Dr Stevan Lilić (www.slilic.com) redovni je profesor i međunarodni ekspert za upravno pravo i upravno procesno pravo, evropsko upravno pravo, pravo životne sredine, javnu upravu i pravnu informatiku. Objavio je više od 350 naučnih i stručnih radova, monografija, studija i eseja, udžbenika, komentara i priručnika iz oblasti upravnog postupka i upravnog spora, reforme javne uprave, ljudskih prava, ustavnog i ekološkog prava između ostalog, Upravno pravo i Upravno procesno pravo, Administrative Law in Serbia, Komentar Zakona o opštem upravnom postupku, Upravno pravo Crne Gore, Ekološko pravo, Pravna informatika i dr. Predavač je i gostujući istraživač na univerzitetima u SAD (Pitsburg, Kalifornija – Berkli, Minesota), Italiji (Rim, Bolonja, Udine, Parma), Švedskoj (Orebro), Norveškoj (Oslo), Rusiji (Novosibirsk), Budimpešti (Centralnoevropski univerzitet – CEU), Podgorici (Univerzitet Crne Gore, Univerzitet Donja Gorica), Diplomatskoj akademiji (MVP) i dr. Organizator je i učesnik brojnih svetskih kongresa, međunarodnih, regionalnih i lokalnih konferencija i stručnih skupova (Pariz, Madrid, Rim, Ženeva, London, Atina, Bon, Bukurešt, Peking, Tokio, San Francisko, Čikago, Pitsburg, Melburn, Meksiko, Zagreb, Dubrovnik, Vukovar, Skoplje, Podgorica, Budva, Cetinje, Sarajevo, Banja Luka, Mostar, Beograd, Novi Sad, Palić, Niš, Kopaonik). Rukovodilac je tima i ekspert sa učešćem u naučnoistraživačkim projektima (*Pravni kapaciteti za evropske integracije Srbije*). Organizovao je i vodio kurseve o upravnim postupcima za državne službenike i lokalnu samoupravu, uz podršku Evropske unije, Saveta Evrope, OEBS-a, vlada Švajcarske i Holandije (Srbija, Bosna i Hercegovina). Bio je generalni sekretar Udruženja pravnika Jugoslavije (1992–2000). Osnivač je Komiteta pravnika za ljudska prava – YUCOM, član Glavnog odbora Evropskog pokreta u Srbiji, poslanik u Skupštini Srbije, predsednik Odbora za ustavna pitanja Skupštine Srbije i kopredsednik Skupštinskog odbora za izradu novog Ustava Srbije (2001–2003).

ISBN 978-86-7630-487-5

Stevan LILIĆ

UPRAVNO PRAVO SRBIJE

Stevan LILIĆ

UPRAVNO PRAVO SRBIJE

TEORIJA I ZAKONODAVSTVO

ADMINISTRATIVE LAW IN SERBIA

THEORY AND LEGISLATION

Prof. dr STEVAN LILIĆ

UPRAVNO PRAVO SRBIJE

TEORIJA I ZAKONODAVSTVO

ADMINISTRATIVE LAW IN SERBIA

THEORY AND LEGISLATION

BEOGRAD • 2024

Prof. dr STEVAN LILIĆ
(www.slilic.com)

UPRAVNO PRAVO SRBIJE
Teorija i zakonodavstvo

ADMINISTRATIVE LAW IN SERBIA
Theory and Legislation

Izdavač
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo

Za izdavača
dr Zoran Mirković, dekan

Urednik
dr Vuk Radović,
direktor Centra za izdavaštvo

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2024.

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 saglasnosti autora i izdavača.

www.ius.bg.ac.rs

SADRŽAJ

PREDGOVOR 15

FORWARD 16

Glava I
TEORIJSKI POJAM I POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE 19
A. TEORIJSKI POJAM UPRAVE 19
1. Uprava kao složeni sistem 19
2. Pravno-političke koncepcije 21
a) Uprava i podela vlasti 22
b) Uprava i izvršna vlast 23
c) Uprava i sudska vlast 25
d) Pravna država, legimitet i legalitet upravnog delovanja 25
e) Teorijski pojam državne uprave 27
f) Teorijski pojam uprave kao javne službe 28
3. Sociotehnološke koncepcije 28
a) Upravna pragmatika 29
b) Naučna organizacija rada 29
c) Funkcije upravljanja 30
4. Uprava kao sistem za socijalnu regulaciju 31
a) Savremeni teorijski pojam uprave 31
b) Opšta teorija sistema 32
c) Kibernetska modelistika 33
d) Socijalna regulacija 35
5. Teorijski pojam uprave – zaključak 37
B. FUNKCIONALNI POJAM ADMINISTRACIJE 38
1. Uvodne napomene 38
2. Funkcionalni pojam uprave u materijalnom smislu 39
a) Upravna funkcija – uprava kao vlast 39
b) Upravna delatnost – uprava kao javna služba 41
3. Funkcionalni pojam uprave u formalnom smislu 43
C. ORGANIZACIONI POJAM UPRAVE 44
1. Uvodne napomene 44

2. Pojam i elementi organizacije ... 45
a) Pojam organizacije ... 45
b) Elementi organizacije ... 46
1) Normativni element organizacije (cilj) ... 46
2) Subjektivni element organizacije (ljudi) ... 47
3) Materijalni element organizacije (sredstva) ... 50
4) Strukturni element organizacije (organizaciona struktura) 53
5) Statusni element organizacije (autonomija) ... 54
3. Organi uprave ... 55
a) Subjekti ovlašćeni za obavljanje upravne delatnosti (vršioci uprave) ... 55
b) Organski pojam uprave ... 57
c) Javna uprava ... 57
d) Javna ovlašćenja ... 58
e) Vrste upravnih organizacija ... 59
4. Teorijski pojam uprave – zaključak ... 60
D. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE ... 61
1. Uvodne napomene ... 61
2. Pozitivnopravni pojam uprave u funkcionalnom smislu ... 62
3. Pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu ... 65
4. Pozitivnopravni pojam uprave – zaključak ... 65

Glava II
UPRAVNO PRAVO ... 69
A. UPRAVNO PRAVO KAO POZITIVNO PRAVO ... 69
1. Koncepcije predmeta upravnog prava ... 69
a) Uvodne napomene ... 69
b) Tradicionalna (uža) koncepcija predmeta upravnog prava ... 70
c) Savremeni (šira) koncepcija predmeta upravnog prava ... 72
d) Negativno određivanje predmeta upravnog prava ... 74
e) Predmet upravnog prava – zaključak ... 75
2. Uporedno upravno pravo ... 76
a) Evropskokontinentalni sistem upravnog prava ... 76
b) Anglosaksonski sistem upravnog prava ... 78
c) Ostali sistemi upravnog prava ... 79
d) Međunarodno upravno pravo ... 83
e) Evropsko upravno pravo ... 85
1) Pravo Evropske unije ... 85
2) Načela upravnog prava Evropske unije ... 87
3) Evropski upravni prostor ... 89

3. Upravno pravo i pravni sistem ... 90
a) Upravno pravo kao deo pravnog sistema ... 90
b) Upravno pravo i druge grane prava ... 91
c) Upravno pravo i reforma upravnog sistema ... 93
B. NAUKA I SISTEM UPRAVNOG PRAVA ... 95
1. Nauka upravnog prava ... 95
a) Uvodne napomene ... 95
b) Nastanak i razvoj nauke upravnog prava ... 97
c) Nauka upravnog prava u Srbiji ... 101
g) Nauka upravnog prava u bivšoj Jugoslaviji ... 108
2. Metod naučnog proučavanja upravnog prava ... 109
3. Sistem upravnog prava ... 111
a) Opšte i posebno upravno pravo ... 111
b) Posebno upravno pravo ... 112
c) Opšti i posebni upravni postupci (*clausula: lex specialis derogat legi generali*) ... 114
C. IZVORI UPRAVNOG PRAVA ... 117
1. Opšta obeležja izvora upravnog prava ... 117
2. Izvori upravnog prava u Srbiji ... 119
a) Ustav kao izvor upravnog prava ... 119
b) Zakon kao izvor upravnog prava ... 121
c) Podzakonski opšti akti kao izvor upravnog prava ... 122
1) Opšti akti skupština kao izvor upravnog prava ... 123
2) Akti predsednika Republike kao izvor upravnog prava ... 124
3) Opšti akti Vlade kao izvor upravnog prava ... 125
4) Podzakonski opšti akti organa uprave kao izvor upravnog prava ... 125
5) Opšti akti opština (gradova) kao izvor upravnog prava ... 126
d) Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvor upravnog prava ... 126
3. Sudske odluke kao izvor upravnog prava ... 127
4. Običajno pravo kao izvor upravnog prava ... 128
5. Tehnička pravila i standardi kao izvor upravnog prava ... 128

Glava III
ORGANIZACIJA UPRAVE ... 133
A. UVODNE NAPOMENE ... 133
1. Javna, državna i nedržavna uprava ... 133
2. Upravna javna ovlašćenja ... 134
B. USTAVNI POLOŽAJ I NORMATIVNI OKVIR UPRAVE U SRBIJI ... 135

1. Ustavni položaj uprave u Srbiji 135
2. Normativni okvir uprave u Srbiji 136
a) Zakon i drugi propisi 136
b) Načela rada državne uprave 137
c) Poslovi državne uprave 138
d) Položaj i uloga organa državne uprave 138
3. Ministarstva, organi uprave u sastavu i posebne upravne organizacije 141
4. Pokrajinska uprava 142
a) Uprava u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini 143
b) Uprava na Kosovu i Metohiji 144
5. Lokalna uprava 145
a) Organizacija vlasti i uprava na lokalnom nivou 145
b) Opštinska i gradska uprava 148
c) Zaštita lokalne samouprave 149
C. DRŽAVNI SLUŽBENICI I NAMEŠTENICI 150
1. Značaj upravnih kadrova 150
2. Pojam i vrste kadrova u upravi 153
a) Pojam kadrova u upravi 153
b) Vrste kadrova u upravi 155
c) Položaj i uloga ministra 156
3. Državni službenici i funkcioneri u Srbiji 158
a) Zakon o državnim službenicima 158
b) Radni odnosi u organima uprave 159
c) Primena drugih propisa na radne odnose u organima uprave 160
d) Uređenje kadrovskog sistema 162
e) Načela delovanja državnih službenika 163
f) Radna mesta i zvanja u organima državne uprave 164
4. Prijem u radni odnos u organima državne uprave 165
a) Popunjavanje izvršilačkih radnih mesta u organima državne uprave 166
b) Popunjavanje položaja u organima državne uprave 169
c) Pripravnici 170
d) Nameštenici 171
5. Prava i dužnosti državnih službenika 171
a) Prava državnih službenika 172
b) Dužnosti državnih službenika 172
c) Sprečavanje sukoba interesa 174
6. Plate, naknade i druga primanja državnih službenika 175

7. Ocenjivanje i napredovanje državnih službenika 176
a) Ocenjivanje državnih službenika 176
b) Napredovanje državnih službenika 177
8. Stručno usavršavanje i osposobljavanje državnih službenika 177
a) Stručno usavršavanje državnih službenika 177
b) Dodatno obrazovanje državnih službenika 178
9. Premeštaj državnih službenika zbog potrebe rada 178
10. Prava državnih službenika prilikom promene uređenja državnih organa 179
11. Odgovornost državnih službenika 180
a) Disciplinska odgovornost državnih službenika za povrede dužnosti iz radnog odnosa 180
b) Odgovornost državnih službenika za štetu 182
c) Krivična i prekršajna odgovornost državnih službenika 183
12. Prestanak radnog odnosa 184
13. Pravna zaštita državnih službenika i postavljenih lica 184
14. Službenička etika 185
15. Uzbunjivači (*whistle blowers*) 188

Glava IV
KONTROLA UPRAVE 193
1. Uvodne napomene 193
2. Politička kontrola uprave 193
3. Pravna kontrola uprave 194
4. Upravna kontrola uprave 195
a) Pojam i vrste upravne kontrole uprave 195
b) Unutrašnja administrativna kontrola 197
1) Opšte napomene 197
2) Instanciona kontrola 198
3) Službeni nadzor 199
c) Spoljna administrativna kontrola 201
5. Sudska kontrola uprave 202
6. Posebni oblici kontrole uprave 204
a) Javno tužilaštvo 204
b) Zaštitnik građana (ombudsman) 206
c) Ustavna žalba 209

Glava V
PRAVNI I MATERIJALNI AKTI UPRAVE 215
1. Opšte napomene 215
2. Upravni propisi 215

3. Pojedinačni pravni akti uprave ... 217
a) Upravni akt ... 217
1) Pravno dejstvo upravnog akta ... 223
2) Vrste upravnih akata ... 225
3) Pogrešni upravni akti ... 228
b) Rešenje ... 231
c) Zaključak ... 232
d) Garantni akt ... 232
e) Upravni ugovor ... 233
4. Upravne radnje (materijalni akti uprave) ... 236
a) Vođenje evidencija i izdavanje uverenja (dokumentovanje) ... 237
b) Pružanje informacija (saopštavanje) ... 237
c) Primanje izjava ... 238
d) Prinudne upravne radnje ... 238
e) Ostali materijalni akti uprave ... 239
f) Prigovor protiv upravne radnje ... 239
5. Pružanje javnih usluga ... 239

Glava VI
UPRAVNI POSTUPAK ... 243
1. Regulisanje upravnog postupka zakonom ... 243
2. Zakoni o opštem upravnom postupku u Jugoslaviji i Srbiji ... 244
3. Značaj i struktura Zakona o opštem upravnom postupku (2016) ... 246
4. Osnovna načela upravnog postupka ... 248
5. Nadležnost za rešavanje u upravnom postupku ... 251
a) Pojam i vrste nadležnosti u upravnom postupku ... 251
b) Određivanje stvarne i mesne nadležnosti po ZUP-u ... 252
c) Promena nadležnosti ... 253
d) Sukob nadležnosti ... 254
e) Izuzeće službenog lica ... 255
6. Učesnici u upravnom postupku ... 256
a) Stranka u upravnom postupku ... 256
b) Zastupanje stranke ... 258
7. Opštenje organa i stranaka ... 259
a) Pisano, usmeno i elektronsko opštenje ... 259
b) Podnesci ... 260
c) Pozivanje ... 260
d) Zapisnici ... 261
e) Razgledanje spisa i obaveštavanje o toku postupka ... 261

f) Obaveštavanje ... 262
g) Dostavljanje ... 263
8. Rokovi u upravnom postupku ... 265
9. Vraćanje u pređašnje stanje ... 266
10. Troškovi upravnog postupka ... 267
11. Prvostepeni upravni postupak ... 269
a) Pokretanje upravnog postupka i zahtevi stranaka ... 269
b) Poravnanje ... 271
c) Postupak do donošenja rešenja ... 271
d) Prethodno pitanje ... 273
e) Usmena rasprava ... 274
f) Dokazivanje ... 275
g) Rešenje i zaključak ... 279
12. Drugostepeni upravni postupak ... 282
a) Pravo na žalbu ... 282
b) Žalbeni postupak prema ZUP-u ... 283
c) Postupanje prvostepenog organa po žalbi ... 285
d) Postupanje (odlučivanje) drugostepenog organa po žalbi ... 286
e) Pravo na prigovor ... 288
13. Vanredna pravna sredstva u upravnom postupku ... 289
a) Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom ... 290
b) Ponavljanje (upravnog) postupka ... 290
c) Poništavanje konačnog rešenja ... 292
d) Ukidanje rešenja ... 293
e) Poništavanje, ukidanje ili menjanje pravnosnažnog rešenja na preporuku Zaštitnika građana ... 293
f) Zajedničke odredbe o poništavanju, ukidanju ili menjanju rešenja ... 293
14. Izvršenje rešenja ... 294
a) Izvršnost upravnog akta ... 294
b) Upravno i sudsko izvršenje ... 295
c) Načini izvršenja ... 296
15. Kaznene odredbe ... 298

Glava VII
UPRAVNI SPOR ... 301
1. Nastanak i razvoj upravnog spora ... 301
2. Pojam i vrste upravnih sporova ... 302
3. Nastanak i razvoj upravnog spora u Srbiji (i bivšoj Jugoslaviji) ... 304
4. Zakon o upravnim sporovima ... 306

a) Razlozi za donošenje Zakona o upravnim sporovima (2009) .. 306
b) Osnovni nedostaci novog Zakona o upravnim sporovima (2009) 307
c) Predmet upravnog spora 308
5. Nadležnost za vođenje upravnog spora 310
a) Sudovi 310
b) Tužilac i tuženi (stranke u upravnom sporu) 311
c) Pokretanje upravnog spora 312
6. Tužba u upravnom sporu 313
a) Sadržina tužbe 313
b) Prethodni postupak po tužbi 314
c) Redovni postupak po tužbi 315
7. Sudske odluke u upravnim sporovima 317
a) Presude u upravnim sporovima 317
b) Rešenja u upravnim sporovima 318
8. Pravna sredstva u upravnim sporovima 318
a) Zahtev za preispitivanje sudske odluke 319
b) Ponavljanje postupka 319
9. Izvršenje presude u upravnom sporu 321
10. Novčane kazne za službena lica 322

Glava VIII
UPRAVNO PRAVO U SRBIJI – *POST SCRIPTUM* 325
A. IZVEŠTAJ KOMISIJE EVROPSKE UNIJE O UPRAVNOJ REFORMI U SRBIJI U KONTEKSTU ČLANSTVA U EU 325
B. ZUP U TRANZICIJI – USPON I PAD NOVOG ZAKONA O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU 328
1. Mali jubilej – osam godina od usvajanja novog ZUP-a 328
2. Pregled najznačajnijih inovacija u novom ZUP-u 329
a) Upravni postupak i upravno postupanje 331
3. Upravna stvar 333
a) Radikalno proširen pojam upravne stvari 333
b) Upravna stvar u ranijem ZUP-u i novom ZUP-u 333
c) Različite zakonske definicije upravne stvari 335
4. Garantni akt 336
a) Sporna pravna priroda garantnog akta 336
b) Garantni akti već postoje (pod drugim nazivima) 337
c) Treća lica nisu zaštićena od nezakonitog garantnog akta 338
5. Upravni ugovor 339

a) Upravni ugovor kao upravna stvar 339
b) Ugovor između „pravno nejednakih volja“ (?) 340
c) Propust kod zaključivanja upravnog ugovora 341
d) Autentično tumačenje upravnog ugovora 343
6. Upravne radnje 344
a) Upravne radnje kao upravna stvar 344
b) Teorijska definicija upravne radnje 344
7. Pružanje javnih usluga 346
a) Pružanje javnih usluga kao upravna stvar 346
b) Šta se po ZUP-u smatra javnom uslugom 347
8. Prigovor 347
a) Prigovor prema novom ZUP-u 347
b) Prigovor iz novog ZUP-a u praksi 348
9. Usklađivanje sektorskih zakona sa ZUP-om 349
a) Rokovi za usklađivanje sektorskih zakona 349
b) Dva dokumenta Koordinacionog tela 350
c) Izveštaji SIGME i Evropske komisije o usklađivanju sektorskih zakona sa ZUP-om 351
d) Registar administrativnih postupaka 352

REFERENCE 353

PRAVNI IZVORI I DOKUMENTI 375

CONTENTS 377

PREDGOVOR

Stručnoj javnosti u našoj zemlji poznato je da se u poslednje vreme pojavio značajan broj radova sa temama iz upravnog prava. U pojedinim radovima, veoma su detaljno, ozbiljno i analitički obrađena određena konkretna pitanja upravne funkcije, upravnog postupaka, upravnog spora, kao i druge važne upravne teme. Osim manjih tekstova u pravnim i drugim stručnim časopisima, radovi koji obrađuju tematiku upravnog prava većeg obima uglavnom se svode da univerzitetske udžbenike upravnog prava, komentare zakonskih tekstova upravnog postupaka i upravnog spora, priručnika za pripremanje pravosudnog i državnog ispita ili praktikuma za primenu ZUP-a i ZUS-a, itd. Detaljniji pregled ovih publikacija pokazuje da nije redak slučaj da se kod pojedinih autora istovetni tekstovi pojavljuju u publikacija sa potpuno različitim namena kako što su udžbenici za studente prava, komentari zakona za državne službenike i sudije ili priručnici za spremanje državnog ili pravosudnog ispita. Međutim, osim ove copy-paste situacije sa udžbenicima, komentarima i priručnicima, ono što našoj stručnoj javnosti iz upravnog prava već duže vreme nedostaje je jedna metodološki savremena i logički konzistentna teorijska obrada upravnog prava i javne uprave, po ugledu na neke ranije teorijske radove koje su, između ostalog, svojevremeno objavili profesori Ivo Krbek (Pravo jugoslavenske javne uprave), Nikola Stjepanović (Upravno pravo u SFRJ), Pavle Dimitrijević (Javna uprava) i drugi.

Polazeći od činjenice da u okvirima upravnog prava u Srbiji stručna javnost, sa jedne strane raspolaže udžbenicima, komentarima i priručnicima (koji po svojoj sadržini nisu teorijski, ni naučni radovi, već „alati" za spremanje ispita, odnosno tumačenja i primene zakona u praksi), ali da sa druge strane, već duže vreme nedostaje jedna celovita, sistematizovana, naučna i pre svega teorijska obrada upravnog prava kao savremene pravne discipline u Srbiji, odlučili smo se da priredimo ovu monografiju polazeći od „teorije". tj. teorijske modelistike opšte teorije sistema (primenjenu na upravu kao kompleksni sistem za socijalnu regulaciju) i „zakonodavstva", tj. sa stanovišta kritičke analize efekata osnovnih upravnih propisa koji se odnose na organizaciju javne uprave, upravni postupak i sudsku kontrolu upravnih odluka.

FORWARD

The professional public in our country has noticed that a significant number of works on topics in administrative law have appeared recently. In some papers, certain specific issues of administrative functions, administrative procedures, administrative disputes, as well as other important administrative topics are treated in great detail, seriously and analytically. Apart from smaller texts in legal and other professional magazines, works that deal with administrative topics of a larger scope are mostly limited to university and other textbooks on administrative law, commentaries on legal texts of administrative procedures and administrative disputes, manuals for preparing judicial and state exams or workbooks on the application of Law on General Administrative Procedure and Law on Administrative Dispites, etc. A more detailed review of these publications shows that it is not uncommon for individual authors to have identical texts appear in publications with completely different purposes, such as textbooks for law students, law commentaries for civil servants and judges, or manuals for preparing state or bar exams. However, apart from this non-ethical (copy-paste) situation with textbooks, commentaries and manuals, what our expert public in administrative law has been missing for some time is a methodologically modern and logically consistent theoretical treatment of administrative law and public administration, based on some earlier theoretical works published by, among others, professors Ivo Krbek (Yugoslav Public Administration Law), Nikola Stjepanović (Administrative Law in the SFRY) and Pavle Dimitrijević (Public Administration).

Proceeding from the fact that within the framework of administrative law in Serbia, the professional public, on the one hand, has textbooks, commentaries and manuals (which in their content are not theoretical scientific works, but "tools" for exam preparation, i.e. interpretation and application of the law in practice), but that on the other hand, a complete, systematized, scientific and above all theoretical treatment of administrative law as a legal discipline has been missing for some time, we decided to prepare this monograph starting from "theory". i.e. theoretical modeling of the general system theory (applied to administration as a complex system for social regulation) and "legislation", i.e. from the point of view of critical analysis of the effects of basic administrative regulations related to the organization of public administration, administrative procedure and judicial control of administrative decisions.

GLAVA I

TEORIJSKI POJAM I POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE

TEORIJSKI POJAM UPRAVE
FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE
ORGANIZACIONI POJAM UPRAVE
POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE