

ПОЈАМ УПРАВНОГ АКТА У ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ПРАВНОЈ ТЕОРИЈИ

1. *Уводне напомене.* — Појмови обично означавају одређене реалне појаве у спољашњем свету. Међутим, развојем људског духа њихови предмети постају апстракције као производи људског мишљења а они сами попримају карактер теоријских концепција које изражавају сложену и противуречну друштвену и правну праксу. У том смислу, настанак идеје и самог појма управног акта резултат је друштвено-историјских и политичких процеса и потреба грађанског друштва на почетку XIX века. Јуридистички појам управног акта везан је за настанак правне државе (*l'etat de droit, Rechtsstaat*), те подвођење управне власти под правни поредак, а са циљем да се пружи и обезбеди адекватна заштита правним субјектима на терену јавног права и тиме утврде границе државно-управне интервенције. Тако, управни акт као елемент структуралног и функционалног уобличавања државноправног поретка на одређеном степену његовог развоја, постаје незаобилазан степен у стварању права тј. претварању закона у право.¹⁾

Појам и целокупна проблематика управног акта као једног од основних институција управног права заокупља не мали интерес опште и управно-правне теорије, позитивног права а посебно и управно-судске праксе. То произилази из чињенице да се управним актима регулишу бројни и веома разноврсни друштвени односи и то тако што се приписивањем права и обавеза уређује живот не малог броја припадника друштвене заједнице, на начин који је различит од поступања судова и судског акта.

Сад израз „управни акт” има различита значења, па с тим у вези постоје бројна гледишта и концепције управног акта, која су у основи детерминисана и различитим теоријско-методолошким схватањима самог феномена управе. Глобално, могу се разликовати два основна концепта управног акта: један, који под управним актом подразумева нормативни али и конкретни акт управе (француски) и други, који под управним актом схвата само решавање конкретних случајева (немачко-аустријски). Ове две школе садрже низ варијанти како на правно-теоријском, тако и позитивно-правном нивоу. Оне су извршиле, а нарочито ова друга, не мали утицај на теоријско и позитивно-правно уобличавање појма управног акта код нас.

¹⁾ Artur Kaufman, *Онтолошка структура права II*, Гледишта, бр. 5/1970, стр. 789.

Конструисањем дефиниције управног акта, било од стране теорије или позитивног права, долази до истицања одређених елемената, момената или обележја управног акта као државноправног феномена. Сви се они могу поделити у две основне групе. Једни су садржински и указују на карактер, место и улогу управног акта а други су формални који указују на особености његовог испољавања везаних за доносиоца, начин доношења и облик или форму управног акта. Мада су ови елементи међусобно повезани, приликом конструисања дефиниција управног акта присутно је њихово одвојено посматрање, као и то, да се неки елемент изолује и да се сматра битним и довољним за дефинисање управног акта. На тој основи и настају различита поимања управног акта. Тако је могуће разликовати материјалне дефиниције управног акта које истичу углавном садржинске моменте као и формалне дефиниције које већи значај дају формалним обележјима, узимајући ако не као битно онда сигурно као довољно оно што је споредно, третирајући у крајњој линији појавне облике као саму суштину овог феномена.

У нашој правној теорији концепција управног акта уобличавала се под утицајем француских а посебно немачких и аустријских правних писаца. У мноштву различитих али и сличних схватања појма управног акта могуће је разликовати класичну поделу на формалне, материјалне и формално-материјалне (мешовите) дефиниције управног акта.

2. *Формалне теорије о управном акту.* — Формални појам управног акта подређује се према органу који је донео овај правни акт, процедури у којој је акт донет, форми, тј. непосредном изгледу акта или пак неком другом обележју формалне природе. На основу тога, управни акт се одређује као правни акт донет у нарочитом поступку од стране државних органа или других са њима изједначених јавноправних субјеката који су позитивним прописима (уставом и законима) одређени као органи управе — управа у органском смислу или тачније као доносиоци управног акта. Дакле, акценат се ставља првенствено на формалне карактеристике, орган и поступак и тиме се у ствари, формализује његово правнофенолошко језгро односно његова суштинска материјална димензија.

Формални приступ у решавању проблема појма управног акта присутан је у нашој правној теорији код неколицине правних писаца.

Феодор Тарановски у свом општем учењу о праву и држави говори да се државна управа састоји из појединих управних аката (дозвола, забрана, надзор...), које непосредно врше поједини државни органи интервенишући у лични и друштвени живот грађана. Управни акт се тако, више схвата као активност, деловање а не као дело управе, а сама државна управа одређује у функционалном смислу. Међутим, аутор са правног аспекта управни или административни акт схвата као „правну радњу“ и назива је наредбом,²⁾ које све дели на једностране и двостране. Он даље сматра да се материјална квалификација управног акта, као акта којим се извршава закон,

²⁾ Феодор Тарановски, *Енциклопедија права*, Београд, 1923, стр. 522.

не може прихватити као правилна. Ово због тога, јер у целокупној управној области долази до спајања начела законитости и правног ограничења државне управе, с једне стране и начела целисходности са друге. Управне радње, с обзиром на њихову природу ставља у покрет баш начело целисходности. „Управа има посла са врло компликованим животним појавама”³⁾ и због тога за вршење управних послова треба државним органима оставити значајну слободу да сами изаберу онај начин делања „који би са гледишта целисходности најбоље одговарао сваком датом конкретном случају”.⁴⁾ На основу овога Тарановски ипак даје и материјални појам управног акта јер каже да управни акт с обзиром на све изнето „није просто извршење закона, него и акт слободне целисходне радње у законитим границама и с обзиром на управне циљеве, постављене законом.”⁵⁾ На основу тога, аутор закључује да управни акт који иначе стоји под законом, као додуше и целокупна управа, није само просто његово извршење нити пак она примена закона на поједини случај које врше судови већ да представља нешто компликованије. Од административних аката (наредби) он разликује правостваралачке акте (уредбе) које такође доносе управни органи.

Насупрот Тарановском који поред формалне квалификације управног акта уводи и материјалну један други теоретичар *Олег Мандић* појам управног акта третира чисто формално. По њему управни акт је „израз примене апстрактног правног правила на конкретан случај од стране управног органа”,⁶⁾ а то би обухватало не само решења већ и препоруке, инструкције, контролисање личне карте или возачке дозволе од стране милиционера итд. Иако ова формална дефиниција доста широко одређује појам управног акта, она под овим актима подразумева само конкретне правне акте органа управе а што представља општеприхваћено становиште југословенских аутора по питању појма и обележја управног акта. С друге стране, ова дефиниција је само уславно формалне природе јер она садржи једну значајну материјалну димензију, која указује на процес правног одлучивања при доношењу управног акта као процес конкретизације опште правне норме на сасвим одређен случај.

На основу изложеног стиче се утисак да узимањем у обзир само органа и поступка доношења управног акта као јединог критеријума за његово издвајање од осталих правних аката али и осталих аката материјалних, природних, идејних (мисаоних), зависно од терминологије појединих правних писаца, не може бити поуздан и до краја прецизан критеријум. Ово због тога јер се правна теорија не може зауставити пред формално-организационим појмом управног акта као пред неком дефинитивном формулом. Формална дефиниција отвара даље питање анализе појма и особина органа управе и управне процедуре. Исход ове анализе може бити двојак. По једном реше-

³⁾ Исто стр. 523.

⁴⁾ Исто

⁵⁾ На тај начин Тарановски даје материјалан појам управног акта прихватајући циљну концепцију немачке југиспуденције у теорији правних аката.

⁶⁾ Олег Мандић, *Држава и право II*, Загреб, 1958, стр. 82 — 84.

њу органи управе се одређују као органи који доносе управне акте а управни поступак као поступак њиховог издавања. Овај пут је, с једне стране, „*circulus viciosus*” јер њиме не сазнајемо ништа ново одн. што је то управни акт, а с друге стране, он са аспекта материјалног појма управног акта даје нетачан одговор, с обзиром да су управни акти само једна врста аката које доносе управни органи. Друго решење органе управе и управни поступак одређује као органе и и поступак који су као такви позитивним правом предвиђени. Ово решење може задовољити само догматски и позитивистички дух. Ови теоретичари у одређивању појма управног акта стају тамо где треба тек почети јер не истражују вољу законодавца и суштинска обележја државноправних функција.

У крајњој консеквенци формалног приступа крије се став о апсолутној слободи законодавца од чије воље зависе позитивноправна решења, а која ови аутори доживљавају као готове, једном дате и неприкосновене истине које не само да не треба мењати већ ни истражити стварне узроке и мотиве. Главни аргумент формалног приступа је у томе што је материјални критеријум немоћан када постоје правни акти исте садржине а у надлежности различитих врста државних органа. При томе се превиђа да оваква појава представља изузетак и да постоје посебни правно-политички разлози, који се опет не испитују, а који нагоне законодавца да доношење извесних правних аката поверавају оним државним органима који нису иначе редовно надлежни за њихово доношење. С друге стране, сама та чињеница да сви акти које доносе законодавни одн. судски органи не представљају законодавне одн. судске акте (у материјалном смислу) већ да извесни акти законодавних одн. судских органа имају карактер управног акта (у материјалном смислу), јасно указује да формално-организационо гледиште о појму управног акта не одговара стварности и то како у страном, тако још више у нашем позитивном праву и судској пракси. Све ће то утицати да се правни теоретичари, хтели то или не, упусте у материјално разграничење државноправних функција, а преко тога у садржинско разликовање пре свега судских и управних аката, те стварање материјалног појма управног акта.

3. *Материјалне теорије о управном акту.* — Материјални појам управног акта произилази из другачијег приступа у изучавању проблема управе тј. посматрањем управе у функционалном смислу, као скупа одређених државних активности којима се остварују њени задаци и послови. Изучавању феномена управе као државне функције могуће је приступити са формалне или пак материјалне стране, зависно од тога да ли је акценат стављен на спољашња (формална) или унутрашња, садржинска (материјална) обележја државних активности.⁷⁾ Тако је могуће разликовати формални и материјални појам управе у функционалном смислу.

⁷⁾ Уп. Павле Димитријевић — Ратко Марковић, *Управно право I*, Београд, 1986, стр. 20 — 68.

Материјални појам управног акта настаје, као што ћемо видети, у оквиру материјалног појма управе у функционалном смислу тј. на основу резултата истраживања унутрашњих карактеристика управне функције.

У једном делу савремене теорије правних аката износи се став да формални појам устава, закона, уговора, управног, судског или којег другог правног акта не може изразити сву сложеност и целовитост сваког правног акта, као посебног правног феномена, који заједно са другим правним феноменима (правна норма, правни субјект, правни објект итд.) припадају праву као једној изванредно сложеној творевини.⁸⁾ „Из формалног појма правних аката се не види зашто се доношење извесних аката поверава једним а не другим државним органима, који су разлози прописивања нарочите процедуре за стварање различитих врста правних аката и најзад, чиме је опредељена посебност правних режима појединих врста правних аката”.⁹⁾ У сваком од ових случајева воља законодавца није слободна већ је одређена рационалним разлозима који пристичу не из форме правног акта, већ из његове садржине одн. из природе и карактера функције чији су они манифестациони облик. Тако, многи правни теоретичари поред формалног дају и материјални или пак само материјални појам управног акта уз многе специфичности и разлике у нијансама. По њима формални критеријум је недовољан за одређивање појма управног акта, с обзиром да, с једне стране, има случајева када органи који немају карактер органа управе доносе управне акте (нпр. скупштине и њихова извршна тела, судови и др. правосудни органи) а, с друге стране, сви акти органа јавне управе нису управни акти. Зато је нужно применити материјални критеријум који узима у обзир унутрашњу правну природу управних аката а не гледати само спољна формална обележја акта у питању.

У нашој правној теорији учење о могућности и неопходности материјалног разграничења државноправних функција прихваћено је од бројних правних теоретичара. Такав полазни опште-теоријски став определиће материјално одређивање садржине управне функције и даље, материјални појам управног акта као једног од правних облика управне делатности. Један од таквих је Слободан Јовановић.¹⁰⁾ Он сматра да се законодавство и управа не разликују као „издавање заповести и њихово извршење” већ „као овлашћење за издавање заповести и њихово издавање”,¹¹⁾ јер закон само ставља у надлежност управним властима издавање извесних заповести а овлашћење тј. дужност издавања заповести и њихово извршавање су две различите ствари. Заповести управних власти остварују лица на која се те за-

⁸⁾ Стеван Врчац, *Упоришта „марксистичког јуснатурализма” I*, Марксистичка мисао, бр. 1/1987, Београд, стр. 9.

⁹⁾ Будимир Кошуткић, *Судска пресуда као извор права*, Београд, 1973, стр. 88.

¹⁰⁾ С. Јовановић је прихватио учење П. Лабанла о критеријумима за материјално разграничење државних функција. Уп. Б. Кошуткић, *нав. дело*, стр. 90 и Милаш Петровић, *Правна везаност и оцена неопходности државних власти и органа*, Београд, 1981, стр. 50.

¹¹⁾ Слободан Јовановић, *Држава I*, Београд, 1936, стр. 418.

повести односе (управни органи или обични грађани) а путем материјалних аката. На основу тога Јовановић закључује да управна функција није извршена функција (у материјалном смислу) али се тако може назвати јер „правну радњу државне власти доводи до крајње тачке, иза које нема више места ни за какве правне већ само материјалне радње”.¹²⁾

Управна функција се у погледу своје садржине састоји у доношењу управних аката (издавању наредби тј. једностраних управних аката и закључивању уговора тј. двостраних аката управне власти) и у вршењу техничких послова и материјалних радњи.¹³⁾ Управни акт је по аутору, само појединачни правни акт којим се ствара субјективна правна ситуација. Он представља изјаву воље „којом се у садашњости ствара један правни однос било између виших или нижих управних органа, било између управних органа и појединаца, — однос из кога проистичу права односно дужности, било за управне органе било за појединце”.¹⁴⁾ На основу изложеног следи да се под управним актима подразумевају и интерни акти органа управе (службене наредбе)¹⁵⁾ Аутор иначе све управне акте дели на наредбе (једностране управне акте) и уговоре (двостране), а ове последње на приватно-правне и јавно-правне, убрајајући у ове и уговоре које управа може закључити са страним државама. Уговору, као једној од правних форми управне делатности (поред наредбе и уредбе), управна власт прибегава онда када своју функцију не може остварити путем других аката.¹⁶⁾ Наредбе као типични управни акти могу по својој садржини представљати заповести, забране, допуштења и овлашћења. У сваком случају реч је о једностраном правном акту управне власти којим се ауторитативно ствара обавеза или право било појединцима било својим органима.¹⁷⁾

Борбе Тасић такође полази од могућности материјалног разграничења државних функција. Међутим, полазећи од Л. Дигија (L. Duguit) и Х. Келзена (H. Kelsen) он одбацује циљ (културни или социјални) као правни критеријум по коме се може вршити класификација државних (правних) аката одн. државних (правних) функција

¹²⁾ Исто, стр. 419.

¹³⁾ Исто, стр. 444.

¹⁴⁾ Исто, стр. 434.

¹⁵⁾ Наредбе (једностране управне акте), с обзиром на њихов однос према закону, аутор дели на „обичне“ (које управна власт издаје поданицима и којима она може уређивати само оно што закон прописује) и „службене“ (које издаје својим чиновницима а којима се може наређивати све што закон забрањује). Исто, стр. 438.

¹⁶⁾ Данило Данић, *О административном уговору*, Споменица Маурсеићу I Београд, 1934.

¹⁷⁾ Насупрот С. Јовановићу Евгеније Спекторски појам наредбе одређује уже. По њему, то су само „акти преко којих административни органи ступају у званични додир са становништвом” а не и интерни акти, које у виду наређења и упутстава претпостављени издају потчињеним органима. По Спекторском управна се функција и врши преко уредби и наредби, где ови први представљају правне прописе управне власти и деле се, према Лоренцу фон Штајну, на извршне, уредбе у правом смислу и ванредне уредбе. Евгеније Спекторски, *Држава и њен живот*, Београд, 19—, стр. 164 и 171.

ја јер правни акти „служе социјалним и културним циљевима само као једна целина у којој се један акт не може одвојити од другог и да се следствено не могу делити по циљевима. Циљ према томе спада у једну другу област изучавања, наиме социолошку”.¹⁸⁾ Заснивајући своје ставове на савременим достигнућима правне теорије онога времена Тасић заступа тезу да постоје оправдани разлози за поделу аката по материјалним моментима а то је њихова „функционална вредност” у праву, која одређује и њихов правни режим.¹⁹⁾ Формални моменти (орган тј. ауторитет који их је издао и процедура) утичу на хијерархију аката али они нису апсолутно важни јер се на основу њих не могу објаснити сви акти и поготову судски и административни. Аутор такође сматра да се између законодавне и административне функције не може наћи никаква стварна разлика у објекту јер све што раде закони раде и административни акти. Разлика међу њима је само у томе што законодавац то ради помоћу правила а администратор помоћу индивидуалних аката.²⁰⁾ Дакле, законима се стварају опште и безличне а административним актима индивидуалне правне ситуације.²¹⁾

По Тасићу административни акт је један једностранни акт (што значи да се њиме ствара неједнак положај страна у правним односима) у којем се крије један општи интерес у овој или оној мери а што је „главно” за све једностране акте.²²⁾ Даље, то је индивидуална конкретна одлука о одређеним лицима и одређеним ситуацијама,²³⁾ којом се од стране административног органа извршава, примењује, конкретизује или још боље, врши једно развијање и — или стварање права и дужности.²⁴⁾ Од административног акта могуће је разликовати судски акт у материјалном погледу, иако има писаца који поричу такву разлику. Судски акт је „правни акт корекције једног незаконитог акта” мада „има случајева када се он ограничава само на констатацију, али то је минимум који може садржати један судски акт”.²⁵⁾ Оно што чини спецификум судског акта и што га одваја од административног акта је чињеница да је судски акт „корекција противправних аката”. Он се састоји из два акта (акт констатације и акт одлуке) који имају „подједнаку улогу” чинећи једну „нераздвојну и рационалну целину”.

Још један наш правни теоретичар је био под великим утицајем француске а посебно Дигијеве правне мисли и његовог материјалног концепта управног акта. Никола Стјепановић полази од разлике која се прави у теорији између аката управе и управних аката.

18) Борђе Тасић, *Један покушај поделе државних функција у формалном и материјалном смислу*, Избор расправа и чланака из теорије права, САНУ, Београд, 1984, стр. 27.

19) О функционалној вредности аката R. Bonnard, *Precis élémentaire de droit public*, Paris, 1925, стр. 49.

20) Б. Тасић, *нав. дело* стр. 85.

21) Б. Тасић, *Увод у правне науке*, Београд, 1933, стр. 269.

22) Б. Тасић, *Један покушај поделе . . .*, *нав. дело*, стр. 43.

23) Б. Тасић, *Увод у правне науке*, Београд, 1938, стр. 64.

24) Б. Тасић, *Један покушај поделе . . .*, *нав. дело*, стр. 63 и 65.

25) *Исто*, стр. 64.

Под актима управе подразумева све акте које органи управе доносе, без обзира да ли су: правни — (а. нормативни или акти општег карактера који су по својој садржини акти правила, — б. индивидуални или конкретни који су по својој садржини субјективни акти и — ц. акти услови) или пак материјални акти. Аутор, такође прави разлику између „општег појма управног акта” који може бити (субјективни акт, ако услова и материјални акт)²⁶⁾ и ужег појма; појма управног акта управе који представља управни акт у техничком смислу или решење. Овај последњи он дефинише као „правни акт управе којим се на ауторитативан начин решава један конкретан случај”²⁷⁾ и при томе наглашава његова три момента: 1) да је то правни акт управе, 2) да је то акт власти и 3) да је то конкретан акт управе, што значи да се он односи на одређено лице или ствар или на одређен (или бар обрадив) број лица или ствари.²⁸⁾ Одређујући и појам судског акта у материјалном смислу, које се од других правних аката разликује специфичношћу свог објекта, а то је елиминисање распре, спора из правног поретка,²⁹⁾ Стјепановић указује на сличност судске пресуде и управног акта са аспекта примене правног правила одн. „и један и други правни акт казују што је у конкретном случају право”.³⁰⁾ Управни акт има улогу посредника између норме и њеног извршења собиром да се правна правила често не могу извршити непосредно па се зато пре њиховог извршења доноси управни акт којим се утврђује да је у конкретном случају наступио разлог за примену норми. Та посредничка позиција управног акта у структури правног поретка „омогућује правну заштиту у вези са радом управе”.³¹⁾

Једну особену концепцију судског и управног акта у материјалном смислу у нашој правној литератури изградио је *Радомир Лукић*. Полазећи од тога да се сваки правни акт може одредити сходно својој форми и материји он разликује управни акт у формалном и материјалном смислу. У формалном смислу управни акт је сваки акт који доноси државни орган који се назива управним органом, по утврђеном поступку, без обзира на то каква му је садржина тј. какве се норме њиме стварају (опште или појединачне).³²⁾ Управни акти су редовно стављани у надлежност управним органима. Међутим, дешава се да ове акте доносе и законодавни или пак судски органи, па су онда такви акти управни не у формалном већ само у материјалном смислу.

Управни акт у материјалном смислу је акт који има специфичну садржину којом се он разликује од других правних аката. Та

²⁶⁾ Уп. Драган Милков, *Појам управног акта*, докторска дисертација (необјављена), Нови Сад, 1983, стр. 81.

²⁷⁾ Никола Стјепановић, *Управно право у СФРЈ II*, Београд, 1973, стр. 6.

²⁸⁾ Н. Стјепановић, *Управно право ФНРЈ*, Београд, 1958, стр. 486.

²⁹⁾ Б. Кошуткић, *нав. дело*, стр. 93.

³⁰⁾ Н. Стјепановић, *Управно право ФНРЈ, нав. дело*, стр. 486.

³¹⁾ Исто.

³²⁾ Уп. Радомир Лукић, *Теорија државе и права II* Београд, 1954, стр. 122. и *Увод у право*, Београд, 1961, стр. 235. Слично схватање имају Боривоје Пушић, *Увод у правне науке*, Београд, 1978, стр. 270 и Момчило Димитријевић, *Увод у право*, Београд, 1987, стр. 170.

садржина је специфична за управу (у функционалном смислу) одн. управа је и створена а и организована тако да би доносила управне акте у материјалном смислу.³³⁾ Тако, управни акт у материјалном смислу произилази из природе управне функције тј. места и улоге органа управе у државноправној структури. Управни акт садржи једну „специфичну врсту појединачних норми”, различиту од норми садржаних у другим појединачним правним актима. По аутору, мора се поћи од нормативног (унутрашњег) елемента управног акта одн. испитати природа (карактер и функција) норме која чини садржину управног акта ако се жели са правног гледишта одредити материјални појам управног акта. То даље значи, испитивање „односа између појединачне норме, која се ствара и судским и управним актом, и опште правне норме, извода права”.³⁴⁾

Полазећи од такве методолошке позиције он констатује да „управни акт садржи такве појединачне норме које представљају неопходан саставни део у процесу остваривања општих норми, које разрађују и конкретизују диспозиције садржане у општој норми, диспозиције које су саме по себи недовољно конкретне и одређене да би се субјекти могли понашати по њима без ове појединачне норме. Ово важи утолико пре за такве опште норме које дају управном органу дискрециона овлашћења...”.³⁵⁾ Циљ појединачне управно-правне норме је да омогући правним субјектима којима је диспозиција опште правне норме упућена да се по тој диспозицији конкретно и понашају. Смисао управног акта је тако конкретизација и дoстваривање диспозиције не малог броја општих норми и то не путем санкција (као код судског акта) већ конкретних „нових” диспозиција, чиме управни акт постаје неопходан сегмент правног поретка „јер без њега логички није могуће остварити право до краја”.³⁶⁾ За разлику од управног, судски акт није логички неопходан јер представља само допуну, услед несавршености права. Према томе, иако су управни и судски акти појединачни правни акти разлику је међу њима могуће утврдити анализом њихове нормативне садржине (појединачне управне и судске норме) при чему се долази до закључка да су судски акти санкције а управни, акти диспозиције.

На основу овако одређене суштине управног акта, аутор закључује да је „у материјалном смислу управни акт онај појединачни акт који одређује диспозицију”.³⁷⁾ Међутим, како и акти приватних лица (правни посао) садрже конкретну диспозицију (било да су праве или допунске диспозитивне норме) то се управни акти од њих разликују по томе што управно-правне норме обавезују адресате и против њихове воље. Управни акти су једностранни принудни правни акти и као такви они су специфични за управу те их зато и по једностранности и ауторитативности можемо од других правних аката разликовати.

³³⁾ Р. Лукић, *Увод...*, нав. дело, стр. 235.

³⁴⁾ Р. Лукић, *Теорија...*, нав. дело, стр. 125.

³⁵⁾ *Исто*, стр. 126.

³⁶⁾ *Исто*, стр. 127.

³⁷⁾ Р. Лукић, *Увод...*, нав. дело, стр. 235.

У савременој југословенској правној теорији материјални појам управног акта даје и *Павле Димитријевић*, који такође испитује нормативну садржину управног акта и на тој основи даје позитивну и материјалну дефиницију управног акта. Управни акт је „конкретан акт којим овлашћени јавни орган у вршењу управне делатности (тј. у управним стварима и у вршењу послова јавне службе) примењујући правне прописе ауторитативно утиче на правне ситуације грађана”.³⁸⁾ Већина ових аката доноси се по правилима општег и посебног, специјалног управног поступка. Битна обележја управног акта која чине коонститутивне елементе за његову дефиницију су: а) заснованост на закону, б) конкретност, ц) ауторитативност и извршност, д) правно дејство и е) особени карактер правила која садржи. На основу тога управни акт је „акт којим се на основу закона решава о правима, обавезама и правним интересима одређеног лица у конкретној ситуацији која има карактер „управне ствари”.³⁹⁾ Аутор појам управне ствари одређује на позитивно-материјалан начин полазећи од карактера нормативног елемента управног акта (слично као и Р. Лукић). Карактеристика управне ствари је у томе што се „акти доносе у вршењу делатности која се не појављује као окончанање спорних ситуација него као активност која се изражава у „прецизирању диспозиција” за понашање појединаца.⁴⁰⁾ Дакле, суштинско решавање проблема појма управног акта почива на утврђивању природе саме управне функције.

У једној новијој дефиницији аутор истиче да се извршни акт (који је историјски касније назван управни или административни акт) јавља као „спољашна манифестација егзекутиве (управе) и садржи правило понашања за одређеног субјекта (одређује његову субјективну правну ситуацију, његова права и дужности) утврђено на једностран начин (од стране овлашћеног државног органа) без кога он не би знао како треба да се понаша да би његово понашање било у складу са законом”.⁴¹⁾

Полазећи од методолошких позиција П. Димитријевића *Стеван Илић* сматра неопходним претходно „екстерно” диференцирање управне од судске функције што би омогућило „идентификацију специфичних садржинских компонената управне функције” и тиме њено „интерно” диференцирање од других активности (послова и задатака) које вршиоци управе могу да обављају.⁴²⁾ На основу тога, управна се функција манифестује као „ауторитативно прецизирање примарне диспозиције у појединачном случају издавањем управних аката, односно као примена материјалних аката принуде или ограничења вршењем управних радњи”.⁴³⁾ Према томе, управна функција има своја два формална облика, облик управног акта — када се

³⁸⁾ П. Димитријевић, *Правоснажност управних аката*, Београд, 1963, стр. 23.

³⁹⁾ П. Димитријевић, *Елементи управног права*, Београд, 1980, стр. 93.

⁴⁰⁾ П. Димитријевић, *Правоснажност . . . , нав. дело*, стр. 23.

⁴¹⁾ П. Димитријевић — Р. Марковић, *нав. дело*, стр. 24.

⁴²⁾ Стеван Илић, *Органски појам управе*, *Анали Правног факултета*, бр. 1 — 4/1983, Београд, стр. 491.

⁴³⁾ *Исто*, стр. 490.

ауторитативност испољава у нормативном виду, и облик управне радње — када се ауторитативност испољава у реалном виду. Управни акт, тако представља формално-нормативну манифестацију „вршења ауторитативне активности државе у појединачном случају, где се елемент ауторитативности испољава при прецизирању примарне диспозиције. Управни акт се јавља као формална манифестација „јаче воље“ од које у појединачном случају потиче заповест тачно одређеном субјекту како у тачно одређеној ситуацији има да се понаша”.⁴⁴⁾

Милан Петровић полази од схватања класичне теорије управног акта по којој је одређивање појма управног акта од изузетног значаја због „домашаја судске заштите“ у управном и управно-судском поступку, с једне стране, и с друге стране, од реалног стања да појам управног акта представља један „сложен и замршен проблем“ како у страном, тако још више у нашем праву, правној науци и судској пракси, где „ни издалека није начисто са тим, шта управни акт заправо јесте”.⁴⁵⁾ Да се појам управног акта не би одређивао на дискрециони начин треба поћи од позитивно-правних текстова (Устава СФРЈ и др. одговарајућих закона) из којих следи да је управни акт пре свега „појединачан јавноправни акт”. Како и судски акт припада горњој категорији аката дата квалификација иако значајна у функцији дистинкције управних од других аката — приватноправних, општинских или нормативних и неправних, није и довољно прецизна. Зато је потребно разграничити управне од судских аката и то на материјалан (садржински) начин а то значи ући у сложену и тешку проблематику повлачења граница између управних и судских ствари. На појму управне ствари лежи и значајнији део проблема појма управног акта. Према томе, управни акт као „појединачан јавноправни акт” представља акт „донет у управној ствари” при чему основ за одређење саме управне ствари представља материјална функција управе.⁴⁶⁾

Дефиницију управног акта у материјалном смислу даје и Драган Милков. Он као битна обележја управног акта наводи: конкретност, ауторитативност, извршност, непосредно правно дејство, заснованост на закону, доношење у управним стварима и доносиоца. Међутим, одмах додаје да се нека од ових обележја могу изоставити јер се нека од њих претпостављају (нпр. законитост) или се могу одредити на основу других обележја (нпр. „извршност” управног акта аутоматски произилази на основу испуњења свих осталих обележја а што се тиче „доносиоца”, оно се као битно обележје према позитивном праву и управној и судској пракси не мора уносити у дефиницију јер није увек нужно за отредељење управног акта па се, по мишљењу аутора, „исти циљ постиже обележјем ауторитативности”). Изостављањем наведених обележја, појам управног акта ништа не губи јер су преостала обележја сасвим довољна за прецизно материјално разграничење управног од свих других аката. На основу изнетог Милков даје „скраћену дефиницију” управног акта као конкретног, ауторитативног пра-

⁴⁴⁾ С. Лилић, *Однос управе и грађана*, док. дисертација (необјављена), Београд, 1981, стр. 102.

⁴⁵⁾ М. Петровић, *нав. дело*, стр. 133.

⁴⁶⁾ *Исто*, стр. 137.

вног акта донетог у управној ствари.⁴⁷⁾ Сам појам управне ствари је одређен на позитиван и материјалан начин као „појединачна ствар у којој из правних прописа произилази потреба да се правило понашања прецизира примарном диспозицијом на ауторитативан начин”.⁴⁸⁾

Од млађих југословенских писаца треба навести и став *Зорана Томића* који иако проблематику управног акта посматра у склопу његове управне контроле веома јасно излаже појам и супстанцијалне особине управног акта. Он најпре издваја следеће особине управног акта: 1. да је то правни акт, са својством непосредно решавајућег карактера, 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 и 6. да уређује управну ствар.⁴⁹⁾ При том одбацује формално-органички приступ у дефинисању управног акта сматрајући да њега треба одредити искључиво са садржинске стране, собзиром да сваки правни акт управе није и управни акт већ је то „само онај правни појединачни ауторитативни акт донет у управној ствари”.⁵⁰⁾ Тако, обележја самог издаваоца управног акта не утиче на његово појмовно одређење. На основу тога, Томић прецизније одређује управни акт не отступајући битно од својих претходника. Реч је о „ауторитативном правном акту којим се индивидуализује општенормативно правило у појединачној ванспорној ситуацији, чиме се директно утиче на правни положај грађана и организација. Дакле, односним актом се одлучује са позиције државне власти на основу прописа и њиховом применом — о правима, обавезама и правним интересима појединаца и организација, у конкретним ванспорним случајевима”.⁵¹⁾

На крају треба рећи да материјалне теорије о управном акту дају критеријум за садржинско разграничење управног и судског али и управног и сваког другог акта (правног и материјалног). Међутим, тај критеријум па и сам појам управног акта у материјалном смислу се различито одређује. Иако се полази од тога да је формални приступ исувише широк, те зато непрецизан па и недовољан за целовито сагледавање природе управног акта, ако је то уопште могуће учинити кроз једну дефиницију, резултати до којих долазе материјалне теорије су различити. То има и различите практичне последице јер се обим правних аката који се сматрају управним, проширује или сужава. Та „флексибилност” материјалног појма управног акта је и његова најслабија практична страна на коју указују присталице формалног концепта.⁵²⁾ Тако, неке материјалне теорије чине сличну „грешку” преопширности као и критикована формална схватања.

Анализа материјалних теорија управног акта указује на различитост приступа одн. извесну различитост у схватању његових мате-

⁴⁷⁾ Д. Милков, *нав. дело*, стр. 202.

⁴⁸⁾ *Исто*, стр. 195 и Д. Милков, *Управна ствар*, Анали Правног факултета, бр. 5/1986, Београд, стр. 502.

⁴⁹⁾ Зоран Томић, *Управно право*, Београд, 1990, стр. 202.

⁵⁰⁾ *Исто*, стр. 204.

⁵¹⁾ *Исто*.

⁵²⁾ Уп. Иво Крбек, *Судски акт у материјалном смислу*, Анали Правног факултета, бр. 4/1955, Београд, стр. 394.

ријалних обележја, која се третирају као искључива и суштинска за управни акт. Таква есенцијалистичка позиција појединих аутора такође трпи критику јер свака научна ригорозност и доследност има ограничен домет своје позитивне вредности тј. како то показује богато правно-теоријско искуство, једног тренутка прераста у своју супротност — недоследност.

У сваком случају, материјални појам управног акта као правног акта се мора утемељити на његовој „типичној садржини”, а то је правна норма и то „типична” коју управни акт садржи. Управни акт се посматра као правно-нормативни изражајни облик управне делатности. Анализа ове „типичне” садржине управног акта у средиште паже ставља суштину (*raison d'être*) управне функције и тако открива нормативно-функционална својства управног акта. Нормативна садржина управног акта се састоји у прецизираној примарној диспозицији. Иако се овим схватањима не може много приговорити остаје чињеница да постоје управни акти који садрже не само диспозицију већ и санкцију која је иначе типична за садржину судског а не управног акта.

4. *Мешовите теорије о управном акту.* — Неоспорна је чињеница да се управни акт може посматрати искључиво са формалне (анализа порекла одлуке одн. аутора — особина издаваоца и процедуре — садржине операције) или пак са материјалне стране (структурална и садржинска анализа акта и анализа дејства, ефеката управног акта), те на тој основи изграђивати бројне теоријске конструкције. Међутим, могуће је и комбиновати, интегрисати и формална и материјална обележја и на тој основи изграђивати појам управног акта. Наравно степен комбиновања може бити више или мање успешан, те мешовите дефиниције (формално-материјалне одн. материјално-формалне, зависно од степена наглашености појединих елемената) у већој или мањој мери одражавати целину управног акта као правног феномена. Према томе, мешовите теорије узимају у обзир формалне и материјалне моменте па управни акт постоји тек пошто су ови услови, иначе различите природе, испуњени. Мешовите концепције треба разликовати од схватања оних аутора који истичу и формални и материјални појам управног акта па поред дефиниције управног акта у формалном смислу дају посебно и дефиницију управног акта у материјалном смислу. У нашој правној теорији бројне мешовите дефиниције појма управног акта настале су углавном под утицајем богате немачке и аустријске теорије управног акта као и под утицајем нашег позитивног права.⁵³⁾

Један од предратних теоретичара управног права *Лаза Костић* даје општу дефиницију управног акта као правног акта „управне власти којим она ауторитативно регулише један конкретан случај”.⁵⁴⁾

⁵³⁾ Уп. Закон о општем управном поступку („Службени лист СФРЈ”, бр. 47/1986), чл. 202 — 219 и чл. 220 — 222, а нарочито Закон о управним споровима („Службени лист СФРЈ”, бр. 4/1977), чл. 6.

⁵⁴⁾ Лаза Костић, *Административно право Краљевине Југославије II*, Београд, 1936, стр. 49.

Аутор посебно наводи елементе ове дефиниције и то: а) управни акт значи радњу, посао (изјаву воље) управног органа, б) то је правни акт одн. доноси се према утврђеним прописима и производи правне последице, ц) то је акт управне власти а не било ког органа управе чиме из оквира управног акта *stricto sensu* излазе управни акти законодавне власти (буџет, признање година службе итд.) и судске власти, д) ауторитативност одн. једностраност, е) да се њиме регулише један конкретан случај при чему се конкретност везује за „реалан чин“, радњу (по чему се битно разликује од уредбе), а не и за број лица на које се он може односити па је тако управни акт конкретан и када је индивидуалан тј. када се односи на више неименованих лица (нпр. опште или полицијске наредбе — одредбе или наредбе општег значаја или одлуке опште природе и сл.).

Један од еминентних теоретичара југословенске управно-правне науке *Иво Крбек* полази од тога да велики део правне теорије улаже напор да повуче материјално-функционалну разлику између управе и судства и на тој основи разграничи управни од судског акта према њиховој „унутрашњој природи“. По њему, таква разлика могла би да постоји само под условом да правна норма има за управу принципијелно другачији значај него за суд⁵⁵⁾ одн. када правила на подручју управе не би имала значај објективне опште обавезне норме већ значај директиве, инструкције интерно-полицијског карактера (полицијско-апсолутистичка држава) или пак само значај ограничења, забране за принципијелно слободно управно деловање.⁵⁶⁾ Међутим, у правној држави правна норма постаје темељ не само судског већ и управног деловања, те управа постаје истински извршилац закона и права тј. „у једнаком смислу као судство извршна власт“.⁵⁷⁾ На тој основи и нема есенцијалних разлика између управе, која делује по строгом начелу законитости и судства већ су разлике само формално-организационе природе.

Међутим, Крбек признаје могућност материјалног разграничења правних аката у оквиру исте државноправне функције јер сматра могућим разликовање наредбе (пропис управе) од управног акта према њиховој садржини, с обзиром да се наредбом прописују генерално и апстрактно правило за неодређен број случајева а управним актом се одлучује о конкретном случају.⁵⁸⁾

Иначе, Крбек, критикујући бројне и различите материјалне концепције управног акта као више или мање произвољне формулације које тиме не само што доводе у питање вредност ове значајне правне институције већ и не успевају да открију основ и посебност његовог правног режима, теоријски фундира и изводи једну мешовиту дефиницију појма управног акта у правно-техничком смислу. Мада аутор указује на појам управног акта и у ширем, формалном

⁵⁵⁾ Иво Крбек, *Управно право ФНРЈ I*, Београд, 1955, стр. 85.

⁵⁶⁾ Исто.

⁵⁷⁾ Исто.

⁵⁸⁾ Исто, стр. 88.

⁵⁹⁾ И. Крбек, *Управно право ФНРЈ II*, Београд, 1957, стр. 184.

смислу „који обухвата најразнородније врсте управних аката, с главном заједничком карактеристичком, да их доноси орган управе“;⁶⁰⁾ он наглашава његове слабе теоријске и практичне стране и даје предност појму управног акта у ужем специфичном смислу. Њега карактеришу три есенцијална елемента: конкретност (непосредно и конкретно регулисање правних односа), ауторитативност (једнострано и иступање — као власти) и правно деловање или ефекат (управним актом се утврђују, стварају, модифицирају или укидају права и обавезе тј. правни односи)⁶¹⁾. На основу ових елемената Крбек даје описну и претежно материјалну дефиницију управног акта, с обзиром да је доносилац покривен ауторитативношћу, као „ауторитативно одлучење (донсилац се може одредити на различите начине) ради изазивања непосредног правног ефекта у правима и дужностима физичких и колективних лица за конкретни случај на подручју управне дјелатности“.⁶²⁾

Славољуб Поповић такође даје мешовиту (материјално-формалну) дефиницију управног акта као „изјаве воље државног органа, или организације удруженог рада и друге организације која врши јавна овлашћења у законом предвиђеним случајевима, којим се на једностран начин примењује у конкретном случају управни пропис у циљу изазивања непосредног правног дејства у правима и обавезама појединаца или правних лица“.⁶³⁾ Из ове дефиниције аутор изводи следеће елементе: а) једнострана изјава воље државног органа или организације која врши јавна овлашћења у законом предвиђеним случајевима (донсилац — органски критеријум), б) ауторитативно одлучивање у појединим управним стварима, ц) конкретност, д) правно дејство и е) индивидуалност. Поповић у елементе управног акта убраја и управну ствар схватајући је као појединачну, конкретну ствар (предмет) која се решава управним актом у управном поступку.⁶⁴⁾

Као и његови предходници и Иво Борковић упоредо износи битне материјалне и формалне (органске) елементе када појмовно уобличава управни акт својом теоријском дефиницијом мешовитог карактера. Он најпре истиче „битне карактеристике“ теоријског појма управног акта (а. ауторитативност и једностраност б. конкретност, ц. правно деловање и д. правна везаност — начело законитости) на основу којих изводи дефиницију управног акта „као правног акта којим се у случајевима предвиђеној у правној норми, од стране др-

⁶⁰⁾ И. Крбек, *Управни акт*, ЈАЗУ, Загреб, 1957, стр. 6.

⁶¹⁾ *Исто*, стр. 7.

⁶²⁾ *Исто*, стр. 16. Управни акт је „дјело органа државне управе односно његова службена лица, ауторитативно донесен да би изазвао правни ефекат за конкретни случај на подручју управне дјелатности“. И. Крбек, *Основи управног права ФНРЈ*, ЈАЗУ, Загреб, 1950, стр. 378.

⁶³⁾ Славољуб Поповић, *Управно право*, општи део, Београд, 1989, стр. 408.

⁶⁴⁾ *Исто*, стр. 491. Под карактеристикама управне ствари аутор сматра ствари из материја регулисане управно-правним прописима које примењују у вршењу управне дјелатности државни органи и организације и заједнице у вршењу јавних овлашћења када решавају о правима, обавезама или правним интересима појединаца, правних лица или др. стране.

жавних органа или самоуправних организација или заједница које врше јавна овлашћења, на ауторитативан и једностран начин одлучује о правима и обавезама појединих субјеката у поједетној управној ствари”.⁶⁵⁾ За разлику од С. Поповића Борковић сам израз „управна ствар” не изоставља из своје дефиниције управног акта али га зато не помиње када говори о битним карактеристикама. Исти је случај и са доносиоцем управног акта. Стиче се утисак да је неподударност битних обележја (елемената, карактеристика и сл.) управног акта и на основу њих изведених дефиниција, или обрнуто, честа појава код правних писаца, као и да се ослањањем само на битне елементе управног акта (ауторитативност, конкретност, правно дејство, законитост) не може постићи поуздано разграничење управног од других правних аката, посебно судског који садржи та иста обележја.

Велимир Иванчевић полазећи од савремене тенденције у теорији управног акта посебно у Немачкој (E. Forsthoff), да се појам управног акта може само описати а не и дефинисати, упоредо излаже карактеристике управног акта различите природе (формалне и материјалне) делећи их на битне (примарне, есенцијалне) и небитне (секундарне, акцесорне).⁶⁶⁾ Он свесно заобилази дефинисање управног акта, које би било иначе и сувише опширно, те сматра да је за стварање заокружене спознаје овог научног и практичног феномена који изазива многа контроверзна стајалишта,⁶⁷⁾ опортунитије разлучити битно од небитног. На основу изнетих теоријско-методолошких премиса аутор као битне карактеристике управног акта наводи и детаљно анализира: конкретност, ауторитативност, непосредне правне последице и доносиоца, чија је укупна функција да послужи као ваљан критеријум за разликовање управног од других правних аката и делатности. Излажући небитне карактеристике аутор разматра: значење и присутност воље доносиоца, извршност и правомоћност управног акта. Ова споредна обележја служе ближој идентификацији управног акта мада често изостају или су модификована зависно од одређеног правног система а унутар њега и у времену и простору.⁶⁸⁾ На основу исцрпне теоријске или и позитивноправне анализе формалних и материјалних, битних и небитних обележја управног акта Иванчевић нам даје уместо дефиниције једну целовиту правну и друштвену физиономију управног акта као једне од централних институција управног права.

Све изложене мешовите теорије о управном акту на различите начине комбинују формална и материјална обележја управног акта дајући једну јединствену (мешовиту) дефиницију која претендује да изрази суштину и форму, садржинско и формално, битно и небитно и тако пружи целовиту слику правног феномена у питању. Такви

⁶⁵⁾ Иво Борковић, *Управно право*, Загреб, 1987, стр. 292.

⁶⁶⁾ Велимир Иванчевић, *Институције управног права I*, Загреб, 1983, стр. 234.

⁶⁷⁾ Исто.

⁶⁸⁾ Исто.

покушаји код неких писаца више личе на дескрипцију појаве него на њену дефиницију имајући у виду изворни смисао и значење те речи. Понеке од њих личе пак на коментарисање већ датих законских (легалних) дефиниција но што су самостална и оригинална научна уобличавања и синтетисања.

Но без обзира на то како оне изгледају треба указати и на неке садржинске приговоре мешовитим теоријама управног акта. Наиме, присталице мешовитог концепта настојали су да увођењем формално-органских елемената избегну приговоре о непостојању посебног правног режима управног акта у материјалном смислу јер су изван материјалне дефиниције били изостављени многи правни акти које је позитивно право, држећи се углавном формалног критеријума, квалификовало као управне акте. Питање је само да ли су се приговори ове врсте могли избећи мешовитим теоријама јер имајући у виду само формалне одн. само материјалне елементе у њиховом хетерогеном и мешовитом споју правни режим је мењао објекте (управне акте) свог важења. Такође, у овим мешовитим формулацијама елементима различите природе приписиван је различит (јачи или слабији) значај и утицај на остале елементе и природу акта као целине. Мешовити концепт управног акта је понегде у страном праву до те мере претендовао на апсолутно и искључиво важење да је негирао, у крајњој линији, могућност постојања посебне категорије управног акта у материјалном (ређе у формалном) смислу. Најзад, стиче се утисак да је мешовити концепт управног акта више хетерогене него синтетичке природе. Он одише позитивистичким и у основи формалистичким приступом па тако остаје на површини феномена иако претендује да каже све о њему.

5. *Закључак.* — Цалокупна теорија правних аката, која је органски произашла из теорије државно-правних функција, у својим покушајима да одреди појам правног акта уопште и појединих врста правних аката посебно, уобличила је два основна правца промишљања ових проблема — формални и материјални. Ова два начина дефинисања појма правног акта, који су логично проистекли из различите природе елемената структуре самог предмета дефинисања одн. форме и материје правног акта, често су од стране правних писаца довођена у противуречан однос а у намери да се било формалном било материјалном појму правног акта да већи значај и важност. Таква генерална теоријска подвојеност, а у њеним оквирима бројна изнијансираност формалних и материјалних схватања није заобишла ни теорију управног акта. И формални и материјални концепт управног акта има своје добре и лоше стране. Међутим, формални и материјални појам управног акта међусобно се не поклапају. Управни акт у материјалном смислу не обухвата све управне акте у формалном смислу. Законодавац обично већи значај придаје форми па му орган и поступак служе као критеријуми за одређивање врсте акта везујући за формална обележја аката посебне правне режиме (нпр. у погледу могућности и врста правних лекова, надлежности органа за решавање по њима исл.). Међутим, материјални појам управног акта није од мањег практичног значаја. Анализом специ-

фичне унутрашње садржине, структуре, предметне и циљне усмерености управног акта дубоко се залази у природу и карактер управне функције чији је он — управни акт само један од формално-правних манифестација (одатле веза материјалног појма управе и управног акта). Поред ова два теоријска концепта управног акта могуће је идентификовати и трећи мешовити концепт који са више или мање успеха спаја формална и материјална обележја управног акта.

У нашој правној теорији могуће је уочити сва три „теоријска модела” управног акта. Наши правни теоретичари су углавном под утицајем страног права приступали појмовном одређивању управног акта или су то чинили на основу наших позитивноправних решења. Међутим, треба указати на позитивне резултате до којих је дошла наша правна мисао нарочито на плану материјалне концепције управног акта и у анализи неких, у нашим условима специфичних елемената управног акта. С друге стране, донекле је оправдан приговор неких писаца да је свака класификација теорија о појму управног акта у нас, нецелисходна с обзиром на недовољну изграђеност, издиференцираност и доследност теоријских ставова наших правних теоретичара. Међутим, то не треба да нас спречава да учинимо извесне покушаје на том плану иако ће можда резултат таквог рада бити недоследан у свим својим сегментима.

NATION DE L'ACTE ADMINISTRATIF DANS LE THEORIE JURIDIQUE YOUGOSLAVE

L'acte administratif présente „l'élément" juridique fondamental du travail (fonction) administratif dans l'assemblage du groupe large et hétérogène des „actes administratifs". La problématique de l'acte administratif et particulièrement la détermination de sa notion occupe l'attention non seulement de la théorie du droit mais aussi du droit positif et de la pratique des tribunaux que du droit étranger de même de notre droit. La formation théorique de la notion de l'acte administratif chez nous subit l'influence des écrivains judiciaires étrangers et des solutions positivojuridiques et particulièrement des positions de notre législateur et de la pratique des tribunaux surtout chez la détermination de certaines indications de l'acte administratif (par ex. présentateur, affaire administrative...). Il est possible de distinguer, dans notre théorie du droit, la division classique des conceptions sur la notion de l'acte administratif: formelle, matérielle et mixte (matéριο-formelle et inversement), et ça en dépendance des éléments de l'acte administrativo-juridique formels ou du contenu auxquels on donne une plus grande c'est-à-dire une importance exclusive lors de la détermination de sa notion. De l'autre côté, il est difficile de ranger les écrivains étrangers exclusivement dans le groupe déterminé des conceptions vu qu'ils donnent outre la définition formelle la définition matérielle de l'acte administratif. Dans tout cas le travail offre un examen du développement de la pensée juridique yougoslave sur la notion de l'acte administratif comme d'une des institutions centrales de la science et de la pratique administrativo-judiciaire.

