

Милан Рапајић\*

### ПРИКАЗ КЊИГЕ

**Драган Милков, Управно право III - контрола управе,  
Правни факултет Универзитета у Новом Саду,  
Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2013.**

Из пера професора Драгана Милкова, изашла је књига Управно право III - контрола управе. Ова књига саставни је део јединствене целине наставног предмета управно право, који се предаје на Правном факултету у Новом Саду као опште обавезни предмет. Професор Милков, определио се да поменути јединствену целину наставног предмета управно право подели на три дела, тако што ће прва књига имати за предмет уводна и организациона питања, а друга књига за предмет има вршење управне делатности. Трећи део управног права који је предмет овог приказа, посвећен је искључиво контроли управе. При том је у књизи, како наглашава професор Милков, извршена подела на две целине. У првом делу су објашњена општа питања везана за појам, врсте и облике контроле управе, док је други део књиге посвећен судској контроли управе, односно управном спору. Професор је остао доследан својим речима у предговору књиге, када каже да уџбенике пише првенствено студентима, у жељи да им се материја што једноставније и сажетије прикаже, али да им и књига буде од помоћи за припремање испита. У овом раду врши се приказ седмог неизмењеног издања Управно право – контрола управе, а главна новина свих издања поменуте књиге, почев од 2010. године, јесте целовит приказ Закона о управним споровима из 2009. године. Наиме, у књизи су нарочито наглашене разлике у односу на претходни Закон о управним споровима, па је тиме студентима олакшано прелазење са старог на ново. Књига је као што је већ поменуто подељена на две целине. Прва и мања целина, за предмет обраде има појам, врсте и облике контроле управе, у оквиру које се сажето излаже и о судској контроли управе. Међутим, друга целина тиче се главне врсте судске контроле управе која се спроводи у оквиру управног спора. Почетно излагање првог дела, који носи назив: Појам врсте и облици контроле управе, професор Милков је посветио, као што је и логично смислу и значају контроле. Професор сматра да се под контролом „увек

---

\* \* асистент Правног факултета у Крагујевцу, мастер права

подразумева однос између два различита субјекта, у коме је један условно речено активан, а други

пасиван. Активну улогу има субјект који контролише, а пасивну онај чија се делатност оцењује. У питању је разлика између контролора и контролисаног. Контрола је, по правилу, накнадна активност, јер се оцењивање туђе делатности врши тек након што је та делатност извршена. Међутим, могуће је да се у одређеним случајевима изврши контрола, пре него што се извесни акти доставе субјектима којима су намењени и та контрола је најчешће интерног карактера, представља такозвану претходно контролу и обично не искључује накнадну (екстерну) контролу<sup>1</sup> Професор у књизи наглашава да морају бити испуњене одређене претпоставке да би контрола била успешна. Реч је о следећим претпоставкама, или особинама које контролор треба да поседује да би његов контролни рад био позитивно вреднован, а то су компетентност, информисаност, савесност, брижљивост и непристрасност контролора. И у овом делу књиге где се наводе особине контролора, може се видети, односно закључити педагошка црта писца и порука студентима, односно будућим правницима. Та порука се управо своди на ове особине о којима пише професор Милков. Ако извлачимо из његових речи шире закључке, особине компетентности и информисаности, савесности, брижљивости и непристрасности, треба да поседује, такође сваки правник, неvezано које је уже професионалне вокације. Нажалост, таквих правника међу нама савременицима овог времена мало има. Следеће питање којим се професор Милков у књизи бави јесте: Врсте и облици контроле управе. Тако су дате дефиниције унутрашње и спољне контроле, правне и ванправне контроле, контроле која се врши процесним овлашћењима и мериторне контроле, затим контроле која се односи на акте и с друге стране контроле рада уопште. Такође професор разликује, с обзиром на време када се контрола врши, претходну и накнадну контролу управе. Када је реч о ванправној контроли управе, професор Милков наводи да је суштинска карактеристика ове контроле да се она не врши према правним критеријумима, односно да није у потпуности регулисана правним прописима, као и да предмет ванправне контроле није законитост, већ пре свега целисходност. Ванправна контрола управе, може бити вршена од стране представничких тела и то је први облик ове контроле, други вид ове контроле је

---

<sup>1</sup> Д. Милков, Управно право III - контрола управе, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2013. стр. 9.

контрола јавног мњења, а трећи, односи се на контролу коју врше специјализоване институције, које се по шведском имену називају омбудсманом. Када је реч о контроли представничког тела, професор цитира веома лепу констатацију француског правног писца Шарла Дебаша, који каже: „ Ова контрола одговара једној фундаменталној потреби. Представницима народа припада право да константно проверавају да ли се управа удаљила од линије водиле коју су јој фиксирани“<sup>2</sup> У књизи је примерена пажња посвећена институцији омбудсмана. То из разлога јер је професор Милков један од најпознатијих стручњака на постјугословенском простору, који је део свог научног опуса посветио истраживању свих особина ове карактеристичне установе, која се бави ванправном контролом управе. Излагања о омбудсману имају свој логичан ред. Прво се говори о настанку и развоју институције омбудсмана, где се наводе земље у којима је ова институција прво уведена, затим се говори о легализацији и конституализацији ове институције у источноевропским земљама, а затим се прелази на простор бивше СФРЈ и историјат како је дошло до увођења институције омбудсмана, односно заштитника грађана у Републици Србији. У делу који се односи на положај и улогу омбудсмана, читалац може да закључи да постоје разлике у упоредноправним решењима, односно прописима којима се регулише његов положај. Исправно се примећује да је шведски модел служио многим земљама као узор, али у погледу постављања и избора личности омбудсмана, у већини земаља није прихваћен шведски систем, то јест да омбудсмана бира парламент. Тако у многим државама омбудсмана поставља и разрешава шеф државе, односно монарх, а у земљама које познају институцију генералног гувернера, као што је то на пример случај у Аустралији, он је тај који именује омбудсмана. Добро је што професор наводи да је најдаље у одступању од шведског модела отишла Француска, у којој Медијатора (француски назив за омбудсмана), поставља Министарски савет, који и сам припада егzekутиви. Заштитника грађана Републике Србије, бира и разрешава Народна скупштина већином од укупног броја посланика. Аутор књиге примећује у фусноти тридесет ове књиге, да према првом Закону о Заштитнику грађана из 2005. године, било је предвиђено да се Заштитник грађана бира простом већином од присутних посланика, док је након

---

<sup>2</sup> Д. Милков, *op.cit* стр. 15.

Устава из 2006. године, и измена и допуна Закона из 2007. године, установљена апсолутна већина за одлуку о избору омбудсмана. Да право има везе са психологијом, својеврстан је доказ и у закључним разматрањима ове књиге, када се говори о деловању омбудсмана, јер и сама чињеница његовог постојања, како наглашава писац, има велики психолошки ефекат. „С једне стране управа је свесна чињенице да постоји посебан и независан контролор њеног рада, па се унапред труди да не постане предмет његове критике (понекад се органи управе обраћају омбудсману и унапред у спорним случајевима, како би избегли каснију критику), у том смислу омбудсман врши велико превентивно дејство и без великих правних овлашћења“<sup>3</sup> Професор на истом месту цитира пионирски рад о омбудманској контроли управе у нашем праву написан из пера академика Миодрага Јовичића: „Омбудсман спада у ред оних установа чији се значај и улога не мере искључиво по ефектима њиховог рада, већ који врши своју функцију не радећи ништа.“<sup>4</sup> У књизи даље следе излагања о правној контроли управе, која се дели на управну контролу и судску контролу управе. Када је реч о управној контроли управе, у књизи се наводи да се могу разликовати четири основна вида управне контроле управе. То су институциона контрола управе, унутрашњи надзор, инспекцијска контрола управе и контрола над локалном самоуправом. У књизи се тачно констатује да када је реч о контроли над локалном самоуправом, тај вид контроле не спада у управну контролу управе, јер како Милков наводи, данас је термин управа везан само за државну управу, а овде је реч о контроли над радом субјеката који спадају у локалну самоуправу. Међутим, изостављање овог вида контроле, осиромашило бих приказ контролних овлашћења која имају државни органи управе. Највећи део књиге, посвећен је судској контроли управе, односно књига је најбогатија излагањима о управном спору. Други део књиге који носи назив: Управни спор, подељен је на тринаест делова који чине заокружену и логичну целину. Реч је о следећим деловима: Појам управног спора; Настанак и развој управног спора; Системи судске контроле управе; Врсте управног спора; Надлежност за решавање управних спорова; Предмет управног спора; Покретање управног спора; Претходни поступак у управном спору; Редован поступак; Ванредна правна средства; Извршење пресуде и Примена закона у управним споровима. Кроз излагања у књизи о појму управног спора није тешко

---

<sup>3</sup> Д. Милков, *op.cit* стр. 27.

<sup>4</sup> М. Јовичић, *Омбудсман- чувар законитости и права грађана*, Београд, 1969., стр. 9.

констатовати да је професор Милков добар познавалац упоредног права и то права са француског и немачког говорног подручја. Тако се наводе схватања о појму спора која је дао чувени француски правник Леон Диги. Затим следе излагања о појму управног спора у правној теорији. У том делу је дошла до изражаја богата правна ерудиција професора Милкова, да на невеликом броју страна сажме важне мисли о појму управног спора изнете од таквих познатих правника као што су: Антониоли, Валин, Лобадер, Беноа, као и од српских писаца Костића, Стјепановића, Поповића, Павла Димитријевића и Томића. Пажња је посебно обрађена на управни спор у позитивном праву Србије. Професор наводи да као и многи појмови управног права, тако и управни спор спада у појмове који су ретко дефинисани прописима појединих земаља. Таква дефиниција не постоји ни у Француској а ни у англосаксонским земљама. Наиме, према Закону у управним споровима, дат је појам управног спора. Међутим, писац књиге критикује овакав приступ када каже: за разлику од свих досадашњих прописа о управном спору, у којима је постојало материјално одређење појма управног спора, у новом Закону се појам управног спора не може више као прецизан пронаћи. Наиме, одговор на ово питање, шта се може сматрати под управним спором, у позитивноправном смислу, тешко је дати. Једино што се може уочити јесте одређење предмета управног спора, па би пут ка закључивању о појму управног спора, могао да иде кроз одређење предмета спора. Међутим, предмет спора, је толико широко одређен, да он више није употребљив као критеријум за одређење управног спора. Поред основног предмета, управног акта, предмет управног спора је толико проширен да се данас управни спор може водити, скоро против свих појединачних правних аката, ако није одређено да се о њима одлучује у неком другом судском поступку.<sup>5</sup> Пажњу читаоца завређује посебно и онај део рада који говори о настанку и развоју управног спора. Наиме, исцрпно је приказан настанак и развој управног спора у Француској, Немачкој и Аустрији, али је пажња обрађена и на развој овог спора у Србији. Као логично исходиште после ових излагања следи део о системима судске контроле управе. Писац наводи три система судске контроле управе: англосаксонски систем, француски и германски, који је прихваћен и у савременом праву Србије. Такође исцрпно је излагање о врстама управног спора, које нема само теоријски, већ и практични значај. На ово

---

<sup>5</sup> Д. Милков, *op. cit* стр. 50.

излагање се надовезују целине од посебног значаја за праксу, а то су питања везана за надлежност у управном спору, затим странке у управном спору, као и о предмету управног спора. Када је реч о излагању о предмету управног спора, професор и овде користи упоредни метод, који је од велике користи и теоретичарима и правницима практичарима јер се упознају са решењима других права па могу да оцене колико српско право следи савремене тенденције правног нормирања. Тако професор наводи да постоје разлике у одређењу управног спора у француском позитивном праву у односу на германски систем. Међутим и у германском систему, професор је навео разлике које постоје између Немачке и Аустрије. Када је реч о предмету управног спора у Србији, следе излагања о законитости коначног управног акта и законска дефиниција управног акта, која се добија рашчлањивањем дефиниције дате у члану 4 Закона о управним споровима. Наводи се да законска дефиниција управног акта обухвата следеће елементе: 1. Конкретност; 2. Одређени доносилац; 3. Ауторитативност; 4. Заснованост на закону; 5. Непосредно правно дејство; 6. Доношење у управној ствари. Када је реч о покретању управног спора, следи излагање о систему генералне клаузуле и систему енумерације у вези са покретањем управног спора. Наиме, према Закону о управним споровима, управни спор може да се води против свих коначних управних аката, дакле прихваћен је систем генералне клаузуле. У овој књизи се констатује да „за разлику од ранијих закона о управним споровима у Закону из 2009. године, не постоји више негативна енумерација, не наводе се случајеви у којима није дозвољено вођење управног спора. Једино што изричито пише, јесте да се управни спор не може водити ако је предвиђен други вид судске заштите. То значи да се избегава двострука судска контрола једног истог управног акта.“<sup>6</sup> Сва наредна излагања, која се тичу разлога за покретање управног спора, могућности вођења управног спора против дискреционог управног акта, затим излагања о тужби, односно њеној садржини и њеном одложном дејству, крајње су важна за правнике у пракси, пре свега мислимо на судије Управног суда и адвокате који поступају пред истим судом. Кроз излагања о претходном поступку у управном спору, редовном поступку, ванредним правним средствима и извршењу пресуде, могу се уочити разлике између нових решења у Закону о управним споровима из 2009. године, у односу на претходни Закон о управним споровима. Ова целина је

---

<sup>6</sup> Д. Милков, *op.cit* стр. 95.

део који је вероватно и од највеће важности за правнике који се у пракси срећу са делемама када је реч о примени управноправне материје.

На послетку можемо рећи да је књига писана јасним стилем уз богатство стране литературе, што се може и видети у попису основне литературе, јер је писац одличан познавалац германског и француског права. Књига се својом вредношћу препоручује, како студентима на основним студијама, тако и на даљем усавршавању на мастер академским студијама као и на докторским студијама. Вредност једног универзитетског уџбеника, као што је овај, појачана је када он може да послужи као значајно практично штиво правницима у пракси. Можемо рећи, да је писац ове књиге у томе успео и да она има вишеструку намену. Она служи студентима - будућим правницима и правницима са искуством, судијама и адвокатима, државним службеницима, али и правницима на постдипломском усавршавању.