

Др Зоран Р. Томић\*

## УПРАВНОПРАВНА ГРАНА: ЗАЧЕЦИ ЈЕДНЕ НОВЕ ПОСТАВКЕ

*Садржина управног права зависи од одређења јавне управе. Правна доктрина, домаћа и инострана, познаје и негује различита становишта о њој. Аутор овога чланка – настојећи да научној и стручној јавности понуди бар зрнце новог приступа – сматра да је јавна управа спроведбена функција, праћена подзаконско-регулаторним и заштитним инструментима, која обухвата и механизме отклањања штетних последица по јавни поредак – све то на подлози закона и у његовим оквирима – ради остваривања и обезбеђивања како јавних интереса, задовољавања јавних потреба, тако и појединачних правних ситуација грађана и њихових колективитета. Следствено, предмет управног права, као конститутивног елемента јавног поретка, јесте структура јавне управе и њено деловање, чији је резултат формирање управних односа, са тројаком улогом – регулаторном, спроведбеном и заштитном, заокруженом управним судовањем – на темељу и у границама закона. Посреди је разуђен систем јавноправних норми у које су уткани инструменти дозирањег ауторитативног утицаја чија је мисија да повеже и оперативно-контролно обезбеди главне оруштвене токове и њихове учеснике.*

Кључне речи: *Управа. – Право. – Поставка. – Садржина.*

### 1. УВОДНА БЕЛЕШКА

1. – Омањи научни прилози, они невеликог обима, нису сасвим прикладни за какву-такву озбиљну, аналитичку обраду било које велике, капиталне и комплексне теме. А овом приликом је посреди баш

---

\* Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Београду, [ztomic@ius.bg.ac.rs](mailto:ztomic@ius.bg.ac.rs).

једна таква: *Општи поглед на суштину и обим управноправне гране то јест одређење и састав савременог управног права*. Она захтева дубока и опсежна теоријска претресања и промишљања. Па ипак, и у тексту чланка који започињем могуће је покушати да се наслути, односно да се уложи напор да се сачини макар некаква скица одређене, релативно нове концепције управноправне гране примерене данашњим околностима – у Европи, а у Србији, посебно. Тежина задатка постављања једног унеколико јединственог, иоле кохерентног темеља, заједничког теоријског, а опет практичног, односно примењивог именитеља управног права, а затим и могућег нацрта његовог састава, тј. конститутивних делова, произлази из неколико фактора. *Прво* – ширина, разуђеност поља јавне управе и у организационом и у функционалном погледу: бројни органи и организације који се управом именују, или се по нечему њој уподобљавају у сваком правном систему – и широка и разноврсна палета њихових задатака, припадајућих активности, надлежности. *Друго* – променљивост, динамика управног миљеа у нормативном и ненормативном смислу. *Треће* – особености уставног устројства и законодавстава појединих држава, тако да се (и) њихови управни подсистеми по много чему разликују, премда има и битних сличности које крче пут ка некаквој потенцијалној општости, заједничкој управноправној окосници. При свему томе, то је слојевит и деликатан коктел, амалгам и правних и околинских ванправних управних састојака, при чему су они први за дефинисање и распростирање управног миљеа, управи посвећених норми – и произлазећих, унутрашњих и спољних, тако насталих односа – од одлучујућег, али не и од искључивог значаја.

2. – Ред(ослед) излагања на предстојећим страницама гласи: I – преглед појединих, по укусу потписника ових редова, карактеричнијих и важнијих теоријских становишта о питањима која се разматрају – неких иностраних, али и оних с овдашњег простора; II – главне упоришне тачке управног права; III – пишчево гледиште о најкрупнијим сегментима управног права; IV – настојање да се састави једна синтетичка савремена дефиниција јавне управе и управног права, да се понуди општи преглед њеног основног састава. Чланак заокружују одређена генерална запажања, па и отворена питања.

## 2. ОДАБРАНЕ КОНЦЕПЦИЈЕ И СТРУКТУРА УПРАВНОПРАВНЕ ГРАНЕ

### 2.1. Опште и основне претходне напомене

Управно право је – као део законодавства сваке државе – назив за правно уређење јавне управе и управних односа, за правне норме

које су њима посвећене. *Предмет управноправне гране умногоне одређује и њену садржину и обим.* Домен примене управног права зависи у првом реду од тога шта је „управа“ и који се друштвени односи могу означити „управним односима“. Представе о тим појавама варирају и у времену и у простору. Отуда и садржина управноправне гране носи у себи црту релативности. На другом месту поставља се питање опсега правног обухватања управе, па тако и управних односа. Јер, јавна управа није искључиво правни феномен, при чему *мера њене правности може да буде већа или мања.* У стратешком постављању управноправне гране суочавамо се са још једном озбиљном дилемом: *да ли ће се управним правом сматрати укупност правних норми примењених на јавну управу, све правне норме којима се државни/јавни органи и организације управе служе у својој делатности, додајући томе и организационе норме, то јест целина правне регулативе разнородних односа у које они ступају – или нешто друго, уже?* Да ли се управно право састоји од неке посебне, мање групе норми из састава укупног нормативног уређивања јавне управе? Предметна потцелина норми требало би – као таква – да се по нечему издваја од осталих норми окренутих управи, да чини засебан и заокружен правни режим (Томић 2020, 81 и даље).

Дакле, може се, с једне стране, говорити о управном праву у ширем смислу. Ту је посредни „право управе“ састављено према „органском“ мерилу. „Право управе“ је скуп свих правних норми о органима и организацијама јавне управе који се по њима устројавају и поступају. Његову садржину је могуће ограничити негативним путем (да су у питању норме које не припадају другим правним гранама и сл.). Концепција о „праву управе“ („праву јавне управе“ или „управном праву у ширем смислу“) настала је на подлози идеје да треба сакупити и проучити на једном месту све правне норме (или барем већину њих) које се на било који начин тичу управе, независно од кохерентности предмета и метода њиховог регулисања. Због тога је „право управе“ израз броја и ширине активности вршилаца јавне управе, као и множине и разноврсности правних норми којима се уређују та питања.

С друге стране, могуће је конструисати управно право у ужем смислу, које би чиниле одређене специјалне правне норме, међусобно обједињене на основу неког садржинског критеријума: по особеном предмету регулисања и/или нарочитом методу регулисања (de Laubadère 1973, 14). Суштина замисли о „управном праву у ужем смислу“ јесте да оно не обухвата све норме адресоване на јавну управу, него само извесне норме, по нечему особене и међусобно повезане одређеним полазним садржинским мерилем. Тако би се „управно право“, као специјализована (ужа) групација, издвојило из

„права (јавне) управе“ и успоставило у рангу засебне и самосталне правне гране.

За издвајање „управног права“ из „права управе“ – ради прецизирања његовог суштинског предмета – важно је тачно одредити шта је (све) јавна управа. Полазећи од постављених управних циљева, јавна управа уобличава у друштву – обликујући, а делом и коригујући конкретне животне ситуације – једну фину, филигранску мрежу од законског материјала, методима објективне, извесне, јединствене и целисходне дистрибуције законом утврђених права и обавеза на индивидуалну равн: регулативно, спроведбено, али и заштитно. Управна конкретизација најважнијих потреба друштвене заједнице у целини, а истовремено и сваког од њених припадника, врши се различитим средствима: ванправним и правним. Међу потоњим јасно преовлађују чисто управноправни инструменти, супстанцијално својствени бићу управе.

Строго појмовно-теоријско раздвајање управних циљева од управних инструмената њиховог остварења претпоставка је доследног стратешког постављања управноправне гране. При томе, управноправни инструменти постизања јавних интереса чине једну од упоришних тачака управног права (у ужем смислу), као самосталне и заокружене гране законодавства. Управноправни инструменти имају задатак да понашање грађана и организација усмере и коригују у предвиђеном смеру, да им се пруже јавне услуге, али и да их заштите од евентуалних неправилности нижих управних нивоа.

Управноправни инструменти се могу сажети и дуалистички представити у виду два стуба: нормативног – са непосредним правним дејствима, и ненормативног – без непосредних правних, али са фактичким утицајима. Њима се особено делује – регулативно, оперативно-корективно, али и управно-заштитно – примењивањем правних прописа на ванспорне појединачне, конкретне, али и на оне апстрактне, безличне ситуације. Произлази да садржину управног права – у његовом ужем, прâвом значењу – испуњавају правне норме које регулишу управни рад и односе створене тим радом, као и односе непосредно повезане са управним радом.

Управно право, дефинисано на описани уопштени начин, одликују два момента: (1) нарочит предмет нормирања – управно поступање и тако настали односи; (2) корелативност са важећим правом које скицираним оквирима управноправне гране може дати нешто веће или нешто мање димензије (Krbek, 1960, 10).

## 2.2. Гледишта појединих аутора

Најпре ћу, на неколико примера из француске и немачке правне књижевности, илустровати тамошње, класичне и неке новије концепције управног права. А пре тог кратког, строго селективног приказа, ваља уочити да је у иностраној (па тако и у овдашњој) правној доктрини била и остала бар четворна дихотомија гледишта о јавној управи: 1) управа као „остатак“ државне делатности након издвајања и одређивања осталих (тзв. негативни приступ) и управа као релативно самостална и позитивно дефинисана правна појава; 2) управа као државна власт (која својим деловањем успоставља односе правне неједнакости спрам грађана и њихових колективитета), значи ауторитативно „обојена“ – и управа као јавна служба, претежно неауторитативне каквоће, уз међусобно приближавање и комбиновање, тј. преплитање ових одредница у савременим условима; 3) управа као искључиво извршилачка функција, која се састоји само од појединачних/конкретних правних и материјалних аката/радњи – и управа која обухвата и друге јавне функције, у првом реду ону регулативну путем општих правних аката, то јест подзаконских прописа; 4) управа као скупина свих аката и радњи, односно свих облика делатности јавне управе, целине (или бар претежне) надлежности органа и организација јавне управе – и управа као одређени сегмент или само поједини сегменти из састава њене укупне активности.

Узорке иностраних поимања управног права и његовог састава понудићу из европскоконтиненталног система правног регулисања управе – којем припада и српско право – поглавито из Француске а делом и из Немачке, остављајући по страни англоамерички модел као некомпатибилан са овдашњом правном традицијом и важећом регулативом.

1. – Тако, француски класичар јавног права *Морис Орију* (Naroui 1927, 1–12) констатује да неке државе имају изграђен управни режим, а неке не. Француска спада у оне прве, и то захваљујући дуализму судске надлежности: управно судство је засебно спрам општег/редовног судства. Уопштено узев, пракса француског управног судства, на челу са Државним саветом, била је и остала најважнији извор управног права (Vedel 1976, 63). Генерално, управни режим чине устројство управних јавних служби (централних и локалних), њихова надлежност и активности, односно „управне извршне интервенције“ – где је Орију (пре)наглашавао компоненту јавне власти (Vedel 1976. 339 и след.) – затим управносудско поступање у решавању насталих спорова и одговорност управних јавних тела за учинке управног (не)деловања.

*Роже Бонар* (Bonnard 1935, 45–49, 441–522), излажући садржину управне делатности, ограничава се на појединачне правне акте и материјалне радње којима се обезбеђује рад јавних служби (Bonnard 1935, 46). Он – осим организације и функционисања јавне управе и управног судовања – у управно право укључује и правни режим јавног добра (Bonnard 1935, 425–529).

*Жан Риверо* (Jean Rivero) истиче да је циљ управе задовољење потреба од јавног интереса, а средство – јавна власт (Rivero 1980, 10–11, 14). И он се ограничава на појединачне акте јавне управе – једностране и двостране – као срж управних активности (Rivero 1980, 95 и след.). Традиционално, у садржину управног права убраја и организацију јавне управе и управно судство.

*Жорж Ведел* примећује да посебан управни режим одликују: 1) одвојеност управних власти, укључујући ту и управно судство, од осталих судских власти; 2) непосредно извршиве појединачне управне одлуке и управни уговори, двострани акти у јавном интересу; 3) подвргавање управе начелу законитости; 4) одговорност јавне власти за штете коју њени службеници причине својим радом (Vedel 1976, 69). У томе је и окосница његове поставке управног права. Слично је гледиште и *Шарла Дебаша и сарадника*, при чему он у управно право сврстава и регулативу јавних добара, експропријацију и јавне радове (Debbasch, Bourdon, Pontier, Ricci 1982, 25 и след.).

Правно уређење јавних добара и јавне радове – као састојке управноправног корпуса – обрађују, поред осталог, и *Жорж Денуи* и *Мари-Жозе Гведон* (Dupuis, Guédon 1988, 300–316). Иначе, највећи број савремених француских управоправних посленика као главне полуге јавне управе наводе полицијско деловање и јавне службе (Dupuis, Guédon 1988, 316–432; Moreau 1989, 310–362).

Резимирајући, примећујем да и нешто млађи француски писци, премда истичу аутономност и оригиналност управног права – као одступајућег од општег правног режима који важи за односе између грађана и њихових организација, посебно у погледу управноправних овлашћења активирања прерогатива власти у вршењу управних послова – наглашавају да правне норме „примењиве на јавну управу“ имају двојаку природу: неке припадају приватноправном кругу, остале, у највећем броју, оном јавноправном (Houser, Donie, Droin 2015, 11). Такође, констатују да је управно право комплексно и „проблематично“ за прецизно сагледавање због тешко одредивих основних категорија: критеријума за дефинисање управног права, јавног интереса, надлежности управног судства, каталога јавних установа и другог (Ricci 2004, 7–8). Иначе, изгледа да постоји сагласност у томе да разноврсна управноправна правила највећма следе потребе јавних служби, настојећи да помире, односно да ускладе овлашћења државе

и других јавних тела (локалних колективитета, јавних установа итд.) с приватноправном сфером, са субјективним правима физичких и правних лица (Foillard 2004, 4).

2. – Међу немачким ауторитетима управноправне оријентације – прескачући оне старије германске, који су махом заступали тзв. негативне концепције (Томић 2020, 43) – најпре скрећем пажњу на становиште *Ернста Форстхофа*. Он подвлачи конкретну сврху и резултате управне делатности. За Форстхофа је посреди „остваривање практичних циљева у границама права“, па он вели: „Управа је динамична, жива делатност државе...; она ради непрекидно и окренута је будућности.“ Нагласак је на оперативности рада јавне управе у свакодневном животу, на њеној динамичности и окренутости будућности – без растакања на ауторитативне и неауторитативне послове и акте из њене надлежности. Тако протумачена јавна управа, према Форстхофом гледишту, своди се на ствралачки рад „на терену“, при чему правна норма/закон само оквирно каналише њен рад (Forsthoff, 1969, 37–44, посебно 43–44). Сопствени систем управног права Форстхоф поставља тако што у први план поставља управно судство, затим управни акт у смислу појединачног ауторитативног чина, па јавноправни уговор. Следи одговорност државе и отклањање штетних последица причињених службеним поступањем, да би се прешло на регулативу управних услуга (престација, чинидби), а тек на крају – на устројство и органе јавне управе (Forsthoff 1969, 1–29).

*Hiko Faber* најпре указује на различите углове одређења јавне управе: негативне и позитивне, формалне и материјалне, цитирајући дефиниције одабраних аутора (Faber 1992, 18–19). Он налази да је *sedes materie* јавне управе остварење управних циљева извршног карактера, обликовањем послова заједнице и њених чланова, како средствима јавне (*hoheitlichen Mitteln – obrigkeitliche Verwaltung*) власти, тако и „простим/обичним управним радњама“ (*durch schlichtes Verwaltungshandeln – schlichtoheitliche Verwaltung*), али делом и оним приватноправним. У састав општег управног права тај немачки управни посленик нарочито уврштава: правне норме о уређењу организације јавне управе и њено унутрашње устројство (Faber 1992, 20–21); право регулаторних конкретних управних интервенција (*Eingriffswervaltung*) – превасходно појединачним (у)правним актима и материјалним операцијама (типичне су оне полицијске и пореске) (Faber 1992, 219–230); контролу управних интервенција (Faber 1992, 231–240), приговор, а особито судску заштиту по тужбама (*Klagen*); правно нормирање јавних управних услуга (*Leistungswervaltung*) (Faber 1992, 242 и след.), где нарочито место заузима управни уговор (Faber 1992, 247–252); систем јавноправног одштетног права (Faber

1992, 386 и след.), укључујући и одговорност управних службеника, а у истом одељку налази место и за експропријацију (Faber 1992, 399–405).

С друге стране, *Ekmar Diemulla, Nikolaus Javorsky, Rolf Müller-Uri* одређују да је јавна управа – као организациона и функционална творевина изван законодавства и судства – усмерена на планско задовољавање јавног интереса, управљајући пословима од општег значаја (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 44), вођена у првом реду начелима законитости, равноправности грађана и пропорционалности својих аката спрам ангажованих интереса (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 68–77). Управно право, сматрају ти писци, обухвата пре свега: 1) организационе норме, тј. носиоце управне функције – *Die Träger der öffentlichen Verwaltung* (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 42–55); 2) управне активности – управне акте, управне уговоре и управне радње (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 66–280); 3) управне интервенције – поглавито регулаторно-уредбодавно и полицијско деловање (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 281–338); 4) управноправне норме извршења (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 228–255); 5) „правну заштиту у управном праву“ (*Verwaltungsrechtsschutz*) – управну, предсудску и судску (Diemulla, Javorsky, Müller-Uri 1991, 339–405).

Упростијено казано, језгро (да ли и оптималну целину?) управног права свакад чине – с мањим или већим разликама код појединих цитираних, али и већине иностраних аутора – организационе, функционалне норме – које се тичу управних активности и интервенција, то јест управног задирања у границама закона у приватну сферу, и контролне правне норме спрам управне делатности, са јавноправним режимом државне и службеничке одговорности или без њега.

3. – Избор појединих домаћих – а и шире, с ранијег југословенског простора – виђења одређења и састава управног права започињем концепцијом овдашњег старијег писца *Лазе Костића*. Он заступа тзв. материјално-негативно одређење управе, као онога „што преостаје када се изузме судство“, а пре тога и законодавство као управи надређена активност. Тако, за Костића управа је „трајна и планска делатност државе (односно неке друге јавне заједнице) која је упућена задовољавању њених сврха“ (Костић 1933, 2–3). Заступа класичну тројну поделу управног/административног права: устројство управе, делатност управе и надзирање управе (Костић 1933, 6). Делатност управе, као предмет управног права, схвата крајње екстензивно: 1) нормирајућа делатност, генерални акти; 2) споразумевајућа делатност, двострани акти; 3) ауторитативна делатност *in concreto*, управни акти; 4) остале делатности управе, просте управне радње (Костић 1936, 1–108).



*Иво Крбек* такође негативно одређује појам управе – изван законодавства и судства – као предмет управног права, тачније „права управе“. Ипак примећује да се државна делатност не може „без остатка“ свести на законодавство, судство и управу (Крбек 1955, 23). Но, његов систем права управе је веома хетероген, назван *Право југословенске јавне управе* (Загреб 1960–1962): Прва књига – „Основна питања и права грађана“; друга књига – „Организација управе и службеничка права“; трећа књига – „Функционирање и управни спор“. У део о „функционирању управе“, уврштени су: управни акт, управни поступак по ЗУП-у, управно право с обзиром на ствари и прекршаји. Произлази да се (и) ту, као и у осталим томовима Крбековог последњег уџбеника – осим поменутог „негативног обрасца“ – не могу уочити неке кохерентне „тачке“ изложене супстанце управног права, односно „права управе“.

*Никола Стјепановић* настоји да садржински позитивно одреди састав управноправне гране. Он констатује да „предмет управног права чине правни прописи: (1) који се односе на организацију и надлежност управе... (2) који прописују такву делатност државних и других јавних органа којом се стварају, мењају или укидају управноправни односи... (3) правни прописи који регулишу организацију и поступак у погледу одговорности службених лица у управи и у погледу контроле законитости и правилности органа управе и других државних и јавних органа кад врше послове управе“ (Стјепановић 1978, 15–16). При томе, управноправне односе схвата као односе неравноправности, једнострано настале, у којима државни/јавни субјекти иступају према другој страни са јачом вољом, с јавним овлашћењима. А код „облика и начина делатности управе“ нарочито издваја ону контролно-надзорну и репресивну/прекршаје (Стјепановић 1978, 415–510). У поглављу о „актима јавне управе“ исти аутор полази од дводеобе на правне и материјалне акте управе, при чему само овлаш приказује управне прописе као опште правне акте управе – правилнике наредбе и упутства (Стјепановић 1978, 515–527). С друге стране, највише пажње поклања управном акту, као појединачном акту власти (Стјепановић 1978, 517 и след.). На крају крајева, произлази да Стјепановић дефинише садржину управног права ипак осетно уже и компактније спрам писаца чија смо гледишта претходно изложили.

*Славољуб Поповић* са сарадницима улаже напор да сагледа главне групације општих правних норми које обухвата управно право (Поповић 2002, 3 и след.). Набраја четири такве групе: о организацији јавне управе, о њеној делатности, о контроли над радом јавне управе и норме о управноправном положају средстава којима јавна управа располаже. Код „облика делатности, односно функција

органа државне управе“ најпре раздваја управне од „стручних и других послова“ (Поповић 2002, 286 и след.). А „делатност државне управе“ раставља на: примењивање прописа, организирајућу, надзорну и „вођење прекршајног поступка и изрицање казни за прекршај“. При томе, у првонаведену делатност укључује како ону појединачног карактера (доношење решења у управном поступку и појединачних аката „ван управног поступка“, као и „вршење управних радњи и предузимање управних мера“), тако и нормативну „као делегирану“, то јест доношење прописа за извршавање, односно обезбеђивање извршења закона и других општих аката. Мој закључак је да Поповић под управним правом подразумева све оне правне норме које се на било који начин тичу јавне управе, тако да се његов став може квалификовати као „екстензивно-дескриптивни“.<sup>1</sup>

Крајње супротно, формалнопозитивног карактера је гледиште *Павла Димитријевића* и његових следбеника (Димитријевић 2008, 49–50). Он констатује да је „неопходно да се садржинске карактеристике прецизирају ослоном на спољашње манифестације посматране садржине“. Настojeћи да одреди правни појам управе, Димитријевић указује на нужност идентификације специфичних правних норми којима се регулише управа (Димитријевић, Марковић 107–108). Правни режим управе обухвата, према мишљењу тог писца, особита правила о вршиоцима, поступку, контроли и одговорности за штете причињене управним активностима. Димитријевић затим каже: „Појам управе као правне категорије могуће је утврдити само на основу елемената одговарајућег правног режима, а они упућују на то да се тим термином може означити само једна одређена функција државне власти“ (Димитријевић, Марковић 110). Резимира да се управна функција састоји у: (1) издавању појединачних правних аката, управних аката, којима се одређује „примарна диспозиција“ (примарно правило понашања) за одређене субјекте у конкретним ситуацијама ради извршавања општих заповести садржаних у законима и другим прописима; (2) вршењу радњи („материјалних операција“) примењивања принуде или ограничавања управних радњи, ради непосредне реализације општих или појединачних заповести садржаних у законима и другим прописима као и појединачним актима.

4. – Претходно изложена теоријска становишта – осим оног Павла Димитријевића – о концепцији и подлози управног права – било она дефиницијски негативна, било позитивна – могу се, мање-

<sup>1</sup> Вид. и остале набројане писце сличне оријентације код З. Р. Томић, *Опште управно право (...)*, 52–54. Њима би се, уз нешто више испољене оригиналности и боље прегледности „позитивно“ изложеног предмета и садржине управног права – могао придружити Предраг Димитријевић, *Управно право, општи део*, књига прва, Ниш 2008, 9.

више, означити као преширока, недовољно одређена. Тиме се, на крају крајева, одриче и могућност јасног омеђивања обима управноправне гране, па следствено и предмета управноправне науке. Поставка Павла Димитријевићева је, опет – иако доследно теоријски заокружена и избрушена – превише уска и чини ми се умногоме упрошћава управноправну стварност.<sup>2</sup> Стога се усуђујем да на текућим страницама понудим, тачније начнем једну нешто другачију стратешку визију управноправне гране, њеног темеља и унутрашњег нормативног распореда, правећи тако отклон, па и немали заокрет спрам својих досадашњих погледа и теза (Томић 2020, 54–57; 83–85).

### 3. КОМПОНЕНТЕ ЗАЈЕДНИЧКОГ ИМЕНИТЕЉА УПРАВНОПРАВНЕ ГРАНЕ

1. – Задовољавање јавног интереса у свакој држави представља подлогу јавног поретка. А конститутивни елементи јавног поретка су, стандардно: 1) вредности, 2) правни институти – људске слободе и права, јавне службе, надлежност јавних тела, 3) правила – садржинска и процесна – механизми и 4) ненормативне активности – радње, мере (Томић 2019, 41–42). Сходно, *„јавни поредак је скуп круцијалних друштвених вредности, принципа, установа, норми и мера на темељу јавних интереса којима се обезбеђују остваривање и заштита слобода и права грађана, нормалан ток друштвеног живота и редовно функционисање јавних служби – и који се (ти и такви интереси) могу, у крајњој линији, издејствовати и применом државне принуде, правно прописаним мерама јавне власти за њихово остварење и обезбеђење, уз вођење рачуна о начелу пропорционалности“* (Томић 2019, 40).

2. – Извршавање законских прописа – припадајуће државно-правној спроведбеној функцији власти, односно управни пут остваривања јавноправних слобода и права грађана и организација, као и испуњавања њихових уставних и законских обавеза, обавља се на два начина. Први је доношење *подзаконских опитих правних аката* – управних прописа: правилника, наредби и упутстава. То је регулативна компонента управне функције. На конкретном спроведбеном плану, *тј. на нижем извршно-оперативном нивоу* а у истом циљу – осим доношења управних аката и управних радњи, али и склапања управних уговора, двостраних правних аката с јавном сврхом (о јавном снабдевању, о концесијама, јавним радовима и другом) – пружају се и јавне услуге (здравствене, санитарне, културне, васпитно-образовне, енергетске, комуналне и остале), оне од општег

<sup>2</sup> Незнатно „релаксиранија“, нешто пространја је поставка Богољуба Милосављевића (Милосављевић, 2010, нар. 46, 213).

интереса, у вршењу јавних служби. Притом, правно регулисана ауторитативност је средство појачаног утицаја на физичка и правна лица са циљем да рад јавне управе и остваривање њених задатака буду делотворни.

3. – *Заштита субјективних правних ситуација грађана и њихових колективитета* уставна је категорија.<sup>3</sup> Правна контрола јавне управе уопштено узев – унутрашња је, управна, и спољна, поглавито она судска, као дефинитивна.

4. – Осим правних правила и неопходних ауторитативних елемената за постизање управних циљева, и *наглашена стручност, знање – специјализованост* управних вршилаца и њихових активности, битна је одлика, уједно подлога управног организовања, функционисања и контроле.

#### 4. ЕЛЕМЕНТИ ЈЕДНОГ РЕЛАТИВНО НОВОГ ПРИСТУПА

Према замисли потписника ових страница, а на подлози побројаних састојака, управноправна грана се може разложити на неколико одељака: 1. структурално; 2. подзаконско-регулаторно; 3. непосредно спроведбено; 4. заштитно управно право.

1. – *Структурално управно право* се тиче носилаца управне функције. У датом миљеу, разликују се објективни, системски прилаз и онај субјективни, персонални. Први се тиче органа и организација јавне управе: њихових међусобних односа, „спољне“ хијерархије, као и њиховог положаја у правном систему. Независна контролна/регулаторна тела, као вршиоци – између осталог и елемената управне функције – одвојена су од државне владе, имају специфичан статус, малтене као засебна државноправна полућа, с мешавином регулаторних, спроведбених и контролних прерогатива. Субјективна, тј. персонална страна структуралног управног права има за предмет „унутрашњу“ хијерархију, права, дужности и одговорности управних службеника.

2. – *Подзаконско-регулаторно управно право* представља други ниво правне регулативе, уједно и онај виши ранг спроведбене а општенормативне природе. У Србији, држим, његов правни подрежим није до краја доследно уобличен. *De lege ferenda*, решавање спорова о законитости управних прописа могло би да потпада под управносудску јурисдикцију, а не ону уставносудску (као што је сада) – када буде изграђен бар двостепени систем управног судовања.

<sup>3</sup> *Право на правично суђење* – члан 32 и *Право на једнаку заштиту права и правно средство* – члан 36 Устава Србије, а у вези с члановима 6 и 13 *Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода*.

3. – *Непосредно спроведбено управно право* тиче се ниже, конкретне извршилачко-оперативне равни. У питању је његова нормативна – управни акт (где придодајем и особени гарантни акт) и управни уговор, и његова материјална компонента – у облику управне радње и пружања јавних услуга.

4. – *Заштитно управно право* обухвата разраду права на правну заштиту од управних активности, на националном и међународном нивоу. У првом реду, посреди су управноправни и судски правни лекови. Налазим да у исту потцелину треба уврстити и службену, унутрашњу/управну контролу чији је резултат уклањање – поништавање и укидање – али и мењање, као законом предвиђене мере отклањања управних неправилности. Такође, у исти одељак управног права могла би се убројити и одговорност државе/јавних тела за недопуштено управно деловање и његове последице – особито за проузроковану штету – као и одговорност управних службеника, дисциплинска и материјална, за сопствени службени (не)рад. На концу, у заштитно управно право није згорег укључити и алтернативно решавање управних спорова и медијацију у управном поступку у оним управним стварима где је то по карактеру доступно и могуће, то јест где странке могу слободно уређивати своје субјективне правне ситуације у којима је ангажовани јавни интерес ипак у другом плану.

*Питање укључивања тзв. управног стварног права у опште управно право* је упитно. Посреди су правне норме посвећене јавном добру, управним ограничења својине (експропријација и сл.), реституцији, јавним радовима, јавним набавкама и другим сличним стварноправним односима јавне управе. Ипак, пре бих ту материју – осим њој припадајућих процесних инструмената – класификовао у окриљу једне од посебних грана управног права.

*Сводни закључак претходно изложене управне схеме* био би следећи:

1) Управно право склапа више правних режима чији је стуб, основ хибридне природе: не само нормативног, већ и социолошко-политичког, вредносног, етичког, па чак и филозофског профила. Четири претходно приказана управна свежња израстају на истој/једној широкој упоришној равни која је претежно ненормативног, реалног карактера. Јер, ваља „искорачити“ из нормативних ципела да би се целовито сагледале њихове димензије и капацитети, управноправна суштина посебно. Право, а управно нарочито – својом надасве опипљивом мисијом, својим задацима, сваковрсним и свакодневним, континуираним пословима и механизмима – вишеструким је нитима скопчано, уз међусобне утицаје, са политичким, економским и социолошким друштвеним залеђем.

2) Негативно исказано, управна функција не покрива, не тиче се: а) ни оригинерног/примарног регулативног нивоа – законодавственог деловања; б) ни разрешавања правних спорова – то је задатак класичног, „општег“ судства – осим оних управних, чијим се резултатом управна делатност дефинитивно проверава, завршава и учвршћује особеним, засебним судским путем; в) а ни државне делатности утврђивања и санкционисања прекршаја коју (осим других правних деликата) углавном „покрива“ казниено право.

## 5. НАЦРТ СИНТЕТИЧКОГ ПОЈМА УПРАВНОПРАВНОПРАВНЕ ГРАНЕ

Одређење јавне управе: *јавноправна спроведбена функција, праћена и подзаконско-регулаторним и заштитним инструментима, обухватајући и механизме отклањања штетних последица по јавни поредак – све то на подлози закона и у његовим оквирима – ради остваривања и обезбеђења како јавних интереса, задовољавања јавних потреба, тако и појединачних правних ситуација грађана и њихових колективитета.*

Одређење управног права: 1. одломак унутрашњег јавног права чији предмет чине структура јавне управе и њено функционисање, а резултат, формирање управних односа; 2. управно право има тројаку, државно-друштвену улогу – регулаторну, спроведбену, и заштитну, осим сопственог структуралног, организационог склопа; 3. служи, на темељу и у границама закона, остварењу како јавних интереса, тако и интереса грађана и њихових колективитета. Све у свему: начелна, крунска особеност управног права, његова линија разграничења од других правних грана могла би да се сведе на следеће: *комплексан систем јавноправних норми као конститутивни елемент јавног поретка – у које су уткани инструменти дозирањег ауторитативног утицаја – чија је мисија да на законским основама и у законским оквирима повеже и оперативно-контролно обезбеди главне друштвене токове и њихове учеснике – државу, друга јавна тела, грађане и њихове колективитете – правним актима и материјалним операцијама, а под заштитом управног судства, „зачињено“ алтернативним облицима вансудске заштите.*

## 6. ЗАОКРУЖУЈУЋЕ ОПАСКЕ

1. – *Опиту садржину управноправне гране чине правне норме којима се регулише управа оличена у управном поступању и управним односима* (Томић 2020, 83–84). Конкретна садржина управно-

правне гране у једној држави може да има унеколико шире или уже позитивноправне границе. А самосталност управноправне гране огледа се у њеној – премда изузетно пространој и сложеној – релативно заокруженој, особеној правној садржини. Но, у свакој држави, у сваком правном систему, норме управног права, осим управног поступања и њиме успостављених управних односа, покривају и оне друштвене односе који немају строго управни квалитет, али су у реалности тесно повезани са управним односима. Било да им непосредно претходе, било да директно следе управноправне односе – или са њима заједно, вишеструко уплетени, формирају један тип животног догађаја, појаву истовремено двојаког метода правног уређивања. Тако, у управно право спадају и *норме посвећене друштвеним односима између главних субјеката управног поступања* (организациона структура органа државне управе – министарстава и других, и правни положај запослених у њима), као и норме о оним друштвеним односима којима је ближе одређена позиција поменутих вршилаца у датој средини (релације са другим органима и организацијама, а и грађанима). То је управно структурално/ организационо право. Нормама управног права требало би несумњиво сматрати и оне којима је обухваћена читава серија друштвених односа успостављених у *процесу судске контроле законитости управног рада* у управном спору. Они припадају управнопроцесном праву. Назначени односи и непосредно се настављају на управне односе, носећи у себи њихов снажан печат, а затим и сами повратно утичу на управне односе.

Статику управног рада чине *субјекти управног рада* и *садржина управног рада*. Међу субјектима (вршиоцима) управног рада разликују се главни од осталих. Главним субјектима управног рада именујемо оне за које је тај рад основни вид целокупне делатности. У Србији су то органи државне управе: министарства, органи у саставу министарстава и посебне/управне организације. Унутрашње устројство и друга обележја осталих субјеката управног рада – којима тај рад није основни – не би требало да чине језгро предмета управноправне гране. Садржина управног рада је одређена најпре његовим кључним, типичним инструментима: *управноправним актом и управноматеријалним*. Њима се обављају особени управни послови („решавање у управним стварима“, „управноинспекцијски надзор“, „вођење јавних евиденција“, „издавање јавних исправа“ и други), све то у оквиру појединих управних области. Но, на садржину управног поступања директно утичу и други правни акти јавне управе, поглавито они општенормативни, регулативни – *управни прописи*, као и они појединачни а двострани, које јавна управа партнерски склапа у јавном интересу – *управни уговори*. На концу, управно право се простире и на широку палету *јавних услуга*, услуга у општем интересу.

Проникне ли се дубље у структуру управноправне гране, долази се до сазнања да и на подручју статике управног права и на подручју његове динамике постоје две међусобно различите групације правних норми, према простирању, домашају свог важења: а) *заједничке управноправне норме* применљиве начелно у свим управним областима, то јест тамо где је посреди вршење управних послова – опште управно право („управно право – општи део“); б) *специјалне управноправне норме* својствене искључиво појединим (одређеним) управним областима, прилагођене њима и применљиве само у тим материјама (на пример, за области унутрашњих послова, пореза, царина, у породичним односима, приликом заштите патената, управних ограничења својине грађана, правне заштите животне средине итд.) – посебно управно право (посебни делови или подгране управног права, „управно право – посебни део“).

2. – У чему је – ако уопште постоји – некакав новум понуђене поставке управног права? Можда баш у чињеници да води рачуна и о унутрашњим правним, али и спољашњим ванправним утицајима. Затим, што не одваја строго јавну управу на њену организацију, функционисање и контролу/надзор коју она обавља, као и онај који се над њом врши – нити искључиво раздељује организационе, материјалне и процесне управноправне норме. Концепција чије сам обресе, надам се, осветлио осетно је „комфорнија“, с вишеструким „преливањима“ припадајућих норми: у њој има места – осим за конкретна управна чинодејствовања – и за управне прописе, за одговорност јавне управе и њених службеника, за управну власт и за јавне службе, како за ауторитативне, тако и за неауторитативне инструменте, и за оне нормативне и за материјалне акте јавне управе. Код правне заштите, то јест заштитног управног права, уклопио бих – као новину – и алтернативно решавање управних спорова, а и медијацију у управном поступку, тамо где је према природи ствари могућа, односно где странке могу слободно располагати својим правима. А све претходно би требало да обједини синтетичка дефиниција јавне управе и управног права коју сам представио на ранијим страницама: полазишта, носиоци, инструменти, садржина, послови и циљеви, као и заштитни механизми у погледу јавне управе, односно правних норми које су јој посвећене.

3. – Два су упоришна стуба, два основна извора управног права: правни прописи и судска пракса. Но, своју садржину и форму управно право дубински црпи из саме сржи јавног поретка као таквог, односно, конкретније – из „бића“ јавног поретка сваке државе понаособ.

4. – Правни режим управног права није монолитан, будући да ни јавна управа није јединствена по свом саставу и структури. У питању је мноштво правних аката и ненормативних радњи који су под два



главна правна управна подрежима – оним за опште правне акте и оним за поједначне правне и материјалне акте, у неколико праваца. Њихов заједнички именитељ рашчлањен је на претходним страницама.

5. – Главна мерила управноправне гране неколика су, хибридна, као одговор на слојевитост састава и природе управне делатности.

#### ЛИТЕРАТУРА (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 Rici. 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.
- Димитријевић, Павле. 1986. *Управно право*, прва књига (са Ратком Марковићем). Београд: Службени лист СФРЈ. (Dimitrijević, Pavle. 1986. *Upravno pravo*, prva knjiga [sa Ratkom Markovićem]. Beograd: Službeni list SFRJ.)
- Димитријевић, Предраг. 2008. *Управно право, општи део*, књига прва. Ниш: Правни факултет универзитета у Нишу. (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.

- Костић, Лаза М. 1933. *Административно право Краљевине Југославије*, прва књига, *Устројство управе*. Београд: Геца Кон. (Kostić, Laza M. 1933. *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, прва књига, *Ustrojstvo uprave*. Beograd: Geca Kon.)
- Костић, Лаза М. 1936. *Административно право Краљевине Југославије*, друга књига, *Делатност управе*. Београд: Геца Кон. (Kostić, Laza M. 1933. *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, друга књига, *Ustrojstvo uprave*. Beograd: Geca Kon.)
- Крбек, Иво. 1955. *Управно право ФНРЈ*, прва књига. Београд. (Krbek, Ivo. 1955. *Upravno pravo FNRJ*, прва књига. Beograd.)
- Крбек, Иво. 1960. *Pravo javne uprave FNRJ, Osnovna pitanja i prava građana*, I. Zagreb: Birotehnički izdavački zavod.
- Милосављевић, Богољуб. 2010. *Управно право*, треће измењено и допуњено издање. Београд: Правни факултет Универзитета Унион у Београду. (Milosavljević, Bogoljub. 2010. *Upravno pravo*, треће изменјено i dopunjeno izdanje. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu.)
- Moreau, Jacques. 1989. *Droit administratif*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Поповић, Славољуб. 2002. *Управно право, општи део* (са Браниславом Марковићем и Миланом Петровићем). Београд: Службени гласник. (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.
- Стјепановић, Никола. 1978. *Управно право у СФРЈ, општи део, кратки уџбеник за студенте права*. Београд. (Stjepanović, Nikola. 1978. *Upravno pravo u SFRJ, opšti deo, kratki udžbenik za studente prava*. Beograd.)
- Томић, Зоран Р. 2/2019. Појам и структура јавног поретка. *Анали Правног факултета у Београду* 67: 41–42. (Tomić, Zoran R. 2/2019. Pojam i struktura javnog poretka. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 67: 41–42.)
- Томић, Зоран Р. 2020. *Опште управно право, организационо, материјално, процесно*. 13. тринаесто издање. Београд: Правни факултет универзитета у Београду. (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.