

Драган Милков:

Управно право, I–III,

(Универзитет у Новом Саду – Правни факултет и Центар за издавачку делатност, Нови Сад 1997–1998)

Последњих неколико година домаћа уџбеничка литература у области управног права, како у квантитативном тако, још више, у квалитативном смислу, бележи запажене резултате. У том погледу, по својој вредности и промишљеном методолошком приступу, посебно се издвајају радови проф. др Ратка Марковића, проф. др Стевана Лилића и проф. др Зорана Томића, при чему се, наравно, не би смело заобићи ни опсежно, данас већ по много чему стандардно, дело *Управно право – ојшћии гео*, које представља заједничко остварење тројице професора – др Славољуба Поповића, др Бранислава Марковића и др Милана Петровића.

У ову групу аутора, заслужних за изградњу и унапређивање савременог концепта управног права као наставне и научне дисциплине, свакако спада и име проф. др Драгана Милкова, који је крајем 1998. године коначно заокружио сопствени систем наведене правне гране у форми сажетог и прегледног уџбеника за потребе основних студија на Правном факултету у Новом Саду.

Уџбеник проф. Милкова одликује се јасноћом, прецизношћу и приступачношћу излагања; изоштреношћу садржаја и обима кључних појмова; темељним познавањем позитивног законодавства и релевантне домаће и стране научне литературе, и разложним и убедљивим интерпретацијама важећих управноправних института, а местимично и одговарајућим интересантним запажањима и критичким коментарима.

Свој систем управног права проф. Милков је поделио у три релативно самосталне, али, у крајњој линији, међусобно повезане целине, с тим што је свакој од њих посветио засебну књигу.

Прва књиџа обухвата уводна и организациона питања, у оквиру којих се, на концизан начин, обрађују теме као што су: појам, настанак, развој и почеци проучавања управе; предмет и општа садржина, настанак, развој и извори управног права и његов однос према другим гранама права; управноправни однос; вршиоци управне делатности; савезна, републичка, покрајинска и општинска управа; унутрашњи и спољни односи.

У другој књизи, која је по обиму, иначе, највећа, излаже се управна делатност, тј. говори се о актима управе и управним радњама, управном поступку и управној делатности у посебним ситуацијама (вршење управног надзора, управна делатност у стварима личног статуса и управно ограничавање својине), док се *трећа*

књиџа бави контролом управе, тј. материјом везаном за појам, врсте и облике те контроле, и управним спором.

Као што се види, описана систематика уџбеника проф. Милкова почива на традиционалној концепцији, којој се, судећи према критичким оценама појединих аутора, највише замера то што управно право углавном приказује без његове централне компоненте, односно без великог дела материјалног управног права.¹

Тачније речено, критичари традиционалне концепције истичу да се у факултетским уџбеницима скројеним по њеној мери, кроз оптику организације, делатности и контроле, даје само фрагментаран, скучен и отуд сасвим недовољан увид у огроман корпус важећег материјалног управног права, што неизбежно има за последицу – како је то својевремено, тј. још пре II светског рата приметио проф. др Лазо Костић – да свршени студенти права стичу дипломе не знајући ни за постојање претежног дела државних закона, а камоли њихову садржину.²

Ова непобитна чињеница са којом се настава управног права на високошколским институцијама и данас суочава, свакако представља парадокс своје врсте, поготову ако се има у виду упозорење проф. Милкова да више од две трећине свих норми правног система спада у управно право,³ а оно, упркос томе, на домаћим правним факултетима, објективно посматрано, још увек ужива третман дисциплине од другоразредног значаја.

На овом месту, међутим, не можемо улазити у анализу проблема тзв. „белих мрља“ у науци (и настави) управног права, који је, између осталог, био разматран и на интеркатедарском састанку представника југословенских правних факултета из предмета УПРАВНО ПРАВО и НАУКА О УПРАВЉАЊУ, одржаном у Врњачкој Бањи од 17. до 19. октобра 1996. године, али без опипљивих резултата, с обзиром на околност да домаће управно право као грана важећег правног система, односно најобимнији део позитивног законодавства још није достигло такав степен зрелости да би се могло свестрано и конзистентно научно изложити у облику сложене целине међузависних делова, односно комплексног система норми намењеног управљању државним и другим јавним пословима.

Осим тога, свеобухватно приказивање садржински изузетно хетерогених института материјалног управног права захтева, заправо, да се приступи изради уџбеника у виду вишетомног трактата, дакле у облику онога што се у француској терминологији назива

1 Уп. др Миливој Ковачевић: „О садржини наставног предмета УПРАВНО ПРАВО“, *Архив за правне и друшћевне науке*, бр. 1-3, Београд, 1996.

2 Др М. Ковачевић, *op. cit.*, стр. 312.

3 Уп. проф. др Драган Милков: *Управно право*, књ. I, стр. 45.

Traité, а што – бар кад је реч о домаћим приликама – између осталог, изискује тимски рад, који на овим просторима, нажалост, још није ухватио дубље корене, тако да се може говорити само о његовим рудиментарним зачецима. Стога проф. Милков, полазећи, пре свега, од намене својих уџбеника и његових адресата, са разлогом инсистира на концизној обради позитивног управноправног материјала, по узору на уџбенике који се користе у Француској под називом „Précis“, те сходно томе, упућује критичке примедбе на рачун концепције система управног права коју је у нашој уџбеничкој литератури заступао П. Димитријевић, а чија се главна мана огледала у превеликој опширности, због обраде потпуно непотребних детаља.⁴

С друге стране, за потребе специјалистичких и магистарских, а нарочито докторских студија, свакако предстоји, као важан задатак, припремање једног опсежног уџбеника управног права у форми „Traité“, и то на подлози компаративног метода, превасходно због неизбежне хармонизације домаћег права са правом Европске уније и одговарајућим упоредним и међународним стандардима, али и због бољег разумевања самог домаћег права, с обзиром на чињеницу да поређење као облик претварања података у информације представља кључ за разумевање духовних и друштвених творевина. Такође, најшира примена компаративног метода била би, без сумње, предуслов за конституисање општег учења о управном праву као систему теоријских апстракција из реалности позитивног права (како би рекао А. Меркл), које би могло послужити као модел за изградњу и унапређивање важећег законодавства и као пут за разумевање суштине управног права тако што ће омогућити раздвајање онога што је нужно, опште, константно и битно, од оног што је случајно, појавно, променљиво, пролазно и споредно.⁵

Мада релативно кратак, уџбеник проф. Милкова неоспорно садржи неопходну и довољну количину релевантних информација о важећем управном праву у СРЈ, а занимљиве и оштроумне опсервације и детаљи којима је дело проткано, без сумње ће код знатижељних читалаца побудити посебан интерес, а највећим заговорницима супротних погледа или опредељења дати повода за размишљање.

4 Уп. проф. др Драган Милков: *Управно право*, књ. I, стр. 35-36, као и стр. 5, 7 и 34 (фуснота 24), Универзитет у Новом Саду – Правни факултет и Центар за издавачку делатност, Нови Сад 1997.

5 Разуме се по себи да би при томе ваљало тежити конструисању теорије средњег домета како би се на најуспешнији начин предупредно евентуални јаз између апстрактних, од стварног садржаја испражњених правних категорија, и емпиријске реалности коју те категорије треба да обухвате приликом нормативног регулисања одређених друштвених односа и њиховог претварања у управноправне односе.

Тако, примера ради, на страницама овог уџбеника можемо прочитати да су наши аутори ретко изворно користили немачку литературу, што се показало као хендикеп, будући да су се неке омашке доцније, у посредном цитирању, мултипликовале. Уопште узев, тврди проф. Милков, преузимање туђих навода без претходне провере није страно нашој теорији, при чему се догађа да се нечија почетна грешка затим репродукује више пута, доводећи у заблуду читаоце у погледу тачности одређених података.

Међутим, ови и овакви пропусти, нажалост, изгледа да су својствени и страним научним радницима, па чак и највећим именима правне мисли у свету.⁶ Главни узрок ове појаве, по свој прилици, лежи у недовољној доступности појединих научних радова у области права, нарочито оних старијег датума, па трагање за њиховим аутентичним текстовима не само што одузима доста времена већ је понекад скопчано и са крупним тешкоћама објективне природе.

Чини нам се да на стр. 34 и 35 своје књиге проф. Милков можда сувише високо оцењује допринос Л. Костића нашој науци управног права, те се овај његов суд стога мора примити са резервом, али му, заузврат, ваља одати пуно признање што се нимало не двоуми да у том контексту истовремено укаже на извесне позајмице из Костићевог дела којима се обилато служио један од несумњивих великана домаће науке управног права, Н. Стјепановић, а које се, заправо, граниче са плагијатом (в. фусноту на стр. 34 прве књиге и стр. 48 у трећој књизи).

На стр. 113–116 прве књиге, проф. Милков сасвим оправдано критикује нормативноправни галиматијас у организационим прописима донетим у Републици Црној Гори, док у другој књизи на више места упућује умесне примедбе (по правилу у фуснотама) на рачун одређених недостатака уочених у тексту сада важећег Закона о општем управном поступку (в. стр. 83–84; стр. 88; стр. 90. и фусноту на тој страни; фусноту на стр. 94; фусноту на стр. 103, као и фусноте на стр. 223, 228, 230, посебно на стр. 267, 269. и 280), о којима би законодавац требало да се изјасни већ приликом првог

6 У том погледу, као карактеристичан пример, може да послужи нетачно навођење података о години објављивања знаменитог Мерклоговог чланка „Das doppelte Rechtsanilitz“, који је, према нашој провери, штампан у *Juristische Blätter*, бр. 41–42 од 20. октобра 1918. године. Келзен, међутим, у чувеном предговору другом издању свог капиталног дела *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre* (1923) наводи да је поменути Мерклов чланак објављен 1917. године, па су ту његову омашку, између осталих, некритички усвојили, како сам Меркл 1931. године (sic!) тако и састављач списка Мерклових публикација, Dr Dorothea Mayer-Maly (1960), али и Карл Коринек (1969), чијом је заслугом објављено репринт издање Мерклоговог *Oйшйеџ уйравноџ йрава*. Келзен је, иначе, своју грешку доцније уочио и исправио 1960. године.

новелирања овог изузетно значајног нормативног документа за остваривање права и правних интереса грађана, али и за испуњавање њихових законом утврђених обавеза.⁷

У склопу друге књиге изузетно солидно је обрађена материја која се тиче управних аката (што је, уосталом, сасвим разумљиво ако се има у виду чињеница да је проф. Милков одбранио докторску тезу о појму управног акта), а занимљива је и оригинална дефиниција управне ствари којој је, иначе, проф. Милков посветио својевремено запажен чланак у *Аналима Правног факултета у Београду*.

У трећој књизи свог уџбеника проф. Милков такође износи (поново у фуснотама) неколико критичких напомена (и то на стр. 27, стр. 75-76, стр. 80, стр. 103. и 110. итд.) које, по нашем уверењу, заслужују пажњу домаће правне теорије и праксе. У том контексту посебно је занимљива опаска на стр. 80 која се односи на „стари добри“, односно негативни критеријум, по коме управи „припада све оно што не припада ником другом“. Чини се да је широка примена тог критеријума у нас постала један од главних узрока често неконтролисаног раста администрације, што се може утврдити низом карактеристичних примера регистрованих у нормативно-организационој пракси, у оквиру права и дужности савезне државе, итд.⁸

На овом месту ваља истаћи да наведени „стари добри“ (негативни) критеријум о коме говори проф. Милков, у нас није исправно схваћен, па отуд ни правилно протумачен, с обзиром на чињеницу да је на овим нашим просторима прихваћен у својој

7 У вези са излагањем института ЗУП-а, на стр. 74 своје друге књиге, проф. Милков, позивајући се на француског писца G. Braibant-a, напомиње да је прва кодификација управног поступка заправо извршена у Шпанији 1889, а не, као што се досад сматрало, у Аустрији, у којој је то учињено тек 1925. године. Колико нам је познато, у нашој литератури на ову чињеницу (такође с позивом на Braibant-a, али и гђу Weiner) први је скренуо пажњу проф. др Драгаш Денковић, у чланку „Развој управног поступка у упоредном праву и у праву СФРЈ“, објављеном у *Аналима Правног факултета у Београду*, бр. 4/77.

8 Упореди, у вези с тим, рецимо, Уредбу о образовању Музеја историје Југославије (*Службени лист СРЈ*, бр. 43/96), по којој произлази да овај музеј има статус самосталне савезне организације, што, другим речима, значи да спада у савезну управу, мада поменута институција, по природи ствари, не обавља никакве управне послове, што би требало да буде услов за њено разврставање у савезне организације према Уредби о образовању савезних министарстава и других савезних органа и организација. Још карактеристичнији случај у том погледу представља Савезна дирекција за имовину СРЈ, која је разврстана међу савезне организације, премда је у опису њеног делокруга предвиђено да врши *искључиво* стручне послове, што значи да би је требало укључити у стручне службе, а не савезне организације (види чл. 6 и 22, став 2, т. 2 и 4 Уредбе о образовању савезних министарстава и других савезних органа и организација). Наведена два случаја представљају типичне примере који недвосмислено показују да се савезни уредбодавац не придржава сопствених критеријума при оснивању савезних институција из оквира својих уставних надлежности.

непотпуној, тј. у крајњој линији, нетачној верзији. У том смислу веома је битно имати у виду једно упозорење А. Меркла који, на стр. 45 свог главног дела *Oйшiйе уiравно iправо (Allgemeines Verwaltungsrecht)*, позивајући се на родоначелника модерне немачке науке управног права, Ота Мајера (Otto Mayer), наглашава да се на тезу по којој је „управа делатност државе која није законодавство или судство“ („Verwaltung ist... Tätigkeit des Staates, die nicht Gesetzgebung oder Justiz ist“) непосредно надовезује следећа теза: „Није све управа оно што није законодавство ни судство“ („Nicht alles, was weder Gesetzgebung ist noch Justiz, ist Verwaltung“).

Другим речима, негативни критеријум, по нашем мишљењу, има своја објективна ограничења, о којима се мора водити рачуна да се у примени не би свео – како се то иначе често дешава – на пуки волунтаризам, односно чист субјективизам.

Разуме се да овај наш осврт не би био потпун ако не бисмо указали на неколико ситних превида који су се аутору поткрали у овом тексту.

Тако се на стр. 63 прве књиге нетачно тврди да данас постоје само инокосни органи управе, што је (бар кад је реч о савезном нивоу) супротно не само начелној одредби предвиђеној у Уредби о образовању савезних министарстава и других савезних органа и организација, која допушта могућност формирања колегијалних органа управе (у виду комитета, комисија и сл.) него и одредбама одговарајућих прописа којима се наведена начелна одредба ближе операционализује и конкретизује.⁹

Такође у првој књизи, на стр. 81 (у фусноти), проф. Милков изражава чуђење што је Статутом НБЈ (*Службени листи СРЈ*, бр. 41/96) прописано да је ова самостална и јединствена емисиона установа монетарног система СРЈ – орган Савезне Републике Југославије. Међутим, такав статус НБЈ директно произлази из одредаба V одељка Устава СРЈ, на основу којих је она сврстана међу органе СРЈ, заједно са Савезном скупштином, Председником републике, Савезном владом, Савезним судом и Савезним државним тужиоцем.

Ови и овакви превиди и још неки (овде непоменути) пропусти чисто техничког карактера,¹⁰ наравно, ни у ком случају не умањују нити могу умањити несумњиво високу вредност уџбеника и веома солидан научни ниво система управног права проф. Милкова, који

9 Видети нпр. Уредбу о Комитету за прикупљање података о извршеним злочинима против човечности и међународног права (*Службени листи СРЈ*, бр. 37/93) или Уредбу о Савезној комисији за хартије од вредности и финансијско тржиште која је образована као самостална савезна организација, са својством правног лица итд.

10 Примера ради, на стр. 102 прве књиге аутор назив института из чл. 253-254 ЗУП-а означава као „поништавање и укидање по основу службеног *iправа* надзора“, а тачан назив овог ванредног правног средства гласи: „поништавање и укидање по основу службеног надзора“. Као што се види, у синтагми коју аутор наводи ваља изоставити реч „права“ као сувишну.

је изложен у оквиру три умешно и складно обједињене целине, односно три, садржински међусобно повезане, књиге.

На основу свега изнетог, можемо закључити да проф. Милков, неоспорно, суверено влада изузетно разуђеном и флексибилном материјом, коју је у сажетој форми мајсторски обрадио у свом делу, као и да његов рад, по својим несумњивим квалитетима, представља модел модерног уџбеника за потребе универзитетске наставе управног права на нашим правним факултетима.

Истовремено смо уверени да ће овај уџбеник корисно послужити не само студентима права којима је превасходно намењен, већ и свим другим заинтересованим читаоцима, у својству поузданог водича кроз разноврсне материје управног права као најопсежније гране позитивног законодавства.

др Зоран Јелић