

ње овог проблема мора испунити и остале услове. Остајање при тумачењу чл. 26 Основног закона о односима родитеља и деце у том смислу да суд може *ex officio* проширивати поступак, омогућава да се одлуке доносе без претходне борбе заинтересованих странака, дакле без дијалектичког процеса. Поред тога тиме се не примењују у потпуности нека основна начела грађанског процесног права, као што је на пример акузаторско начело.

Отуда одлука Врховног суда Босне и Херцеговине претставља, по нашем мишљењу, правилну примену члана 26 Основног закона о односима родитеља и деце.

Војислав С. Бакић

ПРАВНО СРЕДСТВО ПРОТИВ ЗБИРНОГ УПРАВНОГ АКТА

Комплексни или збирни управни акт је такав управни акт код чијег је доношења потребна сарадња два или више органа. При том, сваки од тих органа доноси по један акт или врши неку управну радњу али су сви ти акти односно радње срачунате на исти циљ: да се реши један управни предмет, а учешће више органа омогућава правно постојање и произвођење правног дејства таквом акту.

Та сарадња двају или више органа код доношења једног збирног управног акта може да буде различита: два органа заједно издају један акт, један орган предлаже а други издаје акт, један орган доноси акт у сагласности или по претходном споразуму са другим органом. Збирни управни акт може настати и на тај начин што је за доношење неког акта обавезно претходно саслушање одређеног саветодавног тела, или на тај начин што један орган доноси акт а други даје потврду, одобрење и сл. на такав акт.

Код збирних управних аката издваја се један за који се може рећи да је централни, главни, док су остали акти односно радње саставни делови збирног акта и као такви споредни — акцесорни (Лаза Костић: Административно право, II књига, Београд, 1936, стр. 101-103). Тај главни акт може али не мора да буде хронолошки последњи акт код доношења једног збирног управног акта. На пример, код збирног акта који један орган доноси на предлог другог органа главни акт би био акт органа који хронолошки последњи учествује код доношења таквог акта, тј. акт органа који доноси такав акт на предлог другог органа. Али, код збирног акта где један орган доноси акт а други даје потврду, одобрење, главни акт би био акт оног органа који такав акт издаје, дакле, не хронолошки последњи акт.

За оцену важности једног збирног акта од утицаја је чињеница да ли су код доношења таквог акта узели учешћа органи чије је учешће било нужно — прописано. Наиме, збирни управни акт неће бити перфектан тј. није правно настао ако му недостаје учешће

ма кога од органа чије је учешће код његовог доношења нужно (Никола Стјепановић: Административно право ФНРЈ, Београд, 1954, стр. 359). Тако, на пример, ако једном збирном управном акту није претходио споразум са другим органом, или није претходно затражено мишљење одређеног саветодавног тела, како је то предвиђено прописима на основу којих се збирни акт доноси, такав акт не може да произведе правно дејство јер није правно настао. У најмању руку он је правно рушлив. Исто тако, ако је за доношење неког збирног управног акта предвиђена потврда или сагласност неког другог органа, без такве потврде односно сагласности такав акт није перфектан, није правно настао и не може произвести намењено дејство. Но, за оцену важности главног акта није довољно само да постоје и остали саставни делови збирног акта (потврда, сагласност и сл.) већ да су ти акти, управне радње и правно важни. Наиме, сагласност, потврда, мишљење, треба да је дато од надлежног органа и у прописаној форми.

Иако при доношењу збирног управног акта учествују два или више органа, збирни управни акт споља се појављује као један акт. Ово је могуће стога, што, као што је напред речено, органи који учествују у доношењу таквог акта желе да реше један управни предмет. Због тога пак, што се збирни управни акт споља показује као један управни акт, поставља се питање чији је то акт. Напред смо већ изнели гледиште да се код збирног акта један акт појављује као главни, а да су остали акти саставни делови тог главног акта. Из овакве поставке произилази као логична последица да се збирни акт има сматрати као акт оног органа чији је акт главни, а то је уствари акт оног органа који један збирни акт доноси. Ово питање је од важности за праксу, јер од решења питања чији је то акт зависи какво се правно средство може употребити противу таквог управног акта, односно који се орган има сматрати туженом страном у покренутом управном спору противу таквог акта. Пракса по овом питању није сагласна. Изложимо овде гледишта која су у пракси заузела већа за управне спорове Врховног суда Аутономне покрајине Војводине и Савезног врховног суда по питању правног средства противу једног комплексног, збирног акта. У конкретном случају расправљало се о једном збирном управном акту донетом на основу одредаба Основног закона о експропријацији. Наиме, по чл. 3 овог Закона експропријација се може вршити само на основу акта о експропријацији надлежног државног органа чији акт претставља основни управни акт у поступку за експропријацију. Исти Закон у чл. 4 набраја који су органи надлежни за доношење управног акта о експропријацији. Међу тим органима су набрајани и средски односно градски народни одбори, с тим што је у чл. 6 предвиђено да се акт о експропријацији који доноси средски односно градски народни одбор подноси на потврду Извршном већу народне републике, што значи да је у таквом случају реч о једном типично збирном управном акту који се доноси уз учешће два органа од којих један, народни одбор, доноси управни акт о експропријацији а други орган, извршно веће

народне републике, даје потврду на такав акт без које потврде такав акт не би могао да произведе правно дејство.

У случају који ћемо овде изложити, Народни одбор града Новог Сада донео је управни акт о експропријацији. У упуту о правном леку противу таквог акта у диспозитиву овог акта речено је да противу истог нема места жалби. Но и поред оваквог упута, Народни одбор града Новог Сада доставио је овакво решење интересованој странци и пре потврде од стране Извршног већа уз обавест да противу таквог решења има право приговора Извршном већу Народне Републике Србије, какав је приговор странка и уложила. Административна комисија Извршног већа НР Србије потврдила је наведени управни акт Народног одбора града Новог Сада, после чега је овај Народни одбор тако потврђено своје решење поново доставио странци са упутом да противу истог решења може покренути управни спор у року од 30 дана од дана пријема решења. По оваквом упуту и против овако потврђеног решења Народног одбора града Новог Сада странка је покренула управни спор код Врховног суда АП Војводине у коме је као тужени орган означила Народни одбор града Новог Сада.

Врховни суд АП Војводине одбацио је овакву тужбу на основу чл. 27, т. 4, Закона о управним споровима са разлога што је том тужбом оспорено решење Народног одбора града Новог Сада које решење по чл. 6 Основног закона о експропријацији подлежи потврди Извршног већа НР Србије и да због тога акт о потврди Извршног већа прегставља другостепени акт у овој управној ствари а оспорени акт Народног одбора првостепени управни акт против кога се по чл. 6 Закона о управним споровима не може покренути управни спор.

Из оваквог образложења произилази да је Врховни суд АП Војводине стао на гледиште да у овом случају постоје два самостална управна акта: управни акт о експропријацији Народног одбора града Новог Сада као првостепени и управни акт Извршног већа о потврди акта Народног одбора града Новог Сада као другостепени управни акт.

По изјављеној жалби Савезни врховни суд укинуо је решење Врховног суда АП Војводине донето у овој ствари својим решењем У Бр. 2136/54 и за то изнео ове разлоге:

„Потврда коју даје извршно веће народне републике по чл. 6 Основног закона о експропријацији не може се сматрати другостепеним актом, јер се другостепеним актом не може сматрати такав акт у којем другостепени орган није решавао поводом жалбе странке у управном поступку. Тужитељима је додуше дата могућност да против решења НО града Новог Сада уложе приговор, али такав поступак није законом предвиђен, па се ти приговори не могу сматрати жалбом у редовном управном поступку.

„Међутим, околност да по чл. 6 Основног закона о експропријацији, акт о експропријацији средског односно градског народног одбора потврђује извршно веће народне републике указује да је у управном поступку могућа колаборација

управних органа код доношења управног акта. Таква колорација може имати разне облике, као одобрење, потврђивање, сагласност или слично, а она може да постоји између органа подређених и надређених или између органа истог ранга. Но, у сваком случају, ради се о једном акту независно од тога што је донет колорацијом више органа, па се ни потврда коју извршно веће народне републике даје у смислу чл. 6 поменутог Закона не може сматрати посебним другостепеним актом. Из истих разлога не може се ни акт о експропријацији који доноси срески односно градски народни одбор, сматрати посебним првостепеним актом. Сама чињеница што такав акт подлежи потврди извршног већа народне републике искључује могућност жалбе противу тога акта било ком другом органу народне републике, а услед тога противу таквог акта нема места жалби у управном поступку а то једнако следи и из тога што се такав акт о експропријацији мора сматрати заједничким актом свих органа који су учествовали код његовог доношења, па према томе и актом извршног већа народне републике.

„Може се само поставити питање ко може бити тужена страна у управном спору покренутом прогиву тог акта. С обзиром на то што код доношења таквог акта учествује извршно веће народне републике, односно његова административна комисија као виши орган, оправдано је, по мишљењу суда, да тај виши орган наступа као тужена страна у управном спору, јер нижи орган не би могао преузети одговорност за акт вишег органа, нити би пресуда донета у спору против нижег органа могла бити обавезна и за вишег органа који у том спору није учествовао.”

(Решење Савезног врховног суда објављено је у часопису *Народни одбор* бр. 10—11/54, стр. 668.)

Као што се из изложеног види, Савезни врховни суд заузео је гледиште да код збирног акта нема ни самосталног акта првостепеног ни другостепеног органа, већ да је то заједнички акт органа који су учествовали у доношењу таквог акта. Затим, да се због тога што је у конкретном случају у доношењу оваквог акта учествовао највиши орган противу таквог акта не може употребити правно средство жалбе већ да се само може покренути управни спор и да у таквом покренутом управном спору тужена страна може бити само орган који је дао потврду као виши орган.

По питању правног средства против акта о експропријацији који подлеже потврди вишег органа изложено је и једно треће гледиште у коментару Божићара Радановића и др. Миодрага Матејића Основног закона о експропријацији (Београд, 1953, стр. 20). По том гледишту управни спор у стварима експропријације по Основном закону о експропријацији покреће се против решења извршног већа народне републике (комисије или одбора) којим се потврђује или одбија потврда о експропријацији а не непосредно против акта нижег органа. Доследно том гледишту могућност покретања управног спора као и надлежност Врховног суда у таквом спору, цени се према органу који је донео решење о потврди или о одбијању потврде акта о експропријацији а не према органу

који је донео управни акт о експропријацији. Исто тако, тужена страна у том управном спору у смислу чл. 14 Закона о управним споровима је орган који је донео решење о потврди или о одбијању потврде акта о експропријацији а не орган који је донео овај акт.

Према изложеном, по истакнутом питању правног средства против управног акта о експропријацији који подлежи потврди вишег органа као збирног акта постоје три гледишта која су се одразила у пракси:

По једном које је заузео Врховни суд АП Војводине, у овом случају постоје два посебна управна акта: првостепени као акт органа који је донео управни акт о експропријацији и другостепени акт органа који је дао потврду на такав акт.

Друго гледиште које је изложено у наведеном коментару Основног закона о експропријацији сматра да се само акт о експропријацији има сматрати као самостални управни акт против кога се може употребити правно средство. И треће које заузима Савезни врховни суд по коме управни акт народног одбора и акт извршног већа о потврди таквог акта претстављају један збирни акт против кога се не може употребити у конкретном случају правно средство жалбе јер је потврду дао највиши орган те се стога у покренутом управном спору тај орган има сматрати и туженом страном.

Очевидно је да је изложено гледиште Врховног суда АП Војводине правно неодрживо. Управни акт о експропријацији који срески односно градски народни одбор доноси као надлежан по чл. 3 Основног закона о експропријацији и који по чл. 6 истог Закона подлеже потврди извршног већа народне републике не претставља још уопште један потпун управни акт. Он то постаје тек са потврдом извршног већа. До такве потврде овакав акт не може се уопште посматрати као самостални управни акт па ни као првостепени. Исто тако, ни акт о потврди извршног већа којим се на основу истог чл. 6 даје потврда на управни акт о експропријацији народног одбора, не може се посматрати као самостални другостепени акт, јер се, као што је то Савезни врховни суд правилно истакао, као другостепени акт не може сматрати такав акт у којем другостепени орган није решавао поводом жалбе странке у управном поступку. Са истих разлога неосновано је изражено гледиште у коментару Основног закона о експропријацији да се акт о потврди управног акта донетог у поступку о експропријацији има сматрати као самостални управни акт противу кога се има покренути управни спор.

Напред смо већ истакли да се збирни управни акт, иако у његовом доношењу учествују два или више органа, споља показује као један акт. Ово је могуће стога што органи који учествују у доношењу таквог акта желе да реше један управни предмет. Не само што се такав акт према споља показује као један, он се према

споља показује и као акт једног органа. Истакли смо већ да се код збирног акта један акт појављује као главни и то акт органа који такав акт доноси, док су акти или управне радње других органа који учествују у доношењу збирног акта, споредни и да се због тога збирни акт сматра као акт органа који доноси такав акт. Са ових разлога, у случају који је овде изложен, управни акт о експропријацији Народног одбора града Новог Сада чији је акт потврдило Извршно веће Народне Републике Србије, јесте самостални првостепени акт у овој управној ствари. Због тога се не би могли сложити са гледиштем Савезног врховног суда да у овом случају не постоји самостални првостепени управни акт против кога се може употребити правно средство. У конкретном случају ово јасно произилази и из самог Основног закона о експропријацији. Наиме, у чл. 3 овог Закона каже се да се експропријација може вршити само на основу управног акта о експропријацији надлежног државног органа. Који је пак то надлежни државни орган а самим тим и чији је то акт одређује чл. 4 истог Закона који лимитативно набраја надлежне органе за доношење управног акта о експропријацији а међу њима као такве органе и среске односно градске народне одборе.

Што се пак тиче питања правног средства жалбе против једног збирног акта, сматрамо да то питање зависи од хијерархиског ранга органа који је учествовао у давању потврде, сагласности на такав акт. У конкретном случају како је то орган (Извршно веће) изнад кога нема вишег заједничког органа коме би се изјавило правно средство жалбе такав је акт коначан у управном поступку и против њега се може покренути само управни спор, под претпоставком да покретање управног спора посебним прописом није искључено. Али, управни спор у таквом случају има се покренути против акта органа који је донео акт о експропријацији а туженом страном односно туженим органом има се сматрати орган који је донео такав акт. У конкретном случају то је Народни одбор града Новог Сада. Нема никакве сметње да се као тужена страна у покренутом управном спору у оваквом случају сматра орган који је донео управни акт о експропријацији због тога што је у доношењу таквог акта учествовао виши орган (Извршно веће) од органа који је донео такав акт, јер Врховни суд у покренутом спору расправља о законитости управног акта против кога је тужба поднета и о правилној примени закона при доношењу таквог акта, а према чл. 4 Закона о управним споровима пресуде судова донете у управним споровима обавезне су за све државне органе па и за извршно веће, а у смислу чл. 14, ст. 2, Закона о управним споровима орган виши од органа чији се акт оспорава може у сваком стадијуму поступка ступити у спор на страни органа чији се акт оспорава. То, дакле, може учинити и Извршно веће. Према томе, отпао би и приговор да би пресуда Врховног суда обавезивала орган који није учествовао у поступку у доношењу те пресуде (Извршно веће).

Ово гледиште да се збирни акт у чијем доношењу учествују два или више органа, на тај начин што један орган такав акт доноси а други даје потврду, сагласност, предлог, мишљење и сл., има сматрати као акт органа који такав акт доноси, уколико нам је познато, заступљено је и у нацрту претстојећег Закона о општем управном поступку. Према том нацрту кад је у закону или на законом заснованом пропису одређено да решење доноси један орган уз сагласност другог органа, или уз потврду или одобрење другог органа такво решење сматра се као акт органа који га је донео. Према истом нацрту по жалби против таквог решења решава заједнички виши орган а ако таквог органа нема, а посебним прописима није одређено да по жалби решава извршно веће народне републике, против оваквог решења може се непосредно покренути управни спор.

А. Давинић