

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

*Библиотека*  
МОНОГРАФИЈЕ

Проф. др Стеван Лилић

([www.slilic.com](http://www.slilic.com))

RES ADMINISTRATIVA

(УПРАВНА СТВАР)

---

*Издавач*

Правни факултет Универзитета у Београду  
Центар за издаваштво и информисање

*За издавача*

проф. др Мирко Васиљевић, декан

*Уредник*

проф. др Драган Митровић  
управник Центра за издаваштво и информисање

© Правни факултет Универзитета у Београду, 2011

Сва права задржана. Није дозвољено да било који део ове књиге буде снимљен, емитован или репродукован на било који начин, укључујући, али не ограничавајући се на фотокопирање, фотографију, магнетни упис или било који други вид записа, без претходне дозволе Издавача.

[www.ius.bg.ac.rs](http://www.ius.bg.ac.rs)

Проф. др СТЕВАН ЛИЛИЋ

RES  
ADMINISTRATIVA  
(УПРАВНА СТВАР)

*Издавање ове монографије помогло је  
Министарство просвете и науке Републике Србије.*

БЕОГРАД • 2011

Prof. dr STEVAN LILIĆ

RES  
ADMINISTRATIVA  
(ADMINISTRATIVE MATTER)

*The publication of this monograph was supported by the  
Ministry of Education and Science of the Republic of Serbia*

BELGRADE • 2011

# САДРЖАЈ

## ГЛАВА I УПРАВНА РЕФОРМА И УПРАВНА ВЛАСТ

1. Уводна напомена . . . . .	11
2. Значај управне реформе . . . . .	12
3. Правна држава, легалитет и легитимитет управног деловања . . . . .	14
4. Управа у посткомунистичкој Србији . . . . .	16
5. Управа у садашњем уставом систему Србије . . . . .	18
6. Управна реформа у Србији (2009–2012). . . . .	22
7. Управна реформа у контексту европских интеграција . . . . .	24

## ГЛАВА II УПРАВНА ФУНКЦИЈА

1. Функционални појам управе . . . . .	29
2. Управна власт (управна функција државне власти) . . . . .	33
3. Управа као јавна служба ( <i>fonction publique</i> ). . . . .	36

## ГЛАВА III УТИЦАЈ СОВЈЕТСКЕ ПРАВНЕ ДОКТРИНЕ НА СТАВОВЕ НАШИХ АУТОРА О АУТОРИТАТИВНОЈ ПРИРОДИ УПРАВНЕ СТВАРИ

1. Уводна напомена . . . . .	43
2. Генеза совјетске доктрине о држави и праву . . . . .	45
3. Совјетски модел класне суштине државе и права . . . . .	48
4. Совјетски уџбеници о држави и праву и о управном праву коришћени код нас у периоду 1946–1952. . . . .	50
4.1. Совјетски уџбеници о држави и праву коришћени код нас . . . . .	50
4.2. Совјетски уџбеници управног права коришћени код нас . . . . .	54

5. Утицај совјетске доктрине на радове наших професора теорије државе и права . . . . .	56
6. Утицај совјетске доктрине на радове наших професора управног права . . . . .	61

#### ГЛАВА IV

### УПРАВНА СТВАР У КОНТЕКСТУ МОДЕЛА „УПРАВА КАО ВЛАСТ“ И МОДЕЛА „УПРАВА КАО ЈАВНА СЛУЖБА“

1. Уводна напомена . . . . .	73
2. Теоријски појам управне ствари . . . . .	75
3. Правна природа управне ствари . . . . .	79
4. Решавање у управним стварима . . . . .	88
5. Управна ствар и управни акт . . . . .	91
6. Ставови о ауторитативном карактеру управне ствари и управног акта . . . . .	96
7. Законско дефинисање управне ствари . . . . .	105
8. Управна ствар и управни уговори . . . . .	115
УМЕСТО ЗАКЉУЧКА . . . . .	123
РЕФЕРЕНТНА СТРУЧНА ЛИТЕРАТУРА . . . . .	125

# CONTENTS

## CHAPTER I ADMINISTRATIVE REFORM AND ADMINISTRATIVE AUTHORITY

1. Introductory Remark . . . . .	11
2. Significance of Administrative Reform . . . . .	12
3. The Legal State, Legitimacy and Legality of Administrative Action . . . . .	14
4. Public Administration in Post-Communist Serbia . . . . .	16
5. Public Administration in the present Constitutional System of Serbia . . . . .	18
6. Administrative Reform in Serbia (2009–2012) . . . . .	22
7. Administrative Reform in the Context of European Integrations . . . . .	24

## CHAPTER II ADMINISTRATIVE FUNCTION

1. Functional Notion of Administrative Action . . . . .	29
2. Administrative Authority (Administrative Function of State Power). . . . .	32
3. Administration as Public Service ( <i>fonction publique</i> ) . . . . .	36

## CHAPTER III INFLUENCE OF THE SOVIET LEGAL DOCTRINE ON SERBIAN AUTHORS REGARDING THE AUTHORITATIVE NATURE OF ADMINISTRATIVE MATTERS

1. Introductory Remark . . . . .	43
2. Genesis of the Soviet Doctrine of State and Law . . . . .	44
3. Soviet Model of the Class Essence of State and Law . . . . .	48
4. Soviet Textbooks on State and Law and on Administrative Law used in the 1946–1952 Period. . . . .	50
4.1. Soviet Textbooks on State and Law. . . . .	50

4.2. Soviet Textbooks on Administrative Law .....	54
5. Influence of the Soviet Doctrine on the Works of Serbian Professors of State and Law.....	56
6. Influence of the Soviet Doctrine on the Works of Serbian Professors of Administrative Law.....	61

#### CHAPTER IV

#### ADMINISTRATIVE MATTER IN THE CONTEXT OF „ADMINISTRATION AS STATE POWER“ AND „ADMINISTRATION AS PUBLIC SERVICE“ MODELS

1. Introductory Remark .....	73
2. Theoretical Notion of Administrative Matters.....	75
3. Legal Nature of Administrative Matters .....	79
4. Deciding in Administrative Matters .....	88
5. Administrative Matters and Administrative Acts .....	91
6. Opinions on the Authoritative Nature of Administrative Matters and Administrative Acts .....	96
7. Statutory Definitions of Administrative Matters .....	105
8. Administrative Matters and Administrative Contracts.....	115
INSTEAD OF A CONCLUSION .....	123
REFERECES.....	125



**ГЛАВА I**  
**УПРАВНА РЕФОРМА И**  
**УПРАВНА ВЛАСТ**



## 1. УВОДНА НАПОМЕНА

У стручним радовима једног дела наших аутора из области управног права објављених у протеклом периоду примећују се знатна конфузија и лутање у проучавању и научној обради института „управне ствари“ (*res administrativa*).

Узроци таквог стања су двојаки. С једне стране, у питању је отпор концептуалне природе према савременом моделу управе као јавној служби (и залагање за концепт управе као инструмента репресивне власти), а с друге, ради се о утицају совјетске доктрине о држави и праву у радовима наших правника (иако често није баш лако уочљив), који је још увек видљив посебно код професора правних факултета који се баве теоријом државе и права и управним правом.

Може се рећи да ова два узрока стоје у директној узајамној међузависности, али да су, са становишта примарности узрока и последице, у временској инверзији. Садашњи отпор у прихватању савременог модела управе и управне делатности као јавне службе у суштини је последица теоријског ослањања ових аутора на тзв. совјетску доктрину о држави и праву. У области управног права, ове околности су у непосредној вези са схватањима која заступају поједини аутори када управну делатност одређују искључиво као „вршење власти“, а управну делатност и „управну ствар“ искључиво као „ауторитативно“ одлучивање о правима, односно обавезама и вршење материјалних радњи принуде или ограничења.

## 2. ЗНАЧАЈ УПРАВНЕ РЕФОРМЕ

У многим земљама света води се дебата о улози и значају јавне управе у савременим друштвеним условима. Може се рећи да је све снажнија тенденција напуштања апстрактног нормативистичког приступа у раду управе (као „скупу норми којима се регулише вршење управне власти“) и све већа оријентација ка прагматичном приступу, који полази од практично проверљивог принципа да је „добра“ само она управа која се покаже као „успешна.<sup>1</sup> У том смислу, успешна је она управа која на најефикаснији, најекономичнији и најрационалнији начин оствари своје циљеве, водећи при томе строго рачуна о томе да је основни циљ управног деловања остваривање и заштита људских слобода и права, с једне, као и повећање опште добробити друштва као целине, с друге стране.<sup>2</sup> Како се истиче: „Правна држава је пројекат за националне стратегије развоја чија нам припрема предстоји. (...) Правна држава није данас могућа без рационалне, високо професионализоване, брзе и јефтине јавне управе.“<sup>3</sup>

У савременим условима, значај јавне управе, између осталог, огледа се у остваривању одређених претпоставки.

Успостављање „fair“ односа између управе и грађана. То подразумева право грађана да се у сваком случају када је у питању неко њихово право или интерес – могу обратити не само органу управе, већ и суду опште надлежности или неком другом специјализованом управном суду. Увођење транспарентности и тачности

1 Упореди: Stevan Lilić, *Strategija upravne reforme Srbije (u kontekstu evropskih integracija)*, Zbornik radova „Razvoj javne uprave“, Vukovar, 2011, стр. 247–262; Стеван Лилић, *Модернизација српске државне управе*, зборник „Реформе: политичка воља и административни капацитет“, Факултет за економију, финансије и администрацију (ФЕФА), Универзитет Сингидунум, Београд 2011, стр. 7–23; Стеван Лилић, *Савремене тенденције управне реформе*, зборник радова „Актуелна питања југословенског законодавства“ (саветовање правника, Будва), Београд 1997, стр. 151–164.

2 Милан И. Марковић, *Реформа управе и управној законодавства – империјив времена*, зборник радова „Актуелна питања југословенског законодавства“ (саветовање правника, Будва), Београд 1998, стр. 277–290.

3 Упореди: Драгољуб Кавран, *Јавна управа*, Савет за државну управу, Београд, 2003; Драгољуб Кавран, *Правна држава и реформа јавне управе*, Правни живот, бр. 9, 1996, стр. 607–608; Драгољуб Кавран, *Промене у јавној управи*, Правни живот, бр. 9, 1997, стр. 703–719; Драгољуб Кавран, *Правна реформа државе управе*, Правни живот, бр. 10, 1998, стр. 5–13.

у управну процедуру подразумева да се у сваком тренутку може тачно утврдити ко је и када донео неку управну одлуку, као и да се свака управна одлука мора заснивати на тачно утврђеним чињеницама. Ефикасност управног деловања је савремени захтев који обухвата економичност и рационалност у раду управе и управном одлучивању. Ефикасност подразумева посебан однос између „уложеног и оствареног“ у смислу да се, с једне стране, води рачуна о захтевима економичности а, с друге, о политичким императивима поштовања људских права у остварењу управних циљева. Легитимитет управног деловања подразумева да се управа не може позивати само на то да је њено поступање „законито“, тј. покривено формалним законским и другим прописима, већ да се у сваком тренутку може (и мора) поставити питање вредносне оправданости њене конкретне акције или деловања.

Осим утврђивања предмета, савремени приступ јавној управи обухвата и бројна питања стратегије управне реформе.<sup>4</sup> У том смислу, један од најважнијих задатака у вези са управним правом јесте и како приступити управној реформи и реорганизацији управе на савременим основама.<sup>5</sup> Реформа управе, као сложен друштвени процес којим се управља (*managed reform*), доприноси развоју и друштвеној стабилности земље – превазилазећи „домете једне владе, или политичке структуре (па ма колико она била ‘демократска’)“.<sup>6</sup> У том смислу, данас се као један од најважнијих задатака у вези са управним правом појављује питање: како приступити реформи управе на савременим основама,<sup>7</sup> посебно у погледу одређивања карактера тзв. управне ствари (*res administrativa*), тј. конкретне управне одлуке у односу на компоненту „ауторитативности“, односно елемент принуде у њеном извршењу.

4 Упореди: Влада Србије, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, октобар 2004. (Извор: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>) Зорица Вукашиновић, Блаженка Стојановић, *Могућности развоја савремене државне управе у Србији*, Правни живот, бр. 9, 2003, стр. 1127–1140. *Стратегија управне реформе у Црној Гори*, Подгорица, јануар 2003; Слободан Дујић, Милан И. Марковић, *Стратегија управне реформе у Црној Гори*, Правни живот, бр. 9, 2003, стр. 1049–1066.

5 Упореди: G. Downs, P. Larkey, *The Search for Government Efficiency*, New York 1986; J. Knott, G. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, 1987; G. Caiden, *Administrative Reform*, 1969. i dr.

6 Жељко Шевић, Зорица Вукашиновић, *Реформа управе*, Правни живот, бр. 9, 1997, стр. 815–831.

7 Упореди: Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin – New York 1991.

### 3. ПРАВНА ДРЖАВА, ЛЕГАЛИТЕТ И ЛЕГИТИМИТЕТ УПРАВНОГ ДЕЛОВАЊА

У више наврата је истицано да су концепти правне државе (*Rechtsstaat*) и принцип владавине права (*rule of law*) велике тековине европске и светске цивилизације.<sup>8</sup> У односу на управу, посебан значај правне државе је у томе што обезбеђује легалитет (законитост) управних одлука. Без правне државе незамислив је и сваки савремени управни систем.<sup>9</sup>

Као творевина 19. века, концепт правне државе подразумева нормативистички модел уређења друштвених односа, према којем се правним нормама, оличеним у законима, другим општим подзаконским актима (уредбе владе, наредбе, правилници министарстава и сл.) прописују правила друштвеног понашања. На основу општих правних норми доносе се појединачне правне норме оличене у појединачним правним актима (пресуде судова и решења органа управе), које непосредно утичу на понашање људи.

Међутим, концепт правне државе у свом изворном виду, који подразумева да је неки поступак власти оправдан самим тим што је легалан, тј. у складу са неким прописом, данас не би могао бити остварен без велике опасности по опште демократске тековине.<sup>10</sup> Из тих разлога, довољно је само споменути моделе државе „правне државе“ у нацистичким (Немачка), расистичким (Јужноафричка Унија), аутократским (Ирак) и тоталитарним (Совјетски Савез) системима, државама у којима су институције власти увек поступале „по закону“. Из тих разлога, остваривање концепта правне државе данас не може представљати циљ, већ нужну претпоставку владавине права, остваривања уставности и законитости,

8 Упореди: Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London 1985.

9 Упореди: Стеван Лилић, *Легијимитет у управној деловања*, зборник „Law in Transition: Serbia-Slovakia“, Правни факултет, Београд 1999, стр. 57–76; Стеван Лилић, *Управна реформа и њен комунистички трансформација управе*, зборник радова „Актуелна питања југословенског законодавства“ (саветовање правника, Будва), Београд 1999, стр. 61–74.

10 Упореди: *Темељи модерне демократије – Избор декларација и повеља о људским правима (1215–1989)*, Београд 1989. и др.

правде и правичности.<sup>11</sup> За разлику од овог концепта правне државе, савремене концепције полазе од тога да је у вршењу власти држави, осим легалитета, неопходан и легитимитет, тј. вредносна оправданост њеног деловања у сваком конкретном случају. Према томе, неки поступак (нпр. доношење закона, уредбе или појединачног акта) не постаје легитиман самим тим што га је спровела држава или неки њен орган, већ се оправданост сваког конкретног поступка или акта мора ценити и на основу оправданости његове вредносне садржине.<sup>12</sup>

У односу на управу, то значи да делатност управе не постаје легитимна (оправдана) самим тим што је управа врши на легалан начин („по закону“), већ треба да постоји и одговарајући легитимитет. Из тих разлога, концепт легалитета управне власти мора уступити место концепту легитимитета (оправданости) управног деловања. Како се истиче, легитимитет власти не може се више тражити у њеном настанку, већ у њеном делању. Тај „обрнути ред“ посматрања не само да ставља под велику сумњу традиционална правна становишта по питању односа права и управе, већ у значајној мери мења општи поглед на управу. У том смислу, „управа престаје бити само слушкиња унапред постављеног правног поретка и постаје покретач друштвених токова, у оквиру којих заузима значајно, ако не и најзначајније место.“<sup>13</sup>

---

11 Упореди: Миливоје Марковић, *Правна држава*, Београд 1939; Данило Баста, Дитер Милер, *Правна држава – њорекло и будућности једне идеје*, Београд 1991; Владан Василијевић (уредник), *Правна држава*, Београд 1990; Славољуб Поповић, *О њравној држави*, Београд 1995. и др.

12 Упореди: Џон Ролс, *Теорија њравде*, Београд–Подгорица 1998.

13 Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990, str. 309.

#### 4. УПРАВА У ПОСТКОМУНИСТИЧКОЈ СРБИЈИ

Дефинисање послова државне управе према првом посткомунистичком Уставу Србије из 1990. године (тзв. Милошевићев Устав), односно законима који су на основу њега донети, полазило је од концепције да су послови државне управе искључиво „функција власти“. То се може видети на основу анализе одговарајућих уставних и законских одредаба из тог периода. Уставом Србије из 1990. године<sup>14</sup> било је прописано (чл. 94) да министарства: примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и опште акте председника Републике; решавају у управним стварима; врше управни надзор; обављају друге управне послове утврђене законом. Одредбе Устава из 1990. године разрађује Закон о државној управи Србије из 1992. године (са каснијим изменама и допунама)<sup>15</sup> који, у складу са таквим уставним оквиром, послове државне управе одређује на одговарајући начин (чл. 8).

Колико су ауторитативни теоријски модел управе, као и уставне и законске последице које из њега произилазе били препрека и сметња Србији на путу социјалног и економског опоравка, веома се јасно види из документа Владе Србије под називом *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији* (2004), у којем се, између осталог, истиче да у области управе постоје „трендови који се не могу избећи“, а у које посебно спада и „промена схватања“ у смислу да је управа „јавни сервис грађана“, а не „инструмент власти“. Према овој Стратегији, „Реформа државне управе је сложен и дугорочан процес, посебно у земљама у транзицији, у којима је управа, како на централном, тако и на локалном нивоу, по правилу слаба, оптерећена низом проблема нагомиланих током више деценија. (...) Генерално посматрајући реформске процесе који су у току у другим земљама, уочава се да постоје одређени очигледни трендови који се не могу избећи, а који се тичу следећих процеса:

<sup>14</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 1/1990.

<sup>15</sup> Закон о државној управи, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 20/1992, 48/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 49/1999.



- промена у схватању положаја јавног сектора у друштву и тражење оптималног нивоа његове регулације са становишта јавног интереса;
- схватање државне управе као сервиса грађана, а не као моћног оруђа власти;
- деконцентрација државне управе на централном нивоу, делегација власти са централног ка нижим нивоима и децентрализација, као препуштање дела власти нижим нивоима, све ово управо са циљем да се јавне услуге (*public services*) приближе грађанима (...) итд.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Влада Србије, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, октобар 2004. (Извор: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>)

## 5. УПРАВА У САДАШЊЕМ УСТАВОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Полазећи од основа за редефинисање положаја и послова државне управе, који су назначени у *Страјптеји о реформи државне управе*, током наредне 2005. године усвојен је и нов Закон о државној управи Србије.<sup>17</sup> Тај Закон одступа од модела који послове државне управе своди само на вршење власти. У новом Закону, одмах се уочава да „послови државне управе“ обухватају много шири круг послова, како у квантитативном, тако и у квалитативном смислу. Нарочито треба истаћи да се на првом месту по значају не налазе послови „извршења“ закона и других прописа, већ стручно-политичка функција „учествовање у обликовању политике Владе“.<sup>18</sup>

Како се истиче: „Полазећи од традиционалних схватања државне управе, у Закону од 1992. године акценат је при одређивању послова државне управе стављан на оне послове који представљају ауторитативно извршавање закона путем доношења управних аката и предузимањем управних радњи. Новоустановљени Закон о државној управи не негира нити занемарује овај, и даље битан, аспект управне власти, али уважава савремене моделе управе који произилазе из концепта социјалне функције државе у којима се и функција управе унеколико модификује, тако што далеко већи значај добија као сервис грађана. Пружањем јавних услуга којима се стварају и омогућавају услови за свакодневни живот грађана, чиме се доприноси укупном развоју друштва, управа постаје значајни регулатор друштвених процеса, а не инструмент власти. Отуда се једна од битних новина у Закону огледа у дефинисању послова државне управе, истицањем улоге њених органа у подршци Влади при креирању и вођењу политике, с једне стране, припремом аката за Владу и, с друге стране, праћењем и утврђивањем стања у областима из свог де-

17 *Закон о државној управи*, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 79/2005.

18 Могло би се рећи да су Влада и Парламент у погледу улоге и послова управе показали више разумевања за реалност од наше уставне и управне доктрине.

локруга, као и предузимањем мера, односно предлагањем Влади да донесе одређене прописе, односно да предузме одређене мере из своје надлежности.<sup>19</sup>

Према новом Закону о државној управи Србије (2005), министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације обављају следеће послове државне управе (чл. 12–21):

- *Учешћивовање у обликовању политишке Владе.* Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства.
- *Праћење стања.* Органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.
- *Извршавање закона, друк и ордона и ордона аката.* Органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње (извршни послови).
- *Инспекцијски надзор.* Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.
- *Старање о јавним службама.* Органи државне управе старају се да се рад јавних служби одвија према закону.
- *Развојни ослови.* Органи државне управе подстичу и усмеравају развој у областима из свога делокруга, према политици Владе.
- *Освали стручни ослови.* Органи државне управе прикупљају и проучавају податке у областима из свога делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју области из свог делокруга.

<sup>19</sup> Зоран Лончар, *Закон о државној управи*, Београд 2005, „Предговор“, стр. 10–11.

Нов Устав Србије који је проглашен 8. новембра 2006. године,<sup>20</sup> садржи одговарајуће одредбе о државној управи. Према новом Уставу, у надлежност Владе спада „усмеравање и усклађивање рада органа државне управе и вршење надзора над њиховим радом“ (чл. 123. тач. 5). Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, као и за рад органа државне управе (чл. 124).

У одељку са насловом „Државна управа“ (чл. 136–138), Устав из 2006. године садржи одредбе које се односе на положај државне управе, поверавање јавних овлашћења и јавне службе, као и о заштитнику грађана.

Тако, према члану 136. Устава, државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Послови државне управе и број министарстава одређују се законом. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада.

Према члану 137. Устава, у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења се законом могу поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се законом могу поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу основати јавне службе. Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописују се законом.

Према члану 138. Устава, Заштитник грађана (омбудсман) је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.

Под насловом „Законитост управе“ (чл. 198), Устав садржи следећу одредбу: „Појединачни акти и радње државних органа,

<sup>20</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 83/2006.

организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону. Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“

На основу изнетог може се закључити да су послови државне управе у садашњем законодавству Србије (Устав из 2006, Закон о државној управи из 2005) нормативно дефинисани према савременим стандардима у овој области. У том смислу, управно законодавство Србије напустило је 2005. године концепцију према којој се послови државне управе „у целости“ дефинишу као ауторитативни послови вршења извршне власти (извршавање закона, решавања у управним стварима и вршење управног надзора) и проширило садржај послова државне управе и на оне области (послове) које су у складу са реалном улогом и положајем савремене управе (нпр. учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања у одговарајућој области, старање о јавним службама, развојни послови). У односу на послове државне управе занимљиво је и то да је садржина новог Устава Србије заправо усклађена са већ постојећим реформским законодавством у овој области. Другим речима, нови Устав Србије препустио је закону да одреди садржину послова државне управе, с тим што је такав закон већ био на снази. У наредном периоду, међутим, остаје да се види у којој мери ће примена законских и уставних одредаба о улози, положају и пословима државне управе бити у стварној функцији трансформације државне управе од „инструмента власти“ у „јавну службу“ са циљем остваривања опште добробити друштва и повећања квалитета живота грађана Србије.

## 6. УПРАВНА РЕФОРМА У СРБИЈИ (2009–2012)

У јулу 2009. Влада Србије је усвојила *Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012.*<sup>21</sup> у којем су назначени очекивани резултати и планиране активности у кључним областима реформе: децентрализацији, професионализацији и деполитизацији, рационализацији, координацији јавних политика, контролним механизмима, е-управи и модернизацији државне управе. Осим тога, наводи се да су основни циљеви реформе државне управе изградња демократске државе засноване на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности и изградња државне управе усмерене ка грађанима, која је способна да грађанима и пословним субјектима пружи висок квалитет услуга уз разумне трошкове.

У овом се документу истиче да приликом избора модела реформе државне управе, пре свега, „...треба имати у виду уставноправни концепт саме државе. Наравно, принципи организације и функционисања државне управе у земљама чланицама ЕУ представљају главну полазну основу и крајњи циљ који се жели постићи планираном реформом. Истовремено, искуства других земаља у транзицији, нарочито оних које су недавно постале чланице Европске уније, такође могу да представљају драгоцену помоћ, пре свега у избегавању замки на које се наилази на путу реформи. Међутим, када је реч о коришћењу искустава земаља у транзицији треба бити обазрив и пажљиво и критички направити избор земље, односно земаља чија ће се искуства користити. Наиме, једино поређење са земљама сличних карактеристика (од величине и броја становника, преко организације државе, затеченог стања у области државне управе и бар приближно сличног стања у економској и привредној сфери, па до традиционалних корена на којима почивају правни систем и правни институти једне земље) може донети позитивне резултате. Свакако и одређена искуства САД и Канаде треба узети у обзир.“<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Влада Србије, *Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012.* (Извор: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/article.php?id=1923>)

<sup>22</sup> Упореди: Влада Србије, *Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012.* (Извор: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/article.php?id=1923>)

Даље се истиче да, када се говори о садашњем стању државне управе у Србији, треба поменути да се и у одређеним анализама признатих међународних институција констатује да је традиција српске државне управе (што важи и за друге државе републике бивше Југославије) заснована на свеобухватном правном регулисању, са јаким осећајем за политичку непристрасност, што је било последица, између осталог, и примене принципа каријерног система, који пружа гаранције за постепено напредовање у каријери на основу година радног стажа, али и квалитета обављања посла. У периоду након доношења Устава Србије 1990. године напуштене су традиционалне вредности српске управе. Централизација уместо децентрализације, политички волунтаризам уместо легализма и перманентно потцењивање значаја и улоге државне управе испољено као систематско заостајање зарада које је премашивало нужности наметнуте тешком економском ситуацијом, који су посебно од 1996. године достигли више него значајне размере, имали су за последицу да огроман број способних, стручних и искусних кадрова напусти државну управу. Осим ниских зарада, дестимулативно је деловала и чињеница да је напредовање у каријери засновано искључиво на стручним квалитетима и способностима било изузетно отежано. Све то је утицало на пад квалитета јавних услуга и немотивисаност запослених.<sup>23</sup>

Демократске промене 2000. године затекле су државну управу у врло лошем стању: без довољно стручних и искусних кадрова, а посебно без довољно младих кадрова образованих и мотивисаних за рад у државној управи и без довољно угледа у друштву, што није било последица само недовољног квалитета услуга, већ и ширења негативне слике о управи као паразитском делу друштва који не ствара, већ само троши национални доходак.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibidem.*

<sup>24</sup> Упореди: Светска банка, *Србија и Црна Гора – развој државне управе: стварање услова за ефективну економску и социјалну реформу*, Извештај број 28553-УУ, мај 2004.

## 7. УПРАВНА РЕФОРМА У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Како се истиче у *Извештају Европске комисије о најрепiku Србије за 2010. годину*: „Примећује се одређен напредак у усвајању нових закона који су у складу са правним тековинама ЕУ. Међутим, припрема и спровођење закона понекад тече споро и неуједначено, а њихова примена је слаба због помањкања техничких и људских ресурса у судовима и управним органима. Недоследна примена закона и веома дуготрајни поступци, који често трају дуже од законом утврђеног рока, коче инвестиције. (...) Уопштено говорећи, слабости у владавини права и преовлађујућа корупција наставили су да смањују правну сигурност и да подривају поверење у правни систем међу привредним друштвима, посебно у вези са делотворним остваривањем имовинских права.“<sup>25</sup>

У поглављу „Демократија и владавина права“, у *Извештају* се даје и посебан осврт на стање у јавној управи Србије. Тако: „Остварен је изванредан напредак у примени Устава усвојеног у новембру 2006. године, што представља кључни приоритет Европског партнерства. (...) Постигнут је изванредан напредак у реформи државне управе. Закон о управним споровима, којим се уређује судско разматрање управних аката и рад Управног суда, усвојен је у децембру 2009. године. Као део аранжмана са Међународним монетарним фондом (ММФ), у циљу смањења фискалног дефицита, усвојен је закон који регулише смањење броја запослених у управи за 10%. Задржан је исти укупан број особа које су делотворно запослене у области европских интеграција. Изменама Закона о државним службеницима из децембра 2009. године уведено је тромесечно оцењивање рада државних службеника, уместо годишњег оцењивања. Закон о ратификацији Споразума о оснивању регионалне школе за државну управу усвојен је у јуну 2010. године. Међутим, законодавни оквир и даље није заокружен. Још није донет закон о управном поступку. Закон о управном спору није у потпуности усаглашен са европским стандардима. Треба

<sup>25</sup> Упореди: Европска комисија, *Извештај о најрепiku Србије за 2010. годину који йрапи Саопшћење Комисије упућено Европском йарламенту и Савету – Сйрапћеија йроширења и кључни изазови за 2010–2011. годину*. (Извор: [www.seio.gov.rs/upload/documents/izvestaji/izestaj\\_o\\_napretku\\_srbije\\_2010\\_sa\\_%20aneksom](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom))



још радити на увођењу система напредовања у каријери заснованог на заслугама и делотворног управљања људским ресурсима. Капацитет државне управе у одређеним секторима је слаб, а координација није обезбеђена у потпуности. С обзиром на интензивирање процеса интеграције у ЕУ у наредном периоду, Србија још треба да појача капацитете за европске интеграције, посебно координисање на централном нивоу између Генералног секретаријата, Канцеларије за европске интеграције Републике Србије и Министарства финансија. Канцеларије заштитника грађана, како на државном тако и на покрајинском нивоу, биле су веома активне. Ове канцеларије извештавају о повећаном броју притужби, што говори о повећању поверења у ову институцију. Поред тога што су се бавиле појединачним предметима, оне су предлагале измене и допуне закона, издале један број мишљења и препорука, посетиле различите институције и организовале активности које имају за циљ унапређење и заштиту људских и мањинских права. (...) Уопштено говорећи, капацитет државне управе је добар, али је динамика реформи у овој области спора и неуједначена. Потребно је даље побољшање законодавног оквира и чвршће опредељење да се поштује мандат независних регулаторних тела и да им се обезбеде одговарајући ресурси.<sup>26</sup>

Пут до овог циља неће бити ни лак ни брз, посебно имајући у виду затечено стање и чињеницу да услед низа околности Србија знатно касни са реформским захватима у овој области за многим другим транзиционим земљама. Међутим, управо због тога Србија има обавезу према својим грађанима да без одлагања предузме кораке ка достизању европских стандарда и вредности у области вођења јавних послова, имплементирајући у реформе управе стандарде и принципе као што су владавина права и правна сигурност (*reliability and predictability*), јавност рада (*transparency*), одговорност (*accountability*), економичност и ефикасност (*economy, efficiency and effectiveness*). „Ово су корааци који воде ка европским и међународним интеграцијама, чему Србија и њени грађани теже.“<sup>27</sup>

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> Влада Србије, Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. (Извор: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/article.php?id=1923>)



**ГЛАВА II**  
**УПРАВНА ФУНКЦИЈА**



## 1. ФУНКЦИОНАЛНИ ПОЈАМ УПРАВЕ

Општи привредни и друштвени развој,<sup>28</sup> уз велики обим државне интервенције и нормативну регулативу, указује на околност да се социјална регулација у вођењу јавних послова не може више посматрати као маргинална активност у односу на основне друштвене процесе.<sup>29</sup> Социјална регулација коју спроводи управа и сама сада постаје основни друштвени процес и чини битну претпоставку економске ефикасности, културног развоја и општег друштвеног напретка у условима развијеног индустријског и урбанизованог друштва.<sup>30</sup>

Крајем 19. и почетком 20. века управа постаје иницијатор и координатор друштвено неопходних и корисних послова (у здравству, просвети, саобраћају, комуникацијама, комуналним службама и сл.), а атрибути власти, иако нису сасвим нестали, више не представљају основну садржину управне активности државе. Послови управе не само да постају све бројнији, већ и све сложенији и тежи. Једва да постоји неки посао у раду државне управе или у производњи који је некада био једноставан да сада није постао изузетно сложен. Као класичан пример успешне интервенције државе у процесе социјалне регулације наводи се корист, економичност и успешност државне поштанске службе САД крајем 19. века.<sup>31</sup> Ове околности указују и на то да проблеми управљања у привреди и јавним службама постају све сложенији и бројнији, као и да општи принципи и технологија управљања државом и привредом међусобно све више конвергирају.<sup>32</sup>

У 20. веку јављају се и прве комплексне анализе управе у савременом индустријском друштву, у којима се комбинују поли-

28 Упореди: John Naisbitt, *Megatrendovi – Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš život*, Zagreb 1985.

29 Упореди: Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, 5. издање, Београд 2010, стр. 40–47.

30 Упореди: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb 1989.

31 Упореди: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Washington D.C. 1955.

32 Упореди: *The Administrative Implications of Regional Economic Integration: The Case of the European Community*, ISAA, Bruxelles 1990; Стеван Лилић, *Полазне основе технолошке трансформације управног система*, Правни живот, бр. 1–2, 1991. и др.

тичко и технолошко становиште и које као средишње питање постављају однос управе и политичке власти. Полазећи од садржинског јединства технологије обављања управних активности, као бројних и сложених функција управљања, како у „јавном“ (државном), тако и у „приватном“ (пословном) сектору, уместо дотадашњег теоријског појма тзв. државноправне управе, настаје тзв. циљно-рационални (*zweckrational*) концепт модерне управне организације.<sup>33</sup> Тај модел наглашава двоструку улогу управе: с једне стране, управа се може посматрати као инструмент за вршење политичке власти („управа као власт“), а с друге, као организација за вршење јавних служби („управа као служба“).

Резултати ових проучавања, посебно тзв. великих управних система (нпр. здравствене службе, државне управе, индустријске корпорације, саобраћајне мреже, урбаних конгломерата и сл.), показују да се у сложеним савременим условима живота управљање не може одвијати произвољно већ према одређеним правилима. У том смислу, управну делатност, као стручну, рационалну и континуирану делатност, могу обављати само професионални и деполитизовани управни службеници. С друге стране, како постављање политичких циљева није ствар стручности већ политике, управни службеници не треба да се баве политиком јер је то „посао политичара“.

У оваквим околностима, управа остварује своју социјалну функцију првенствено као „регулатор друштвених процеса“, а не као „инструмент власти“. У сложеним и динамичним условима савременог живота, јавна управа је та организација која располаже великим стручним знањем, људским потенцијалом и материјалним ресурсима за ефикасну социјалну регулацију. Истовремено, порастом улоге управе као инструмента социјалне регулације, опада њена улога као вршиоца политичке власти и принуде.

Концепт управе као система за социјалну регулацију подразумева да се активностима управе у регулацији друштвених процеса не приступа као „владању људима“, већ као процесу легитимног утицаја на понашање људи према унапред постављеним стандардима. Концепт управе као система за социјалну регулацију полази од становишта да управа, као тзв. систем људске сарадње, има циљ да неутралише негативне ефекте неизвесности (контингентности) која произилази из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији, а не из успостављања доминације државе над људима применом ауторитативних средстава и метода власти.

<sup>33</sup> Упореди: Макс Вебер, *Привреда и друштво* (1921), Београд 1976.

Може се, дакле, рећи да је основна социјална функција и друштвена улога управе, односно државе данас да својим активностима оствари „опште благостање друштва“ (*welfare*). Циљеве друштва држава реализује остваривањем општих, односно јавних интереса (*bono publico*) као оних интереса који стоје изнад појединачних (личних или групних) интереса. Уосталом, управо се према овом мерилу могу јасно разликовати демократске од ауторитативних држава, посебно раније социјалистичке од савремених социјалних држава. Тако, док се у тоталитарним социјалистичким државама друштвени циљеви не реализују као „општи друштвени интереси“ већ као „класни интереси“ који се остварују ауторитативним путем и „монополом физичке принуде“ (како је то, рецимо, у Совјетском савезу тврдио проф. А. И. Денисов, а код нас проф. Р. Лукић), дотле се у демократским социјалним државама општи друштвени интереси као „јавни интереси“ првенствено реализују неауторитативним путем и обављањем јавних служби (Леон Диги).

Са функционалног становишта, управа се одређује као посебна делатност, тј. као рационална (сврсисходна и свесна) активност људи када индивидуалне и заједничке потребе треба задовољити организованим радом већег броја људи. Организован рад је рад који се обавља на основу поделе рада и поновне координације појединачних напора свих учесника у радном процесу ради постизања одређеног циља (ефекта). У том смислу, одређивање функционалног појма управе као посебне делатности коју обавља управа своди се на одређивање садржине и карактеристика оних активности управе које се означавају као управа, у смислу управне делатности.<sup>34</sup>

Одредити функционални појам управе, значи дефинисати основне активности којима управа (као организација) остварује своје задатке и послове, односно своју социјалну функцију у друштву. Како управа своје задатке и послове остварује различитим активностима, треба издвојити оне активности које имају обележја управних активности од осталих државних активности. У том смислу, активности управе могу се разликовати према различитим мерилима. Тако се управне активности могу разликовати према материјалним, тј. унутрашњим, односно садржинским обележјима. На овај начин могуће је одредити тзв. материјални појам управне делатности, односно материјални појам управе у функционалном смислу.

<sup>34</sup> Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш 1964, стр. 13–14.

У одређивању функционалног појма управе у материјалном смислу треба одредити активности којима управа остварује своје основне задатке и послове полазећи од садржинских, односно унутрашњих карактеристика ове управне делатности. У том смислу, треба разликовати активности којима управа остварује своје основне задатке и послове од активности којима она остварује остале задатке и послове. Разликовање „основних“ и „осталих“ управних активности играло је велику улогу у изградњи политичких система европских континенталних држава крајем 19. и почетком 20. века.

Активности којима управа остварује своје основне задатке и послове прво су се манифестовале као један посебан облик вршења политичке власти. Вршење управних активности представљало је вршење ауторитативних активности, што је значило вршење једног облика државне власти. Међутим, с тим у вези, јављају се и два различита гледања на садржину државних управних активности. Према једном схватању, управне активности које обавља држава односе се само на један посебан облик вршења власти (тзв. управна функција), док према другом, осим вршења власти, управне активности државе обухватају и друге активности управе које не значе вршење власти (тзв. јавне службе).



## 2. УПРАВНА ВЛАСТ (УПРАВНА ФУНКЦИЈА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ)

Схватање функционалног појма управе у материјалном смислу као управне власти, тј. као једне од правних функција (јединствене) државне власти, старије је схватање које је настало током 19. века као концепција о „управној функцији“ као правно регулисаном вршењу једног вида државне власти.

Према том схватању, управна функција се разликује од других облика власти по начину њеног вршења. Главни задаци државе у апсолутистичкој монархији и полицијској држави тог времена остваривани су издавањем заповести, тј. наређењима и забранама, давањем дозвола и одобрења, као и вршењем радњи примењивања принуде према грађанима (поданицима) и њиховим колективитетима. Односи државе и грађана (поданика) имали су карактер односа неравноправних субјеката у којима је држава иступала искључиво као носилац власти, тј. као субјект који је надређен, док су грађани били у позицији поданика, тј. субјекта који је потчињен држави. У таквој ситуацији, све активности управе, посебно када се одлучивало о „управним стварима“ грађана јављају се као ауторитативне, најчешће дискреционе активности издавања дозвола (нпр. путних исправа), изрицања забрана (нпр. одржавање јавних скупова) и непосредне примене принуде (административна детенција).

Према ранијим схватањима, у оквиру општег правног режима вршења државне власти издвајају се посебни правни режими вршења, којима је подвргнуто вршење појединих функција државне власти, међу којима се посебно издваја правни режим вршења управне власти. У том смислу, у одређивању посебног правног режима вршења управне власти полази се од специфичних правних карактеристика активности које чине садржину управне функције, чиме се, у теоријском смислу, осигуравају јединственост и хомогеност материјалног појма управе у функционалном смислу.

Одређивање функционалног појма управе у материјалном смислу као управне функције власти, тј. као правом регулисаног

вршења управне власти, карактеристично је за континенталне државе у Европи крајем прошлог и почетком овог века. То је посебно важило за Француску (иако је ово становиште у Европи данас напуштено, посебно у Француској<sup>35</sup> и Италији<sup>36</sup>), као и за бивше земље тзв. реалног социјализма. Међутим, и у тим се земљама оваква гледишта напуштају, што се може уочити упоређивањем ранијих и новијих радова у Совјетском Савезу,<sup>37</sup> односно Русији,<sup>38</sup> Украјини,<sup>39</sup> затим Бугарској,<sup>40</sup> Румунији,<sup>41</sup> Македонији,<sup>42</sup> Босни и Херцеговини,<sup>43</sup> Републици Српској<sup>44</sup> и тако даље. У англосаксонским земљама, пре свега у Великој Британији, схватања о постојању посебног правног режима на основу којег се издваја управна функција од других функција државне власти углавном нису дошла до изражаја, посебно због тога што у тим земљама преовлађује становиште да се правни режим вршења функција државе не разликује од „општег“ правног режима *common law*.<sup>45</sup>

35 Упореди: Charles Debbasch, *Institutions et droit administratif – l'action et le contrôle de l'administration*, Paris, 1978; G. Vedel, P. Devolve, *Droit administratif*, Paris 1984; Жерар Тимсит, *Француски модел управе и његови недавни преображаји*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2, 1985. и др.

36 Упореди: Paolo Mormile, Fabio Costa, *Corso di diritto amministrativo*, Piacenza 1999.

37 Упореди: В. П. Т. Василенков (редактор), *Советское административное право*, Москва 1981; М. Козлов (редактор), *Государственное управление и административное право*, Москва 1978; А. Е. Лунев (редактор), *Советское административное право*, Москва 1977; С. С. Студењикин, *Советское административное право*, Београд 1947. и др.

38 А. П. Алехин, М. Козлов, *Административное право Российской Федерации*, Москва 1995; Д. Н. Бахрах, *Административное право*, Москва 1997, А. Н. Козрин, *Административное право зарубежных стран*, Москва 1996. и др.

39 Л. В. Ковал, *Административное право*, Киев, 1998. и др.

40 Стаинов-Ангелов, *Административное право на Народна Република България*, София, 1957; Добри Димитров, *Административное право*, София 1994. и др.

41 Упореди: Antonie Iorgovan, *Drept administrativ si stiinta administratiei*, Bukureşti, 1989; Valentin Prisacuru, *Tratat de Drept administrativ Român*, Bucuresti, 1993.

42 Н. Гризо, С. Гелевски, Б. Давитковски, А. Павлова Данева, *Административное право*, Скопје, 2008.

43 Мустафа Камарић, Ибрахим Фестић, *Управно право – општи и гео*, 3. издање, Сарајево, 2004; Сеад Дедић, *Управно право Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2001; Сеад Дедић, *Управно процесно право*, Сарајево 2001.

44 Петар Кунић, *Управно право*, Бања Лука 2010; Мирјана Рађеновић, *Право општије управној пословици*, Бања Лука 2009; Мирјана Рађеновић, *Право управној сора*, Бања Лука 2010.

45 Упореди: А. W. Bradley, K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13th ed., London 2003; Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*,

Поједини наши аутори, међутим, и данас ригидно заступају теоријско становиште о функционалном појму управе као вршењу „управне функције“ у смислу једног посебног облика вршења државне власти.

Тако, ови наши аутори, пре свега проф. Павле Димитријевић, теоријски одређују функционални појам управе у материјалном смислу на следећи начин: „Управу чине искључиво активности вршења власти на одређени начин (...) и те активности су регулисане особеним правним нормама које се не примењују на друге делатности. Активности које не представљају вршење власти не спадају у управу и нису регулисане нормама које уређују вршење власти у друштву.“<sup>46</sup> Слично закључује и проф. Р. Марковић: „Управа је посебна грана државне власти. (...) Управа је власт решавања прерогативима државне власти (...). Како извршење права укључује као *ultima ratio* (крајње средство) и примену физичке принуде, то појам управне власти обухвата и примену физичке принуде у конкретним ситуацијама изостајања добровољног извршавања права, тј. потчињавања праву.“<sup>47</sup> У том смислу, и проф. З. Томић констатује: „Конструисање материјалног појма управе помоћу идеје „јавне власти“ јесте класична поставка која одолева времену. Суштина је у схватању управне делатности као скупа искључиво државно-ауторитативних активности. (...) Упрошћено, управа, тј. управни рад се квалификује једним од огранака („функција“) државне власти, чиме се жели истаћи да се у његовом обављању (...) користе, у првом реду, ауторитативна овлашћења.“<sup>48</sup>

---

3rd ed., Oxford 1996; J. D. Galligan (Editor), *A Reader on Administrative Law*, Oxford, 1996; John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, London 1994; E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 1993; P. P. Craig, *Administrative Law*, London 1989; W. H. R. Wade, *Administrative Law*, Oxford 1986; J. A. G. Griffith, H. Street, *Principles of Administrative Law*, London 1973; Bernard Schwartz, *A Common Lawyer Looks at Droit Administratif*, The Canadian Bar Review, February 1951; Bernard Schwartz, *American Administrative Law*, London 1950. i dr.

46 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право I*, Београд 1986, стр. 48.

47 Ратко Марковић, *Управно право*, 2. издање Београд 2002, стр. 76.

48 Зоран Томић, *Управно право*, Београд 1991, стр. 12.

### 3. УПРАВА КАО ЈАВНА СЛУЖБА (*FONCTION PUBLIQUE*)

У другој половини 19. века проширена је улога државе у друштву и повећане су њене активности, па схватања према којима се активност државе своди искључиво на „вршење власти“ нису више одговарала стварним животним условима и новим вредносним стандардима. Јављају се активности државе које нису ауторитативног карактера и које не представљају вршење власти. Тако се јавила потреба да се појам „управна власт“, у смислу „послова државне управе“, прошири и елементима који нису ауторитативног карактера (нпр. стварање „повољног амбијента“ за инвестициона улагања).

Будући да су законодавство и судство као функције власти биле већ одређене, нове активности које је почела да обавља држава, између осталог, у области привреде, здравства, саобраћаја и просвете, сврстане су у правне оквире вршења управне функције. То је проузроковало промену у карактеру садржине активности које чине управну функцију и њено проширивање на неауторитативне активности. У том смислу, садржина појма управна функција све се мање одређује искључиво као функција државне власти, а све више као делатност која обухвата укупност активности управе којима она непосредно извршава своје свакодневне задатке и послове. Управа се почиње посматрати као једна од бројних „делатности“ државе, а не само као једна од три „правне функције“ државне власти. Упоредо са тим, и термин „управна власт“ замењује се изразима као што су управна функција, али не више само у смислу „управна функција државне власти“, већ у смислу управне делатности, управне активности и слично. Сходно томе, и појам управе у материјалном смислу одређује се као укупност свих активности (ауторитативних и неауторитативних) којима држава, путем управе, непосредно остварује своје социјалне циљеве. Те промене у приступу одређивања материјалног појма управе последица су, између осталог, превазилажења првобитног концепта правне државе (у смислу да је правна држава она у којој је вршење власти регулисано правом) и појаве концепта „социјалне државе“ (државе благостања), према којем држава превасходно

има улогу да се стара о општем благостању и напретку друштва као целине, као и „квалитету живота“ својих грађана.

Ширење улоге државе у друштву и умножавање активности управе у великој мери су, дакле, утицали на схватања о управи као делатности којом држава остварује своје друштвене циљеве, вршећи како ауторитативне, тако и неауторитативне активности, било да су оне регулисане посебним правним режимом или не. То становиште је, између осталог, заступано и у „Вајмарској“ Немачкој после Првог светског рата и основ је многих савремених концепција. У Немачкој је већ почетком 20. века почела аргументована критика претераног нормативизма, при чему је истицан став да је класичан модел правне државе из 19. века концептуално превазиђен. Према тим схватањима, постојање правне државе није само по себи довољно да осигура демократију и друштвени развој, јер се, на пример, могу донети „неправични“ закони на сасвим „легалан“ начин, већ је тај концепт морао бити допуњен и другим елементима улоге државе која остварује социјалне циљеве и која ће, осим примене права, обезбеђивати правичност и социјалну правду. У том смислу, социјална држава (*welfare state*) не дефинише се као „инструмент власти“ већ као држава која се стара о добробити грађана, општем друштвеном и културном напретку, развоју производње и услуга и социјалном благостању уопште. Полазећи од тих ставова, указује се на то да „вршење власти“ у таквим условима више не може бити једина и основна државна активност.

Промена у концепцији о улози државе у друштву посебно је уочљива у самој управи, чија делатност сада обухвата скуп различитих активности у оквиру којих се прожимају елементи како ауторитативног, тако и неауторитативног карактера. У том смислу, функционални појам управе се одређује као делатност којом управа остварује своје свакодневне задатке и послове (Л. Диги), а која садржински представља мешавину ауторитативних и неауторитативних, правних и неправних елемената. Полазећи од тога, функционални појам управе („управна функција“) више се није могао свести на ауторитативну функцију извршавања закона („управна власт“).

За одређивање функционалног појма управе као управне делатности карактеристично је, такође, и напуштање строгог легалистичког становишта према којем управне активности морају бити подвргнуте посебном правном режиму административног права. Тако, према овој концепцији, извршавање закона више

није основни циљ управе, већ само оквир њеног деловања. Тако се у савременој немачкој и аустријској теорији управе и управног права говори о улози управе у демократској и социјалној правној држави и истиче да „управа има задатак да обликује друштво у границама права и на основу закона“.<sup>49</sup>

За одређивање функционалног појма управе посебно је значајна и теорија јавних служби која је настала у Француској крајем 19. и почетком 20. века. Већ у другој половини 19. века Државни савет у Француској је, решавајући спорна питања у вези са радом управе, почео да проширује појам управне функције и да у оквиру њеног вршења укључује и неауторитативне активности државе које су добиле обележја тзв. јавних служби (*fonctions publiques*). Појам управе у Француској на тај је начин проширен, тако да се под управом, осим вршења управне власти, подразумевало и вршење јавних служби. Под утицајем праксе Државног савета, посебно једне одлуке из 1903. године, учење о јавним службама било је прихваћено и у француском праву и послужило је као теоријски основ проширивања садржине материјалног појма управе. Највећи допринос формирању теорије јавних служби дао је Леон Диги, оснивач школе социјалне функције државе и теорије јавних служби у француској и европској правној науци. Полазећи од тзв. солидаристичких концепција о држави и праву, тј. од тога да држава и право нису искључиво „инструменти у рукама владајуће класе“ већ организација која има циљ да оствари интересе друштва као целине, Диги формулише схватање да се основни задатак државе у новим условима (тј. почетком 20. века), променио (тј. трансформисао) и да, уместо вршења јавне власти, држава има задатак да врши јавне службе. Диги констатује: „Оно што је главно, то више није право заповедања, већ обавеза да се практично ради (...). Они који владају немају субјективно право на јавну власт, већ имају дужност да употребе своју власт ради организовања јавних служби (...) Држава није више суверена власт која заповеда.“<sup>50</sup>

Дигијева концепција јавних служби послужила је као основ за проширивање појма управе у материјалном смислу који сада обухвата и оне активности управе које представљају вршење јавних служби. Под утицајем теорије јавних служби, концепт

<sup>49</sup> E. Forsthoff, *Traite de droit administratif allemand*, Bruxelles 1969, стр. 37–44. (Наведено према, З. Томић, *Управно право*, Београд 1991, стр. 15)

<sup>50</sup> Леон Диги, *Преображају јавној држави*, Београд 1929, стр. XIX–XX.

управне власти уступа место концепту управне делатности као вршењу јавних служби, што је, између осталог, посебно почело да узима маха „у Источној и Западној Европи“ пред пад Берлинског зида и слома комунизма у Европи крајем осамдесетих година 20. века.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Упореди: Gerard Timsit, Janusz Letowski, *Les fonctions publiques en Europe de l'est et de l'ouest*, Paris 1986.





**ГЛАВА III**  
**УТИЦАЈ СОВЈЕТСКЕ ПРАВНЕ**  
**ДОКТРИНЕ НА СТАВОВЕ НАШИХ**  
**АУТОРА О АУТОРИТАТИВНОЈ**  
**ПРИРОДИ УПРАВНЕ СТВАРИ**



## 1. УВОДНА НАПОМЕНА

Тенденције „трансформације управне власти у јавну службу“ у Србији, међутим, нису биле на одговарајући начин препознате од једног броја аутора који су се бавили теоријом државе и права и управним правом. Разлог томе је, између осталог, и у околности што је код нас био веома јак и непосредан утицај тзв. совјетске доктрине на радове из области државе и права, а у оквиру тога и утицај који је та доктрина имала на концепт управне функције као вршења државне власти. Утицај совјетске доктрине на нашу правну теорију, посебно на радове појединих аутора из области управног права, временом је постао посредан утицај, али је и даље остао. Као последица тога, и „управна ствар“ у концепцијама и дефиницијама ових аутора одражава ауторитативни модел института *res administrativa* према којем у свака појединачна управна одлука („решење“) и конкретна управна радња по дефиницији садрже елемент „ауторитативности“, тј. власти и принуде.

Истраживања и анализе о утицају совјетске доктрине имају двоструки циљ. С једне стране, утврђивање утицаја које је тзв. совјетска доктрина имала на развој теоријских ставова и схватања наших аутора у области теорије државе и права, а с друге, полазећи од совјетског утицаја у радовима наших аутора у области теорије државе и права, утврђивање совјетске доктрине на ставове и схватања наших аутора који се баве управним правом.

Имајући у виду да су преведени и да су једно време коришћени као званични уџбеници код нас, те да су по том основу имали и највећи утицај на наше ауторе, као референце за анализу основних совјетских схватања о теорији државе и права и управног права, могу послужити радови совјетских аутора С. А. Голунског и М. С. Строговича, А. И. Денисова и С. С. Студеникина. У том контексту, изложиће се и схватања о класној суштини државе и права и управи као вршењу државне власти у најзначајнијим радовима наших аутора, посебно проф. Радомира Д. Лукића из области теорије о држави и праву и проф. Павла Димитријевића из области управног права. Та два професора Правног факултета у Београду, током својих вишедеценијских универзитетских карије-

ра, непосредно су утицали да скоро педесет генерација – дакле на десетине хиљада правника у Србији (укључујући и све републике бивше Југославије), усвоји концепт према којем је:

- а) *држава* – организација владајуће класе са монополом физичке силе,
- б) *право* – израз воље владајуће класе,
- в) *управна функција* – посебан облик вршења државне власти.

Ставови проф. Р. Лукића о класној суштини државе и права, као и схватања проф. П. Димитријевића о природи управне делатности као вршење власти, изворно конципирани на основама тзв. совјетске доктрине, и данас су заступљени у радовима појединих наших правних аутора који се баве управним правом (Р. Марковић, З. Томић, Д. Милков, Н. Бачанин).

## 2. ГЕНЕЗА СОВЈЕТСКЕ ДОКТРИНЕ О ДРЖАВИ И ПРАВУ

Разлог што се за совјетску доктрину о класној суштини државе и права користи квалификација „такозвана“ лежи у околности да та доктрина није потекла из научних и стручних радова совјетских и руских аутора тог времена, већ је најпре формулисана као политички став лидера Октобарског преврата 1917. године (пре свега В. И. Лењина и Ј. В. Стаљина), након чега су је одговарајућом „научном обрадом“ поједини совјетски правни писци артикулисали у „теоријска схватања“, посебно након усвајања совјетског (тзв. Стаљиновог) Устава 1936. године.

У иностраним истраживањима о упоредним светским правним системима посебно се наглашава да совјетско право „налази свој *комџас* у марксистичко-лењинистичкој идеологији“. У том смислу, истиче се следеће: „У суштини, совјетско право нема за циљ успостављање владавине права (*rule of order*) тиме што би утврдило принципе за решавање спорних ситуација. Пре свега, то је средство за промену, и у том смислу за усмеравање друштва ка идеалу комунизма, ван чијих оквира нема истинске слободе, једнакости или моралности. Право је у основи средство у рукама владајуће класе.“ (...) „Лидери и правници Совјетског савеза, с друге стране, нашли су свој *комџас* у идеологији марксизма-лењинизма; судије, управни службеници и грађани имају сигурне смернице у тумачењу закона. Совјетско право, дакле, није као остала права; очигледно је да се његово проучавање не може одвојити од марксистичко-лењинистичких доктрина, које му одређују циљ и усмеравају развој, тумачење и примену.“<sup>52</sup>

Полазећи од идеолошко-политичких ставова В. И. Лењина и Ј. В. Стаљина, а на основу тзв. марксистичко-лењинистичког метода дијалектичког и историјског материјализма, одговарајућа теоријска и правна схватања о држави и праву артикулисана су као „совјетска доктрина о држави и праву“ са основном премисом да је држава организација са монополом физичке принуде ради

52 René David, John E.C. Brierley, *Major Legal Systems in the World Today*, 3<sup>rd</sup> ed., Stevens & Sons, London 1985, str. 176–177.

остваривања класних интереса, а право формализован израз воље владајуће класе.<sup>53</sup>

У техничком смислу, совјетска доктрина о држави и праву настала је на специфичан начин, првенствено са појавом радова (укључујући и уџбенике) из области државе и права у периоду након усвајања Устава СССР-а 1936. године. Ево како настанак совјетске правне теорије и доктрине о држави описују поједини наши аутори (А. Гамс): „У совјетској правној теорији, а нарочито у историји совјетске правне теорије, истичу се два значајна имена: Стучка и Пашуканис. (...). Стучка и Пашуканис су имали ванредно тежак задатак. Тај задатак је био да дају нову теорију права, донекле и нову теорију друштвеног уређења за прву земљу која је остварила социјалистичку револуцију, за једно ново друштво које је имало претензију, нарочито истицано у првим фазама револуције, да прекине са старим буржоаским правом и другим буржоаским друштвеним установама и да успостави нове друштвене установе и ново право. (...) Имали су ванредно тежак задатак: дати једну нову правну идеологију за једно ново друштво са великим историјским претензијама. (...) За њих право није правило понашања, већ пре свега однос власти.“<sup>54</sup> (...) „Према стаљинистичким правницима, совјетско право је специфично другачије од буржоаског права. Њима је више одговарало да основна и најважнија грана права буде државно и административно, а не грађанско.“<sup>55</sup>

У свом чувеном делу *Нова класа*, написаном средином педесетих година прошлог века, М. Ђилас, између осталог, наводи: „Сама комунистичка теорија државе, коју је разрадио Лењин, а допуњавали Стаљин и други, погодује тоталитарној диктатури партијске бирократије. (...) Лењин је државу свео на силу, тачније речено: на орган насиља којим се служи једна класа ради угњетавања друге класе. (...) И за овај, с историјске тачке гледања веома значајан – Лењинов – спис (прим.: *Држава и револуција*) важи оно што је типично за све комунистичке теорије, тј. да полазећи од непосредних потреба партије стварају уопштене, тобож научне закључке и тео-

<sup>53</sup> Упореди: Стеван Лилић, *Ушлицај совјетске правне теорије на нашу теорију о држави и праву*, зборник радова „Правни капацитет Србије за европске интеграције“, Правни факултет, Београд 2006, стр. 38–64.

<sup>54</sup> Андрија Гамс, *Схватање Стучке и Пашуканиса о праву и држави*, „Пола века Совјетске Републике“, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 1967, стр. 221–233.

<sup>55</sup> Андрија Гамс, *Схватање Стучке и Пашуканиса о праву и држави*, „Пола века Совјетске Републике“, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 1967, стр. 237–238.

рије и да на тај начин полуистине проглашавају истинама. (...) Ако се комунистичка теорија државе, а поготову пракса, сведе на своју суштину, тј. на силу и принуду као главну, ако не и једину функцији државе, онда би из Стаљинове теорије излазило да полиција има све већу, па и васпитну улогу. (...) Због тога противречја, због неизбежне и сталне потребе комуниста да државу третирају, ако и не искључиво, а оно претежно као орган насиља, комунистичка држава није могла и не може да постане правна држава (...).<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Милован Ђилас, *Нова класа*, Народна књига, Београд 1990, стр. 83–86. Превод оригинала: Milovan Djilas, *The New Class – An Analysis of the Communist System*, Frederick A. Preager Publisher, New York 1957. Користимо прилику да подсетимо да је *Нова класа* сврстана међу „100 најзначајнијих књига после Другог светског рата“ (Извор: *The Times Literary Supplement*, 6. октобар 1995), као и да су без основа остали покушаји да се доводе у питање њена аутентичност.

### 3. СОВЈЕТСКИ МОДЕЛ КЛАСНЕ СУШТИНИ ДРЖАВЕ И ПРАВА

Суштину совјетског модела класне суштине државе и права, посебно државе као апарата насиља, износи В. И. Лењин у познатом предавању на Свердловљевом универзитету 1919. године на тему „О држави“, у оквиру којег, између осталог, истиче: „У питању државе, у учењу о држави, у теорији о држави, ви ћете увек видети, када се са тим питањем упознате и довољно у њега проникнете, ви ћете увек видети борбу различитих класа међу собом, борбу која се одражава или налази свој израз у борби погледа на државу, у оцени улоге и значаја државе“. (...) „Методи насиља су се мењали, али увек када је постојала држава, постојала је у сваком друштву група лица која су управљала, која су заповедала, господарила и која су, ради одржања власти, имали у својим рукама апарат физичке принуде, апарат насиља, оног наоружања које је одговарало техничком нивоу сваке поједине епохе.“ (...) „Држава је машина за одржавање господства једне класе над другом.“<sup>57</sup>

Са истих позиција о класној суштини државе и права, Ј. В. Стаљин 1924. године, између осталог, пише: „Држава је машина у рукама владајуће класе за угушење отпора њених класних противника.“ (...) „Совјетска власт је државни облик диктатуре пролетаријата.“ (...) „Краће речено, диктатура пролетаријата јесте законом неограничена и на насиље ослоњена владавина пролетератијата над буржоазијом, владавина која ужива симпатије и подршку радних и експлоатисаних маса.“<sup>58</sup>

На основу таквих Лењинових и Стаљинових идеолошко-политичких ставова, правни оквири совјетске концепције државе и права артикулисани су Уставом СССР (1936), чији је главни ин-

<sup>57</sup> В. И. Лењин, *О држави*, Предавању на Свердловљевом универзитету (11. јула 1919), стр. 47, 50, 56–57. Види зборник радова: В. И. Лењин, Ј. В. Стаљин, *О социјалистичкој држави и совјетској демократији*, Институт Маркса-Енгелса-Лењина при ЦК СКП (б), Култура, Библиотека Марксизма-лењинизма, Београд 1946.

<sup>58</sup> Ј. В. Стаљин, *О основима Лењинизма – диктатура пролетаријата*, Предавању на Свердловљевом универзитету (почетком априла 1924), стр. 79, 82, 79–80. Види зборник радова: В. И. Лењин, Ј. В. Стаљин, *О социјалистичкој држави и совјетској демократији*, Институт Маркса-Енгелса-Лењина при ЦК СКП (б), Култура, Библиотека Марксизма-лењинизма, Београд 1946.



спиратор, промотор и креатор био Стаљин. У основи акције за нови уставни пројект стајала је Стаљинова теза да је социјализам у СССР-у коначно и дефинитивно победио „унутрашњег непријатеља“, тј. све остатке капитализма, и да диктатура пролетаријата као „државно управљање друштвом“ сада чини окосницу совјетског државног и правног поретка.

Колики је политички утицај Стаљин заиста имао на совјетску правну доктрину види се и по томе што се израз „Стаљинов устав“ буквално користио и у совјетским уџбеницима права тог времена. Ево цитата из уџбеника С. С. Студеникина *Совјетско административно право*, који се односи на улогу и утицај партије на рад управе: „Према члану 126. Стаљиновог Устава, СКП (б) је руководеће језгро свих организација радног народа, како друштвених, тако и државних. Партијско вођство гарантује јединство акције државног апарата у целости, свих масовних организација радног народа. Партија разрађује општу линију борбе, обједињује рад органа власти, суда и управе, даје правац њиховој делатности и, користећи се високим ауторитетом, побуђује све организације да чврсто и постојано спроводе у живот општу линију партије.“ (...) „Друг Стаљин учи да СКП (б) руководи државним апаратом.“<sup>59</sup>

О утицају Стаљиновог устава на совјетско управно право, професор управног права Драгаш Ћ. Денковић истиче: „Развоју совјетског управног права допринео је и Устав СССР од 1936. године када је за остваривање прокламованих уставних начела у вези са управом почела обрађивати и теорија управног права.“<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> С. С. Студеникин, *Совјетско административно право – ојшии део* (штампано за потребе студената Правног факултета у Београду), едиција: Правна издања Наркомата правосуђа СССР – 1945 (уџбеник за правне школе који је одобрила Управа школа Наркомата правосуђа СССР), у издању Одбора за уџбенике стручног удружења студентата права, Београд 1947, стр. 7.

<sup>60</sup> Драгаш Ћ. Денковић, *Развој совјетској управној праву*, „Пола века Сојетске Републике“, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 1967, стр. 313.

#### 4. СОВЈЕТСКИ УЏБЕНИЦИ О ДРЖАВИ И ПРАВУ И О УПРАВНОМ ПРАВУ КОРИШЋЕНИ КОД НАС У ПЕРИОДУ 1946–1952.

Као референтне илустрације утицаја совјетске доктрине на наше ауторе, изнећемо схватања изложена у совјетским уџбеницима теорије државе и права (С. А. Голуски и А. С. Строгович, односно А. И. Денисов) и управног права (С. С. Студеникин), пре свега због тога што су ти уџбеници били преведени и једно време, као званични универзитетски уџбеници, коришћени код нас.

##### 4.1. Совјетски уџбеници о држави и праву коришћени код нас

Непосредно после Другог светског рата код нас је прво коришћен превод совјетског уџбеника *Теорија државе и њена права*, аутора С. А. Голунског и А. С. Строговича. Тај уџбеник је имао све карактеристике совјетске доктрине, што се може видети из делова текста који се односе на питања метода, појма државе, појма права и појма управног права. Тако: „Марксистичко-лењинистичка теорија државе и права оснива се на законима развитка друштва коју је утврдио историјски материјализам.“ (...) „Марксистичко-лењинистичка теорија државе и права примењује једини исправни научни метод, метод марксистичко-лењинистичке дијалектике.“ (...) „Основни циљ сваке државе – штитити помоћу организоване принуде интересе владајуће класе – може бити постигнут само када има нарочити механизам, читав систем установа, организација, разних материјалних средстава (наоружање, тамнице). (...) Социјалистичка држава јесте оруђе за тлачење само у односу на експлоататоре и њихове агентуре, тј. ништавне мањине. (...) Држава целим својим радом, остварујућу вољу владајуће класе, којој припада власт, штити и обезбеђује интересе те класе. (...) На тај начин право се састоји из правила понашања чије се поштивање обезбеђује принудном силом државе“. (...) „Социјалистичко право је нераскидљиво везано са социјалистичком законитошћу. Социјалистичка законитост – то је метод остварења диктатуре пролетаријата и социјалистичке изградње, који се изражава у обезбеђењу строгог и трајног по-

штовања закона совјетске власти од стране свих органа совјетске државе, службеника и грађана.“ (...) „Административно право представља скуп правних норми које регулишу организацију и активност органа државне управе и месних органа власти. Административно право је на најтешњи начин везано с државним правом и јесте његов део у том смислу што оно обухвата организацију и активност једног дела органа државне власти. На тај начин, административно право представља део државног права, издвојен у самосталну грану права.“<sup>61</sup>

Међутим, код нас је уџбеник С. А. Голунског и А. С. Строговича убрзо замењен новијим совјетским уџбеником проф. А. И. Денисова, са следећим образложењем: „За изучавање питања теорије државе и права употребљаван је у нашој земљи одмах после ослобођења, на правним факултетима, другим школама и курсевима, уџбеник *Теорија државе и њена права* од совјетских писаца Голунског и Строговича. Овај уџбеник је данас изван промета и његово поновно објављивање не би било оправдано из разлога што је он у многим својим поставкама и деловима застарео. Уџбеник је писан пре 1940. године, а преведен је са последњег совјетског издања од 1940. године. У међувремену, у СССР-у одговорни научни радници добили су задатак да израде нови уџбеник теорије државе и права, а нарочито после одлуке ЦК СКП (б) о побољшању правног образовања.“<sup>62</sup>

Уџбеник проф. А. И. Денисова, има посебан значај због његовог непосредног утицаја на нашу правну доктрину у области теорије државе и права, посебно на схватања проф. Радомира Д. Лукића о класној суштини државе и права, као и због утицаја који је, посредством радова проф. Лукића, имао и на наше ауторе из области управног права, пре свега на схватања проф. Павла Димитријевића о ауторитативној природи управе делатности, као и на схватања о „вршењу управе као вршењу државне власти“ оних наших аутора управног права чији су радови под утицајем ставова проф. П. Димитријевића.

Уџбеник проф. А. И. Денисова *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и њена права*, објављен је у Совјетском Савезу 1948. године, а следеће, 1949. године, преведен је за наше потребе. У тексту „Напомене читаоцу“, наши преводиоци и ре-

<sup>61</sup> С. А. Голунски, А. С. Строгович: *Теорија државе и њена права*, едиција: Правна издања Наркомата правосуђа СССР (1944), Београд 1946, стр. 3, 22, 129, 133, 183, 254.

<sup>62</sup> А. И. Денисов, *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и њена права* – напомене читаоцу, Архив за правне и друштвене науке, Београд 1949, стр. 3.

дактори (у потпису се не наводе имена, већ само „Архив за правне и друштвене науке“) за уџбеник проф. Денисова, између осталог, истичу: „Од ослобођења па до данас ми нисмо могли дати марксистичко-лењинистичку теорију државе и права израђену од наших научних радника. Међутим, наставни рад на правним факултетима, другим школама и курсевима захтева да студенти и слушаоци имају уџбеник или неко друго помоћно педагошко средство за изучавање система науке о држави и праву. То нас је определило да преведемо поменути уџбеник проф. А. И. Денисова *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права*, јер је то најновији и скоро једини уџбеник из ове научне области права који је за последњих десет година објављен у социјалистичком свету, и у целини узев, то је до данас најуспелији совјетски уџбеник у области правних наука.“<sup>63</sup>

Сам аутор, проф. А. И. Денисов, у „Предговору“ за свој уџбеник, позивајући се на Лењина и Стаљина и цитирајући их, кратко и јасно подвлачи идеолошко-политичке премисе о класној суштини државе и права, на којима и почива марксистичко-лењинистичка (односно совјетска) теорија државе и права. Проф. Денисов не само да ово посебно истиче већ наглашава да је рад посвећен овим (идеолошко-политичким) поставкама: „Марксистичко-лењинистичка теорија државе и права, чијим је основним поставкама посвећен овај рад, јесте једина научна теорија државе и права. Она је наука о класној суштини, типовима и формама државе и права.“<sup>64</sup>

Ради ефикаснијег аналитичког упоређивања, посебно ради уочавања суштинске истоветности са схватањима која се касније, али и данас, износе у радовима наших аутора о држави и праву, односно о управном праву, на овом месту изнећемо схватања из-

63 А. И. Денисов, *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права* – напомене читаоцу, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949, стр. 4.

64 А. И. Денисов, *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права*, „Предговор“, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949, стр. 18. Ова „традиција“ посвећивања радова идеолошко-политичким поставкама марксизма-лењинизма постојала је и код нас. Тако је, рецимо, у уџбенику *Социјалистички самоуправни систем СФРЈ* (1978), чији су аутори проф. Илија Вуковић и проф. Ратко Марковић, између осталог, наведено и следеће: „Потреба за сталном актуелизацијом наставе и идејно-васпитног рада самоуправљача захтевала је да се кроз обраду основних садржаја друштвено-економског и политичког система СФРЈ изразе изворна становишта класика марксизма и наша најсавременија теоријска и практична опредељења чију базу чине: *Програм СКЈ, Устав СФРЈ, Закон о удруженом раду* и други закони системског карактера и студија Едварда Кардеља *Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања – основне тезе за припрему савова и одлука XI конгреса СКЈ* (...), коме овај рад посвећујемо“ (стр. 5).

нета у удбенику проф. Денисова која се односе на: а) метод проучавања теорије државе и права; б) класну суштину државе в) класну суштину права, као и г) природа административног (управног) права.

а) У вези са питањем *метода проучавања теорије државе и права*, проф. Денисов пише: „Совјетска наука државе и права дијаметрално је супротна буржоаској правној науци. Совјетска правна наука је материјалистичка, док је буржоаска идеалистичка. Совјетска правна наука располаже истински револуционарним и критичким методом сазнања и истраживања – материјалистичком дијалектиком, чија примена омогућава да се дубоко и свестрано проучи државно-правни живот, ма како био сложен.“ (...) „Марксистичко-лењинистичка теорија државе и права употребљава дијалектички метод. Његове карактеристичне црте и принципијелне разлике од метафизичког метода су потпуно исцрпно осветљене у класичном делу друга Стаљина ‘О дијалектичком и историјском материјализму.’“<sup>65</sup>

б) У вези са питањем *класне суштине државе*, проф. Денисов пише: „Држава је организација. Међутим, свака организација није држава. (...) Каква је суштина државе. То је политичка организација; тиме се она разликује од свих економских, културно-просветних и томе сличних друштвених и полудруштвених заједница.“ (...) „Партија владајуће класе је део класе који руководи њеном борбом и брани њене интересе. Држава је пак организација читаве владајуће класе дате земље или датог друштва помоћу које та класа остварује своју диктатуру (државно руководство друштвом). Научни појам диктатуре не значи ништа друго до власт која није ничим ограничена, није никаквим законом или апсолутним правилима стечена, а ослања се непосредно на насиље. (напомена: В. И. Лењин, *Дела*, том XXV, стр. 441, на руском). (...) Државом се управо и назива она нарочита организација помоћу које класа остварује своју никаквим законом ограничену власт – диктатуру. Класици марксизма-лењинизма дефинишу државу као машину ‘...за одржавање владавине једне класе над другом’ (напомена: В. И. Лењин, *Дела*, том XXIV, стр. 369, на руском) или – што је исто – као машину ‘...у рукама владајуће класе за угушивање отпора њених класних противника’ (напомена: Ј. В. Стаљин, *Дела*, том VI, стр. 114, на руском).“<sup>66</sup>

в) У вези са питањем *класне суштине права*, проф. Денисов пише: „Као и држава, и право је тесно везано са класама. (...) Со-

<sup>65</sup> А. И. Денисов, *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права*, Архив за правне и друштвене науке, Београд 1949, стр. 26, 27.

<sup>66</sup> А. И. Денисов, *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права*, Архив за правне и друштвене науке, Београд 1949, стр. 58–60.

вјетско социјалистичко право настало је као резултат успостављања диктатуре пролетаријата радничке класе. Оно се развијало у непосредној вези са развитком диктатуре радничке класе и представља полугу ове диктатуре.“ (...) „Совјетско право је социјалистичко право, тј. у закон претворена воља владајуће класе, која у савезу са радним сељаштвом врши државно руководство совјетским друштвом у условима спољашњег капиталистичког окружења.“<sup>67</sup>

г) У вези са питањем управне делатности и *административној права*, проф. Денисов пише: „Појам јавне власти у смислу државне власти логички истиче из саме суштине државе као концентрисане класне владавине. Јавна власт се манифестује у законодавству, управи и суду. Такве су њене основне форме.“ (...) „Управа (...) је организаторска делатност државе“ (напомена: К. Маркс и Ф. Енгелс, *Дела*, том III, стр. 12, на руском). Ова форма манифестације јавне власти укључује у себе: купљење пореза од становништва, политичку репресију (прогонства и изгнанства, хапшење и тсл.), управљање војском, организацију шпијунаже и контрашпијунаже, заштиту друштвеног поретка и државне безбедности и тсл.“ (...) „У реферату на XVIII Конгресу СКП (б) Ј. В. Стаљин је директно истакао да су војска, казнени органи, обавештајна служба, тамнице, такве установе државе које претпостављају и остварују њену власт. Скуп ових органа чини механизам или апарат државе.“ (...) „Административно право је грана која има за предмет совјетску државну управу – извршну и наредбодавну делатност различитих органа државе, управљену на остварење свих њених функција и задатака – и принципе ове управе.“<sup>68</sup>

#### 4.2. Совјетски уџбеници управног права коришћени код нас

Осим совјетских уџбеника из области теорије државе и права, за потребе наших студената преведен је и уџбеник проф. С. С. Студеникина *Совјетско административно право – ојшњи део*. И овај уџбеник је полазио од општих поставки совјетске доктрине о класној суштини државе и права, с тим што је разрађивао поједина организациона (нпр. демократски централизам, социјалистичко планирање), правнотехничка (нпр. акти совјетске државне управе) и друга (нпр. обезбеђење законитости у државној управи) питања везана за совјетску државну управу, државну службу и акте

<sup>67</sup> А. И. Денисов, *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права*, Архив за правне и друштвене науке, Београд 1949, стр. 31, 282, 284.

<sup>68</sup> А. И. Денисов, *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права*, Архив за правне и друштвене науке, Београд 1949, стр. 164–165, 370.

совјетске државне управе. Према Студеникину, управна делатност схвата се као ауторитативна функција совјетске државне власти. У том контексту, предмет совјетског административног права чини „државна управа“ схваћена у смислу извршно-наредбодавне делатности совјетских државних органа. Тако: „Државна управа је најшири облик државне делатности. У СССР-у државном управом назива се извршно-наредбодавна делатност државних органа, која има за циљ свакодневну реализацију воље радника и сељака изражене у закону, затим ојачавање и развитак друштвеног и државног система социјализма. Извршно-наредбодавна делатност означава практично остварење евиденције, контроле, одабирања и распоређивања кадрова, организације, планирања и надзора.“ (...) „У сваком административно-правном односу једна његова страна, другачије говорећи субјект односа, је државни орган. Административно-правни однос не може произићи између два грађанина. (...) Да би настао административно-правни однос није потребна сагласност обеју страна.“ (...) „Совјетско административно право је грана социјалистичког права која регулише извршно-наредбодавну делатност државних органа и која одређује права и обавезе грађана у сфери ове делатности, а исто тако организацију, надлежност и одговорност органа државне управе.“<sup>69</sup>

У односу на совјетску концепцију управног права, професор управног права Славољуб Поповић износи следеће критичко гледиште: „У вези са одређивањем предмета совјетског управног права треба истаћи да углавном сви аутори који се баве овим проблемом одређују предмет управног права путем одређивања појма државне управе.“ (...) „Оно што је заједничко у појединим схватањима о појму управног права и његовом предмету у теорији СССР то је да се појам, односно предмет управног права одређује путем појма државне управе, а државна управа означава се као извршна и наредбодавна делатност, која се састоји претежним делом у практичном извршавању закона (...). Несумњиво је да се у нашем праву овакав појам предмета управног права као гране правног система, односно појам државне управе не може прихватити, с обзиром да у нашем праву није прихваћена етатистичка концепција државе (...).“<sup>70</sup>

<sup>69</sup> С. С. Студеникин, *Совјетско административно право – ојшии део* (штампано за потребе студента Правног факултета у Београду), едиција: Правна издања Наркомата правосуђа СССР – 1945 (уџбеник за правне школе који је одобрила Управа школа Наркомата правосуђа СССР), Београд 1947, стр. 6, 9, 10.

<sup>70</sup> Славољуб Поповић, *Совјетска теорија о предмету управног права и науке о управи*, „Пола века Совјетске Републике“, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 1967, стр. 303, 309.

## 5. УТИЦАЈ СОВЈЕТСКЕ ДОКТРИНЕ НА РАДОВЕ НАШИХ ПРОФЕСОРА ТЕОРИЈЕ ДРЖАВЕ И ПРАВА

Утицај совјетске доктрине о држави и праву на нашу правну теорију уочљив је у радовима многих наших аутора, пре свега универзитетских професора права. Међутим, нигде овај утицај није тако очигледан и непосредан као у радовима проф. Радомира Д. Лукића. То се посебно односи на његове радове и уџбенике из области теорије државе и права, као и на уџбенике за предмет увод у право. Од првих издања ових уџбеника, уз разне модификације, задржана су схватања и формулације које на недвосмислен начин говоре о томе да тзв. совјетска доктрина о држави и праву као класној суштини државе и права чини окосницу концепције и мисли проф. Лукића о држави и праву. Током више од четири деценије, основне марксистичко-лењинистичке премисе о класној суштини државе и права проф. Лукић изложио је у око тридесет издања својих уџбеника који су били полазна тачка у основном образовању више од педесет генерација наших правника.

Као што је истакнуто, схватања о класној суштини државе и права проф. Лукића имала су и снажан и непосредан утицај на ауторе у другим правним областима, између осталог, и на радове проф. Павла Димитријевића у области управног права, као и на радове оних аутора управног права који су прихватили концепцију проф. Димитријевића, посебно професорâ Ратка Марковића, Драгана Милкова, Зорана Томића, Невенке Бачанин и других.

Уџбеник *Теорија државе и њрава* проф. Лукића, настао је као последица „задатка“ да се уместо дотадашњих совјетских, изради „домаћи“ уџбеник за ову област, посебно због околности раскида наше земље са Совјетским Савезом након Резолуције Информбироа 1948. године. Полазећи од тога, задатак да се приступи изради нашег уџбеника теорије државе и права проф. Лукић најавио је у публикацији названој *Материјал за изучавање теорије државе и њрава* (1952), која је у првом тому садржала екстензивне цитате „класика марксизма“ о држави и праву, а у другом, обрађивао тематику права. Тим поводом, проф. Лукић у „Напомени“ овом



издању истиче: „У недостатку једног нашег уџбеника из теорије државе и права (чија је израда један од главних задатака научних радника из те области), а да би студенти имали у једном приручнику прикупљен основан материјал за спремање испита из овог предмета, овде је скупљан такав материјал. Материјал се састоји у основи из одабраних и систематизованих текстова класика марксизма-лењинизма и наших теоретичара марксизма-лењинизма, текстова који се тичу државе (први део).“<sup>71</sup>

У складу са потребама и најавама, проф. Лукић се „латио задатка“ да изради тај домаћи уџбеник за теорију државе и права.<sup>72</sup> Тако, у Предговору првом издању *Теорије државе и њрава* (1953), проф. Лукић пише: „Ово је први потпун уџбеник Теорије државе и права код нас после ослобођења. (...) Ипак, с обзиром на хитну потребу оваквог уџбеника за студенте, писац се осмелио да изврши свој задатак – да напише такав уџбеник – без обзира на све тешкоће. (...) Овде је веома мало навода класика марксизма. Прво, што се писац трудио да пружи систематско излагање, а и зато што се за опширније наводе може послужити пишчевим *Материјалом за изучавање теорије државе и њрава* (1952).“<sup>73</sup>

Треба међутим, напоменути да, иако је уџбеник проф. Лукића имао „веома мало навода класика марксизма“, његове основне поставке недвосмислено почивају на примени марксистичко-лењинистичког метода, као и на доктрини класне суштине државе и права. У овом погледу недоумица нема, што јасно произилази из следећих ставова проф. Лукића: „Иако су Маркс и Енгелс у својим делима дали основне научне поставке теорији државе и права, ове поставке нису довољно искоришћене ни систематски разрађене. Исто тако ни Лењиново дело *Држава и револуција* није довољно искоришћено за даљу разраду марксистичке теорије државе и права. (...) Све до совјетске правне књижевности нема ниједног систематског марксистичког дела у области теорије државе и права. (...) Сходно томе, материјалистичко-дијалектички метод се

<sup>71</sup> Радомир Д. Лукић, *Материјал за изучавање теорије државе и њрава – избор њексјова и белешке са њредавања* (скрипта), I свеска – Увод и теорија државе, „Напомена“, стр. 2; и II свеска – Теорија права, Београд 1953.

<sup>72</sup> Упореди: Радомир Д. Лукић, *Теорија државе и њрава I-II*, 1. издање (1953–54); *Теорија државе и њрава I-II*, 2. издање (1956–57); *Теорија државе и њрава I-II*, 3. издање (1958); *Теорија државе и њрава*, ново издање (1964); *Теорија државе и њрава*, 2. издање – репринт (1976).

<sup>73</sup> Радомир Д. Лукић, *Теорија државе и њрава, I – теорија државе*, Београд 1953, стр. 3, 4.

може изједначити са научним методом, јер је то једно исто. (...) Нама није потребно да се дуже задржавамо на објашњењу другог, исправног гледишта на суштину државе, на гледишту историјског материјализма, јер нам је оно већ из досадашњих излагања познато“. (...) „Држава је организација с монополом физичког насиља. Из ове суштине државе као апарата за класно насиље излази и разлика између државе и свих осталих друштвених организација. Држава је оруђе помоћу кога у крајњој линији владајућа класа одржава своју власт, без кога она не може.“<sup>74</sup>

Након издвајања наставног програма за предмет *Теорија државе и њена права* за потребе постдипломских студија, проф. Лукић, израђује уџбеник за редовне студије права. Првобитно под насловом *Основи науке о држави и њеном праву*,<sup>75</sup> затим под насловом *Увод у њену науку*<sup>76</sup> и коначно под насловом *Увод у њено право*.<sup>77</sup> Уџбеник је као „стални универзитетски уџбеник“ одобрила за употребу Комисија за уџбенике Универзитета у Београду 1960. године. Уџбеник нема предговора, али се из одговарајућих делова текста види да изнета схватања проф. Лукића у вези са методом и класном суштином државе и права остају иста. Овај уџбеник проф. Лукића садржи и посебне делове о управном праву у оквиру којег, како наводи „спадају само односи власти“. Тако: „Такав, најопштији научни метод, који се примењује у свим наукама – иако разуме се, с различитим модификацијама у свакој од њих – јесте дијалектичко-материјалистички, односно историјско-материјалистички метод.“ (...) „Тако смо утврдили да је средство за одржавање јединства друштва које је раздирано класним сукобом (и пре свега сукобима у самом процесу производње) насиље, које се спроводи помоћу државе и права. (...) Држава је организација која располаже монополом за физичко насиље, одн. сувереном влашћу, и која служи за одржавање оног начина производње који је у интересу владајуће класе. (...) Право је скуп друштвених норми које је санкционисано државним апаратом за насиље и које служе за одржа-

74 Радомир Д. Лукић, *Теорија државе и њена права, I – теорија државе*, Београд 1953, стр. 48, 155, 159.

75 Радомир Д. Лукић, *Основи науке о држави и њеном праву*, Београд 1958.

76 Радомир Д. Лукић, *Увод у њену науку*, Београд 1960.

77 Радомир Д. Лукић, *Увод у њено право*, 1. издање, Београд 1961. Последње, 12. издање (1995). Такође упореди: Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошутећ, *Увод у њено право*, 26. издање, Београд 2008, као и Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошутећ, Драган М. Митровић, *Увод у њено право*, 13. издање, Београд 1999.

вање оног начина производње који је у интересу владајуће класе.“ (...) „Управа је створена да би (поред вршења разних материјалних аката који стоје у надлежности државе, пре свега аката насиља) доносила појединачне акте којима се одређују диспозиције.“ (...) „Када управни акт по садржини одређујемо као појединачни акт којим се одређује диспозиција, и при том имамо у виду да је он у том погледу истоветан с правним послом, поставља се питање да ли се и поред тога може између њих извршити разграничење по садржини. Мислимо да је то могуће. Наиме, ако се има у виду да правну власт (подразумевајући под тим доношење правно обавезних норми за субјекта без обзира на његову вољу, односно и против његове воље) врши држава, а не недржавни субјекти, то би се управни акт по садржини могао одредити као појединачни акт којим се одређује диспозиција која субјекта чије понашање регулише обавезује и против његове воље. Тиме би се он разликовао од правног посла, као акта који би субјекта чије понашање регулише обавезивао само уз његов пристанак. (...) Разуме се да се, због неизвршења управног акта, поред његовог непосредног извршења путем употребе насиља од стране управног органа, може на субјекта који је одбио да акт изврши применити још и санкција, коју одређује суд.“ (...) „Управно право је скуп правних норми које регулишу организацију и делатност државне управе. (...) Када се каже да управно право регулише делатност управе, онда је јасно да оно регулише односе између управе и других субјеката. При том, како смо рекли, у управно право спадају само односи власти (...) Наше управно право се развијало упоредо са развојем наше државне организације, а пре свега наших управних органа.“<sup>78</sup>

Занимљива је напомена проф. Лукића у „Предговору“ за десето издање уџбеника *Увод у њраво* из 1993. године, у којој истиче да су изостављени они делови уџбеника који су постали непотребни с обзиром „на ишчежавање социјалистичког система“.<sup>79</sup> Међутим, то што је дошло до „ишчежавања социјалистичког система“, није значило да је дошло и до „ишчежавања“ ставова проф. Лукића у погледу класне суштине државе и права и управног права. Напротив, они су и даље у непромењеном облику остали оскосница његове концепције. Тако: „Држава је организација која располаже монополном за физичку принуду, односно сувереном влашћу,

<sup>78</sup> Радомир Д. Лукић, *Увод у њраво*, 5. издање, Београд 1968, стр, 11, 51–57, 262–264, 419.

<sup>79</sup> Радомир Д. Лукић, *Увод у њраво*, 10. издање, „Напомена“, Београд 1993.

и која служи за одржавање оног начина производње који је у интересу владајуће класе. (...) Право је скуп друштвених норми које су санкционисане државним апаратом принуде и које служе за одржавање оног начина производње који је у интересу владајуће класе. (...) Управно право је скуп правних норми које регулишу организацију и делатност државне управе. (...) Када се каже да управно право регулише делатност управе, онда је јасно да оно регулише односе између управе и других субјеката. При том, како смо рекли, у управно право спадају само односи власти.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Радомир Д. Лукић, *Увод у право*, 10. издање, Београд 1993, стр. 13, 63, 350.

## 6. УТИЦАЈ СОВЈЕТСКЕ ДОКТРИНЕ НА РАДОВЕ НАШИХ ПРОФЕСОРА УПРАВНОГ ПРАВА

Као и у области теорије државе и права, утицај совјетске доктрине о држави и праву, односно совјетске теорије управног права на нашу теорију управног права уочљив је у радовима многих наших правних аутора, пре свега универзитетских професора права. Међутим, за разлику од непосредног утицаја коју је совјетска доктрина имала у области теорије државе и права (посебно у схватањима проф. Радомира Лукића), у области управног права овај утицај, иако са истим последицама, више је био посредног карактера и оствариван је, пре свега на основу утицаја схватања проф. Лукића како о држави и праву, тако и о управном праву. Суштина утицаја совјетске доктрине на наше ауторе из управног права, своди се на дефинисање управе искључиво као „функције државне власти“ и истицања ауторитативности (наредбодавности) као основног обележја одлучивања у управним стварима. Тај „совјетски модел“ управног права који је прихватио проф. Павле Димитријевић, полазећи од концепција проф. Лукића о класној суштини државе и права, чини окосницу концепције управног права појединих наших аутора који су на овај или онај начин били под утицајем схватања проф. Димитријевића (посебно професори Ратко Марковић, Драган Милков, Зоран Томић, Невенка Бачанин и други).

На основу концепције о класној суштини државе и права, односно о садржини управног права као вршењу државне власти проф. Лукића, проф. Павле Димитријевић формулише своје ставове о ауторитативној природи управног права. Своје ставове о тзв. ужој концепцији управног права, тј. о управни као „особеном облику вршења државне власти“, проф. Димитријевић излаже у чланку *Управно љраво као љрана љравној сисѝема*,<sup>81</sup> које касније разрађује у материјалу под називом *Елементѝи уѝравној љрава* (1980), у којем, између осталог, наводи и следеће тезе: „Наука управног права се користи одговарајућим научним методама у сазнавању и објашњавању проблема којима се бави. При проучавању

81 Павле Димитријевић, *Управно љраво као љрана љравној сисѝема*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 1974.

проблема управног права користи се у првом реду метод дијалектичког материјализма као општи метод сазнавања и објашњавања стварности – а затим метод историјског материјализма као облик метода дијалектичког материјализма прилагођен предмету проучавања друштвених наука.“ (...) „Вршење управе као правно регулисано вршење државне власти у управним стварима. Правне норме о вршењу управе као основна садржина управног права (поред правних норми о „организовању управе“ и правних норми о „контроли вршења управе“).“<sup>82</sup>

Исте формулације о вршењу управе садрже и каснија проширена издања *Елементија*, под називом *Основи ујравној љрава* (1983, 1989) јер, како наводи проф. Димитријевић у „Напомени“: „*Основи ујравној љрава* представљају ‘друго издање’ и проширену верзију материјала који је био објављан 1980. године под називом *Елементија ујравној љрава*“.<sup>83</sup>

Проф. Павле Димитријевић и проф. Ратко Марковић „удружују снаге“ и тако настаје књига *Ујравно љраво – I*, која је објављена 1986. године.<sup>84</sup> Овај уџбеник, међутим, не представља „заједнички рад“ у пуном смислу, јер се на сваком од четири дела посебно истиче име аутора који је материју обрадио (проф. П. Димитријевић: Део I – *Ујрава*; Део II – *Ујравно љраво* и Део IV – *Наука ујравној љрава*, а проф. Р. Марковић: Део III – *Извори ујравној љрава*). Иако сами аутори у „Напомени“ наводе да је „дело у првом реду било намењено студентима права и служило би им као уџбеник за спремање испита“, стварни мотив био је да се „заокружи“ систем управног права на поставкама теорије државе и права проф. Р. Лукића и његовом схватању управног права као гране права која регулише „само односе власти“. Другим речима, концепција управног права проф. Павла Димитријевића, у сарадњи са проф. Ратком Марковићем, била је да се, полазећи од модела „класне суштине државе и права“ проф. Радомира Д. Лукића, управно право одреди као грана правног система чије је основно обележје „вршење државне власти у појединачним ситуацијама“. У „Предговору“ за овај уџбеник, који је написао сам проф. Р. Лукић, стоји: „Држава и њена управа расту и у нас упркос

<sup>82</sup> Павле Димитријевић, *Елементија ујравној љрава*, Београд 1980, стр. 29, 83.

<sup>83</sup> Павле Димитријевић, *Основи ујравној љрава*, Београд 1983, стр. 3. Павле Димитријевић, *Основи ујравној љрава*, 2. издање (у редакцији Д. Каврана), Београд 1989.

<sup>84</sup> *Nota bene*: „Управно право – II“, односно „Управно право – III“, никада се нису појавили.

самоуправљању и очекивању одумирања државе. (...) Међутим, после рата и револуције, дошло је до битних промена у управи, као и у држави и у целом друштву. Тиме су се пред управно право поставили и нови задаци – требало је на новим основама изградити, како то право, тако и науку о њему.“ (...) „Не може се порећи да је наука управног права ипак напредовала и извршила знатне задатке. (...) Тај велики и важан задатак, судећи по овој првој од три књиге из којих се састоји, извршиће ово Управно право проф. Павла Димитријевића и сарадника. (...).“<sup>85</sup>

О методу који аутори *Управној љрава – I*, користе у научној обради управног права, проф. Павле Димитријевић пише: „У науци управног права сазнања о правним нормама које су предмет проучавања стичу се применом низа општих и посебних метода научног рада. (...) Међу општим методима најзначајније место заузима метод дијалектичког и историјског материјализма. (...) Постоје бројне појаве у праву, па и у управном праву посебно, које не би било могуће објаснити на задовољавајући начин ако се не би пошло од ове поставке дијалектичког и историјског материјализма. Сазнања стечена применом овог метода, односно сазнања стечена другим методама научног рада и коригована и допуњена сазнањима која је омогућио овај метод, представљају значајни део знања које дају данас правне науке уопште, а наука управног права посебно.“<sup>86</sup>

Међутим, такав приступ методу у управном праву подвргнут је одговарајућој критици. Како истиче проф. Славољуб Поповић: „У бившим социјалистичким земљама основним научним методом сматрао се метод дијалектичког и историјског материјализма. Стога су и аутори науке управног права из тих земаља истицали да је метод дијалектичког и историјског материјализма основним метод при проучавању и обрађивању науке управног права. Ово је због тога што се поменути метод примењивао као основни метод нарочито у друштвеним наукама. Дијалектика је према Енгелсовом мишљењу схваћена као наука о општим законима кретања, као спољњег света, тако и људског мишљења. (...) Враћајући се на науку управног права аутори из социјалистичких земаља су сматрали да се применом дијалектичког и историјског материјализма

<sup>85</sup> Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно љраво I*, „Предговор“, Београд 1986, стр. 3–6.

<sup>86</sup> Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно љраво I*, Београд 1986, стр. 345–346.

могу открити елементи садржаја и знања која треба да обухвата наука управног права.<sup>87</sup>

У излагањима проф. Павла Димитријевића о садржини управне функције као функцији вршења државне власти, препознајемо све елементе ставова о управном праву проф. Лукића: „Једну од основних функција државне власти сачињавају ауторитативне активности које су регулисане специфичним правним нормама које у својој целини чине особен режим управног права. (...) Активности које не представљају вршење власти не спадају у управу и нису регулисане нормама које уређују вршење власти у друштву.“ (...) „Из посебног правног режима коме је у нашем правном систему подвргнуто вршење државне власти уопште – а посебно из особеног правног режима вршења управе као једне функције државне власти – произилази да се ‘управна функција’ код нас састоји у: (1) издавању појединачних правних аката – *ујравних 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 – *ујравних радњи* – у циљу непосредне реализације општих и појединачних заповести садржаних у законима и другим прописима као и појединачним актима – ако се за то покаже потреба.“ (...) „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. (...) У том смислу, управно право би се могло дефинисати као ‘скуп правних норми које регулишу организовање, вршење и контролу управне власти’. Према нашем схватању ако управно право треба да буде ‘аутономна’ грана нашег правног система, оно може имати само ‘уже одређену садржину’ – онакву каква је обухваћена горе формулисаним дефиницијом.“<sup>88</sup>

Супротно овом ужем становишту о садржини управног права, проф. Драгаш Денковић, поводом односа између ужег и ширег

87 Славољуб Поповић, *Совјетска теорија о предмету ујравног права и науке о ујрави*, „Пола века Совјетске Републике“, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 1967, стр. 305

88 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Ујравно право I*, Београд 1986, стр. 47–48, 109, 216–217.



схватања предмета управног права, оцењује: „Друштвени развој ће указати и одредити хоће ли предмет управног права обухватити само уже схватање (...) или шире схватање по коме би у предмет управног права били обухваћени и прописи о делатности управе (...) када се она не јавља са јачом вољом. (...) Уже схватање свакако је лакше и једноставније за теоријско обрађивање, али има разлога да се основано може сматрати да шире схватање више одговара савременом развоју.“ (...) „Треба утврдити (...) које делатности друштвених, односно јавних служби, као и који облици контроле рада управе улазе у предмет управног права, како би се избегло да се на једном правном факултету као управна делатност сматра само она делатност у којој се управа јавља са јачом вољом“.<sup>89</sup>

У свом уџбенику *Управно право*, проф. Ратко Марковић јасно стоји на позицијама да је управно право „извршна и наредбодавна“ грана државне власти, као и да вршење управе представља вршење власти. То се посебно може видети у кратком осврту на концепцију Леона Дигија о „управи као јавној служби“, када се проф. Марковић опредељује за „управу као државну власт“ (совјетски модел). Тако: „Управа је појава најтешње повезана са државном влашћу, тачније речено, она је израз те власти. Реч управа се више него и једна друга државна власт везује за државу.“ (...) „Управа је посебна грана државне власти. (...) То је власт решавања у тзв. управним стварима. Управа је власт решавања прерогативима државне власти и на основу закона о праву, обавези или правном интересу одређеног субјекта (странке) непосредном применом прописа у конкретној појединачној управној ствари. (...) Како извршење права укључује као *ultima ratio* (крајње средство) и примену физичке принуде, то појам управне власти обухвата и примену физичке принуде у конкретним ситуацијама остајања добровољног извршења права, тј. потчињавања праву.“ (...) „За материјални појам управе битна је сама супстанца управе као делатности. Материјални појам управе је двогуб (двојни). Управа се схвата или као једна од власти државе или као јавна служба. У подлози тих различитих схватања о управи су два различита схватања државе – као јавне власти и као скупа јавних служби (служби неопходних за задовољавање дневних потреба читаве заједнице, па отуда и њихово подвођење под посебни управни – управноправни режим). Чувена Дигијева функционална одредба управе улазила би у другу групу схватања, пошто је и др-

<sup>89</sup> Драгаш Денковић, *Преображај предмета управног права*, Матица српска, бр. 67, Нови Сад 1979, стр. 113, 112.

жава по њему јавна служба.<sup>90</sup> У овом контексту, ево како се у уџбенику проф. А. И. Денисова из 1949. године совјетска доктрина „теоријски обрачунава“ са концепцијом Леона Дигија о социјалној функцији државе и управе: „Теорија социјалних функција као идеолошко оружје империјалистичке буржоазије и њене агентуре. (...) Француски професор права Диги је најкрупнији представник псеудонаучне теорије социјалних функција.“<sup>91</sup>

Проф. Зоран Р. Томић објавио је свој први већи рад из управног права на тему „управна контрола управе“. У првом, а касније и другом издању *Управно љраво – уљравна конљирола уљраве*, као и у каснијим радовима, и проф. Томић чврсто стоји на линији да је управа функција државне власти, што се види како из предговора проф. Ратка Марковића,<sup>92</sup> тако и из формулација самог аутора. Тако: „Предмет овог рада, првобитно докторске дисертације, сада монографије, је управна контрола управе... (...). Управа је сам екстракт државне власти. (...) То је израз једне концепције управне функције, у складу са којом су одређени сви кључни институти и постављена систематика рада.“ (...) Тако, проф. Томић пише: „Управни рад (управна функција) има, сматрамо, два основна вида: један је правне – управни акт, а други реалне (фактичке, материјалне) природе – управна радња.“ (...) „Правно предвиђени инструменти којима управа располаже за постизање предочених циљева бројни су и разнородни. (...) Произлази да управни квалитет носе искључиво они правни инструменти који имају ауторитативну природу, а уједно су уперени на појединачне ванспорне животне случајеве (конкретне ситуације и одређена, или бар одредива лица).“<sup>93</sup>

У свом раду *Теорија уљравнољ љрава* (1994), проф. Невенка Бачанин у одељку под називом „Проблеми одређивања појма управе у југословенском праву“ (стр. 117–217) даје преглед најзначајнијих схватања о управи у периоду од 1918. до 1990. године. Овај је преглед посебно занимљив јер нам ауторка, између осталог, јасно ста-

<sup>90</sup> Ратко Марковић, *Управно љраво*, Београд 1995, стр. 41, 42, 45. Такође, Ратко Марковић, *Управно љраво*, 2. издање, Краљево 2002.

<sup>91</sup> А. И. Денисов, *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и љрава*, Архив за правне и друштвене науке, Београд 1949, стр. 340–341.

<sup>92</sup> Зоран Р. Томић, *Управно љраво – уљравна конљирола уљраве*, стр. VIII–IX, 26–27, Београд 1989.

<sup>93</sup> Зоран Р. Томић, *Управно љраво – систѐм*, 3. издање, Београд 1998, стр. 63, 258. Такође, Зоран Томић, *Управно љраво – систѐм*, 4. издање, Београд 2002.

вља до знања да се „утицаји иностране правне теорије, посебно совјетске, јасно могу уочити и у послератним концепцијама управе домаћих аутора“, али и због тога што, како наводи, од наших аутора „нарочито привлаче пажњу схватања управе Р. Л. Лукића и П. Димитријевића“.

На основу прегледа ставова у новијим радовима наших аутора из области теорије права и управног права, проф. Бачанин нам на уверљив начин открива да је првобитни совјетски утицај заправо и даље присутан као полазни основ за њихове концепције о управи, и то пре свега у радовима оних аутора, посебно проф. Радомира Лукића и проф. Павла Димитријевића (али и других), чија схватања оцењује као „оригинална учења“. Тако, „Југословенска правна теорија у периоду од 1946. до 1953., при утврђивању појма управе поступала је на већ устаљени начин. Наши правни писци кроз своје концепције управе провлачили су владајућа схватања страних правних теоретичара о овом питању. Посебно се, при томе, испољава утицај совјетске правне теорије, услед огромног значаја који је пракса и теорија СССР-а, као прве и највеће социјалистичке земље, имала за изградњу економског и политичког система, а тиме и правне теорије, свих земаља које су започињале изградњу социјализма.“ (...) „Стварну материјалну концепцију управе као функције власти, као и осталих државних функција, у овом периоду развоја југословенске правне мисли (1963–74) дао је Р. Лукић. (...) Дакле, Лукић под управном функцијом подразумева функцију власти која се састоји из активности доношења управних аката у материјалном смислу и активности вршења одређених материјалних операција. (...) На основу свега могло би се закључити да је у југословенској правној теорији овог периода концепција управе Р. Лукића једино стварно материјална концепција управе као функције власти.“<sup>94</sup>

У прилог схватања управе као функције власти проф. Лукића, проф. Бачанин „супротставља“ схватање проф. Николе Стјепановића о томе да се управна функција не може свести само на један модалитет вршења власти. Из ове кратке полемике произилази да је посебан квалитет проф. Лукића у томе што „не одустаје“ од својих ставова, док је код проф. Стјепановића „неприхватљиво“ то што се позитивноправни појам управе у нашој земљи не може свести само на функцију власти. Тако: „Док је Лукић у потпуности

<sup>94</sup> Невенка Бачанин, *Теорија управног права*, Београд 1994, стр. 176, 199, 200–201. Такође, Невенка Бачанин, *Управно право*, Крагујевац 2000.

остао при свом првобитном схватању да се управна функција манифестује у издавању управних аката и вршењу одређених материјалних операција, Стјепановић је свој позитивноправни појам управе у СФРЈ изменио утолико што је делимично прилагодио своја теоријска опредељења. По њему је управна функција са аспекта теорије и даље онај начин вршења власти и извршења основних и других задатака државе, других друштвено-политичких-политичких заједница и других јавних организација, формулисаних у правним прописима, који се састоји у доношењу субјективних аката-услова и материјалних аката.“ (...) „Позитивно правни појам управе Н. Стјепановић изводи из уставних прописа од 1974, којима су утврђени могући послови и задаци органа управе. Овај појам обухвата, по његовом мишљењу, све активности органа управе – ауторитативне и неауторитативне, правне и материјалне. Практично, то би значило да се, за разлику од теорије, у позитивно правним прописима управа манифестује не као функција власти, већ као делатност државе, што није прихватљиво.“<sup>95</sup>

Међу ауторе који су се определили за концепцију управе искључиво као вршења власти, проф. Бачанин укључије и проф. Ратка Марковића, иако се, како наводи „није непосредно бавио утврђивањем појма и садржине управе у нашем праву“, па се до његове концепције управе може доћи „посредним путем“. Тако: „Мада се Р. Марковић није непосредно бавио утврђивањем појма и садржине управе у нашем праву, његова концепција управе такође је материјалне природе. До концепције управе овог аутора може се доћи посредним путем, анализом његових схватања појма и природе извршне власти и извора управног права у нашем правном систему.“ (...) „Управна функција, по Марковићу, не обухвата само доношење управних аката већ и вршење управних радњи. У том смислу, а у оквиру излагања о изворима управног права, овај аутор истиче: ‘...под изворима управног права подразумевају се општи правни акти који служе као основ за вршење управне делатности, односно вршење управне власти, тј. за издавање управних аката којима се одређује примарна диспозиција за понашање одређених лица у одређеним ситуацијама и за вршење управних радњи, као операција примењивања принуде и ограничења према одређеним лицима у одређеним ситуацијама.’“<sup>96</sup>

Као што је истакнуто, проф. Бачанин посебну пажњу посвећује схватањима проф. Павла Димитријевића, чије резултате

95 Невенка Бачанин, *Теорија ујравној йрава*, Београд 1994, стр. 209–210.

96 Невенка Бачанин, *Теорија ујравној йрава*, Београд 1994, стр. 211–212.

оцењује као „један од ретких успешних покушаја усклађивања теоријског и позитивно правног појам управе“, јер концепција проф. П. Димитријевића „указује на једино могући научно исправан и прихватљив пут за утврђивање појма и садржине управне функције“.

Из цитата који следи, међутим, видећемо да је „теоријски“ појам управе проф. Димитријевића у ствари изведен тако што су из тзв. позитивноправног појма управе у функционалном смислу (тј. послови управе наведени у важећим прописима) искључене све оне опције које нису подвргнуте правном режиму вршења власти у појединачном случају. Теоријски појам управе, према проф. Димитријевићу, не обухвата активности управе које нису ауторитативне, као и оне које то јесу, али се не односе на појединачну ситуацију (нпр. доношење подзаконских општих аката: правилника и сл.). Због тога се и теоријски појам управе проф. Димитријевића „не поклапа“ са позитивноправним појмом управе, што значи да концепцији проф. Димитријевића недостаје „теоријски оквир“ у улози управе (односно државе и права) у друштву. То такође значи да је „теоријски појам управе“ проф. Димитријевића произведен на исти начин на који је појам управе произведен и у совјетској доктрини државе и права, тј. да се своди на вршење државне власти.

Ево како проф. Бачанин анализира појам управе проф. Димитријевића: „Ако се жели утврдити правни појам управе који једино може бити релевантан при проучавању управног права, сматра проф. Димитријевић, мора се поћи од позитивног права и утврдити концепција управе која је прихваћена у правном систему посматране земље.“ (...) „Појам управе, као правне категорије, у правном систему Југославије „...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“. Управна функција, закључује Димитријевић, представља скуп „...активности ‘вршења државне власти’ издавањем управних аката (појединачних, ауторитативних аката донетих у „управним стварима“) и обављањем ‘управних радњи’ (тј. обављањем радњи примењивања принуде и ограничавања у појединачним ситуацијама).“ (...) „Шта рећи о концепцији управе П. Димитријевића осим да она представља један од ретких успешних покушаја усклађивања теоријског и позитивноправног појма управе у СФРЈ. Чини се да она указује на једино могући

научно исправан и прихватљив пут за утврђивање појма и садржине управне функције, па и осталих функција државне власти, у нашем правном систему, ако се имају у виду начин на који је овај писац приступио утврђивању појма управе, дубина правних анализа које је вршио и резултати до којих је при томе дошао.<sup>97</sup>

На крају преостаје нам да са наводима проф. Бачанин упоредимо аргументе самог проф. Димитријевића. Становиште проф. Павла Димитријевића последица је примене тзв. нормативистичког модела, помоћу којег је формалнолошки конструисана категорија „јединственог правног режима“ као основни критеријум за одређивање предмета управног права. Тако, „...управу у функционалном смислу чине само оне активности које према својим правним обележјима (...) чине једну целину која изражава кохерентност једне правне појаве.“<sup>98</sup> И мада се наведени став на први поглед може учинити јасним и недвосмисленим, веома збуњује констатација проф. Димитријевића о вредности и домаћају нормативистичког, односно правнодогматског метода у проучавању управног права. Тако, проф. Димитријевић пише: „Правни метод је настао из практичких потреба да би се омогућило одређивање понашања које се правним нормама захтева од људи. Због тога је овај метод највише и примењиван. Његов циљ је да опише садржину правних норми, онако како је она исказана. (...) Он не објашњава правне норме онакве какве су, не оцењује их, нити предлаже њихову измену или побољшање. (...) Ово открива и ограниченост правног метода за потпуно сазнавање права, па према томе и управног права посебно.“<sup>99</sup> Из наведеног произилази да је уже становиште о предмету и садржини управног права које заступа проф. Павле Димитријевић (као и професори Ратко Марковић, Зоран Томић, Невенка Бачанин и други), иако се на први поглед може учинити конзистентним и непротивречним, у својој суштини концептуално и логички противречно.

97 Невенка Бачанин, *Теорија управног права*, Београд 1994, стр. 213–214.

98 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право I*, Београд 1986, стр. 27.

99 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право I*, Београд 1986, стр. 347.

**ГЛАВА IV**  
**УПРАВНА СТВАР У КОНТЕКСТУ**  
**МОДЕЛА „УПРАВА КАО ВЛАСТ“**  
**И МОДЕЛА „УПРАВА КАО ЈАВНА**  
**СЛУЖБА“**





## 1. УВОДНА НАПОМЕНА

Управна ствар (*res administrativa*) није увек законски дефинисана, али се може одредити на основу уставних и законских текстова. Полазећи од нашег важећег Закона о општем управном поступку (1997), управна ствар се може одредити као она „ствар“, тј. правна ситуација, у којој се решава о: а) правима или б) обавезама, односно в) правним интересима појединца или правног лица у појединачном случају.<sup>100</sup> За управну ствар, са становишта нашег права, битно је да је реч о управним одлучивању у појединачном случају. Ово одлучивање може имати два потпуно различита модалитета, и то: а) одлучивање о признавању права (на основу поднетог захтева странке) или б) одлучивање о утврђивању обавезе неке странке (по основу службене дужности органа).

Међутим, у ширем смислу, управна ствар се односи на свако управно одлучивање у појединачном случају, дакле, не само о правима, обавезама и правним интересима (у ужем смислу), већ и на ситуације које су, рецимо, везане за тзв. лична стања грађана (нпр. вођење службених и других евиденција и издавање уверења, сертификата, потврда и сл.), закључење управних уговора итд.

Како се иситче: „Рјешавање о правима и обавезама појединца у управним стварима једна је од најосјетљивијих задаћа јавне власти – тијела државне управе и других државних тијела, јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе те правних особа које обављају јавне овласти. У случају доношења незаконитих и неправилних управних аката изравно се вријеђају права и правни интереси грађана и других особа, али и јавни интерес. Стога је законито и правилно поступање надлежних тијела у рјешавању управних ствари од изнимног значења за остваривање правне државе и владавине права.“ (...) „У Хрватској је управни поступак одређен Законом о опћем управном поступку, као *lex generalis* законом, те бројним поступовним одредбама садржаним у посебним законима. Међутим, проблема у вођењу управних поступака данас у Хрватској има подоста. О овоме свједочи велик број усвојених жалби у хрватској управној пракси те, по-

<sup>100</sup> Упореди: Зоран Јелић, *Управања у идентичној управној ствари*, Правни живот, бр. 9, 1996.

себно, чак 44% тужби подигнутих против одлука управних тијела које је Управни суд усвојио. Разлога за неријетко незаконито и неправилно поступање обвезника примјене управних поступака има неколико. Врло важан разлог свакако чине нормативни пропусти и неодговарајућа законска рјешења.(...) Коначно, до проблема у вођењу управних поступака добрим дијелом долази и због непридржавања постојећих законских одредби, често управо због недостатне едуцираности службеника који ове поступке воде.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Dario Đerđa, *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, 2007, стр. 407–409.

## 2. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВНЕ СТВАРИ

Традиционална управна доктрина одређује управну ствар као посебно обележје управног акта.<sup>102</sup> У том смислу, управна ствар се одређује као она „правна ствар“, тј. правна ситуација, у којој се „решава о правима, обавезама или правним интересима појединца или правног лица у појединачном случају“. У том смислу: „Мада представља кључни инструмент управне процедуре и материјални критеријум за разграничење управног поступка од других поступака, као и управног акта од других појединачних аката (...), појам управне ствари се, без сумње, још увек налази у фази релативне неразвијености.“<sup>103</sup>

Како се истиче: „У Хрватској, али и у еуропској правној доктрини, било је више покушаја одређивања појма управне ствари. То се најчешће чинило по критерију врсте прописа којима је нека материја уређена, те су се под управним стварима разумијевале оне које су у дјелокругу државне или јавне управе или се управна ствар једноставно покушала протумачити управном дјелатношћу.“ (...) „О актуалности овога питања свједочи и изузетно богата пракса Управног суда Републике Хрватске који је својем избору одлука од 1977. до 2005. године истакнуо преко 200 пресуда које се везују уз питање ради ли се у конкретном случају о управној ствари или не. Тако у Хрватској најчешће управо судска пракса Управног суда одређује које се ствари могу сматрати управним стварима.“<sup>104</sup>

У правној теорији постоји изванредан број различитих дефиниција управне ствари.<sup>105</sup> Оне се крећу од тога да је управна ствар „таква активност државних органа, најчешће органа управе или

102 Упореди: Стеван Лилић, *Управна ствар у светлу традиционалне доктрине и савременог законодавства*, Зборник Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, 2006, стр. 89–104.

103 Јелић Зоран, *Управања за идентитетом управне ствари*, Правни живот, 9, 1996, стр. 691.

104 Дарио Ђерђа, *Отворена питања управног поступка у Хрватској*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Риједи, бр. 1, 2007, стр. 413.

105 Упореди: Дражен Церковић, *Управна ствар и уставна жалба*, Подгорица 2004, стр. 17–20.

организација са јавним овлашћењима, којом се стварају, мењају или укидају управно-правни односи у погледу одређеног појединца или правног лица“,<sup>106</sup> преко дефиниције да је „управна ствар сваки конкретни случај, који надлежни орган подводи под управни пропис у циљу да утврди да ли су испуњени услови за признавање права, односно утврђивање обавеза“,<sup>107</sup> као и дефиниције да је „управна ствар акт, којим се уређује конкретан случај из одређене управне области, гране, материје и слично“.<sup>108</sup> Даље, управна ствар се одређује тако што се наводе само неке од карактеристика управне ствари: „а) под управном ствари се подразумевају ствари из оних материја које су регулисане управноправним прописима, а које (прописе) извршавају и примењују првенствено органи управе; б) појам управне ствари указује да се ради о појединачној, конкретној ствари (предмету) која се решава решењем у управном поступку, в) управна ствар везује се за управну делатност“.<sup>109</sup> Интересантно је и схватање према коме је управна ствар „поједини случај из ма које од управних материја у коме се, било по захтеву странке, било по службеној дужности поставља питање неког права, обавезе или правног интереса одређеног појединца или организације, а о којем се решава непосредном применом односног материјалног закона“.<sup>110</sup> Такође, и дефиниција према којој је управна ствар „правна ствар у којој се непосредном применом правних прописа решава о неком праву, обавези или правном интересу одређене странке, ако за решавање те ствари није надлежан суд“.<sup>111</sup> Неки аутори истичу да је управна ствар „активност која се изражава у прецизирању диспозиција за понашање појединаца“.<sup>112</sup> У правној теорији наилазимо и на мишљење да је управна ствар „она појединачна ствар у којој из правних прописа произлази потреба да се правило понашања на ауторитативан на-

<sup>106</sup> Никола Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд 1978, стр. 791.

<sup>107</sup> Љубомир Јевтић, *Из управној и управно-судској пракси*, Београд 1964, стр. 3.

<sup>108</sup> Ivančević, Ivčić, Lalić, *Zakon o upravnim sporovima sa komentarom i sudskom praksom*, Zagreb 1958, стр. 30.

<sup>109</sup> Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право – општи део*, Београд 2002, стр. 425.

<sup>110</sup> Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1965, стр. 13.

<sup>111</sup> Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о општем управном праву*, Београд, 1977, стр. 6.

<sup>112</sup> Павле Димитријевић, *Правоснажност управних аката*, Београд 1963, стр. 23.

чин прецизира примарном диспозицијом.<sup>113</sup> Постоји и схватање да управна ствар постоји онда „када државни орган, односно радна и друга организација у вршењу јавних овлашћења, решава на конкретан и индивидуалан начин о неком праву, правном интересу или обавези појединца или организације“.<sup>114</sup>

Наведеним схватањима је заједничко да је за управну ствар битно да се ради о правном и конкретном одлучивању у појединачном случају. То значи да, у ужем смислу, управна ствар представља правну ситуацију у којој се, на основу правних прописа, решава о: а) признавању неког права или б) утврђивању неке обавезе или в) остваривању правног интереса неког лица у појединачном случају. У том смислу, управне ствари представљају конкретне правне ситуације које се решавају у управном поступку путем управних аката и оне чине главни предмет управног поступка. Управне ствари су такве конкретне правне ствари у којима се доноси правна и конкретна управна одлука која се формулише у управном акту.<sup>115</sup> За управну ствар, дакле, карактеристично је да је реч о правном одлучивању у појединачном случају. Као што је већ истакнуто, ово одлучивање може имати два потпуно различита (супротна) модалитета: а) одлучивање о признавању права (поводом поднетог захтева странке) или б) одлучивање о утврђивању обавезе неке странке (по основу службене дужности органа).

Међутим, у ширем смислу, управна ствар се односи на свако управно одлучивање, пре свега (али не само) у правном појединачном случају. Према том становишту, управна ствар постоји не само када се одлучује о правима, обавезама и правним интересима (у ужем смислу), већ и у ситуацијама које су, рецимо, везане за тзв. лична стања грађана (нпр. вођење службених и других евиденција и издавање уверења, сертификата, потврда и сл.). Управна ствар постоји у свим видовима активности управе, односно у свим случајевима када управа доноси или предузима своје одлуке, акте или радње. У овом случају, управна ствар је

<sup>113</sup> Драган Милков, *Управна ствар*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 5, 1986, стр. 502.

<sup>114</sup> Мирко Перовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1972, стр. 71.

<sup>115</sup> „Колегијални орган може управну ствар решити и закључком у ком случају закључак потписује председавајући, а странци се доставља решење чија садржина мора да одговара закључку“. Из образложења пресуде Врховног суда Србије, У. 539/2006 од 2. новембра 2006.

и правна и материјална ситуација,<sup>116</sup> тако да је у ширем смислу управна ствар свака ситуација у којој управа обавља своју делатност, тј. када издаје појединачне управне акте (нпр. решења), када предузима поједине управне радње (нпр. води службену евиденцију и издаје уверења) или када закључује управне уговоре.<sup>117</sup> У том смислу, управна ствар – *res administrativa*, у ширем смислу обухвата „свако одлучивање у појединачном случају, укључујући и одлучивање о личним стањима грађана (нпр. вођење службених и других евиденција, издавање уверења, сертификата, потврда и сл.)“.<sup>118</sup>

---

116 Према једној варијанти одређивања управне ствари у ширем смислу, управна ситуација не мора увек бити појединачна: она може бити општа када управа доноси своје опште правне акте (управне прописе). Упореди: Стеван Лилић, *Ујравно љраво – Ујравно љроцесно љраво*, 5. издање, Београд 2010, стр. 389.

117 Упореди: Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан И. Марковић, *Ујравно љраво*, 2. издање, Београд 2006, стр. 187.

118 Предраг Димитријевић, *Ујравно љраво – ојшћи гео*, књига прва, Ниш 2008, стр. 59.

### 3. ПРАВНА ПРИРОДА УПРАВНЕ СТВАРИ

У теоријском смислу, управна ствар спада у оне правне појмове чија је правна природа комплексна и контроверзна. Разлози су многобројни и разноврсни. У вези са одређивањем појма и правне природе управне ствари постоје значајне дискрепанце између дефиниција теоријског и законодавног карактера, с једне, и дефиниција управне и судске праксе, с друге стране. У нашем, као и у другим правним системима, „управна ствар“ представља један од основних правних института<sup>119</sup> у оквиру корпуса управног права и управне процедуре.

У законодавном (позитивноправном) смислу, управна ствар у нашем праву, по правилу, није дефинисана важећим управним процесним законима (нпр. Законом о општем управном поступку), иако је предлога било. Тако, у једном од ранијих предлога Закона о општем управном поступку, појам управне ствари био изричито дефинисан: „Управном ствари сматра се појединачна, по правилу, неспорна правна ствар од јавног интереса, односно предмет из неке управне области у коме орган, непосредно примјењујући прописе, решава о правима, обавезама или правним интересима странке, потврђује или региструје одређене податке, односно чињенице, врши управни надзор и спроводи административно извршење“.<sup>120</sup>

И поред тешкоћа, у нашој правној теорији било је више покушаја да се формулише одговарајућа дефиниција управне ствари. Између осталог, управна ствар се дефинише на следећи начин:

- „Таква активност државних органа, најчешће органа управе или организација са јавним овлашћењима, којом се стварају, мењају или укидају управно-правни односи у погледу одређеног појединца или правног лица.“<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> „Правни институти су правно-логичке конструкције које представљају систематизовану цјелину правних односа и правних норми.“ Упореди: Ivo Krbek, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 99.

<sup>120</sup> *Предлој Закона о општем управном поступку* (Савезна влада, 1995, чл. 16, ст. 2).

<sup>121</sup> Никола Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд 1978, стр. 791.

- „Сваки конкретни случај, који надлежни орган подводи под управни пропис у циљу да утврди да ли су испуњени услови за признавање права, односно утврђивање обавеза.“<sup>122</sup>
- „Акт, којим се уређује конкретан случај из одређене управне области, гране, материје и слично.“<sup>123</sup>
- „Ствари из оних материја које су регулисане управно-правним прописима, а које (прописе) извршавају и примјењују органи управе.“<sup>124</sup>
- „Појединачна, конкретна ствар, која се решава доношењем решења у управном поступку.“<sup>125</sup>
- „Поједини случај из ма које од управних материја у ком се, било по захтеву странке, било по службеној дужности поставља питање неког права, обавезе или правног интереса одређеног појединца или организације, а о којем се решава непосредном примјеном односног материјалног закона.“<sup>126</sup>
- „Правна ствар у којој се непосредном применом правних прописа решава о неком праву, обавези или правном интересу одређене странке, ако за решавање те ствари није надлежан суд.“<sup>127</sup>
- „Активност која се изражава у прецизирању диспозиција за понашање појединца.“<sup>128</sup>
- „Када државни орган, односно радна и друга организација у вршењу јавних овлашћења, решава на конкретан и индивидуалан начин о неком праву, правном интересу или обавези појединца или организације.“<sup>129</sup>

Међутим, како се истиче: „Што се тиче ставова домаће правне теорије, обично се указује на њене две главне слабости: један

<sup>122</sup> Љубомир Јевтић, *Из ујравној и ујравно-судској йосйуука*, Београд 1964, стр. 3.

<sup>123</sup> Ivančević, Ivčić, Lalić, *Zakon o upravnim sporovima sa komentarom i sudskom praksom*, Zagreb 1958, стр. 30.

<sup>124</sup> Славољуб Поповић, *Ујравни сйор у йеорији и йракси*, Београд 1968, стр. 102.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Богдан Мајсторовић, *Коменйар Закона о ујравним сйоровима*, Београд 1965, стр. 13.

<sup>127</sup> Богдан Мајсторовић, *Коменйар Закона о ойшйем ујравном йосйууку*, Београд, 1977, стр. 6.

<sup>128</sup> Павле Димитријевић, *Правоснажностй ујравних акайша*, Београд 1963, стр. 23.

<sup>129</sup> Мирко Перовић, *Коменйар Закона о ујравним сйоровима*, Београд 1972, стр. 71.



број писаца, када покушава да одреди суштину управне ствари, испољава доста велику опрезност која се граничи са несигурношћу, пошто се редовно служи разним оградама, чиме, заправо, у крајњој линији обеснажује своје напоре, док други део то чини уз коришћење недовољно одређених и прецизних израза и појмова, дакле уз употребу непримјереног *definiens*-а, кршећи тако елементарна правила дефинисања.<sup>130</sup> И даље: „Мада представља кључни институт управне процедуре и материјални критеријум за разграничење управног поступка од других врста поступака, као и управног акта од других појединачних аката власти, појам управне ствари се, без сумње, још увек налази у фази релативне неразвијености, боље рећи у фази свог конституисања, будући да тек треба открити и утврдити битна и специфична својства и однесе предмета који чине његов супстрат.“<sup>131</sup>

Разлог који се наводи у прилог законског одређивања управне ствари односи се на уједначавања управне и управносудске праксе ради постизања веће правне сигурности. Тако, истиче се да је боље имати макар само оквирну и донекле непрецизну законску дефиницију него немати јасно и релативно егзактно одређење једне базичне категорије, која представља материјални критеријум за разграничење управних аката од других појединачних аката власти, и управног поступка од других врста поступака, односно управне делатности, као превасходно конститутивне делатности од судске делатности, као декларативно-креативне и правозаштитне активности.<sup>132</sup> Имајући то у виду, поједини аутори, уместо теоријске, предлажу законску дефиницију управне ствари, у смислу да се она одређује као „појединачна, по правилу неспорна правна ствар из неке управне области, у којој орган који води управни поступак, непосредно примењујући прописе, решава о праву, обавези или правном интересу странке, потврђује или региструје одређене податке, односно чињенице, врши управни надзор или спроводи административно извршење“.<sup>133</sup>

130 Зоран Јелић, *Управна ствар као кључни институти управне процедуре*, зборник радова „Актуелна питања југословенског законодавства“ (саветовање правника, Будва), Београд 1996, стр. 379.

131 Зоран Јелић, *Управања за идентитетом управне ствари*, Правни живот, бр. 9, 1996, стр. 691.

132 Упореди: Зоран Јелић, *Управна ствар као кључни институти управне процедуре*, зборник радова „Актуелна питања југословенског процесног законодавства“ (саветовање правника, Будва), Београд 1996, стр. 376–378.

133 Зоран Јелић, *Законско дефинисање управне ствари*, Избор судске праксе, бр. 12, Београд 1997, стр. 69.

У правној теорији, може се издвојити неколико различитих путања теоријске мисли „кад је у питању одређење појма управне ствари“.<sup>134</sup>

Поједини аутори одређују управну ствар полазећи од активности, односно делатности одређених органа, тј. органа управе. Тој групи аутора, који у одређивању управне ствари полазе од активности (делатности), припадају проф. Никола Стјепановић и Љубомир Јевтић.

Тако, проф. Стјепановић сматра да одређивање управне ствари по материји није могуће „јер у том смислу нема искључиво управне ствари, пошто свака материја може бити предмет регулисања и на тај начин ‘законодавна ствар’, а кроз то у случају спора и ‘судска ствар’.“<sup>135</sup> За проф. Стјепановића управна ствар је „таква активност државних органа, најчешће органа управе и самоуправних организација или заједница са јавним овлашћењима, којом се стварају, мењају или укидају управноправни односи у погледу одређеног појединца или правног лица“.<sup>136</sup> Из ове дефиниције може се закључити да је управна ствар одређена начином на који органи управе регулишу неки правни однос и природом тог односа, као и да је управноправни однос правни однос у којем је једна страна увек државни орган или организација са јавним овлашћењем.

Љубомир Јевтић одређује управну ствар као конкретан случај, који се подводи под материјалноправни пропис донет од стране надлежног органа, са циљем да се утврди да ли постоје услови за признавање права или утврђивање обавезе. Тако: „Материјално-правни пропис за једну управну област, најчешће установљава у њој за грађане и организације одређена права и дужности, везујући их за тачно прописане услове, а сваки конкретни случај који надлежни орган подводи под тај пропис, у циљу да утврди да ли су испуњени услови за признавање права, односно утврђивање обавеза, представља управну ствар.“<sup>137</sup> Према схватању Љ. Јевтића, управна ствар је конкретан, појединачно одређени случај, који се односи на тачно одређено лице. Тај појединачни случај се подводи под опште правило, односно пропис, са циљем да се

134 Упореди: Дражен Церовић, *Управна ствар и уставна жалба*, Подгорица 2004, стр. 20.

135 Никола Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд 1978, стр. 791.

136 *Ibidem*.

137 Љубомир Јевтић, *Из управној и управно-судској пракси*, Београд 1964, стр. 3.

утврди постојање (односно непостојање) услова да се конкретно утврђеном лицу призна неко конкретно право или утврди нека конкретна обавеза. Према том схватању, садржину појма управне ствари чини неколико елемената: подвођење конкретног случаја под општу норму, утврђивање постојања или непостојања услова за признавање конкретног права или утврђивање конкретне обавезе, као и сâмо признавање тог права, односно утврђивање те обавезе.

Други аутори заступају став да је управна ствар одређена правним подручјем, односно материјом, која је регулише. Ова група аутора, дефинише управну ствар као ствар регулисану управноправним прописима.

Тако, проф. Славољуб Поповић управну ствар одређује као „ствар из оних материја које су регулисане управно-правним прописима, а које (прописе) извршавају и примјењују органи управе“.<sup>138</sup> Проф. Поповић сматра да је управна ствар појединачна, конкретна ствар, која се решава доношењем решења у управном поступку, стим што управну ствар директно везује за управну делатност, одређујући је као појединачну, конкретну ствар, о којој, на основу управноправних прописа, одлучује орган управе, решењем у управном поступку.

Богдан Мајсторовић полази од појма „управне материје“ у дефинисању управне ствари: „Поједини случај, из ма које од управних материја, у ком се било по захтеву странке, било по службеној дужности, поставља питање неког права, обавезе или правног интереса одређеног појединца или организације, а о којем се решава непосредном применом односног материјалног закона, представља управну ствар или прецизније појединачну управну ствар.“<sup>139</sup> Б. Мајсторовић полази од ситуације да се законима и другим прописима регулишу поједине управне материје, као што су оне из области здравства, просвете, пољопривреде, индустрије, трговине, занатства, финансија, социјалне заштите, социјалног осигурања, држављанства, јавне безбједности, одбране итд., али не и материје из области грађанског и кривичног права, за које су надлежни судови. Из наведеног се може закључити да овај аутор заступа став да је управна ствар одређена правним „подручјем“, односно „материјом“ којом је регулисана, али то допуњује елементом ор-

138 Славољуб Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Београд 1968, стр. 102.

139 Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1965, стр. 13.

гана који управну ствар решава. Тако: „За решавање у управним стварима, требало би да су надлежни органи управе и други државни органи сем судова, као и организације које за то имају јавно овлашћење, а за решавање грађанскоправних ствари да су надлежни судови.“<sup>140</sup> Дакле, „Управна ствар је поједини случај где је у питању неко право, обавеза или правни интерес одређеног појединца или организације у одређеној управној материји, за чије је решавање по закону надлежан орган управе или други државни орган, или пак организација која за то има јавно овлашћење, а не и суд кад би он тај случај решавао у вршењу своје редовне судске функције.“<sup>141</sup> У једној новијој формулацији, Б. Мајсторовић управну ствар одређује на следећи начин: „Управна ствар је правна ствар, у којој се непосредном применом правних прописа решава о неком праву, обавези или правном интересу одређене странке, ако за решавање те ствари није надлежан суд.“<sup>142</sup>

Проф. Павле Димитријевић има специфично схватање управне ствари и сматра да је „карактеристика управне ствари баш у томе што се акти доносе у вршењу делатности, која се не појављује као окончавање спорних ситуација, него као активност која се изражава у прецизирању диспозиција за понашање појединаца“.<sup>143</sup>

Проф. Драган Милков преузима схватање које износи проф. Павле Димитријевић и истиче да се у правним прописима не може пронаћи одговор на питање како препознати управну ствар као ситуацију у којој треба донети управни акт, што за последицу има непостојање јединственог схватања о управној ствари. „Управна делатност је увек окренута ка будућности, јер за појединца још није, на основу закона, конкретно прецизирано правило понашања. (...) Судска делатност је, обрнуто, окренута ка прошлости, ка нечему што се у стварности претходно догодило. Њом треба да се расправи једно спорно правно питање, једна претензија и да се, такође, одреди правило понашања за будућност. (...) Управна ствар је она појединачна ствар у којој из правних прописа произлази потреба да се правило понашања на ауторитативан

<sup>140</sup> *Ibidem.*

<sup>141</sup> *Ibidem.*

<sup>142</sup> Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о ошћийем уйравном йосійууку*, Београд 1977, стр. 6.

<sup>143</sup> Павле Димитријевић, *Правоснажностй уйравних акаџиа*, Београд 1963, стр. 23.

начин прецизира примарном диспозицијом.<sup>144</sup> У том смислу, Д. Милков истиче следећа обележја управне ствари: 1. појединачна ствар, предмет или ситуација која је део реалности (али не и активност) поводом које треба вршити управну делатност; 2. постоји потреба да се та појединачна ситуација уреди примарном диспозицијом; 3. уређење се врши на ауторитативан начин (по чему се управна ствар разликује од уговорне).<sup>145</sup> Милков заступа став да се управним актом прецизира примарна диспозиција – почетно правило понашања за одређене субјекте, ради извршавања општих заповести садржаних у законима и другим прописима, чиме се покушава да се по садржини одвоји управни од судског акта, који је и сам акт вршења државне власти у појединачним ситуацијама. Према овом схватању, бит судског акта, за разлику од управног, јесте у изрицању конкретне санкције, предвиђене нормом коју треба применити, тј. судским актом се одређује санкција због незаконитости или се констатује да незаконитости није било. Међутим, овом се становишту може ставити аргументована примедба да и код управног и код судског одлучивања има ситуација када се индивидуализује примарна диспозиција, као што има и ситуација када се индивидуализује секундарна диспозиција, тј. изриче санкција – што представља секундарну диспозицију.<sup>146</sup>

Проф. Мирко Перовић сматра да је управна ствар „проблематична категорија“ и заступа став да треба утврдити само ос-

144 Драган Милков, *Управна ствар*, Анали правног факултета у Београду, бр. 5, 1986, стр. 502.

145 Драган Милков, *Управна ствар*, Анали правног факултета у Београду, бр. 5, 1986, стр. 491–492.

146 Наведено према: Зоран Томић, *Решавање у управним стварима*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4, Београд 1984. У том контексту, З. Томић наводи примере изрицања санкције од органа управе. Као пример узима службену контролу, коју предузимају овлашћени, надзорни органи управе. У такву контролу, према (ранијем) ЗУП-у, спада поништавање и укидање решења на основу права надзора по службеној дужности, ванредно укидање решења у јавном интересу и оглашавање решења ништавим. При поменутој контроли управног акта, другим актом, такође управним, одлучује се ауторитативно и непосредно, по службеној дужности у појединачној неспорној ситуацији – применом одговарајуће санкције због незаконитости. Друго је питање да ли ће после тога орган, чији је акт уклоњен, бити дужан да изда нови, или ће се његова обавеза огледати у нечињењу, буде ли закључено да уклоњени акт није требало доносити. (Упореди: Зоран Томић, *Решавање у управним стварима*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4, Београд 1984, стр. 512).

новне елементе који је одређују. Он те елементе везује за управу, односно управну делатност, тј. решавање у одређеним областима, односно материјама. Према М. Перовићу, када орган управе одлучује и решава о неком праву, обавези или одређеном правном интересу појединца или правног лица на основу закона, тај орган спроводи поменути делатност на „конститутиван и конкретан индивидуални начин“.<sup>147</sup> Дакле, управна ствар постоји, „када државни орган, односно радна и друга организација у вршењу јавних овлашћења, решава на конкретан и индивидуалан начин о неком праву, правном интересу или обавези појединца или организације“.<sup>148</sup>

Како се наводи у радовима из области управног права у Црној Гори: „Постоји знатан број покушаја дефинисања управне ствари, али не постоји неспорна сагласност о дефиницији овог појма због узајамног прожимања управног, грађанског, радног и уставног права као и других правних дисциплина.“<sup>149</sup> У том контексту: „Управна ствар не може бити предмет тужбе у грађанском поступку, нити предмет оптужбе код кривичног суда, она је правна ситуација када треба да се изда управни акт у одређеној управној материји.“<sup>150</sup> Значај управне ствари посебно се истиче и у другим стручним радовима: „Најважнија фаза у управном поступку је доношење рјешења, којим се одлучује о управној ствари која је предмет поступка.“<sup>151</sup>

У радовима из ове области у Републици Српској наводи се: „Одредити управну ствар једно је од најосетљивијих питања. Осим што се спомиње као битан елемент у појмовном одређивању управног акта (чл. 6, ст. 2. ЗУП-а), ово питање није нормативно одређено, што је један од разлога да ни теорија, а ни пракса нису усклађене у одређивању појма управне ствари.“<sup>152</sup>

147 Мирко Перовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1972, стр. 71.

148 *Ibidem*.

149 Сретен Ивановић, *Коментар Закона о ошћем управном поступку са судском праксом*, Подгорица 2005, стр. 16.

150 Сретен Ивановић, *Примјена Закона о ошћем управном поступку и Закона о управном спору са судском праксом и рејисџром појмова*, Подгорица 2008, стр. 11.

151 Љубомир Секулић, *Основи управног права*, 2. издање, Подгорица 2004, стр. 220.

152 Петар Куннић, *Управно право*, Бања Лука 2010, стр. 328.

#### 4. РЕШАВАЊЕ У УПРАВНИМ СТВАРИМА

У непосредној вези са одређивањем појма и правне природе управне ствари је и често коришћена формулација „решавање у управним стварима“. Уобичајено је да се под „решавањем управне ствари“ подразумева укупност процесних и мериторних активности органа управе у поступку одлучивања о признавању неког права или утврђивања неке обавезе у конкретном појединачном случају. У том смислу, „решавање у управним стварима“ обухвата покретање (првостепеног) поступка поводом захтева странке или по службеној дужности, вођење тог поступка (по скраћеном или посебном испитном поступку) и окончање тог поступка (доношењем решења). Решавање у управној ствари такође подразумева покретање, вођење и окончање (другостепеног) поступка по редовном правном средству (жалби), као и покретање, вођење и окончање поступка по тзв. ванредним правним средствима. Такође, решавање у управним стварима обухвата и покретање, вођење и окончање поступка принудног (административног, односно судског) извршења у одређеним случајевима. Коначно, решавање управне ствари може обухватити и покретање, вођење и окончање управносудског поступка (управни спор).

У процесном смислу, формулација „решавање у управним стварима“ карактеристична је за опште управне процедуралне законе (нпр. Закон о општем управном поступку) и поједине одредбе посебних управних процедуралних закона (нпр. Закон о заштити конкуренције). У материјалном смислу, „решавање у управним стварима“ је основни критеријум за разликовање управног акта (решење) од судског (пресуда) акта, јер се „решавање у управним стварима“ односи на правне ситуације у којима органи управе или организације са управним јавним овлашћењима (нпр. јавне агенције) одлучују у појединачном случају о признавању права или о утврђивању обавезе, док се у „решавање у судским стварима“ односи на правне ситуације у којима судови одлучују о некој спорној ситуацији. У том смислу, управна ствар је онај критеријум који представља демаркациону линију између управног и судског одлучивања у појединачном случају, између управног решења и судске пресуде.<sup>153</sup>

<sup>153</sup> Упореди: Дражен Церовић, *Управна ствар и уставна жалба*, Подгорица 2004, стр. 10.

Судска пракса стоји на становишту да одлука донета у поступку решавања управне ствари има тзв. решавајући карактер када производи непосредне правне последице на правну ситуацију одређеног субјекта јер се одлучује о нечијем праву, обавези или правном интересу.<sup>154</sup> Судска пракса под „решавајућим управним актом“, на пример, сматра акт о искључењу и прикључењу претплатничког телефона;<sup>155</sup> акт којим орган старатељства одобрава или одбија захтев за отуђење имовине малолетног детета<sup>156</sup> итд. С друге стране, налази комисије вештака (лекара) немају, по схватању судсе праксе, својство управног акта ни у случају када су дати у форми решења јер су они само „чињенична грађа потребна за доношење решавајућег управног акта“, па уколико странка није задовољна налазом комисије, може да тражи од надлежног органа издавање писменог решења о праву које се стиче, односно губи на основу тог налаза; тек против тог решења она може користити право жалбе.<sup>157</sup>

За решавање у управним стварима потребна су јавна овлашћења. То значи да у управним стварима могу решавати само носиоци јавних овлашћења, пре свега органи управе. Међутим, у управним стварима могу решавати и недржавни субјекти (нпр. јавне агенције, јавне установе и јавна предузећа), под условом да су им законом поверена одговарајућа (управна) јавна овлашћења, тј. овлашћења да решавају управне ствари. Недржавни субјекти као своју основну делатност не обављају управну делатност већ неку другу одговарајућу основну делатност (нпр. производња, пружање услуга и сл.). Међутим, недржавним субјектима може се на основу закона поверити вршење управне делатности као „допунске“ делатности. Да би један недржавни субјект могао да обавља управну делатност као своју допунску делатност, треба да има законом утврђена јавна овлашћења. Међутим, како је појам јавних овлашћења шири од појма овлашћења за вршење управне делатности, то у сваком конкретном случају треба утврдити да ли поверена јавна овлашћења једном недржавном субјекту садрже и тзв. управна јавна овлашћења, тј. јавна овлашћења да врши активности

<sup>154</sup> У том смислу, „Произилази да би управна ствар била свака она ситуација у којој треба донети решавајући управни акт“ (упореди: и Зоран Томић, *Решавање у управним стварима*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4, 1984, стр. 509).

<sup>155</sup> Управни суд Хрватске, Ус. бр. 3276/80 од 16. 1. 1981.

<sup>156</sup> Управни суд Хрватске, Ус. бр. 3000/82 од 22. 7. 1981.

<sup>157</sup> Решење Врховног суда Југославије, Уж 8268/65 од 29. 05. 1965.



у оквиру управне делатности. Према томе, недржавни субјекти могу се јавити као вршиоци управне делатности (у смислу допунске делатности у односу на своју основну делатност) само у случају када им је законом поверена могућност да врше управна јавна овлашћења.<sup>158</sup> У судској пракси наилазимо на мишљење да: „Спортске организације нису организације које врше јавна овлашћења, па њихова акта немају карактер управних аката против којих се може покренути управни спор.“<sup>159</sup>

Поједини наши аутори (нпр. С. Поповић) разликују државну управу од недржавне јавне управе. Та схватања су била нарочито заступљена код нас у периоду тзв. деетатизације, када се из режима административног социјализма прелазило у режим самоуправног социјализма, па се и недржавна управа означавала као недржавна јавна управа.<sup>160</sup> Према том схватању, разликовање државне и недржавне управе не полази од становишта да вршење управних активности представља вршење управне делатности као јавне службе, већ да се ради о вршењу управне функције као посебног облика државне власти, само што се може правити разлика у погледу формалне укључености вршиоца у државну организациону структуру.

Одлука о управној ствари доноси се у облику управног акта. Управна ствар је „решена“ када се донесе управни акт. То значи да је орган управе одлучио и формално решио управну ствар, у смислу да је у конкретном случају орган одлучио да призна, односно не призна неко право које је странка у свом захтеву тражила, или да је по службеној дужности одлучио да странци утврди неку конкретну обавезу.

Како је својевремено истицано: „Управне области, односно управне ствари су разноврсне и органи и организације који у њима решавају су прва степеница извршавања материјалних закона, кад поједини надлежни органи државне управе и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења решавају у конкретним, појединачним стварима (случајевима). (...) Општи управни поступак и посебни управни поступци, као и управни спор морају да се баве разноврсним управним материјама и управним ствари-

158 Упореди: Стеван Лилић, *Недржавни субјекти са јавним овлашћењем као вршиоци управе*, Правни живот, бр. 3, 1983; Драган Милков, *Карактер и суштина јавних овлашћења*, Правни живот, бр. 3, 1983. и др.

159 Решење Врховног суда Србије, У. бр. 2051/1972, од 31. марта 1972.

160 Упореди: Славољуб Поповић, *Организација и функционисање управе у самоуправном систему*, Београд 1978.

ма, које захтевају и специјализацију из познавања одговарајућих области, те због тога није могуће квалитетно и сигурно поверити решавање управних спорова само редовном суду, односно једном одељењу у оквиру редовног суда. Чак је неопходно да постоји више управних судова за решавање управних ствари по тужбама у појединим управним областима (као што су на пример, област патената, област нострификације диплома и еведочанстава, царина, девизног пословања, увозно-извозних послова, односно дозвола и др.).<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Бранимир Фатић, *У ирилој јаснијеј одређивања појма уйравне ствари и устйановљавана йосебних уйравних судова*, зборник радова „Актуелна питања југословенског законодавства“ (саветовање правника, Будва), Београд 1999, стр. 156–157.

## 5. УПРАВНА СТВАР И УПРАВНИ АКТ

Управни акти су основна врста појединачних правних аката које у вршењу управне делатности доноси управа. Управни акт садржи одлуку о управној ствари. Међутим, осим управних аката, управа може да доноси и друге појединачне правне акте, од којих су најзначајнији управни уговори. Како се истиче, „...концепција управног акта настала је у држави у којој је управно деловање подведено под закон. Примена начела законитости у правној држави подразумева да се управним актом примењује закон на појединачни случај. Другим речима, закон се може непосредно извршити тек након доношења управног акта. Управни акт је правни институт који је, по угледу на судски акт, створен у првој половини прошлог века у Француској у вези са вођењем управног спора. У том смислу, управни акт је посебан правни институт који се одваја од свог доносиоца и живи властитим животом.“<sup>162</sup>

У том погледу, на питање која су битна обележја управног акта, теоретичари управног права најчешће одговорају је „да управни акт правни, законски заснован, појединачан, ауторитативан, непосредно извршив акт, којим се уређује одређена управна ствар“.<sup>163</sup> Међутим, поједини аутори управном акту дају и нека друга обележја. У погледу садржине неких елемената управног акта који се наводе у расположивим доктринарним схватањима, и то не само оним из ранијег, него и новијег времена, није постигнута потпуна сагласност у његовом дефинисању. „Зато се сумарно може рећи да управноправна теорија, без обзира што о овој проблематици располаже коректним, научно утемељеним становиштима, до данас није успјела изградити општеприхватљиву дефиницију управног акта.“ (...) „Полазећи, како је речено, од тога да се управним актом, као и судским актом, примјењује позитивно право у појединачним животним ситуацијама и да је његов развој у правној науци текао по угледу на судски акт, може се запазити да постојеће теоријске концепције при дефинисању управног акта

162 Ivo Krbeč, *Upravni akt*, Zagreb 1957, стр. 5–6.

163 Упореди: Мирјана Рађеновић, *Појам и обилежја управног акта као кључног инструмента управног рада*, Бања Лука 2009, стр. 58.

у већини полазе од тачака које једнако важе и за појмовно одређивање судског акта, с тим што ипак у погледу неких супстанцијалних својстава ових аката потенцирају одређену асиметрију и што указују и на неке друге разлике које се манифестују у вршењу управне и судске функције.<sup>164</sup>

Како се истиче: „Као нарочито важно материјално, супстанцијално својство управног акта, у теорији се уобичајено узима и то што се управни акт доноси у управној ствари. О самој управној ствари до сада се расправљало углавном у науци, посебно српској управноправној науци те старијој аустријској и новијој мађарској науци. Страни законодавни текстови, у начелу, не оперишу с тим појмом. Као изузетак у том смислу, треба навести мађарски закон који уређује управну процедуру (из 1981. године) и у коме је (у члану 1) управна управна ствар одређена ‘као ствар (предмет) у којој орган државне управе заснива неко право или дужност који се односе на странку, потврђује неки податак, води евиденцију или врши државни надзор’. Супротно иностраним законским документима, у одговарајућим управноправним прописима Републике Србије, као у домаћим управним прописима, појам управне ствари се сусреће, односно само назначава, али не и објашњава. Ни судска пракса, међутим, до сада није успјела да да дефиницију управне ствари, нити да одреди њена одређивачка обележја.“<sup>165</sup>

У управној теорији, уобичајено је да се одреде тзв. обележја управног акта, посебно имајући у виду управну ствар, као садржину управног акта у смислу одлуке о признавању права или утврђивању обавезе у појединачном случају.<sup>166</sup> Као обележја управног акта нарочито се истичу конкретност, једностраност, правно дејство, заснованост на закону, извршност и ауторитативност. Највише контроверзи, међутим, везано је за ауторитативност као посебно обележје управног акта (и у том контексту управне ствари), с обзиром на то да се став поводом ауторитативности управног акта и управне ствари у финалној инстанци рефлектује и на полазну премису да ли се управа одређује као „инструмент државне власти“ или се она одређује као „јавна служба“ и сервис грађана.

164 Мирјана Рађеновић, *Појам и обележја управног акта као кључног инструмента управног рада*, Бања Лука 2009, стр. 57–58. Такође и Мирјана Рађеновић, *Право ошмијеи управног пословица*, Бања Лука 2009.

165 Мирјана Рађеновић, *Појам и обележја управног акта као кључног инструмента управног рада*, Бања Лука 2009, стр. 61.

166 Упореди: Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан И. Марковић, *Управно право*, 2. издање, Београд 2006, стр. 182–189.

*Конкретносноћ* као обележје управног акта произилази из околности да се управни акт односи на одређену конкретну правну ситуацију. То значи да правна ситуација на коју се односи управни акт није трајна и поновљива, већ једнократна и непоновљива. У том смислу, конкретно право или обавеза се „конзумира“ (реализује) доношењем управног акта (нпр. неком лицу се призна право на пензију или се неком лицу утврди обавеза плаћања пореза).

*Једностраноћ* постоји када једна страна у правном односу прецизира права и обавезе друге стране. Понекад се ауторитативност изједначава са једностраношћу. Међутим, док ауторитативност означава однос између две стране у којој једна иступа са јачом вољом, дотле једностраност означава ситуацију у којој једна страна у правном односу одређује права и обавезе друге стране. Једностраност је шира од ауторитативности јер једностраност нужно не подразумева и ауторитативност (нпр. код једностраних уговора у грађанском праву, где су воље равноправне), док ауторитативност обавезно подразумева и једностраност (нпр. код управног акта којим се утврђује обавеза странке). Једностраност указује на то да су управни акти резултат изјаве воље једног субјекта, односно да је нормативна садржина акта ствар доносиоца акта. То значи да изјављена воља утиче на уобличавање (стварање) нормативне садржине управног акта којим се регулише (решава) управноправни однос.

*Правно дејство* као обележје управног акта произилази из околности да управни акт производи непосредне промене у правном поретку. То значи да се промене у конкретним правним ситуацијама везују директно за доношење управног акта. У том смислу, одлука о управној ствари у управном акту непосредно производи правна дејства на појединачне правне ситуације, било да их успоставља (нпр. признавање права на инвалидску пензију или одређивање пореске обавезе), било да их мења (нпр. проширивање права из инвалидске пензије или смањење пореске обавезе), било да их укида (нпр. престанак права на инвалидску пензију или укидање обавезе плаћања пореза).

*Заснованост на закону*, као обележје управног акта, произилази из околности да је доношење управног акта могуће само уколико постоји законски основ за то. Заснованост на закону значи примену принципа законитости у доношењу управних аката, односно правило да управни акт мора бити донет не само на основу закона, већ и у оквиру законом утврђених овлашћења. Општа је претпоставка да су сви управни акти у тренутку доношења законити,

што значи да се незаконитост или неки други недостатак (нпр. нецелисходност) управног акта увек мора посебно и утврдити. С друге стране, заснованост на закону значи да је управни акт који није донет на основу закона незаконит и да као такав мора бити уклоњен из правног поретка. Да би се обезбедила заснованост на закону, управни акти се морају донети у посебном поступку који је прописан законом (управни поступак). Осим тога, заснованост управног акта на закону подразумева и могућност судске заштите (управни спор) у случају да неко лице сматра да је управни акт који се односи на њега незаконит, односно да су незаконитим управним актом повређена нека права странке.

*Извршност* као обележје управног акта произилази из околности да се управни акт којим се признаје право или утврђује обавеза може извршити. Извршност као могућност принудног извршења управног акта карактеристична је за оне управне акте којима се утврђује нека обавеза (нпр. пореска или војна обавеза). За разлику од тога, извршност оних управних аката којима је признато неко право нема обележја принудног извршења (јер извршење зависи од лица које је стекло неко право) већ се јавља као процедурална ситуација на основу које лице коме је признато неко право може да приступи његовој реализацији (нпр. изградњи објекта на основу дозволе за градњу).

У пракси је установљен став да се ствари накнаде штете не сматрају управним стварима и таква пракса је прилично усклађена. Узима се да такве ствари спадају у судску надлежност јер се ради о имовинскоправним односима, па и онда када их решавају органи управе, осим ако законом није другачије регулисано. Иначе, у судској пракси је утемељено становиште да се против решења о накнади штете, донетих од управних органа у управном поступку не може водити управни спор.<sup>167</sup> Судска пракса у Србији показује да судови не сматрају да се ради о управном акту донетом у управној ствари ако је реч о општем правном акту, ако се актом расправљано о неком спорном имовинскоправном односу, ако се актом не одлучује о правима, обавезама или правним интересима у конкретном случају, ако је реч о акту уговорног карактера или ако акт није донет применом јавних овлашћења.<sup>168</sup> С тим у вези, рецимо када је реч о управним стварима и имовинским

167 Упореди: Дражен Церовић, *Управна ствар и уставна жалба*, Подгорица 2004, стр. 57.

168 Упореди: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ошћийем управном йосийуйку*, Београд 1998, стр. 60–67.

стварима наилазимо на извезне контрадикторности у нашој судској пракси. Тако, „питање накнаде трошкова болничког лечења представља ствар о којој се расправља у поступку код редовног суда, па решење којим је Завод за социјално осигурање одбио да исплати накнаду трошкова нема карактер управног акта“.<sup>169</sup> С друге стране, ако судови стоје на становишту да имовински карактер предмета (нпр. накнада штете) искључује постојање управне ствари (односно управног акта), какав је, рецимо, правни карактер „пореских ствари“ које су истовремено и „имовинске“ и „управне“.<sup>170</sup>

---

169 Решење Врховног суда Југославије, УЖ. 127/1963 од 19. априла 1963.

170 Упореди: Драган Милков, *Управна ствар*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 5, 1986, стр. 500.

## 6. СТАВОВИ О АУТОРИТАТИВНОМ КАРАКТЕРУ УПРАВНЕ СТВАРИ И УПРАВНОГ АКТА

*Ауторитативност* као обележје управног акта не може се узети као његово битно обележје, иако се у појединим случајевима оно јавља као његова карактеристика (нпр. када се ради о управним актима којима се утврђују обавезе).

Ауторитативност као битно обележје управног акта заступају они аутори који полазе од схватања да се вршење управне делатности у сваком случају увек своди на вршење управне власти, без обзира на то да ли је управни акт донет у некој управној ствари поводом захтева странке (за признавање неког права) или је управни акт донет по службеној дужности у случају утврђивања неке обавезе.

Тако, тешко се може рећи да ауторитативност постоји у ситуацији када орган управе доноси тзв. декларативни управни акт о признавању (нпр. бирачког) права. Ово из разлога што, по природи ствари, није могуће некога принудити да реализује своје право (нпр. да гласа) јер би се у том случају „право“ претворило у „обавезу“ (а чим се ради о обавези, не може бити речи о праву). Осим тога, сама чињеница да орган управе „решава“ о нечијем захтеву не значи да је реч о ауторитативном одлучивању. Рецимо, при одлучивању о признавању (бирачког) права, орган нема избора у смислу да ли да (бирачко) право призна или не, већ само да донесе декларативни управни акт о признавању (бирачког) права када су испуњени законом прописани услови. У овом случају орган не може да „одлучи“ да (бирачко) право не призна (уколико су испуњени законом предвиђени услови) јер ће таква одлука бити незаконита. Осим тога, ако орган одлучи да „ћути“, тј. да уопште не донесе акт који је по закону обавезан да донесе, активираће се одговарајући заштитни механизми против управне самовоље (нпр. институт „ћутање управе“).

Треба приметити да ауторитативност у смислу принудности и наметања одређеног понашања постоји пре свега код управних аката којима се утврђују и намећу правне обавезе (дужности), тзв. обавезујући (онерозни) управни акти. Код управних аката којима се признаје право, ауторитативност не постоји јер принуда није



логична када је странка поднела захтев да се призна неко право, и том приликом је одлучено у складу са тим захтевом. Овде се ради о тзв. фаворабилним управним актима у којима је решено у складу са захтевом странке, а на странци је да одлучи да ли ће се понашати у складу са признатим правом или не. Странка не мора да се понаша сагласно признатом праву и нико је на то не може принудити. Према томе, ауторитативност није карактеристичан елемент фаворабилних управних аката. Ауторитативност као вршење принуде постоји само у неким специфичним управним областима док се у осталим ауторитативност губи. То значи да се мења карактер управног поступка и рада управе у целини. Реч је о сужавању доминације и принуде на ширем простору управне делатности, па се и ауторитативност управног акта не може више схватити на класичан начин као вршење власти.<sup>171</sup>

Полазећи од тога, треба рашчланити доношење (издавање) управног акта од извршавања управног акта. Доношење акта се састоји у решавању о конкретним правима, обавезама и правним интересима правних субјеката прописивањем примарне диспозиције у управним стварима, а извршење акта може бити добровољно или принудно (судско и административно). Ауторитативност управног акта губи своје значење поготову у условима употребе информационе технологије при издавању управних аката који се схватају не као „акти власти“ већ као „информационе јавне услуге“.

Међутим, поједини наши аутори заступају становиште да је доношење управних аката, односно одлучивање о управним стварима, увек и искључиво манифестација „вршења управне функције државне власти“. Такви ставови у основи, иако на посредан начин, рефлектују полазне премисе о „управи као посебном облику државне власти“ и „ауторитативном карактеру сваке управне одлуке,“ које је наша теорија о држави и праву, и управног права, преузела из тзв. совјетске доктрине о држави и праву (и управног права).

Тако, проф. Павле Димитријевић одлучивање о управним стварима своди на доношење управних аката, као ауторитативних аката власти, а вршење управних радњи своди на вршење принудних радњи (забрана и ограничења). У том смислу, проф.

<sup>171</sup> Uporedi: Ivan Matović, *Da li je autoritativnost nužno svojstvo stvari o kojoj se rješava u upravnom postupku*, *Naša zakonitost*, Zagreb, 2/1971, стр. 123–134; Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1975, стр. 54–62.

Димитријевић је изричит: „Управна делатност појављује се као ауторитативно одлучивање о правима или обавезама појединаца или правних лица у појединачним случајевима (у конкретним друштвеним односима), као и у примењивању конкретних мера принуде – а све то на основу закона и у законом прописаном поступку.“<sup>172</sup> У том смислу: „Вршење управе као правно регулисано вршење државне власти у управним стварима. (...) Основни облици вршења управе (тј. вршења државне власти у појединачним ситуацијама које имају карактер ‘управних ствари’): а) издавање конкретних ауторитативних правних аката којима се одређује примарно правило понашања (примарна диспозиција правне норме) за одређеног субјекта – издавање управних аката; б) вршење радњи примењивања принуде или ограничавања у конкретним ситуацијама и према конкретно одређеним субјектима – вршење у правних радњи. Управни акти и управне радње као правно регулисани основни облици у којима се манифестује вршење управе.“<sup>173</sup>

Слично као и проф. П. Димитријевић, и други аутори који полазе са становишта да се вршење управе увек и искључиво своди на посебан облик вршења „државне власти“, одређују управну ствар (Д. Милков) као „ону појединачну ствар у којој из правних прописа произлази потреба да се правило понашања на ауторитативан начин прецизира примарном диспозицијом“.<sup>174</sup>

У том смислу (Р. Марковић): „Управа је посебна грана државне власти. (...) То је власт решавања у тзв. управним стварима. Управа је власт решавања прерогативима државне власти и на основу закона о праву, обавези или правном интересу одређеног субјекта (странке) непосредном применом прописа у конкретној појединачној управној ствари.“<sup>175</sup>

<sup>172</sup> Павле Димитријевић, *Управно право као грана правног система*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 1974, стр. 350.

<sup>173</sup> Павле Димитријевић, *Елементи управног права*, Београд 1980, стр. 29, 83–84. Такође упореди: Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Београд 1983; Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право I*, Београд 1986.

<sup>174</sup> Драган Милков, *Управна ствар*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 5, 1986, стр. 502. Такође упореди: Драган Милков, *Управно право (управна делатност)*, Београд 1988; Драган Милков, *Управно право II (управна делатност)*, Нови Сад 2003.

<sup>175</sup> Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1995, стр. 41–42. Такође упореди: Ратко Марковић, *Управно право*, 2. поправљено издање, 2002.

Такође у том смислу (Н. Бачанин) „Шта рећи о концепцији управе П. Димитријевића осим да она представља један од ретких успешних покушаја усклађивања теоријског и позитивноправног појма управе (у СФРЈ). Чини се да она указује на једино могући научно исправан и прихватљив пут за утврђивање појма и садржине управне функције, па и осталих функција државне власти (...).“<sup>176</sup>

И даље у том смислу (М. Прица): „Имајући у виду наведено, рад завршавамо констатацијом да је управна ствар, као битно обележје законског појма управног акта, појединачна, по правилу, неспорна правна ситуација, од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се ауторитативно правно уреди.“<sup>177</sup> Такође и (М. Рађеновић): „Да се закључити да су судска и управна ствар ауторитативно уређене појединачне правне ситуације, с тим што је судска ствар по својој природи у правилу спорна, а управна, неспорна правна ситуација (чак и онда када су захтјеви тзв. контрадикторних или колидирајућих странака код двостраначких или вишестраначких управних ствари међусобно супротстављени).“<sup>178</sup>

Коначно, ставове проф. П. Димитријевића о ауторитативном карактеру управне ствари и управног акта заступа, разрађује и „дотерује“ проф. З. Томић. Тако: „Управним актима и управним радњама заједничка је и ауторитативност, својствена управи као државној функцији“<sup>179</sup> односно: „Имајући у виду досадашња излагања, издвајам следеће субстанцијалне особине управног акта: 1) да је правни акт, са својством непосредно решавајућег; 2) да је појединачан акт – конкретан и по правилу индивидуалан; 3) да је законски одређен (потпуно, или макар у битним тачкама); 4) да је ауторитативан; 5) да је непосредно извршив; 6) да уређује управну ствар.“<sup>180</sup>

<sup>176</sup> Невенка Бачанин, *Теорија ујравној йрава*, Београд 1994, стр. 213–214. Такође упореди: Невенка Бачанин, *Уйравно йраво*, Крагујевац 2000.

<sup>177</sup> Милош Прица, *Уйравна сйвар у срйској уйравнойравној докйирини*, зборник радова „Пристап правосуђу“, Ниш, 2009, стр. 130.

<sup>178</sup> Мирјана Рађеновић, *Појам и обйежја уйравној акйиа као кључној инсйруменйиа уйравној рада*, Бања Лука, 2009, стр. 62. Такође упореди: Мирјана Рађеновић, *Право ойшйеј уйравној йосйуйка*, Бања Лука, 2009.

<sup>179</sup> Зоран Томић, *Уйравно йраво*, Београд 1998, стр. 320, Такође упореди: Зоран Томић, *Уйравно йраво – сисйем*, Београд 2002; Зоран Р. Томић, *Ойшйе уйравно йраво*, Београд 2009.

<sup>180</sup> Зоран Р. Томић, *Правно нейосйојећи уйравни акйии*, Београд 1999, стр. 26.

И у свом најновијем уџбенику *Ойишџе уџравно ѝраво* (2009), проф. Томић чврсто стоји на позицијама да је ауторитативност кључно обележје управне активности, између осталог, наглашавајући да је управни акт – како наводи – „свакад“ ауторитативан.<sup>181</sup> У том контексту, могло би се рећи да је овај уџбеник „веома занимљив“ како и у погледу концепције и структуре изложене материје, тако и у погледу усклађености са наставним програмима за предмете за које је намењен (управно право, односно управно процесно право). Формулација наслова и поднаслова уџбеника проф. Томића *Ойишџе уџравно ѝраво – ѝеџо, скраћено и осавременењено* издање указује нам на две ствари: пре свега да „пето“ издање има за циљ да одржи континуитет са претходним издањима, али исто тако да је проф. Томић одустао од амбиције да нови уџбеник има карактер „система“ управног права, што је аутор посебно наглашавао у претходним издањима. У предговору насловљеном „Реч пред пето скраћено и осавременењено издање“, проф. Томић се обраћа читаоцима (студентима) следећим речима: „...мој универзитетски уџбеник *Ойишџе уџравно ѝраво* (организационо, материјално и процесно) првенствено прати новелирани програм предмета Управно право (општи део) на Правном факултету Универзитета у Београду“. Међутим, ове речи стварају недоумицу јер се поставља питање за који је предмет овај уџбеник намењен. Наиме, „опште управно право“ као предмет у оквиру акредитованог наставног плана и програма не постоји. Не постоји, како нам то проф. Томић у предговору саопштава, ни „новелирани“ наставни програм за предмет „управно право (општи део)“.<sup>182</sup> Нови Наставни план,<sup>183</sup> до тада јединствени предмет „управно право“ раздваја на два засебна предмета – Управно право (управно „материјално“ право) и Управно процесно право (што је већ раније учињено у области кривичног и грађанског права). Иако по обиму „скраћен“, уџбеник проф. Томића нас „враћа на старо“ јер не уважава захтеве новог Наставног плана да се „материјално“ управно право садржински одвоји од „процесног“. Ова околност је веома значајна, посебно због противречности са становишта верификације уџбеника *Ойишџе уџравно ѝраво* проф. Томића као обавезне литературе за студенте за обраду градива и спремање испита.

181 Зоран Р. Томић, *Ойишџе уџравно ѝраво*, Београд 2009, стр. 196.

182 Такве предмете не познају ни наставни планови и програми других правних факултета у земљи.

183 Упореди: Акредитовани Наставни план (са изменама), Правни факултет у Београду (<http://www.ius.bg.rs>).

Проф. Томић наводи да је материја уџбеника „раздељена“ на четири дела: Темелји и оквири управног права; Управно-организационо право (Субјекти управног рада); Управно-материјално право (Садржина управног рада); Управно-процесно право (Ток и контрола управног рада). Оваква систематизација и дистрибуција материје, супротно тврдњи аутора, показује да уџбеник ипак не прати „новелирани програм предмета“ јер акредитовани силабус за Управно право<sup>184</sup> садржи другачије тематске целине од оних које је проф. Томић поставио према својим перцепцијама и мотивима.

Иако носи ознаку „осавремењено“, упоређивањем овог „петог“ са претходним, посебно четвртим (тзв. „дотераним“) издањем уџбеника проф. Томића, видимо да не постоје битне разлике у теоријским концепцијама и стручним аргументима. Оно што, међутим, јесте „осавремењено“ јесу позитивноправне референце које се односе на важеће законодавство и правна решења.

У новом уџбенику проф. Томића веома је индикативна ознака „скраћено издање“. У предговору проф. Томић, између осталог, наводи: „штито је ослобођено неких, за општи додипломски курс општег управног права сувишних теоријских промишљања“, чиме је желео да постигне „у првом реду, конзистентност, јасноћу и одвајање битног од небитног“. Осим тога, за „шире и дубље сагледавање управноправних питања“, проф. Томић упућује на издање овог уџбеника из 2002. године (*Управно право – систем*). Претходно издање уџбеника проф. Томића студенти су користили за спремање испита. Сада проф. Томић, објављује „скраћено“ издање уџбеника, у којем одустаје од концепције „система“ и „одваја битно од небитног“. То наводи на закључак да су генерације студената које су полагале Управно право у периоду 2002–2009. година на основу претходног уџбеника проф. Томића училе масивно градиво о „систему управног права“, да би аутор данас, једним потезом пера, „систем“ прогласио „небитним“ и изоставио га из свог новог „скраћеног“ издања.

Јасно је да се „осавремењавање“ једног уџбеника не може постићи механичким „скраћивањем“ обима материје, смањивањем броја страница или променом наслова. Полазећи од тога, посебно упоређивањем систематизације и структуре материје, као и садржине и формулације текстова, тешко је закључити да „пето издање“ уџбеника проф. Томића „остварује континуитет“

184 Правни факултет у Београду, Силабус за предмет Управно право (<http://www.ius.bg.ac.rs/silabusi/upravno%20pravo.htm>).

са четвртим издањем (*Управно право – систем*, 2002). Пето издање уџбеника проф. Томића, ни по дезигнацији („опште управно право“ уместо „управно право“), ни по концепцији („скраћено“ уместо „систем“), није у структуралном и садржинском континуитету са претходним, четвртим издањем. Пре се може закључити да се петим, „скраћеним“ издањем овог уџбеника (јануар 2009), остварује директна веза са једном другом публикацијом проф. Томића – *Приручником за полагање правосудној испити* из Управног права (септембар 2008).<sup>185</sup> Читави текстуални корпуси (понекад уз незнатне редакцијске и лексичке модулације) преузети су из *Приручника* и директно укључени у „пето“ издање уџбеника. На пример, систематизација и текст из поглавља „Управни поступак“ из *Приручника* (стр. 85–213) може се наћи у поглављу „Управни поступак (ток и контрола управног рада)“ у уџбенику (стр. 247–336); систематизација и текст из поглавља „Управни спор“ из *Приручника* (стр. 246–268) може се наћи у одговарајућим поглављима у уџбенику (стр. 346–377) итд.

Са становишта анализе садржаја, у „петом“ издању уџбеника проф. Томића уочавају се одређена непрецизност и несклад између концепције (налова) уџбеника и садржаја. У том контексту, као илустрација може послужити пример материје *Уравнијослови у стварима личној ствари грађана* (стр. 228–235). Не улазећи у појединости, у науци управног права није спорно да материја „личног статуса грађана“ спада у област „посебног управног права“. Међутим, та се материја такође може уврстити у област „управног права“ (која у себи укључује тзв. општи део, али може укључити и поједине сегменте „посебног“ управног права). Спорно је и концептуално неодрживо да се „ствари личног статуса грађана“ као „посебна“ управна материја обрађује у „општем“ управном праву – а то управо чини професор Томић. По логици ствари (нпр. као у области кривичног права), посебна материја не може бити општа, па се „ствари личног статуса грађана“ као „посебна“ управна материја не могу концептуално лоцирати у контекст „општег“ управног права.<sup>186</sup>

Инконзистентност проф. Томића у обради одређене материје уочава се и у одељку: „Елементи Управног права Европске уније“

185 Зоран Р. Томић, *Приручник за полагање правосудној испити – Управно право*, Београд 2008.

186 С друге стране, ова се материја концептуално може лоцирати у контекст „управног права“ (што се и чини), које обухвата „општи део“ управног права, као и поједине области „посебног“ управног права.

(стр. 85–89). С једне стране, аутор пише да је Европска унија „лабава творевина без сопственог и засебног међународноправног кацитета и устава – настала повезивањем одређених европских држава“ (стр. 85), а с друге, да се „може говорити о правном систему Европске уније“ (стр. 88). Читаоци (пре свега студенти) остају ускраћени за јасан одговор каква је то Европска унија „лабава творевина“ која има и „сопствени правни систем“. Такве контрадикторне констатације не доприносе објективној и научној анализи најзначајнијих савремених (европских) система и институција.

Језичка „иновативност“ је општа карактеристика текстова проф. Томића. То се односи и на изражавање и језички стил у овом уџбенику и наведеном приручнику. Рецимо, чест израз који проф. Томић користи је „управноправна књижевност“. Уместо на „стручну литературу“ (и правне и интернет изворе), овај израз асоцира на белетристику и „слободу уметничког изражавања“, из чега се изводи легитимација за формулације и изразе попут: „управно право у друштвеној збиљи“, „мастерски се упознати“, „највећим делом (да не кажем комплетно!)“, „свакад ауторитативан“, „штиво“, „малтене“, „сувишна теоријска промишљања“ и сл.

Анализа садржаја „петог“ издања уџбеника проф. Томића показује одређене теоријске инконзистентности. Тако, при обради материје „Обележја управног акта“ (стр. 195–198), проф. Томић наводи (стр. 196): „Управни акт је свакад ауторитативан и једностран, при чему нема значаја околност да ли је воља доносиоца законски компонована учешћем два или више органа (то су сложени тј. збирни акти), или не. Претходно у целини вреди и за управне акте који се доносе уз пристанак странке (...). Такође, за ауторитативност, као опште обележје управног акта, апсолутно је без значаја да ли је он у датом случају повлашћујући (пружа погодност: нарочито признање, односно увећање постојећих права, али и гашење, односно смањивање обавеза) или теретан (одређује, односно пооштрава обавезе, или умањује односно одузима дотадашња права и сл.). У сваком случају, једна страна тог управног односа има правно признату моћ да одлучује о правној ствари друге стране.“ Међутим, приликом излагања материје о контроли управе од стране повереника за информације од јавног значаја (стр. 62–63), проф. Томић наводи: „Поступак пред органом јавне власти одвија се у рангу првостепеног управног поступка, према Закону о општем управном поступку (ЗУП-у), ако у ЗСПИ није другачије одређено. (...) Орган је дужан да без одлагања, а најкас-

није у року од 15 дана од пријема захтева, обавести тражиоца да ли поседује односну информацију, и (ако је поседује) да му омогући одговарајући приступ. Ако удовољи захтеву, орган ће о томе сачинити службену белешку, без доношења посебног решења.<sup>187</sup> Иако нова законска решења, као она предвиђена у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004), јасно показују неоснованост теоријске концепције ауторитативности као општег обележја управног акта, проф. Томић апсолутизује компоненту „ауторитативности“ и на оне случајеве где ауторитативности очигледно нема.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Зоран Р. Томић, *Опшће управно право*, Београд 2009, стр 62–63.

<sup>188</sup> Напомена: У наведеном конкретном случају то значи да је орган у управном поступку одлучио о захтеву странке и „решио“ управну ствар а да при томе није поступио као „власт која нешто наређује, допушта или забрањује“ већ као субјект који грађанима пружа „јавне услуге“. То је супротно тврдњи проф. Томића да је управна одлука без изузетка „свакад“ ауторитативна.



## 7. ЗАКОНСКО ДЕФИНИСАЊЕ УПРАВНЕ СТВАРИ

Одређивање појма управне ствари полазећи од прописа карактеристично је за наше право, с обзиром на то да друга законодавства то углавном не познају. Изузетак у том смислу (тј. шире одређивање „управне ствари“) јесте мађарски закон који регулише управни поступак (1981).<sup>189</sup> Новим Законом о управним споровима (2009) управна ствар је дефинисана као појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди (чл. 5). Осим тога, у нашој управној теорији још увек постоје мишљења да се управна ствар своди на „ауторитативно одлучивање о правима и обавезама путем управног акта“.<sup>190</sup>

Значајан корак у правцу одређивања управне ствари је мађарски закон који регулише управни поступак из 1981. године.<sup>191</sup> Према том закону (чл. 1), управна ствар подразумева „ствар (предмет) у којој орган државне управе заснива неко право или дужност, који се односе на странку, потврђује неки податак, води евиденцију или врши државни надзор“.<sup>192</sup> Карактеристика и специфичност мађарског права јесте то да оно сврстава и управне радње у управну ствар. Исто тако, битно је споменути и мађарски Закон о општем управном поступку из 1957. године. Овај закон је одређивао управну ствар као „сваки предмет путем чијег решења државни орган установљава за странку права или обавезе и потврђује или региструје одређене чињенице“.<sup>193</sup>

---

<sup>189</sup> Зоран Јелић, *Законско дефинисање управне ствари*, Избор судске праксе, бр. 12, Београд 1997, стр. 69.

<sup>190</sup> Упореди: Зоран Томић, *Општије управно право*, Београд 2009.

<sup>191</sup> Упореди: Дражен Церковић, *Управна ствар и уставна жалба*, Подгорица 2004, стр. 22–27.

<sup>192</sup> Члан 1. мађарског Закона о управном поступку (1981). Наведено према: Зоран Јелић, *Законско дефинисање управне ствари*, Избор судске праксе, бр. 12, Београд 1997, стр. 69.

<sup>193</sup> Мађарски Закон о општем управном поступку, 1957, члан 1, став 4, наведено према: Славољуб Поповић, *О неким проблемима у вези са доношењем Закона о општем управном поступку*, зборник радова „Актуелна питања

Постоји још разлога који се могу навести у прилог ставу да управну ствар треба посматрати у ширем смислу.<sup>194</sup> У првом реду то је концепт владавине права, који, осим ограничења државне власти и одговарајућих институционалних и процедуралних гаранција, у складу са стандардима упоредног права и корпусом људских права уопште, подразумева још и легитимитет и вредносну прихватљивост закона. У та својства, између осталог, спадају и одређеност и јасноћа законских текстова, одсуство недоречених норми, појмова и категорија, елиминисање самовоље и арбитрерног поступања приликом одлучивања у конкретним случајевима и др. Владавина права не представља пуко постојање прописа, већ квалитетно устројен правни поредак, који обезбеђује поштовање принципа правичности и правну сигурност за све грађане пред законом. Следећи разлог односи се на неопходност модернизације и рационализације укупне управне процедуре (како опште, тако и посебне), као подручја веома захвалног за аутоматизацију процеса одлучивања. Чињеница да је управа великим делом систем за обраду информација чини је погодном за процес информатизације. Велика олакшица у том смислу јесте и то што је велики део управних послова рутинске и репетитивне природе, што омогућава њихову стандардизацију и аутоматизацију у прикупљању и обради података за доношење и реализацију управних аката и вођење управног поступка. Заправо, захваљујући информатичкој технологији управа убрзава процес примања и коришћења информација, чиме ефикасније врши своју функцију и доприноси јавности свог рада. Информатичка технологија у управи решава многе проблеме ефикасности рада. Она омогућава брзо и квалитетно решавање задатака, доношење објективних одлука у погледу остваривања права и обавеза грађана. Примена ове технологије у управи омогућава боље услове рада за службенике управе. Њеном применом, могуће је у управном поступку у одређеним случајевима аутоматски доносити решења, тј. управне акте којима се одлучује о правима, обавезама и правним интересима правних и физичких лица, на основу јединствених база података.<sup>195</sup>

У нашем и упоредном управном законодавству могу се наћи тзв. законске дефиниције управне ствари и управног акта. Интере-

југословенског законодавства“ (саветовање правника, Будва), Београд 1996, стр. 315.

194 Упореди: Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, 5. издање, Правни факултет, Београд 2010, стр. 267–270.

195 Милан И. Марковић, *Информатика, информатичко друштво и локална самоуправа*, округли сто, Подгорица јун 2000, стр. 57.

сантно је да законске дефиниције управног акта не садрже закони о (општем) управном поступку (уз већ споменути изузетак мађарског закона), већ пре свега закони који регулишу управни спор.

Законску дефиницију садржао је ранији (савезни) Закон о управним споровима,<sup>196</sup> према којем је (чл. 6) „управни акт, акт којим државни орган или организација која располаже јавним овлашћењима решава о неком праву, обавези или правном интересу одређеног појединца или правног лица у каквој управној ствари“.

Према Закону о управном спору Црне Горе (чл. 1):<sup>197</sup> „Управни акт је акт којим државни орган, орган локалне самоуправе, као и установа и друго правно лице у вршењу јавних овлашћења одлучује у управним стварима о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица.“ С тим у вези (чл. 2, ст. 2): „Други појединачни акт у смислу овог закона је акт којим орган или установа и правно лице одлучује о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица у другим правним стварима.“ Како се истиче: „Управно у тој правној зони су акти, који се раније нијесу могли сматрати управним актима, које има у виду одредба члана 2. став 2. Наравно, и за управне акте и за друге појединачне акте, процесне границе за вођење управног спора су исте, што је одређено чланом 8. и чланом 22. ЗУС-а.“<sup>198</sup>

Према Закону о управним споровима Републике Српске (2005):<sup>199</sup> „У управним споровима судови одлучују о законитости аката којима републички органи управе и републичке управне организације, и органи јединице локалне самоуправе у општини и граду, предузећа, установе и друга правна лица која врше јавна овлашћења, решавају о правима и обавезама физичких и правних лица или других странака у појединачним управним стварима.“

У смислу Закона о општем управном поступку Словеније, управна ствар је „одлука о праву, обавези или правном интересу физичке или правне особе или друге странке на подручју управног права“.<sup>200</sup> У том закону се даље наводи да се сматра да управна

<sup>196</sup> Закон о ујравним споровима, „Службени лист Савезне Републике Југославије“, бр. 46/1996.

<sup>197</sup> Закон о ујравном спору, „Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 60/2003.

<sup>198</sup> Упореди: Сретен Ивановић, Коментар Закона о ујравном спору са судском праксом, Подгорица 2004, стр. 37.

<sup>199</sup> Закон о ујравним споровима, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 13/2002.

<sup>200</sup> Закон о *splöšnem upravnem postopku*, „Uradni list Republike Slovenije“, št. 80/1999, члан 2 став 1.

ствар постоји ако је прописима одређено да државни орган у некој ствари води управни поступак, одлучује у управном поступку или доноси управну одлуку, ако то због заштите јавног интереса произлази из природе ствари.<sup>201</sup>

У хрватској правној доктрини, наилазимо на бројне покушаје одређења појма управне ствари. П. Кријан управну ствар дефинише као „посебну врсту правне ствари о каквој конкретној ситуацији која се ауторитативно рјешава управним актом на темељу непосредне примјене материјалног прописа у управном поступку и односи се на неко право, обвезу или правни интерес грађана, правних особа или других странака“.<sup>202</sup> Дупељ и З. Турчић дефинишу управну ствар као „сваки поједини случај из одређене управне области када се управним актом одлучује о одређеном праву, обвези или правном интересу појединца или правне особе примјеном прописа којим је уређена та управна област и на темељу оних чињеница које су утврђене у поступку који претходи доношењу рјешења“.<sup>203</sup> И. Коприч, полазећи од новог Закона о општем управном поступку Хрватске,<sup>204</sup> управну ствар одређује на следећи начин: „Управна ствар је свака ствар у којој јавноправно тијело у управном поступку одлучује о праву, обвези или правном интересу странке непосредно примјењујући законе, друге прописе и опће акте којима се уређује одговарајуће управно подручје (чл. 2/1.), с тим да се управном ствари сматра и свака друга ствар која је неким законом изријеком одређена као таква (чл. 2/2.)“.<sup>205</sup> У том смислу, И. Копрић даље истиче: „У старом ЗУП-у није било дефиниције управне ствари. Закон о управним споровима (ЗУС; НН 53/1991, 9/1992, 77/1992) је додуше дефинирао управни акт у материјалном смислу као акт којег доноси државни орган и организација кад у обављању јавних овласти када рјешава о становитом праву или обвези појединца или организације у каквој управној ствари, али управну ствар није дефинирао (в. чл. 5. и 6/2.). Ситуација у којој управна ствар није била дефинирана водила је

201 *Zakon o splošnem upravnem postopku*, „Uradni list Republike Slovenije“, št. 80/1999, члан 2 став 2.

202 Pero Krijan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Zagreb, 2004, стр. 18.

203 Željko Dupelj, Zlatan Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Zagreb 2000, стр. 23.

204 *Zakon o općem upravnom postupku*, „Narodne novine“, br. 47/2009. Ступио на снагу 1. јануара 2010.

205 Ivan Koprič, *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku*, Zagreb 2010, стр. 17.

к превеликој слободи Управног суда у тумачењу што је управна ствар. Суд је то чинио углавном рестриктивно, сужавајући судску заштиту, а тек понекад и екстензивно, ширећи ју и преко мјере која се може сматрати прихватљивом. У новом ЗУП-у управна је ствар дефинирана, и то релативно широко и изричито (чл. 2.). (...) Таква широка дефиниција ће у великој мјери онемогућити злоупотребе приликом тумачења, а у вези опсега судске заштите права грађана. У њој су судови, домаћи и еуропски, али и грађани и други субјекти добили одређени ослонац за одлучивање и провјеру судског тумачења у конкретним предметима. Управна ствар се проширује тако да обухваћа и ситуације једностраног одлучивања јавноправних тијела о правним интересима, што несумњиво сужава могућност да се у тумачењу заузме став да се у конкретном случају не ради о управној ствари. Било би добро да законодавац, односно сви они који припремају законе, што чешће, прецизније и јасније одреде да су у одређеним случајевима у питању управне ствари. Такођер, у свим случајевима кад је посебним законима прописано да су неки акти управни, може се тумачити да је у питању ситуација описана одредбом чл. 2/2. новог ЗУП-а (у вези с одредбом чл. 6/2. ЗУС-а).“<sup>206</sup>

У Хрватској данас судска пракса Управног суда одређује које се ствари сматрају управним стварима. У периоду од 1977. до 2005. године Управни суд Хрватске је донео преко 200 пресуда у којима се утврђује да ли је у конкретном случају реч о управној ствари. Као илустрација, могу се навести следећи примери:<sup>207</sup> „Управни суд Републике Хрватске је тако заузео правно схваћање да су по својој природи управни акти, па су онда тако и управне ствари примање у државну службу, престанак службе, питања положаја, права, обвеза и одговорности државних службеника, именовања равнатеља јавних установа,<sup>208</sup> одузимање стручних и знанствених звања,<sup>209</sup> одлуке о правима студента,<sup>210</sup> одлуке о исплати доспјелих примања из мировинског и инвалидског осигурања,<sup>211</sup> при-

<sup>206</sup> *Ibidem.*

<sup>207</sup> Dario Đerđa, *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, 2007, стр. 415.

<sup>208</sup> Упореди: Управни суд Републике Хрватске, Ус–6497/1997, од 25. новембра 1999.

<sup>209</sup> Упореди: Управни суд Републике Хрватске, Ус–1294/2000, од 7. децембра 2000.

<sup>210</sup> Упореди: Управни суд Републике Хрватске, Ус–11421/2000, од 27. марта 2002.

<sup>211</sup> Упореди: Управни суд Републике Хрватске, Ус–4597/1996, од 5. маја 1999.

кључивања на електро-енергетску мрежу,<sup>212</sup> дозволе за грађење на одређеним локацијама,<sup>213</sup> одлуке о сјечи дрвне масе,<sup>214</sup> и сл. Поједини аутори указују да се промјене у схватању појма управне ствари у пракси Управног суда, могу објаснити промјеном материјалних прописа који уређују поједине управне области.<sup>215</sup>

Осим тога, и пракса Уставног суда Хрватске, имала је утицаја на одређивање појма управне ствари. Тако, у периоду од 1995. до 2000. године, Уставни суд је донео више одлука у којима је стао на становиште да одређене одлуке имају карактер управног акта и да су органи који их доносе дужни да поступају у складу са Законом о општем управном поступку, чиме је појам управне ствари додатно проширен.<sup>216</sup> Тако, је Уставни суд Хрватске стао на становиште „да је акт који доноси Фонд за приватизацију у поступку контроле провођења претворбе подuzeћа након издане сугласности за намјеравану претворбу управни акт“;<sup>217</sup> затим да је „одлука о додјели концесије управни акт“;<sup>218</sup> да је „одлука о опозиву концесије управни акт“;<sup>219</sup> да је „потврда Агенције за реконструирање и развој о сугласности на претворбу управни акт“<sup>220</sup> итд.

Најновији Закон о управним споровима Србије (2009)<sup>221</sup> дефинише управни акт на следећи начин (чл. 4): „Управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у

212 Упореди: Управни суд Републике Хрватске, Ус-7273/1996, од 4. марта 1998.

213 Упореди: Управни суд Републике Хрватске, Ус-3696/1996, од 5. фебруара 1998.

214 Упореди: Управни суд Републике Хрватске, Ус-9027/1999, од 6. децембра 2000.

215 Dragan, Medvedović, *Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka*, „Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja“, Zagreb 2006, стр. 45.

216 Dario Đerđa, *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, бр. 1, 2007, стр. 415.

217 Одлука Уставног суда Хрватске, У-III-665/1995, од 28. априла 1999, „Народне новине“, бр. 49/1999.

218 Одлука Уставног суда Хрватске, У-II-722/1995, од 2. априла 1997, „Народне новине“, бр. 41/1997.

219 Одлука Уставног суда Хрватске, У-III-261/1998, од 6. априла 1997, „Народне новине“, бр. 57/1998.

220 Одлука Уставног суда Хрватске, У-III-168/1996, од 14. јануара 2000, „Народне новине“, бр. 14/2000.

221 *Закон о управним споровима*, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 111/2009.

управној ствари.“ Као што је речено, овај Закон управну ствар дефинише као „појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“ (чл. 5).

Порекло дефиниције управне ствари у новом ЗУС-у да је управна ствар „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“ може се наћи у стручним радовима у којима се наводи да је: „Овакво одређење дато у једном, у српској правничкој јавности већ помало заборављеном Преднацрту закона о управним споровима (2005–2006. године), сачињеном за потребе ондашњег министарства надлежног за управу (и потом међународно верификованом), од стране професора правних факултета Драгана Милкова из Новог Сада и Зорана Томића из Београда.“<sup>222</sup>

С друге стране, ова дефиниција, посебно у вези са формулацијом „потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“, изазвала је бројне контроверзе и аргументоване критике.<sup>223</sup> Тако, један од циљева доношења новог Закона о управним споровима јесте трансформација традиционалне државне администрације у сервис грађана. Међутим, ова формулација у ЗУС-у говори супротно. Навођење ауторитативности као обележја управне ствари значи да аутори ЗУС-а не подржавају трансформацију државне управе у „сервис грађана“, већ стоје на становишту да је управа власт изнад грађана. Одредба члана 5. ЗУС-а нејасна је и посебно контроверзна у делу који управну ствар одређује као ситуацију из које „произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“. Један од циљева доношења новог Закона о управним споровима јесте трансформација традиционалне државне администрације у сервис грађана. Управна ствар представља правну ситуацију у којој се, на основу правних прописа, решава: а) „или“ о признавању неког права, б) „или“ о утврђивању неке обавезе у појединачном случају. Управна ствар је таква правна ситуација у којој се решава „или“ о неком праву, „или“ о некој обавези. У управним стварима не решава се о праву „и“ обавези у корелацији (као,

<sup>222</sup> Упореди: Zoran R. Tomić, *Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj Srbiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1/2007, стр. 26.

<sup>223</sup> Упореди: Стеван Лилић, *Правна средства и нови Закон о управним споровима Србије*, Зборник радова у част професора Наума Гриза, Правни факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2011, стр. 51–70.

рецимо, код „грађанских ствари“). Посебно је спорна формулација „потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“ као основно обележје „сваке“ управне ствари. Другим речима, „ауторитативност“ у смислу принудности (како се у ЗУС-у одређује) није и не може бити обележје „сваке“ управне ствари већ само оне ситуације у којој се утврђује нека обавеза. Тако, тешко се може рећи да ауторитативност постоји у ситуацији када орган управе доноси тзв. декларативни управни акт о признавању (нпр. бирачког) права. Навођење ауторитативности као обележја управне ствари, како је то учињено чланом 5. ЗУС-а, вршење управне делатности своди на вршење управне власти, чиме се не постиже трансформација традиционалне државне администрације у сервис грађана као прокламовани циљ новог Закона о управним споровима. Међутим, како се истиче: „За разлику од претходног Закона који је изричито предвиђао да се управни спор може водити само против управног акта, нов Закон у члану 3. пружа могућност да се управни спор може водити не само против управних аката, већ и против других коначних појединачних правних аката.“<sup>224</sup>

Треба, међутим, нагласити да Нацрт новог Закона о општем управном поступку Србије (2011), управну ствар дефинише другачије у односу на Закон о управним споровима (2009). Тако се за разлику од ЗУС-а, управна ствар у Нацрту новог ЗУП-а одређује као „појединачна ситуација од јавног интереса у којој надлежни орган, непосредном применом прописа из одговарајуће управне области, правно и фактички утиче на понашање странке (...) као и свака друга правна ситуација која је законом одређена као управна ствар“.<sup>225</sup> С тим у вези могу се уочити две ствари: с једне стране, не спомиње се ауторитативност као елемент решавања управне ствари, а с друге, отвора се могућност да се поједине правне ситуације другим законом одреде као управна ствар. Нацрт новог ЗУП-а предвиђа да се овај закон примењује у случајевима када државни органи и имаоци јавних овлашћења „непосредно примењујући прописе поступају у управним стварима и то када: 1) решавају о правима, обавезама или правним интересима странке; 2) закључују управни уговор; 3) предузимају друге управне актив-

<sup>224</sup> Упореди: Драган Васиљевић, Добросав Миловановић, *Бийне новине у управним споровима Републике Србије*, Зборник радова у част професора Наума Гриза, Правни факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2011, стр. 115.

<sup>225</sup> *Нацрт Закона о општем управном поступку*, чл. 3. (Извор: [www.drzavnauprava.gov.rs](http://www.drzavnauprava.gov.rs))



ности које имају непосредно дејство на права, обавезе или правне интересе странака<sup>226</sup>. Коначно, Нацрт ЗУП-а прописује да се „овај закон примењује у поступању у свим управним стварима“<sup>227</sup>.

Формулације у Нацрту ЗУП-а указују на постојање више различитих управних ствари. Тако, Нацрт ЗУП-а као управне ствари обухвата управне ствари у ужем смислу, тј. када надлежни орган решава о правима, обавезама или правним интересима странке и када надлежни орган врши активности неопходне за реализацију одлуке о правима, односно обавезама странке у случају административног извршења, али и управне ствари у ширем смислу, тј. када надлежни орган доноси управне акте, када закључује управне уговоре; када води службену евиденцију и када обавља инспекцијски надзор.

У овом контексту поставља се питање да ли се вођење службених евиденција и издавање исправа (уверења), односно обављање инспекцијског надзора може сматрати предузимањем друге управне активности које имају непосредно дејство на права, обавезе или правне интересе странака.

Уверења, као врста јавне исправе, немају непосредно правно дејство па се сматрају да су материјални, а не правни акти управе. Вођење евиденција, између осталог, у директној је вези са реализацијом права јавности да зна (слободан приступ информацијама од јавног значаја). Поводом захтева за издавање уверења надлежни орган може донети акт којим се одлучује о праву странке да јој се изда тражено уверење. Међутим, када надлежни орган, поводом захтева за издавање уверења, изда уверење али другачије садржине од оне коју је странка тражила, или одбије да изда уверење износећи да не води евиденцију о траженим чињеницама, односно по закону није обавезан да изда уверење, или у законом предвиђеном року не изда уверење нити донесе акт којим се захтев одбија те се сматра да је захтев прећутно одбијен, постоји ситуација у којој ти акти имају непосредно правно дејство у односу на странку.<sup>228</sup>

<sup>226</sup> Нацрт Закона о ошћийем уйравном йосйуйку, чл. 2, ст. 3. (Извор: [www.drzavnauprava.gov.rs](http://www.drzavnauprava.gov.rs))

<sup>227</sup> Нацрт Закона о ошћийем уйравном йосйуйку, чл. 2, ст. 1. (Извор: [www.drzavnauprava.gov.rs](http://www.drzavnauprava.gov.rs))

<sup>228</sup> Стеван Лилић, *Уйравно йраво – Уйравно йроцесно йраво*, пето допуњено издање, Београд 2010, стр. 476–477; Зоран Томић, *Уйравни сйор и уйравно судовање у савременој Србији*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 1, 2010, стр. 29.

С друге стране, управни надзор, као врста контроле коју врши управа, обухвата надзор над законитошћу рада предузећа, установа и других организација, када је то законом утврђено; надзор над законитошћу аката предузећа, установа и других организација, када они на основу закона решавају о правима, обавезама и правним интересима грађана и других правних лица; и инспекцијски надзор.<sup>229</sup> Инспекцијски надзор је делатност коју органи државне управе врше испитујући правилност спровођења закона и других прописа. Инспекцијски надзор се обавља непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица. На основу спроведеног инспекцијског надзора, инспектор може решењем наложити извршење одређених мера и радњи. Против овог решења може се уложити приговор односно изјавити жалба другостепеном органу.<sup>230</sup>

Анализирани примери нашег и упоредног позитивног права и судске праксе показују да појам управне ствари није и не треба ограничити на доношење управних аката, већ га треба проширити и на управне радње. Нај тај начин, појам управне ствари обухвата целину управне делатности, а не само решавање о правима, обавезама или правним интересима. То даље значи да појам управне ствари треба да обухвата и вођење евиденција, управни надзор и административно извршење. Схваћена на овај начин, управна ствар у ширем смислу је свака ситуација у којој управа обавља своју делатност, тј. када издаје појединачне управне акте, предузима поједине управне радње или када закључује управне уговоре.<sup>231</sup> Шири појам управне ствари укључује и доношење општих управних аката, што је супротно владајућем ставу да се управна ствар односи само на појединачне ситуације.<sup>232</sup>

<sup>229</sup> Драган Милков, *Управно право II (уравна делатности)*, Нови Сад 2003, стр. 264.

<sup>230</sup> Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, пето издање, Београд 2010, стр. 75.

<sup>231</sup> Упореди: Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан И. Марковић, *Управно право*, 2. издање, Београд 2006, стр. 187.

<sup>232</sup> Упореди: Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, 5. издање, Београд 2010, стр. 266–269.

## 8. УПРАВНА СТВАР И УПРАВНИ УГОВОРИ

У управној теорији и судској пракси поставља се питање да ли уговорне ствари могу бити и управне ствари. У савременим европским и другим развијеним државама, осим два основна облика појединачних правних аката управе, тј. управног акта као акта власти и уговора као акта пословања органа управе, јавља се и један посебан, трећи облик ових аката који се назива „управни уговор“.<sup>233</sup> За управни уговор се може рећи да представља једну посебну категорију правних аката која, како се истиче, ...идејно вуче свој корен из дуалистичке деобе права на јавно и приватно, те да би управни уговор имао бити на подручју јавног права, оно што је уговор на подручју приватног права.<sup>234</sup>

У нашем позитивном праву није прихваћена концепција о двостраном управном акту, односно административном уговору као „трећем“ управном акту: управа може донети или управни акт или закључити грађанскоправни уговор. „Уговорна, неауторитативна делатност управе се третира више као периферно питање, него као посебан институт управног права.“<sup>235</sup>

Управни уговор се може одредити као двострани правни акт који држава, односно друго јавноправно тело, под условима утврђеним посебним прописима, закључује са трећим лицима (физичким или правним) ради остваривања одређеног циља од ширег друштвеног интереса. Основне карактеристике управних уговора налазимо у: а) субјектима који закључују управне уговоре; б) сврси и циљу закључења управних уговора и в) посебним условима који важе при закључењу управних уговора.<sup>236</sup>

Иако могу имати дејства на исти предмет, сматра се да је разлика између управног акта и уговора последица како различитости правних режима којима су регулисани, тако и разли-

<sup>233</sup> Упореди: Стеван Лилић, *Административни уговори и јавне службе*, Правни живот, бр. 11–12, 1993, стр. 2141.

<sup>234</sup> Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb 1959, стр. 382.

<sup>235</sup> Предраг Димитријевић, *Управно право – ошћий гео*, књига прва, Ниш 2008, стр. 259.

<sup>236</sup> Ivo Borković, *Upravno pravo*, 8. izdanje, Zagreb 2002, стр. 36.

читости правних ефеката које производе.<sup>237</sup> Док је управни акт у основи једностранни акт, уговори као грађанскоправни акти двостран. Осим тога, док се код закључивању уговора држава јавља у улози приватноправне личности са истим правним статусом као и појединац, дотле се при доношењу управних аката она јавља у својству јавноправног субјекта. Таква ситуација последица је околности што управни акт није правни посао који склапају органи државне управе на подручју грађанског права. На подручју грађанског (имовинског) права, за управу је карактеристично да може деловати како управним актима (по начелима управног права), тако и уговорима као правним пословима, односно грађанскоправним актима (по начелима грађанског права).<sup>238</sup> Тако је, на пример, „додељивање стана“ од управног органа управни акт, док је однос станара према власнику најамни однос на који се примењују норме грађанског права.<sup>239</sup> Следствено томе, и спорови у вези са управним актима решаваће се у управном спору пред надлежним управним судом (на пример, у тзв. спору пуне јурисдикције, као што је то случај у француском и немачком праву),<sup>240</sup> док ће се спорови у вези са правним пословима (уговорима) решавати у парници пред надлежним редовним грађанским судом.

Институт управног уговора нарочито се развио у оквиру француског управног права. Како се истиче у радовима из ове области,<sup>241</sup> управни уговор (заједно са управним спором о законитости управних аката државне управе) представља једну од великих творевина административносудске праксе француског Државног савета.<sup>242</sup> Тако: „У својој јудикатури старој више од једног века, француски Државни савет успео је да по примеру римских претора заведе нове принципе и нова гледишта, која нису раније била утврђена путем какве теоријске анализе, већ их је извукао из самог живота. Административни спор због прекорачења власти (и његова даља варијанта, спор због злоупотребе власти),

<sup>237</sup> Упореди: Драгољуб Кавран, *Управни уговори, обележја, врсте, развој*, Правни живот, бр. 11–12, 1993.

<sup>238</sup> Упореди: Зоран Томић, *Правна природа управних уговора*, Правни живот, бр. 11–12, 1993.

<sup>239</sup> Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb 1957, стр. 381.

<sup>240</sup> Предраг Димитријевић, *Извршење управних уговора*, Правни живот, бр. 11–12, 1993, стр. 2245.

<sup>241</sup> Упореди: Добросав Миловановић, *Развој управних уговора у праву Србије и Југославије*, Правни живот, бр. 11–12, 1993.

<sup>242</sup> Упореди: Славољуб Поповић, *О управним уговорима*, Управно право (студије и чланци), Београд 1973.

као и теорија административних уговора, без сумње су његова творевина.<sup>243</sup>

За разлику од француског права, у немачком праву се под управним уговорима, пре свега, подразумевају уговори које међусобно склапају самоуправна тела у вези са обављањем својих управних задатака, односно према појединим схватањима немачких аутора, управни уговори постоје у оним ситуацијама када се доноси управни акт под условом да је за његово доношење потребан пристанак странке.<sup>244</sup> Институт управног уговора се у немачком праву није развио на начин како је то био случај у француском праву, између осталог и због тога што се и појам јавне службе у немачком праву првенствено не посматра као обављање одређене делатности већ у смислу „јавноправног односа појединца као службеника државе“.<sup>245</sup>

И енглеско право се по питању уговора које закључује администрација (Круна) разликује од француског, посебно због тога што: „У енглеском праву, уговори јавних власти у начелу подлежу истим законима који се примењују на уговоре закључене међу приватним лицима. Не постоје посебни правни прописи који се примењују на управне уговоре, као што је то случај у Француској.“<sup>246</sup>

У теорији управног права под управним уговором углавном се подразумева уговор који се склапа између јавне управе и појединца ради ваљаног функционисања јавне службе. Дакле, за појам управног уговора одлучујући је појам јавне службе.<sup>247</sup>

Наше законодавство не познаје управне уговоре. Полазећи од компаративних иностраних искустава (посебно француског), међутим, могло би се закључити да наше позитивно законодавство<sup>248</sup> ипак познаје уговор о концесији као врсту управног уговора која се латентно крије у појединим формулацијама овог и других закона.

Тако, према Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама<sup>249</sup> (чл. 1): „Овим законом уређују се (...) облик и садржина

243 Данило Данић, *О административним уговорима*, Београд 1934, стр. 101.

244 Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb 1957, стр. 382.

245 Никола Стјепановић, *Управно право ФНРЈ*, Београд 1958, стр. 30.

246 E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 10. ed., London–New York 1985, стр. 687.

247 Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb 1957, стр. 382.

248 Упореди: Драгаш Денковић, *Управни уговори и облигациони односи радних организација које врше јавна овлашћења*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1–2, 1970.

249 *Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама*, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 88/2011.

уговора о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије (јавни уговор)...“ У том смислу (чл. 4. тач. 3), „јавни уговор је уговор о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије, закључен у писаном облику између јавног и приватног партнера, односно јавног или приватног партнера и друштва за посебне намене, којим се у циљу реализације пројекта јавно-приватног партнерства, уређују међусобна права и обавезе уговорних страна.“ С тим што (чл. 59. ст. 1): „О накнади штете лицима оштећеним незаконитом одлуком јавног тела у поступку доделе јавног уговора у складу са овим законом, решавају надлежни судови Републике Србије на основу општих прописа.“ Такође (чл. 60, ст. 1): „За спорове између страна који настану на основу јавног уговора, стране могу уговорити арбитражно решавање спорова пред домаћом или страном арбитражом.“

Према Закону о јавним набавкама<sup>250</sup> (чл. 2): „Поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење: 1) јавна набавка је прибављање добара и услуга или уступање извођења радова од стране државног органа, организације, установе или других правних лица који се, у смислу овог закона, сматрају наручиоцима, на начин и под условима прописаним овим законом; 2) уговор о јавној набавци је теретни уговор закључен у писаној форми између наручиоца и понуђача у складу са спроведеним поступком јавне набавке, који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова (...).“

Према Закону о енергетици<sup>251</sup> (чл. 27): „Енергетски објекти се граде у складу са законом којим се уређују услови и начин уређења простора, уређивање и коришење грађевинског земљишта и изградња објеката, техничким и другим прописима, а по претходно прибављеној енергетској дозволи која се издаје у складу са овим законом. (...) За енергетске објекте који се граде на основу додељене концесије за изградњу енергетског објекта није потребно прибављање енергетске дозволе у смислу овог закона.“ Према, Закону о водама<sup>252</sup> (чл. 68. ст. 2): „Право на посебно коришћење вода стиче се водном дозволом, а ако се посебно коришћење вода врши по основу концесије, и у складу са уговором којим се уређује концесија.“

250 Закон о јавним набавкама, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 116/2008.

251 Закон о енергетици, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 57/2011.

252 Закон о водама, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 30/2010.

Уколико се прихвати претпоставка да управни уговори у нашем праву латентно постоје, нужно се мора поставити и питање који би судови били надлежни за решавање таквих спорова. С обзиром на то да наше право не познаје посебну институцију врховног управног суда (у смислу француског Државног савета), начелно су могуће две опције: или да се управни уговори третирају као уговори, тј. као акти грађанскоправног карактера, или да се управни уговори третирају као управни акти, тј. као акти управноправног карактера. Имајући ово у виду, за решавање спорова поводом управних уговора били би надлежни или судови који по закону решавају грађанске спорове у парничном поступку или судови који по закону решавају управне спорове у управносудском поступку.

На основу прописа нашег важећег законодавства не би се могла одредити надлежност судова за решавање спорова поводом управних уговора. Разлог је у томе што, с једне стране, има логике да се спорови поводом управних уговора решавају по правилима парничног поступка, дакле као грађански спорови (јер је реч о уговорима), док, с друге стране, има исто толико логике да се спорови поводом управних уговора решавају по правилима управносудског поступка, дакле као управни спорови (јер је реч о посебној врсти уговора, који су специфични по томе што су управни, тј. што им је циљ да омогуће обављање јавних служби).

Међутим, за разлику од постојећег решења у нашем важећем Закону о општем управном поступку, *Нацрт новог Закона о општем управном поступку*, који је припремило надлежно министарство за државну управу (слично новом хрватском ЗУП-у), изричито предвиђа постојање управних уговора и томе посвећује посебно поглавље („II. Управни уговори“ – чл. 29–35).<sup>253</sup> Тако, према Нацрту новог ЗУП-а (чл. 29): „(1) Управни уговор је двострани акт у коме је једна страна орган и којим се успоставља, мења или укида конкретан правни однос у управној ствари. (2) Орган може да закључи управни уговор, поступајући у јавном интересу, без нарушавања права трећих лица, у области концесија, јавних служби, као и у другим областима предвиђеним законом. (3) Управни уговор мора да буде у писаном облику. Уговор потписују стране или њихови представници.“ Нацртом се такође предвиђа

<sup>253</sup> *Нацрт Закона о општем управном поступку*. (Извор: [www.drzavnauprava.gov.rs](http://www.drzavnauprava.gov.rs))

да (чл. 34): „Због неиспуњења уговорних обавеза од стране органа, странка може поднети приговор. Приговором се може тражити и накнада штете настале неиспуњењем обавеза из уговора.“ Нацртом се предвиђа и „примена других законских одредби“ у вези са управним уговорима, у смислу да (чл. 35): „Ако чланови 29. до 34. не прописују другачије, остале одредбе овог закона, као и одредбе закона којим се уређују облигациони односи супсидијарно и сходно се примењују на управне уговоре.“ Законско идентификовање управних уговора у Нацрту ЗУП-а сигурно је корак напред не само у смислу изричите и прецизне правне регулације управних уговора, и у том контексту отклањања недоумица и арбитражности, као и повећања правне сигурности у јавним пословима, већ битно доприноси да се коначно превазиђу модели и праксе које управу искључиво виде као „ауторитативне активности“ државе. Регулација управних уговора у оквиру управног поступка значајно ће допринети да и реално заживи модел управе као јавне службе у нашем праву.

Нови Закон о општем управном поступку Хрватске<sup>254</sup> садржи посебан одељак који носи назив „Управни уговор“ (чл. 150–154), према којем (чл. 150, ст. 1): „Јавноправно тијело и странка склопит ће управни уговор о извршењу права и обвеза утврђених у рјешењу којим је ријешена управна ствар, ако је законом прописано склапање таквог уговора.“ Законом се предвиђа да се судска заштита у вези са управним уговорима остварује у управном спору. Тако (чл. 154): „Због неиспуњивања уговорних обвеза јавноправног тијела странка може изјавити приговор. Приговором се може тражити и накнада штете настале неиспуњивањем уговора. Приговор се изјављује и предаје тијелу које на темељу закона обавља надзор над јавноправним тијелом с којим је странка склопила управни уговор. О приговору се одлучује рјешењем против којег се може покренути управни спор.“

Како се истиче: „Једна од иновација у новом ЗУП-у је управни уговор. Стручна радна скупина која је припремала нови Закон у већини се заузела за концепцију управног уговора која је налик старијој француској концепцији. (...) Нови хрватски ЗУП се определио за субординирани управни уговор који се склапа искључиво о извршењу права и обвеза утврђених у рјешењу којим је ријешена управна ствар. Но, да би то било допустиво мора бити претходно прописано неким посебним законом (чл. 151/1). Према томе, сваки управни уговор који би се склапао о питању које

<sup>254</sup> *Zakon o općem upravnom postupku*, „Narodne novine“, br. 47/2009.



нема карактер управне ствари, изван извршења рјешења или ако то није прописано посебним законом не би се могао подвести под правни режим управних уговора по новом ЗУП-у.<sup>255</sup> У том смислу: „Шести дио коначног приједлога Закона такођер представља значајну новину у хрватском управнопоступовном законодавству. Њиме је по први пута у Републици Хрватској проведена опћа правна регулација управних уговора. (...) Тиме ће коначно, уговори о концесијама, уговори о јавној набави те уговори о јавноприватном партнерству у Хрватској и номенклатурно, а не само према правној природи, постати управни уговори.“<sup>256</sup>

Иако важеће управно законодавство у Македонији изричито не познаје „управне уговоре“, Закон о управним споровима Македоније их на посредан начин признаје. Тако: „Посебно значајна новина у Закону о управним споровима је проширивање опсега управносудске контроле и на управне уговоре. (...) Закон о управним споровима у члану 2, став 3, даје основа за то: концесионарни уговори о јавним услугама, уговори о јавним набавкама који су од јавног интереса и сваки уговор у којој је једна страна државни орган, организација са јавним овлашћењима, јавно предузеће, општина или град Скопје, закључен у јавном интересу или ради вршења јавне службе, јесу управни уговори. Код ових уговора, основни елемент за њихово обележавање као управних, није само учешће јавноправног субјекта као уговорне стране, већ је такође кумулативно са овим елементом потребно још и постојање јавног интереса као циља закључивања уговора или, пак, вршење јавне службе као предмета радње, иза којег по дефиницији стоји јавни интерес.“<sup>257</sup>

---

255 Ivan Koprič, *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku*, Zagreb 2010, стр. 34.

256 Dario Đerđa, *Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, 2009, стр. 284.

257 Борче Давитковски, Ана Павловска Данева *Управни уговори*, Скопје 2009, стр. 237–238.



## V. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

На основу изнетог може се закључити да је утицај тзв. совјетске доктрине о држави и праву на нашу правну теорију био непосредан и садржински веома интензиван, што се нарочито види на основу радова из области теорије државе и права проф. Радомира Д. Лукића и његовог схватања о класном карактеру државе као организације са монополом физичке принуде и праву као изразу воље владајуће класе. С друге стране, овај се совјетски утицај, посредно путем радова проф. Лукића, проширио и на нашу теорију управног права, што се нарочито види у радовима проф. Павла Димитријевића и његових следбеника и њиховим схватањима о управи као „посебној функцији државне власти“. Иако се ови аутори из области управног права непосредно не позивају на совјетски модел управе као „извршне и наредбодавне државне власти“, у радовима проф. Димитријевића и његових следбеника тај модел је узет као полазни основ у одређивању теоријских конструкција о појму управе и садржини управног права, са заједничком карактеристиком да се „функционални појам управе у материјалном смислу“ може искључиво дефинисати као „управна функција државне власти“, тј. као ауторитативно одлучивање у појединачном случају о правима или обавезама („управна ствар“, „управни акт“), односно вршење материјалних радњи принуде („управна радња“). Интензитет и масивност утицаја совјетске доктрине на нашу теорију управног права посебно се манифестује у чињеници да је она и данас присутна и да служи као полазна теоријска основа у радовима и уџбеницима управног права професора Ратка Марковића, Драгана Милкова, Зорана Томића, Невенке Бачанин и других.

На основу изведених анализа, може се закључити да традиционална управна доктрина која одређује управну ствар као правну ситуацију у којој се „решава о правима, обавезама или правним интересима појединца или правног лица у појединачном случају на ауторитативан начин“, све више губи основ у нашем (и упоредном регионалном) законодавству. То показују примери (уз неке изузетке) нових решења у области управног законодавства (нпр. Закон о опћем управном поступку Хрватске). Тако, Нацрт новог Закона о општем управном поступку Србије, осим што обухвата управне ствари у ужем смислу, тј. када надлежни орган

решава о правима или обавезама, односно правним интересима странке и када надлежни орган врши активности неопходне за реализацију одлуке о правима, односно обавезама странке у случају административног извршења, али и управне ствари у ширем смислу, тј. када надлежни орган доноси управне акте, када закључује управне уговоре, када води службену евиденцију и када обавља инспекцијски надзор. У том контексту, шири појам управне ствари обухвата и доношење општих управних аката, што је супротно владајућем ставу да се „управна ствар“ (*res administrativa*) односи само на појединачне управне ситуације.

## РЕФЕРЕНТНА СТРУЧНА ЛИТЕРАТУРА

- А. И. Денисов, *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права*, Архив за правне и друштвене науке, Београд 1949.
- Андрија Гамс, *Схватњање Сјучке и Пашуканиса о праву и држави*, „Пола века Совјетске Републике“, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 1967.
- Antonie Iorgovan, *Drept administrativ si stiinta administratiei*, Bukuresti 1989.
- Bernard Schwartz, *A Common Lawyer Looks at Droit Administratif*, The Canadian Bar Review, February 1951.
- Bernard Schwartz, *American Administrative Law*, London 1950.
- Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о ујравним сиоровима*, Београд 1965.
- Борче Давитковски, Ана Павловска Данева *Ујравни ујовори*, Скопје 2009.
- Бранимир Фатић, *У ирилој јаснијеј одређивања њојма ујравне сивари и усјановљавања њосебних ујравних судова*, зборник радова „Актуелна питања југословенског законодавства (саветовање правника у Будви)”, Београд 1999.
- Charles Debbasch, *Institutions et droit administratif – l'action et le contrôle de l'administration*, Paris 1978.
- Д. Н. Бахрах, *Административно право*, Москва, 1997.
- Данило Баста, Дитер Милер, *Правна држава – њорекло и будућност једне идеје*, Београд 1991.
- Данило Данић, *О административним ујоворима*, Београд 1934.
- Dario Đerđa, *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, 2007.
- Dario Đerđa, *Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, 2009.
- Добри Димитров, *Административно право*, Софија 1994.
- Добросав Миловановић, *Развој ујравних ујовора у праву Србије и Јујославије*, Правни живот, бр. 11–12, 1993.
- Dragan, Medvedović, *Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka*, „Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja“, Zagreb, 2006.
- Драган Милков, *Карактер и суштина јавних овлашћења*, Правни живот, бр. 3, 1983.

- Драган Милков, *Појам ујравној акѿиа*, докторска дисретација, Нови Сад 1983.
- Драган Милков, *Ујравно ѿраво (ујравна делайносѿи)*, Београд 1988.
- Драган Милков, *Ујравно ѿраво II (ујравна делайносѿи)*, Нови Сад 2003.
- Драган Милков, *Ујравна сѿвар*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 5, 1986.
- Драган Васиљевић, Добросав Миловановић, *Биѿине новине у ујравним сѿоровима Републике Србије*, Зборник радова у част професора Наума Гриза, Правни факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2011.
- Драгаш Денковић, *Економски и друшѿивени ѿреображај и њеѿов уѿицијај на савремени развој ујраве (једно француско ѿледишѿије)*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1, Београд 1982.
- Драгаш Денковић, *Преображај ѿредмеѿа ујравној ѿрава*, Матица српска, Нови Сад, бр. 67, 1979.
- Драгаш Ђ. Денковић, *Развој совјеѿској ујравној ѿрава*, „Пола века Со-вјетске Републике“, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 1967.
- Драгаш Денковић, *Ујравни уѿовори и облиѿациони односи радних орѿанизација које врше јавна овлашѿења*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1–2, 1970.
- Драгољуб Кавран, *Јавна ујрава*, Савет за државну управу, Београд 2003.
- Драгољуб Кавран, *Правна држава и реформа јавне ујраве*, Правни живот, бр. 9, 1996, стр. 607–608.
- Драгољуб Кавран, *Правна реформа државе ујраве*, Правни живот, бр. 10, 1998, стр. 5–13.
- Драгољуб Кавран, *Промене у јавној ујрави*, Правни живот, бр. 9, 1997, стр. 703–719.
- Драгољуб Кавран, *Ујравни уѿовори, обележја, врсѿије, развој*, Правни живот, бр. 11–12, 1993.
- Дражен Церовић, *Ујравна сѿвар и усѿавна жалба*, Подгорица, 2004.
- Џон Ролс, *Теорија ѿравде*, Београд–Подгорица 1998.
- E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 10. ed., London–New York 1985.
- E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 13. ed., London–New York 1993.
- Е. Лунев (редактор), *Совеѿское административное ѿраво*, Москва 1977.
- Ernst Forsthoﬀ, *Traite de droit administratif allemand*, Bruxelles 1969.
- Eugen Pusić, *Bliže perspektive razvoja uprave*, Naša zakonitost, Zagreb, br. 9, 1979.
- Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb 1989.

- Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1975.
- Европска комисија, *Извештај о најреѣку Србије за 2010. годину коју ѣрати Саопштијење Комисије ујућено Евројском ѣарламенту и Савећу – Сѣратеија ѣроширења и кључни изазови за 2010–2011. годину.*
- Фелићано Бенвенути, *Наука ујравној ѣрава у Ићалији*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1, 1985.
- G. Downs, P. Larkey, *The Search for Government Efficiency*, New York 1986.
- G. Vedel, P. Devolve, *Droit administratif*, Paris, 1984.
- Gaston Jéze, *Cours de droit public. Théorie général des contracts de l'administration – Formation et exécution*, Paris 1931.
- Gaston Jéze, *Les contracts administratif de l'état, des départements, des communes et des établissements publics – Fonnation, exécution des contracts administratifs*, Paris, 1932.
- Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin–New York 1991.
- Gerard Timsit, Janusz Letowski, *Les fonctions publiques en Europe de l'est et de l'ouest*, Paris 1986.
- Ivan Koprić, *Upoznavanje s novim Zakonom o опсепт управном поступку*, Удруга опћина у Republicи Hrvatskoј, Zagreb 2010.
- Ivan Matović, *Da li je autoritativnost nužno svojstvo stvari o kojoj se rješava u управном поступку*, *Naša zakonitost*, Zagreb, 2/1971.
- Ivančević, Ivčić, Lalić, *Zakon o управним споровима са коментаром и судском праксом*, Zagreb 1958.
- Ivo Borković, *Управно право*, 8. изданје, Zagreb 2002.
- Ivo Krbek, *Osnovi управног права FNRI*, Zagreb 1957.
- Ivo Krbek, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960.
- Ivo Krbek, *Управни акт*, Zagreb 1957.
- J. A. G. Griffith, H. Street, *Principles of Administrative Law*, London 1973.
- J. D. Galligan (Editor), *A Reader on Administrative Law*, Oxford 1996.
- J. Knott, G. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, 1987. G. Caiden, *Administrative Reform*, 1969.
- J. В. Стаљин, *О основима Лењинизма – дикћатура ѣролећаријатта*, Предавање на Свердловљевом универзитету (почетком априла 1924), Зборник радова: В. И. Лењин, Ј. В. Стаљин, *О социјалистичкој држави и совјетској демократији*, Институт Маркса-Енгелса-Лењина при ЦК СКП (б), Култура, Библиотека Марксизма-лењинизма, Београд 1946.
- John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, London 1994.
- John Naisbitt, *Megatrendovi – Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš život*, Zagreb 1985.
- Л. В. Ковал, *Административне ѣраво*, Киев 1998.
- Леон Диги, *Преображаји јавној ѣрава*, Београд 1929.

- Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London 1985.
- Љубомир Јевтић, *Из ујравној и ујравно-судској йосіујка*, Београд 1964.
- Љубомир Секулић, *Основи ујравној йрава*, друго издање, Подгорица 2004.
- М. Козлов (редактор), *Государственое ујравление и административное йраво*, Москва 1978.
- Макс Вебер, *Привреда и друшйво* (1921), Београд 1976.
- Мијат Дамјановић, *Уйрава – исйред или иза свој времена?*, Општина, бр. 1–2, Београд 1980.
- Милан И. Марковић, *Информайика, информайичко друшйво и локална самоуйрава*, округли сто, Подгорица, јун 2000.
- Миливоје Марковић, *Правна држава*, Београд, 1939.
- Милан И. Марковић, *Реформа уйраве и ујравној законодавсйва – имйерайив времена*, зборник „Актуелна питања југословенског судског, радног и управног законодавства“ (Будва), Београд 1998.
- Милош Прица, *Уйравна сйвар у срйској уйравнојравној докйрини*, Тематски зборник радова „Пристап правосуђу“, Ниш 2009.
- Милован Ђилас, *Нова класа*, Народна књига, Београд 1990.
- Milovan Djilas, *The New Class – An Analysis of the Communist System*, Frederick A. Preager Publisher, New York 1957.
- Мирјана Рађеновић, *Појам и обиљежја уйравној акйиа као кључној инсйрументйа уйравној рада*, Модерна управа, часопис за управно-правну теорију и праксу, Бања Лука 2009, стр. 55–63.
- Мирјана О. Рађеновић, *Право ойшйеј уйравној йосіујка*, Бања Лука 2009.
- Мирјана О. Рађеновић, *Право уйравној сйора*, Бања Лука 2010.
- Мирко Перовић, *Коментйар Закона о уйравним сйоровима*, Београд 1972.
- Мустафа Камарић, Ибрахим Фестић, *Уйравно йраво – ойшйи део*, 3. издање, Сарајево 2004.
- Н. Гризо, С. Гелевски, Б. Давитковски, А. Павлова Данева, *Административно йраво*, Скопје 2008.
- Н. Козрин, *Административное йраво зарубезних сйран*, Москва 1996.
- Нацрт Закона о општем управном поступку, 2011. ([www.drzavnauprava.gov.rs](http://www.drzavnauprava.gov.rs))
- Невенка Бачанин, *Теорија уйравној йрава*, Београд 1994.
- Невенка Бачанин, *Уйравно йраво*, Крагујевац 2000.
- Никола Стјепановић, *Уйравно йраво у СФРЈ*, Београд 1978.
- П. Алехин, Ј. М. Козлов, *Административное йраво Россиискои Федерациии*, Москва 1995.



- P. P. Craig, *Administrative Law*, London 1989.
- Paolo Mormile, Fabio Costa, *Corso di diritto amministrativo*, Piacenza 1999.
- Павле Димитријевић, *Елементи ујравној ѣрава*, Београд 1980.
- Павле Димитријевић, *Јавна ујрава*, Ниш 1964.
- Павле Димитријевић, *Основи ујравној ѣрава*, Београд 1983.
- Павле Димитријевић, *Основи ујравној ѣрава*, 2. издање (у редакцији проф. др Драгољуба Каврана), Београд 1989.
- Павле Димитријевић, *Правоснажност ујравних акаѣи*, Београд 1963.
- Павле Димитријевић, *Ујравно ѣраво као ѣрана ѣравној сисѣема*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 1974.
- Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Ујравно ѣраво I*, Београд 1986.
- Петар Куних, *Ујравно ѣраво*, Бања Лука 2010.
- Pero Krijan, *Komentar Zakona o орсет управном postupku*, Zagreb 2004.
- Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*, 3rd ed., Oxford 1996.
- Предраг Димитријевић, *Извршење ујравних ујовора*, Правни живот, бр. 11–12, 1993.
- Предраг Димитријевић, *Прекршајно ѣраво – ојшѣи дуо*, Београд 2001.
- Предраг Димитријевић, *Ујравно ѣраво – ојшѣи гео*, књига прва, Ниш 2008.
- Радомир Д. Лукић, *Маѣеријал за изучавање ѣеорије државе и ѣрава I–II*, избор текстова и белешке са предавања (скрипта), Београд 1953.
- Радомир Д. Лукић, *Основи науке о држави и ѣраву*, Београд 1958.
- Радомир Д. Лукић, *Теорија државе и ѣрава I–II*, Београд 1953–54.
- Радомир Д. Лукић, *Теорија државе и ѣрава I–II*, 2. издање, Београд 1956–57.
- Радомир Д. Лукић, *Теорија државе и ѣрава I–II*, 3. издање, Београд 1958.
- Радомир Д. Лукић, *Теорија државе и ѣрава*, ново издање, Београд 1964.
- Радомир Д. Лукић, *Теорија државе и ѣрава*, 2. издање – репринт, Београд 1976.
- Радомир Д. Лукић, *Увод у ѣравне науке*, Београд 1960.
- Радомир Д. Лукић, *Увод у ѣраво*, Београд 1961.
- Радомир Д. Лукић, *Увод у ѣраво*, 5. издање, Београд 1968.
- Радомир Д. Лукић, *Увод у ѣраво*, 10. издање, Београд 1993.
- Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошутић, *Увод у ѣраво*, 26. издање, Београд 2008.
- Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошутић, Драган М. Митровић, *Увод у ѣраво*, 13. издање, Београд 1999.
- Ратко Марковић, *Ујравно ѣраво*, Београд 1995.

- Ратко Марковић, *Ујравно љраво*, 2. поправљено и проширено издање, Београд 2002.
- René David, John E.C. Brierley, *Major Legal Systems in the World Today*, Third Edition, Stevens & Sons, London 1985.
- С. А. Голунски, А.С. Стогович: *Теорија државе и љрава*, едиција: Правна издања Наркомата правосуђа СССР (1944), у издању Одбора за објављивање предавања на Правном факултету у Београду, Београд 1946.
- С. С. Студењикин, *Совјетско административно љраво*, Београд 1947.
- Савезна влада, *Предлој Закона о ојшћем ујравном љосћујуку* (новембар 1995).
- Сеад Дедић, *Ујравно љраво Босне и Херцејовине*, Сарајево 2001.
- Сеад Дедић, *Ујравно љроцесно љраво*, Сарајево 2001.
- Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990.
- Славољуб Поповић, *О неким љроблемима у вези са доношењем Закона о ојшћем ујравном љосћујуку*, зборник радова „Актуелна питања југословенског процесног законодавства“, (саветовање правника у Будви), Београд 1996.
- Славољуб Поповић, *Орјанизација и функционисање ујраве у самоујравном сисћему*, Београд 1978.
- Славољуб Поповић, *О љравној држави*, Београд 1995.
- Славољуб Поповић, *О ујравним ујворима*, Управно право (студије и чланци), Београд 1973.
- Славољуб Поповић, *Совјетска љеорија о љредмету ујравној љрава и науке о ујрави*, „Пола века Совјетске Републике“, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 1967.
- Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Ујравно љраво – ојшћи гео*, Београд 2002.
- Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментљар Закона о ојшћем ујравном љосћујуку*, Београд 1998.
- Славољуб Поповић, *Ујравни сћор у љеорији и љракси*, Београд 1968.
- Слободан Дујић, Милан И. Марковић, *Сћрајтеија ујравне реформе у Црној Гори*, Правни живот, бр. 9, 2003.
- Сретен Ивановић, *Коментљар Закона о ојшћем ујравном љосћујуку са судском љраксом*, Подгорица 2005.
- Сретен Ивановић, *Коментљар Закона о ујравном сћору са судском љраксом*, Подгорица 2004.
- Сретен Ивановић, *Примјена Закона о ојшћем ујравном љосћујуку и Закона о ујравном сћору са судском љраксом и рејисћром љојмова*, Подгорица 2008.

- Стаинов-Ангелов, *Административно право на Народна Република Бугариа*, Софиа 1957.
- Стеван Лилић, *Административни уговори и јавне службе*, Правни живот, бр. 11–12, 1993.
- Stevan Lilić, *Legitimitet upravnog delovanja*, „Law in Transition: Serbia-Slovakia“, Pravni fakultet, Beograd 1999.
- Стеван Лилић, *Модернизација српске државне управе*, зборник *Реформе: политичка воља и административни капацитети*, Факултет за економију, финансије и администрацију (ФЕФА), Универзитет Сингидунум, Београд 2011.
- Стеван Лилић, *Недржавни субјекти са јавним овлашћењем као вршиоци управе*, Правни живот, бр. 3, 1983.
- Стеван Лилић, *Полазне основе технолошке трансформације управног система*, Правни живот, бр. 1–2, 1991.
- Стеван Лилић, *Правна средства и нови Закон о управним споровима Србије*, Зборник радова у част проф. Наума Гриза, Правни факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2011.
- Стеван Лилић, *Савремене тенденције управне реформе*, зборник радова „Актуелна питања југословенског својинског, радног и управног законодавства“ (саветовање правника, Будва), Београд 1997.
- Stevan Lilić, *Strategija upravne reforme Srbije (u kontekstu evropskih integracija)*, zbornik radova „Razvoj javne uprave“, Vukovar 2011.
- Стеван Лилић, *Управна реформа и конституционална трансформација управе*, зборник радова „Актуелна питања југословенског законодавства“ (саветовање правника, Будва), Београд 1999.
- Стеван Лилић, *Управна ствар у светлу традиционалне доктрине и савременог законодавства*, Зборник Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву 2006.
- Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, 5. издање, Београд 2010.
- Стеван Лилић, *Утицај совјетске управне теорије на нашу теорију о држави и праву*, зборник радова „Правни капацитет Србије за европске интеграције“, Правни факултет, Београд 2006.
- Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан И. Марковић, *Управно право*, 2. издање, Београд 2006.
- Стратегија управне реформе у Црној Гори*, Подгорица јануар 2003.
- Светска банка, *Србија и Црна Гора – развој државне управе: стварање услова за ефективну економску и социјалну реформу*, Извештај број 28553-УУ, мај 2004.
- Темељи модерне демократије – Избор декларација и погледа о људским правима (1215–1989)*, Београд 1989.
- The Administrative Implications of Regional Economic Integration: The Case of the European Community*, ISAA, Bruxelles 1990.

- В. П. Т. Василенков (редактор), *Советское административное право*, Москва 1981.
- В. И. Лењин, *О држави*, предавање на Свердловљевом универзитету (11. јула 1919), Зборник радова: В. И. Лењин, Ј. В. Стаљин, *О социјалистичкој држави и совјетској демократији*, Институт Маркса-Енгелса-Лењина при ЦК СКП (б), Култура, Библиотека Марксизма-лењинизма, Београд 1946.
- Valentin Prisacuru, *Tratat de Drept administrativ Român*, Bucuresti 1993.
- Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava*, Zagreb 1983.
- Влада Србије, *Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012.*
- Влада Србије, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, октобар 2004.
- Владан Василијевић (уредник), *Правна држава*, Београд 1990.
- Владимир Водинелић, *Управни уговор – између прихватања и одбијања*, Правни живот, бр. 11–12, 1993.
- W. H. R. Wade: *Administrative Law*, Oxford 1986.
- W. Bradley, K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13th ed., London 2003.
- Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Washington D.C., 1955.
- Зоран Јелић, *Усправању за идентификацијом управне ствари*, Правни живот, бр. 9, 1996.
- Зоран Јелић, *Управна ствар као кључни институти управне процедуре*, зборник радова „Актуелна питања југословенског процесног законодавства“ (саветовање правника у Будви), Београд 1996.
- Зоран Јелић, *Законско дефинисање управне ствари*, Избор судске праксе, бр. 12, Београд 1997.
- Зоран Лончар, *Закон о државној управи*, Београд 2005.
- Зоран Р. Томић, *Опште управно право*, Београд 2009.
- Зоран Р. Томић, *Правна природа управних уговора*, Правни живот, бр. 11–12, 1993.
- Зоран Р. Томић, *Правно нејасноћећи управни акти*, Београд 1999.
- Зоран Р. Томић, *Приручник за полагање правосудној испити – Управно право*, Београд 2008.
- Зоран Р. Томић, *Решавање у управним стварима*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4, 1984.
- Зоран Р. Томић, *Управно право – управна контрола управе*, Београд 1989.
- Зоран Р. Томић, *Управно право*, Београд 1991.
- Зоран Р. Томић, *Управно право – систем*, 3. новелирано и проширено издање, Београд 1998.

- Зоран Р. Томић, *Управно право – систем*, 4. дотерано издање, Београд 2002.
- Зоран Р. Томић, *Уравни сѣор и управно судованье у савременој Србији*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 1/2007.
- Зорица Вукашиновић, Блаженка Стојановић, *Мојћносћ развоја савремене државне управе у Србији*, Правни живот, бр. 9, 2003.
- Željko Dupelj, Zlatan Turčić, *Komentar Zakona o орсет управном поступки*, Zagreb 2000.
- Жељко Шевић, Зорица Вукашиновић, *Реформа управе*, Правни живот, бр. 9, 1997.
- Жерар Тимсит, *Француски модел управе и његови недавни преображаји*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2, 1985.

*Лектор*  
Ирена Поповић

*Технички уредник*  
Зоран Грац

*Припрема и штампа*  
Досије студио, Београд

ISBN 978-86-7630-354-0

*Тираж*  
500

*Адреса редакције*  
Правни факултет, Центар за издаваштво,  
Београд, Булевар краља Александра 67  
факс/телефон: 3027-725, 3027-776  
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs  
веб-сајт: www. ius.bg.ac.rs

ЦИП – Каталогизација у публикацији

Народна библиотека Србије, Београд

342.92

ЛИЛИЋ, Стеван, 1948–

Res administrativa : (управна ствар) / Стеван Лилић. –  
Београд : Правни факултет Универзитета, Центар за издаваштво  
и информисање, 2012 (Београд : Досије студио). – 133 стр. ;  
24 см. – (Библиотека Монографије / Правни факултет, Београд)  
На спор. насл. стр.: Res administrativa : (administrative matter).  
– Тираж 500. – Напомене и библиографске референце уз текст. –  
Библиографија: стр. 125–133.

ISBN 978-86-7630-354-0

а) Управна ствар

COBISS.SR-ID 189047564

