

Dr Nikola Stjepanović • Despot Mičić  
Milan Samardžić • Stevan Lilić



# UPRAVNO PRAVO

## (II DEO: UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR)

udžbenik za III i IV razred upravne škole

**DRUGO, ZAJEDNIČKO IZDANJE**

Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i  
Zavod za obrazovanje administrativnih kadrova SR Srbije  
Beograd

## UMESTO PREDGOVORA

Ovaj udžbenik je radjen na osnovu nastavnog plana i programa za predmet upravno pravo ("Prosvetni glasnik SR Srbije", br. 8/69) i koncepcije udžbenika za ovaj nastavni predmet koju je odobrio Prosvetni savet SR Srbije. Dosledno tome, autori su se trudili da prilikom izrade ovog udžbenika u punoj meri poštuju zakonske odredbe koje se odnose na pedagoške, psihološke, andragoške, metodološke i druge elemente izložene u pomenutoj koncepciji. Isto tako, pri obradjivanju pojedinih poglavlja udžbenika išlo se za tim da programski sadržaji budu što više aktualizirani u duhu pozitivnih propisa.

Ovom prilikom treba istaći da su u dosadašnjoj nastavnoj praksi upravnih škola za nastavni predmet upravno pravo pretežno korišćeni udžbenici namenjeni studentima odgovarajućih viših i visokih škola, što je učenicima, pa i nastavnicima ovog nastavnog predmeta, u upravnim školama pricinjavalo znatne teškoće. Uvereni smo da će ovaj udžbenik, koji predstavlja rezultat timskog rada autora, popuniti osetnu prazninu koja postoji u udžbeničkoj literaturi za ovaj nastavni predmet u upravnim školama. Medjutim, iako je namenjen učenicima upravnih škola za nastavni predmet upravno pravo, ovaj udžbenik može korisno da posluži i učenicima drugih srednjih škola u kojima se ova materija izučava u okviru nastavnog predmeta pod istim ili sličnim nazivom.

Beograd, jula 1976. godine

A u t o r i

## SADRŽAJ

	Strana
UMESTO PREDGOVORA . . . . .	3

### DEO PRVI UPRAVNI POSTUPAK

#### I GLAVA: POJAM, ZNAČAJ I VRSTE UPRAVNOG POSTUPKA

1. POJAM I ZNAČAJ UPRAVNOG POSTUPKA . . . . .	7
2. OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK I POSEBNI UPRAVNI POSTUPCI . . . . .	9
3. ODNOS UPRAVNOG POSTUPKA I DRUGIH POSTUPAKA . . . . .	11
4. RAZVOJ UPRAVNOG POSTUPKA . . . . .	13

#### II GLAVA: OSNOVNA NAČELA ZAKONA O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

1. POJAM I ZNAČAJ OSNOVNIH NAČELA . . . . .	15
(a) Načelo zakonitosti . . . . .	16
(b) Zaštita prava građana i zaštita javnog interesa . . . . .	18
(c) Načelo materijalne istine . . . . .	20
(d) Načelo saslušanja stranke . . . . .	22
(e) Načelo slobodne ocene dokaza . . . . .	24
(f) Načelo samostalnosti organa u rešavanju . . . . .	26
(g) Načelo prava na žalbu (dvostepenosti) . . . . .	28
(h) Načelo pravosnažnosti rešenja . . . . .	29
(i) Načelo ekonomičnosti postupka . . . . .	32
(j) Načelo pružanja pomoći neukoj stranci . . . . .	33
(k) Načelo upotrebe stranog jezika . . . . .	34

## III GLAVA: ORGANI ZA VODENJE POSTUPKA I NADLEŽNOST

1. POJAM ORGANA I SLUŽBENOG LICA U UPRAVNOM POSTUPKU . . . . .	36
2. POJAM UPRAVNE STVARI . . . . .	38
3. NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU . . . . .	39
(a) Pojam i značaj nadležnosti — nadležnost uopšte . . . . .	39
(b) Vrste nadležnosti . . . . .	40
(c) Propisivanje nadležnosti . . . . .	41
(d) Prezumptivna nadležnost . . . . .	43
(e) Prostorno ograničenje nadležnosti . . . . .	45
(f) Stranke sa diplomatskim imunitetom . . . . .	46
(g) Sukob nadležnosti . . . . .	46
4. PRAVNA POMOĆ . . . . .	49
(a) Pravna pomoć između organa uprave . . . . .	49
(b) Pravna pomoć između organa uprave i sudova . . . . .	50
(c) Međunarodna pravna pomoć . . . . .	51

## IV GLAVA: STRANKE I NJIHOVO ZASTUPANJE U UPRAVNOM POSTUPKU

1. UČESNICI U UPRAVNOM POSTUPKU . . . . .	52
2. IZUZEĆE SLUŽBENOG LICA . . . . .	53
3. STRANKE U UPRAVNOM POSTUPKU . . . . .	55
(a) Pojam i uslovi za svojstvo stranke (stranačka i procesna sposobnost i stranačka legitimacija) . . . . .	55
(b) Položaj stranaka s obzirom na njihov međusobni odnos u postupku . . . . .	58
4. ZASTUPANJE STRANKE I VRSTE ZASTUPNIKA . . . . .	59
(a) Zakonski zastupnik . . . . .	60
(b) Privremeni zastupnik . . . . .	60
(c) Punomoćnik . . . . .	61
(d) Zajednički predstavnik . . . . .	63
(e) Stručni pomagač . . . . .	63
(f) Javni pravobranilac i javni tužilac u upravnom postupku . . . . .	63

## V GLAVA: OPŠTENJE ORGANA SA STRANKAMA I DRUGIM UČESNICIMA U POSTUPKU

1. RADNJE STRANAKA . . . . .	65
(a) Podnesci . . . . .	65

	Strana
(b) Razgledanje spisa i obaveštavanje o toku postupka . . . . .	69
(c) Rokovi i povraćaj u pređašnje stanje . . . . .	70
2. RADNJE ORGANA . . . . .	74
(a) Pozivanje . . . . .	74
(b) Zapisnik i zabeleška . . . . .	78
(c) Dostavljanje i saopštavanje . . . . .	81
(d) Održavanje reda . . . . .	88
(e) Troškovi upravnog postupka . . . . .	89
 <b>VI GLAVA: TOK (FAZE) UPRAVNOG POSTUPKA</b>	
1. FAZE REDOVNOG UPRAVNOG POSTUPKA . . . . .	92
2. IZOSTAJANJE POJEDINIH FAZA POSTUPKA . . . . .	93
 <b>VII GLAVA: POKRETANJE POSTUPKA I ZAHTEVI STRANAKA</b>	
1. POKRETANJE POSTUPKA . . . . .	96
2. PROMENE U POKRENUTOM POSTUPKU . . . . .	99
(a) Spajanje dve ili više stvari u jedan postupak . . . . .	99
(b) Izmena zahteva . . . . .	101
(c) Odustanak od zahteva . . . . .	102
(d) Poravnanje . . . . .	104
 <b>VIII GLAVA: ISPITNI POSTUPAK (POSTUPAK DO DONOŠENJA REŠENJA)</b>	
1. ZADATAK ISPITNOG POSTUPKA . . . . .	106
2. OVLAŠĆENJE ORGANA; PRAVA I DUŽNOSTI STRANKE U POSTUPKU . . . . .	107
(a) Ovlašćenje organa . . . . .	107
(b) Prava i dužnosti stranke u postupku . . . . .	108
3. POSEBAN ISPITNI POSTUPAK I SKRAĆENI POSTUPAK . . . . .	109
4. PRETHODNO PITANJE . . . . .	114
5. USMENA RASPRAVA . . . . .	116
6. DOKAZIVANJE . . . . .	120
(a) Predmet i teret dokazivanja . . . . .	120
(b) Zakonske pretpostavke i opštepoznate činjenice . . . . .	123
(c) Postupak pri izvođenju dokaza . . . . .	124
7. DOKAZNA SREDSTVA I OBEZBEĐENJE DOKAZA . . . . .	125
(a) Svedoci i svedočenje . . . . .	125
(b) Isprave kao dokazno sredstvo . . . . .	128
(c) Veštaci i veštačenje . . . . .	131
(d) Uvidaj . . . . .	134
(e) Izjava stranke . . . . .	135

## IX GLAVA: REŠENJE I ZAKLJUČCI

1. REŠENJE . . . . .	138
(a) Rešenje kao prvostepeni upravni akt i njegov značaj . . . . .	138
(b) Organ koji donosi rešenje . . . . .	140
(c) Forma i sastavni delovi rešenja . . . . .	144
(d) Delimično, dopunsko i privremeno rešenje . . . . .	150
(e) Rok za izdavanje rešenja . . . . .	152
(f) Neuredno, nezakonito i nepravilno rešenje . . . . .	152
2. ZAKLJUČCI . . . . .	155
(a) Pojam, vrste i oblik zaključaka . . . . .	155
(b) Saopštavanje zaključaka . . . . .	156

## X GLAVA: PRAVNA SREDSTVA U UPRAVNOM POSTUPKU

1. POJAM I VRSTE PRAVNIH SREDSTAVA . . . . .	157
2. ŽALBA I POSEBNA ŽALBA . . . . .	158
(a) Pojam i dopustivost žalbe (načelo dvostepenosti) . . . . .	158
(b) Forma i sadržina žalbe . . . . .	160
(c) Rok za žalbu i predavanje žalbe . . . . .	162
(d) Dejstvo žalbe . . . . .	163
(e) Posebna žalba . . . . .	165
(f) Rad prvostepenog organa po žalbi . . . . .	166
(g) Rad drugostepenog organa po žalbi . . . . .	170
(h) Žalba kad prvostepeno rešenje nije doneto . . . . .	175
(i) Rok za donošenje rešenja po žalbi i dostavljanje drugostepenog rešenja . . . . .	177
3. POJAM KONAČNOG, IZVRŠNOG I PRAVOSNAŽNOG REŠENJA . . . . .	177
4. PRIGOVOR I PREDSTAVKA . . . . .	180
(a) Prigovor po Zakonu o opštem upravnom postupku . . . . .	180
(b) Prigovor u posebnim upravnim postupcima . . . . .	181
(c) Predstavka kao neformalno pravno sredstvo . . . . .	183
5. VANREDNA PRAVNA SREDSTVA . . . . .	183
(a) Obnova postupka . . . . .	184
(b) Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom . . . . .	192
(c) Zahtev za zaštitu zakonitosti . . . . .	193
(d) Poništavanje i ukidanje rešenja po pravu nadzora . . . . .	195
(e) Ukidanje i menjanje pravosnažnog rešenja uz pristanak ili po zahtevu stranke . . . . .	197
(f) Vanredno ukidanje izvršnog rešenja . . . . .	199
(g) Oglašavanje rešenja ništavim . . . . .	201



6. PRAVNE POSLEDICE PONIŠTAVANJA I UKIDANJA REŠENJA	
(a) Pravne posledice poništavanja i oglašavanja rešenja ništavim . . . . .	204
(b) Pravne posledice ukidanja rešenja . . . . .	204

## XI GLAVA: IZVRŠENJE U UPRAVNOM POSTUPKU

1. POJAM IZVRŠENJA I IZVRŠNOST REŠENJA . . . . .	206
2. ADMINISTRATIVNO I SUDSKO IZVRŠENJE . . . . .	208
3. OBUSTAVLJANJE I ODLAGANJE ADMINISTRATIVNOG IZVRŠENJA . . . . .	210
4. IZVRŠENJE NENOVČANIH OBAVEZA . . . . .	211
(a) Izvršenje nenovčanih obaveza preko drugih lica . . . . .	211
(b) Administrativno izvršenje putem prinude . . . . .	212
5. REIZVRŠENJE . . . . .	213
6. IZVRŠENJE RADI OBEZBEĐENJA I PRIVREMENI ZAKLJUČAK . . . . .	213
(a) Izvršenje radi obezbeđenja . . . . .	213
(b) Privremeni zaključak o obezbeđenju . . . . .	214

## DEO DRUGI PREKRŠAJNI POSTUPAK

### I GLAVA: PREKRŠAJNI POSTUPAK

1. REPRESIVNA DELATNOST UPRAVE . . . . .	219
2. PREKRŠAJI (MATERIJALNO PREKRŠAJNO PRAVO) . . . . .	219
(a) Uvodne napomene . . . . .	219
(b) Struktura Osnovnog zakona o prekršajima . . . . .	220
(c) Pojam prekršaja i njegovi elementi . . . . .	221
3. RAZLIKOVANJE PREKRŠAJA I DRUGIH DELIKATA . . . . .	224
(a) Prekršaji i krivična dela . . . . .	224
(b) Prekršaji i privredni prestupi . . . . .	224
(c) Prekršaji i disciplinski prestupi . . . . .	225
4. VRSTE PREKRŠAJA . . . . .	226
5. NAČELO LEGALITETA . . . . .	226
6. NADLEŽNOST ZA ODREĐIVANJE (PROPISIVANJE) PREKRŠAJA . . . . .	227
7. PREKRŠAJNE KAZNE . . . . .	227
8. NAČIN, MESTO I VREME IZVRŠENJA PREKRŠAJA . . . . .	229
9. USLOVI ODGOVORNOSTI ZA PREKRŠAJ . . . . .	230
10. POSEBNI SLUČAJEVI ODGOVORNOSTI ZA PREKRŠAJE . . . . .	232

11. PRIMENA (ODMERAVANJE) PREKRŠAJNIH KAZNI I ZAŠTITNIH MERA . . . . .	233
12. ZASTARELOST GONJENJA I IZVRŠENJA KOD PREKRŠAJA . . . . .	236
(a) Zastarelost gonjenja . . . . .	236
(b) Zastarelost izvršenja . . . . .	236

## DEO TREĆI UPRAVNI SPOR

### I GLAVA: OPŠTI UPRAVNI SPOR

1. POJAM I POTREBA SUDSKE KONTROLE NAD RADOM ORGANA UPRAVE . . . . .	241
2. POJAM UPRAVNOG SPORA I NJEGOVE VRSTE . . . . .	243
3. PREDMET UPRAVNOG SPORA I NADLEŽNOST ZA REŠAVANJE . . . . .	246
(a) Predmet upravnog spora . . . . .	246
(b) Nadležnost za rešavanje upravnih sporova . . . . .	248
4. STRANKE U UPRAVNOM SPORU . . . . .	250
(a) Tužilac u upravnom sporu . . . . .	250
(b) Tuženik (tuženi organ) . . . . .	253
(c) Zainteresovano lice . . . . .	254
5. TUŽBA I POSTUPAK PO TUŽBI . . . . .	254
(a) Pokretanje upravnog spora . . . . .	254
(b) Postupak po tužbi . . . . .	259
6. ŽALBENI POSTUPAK U UPRAVNOM SPORU . . . . .	270
7. VANREDNA PRAVNA SREDSTVA U UPRAVNOM SPORU . . . . .	272
(a) Obnova postupka . . . . .	272
(b) Zahtev za ponovno ispitivanje pravnosnažne sudske odluke . . . . .	274
(c) Zahtev za zaštitu zakonitosti . . . . .	275
8. TROŠKOVI I TAKSE U UPRAVNOM SPORU . . . . .	276
(a) Troškovi postupka . . . . .	276
(b) Takse u upravnom sporu . . . . .	277
9. POSLEDICE POVEDENOG I OKONČANOG UPRAVNOG SPORA . . . . .	278
(a) Pravno dejstvo pokretanja upravnog postupka . . . . .	278
(b) Obaveznost presuda donetih u upravnim sporovima . . . . .	278



## II GLAVA: UPRAVNORAČUNSKI SPOR

1. POJAM I CILJ UPRAVNORAČUNSKOG SPORA . . . . .	280
2. POSTUPAK KONTROLE I REŠENJA SLUŽBE DRUŠTVENOG KNJIGOVODSTVA KAO PREDMET UPRAVNORAČUNSKOG SPORA . . . . .	281
3. TUŽBA I NADLEŽNOST ZA REŠAVANJE UPRAVNORAČUN- SKOG SPORA . . . . .	284

---

Dr N. STJEPANOVIĆ, D. MIĆIĆ, M. SAMARDŽIĆ, S. LILIĆ: UPRAVNO PRAVO (II DEO: UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR) za III i IV razred upravne škole • Drugo, zajedničko izdanje, 1977. • Izdavač: ZAVOD ZA UDŽBENIKE I NASTAVNA SREDSTVA, Beograd, i ZAVOD ZA OBRAZOVANJE ADMINISTRATIVNIH KADROVA SR SRBIJE - Izdavačko-štamarska OOUR "Stručna knjiga", Beograd • Glavni i odgovorni urednik: VUKICA BRGULJAN • Jezička redakcija: DARENKA KIĆOVIĆ • Koricu izradila: GORDANA JEROSIMIĆ • Korektor: MILKA DRAGIĆEVIĆ • Obim: 18 <sup>1</sup>/<sub>4</sub> štamparskih tabaka • Tiraž: 2 500 primeraka • Format: 17 x 24 cm • Štampa: ZAVOD ZA OBRAZOVANJE ADMINISTRATIVNIH KADROVA SR SRBIJE - OOUR "Stručna knjiga", Beograd, Lole Ribara 48