

Celine Wiener VERS UNE CODIFICATION DE LA PROCEDURE
ADMINISTRATIVE. Préface de Raymond Odent, Paris, 1975, presse
universitaire de France, 454 str.

У првом делу књиге писац излаже појам и значај управног поступка. Указује на објективне тешкоће које отежавају кодификацију као и на предности кодификације и, најзад, излаже историјски развој кодификације у појединим земљама. На крају дати су текстови кодификованих управних поступака у упоредном праву као и неки нацрти припремљени за кодификацију управног поступка.

Излажући појам и значај кодификације управног поступка писац је углавном истакао да управни поступак има два циља: 1. да пружи одређену гаранцију странкама и да управни органи у поступку што мање аутократском, доносе непристрасне и разумне одлуке, и 2. да обезбеди управи што боље услове за вршење њене функције (стр. 18). Поред тога истиче да управни поступак мора обезбедити странкама увид у списе предмета и да управни акт мора садржати образложење (стр. 21). Посебно истиче потребу претходног консултовања са странком путем анкете, на пример у вези са урбанизмом, учешћем у изради плана и др. (стр. 23 — 24). Излажући значај нормирања управног поступка, писац указује да је још 1918. године Леон Блум истицао: „Ми смо више од једног века народ којим се управља”. Стога писац и подвлачи: „Данас смо још више” (стр. 27) и то из разлога што је нестао либерални појам неутралне државе и замењен све већим развојем интервенционизма (национализација, планирање привреде и др. — стр. 27). Стога су, према мишљењу писца, потребне процесне гаранције не само због тога што управа одлучује већ што много одлучује (стр. 28). Поред тога истиче: изгледа да постоји готово општа сагласност да се присуствује већ неколико година запаженом преображају идеја о делатности управе које јачају све више тенденције увођења управног поступка (стр. 28). О томе се говори готово на свим међународним конгресима за управне науке. И француски Државни савет, према речима државног саветника М. Летурнера (М. Letourneur), „све више прилагођава судску праксу преображају атрибуција државе... да би грађанима обезбедио што ефикаснију заштиту од све већег залажења јавне власти у њихове интересе и делатности”. Посебно се указује да Државни савет Француске, у тежњи да грађанима обезбеди што ефикаснију заштиту, контролише не само законитост већ и метод који је управа примењивала у одлучивању (стр. 28).

Писац истиче да је Врховни управни суд у Бечу, још у почетку овог века у том предњачио, али је сад опште прихваћено у управносудској пракси да управа не врши своју делатност само на основу закона: она мора још саображавати своју делатност с обзиром на скуп неписаних правила, којима је циљ да умери употребу власти коју има управа. Врховни суд Сједињених Америчких Држава је такође прокламовао да је „историја слободе у добром делу историја проучавања процедуралних гаранција” (стр. 29). Такође у том смислу и Државни савет Француске, у устаљеној својој пракси, захтева примену одређеног минимума поступка у делатности управе, тако да се због повреде поступка све више ниште управни акти. Поред тога, Државни савет чак ништи аутономне уређења Владе по Уставу од 1958. године ако нису сагласне основним начелима права (стр. 29). Писац посебно наглашава да се у Француској припрема систем нових процесних гаранција које су везане за развој информатике (стр. 29). Тенденција развоја управног поступка толико се шири да се данас не би требало плашити да неће бити процесних правила већ да ће их бити и то много и разноврсних.

Ако се потребе за подвргавање управе одређеним процесним правилима не оспорава, проблем систематизовања односно кодификације често изазива опречна мишљења, јер има гледишта да би кодификован поступак створио искувише круте оквире за рад управе (стр. 31). С обзиром да постоји судска контрола рада управе, противници кодификације поступка сматрају да није потребно прихватити ову кодификацију јер је довољна судска контрола, која уједно својим одлукама даје и одређене директиве за метод рада управе (стр. 32).

Писац даље истиче да нико не спори изванредну улогу управног судства у подвргавању управе праву али је допуштено сумњати да само судска контрола може бити решење које потпуно задовољава јер и судска контрола има своје границе: има више управних аката који не подлежу судској контроли. С друге стране, судска контрола рада управе је накнадна што доводи често до ситуација које се никако не могу исправити. Наводи се као пример управни акт о забрани збора, штрајка или забрани новина. Уколико се поништи управни акт о забрани, често ова судска одлука може бити само морална сатисфакција јер се збор стварно није одржао, инкриминисани чланак у новинама неће стићи до читалаца, тако да се ова судска одлука о поништају таквог акта, како је добро речено, стварно своди само на улогу моралног цензора управе јер судска одлука о поништају управног акта у том случају интервенише сувише касно да би имала ефикасно дејство које се од судске одлуке очекује (стр. 32). Посебно се истиче пример неефикасности судске одлуке ако се по тужби странке поништи акт о дозволи градње фабрике у близини куће односно стана странке, ако ова судска одлука буде донета пошто фабрика буде сagraђена (стр. 33 прим. 1). Стога се истиче да накнадна судска контрола рада управе често само прокламује правду (стр. 33). Истиче се да скуп свих одлука Државног савета свакако већ и сада указују у чему грешу управа и како би морала одлучивати, тако да пракса Државног савета, на одређени начин, утиче на управну праксу па се може сматрати као да је управносудска пракса судом кодификовала

готово цео управни поступак. Стога многи писци истичу да законодавац ништа не би могао додати том поступку који је изградила управносудска пракса (стр. 33). Међутим, писац истиче да су правила управног поступка која је изградила управносудска пракса недовољно приступачна. Често ова правила остају позната у уском кругу. Ниједан службени лист не објављује управносудске одлуке. Једини публицитет ове одлуке добијају преко правних теоретичара и у специјализованим збиркама судских одлука које се слабо читају изван круга уско специјализованих стручњака (стр. 33). Стога писац истиче гледиште проф. Ведела: „Није контрадикторно дивити се изванредној конструкцији изграђеној од управног судства и једновремено мислити да је можда дошло време у коме кодификација постигнутих резултата не би била непотребна” (стр. 33). Писац посебно указује да ту нема контрадикције већ је то логична последица и да би правила поступка морала представљати организовану повезану целину (стр. 34) коју не може сасвим постићи управно судство јер одлучује од случаја до случаја, и да би стога била потребна кодификација управног поступка. Писац указује да у Француској још увек постоји отпор кодификацији управног поступка јер отежава ефикасност рада управе. Стога истиче да је не само опасно већ и неосновано, мада, на жалост, сувише распрострањено мишљење, да се законитост супротставља ефикасности (стр. 34). Посебно писац истиче: ако фетишизам форми штети ефикасности, арбитрерност и неред, као последица одсуства формалних правила, сигурно исто толико штете ефикасности (стр. 35). Ту писац истиче речи проф. Ривероа: „...доктори ефикасности исувише често заборављају да нема ефикасности у хаосу и да хаос почиње кад нема правног правила и свако почиње да се влада опасним импулсима свог креативног генија” (стр. 35, примедба 1). Писац такође указује да кодификација управног поступка нема циљ да утврди детаље јединственог поступка који би се примењивао за све случајеве, већ да утврди методологију која даје општа правила за делатност управе. Писац има у виду да је одређена управна делатност већ регулисана посебним законским текстом, јер посебан карактер те делатности захтева посебан поступак али сматра да би и у том случају општа правила управног поступка била допунска правила (стр. 36).

Писац се залаже за кодификацију управног поступка и то стога: 1. што би правила поступка била објављена па се нормално не би вређала због незнања; 2. поступак би био утврђен па према томе обезбеђивао континуитет; 3. поступак би био јединствен и тако обезбеђивао једнакост понашања управе према странкама. Ова три фактора, по мишљењу писца, свакако су услови за сигурност правног саобраћаја (стр. 39). Писац такође истиче да је кодификација поступка средство којим се повећава заштита права странака (стр. 39). Писац не спори да заштита права странака може постојати и без кодификације, посебно у земљама где је таква традиција, али истиче да се и у земљама са таквом традицијом, као на пример у скандинавским земљама, кодификација управног поступка не сматра непотребном (стр. 40). С друге стране, писац истиче да правила кодификованог поступка претпостављају и олакшавају активност службеника управе (стр. 41). Кодификација управног поступка утицала

би на рад управе у целини јер би убрзала рад управе, која би имала утврђена правила поступка и била ефикаснија и мање зависила од директива виших органа, јер се у пракси запажа да извршни органи захтевају директиве кад год им се чини да од надлежних виших органа није детаљно утврђена линија њиховог понашања (стр. 42 — примедба 2).

Иако се залаже за кодификацију управног поступка писац истиче да инстанциона контрола путем жалбе у управном поступку свакако, на одређени начин, обезбеђује права странака, али да би контрола рада управе била што потпунија и ефикаснија, неопходно је да буде и контроле од стране органа изван оквира управе односно да контролу врше судски или квази судски органи (стр. 54). Писац указује да је одсуство ове судске контроле, или минимална судска контрола рада управе, и допринело да су се у неким земљама после овог рата кодификовала правила управног поступка (страна 54). Писац подвлачи да кодификација управног поступка смањује незаконитости али не може их сасвим уклонити јер то зависи не само како ће се поступак примењивати већ и да ли постоји и судска контрола рада управе (стр. 54). Писац посебно подвлачи да је за успешно примењивање кодификованог управног поступка неопходан услов образовање кадрова који ће примењивати поступак. Указује, такође, да је поред професионалног образовања неопходно и деонтолошко формирање кадрова, јер кодификовани управни поступак мења однос странке и службеника управе. Кодификација управног поступка био би према писцу један корак више ка демократизацији управе али није само то довољно. Напротив, ничему не би допринело да се кодификованим управним поступком свечано признају права странака ако ова права не би била поштована у пракси или би била поштована само у безначајним управним стварима које не улазе у област у којој ауторитативне власти задржавају за себе широка дискрециона овлашћења, на пример, при издавању пасоша, контроле штампане и усмене речи. Писац подвлачи да кодификовани управни поступак не постиже свој циљ ако се странке не смеју користити правним средствима у управном и управносудском поступку у страху од могућих репресалија од стране управног органа. Писац истиче да у одсуству политичке климе која не би поштовала личне и колективне слободе, кодификовани управни поступак може бити само алиби за јавну власт односно у најбољем случају фасада која странкама може пружити само моралну сатисфакцију (стр. 57). Иако се залаже за кодификацију управног поступка писац истиче да не би требало очекивати да је она општи лек против свих незаконитости, већ омогућује да се пређе последња етапа у процесу либерализације управе али под условом да и остали друштвени фактори омогућују подвргавање управе праву. Посебно писац истиче да судбина ове кодификације зависи у великој мери од оног што они који управљају желе да она буде: прави инструмент за заштиту законитости и права странака или само привидан напредак. Према писцу, ту је политички основ овог проблема који се мора имати у виду кад се оцењују резултати постигнутих искустава у иностранству (стр. 57).

У трећем делу своје књиге писац излаже искуства која су постигнута у другим државама са кодификацијом управног поступка. Дат је

прво историјски развој прихватања кодификације по појединим државама како пре тако и после другог светског рата. Дата је прегледно и сажето и анализа свих кодификованих управних поступака и укаzano на сличности и разлике појединих управних поступака у упоредном праву. У последњем делу књиге дати су преводи текстова управних поступака у Аустрији, Швајцарској, Савезној Републици Немачкој, Сједињеним Америчким Државама, Норвешкој, Шведској, Пољској, Чехословачкој, Југославији, Мађарској, Бугарској, Шпанији и Грчкој а такође су дати и неки делови текстова управног поступка у Јапану, Холандији и СССР-у. Уз ове текстове изложена су и сажета објашњења о настанку и развоју управног поступка у појединим земљама. На крају дата је сажета библиографија која се односи на материју управног поступка.

Ова монографија о управном поступку у упоредном праву врло је савесно обрађена како по својим начелним ставовима о потреби кодификације управног поступка, тако и одлучним ставом да није довољно само извршити кодификацију већ је потребно да управни органи поштују правила кодификованог управног поступка у „политичкој клими“ која обезбеђује странкама да без страха користе правна средства за заштиту својих права. Посебна вредност овог рада је указивање на сличности и разлике управних поступака у упоредном праву. Поред тога, ваља поменути да се писац аргументовано али храбро zaloжио за кодификацију управног поступка у Француској, посебно стога, што још увек у Француској преовлађује гледиште које се супротставља овој концепцији. Сумњу у целисходност кодификовања управног поступка у Француској истакао је чак у предговору ове књиге и истакнути француски правник Рејмон Одан (Raymond Odent) члан Државног савета Француске и председник Секције за управни спор у Државном савету. Управо ова чињеница указује на вредност ове књиге којој писац предговора, иако противник кодификације управног поступка, одаје признање али начелно сматра да сваки писани поступак, а посебно управни, убрзо мора постати „склеротичан“ јер писано право неће допустити да се сходно еволуцији у околностима набу одговарајућа решења која су у управној пракси француског Државног савета могућа, јер нема кодификованог управног поступка.

Ова студија о проблемима кодификације управног поступка истиче се изванредном документацијом и великом теоријском ерудицијом писца и његовим познавањем ове материје у упоредном праву и стога може бити од изузетне користи за ближе упознавање проблема управног поступка.

На крају ваља такође истаћи да је писац сажето и објективно приказао развој управног поступка у југословенском праву (стр. 265—268) и да је заједно са г. Марк Бидаром (Marc Gjidara) са успехом превео на француски језик цео југословенски Закон о општем управном поступку.

Д. Б. Денковић