

*Jean Rivero-Jean Waline, DROIT ADMINISTRATIF, Dalloz, Paris, 1992, 448 стр.*

I. Четрнаесто издање овог већ класичног уџбеника француског управног права садржи материју која представља општу теорију Управног права Француске и сачувало је све своје одлике. Професор Риверо у овом уџбенику, као и у другим својим делима, посебно се истиче својим реалистичким посматрањем односа и појава у друштву и тежњом за јасним теоријским објашњењима. Основни став проф. Ривероа, у погледу састављања система излагања управног права, остаје увек исти и изражен је веома јасно: "Управно право може извршити своју друштвену функцију само ако је разумљиво и приступачно. То захтева, супротно правном егзистенцијализму, и поред свих тешкоћа за остварења својег задатка, улагање напора да управно право има свој складно састављен систем" (стр. 29, бр. 32).

То је управо одлика овог уџбеника. У свим другим својим делима, посебно у делу "Les libertés publiques", као и у другим значајним чланцима, проф. Риверо излаже увек низ сложених теоријских питања савременог управног права и даје своја документована гледишта, која указују да управно право мора бити одраз подвргавања управе праву. Та се његова одлика документованог и јасног теоријског излагања запажа на свакој страни овог уџбеника (1).

II. С обзиром на то да је проф. Риверо један од стубова реалистичке теорије управног права Француске, пре даљег указивања на значај овог дела указао бих, сажетим текстом проф. Ривера, на његов став о основу управног права Француске, који може бити од користи за размишљања о основама нашег управног права.

Као што је познато, још од првог издања овог уџбеника, професор Риверо је истицао да је француско управно право засновано углавном на пракси посебног Управног судства, што је изазвало тежњу теорије управног

(1) Сажети садржај овог уџбеника је следећи: Уводна напомена (с. 1-2); општа библиографија (3-8); дефиниција и појам управе (9-11); појам Управног права (12-16); Управно право и Наука о управи (16-17); Историјски развој француског режима управе: фактори и резултати еволуције Управног права (17-23); карактери и основна начела Управног права (24-32); Општа теорија правних лица (33-42); Правно правило (43-44); извори Управног права (45-68); Начело законитости (69-70); дискреционо право (појам и правни значај) (71-78); акти управе (79-97); управни уговори (98-118); Управно судство (развој, надлежности и организација, правна средства у управном спору, поступак пред управним судством (119-224); одговорност управе (225-260); организација управе (централизација и децентрализација, општа начела (261-288); Државна управа централни органи (289-301); локални органи управе (302-312); децентрализовани колективи - општинске управе (313-330); Департмани (331-355); Региони (336-340); Париз, Лион, Марсеј (341-348); Прегруписавање децентрализованих колектива - сарадња (359-366); Облици управне делатности - општи поглед и развој (367-370); Полиција (371-379); Јавна служба: општа теорија (380-394); Режија и концесија јавне службе (395-407); Јавне установе и јавна предузећа (408-428); Предузећа мешовите економије (429-432); Професионалне коморе (433-436); Општи закључак - критике управног права; утицај француског управног права; вредност система француског управног права; жељени напредак (437-440). На крају азбучни регистар изложене материје (441-448).

права да, супротно осталим гранама права, одреди посебан основ управног права. Ово трагање за посебним основном управног права одговарало је практичним потребама праксе, јер је поред судова опште надлежности постојало посебно управно судство, а законски текстови нису прецизно утврдили кад је који суд надлежан. То је довело до тога да су судови утврђивали критерије те надлежности, односно прихватањем општег начела које ће омогућити да се утврди кад је спор из области управног права и самим тим се одређује и одговарајућа надлежност управног судства или суда опште надлежности. Напором доктрине правне науке и судске праксе Државног савета, прво се дошло до тога да је основно начело за објашњење посебности правила Управног права била јавна служба. Такав став уследио је после познате одлуке Суда за решавање сукоба надлежности (Tribunal des Conflits) у случају Blanco од 8. II 1873, када је начелно одлучено да судови опште надлежности нису овлашћени да решавају спорове за штету коју корисницима управе произрокују јавне службе. Тај став су после посебно користили у теорији Управног права професори Диги (Duguit) и Жез (Jéze) који су сматрали да је Управно право нашло свој јединствени основ у појму јавне службе. Присталице тог става, самим тим, сматрали су да је основна разлика између активности појединача и делатности јавне службе у чињеници да је јавна служба посвећена задовољавању општег интереса. Тако се овим схватањем управно право могло дефинисати као право јавних служби. Оваквом концепцијом јавна служба утврђује границе управног права и самим тим одређује и надлежност управног судства. Ова, једноставна и чврста концепција, владала је судском праксом и у већем делу доктрине све до 1950. године. Од тада је ова концепција веома оспоравана и још увек није престала да буде предмет расправљања. Неки писци, посебно g.g. de Labadère и Latournerie, остали су јој верни. Државни савет, после једног периода колебања, покушао је да потврди појам јавне службе као критеријума за утврђивање управне делатности. Ту проф. Риверо посебно указује да се наведени напори за повраћај значаја појма јавне службе, као основа управног права, на жалост сукобљавају са чињеницама. Пре свега, управа није ограничена на управљање само јавним службама. Предмет управног права шири је од надлежности јавне службе. Делатност јавне службе не користи увек поступак управног права; некада примењује поступак приватног права, посебно у материји уговора. Првобитно се сматрало да су то само изузеци који не вређају основно начело.

Међутим, будући да је све већи интервенционизам државе, који је почео још после првог светског рата, водио развоју делатности државе и стварању индустријских и трговачких јавних служби (les services publics industriels et commerciaux), те су јавне службе због природе своје делатности морале добрим делом примењивати прописе грађанског и трговачког права, тако да ће за одређене спорове бити надлежан суд опште надлежности, а не управни суд. Поред тога, држава поверава јавну службу и приватним организацијама, на пример заводима социјалног осигурања (les caisses de la sécurité sociale) које, у зависности од предмета пословања, примењују и правна правила приватног права. Проф. Риверо посебно истиче да чак и традиционалне јавне службе примењују све више, а некада и морају примењивати, правила поступка приватног права, посебно у материји уговора. Проф. Риверо стога закључује: јавна служба у својој делатности не примењује само правила управног права. Према природи предмета у поступку, некада ће примењивати прописе грађанског или трговачког права, а некада правила управног права. Из тога следи да под таквим условима није више могуће у појму јавне службе наћи ни услов за примену правила управног права, нити основ управног права, пошто потребе јавне службе, у зависности од случаја, могу бити задовољене некад правилима приватног права, а некад правилима управног права.

Проф. Риверо је против једног јединственог основа за објашњење свих посебности правила управног права. Посебно истиче: уопште није потребно за систематизацију управног права полазити од једног јединственог основа управног права. Ни у једној другој грани права није се тежило налажењу јединственог, основа. Напротив, више основних идеја, а не само једна јединствена основи су грађанског права, трговачког и радног права и тако су постигли највиши степен научне организације, односно систематизације својих наука.

По проф. Ривероу одређена правила управног права, не улазе ни у једну другу грану права, сем у управно право. То је у ствари скуп правних правила која управи дају овлашћења власти.

Насупрот томе, управи се правилима управног права често стављају много веће обавезе од обавеза које појединци имају по правилима приватног права. На пример, појединци слободно бирају циљ своје делатности док је управа обавезна да тежи обезбеђењу општег интереса; појединци слободно одлучују са ким ће сарађивати и уговарати, док је управи некад одређеним поступком то унапред утврђено. Проф. Риверо ту додаје да би се могао наводити низ других примера, на основу којих би се приметиле разлике са приватним правом, по којима управа није јача, већ више везана страна, од појединаца између себе.

Закључујући дефиницију управе, проф. Риверо истиче: правна правила управног права разликују се од односа у приватном праву, било што поверавају управи овлашћења која не постоје у приватним односима, било што ограничавају слободу делатности управе и стављају управи на терет и веће обавезе од обавеза које појединци имају између себе на основу општих правила (стр. 27-30).

III. У закључку овог уџбеника проф. Риверо, поред осталог, посебно истиче: "Француско управно право и поред критика појављује се коначно као суштински здраво у својим побудама и својим начелима... Управно право, грана јавног права, не може се одвојити од општег друштвеног покрета... У почетку допринело је демократској инспирацији, подвргавајући извршну власт правилима права. На том путу постигнути резултати, захваљујући посебно тужби поводом прекорачења власти и развоју одговорности, били су знатни... Али, демократска инспирација захтева још више: не пасивну потчињеност корисника управе одлучи која је тајно донета и њему се намеће принудом, уместо тражења разумне сарадње (са странком) која би тако поданика преобразила у грађанина. То не значи, да би принуда nestала; било би утопија томе се надати и претендовати стварању односа између управе и корисника управе, не на једностраним актима управе, већ само уз сагласност странке. Насупрот томе, није утопија предвиђати не само ширење уговорног поступка, већ и доношење једностраних аката управе уз учешће и сарадњу странке. Ту ваља додати да најновије оријентације иду у том правцу. Оне одговарају захтевима правне државе" (стр. 439-440).

На крају закључка овог уџбеника проф. Риверо истиче: "Управно право Француске не може побећи од критике. Али његова прилагодљивост, односно гилкост, представља га, у ствари, као право које је отворено и које се може усавршавати. Ако се узме у обзир напредак који је постигнут у току стотину година, или се упореди са великим бројем иностраних управних права која су далеко од тога да су достигла толико позитивних резултата, долазимо до уверења да ће француско управно право, применом значајних прилагођавања у техници, али без великих промена које се односе на његова начела, продужити да одговара дноструком захтеву ефикасности и сигурности и тако достићи њихово саглашавање које је, у ствари, златно правило управног права" (стр. 440).

Ваља запазити да је четрнаесто издање овог уџбеника проф. Ривероа, допуњено саображавањем развоју позитивног права Француске, уз сарадњу

професора Жан Валина (Jean Waline), што је проф. Риверо у уводном делу подвукао и топло му захвалио на сарадњи.

Свим својим објављеним делима, а посебно овим уџбеником, проф. Риверо оставља значајан прилог не само француском праву, већ и општој теорији управног права, јер истиче колико управно право својим излагањима не сме бити само дескрипција позитивног права, већ се мора обрадити и теоријски излагати сажето, јасно и разумљиво а да при том ипак остане у оквирима научног излагања. У свим својим делима, а посебно у овом уџбенику, проф. Риверо је изложио низ сложених теоретских питања савременог француског управног права и дао гледишта која јасно указују да управно право мора бити одраз подвргавања управе праву, односно владавине демократских права, у којем читавим низом правних средстава грађани, односно корисници управе, могу ефикасно штитити своја уставом и законом загарантована права.

То је управо и одлика овог дела, те је стога разумљиво што је ово преведено и објављено у Шпанији, Португалији и Јапану.

*Драгаш Денковић*