Prof. dr Stevan Lilić (www.slilic.com), redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu, izvodi nastavu iz predmeta Upravno pravo na osnovnim, master i doktorskim studijama na Pravnom fakultetu u Beogradu. Objavio preko 300 bibliografskih jedinica, univerzitetskih udžbenika, monografija, članaka i eseja na temu upravnog i ustavnog prava, ekološkog prava, ljudskih prava, zaštite privatnosti, javne uprave i pravne informatike.

ISBN 978-86-7630-250-5

Stevan Lilić • UPRAVNO PRAVO UPRAVNO PROCESNO PRAVO 2010

PRAVNI FAKULTET
UNIVERZITETA U BEOGRADU

STEVAN LILIĆ

# UPRAVNO PRAVO
# UPRAVNO PROCESNO PRAVO

- četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje -

BEOGRAD
2010.

Prof. dr Stevan Lilić
www.slilic.com

UPRAVNO PRAVO
UPRAVNO PROCESNO PRAVO

---

*Izdavač*
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje

*Za izdavača*
prof. dr Mirko Vasiljević, dekan

*Urednik Biblioteke*
prof. dr Dragan Mitrović

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010.

Sva prava zadržana. Nije dozvoljeno da bilo koji deo ove knjige bude snimljen, emitovan ili reprodukovan na bilo koji način, uključujući, ali ne ograničavajući se na fotokopiranje, fotografiju, magnetni upis ili bilo koji drugi vid zapisa, bez prethodne dozvole Izdavača.

e-mail:centar@ius.bg.ac.rs

*www.ius.bg.ac.rs*

Prof. dr Stevan Lilić

# UPRAVNO PRAVO
# UPRAVNO PROCESNO PRAVO

univezitetski udžbenik za osnovne akademske,
master i doktorske studije

– četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje –

Beograd
2010.

# SADRŽAJ

## UPRAVNO PRAVO

### GLAVA I
### TEORIJSKE OSNOVE UPRAVNOG PRAVA


**I. POJAM UPRAVE** ..... 25

**A. TEORIJSKI POJAM UPRAVE** ..... 25
**1. UVODNE NAPOMENE** ..... 25
**2. PRAVNO-POLITIČKE KONCEPCIJE** ..... 27
a) Uprava i podela vlasti ..... 27
b) Uprava i izvršna vlast ..... 28
c) Pravna država, legalitet i legitimitet upravnog delovanja ..... 30
d) Teorijski pojam državne uprave ..... 31
e) Teorijski pojam uprave kao javne službe ..... 32
**3. SOCIO-TEHNOLOŠKE KONCEPCIJE** ..... 33
a) Upravna pragmatika ..... 33
b) Naučna organizacija rada ..... 34
c) Funkcije upravljanja ..... 35
**4. UPRAVA KAO SISTEM ZA SOCIJALNU REGULACIJU** ..... 36
a) Savremeni teorijski pojam uprave ..... 36
b) Sistemski pristup ..... 37
c) Kibernetska modelistika ..... 38
d) Socijalna regulacija ..... 40

**B. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE** ..... 42
**1. UVODNE NAPOMENE** ..... 42
**2. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE U MATERIJALNOM SMISLU** ..... 43
a) Upravna funkcija – uprava kao vlast ..... 43
b) Upravna delatnost – uprava kao javna služba ..... 45
**3. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE U FORMALNOM SMISLU** ..... 48

**C. ORGANIZACIONI POJAM UPRAVE** ..... 49
**1. UVODNE NAPOMENE** ..... 49
**2. POJAM I ELEMENTI ORGANIZACIJE** ..... 49
a) Pojam organizacije ..... 49
b) Elementi organizacije ..... 50
1) Normativni element organizacije (cilj) ..... 51
2) Subjektivni element organizacije (ljudi) ..... 51
3) Materijalni element organizacije (sredstva) ..... 55

4) Strukturalni element organizacije (organizaciona struktura) ... 58
5) Statusni element organizacije (autonomija) ... 65
3. VRŠIOCI UPRAVE ... 65
a) Subjekti ovlašćeni za vršenje upravne delatnosti ... 65
b) Organski pojam uprave ... 67
c) Javna uprava ... 68
d) Javna ovlašćenja ... 68
e) Vrste upravnih organizacija ... 69

D. TEORIJSKI POJAM UPRAVE – ZAKLJUČAK ... 71

E. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE ... 72
1. UVODNE NAPOMENE ... 72
2. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE U FUNKCIONALNOM SMISLU ... 72
3. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE U ORGANIZACIONOM SMISLU ... 75
4. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE – ZAKLJUČAK ... 76

II. UPRAVNO PRAVO ... 77

A. PREDMET UPRAVNOG PRAVA ... 77
1. KONCEPCIJE O PREDMETU UPRAVNOG PRAVA ... 77
a) Uvodne napomene ... 77
b) Tradicionalna (uža) koncepcija predmeta upravnog prava ... 78
c) Savremena (šira) koncepcija predmeta upravnog prava ... 80
d) Negativno određivanje predmeta upravnog prava ... 82
e) Predmet upravnog prava – zaključak ... 83
2. UPOREDNO UPRAVNO PRAVO ... 85
a) Evropsko kontinentalni sistem upravnog prava ... 85
b) Anglosaksonski sistem upravnog prava ... 87
c) Ostali sistemi upravnog prava ... 88
d) Međunarodno upravno pravo ... 92
e) Upravno pravo Evropske unije ... 93
1) Pravo Evropske unije ... 94
2) Načela upravnog prava Evropske unije ... 96
3) Uloga Evropskog suda pravde u stvaranju upravnog prava Evropske unije ... 98
3. UPRAVNO PRAVO I PRAVNI SISTEM ... 104
a) Upravno pravo kao deo pravnog sistema ... 104
b) Odnos upravnog prava prema drugim granama prava ... 105
4. INSTITUTI UPRAVNOG PRAVA ... 108
a) Upravnopravni odnos ... 108
b) Upravnopravna norma ... 109
c) Osnovni instituti upravnog prava ... 110
5. ZNAČAJ UPRAVNOG PRAVA I REFORMA UPRAVNOG SISTEMA ... 112

B. NAUKA UPRAVNOG PRAVA ... 114
1. NAUKA I SISTEM UPRAVNOG PRAVA ... 114
a) Opšte napomene ... 114
b) Opšte i posebno upravno pravo ... 116
1) Pojam i sadržina posebnog upravnog prava ... 116
2) Posebno upravno materijalno pravo i posebno upravno procesno pravo ... 117
3) Opšti i posebni upravni postupci (clausula: lex specialis derogat legi generali) ... 120
c) Nastanak i razvoj nauke upravnog prava ... 122
d) Nauka upravnog prava u Srbiji ... 125
e) Nauka upravnog prava u bivšoj Jugoslaviji ... 132



f) Savremene tendencije razvoja nauke upravnog prava ... 133
2. METOD NAUČNOG PROUČAVANJA UPRAVNOG PRAVA ... 134

III. IZVORI UPRAVNOG PRAVA ... 136
1. OPŠTA OBELEŽJA IZVORA UPRAVNOG PRAVA ... 136
2. VRSTE IZVORA UPRAVNOG PRAVA ... 138
a) Ustav kao izvor upravnog prava ... 138
b) Zakon kao izvor upravnog prava ... 140
c) Podzakonski opšti akti kao izvori upravnog prava ... 141
1) Podzakonski opšti akti skupština kao izvori upravnog prava ... 142
2) Akti predsednika republike kao izvori upravnog prava ... 143
3) Podzakonski opšti akti vlade kao izvori upravnog prava ... 144
4) Podzakonski opšti akti organa uprave kao izvori upravnog prava ... 144
5) Podzakonski opšti akti opština (grada) kao izvori upravnog prava ... 145
d) Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvori upravnog prava ... 145
3. SUDSKE ODLUKE KAO IZVORI UPRAVNOG PRAVA ... 146
a) Sudske odluke i stvaranje prava ... 146
b) Primer iz naše sudske prakse ... 151
c) Sudske odluke i pravo Evropske unije ... 152
4. OBIČAJNO PRAVO KAO IZVOR UPRAVNOG PRAVA ... 155
5. TEHNIČKA PRAVILA I STANDARDI KAO IZVORI UPRAVNOG PRAVA ... 156

## GLAVA II
## ORGANIZACIJA UPRAVE

I. ORGANIZACIJA I RAD UPRAVE ... 159
1. OPŠTE NAPOMENE ... 159
2. JAVNA, DRŽAVNA I NEDRŽAVNA UPRAVA ... 160
3. POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE ... 161
4. POLOŽAJ I ULOGA UPRAVE ... 162
5. UPRAVNA JAVNA OVLAŠĆENJA ... 162
6. MINISTARSTVA, DRUGI ORGANI UPRAVE I POSEBNE ORGANIZACIJE ... 163
7. LOKALNA SAMOUPRAVA ... 163

II. ORGANIZACIJA UPRAVE U SRBIJI ... 166
1. NORMATIVNI OKVIRI ... 166
2. POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE U SRBIJI ... 167
3. POLOŽAJ I ULOGA UPRAVE U SRBIJI ... 170
4. DRŽAVNI SLUŽBENICI I NAMEŠTENICI ... 170
a) Uvodne napomene ... 171
b) Službenici i uprava ... 171
1) Značaj kadrova u upravi ... 175
2) Prijem (zapošljavanje) službenika ... 176
3) Prava i dužnosti službenika ... 180
4) Odgovornost službenika ... 182
5) Prestanak službe ... 183
c) Službenički sistem ... 185
d) Upravni službenici u novim uslovima ... 185
1) Opšti osvrt ... 188
2) Selekcija i napredovanje javnih službenika ... 191
3) Permanentno obrazovanje ... 197
4) Službenička etika ... 200
5) „Whistle blowers“ ... 202
e) Državni službenici i sukob interesa ... 202

1) Uvodne napomene ..... 202
2) Sprečavanje sukoba interesa u državnoj upravi ..... 204
**5. ORGANI UPRAVE I POSEBNE ORGANIZACIJE U SRBIJI** ..... 205
**6. POKRAJINSKA UPRAVA** ..... 207
a) Uprava u Vojvodini ..... 208
b) Uprava na Kosovu i Metohiji ..... 209
**7. LOKALNA SAMOUPRAVA** ..... 210
a) Opštinska i gradska uprava ..... 210
b) Opština i grad (Beograd) kao teritorijalna jedinica i jedinica lokalne samouprave u Srbiji ..... 210
c) Organizacija vlasti i uprave na lokalnom nivou ..... 211
d) Zaštita lokalne samouprave ..... 214

**III. NEDRŽAVNA UPRAVA, JAVNE SLUŽBE JAVNE AGENCIJE** ..... 215
**1. JAVNI SEKTOR** ..... 215
**2. JAVNE SLUŽBE** ..... 216
**3. JAVNE AGENCIJE**
1) Pojam i pravna priroda javnih agencija ..... 217
a) Agencije u nekim razvijenim evropskim zemljama ..... 217
b) Javne agencije u pravu Srbije ..... 219
c) Javne agencije i javna ovlašćenja ..... 219
d) Organizacione karakteristike i klasifikacija javnih agencija ..... 220
e) Funkcionalna svojstva javnih agencija ..... 222
2) Kontrola rada i odgovornost javnih agencija ..... 223
a) Neophodnost diferenciranja oblika pravne kontrole i oblika odgovornosti agencija ..... 223
b) Pravna kontrola rada javnih agencija ..... 223
(a) Pravna kontrola rada agencija kao posebnih organizacija u sastavu državne uprave ..... 224
(b) Pravna kontrola rada javnih agencija kao organizacija van državne uprave sa poverenim javnim ovlašćenjima ..... 224
c) Odgovornost javnih agencija ..... 226
**4. NEZAVISNA TELA** ..... 227
1) Nezavisni državni organi i tela u pravu Srbije ..... 227
a) Ombudsman ..... 227
b) Poverenik za informacije od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti) ..... 230
c) Agencija za borbu protiv korupcije ..... 232
d) Državna revizorska institucija ..... 235
e) Komisija za zaštitu konkurencije ..... 237
2) Kontrola nezavisnih državnih organa i tela od strane parlamenta u Srbiji ..... 238

**IV. ELEKTRONSKA UPRAVA (E-UPRAVA)** ..... 243
**1. OSNOVNA PITANJA I PRAVNI OKVIRI EVROPSKE UNIJE** ..... 243
**2. E-UPRAVA U REGIONU** ..... 248

## GLAVA III
## UPRAVNA DELATNOST

**I. UVODNE NAPOMENE** ..... 253
**1. UPRAVNA DELATNOST I ULOGA UPRAVE** ..... 254
**2. UPRAVNA DELATNOST PREMA USTAVU REPUBLIKE SRBIJE IZ 1990. I ZAKONU O DRŽAVNOJ UPRAVI IZ 1992. GODINE** ..... 255



**3. UPRAVNA DELATNOST I STRATEGIJA REFORME DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI IZ 2004. GODINE** ..... 255
**4. UPRAVNA DELATNOST I ZAKON O DRŽAVNOJ UPRAVI IZ 2005. GODINE** ..... 255
**5. UPRAVNA DELATNOST PREMA USTAVU REPUBLIKE SRBIJE IZ 2006. GODINE** ..... 257
**6. VRSTE I OBLICI UPRAVNE DELATNOSTI** ..... 259

II. AKTI UPRAVE
**1. POJAM I VRSTE AKATA UPRAVE** ..... 260
**2. UPRAVNI PROPISI** ..... 260
**3. UPRAVNI AKTI** ..... 261
a) Pojam i obeležja upravnog akta ..... 262
1) Konkretnost ..... 262
2) Autoritativnost ..... 263
3) Jednostranost ..... 263
4) Pravno dejstvo ..... 265
5) Zasnovanost na zakonu ..... 266
6) Izvršnost ..... 266
7) Upravna stvar ..... 266
(a) Upravna stvar u teoriji ..... 267
(b) Zakonsko definisanje upravne stvari ..... 267
8) Donosilac upravnog akta ..... 269
9) Definicija upravnog akta ..... 270
b) Vrste upravnih akata ..... 271
1) Pozitivni i negativni upravni akti ..... 272
2) Konstitutivni i deklarativni upravni akti ..... 273
3) Vezani i slobodni (diskrecioni) upravni akti ..... 274
(a) Pojam vezanih i slobodnih (diskrecionih) upravnih akata ..... 274
(b) Ovlašćenje za odlučivanje po diskrecionoj oceni u pravu Evropske unije ..... 274
4) Jednostavni i zbirni upravni akti ..... 276
5) Formalni i neformalni upravni akti ..... 277
6) Upravni akti sa trajnim vremenskim dejstvom i upravni akti sa ograničenim vremenskim dejstvom ..... 278
7) Upravni akti koji se donose po zahtevu stranke i upravni akti koji se donose po službenoj dužnosti ..... 279
8) Rešenja i zaključci ..... 280
9) Pogrešni upravni akti ..... 280
(a) Neispravni i protivpravni upravni akti ..... 281
(b) Nezakoniti i necelishodni upravni akti ..... 281
(c) Rušljivi i ništavi upravni akti ..... 283
(d) Uklanjanje pogrešnih upravnih akata ..... 284
c) Pravno dejstvo upravnog akta ..... 285
1) Zakonitost upravnog akta ..... 285
2) Početak i prestanak pravnog dejstva upravnog akta ..... 286
3) Pravosnažnost upravnog akta ..... 288
d) Dodaci upravnom aktu ..... 290
e) Upravni akti i kompjuterska tehnologija ..... 291
1) Upotreba kompjutera i donošenje upravnih akata ..... 291
2) Pravna pitanja u vezi sa upravnim aktima donetim sredstvima kompjuterske tehnologije ..... 293
**4. MATERIJALNI AKTI UPRAVE (UPRAVNE RADNJE)** ..... 294
a) Dokumentovanje ..... 295
b) Saopštavanje ..... 297
c) Primanje izjava ..... 297

d) Prinudne radnje ..... 298
5. UPRAVNI UGOVORI ..... 300
a) Pojam upravnog ugovora ..... 300
b) Nastanak i razvoj upravnih ugovora ..... 301
c) Upravni ugovori i naše pravo ..... 302

III. UPRAVNI NADZOR ..... 305
1. POJAM I OBELEŽJA UPRAVNOG NADZORA ..... 305
2. VRSTE UPRAVNOG NADZORA ..... 306
a) Nadzor nad zakonitošću rada ..... 306
b) Nadzor nad zakonitošću akata ..... 307
c) Inspekcijski nadzor ..... 307
1) Opšte napomene ..... 307
2) Inspektor ..... 308
3) Inspekcijski postupak ..... 309
4) Poveravanje inspekcijskih poslova ..... 311
3. UPRAVNA INSPEKCIJA ..... 311

## GLAVA IV
## KONTROLA UPRAVE

I. POJAM I VRSTE KONTROLE UPRAVE ..... 315

II. POLITIČKA KONTROLA UPRAVE ..... 316

III. PRAVNA KONTROLA UPRAVE ..... 317

IV. UPRAVNA KONTROLA UPRAVE ..... 319
1. POJAM I VRSTE UPRAVNE KONTROLE UPRAVE ..... 319
2. UNUTRAŠNJA ADMINISTRATIVNA KONTROLA ..... 321
a) Opšte napomene ..... 321
b) Instanciona kontrola ..... 321
c) Službeni nadzor ..... 323
3. SPOLJNA ADMINISTRATIVNA KONTROLA ..... 324

V. SUDSKA KONTROLA UPRAVE ..... 327

VI. POSEBNI OBLICI KONTROLE UPRAVE ..... 329
1. JAVNO TUŽILAŠTVO I KONTROLA UPRAVE ..... 329
2. OMBUDSMAN ..... 331
a) Ideja ljudskih prava ..... 331
b) Ombudsman – zaštitnik prava građana ..... 334
c) Ombudsman u našem pravu ..... 337
1) Zaštitnik građana (ombudsman) u Srbiji ..... 337
2) Građanski branilac (ombudsman) u jedinici lokalne samouprave u Srbiji ..... 339
3) Pokrajinski građanski branilac (ombudsman)u Vojvodini ..... 339
3. USTAVNA ŽALBA ..... 340
a) Ustavna žalba i žalba Ustavnom sudu ..... 340
b) Ustavna žalba kao pravno sredstvo zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda u Srbiji ..... 343
c) Povod za uvođenje ustavne žalbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u Srbiji ..... 346



d) Pravni osnov za uvođenje ustavne žalbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u Srbiji ..... 348
e) Zakon o Ustavnom sudu Srbije i ustavna žalba ..... 349
f) Ustavna tužba u Hrvatskoj ..... 351

## GLAVA V
## ODGOVORNOST UPRAVE

I. UPRAVNA DELATNOST I ODGOVORNOST UPRAVE ..... 357
1. OPŠTE NAPOMENE ..... 357
2. VRSTE PRAVNE ODGOVORNOSTI UPRAVE ..... 361
3. SISTEMI ODGOVORNOSTI UPRAVE ..... 363
4. PRAVNA PRIRODA (OSNOV) ODGOVORNOSTI UPRAVE ..... 365

II. ODGOVORNOST ZA ŠTETU PRIČINJENU RADOM UPRAVE ..... 368

III. „ĆUTANJE UPRAVE" ..... 371
1. POJAM I VRSTE „ĆUTANJA UPRAVE" ..... 371
2. UPRAVNI POSTUPAK I „ĆUTANJE UPRAVE" ..... 372
3. UPRAVNI SPOR I „ĆUTANJE UPRAVE" ..... 375
4. MODELI PRAVNE REGULACIJE „ĆUTANJA UPRAVE" ..... 378

# UPRAVNO PROCESNO PRAVO

## GLAVA I
## PREDMET I IZVORI UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA

I. MATERIJALNO I PROCESNO PRAVO ..... 385

II. PREDMET UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA ..... 387
1. POJAM I PREDMET UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA ..... 387
2. SISTEMATIZACIJA PREDMETA UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA ..... 389

III. UPRAVNO PROCESNO PRAVO I DRUGA PROCESNA PRAVA ..... 390
1. ODNOS UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA I UPRAVNOG MATERIJALNOG PRAVA ..... 390
2. ODNOS UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA I DRUGIH PROCESIH PRAVA ..... 390

IV. IZVORI UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA ..... 391

## GLAVA II
## POSTUPAK DONOŠENJA UPRAVNIH PROPISA

1. POSTUPAK DONOŠENJA UPRAVNIH PROPISA U ŠIREM SMISLU (UPRAVNI ZAKONI) ..... 395
2. POSTUPAK DONOŠENJA UPRAVNIH PROPISA U UŽEM SMISLU (UPRAVNI PROPISI) ..... 398

## GLAVA III
## UPRAVNI POSTUPAK

I. OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK ..... 401

A. UPRAVNI POSTUPAK ..... 401
1. RAZVOJ UPRAVNOG POSTUPKA ..... 401
2. POJAM UPRAVNOG POSTUPKA ..... 404
3. VRSTE UPRAVNOG POSTUPKA ..... 407
4. ZAKONI O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU U NAŠEM PRAVU ..... 408

B. OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK PREMA ZUP-u ..... 410
1. OPŠTE NAPOMENE ..... 410
2. OSNOVNA NAČELA OPŠTEG UPRAVNOG POSTUPKA ..... 411
a) Važenje zakona ..... 411
b) Neophodna odstupanja i značenje pojedinih izraza ..... 411
c) Načela opšteg upravnog postupka ..... 412
1) Načelo zakonitosti ..... 412
2) Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa ..... 413
3) Načelo efikasnosti ..... 414
4) Načelo istine ..... 414
5) Načelo saslušanja stranke ..... 414
6) Načelo (slobodne) ocene dokaza ..... 415
7) Načelo samostalnosti u rešavanju ..... 416
8) Načelo dvostepenosti u rešavanju (pravo na žalbu) ..... 416
9) Načelo pravosnažnosti ..... 417
10) Načelo ekonomičnosti postupka ..... 418
11) Načelo pružanja pomoći stranci ..... 418
12) Upotreba jezika i pisma u postupku ..... 419
3. NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU ..... 419
a) Pojam i vrste nadležnosti ..... 419
b) Određivanje stvarne nadležnosti po ZUP-u ..... 423
c) Određivanje mesne nadležnosti po ZUP-u ..... 424
d) Prostorno ograničenje nadležnosti ..... 425
e) Službeno lice ovlašćeno za vođenje upravnog postupka i službeno lice ovlašćeno za rešavanje ..... 425
f) Pravna pomoć ..... 426
g) Izuzeće službenog lica ..... 427
4. STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU I NJENO ZASTUPANJE ..... 429
a) Učesnici u upravnom postupku ..... 429
b) Stranka u upravnom postupku ..... 429
c) Svojstva stranke ..... 430
d) Zastupnici i punomoćnici stranke ..... 432
1) Zakonski zastupnik stranke ..... 432
2) Privremeni zastupnik stranke ..... 432
3) Zajednički predstavnik više stranaka ..... 433
4) Punomoćnik stranke ..... 433
5) Stručni pomagač stranke ..... 434
e) Stranke sa diplomatskim imunitetom ..... 434
5. OPŠTENJE ORGANA SA STRANKOM I DRUGIM UČESNICIMA U UPRAVNOM POSTUPKU ..... 435
a) Podnesci ..... 435
b) Pozivanje ..... 437
c) Zapisnik ..... 438
d) Razgledanje i prepisivanje spisa i obaveštavanje o toku postupka ..... 440



e) Dostavljanje ..... 441
1) Način dostavljanja ..... 441
2) Posredno dostavljanje ..... 442
3) Obavezno lično dostavljanje ..... 443
4) Posebni slučajevi dostavljanja ..... 443
(a) Dostavljanje zakonskom zastupniku i punomoćniku ..... 443
(b) Dostavljanje punomoćniku za primanje pismena ..... 444
(c) Dostavljanje državnim organima, preduzećima i drugim pravnim licima ..... 444
(d) Dostavljanje licima u inostranstvu, licima sa diplomatskim imunitetom, licima u vojnim jedinicama i ustanovama i licima na izdržavanju kazne zatvora ..... 445
(e) Dostavljanje javnim saopštenjem ..... 445
5) Odbijanje prijema ..... 446
6) Promena prebivališta, boravišta ili sedišta ..... 446
7) Dostavnica ..... 446
8) Greške u dostavljanju ..... 447
6. ROKOVI I POVRAĆAJ U PREĐAŠNJE STANJE ..... 447
a) Rokovi ..... 447
1) Pojam i računanje rokova u upravnom postupku ..... 447
2) Vrste rokova u upravnom postupku ..... 449
3) Uticaj procesnih rokova na rad organa uprave ..... 451
4) Pravo na pravnu zaštitu u razumnom roku ..... 453
(1) Pojam razumnog roka ..... 453
(2) Izvršenje odluke u razumnom roku ..... 455
b) Povraćaj u pređašnje stanje (restitutio in integrum) ..... 456
7. ODRŽAVANJE REDA U TOKU POSTUPKA ..... 458
8. TROŠKOVI UPRAVNOG POSTUPKA ..... 458
a) Troškovi organa i stranaka ..... 459
b) Oslobađanje od plaćanja troškova ..... 460

C. PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK ..... 461
1. FAZE UPRAVNOG POSTUPKA ..... 461
2. POKRETANJE POSTUPKA ..... 462
a) Oficijelna i stranačka maksima ..... 462
b) Spajanje više stvari u jedan postupak ..... 463
c) Izmena zahteva ..... 463
d) Odustanak od zahteva ..... 464
e) Poravnanje ..... 464
3. ISPITNI POSTUPAK ..... 465
a) Opšte karakteristike ..... 465
b) Skraćeni (ispitni) postupak ..... 466
c) Poseban ispitni postupak ..... 467
4. PRETHODNO PITANJE U UPRAVNOM POSTUPKU ..... 468
5. USMENA RASPRAVA ..... 470
6. DOKAZNI POSTUPAK ..... 472
a) Dokazivanje i dokazna sredstva ..... 472
b) Isprave ..... 473
1) Javne i privatne isprave ..... 473
2) Uverenja ..... 476
c) Svedoci ..... 477
d) Izjava stranke ..... 479
e) Veštaci ..... 479
f) Uviđaj ..... 481
g) Obezbeđenje dokaza ..... 482
7. REŠENJE ..... 482

a) Organ koji donosi rešenje ..... 483
b) Oblik i sastavni delovi rešenja ..... 484
c) Delimično, dopunsko i privremeno rešenje ..... 487
d) Rok za izdavanje rešenja ..... 487
e) Ispravljanje grešaka u rešenju ..... 488
8. ZAKLJUČAK ..... 488

D. DRUGOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK ..... 489
1. PRAVO NA ŽALBU ..... 489
2. NADLEŽNOST ORGANA ZA REŠAVANJE PO ŽALBI ..... 491
3. ROK ZA ŽALBU ..... 492
4. SADRŽAJ I PREDAVANJE ŽALBE ..... 493
5. POSTUPAK PO ŽALBI ..... 493
a) Rad prvostepenog organa po žalbi ..... 493
b) Rešavanje drugostepenog organa po žalbi ..... 495
1) Prethodni postupak po žalbi ..... 495
2) Redovni postupak po žalbi ..... 495
c) Žalba kada prvostepeno rešenje nije doneto ..... 497
6. ROK ZA DONOŠENJE REŠENJA PO ŽALBI I DOSTAVLJANJE DRUGOSTEPENOG REŠENJA ..... 498

E. PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA ..... 498
1. OPŠTE KARAKTERISTIKE ..... 498
2. RAZLOZI ZA PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA ..... 499
3. PREDLOG ZA PONAVLJANJE POSTUPKA I ROKOVI ..... 500
4. ODLUČIVANJE U VEZI SA PONAVLJANJEM POSTUPKA ..... 501
a) Rešavanje o ponavljanju postupka (iudicium rescindens) ..... 501
b) Odlučivanje u ponovljenom postupku(iudicium rescissorium) ..... 502

F. NAROČITI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MENJANJA REŠENJA (VANREDNA PRAVNA SREDSTVA) ..... 503
1. MENJANJE I PONIŠTAVANJE REŠENJA U VEZI SA UPRAVNIM SPOROM ..... 505
2. ZAHTEV ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI U UPRAVNOM POSTUPKU ..... 506
3. PONIŠTAVANJE I UKIDANJE REŠENJA PO OSNOVU SLUŽBENOG NADZORA ..... 507
4. UKIDANJE I MENJANJE PRAVOSNAŽNOG REŠENJA UZ PRISTANAK ILI PO ZAHTEVU STRANKE ..... 509
5. VANREDNO UKIDANJE REŠENJA ..... 510
6. OGLAŠAVANJE REŠENJA NIŠTAVIM ..... 511

G. IZVRŠENJE REŠENJA ..... 513
1. OPŠTE KARAKTERISTIKE IZVRŠNOG POSTUPKA ..... 513
2. IZVRŠNOST ..... 514
a) Izvršnost rešenja ..... 514
b) Izvršnost zaljučka ..... 514
3. SPROVOĐENJE IZVRŠENJA ..... 515
a) Opšti uslovi ..... 515
b) Administrativno i sudsko izvršenje ..... 515
c) Nadležnost za sprovođenje administrativnog izvršenja ..... 515
d) Zaključak o dozvoli izvršenja i potvrda izvršnosti ..... 516
e) Posebna žalba ..... 516
f) Obustavljanje i odlaganje izvršenja ..... 517
g) Izvršenje novčanih kazni u upravnom postupku ..... 517
h) Sprovođenje sudskog izvršenja ..... 517
4. IZVRŠENJE NENOVČANIH OBAVEZA(administrativno izvršenje) ..... 517



a) Izvršenje preko drugih lica ..... 517
b) Izvršenje putem prinude ..... 518
1) Prinudno novčano sredstvo (globa) ..... 518
2) Neposredna prinuda ..... 518
c) Poništavanje ili ukidanje rešenja na osnovu kojeg je sprovedeno prinudno izvršenje ..... 518
5. IZVRŠENJE RADI OBEZBEĐENJA ..... 518
6. PRIVREMENI ZAKLJUČAK O OBEZBEĐENJU ..... 519

H. SPROVOĐENJE ZUP-a ..... 519

## GLAVA IV
## UPRAVNO-SUDSKI POSTUPAK (UPRAVNI SPOR)

I. UPRAVNI SPOR ..... 523
1. NASTANAK I RAZVOJ UPRAVNOG SPORA ..... 523
a) Istorijski osvrt ..... 523
b) Razvoj upravnog sudstva u svetu ..... 525
c) Nastanak i razvoj upravnog spora u Srbiji (i bivšoj Jugoslaviji) ..... 526
(a) Razlozi za donošenje novog Zakona o upravnim sporovima (2009) ..... 528
(b) Osnovni nedostaci novog Zakona o upravnim sporovima (2009) ..... 529
c) Upravno sudstvo u svetu danas ..... 531
2. POJAM I VRSTE UPRAVNOG SPORA ..... 533
a) Pojam upravnog spora ..... 533
b) Vrste upravnih sporova ..... 534
1) Objektivan i subjektivan upravni spor ..... 534
2) Spor za poništaj upravnog akta i spor pune jurisdikcije ..... 535
3) Opšti i posebni upravni sporovi ..... 537
3. SISTEMI ODREĐIVANJA PREDMETA UPRAVNOG SPORA ..... 539

II. UPRAVNI SPOR PREMA ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA (ZUS) ..... 539
1. CILJ UPRAVNOG SPORA ..... 540
2. PRAVO POKRETANJA UPRAVNOG SPORA ..... 541
3. NADLEŽNOST ZA VOĐENJE UPRAVNIH SPOROVA ..... 541
4. PREDMET UPRAVNOG SPORA ..... 541
a) Upravni (i drugi pojedinačni) akt kao predmet upravnog spora ..... 542
b) Predmet upravnog spora u slučaju „ćutanja uprave“ ..... 543
5. RAZLOZI ZA VOĐENJE UPRAVNOG SPORA ..... 544
6. TUŽILAC I TUŽENI (STRANKE U UPRAVNOM SPORU) ..... 546
7. TUŽBA U UPRAVNOM SPORU ..... 546
a) Dejstvo tužbe ..... 546
b) Rok i predaja tužbe ..... 548
c) Sadržaj tužbe (tužbeni zahtev) ..... 549
d) Postupak po tužbi ..... 549
1) Prethodni postupak po tužbi ..... 552
2) Redovni postupak po tužbi ..... 553
8. UPRAVNI SPOR PUNE JURISDIKCIJE ..... 554
9. PRESUDA I REŠENJE U UPRAVNOM SPORU ..... 555
10. PRAVNA SREDSTVA U UPRAVNOM SPORU ..... 555
a) Ustavno pravo na pravno sredstvo ..... 556
b) Pravna sredstva u upravnom sporu prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1996. godine ..... 556
(a) Žalba protiv odluke suda u upravnom sporu ..... 557
(b) Zahtev za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke u upravnom sporu ..... 557

(c) Zahtev za zaštitu zakonitosti protiv sudske odluke u upravnom sporu ..... 558
(d) Ponavljanje postupka u upravnom sporu ..... 559
(e) Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom (ZUP/96) ..... 560
(f) „Nova tužba", „poseban podesak (opomena)" i „zahtev za donošenje upravnog akta od strane suda" u vezi sa neizvršenjem presude u upravnom sporu ..... 562
(g) Zahtev za povraćaj stvari i naknadu štete u upravnom sporu ..... 562
c) Pravna sredstva u upravnom sporu prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2009. godine ..... 563
(a) Prigovor protiv rešenja sudije pojedinca u upravnom sporu (ZUS/09) ..... 563
(b) Vanredna pravna sredstva u upravnom sporu (ZUS/09) ..... 566
(c) Udovoljavanje tužbenom zahtevu od strane tuženog (ZUS/09) ..... 567
(d) Pravna sredstva u vezi sa neizvršenjem presude u upravnom sporu (ZUS/09) ..... 568
(e) Zahtev za povraćaj stvari i naknadu štete u upravnom sporu (ZUS/09) ..... 568
**11. OBAVEZNOST I IZVRŠENJE PRESUDA U UPRAVNOM SPORU** ..... 571
**12. DOPUNSKA PRAVILA POSTUPKA U UPRAVNOM SPORU** ..... 571
**13. NOVČANO KAŽNJAVANJE** ..... 572
**14. TROŠKOVI I TAKSE U UPRAVNOM SPORU** ..... 575

**GLAVA V**
**POSTUPAK ZAKLJUČIVANJA UPRAVNIH UGOVORA (UGOVOR O KONCESIJI)**

**GLAVA VI**
**POSTUPAK VRŠENJA PRINUDNIH RADNJI**

**ODABRANA STRUČNA LITERATURA** ..... 583

**APPENDIX: Contents summery in English** ..... 590

## PREDGOVOR ČETVRTOM IZDANJU

Najnovije četvrto izmenjeno i dopunjeno „Upravno pravo / upravno procesno pravo", kao i prethodna izdanja, 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 Upravno-sudskom masters modulu u devetom semestru. Silabusom doktorskih studija, u okviru upravnopravne naučne oblasti, obuhvaćeni su predmeti upravno pravo i upravno procesno pravo.

Udžbenik je namenjen studentima osnovnih studija, master studija i doktorskih studija. Materija koja je namenjena analizi na master i doktorskom nivou sadržana je u posebno naznačenim (uvučenim) pasusima.

Ovo četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje udžbenika „Upravno pravo / upravno procesno pravo" u celini obuhvata najnovije značajne izmene upravnog zakonodavstva. Pre svega, u potpunosti je obrađena materija upravnih sporova u skladu sa novim Zakonom o upravnim sporovima (Službeni glasnik RS, br. 111/2009), kao i izmene i dopune Zakona o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik RS, br. 30/2010).

Cilj ovog udžbenika je 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 „od instrumenta vlasti" u „servis građana", kao i za obradu upravnih procedura. Iz tih razloga su, iako sadržinski odvojene, materije upravnog i upravnog procesnog prava spojene u jedan tekstualni okvir.

I ovom prilikom se zahvaljujemo studentima koji su nam ukazali veliko akademsko poverenje time što su se opredelili da ozbiljno i savesno pristupe pripremanju i polaganju ispita iz upravnog prava. Zahvaljujemo se na saradnji mr Mirjani Drenovak Ivanović, asistentkinji na katedri za javno pravo, koja je svojim predlozima i sugestijama dala doprinos i ovom izdanju udžbenika.

Beograd, avgust 2010.

Prof. dr Stevan Lilić