

Михаило Илић:

Административно право и друџи радови

(Јавно предузеће „Службени лист СРЈ“, Београд 1998)

Почетком 1999. године, дакле са извесним закашњењем, у издању Јавног предузећа „Службени лист СРЈ“ из Београда, а у оквиру V кола библиотеке „Класици југословенског права“, изашла је из штампе збирка правних текстова под називом *Административно право и друџи радови*, чији је аутор Михаило Илић (1888–1944), проректор Универзитета и професор Правног факултета у Београду и истакнути научни и јавни радник у периоду између два светска рата.

Поменуто збирку приредио је Милован Бузацић, председник Правног савета Савезне владе, док је предговор написао некадашњи асистент Михаила Илића, проф. др Драгаш Денковић, са којим је писац ових редова имао част да обави стручно-техничку редакцију Илићевих предавања из теорије административног права, одржаних школске 1926/1927. године, у њиховој аутентичној верзији сређеној према прибелешкама тадашњег студента права IV године Драгољуба Лукића.

Главно дело у наведеној збирци свакако су ова предавања из административног права, у којима се, применом компаративног метода, посебно на подлози француске доктрине, аналитички обрађују питања у вези са административном организацијом, хијерархијским призивом, децентрализацијом, јавним службама и јавним службеницима, имовином и јавним доменом, административним уговорима, јавним установама и установама опште користи, правним положајем појединаца према јавним службама уопште и према јавној служби за коју постоји концесија, грађанском одговорношћу државе поводом функционисања јавних служби и, најзад, правним актима.

Можда ће неко, с разлогом, одмах поставити питање због чега је и по којим критеријумима одлучено да се у склопу реномиране библиотеке „Класици југословенског права“, заједно са неколико мањих радова, објави Илићево теоријско дело *Административно право*, ако је његова вредност, у одређеном смислу, спорна, будући да, према појединим изреченим оценама, не представља научно остварење које би се без резерве могло сврстати у класичне творевине наше правне баштине.

Тако, примера ради, проф. Милијан Поповић, један од водећих домаћих правних теоретичара, у свом инспиративном и веома похвално интонираном чланку о Михаилу Илићу као правном пис-

цу и публицисти¹, зачудо се једино неповољно изражава о квалитету и дометима овог Илићевог главног дела у области административног права, штампаног 1928. године, у облику литографисаног извода. Наиме, проф. Поповић, без околишања, истиче да би се Илић свакако потрудио да своје *Административно право* објави и „евентуално приреди и ново издање“ да је сматрао да му је то значајно дело. Поред тога, проф. Поповић, додуше на посредан начин, замера Илићу што административно право редукује на општи део и закључује да наведени Илићев рад углавном представља компилацију доктрина француских аутора, те да, као такав, и није од веће вредности.

Разуме се по себи да се Илићево теоријско дело *Административно право* не може оспоравати на начин на који је то учињено у иначе добронамерном чланку проф. Поповића, тј. успутно, у виду паушалног критичког осврта, већ се оцена вредности наведеног рада мора заснивати на конкретној анализи која је у датом случају, нажалост, изостала.

Што се тиче, пак, критеријума на основу којих се издавач, то јест његов редакциони одбор определио да дело *Административно право* Михаила Илића уврсти у V коло библиотеке „Класици југословенског права“, односно у збирку одабраних радова овог знаменитог правног писца између два светска рата, они су, по нашем мишљењу, у основним назнакама изнети на језгровит начин у напомени коју је дао приређивач М. Бузацић у вези са састављањем наведене збирке, а ближе су објашњени у предговору из пера проф. др Драгаша Денковића.

Тако, према становишту М. Бузацића, Илићево *Административно право* представља први модеран прилог домаћој теорији управног права и значајно остварење у области наше правне баштине, док проф. Денковић сматра да је Илићев приступ, заступљен у његовим предавањима из административног права, својеврсна антиципација савремених схватања о потреби трансформације наставног процеса на високошколским институцијама у научни процес *suī generis*, с обзиром на чињеницу да је ефикасно и квалитетно обављање послова из основне делатности управо незамисливо без примене научних метода.

С тим у вези, проф. Денковић сасвим исправно примећује да у историји југословенске науке управног права М. Илићу несумњиво припада пионирска заслуга што је јасно и прецизно дефинисао

1 Уп. чланак проф. Милијана Поповића под насловом „Михаило Илић као правни писац и публициста“, објављен у Зборнику саопштења са научног скупа одржаног 10. новембра 1994. године, под називом *Правна јолићичка мисао Михаила Илића*, Београд 1995, стр. 73-74 (издање Правног факултета у Београду).

и омеђио, односно релативно подробно теоријски обрадио основна питања којима се бави ова правна дисциплина и тако дао значајан допринос конституисању општег учења о управном праву.

На овом месту ваља, додуше, нагласити да је у југословенској науци управног права изражено мишљење да досадашњи покушаји изградње опште теорије управног права која не би била везана ни за једно одређено позитивно право, нису довели до значајних резултата, јер се, како тврде протагонисти тог мишљења, наводно, показало да се поменути покушаји (укључујући, сходно томе, и одговарајући прилог М. Илића), у крајњој линији, неизбежно свде на интерпретацију националног законодавства оне земље којој припада творац таквог теоријског модела.²

У том контексту академик Крбек је, на примеру најпознатијег подухвата ове врсте, тј. дела објављеног 1927. године под називом *Allgemeines Verwaltungsrecht* (*Опште управно право*), чији је аутор угледни представник бечке правне школе Адолф Јулијус Меркл (1890–1970), указивао на велике тешкоће скопчане са применом наведеног методолошког приступа, и поводом тога изнео тезу како би свако одмах препознао да се ради о аустријском писцу да је Меркл, којим случајем, анонимно издао своје дело.

Не улазећи овде у разматрање стварних домета поменутог приступа, сматрамо, ипак, да изложено гледиште академика Крбека,³ којим се тај приступ, практично, оспорава, није одрживо, и то из два основна разлога.

Пре свега, ваља нагласити да конституисање опште теорије управног права на подлози најшире примене компаративног приступа којим се, иначе, зналачки користио М. Илић, без сумње, омогућује да се јасно и прецизно сагледа суштина кључних категорија и института ове правне гране, односно да се на недвосмислен начин раздвоји оно што је у њима нужно, константно, опште и битно, од онога што је случајно, појавно, променљиво, пролазно и споредно, а понекад и производ пуког волунтаризма или субјективизма.

Друго, успостављање система теоријских апстракција из реалности позитивног управног права (како би се израдио Меркл) представља, у ствари, конструисање опште теорије ове правне

2 Уп. П. Димитријевић – Р. Марковић: *Управно право I*, НИУ „Службени лист СФРЈ“, Београд 1986. године, стр. 348 и 374 и И. Крбек: *Управно право ФНРЈ*, књ. I, Београд, 1955, Издавачко штампарско предузеће „Биро за израду образаца“, стр. 7.

3 Наведену Крбекову тезу у потпуности је прихватио П. Димитријевић, а под утицајем П. Димитријевића, некритички су је усвојили и неки други писци (в. З. Јелић: *Правна мисао на раскришју*, издање Јавног предузећа „Службени лист СРЈ“, Београд, 1998, стр. 165-166).

гране на основу материјала добијеног апстраховањем из једног или више репрезентативних националних законодавстава, дакле, анализу појединачног, односно посебног са становишта општег и типичног, коју је М. Илић, неоспорно, са успехом обавио у својим литографисаним предавањима из 1926-1927. године, приказујући темељне нормативне структуре и категорије управног права као таквог, помоћу којих је могуће рационално (смислено) схватити и описати сваки конкретни управноправни систем.⁴

Тачније речено, у свом раду *Административно право – теоријски гео* Михаило Илић се несумњиво представља као суптилни аналитичар, који увек проблемски приступа излагању одговарајућих управноправних институција, разматрајући их, по правилу, с гледишта узорних решења појединих реномираних националних права (у првом реду француског правног поретка) и најпознатијих теоријских концепција свога времена које ни данас ништа нису изгубиле од свог значаја.⁵ На тај начин, он је истовремено указао и на пут који ваља следити уколико се жели строго научно изложити и обрадити једна изразито флексибилна и изузетно разумљена правна материја, а да се при том не западне – како се то иначе често догађа – у дескриптивизам, односно парафразирање или чак пуко репродуковање садржаја важећих прописа.

На основу свега изнетог, мишљења смо да се Михаило Илић може, с разлогом, сврстати међу оне наше писце који су дали не само запажен допринос изградњи осмишљеног општег модела управног права већ и драгоцен прилог темељном упознавању његових конститутивних елемената, без чега није могуће овладати суштинским и релативно трајним знањима из ове правне дисциплине и гране позитивног законодавства.

др Зоран Јелић

4 У предговору написаном поводом репринт издања Мерклове књиге *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt, 1969), Карл Коринек (Karl Korinek) истиче да се у њој излаже опсежан систем општег управног права у том смислу што се приказују структуре и основни појмови ове правне гране, чиме се пружају теоријске основе за посматрање сваког важећег управноправног поретка. У суштини ова Коринекова констатација могла би се, *mutatis mutandis*, применити на Илићеву теорију административног права, с тим што треба имати у виду да, за разлику од Меркла који у свом делу полази од принципа чисте теорије права, Илић своју теорију заснива на француској доктрини и пракси које су у прошлости служиле, а и данас служе многим земљама у својству узора и инспирације за изградњу и унапређивање управног права као гране правног система.

5 Анализа Илићевог рада *Административно право* недвосмислено упућује на закључак да се његов аутор у обради предмета ове гране правног система користио решењима пре свега француског, и у извесној мери немачког, енглеског и домаћег права, затим ставовима заузетим у пракси француског Државног савета, као и одговарајућим доктринама Дигија, Жеза, Бертелемија, Лаферијера, Мишуа, Јелинека и Лабанда.