

**Проф. др Мирјана О. Рађеновић<sup>2</sup>**

**ПРАВО ОПШТЕГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА  
И УПРАВНОГ СПОРА**

**(Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука,  
2016, стр. 365)**

Међу новијим издањима Правног факултета Универзитета у Бањој Луци посебно мјесто припада пажње вриједној књизи проф. др Мирјане Рађеновић, објављеној под насловом *Право општег управног поступка и управног спора*. Ова књига представља синтезу вишегодишњег научног прегалаштва ауторке у области управног процесног права, обједињујући материју која је до сада била изложена у двије засебне књиге (Право општег управног поступка из 2005. године и Право управног спора из 2010. године). У том смислу, *Право општег управног поступка и управног спора* проф. др Мирјане Рађеновић представља јединствено дјело у управноправној науци постјугословенског простора, као једно од ријетких које као основни предмет има цјелину Општег управног процесног права. Иако је књига првенствено намијењена студентима, као обавезна литература за припрему испита из наставног предмета Управни поступак и управни спор, њена садржина је обogaћена бројним критичким освртима на актуелно законско уређење општег управног поступка и управног спора у Републици Српској и аргументованим приједлозима њихове *de lege ferenda* регулације, минуциозним теоријским промишљањима, студиозном упоредноправном анализом и разматрањем примјерених и актуелних ставова из судске праксе. Како сама ауторка наводи у „Уводним напоменама“, „у односу на претходна издања, садржина књиге је доста измијењена, у смислу интерпретирања појединих питања и института управног и управно-судског поступка у складу са измјенама и допунама важећих правних прописа и новијим схватањима домаће и упоредне управне теорије и судске праксе“.

Садржина књиге *Право општег управног поступка и управног спо-*

---

1 Мастер правник, виши асистент на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци, докторанд на Правном факултету Универзитета у Београду.

2 Редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци

ра објелодањена је на систематичан и кохерентан начин и распоређена на тридесет поглавља, која се даље разврставају на посебне одјељке, а ови се, тамо гдје је то било неопходно, састоје из одговарајућих одсјека. Првих шеснаест поглавља се углавном односе на материју општег управног поступка, док су преостала поглавља претежно посвећена управно-судском поступку.

Прво поглавље уводи читаоца у предметну материју постављајући управно процесно право у координате система управног права Републике Српске и Босне и Херцеговине. У другом поглављу ауторка поставља управно процесно право спрам појединих (процесних) грана права, трагајући за њиховим карактеристичним сличностима и разликама. Треће поглавље настоји да идентификује незанемарљиве споне које егзистирају на релацији управног поступка и управно-судског поступка, чиме ауторка олакшава читаоцу да проникне у суштинска обиљежја унутрашње структуре управног процесног права. Наредно, четврто поглавље у потпуности је посвећено управном поступку, при чему се посебно разматрају појам, циљ, значај и врсте управног поступка, историјски развој општег управног поступка у свијету и код нас, те основи позитивноправног уређења општег управног поступка у Републици Српској. У оквиру петог поглавља опсежно су објашњена основна начела општег управног поступка, како она именована Законом о општем управном поступку, тако и друга законски неименована, изведена из законских одредаба.

Шесто поглавље посвећено је питању надлежности у управном поступку. С тим у вези, разјашњени су појам и врсте надлежности, елаборирани начини рјешавања сукоба надлежности, приближена проблематика функционалне надлежности кроз призму овлашћеног службеног лица и његовог изузећа, те најзад изнесена запажања у вези са пружањем правне помоћи у управном поступку. Сљедеће, седмо поглавље говори о учесницима у управном поступку, прије свега странци, те заступницима у управном поступку. Посебни одсједи седмог поглавља се односе на појам и врсте странака и претпоставке страначког дјеловања, односно различите врсте заступника (законски заступник, привремени заступник, заједнички представник, заједнички пуномоћник и пуномоћник странке) у управном поступку. У осмом поглављу, који носи наслов Општење органа и странака, ауторка освјетљава комплексност релација које настају између учесника у управном поступку у вези са поднесцима, достављањем, позивањем, састављањем записника о одређеним процесним радњама, те разгледањем списка и обавјештавањем о току поступка. Наредна четири поглавља баве се питањима рокова у управном поступку, институтом повраћаја (враћања)

у пређашње стање, одржавањем реда у управном поступку и трошковима управног поступка.

Централно мјесто у књизи припада излагањима о првостепеном управном поступку. Овој елементарној управно-процесној дионици посећено је садржински најобимније, тринаесто поглавље у чијем саставу се посебно разматрају све њене посебне фазе. Ауторка најприје приближава читаоцу питања покретања поступка и спајање управних ствари у један поступак, а затим подрбно објашњава диспозитивне страначке радње у току поступка, које су даље разрађене одсјецима који се баве измјеном захтјева и одустанком од захтјева, односно поравнањем закљученом у управном поступку. Након тога, пажња је усмјерена на поступак до доношења првостепеног рјешења, при чему су узете у обзир све законом предвиђене варијанте одвијања овог поступка (скраћени и посебан испитни поступак, као и евентуално постојање претходног питања). Излагањем о усменој расправи и доказивању детаљно и разумљиво су приказани начини формирања чињеничне грађе за одлучивање у првостепеном управном поступку. С тим у вези, у последњем одјељку овог поглавља исцрпно је одређен појам и основна обиљежја одлуке којом се првостепени управни поступак мериторно завршава – рјешења, али и закључка у управном поступку, као акта који може имати различит значај и улогу у току и окончању првостепеног управног поступка.

Четрнаесто поглавље даје јасну слику другостепеног управног поступка, као процесне дионице која почива на начелу двостепености у рјешавању (сазданом из права на жалбу). Ауторка не посматра жалбу искључиво са формалног становишта као једино редовно правно средство у управном поступку, него му основано придаје атрибуте основног, уставом гарантованог, процесног права странке усмјереног у циљу да се конкретна управна ствар другачије мериторно уреди. У наставку текста сажето и цјеловито се приказују активности првостепеног и другостепеног органа по жалби, а затим жалба против „ћутања управе“ и рок за доношење и достављање другостепеног рјешења.

У петнаестом поглављу налазе се основне координате управног извршног поступка, док се дио материје која се односи на управни поступак заокружује шеснаестим поглављем чију садржину испуњава каталог законом утврђених ванредних правних средстава.

Контрола управе, а нарочито врсте контроле над радом управе и облици правне контроле управе, предмет је седамнаестог поглавља, те на овај начин ауторка чини фини прелаз са управне (инстанционе и надзорне) контроле управе ка судској контроли управе. Системи судске контроле

над радом управе детаљније су обрађени у саставу осамнаестог поглавља, уз посебне одјелјке о англосаксонском (енглеском и америчком) и европскоконтиненталном (француском) систему судске контроле управе. Наредна два поглавља посвећена су развоју управног спора, најприје у Србији и Југославији прије и после Другог свјетског рата, а потом у Босни и Херцеговини и Републици Српској у периоду након распада бивше СФРЈ. У двадесет првом поглављу ауторка међусобно супротставља теоријска становишта о појму управног спора, како она која тежиште стављају на формалне елементе, тако и она која се у циљу теоријског одређивања управно-судског поступка фокусирају на материјалне критеријуме. Двадесет другим поглављем приказане су основне врсте управног спора, класификоване према критеријумима карактера и обима овлашћења суда (управни спор ограничене и управни спор пуне јурисдикције), циља који се жели постићи (субјективни и објективни управни спор) и времена покретања управно-судске контроле (првобитни и накнадни управни спор).

Предмет двадесет трећег поглавља ове књиге је управни спор у позитивном праву Републике Српске. У оквиру ове цјелине одређени су позитивноправни појам управног спора и предмет управног спора који је резултат комбиновања генералне клаузуле и методе негативне енумерације, укључујући и ћутање управе као предмет управног спора. У наставку књиге слиједи поглавље о учесницима управно-судског поступка – суду као непристрасном арбитру између двије супротстављене стран(к)е – тужиоца и туженог органа, поред којих се, између осталих, као учесник може појавити и заинтересовано лице. У сљедећем поглављу се износе формалноправни и материјалноправни разлози за вођење управног спора, док се у двадесет шестом поглављу разматра тужба у управном спору, и то појам тужбе и рок за њено подношење, садржина и предаја тужбе, као и питање њеног (не) суспензивног дјеловања. Двадесет седмо поглавље садржи излагања о току управно-судског поступка, односно његовим фазама – припремном (претходном) поступку и редовном поступку. У том контексту, нарочито су размотрена питања одбацивања тужбе, обустављања поступка, достављања тужбе на одговор, утврђивања чињеница, нејавној сједници суда и усменој расправи, окончању управно-судског поступка (укључујући одлуке суда), супсидијарној и сходној примјени прописа парничног поступка и трошковима управно-судског поступка. Наредно поглавље говори о правним средствима у управном спору, најприје о жалби као (посебним) законом предвиђеном редовном правном средству (у пракси готово неупотребљиваном), а затим о ванредним правним средствима – захтјеву за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке и понављању поступка. Прет-

последње поглавље ове књиге кроз два посебна одјелка указује на обавезност и извршење правоснажних пресуда из управног спора. С тим у вези, посебно је третирано дејство пресуда према тужиоцу, туженом органу и заинтересованом лицу, односно према судовима као доносиоцима пресуда. Такође, приказани су и модалитети активног и пасивног (не)поступања туженог органа у извршењу управно-судских пресуда. На самом крају књиге, прије пописа правних извора и кориштене правне литературе, налази се поглавље о поступку заштите слобода и права појединаца зајамчених уставом, било да су та права и слободе повријеђене коначним појединачним актом, било радњом службеног лица.

Књига *Право општег управног поступка и управног спора* проф. др Мирјане Рађеновић писана је једноставним, препознатљивим стилем и јасним језиком, те ће бити више него користан извор знања генерацијама студената који је буду изучавали. Осим тога, њена садржина није само уџбеничка, јер ауторка зналачким коментарима и закључцима расвјетљава бројна комплексна питања општих управних процедура, презентује различите домаће и иностране теоријске ставове, те упознаје читаоца са савременим токовима у упоредном управном процесном праву (нарочито у земљама насталим распадом бивше Југославије) и богатом управно-судском праксом. Стога ће ова књига сигурно наћи своје мјесто на полицама правних библиотека јавних службеника, судија, као и других учесника у управним и управно-судским поступцима. Најзад, нова књига проф. др Мирјане Рађеновић би морала бити важан извор инспирације и смјерница законописцима за *de lege ferenda* регулацију општих управно-процесних закона, нарочито имајући у виду предстојећу Стратегију реформе јавне управе у Босни и Херцеговини. Због свега наведеног, најтоплије је препоручујемо студентима, научној и широј јавности.