Stevan Lilić: Upravno pravo / Upravno procesno pravo

*Mateja Crnković**

Prikaz knjige
UDK 342.9(497.1)(048)

Upravno pravo/upravno procesno pravo udžbenik je Stevana Lilića, redovnog profesora Pravnog fakulteta u Beogradu. Nakladnik četvrtog, izmijenjenog i dopunjenog izdanja iz 2010. taj je fakultet. Knjiga ima 594 stranice, s tim da je bibliografija na stranicama 583-589. Pojedini dijelovi pisani su sitnijim fontom, a namijenjeni su magistarskom i doktorskom studiju. Osnovni tekst praćen je primjerima iz sudske prakse, uz 1237 fusnota. Udžbenik je napisan na srpskom jeziku latiničnim pismom. Sastoji se od dva velika dijela: Upravo pravo i Upravno procesno pravo. Upravno pravo dijeli se na pet, a Upravno procesno pravo na šest poglavlja. Oba dijela unutar svojih poglavlja obuhvaćaju određeni broj potpoglavlja.

Autor je u predgovoru naveo da su materije upravnog i upravnog procesnog prava spojene u jedan tekstualni okvir kako bi se postigao cilj koji ima udžbenik, a to je, između ostalog, da bude efikasno sredstvo studentima za bolje razumijevanje ne samo važećeg normativnog okvira upravne legislative nego i suvremenih konceptualnih modela uprave i upravnih sustava, posebno njihove organizacijske, funkcionalne i vrijednosne transformacije, kao i za obradu upravnih procedura. Autor iznosi da je

* Mateja Crnković, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*, e-mail: matejacrnkovic@ymail.com)

sveučilišni udžbenik u cjelini usklađen s najnovijim ustavnim promjenama i zakonodavstvom koji se neposredno odnose na područje upravnog prava, posebno nakon donošenja novog Ustava Srbije (2006.) i usvajanja novog Zakona o ministarstvima (2008.). Uz to, uzete su u obzir i relevantne odredbe međunarodnih ugovora koje je Srbija ratificirala, a posebno odredbe Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ratificirana u prosincu 2003.). Udžbenik prati i zakonodavstvo Crne Gore. U predgovoru Lilić objašnjava dvije inovacije u prvom poglavlju – prva je vezana uz metodologiju teorijske obrade, a druga uz teorijski koncept samog pojma uprave.[1]

U prvom poglavlju *Teorijske osnove upravnog prava*, koje je podijeljeno na tri potpoglavlja, prvi dio *Pojam uprave* objašnjen je kroz teorijski, funkcionalni, organizacijski i pozitivnopravni aspekt. Drugi dio odnosi se na *Upravno pravo* i podijeljen je na dva dijela. Prvi se odnosi na predmet upravnog prava te su izložene koncepcije o predmetu upravnog prava, i to tradicionalna (uža) i suvremena (šira), zatim je predmet upravnog prava negativno određen i, na kraju, u zaključku, autor kaže da su tradicionalne i negativne koncepcije zastarjele u teorijskom i metodološkom smislu jer ili preusko gledaju na upravno pravo ili ga svode na ono što je ostalo nakon izdvajanja ostalih grana prava. Zatim je obrađeno *Usporedno upravno pravo*. Ističe se da se suvremeni veliki pravni sistemi odnose na europskokontinentalni, anglosaksonski ili *common law* sustav i pravni sustav šerijatskog prava. Kao primjer europskokontinentalnom sistemu uzeti su francuski i njemački, za *common law* Velika Britanija i SAD, a kao *ostali* obrađuju se Kanada, Japan te utjecaj sovjetskog administrativnog prava na današnje. U pogledu *međunarodnog prava* istaknuta je važnost službeničkih struktura međunarodnih organizacija i stvaranje posebnog administrativnog tribunala. Međunarodno pravo ima dva podsustava: upravne institucije i upravne procedure koje proizlaze ili su vezane uz Europsku uniju i kvaziupravne mehanizme vezane za zaštitu ljudskih prava u okviru Vijeća Europe. Na kraju tog dijela pažnja je okrenuta prema upravnom pravu EU, od izvora preko načela pa do uloge Europskog suda pravde u stvaranju upravnog prava EU. U istom potpoglavlju istaknuti su odnos upravnog prava prema drugim granama, dane su definicije upravnopravnog odnosa i upravnopravne norme te osnovnih in-

[1] »Prva inovacija je u tome da se umjesto uobičajenog pristupa da se pojedina teorijska pitanja razmatraju za svaku upravnu oblast odvojeno, polazi od toga da se osnovna teorijska pitanja upravnog prava obrađuju kao logička cjelina u okviru uvodnog dijela. Druga inovacija je u tome da se pri određivanju teorijskog pojma uprave kao centralne kategorije upravnog prava, umjesto od uobičajenih normativističkih pretpostavki u njegovom konstruiranju, polazi od rezultata opće teorije sustava.« (str. 21.)

stituta upravnog prava. Na kraju se ističe značenje upravnog prava i reformi upravnog sustava u Srbiji. U drugom dijelu, *Nauka upravnog prava*, upravno pravo sistematizirano je na materijalno i procesno, opće i posebno, a govori se i o razvoju nauke upravnog prava u Francuskoj od 19. stoljeća pri čemu je ključnu ulogu imao Državni savjet. U trećem potpoglavlju sistematizirani su *izvori* upravnog prava.

U drugom poglavlju Lilić obrađuje *organizaciju uprave*. Problematika organizacije uprave nije predmet proučavanja samo u upravnom pravu, nego i u okviru posebno specijaliziranih disciplina kao što su javno pravo, znanost o upravljanju i vođenje javnih poslova. Poglavlje je podijeljeno na četiri potpoglavlja. Prvo potpoglavlje počinje s podjelom uprave na javnu, državnu i nedržavnu, nastavlja se s poslovima državne uprave. U dijelu *Upravna javna ovlaštenja* navodi se da upravne poslove mogu obavljati i određeni nedržavni subjekti pod uvjetom da su im zakonom povjerena posebne javne ovlasti, a kao osnovne vrste takvih subjekata navode se organizacije koje vrše javnu službu (javne agencije i javne ustanove) i javna poduzeća. Državnu upravu u organizacijskom smislu čine tri osnovna organizacijska modaliteta: ministarstva, drugi organi uprave i posebne (upravne) organizacije. Lokalna samouprava prikazana je u najosnovnijim crtama, dotičući se podjele poslova lokalnih jedinica na izvorni i preneseni djelokrug, statusa Beograda kao teritorijalne jedinice lokalne samouprave, organizacije vlasti i uprave na lokalnoj razini te zaštite lokalne samouprave gdje važnu ulogu imaju Ustavni sud i zaštitnik prava građana (ombudsman). U dijelu *Državni službenici i namještenici*, osim što definira ključne pojmove službeničkog sustava, autor pažnju usmjerava prema odgovornosti službenika, njihovoj profesionalizaciji, razmatra pitanje tzv. *whistle blowers*, odnosno obavješćivanja javnosti o nepravilnostima unutar upravne organizacije. Taj dio završava s problematikom sukoba interesa i službeničke etike koja u Zakonu o državnim službenicima (ZDS) dobiva mjesto pod nazivom: Sprečavanje sukoba interesa. ZDS iz 2005. propisuje pravila za primanje službenika, prava i njihove dužnosti, odgovornost službenika te prestanak službe. Pokrajinska autonomija zajamčena je čl. 176. Ustava Republike Srbije, a obuhvaća upravu u Vojvodini te Kosovu i Metohiji koja nije formirana na uobičajeni način, što je posljedica tzv. posebnih okolnosti iz 1990. Republika Kosovo proglašena je 18. veljače 2008. U trećem potpoglavlju obrazložen je javni sektor, javne službe i javne agencije čijem je radu posvećena posebna pozornost. Srbija ima Zakon o javnim agencijama. Nezavisni državni organi i tijela u pravu Srbije su ombudsman, povjerenik za informacije od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti), Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska

institucija, Komisija za zaštitu konkurencije. Iduće je potpoglavlje posvećeno *e-upravi* čiji je cilj smanjiti birokratsku upravu u kojoj se na građane gleda kao na podanike, ali i postići znatne uštede u proračunu. Kao primjere e-uprava u regiji autor navodi grčku i slovensku e-upravu.

U trećem poglavlju, koje je podijeljeno na tri potpoglavlja, obrađena je *upravna djelatnost*, a najveći dio zauzima potpoglavlje *Akti uprave*. Upravnu djelatnost autor definira kao aktivnosti kojima uprava ostvaruje svoju socijalnu funkciju, odnosno ulogu u društvenom i pravnom sistemu. U upravnu djelatnost ulazi djelatnost donošenja akata uprave, posebna djelatnost provođenja postupka odlučivanja o pravima ili obvezama u pojedinačnom slučaju (upravni postupak), djelatnost provođenja upravnog nadzora, djelatnost uprave koja se ostvaruje u posebnim upravnim situacijama, kao i djelatnost vezana za ostvarivanje materijalne i druge odgovornosti uprave za činjenje odnosno nečinjenje. Upravna je djelatnost prikazana i prema Ustavu i ZDS-u iz 2005. U potpoglavlju *Akti uprave* iznosi se pojam akata uprave i njihove vrste, materijalne radnje uprave, upravni ugovori, a najveći je dio posvećen upravnim aktima kao najvažnijim aktima uprave kojima se odlučuje o pravima i obvezama pojedinaca. Obrađena su glavna obilježja upravnog akta, vrste upravnih akata te njihovo pravno djelovanje. Potpoglavlje završava s pravnim pitanjima koja su u vezi s upravnim aktima donesenima sredstvima kompjutorske tehnologije. Zadnje potpoglavlje nosi naziv *Upravni nadzor*. Važna karakteristika upravnog nadzora je sustavno promatranje i ocjenjivanje rada drugog subjekta na osnovi unaprijed utvrđenih mjerila, uz mogućnost da aktivni subjekt utječe na budući rad pasivnog subjekta. Razlikuju se politički, stručni, pravni nadzor.

Kontrola uprave obrađena je u četvrtom poglavlju gdje autor navodi da je potrebno razlikovati pravnu od političke kontrole koju vrše Narodna skupština, Vlada, političke stranke, a kontrolira se i putem javnog mnijenja. Pravna kontrola podijeljena je na upravnu (administrativnu), koja se opet može podijeliti na unutrašnju i na vanjsku, a kao jedan oblik vanjske kontrole dolazi i kontrola nad samoupravom. Sudska se kontrola može podijeliti na *posrednu (opću) kontrolu zakonitosti rada* od strane redovnih sudova ili ustavnog suda, *neposrednu (posebnu) kontrolu zakonitosti upravnih akata* od strane redovnih odnosno upravnih sudova – upravni spor, i *posebnu kontrolu uprave* (javno odnosno državno tužiteljstvo i ombudsman). Na kraju tog poglavlja iznesen je institut ustavne žalbe te je napravljen kratak osvrt na institut ustavne tužbe u Republici Hrvatskoj.

Autor u petom poglavlju govori o *odgovornosti uprave*. To je poglavlje podijeljeno u tri potpoglavlja sa sljedećim naslovima: *Upravna djelatnost i odgovornost uprave, Odgovornost za štetu pričinjenu radom uprave i Šutnja uprave*.

U prvom potpoglavlju definirani su subjekti odgovornosti, objašnjava se razlika odgovornosti uprave i njezine kontrole, a kao posebni ciljevi odgovornosti uprave istaknuti su represija i prevencija, pri čemu je prevencija ujedno i krajnji cilj odgovornosti uprave. U drugom potpoglavlju ističe se da odgovornost uprave za štetu može biti subjektivna i objektivna te su izneseni uvjeti za odgovornost uprave. Šutnja uprave, prema autorovu mišljenju, specifičan je procesnopravni institut koji se ogleda u nepravovremenom donošenju odnosno nedonošenju upravnih akata, s različitim pravnim posljedicama. Razlikuje pravno dopuštenu i pravno nedopuštenu šutnju uprave te šutnju uprave u užem i širem smislu. Šutnja uprave izjednačava se s odbijanjem zahtjeva stranke, a pravne posljedice takve šutnje zasnivaju se na dva pravnotehnička sredstva: fikciji – da je o zahtjevu odlučeno, i pravnoj pretpostavci – da je zahtjev odbijen. Na taj način stranci se daje mogućnost da traži zaštitu. Upravni spor zbog šutnje uprave nazvan je »neredovni upravni spor«. To je spor protiv nepostojećeg akta pretpostavljenog negativnog sadržaja, s ciljem da se naknadno donese eksplicitna upravna odluka. Identificiraju se tri modela prema pravnom djelovanju: šutnja uprave smatra se kao da je zahtjev stranke odbijen (negativan upravni akt); šutnja uprave shvaća se kao da je zahtjevu stranke udovoljeno odnosno kao da je uprava riješila u korist stranke (favorabilan upravni akt) i šutnja uprave stvara pravnu osnovu za preuzimanje ili povjeravanje nadležnosti za obavljanje određene upravne djelatnosti. Dominantan i klasičan model je onaj o negativnom aktu koji je prihvaćen i u Zakonu o općem upravnom postupku (ZUP).

Drugi dio knjige odnosi se na upravno procesno pravo. U tom dijelu je šest poglavlja: *Predmet i izvori upravnog procesnog prava*, *Postupak donošenja upravnih propisa*, *Upravni postupak*, *Upravnosudski postupak (upravni spor)*, *Postupak zaključivanja upravnih ugovora (ugovor o koncesiji)*, *Postupak vršenja prinudnih radnji*.

Prvo poglavlje podijeljeno je na četiri potpoglavlja. Pojedine grane prava mogu se svrstati u materijalne ili procesne ovisno o tome kojih normi ima više. U užem smislu, upravno procesno pravo čine norme koje reguliraju postupak upravnog odlučivanja, dok su u širem smislu to norme koje reguliraju postupak upravnog odlučivanja, i to ne samo postupak, nego i radnje koje se odnose na donošenje upravnih propisa. Autor je sistematizirao predmet upravnog procesnog prava u pet kategorija: donošenje upravnih propisa, postupak donošenja upravnih akata, postupak sudske ocjene zakonitosti, postupak zaključivanja upravnih ugovora, postupak vršenja prinudnih upravnih radnji. Na kraju poglavlja izneseni su izvori upravnog procesnog prava.

Drugo poglavlje nešto je kraće od ostalih, a odnosi se na postupak donošenja upravnih propisa u širem smislu, odnosno upravnih zakona koje donosi Narodna skupština uz opis zakonodavne procedure. Postupak donošenja upravnih propisa u užem smislu odnosi se na upravne propise, a njih donose organi državne uprave.

U poglavlju o upravnom postupku detaljno je opisan opći upravni postupak. Poglavlje se dijeli na *Upravni postupak*, *Opći upravni postupak prema ZUP-u*, *Prvostupanjski upravni postupak*, *Drugostupanjski upravni postupak*, *Ponavljanje upravnog postupka*, *Naročite slučajeve poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja (izvanredni pravni lijekovi)*, *Izvršenje rješenja* i *Provođenje ZUP-a*.

Najprije je opisan *razvoj upravnog postupka*. Ovisno o regulaciji upravnog postupka, postoje tri sustava: oni koji ga ne tretiraju kao posebnu vrstu, npr. Francuska i Njemačka, zatim oni sustavi gdje je zakonski reguliran, npr. Austrija, i mješoviti sustavi, npr. Velika Britanija, SAD, Latinska Amerika. Upravni postupak je postupak donošenja upravnih akata, odnosno odlučivanje o pravima i obvezama u pojedinačnom slučaju. Iduće potpoglavlje daje povijesni pregled zakona od 1930. do danas. Srbija još nije donijela svoj ZUP, važeći je savezni ZUP iz 1997.

Sljedeće potpoglavlje obrađuje upravni postupak prema ZUP-u. Objašnjena su načela općeg upravnog postupka, nadležnost u upravnom postupku, položaj stranke, komunikacija organa sa strankom i drugim sudionicima u postupku, rokovi i povrat u prijašnje stanje, održavanje reda u postupku i troškovi upravnog postupka.

Kod prvostupanjskog upravnog postupka najprije su pobrojene faze upravnog postupka. Kao obvezne navedene su: faza pokretanja postupka, faza do donošenja rješenja (iznimka kod tzv. skraćenog postupka kad je eventualna) i faza do donošenja rješenja. Faza drugostupanjskog postupka po žalbi i faza administrativnog (prinudnog) izvršenja su eventualne. Upravni postupak uvijek pokreće nadležni organ neovisno o tome je li inicijativa došla od stranke (stranačka maksima) ili po službenoj dužnosti (oficijelna maksima). Pod istim naslovom obrađeno je spajanje više stvari u jedan postupak, izmjena zahtjeva, odustanak od zahtjeva i nagodba. Svrha ispitnog postupka je utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su važne za rješenje i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese. To je moguće ostvariti u skraćenom postupku ili u posebnom ispitnom postupku. Obrađuje se i prethodno pitanje u upravnom postupku, usmena rasprava, dokazni postupak, a pod dokazima javne i privatne isprave, uvjerenja, svjedoci, izjava stranke, vještaci i očevid.

Rješenje je odluka o glavnoj, odnosno upravnoj stvari koju donosi nadležni organ. Razrađeno je pitanje organa koji donosi rješenje, oblik i sastavni dijelovi rješenja, djelomično, dopunsko i privremeno rješenje, rok za izdavanje rješenja te ispravljanje pogrešaka u rješenju. Zaključkom se rješava o sporednoj stvari u postupku, a iznesene su razlike od rješenja (nije moguće izjaviti posebnu žalbu protiv zaključka, nego se zaključak može pobijati samo u žalbi kojom se pobija rješenje).

U dijelu koji se odnosi na drugostupanjski upravni postupak autor je obradio institut žalbe, nadležni organ za rješavanje po žalbi, žalbeni rok, sadržaj i predavanje žalbe te sam postupak po žalbi kao i rok za donošenje rješenja po žalbi i dostavljanje drugostupanjskog rješenja.

Obrađeni su i ponavljanje postupka te naročiti slučajevi poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja (izvanredni pravni lijekovi). Izvršnost rješenja prikazana je odvojeno od izvršnosti zaključka, opisan je postupak provođenja izvršenja, izvršenje nenovčanih obveza, izvršenje radi osiguranja i na kraju privremeni zaključak o osiguranju.

Poglavlje o upravnom sporu podijeljeno je na dva dijela. U prvom autor opisuje nastanak upravnog spora i razvoj upravnog sudstva u svijetu. Upravni spor doveo je do utemeljenja posebnih administrativnih sudova. Anglosaksonske zemalje povjerile su rješavanje upravnog spora redovnim sudovima, što je razlika od kontinentalnih zemalja koje su osnovale posebne upravne sudove za tu svrhu. Izložen je povijesni pregled nastanka i razvoja upravnog spora u Srbiji. Jugoslavija je donošenjem Zakona o upravnim sporovima (ZUS) 1952. prva od socijalističkih zemalja uvela sudsku kontrolu uprave i upravni spor. Na kraju tog dijela Lilić je prikazao sudsku kontrolu zakonitosti u Austriji, Velikoj Britaniji, Francuskoj, Italiji, Njemačkoj i SAD. U drugom dijelu objašnjeni su pojam i vrste upravnog spora te sistemi određivanja upravnog spora: sistem generalne klauzule, pozitivne enumeracije i kombinirani sistem generalne kaluzule s negativnom enumeracijom. Propisi u Srbiji polaze od sistema generalne klauzule koji je kombiniran sa sistemom negativne enumeracije.

Upravni spor ima dvostruk cilj: zaštitu subjektivnih prava građana i pravnih osoba te zaštitu zakonitosti. Autor obrađuje pravo pokretanja upravnog spora, nadležnost za njegovo vođenje, predmet upravnog spora, a to je uvijek zakonitost, nikad svrhovitost. Kao predmet upravnog spora mogu se javiti upravni akti odnosno u slučaju šutnje uprave negativni upravni akt. Nadalje, obrađeni su razlozi za vođenje upravnog spora te stranke u sporu, tužba (djelovanje, rok i predaja tužbe, sadržaj, postupak po tužbi i, odvojeno, redovni postupak po tužbi), upravni spor pune jurisdikcije, pre-

suda i rješenje u upravnom sporu i na kraju pravna sredstva u upravnom sporu prema ZUS-u iz 1996. i 2009. Na kraju poglavlja objašnjena je obaveznost i izvršenje presuda u upravnom sporu, dopunska pravila postupka (supsidijarna primjena pravila parničnog postupka), novčano kažnjavanje te troškovi i takse u upravnom sporu.

Peto poglavlje odnosi se na zaključivanje upravnog ugovora (ugovor o koncesiji). Upravni ugovori nisu regulirani zakonom, nego zakonodavstvo poznaje neku vrstu upravnog ugovora koja se krije u pojedinim zakonskim formulacijama, npr. Zakonu o koncesijama iz 2003.

Šesto, posljednje poglavlje odnosi se na postupak vršenja prinudnih radnji. Riječ je o posebnim vrstama upravnih radnji gdje dolaze do izražaja autoritativni i represivni instrumenti.

Knjiga je pisana jednostavnim i razumljivim jezikom, materija je dobro sistematizirana te je stoga prije svega studentima olakšano usvajanje temeljnih instituta upravnog prava. Stručnost i način na koji je izložena dubina materije čini je pogodnom za izučavanje i na višim razinama od diplomskog studija.

Knjiga je ponajprije namijenjena čitateljima u Srbiji, ali korisna je i drugima, svima koji se bave upravnim pravom. Uz srpske institute upravnog prava obrađeni su i temeljni instituti europskog javnog i međunarodnog prava te bogata praksa sudova. Masni tisak ključnih pojmova olakšava snalaženje i učenje. Analiziran je dobar komparativni materijal, a korištena je relevantna i široka literatura s mnoštvom stranih autora. Na početku nekih poglavlja dan je osvrt na zakonodavstvo bivše Jugoslavije, što je važno i za Hrvatsku koja je bila njezin sastavni dio.

Najviše je pozornosti posvećeno upravnom postupku. Dio knjige govori i o zaštiti ljudskih prava. Obrađen je institut ustavne žalbe te ombudsman kao zaštitnik građanskih prava, na državnoj razini, razini lokalne samouprave te u Vojvodini, a sve to u poglavlju o posebnim oblicima kontrole uprave.

Sistematičnost knjige je dobra. Svako od poglavlja počinje teorijskom analizom, a nastavlja se detaljnom razradom ključnih pojmova radi temeljitog prikaza upravnih instituta. Autor nerijetko analizira više definicija istog pojma, ali bez iznimke uvijek daje do znanja za koju bi se od navedenih definicija trebalo odlučiti i upamtiti je ili koja je definicija uvriježena u srpskom pravu. Također, često iznosi i starije koncepcije pojedinih instituta, što je pohvalno, jer je pojedine institute teško razumjeti ako se ne poznaje njihov razvoj.