ISBN 86-387-0765-7

UPRAVNO PRAVO

PROF. DR STEVAN LILIĆ
PROF. DR PREDRAG DIMITRIJEVIĆ
PROF. DR MILAN I. MARKOVIĆ

PROF. DR STEVAN LILIĆ
PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U BEOGRADU
PROF. DR PREDRAG DIMITRIJEVIĆ
PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U NIŠU
PROF. DR MILAN I. MARKOVIĆ
PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA CRNE GORE U PODGORICI

UPRAVNO PRAVO

SAVREMENA ADMINISTRACIJA
BEOGRAD

PROF. DR STEVAN LILIĆ
PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U BEOGRADU
PROF. DR PREDRAG DIMITRIJEVIĆ
PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U NIŠU
PROF. DR MILAN I. MARKOVIĆ
PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA CRNE GORE U PODGORICI

UPRAVNO PRAVO

UNIVERZITETSKI UDŽBENIK

DRUGO IZMENJENO I DOPUNJENO IZDANJE

USKLAĐENO SA USTAVNOM POVELJOM SCG I NOVIM ZAKONODAVSTVOM U SRBIJI I U CRNOJ GORI

SAVREMENA ADMINISTRACIJA
BEOGRAD
2006

Izdaje
"SAVREMENA ADMINISTRACIJA", a.d.
izdavačko-štamparsko preduzeće
Beograd, Crnotravska 7-9

Telefoni
Redakcija: 2667-165 i 2661-913, faks 2667-436
Prodaja: 2668-567, 2667-436, faks 2667-436

Sav.admin@yubc.net
www.sav-admin.com

Računi:
355-1017327-58; 160-14075-46; 170-672-35
(PIB - 100002731)
Poštanski fah 67

Generalni direktor
MILUTIN PEJČIĆ

Direktor izdavačke delatnosti
Stevan PETROVIĆ

Direktor grafičke delatnosti
RADOJE TANOVIĆ

Glavni urednik Vojislav BUSARČEVIĆ
Odgovorni urednik Zorana BOROZAN
Urednik RUŽA RAC
Lektor Irena POPOVIĆ
Tehnički urednik MARICA ANIĆ
Dizajn i priprema *Stellius*

Tiraž: 1200 primeraka

Štampa: IŠP "Savremena administracija" a.d.
Štamparija "Branko Đonović", Crnotravska 7-9, Beograd

PREDGOVOR

Novo izdanje udžbenika "Upravno pravo" ima za cilj da dâ doprinos formiranju savremenog nastavnog plana i programa, kao i da bude od pomoći studentima da bolje razumeju ne samo važeće pozitivno-pravne modele, već i konceptualne uporedne upravne sisteme, sa naglaskom na organizacionoj, funkcionalnoj i vrednosnoj transformaciji uprave i upravnih sistema i sa posebnim osvrtom na organizaciju uprave kod nas, institucije administrativnog postupka, kao i oblike administrativne i sudske zaštite.

Novo izdanje udžbenika "Upravno pravo", u saradnji sa profesorima dr Predragom Dimitrijevićem sa Pravnog fakulteta u Nišu i dr Milanom I. Markovićem sa Pravnog fakulteta u Podgorici, polazi od opšteg okvira nastavnog plana i programa pravnih fakulteta u Beogradu, Nišu i Podgorici, sadržinski i metodološki prati savremene tendencije u upravnom pravu i odgovarajuće promene pozitivih propisa kod nas.

Ono što je najvažnije za sve korisnike ovog udžbenika (pre svega studente) jeste to što je i ovo izdanje, kao i prethodno, u potpunosti usklađeno sa Ustavnom poveljom državne zajednice Srbija i Crna Gora i pratećim zakonima i propisima u ovoj oblasti (Zakon o Savetu ministara, Uredba o obrazovanju ministarstava, organizacija i službi Saveta ministara, Zakon o Sudu Srbije i Crne Gore), ali i sa najnovijim zakonima i drugim propisima Srbije iz ove oblasti koji su usvojeni tokom 2005. i prethodnih godina (Zakon o državnoj upravi, Zakon o državnim službenicima, Zakon o javnim agencijama, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o zaštitniku građana, Zakon o Vladi, Zakon o ministarstvima, Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade i dr.), novim zakonima i drugim propisima Crne Gore (Zakon o državnoj upravi, Zakon o državnim službenicima, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu i dr.), kao i Odlukom o pokrajinskoj upravi Vojvodine i Odlukom o pokrajinskom ombudsmanu. Iz tih razloga, za potrebe nastave i pripremanja ispita nema potrebe za korišćenjem dopunskih materijala (osim, naravno, izvornih zakonskih tekstova).

Kao što je ranije istaknuto, prema tradiciji, ovaj udžbenik je sistematizovan na uvod i tri osnovna dela: organizacija uprave, upravna delatnost i kontrola uprave. U okviru toga, međutim, učinjene su dve bitne inovacije. Prva se odnosi na metodologiju teorijske obrade, a druga na teorijski koncept samog pojma uprave. U prvom slučaju, umesto uobičajenog pristupa da se pojedina teorijska pitanja razmatraju za svaku upravnu oblast odvojeno, osnovna teorijska pitanja upravnog prava obrađena su kao logička celina u okviru uvodnog dela. Time je postignuta konceptualna konzistentnost i metodološka konsekventnost u strukturi rada. U drugom slučaju, pri određivanju teorijskog pojma uprave kao centralne kategorije upravnog prava, umesto od uobičajenih normativističkih pretpostavki u njegovom konstruisanju, pošlo se 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 svoje polazište uzimaju tzv. teorijsko uopštavanje aktuelnog upravnog zakonodavstva i prakse.

Zahvaljujući novom metodološkom restruktuiranju upravne materije i primenom sistemskog pristupa u određivanju teorijskog pojma uprave, postignute su dve stvari: sa jedne strane, upravno pravo je postalo razumljivo, jer je metodološki postavljeno kao logički konzistentan sistem, a sa druge, upravno pravo je dobilo razuman 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, sa jedne, i modela uprave konstruisanog na normativističkim (pozitivno-pravnim) 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 prilike 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 ove okolnosti u vidu, i u očekivanju sveobuhvatnih reformi našeg pravnog sistema, univerziteta i nastave na pravnim fakultetima i njihovog usklađivanja sa evropskim standardima pravne i upravne nauke, u okviru udžbeničke materije samo su u osnovnim crtama obrađena ona pitanja i teme koje se inače obrađuju u okviru srodnih ili drugih disciplina kao što su javna uprava, posebno upravno pravo, pravna informatika itd.

Koristimo priliku da se posebno zahvalimo studentima koji su nam ukazali veliko akademsko poverenje time što su se, više nego ikada do sada, koristeći ovaj udžbenik, opredelili da ozbiljno i savesno pristupe pripremanju i polaganju ispita iz tako kompleksne materije kao što je upravno pravo. Njihov uspeh ne govori samo o zrelosti i odgovornosti sadašnje studentske generacije, već predstavlja nedvosmislenu zalogu za budućnost u kojoj se uprava ne svodi na autoritativan instrument represije, nego efikasan i odgovoran sistem upravljanja društvenim poslovima čiji je cilj povećanje opšteg blagostanja društva u celini, ali isto tako i povećanje kvaliteta života svakog pojedinca ponaosob. Takođe koristimo priliku da se zahvalimo na saradnji i pomoći kolegama mr Dejanu Milenkoviću iz Komiteta pravnika za ljudska prava, Sanji Govorušić iz PALGO centra za javnu upravu i lokalnu samoupravu i mr Draženu Cerovićу asistentu na Pravnom fakultetu u Podgorici.

Beograd, januar 2006.

Prof. dr Stevan Lilić
sa saradnicima

SADRŽAJ

UVOD
TEORIJSKE OSNOVE

I. POJAM UPRAVE ... 3
A. TEORIJSKI POJAM UPRAVE ... 3
1. UVODNE NAPOMENE ... 3
2. PRAVNO-POLITIČKE KONCEPCIJE ... 5
a) Uprava i podela vlasti ... 6
b) Uprava i izvršna vlast ... 7
c) Pravna država, legalitet i legitimitet upravnog delovanja ... 8
d) Teorijski pojam državne uprave ... 10
e) Teorijski pojam uprave kao javne službe ... 11
3. SOCIO-TEHNOLOŠKE KONCEPCIJE ... 13
a) Upravna pragmatika ... 13
b) Naučna organizacija rada ... 14
c) Funkcije upravljanja ... 15
4. UPRAVA KAO SISTEM ZA SOCIJALNU REGULACIJU ... 16
a) Moderni teorijski pojam uprave ... 16
b) Sistemski pristup ... 17
c) Kibernetska modelistika ... 19
d) Socijalna regulacija ... 21

B. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE ... 23
1. UVODNE NAPOMENE ... 23
2. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE U MATERIJALNOM SMISLU ... 24
a) Upravna funkcija - uprava kao vlast ... 25
b) Upravna delatnost - uprava kao javna služba ... 28
3. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE U FORMALNOM SMISLU ... 31

C. ORGANIZACIONI POJAM UPRAVE ... 33
1. UVODNE NAPOMENE ... 33
2. POJAM I ELEMENTI ORGANIZACIJE ... 34
a) Pojam organizacije ... 34
b) Elementi organizacije ... 35
1) Normativni element organizacije (cilj) ... 36
2) Subjektivni element organizacije (ljudi) ... 37
3) Materijalni element organizacije (sredstva) ... 41
4) Strukturalni element organizacije (organizaciona struktura) ... 44
5) Statusni element organizacije (autonomija) ... 53
3. VRŠIOCI UPRAVE ... 54
a) Subjekti ovlašćeni za vršenje upravne delatnosti ... 54
b) Organski pojam uprave ... 56
c) Vrste upravnih organizacija ... 57

D. TEORIJSKI POJAM UPRAVE - ZAKLJUČAK 59

E. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE 60
1. UVODNE NAPOMENE 60
2. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE U FUNCIONALNOM SMISLU 61
3. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE U ORGANIZACIONOM SMISLU 63
4. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE - ZAKLJUČAK 64

II. UPRAVNO PRAVO 65
A. PREDMET UPRAVNOG PRAVA 65
1. KONCEPCIJE O PREDMETU UPRAVNOG PRAVA 65
a) Uvodne napomene 65
b) Tradicionalna (uža) koncepcija predmeta upravnog prava 67
c) Savremena (šira) koncepcija predmeta upravnog prava 69
d) Negativno određivanje predmeta upravnog prava 72
e) Predmet upravnog prava - zaključak 73
2. UPOREDNO UPRAVNO PRAVO 75
a) Evropsko-kontinentalni sistem upravnog prava 75
b) Anglosaksonski sistem upravnog prava 77
c) Ostali sistemi upravnog prava 79
d) Međunarodno upravno pravo 81
3. UPRAVNO PRAVO I PRAVNI SISTEM 83
a) Upravno pravo kao deo pravnog sistema 83
b) Odnos upravnog prava prema drugim granama prava 84
4. INSTITUTI UPRAVNOG PRAVA 88
a) Upravnopravni odnos 88
b) Upravnopravna norma 90
c) Osnovni instituti upravnog prava 90
5. ZNAČAJ UPRAVNOG PRAVA I REFORMA UPRAVNOG SISTEMA 93
B. NAUKA UPRAVNOG PRAVA 95
1. NAUKA I SISTEM UPRAVNOG PRAVA 95
a) Opšte napomene 95
b) Nastanak i razvoj nauke upravnog prava 97
c) Nauka upravnog prava u Srbiji 102
d) Nauka upravnog prava u bivšoj Jugoslaviji 111
e) Savremene tendencije razvoja nauke upravnog prava 112
2. METOD NAUČNOG PROUČAVANJA UPRAVNOG PRAVA 114

III. IZVORI UPRAVNOG PRAVA 115
1. OPŠTA OBELEŽJA IZVORA UPRAVNOG PRAVA 115
2. VRSTE IZVORA UPRAVNOG PRAVA 117
a) Ustav kao izvor upravnog prava 118
b) Zakon kao izvor upravnog prava 119
c) Podzakonski opšti akti kao izvori upravnog prava 123
1) Podzakonski opšti akti skupština kao izvori upravnog prava 123
2) Akti predsednika republike kao izvori upravnog prava 125

3) Podzakonski opšti akti vlade kao izvori upravnog prava 126
4) Podzakonski opšti akti organa uprave kao izvori upravnog prava 127
5) Podzakonski opšti akti opština kao izvori upravnog prava 128
d) Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvori upravnog prava 129
3. OSTALI IZVORI UPRAVNOG PRAVA 130
a) Sudska i upravna praksa kao izvor upravnog prava 130
b) Običajno pravo kao izvor upravnog prava 131
c) Tehnička pravila i standardi kao izvori upravnog prava 131

PRVI DEO
ORGANIZACIJA UPRAVE

I. ORGANIZACIJA UPRAVE U SRBIJI I CRNOJ GORI 135
1. OPŠTE NAPOMENE 135
2. JAVNA, DRŽAVNA I NEDRŽAVNA UPRAVA 136
3. POSLOVI (DRŽAVNE) UPRAVE 137
4. POLOŽAJ I ULOGA UPRAVE 138
5. UPRAVNA JAVNA OVLAŠĆENJA 138
6. MINISTARSTVA, DRUGI ORGANI UPRAVE I UPRAVNE ORGANIZACIJE 139
7. LOKALNA SAMOUPRAVA 140

II. ORGANIZACIJA UPRAVE U SRBIJI 143
1. NORMATIVNI OKVIRI 143
2. POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE U SRBIJI 144
3. POLOŽAJ I ULOGA UPRAVE U SRBIJI 145
4. DRŽAVNI SLUŽBENICI I NAMEŠTENICI 147
5. ORGANI UPRAVE I POSEBNE ORGANIZACIJE U SRBIJI 148
6. POKRAJINSKA UPRAVA 150
a) Uprava u Vojvodini 150
b) Uprava na Kosovu i Metohiji 151
7. LOKALNA UPRAVA U SRBIJI 152
a) Opštinska i gradska uprava 152
b) Opština kao teritorijalna jedinica i jedinica lokalne samouprave u Srbiji 152
c) Organizacija vlasti i uprave na lokalnom nivou 153
d) Zaštita lokalne samouprave 156
e) Grad kao teritorijalna jedinica (Beograd) 157

III. ORGANIZACIJA UPRAVE U CRNOJ GORI
1. NORMATIVNI OKVIRI 157
2. POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI 159
3. POLOŽAJ I ULOGA UPRAVE U CRNOJ GORI 160
4. MINISTARSTVA I DRUGI ORGANI UPRAVE U CRNOJ GORI 163
5. LOKALNA UPRAVA U CRNOJ GORI 164
a) Opština kao teritorijalna jedinica i jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori 164
b) Prestonica 164

IV. ORGANIZACIJA UPRAVE U DRŽAVNOJ ZAJEDNICI SRBIJA I CRNA GORA 165
1. PREDSEDNIK I SAVET MINISTARA 165
2. POSLOVI SAVETA MINISTARA 166
3. MINISTARSTVA, ORGANIZACIJE, SLUŽBE I POSEBNA TELA SAVETA MINISTARA 168

V. NEDRŽAVNA UPRAVA (JAVNE SLUŽBE I JAVNE AGENCIJE) 170
1. JAVNI SEKTOR 170
2. JAVNE SLUŽBE 171
3. JAVNE AGENCIJE 172

DRUGI DEO
UPRAVNA DELATNOST

I. UVODNE NAPOMENE 177
1. UPRAVNA DELATNOST I ULOGA UPRAVE 177
2. VRSTE I OBLICI UPRAVNE DELATNOSTI 178
II. AKTI UPRAVE 179
1. POJAM I VRSTE AKATA UPRAVE 179
2. UPRAVNI PROPISI 181
3. UPRAVNI AKTI 182
a) Pojam i obeležja upravnog akta 182
b) Vrste upravnih akata 189
1) Pozitivni i negativni upravni akti 190
2) Konstitutivni i deklarativni upravni akti 191
3) Vezani i slobodni upravni akti 193
4) Jednostavni i zbirni upravni akti 195
5) Formalni i neformalni upravni akti 196
6) Upravni akti sa trajnim vremenskim dejstvom i upravni akti sa ograničenim vremenskim dejstvom 196
7) Upravni akti koji se donose po zahtevu stranke i upravni akti koji se donose po službenoj dužnosti 197
8) Rešenja i zaključci 198
9) Pogrešni upravni akti 199
(a) Neispravni i protivpravni upravni akti 199
(b) Nezakoniti i necelishodni upravni akti 200
(c) Rušljivi i ništavi upravni akti 202
(d) Uklanjanje pogrešnih upravnih akata 203
c) Pravno dejstvo upravnog akta 204
1) Zakonitost upravnog akta 204
2) Početak i prestanak pravnog dejstva upravnog akta 206
3) Pravnosnažnost upravnog akta 208
d) Dodaci upravnom aktu 211
e) Upravni akti i kompjuterska tehnologija 212

4. MATERIJALNI AKTI UPRAVE (UPRAVNE RADNJE) 214
a) Dokumentovanje 215
b) Saopštavanje 216
c) Primanje izjava 217
d) Prinudne radnje 218
5. UPRAVNI UGOVORI 220
a) Pojam upravnog ugovora 220
b) Nastanak i razvoj upravnih ugovora 221
c) Upravni ugovori i naše pravo 223

III. UPRAVNI POSTUPAK 225
A. OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK 225
1. ISTORIJSKI OSVRT 225
2. ZAKONI O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU U NAŠEM PRAVU 228
3. POJAM UPRAVNOG POSTUPKA 231
4. VRSTE UPRAVNOG POSTUPKA 235
B. UPRAVNI POSTUPAK PREMA ZUP-u 236
1. OPŠTE NAPOMENE 236
2. OSNOVNA NAČELA OPŠTEG UPRAVNOG POSTUPKA 238
a) Važenje zakona 238
b) Neophodna odstupanja i značenje pojedinih izraza 239
c) Načela opšteg upravnog postupka 239
1) Načelo zakonitosti 239
2) Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa 241
3) Načelo efikasnosti 241
4) Načelo istine 242
5) Načelo saslušanja stranke 242
6) Načelo (slobodne) ocene dokaza 243
7) Načelo samostalnosti u rešavanju 244
8) Načelo dvostepenosti u rešavanju (pravo na žalbu) 245
9) Načelo pravnosnažnosti 247
10) Načelo ekonomičnosti postupka 248
11) Načelo pružanja pomoći stranci 248
12) Upotreba jezika i pisma u postupku 249
3. NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU 250
a) Pojam i vrste nadležnosti 250
b) Određivanje stvarne nadležnosti po ZUP-u 254
c) Određivanje mesne nadležnosti po ZUP-u 255
d) Prostorno ograničenje nadležnosti 256
e) Službeno lice ovlašćeno za vođenje upravnog postupka i službeno lice ovlašćeno za rešavanje 257
f) Pravna pomoć 257
g) Izuzeće službenog lica 259
4. STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU I NJENO ZASTUPANJE 261
a) Učesnici u upravnom postupku 261
b) Stranka u upravnom postupku 261
c) Svojstva stranke 262

d) Zastupnici i punomoćnici stranke ... 264
1) Zakonski zastupnik stranke ... 264
2) Privremeni zastupnik stranke ... 265
3) Zajednički predstavnik više stranaka ... 266
4) Punomoćnik stranke ... 266
5) Stručni pomagač stranke ... 268
e) Stranke sa diplomatskim imunitetom ... 268
5. OPŠTENJE ORGANA SA STRANKOM I DRUGIM UČESNICIMA U UPRAVNOM POSTUPKU ... 268
a) Podnesci ... 268
b) Pozivanje ... 271
c) Zapisnik ... 273
d) Razgledanje i prepisivanje spisa i obaveštavanje o toku postupka ... 275
e) Dostavljanje ... 276
1) Način dostavljanja ... 277
2) Posredno dostavljanje ... 277
3) Obavezno lično dostavljanje ... 278
4) Posebni slučajevi dostavljanja ... 279
(a) Dostavljanje zakonskom zastupniku i punomoćniku ... 279
(b) Dostavljanje punomoćniku za primanje pismena ... 279
(c) Dostavljanje državnim organima, preduzećima i drugim pravnim licima ... 280
(d) Dostavljanje licima u inostranstvu, licima sa diplomatskim imunitetom, licima u vojnim jedinicama i ustanovama i licima na izdržavanju kazne zatvora ... 281
(e) Dostavljanje javnim saopštenjem ... 281
5) Odbijanje prijema ... 282
6) Promena prebivališta, boravišta ili sedišta ... 282
7) Dostavnica ... 282
8) Greške u dostavljanju ... 283
6. ROKOVI I POVRAĆAJ U PREĐAŠNJE STANJE ... 283
a) Rokovi ... 283
b) Povraćaj u predašnje stanje ... 285
7. ODRŽAVANJE REDA U TOKU POSTUPKA ... 287
8. TROŠKOVI UPRAVNOG POSTUPKA ... 288
a) Troškovi organa i stranaka ... 288
b) Oslobađanje od plaćanja troškova ... 290
C. PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK ... 291
1. FAZE UPRAVNOG POSTUPKA ... 291
2. POKRETANJE POSTUPKA ... 292
a) Oficijelna i stranačka maksima ... 292
b) Spajanje više stvari u jedan postupak ... 293
c) Izmena zahteva ... 294
d) Odustanak od zahteva ... 294
e) Poravnanje ... 295
3. ISPITNI POSTUPAK ... 296
a) Opšte karakteristike ... 296
b) Skraćeni (ispitni) postupak ... 297
c) Poseban ispitni postupak ... 298

4. PRETHODNO PITANJE U UPRAVNOM POSTUPKU ... 299
5. USMENA RASPRAVA ... 301
6. DOKAZNI POSTUPAK ... 304
a) Dokazivanje i dokazna sredstva ... 304
b) Isprave ... 306
1) Javne i privatne isprave ... 306
2) Uverenja ... 309
c) Svedoci ... 310
d) Izjava stranke ... 312
e) Veštaci ... 313
f) Uviđaj ... 315
g) Obezbeđenje dokaza ... 316
7. REŠENJE ... 317
a) Organ koji donosi rešenje ... 317
b) Oblik i sastavni delovi rešenja ... 319
c) Delimično, dopunsko i privremeno rešenje ... 322
d) Rok za izdavanje rešenja ... 323
e) Ispravljanje grešaka u rešenju ... 324
8. ZAKLJUČAK ... 324

D. DRUGOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK ... 325
1. PRAVO NA ŽALBU ... 325
2. NADLEŽNOST ORGANA ZA REŠAVANJE PO ŽALBI ... 328
3. ROK ZA ŽALBU ... 329
4. SADRŽAJ I PREDAVANJE ŽALBE ... 329
5. POSTUPAK PO ŽALBI ... 330
a) Rad prvostepenog organa po žalbi ... 330
b) Rešavanje drugostepenog organa po žalbi ... 332
1) Prethodni postupak po žalbi ... 332
2) Redovni postupak po žalbi ... 333
c) Žalba kada prvostepeno rešenje nije doneto ... 335
6. ROK ZA DONOŠENJE REŠENJA PO ŽALBI I DOSTAVLJANJE DRUGOSTEPENOG REŠENJA ... 335

E. PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA ... 336
1. OPŠTE KARAKTERISTIKE ... 336
2. RAZLOZI ZA PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA ... 337
3. PREDLOG ZA PONAVLJANJE POSTUPKA I ROKOVI ... 338
4. ODLUČIVANJE U VEZI SA PONAVLJANJEM POSTUPKA ... 340
a) Rešavanje o ponavljanju postupka (iudicium rescindens) ... 340
b) Odlučivanje u ponovljenom postupku (iudicium rescissorium) ... 340

F. NAROČITI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MENJANJA REŠENJA (VANREDNA PRAVNA SREDSTVA) ... 341
1. MENJANJE I PONIŠTAVANJE REŠENJA U VEZI SA UPRAVNIM SPOROM ... 342
2. ZAHTEV ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI U UPRAVNOM POSTUPKU ... 343
3. PONIŠTAVANJE I UKIDANJE REŠENJA PO OSNOVU SLUŽBENOG NADZORA ... 344

4. UKIDANJE I MENJANJE PRAVNOSNAŽNOG REŠENJA UZ PRISTANAK ILI PO ZAHTEVU STRANKE ... 346
5. VANREDNO UKIDANJE REŠENJA ... 348
6. OGLAŠAVANJE REŠENJA NIŠTAVIM ... 349

G. IZVRŠENJE REŠENJA (ADMINISTRATIVNO IZVRŠENJE) ... 351
1. OPŠTE KARAKTERISTIKE IZVRŠNOG POSTUPKA ... 351
2. IZVRŠNOST ... 353
a) Izvršnost rešenja ... 353
b) Izvršnost zaključka ... 353
3. SPROVOĐENJE IZVRŠENJA ... 354
a) Opšti uslovi ... 354
b) Administrativno i sudsko izvršenje ... 354
c) Nadležnost za sprovođenje administrativnog izvršenja ... 354
d) Zaključak o dozvoli izvršenja i potvrda izvršnosti ... 355
e) Posebna žalba ... 356
f) Obustavljanje i odlaganje izvršenja ... 356
g) Izvršenje novčanih kazni u upravnom postupku ... 356
h) Sprovođenje sudskog izvršenja ... 356
4. IZVRŠENJE NENOVČANIH OBAVEZA (ADMINISTRATIVNO IZVRŠENJE) ... 357
a) Izvršenje preko drugih lica ... 357
b) Izvršenje putem prinude ... 357
1) Prinudno novčano sredstvo (globa) ... 357
2) Neposredna prinuda ... 357
c) Poništavanje ili ukidanje rešenja na osnovu kojeg je sprovedeno prinudno izvršenje ... 358
5. IZVRŠENJE RADI OBEZBEĐENJA ... 358
6. PRIVREMENI ZAKLJUČAK O OBEZBEĐENJU ... 358
H. SPROVOĐENJE ZUP-a ... 359

IV. UPRAVNI NADZOR ... 360
1. POJAM I OBELEŽJA UPRAVNOG NADZORA ... 360
2. VRSTE UPRAVNOG NADZORA ... 362
a) Unutrašnji nadzor ... 362
b) Nadzor nad radom imalaca javnih ovlašćenja ... 363
c) Inspekcijski nadzor ... 363
1) Opšte napomene ... 363
2) Inspektor ... 364
3) Inspekcijski postupak ... 365
4) Poveravanje inspekcijskih poslova ... 366
5) Upravna inspekcija ... 367

V. POSEBNE UPRAVNE SITUACIJE ... 368
1. OPŠTE NAPOMENE ... 368
2. OPŠTE I POSEBNE UPRAVNE SITUACIJE ... 369

VI. ODGOVORNOST UPRAVE ... 370
1. UPRAVNA DELATNOST I ODGOVORNOST UPRAVE ... 370
a) Pojam i obeležja odgovornosti ... 370
b) Vrste pravne odgovornosti uprave ... 375
c) Sistemi odgovornosti uprave ... 379
d) Pravna priroda (osnov) odgovornosti uprave ... 381
2. ODGOVORNOST ZA ŠTETU PRIČINJENU RADOM UPRAVE ... 384

TREĆI DEO
KONTROLA UPRAVE

I. POJAM I VRSTE KONTROLE UPRAVE ... 391

II. POLITIČKA KONTROLA UPRAVE ... 392

III. PRAVNA KONTROLA UPRAVE ... 393

A. UPRAVNA KONTROLA UPRAVE ... 394
1. POJAM I VRSTE UPRAVNE KONTROLE UPRAVE ... 394
2. UNUTRAŠNJA ADMINISTRATIVNA KONTROLA ... 396
a) Opšte napomene ... 396
b) Instanciona kontrola ... 397
c) Službeni nadzor ... 399
3. SPOLJNA ADMINISTRATIVNA KONTROLA ... 401

B. SUDSKA KONTROLA UPRAVE ... 403
1. UPRAVNI SPOR ... 408
a) Nastanak i razvoj upravnog spora ... 408
1) Istorijski osvrt ... 408
2) Razvoj upravnog sudstva u svetu ... 410
3) Nastanak i razvoj upravnog spora u Srbiji (i bivšoj Jugoslaviji) ... 412
4) Upravno sudstvo u svetu danas ... 415
b) Pojam i vrste upravnog spora ... 418
1) Pojam upravnog spora ... 418
2) Vrste upravnih sporova ... 419
(a) Objektivni i subjektivni upravni spor ... 419
(b) Spor za poništaj upravnog akta i spor pune jurisdikcije ... 420
(c) Opšti i posebni upravni sporovi ... 423
c) Sistemi odredivanja predmeta upravnog spora ... 424
d) Upravni spor prema Zakonu o upravnim sporovima ... 425
1) Cilj upravnog spora ... 425
2) Pravo pokretanja upravnog spora ... 426
3) Nadležnost za vođenje upravnih sporova ... 427
4) Predmet upravnog spora ... 428
(a) Upravni (i drugi pojedinačni) akt kao predmet upravnog spora ... 428
(b) Predmet upravnog spora u slučaju "ćutanja uprave" ... 429

(c) Negativna enumeracija 431
5) Razlozi za vođenje upravnog spora 432
6) Tužilac i tuženi (stranke u upravnom sporu) 432
7) Tužba u upravnom sporu 434
(a) Dejstvo tužbe 434
(b) Rok i predaja tužbe 435
(c) Sadržaj tužbe (tužbeni zahtev) 436
(d) Postupak po tužbi 438
(1) Prethodni postupak po tužbi 438
(2) Redovni postupak po tužbi 442
8) Spor pune jurisdikcije 444
9) Presuda i rešenje u upravnom sporu 445
10) Pravna sredstva u upravnom sporu 446
(a) Žalba 446
(b) Zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke 447
(c) Zahtev za zaštitu zakonitosti 449
(d) Ponavljanje postupka u upravnom sporu 450
11) Obaveznost i izvršenje presuda u upravnom sporu 452
12) Dopunska pravila postupka u upravnom sporu 455
13) Troškovi i takse u upravnom sporu 456

2. POSTUPAK PO ZAHTEVU ZA OCENU ZAKONITOSTI KONAČNIH UPRAVNIH AKATA INSTITUCIJA DRŽAVNE ZAJEDNICE SRBIJA I CRNA GORA 456
a) Opšte napomene 456
b) Sud Srbije i Crne Gore 457
1) Nadležnost i sastav Suda SCG 457
2) Organizacija i rad Suda SCG 458
3) Opšte odredbe o postupanju pred Sudom SCG 459
4) Vrste postupaka pred Sudom SCG 459
c) Postupak za odlučivanje o zahtevu za ocenu zakonitosti konačnih upravnih akata institucija državne zajednice 461

IV. POSEBNI OBLICI KONTROLE UPRAVE 465
1. TUŽILAŠTVO I KONTROLA UPRAVE 465
2. OMBUDSMAN 468
a) Ideja ljudskih prava 468
b) Ombudsman - zaštitnik prava građana 471
c) Ombudsman u našem pravu 475
1) Zaštitnik građana (ombudsman) u Srbiji 475
2) Građanski branilac (ombudsman) u jedinici lokalne samouprave u Srbiji 477
3) Pokrajinski građanski branilac (ombudsman) u Vojvodini 477
4) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (ombudsman) u Crnoj Gori 479

ODABRANA STRUČNA LITERATURA 481

APPENDIX: Contents summery in English 489

UVOD

TEORIJSKE OSNOVE

POJAM UPRAVE

*

PREDMET UPRAVNOG PRAVA

*

IZVORI UPRAVNOG PRAVA