

*Александар Мартиновић, асистент-приправник
Правног факултета у Новом Саду*

СТВАРАЊЕ МОДЕРНЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ПОЧЕЦИ ЊЕНОГ ПРОУЧАВАЊА У СРБИЈИ У XIX ВЕКУ - ЕВРОПСКЕ КООРДИНАТЕ - ПРИЛОЗИ ЗА ИСТОРИЈУ СРПСКОГ УПРАВНОГ ПРАВА

Сажетак: Стварање модерне државне управе и њено усавршавање у Србији започело је већ почетком XIX и наставило се све до краја њеног самосталног државног живота (1918.). Своју државну управу, Србија је изграђивала по узору на најразвијеније европске државе, при чему су огромну улогу у том процесу имали учени аустријски Срби, образовани на бечким и пеиштанским универзитетима. Касније се јавља и све већи број “отачаствених синова”, школованих у Француској, Швајцарској, Енглеској и другим европским земљама, који су по повратку са школовања, у својој отаџбини постајали чиновници, министри и државни саветници. Захваљујући, пре свега, њима, државна управа, најпре вазалне, а од 1878. независне Србије, постајала је слична својим европским панданима.

И српска правна наука почиње врло рано да се бави проблематиком државне управе, дајући низ значајних представника, чија су дела била темељ за конципирање модерне науке управног права у нас.

Кључне речи: Србија; државна управа; наука управног права.

Реформа државне управе некад и сад

Као главни императив времена у којем живимо, а које се колоквијално назива “временом транзиције”, поставља се приближавање Србије и Југославије Европској унији и другим облицима европских интеграција, као и хармонизација нашег правног система са општеприхваћеним европским правним стандардима. На плану државне управе, транзиција и модернизација значе њено претварање у ефикасан и

рационалан апарат државне власти, чији ће рад у потпуности бити заснован на начелу уставности и законитости и праћен применом најсавременијих информатичко-технолошких достигнућа. Од науке управног права, пак, очекује се да овим процесима да одговарајућу теоријску подлогу, у првом реду да укаже на слабости актуелног система државне управе и трасира правце његовог преображаја.

Но, треба имати на уму да ово није прва реформа у коју улази српска држава и њена управа. Приближавање Европи, Србија је започела још у XIX веку и то гигантским корацима, тако да је за сасвим кратко време (са историјске тачке гледишта) од свега неколико деценија, успела да од једне заостале турске провинције постане модерна европска држава са развијеним законодавством, финансијама и богатом културом. Разуме се, европеизација Србије била је праћена и креирањем државне управе по обрасцу најразвијенијих европских држава: Аустрије, Немачке и Француске. О томе колико су се српска држава и државна управа у то време брзо развијале најбоље сведоче речи румунског краља Карола I, који је приликом ступања на престо изрекао ону чувену реченицу: “Ја желим да од Румуније направим Србију.”¹

Ни правна наука није заостајала за крупним променама државно-правног и административног система. Државна управа постаје предмет научног интересовања већ почетком XIX века, у току Првог српског устанка, а силан полет српска правна мисао о управи добија оснивањем Лицеја (1838.), посебно његовог Правног одељења (1841.) и прерастањем Лицеја у Велику школу (1863.), односно Правног одељења Лицеја у Правни факултет Велике школе.

Васкрс српске државности и стварање модерне државне управе

Почетак XIX века означио је и почетак политичког буђења српског народа. Први српски устанак или “српска револуција”, како је овај најзначајнији догађај у нововековној српској историји назвао велики немачки историчар Леополд Ранке, изнедрио је и прве, рудиментарне облике државне власти. Већ 1804, на самом почетку Устанка, Карађорђе је проглашен Врховним војводом народа српског, а следеће 1805. формира се тело, које се најпре називало Синодом, а затим Правитељствујушчим совјетом сербским. Совјет је вршио низ функција: војну, саветодавно-политичку, судску, полицијску и сл. За историју државне управе у Србији, нарочито је значајна реорганизација Совјета, коју је почетком 1811. извршио Карађорђе. Те године, наиме, Совјет је прерастао у класичну владу, састављену од б министара, односно попечитеља, како су се тада звали: војних дела, иностраних дела, просвете, унутрашњих дела, финансија и великог вилајетског судије као министра правосуђа.²

¹ “Српска идеја о слободи”, “Српски глас”, бр. 16, 29. фебруар 1940. Цит. према: “Јако српство - јака Југославија”, избор чланака из “Српског гласа” органа Српског културног клуба 1939-1940, приредио Миодраг Јовичић, Београд, 1991., стр. 129.

² Д. Јанковић, М. Мирковић: *Државноправна историја Југославије*, Београд, 1987, стр. 102.

Карађорђева управа, међутим, није била дугог века. Са пропашћу Устанка 1813. нестало је и српске државне власти. Нову државно-правну и политичку обнову Србије започео је Милош Обреновић. Крајем 1815. Милош је са београдским везиром Марашли-Али-пашом постигао споразум, којим је окончан Други српски устанак. Споразумом је, између осталог, било предвиђено да се у Београду формира Народна канцеларија, “која је требало да врши углавном функције некадашњег Совјета”³, претежно судске и финансијске. Тако, Народна канцеларија била је овлашћена да “дације”, које су од народа прикупљали српски кнезови, од ових прима и предаје паши.⁴ “Дације”, пак, морале су да се наплаћују по “царској тарифи”, “како стари људи дознају да је од старине било, кад су спахије најмање узимале”.⁵

Народну канцеларију Милош је убрзо маргинализовао, да би је почетком 1825. сасвим укинуо. Уместо ње створио је Совјет сербски са два одељења: Обшченародним судом и Совјетом, при чему је и то тело престало да постоји већ 1827., када је Милош, кога је скупштина нахијских кнезова још 1817. признала за наследног кнеза, образовао тзв. Кнежеву свиту, састављену од неколицине чиновника, које је именовао сам кнез.⁶

Хатишериф из 1830., којим је Србија добила унутрашњу аутономију, предвиђао је постојање Совјета народних старешина, с којим је Милош имао да дели управну власт. Но, Милош је избегавао да именује његове чланове све до 1834. У јануару те године, “Новине сербске” су писале да је кнез Милош решио да заведе “разна попечитељства: инострани, внутрени и полицајни дела, правосудија, просвјешченија и финансије; попечитељства, на која ће се сва дјела народна подјелити и која ће се после свако о себи, и сва у скупу старати о усавршавању поједини струка дела исти...”⁷ Своју намеру Милош је у току 1834. и остварио, поставивши првих пет министара (попечитеља) вазалне Србије: правосуђа, унутрашњих дела, финансија, војних и иностраних дела. Министарство просвете није формирано, него је овим ресором најпре управљало “Попечитељство правосудија”⁸, а потом министар иностраних дела.⁹

Значајан импулс конституисању савремене државне управе у Србији дао је чувени Сретењски устав из 1835. Тај устав је, по први пут у уставној историји Србије, инаугурисао принцип поделе власти на “законодатељну”, “законоизвршитељну” и “судејску”. “Законоизвршитељну” власт вршио је кнез као “глава државе” преко “надлежни Попечитеља разни струка дјела народни”, који су били чланови Државног совјета, највише власти “у Србији до Књаза”.¹⁰ По Уставу, министара (попечитеља) је било шест: правосуђа, унутрашњих дела, финансија, иностраних

³ М. Јовичић: *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Београд, 1999, стр. 69.

⁴ Д. Јанковић, М. Мирковић: нав. дело, стр. 108.

⁵ Д. Јанковић, М. Мирковић: нав. дело, стр. 108.

⁶ М. Јовичић: нав. дело, стр. 69.

⁷ Цит. према: Лазо М. Костић: *Административно право Краљевине Југославије*, прва књига, устројство управе, Београд, 2000, стр. 59.

⁸ Л. М. Костић: нав. дело, стр. 59.

⁹ Д. Јанковић, М. Мирковић: нав. дело, стр. 160.

¹⁰ М. Јовичић: нав. дело, стр. 274.

дела, војске и просвете. Министре је постављао кнез и они, сходно чл. 133, ст. 1, “остају таквима за живота”, из чега се да закључити да је установљена чиновничка непокретност.¹¹ Но, како је Милош овај Устав убрзо суспендовао, он се није придржавао уставне одредбе о броју министара, него је уместо шест именовано пет попечитеља (просветом је управљао министар унутрашњих дела), али је и ове, већ после месец и по дана, отпустио.¹²

Са тзв. Турским уставом из 1838. и прописима који су након њега донети, у Србији започиње “чиновничка ера”. “Централно правленије” (тј. владу) чинила су три министра: унутрашњих послова, финансија и правосуђа и кнежев представник (шеф кнежеве канцеларије) као министар иностраних дела. Захваљујући утицају учених Срба из Аустрије (“немачкара”, како су их звали “отачаствени синови”, тј. људи из Србије), статусно-правни и материјални положај чиновника се знатно поправља. Заправо, у претходном периоду Милошеве владавине, чиновника у данашњем значењу те речи, чиновника као државних органа, није ни било. Чиновници под Милошем нису били државне, него личне кнежеве слуге. Они “нису имали своја законом утврђена права и дужности о којима би и кнез морао водити рачуна.”¹³ Није било ништа необично за оно време да се чиновници користе за рад у кнежевом домаћинству: да послужују око кнежевог стола, навлаче кнезу јеменије и обављају друге послове кнежевих слугу и слушкиња. Милошеви чиновници, писао је Вук, у односу на чиновнике у Влашкој и Молдавији, изгледали су као “просјаци и робови”.¹⁴ Под уставобранитељима, по мишљењу савременика, наступио је “рај за чиновнике”¹⁵. Пре свега, правни положај чиновника детаљно се уређује низом уредаба (од којих је најважнија она из 1842.) и поставља се правило да чиновником може постати само онај који је свршио одговарајућу школу. Државна служба строго се одваја од осталих занимања; чиновници не само да су ослобођени рада у кнежевом домаћинству, него им се забрањује и да тргују и да врше послове правног заступања. У намери да у очима народа подигну ауторитет државне власти, уставобранитељи установљавају чиновничка одличја: титуле и униформу. Титуле, које се дају само вишим чиновницима, гласе: “превасходителство”, “високородије”, “високо благородије”, “благородије”. Чиновници се, као и војници, униформишу; мундир, рукавице, сабља и појас постају свакодневна чиновничка опрема. Сви чиновници сврстани су у тридесет класа, с тим што се у каријери, тј. из ниже у вишу класу, може напредовати уз испуњење унапред прописаних услова. Поправља се и економски положај државних службеника. Плате чиновницима не одређује више кнез по својој вољи, него се утврђују државним буџетом. Уводи се и право на пензију: сваки чиновник, који је у служби провео најмање десет година, стиче право на издржавање из чиновничког пензионог фонда. Материјално се обезбеђују и удовице и сирочад умрлих чиновника, тако

¹¹ М. Јовичић: нав. дело, стр. 274.

¹² Д. Јанковић, М. Мирковић: нав. дело, стр. 160.

¹³ С. Јовановић: *Уставобранитељи и њихова влада - Друга влада Милоша и Михаила*, Београд, 1990, стр. 49.

¹⁴ С. Јовановић: нав. дело, стр. 49.

¹⁵ С. Јовановић: нав. дело, стр. 57.

што се ствара посебан фонд. Најзад, уставобранитељска власт увела је и принцип по којем чиновник, постављен кнежевим указом, није могао изгубити службу друкчије, него само судском пресудом. Чиновничка титула и звање постају неприкосновени као приватна својина и стичу статус стеченог права. “Отпуштање чиновника “по потреби службе” било је просто немогућно. Сваки указни чиновник био је сталан као данас судија.”¹⁶

Нови талас промена државне управе у Србији пада у време владавине кнеза Михаила. И пре него што је Михаило ступио на престо (у јесен 1860.), мења се унеколико организација централне управе. 1859. издвајају се просветни послови из Попечитељства правде, и следеће, 1860., поверавају се новоформираној Управи просвете, која је по рангу била равна осталим попечитељствима. Те исте 1859, створене су још две самосталне управе: Главна војна управа и Главна управа грађевина.¹⁷ Најзначајнији управно-правни пропис, донет за владе Михаилове, био је Закон о устројству централне државне управе из 1862., који је, што је посебно занимљиво, важио, са одговарајућим изменама и допунама, све до 1929.¹⁸ По старом, уставобранитељском устројству из 1839., кнез је могао да узима министре само из реда саветника и министри су заседавали заједно с осталим саветницима. Нови закон дао је кнезу пуну слободу у избору министара, што значи да је кнез могао именовати министре и из реда оних који нису чланови Савета, као што је, иначе, и кнез Милош чинио. У време уставобранитеља, министри су били потпуно независни један од другог. Устав из 1838. помињао је, додуше, “Централно правленије провинције” (тј. владу Србије), а одредбе старог Закона о устројству централне управе из 1839. налагале су попечитељима да раде “у сојузу”, али министри ипак нису чинили владу у данашњем смислу те речи. Тек је Михаиловим устројством из 1862. установљен, по први пут, Министарски савет као посебан орган државне власти са тачно опредељеном надлежношћу. О свим важнијим питањима расправљало се најпре у Министарском савету, а предлози, које су поједини министри упућивали Савету, сматрали су се предлозима целе владе. Нови Закон завео је у организацији министарстава чисто бирократски принцип. По старом устројству, министар није био прави старешина свога ресора, јер је сваки службени акт морао бити премапотписан од надлежног шефа одељења. Михаилово устројство не познаје институт чиновничког премапотписа, тако да се сви послови министарства концентришу у рукама самог министра. То је принцип који и данас важи.¹⁹ Најзад, новим Законом створена су, поред постојећа четири министарства²⁰ (иностраних дела, унутрашњих дела, правосуђа и финансија) и три нова: просвете, грађевина и војске. Једног од министара кнез је именовао за председника

¹⁶ С. Јовановић: нав. дело, стр. 52.

¹⁷ Ј. М. Костић: нав. дело, стр. 60.

¹⁸ Ј. М. Костић: нав. дело, стр. 60.

¹⁹ Д. Милков: *Управно право I - уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2001, стр. 74.

²⁰ Михаилов Закон о централној државној управи укинуо је стари назив “попечитељства” и увео нови назив: “министарства”.

Министарског савета, који није морао (као под уставобранитељима) обавезно бити и министар иностраних дела.²¹

Кнез Михаило завео је међу чиновницима гвоздену дисциплину и потчињеност, готово војни запт, Законом о чиновницима из 1864. По Уредби из 1842. чиновнику је служба могла престати само на основу судске пресуде. Новим Законом је прописано да ту меру може изрећи и административна власт. Додуше, право отпуштања чиновника не даје се самом министру, него посебном дисциплинском суду састављеном од виших чиновника, против чијих одлука није била допуштена жалба. Чл. 76. тога Закона омогућио је и Министарском савету да отпусти чиновника, али само под условом да је овај постао, телесно или душевно, неспособан за државну службу. Већ почетком 1865. изменама и допунама Закона о чиновницима, промењена је формулација овог члана, па је сада Министарски савет могао да отпусти чиновника не само због психичких или физичких недостатака, већ просто зато што је његово отпуштање у државном интересу. На тај начин је са “чиновничком сталношћу за коју су се уставобранитељи борили, било (је) свршено. Чиновници су постали од сталних привремени”, а кроз “целу државну управу проведена је једна воља: воља кнежева”.²²

Основни принципи организације државне управе, установљени од стране Михаиловог режима, нису ни касније, за све време самосталног државног живота Србије, битније мењани. Тако је чл. 99. Устава из 1869. било прописано: “На врху државне службе налази се министарски савет, који стоји непосредно под Књазом. - Министарски савет састављају министри, за поједине струке управе наменовани, између којих Књаз, по свом нахођењу, поставља једног за председника министарског савета. - Министре поставља и одпушта Књаз.”²³ Посебним законом из 1882. формирано је ново, осмо министарство: Министарство за народну привреду. “Тих осам министарстава остала су све до 1918.”²⁴ По Уставу Краљевине Србије из 1888. (чл. 132) “На челу државне службе налази се Министарски Савет, који стоји непосредно под Краљем. - Министарски Савет састављају министри, наменовани за поједине струке управе, и Председник Министарског савета, који може бити и без портфеља. Све министре и Председника Министарског савета поставља Краљ указом. - Ступајући у дужност министри полажу заклетву, да ће бити верни Краљу и да ће се савесно придржавати Устава и закона.”²⁵ Сличне одредбе садрже и два потоња српска Устава (из 1901. и 1903.), с тим што Устав из 1901. не помиње Министарски савет, већ у чл. 76. прописује да “На врху Државне Управе, непосредно под Краљем стоје министри. Краљ именује једнога од њих за председника, који може бити и без портфеља. Ступајући у дужност, министри полажу пред Краљем

²¹ Нпр. први председник Министарског савета, Илија Гарашанин, био је и министар иностраних дела, али већ његов наследник Никола Христић управљао је ресором унутрашњих, а не иностраних, дела.

²² С. Јовановић: нав. дело, стр. 369, 371.

²³ Цит. према: Љ. Кркљуш, С. Шаркић: *Одабрани извори из државноправне историје Југославије*, Београд, 1982, стр. 154.

²⁴ Ј. М. Костић: нав. дело, стр. 60. М. Јовичић (*Лексикон српске уставности 1804-1918*, стр. 130) као годину оснивања тог осмог министарства наводи 1883.

²⁵ Цит. према: Љ. Кркљуш, С. Шаркић: нав. дело, стр. 172.

заклетву, да ће бити верни Краљу, и да ће савесно вршити уставне и законске одредбе”²⁶, док Устав из 1903. преузима одредбе Устава из 1888.

За историју српске државне управе од нарочитог су значаја два института, који су у правни систем Кнежевине Србије уведени Уставом из 1869. Ради се о управном спору и министарској одговорности. Чл. 90. тога Устава образован је Државни савет (који је и раније постојао, али као орган који је делио законодавну власт са кнезом), којем је, између осталог, стављено у надлежност да “разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима.”²⁷ Иако није било изреком речено, да се закључити да су одлуке Државног савета, “донете у спорним административним питањима”, биле обавезне за министре.²⁸ Тако је Србија, чак и пре Француске²⁹, увела систем контроле министарских решења (управних аката) од стране Државног савета. Међутим, Закон о Државном савету из 1870. изменио је ову одредбу Устава, утолико што је министру дао право “да против саветскога решења апелује на Министарски савет. Министарски савет није могао поништити саветско решење, али могао је поводом њега тражити од Скупштине тумачење закона. У пракси влада, кад год се није слагала са Саветом, одлагала је извршење саветскога решења, докле Скупштина не буде протумачила закон”, тако да су, *in ultima linea*, одлуке Савета престале да буду обавезне за министре и Савет, “који је по Уставу требао да буде прави административни суд, постао је у пракси само саветодавни орган владе у административним споровима.”³⁰ Решења Државног савета поново су стекла обавезну снагу на основу чл. 145. т. 6. Устава из 1888, тако што је прописано да Савет “разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима. Ова решења Државног савета обавезна су за министре.”³¹ Готово истоветну одредбу садржи и последњи Устав донет за владе династије Обреновић (Устав из 1901, чл. 85, т. 2.).³²

Министарска одговорност регулисана је чл. 101, 102. и 103. Устава из 1869. По Уставу, наиме, “Министар може бити оптужен, кад учини издајство према отачаству или владаоцу, кад повреди устав, кад прими мито и кад оштети државу из користољубља” (чл. 101). Министра оптужује Народна скупштина, а предлог оптужбе “мора садржавати тачке оптужења и бити потписан најмање од двадесет посланика” (чл. 102). “Да се у скупштини изрекне, да има места оптужењу,

²⁶ Цит. према: Љ. Кркљуш, С. Шаркић: нав. дело, стр. 180.

²⁷ Цит. према: Љ. Кркљуш, С. Шаркић: нав. дело, стр. 153.

²⁸ С. Јовановић: *Влада Милана Обреновића I*, Београд, 1990, стр. 79.

²⁹ Наиме, француски Државни савет (основан 1799.) имао је, још од 1806., у свом саставу Комисију за спорове, “чији је задатак био да припрема одлуке у вези са управним споровима”, али Савет, ипак, “дуго времена није био овлашћен да сам решава управне спорове, већ је само предлагао одлуку шефу државе, а шеф државе је решавао. “Тек од реформе Државног савета, извршене 1872. ово тело постаје овлашћено “да самостално пресуђује у управним споровима. “ (Д. Милков: *Управно право III - контрола управе*, Нови Сад, 1998, стр. 49.)

³⁰ С. Јовановић: *Влада Милана Обреновића I*, стр. 79.

³¹ Цит. према: Љ. Кркљуш, С. Шаркић: нав. дело, стр. 173.

³² Цит. према: Љ. Кркљуш, С. Шаркић: нав. дело, стр. 181.

изискује се две трећине гласова” (чл. 103).³³ Ове уставне одредбе разрађене су Законом о министарској одговорности из 1870. Тим Законом је за суђење министрима установљен посебан државни суд од дванаест чланова, бираних коцком између чланова Касационог и Апелационог суда и између чланова Народне скупштине. Државни суд је доносио одлуке по слободном уверењу. Као санкције, изрицао је само казну лишења звања или казну неспособности за државну службу, али није могао изрећи казну из Кривичног (“Казнителног”) законика. У случају да министар учини неко кривично дело прописано тим Закоником, предаван је редовном суду. “Цео тај систем надахнут је оновременим немачким теоријама, да министарска одговорност није обична кривична, него поштрена дисциплинска одговорност.”³⁴ Институт министарске одговорности познавали су и Устав из 1888. (чл. 137-138) и Устав из 1901. (чл. 79-80).³⁵

Као што се из овог кратког прегледа развоја државне управе у нас у XIX веку види, Србија, која је све до 1830. била, са становишта међународног права, “само једна побуњеничка област”³⁶, успела је, за свега неколико деценија, да стане уз бок правно најразвијеним државама европског континента. Државна управа организована по ресорном принципу; правно уређен положај чиновника; начело уставности и законитости доследно спроведено у организацији и делатности управе; обезбеђена административно-судска контрола министарских решења; министарска одговорност (кривична, са елементима политичке одговорности): све су то тековине на које и данас можемо да будемо поносни и због којих не морамо пред “цивилизованом и културном Европом” (која то, на жалост, врло често није) да сагињемо главу.

Почеци проучавања државне управе у Србији у XIX веку

Државна управа постаје предмет научног истраживања још у току Првог српског устанка, у време стварања првих облика националне политичке власти. Већ 1808. у Београду се, благодарећи, Доситеју Обрадовићу, оснива Велика школа, чији су ђаци, између осталих, били и Вук Караџић и Карађорђевић син Александар, потоњи српски кнез. У историјским аналима остало је забележено да је на Великој школи знаменити Лазар Воиновић предавао Државно право “са извесним основима управног права, међународног права и кривичног судског поступка”, а и до данас је сачуван текст његових предавања под насловом: “Наставленија права државнога”.³⁷

Одређене податке о организацији управе тога доба оставио је и Вук Караџић. Он је у свом Ријечнику (прво издање из 1818.) описао појмове, као што су: “Војвода, господар, кмет, кнежине, кнез, село, спахија, срез, старјешина, субаша, читлук” и сл. Вредни су и Вукови историјски списи, у којима је подробно описао

³³ Цит. према: Љ. Кркљуш, С. Шаркић: нав. дело, стр. 154, 155.

³⁴ С. Јовановић: *Влада Милана Обреновића I*, стр. 78.

³⁵ Цит. према: Љ. Кркљуш, С. Шаркић: нав. дело, стр. 172, 180-181.

³⁶ Л. М. Костић: нав. дело, стр. 26.

³⁷ Д. Денковић: “*Развој наставе управног права*”, Универзитет данас, бр. 7, 1967, стр. 46.

организацију Совјета и целе управе у устаничкој Србији. Али, Вук није само описивао фактичко стање, него се и активно залагао “за увођење и поштовање законитости и обезбеђење правне сигурности, као и за доношење прописа који ће осигурати правни положај државних службеника.”³⁸ Чувено је његово писмо кнезу Милошу, написано 1832, а објављено 1843, у којем се Вук немилосрдно обрушава на Милошев деспотизам и поручује му да одбаци аутократске методе владања и узме у службу школоване и способне чиновнике. Јер, каже Вук, чиновници су “свакоме владоцу потребни као крила орлу.”³⁹

Не треба заборавити ни то да је један учени Србин, по имену Симеон Петровић, још 1813. у Будиму објавио српски превод (под називом: “Полицији”) дела познатог бечког професора Јозефа фон Зоненфелса: “Основе полицијске, трговачке и финансијске науке” из 1770-1776. Проф. Драгаш Денковић, стога, сматра да је С. Петровић тим преводом постао “први представник школе камералних правних наука” у српској правној књижевности.⁴⁰

Оснивање Лицеја и његов значај за српску правну мисао о управи

Силан полет српска правна наука добија оснивањем Лицеја, претече данашњег Универзитета у Београду. Лицеј је основао крајем своје прве владе кнез Милош 1838. у Крагујевцу, тадашњој престоници Србије. У почетку, Лицеј је био својеврсни “наставак” Гимназије (такође основане у Крагујевцу 1838.), али се од ње одваја већ 1839. као виша школа, али “без икаквога стручног обележја”.⁴¹ 1841. Лицеј се премешта у нову престоницу, Београд, и те године уводи се прва година права, а 1850. и друга. По Закону из 1844, Лицеј се сматра “великим училиштем”, са два одељења: филозофским и правним (“православним”).⁴² Нову реформу Лицеја извео је 1853. учени аустријски Србин Платон Симоновић (за кога С. Јовановић каже да је у то време “вршио диктаторску власт у просвети”⁴³), тако што је поделио Лицеј на три одељења: “правословно”, “естествословно-техничко” и “обште”. “Прва су два одељења факултети; слушаоци лицеја уписују се по својој вољи у једно или друго; предмете општег одељења (ранијега филозофског одељења) уписују слушаоци оба стручна одељења. Течај лицејски траје три године: како се општи предмети слушају упоредо са стручним, у том року од три године свршује се и опште одељење и једно од стручних.” Од тада, дакле, “течај на нашем правном факултету траје, као и на страним факултетима, три године.”⁴⁴

На Правном одељењу Лицеја предавао се већи број предмета, од којих су за историју српског управног права свакако најзначајнији: “Природно право”, као

³⁸ Д. Денковић: нав. дело, стр. 46.

³⁹ Цит. према: С. Лилић: *Управно право*, Београд, 1998, стр. 133.

⁴⁰ Д. Денковић: нав. дело, стр. 47, прим. 2).

⁴¹ С. Јовановић: *Уставобранитељи и њихова влада - Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 70.

⁴² С. Јовановић: нав. дело, стр. 70. Иначе, “правословље” представља буквалан превод латинске речи *iuris-dictio*, што значи “говорити (словити) право”.

⁴³ С. Јовановић: нав. дело, стр. 70.

⁴⁴ С. Јовановић: нав. дело, стр. 71.

својеврсни филозофски увод у правне науке, “Штатистика”⁴⁵, која је пружала знања о правном, политичком и економском уређењу великих европских држава и “Полиција”, српска варијанта науке о полицији, односно науке о управи, која је у то време у Европи, нарочито Француској, Аустрији и Немачкој, била веома развијена. Већ 1848. на Лицеју се уводи нови предмет: “Административно право”, готово у исто време када ова научна и наставна дисциплина започиње свој живот и на осталим европским универзитетима.⁴⁶

1863. Лицеј прераста у Велику школу, а његово “Правословно” одељење у Правни факултет Велике школе. Најзад, на основу Закона о универзитету из 1905., Велика школа постаје Универзитет у Београду.

Значај Лицеја, односно Велике школе за науку о државној управи и науку управног права у Србији, лежи у томе што су утемељивачи ових научних дисциплина у нас били управо професори Лицеја и Велике школе. Међу њима, поред оних са којима ћемо се детаљније бавити у овом раду, ваља још поменути: Димитрија Матића, Косту Цукића, Чедомиља Мијатовића и низ других, чија имена заслужују да се памте.

Први професори на Правном одељењу Лицеја, односно Правном факултету Велике школе, били су школовани Срби из Аустрије, који су своје правничко образовање стекли на бечким и пештанским универзитетима. Али, српска влада већ од 1839. почиње да шаље државне питомце (“отачаствене синове”) “на страну” (дајући им стипендије или, како се тада говорило, “благодејање” - отуда “благодетанци”), и то најпре у Аустрију и Саксонију (око десет питомаца), а затим све више и у Француску, тако да се већ средином XIX века, а нарочито пред крај уставобранитељске владавине у Србији појављују и наше прве “паризлије”: Димитрије Црнобарац, Филип Христић, Стојан Јовановић-Цукић, Коста Магазиновић, Милован Јанковић, Јеврем Грујић и др.⁴⁷ Неки се образују чак и у Енглеској (нпр. Миленко Веснић). Многи од државних питомаца, школованих у Француској и другим европским земљама ван Аустрије и Немачке, постаће касније професори Правног факултета Велике школе. На тај начин, ова прва наша високошколска установа, постаће и место сусрета две културе и, што је за нас овом приликом нарочито значајно, две концепције управе и управног права: француске и германске (аустро-немачке).

Јован Рајић и Начални основи умоправословне и положителне полиције

Јована Рајића наша правна историја памти као аутора првог уџбеника написаног за потребе студената Правног одељења Лицеја. Уџбеник је објављен у Београду 1841., а носио је наслов: “Начални основи умоправословне и положителне полиције списани за потребу младежи србске у лицеуму књажевства србског учеће се Јова-

⁴⁵ Назив потиче од немачке речи “Staatslehre” (наука о држави).

⁴⁶ С. Лилић: нав. дело, стр. 134.

⁴⁷ С. Јовановић: нав. дело, стр. 73, 74.

ном Рајићем у истом лицеуму професором православља”. Дело није, како и сам Рајић признаје, потпуно оригинално, али не може се, напомиње писац, “ни пуким преписом или преводом назвати.”⁴⁸ Уџбеник је писан у традицији аустријске камералне науке и под утицајем бечког професора фон Зоненфелса (Рајић детаљно пише о болницама, школству, позоришту, штампи и цензури, јавној безбедности, али се бави и узроцима сиромаштва, као и правима и обавезама слугу), али је очигледан и утицај природно-правне концепције, што се види из пишневог става да свако укидање или ограничење права “мора бити засновано на јасном и извесном позитивном или природном закону. Не може бити недозвољено што таквим законом није забрањено.”⁴⁹

Иначе, Рајић је рођен у Осијеку 1805. Свршио је техничке и правне науке, а професор Лицеја постао је марта 1841., али се на том месту није дуго задржао, пошто је убрзо постављен за начелника одељења у Министарству правде. Како је био одушевљени присталица династије Обреновић, са падом кнеза Михаила 1842., повукао се и он из Србије и прешао у Нови Сад, где је радио као адвокат до 1848. Касније је био секретар Великог жупанства у Сомбору, а потом секретар Намесништва у Темишвару. У Темишвару га је и смрт затекла 1856. Био је један од најобразованијих Срба свог доба; говорио је латински, немачки и мађарски, а разумевао француски и италијански. Одлично је познавао латинску и немачку књижевност⁵⁰, а био је надалеко чувен и као адвокат и као чиновник. Рајић је био и велики родољуб. Због тога га мађарска револуционарна власт изводи 1848. пред преки суд, али он успева из те невоље да извуче живу главу, а када му је мађарски генерал Перцел, априла наредне године, понудио да уређује један српски лист у мађарском духу, Рајић је ту нечасну понуду са гнушањем одбио.⁵¹

Сергије Николић - професор Административног права

Један од пионира науке управног права у Србији био је и Сергије Николић. Рођен је у Новом Саду 1816. Ту је завршио основну школу и гимназију, а студије права и филозофије у Пешти. 1840. прешао је у Србију, да би већ у јесен 1842. постао професор Лицеја, на којем је, најпре, предавао Природно право, Народну економију, Римско право и Немачки језик. Увођењем административног права на правне студије Лицеја, Николић постаје први професор овог предмета. Касније је, поред Административног права, предавао и Међународно право и Јавно право Србије. Након смрти Косте Бранковића вршио је, неко време, и дужност ректора Велике школе. Пензионисан је 1866, а умро је у Београду осам година касније (новембра 1874.).

⁴⁸ О Рајићу и његовом уџбенику в. Д. Денковић: нав. дело, стр. 47.

⁴⁹ Д. Денковић: нав. дело, стр. 47.

⁵⁰ 1844. превео је чувено Гетеово дело *Јади младог Вертера*.

⁵¹ Драгоцене податке о животу Ј. Рајића оставио је Милан Ђ. Милићевић у свом *Поменнику знаменитих људи у српског народа новијега доба* (Београд, 1888.). Ми смо користили савремено издање: М. Ђ. Милићевић: *Поменик знаменитих људи у српског народа новијега доба*, Београд, 1979, стр. 609-611.

Сергија Николића савременици памте као човека “бистра ума” и “логично уређена мишљења”, са урођеним даром да предаје “врло јасно и врло разговетно”.⁵²

Јован Стерија Поповић као професор Природног права

Није довољно познато да је писац “Кир Јање”, “Лаже и паралаже”, “Покондирене тикве” и других значајних књижевних остварења, Ј. С. Поповић, био не само сјајан књижевник и драмски писац, него и изванредан правник. Рођен у Вршцу 1806., Стерија, свршивши филозофију и права на угарским универзитетима, прелази, након што се неколико година бавио адвокатуром, у Србију 1840. На Правном одељењу Лицеја предавао је, током школске 1840/41. и 1841/42. два предмета: “Куријални штил и судејски поступак при грађанским парницама” и “Природно право”.⁵³ Иако се на Лицеју није дуго задржао (пошто је већ 1842. постао начелник одељења у Министарству просвете⁵⁴), остао је упамћен као сјајан предавач, чија су предавања, посебно из Природног права, била на завидној теоријској висини.

У својим предавањима из Природног права (која су до данас сачувана у рукопису, а “Матица српска” их је штампала 1995.), Стерија претреса низ важних питања из области теорије државе и права, грађанског права и међународног права, а разматра и неке проблеме уставног и управног права.

По мишљењу Стерије, право се јавља у три облика: као филозофско (природно), као откривено (“Мојсеово”) и као позитивно (“положително”).⁵⁵ Он, при томе, одлучно одбацује тврдњу да постоји само позитивно право, јер би то значило да је “извор сваког права произвољан”, односно, да би сваки “моћни могао постојеће законе одбацивати, и оно за право издавати, што се с његовом вољом или његовим поњатијем слаже”.⁵⁶ Природно право Стерија разлиже на приватно, које се бави човеком као појединцем и јавно, које проучава човека као члана државне заједнице, или, како он каже, као биће које “јавни карактер носи”.⁵⁷

Слично Хобсу, Стерија везује настанак државе за природно стање, у којем је уживање природних права “различним сумњама, нарученијама и пр. неуклонимо изложено”.⁵⁸ Стога је нужно да се, на темељу друштвеног уговора, изгради држава као субјекат “који свима за управленије законе предизлаже, распре и сваке незгоде пресудом тиша, и грозењем и извршивањем нагонителних средства помоћу сојужених сила чини, да права воопште и појединце обезбеђена бивају”.⁵⁹ Стерија, дакле, разликује, три функције државне власти: законодавну, управну (“извршителну”) и судску.

⁵² М. Ђ. Милићевић: нав. дело, стр. 437.

⁵³ Радомир Лукић: *Јован Стерија Поповић - професор природног права на Лицеју*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1, 1957, стр. 1.

⁵⁴ М. Ђ. Милићевић: нав. дело, стр. 564.

⁵⁵ *Природно право*, Јована Стерије Поповића, Нови Сад, 1995, стр. 23, 24.

⁵⁶ Исто, стр. 25.

⁵⁷ Исто, стр. 27.

⁵⁸ Исто, стр. 77.

⁵⁹ Исто, стр. 78.

Управна власт састоји се у “праву надзирања” над радом поданика (како “физических”, тако и “моралних особа”), што подразумева да држава мора имати податке о “возрасту и годинама својих поданика, даље о имању” и о свим другим питањима, чије је познавање од значаја “да се цел државе докучи”.⁶⁰ С друге стране, да би се надзирање учинило ефикасним, “нежно је извршивање одређења и закона” и коришћење свих средстава које владатељ (тј. власт) “употребити може” да би се постигао крајњи циљ државно-правног поретка: безбедност и благостање грађана.⁶¹ И судска власт, као и управна, састоји се у извршавању закона, али је разлика у томе што дејство суда почиње у тренутку када је повреда правног поретка већ учињена, док је делатност управе (“полиције”) усмерена на то да такву повреду спречи, односно да је предупреди. Суд, дакле, безбедност грађана обезбеђује “непосредствено”, а управа “посредствено”.⁶²

Такође, Стерија разматра и питање власти над добрима у држави (“финансијална власт”) и право државе да убире порез, који је, по његовом мишљењу, средство да се достигну “опште цели”.⁶³ Говорећи о државним службеницима, Стерија препоручује да се места у државном апарату попуњавају тако да се обезбеди штетна државних финансија, односно да се чиновничка “званија” уведе онолико “колико нужа изискује”. Државне службенике ваља бирати међу онима који су телесно и душевно способни и који поседују “знања и умну вештину”. Ништа друго (“нити племе, нити препорука, нити надежда, да ће се у смотренију оскудевајућих својства временом поправити, нити напоследак подли мит”) не сме бити услов да се неко у државну службу прими. Чиновничка служба треба да буде доживотна (“до времена смрти”), с тим што се, сматра Стерија, може изгубити у случају злоупотребе, коју ваља утврдити судским путем (“изреченом пресудом”). Најзад, чиновници морају бити одговорни за свој рад, али и адекватно плаћени, како се у администрацији не би зацарио мит, из којег се “млога зла за државу рађају”.⁶⁴

Своја разматрања јавног права, Стерија завршава констатацијом, која је и данас актуелна: да “тако совршеног и доброг правленија на свету нема, које би за све државе и за свако време сходствовало” и да је свако “правленије добро, које духу народа, времену, и опстојателствима потпуно одговара”.⁶⁵

Државна служба и државне слуге Милоја Лешјанина

Милоја Лешјанина је модерна српска наука управног права, потпуно неоправдано, готово сасвим заборавила. Његово име се у нашим уџбеницима, монографијама, студијама, расправама и чланцима⁶⁶ уопште не помиње. А он је дао вредан

⁶⁰ Исто, стр. 112.

⁶¹ Исто, стр. 113.

⁶² Исто, стр. 113.

⁶³ Исто, стр. 125.

⁶⁴ Исто, стр. 126, 127.

⁶⁵ Исто, стр. 150.

⁶⁶ Не помиње га чак ни проф. Д. Денковић, који се једини у нашој савременој правној науци бавио српском управно-правном старином.

допринос у расветљавању неких важних питања управног права, пре свега, положаја и права државних чиновника. Своја схватања о томе изнео је у својој расправи “Државна служба и државне слуге”, објављеној у Бечу 1859.⁶⁷

Лешјанинова расправа је настала као реакција на уставобранитељске прописе о чиновницима (Устав из 1838, Закон о устројству централне државне управе из 1839. и Уредбу о чиновницима из 1842.). Тим прописима, како смо видели, било је предвиђено да је чиновничка служба доживотна и да се може изгубити само на основу судске пресуде. На тај начин је влади одузето не само право отпуштања чиновника, него чак и могућност њиховог дисциплинског кажњавања.⁶⁸ Отуда је недисциплинованост и распуштеност чиновника постала општа појава под режимом кнеза Александра Карађорђевића; чиновници су постали својеврсна “држава у држави” и њиховој бахатости се, формално-правно, није могло стати на пут.

Лешјанин је у својој расправи, писаној под утицајем владајућих схватања у немачкој правној теорији, доказивао да чиновник није власник своје службе, него да је слуга државе, којој дугује законит и савесан рад. Стога би се, по његовом мишљењу, поред одговорности пред судом, морала установити и одговорност чиновника пред вишим административним инстанцама: министром и кнезом. Судови су, наиме, “добри да извиђају и суде обичне кривице учињене од чиновника у службеној дужности, али небрижљиво и нетачно вршење службе боље могу утврдити више административне власти, које воде над чиновницима свакодневни надзор.”⁶⁹ Право отпуштања чиновника треба, дакле, дати и влади, јер је то једини начин да чиновник престане да буде “ага и беспосличар” и да постане оно што треба да буде: “државни слуга, који у своме звању не види само извор својих личних користи, него још и једну службу према држави која тражи најсавесније вршење.”⁷⁰

Али, поставља се питање: који су то разлози због којих влада може отпустити чиновника? Да ли се ради о обичним дисциплинским неуредностима или се влада може руководити и одређеним политичким мотивима? Лешјанин је сматрао да у државној администрацији не смеју да постоје, како их је он називао, “гарантирана звања”, него да влади треба дати пуну слободу да из државне службе уклања не само недисциплиноване и неуредне, него и политички непоуздане чиновнике. Тиме се, додуше, ствара могућност да влада своја права политички злоупотреби, али, по његовом мишљењу, боље је “отрпети у понеком случају и очиту неправду, него допустити да се у државној служби зацари неред и анархија.”⁷¹

Схватања М. Лешјанина о статусу чиновника, дошла су до изражаја у већ помињаном Михаиловом Закону о чиновницима из 1864, а посебно у измењеном чл. 76. тога Закона из 1865, који је, низ година, био прави страх и трепет за државне

⁶⁷ С. Јовановић: *Уставобранитељи и њихова влада - Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 367; М. Ђ. Милићевић: нав. дело, стр. 299.

⁶⁸ Дисциплинске санкције, предвиђене Уредбом из 1842, биле су, заправо, безначајне: укор и губитак плате до месец дана. (в. С. Јовановић: нав. дело, стр. 367.).

⁶⁹ С. Јовановић: нав. дело, стр. 367.

⁷⁰ С. Јовановић: нав. дело, стр. 368.

⁷¹ С. Јовановић: нав. дело, стр. 368, 369.

службенике и благодарећи којем су, између осталих, из државне службе, из чисто политичких разлога, протерени и многи врсни интелектуалци школовани на страни: Милован Јанковић, Владимир Јовановић (отац Слободанов), Милан Кујунџић, Глигорије Гершић и др.⁷²

Иначе, Лешјанинова расправа је леп пример како правна теорија може да утиче на законодавца. Таква кореспонденција науке и законодавства нам је и данас и те како потребна. То би резултирало доношењем закона и других прописа, који су промишљени, начно-теоријски засновани и, што је такође врло важно, постојани и имуни од честих, али исхитрених измена.

Администрација Краљевине Србије, с нарочитим погледом на науку о држави и државној управи Стојана Марковића

Важан претеча управног права у нас био је и знаменити професор, а неко време, и ректор Велике школе Стојан Марковић. Његово најзначајније дело је уџбеник “Администрација Краљевине Србије, с нарочитим погледом на науку о држави и државној управи” из 1893. Неки наши писци истичу да је С. Марковић први који се у српској правној књижевности бавио проблемима управе и управног права. Ми се са тим не би могли сложити. Видели смо да су нека важна питања из ове области разматрали српски правници знатно пре Стојана Марковића. Али, остаје чињеница да је ово Марковићево дело оставило неизбрисив траг у нашој науци управног права.

Уџбеник је писан претежно дескриптивним стилем, са доста ванправних елемената.⁷³ Аутор је био под знатним утицајем чувеног аустријског теоретичара Лоренца фон Штајна и његовог дела “Наука о управи” (објављеног у осам књига између 1865. и 1884.), тако да “Администрација Краљевине Србије” више припада науци о управи, него управном праву.⁷⁴ Ипак, значај Марковићевог дела лежи у томе што су у њему подробно описане неке важне управно-правне установе, као што су: службеничко право, Државни Савет и Главна контрола. На тај начин, његов уџбеник представља фреску и важан историјско-правни споменик за упознавање државне управе и управног права Краљевине Србије на крају XIX века.

Војислав Вељковић о односу између судске и административне власти у држави

Последњи аутор чијим ћемо се делом бавити у овом раду био је професор Велике школе Војислав Вељковић. Најзначајнији његов допринос проучавању одређених проблема управног права Србије XIX века представља “уводно предавање из Административног права, држано у дворници Вел. школе 6. априла 1896.”, на тему: “Однос између судске и административне власти у држави”.

⁷² В. С. Јовановић: нав. дело, стр. 369, 370.

⁷³ П. Димитријевић, П. Марковић: *Управно право I*, Београд, 1986, стр. 385.

⁷⁴ Д. Денковић: нав. дело, стр. 48.

У том предавању говори се о примени “онога великога, основнога, принципа поделе власти у држави на односе између власти судске и власти административне.”⁷⁵ Ипак, овај принцип не сме бити примењен у свом крајњем, апсолутном виду, јер лако може да се изметне у своју супротност: у систем у којем ће права и слободе појединаца бити доведени у питање, односно у којем појединци неће имати довољно инструмената за њихову заштиту. До краја примењен, принцип поделе власти онемогућавао би, између осталог, суду да поништава или мења одлуке управне власти, чак и кад су оне очигледно незаконите.⁷⁶ Појединац, незадовољан неким управним актом, могао би, у систему круте примене принципа поделе власти, да апелује само опет на ту исту управну власт, само вишег степена. А то би, напомиње В. Вељковић, било исто као “кад бисте у једном приватном спору били принуђени да за судију узмете свога парничара.”⁷⁷ Стога се показује целисходним да се принцип поделе власти примени у свом блажем облику и да се судској власти да право да отклања незаконитости садржане у управним актима.

Јасно је, дакле, да постоји потреба формирања “једнога нарочитога тела, ако не увек независног а оно бар одвојеног од активне администрације, коме се поверава да расправља спорове између појединаца и административне власти.”⁷⁸ И Србија је у то време, као и Француска и Немачка, познавала институт управног спора. Али, Вељковић оштро критикује систем, који је у нас био усвојен. Треба, наиме, знати да су у то доба у Србији важили Устав из 1869. и Закон о Државном савету из 1870. (враћени на снагу државним ударом краља Александра Обреновића 1894.), а по овом потоњем, као што смо видели, пресуда донета у управном спору није била обавезна за министре, нити је независност Државног савета од Министарског савета и активне администрације била до краја загарантована. “Колико у оваквом систему има гаранције за права приватних није тешко оценити.”⁷⁹

На крају, Вељковић предлаже да се изврши реформа система решавања управних спорова у Србији, тако што би се створили посебни, од активне администрације потпуно независни, административни трибунали или тако што би се решавање управних спорова ставило у надлежност редовних судова. Таква реформа постигла би двоструки циљ: “стављајући судове у извесном погледу изнад администрације”, дала би им “и већега ауторитета”, док би за грађане она представљала једну нову гаранцију заштите њихових субјективних права.⁸⁰

⁷⁵ В. Вељковић: *Однос између судске и административне власти у држави* - уводно предавање из Административног права, држано у дворници Вел. школе 6. априла 1896, Парна радикална штампарија, Београд, 1896, стр. 3.

⁷⁶ Исто, стр. 6.

⁷⁷ Исто, стр. 7, 8.

⁷⁸ Исто, стр. 11.

⁷⁹ Исто, стр. 13.

⁸⁰ Исто, стр. 24, 25.

*Aleksandar Martinović, Assistant
Law Faculty of Novi Sad*

**THE CREATION OF A MODERN STATE ADMINISTRATION
AND THE BEGINNINGS OF ITS STUDY IN THE 19th
CENTURY - THE EUROPEAN COORDINATES
- CONTRIBUTIONS TO THE HISTORY OF SERBIAN ADMINISTRATIVE LAW-**

Abstract

The restoration of Serbian statehood began during the early 19th Century, with the First and Second Serbian Uprisings, with the removal of the chains of several centuries of Turkish oppression and the creation of the first forms of its own, independent political control. In its main form, this process lasted all the way up until 1878, when, the Principality of Serbia (and the other Serb state: the Principality of Montenegro) was finally recognized as independent (from 1882) by the large European powers (including Turkey itself, as the Serbian suzerain). However, this did not mean that the process of establishing the rule of law, political, social and cultural change in Serbia had been completed. On the contrary, Serbia had been changing and perfecting its institutions, always leaning towards the most developed European states, up until 1918, with the end of its independence.

Tumultuous, almost revolutionary, changes engulfed the Serbian state administration as well. While during the early stages of the Serbian people's battle for liberation the state administration was personified by illiterate national chiefs, of which only a few had "studied a rugged elementary reader," as stated by father Matija Nenadović, by the second half and towards the end of the 19th Century, Serbia had inherited a whole number of highly modern administrative institutions, modeled after France, Austria and Germany.

Already during the Karađorđe Uprising, Serbian legal science began dealing with administrative problems, followed by administrative law, so that in time, with the arrival of more favorable political, social and cultural opportunities, the methodology and systematics in the study of relevant issues in this area, were continuously being perfected. Elements of the Serbian science of administrative law began surfacing, almost simultaneously during the first days of the existence of this science in countries which are generally considered to be its birthplace: France and Germany.

It is understood, that there was plenty of superficiality, descriptiveness, uncritical support of foreign models, insufficient depth and other defects in those pioneering efforts. Despite this, the achievements of Serbian legal science in the 19th Century in studying the phenomenon of administration and administrative law were, in many aspects, on par with the great European schools of administrative law and represented an invaluable foundation for the expansion of our administrative legal science in later times, up until today.