



# АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Ратко Марковић

*Управно право*

(друго поправљено и проширено издање, „Слово“, а.д., Краљево 2002, стр. 625)

Зоран Томић

*Управно право (систем)*

(четврто дотерано издање, „Службени лист СРЈ“, Београд 2002, стр. 591)

## ДВА УЏБЕНИКА УПРАВНОГ ПРАВА

### I.

У живописном италијанском граду Болоњи, иначе најстаријем универзитетском центру на свету (универзитет *Alma mater studiorum* основан је пре хиљаду година, тачније 1088), средином 1999. године састали су се европски министри образовања и усвојили основе стратегије универзитетске реформе под насловом „Европска зона високог образовања“. У тој „Болоњској декларацији“, између осталог, налази се и пасус који се непосредно односи и на нашу земљу: „Врхунска важност образовања и образовне сарадње за развој и јачање стабилних, мирних и демократских друштава доживела је општу потврду, тим више ако се узме у обзир ситуација у Југоисточној Европи“.<sup>1</sup>

Наша земља је и званично укључена у овај процес од 2003. године, на основу раније усвојеног документа Министарства просвете и спорта под називом „Високо образовање у Србији – Стратегија реформе“<sup>2</sup>, у којем се као главни циљ (*mission statement*)

<sup>1</sup> Упореди: [www.aen.edu.yu](http://www.aen.edu.yu)

<sup>2</sup> Упореди: [www.sce-educoop.net](http://www.sce-educoop.net)

наводи: „Успостављање модерног система високог образовања у складу са Болоњским процесом“. У оквиру тог система, као конкретни задаци, између осталог, назначени су и следећи: повећање ефикасности система високог образовања у погледу смањења броја оних који одустају од студија, као и смањења дужине студирања; хармонизација система високог образовања са европским тенденцијама, са посебним нагласком на осигурање квалитета и увођење контролних механизма који ће осигурати висок ниво квалитета образовних исхода, наставе и истраживачког рада; успостављање релевантности наставних програма имајући у виду националне потребе и захтеве тржишта; укључивање студената као партнера у процес образовања итд.

Водећи правни факултети у земљи укључили су се у реформске процесе усвајањем нових наставних планова и програма академских и последипломских студија.<sup>3</sup> У том контексту, чини се да је прави тренутак да се у оквиру реформе наставног процеса „утврде стандарди који се односе на уџбенике и уџбеничку литературу“.<sup>4</sup> Као допринос овом настојању даће се приказ два (од три) актуелна уџбеника из управног права која се користе у настави и за спремање испита из овог предмета на Правном факултету у Београду (Р. Марковић, *Ујравно љраво* и З. Томић, *Ујравно љраво – систџем*),<sup>5</sup> посебно имајући у виду елементе садржинске и педагошке евалуације као што су мотивација аутора уџбеника, конзистентност основних теоријских претпоставки (модела) и актуелност (употребљивост) уџбеника за наставне потребе.

## II.

Ратко Марковић, *Ујравно љраво* (друго поправљено и проширено издање, „Слово“, а.д., Краљево 2002, стр. 625)

Уџбеник је систематизован у једанаест глава: 1. Управно право (стр. 11–74); 2. Управа (стр. 75–94); 3. Законитост управе (стр. 95–114); 4. Субјекти управе (стр. 115–198); 5. Однос органа државне управе са другим државним органима и са недржавним субјектима (стр. 199–226); 6. Послови управе (стр. 227–246); 7. Акти управе (стр. 247–288); 8. Општи управни поступак (стр. 297–466); 9. Контрола управе (стр. 467–506); 10. Управни спор (стр. 507–566);

<sup>3</sup> Упореди: Правни факултет у Београду ([www.ius.bg.ac.yu](http://www.ius.bg.ac.yu)); Правни факултет у Новом Саду ([www.ns.ac.yu](http://www.ns.ac.yu)); Правни факултет у Нишу ([www.ni.ac.yu](http://www.ni.ac.yu)); Правни факултет у Крагујевцу ([www.jura.kg.ac.yu](http://www.jura.kg.ac.yu)); Правни факултет у Подгорици ([www.pravnifakultet.cg.yu](http://www.pravnifakultet.cg.yu)).

<sup>4</sup> Упореди: [www.ius.bg.ac.yu](http://www.ius.bg.ac.yu)

<sup>5</sup> С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *Ујравно љраво*, друго измењено и допуњено издање усклађено са Уставном повељом државне заједнице Србије и Црне Горе и новим законодавством у Србији и у Црној Гори, „Савремена администрација“, Београд 2006.

11. Управноправни деликти (прекршаји) (стр. 567–610). На крају се даје списак коришћених и наведених књига (стр. 610–616).

У „Напомени уз друго издање“, између осталог, проф. Марковић наводи следеће: „Аутор је био пријатно изненађен бројем виших школа и факултета на којима је његово управно право прихваћено као уџбеник за студенте, као и чињеницом да се прво издање и после пуних седам година од појављивања још увек фотокопира (што закон не дозвољава) и из њега спремају испити. То га је обавезало да на другом издању темељно поради и, ево, после седам година студиозног рада он је припремио то друго поправљено и проширено издање свог Управног права. У њему је отклонио грешке (сопствене и штампарске) првог издања и обрадио теме којих у том издању није било настојећи да остане у оквирима своје концепције Управног права изложене у Претходној напомени првог издања“:

С тим у вези, у „Претходној напомени“ првом издању Управног права, проф. Марковић, између осталог, истиче: „У свом систему Управног права аутор је посебно настојао да развеје запажену аверзију студената према том предмету, то настојање изведено је прилагођавањем стила и концепцијом и избором тема. (...) У обради тих тема, аутор је, с једне стране, настојао да не претовари текст рогобатним и стерилним конструкцијама које су више у области духовног егзибиционизма него што имају везе са науком и праксом. С друге стране, аутор је настојао да на што мању меру сведе делове текста који су под ударом честих промена правних извора, како би избегао јадну судбину многих штива са овог подручја – да са изменом правних прописа постану макулатура“.

У поглављу „Управа као једна од правних функција државе“, проф. Марковић полази од следећег теоријског модела (стр. 75–77): „Управа је појава најтешње повезана са државном влашћу, тачније речено, она је израз те власти. Реч управа се више него и једна друга државна власт везује за државу. (...) Начин вршења државне власти регулисан је правним нормама, чија укупност формира правни режим сваке од функција државне власти понаособ. Тако се разликују правни режим законодавне, извршне и судске власти“ (стр. 75).

Међутим, у тексту који непосредно следи, проф. Марковић одступа од модела од којег сам полази (тј. да постоје само три функције државне власти: законодавна, извршна и судска), пошто наводи управу као посебну (четврту) функцију државне власти. Тако, „Управа је посебна грана државне власти. (...) То је власт решавања у тзв. управним стварима. Управа је власт решавања прерогативима државне власти и на основу закона о праву, обавези или правном интересу одређеног субјекта (странке) непосредном применом прописа у конкретној појединачној управној ствари. (...) Како извршење права укључује као *ultima ratio* (крајње средство) и примену физичке



принуде, то појам управне власти обухвата и примену физичке принуде у конкретним ситуацијама изостајања добровољног извршења права, тј. потчињавања праву“ (стр. 76).

Ова контрадикција теоријског модела управе код проф. Марковића манифестује се у томе што проф. Марковић садржински не разликује „управну“ од „извршне“ функције. Тако, проф. Марковић наводи: „За разлику од дуалистичких, тријалистичке теорије све државне функције деле у три групе: законодавну, извршну (управну) и судску). (...) Материјална или објективна подела и појам државних функција утврђују се с обзиром на садржину делатности којом држава остварује своје циљеве. Применом тог мерила, разликују се законодавна, извршна и судска функција“.<sup>6</sup> Дакле, према проф. Марковићу, управа је правна функција државне власти која је истоветна са извршном, али у исто време то је према проф. Марковићу „посебна грана државне власти“. Са овако контрадикторном концептуалном основом није могуће конструисати конзистентан теоријски модел управе и управне функције.

Битни недостаци полазног основа проф. Марковића према којем се управа дефинише искључиво као „функција државне власти“ манифестују се и у обради материје „Појам и обележја управног акта“ (стр. 249–256). Проф. Марковић наводи: „Управни акт се увек доноси ауторитативно. Њиме се као једностраним актом власти врши једнострано правно обавезивање. Управним актом управна власт нешто наређује, допушта или забрањује. (...) Непосредна последица ауторитативности управног акта су непосредна извршност и екстерност управног акта. Извршност управног акта значи да се обавезе из тог акта могу спровести принудним путем и против воље адресата акта. (...) Диспозиција из управног акта извршава се принудним путем, а не изриче се санкција за неизвршење обавезе“ (стр. 249–250).

Колико је тврдња проф. Марковића да је ауторитативност обележје сваког управног акта лишена основа, види се по томе што су изнети ставови потпуно беспредметни када се ради о управним актима којима се странци признаје неко право (које је сама захтевала). Тако, са теоријског становишта није могуће објаснити како се диспозиција управног акта има „извршити принудним путем“, ако је управним актом признато право (рецимо на пензију). Признато право (нпр. на пензију) странка не мора да оствари ако не жели, што значи да се диспозиција из оваквог управног акта, супротно ономе што тврди проф. Марковић, не може остварити принудним путем.

<sup>6</sup> Упореди: Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, „Јустинијан“, Београд 2003, стр. 197, 200.

Када се теоријске противречности и концептуални недостаци овог уџбеника проф. Марковића, по методи „cross-reference“ укрсте са критеријумима актуелности и усклађености текста са важећим управним и сродним законодавством у нашој земљи, уочавају се велика одступања. Може се рећи да уџбеник има озбиљне теоријске недостатке, као и да највећим делом није више актуелан. Тако се, рецимо, с једне стране опширно обрађује материја о укинutom Уставу СРЈ, неважећем Закону о државној управи, непостојећем Савезном уставном суду који решава сукоб надлежности у управном поступку, непостојећем Савезном суду који одлучује о правним средствима у управном спору, док с друге стране нема ни речи о државној заједници, новим законима о Влади, о јавним агенцијама, државним службеницима, заштитнику права грађана итд.

### III.

Зоран Томић, *Управно право – систем* (четврто дотерано издање, „Службени лист СРЈ“, Београд 2002, стр. 591)

Уџбеник је систематизован у три дела, са одговарајућим одељцима. Први део: Теоријска полазишта управног права (стр. 33–200): Увод; 1. Управноправна грана; 2. Управноправна наука. Други део (стр. 201–328): Главни субјекти и основна садржина управног рада према важећем праву на југословенском простору; 2. Основна садржина управног рада према важећем праву на југословенском простору. Трећи део (стр. 329–576): Контрола управног рада према важећем праву на југословенском простору: Уводне напомене; 1. Ток и управна контрола управног рада – управни поступак; 2. Судска контрола управе (управног рада). На крају се уместо списка правних извора и литературе дају: Напомена о избору најважнијих правних извора управноправне гране на југословенском простору (стр. 577) и Напомена о избору основне домаће и стране литературе са подручја управноправне науке (577), као и Регистар појмова (стр. 579–591).

У тексту „Реч пред четврто, дотерано издање“, између осталог, проф. Томић наводи следеће: „Ево, у зору 2002. године, нису још донети нови, бољи и уистину легитимни и демократски уставни текстови. Уосталом, ни даља судбина Југославије није извесна. Стога је ово издање нужно морало да буде претежно само 'дотерано', а не и целовито новелирано“.

Полазећи од констатације: „...не налазимо да је пресудно изјашњавање да ли је управа једино власт, или пак и власт и не-власт – него је одлучујуће који је главни инструментариј опредељујући за постизање управних циљева“ (стр. 62), у поглављу „Појам управе у значењу управног рада“ (стр. 62–65), проф. Томић говори о „управним инструментима као компонентама теоријско-правног појма управе“.

Тако проф. Томић, у свом карактеристичном (веома тешком) стилу, пише (стр. 63): „Правно предвиђени инструменти којима управа располаже за постизање предочених циљева бројни су и разнородни. Редовно су измешани. Поједини од њих су ауторитативног карактера – нормативно и материјално деловање са позиција јаче воље. Други су неауторитативни – нормативно и материјално пружање услуга без принуде, или/и двострано саглашавање при обављању појединих јавних послова (итд.). Али, док је неауторитативно поступање својствено како управи, тако и другим државним и вандржавним субјектима, па и самим грађанима, појединцима – дотле је ауторитативност била и остала особено знамење државног рада уопште, па и управног рада посебно. Због тога ће у појму управног рада и бити наглашена употреба ауторитативних правних инструмената, нормативних и материјалних“.

На основу тога, проф. Томић закључује (стр. 63): „Произлази да управни квалитет носе искључиво они правни инструменти који имају ауторитативну природу, а уједно су уперени на појединачне ванспорне животне случајеве (конкретне ситуације и одређена, или бар одредива лица). (...) Поменути управним циљевима и одређујућим примереним управним инструментима одређена је и главна садржина управе, управног рада. Она се своди на примену прописа у ванспорним појединачним ситуацијама“ (стр. 63).

И овде се примећује контрадикција у конструкцији теоријског модела. Код проф. Томића то се манифестује у томе што се управни инструменти одређују као компоненте теоријско-правног појма управе, а затим се ти инструменти „своде искључиво на правне инструменте који имају ауторитативну природу“, иако сам констатује да „правно предвиђени инструменти којима управа располаже за постизање предочених циљева бројни су и разнородни. Поједини од њих су ауторитативног карактера – нормативно и материјално деловање са позиција јаче воље. Други су неауторитативни – нормативно и материјално пружање услуга без принуде, или/и двострано саглашавање при обављању појединих јавних послова (итд.)“.

Као последица тога, појам „управног рада“ проф. Томића теоријски је противречан јер се, с једне стране, тврди да су „правни инструменти бројни и разноврсни“, дакле, и ауторитативни (позиција јаче воље) и неауторитативни (пружање услуга без принуде), а с друге се, без посебног образложења, изводи закључак да циљеви и инструменти „управног рада“ имају „искључиво ауторитативну природу“. Проф. Томић не даје објашњење због чега неауторитативни инструменти управног рада (које сам спомиње) не представљају компоненте теоријско-правног појма управе.

Битан недостак полазног основа проф. Томића манифестује се и у обради материје „Особине управноправног акта“ (стр. 278–281). Проф. Томић наводи (стр. 280): „Управни акт је свакад ауто-

ритативан и једностран, при чему нема значаја околност да ли је воља доносиоца законски компонована учешћем два или више органа (сложени или збирни акт), или не. Претходно у целини вреди и за управне акте који се доносе уз пристанак странке (...). За ауторитативност, као опште обележје управног акта, апсолутно је без значаја да ли је он у датом случају фаворабилан (пружа погодности, нарочито признавање, односно увећавање постојећих права, али и гашење, односно смањивање обавезе) или теретан (одређује, односно поопштрава обавезе, или пак умањује, односно одузима дотадашња права, и сл.)“.

Као што се види, проф. Томић ауторитативност управног акта апсолутизује и проширује је на оне случајеве где ауторитативности очигледно нема, јер није свако управно одлучивање ауторитативно. Тако, према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја (СГРС 120/04), на поступак пред органом власти „примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак“ (чл. 21). С тим у вези (чл. 15, 16), тражилац информације подноси писмени захтев органу за остваривање права на приступ информацијама, а орган је дужан да тражиоца обавести о поседовању информације или му стави на увид документ који садржи тражену информацију. Ако удовољи захтеву, орган „неће издати посебно решење, него ће о томе сачинити службену белешку“. Значи, орган је у управном поступку одлучио о захтеву странке (и „решио управну ствар“), а да при том није поступио као „власт која нешто наређује, допушта или забрањује“, већ као субјект који „грађанима пружа јавне услуге“.

Када се теоријске противречности и концептуални недостаци овог уџбеника проф. Томића, по методи „cross-reference“, укрсте са критеријумима актуелности и усклађености текста са важећим управним и сродним законодавством у нашој земљи, уочавају се велика одступања. Као и у претходном случају, може се рећи да и овај уџбеник има озбиљне теоријске недостатке, као и да највећим делом није више актуелан. Осим теоријских противречности, битан недостатак овог уџбеника је и у томе што упорно наглашава „југословенски простор“ (којег, наравно, нема), па су текстови као што су „улога и значај управноправне гране на југословенском простору“, или, „појам, врсте и генералне одреднице југословенског управног поступка“, или „ток и контрола управног рада према важећем праву на југословенском простору“ заиста депласирани.

#### IV.

На основу изнетог, чини се да се закључак сам по себи намеће. Приказ два актуелна уџбеника управног права – проф. Ратка Марковића, односно проф. Зорана Томића – показао је заправо да они, ни са становишта конзистентности теоријске конструкције основних појмова у тако значајној правној области као

што је управно право, али ни са становишта усклађености са важећим уставним решењима и управним законодавством, нису ни адекватни ни актуелни, и да као такви тешко да на основу „сопствене употребне вредности“ могу бити обавезна литература у настави и за студенте у спремању испита.

У контексту општих напора за „успостављање модерног система високог образовања у складу са Болоњским процесом“, ево и једног илустративног примера. У оквиру предмета Управно право на Правном факултету у Београду (што није увек случај са другим предметима), студенти могу да одаберу уџбеник по којем желе да уче и полажу испит. Ова околност посредно указују и на оцену квалитета одговарајућих уџбеника од стране студената, пошто студенти, по правилу, полажу код оног професора по чијем уџбенику спремају испит. Према једној статистици Правног факултета у Београду,<sup>7</sup> од три професора који су испитивали Управно право у назначеном периоду, од укупно 6.262 студента који су пријавили полагање испита из Управног права, код професора Р. Марковића изашло је укупно 176 кандидата (односно 2,81%), код професора Томића изашао је укупно 81 кандидат (односно 1,29%), а код трећег професора (С. Лилић) изашло је 1.294 кандидата (односно 20,66%).

Стеван Лилић