

Др Невенка Бачанин

Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

УДК: 35

Примљено: 2.05.2010.

Изворни научни рад

ТЕОРИЈА УПРАВЕ ИВЕ КРБЕКА

Своју формално-орјанску теорију управе И. Крбек је, ослоњем на аустријску нормативистичку школу стварања и извршавања права, формулисао између два светска рата.

По овом аутору, присталици неативної критеријума дефинисања управне делатности, управа је онај толеми остатак у државној делатности који врше орјани управе, а који преостaje након издвајања законодавства и судства.

Од својих теоријских одређења Крбек није одступио ни у концепцијама управе презентираним након Другој светској рату, мада је, са више или мање успеха, ове концепције покушао да прилагоди измењеним правним и политичким условима.

Кључне речи: појам управе; управна делатност; управна функција; формални појам управе; материјални појам управе; орјански појам управе; неативни критеријум; активности орјана управе; правни режим управе.

Управа је специфична, сложена друштвена појава коју су изучавале и изучавају бројне научне дисциплине, правног и ванправног карактера. За управно право, као грану права и научну дисциплину, карактеристично је постојање већег броја уводних и основних појмова. Централно место унутар њих припада појму „управа“, као носећем појму управног права – појму око кога се окупљају све норме ове гране права и на којима се гради систем ове научне дисциплине.

Појам управе је уводни, основни и стожерни појам управног права и науке управног права. Уводни – јер уводи у управно право, основни – јер од његовог значења зависи како садржина управног права, тако и садржинско одређивање низа значајних

појмова ове гране права (управни акт, управна радња, управна ствар, нпр.), који су више или мање, изведени из појма „управа“, стожерни - јер се око њега концентришу норме управног права.¹

Одређивање управе, односно утврђивање значења израза „управа“, при чему се она посматра искључиво као правна појава, изазивало је, а и данас изазива, бројна размимоилажења правних писаца, посебно унутар теорије државе и права, уставног и управног права. Тешко је наћи, без обзира на огроман број теорија о управи, два идентична схватања управе у страној и нашој правној теорији од краја 18. века до данас.

Без обзира на бројна, често опречна, схватања страних и домаћих правних писаца о броју и садржини основних државних функција и управи, као једној од њих, временом су се, ипак, искристалисале заједничке полазне основе. Наиме, сви правни писци сматрају да се управа, али и остале државне функције, као појава везана за државу – њену организацију и делатност, може одредити ослоном на њена органска и функционална обележја. Функционални појам управе треба да одреди шта чини управу, тј. из чега се она састоји као функција или делатност државе, а органски, ко ту (садржински такву) управу врши или треба да врши. Функционални појам управе може бити формални или материјални, зависно од начина одређивања њене специфичне садржине. Материјални појам управе заснива се на унутрашњим, материјалним, садржинским елементима оне делатности државе која је одређена као управа, а формални, на њеним спољашњим, формалним обележјима.

У југословенском праву, посебно у периоду између два светска рата, појам управе, а и законодавства и судства, био је одређен нормама позитивног права и схватањима судске праксе и правне теорије. Југословенска правна теорија обилује низом учења о управи, како формалних тако и материјалних, која су била, више или мање, инспирисана тада владајућим страним правним и политичким теоријама². Једно од њих је теорија управе Иве Крбека.

¹ „Основни појам, на коме се темељи читава зграда наше науке, јесте појам управе. Онај се дио права, који обухвата управно право, може само ваљано схватити, ако се точно установи и појам управе“, Крбек, И.: Управно право, I, Уводна и основна питања, Загреб, 1929., стр.1.

² У југословенској правној теорији између два светска рата јавља се велики број правних писаца који се баве одређивањем појма управе, али и броја и садржине других државних функција. Једни формулишу материјални, а други формални појам управе, под мањим или већим утицајем стране правне теорије. Више: Перић, Живојин М.И. Београд, 1922.; Тасић, Ђорђе: Један покушај поделе државних функција у формалном и материјалном смислу, Љубљана, 1926.; Владисављевић Милан: „Материјални концепт

Своју теорију управе Крбек, један од најистакнутијих југословенских теоретичара управног права, изградио је у периоду између два светска рата и од ње, у основи, није одступио ни након политичких и правних промена у Југославији после Другог светског рата. Тако се његово учење о управи и другим државним функцијама може анализирати у две одвојене временске фазе – периоду између два светска рата и периоду након Другог светског рата.

У првом периоду, Крбекова теорија управе није се битно разликовала од схватања управе оних југословенских правних писаца који су у својим учењима о управи полазили од концепције аустријске нормативистичке школе. Тако су ови аутори, као и Крбек, сматрали да управа није, нити може бити, једна функција државне власти пре свега зато што се од других државних делатности не може одвојити својом садржином као функција извршавања права, а све у складу са познатим нормативистичким ставом да се стварање и извршавање права не могу прецизно одвојити. Она је, по њиховом мишљењу, једна од бројних делатности државе која се своди на целину активности управних органа којима они остварују своју прописима утврђену делатност.

Полазећи од појма „државна делатност“, кога одређује као делатност државних органа и свих носилаца јавне власти, Крбек управу дефинише као посебну врсту државне делатности. Обзиром да од „користи може бити само онај појам управе, који нам пружа она специфична обиљежја, по којима се тај појам точно разликује од осталих државних дјелатности“, овај правни писац истиче да се до њега може доћи на два различита начина, тако што се „за диобни основ узму разне државне функције или пак разни државни органи, који врше те функције... Тако долазимо или до материјално-функционог или формално-организаторног појма државне управе“.³

Кад је реч о модерној управи, тврди Крбек, материјално-функционални појам се мора одбацити јер: „материјално лучење државних дјелатности једва може

судијске функције“, Архив за правне и друштвене науке, 3/33; Стјепановић, Никола: Општа теорија о Главној контроли Краљевине Југославије, с нарочитим обзиром на теорију поделе државних функција и принцип поделе власти, Београд, 1938.; Илић, Михаило: Административно право, Београд, 1937.; Стефановић, Јован: Коментар Закона о управном поступку, Београд, 1933.; Тарановски, Федор: Енциклопедија права, Београд, 1923.; Радовановић, Љуба: „Законодавна власт и њене функције“, Архив за правне и друштвене науке 1/25 и „Објективан административни спор“, Архив за правне и друштвене науке, 3/22; Владисављевић, Милан: „Појам устава“, Архив за правне и друштвене науке, 3/26; Питамиц, Леонид: Држава, Љубљана, 1927.; Данић, Данило: „О појму судске власти“, Архив за правне и друштвене науке, 6/32 и Костић, Лаза: Административно право Краљевине Југославије, I књига, Београд, 1933.

³ Крбек, *op.cit.*

задовољити знанственим и практичним захтјевима једне ваљане диобе“.⁴ Правник који треба да бира између формалног и материјалног појма управе нема тежак задатак, јер „...позитивно право у првом реду надовезује правне посљедице на поједине државне акте обзиром на њиховог аутора. Нарочито је баш на тој подлози и подигнут појам модерне управе. За тај појам није одлучна унутарња правна нарав извјесних правних аката, већ сами органи који издају ове акте... Кад заокружимо модерни појам управе и исти разграничимо спрам законодавства и судства, можемо то начелно чинити само на формалној подлози... Тако се до исправног појма законодавства, судства или управе долази само онда, ако се полази са становишта органа, који врше поједине државне функције. По тим различитим органима закључујемо да ли се ради о законодавству, судству или управи. Органи, а не функције, одлучни су за ове појмове. На питање да ли се у конкретном случају ради о законодавном, судском или управном акту, даје нам одговор сама околност да је тај акт донио законодавни, судски или управни орган“.⁵

Истичући да је изнети став теоријска истина, од које, додуше, позитивна права могу одступити под утицајем криве теорије, Крбек поткрепљује свој став анализом тада важећих уставних норми. Тако, тврди он, „...видовдански устав... није начелно одређивао, које послове имају вршити ове власти, већ само како су оне формално састављене; није одређивао принципијелно и исцрпно што врше ове власти, већ само тко их врши „.“⁶

Но, Крбек не одбацује у потпуности материјални елемент, односно не искључује у потпуности његов значај при одређивању управе и других државних функција. По његовом мишљењу, „моменат материјално-функциони игра несумњиво у свету правних појава важну улогу. Било би претерано овај материјални елемент по све искључити из правног посматрања, али би било и једнако нетачно, да му се даде оно значење које има само формални елемент... Материјално лучење можемо напротив корисно применити унутар сваке од те три власти. Нарочито унутар управе која представља најопсежнију и најбогатију државну дјелатност“.⁷

Међутим, како су послови управних органа у тада постојећим државама били, а и данас су, бројни и различити и како показују тенденцију константног увећавања,

⁴ Ibid., 3.

⁵ Ibid., 5-7.

⁶ Ibid., 7.

⁷ Ibid., 6.

Крбек тврди да се делатност управе не може позитивно формално дефинисати, већ само описати и негативно формално одредити. Тако, истиче он, „формула управе може се дати само негативно. То је у вези са хисторијским развојем појма модерне управе... Еманципацијом судске и законодавне власти – средством њених посебних органа – преостала је силна и непрегледна громада државне дјелатности, која нема и не може имати ни из близа оне унутарње заокружености и цјелине, што ју, барем до извјесне мјере, показују судска и законодавна власт. Управа је големи остатак у државној дјелатности након излучења судства и законодавства... Под управом разумјевамо ону државну делатност, која није ни законодавство ни судство“.⁸

Но, утврдити шта то преостаје у државној делатности након издвајања законодавства и судства могуће је само ако су законодавство и судство, као врсте државне делатности, већ претходно прецизно одређени, односно позитивно дефинисани. У том смислу, Крбек приступа њиховом одређивању и прецизирању њиховог односа са управом.

Законодавство је, по мишљењу овог правног писца, као и управа, једна државна делатност чија се садржина може искључиво формално одредити, додуше позитивно, као укупност активности законодавног органа. Исти приступ – формални, Крбек задржава и при одређивању појма закона. За појам закона, тврди он, је „само одлучно, да је неки акт издао законодавни орган у законској форми. До овог формалног појма закона довела је модерна уставна држава, прописавши за доношење закона суделовање народног представништва... У модерној се држави сматрају законом и така очитовања воље законодавног органа, која се издају у форми закона без да садржавају опћа односно правна правила у смислу Laband-Jellinek-ове науке; док с друге стране нису закони она правила, која имају додуше речену садржину, али нису издана по законодавном органу у законској форми“.⁹

Материјални појам закона, како тврди Крбек, представља само једну подврсту формалног закона и може се корисно употребити само у оквиру овог појма. „Нема уопће никаквог смисла да се конструише такав појам закона у материјалном смислу ријечи, који би постојао и ван оквира закона у формалном смислу. С друге би се стране могли закони разврстати у извјесне групе на примјерице разликовати закони, који доносе неко опће правило од закона, који регулишу само неки индивидуални и

⁸ Ibid., 8.

⁹ Ibid., 13-14.

конкретни случај: закони, који задиру у правну сферу појединаца од таквих, који не прелазе границе управног организма и слично“.¹⁰

Коначно, анализирајући парламентарне акте без законске форме (акти избора парламентарних органа, чланова главне контроле, примање жалби грађана, анкетирање, резолуције...) и акте државног поглавара које он доноси у својству законодавног органа (продужавање буџета указом, уговори закључени са страним државама, акти амнестије и помиловања...), Крбек закључује да је „најконзеквентније сматрати те акте актима законодавне власти, а никако управним актима, излучити их досљедно из управног и уврстити у уставно право“¹¹

Разматрајући однос законодавне и управне државне делатности и, у следству тога, однос закона и управног акта, Крбек истиче да се код њиховог разграничења посебно види пуно значење негативне формуле појма управе јер у „двојбеним се случајевима има само испитивати, да ли се неки акт има сматрати актом законодавне власти и чим се нађе, да то није случај, подједно је и установљено да предлежи управни акт, односно управна дјелатност“¹²

На исти начин, Крбек прецизира и појам судства, при чијем се одређивању, по његовом мишљењу, морају одбацити све теорије које повлаче принципијелну и материјалну разлику. Судство, као једна државна делатност, идентично законодавству, је целина активности судова као посебне врсте државних органа.

Након анализирања и одбацивања низа материјалних гледишта о раздвајању управе и судства, која су прихватила и прецизирала њихове материјалне појмове ослоном на различите материјалне елементе, Крбек истиче да је разлика између управе и судства „само формалне нарави. Она се састоји прије свега у једној организационо-техничкој разлици. Независно од судских органа с једне и овисност управног органа с друге стране. И независност судског органа није апсолутна... Позитивно изражено, судца примењује правне норме по свом слободном судачком уверењу и стоји само под законом... Томе напротив постоји на подручју управне хијерархије право подјеливања налога или упута односно дужности удовољавања истима као и наредбама виших органа“.¹³

¹⁰ Ibid., 13-14.

¹¹ Ibid., 17-19.

¹² Ibid., 19.

¹³ Ibid., 26-28.

Но, поред ове битне разлике између судства и управе, изражене кроз независност судства и зависност управе, Крбек истиче и друге елементе раздвајања ових државних делатности. Тако тврди он, „главној формално-организационој разлици приступају и друге диференсе, које су више градуелне него ли принципијелне, више секундарне него ли примарне нарави. У првом реду процесуални прописи, који су код судства точно регулисани, док је код управе такво регулисање изворно било врло недостатно“.¹⁴

Након што је формулисао основне и друге елементе разликовања управе и судства, Крбек је приступио одређивању места одређених материја за које се одмах на први поглед, не може лако рећи где спадају – у судство или управу. Ово се превасходно односи на правосудну управу и управне судове, чије сврставање у неку државну делатност искључиво зависи од позитивног права, а чему треба приступити од случаја до случаја.¹⁵

Посебно је интересантан Крбеков став у погледу владе, као посебне врсте државних органа, и функције владе, као особене државне делатности (функције). Наиме, по мишљењу овог правног писца, влада је само тобожња четврта државна власт, а у ствари, она је део управе.

Тако, тврди он, „Када се говори о влади несмије се мислити на неку посебну државну власт која би била ван управне власти, већ само на начелно вођење читаве управе с њеног врховног мјеста и давање главних смјерница у опреци спрам судске и законодавне, а други пут извршавање управе по неким органима у опреци спрам владе као врховних органа управе... Код појма владе ради се само о једном разликовању унутар саме управе. Влади органи су врховни управни органи, као нарочито државни поглавица, министарски савјет и поједини министри. Но, сви они стоје унутар, а не изван управе“.¹⁶

Оценити теорију управе Иве Крбека, презентирану између два светска рата, са ове временске дистанце није много тешко. Прихватајући познато учење аустријске нормативистичке школе о немогућности прецизног раздвајања стварања и извршавања права, овај правни писац стао је на становиште да управа није и не може бити једна

¹⁴ Ibid., 30.

¹⁵ Иначе, Крбек управу правосуђа сврстава у управу, позивајући се на одсуство судијске независности код ње, а управне судове у судство, тврдећи да израз управни означава само једну врсту суда. О овоме више: наведено дело, стр. 31-39.

¹⁶ Крбек, И.: *op.cit.*, 61-62.

функција државне власти, већ само једна делатност државе. Од других државних делатности, по његовом мишљењу она се не може одвојити својом специфичном садржином, већ само органом који је врши. Тако је управа, по Крбеку, она државна делатност која се своди на укупност активности којима органи управе остварују своју надлежност. Штавише, овај аутор је отишао и корак даље прихватајући тзв. негативно одређивање управе, поткрепљујући га ставом да се садржина управе може само описати, не и дефинисати.

Могло би се рећи да основни недостатак теорије управе И. Крбека, као и свих концепција о формалном појму управе, лежи у чињеници да овај правни писац није водио рачуна о правној природи активности којом органи управе обављају своје послове и задатке. Тако је управа као једна државна делатност (не и функција) обухватила све активности органа управе како, ауторитативне, тако и неауторитативне. Тиме је Крбек формални појам управе свео на његову органску варијанту, а она је претпостављала прецизно позитивноправно уређивање врста државних органа и њихове надлежности, што је, како он сам запажа, дискутабилно кад је реч о влади и шефу државе, укључујући и активности које они врше.

Органски појам управе, као и других државних делатности, водио би закључку да су све активности органа управе, без обзира на њихову различиту природу, подвргнуте нормама једног правног режима, а то, свакако, није било тачно. Још мање би се могао прихватити негативан приступ одређивању појма једне државне делатности или функције, у овом случају управе, јер он не говори шта је управа, већ шта није законодавство и судство, а све под претпоставком да су законодавство и судство прецизно утврђени.

Но, речено не значи да ову и њој сличне теорије о формалном појму управе треба одбацити, нити да се може и сме негирати било какав значај формалних елемената за утврђивање садржине управе. Напротив, садржина управе мора се увек утврђивати ослоном и на облике испољавања активности које чине њену садржину.

Као и у периоду између два светска рата, југословенска правна теорија се и после Другог светског рата бавила проблемом броја и садржине основних државних функција. Следећи утабану стазу, југословенски правни писци су при одређивању појма управе кроз сопствена учења или концепције о управи провлачили владајућа схватања страних правних теоретичара о овом питању. Обзиром да је Југославија тек започињала са изградњом социјализма, њена правна теорија, а то се може рећи и за праксу, развијала се под огромним утицајем совјетске правне теорије и праксе.

За разлику од већине југословенских аутора, један број наших правних писаца прибегао је својим предратним ставовима при одређивању појма управе. У том погледу се посебно истицао управо Крбек, који и своју послератну концепцију управе гради на основним поставкама аустријске нормативистичке школе, изложивши је у два временска периода – од 1946. до 1953. и од 1953. до 1963. године.

Тако се, по овом правном писцу, без обзира на промене правног система Југославије, проузрокованих доношењем уставних и законских прописа од 1946. до 1953., појам управе могао и морао утврдити само на основу формално-органичких елемената. Материјални појам управе, тврдио је Крбек, и даље није могуће утврдити. Тако, истиче он, „ако се већ желе материјално разликовати облици државне дјелатности, онда је много правилније и систематичније – мјесто старог разликовања између законодавства, судства и управе – разликовати: доношење правног прописа, његово конкретно примењивање и контролу извршења... Поједине државне делатности или органи могу обухватити само једно од ово троје (искључиво или углавном)... Но, за управну дјелатност је међутим значајно баш то, да она обухвата све троје: она и доноси правне прописе, она их примењује и она контролира њихова извршења. Због тога се на тој подлози не може доћи до специфичног појма управе“.¹⁷

Ослањајући се на органички критеријум, Крбек закључује да у тадашњој југословенској држави има онолико државних делатности колико има врста државних органа. Истичући да ово разликовање државних делатности вреди само за одређени период, не за сва времена и да нема ништа заједничко са буржоаским разликовањем поделе власти, овај аутор као државне делатности наводи: вршење највише (савезне и републичке) државне власти, вршење локалне државне власти, делатност народних судова, делатност јавних тужилаштва и управну делатност. Сваку од набројаних делатности Крбек је одредио као целину активности једне врсте државних органа. Сходно томе, управна делатност је била одређена као целина активности органа управе.¹⁸

Не одустајући од својих предратних теоријских опредељења, овај правни писац свој формално-органички појам управе допуњава применом негативног критеријума. Тако, истиче он, за управну делатност је „према нашем саставу, одлучно да се ради о извршној дјелатности у том смислу, што је она формално и материјално

¹⁷ Крбек, И.: Основи управног права ФНРЈ, Загреб, 1950., 75-76.

¹⁸ Ibid., 76-77.

подчињена представничким органима. Садржајно на задовољавајући начин, та се дјелатност може – како данас ствари стоје – одредити само негативно. Управа би по томе значила ону државну дјелатност, која не спада у коју другу од напред наведених. Садржајно или материјално описивање управе нужно упада у гријешку, или да својим описивањем обухвати нашироку читаву државну дјелатност и не даје специфично обиљежје управне дјелатности, или да буде преуско и даде само одређени, типични дио управне дјелатности“.¹⁹

Коначно, и при раздвајању управе и судства, по мишљењу Крбека, може се и мора применити формално-органски елемент или елементи. У том смислу он истиче „Код тога је нарочито обиљежје судова независност, док су напротив органи државне управе зависни... Предњем приступају и друге разлике, које су више градуелне природе. У првом реду процесни прописи који су код судства размјерно много точнији и детаљније регулирани, него код управе... Судски прописи су у правилу садржани у законима, и то претежно у великим, јединственим класификацијама, док су управни прописи највећим дијелом разбацани у разноликој гомили правних норми... Једнако има и дискрециона оцјена управног органа шире подручје неголи оцјена суда“.²⁰

Обзиром да се концепција управе И. Крбека, презентирана у периоду између 1946. и 1953. године, није битно разликовала од теорије управе коју је формулисао између два светска рата, њој би се могле ставити све већ изложене примедбе. Штавише, ова концепција управе није имала ни потпуну позитивноправну подлогу. При њеном формулисању Крбек није анализирао, или није желео да анализира, специфичност правног система тадашње Југославије. Јер, да јесте, он управу не би одређивао као државну делатност, што је учинио, већ као функцију државне власти, што није учинио, а у складу са важећим уставним нормама.²¹ Могло би се рећи да се концепција управе И. Крбека, у овом периоду, није заснивала у довољној мери на анализи постојећег правног поретка, већ на теоријским моментима, односно на теоријском опредељењу аутора.

У периоду од 1953. до 1963. године југословенска правна теорија није презентирала неке нове идеје по питању проблема броја и садржине основних функција државе. Напротив, највећи број наших аутора остао је при својим, раније

¹⁹ Ibid., 96.

²⁰ Ibid., 96.

²¹ Видети: Устав ФНРЈ из 1946., посебно чланове: 49-51, 73-82, 85, 90-92, 96-99, 105-117, и 124.125.

изнетим, формално органским концепцијама управе. Њих су само у том моменту називали материјалним концепцијама, базирајући их искључиво на члану 2. Закона о државној управи из 1956. године.

За разлику од њих Крбек своје учење о управи није назвао материјалном теоријом, свестан чињенице да она то није ни била. Овај правни писац је спадао у малобројну групу аутора који су своје концепције управе отворено означавали као формалне или формално-органске.

Тако је, прилазећи проблему, а прилагођавајући своја теоријска опредељења измењеним политичким и правним приликама, Крбек тврдио да се не може „дјелатност државних органа социјалистичке Југославије једноставно свјести на законодавство, судство и управу“²², већ се њихова садржина мора утврђивати на основу активности које врше основне врсте државних органа.

То, по његовом мишљењу, захтева категоризацију основних државних делатности и главних врста државних органа.

Основне државне делатности, по Крбеку, су:

1. Законодавна функција и врховно државно руковођење, поверено Савезној народној скупштини и скупштинама република.
2. Функција доношења одлука и локално руковођење које врше скупштине локалних заједница.
3. Политичко-извршна функција, поверена Председнику Републике и Савезном и републичким извршним већима.
4. Управа, чије је вршење поверено извршно-управним и управним органима.
5. Деловање судства – редовних, привредних и војних.
6. Деловање Југословенске народне армије.
7. Посебна делатност јавног тужилаштва која се манифестује као обезбеђивање правилности извршавања закона.²³

Главни државни органи, који се, по његовом мишљењу, „не могу начелно одређивати према функцијама, већ по формално-организационим моментима“, били су :

²² Крбек, И.: Право јавне управе ФНРЈ, I, Загреб, 1960., 14.

²³ Ibid., 15-16.

1. Представнички органи народне власти, где спадају народни одбори и покрајинске, републичке и Савезна скупштина.
2. Политичко-Извршни органи који обухватају Председника Републике и извршна већа.
3. Извршно-Управни органи, у које посебно улазе савети републичких и народних одбора.
4. Органи државне управе.
5. Судови
6. Југословенска народна армија
7. Јавно тужилаштво.²⁴

Начин на који је Крбек извршио поделу државних делатности и негативан приступ одређивању појма управе, показују да се он ни у овом периоду није одрекао својих теоријских опредељења. Тако, тврди Крбек, управни послови „тако су многобројни и различни, нису се јасно одјелили и издиференцирали од других послова, да их не можемо обухватити прецизном позитивном дефиницијом. Та материја ни не мирује, већ је стално у покрету и мицању. Дјелатност управе се тешко описује, али се не да формално и позитивно дефинитати. Описивање је корисно, али треба имати на уму да се ради само о описивању које начелно допушта изузетке, а не о појму који искључује изузетке“.²⁵ При том, као пример описивања делатности управе, Крбек управо наводи члан 2. Закона о државној управи из 1956.

Пре него што приступи описивању управне делатности, Крбек истиче да се „управа не може уопће појмовно карактерисати као извршна функција те у томе наћи њено битно обележје, по чему би се она разликовала од других друштвених функција... Извршавање закона и других правних прописа врло је значајно и важно за управу, али тиме се не може искључиво дефинирати појам управе, већ дати само једна од најзначајнијих црта управе“.²⁶

Искључивањем извршавања закона и других прописа, као општег оквира за утврђивање садржине управне делатности, Крбек се у ствари вратио, боље рећи још једном потврдио, на своје полазно формално-органско учење о управи презентирано између два светска рата. Да је управа, по овом аутору целина активности органа управе

²⁴ Ibid., 16.

²⁵ Ibid., 8.

²⁶ Ibid., 17.

којима они реализују послове прописима утврђене надлежности показује сумарни приказ основних облика манифестовања управе по Крбеку.

Како је по својим облицима и садржају, тврди Крбек, „управна делатност врло богата и разнолика, те остварује одреда све државне односно опће друштвене задатке“, да би могла бити схваћена и да би била дата њена општа скица, „потребно је... дати начелно сумарни преглед разних облика управне дјелатности“.²⁷ А ти облици су:

1. Непосредна и посредна управа, односно делатност којом органи управе непосредно остварују одређене задатке и делатност којом они регулишу или надзиру туђу делатност.

2. Ауторитативна и неауторитативна управа, као вршење управних послова применом власти или без ње.

3. Помагање и ограничавање грађана.

4. Управљање и руковођење.

5. Издавање управних аката и вршење материјалних операција.

6. Издавање управних аката и доношење других правних аката.²⁸

Поред већ наведених недостатака теорије управе И. Крбека, који се могу ставити и овој варијанти његове концепције управе, ваља истаћи и неке недостатке који карактеришу управо треће презентирано Крбеково схватање управе.

Најпре, сумарни приказ основних облика управне делатности није целовит јер не обухвата све активности органа управе. Он само показује да се неке, додуше најчешће вршене, активности ових државних органа могу посматрати са различитих аспеката.

Затим, облици управне делатности које Крбек наводи нису у правном систему тадашње Југославије били обухваћени нормама једног јединственог правног режима. Овом правном писцу сасвим је било јасно да норме једног правног режима нису уређивале издавања управних аката и закључивање уговора од стране органа управе.

Такође, свестан чињенице да тадашње југословенско право не познаје правни режим чије би норме уређивале све активности органа управе, а које би по том основу могле чинити управну функцију, Крбек прибегава опробаном теоријском ослонцу – формално-организационом критеријуму, прецизније – вршиоцу активности.

²⁷ Ibid., 18.

²⁸ Ibid., 18.

Међутим, вршилац активности као критеријум за дефинисање управне функције у неким моментима постаје недовољно поуздан ослонац и за самог Крбека. Тако, објашњавајући разлику између судских и управних органа, он прибегава коришћењу и других формалних елемената (карактер прописа које примењују, степен вршења дискреционе оцене, примера ради), утврђујући, ослонцем на њих, само градуелне разлике између управе и судства, и предлажући да се, оценом ових елемената, у сваком конкретном случају утврди да ли је један државни орган суд или орган управе.²⁹

Коначно, вршилац активности као критеријум постаје потпуно неприхватљив за самог Крбека кад треба одговорити на питање – где спада управа правосуђа. Обзиром да је реч о пословима које врше судови, логично је било очекивати да ће их Крбек сврстати у судску делатност. Међутим, он их убраја у управну делатност, не зато што их не врше судови него органи управе, јер то није тачно, већ зато што, у овом случају, и сам Крбек одбацује формално-органски критеријум прибегавајући материјалним елементима.

Резиме

Иво Крбек, један од најистакнутијих југословенских правних писаца, своју теорију управе формулисао је у периоду између два светска рата.

Основу ове концепције чиниле су поставке аустријске нормативистичке школе о стварању и извршавању права.

Полазећи од оваквих теоријских основа, али и одредби важећег позитивног права, Крбек је формулисао формално-органски појам управе и других државних делатности.

Тврдећи да одређује искључиво појам модерне управе, овај правни писац прибегава употреби негативног критеријума при дефинисању управне делатности.

Управа је, по његовом мишљењу, онај големи остатак у државној делатности који врше органи управе, а који преостаје након издвајања законодавства и судства.

²⁹ Ibid., 190-201.

На Крбекову концепцију управе могу се применити све оне примедбе које се иначе стављају формалним и формално-органичким учењима о управи, посебно њиховим негативним варијантама.

Од својих теоријских опредељења Крбек није одступио ни у концепцијама управе које је презентирао после Другог светског рата, како до 1953. године, тако и доцније. Притом је своју теорију управе, а и других државних делатности, покушао да више или мање прилагоди измењеним правним и политичким условима, не одступајући од теоријске основе и правца, чак, у одређеним случајевима, и по цену заобилажења позитивноправних норми.

Nevenka Bačanić

ADMINISTRATION THEORY OF IVO KRBEC

Summary

I. Krbek formulated his formal and organic theory of administration in the period between two world wars with reliance on Austrian normativistic school of creation and exercising of law.

According to this author, who was supporter of negative criterium of administration activity defining, administration corresponds to that huge residuum in state affairs accomplished by administrative authorities, which remains after separation of legislative and judiciary branches.

Krbek did not step back from his theoretical conceptions of administration presented after The Second World War, as well, although he was trying to adapt such conceptions, with more or less succes, to changed legal and political conditions.

Key words: the idea of administration; administrative activity; administrative function; formal concept of administration; material concept of administration; organic concept of administration; negative criterium; administrative authority activity; legal regime of administration