



Stevan Lilić

UPRAVNO PRAVO
❖
**UPRAVNO PROCESNO
PRAVO**

Beograd, 2008



SADRŽAJ

UPRAVNO PRAVO

GLAVA I

TEORIJSKE OSNOVE UPRAVNOG PRAVA

I. POJAM UPRAVE.....	33
A. TEORIJSKI POJAM UPRAVE	33
1. UVODNE NAPOMENE.....	33
2. PRAVNO-POLITIČKE KONCEPCIJE.....	35
a) Uprava i podela vlasti	36
b) Uprava i izvršna vlast	37
c) Pravna država, legalitet i legitimitet upravnog delovanja ..	38
d) Teorijski pojam državne uprave	40
e) Teorijski pojam uprave kao javne službe	41
3. SOCIO-TEHNOLOŠKE KONCEPCIJE.....	42
a) Upravna pragmatika	43
b) Naučna organizacija rada.....	44
c) Funkcije upravljanja	45
4. UPRAVA KAO SISTEM ZA SOCIJALNU REGULACIJU.....	46
a) Savremeni teorijski pojam uprave.....	46
b) Sistemski pristup	47
c) Kibernetička modelistika	48
d) Socijalna regulacija	51
B. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE.....	53
1. UVODNE NAPOMENE.....	53
2. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE U MATERIJALNOM SMISLU	54

a) Upravna funkcija – uprava kao vlast	55
b) Upravna delatnost – uprava kao javna služba	57
3. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE	
U FORMALNOM SMISLU	60
C. ORGANIZACIONI POJAM UPRAVE	61
1. UVODNE NAPOMENE	61
2. POJAM I ELEMENTI ORGANIZACIJE	62
a) Pojam organizacije	62
b) Elementi organizacije	63
1) Normativni element organizacije (cilj)	64
2) Subjektivni element organizacije (ljudi)	65
3) Materijalni element organizacije (sredstva)	69
4) Strukturalni element organizacije (organizaciona struktura)	72
5) Statusni element organizacije (autonomija)	80
3. VRŠIOCI UPRAVE	81
a) Subjekti ovlašćeni za vršenje upravne delatnosti	81
b) Organski pojam uprave	83
c) Javna uprava	84
d) Javna ovlašćenja	85
e) Vrste upravnih organizacija	86
D. TEORIJSKI POJAM UPRAVE – ZAKLJUČAK	88
E. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE	89
1. UVODNE NAPOMENE	89
2. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE	
U FORMALNOM SMISLU	90
3. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE	
U ORGANIZACIONOM SMISLU	94
4. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE – ZAKLJUČAK	95
II. UPRAVNO PRAVO	96
A. PREDMET UPRAVNOG PRAVA	96
1. KONCEPCIJE O PREDMETU UPRAVNOG PRAVA	96
a) Uvodne napomene	96
b) Tradicionalna (uža) koncepcija predmeta upravnog prava	97
c) Savremena (šira) koncepcija predmeta upravnog prava ..	100

d) Negativno određivanje predmeta upravnog prava	103
e) Predmet upravnog prava – zaključak	104
2. UPOREDNO UPRAVNO PRAVO	105
a) Evropsko-kontinentalni sistem upravnog prava	106
b) Anglosaksonski sistem upravnog prava	108
c) Ostali sistemi upravnog prava	110
d) Međunarodno upravno pravo	114
e) Upravno pravo Evropske unije	116
1) Pravo Evropske unije	117
2) Načela upravnog prava Evropske unije	120
3) Uloga Evropskog suda pravde u stvaranju upravnog prava Evropske unije	122
3. UPRAVNO PRAVO I PRAVNI SISTEM	129
a) Upravno pravo kao deo pravnog sistema	129
b) Odnos upravnog prava prema drugim granama prava ..	131
4. INSTITUTI UPRAVNOG PRAVA	134
a) Upravnopравни odnos	134
b) Upravnoppravna norma	136
c) Osnovni instituti upravnog prava	137
5. ZNAČAJ UPRAVNOG PRAVA I REFORMA	
UPRAVNOG SISTEMA	139
B. NAUKA UPRAVNOG PRAVA	141
1. NAUKA I SISTEM UPRAVNOG PRAVA	141
a) Opšte napomene	141
b) Opšte i posebno upravno pravo	143
1) Pojam i sadržina posebnog upravnog prava	143
2) Posebno upravno materijalno pravo i posebno upravno procesno pravo	145
3) Opšti i posebni upravni postupci (clausula: lex specialis derogat legi generali)	149
c) Nastanak i razvoj nauke upravnog prava	151
d) Nauka upravnog prava u Srbiji	155
e) Nauka upravnog prava u bivšoj Jugoslaviji	164
f) Savremene tendencije razvoja nauke upravnog prava ..	165
2. METOD NAUČNOG PROUČAVANJA	
UPRAVNOG PRAVA	167

III. IZVORI UPRAVNOG PRAVA	168
1. OPŠTA OBELEŽJA IZVORA UPRAVNOG PRAVA	168
2. VRSTE IZVORA UPRAVNOG PRAVA	170
a) Ustav kao izvor upravnog prava	171
b) Zakon kao izvor upravnog prava	173
c) Podzakonski opšti akti kao izvori upravnog prava	176
1) Podzakonski opšti akti skupština kao izvori upravnog prava	177
2) Akti predsednika republike kao izvori upravnog prava	179
3) Podzakonski opšti akti vlade kao izvori upravnog prava	179
4) Podzakonski opšti akti organa uprave kao izvori upravnog prava	180
5) Podzakonski opšti akti opština (građa) kao izvori upravnog prava	181
d) Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvori upravnog prava	181
3. SUDSKE ODLUKE KAO IZVORI UPRAVNOG PRAVA .	182
a) Sudske odluke i stvaranje prava	182
b) Primer iz naše sudske prakse	188
c) Sudske odluke i pravo Evropske unije	190
4. OBIČAJNO PRAVO KAO IZVOR UPRAVNOG PRAVA .	195
5. TEHNIČKA PRAVILA I STANDARDI KAO IZVORI UPRAVNOG PRAVA	195

GLAVA II ORGANIZACIJA UPRAVE

I. ORGANIZACIJA I RAD UPRAVE	199
1. OPŠTE NAPOMENE	199
2. JAVNA, DRŽAVNA I NEDRŽAVNA UPRAVA	200
3. POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE	201
4. POLOŽAJ I ULOGA UPRAVE	202
5. UPRAVNA JAVNA OVLAŠĆENJA	202

6. MINISTARSTVA, DRUGI ORGANI UPRAVE I UPRAVNE ORGANIZACIJE	203
7. LOKALNA SAMOUPRAVA	204
II. ORGANIZACIJA UPRAVE U SRBIJI	206
1. NORMATIVNI OKVIRI	206
2. POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE U SRBIJI	207
3. POLOŽAJ I ULOGA UPRAVE U SRBIJI	208
4. DRŽAVNI SLUŽBENICI I NAMEŠTENICI	210
a) Uvodne napomene	210
b) Službenici i uprava	212
1) Značaj kadrova u upravi	212
2) Prijem (zapošljavanje) službenika	216
3) Prava i dužnosti službenika	219
4) Odgovornost službenika	224
5) Prestanak službe	226
c) Službenički sistem	227
d) Upravni službenici u novim uslovima	230
1) Opšti osvrt	230
2) Selekcija i napredovanje javnih službenika	234
3) Permanentno obrazovanje	238
4) Službenička etika	246
5) „Whistle blowers“	250
e) Državni službenici i sukob interesa	253
1) Uvodne napomene	253
2) Sprečavanje sukoba interesa u državnoj upravi	255
5. ORGANI UPRAVE I POSEBNE ORGANIZACIJE U SRBIJI	257
6. POKRAJINSKA UPRAVA	259
a) Uprava u Vojvodini	260
b) Uprava na Kosovu i Metohiji	261
7. LOKALNA UPRAVA U SRBIJI	262
a) Opštinska i gradska uprava	262
b) Opština i grad (Beograd) kao teritorijalna jedinica i jedinica lokalne samouprave u Srbiji	262

c) Organizacija vlasti i uprave na lokalnom nivou	264
d) Zaštita lokalne samouprave	267
III. ORGANIZACIJA UPRAVE U CRNOJ GORI	268
1. NORMATIVNI OKVIRI	268
2. POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI	269
3. POLOŽAJ I ULOGA UPRAVE U CRNOJ GORI	270
4. MINISTARSTVA I DRUGI ORGANI UPRAVE U CRNOJ GORI	272
5. LOKALNA UPRAVA U CRNOJ GORI	273
a) Opština kao teritorijalna jedinica i jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori.	273
b) Prestonica	274
IV. NEDRŽAVNA UPRAVA, JAVNE SLUŽBE	
I JAVNE AGENCIJE	274
1. JAVNI SEKTOR	274
2. JAVNE SLUŽBE	276
3. JAVNE AGENCIJE	276
a) Pojam i pravna priroda javnih agencija	276
1) Agencije u nekim razvijenim evropskim zemljama.	277
2) Javne agencije u pravu Srbije.	279
3) Javne agencije i javna ovlašćenja.	280
4) Organizacione karakteristike (klasifikacija javnih agencija)	280
5) Funkcionalna svojstva javnih agencija.	283
b) Kontrola rada i odgovornost javnih agencija	283
1) Neophodnost diferenciranja oblika pravne kontrole i oblika odgovornosti javnih agencija	283
2) Pravna kontrola rada javnih agencija.	284
(a) Pravna kontrola rada agencija kao posebnih organizacija u sastavu državne uprave.	285
(b) Pravna kontrola rada javnih agencija kao organizacija van državne uprave sa poverenim javnim ovlašćenjima.	286
3) Odgovornost javnih agencija.	288
V. ELEKTRONSKA UPRAVA (E-UPRAVA)	290

1. OSNOVNA PITANJA I PRAVNI OKVIRI EVROPSKE UNIJE	290
2. E-UPRAVA U REGIONU	296

GLAVA III UPRAVNA DELATNOST

I. UVODNE NAPOMENE	303
1. UPRAVNA DELATNOST I ULOGA UPRAVE	303
2. UPRAVNA DELATNOST PREMA USTAVU REPUBLIKE SRBIJE IZ 1990. GODINE I ZAKONU O DRŽAVNOJ UPRAVI IZ 1992. GODINE	304
3. UPRAVNA DELATNOST I STRATEGIJA REFORME DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI IZ 2004. GODINE	305
4. UPRAVNA DELATNOST I ZAKON O DRŽAVNOJ UPRAVI IZ 2005. GODINE	306
5. UPRAVNA DELATNOST PREMA USTAVU REPUBLIKE SRBIJE IZ 2006.	308
6. VRSTE I OBLICI UPRAVNE DELATNOSTI	310
II. AKTI UPRAVE	311
1. POJAM I VRSTE AKATA UPRAVE	311
2. UPRAVNI PROPISI	312
3. UPRAVNI AKTI	314
a) Pojam i obeležja upravnog akta.	314
1) Konkretnost	315
2) Autoritativnost.	315
3) Jednostranost	317
4) Pravno dejstvo	318
5) Zasnovanost na zakonu	318
6) Izvršnost	318
7) Upravna stvar.	319
(a) Upravna stvar u teoriji	319
(b) Zakonsko definisanje upravne stvari	321
8) Donosilac upravnog akta	324
9) Definicija upravnog akta	324

b) Vrste upravnih akata	324
1) Pozitivni i negativni upravni akti	325
2) Konstitutivni i deklarativni upravni akti	326
3) Vezani i slobodni (diskrecioni) upravni akti	328
(a) Pojam vezanih i slobodnih (diskrecionih) upravnih akata	328
(b) Ovlašćenje za odlučivanje po diskrecionoj oceni u pravu Evropske unije	330
4) Jednostavni i zbirni upravni akti	331
5) Formalni i neformalni upravni akti	332
6) Upravni akti sa trajnim vremenskim dejstvom i upravni akti sa ograničenim vremenskim dejstvom ..	333
7) Upravni akti koji se donose po zahtevu stranke i upravni akti koji se donose po službenoj dužnosti ...	334
8) Rešenja i zaključci	334
9) Pogrešni upravni akti	335
(a) Neispravni i protivpravni upravni akti	336
(b) Nezakoniti i necelishodni upravni akti	337
(c) Rušljivi i ništavi upravni akti	338
(d) Uklanjanje pogrešnih upravnih akata	340
c) Pravno dejstvo upravnog akta	341
1) Zakonitost upravnog akta	341
2) Početak i prestanak pravnog dejstva upravnog akta ...	342
3) Pravosnažnost upravnog akta	344
d) Dodaci upravnom aktu	348
e) Upravni akti i kompjuterska tehnologija	349
1) Upotreba kompjutera i donošenje upravnih akata	349
2) Pravna pitanja u vezi sa upravnim aktima donetim sredstvima kompjuterske tehnologije	351
4. MATERIJALNI AKTI UPRAVE (UPRAVNE RADNJE) ...	352
a) Dokumentovanje	353
b) Saopštavanje	355
c) Primanje izjava	356
d) Prinudne radnje	356

5. UPRAVNI UGOVORI	359
a) Pojam upravnog ugovora	359
b) Nastanak i razvoj upravnih ugovora	360
c) Upravni ugovori i naše pravo	362
III. UPRAVNI NADZOR	363
1. POJAM I OBELEŽJA UPRAVNOG NADZORA	363
2. VRSTE UPRAVNOG NADZORA	365
a) Nadzor nad zakonitošću rada	365
b) Nadzor nad zakonitošću akata	365
c) Inspekcijski nadzor	366
1) Opšte napomene	366
2) Inspektor	367
3) Inspekcijski postupak	368
4) Poveravanje inspekcijskih poslova	370
3. UPRAVNA INSPEKCIJA	370
4. EKOLOŠKA INSPEKCIJA	371
a) Položaj i uloga ekološke inspekcije u zakonodavstvu Srbije ..	371
b) Organizacija ekološke inspekcije	373
c) Preporuka Evropske unije i Saveta Evrope o minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine	378
d) Perspektiva unapređenja ekološke inspekcije u Srbiji ...	381

GLAVA IV UPRAVA I LIČNI STATUS GRAĐANA

I. VOĐENJE SLUŽBENIH EVIDENCIJA	385
1. OPŠTE NAPOMENE	385
2. MATIČNE KNJIGE	386
3. EVIDENCIJE ORGANA UNUTRAŠNJIH POSLOVA ...	390
a) Lične karte	390
b) Matični (lični) broj građana	393
II. PREBIVALIŠTE I BORAVIŠTE	394
III. DRŽAVLJANSTVO	396
1. OPŠTE NAPOMENE	396
2. SISTEMI STICANJA DRŽAVLJANSTVA	397

a) Sticanje državljanstva Republike Srbije	399
b) Prestanak državljanstva Republike Srbije	402
c) Postupak za sticanje i prestanak državljanstva i postupak za utvrđivanje državljanstva Republike Srbije	403
d) Evidencija o državljanstvu Republike Srbije	405
e) Posebne odredbe o jugoslovenskom državljanstvu	406
GLAVA V	
KONTROLA UPRAVE	
I. POJAM I VRSTE KONTROLE UPRAVE	411
II. POLITIČKA KONTROLA UPRAVE	412
III. PRAVNA KONTROLA UPRAVE	413
IV. UPRAVNA KONTROLA UPRAVE	414
1. POJAM I VRSTE UPRAVNE KONTROLE UPRAVE	414
2. UNUTRAŠNJA ADMINISTRATIVNA KONTROLA	416
a) Opšte napomene	416
b) Instanciona kontrola	417
c) Službeni nadzor	419
3. SPOLJNA ADMINISTRATIVNA KONTROLA	421
V. SUDSKA KONTROLA UPRAVE	423
VI. POSEBNI OBLICI KONTROLE UPRAVE	425
1. JAVNO TUŽILAŠTVO I KONTROLA UPRAVE	426
2. OMBUDSMAN	428
a) Ideja ljudskih prava	428
b) Ombudsman – zaštitnik prava građana	432
c) Ombudsman u našem pravu	435
1) Zaštitnik građana (ombudsman) u Srbiji	435
2) Građanski branilac (ombudsman) u jedinici lokalne samouprave u Srbiji	437
3) Pokrajinski građanski branilac (ombudsman) u Vojvodini	438
4) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori	439
3. USTAVNA ŽALBA	440
a) Ustavna žalba i žalba Ustavnom sudu	440

b) Ustavna žalba kao pravno sredstvo zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda u Srbiji	443
c) Povod za uvođenje ustavne žalbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u Srbiji	447
d) Pravni osnov za uvođenje ustavne žalbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u Srbiji	450
e) Zakon o Ustavnom sudu Srbije i ustavna žalba	451
f) Ustavna tužba u Hrvatskoj	453

GLAVA VI ODGOVORNOST UPRAVE

I. UPRAVNA DELATNOST I ODGOVORNOST UPRAVE	459
1. OPŠTE NAPOMENE	459
2. VRSTE PRAVNE ODGOVORNOSTI UPRAVE	464
3. SISTEMI ODGOVORNOSTI UPRAVE	467
4. PRAVNA PRIRODA (OSNOV) ODGOVORNOSTI UPRAVE	469
II. ODGOVORNOST ZA ŠTETU PRIČINJENU RADOM UPRAVE	472
III. „ČUTANJE UPRAVE“	475
1. POJAM I VRSTE „ČUTANJA UPRAVE“	475
2. UPRAVNI POSTUPAK I „ČUTANJE UPRAVE“	477
3. UPRAVNI SPOR I „ČUTANJE UPRAVE“	481
4. MODELI PRAVNE REGULACIJE „ČUTANJA UPRAVE“	484

UPRAVNO PROCESNO PRAVO	
GLAVA I	
PREDMET I IZVORI UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA	
I. MATERIJALNO I PROCESNO PRAVO.....	493
II. PREDMET UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA.....	495
1. POJAM I PREDMET UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA.....	495
2. SISTEMATIZACIJA PREDMETA UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA.....	497
III. UPRAVNO-PROCESNO PRAVO	
I DRUGA PROCESNA PRAVA.....	498
1. ODNOS UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA I UPRAVNOG MATERIJALNOG PRAVA.....	498
2. ODNOS UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA I DRUGIH PROCESIH PRAVA.....	499
IV. IZVORI UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA.....	499
GLAVA II	
POSTUPAK DONOŠENJA UPRAVNIH PROPISA	
1. POSTUPAK DONOŠENJA UPRAVNIH PROPISA U ŠIREM SMISLU (UPRAVNI ZAKONI).....	503
2. POSTUPAK DONOŠENJA UPRAVNIH PROPISA U UŽEM SMISLU (UPRAVNI PROPISI).....	506
GLAVA III	
UPRAVNI POSTUPAK	
I. OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK.....	511
A. UPRAVNI POSTUPAK.....	511
1. RAZVOJ UPRAVNOG POSTUPKA.....	511
2. POJAM UPRAVNOG POSTUPKA.....	514
3. VRSTE UPRAVNOG POSTUPKA.....	518

4. ZAKONI O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU U NAŠEM PRAVU.....	520
B. OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK PREMA ZUP-u.....	522
1. OPŠTE NAPOMENE.....	522
2. OSNOVNA NAČELA OPŠTEG UPRAVNOG POSTUPKA.....	523
a) Važenje zakona.....	523
b) Neophodna odstupanja i značenje pojedinih izraza.....	524
c) Načela opšteg upravnog postupka.....	524
1) Načelo zakonitosti.....	524
2) Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa.....	526
3) Načelo efikasnosti.....	527
4) Načelo istine.....	527
5) Načelo saslušanja stranke.....	527
6) Načelo (slobodne) ocene dokaza.....	528
7) Načelo samostalnosti u rešavanju.....	529
8) Načelo dvostepenosti u rešavanju (pravo na žalbu).....	530
9) Načelo pravosnažnosti.....	531
10) Načelo ekonomičnosti postupka.....	532
11) Načelo pružanja pomoći stranci.....	533
12) Upotreba jezika i pisma u postupku.....	533
3. NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU.....	534
a) Pojam i vrste nadležnosti.....	534
b) Određivanje stvarne nadležnosti po ZUP-u.....	539
c) Određivanje mesne nadležnosti po ZUP-u.....	539
d) Prostorno ograničenje nadležnosti.....	541
e) Službeno lice ovlašćeno za vođenje upravnog postupka i službeno lice ovlašćeno za rešavanje.....	541
f) Pravna pomoć.....	542
g) Izuzeće službenog lica.....	544
4. STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU I NJENO ZASTUPANJE.....	546
a) Učesnici u upravnom postupku.....	546
b) Stranka u upravnom postupku.....	546
c) Svojstva stranke.....	547

d) Zastupnici i punomoćnici stranke	549
1) Zakonski zastupnik stranke	549
2) Privremeni zastupnik stranke	550
3) Zajednički predstavnik više stranaka	551
4) Punomoćnik stranke	551
5) Stručni pomagač stranke	553
e) Stranke sa diplomatskim imunitetom	553
5. OPŠTENJE ORGANA SA STRANKOM I DRUGIM UČESNICIMA U UPRAVNOM POSTUPKU	553
a) Podnesci	553
b) Pozivanje	556
c) Zapisnik	558
d) Razgledanje i prepisivanje spisa i obaveštavanje o toku postupka	560
e) Dostavljanje	561
1) Način dostavljanja	561
2) Posredno dostavljanje	562
3) Obavezno lično dostavljanje	563
4) Posebni slučajevi dostavljanja	564
(a) Dostavljanje zakonskom zastupniku i punomoćniku ..	564
(b) Dostavljanje punomoćniku za primanje pismena ..	564
(c) Dostavljanje državnim organima, preduzećima i drugim pravnim licima	565
(d) Dostavljanje licima u inostranstvu, licima sa diplomatskim imunitetom, licima u vojnim jedinicama i ustanovama i licima na izdržavanju kazne zatvora	566
(e) Dostavljanje javnim saopštenjem	566
5) Odbijanje prijema	566
6) Promena prebivališta, boravišta ili sedišta	567
7) Dostavnica	567
8) Greške u dostavljanju	568
6. ROKOVI I POVRAČAJ U PREĐAŠNJE STANJE	568
a) Rokovi	568
1) Pojam i računanje rokova u upravnom postupku	568
2) Vrste rokova u upravnom postupku	570

3) Uticaj procesnih rokova na rad organa uprave	572
4) Pravo na pravnu zaštitu u razumnom roku	575
(1) Pojam razumnog roka	575
(2) Izvršenje odluke u razumnom roku	578
b) Povraćaj u pređašnje stanje (restitutio in integrum)	579
7. ODRŽAVANJE REDA U TOKU POSTUPKA	581
8. TROŠKOVI UPRAVNOG POSTUPKA	582
a) Troškovi organa i stranaka	583
b) Oslobođanje od plaćanja troškova	585
C. PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK	585
1. FAZE UPRAVNOG POSTUPKA	585
2. POKRETANJE POSTUPKA	586
a) Oficijelna i stranačka maksima	586
b) Spajanje više stvari u jedan postupak	587
c) Izmena zahteva	588
d) Odustanak od zahteva	588
e) Poravnanje	589
3. ISPITNI POSTUPAK	590
a) Opšte karakteristike	590
b) Skraćeni (ispitni) postupak	591
c) Poseban ispitni postupak	592
4. PRETHODNO PITANJE U UPRAVNOM POSTUPKU ..	594
5. USMENA RASPRAVA	596
6. DOKAZNI POSTUPAK	599
a) Dokazivanje i dokazna sredstva	599
b) Isprave	600
1) Javne i privatne isprave	600
2) Uverenja	603
c) Svedoci	605
d) Izjava stranke	607
e) Veštaci	608
f) Uvidaj	610
g) Obezbeđenje dokaza	611
7. REŠENJE	612

a) Organ koji donosi rešenje.	612
b) Oblik i sastavni delovi rešenja.	614
c) Delimično, dopunsko i privremeno rešenje.	618
d) Rok za izdavanje rešenja.	618
e) Ispravljanje grešaka u rešenju.	619
8. ZAKLJUČAK.	619
D. DRUGOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK.	621
1. PRAVO NA ŽALBU.	621
2. NADLEŽNOST ORGANA ZA REŠAVANJE PO ŽALBI.	623
3. ROK ZA ŽALBU.	624
4. SADRŽAJ I PREDAVANJE ŽALBE.	625
5. POSTUPAK PO ŽALBI.	626
a) Rad prvostepenog organa po žalbi.	626
b) Rešavanje drugostepenog organa po žalbi.	627
1) Prethodni postupak po žalbi.	628
2) Redovni postupak po žalbi.	628
c) Žalba kada prvostepeno rešenje nije doneto.	630
6. ROK ZA DONOŠENJE REŠENJA PO ŽALBI I DOSTAVLJANJE DRUGOSTEPENOG REŠENJA.	631
E. PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA.	631
1. OPŠTE KARAKTERISTIKE.	631
2. RAZLOZI ZA PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA.	633
3. PREDLOG ZA PONAVLJANJE POSTUPKA I ROKOVI.	634
4. ODLUČIVANJE U VEZI SA PONAVLJANJEM POSTUPKA.	635
a) Rešavanje o ponavljanju postupka (iudicium rescindens).	635
b) Odlučivanje u ponovljenom postupku (iudicium rescissorium).	636
F. NAROČITI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MENJANJA REŠENJA (VANREDNA PRAVNA SREDSTVA).	637
1. MENJANJE I PONIŠTAVANJE REŠENJA U VEZI SA UPRAVNIM SPOROM.	638

2. ZAHTEV ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI U UPRAVNOM POSTUPKU.	639
3. PONIŠTAVANJE I UKIDANJE REŠENJA PO OSNOVU SLUŽBENOG NADZORA.	640
4. UKIDANJE I MENJANJE PRAVOSNAŽNOG REŠENJA UZ PRISTANAK ILI PO ZAHTEVU STRANKE.	642
5. VANREDNO UKIDANJE REŠENJA.	644
6. OGLAŠAVANJE REŠENJA NIŠTAVIM.	645
G. IZVRŠNJE REŠENJA.	647
1. OPŠTE KARAKTERISTIKE IZVRŠNOG POSTUPKA.	647
2. IZVRŠNOST.	649
a) Izvršnost rešenja.	649
b) Izvršnost zaljučka.	649
3. SPROVOĐENJE IZVRŠENJA.	650
a) Opšti uslovi.	650
b) Administrativno i sudsko izvršenje.	650
c) Nadležnost za sprovođenje administrativnog izvršenja.	650
d) Zaključak o dozvoli izvršenja i potvrda izvršnosti.	651
e) Posebna žalba.	652
f) Obustavljanje i odlaganje izvršenja.	652
g) Izvršenje novčanih kazni u upravnom postupku.	652
h) Sprovođenje sudskog izvršenja.	652
4. IZVRŠENJE NENOVČANIH OBAVEZA (administrativno izvršenje).	653
a) Izvršenje preko drugih lica.	653
b) Izvršenje putem prinude.	653
1) Prinudno novčano sredstvo (globa).	653
2) Neposredna prinuda.	654
c) Poništavanje ili ukidanje rešenja na osnovu kojeg je sprovedeno prinudno izvršenje.	654
5. IZVRŠENJE RADI OBEZBEĐENJA.	654
6. PRIVREMENI ZAKLJUČAK O OBEZBEĐENJU.	654
H. SPROVOĐENJE ZUP-a.	655
II. POSEBAN PORESKI UPRAVNI POSTUPAK.	656

1. PREDMET PORESKOG POSTUPKA	656
2. NAČELA PORESKOG POSTUPKA	657
3. STRANKE U PORESKOM POSTUPKU	659
4. PORESKA OBAVEZA	660
5. SEKUNDARNA PORESKA OBAVEZA	661
6. PRVOSTEPENI POSTUPAK UTVRĐIVANJA I NAPLATE POREZA	662
7. PORESKA PRIJAVA	663
8. POVRAĆAJ U PREĐAŠNJE STANJE	663
9. UTVRĐIVANJE POREZA	664
10. NAPLATA POREZA	665
a) Redovna naplata poreza	665
b) Prinudna naplata poreza	667
11. POSTUPAK PO PRAVNOM LEKU	670
a) Postupanje prvostepenog organa po žalbi	671
b) Rešavanje drugostepenog poreskog organa po žalbi	672
GLAVA IV	
UPRAVNO-SUDSKI POSTUPAK (UPRAVNI SPOR)	
I. UPRAVNI SPOR	677
1. NASTANAK I RAZVOJ UPRAVNOG SPORA	677
a) Istorijski osvrt	677
b) Razvoj upravnog sudstva u svetu	679
c) Nastanak i razvoj upravnog spora u Srbiji (i bivšoj Jugoslaviji)	681
d) Upravno sudstvo u svetu danas	684
2. POJAM I VRSTE UPRAVNOG SPORA	687
a) Pojam upravnog spora	687
b) Vrste upravnih sporova	688
1) Objektivni i subjektivni upravni spor	688
2) Spor za poništaj upravnog akta i spor pune jurisdikcije	689
3) Opšti i posebni upravni sporovi	692
3. SISTEMI ODREĐIVANJA PREDMETA UPRAVNOG SPORA	693

II. UPRAVNI SPOR PREMA ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA (ZUS)	694
1. CILJ UPRAVNOG SPORA	694
2. PRAVO POKRETANJA UPRAVNOG SPORA	695
3. NADLEŽNOST ZA VOĐENJE UPRAVNIH SPOROVA	696
4. PREDMET UPRAVNOG SPORA	697
a) Upravni (i drugi pojedinačni) akt kao predmet upravnog spora	697
b) Predmet upravnog spora u slučaju „čutanja uprave“	698
c) Negativna enumeracija	699
5. RAZLOZI ZA VOĐENJE UPRAVNOG SPORA	700
6. TUŽILAC I TUŽENI (STRANKE U UPRAVNOM SPORU)	701
7. TUŽBA U UPRAVNOM SPORU	703
a) Dejstvo tužbe	703
b) Rok i predaja tužbe	704
c) Sadržaj tužbe (tužbeni zahtev)	705
d) Postupak po tužbi	706
1) Prethodni postupak po tužbi	707
2) Redovni postupak po tužbi	711
8. UPRAVNI SPOR PUNE JURISDIKCIJE	713
9. PRESUDA I REŠENJE U UPRAVNOM SPORU	714
10. PRAVNA SREDSTVA U UPRAVNOM SPORU	715
a) Žalba	715
b) Zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke	716
c) Zahtev za zaštitu zakonitosti	718
d) Ponavljanje postupka u upravnom sporu	719
11. OBAVEZNOST I IZVRŠENJE PRESUDA U UPRAVNOM SPORU	721
12. DOPUNSKA PRAVILA POSTUPKA U UPRAVNOM SPORU	725
13. TROŠKOVI I TAKSE U UPRAVNOM SPORU	725

GLAVA V
POSTUPAK ZAKLJUČIVANJA UPRAVNIH UGOVORA
(UGOVOR O KONCESIJI)

GLAVA VI
POSTUPAK VRŠENJA PRINUDNIH RADNJI

ODABRANA STRUČNA LITERATURA 737

PREDGOVOR

Udžbenik „Upravno pravo i upravno procesno pravo“ polazi od aktuelnog nastavnog plana i programa akademskih studija kao rezultata reforme nastavnog procesa radi uključivanja u Bolonjski proces i evropski visokoškolski obrazovni prostor. Nastavni plan osnovnih akademskih studija Pravnog fakulteta u Beogradu predviđa predmet upravno pravo kao obavezan predmet u petom semestru, dok je upravno procesno pravo obavezan predmet u okviru Upravno-sudskog masters modula u devetom semestru.

Univerzitetski udžbenik „Upravno pravo i upravno procesno pravo“, u celini je usklađen sa najnovim ustavnim promenama i zakonodavstvom koji se neposredno odnose na oblast upravnog prava, posebno nakon donošenja novog Ustava Srbije (2006) i usvajanja novog Zakona o ministarstvima (2008). Takođe, uzete su u obzir i relevantne odredbe međunarodnih ugovora koje je naša zemlja ratifikovala, posebno odredbe Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ratifikovana 26. decembra 2003). Istovremeno, udžbenik prati i upravno zakonodavstvo Crne Gore, posebno u oblasti upravnog postupka i upravnog spora. Iz ovih razloga, za nastavu i pripremanje ispita nema potrebe za korišćenjem dopunskih materijala, iako konsultovanje izvornih ustavnih i zakonskih dokumenata može biti samo od koristi.

Udžbenik ima za cilj da bude oslonac i komplementarno nastavno sredstvo u skladu sa sadržinskim i pedagoškim standardima jednog savremenog silabusa za ove važne upravne predmete. Udžbenik takođe ima za cilj da bude efikasno sredstvo studentima za bolje razumevanje ne samo važećeg normativnog okvira upravne legislative, već i savremenih konceptualnih modela uprave i upravnih sistema, posebno njihove organizacione, funkcionalne i vrednosne transformacije, kao i za obradu upravnih procedura. Iz tih razloga su, iako sadržinski odvojene, materije upravnog i upravnog procesnog prava spojene u jedan tekstualni okvir.

Materija koja se odnosi na upravno pravo sistematizovana je u šest delova: teorijske osnove upravnog prava, organizacija uprave, upravna delatnost, uprava i lični status građana, kontrola uprave i odgovornost uprave. Prvi deo „Teorijske osnove upravnog prava“ sadrži studiju teorijskog i konceptualnog karaktera u okviru koje su učinjene dve bitne inovacije. Prva se odnosi na metodologiju teorijske obrade, a druga na teorijski koncept samog pojma uprave. Prva inovacija, umesto uobičajenog pristupa da se pojedina teorijska pitanja razmatraju za svaku upravnu oblast odvojeno, polazi od toga da se osnovna teorijska pitanja upravnog prava obrađuju kao logička celina u okviru uvodnog dela. Time je postignuta konceptualna konzistentnost i metodološka konsekvencnost u strukturi udžbenika. Druga inovacija, pri određivanju teorijskog pojma uprave kao centralne kategorije upravnog prava, umesto od uobičajenih normativističkih pretpostavki u njegovom konstruisanju, polazi od rezultata opšte teorije sistema. Kao posledica toga, u određivanju teorijskog pojma uprave konceptualno su otklonjeni brojni nedostaci koji imanentno prate nastojanja da se teorijski pojam uprave odredi na osnovu normativističkih premisa, posebno nastojanja koja za polazište uzimaju tzv. teorijsko uopštavanje aktuelnog upravnog zakonodavstva i prakse. Materija koja se odnosi na upravno procesno pravo sistematizovan je, takođe, u šest delova: predmet i izvori upravnog procesnog prava, postupak donošenja upravnih propisa, upravni postupak, upravno-sudski postupak (upravni spor), postupak zaključivanja upravnih ugovora (ugovor o koncesiji) i postupak vršenja upravnih prinudnih radnji. Kada je reč o vršenju upravnih radnji, posebna pažnja posvećena je upravnim prinudnim radnjama kao osetljivoj oblasti ograničenja slobode i prava građana.

Zahvaljujući novom metodološkom restrukturisanju upravne materije i primenom sistemskog pristupa u određivanju teorijskog pojma uprave, postignute su dve stvari: s jedne strane, upravno pravo je postalo razumljivo jer je metodološki postavljeno kao logički konzistentan sistem, a s druge, upravno pravo je dobilo razumni obim jer konceptualne pretpostavke pojma uprave omogućavaju jasno razlikovanje teorijskog modela od praktičnih aplikacija. Kao rezultat toga, kontrast između teorijskog modela uprave kao složenog organizacionog sistema za društvenu regulaciju, s jedne, i modela uprave konstruisanog na normativističkim (pozitivnopravnim) pretpostavkama, sa druge strane, omogućava konstruktivnu komparaciju, ne samo teorijskog modela sa praktičnim aplikacijama, već i obrnuto, kritičku komparaciju praktičnih rešenja sa odgovarajućim teorijskim konstrukcijama. Ovakav pristup je od posebnog značaja za naše pri-

like i za reformske napore da se od prevaziđenog i statičnog modela državne uprave, u kojem centralno mesto imaju država i državna vlast, stvori savremeni dinamički model uslužno orijentisane uprave kao javne službe (*l'administration à votre service*) u kojem centralnu ulogu igraju slobode i prava čoveka i građanina i ideja ljudskih prava.

Imajući u vidu aktuelnost tema i njihov doprinos razumevanju kompleksne materije kao što je upravno pravo, u udžbenik su uključeni i odgovarajući delovi sledećih objavljenih radova: Upravna stvar u svetlu tradicionalne doktrine i savremenog zakonodavstva; E-uprava u Evropi znanja; Poslovi državne uprave u zakonodavstvu i novom Ustavu Srbije; Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije; Ustavna žalba kao efikasni pravni lek za suđenje u razumnom roku; Ekološka inspekcija u zakonodavstvu Srbije i Evropske unije, kao i rad Mirjane Drenovak, Pravo na efikasnu pravnu zaštitu u razumnom roku u upravnom postupku.

Koristimo priliku da se zahvalimo studentima koji su nam, kao i do sada, ukazali veliko akademsko poverenje time što su se opredelili da ozbiljno i savesno pristupe pripremanju i polaganju ispita iz oblasti upravnog prava. Njihov uspeh ne govori samo o zrelosti i odgovornosti sadašnje studentske generacije, već predstavlja nedvosmislenu zalogu budućnosti u kojoj se uprava ne svodi na autoritativan instrument represije, već predstavlja efikasan i odgovoran sistem upravljanja društvenim poslovima čiji je cilj povećanje opšteg blagostanja društva u celini, kao i povećanje kvaliteta života svakog pojedinca ponaosob. Želimo ovom prilikom da se zahvalimo na saradnji studentu generacije Mirjani Drenovak, kandidatkinji magistarskih studija Pravnog fakulteta u Beogradu, koja je doprinela obradi tema koje se odnose na diskrecione upravne akte, rokove u upravnom postupku i javne agencije.

Beograd, juli 2008.

Prof. dr Stevan Lilić