

UDK 342.9; 35.07

CERIF: S111

DOI: 10.5937/AnaliPFB2003038T

Dr Zoran R. Tomić*

UPRAVNOPRAVNA GRANA: ZAČECI JEDNE NOVE POSTAVKE

Sadržina upravnog prava zavisi od određenja javne uprave. Pravna doktrina, domaća i inostrana, poznaje i neguje različita stanovišta o njoj. Autor ovoga članka – nastojeći da naučnoj i stručnoj javnosti ponudi bar zrnce novog pristupa – smatra da je javna uprava sprovedbena funkcija, praćena podzakonsko-regulatornim i zaštitnim instrumentima, koja obuhvata i mehanizme otklanjanja štetnih posledica po javni poredak – sve to na podlozi zakona i u njegovim okvirima – radi ostvarivanja i obezbeđivanja kako javnih interesa, zadovoljavanja javnih potreba, tako i pojedinačnih pravnih situacija građana i njihovih kolektiviteta. Sledstveno, predmet upravnog prava, kao konstitutivnog elementa javnog poretka, jeste struktura javne uprave i njeno delovanje, čiji je rezultat formiranje upravnih odnosa, sa trojkom ulogom – regulatornom, sprovedbenom i zaštitnom, zaokruženom upravnim sudovanjem – na temelju i u granicama zakona. Posredi je razuđen sistem javnopravnih normi u koje su utkani instrumenti doziranog autoritativnog uticaja čija je misija da poveže i operativno-kontrolno obezbedi glavne društvene tokove i njihove učesnike.

Ključne reči: *Uprava. – Pravo. – Postavka. – Sadržina.*

1. UVODNA BELEŠKA

1. – Omanji naučni prilozi, oni nevelikog obima, nisu sasvim prikladni za kakvu-takvu ozbiljnu, analitičku obradu bilo koje velike, kapitalne i kompleksne teme. A ovom prilikom je posredi baš jedna takva: *Opšti pogled na suštinu i obim upravnopravne grane to jest određenje i sastav savremenog upravnog prava.* Ona zahteva duboka i opsežna teorij-

* Redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, ztomic@ius.bg.ac.rs.

ska pretresanja i promišljanja. Pa ipak, i u tekstu članka koji započinjem moguće je pokušati da se nasluti, odnosno da se uloži napor da se sačini makar nekakva skica određene, relativno nove koncepcije upravnopravne grane primerene današnjim okolnostima – u Evropi, a u Srbiji, posebno. Težina zadatka postavljanja jednog unekoliko jedinstvenog, iole koherentnog temelja, zajedničkog teorijskog, a opet praktičnog, odnosno primenjivog imenitelja upravnog prava, a zatim i mogućeg nacrt njegovog sastava, tj. konstitutivnih delova, proizlazi iz nekoliko faktora. *Prvo* – širina, razuđenost polja javne uprave i u organizacionom i u funkcionalnom pogledu: brojni organi i organizacije koji se upravom imenuju, ili se po nečemu njoj upodobljavaju u svakom pravnom sistemu – i široka i raznovrsna paleta njihovih zadataka, pripadajućih aktivnosti, nadležnosti. *Drugo* – promenljivost, dinamika upravnog miljea u normativnom i nenormativnom smislu. *Treće* – osobenosti ustavnog ustrojstva i zakonodavstva pojedinih država, tako da se (i) njihovi upravni podsistemi po mnogo čemu razlikuju, premda ima i bitnih sličnosti koje krče put ka nekakvoj potencijalnoj opštosti, zajedničkoj upravnopravnoj okosnici. Pri svemu tome, to je slojevit i delikatan koktel, amalgam i pravnih i okolinskih vanpravnih upravnih sastojaka, pri čemu su oni prvi za definisanje i rasprostiranje upravnog miljea, upravi posvećenih normi – i proizlazećih, unutrašnjih i spoljnih, tako nastalih odnosa – od odlučujućeg, ali ne i od isključivog značaja.

2. – Red(osled) izlaganja na predstojećim stranicama glasi: I – pregled pojedinih, po ukusu potpisnika ovih redova, karakteričnijih i važnijih teorijskih stanovišta o pitanjima koja se razmatraju – nekih inostranih, ali i onih s ovdašnjeg prostora; II – glavne uporišne tačke upravnog prava; III – piščevo gledište o najkrupnijim segmentima upravnog prava; IV – nastojanje da se sastavi jedna sintetička savremena definicija javne uprave i upravnog prava, da se ponudi opšti pregled njenog osnovnog sastava. Članak zaokružuju određena generalna zapažanja, pa i otvorena pitanja.

2. ODABRANE KONCEPCIJE I STRUKTURA UPRAVNOPRAVNE GRANE

2.1. Opšte i osnovne prethodne napomene

Upravno pravo je – kao deo zakonodavstva svake države – naziv za pravno uređenje javne uprave i upravnih odnosa, za pravne norme koje su njima posvećene. *Predmet upravnopravne grane umnogome određuje i njenu sadržinu i obim.* Domen primene upravnog prava zavisi u prvom redu od toga šta je „uprava“ i koji se društveni odnosi mogu označiti „upravnim odnosima“. Predstave o tim pojavama variraju i u vremenu i u prostoru. Otuda i sadržina upravnopravne grane nosi u sebi crtu relativ-

nosti. Na drugom mestu postavlja se pitanje opsega pravnog obuhvatanja uprave, pa tako i upravnih odnosa. Jer, javna uprava nije isključivo pravni fenomen, pri čemu *mera njene pravnosti može da bude veća ili manja*. U strateškom postavljanju upravnopravne grane suočavamo se sa još jednom ozbiljnom dilemom: *da li će se upravnim pravom smatrati ukupnost pravnih normi primenjenih na javnu upravu, sve pravne norme kojima se državni/javni organi i organizacije uprave služe u svojoj delatnosti, dodajući tome i organizacione norme, to jest celina pravne regulative raznorodnih odnosa u koje oni stupaju – ili nešto drugo, uže?* Da li se upravno pravo sastoji od neke posebne, manje grupe normi iz sastava ukupnog normativnog uređivanja javne uprave? Predmetna potcelina normi trebalo bi – kao takva – da se po nečemu izdvaja od ostalih normi okrenutih upravi, da čini zaseban i zaokružen pravni režim (Tomić 2020, 81 i dalje).

Dakle, može se, s jedne strane, govoriti o upravnom pravu u širem smislu. Tu je posredi „pravo uprave“ sastavljeno prema „organskom“ merilu. „Pravo uprave“ je skup svih pravnih normi o organima i organizacijama javne uprave koji se po njima ustrojavaju i postupaju. Njegovu sadržinu je moguće ograničiti negativnim putem (da su u pitanju norme koje ne pripadaju drugim pravnim granama i sl.). Konceptcija o „pravu uprave“ („pravu javne uprave“ ili „upravnom pravu u širem smislu“) nastala je na podlozi ideje da treba sakupiti i proučiti na jednom mestu sve pravne norme (ili barem većinu njih) koje se na bilo koji način tiču uprave, nezavisno od koherentnosti predmeta i metoda njihovog regulisanja. Zbog toga je „pravo uprave“ izraz broja i širine aktivnosti vršilaca javne uprave, kao i množine i raznovrsnosti pravnih normi kojima se uređuju ta pitanja.

S druge strane, moguće je konstruisati upravno pravo u užem smislu, koje bi činile određene specijalne pravne norme, međusobno objedinjene na osnovu nekog sadržinskog kriterijuma: po osobenom predmetu regulisanja i/ili naročitom metodu regulisanja (de Laubadère 1973, 14). Suština zamisli o „upravnom pravu u užem smislu“ jeste da ono ne obuhvata sve norme adresovane na javnu upravu, nego samo izvesne norme, po nečemu osobene i međusobno povezane određenim polaznim sadržinskim merilom. Tako bi se „upravno pravo“, kao specijalizovana (uža) grupacija, izdvojilo iz „prava (javne) uprave“ i uspostavilo u rangu zasebne i samostalne pravne grane.

Za izdvajanje „upravnog prava“ iz „prava uprave“ – radi preciziranja njegovog suštinskog predmeta – važno je tačno odrediti šta je (sve) javna uprava. Polazeći od postavljenih upravnih ciljeva, javna uprava uobličava u društvu – oblikujući, a delom i korigujući konkretne životne situacije – jednu finu, filigransku mrežu od zakonskog materijala, metodima objektivne, izvesne, jedinstvene i celishodne distribucije zakonom utvrđenih prava i obaveza na individualnu ravan: regulativno, sproved-

beno, ali i zaštitno. Upravna konkretizacija najvažnijih potreba društvene zajednice u celini, a istovremeno i svakog od njenih pripadnika, vrši se različitim sredstvima: vanpravnim i pravnim. Među potonjim jasno prevladaju čisto upravnopravni instrumenti, supstancijalno svojstveni biću uprave.

Strogo pojmovno-teorijsko razdvajanje upravnih ciljeva od upravnih instrumenata njihovog ostvarenja pretpostavka je doslednog strateškog postavljanja upravnopravne grane. Pri tome, upravnopravni instrumenti postizanja javnih interesa čine jednu od uporišnih tačaka upravnog prava (u užem smislu), kao samostalne i zaokružene grane zakonodavstva. Upravnopravni instrumenti imaju zadatak da ponašanje građana i organizacija usmere i koriguju u predviđenom smeru, da im se pruže javne usluge, ali i da ih zaštite od eventualnih nepravilnosti nižih upravnih nivoa.

Upravnopravni instrumenti se mogu sažeti i dualistički predstaviti u vidu dva stuba: normativnog – sa neposrednim pravnim dejstvima, i nenormativnog – bez neposrednih pravnih, ali sa faktičkim uticajima. Njima se osobeno deluje – regulativno, operativno-korektivno, ali i upravno-zaštitno – primenjivanjem pravnih propisa na vansporne pojedinačne, konkretne, ali i na one apstraktne, bezlične situacije. Proizlazi da sadržinu upravnog prava – u njegovom užem, prâvom značenju – ispunjavaju pravne norme koje regulišu upravni rad i odnose stvorene tim radom, kao i odnose neposredno povezane sa upravnim radom.

Upravno pravo, definisano na opisani uopšteni način, odlikuju dva momenta: (1) naročit predmet normiranja – upravno postupanje i tako nastali odnosi; (2) korelativnost sa važećim pravom koje skiciranim okvirima upravnopravne grane može dati nešto veće ili nešto manje dimenzije (Krbek, 1960, 10).

2.2. Gledišta pojedinih autora

Najpre ću, na nekoliko primera iz francuske i nemačke pravne književnosti, ilustrovati tamošnje, klasične i neke novije koncepcije upravnog prava. A pre tog kratkog, strogo selektivnog prikaza, valja uočiti da je u inostranoj (pa tako i u ovdašnjoj) pravnoj doktrini bila i ostala bar četvor-na dihotomija gledišta o javnoj upravi: 1) uprava kao „ostatak“ državne delatnosti nakon izdvajanja i određivanja ostalih (tzv. negativni pristup) i uprava kao relativno samostalna i pozitivno definisana pravna pojava; 2) uprava kao državna vlast (koja svojim delovanjem uspostavlja odnose pravne nejednakosti spram građana i njihovih kolektiviteta), znači autoritativno „obojena“ – i uprava kao javna služba, pretežno neautoritativne kakvoće, uz međusobno približavanje i kombinovanje, tj. preplitanje ovih odrednica u savremenim uslovima; 3) uprava kao isključivo izvršilačka

funkcija, koja se sastoji samo od pojedinačnih/konkretnih pravnih i materijalnih akata/radnji – i uprava koja obuhvata i druge javne funkcije, u prvom redu onu regulativnu putem opštih pravnih akata, to jest podzakonskih propisa; 4) uprava kao skupina svih akata i radnji, odnosno svih oblika delatnosti javne uprave, celine (ili bar pretežne) nadležnosti organa i organizacija javne uprave – i uprava kao određeni segment ili samo pojedini segmenti iz sastava njene ukupne aktivnosti.

Uzorke inostranih poimanja upravnog prava i njegovog sastava ponudiću iz evropskokontinentalnog sistema pravnog regulisanja uprave – kojem pripada i srpsko pravo – poglavito iz Francuske a delom i iz Nemačke, ostavljajući po strani angloamerički model kao nekompatibilan sa ovdašnjom pravnom tradicijom i važećom regulativom.

1. – Tako, francuski klasičar javnog prava *Moris Oriju* (Hauriou 1927, 1–12) konstatuje da neke države imaju izgrađen upravni režim, a neke ne. Francuska spada u one prve, i to zahvaljujući dualizmu sudske nadležnosti: upravno sudstvo je zasebno spram opšteg/redovnog sudstva. Uopšteno uzev, praksa francuskog upravnog sudstva, na čelu sa Državnim savetom, bila je i ostala najvažniji izvor upravnog prava (Vedel 1976, 63). Generalno, upravni režim čine ustrojstvo upravnih javnih službi (centralnih i lokalnih), njihova nadležnost i aktivnosti, odnosno „upravne izvršne intervencije“ – gde je Oriju (pre)naglašavao komponentu javne vlasti (Vedel 1976. 339 i sled.) – zatim upravnosudsko postupanje u rešavanju nastalih sporova i odgovornost upravnih javnih tela za učinke upravnog (ne)delovanja.

Rože Bonar (Bonnard 1935, 45–49, 441–522), izlažući sadržinu upravne delatnosti, ograničava se na pojedinačne pravne akte i materijalne radnje kojima se obezbeđuje rad javnih službi (Bonnard 1935, 46). On – osim organizacije i funkcionisanja javne uprave i upravnog sudovanja – u upravno pravo uključuje i pravni režim javnog dobra (Bonnard 1935, 425–529).

Žan Rivero (Jean Rivero) ističe da je cilj uprave zadovoljenje potreba od javnog interesa, a sredstvo – javna vlast (Rivero 1980, 10–11, 14). I on se ograničava na pojedinačne akte javne uprave – jednostrane i dvostrane – kao srž upravnih aktivnosti (Rivero 1980, 95 i sled.). Tradicionalno, u sadržinu upravnog prava ubraja i organizaciju javne uprave i upravno sudstvo.

Žorž Vedel primećuje da poseban upravni režim odlikuju: 1) odvojenost upravnih vlasti, uključujući tu i upravno sudstvo, od ostalih sudskih vlasti; 2) neposredno izvršive pojedinačne upravne odluke i upravni ugovori, dvostrani akti u javnom interesu; 3) podvrgavanje uprave načelu zakonitosti; 4) odgovornost javne vlasti za štete koju njeni službenici pričinje svojim radom (Vedel 1976, 69). U tome je i okosnica njegove postavke upravnog prava. Slično je gledište i *Šarla Debaša i saradnika*, pri

čemu on u upravno pravo svrstava i regulativu javnih dobara, eksproprijaciju i javne radove (Debbasch, Bourdon, Pontier, Ricci 1982, 25 i sled.).

Pravno uređenje javnih dobara i javne radove – kao sastojke upravnopravnog korpusa – obrađuju, pored ostalog, i *Žorž Depui* i *Mari-Žoze Giedon* (Dupuis, Guédon 1988, 300–316). Inače, najveći broj savremenih francuskih upravopravnih poslenika kao glavne poluge javne uprave navode policijsko delovanje i javne službe (Dupuis, Guédon 1988, 316–432; Moreau 1989, 310–362).

Rezimirajući, primećujem da i nešto mlađi francuski pisci, premda ističu autonomnost i originalnost upravnog prava – kao odstupajućeg od opšteg pravnog režima koji važi za odnose između građana i njihovih organizacija, posebno u pogledu upravnopravih ovlašćenja aktiviranja prerogativa vlasti u vršenju upravnih poslova – naglašavaju da pravne norme „primenjive na javnu upravu“ imaju dvojaku prirodu: neke pripadaju privatnopravnom krugu, ostale, u najvećem broju, onom javnopravnom (Houser, Donie, Droin 2015, 11). Takođe, konstatuju da je upravno pravo kompleksno i „problematično“ za precizno sagledavanje zbog teško određivih osnovnih kategorija: kriterijuma za definisanje upravnog prava, javnog interesa, nadležnosti upravnog sudstva, kataloga javnih ustanova i drugog (Ricci 2004, 7–8). Inače, izgleda da postoji saglasnost u tome da raznovrsna upravopravna pravila najvećma slede potrebe javnih službi, nastojeći da pomire, odnosno da usklade ovlašćenja države i drugih javnih tela (lokalnih kolektiviteta, javnih ustanova itd.) s privatnopravnom sferom, sa subjektivnim pravima fizičkih i pravnih lica (Foillard 2004, 4).

2. – Među *nemačkim autoritetima upravopravne orijentacije* – preskačući one starije germanske, koji su mahom zastupali tzv. negativne koncepcije (Tomić 2020, 43) – najpre skrećem pažnju na stanovište *Ernsta Forsthofa*. On podvlači konkretnu svrhu i rezultate upravne delatnosti. Za Forsthofa je posredi „ostvarivanje praktičnih ciljeva u granicama prava“, pa on veli: „Uprava je dinamična, živa delatnost države...; ona radi neprekidno i okrenuta je budućnosti.“ Naglasak je na operativnosti rada javne uprave u svakodnevnom životu, na njenoj dinamičnosti i okrenutosti budućnosti – bez rastakanja na autoritativne i neautoritativne poslove i akte iz njene nadležnosti. Tako protumačena javna uprava, prema Forsthofom gledištu, svodi se na stvaralački rad „na terenu“, pri čemu pravna norma/zakon samo okvirno kanališe njen rad (Forsthoff, 1969, 37–44, posebno 43–44). Sopstveni sistem upravnog prava Forsthof postavlja tako što u prvi plan postavlja upravno sudstvo, zatim upravni akt u smislu pojedinačnog autoritativnog čina, pa javnopravni ugovor. Sledi odgovornost države i otklanjanje štetnih posledica pričinjenih službenim postupanjem, da bi se prešlo na regulativu upravnih usluga (prestacija, činidbi), a tek na kraju – na ustrojstvo i organe javne uprave (Forsthoff 1969, 1–29).

Hiko Faber najpre ukazuje na različite uglove određenja javne uprave: negativne i pozitivne, formalne i materijalne, citirajući definicije odabranih autora (Faber 1992, 18–19). On nalazi da je *sedes materie* javne uprave ostvarenje upravnih ciljeva izvršnog karaktera, oblikovanjem poslova zajednice i njenih članova, kako sredstvima javne (*hoheitlichen Mitteln – obrigkeitliche Verwaltung*) vlasti, tako i „prostom/običnim upravnim radnjama“ (*durch schlichtes Verwaltungshandeln – schlichtoheitliche Verwaltung*), ali delom i onim privatnopravnim. U sastav opšteg upravnog prava taj nemački upravni poslenik naročito uvrštava: pravne norme o uređenju organizacije javne uprave i njeno unutrašnje ustrojstvo (Faber 1992, 20–21); pravo regulatornih konkretnih upravnih intervencija (*Eingriffswervaltung*) – prevashodno pojedinačnim (u) pravnim aktima i materijalnim operacijama (tipične su one policijske i poreske) (Faber 1992, 219–230); kontrolu upravnih intervencija (Faber 1992, 231–240), prigovor, a osobito sudsku zaštitu po tužbama (*Klagen*); pravno normiranje javnih upravnih usluga (*Leistungswervaltung*) (Faber 1992, 242 i sled.), gde naročito mesto zauzima upravni ugovor (Faber 1992, 247–252); sistem javnopravnog odštetnog prava (Faber 1992, 386 i sled.), uključujući i odgovornost upravnih službenika, a u istom odeljku nalazi mesto i za eksproprijaciju (Faber 1992, 399–405).

S druge strane, *Ekmar Diemulla, Nikolaus Javorsky, Rolf Müller-Uri* određuju da je javna uprava – kao organizaciona i funkcionalna tvorevina izvan zakonodavstva i sudstva – usmerena na plansko zadovoljavanje javnog interesa, upravljajući poslovima od opšteg značaja (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 44), vođena u prvom redu načelima zakonitosti, ravnopravnosti građana i proporcionalnosti svojih akata spram angažovanih interesa (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 68–77). Upravno pravo, smatraju ti pisci, obuhvata pre svega: 1) organizacione norme, tj. nosioce upravne funkcije – *Die Träger der öffentlichen Verwaltung* (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 42–55); 2) upravne aktivnosti – upravne akte, upravne ugovore i upravne radnje (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 66–280); 3) upravne intervencije – poglavito regulatorno-uredbodavno i policijsko delovanje (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 281–338); 4) upravnopravne norme izvršenja (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 228–255); 5) „pravnu zaštitu u upravnom pravu“ (*Verwaltungsrechtsschuts*) – upravnu, pretsudsku i sudsku (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 339–405).

Uprošćeno kazano, jezgro (da li i optimalnu celinu?) upravnog prava svakad čine – s manjim ili većim razlikama kod pojedinih citiranih, ali i većine inostranih autora – organizacione, funkcionalne norme – koje se tiču upravnih aktivnosti i intervencija, to jest upravnog zadiranja u granicama zakona u privatnu sferu, i kontrolne pravne norme spram upravne delatnosti, sa javnopravnim režimom državne i službeničke odgovornosti ili bez njega.

3. – Izbor pojedinih domaćih – a i šire, s ranijeg jugoslovenskog prostora – viđenja određenja i sastava upravnog prava započinjem koncepcijom ovdašnjeg starijeg pisca *Laze Kostića*. On zastupa tzv. materijalno-negativno određenje uprave, kao onoga „što preostaje kada se izuzme sudstvo“, a pre toga i zakonodavstvo kao upravi nadređena aktivnost. Tako, za Kostića uprava je „trajna i planska delatnost države (odnosno neke druge javne zajednice) koja je upućena zadovoljavanju njenih svrha“ (Kostić 1933, 2–3). Zastupa klasičnu trojnu podelu upravnog/administrativnog prava: ustrojstvo uprave, delatnost uprave i nadziranje uprave (Kostić 1933, 6). Delatnost uprave, kao predmet upravnog prava, shvata krajnje ekstenzivno: 1) normirajuća delatnost, generalni akti; 2) sporazumevajuća delatnost, dvostrani akti; 3) autoritativna delatnost *in concreto*, upravni akti; 4) ostale delatnosti uprave, proste upravne radnje (Kostić 1936, 1–108).

Ivo Krbek takođe negativno određuje pojam uprave – izvan zakonodavstva i sudstva – kao predmet upravnog prava, tačnije „prava uprave“. Ipak primećuje da se državna delatnost ne može „bez ostatka“ svesti na zakonodavstvo, sudstvo i upravu (Krbek 1955, 23). No, njegov sistem prava uprave je veoma heterogen, nazvan *Pravo jugoslovenske javne uprave* (Zagreb 1960–1962): Prva knjiga – „Osnovna pitanja i prava građana“; druga knjiga – „Organizacija uprave i službenička prava“; treća knjiga – „Funkcioniranje i upravni spor“. U deo o „funkcioniranju uprave“, uvršteni su: upravni akt, upravni postupak po ZUP-u, upravno pravo s obzirom na stvari i prekršaji. Proizlazi da se (i) tu, kao i u ostalim tomovima Krbekovog poslednjeg udžbenika – osim pomenutog „negativnog obrasca“ – ne mogu uočiti neke koherentne „tačke“ izložene supstance upravnog prava, odnosno „prava uprave“.

Nikola Stjepanović nastoji da sadržinski pozitivno odredi sastav upravnopravne grane. On konstatuje da „predmet upravnog prava čine pravni propisi: (1) koji se odnose na organizaciju i nadležnost uprave... (2) koji propisuju takvu delatnost državnih i drugih javnih organa kojom se stvaraju, menjaju ili ukidaju upravnopravni odnosi... (3) pravni propisi koji regulišu organizaciju i postupak u pogledu odgovornosti službenih lica u upravi i u pogledu kontrole zakonitosti i pravilnosti organa uprave i drugih državnih i javnih organa kad vrše poslove uprave“ (Stjepanović 1978, 15–16). Pri tome, upravnopravne odnose shvata kao odnose neravnopravnosti, jednostrano nastale, u kojima državni/javni subjekti istupaju prema drugoj strani sa jačom voljom, s javnim ovlašćenjima. A kod „oblika i načina delatnosti uprave“ naročito izdvaja onu kontrolno-nadzornu i represivnu/prekršaje (Stjepanović 1978, 415–510). U poglavlju o „aktima javne uprave“ isti autor polazi od dvodeobe na pravne i materijalne akte uprave, pri čemu samo ovlaš prikazuje upravne propise kao opšte pravne akte uprave – pravilnike naredbe i uputstva (Stjepanović 1978, 515–527).

S druge strane, najviše pažnje poklanja upravnom aktu, kao pojedinačnom aktu vlasti (Stjepanović 1978, 517 i sled.). Na kraju krajeva, proizlazi da Stjepanović definiše sadržinu upravnog prava ipak osetno uže i kompaktnije spram pisaca čija smo gledišta prethodno izložili.

Slavoljub Popović sa saradnicima ulaže napor da sagleda glavne grupacije opštih pravnih normi koje obuhvata upravno pravo (Popović 2002, 3 i sled.). Nabraja četiri takve grupe: o organizaciji javne uprave, o njenoj delatnosti, o kontroli nad radom javne uprave i norme o upravnompravnom položaju sredstava kojima javna uprava raspolaže. Kod „oblika delatnosti, odnosno funkcija organa državne uprave“ najpre razdvaja upravne od „stručnih i drugih poslova“ (Popović 2002, 286 i sled.). A „delatnost državne uprave“ rastavlja na: primenjivanje propisa, organizirajuću, nadzornu i „vođenje prekršajnog postupka i izricanje kazni za prekršaj“. Pri tome, u prvonavedenu delatnost uključuje kako onu pojedinačnog karaktera (donošenje rešenja u upravnom postupku i pojedinačnih akata „van upravnog postupka“, kao i „vršenje upravnih radnji i preduzimanje upravnih mera“), tako i normativnu „kao delegiranu“, to jest donošenje propisa za izvršavanje, odnosno obezbeđivanje izvršenja zakona i drugih opštih akata. Moj zaključak je da Popović pod upravnim pravom podrazumeva sve one pravne norme koje se na bilo koji način tiču javne uprave, tako da se njegov stav može kvalifikovati kao „ekstenzivno-deskriptivni“.¹

Krajnje suprotno, formalnopoziitivnog karaktera je gledište *Pavla Dimitrijevića* i njegovih sledbenika (Dimitrijević 2008, 49–50). On konstatuje da je „neophodno da se sadržinske karakteristike preciziraju osloncem na spoljašnje manifestacije posmatrane sadržine“. Nastojeći da odredi pravni pojam uprave, Dimitrijević ukazuje na nužnost identifikacije specifičnih pravnih normi kojima se reguliše uprava (Dimitrijević, Marković 107–108). Pravni režim uprave obuhvata, prema mišljenju tog pisca, osobita pravila o vršiocima, postupku, kontroli i odgovornosti za štete pričinjene upravnim aktivnostima. Dimitrijević zatim kaže: „Pojam uprave kao pravne kategorije moguće je utvrditi samo na osnovu elemenata odgovarajućeg pravnog režima, a oni upućuju na to da se tim terminom može označiti samo jedna određena funkcija državne vlasti“ (Dimitrijević, Marković 110). Rezimira da se upravna funkcija sastoji u: (1) izdavanju pojedinačnih pravnih akata, upravnih akata, kojima se određuje „primarna dispozicija“ (primarno pravilo ponašanja) za određene subjekte u konkretnim situacijama radi izvršavanja opštih zapovesti sadržanih u zakonima i drugim propisima; (2) vršenju radnji („materijalnih operacija“) primenjivanja prinude ili ograničavanja upravnih radnji, radi

¹ Vid. i ostale nabrojane pisce slične orijentacije kod Z. R. Tomić, *Opšte upravno pravo* (...), 52–54. Njima bi se, uz nešto više ispoljene originalnosti i bolje preglednosti „pozitivno“ izloženog predmeta i sadržine upravnog prava – mogao pridružiti Predrag Dimitrijević, *Upravno pravo, opšti deo*, knjiga prva, Niš 2008, 9.

neposredne realizacije opštih ili pojedinačnih zapovesti sadržanih u zakonima i drugim propisima kao i pojedinačnim aktima.

4. – Prethodno izložena teorijska stanovišta – osim onog Pavla Dimitrijevića – o koncepciji i podlozi upravnog prava – bilo ona deficijnijski negativna, bilo pozitivna – mogu se, manje-više, označiti kao preširoka, nedovoljno određena. Time se, na kraju krajeva, odriče i mogućnost jasnog omeđivanja obima upravno-pravne grane, pa sledstveno i predmeta upravno-pravne nauke. Postavka Pavla Dimitrijevićeva je, opet – iako dosledno teorijski zaokružena i izbrušena – previše uska i čini mi se umnogome uprošćava upravno-pravnu stvarnost.² Stoga se usuđujem da na tekućim stranicama ponudim, tačnije načnem jednu nešto drugačiju stratešku viziju upravno-pravne grane, njenog temelja i unutrašnjeg normativnog rasporeda, praveći tako otklon, pa i nemali zaokret spram svojih dosadašnjih pogleda i teza (Tomić 2020, 54–57; 83–85).

3. KOMPONENTE ZAJEDNIČKOG IMENITELJA UPRAVNOPRAVNE GRANE

1. – Zadovoljavanje javnog interesa u svakoj državi predstavlja podlogu javnog poretka. A konstitutivni elementi javnog poretka su, standardno: 1) vrednosti, 2) pravni instituti – ljudske slobode i prava, javne službe, nadležnost javnih tela, 3) pravila – sadržinska i procesna – mehanizmi i 4) nenormativne aktivnosti – radnje, mere (Tomić 2019, 41–42). Shodno, „*javni poredak je skup krucijalnih društvenih vrednosti, principa, ustanova, normi i mera na temelju javnih interesa kojima se obezbeđuju ostvarivanje i zaštita sloboda i prava građana, normalan tok društvenog života i redovno funkcionisanje javnih službi – i koji se (ti i takvi interesi) mogu, u krajnjoj liniji, izdejsstvovati i primenom državne prinude, pravno propisanim merama javne vlasti za njihovo ostvarenje i obezbeđenje, uz vođenje računa o načelu proporcionalnosti*“ (Tomić 2019, 40).

2. – Izvršavanje zakonskih propisa – pripadajuće državno-pravnoj sprovedbenoj funkciji vlasti, odnosno upravni put ostvarivanja javno-pravnih sloboda i prava građana i organizacija, kao i ispunjavanja njihovih ustavnih i zakonskih obaveza, obavlja se na dva načina. Prvi je donošenje *podzakonskih opštih pravnih akata* – upravnih propisa: pravilnika, naredbi i uputstava. To je regulativna komponenta upravne funkcije. Na konkretnom sprovedbenom planu, tj. na nižem izvršno-operativnom nivou a u istom cilju – osim donošenja upravnih akata i upravnih radnji, ali i sklapanja upravnih ugovora, dvostranih pravnih akata s javnom svrhom (o javnom snabdevanju, o koncesijama, javnim radovima i drugom) –

² Neznatno „relaksiranija“, nešto prostranija je postavka *Bogoljuba Milosavljevića* (Milosavljević, 2010, nar. 46, 213).

pružaju se i javne usluge (zdravstvene, sanitarne, kulturne, vaspitno-obrazovne, energetske, komunalne i ostale), one od opšteg interesa, u vršenju javnih službi. Pritom, pravno regulisana autoritativnost je sredstvo pojačanog uticaja na fizička i pravna lica sa ciljem da rad javne uprave i ostvarivanje njenih zadataka budu delotvorni.

3. – *Zaštita subjektivnih pravnih situacija građana i njihovih kolektiviteta* ustavna je kategorija.³ Pravna kontrola javne uprave uopšteno uzev – unutrašnja je, upravna, i spoljna, poglavito ona sudska, kao definitivna.

4. – Osim pravnih pravila i neophodnih autoritativnih elemenata za postizanje upravnih ciljeva, i *naglašena stručnost, znanje – specijalizovanost* upravnih vršilaca i njihovih aktivnosti, bitna je odlika, ujedno podloga upravnog organizovanja, funkcionisanja i kontrole.

4. ELEMENTI JEDNOG RELATIVNO NOVOG PRISTUPA

Prema zamisli potpisnika ovih stranica, a na podlozi pobrojanih sastojaka, upravno-pravna grana se može razložiti na nekoliko odeljaka: 1. strukturalno; 2. podzakonsko-regulatorno; 3. neposredno sprovedbeno; 4. zaštitno upravno pravo.

1. – *Strukturalno upravno pravo* se tiče nosilaca upravne funkcije. U datom miljeu, razlikuju se objektivni, sistemski prilaz i onaj subjektivni, personalni. Prvi se tiče organa i organizacija javne uprave: njihovih međusobnih odnosa, „spoljne“ hijerarhije, kao i njihovog položaja u pravnom sistemu. Nezavisna kontrolna/regulatorna tela, kao vršioци – između ostalog i elemenata upravne funkcije – odvojena su od državne vlade, imaju specifičan status, maltene kao zasebna državno-pravna poluga, s mešavinom regulatornih, sprovedbenih i kontrolnih prerogativa. Subjektivna, tj. personalna strana strukturalnog upravnog prava ima za predmet „unutrašnju“ hijerarhiju, prava, dužnosti i odgovornosti upravnih službenika.

2. – *Podzakonsko-regulatorno upravno pravo* predstavlja drugi nivo pravne regulative, ujedno i onaj viši rang sprovedbene a opštenormativne prirode. U Srbiji, držim, njegov pravni podrežim nije do kraja dosledno uobličen. *De lege ferenda*, rešavanje sporova o zakonitosti upravnih propisa moglo bi da potpada pod upravnosudsku jurisdikciju, a ne onu ustavnosudsku (kao što je sada) – kada bude izgrađen bar dvostepeni sistem upravnog sudovanja.

³ *Pravo na pravično suđenje* – član 32 i *Pravo na jednaku zaštitu prava i pravno sredstvo* – član 36 Ustava Srbije, a u vezi s članovima 6 i 13 *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*.

3. – *Neposredno sprovedbeno upravno pravo* tiče se niže, konkretno izvršilačko-operativne ravni. U pitanju je njegova normativna – upravni akt (gde pridodajem i osobeni garantni akt) i upravni ugovor, i njegova materijalna komponenta – u obliku upravne radnje i pružanja javnih usluga.

4. – *Zaštitno upravno pravo* obuhvata razradu prava na pravnu zaštitu od upravnih aktivnosti, na nacionalnom i međunarodnom nivou. U prvom redu, posredi su upravnopravni i sudski pravni lekovi. Nalazim da u istu potcelinu treba uvrstiti i službenu, unutrašnju/upravnu kontrolu čiji je rezultat uklanjanje – poništavanje i ukidanje – ali i menjanje, kao zakonom predviđene mere otklanjanja upravnih nepravilnosti. Takođe, u isti odeljak upravnog prava mogla bi se ubrojiti i odgovornost države/javnih tela za nedopušteno upravno delovanje i njegove posledice – osobito za prouzrokovanu štetu – kao i odgovornost upravnih službenika, disciplinska i materijalna, za sopstveni službeni (ne)rad. Na koncu, u zaštitno upravno pravo nije zgoreg uključiti i alternativno rešavanje upravnih sporova i medijaciju u upravnom postupku u onim upravnim stvarima gde je to po karakteru dostupno i moguće, to jest gde stranke mogu slobodno uređivati svoje subjektivne pravne situacije u kojima je angažovani javni interes ipak u drugom planu.

Pitanje uključivanja tzv. upravnog stvarnog prava u opšte upravno pravo je upitno. Posredi su pravne norme posvećene javnom dobru, upravnim ograničenjima svojine (eksproprijacija i sl.), restituciji, javnim radovima, javnim nabavkama i drugim sličnim stvarnopravnim odnosima javne uprave. Ipak, pre bih tu materiju – osim njoj pripadajućih procesnih instrumenata – klasifikovao u okrilju jedne od posebnih grana upravnog prava.

Svodni zaključak prethodno izložene upravne sheme bio bi sledeći:

1) Upravno pravo sklapa više pravnih režima čiji je stub, osnov hibridne prirode: ne samo normativnog, već i sociološko-političkog, vrednosnog, etičkog, pa čak i filozofskog profila. Četiri prethodno prikazana upravna svežnja izrastaju na istoj/jednoj širokoj uporišnoj ravni koja je pretežno nenormativnog, realnog karaktera. Jer, valja „iskoračati“ iz normativnih cipela da bi se celovito sagledale njihove dimenzije i kapaciteti, upravnopravna suština posebno. Pravo, a upravno naročito – svojom nadasve opipiljivom misijom, svojim zadacima, svakovrsnim i svakodnevnim, kontinuiranim poslovima i mehanizmima – višestrukim je nitima skopčano, uz međusobne uticaje, sa političkim, ekonomskim i sociološkim društvenim zaleđem.

2) Negativno iskazano, upravna funkcija ne pokriva, ne tiče se: a) ni originernog/primarnog regulativnog nivoa – zakonodavstvenog delovanja; b) ni razrešavanja pravnih sporova – to je zadatak klasičnog, „opšteg“ sudstva – osim onih upravnih, čijim se rezultatom upravna delatnost

definitivno proverava, završava i učvršćuje osobenim, zasebnim sudskim putem; v) a ni državne delatnosti utvrđivanja i sankcionisanja prekršaja koju (osim drugih pravnih delikata) uglavnom „pokriva“ kazneno pravo.

5. NACRT SINTETIČKOG POJMA UPRAVNOPRAVNOPRAVNE GRANE

Određenje javne uprave: *javnopravna sprovedbena funkcija, praćena i podzakonsko-regulatornim i zaštitnim instrumentima, obuhvatajući i mehanizme otklanjanja štetnih posledica po javni poredak – sve to na podlozi zakona i u njegovim okvirima – radi ostvarivanja i obezbeđenja kako javnih interesa, zadovoljavanja javnih potreba, tako i pojedinačnih pravnih situacija građana i njihovih kolektiviteta.*

Određenje upravnog prava: 1. odlomak unutrašnjeg javnog prava čiji predmet čine struktura javne uprave i njeno funkcionisanje, a rezultat, formiranje upravnih odnosa; 2. upravno pravo ima trojaku, državno-društvenu ulogu – regulatornu, sprovedbenu, i zaštitnu, osim sopstvenog strukturalnog, organizacionog sklopa; 3. služi, na temelju i u granicama zakona, ostvarenju kako javnih interesa, tako i interesa građana i njihovih kolektiviteta. Sve u svemu: načelna, krunska osobenost upravnog prava, njegova linija razgraničenja od drugih pravnih grana mogla bi da se svede na sledeće: *kompleksan sistem javnopravnih normi kao konstitutivni elemenat javnog poretka – u koje su utkani instrumenti doziranog autoritativnog uticaja – čija je misija da na zakonskim osnovama i u zakonskim okvirima poveže i operativno-kontrolno obezbedi glavne društvene tokove i njihove učesnike – državu, druga javna tela, građane i njihove kolektivitete – pravnim aktima i materijalnim operacijama, a pod zaštitom upravnog sudstva, „začinjeno“ alternativnim oblicima vansudske zaštite.*

6. ZAOKRUŽUJUĆE OPASKE

1. – *Opštu sadržinu upravnopravne grane čine pravne norme kojima se reguliše uprava oličena u upravnom postupanju i upravnim odnosima* (Tomić 2020, 83–84). Konkretna sadržina upravnopravne grane u jednoj državi može da ima unekoliko šire ili uže pozitivnopravne granice. A samostalnost upravnopravne grane ogleđa se u njenosti – premda izuzetno prostranoj i složenoj – relativno zaokruženoj, osobenoj pravnoj sadržini. No, u svakoj državi, u svakom pravnom sistemu, norme upravnog prava, osim upravnog postupanja i njime uspostavljenih upravnih odnosa, pokrivaju i one društvene odnose koji nemaju strogo upravni kvalitet, ali su u realnosti tesno povezani sa upravnim odnosima. Bilo da im neposredno

prethode, bilo da direktno slede upravnopravne odnose – ili sa njima zajedno, višestruko upleteni, formiraju jedan tip životnog događaja, pojavu istovremeno dvojakog metoda pravnog uređivanja. Tako, u upravno pravo spadaju *i norme posvećene društvenim odnosima između glavnih subjekata upravnog postupanja* (organizaciona struktura organa državne uprave – ministarstava i drugih, i pravni položaj zaposlenih u njima), kao i norme o onim društvenim odnosima kojima je bliže određena pozicija pomenutih vršilaca u datoj sredini (relacije sa drugim organima i organizacijama, a i građanima). To je upravno strukturalno/ organizaciono pravo. Normama upravnog prava trebalo bi nesumnjivo smatrati i one kojima je obuhvaćena čitava serija društvenih odnosa uspostavljenih u *procesu sudske kontrole zakonitosti upravnog rada* u upravnom sporu. Oni pripadaju upravnoprocesnom pravu. Naznačeni odnosi i neposredno se nastavljaju na upravne odnose, noseći u sebi njihov snažan pečat, a zatim i sami povratno utiču na upravne odnose.

Statiku upravnog rada čine *subjekti upravnog rada i sadržina upravnog rada*. Među subjektima (vršiocima) upravnog rada razlikuju se glavni od ostalih. Glavnim subjektima upravnog rada imenujemo one za koje je taj rad osnovni vid celokupne delatnosti. U Srbiji su to organi državne uprave: ministarstva, organi u sastavu ministarstava i posebne/ upravne organizacije. Unutrašnje ustrojstvo i druga obeležja ostalih subjekata upravnog rada – kojima taj rad nije osnovni – ne bi trebalo da čine jezgro predmeta upravnopravne grane. Sadržina upravnog rada je određena najpre njegovim ključnim, tipičnim instrumentima: *upravnopravnim aktom i upravnomaterijalnim*. Njima se obavljaju osobeni upravni poslovi („rešavanje u upravnim stvarima“, „upravnoinspekcijski nadzor“, „vođenje javnih evidencija“, „izdavanje javnih isprava“ i drugi), sve to u okviru pojedinih upravnih oblasti. No, na sadržinu upravnog postupanja direktno utiču i drugi pravni akti javne uprave, poglavito oni opštenormativni, regulativni – *upravni propisi*, kao i oni pojedinačni a dvostrani, koje javna uprava partnerski sklapa u javnom interesu – *upravni ugovori*. Na koncu, upravno pravo se prostire i na široku paletu *javnih usluga*, usluga u opštem interesu.

Pronikne li se dublje u strukturu upravnopravne grane, dolazi se do saznanja da *i na području statike upravnog prava i na području njegove dinamike* postoje dve međusobno različite grupacije pravnih normi, prema prostiranju, domašaju svog važenja: a) *zajedničke upravnopravne norme* primenljive načelno u svim upravnim oblastima, to jest tamo gde je posredi vršenje upravnih poslova – opšte upravno pravo („upravno pravo – opšti deo“); b) *specijalne upravnopravne norme* svojstvene isključivo pojedinim (određenim) upravnim oblastima, prilagođene njima i primenljive samo u tim materijama (na primer, za oblasti unutrašnjih poslova, poreza, carina, u porodičnim odnosima, prilikom zaštite patenata,

upravnih ograničenja svojine građana, pravne zaštite životne sredine itd.) – posebno upravno pravo (posebni delovi ili podgrane upravnog prava, „upravno pravo – posebni deo“).

2. – *U čemu je – ako uopšte postoji – nekakav novum ponuđene postavke upravnog prava?* Možda baš u činjenici da vodi računa i o unutrašnjim pravnim, ali i spoljašnjim vanpravnim uticajima. Zatim, što ne odvaja strogo javnu upravu na njenu organizaciju, funkcionisanje i kontrolu/nadzor koju ona obavlja, kao i onaj koji se nad njom vrši – niti isključivo razdeljuje organizacione, materijalne i procesne upravnopravne norme. Konceptija čije sam obrise, nadam se, osvetlio osetno je „komfortnija“, s višestrukim „prelivanjima“ pripadajućih normi: u njoj ima mesta – osim za konkretna upravna činodejstvovanja – i za upravne propise, za odgovornost javne uprave i njenih službenika, za upravnu vlast i za javne službe, kako za autoritativne, tako i za neautoritativne instrumente, i za one normativne i za materijalne akte javne uprave. Kod pravne zaštite, to jest zaštitnog upravnog prava, uklopio bih – kao novinu – i alternativno rešavanje upravnih sporova, a i medijaciju u upravnom postupku, tamo gde je prema prirodi stvari moguća, odnosno gde stranke mogu slobodno raspolagati svojim pravima. A sve prethodno bi trebalo da objedini sintetička definicija javne uprave i upravnog prava koju sam predstavio na ranijim stranicama: polazišta, nosioci, instrumenti, sadržina, poslovi i ciljevi, kao i zaštitni mehanizmi u pogledu javne uprave, odnosno pravnih normi koje su joj posvećene.

3. – Dva su uporišna stuba, dva osnovna izvora upravnog prava: pravni propisi i sudska praksa. No, svoju sadržinu i formu upravno pravo dubinski crpi iz sâme srži javnog poretka kao takvog, odnosno, konkretnije – iz „bića“ javnog poretka svake države ponaosob.

4. – Pravni režim upravnog prava nije monolitan, budući da ni javna uprava nije jedinstvena po svom sastavu i strukturi. U pitanju je mnoštvo pravnih akata i nenormativnih radnji koji su pod dva glavna pravna upravna podrežima – onim za opšte pravne akte i onim za pojednačne pravne i materijalne akte, u nekoliko pravaca. Njihov zajednički imenitelj raščlanjen je na prethodnim stranicama.

5. – Glavna merila upravnopravne grane nekoliko su, hibridna, kao odgovor na slojevitost sastava i prirode upravne delatnosti.

LITERATURA (REFERENCES)

- Bénoit, Francis-Paul. 1968, *Le droit administratif français*. Paris: Dalloz.
Bonnard, Roger. 1935. *Précis de droit administratif*. 2. éd. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.

- de Laubadère, André. 1973. *Traité de droit administratif*, I. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Debbasch, Charles, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci. 1982. *Institution et droit administratif, 3– Biens, Expropriation, Travaux publics*. Paris: PUF.
- Diemulla, Ekmar, Javorsky Nikolaus, Müller-Uri Rolf. 1991. *Verwaltungsrecht, Ein Basisbuch*. 4. erweiterte und überarbeitete Auflage. Köln – Berlin – Bonn – München: Heymanns Verlag.
- Dimitrijević, Pavle. 1986. *Upravno pravo*, prva knjiga (sa Ratkom Markovićem). Beograd: Službeni list SFRJ.
- Dimitrijević, Predrag. 2008. *Upravno pravo, opšti deo*, knjiga prva. Niš: Pravni fakultet univerziteta u Nišu.
- Dupuis, Georges, Marie-José Guédon. 1988. *Institutions administratives, Droit administratif*. 2 éd. Paris.
- Faber, Heiko. 1992. *Verwaltungsrecht*, 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Foillard, Philippe. 2004. *Droit administratif*. Paris: Dalloz.
- Forsthoff, Ernst. 1969. *Traité de droit administratif allemand* (s nemačkog na francuski jezik preveo Michel Fromont). Bruxelles: Emile Bruylant.
- Hauriou, Maurice. 1927. *Précis de droit administratif et de droit public.*, 11. éd. Paris: Librairie du Recueil Sirey.
- Houser, Matthier, Donie Virginie, Droin Nathalie. 2015. *Le droit administratif aux concours*. Paris: Enrick B. Editions.
- Kostić, Laza M. 1933. *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, prva knjiga, *Ustrojstvo uprave*. Beograd: Geca Kon.
- Kostić, Laza M. 1936. *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, druga knjiga, *Delatnost uprave*. Beograd: Geca Kon.
- Krbek, Ivo. 1955. *Upravno pravo FNRJ*, prva knjiga. Beograd.
- Krbek, Ivo. 1960. *Pravo javne uprave FNRJ, Osnovna pitanja i prava građana*, I. Zagreb: Birotehnički izdavački zavod.
- Milosavljević, Bogoljub. 2010. *Upravno pravo*, treće izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu.
- Moreau, Jacques. 1989. *Droit administratif*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Popović, Slavoljub. 2002. *Upravno pravo, opšti deo* (sa Branislavom Markovićem i Milanom Petrovićem). Beograd: Službeni glasnik.
- Ricci, Jean-Claude. 2004. *Droit administratif*. Paris.

- Rivero, Jean. 1980. *Droit administratif*. 9. éd. Paris.
- Stjepanović, Nikola. 1978. *Upravno pravo u SFRJ, opšti deo, kratki udžbenik za studente prava*. Beograd.
- Tomić, Zoran R. 2/2019. Pojam i struktura javnog poretka. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 67: 41–42.
- Tomić, Zoran R. 2020. *Opšte upravno pravo, organizaciono, materijalno, procesno*. 13. trinaesto izdanje. Beograd: Pravni fakultet univerziteta u Beogradu.
- Vedel, Georges. 1985. *Droit administratif*. Paris.

Zoran R. Tomić, PhD

Full Professor

University of Belgrade Faculty of Law

ADMINISTRATIVE LAW: EMBRYO OF THE NEW CONCEPTION

Summary

The content of administrative law depends on the determination of public administration. Legal doctrine, domestic as well as foreign, has developed different approaches to public administration. Striving to offer the professional and scientific public at least a somewhat novel approach, the author of this paper considers public administration as an executive function, followed by regulatory and protective instruments. It implements mechanisms of elimination of harmful consequences to public policy, based on the law and within the law, in order to achieving and safeguarding provide public interest goals, as well as individual legal situations of the citizens and their collectivities. Consequently, the subject of administrative law, as a constitutional element of public policy, is the structure of public administration and its operation, which results in the formation of administrative relations. It has a triple role: regulatory, executive and protective, which is rounded off by administrative judging.

Key words: *Administration. – Law. – Conception. – Content.*

Article history:

Received: 15. 6. 2020.

Accepted: 7. 8. 2020.