

**ДР ЗОРАН Р. ТОМИЋ: ОПШТЕ УПРАВНО ПРАВО –
ОРГАНИЗАЦИОНО, МАТЕРИЈАЛНО, ПРОЦЕСНО**

**Пето, скраћено и осавремењено издање, Правни факултет
Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и
информисање, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд,
2009, стр. 381.**

Др Мирјана Рађеновић*

Недавно се, у понудом богатом и пажњи привлачном „излогу књига“ Правног факултета Универзитета у Београду, појавио најновији уџбеник (пето, скраћено и осавремењено издање) редовног професора управног права, др Зорана Р. Томића, под нешто другачијим називом у односу на досадашња издања – *Опште управно право (организационо, материјално, процесно)*.

Како сам аутор у „Уводу“ наводи, књига је у поређењу са претходним издањем, обимом прилично редукована – „сажетије ... питкије и прегледније написана, ... ослобођена неких ... сувишних теоријских промишљања“, али конципирана тако да својом садржином кореспондира не само са новелираним наставним програмом предмета Управно право (општи дио) на Правном факултету Универзитета у Београду, него и са актуелним управноправним нормама, посебно значајним измјенама управног права, како Републике Србије, тако и других држава.

У складу са измијењеним насловом и придоданим поднасловом, структуру књиге, уз посебно издвојена „Уводна излагања“, чине четири дијела: I – „Темељи и оквири управног права“; II – „Управно-организационо право (Субјекти управног рада)“; III

* Редовни професор на Правном факултету у Бањој Луци

– „Управно-материјално право (Садржина управног рада)“; IV – „Управно-процесно право (Ток и контрола управног рада)“. Сваки од назначених дијелова састоји се из одређеног броја ужих тематских цјелина – одјељака, а у појединим одјељцима је предметна проблематика, према аспекту који сагледава, систематично и логички распоређена по још ужим сегментима – појединим одсјецима. Поред тога што су респектовани мјеродавни правни прописи, овај најновији уџбеник др Томића вјерно одражава и успјешно успостављену равнотежу у одабиру класичне и савремене домаће и иностране литературе, те управно-судске грађе која је консултована, односно коришћена.

На самом почетку, у краћем тексту – „прелудију“ за крупније, кључне дијелове, аутор нас најприје упознаје са мјестом и улогом управног права у друштвеној стварности. С обзиром да управа једнако брине, како о општим, јавним потребама и интересима, тако и о приватним, односно појединачним животним ситуацијама, особеним, „управним“ стварима грађана, правних лица и других колективитета и да у остварењу своје правно-политичке улоге, на основу и у извршењу закона поступа на различите начине – ауторитативно и неауторитативно, односно „наређује, ограничава, забрањује, надзире, утврђује, потврђује ... помаже, подстиче, овлашћује ...“, аутор у назначеном тексту, примјерено сврси коју жели постићи, маркира превасходне, надвишене циљеве управе и указује на основне друштвене и јавне вриједности које она својим функционисањем настоји реализовати.

Уз сликовито приказивање „практичне скице управног права“, односно једног примјера (управноправног случаја из свакодневног живота) кроз призму његове динамике, аутор уводна излагања употпуњује и уједно завршава текстом насловљеним – „Претходна појмовна одређења“, у коме се бави прецизним објашњавањем основних значења која се дају самом термину „управно право“.

У склопу првог дијела, посвећеног темељима и оквирима управног права, смјештена су два одјељка сљедећих назива –

„Управноправна грана“ (1) и „Управноправна наука“ (2).

Први одјељак, подијељен је на пет одсјека у којима аутор говори о: управи и управним односима као општем предмету управноправне гране (1); садржини управноправне гране (2); њеном мјесту у домаћем правном систему (3); улози и значају (4) и изворима управноправне гране у Србији (5).

Посматрано у цјелини, у побројаним одјељцима предочена проблематика је студиозно и темељно презентована. У њима се, аутору својственим, језгровитим стилем и стручним језиком објашњавају сва питања на која је потребно одговорити, да би се стекла заокружена, научно освјетљена представа о управи, управним односима и управноправној грани.

У оквиру првог одсјека – „Управа и управни односи као предмет управноправне гране“ – посебно интересовање побуђују, аналитичко-критичким приступом, сумарно представљена различита теоријско-правна поимања управе (у формалном и материјалном смислу), извучена из иностране и српске управноправне теорије (укључујући и концепције неких писаца бивше Југославије). Ништа мање, пажњу плијени и ауторово бриљантно, концизно и јасно „конструисање“ теоријско-правног појма управе. Ријеч је о појму који је у садржинском смислу нешто другачији од оних, у теорији већ представљених, а који би по мишљењу аутора „уз поштовање одређених доктринарних премиса, могао да буде употребљив и у садашњим правним приликама на домаћем простору“. Заступајући став – да би дефиниција управе требала да „пружи један прототип управе, да што је могуће верније и сажетије одслика супстанцу управе, њен дух и суштину“, као и тезу да се при осмишљавању те дефиниције треба имати на уму да је „научно вредније одредити у чему се управа претежно састоји“, него „како се превасходно испољава“, аутор се приклања материјалном, а не формалном схватању управе. За разлику од својих истомишљеника који при „развијању садржинског појма управе“ полазе од разних параметара, на које теорија ставља озбиљне примједбе, аутор се одређује за

„неговање“, у првом реду, тзв. „циљно-функционалног“ полазишта. Уобзирјујући компоненте за које налази да су битне за одређивање теоријско-правног појма управе (доминантне управне циљеве, основне инструменте – управноправне и управноматеријалне акте – којима управа располаже, садржину и главне категорије управног рада, као и резултате тог рада), сам „појам управе“ дефинише у новом, посебном значењу – у смислу управног рада. Код таквог доктринарног сагледавања, у односу на друга виђења, како наводи, није „пресудно изјашњавање да ли је управа једино власт, или пак и власт и невласт – него је одлучујуће који је главни инструментаријум одређујући за постизање управних циљева“. Своју оригиналну теоријско-правну концепцију управе – поновимо – у смислу управног рада, за коју каже да је „на средини – између рестриктивних (и формалних и материјалних) и екстензивних (и формалних и материјалних) гледишта“ домаће правне теорије, крунише прикладном дефиницијом управе, која одражава све кључне идеје које су га у бављењу конкретном проблематиком инспирисале и којима се при састављању исте руководио.

У овом одсеку садржана су и излагања о појму, врстама и облицима контроле управе. Зависно од тога да ли се „као контролни узор у први план ставља правна норма“ или не, с тим што се она ипак у неким аспектима „не може ни да игнорише“, др Томић прави дистинкцију између правне и ванправне контроле управе. Правну контролу раздваја на: контролу законитости и контролу цјелисходности (дискреционог одлучивања), метанационалну (у првом реду европскосудску) и националну или домаћу контролу, као и унутрашњу (управну контролу управе) и спољну контролу. За ову посљедњу констатује да се у правном систему Србије појављује у шест облика.

У дијелу текста о правној контроли управе, изузетну пажњу привлачи цјеловито и помно елаборирање о појму, основним карактеристикама, задацима и поступању самосталног и независног државног органа – Повјереника за информације од јавног значаја, тим више што је посриједи модалитет „специјалне

спољне несудске правне контроле“, који је у праву Републике Српске организационо и функционално другачије постављен.

У истом дијелу, одређени простор поклоњен је и разматрању уставно-судске контроле која се (путем уставне жалбе) остварује када су искључени, односно исцрпљени други облици правне заштите основних слобода и права. Како је у питању специфична контрола која је у нашем домаћем праву, уз испуњење нешто другачијих услова, осигурана у управносудском поступку, сувишно је говорити о значају страница које су посвећене овој контроли.

Будући да окосницу цијелог уџбеника, поред управе, чине и особени односи који се у вези са управним радом успостављају – „управни односи“, аутор зналачки, кроз аналитичко промишљање, свестрано говори и о њима. Тиме заокружује први одсјек.

У сљедећим одсјецима: 2 – „Садржина управноправне гране“ – аутор се, на релацији могућег поимања управног права на управно право у ширем и ужем смислу, бави (полазећи од критеријума истородности његових норми) пројектовањем доктринарно прихватљивог општег концепта управног права, структуром управноправне гране, односно (ослањањем на јаче аргументе) систематским разврставањем, груписањем управноправних норми у Србији, домаћим и иностраним управним правом, као и условно формираним управним правом Европске уније; 3 – „Мјесто управноправне гране у нашем правном систему“ – безрезервно прихватајући мишљење мањег броја домаћих теоретичара о потреби и могућој диоби права на „јавно“ и „приватно“, убједљивим разлозима указује на „јавноправне црте управног права“ и детаљно објашњава, те подробно коментарише однос управног и других грана права; 4 – „Улога и значај управноправне гране“ – освјетљава важност, не само „квантитативне (бројчане) и „квалитативне“ (смисаоне) улоге и значаја управноправних норми (с тим што другонаведenu улогу и смисао условно раздваја и посматра, како на јавном, тако и приватном плану), него и теоријске и практичне; 5 – „Извори управноправне гране у Србији“ – продубљено, користећи

као упориште углавном домаће позитивноправне прописе третира појам, класификацију и општа обиљежја („бројних и расутих“) извора управног права.

„Управноправна наука“ – тема је другог одјељка напријед разматраног (првог дијела) штива др Томића. У њему се теоријски исцрпно обрађују: предмет управноправне науке („управа и управни односи у оном дијелу ... у којем су регулисани управноправним нормама“), њен циљ, садржина и метод. Споменута питања се у својим битним одредницама мање или више подвргавају критичкој оцјени и поводом истих заузимају се самостални и научно поткријељени, исправни ставови.

Приказом настанка и (временски и просторно неуједначеног) развоја управноправне науке и прегледом новије респектабилне иностране управноправне књижевности, као и домаће, из ранијег и садашњег времена, овај одјељак се допуњује, а понудом скице једног савременијег – у односу на досадашње – другачијег система управноправне науке (чија је „шира и потпунија верзија ... сам садржај“ књиге коју приказујемо) и давањем, у виду закључака, одговора на многа важна питања односа управноправне науке и ванправне (емпиријске) управне науке, и завршава.

Преостали дијелови: II – „Управно-организационо право (Субјекти управног рада)“; III – „Управно-материјално право (Садржина управног рада)“; IV – „Управно-процесно право (Ток и контрола управног рада)“ неједнаког су обима и са структуром уобичајеном за универзитетске уџбенике управног права. У њима се говори о: државној управи у Републици Србији – уопште и према важећем праву; функционално и територијално децентрализованом недржавној јавној управи; актима јавне управе; управним пословима; одговорности за штету од управног рада; управном поступку (току и управној контроли управног рада); управно-судском поступку (судској контроли управног рада – управном спору).

Као и претходна, тако и сва релевантна питања горе поменутих ужих цјелина управног права, др Томић по утврђеном

реду сагледава синтезом позитивноправног и доктринарног приступа (комбинујући га са мјестимичним освртима из упоредног права, као и правном праксом) – ширином и дубином коју диктира правна природа, комплексност, улога и значај истих, али и потреба да се задовоље основни истраживачки захтјеви – стекну потпуна и правилна сазнања о њима. У истраживању и приказивању неких тематских јединица из оквира споменутих ужих цјелина, по нашем мишљењу, читује се нарочита заслуга писца.

У том смислу, најприје би издвојили писање о управним уговорима: појму, моделима у упоредном праву, правној природи, значају и улози. По питању правне природе управних уговора и разних контроверзи које се у вези са њом јављају, аутор прво, из угла важности јавног интереса, пореди (по разним тачкама) управне и остале уговоре и на јединствен начин објашњава резултате до којих долази, а затим, консеквентно закључцима које тим поводом заузима, одговара – да је „управни уговор, или би барем требало да буде (и у нашем праву), засебан правни институт, мање-више нарочитог правног устројства“. У погледу значаја и улоге управних уговора износи тврдњу да „управни уговор – тамо где постоји – својим радијусом, попуњава не малу празнину између једностранних аката власти и приватноправних уговора“, односно да „има пуно оправдања за његову мисију подесног и комфорног средства“, због чега би „управноправна природа управног уговора ... и његов ореол релативно аутономног јавноправног инструмента требао да буде потврђен, односно одражен прикладном правном регулативом“.

Такође се издваја и прецизна разрада управноправног акта (управног акта), посебно његовог круцијалног садржинског обиљежја – „управне ствари“, која се поима као „појединачна ван-спорна животна ситуација од јавног интереса коју је на основу закона неопходно непосредно и конкретно правно уредити, односно корективно усмерити њено правно уређивање“.

Напоследјетку, као посебан допринос науци управног права, забиљежимо и ауторове „напомене о управном спору у упоредном

праву“ (тзв. англо-амерички и француски модел судске контроле управе) и, у односу на схватања других теоретичара, нешто ширу категоризацију управног спора у домаћем праву.

На крају, сводећи утиске, можемо да кажемо да у укупној научно-литералној вриједности која се приписује овој публикацији, велико учешће имају пишчеве самосталне, непристрасне стручне поставке и сугестије, испрена полемисања и маестрално осмишљени, разборити сажети. Све у свему, уџбеник *Опште управно право* др Томића (искључујући било какву панегирику), по свим епитетима који му се заслужено дају и укупно стеченим – величанственим – импресијама, сврстава се међу радове који чине врх српске управноправне науке. Због свега реченог, свесрдно га препоручујемо заинтересованој научној и широј јавности.