

*Мр Лука Драгојловић — Милован Михајловић: КОМЕНТАР ЗАКОНА О УПРАВНИМ СПОРОВИМА СА СУДСКОМ ПРАКСОМ И РЕГИСТРОМ ПОЈМОВА*, „Савремена администрација”, Београд, 1977, стр. 218.

Услов да се правна наука, правна пракса и квалитет законодавства у једној земљи развијају јесте постојање не само продубљених теоријских студија већ и добрих коментара закона, нарочито тзв. системских закона. Коментарисати један закон значи протумачити га, утврдити његов прави смисао што је, нема сумње, најфинија и најсложенија правна операција. Но, коментарисати закон, исто тако значи критички се према њему односити са становишта законодавне политике једне земље, што укључује могућност прекоревања законодавца и сугерисања бољих законских решења (коментарисање *de lege ferenda*). Сав тај посао коментарисања закона, да би се успешно обавио, захтева поседовање теоријских знања, великог искуства у примени закона и вештине и дара за тумачење права, које се не може просто научити. Изгледа да се у нашој земљи схватило од каквог су све значаја коментари закона, јер њихов број стално расте, мада не, у пропорционалној сразмери, и њихов квалитет. Тако смо, непосредно по доношењу Устава СФРЈ од 1974. године, добили и стручно објашњење Устава, прво у социјалистичкој Југославији (у капиталистичкој Југославији постојао је Коментар Устава од 1931. године од Л. М. Костића). Закон о управним споровима био је, од доношења (1952) до данас, предмет коментара више аутора. То важи и за нови Закон о управним споровима, који је ступио на снагу 1. јула 1977. године.

Идеја управног спора, тј. потчињавања рада управе судској контроли законитости, означава један од преломних момената у развоју законитости. Остварењем ове идеје управа, која је по природи свог посла склона ексцесима незаконитости, интровертности и изолацији, подводи се под право и обелодањује свој рад. Због тога је институт управног спора досад најпотпунији гарант законитости рада управе. Социјалистичка Југославија била је прва социјалистичка земља која је увела управни спор, што је било у вези са правцем изградње социјализма за који се Југославија била определила. Управни спор значио је једну у низу ефикасних мера у процесу дебиروقратизације и јачања одговорности управе. Одговорне и друштву лојалне управе нема ако сама управа има коначну реч о свом раду. Исти смисао и исто оправдање институт управног спора има данас у условима развијеног социјалистичког самоуправљања. Због тога се и сваки покушај који тежи да допринесе остварењу смисла, слова и духа Закона о управним споровима (ЗУС-а) у пракси мора оценити као прилог и допринос остварењу основних начела на којима се заснива политички систем социјалистичког самоуправљања, али и као допринос развоју наше правне теорије и праксе.

Коментар Закона о управним споровима Л. Драгојловића и М. Михајловића резултат је двојице аутора који су стекли драгоцено вишегодишње искуство у примени овог Закона (иако садржи и нове одредбе и институте, нови Закон преузима многа решења старог закона у управ-

ним споровима). Њихова тумачења морају се због тога респектовати, јер су она плод не само теоријских знања о овом институту, већ и аутентичног познавања праксе (а делом, свакако, и креирања праксе), као и проблема у примени Закона.

У свом коментару аутори су, најпре, у облику уводног објашњења, изложили суштину идеје управног спора и облике њене реализације у свету, у појединим подручјима која су касније образовала Југославију, као и у капиталистичкој и социјалистичкој Југославији. Потом су прешли на коментарисање појединих чланова Закона држећи се следеће његове систематизације: Основне одредбе (чл. 1—5); Управни спор (чл. 6—17); Надлежност и правна средства (чл. 18—22); Поступак (чл. 23—61); Обавезност пресуда (чл. 62—65); Посебне одредбе (чл. 66—76); Прелазне и завршне одредбе (чл. 77—80).

По заокружености и дубини обраде превазилазе карактер коментарисања и добијају карактер читаве мале студије коментари следећих чланова Закона: чл. 1 (оправдање и циљ управног спора); чл. 6 (предмет управног спора); чл. 10 (основи покретања управног спора); чл. 19—21 (правни лекови у управном спору); чл. 39 (начин решавања управног спора); чл. 62 (обавезност пресуда) и чл. 66 (захтев за заштиту слобода и права зајемчених уставом).

После коментара појединих чланова Закона, следи регистар законских појмова и библиографија. Регистар законских појмова је веома студиозан, аналитичан и погодан за поуздано и брзо обавештење корисника о законском појму који га интересује. Напротив, библиографија није ни изблиза потпуна, а библиографске јединице нису исписане према јединственом мерилу, са нетачним су навођењем звања и титула (када се већ усвојио тај принцип) аутора. Уз то, и овај део књиге, као и књига у целини, обилује штампарским грешкама.

Коментар Закона о управним споровима Л. Драгојловића и М. Михајловића може се оценити као врло успешно остварење у том роду правне књижевности. Аутори добро владају правилима тумачења закона и стваралачки их примењују, са смислом и осећањем. Примери из судске праксе увек се излажу на правом месту, када треба попунити правну празнину или одстранити двосмисленост или евазивност стилизације законске одредбе. Исто тако, на правом месту, аутори прибегавају примени одговарајућег средства тумачења, а као пример истичемо веома успешне облике историјског тумачења. Ауторима је пошло за руком да, у целини гледано, успоставе један функционалан и пропорционалан однос између стварног тумачења (егзегезе) одредаба Закона и пуке парафразе тих одредаба (која је, на жалост, у многим нашим коментарима закона честа).

Коментару се може пребацити да није имао одређену критичку дистанцу према одредбама Закона. Коментатору нису, као што се мисли, везане руке, у том смислу што он мора пошто-пото да образлаже и оправдава законска решења. Коментарисати закон не значи бити закључан у кавезу његових решења. Напротив, коментарисање закона повод је и за основано критиковање његових решења и могућност за укази-

вање на боља решења. А повода за такав однос према Закону о управним споровима било је и штета је што су аутори коментара одолели таквим изазовима. Исто тако, приликом коментарисања извесних чланова (нпр. чл. 3, 18. и сл. ЗУС-а) било би добро да су, поред других савезних закона, били узимани у обзир и оговарајући републички и покрајински прописи, како би се организациона решења управног спора сагледала у СФРЈ у целини, а не само у федерацији. Иначе, изузимајући ову примедбу, сматрамо да је позивање на друге прописе било у циљу систематског тумачења (што је било ређе) било потпунијег објашњења респективне законске одредбе (што је било чешће) дозирачно у оптималној мери, тако да аутори приликом тумачења института управног спора нису били сапети само одредбама матичног закона.

На крају, можемо закључити да ће коментар Закона о управним споровима Л. Драгојловића и М. Михајловића корисно послужити и теорији и пракси, посебно у дограђивању, републичким и покрајинским прописима, многих института и одредаба новог Закона о управним споровима, гледајући са становишта поделе нормативне надлежности у овој области између федерације, с једне, и република и аутономних покрајина, с друге стране.

*др Ратко Марковић*