

Аника Јаковљевић*

ПРИКАЗ КЊИГЕ

Др Предраг Димитријевић, *УПРАВНО ПРАВО, ојшћи гео*, „Свен“, Ниш,
2014, (625 страница)

Књига Управно право, општи део, представља последње издање уџбеника професора Предрага Димитријевића. Књига је резултат педагошког искуства који је аутор имао на многим факултетима у земљи и иностранству, практичног рада на многим домаћим и иностраним пројектима, као и личног приступа аутора управноправној материји.

Аутор целокупну материју управног права дели у четири велике целине: организација, делатност, контрола и одговорност управе. То је концептуална подела материје, која се разликује од традиционалне трипартитне поделе управног права на организацију, делатност и контролу управе. Наиме, аутор сматра да: „предмет савременог управног права треба да чини не само укупност правних норми које регулишу организацију, делатност и контролу управе, већ и правне норме којима се регулише одговорност јавне управе“ јер инсистирање на одговорности управе, како за чињење тако и за нечињење, односно за пропуштање“ јесте „пут ка управи која је одговорна према себи и друштву.“

У структурално техничком смислу књига Управано право, састоји се од предговора аутора, девет глава и литературе.

Глава 1: Управно право (стр. 5-48) има обележја уводног дела јер одређује појам, предмет, метод и систем управног права као позитивног права и као правне научне дисциплине. Истовремено се обрађује и однос управног права са другим правним и ванправним дисциплинама, као и материја извора управног права. Интересантан је став аутора „да, иако судске пресуде и судска пракса у нашем правном систему нису формални извор управног права, оне се у стварности јављају као значајан чинилац који утиче на рад управе и доношење управних аката (решења). Практика било управна или судска, је од тако великог значаја да је *de facto* извор за рад управе“.

* Сарадник на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу

Глава 2: Управа (стр. 49-84) обрађује једну од најзначајнијих институција управног права. Аутор полазећи од питања правне државе и управе, разматра положај управе у систему поделе власти, затим концепт управе и управне моделе. Аутор истиче да „ефикасност управног система налаже да управа не сматра себе више посебним хијерархијски уређеним светом и изолованом пирамидом једносмерне наредбодавне комуникације. Она мора да заступа концепт "опште воље" а не "посебне" административне, страначке или које друге бирократске воље, ако жели да своју делатност обавља ефикасно у новом сложеном и константно променљивом социјалном окружењу.“ Да бе се то постигло управа мора бити сачињена као управа „експерата са овлашћењима за иницијативе за преображај друштва у општем интересу, а не у личном интересу владајућих политичких структура. Управа мора бити нови иницијатор промена али и носилац пуне одговорности за погрешне процене, програме, одлуке и понашања.“ На крају аутор обрађује питање појма управе, износећи разна теоријска схватања и приступе овом питању, износећи и схватање да „са теоријског аспекта управа у организационом смислу је правом одређена системска екстерна и интерна структура државних органа управе и других органа и организација који врше јавна (управна) овлашћења, у прописаним односима динамичке интеракције, на бази хијерархије или координације, зависно од природе управних послова.“

Глава 3: Организација управе (стр. 85-186) је део у коме се аутор најпре бави општим питањима теорије организације (Појам, обележја и значај организације, Принципи организације, Орган управе и Врсте и облици органа управе) а након тога се са правног аспекта обрађују принципи организације и конкретна организациона структура државне и недржавне управе (Организације управе у РС, Државна управа, Локална самоуправа и Јавне службе). Аутор указује да је организација, „поред финансијских извора и личности која игра улогу вође, трећи познати извор моћи, па и моћи државе и њене администрације.“ Дата је и функционална дефиниција организације управе као „позитивним правом дефинисан систем органа и организација и њихових односа, ради обављања одређених правом прописаних послова и испуњења задатака и циљева“ и једна целивита (организационо функционална) дефиниција организација управе, као „системска (екстерна и интерна) отворена динамичка структура органа државне управе и других органа и организација које врше јавна (управна) овлашћења, у односима хијерархије или координације, зависно од природе и циљева управних

послова.“ Посебно је обрађена материја јавних агенција као део система државне управе али је указано да у нашем правном систему „у зависности од свог правног положаја, агенције могу сврстати у неколико група и то: (1) агенције као јавне службе, (2) агенције као независне (посебне) организације (органи)изван оквира државне управе, (3) агенције као стручне службе Владе (државне агенције) у оквиру државне управе, (4) агенције као посебне (управне) организације у оквиру државне управе, (5) агенције као несамостални управни органи у оквиру министарства, и (6) јавне агенције као тела *sui generis*.“

Глава 4: Кадрови у управи (стр. 187-214), третира правне аспекте персоналног састава управе. У њој аутор обрађује поред општих теоријских питања, правни положај министара, државних секретара, државних службеника и намештеника. Аутор посебно наглашава да „управа то су људи“ и да „квалитет рада управе у највећој мери зависи од сручности, способности и етичких квалитета државних (јавних) службеника“ па стога „управни систем не може бити бољу од људи који га воде и који чине његов персонални састав.“

Глава 5: Управна делатност (стр. 215-308) је друга велика концепцијска целина која је обрађена у неколико подналова: Послови управе и Акти управе. Посебно су исцрпно обрађене теорије о појму и обележијма управног акта (формалне, материјалне и мешовите), с обзиром да је ово омиљена тема класичне теорије управног права. Интересантна су размишљања аутора о ауторитативности као обележју управног акта, где се од преиспитивања термилошких питања (ауторитативност и ауторитарност) иде до саме суштине овог проблема. Аутор посебно место даје и управним уговорима, с обзиром на њихов значај, осврћући се на нека нова законска решења у ЗУП-у Републике Хрватске (2009) и Нацрту ЗУП-а Републике Србије (2014).

Глава 6: Управни поступак (стр. 309- 472) је најобимнија и одвојена тематска целина само у техничком смислу јер она заправо јесте доминантни део управне делатности, односно један облик вршења управне функције (важећи аустријски концепт). Структура ове главе прати садржину ЗУП-а од основних питања управног поступка (настанак и историјски развој, појам и врсте управног поступка и основна начела, надлежност, правна помоћи, изузеће службених лица и др.) преко првостепеног и другостепеног поступка, до ванредних правних лекова и извршног поступка). Аутор управни поступак дефинише као „јавноправни процесни однос између управе (органа управе или организације која

врши управна овлашћења) и странке (једне или више) у циљу правног регулисања конкретне управне ствари. “Обрађујући основна начела управног поступка, аутор указује на нека начела која тренутно не постоје у ЗУП-у али ће сигурно бити присутна *de lege ferenda* имајући у виду реформу управног поступка у неким суседним земљама (начело заштите легитимних очекивања и др.). Најзад, у делу ванредни правни лекови изнета је критика важећг система ванредних лекова и предлог за његову реформу јер „ако се пође од чињенице да у управном поступку постојишест ванредних лекова, односно пет плус један (понављање и нарочити случајеви) и да у оквиру сваког лека постоје бројни законски разлози (код понављања поступка чак једанаест) због којих се један правоснажан акт, а у већини случајева чак и коначан управни акт, може оспоравати, онда се може приметити да је управни поступак са аспекта правоснажности једно изузетно турсно процесноправно подручје.“

Глава 7: Контрола управе (стр. 473- 530) је трећа концепцијска целина која се обрађује у глави седам и осам из педагошко техничких разлога. Ова глава обухвата неколико тематских целина, и то: Појам и врсте контроле, Политичка и правна контрола и Судска контрола, Контрола јавног тужиоца и омбудсмана. Аутор истиче да „поступак контроле у правом уређеној држави је један специфичан правни однос у коме постоје најмање два субјекта (субјект контроле и контролисани субјект). Поступак контроле мора бити унапред правно регулисан што подразумева да се унапред знају субјекти и средства контроле, предмет и поступак контроле, овлашћења субјекта контроле, као и дужности и механизми правне заштите контролисаног субјекта.“Посебна пажња је посвећена инспекцијској контроли где се анализирају отворена питања односа инспекцијског и управног поступка и где се између осталог истиче да инспекцијски поступак није посебан управни поступак већ „посебан поступак који се од општег управног поступка разликује по методама вршења, по овлашћењима инспектора, по природи инспекцијских решења и др.“

Глава 8: Управни спор (стр. 531-574) је посебан облик судске контроле рада управе али због свог значаја и потребе да му се да посебна пажња и обрада смештен је у посебну главу. Управни спор је обрађен у неколико тематских целина, и то: Настанак и развој управног спора, Управни спор у теорији и позитивном праву и Управно судски поступак који прати структуру Закона о управним споровима.

Глава 9: Одговорност управе (стр. 575-604) је четврта концептуелна целина којом се жели показати да „стварна мера правне државе добија се тек увидом у то колико је управа стављена "под окриље" права, а то даље значи, колико је управа учињена одговорном за своје акте и радње које предузима али и које не предузима уопште или то не чини благовремено, а постоји правна обавеза да ове акте и радње врши. Дакле, реч је о правном успостављању "тоталне" одговорности управе, како за чињење, тако и за нечињење (пропуштање).“ Она је подељена на неколико тема: Појам и обележја, Врсте одговорности и Правна природа (основ) одговорности државе за рад управе, којима се аутор оаслања на истраживања у својој докторској тези: „ Одговорност управе за нечињење, са посебним освртом на ћутање управе“ (Правни факултет у Београду, 1996).

Унутар сваке целине у фуснотама аутор је поред бројних теоријских извора, дао примере из управне и судске праксе, указао на нека могућа правна решења за отворена питања позитивног права, нарочито у управном и инспекцијском поступку. На тај начин се аутор показао и као добар практичар. Књига је писана јасним и размљивим језиком, што је препоручује као праву литературу за студенте али и за све оне који желе и продубљена знања из појединих института управног права.