

DR STEVAN LILIĆ

REDOVNI PROFESOR PRAVNOG FAKULTETA
UNIVERZITETA U BEOGRADU

UPRAVNO PRAVO

UNIVERZITETSKI
UDŽBENIK

DRUGO
IZMENJENO I DOPUNJENO
IZDANJE

SAVREMENA ADMINISTRACIJA
BEOGRAD
1998

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.....	9
e) Teorijski pojam uprave kao javne službe.....	11
3. SOCIO-TEHNOLOŠKE KONCEPCIJE.....	12
a) Upravna pragmatika.....	12
b) Naučna organizacija.....	13
c) Funkcije upravljanja.....	14
4. UPRAVA KAO SISTEM ZA SOCIJALNU REGULACIJU.....	15
a) Moderni teorijski pojam uprave.....	15
b) Sistemski pristup.....	17
c) Kibernetiska modelistika.....	18
d) Socijalna regulacija.....	20
B. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE	22
1. UVODNE NAPOMENE.....	22
2. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE U MATERIJALNOM SMISLU.....	24
a) Upravna funkcija (uprava kao vlast).....	24
b) Upravna delatnost (uprava kao javna služba).....	27
3. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE U FORMALNOM SMISLU.....	30
C. ORGANIZACIONI POJAM UPRAVE	32
1. UVODNE NAPOMENE.....	32
2. POJAM I ELEMENTI ORGANIZACIJE.....	33
a) Pojam organizacije.....	33
b) Elementi organizacije.....	34
1) Normativni element (cilj).....	34
2) Subjektivni element (ljudi).....	35
(a) Kadrovi.....	35
(b) Rukovođenje.....	37
(c) Profesionalna etika.....	39
3) Materijalni element (sredstva).....	40
(a) Tehnička i finansijska sredstva.....	40
(b) Informatička tehnologija.....	41

4) Strukturalni element (organizaciona struktura).....	43
(a) Organizaciono povezivanje.....	43
(b) Principi organizacionog povezivanja	44
(1) Realni i teritorijalni princip	44
(2) Inokosni i kolegijalni princip	47
(3) Hijerarhijski princip i subordinacija	49
(4) Princip centralizacije i decentralizacije	52
(5) Princip kontrole	56
5) Statusni element (autonomija).....	57
c) Linijska, funkcionalna i štapsko-linijska organizacija.....	58
3. LOKALNA SAMOUPRAVA	62
a) Odnosi lokalne i centralne vlasti.....	62
b) Organizacija lokalne samouprave.....	63
c) Delokrug rada lokalne samouprave.....	64
4. VRŠIOCI UPRAVE	66
a) Subjekti ovlašćeni za vršenje upravne delatnosti.....	66
b) Organski pojam uprave	68
c) Javna uprava	70
d) Javna ovlašćenja	71
e) Vrste upravnih organizacija (upravni organi)	72
D. TEORIJSKI POJAM UPRAVE - ZAKLJUČAK	74
E. POZITIVNO-PRAVNI POJAM UPRAVE	76
1. UVODNE NAPOMENE	76
2. POZITIVNO-PRAVNI POJAM UPRAVE U FUNCIONALNOM SMISLU.....	77
3. POZITIVNO-PRAVNI POJAM UPRAVE U ORGANIZACIONOM SMISLU	78
4. POZITIVNO-PRAVNI POJAM UPRAVE - ZAKLJUČAK.....	79
II. UPRAVNO PRAVO	80
A. PREDMET UPRAVNOG PRAVA	80
1. KONCEPCIJE O PREDMETU UPRAVNOG PRAVA	80
a) Uvodne napomene	80
b) Tradicionalna (uža) koncepcija predmeta upravnog prava	82
c) Savremena (šira) koncepcija predmeta upravnog prava	84
d) Negativno određivanje predmeta upravnog prava	87
e) Predmet upravnog prava - zaključak	88
2. UPOREDNO UPRAVNO PRAVO	90
a) Evropsko-kontinentalni sistem upravnog prava	90
b) Anglosaksonski sistem upravnog prava	92
c) Ostali sistemi upravnog prava	94
d) Medunarodno upravno pravo	96
e) Upravno pravo Evropske unije	97
1) Teorijski okviri.....	97
2) Evopska unija.....	100

3) Institucije Evropske unije	101
4) Pravo evropske unije	103
5) Upravno pravo Evropske unije	105
3. UPRAVNO PRAVO I PRAVNI SISTEM	110
a) Upravno pravo kao deo pravnog sistema	110
b) Odnos upravnog prava prema drugim granama prava	112
4. INSTITUTI UPRAVNOG PRAVA.....	115
a) Upravno-pravni odnos.....	115
b) Upravno-pravna norma.....	119
c) Osnovni instituti upravnog prava	119
5. ZNAČAJ UPRAVNOG PRAVA I REFORMA UPRAVNOG SISTEMA.....	122
B. NAUKA UPRAVNOG PRAVA.....	125
1. NAUKA I SISTEM UPRAVNOG PRAVA.....	125
a) Opšte napomene.....	125
b) Nastanak i razvoj nauke upravnog prava.....	128
c) Nauka upravnog prava u Srbiji.....	132
d) Nauka upravnog prava u Jugoslaviji.....	141
e) Savremene tendencije razvoja nauke upravnog prava	142
2. METOD NAUČNOG PROUČAVANJA UPRAVNOG PRAVA	146
III. IZVORI UPRAVNOG PRAVA.....	147
1. OPŠTA OBELEŽJA IZVORA UPRAVNOG PRAVA.....	147
2. VRSTE IZVORA UPRAVNOG PRAVA	149
a) Ustav kao izvor upravnog prava.....	149
b) Zakon kao izvor upravnog prava	151
c) Podzakonski opšti akti kao izvori upravnog prava	154
1) Podzakonski opšti akti skupština	155
2) Akti predsednika republike	157
3) Podzakonski opšti akti vlade	158
4) Podzakonski opšti akti organa uprave	159
5) Podzakonski opšti akti opština.....	161
d) Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvor upravnog prava	161
3. OSTALI IZVORI UPRAVNOG PRAVA	162
a) Sudska i upravna praksa kao izvor upravnog prava	162
b) Običajno pravo kao izvor upravnog prava.....	163
c) Tehnička pravila i standardi kao izvori upravnog prava.....	163

PRVI DEO

ORGANIZACIJA UPRAVE

I. ORGANIZACIJA UPRAVE U JUGOSLAVIJI	167
1. OPŠTE NAPOMENE.....	167
2. VRSTE I OBLICI ORGANA UPRAVE I POSEBNIH UPRAVNIH ORGANIZACIJA U JUGOSLAVIJI.....	168
3. VRSTE I OBLICI NEDRŽAVNIH SUBJEKATA SA UPRAVNIM JAVNIM OVLAŠĆENJIMA	170
4. NAJZNAČAJNIJI PRAVNI PROPISI O ORGANIZACIJI UPRAVE U JUGOSLAVIJI	172

A. SAVEZNA UPRAVA	173
1. POLOŽAJ I ULOGA SAVEZNE UPRAVE	173
a) Opšte napomene.....	173
b) Položaj Savezne uprave.....	174
c) Uloga savezne uprave.....	175
2. SAVEZNI ORGANI UPRAVE I	
SAVEZNE UPRAVNE ORGANIZACIJE	176
a) Opšte napomene.....	176
b) Unutrašnja organizacija i rukovođenje.....	177
c) Zaposleni u saveznim organima.....	179
B. REPUBLIČKA UPRAVA	179
1. UPRAVA U SRBIJI	179
a) Položaj republičke uprave u Srbiji.....	179
1) Opšti osvrt.....	179
2) Odnos uprave prema Narodnoj skupštini.....	180
3) Odnos uprave prema Vladi.....	180
4) Medusobni odnosi organa uprave u Srbiji.....	181
5) Odnos uprave prema građanima i preduzećima.....	184
b) Uloga republičke uprave u Srbiji.....	188
1) Primenjivanje zakona i drugih propisa.....	189
2) Rešavanje u upravnim stvarima.....	189
3) Vršenje upravnog nadzora.....	189
4) Pripremanje predloga zakona, drugih propisa i opštih akata.....	190
5) Obavljanje stručnih i drugih poslova.....	190
c) Organi uprave i posebne organizacije u Srbiji.....	190
d) Unutrašnja organizacija i rukovođenje.....	192
e) Sredstva organa uprave.....	194
f) Kancelarijsko poslovanje.....	195
g) Javnost rada.....	196
h) Zaposleni u republičkim organima uprave.....	196
1) Opšti osvrt.....	196
2) Prijem u radni odnos.....	197
3) Raspoređivanje zaposlenih.....	198
4) Dužnosti zaposlenih.....	198
5) Zvanja i napredovanje zaposlenih.....	199
6) Plate, naknade i druga primanja zaposlenih.....	199
7) Materijalna i disciplinska odgovornost zaposlenih.....	200
8) Prestanak radnog odnosa zaposlenih.....	202
9) Zaštita prava zaposlenih.....	202
2. UPRAVA U CRNOJ GORI	203
a) Položaj uprave u Crnoj Gori.....	203
b) Uloga uprave u Crnoj Gori.....	204
c) Organi uprave i upravne organizacije u Crnoj Gori.....	204
d) Unutrašnja organizacija i rukovođenje.....	206
e) Sredstva, kancelarijsko poslovanje i javnost rada.....	207

f) Državni službenici u Crnoj Gori.....	207
1) Opšti osvrt.....	207
2) Zapošljavanje službenika.....	208
3) Raspoređivanje službenika.....	208
4) Dužnosti službenika.....	209
5) Disciplinska i materijalna odgovornost službenika.....	209
6) Zvanja, napredovanje i plate službenika.....	211
7) Prestanak službe.....	212
8) Zaštita prava službenika.....	212
C. POKRAJINSKA UPRAVA.....	212
1. UPRAVA U VOJVODINI.....	212
a) Položaj uprave u Vojvodini.....	212
b) Uloga uprave u Vojvodini.....	214
c) Pokrajinski organi uprave u Vojvodini.....	214
d) Unutrašnja organizacija i rukovođenje.....	215
2. UPRAVA KOSOVA I METOHIJE.....	215
a) Položaj i uloga uprave Kosova i Metohije.....	215
b) Pokrajinski organi uprave Kosova i Metohije.....	216
D. LOKALNA (OPŠTINSKA I GRADSKA) UPRAVA.....	216
1. LOKALNA UPRAVA.....	216
2. OPŠTINSKA UPRAVA U SRBIJI.....	217
a) Opština kao teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Srbiji.....	217
b) Poslovi i organi opštine u Srbiji.....	218
c) Grad kao teritorijalna jedinica (Beograd).....	219
3. OPŠTINSKA UPRAVA U CRNOJ GORI.....	220
a) Opština kao teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori.....	220
b) Poslovi i organi opštine u Crnoj Gori.....	220
c) Prestonica.....	222
III. NEDRŽAVNA UPRAVA.....	223
A. SLUŽBE.....	224
SLUŽBA ZA PLATNI PROMET.....	224
B. JAVNE SLUŽBE I JAVNA PREDUZEĆA.....	226
1. OPŠTE NAPOMENE.....	226
2. JAVNE SLUŽBE.....	227
3. JAVNA PREDUZEĆA.....	229

DRUGI DEO UPRAVNA DELATNOST

I. UVODNE NAPOMENE.....	235
1. UPRAVNA DELATNOST I ULOGA UPRAVE.....	235
2. VRSTE I OBLICI UPRAVNE DELATNOSTI.....	236

II. AKTI UPRAVE	237
1. POJAM I VRSTE AKATA UPRAVE.....	237
2. UPRAVNI PROPISI.....	239
3. UPRAVNI AKTI.....	240
a) Pojam i obeležja upravnog akta.....	240
b) Vrste upravnih akata.....	244
1) Pozitivni i negativni upravni akti.....	244
2) Konstitutivni i deklarativni upravni akti.....	246
3) Vezani i slobodni upravni akti.....	247
4) Jednostavni i zbirni upravni akti.....	249
5) Formalni i neformalni upravni akti.....	250
6) Upravni akti sa trajnim vremenskim dejstvom i upravni akti sa ograničenim vremenskim dejstvom.....	251
7) Upravni akti koji se donose po službenoj dužnosti i upravni akti koji se donose po zahtevu stranke.....	251
8) Rešenja i zaključci.....	252
9) Pogrešni upravni akti.....	253
(a) Neispravni i protivpravni upravni akti.....	253
(b) Nezakoniti i necelishodni upravni akti.....	254
(c) Rušljivi i ništavi upravni akti.....	256
(d) Uklanjanje pogrešnih upravnih akata.....	257
c) Pravno dejstvo upravnog akta.....	260
1) Zakonitost upravnog akta.....	260
2) Početak i prestanak pravnog dejstva upravnog akta.....	261
3) Pravnosnažnost upravnog akta.....	263
d) Dodaci upravnom aktu.....	266
e) Upravni akti i kompjuterska tehnologija.....	267
1) Upotreba kompjutera pri donošenju upravnih akata.....	267
2) Pravna pitanja u vezi sa kompjuterski donetim upravnim aktima.....	269
4. MATERIJALNI AKTI UPRAVE (UPRAVNE RADNJE).....	271
a) Dokumentovanje.....	271
b) Saopštavanje.....	273
c) Primanje izjava.....	274
d) Prinudne radnje.....	274
5. UPRAVNI UGOVORI.....	277
a) Pojam upravnog ugovora.....	277
b) Nastanak i razvoj upravnih ugovora.....	278
c) Upravni ugovori i jugoslovensko pravo.....	280
III. UPRAVNI POSTUPAK	282
A. OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK	282
1. ISTORIJSKI OSVRT.....	282
2. JUGOSLOVENSKI ZAKONI O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU.....	286
3. POJAM UPRAVNOG POSTUPKA.....	288
4. VRSTE UPRAVNOG POSTUPKA.....	291

B. UPRAVNI POSTUPAK PREMA ZUP-u	295
1. OPŠTE NAPOMENE	295
2. OSNOVNA NAČELA OPŠTEG UPRAVNOG POSTUPKA	297
a) Važenje zakona	297
b) Neophodna odstupanja i značenje pojedinih izraza.....	298
c) Načela opšteg upravnog postupka	298
1) Načelo zakonitosti	298
2) Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa	299
3) Načelo efikasnosti.....	300
4) Načelo istine	300
5) Načelo saslušanja stranke.....	301
6) Načelo (slobodne) ocene dokaza.....	302
7) Načelo samostalnosti u rešavanju	302
8) Načelo dvostepenosti u rešavanju (pravo na žalbu).....	303
9) Načelo pravnosnažnosti.....	305
10) Načelo ekonomičnosti postupka	305
11) Načelo pruženja pomoći stranci.....	306
12) Upotreba jezika i pisma u postupku	306
3. NADLEŽNOSTI ZA VOĐENJE UPRAVNOG POSTUPKA	307
a) Pojam i vrste nadležnosti.....	307
b) Određivanje stvarne nadležnosti po ZUP-u	312
c) Određivanje mesne nadležnosti po ZUP-u.....	313
d) Prostorno ograničenje nadležnosti	314
e) Službeno lice ovlašćeno za vođenje upravnog postupka i službeno lice ovlašćeno za rešavanje	315
f) Pravna pomoć.....	316
g) Izuzeće službenog lica	317
4. STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU I NJENO ZASTUPANJE	319
a) Učesnici u upravnom postupku.....	319
b) Stranka u upravnom postupku.....	319
c) Svojstva stranke	321
d) Zastupnici i punomoćnici stranke.....	322
1) Zakonski zastupnik stranke.....	322
2) Privremeni zastupnik stranke.....	323
3) Zajednički predstavnik više stranaka	323
4) Punomoćnik stranke.....	324
5) Stručni pomagač stranke	325
e) Stranke sa diplomatskim imunitetom.....	325
5. OPŠTENJE ORGANA SA STRANKOM I DRUGIM UČESNICIMA	326
a) Podnesci.....	326
b) Pozivanje.....	328
c) Zapisnik	330
d) Razgledanje i prepisivanje spisa i obaveštavanje o toku postupka	332
e) Dostavljanje	332
1) Način dostavljanja.....	333
2) Posredno dostavljanje.....	334
3) Obavezno lično dostavljanje.....	334
4) Posebni slučajevi dostavljanja	335

(a) Dostavljanje zakonskom zastupniku i punomoćniku.....	335
(b) Dostavljanje punomoćniku za primanje pismena.....	335
(c) Dostavljanje državnim organima, preduzećima i drugim pravnim licima.....	336
(d) Dostavljanje licima u inostranstvu, licima sa diplomatskim imunitetom, licima u vojnim jedinicama i ustanovama i licima na izdržavanju kazne zatvora.....	336
(e) Dostavljanje javnim saopštenjem.....	337
5) Odbijanje prijema.....	337
6) Promena prebivališta, boravišta ili sedišta.....	337
7) Dostavnica.....	338
8) Greške u dostavljanju.....	338
6. ROKOVI I POVRAĆAJ U PREDAŠNJE STANJE.....	338
a) Rokovi.....	338
b) Povraćaj u predašnje stanje.....	340
7. ODRŽAVANJE REDA U TOKU POSTUPKA.....	342
8. TROŠKOVI UPRAVNOG POSTUPKA.....	343
a) Troškovi organa i stranaka.....	343
b) Oslobođenje od plaćanja troškova.....	345
C. PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK.....	346
1. FAZE UPRAVNOG POSTUPKA.....	346
2. POKRETANJE POSTUPKA.....	346
a) Oficijelna i stranačka maksima.....	346
b) Spajanje više stvari u jedan postupak.....	347
c) Izmena zahteva.....	348
d) Odustanak od zahteva.....	348
e) Poravnanje.....	349
3. ISPITNI POSTUPAK.....	350
a) Opšte karakteristike.....	350
b) Skraćeni (ispitni) postupak.....	351
c) Poseban ispitni postupak.....	352
4. PRETHODNO PITANJE U UPRAVNOM POSTUPKU.....	353
5. USMENA RASPRAVA.....	354
6. DOKAZNI POSTUPAK.....	357
a) Dokazivanje i dokazna sredstva.....	357
b) Isprave.....	358
1) Javne i privatne isprave.....	358
2) Uverenja.....	361
c) Svedoci.....	362
d) Izjava stranke.....	364
e) Veštaci.....	365
f) Uvidaj.....	367
g) Obezbeđenje dokaza.....	368
7. REŠENJE.....	368
a) Organ koji donosi rešenje.....	369
b) Oblik i sastavni delovi rešenja.....	370
c) Delimično, dopunsko i privremeno rešenje.....	373
d) Rok za izdavanje rešenja.....	373

e) Ispravljanje grešaka u rešenju.....	374
8. ZAKLJUČAK.....	374
D. DRUGOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK.....	375
1. PRAVO NA ŽALBU	375
2. NADLEŽNOST ORGANA ZA REŠVANJE PO ŽALBI	378
3. ROK ZA ŽALBU.....	379
4. SADRŽAJ I PREDAVANJE ŽALBE	379
5. POSTUPAK PO ŽALBI.....	380
a) Rad prvostepenog organa po žalbi	380
b) Rešavanje drugostepenog organa po žalbi	382
1) Prethodni postupak po žalbi	381
2) Redovni postupak po žalbi.....	381
c) Žalba kada prvostepeno rešenje nije doneto.....	384
6. ROK ZA DONOŠENJE REŠENJA PO ŽALBI I DOSTAVLJANJE DRUGOSTEPENOG REŠENJA.....	385
E. PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA	385
1. OPŠTE KARAKTERISTIKE	385
2. RAZLOZI ZA PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA.....	387
3. PREDLOG ZA PONAVLJANJE POSTUPKA I ROKOVI.....	388
4. ODLUČIVANJE U VEZI SA PONAVLJANJEM POSTUPKA.....	389
a) Rešavanje o ponavljanju postupka (iudicium rescindens).....	389
b) Odlučivanje u ponovljenom postupku (iudicium rescissorium).....	390
F. NAROČITI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MENJANJA REŠENJA (VANREDNA PRAVNA SREDSTVA)	391
1. MENJANJE I PONIŠTAVANJE REŠENJA U VEZI SA UPRAVNIM SPOROM.....	392
2. ZAHTEV ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI	393
3. PONIŠTAVANJE I UKIDANJE REŠENJA PO OSNOVU SLUŽBENOG NADZORA.....	394
4. UKIDANJE I MENJANJE PRAVNASNAŽNOG REŠENJA UZ PRISTANAK ILI PO ZAHTEVU STRANKE	396
5. VANREDNO UKIDANJE REŠENJA.....	397
6. OGLAŠAVANJE REŠENJA NIŠTAVIM	398
G. IZVRŠNE REŠENJA (ADMINISTRATIVNO IZVRŠENJE)	400
1. OPŠTE KARAKTERISTIKE IZVRŠNOG POSTUPKA	400
2. IZVRŠNOST	402
a) Izvršnost rešenja.....	402
b) Izvršnost zaključka	402
3. SPOVOĐENJE IZVRŠENJA.....	402
a) Opšti uslovi	402
b) Administrativno i sudsko izvršenje	403
c) Nadležnost za sprovođenje administrativnog izvršenja	403
d) Zaključak o dozvoli izvršenja i potvrda izvršenosti	403
e) Posebna žalba	404

f) Obustavljanje i odlaganje izvršenja.....	404
g) Izvršenje novčanih kazni u upravnom postupku.....	405
h) Sprovođenje sudskog izvršenja	405
4. IZVRŠENJE NENOVČANIH OBAVEZA (ADMINISTRATIVNO IZVRŠENJE).....	405
a) Izvršenje preko drugih lica.....	405
b) Izvršenje putem prinude.....	405
1) Prinudno novčano sredstvo (globa).....	406
2) Neposredna prinuda.....	406
c) Poništavanje ili ukidanje rešenje na osnovu kojeg je sprovedeno prinudno izvršenje.....	406
5. IZVRŠENJE RADI OBEZBEĐENJA.....	406
6. PRIVREMENI ZAKLJUČAK O OBEZBEĐENJU.....	407
H. SPROVOĐENJE ZUP-a.....	408

IV. UPRAVNI NADZOR..... 409

1. POJAM I OBELEŽJA UPRAVNOG NADZORA.....	409
2. VRSTE UPRAVNOG NADZORA	411
a) Nadzor nad zakonitošću rada	411
b) Nadzor nad zakonitošću akata.....	411
c) Inspekcijski nadzor	412
1) Opšte napomene.....	412
2) Inspektor.....	412
3) Inspekcijski postupak	413
4) Poveravanje inspekcijskih poslova	415
5) Upravna inspekcija.....	416

V. UPRAVNA DELATNOST I POSEBNE SITUACIJE..... 417

1. OPŠTE I POSEBNE UPRAVNE SITUACIJE.....	417
2. LIČNI STATUS GRAĐANA	419
a) Lično ime	419
b) Porodično stanje.....	421
c) Poslovna sposobnost.....	422
d) Prebivalište i boravište.....	423
e) Državljanstvo	424
1) Opšte napomene.....	424
2) Sticanje državljanstva	425
3) Sticanje jugoslovenskog državljanstva.....	427
4) Prestanak jugoslovenskog državljanstva	431
5) Postupak sticanja i prestanak jugoslovenskog državljanstva.....	433
6) Evidencija o jugoslovenskom državljanstvu	434
7) Posebne odredbe o jugoslovenskom državljanstvu.....	436
3. VODENJE SLUŽENIH EVIDENCIJA	438
a) Opšte napomene.....	438
b) Matične knjige	439
c) Evidencije organa unutrašnjih poslova	442
1) Lične karte	442
2) Matični (lični) broj građana	444

4. PREKRŠAJI	445
a) Opšte napomene.....	445
b) Pravna regulacija prekršaja.....	448
c) Pojam i obeležja prekršaja.....	449
d) Prekršaji i drugi delikti.....	450
e) Materijalno prekršajno pravo	452
f) Prekršajni postupak.....	453
g) Pravna sredstva u prekršajnom postupku	456
5. UPRAVNO ORGANIČENJE SVOJINE	459
a) Eksproprijacija.....	460
b) Arondacija	461
c) Komasacija.....	461
d) Rekvizicija.....	462
6. ODGOVORNOST ZA ŠTETU PRIČINJENU RADOM UPRAVE	463

TREĆI DEO KONTROLA UPRAVE

I. POJAM I VRSTE KONTROLE UPRAVE	469
II. POLITIČKA KONTROLA UPRAVE	470
III. PRAVNA KONTROLA UPRAVE	471
A. UPRAVNA KONTROLA UPRAVE	472
1. POJAM I VRSTE UPRAVNE KONTROLE UPRAVE	472
2. UNUTRAŠNJA ADMINISTRATIVNA KONTROLA	474
a) Opšte napomene.....	474
b) Instanciona kontrola.....	475
c) Službeni nadzor	477
3. SPOLJNA ADMINISTRATIVNA KONTROLA	479
B. SUDSKA KONTROLA UPRAVE	481
1. UPRAVNI SPOR	484
a) Nastanak i razvoj upravnog spora.....	484
1) Istorijski osvrt	484
2) Razvoj upravnog sudstva u svetu	486
3) Nastanak i razvoj upravnog spora u Srbiji i Jugoslaviji	489
4) Upravno sudstvo u svetu danas.....	491
b) Pojam i vrste upravnog spora.....	494
1) Pojam upravnog spora.....	494
2) Vrste upravnih sporova	495
(a) Objektivni i subjektivni upravni spor	495
(b) Spor za poništaj upravnog akta i spor pune jurisdikcije	496
(c) Opšti i posebni upravni sporovi	499
c) Sistemi određivanja predmeta upravnog spora	500
d) Upravni spor prema Zakonu o upravnim sporovima.....	501
1) Cilj upravnog spora	501

2) Pravo pokretanja upravnog spora.....	502
3) Nadležnost za vođenje upravnih sporova	503
4) Predmet upravnog spora	504
(a) Upravni akt kao predmet upravnog spora	504
(b) Predmet upravnog spora u slučaju ćutanja uprave	504
(c) Negativna enumeracija.....	506
5) Razlozi za vođenje upravnog spora	506
6) Tužilac i tuženi (stranke u upravnom sporu).....	507
7) Tužba u upravnom sporu	508
(a) Dejstvo tužbe.....	508
(b) Rok i predaja tužbe.....	509
(c) Sadržaj tužbe (tužbeni zahtev).....	510
(d) Postupak po tužbi	511
(1) Prethodni postupak po tužbi.....	511
(2) Redovni postupak po tužbi	515
8) Spor pune jurisdikicije.....	517
9) Presuda i rešenje u upravnom sporu	517
10) Pravna sredstva u upravnom sporu	518
(a) Žalba.....	519
(b) Zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke	519
(c) Zahtev za zaštitu zakonitosti.....	520
(d) Ponavljanje postupka.....	522
11) Obaveznost i izvršenje presuda u upravnom sporu	523
12) Dopunska pravila postupka u upravnom sporu.....	526
13) Troškovi i takse u upravnom sporu.....	527
2. UPRAVNO-RAČUNSKI SPOR.....	527
a) Pojam upravno-računskog spora	527
b) Sličnosti i razlike između upravnog i upravno-računski spor.....	528
1) Predmet upravno-računskog spora.....	528
2) Stranke u upravno-računskom sporu.....	529
3) Sudovi nadležni za rešavanje upravno-računskih sporova.....	529
4) Pravna sredstva u upravno-računskom sporu.....	530
3. USTAVNA ŽALBA	531
a) Opšte napomene.....	531
b) Ustavna žalba zbog povrede sloboda i prava ćoveka i građanina utvrđenih Ustavom SRJ pojedinaćnim aktom ili radnjom.....	532
c) Žalba zbog povrede prava u toku izbora saveznih organa	534
IV. POSEBNI OBLICI KONTROLE UPRAVE	535
1. JAVNO TUŽILAŠTVO I KONTROLA UPRAVE.....	535
2. OMBUDSMAN	538
a) Ideja ljudskih prava	538
b) Ombudsman - zaštitnik prava građana	541
ODABRANA LITERATURA.....	545
APPENDIX: Contents summery in English.....	555

APPENDIX

DR STEVAN LILIĆ
FULL PROFESSOR OF ADMINISTRATIVE LAW
UNIVERSITY OF BELGRADE LAW SCHOOL

ADMINISTRATIVE LAW

UNIVERSITY TEXTBOOK

CONTENTS SUMMARY

INTRODUCTION THEORETICAL ISSUES

I. CONCEPT OF ADMINISTRATION

A. THEORETICAL CONCEPTS OF ADMINISTRATION	3
1. INTRODUCTION	3
2. LEGAL AND POLITICAL CONCEPTS.....	5
3. SOCIO-TECHNOLOGICAL CONCEPTS	12
4. ADMINISTRATION AS A SYSTEM OF SOCIAL REGULATION	15

B. ADMINISTRATION AS FUNCTION:

FUNCTIONAL CONCEPT OF ADMINISTRATION.....	22
1. INTRODUCTION.....	22
2. MATERIAL FUNCTIONAL CONCEPT OF ADMINISTRATION	24
A) ADMINISTRATIVE FUNCTION:	
ADMINISTRATION AS ADMINISTRATIVE POWER.....	24
B) ADMINISTRATIVE ACTION:	
ADMINISTRATION AS PUBLIC SERVICE	27
3. FORMAL FUNCTIONAL CONCEPT OF ADMINISTRATION.....	30

C. ADMINISTRATION AS ORGANIZATION:

ORGANIZATIONAL CONCEPT OF ADMINISTRATION.....	32
1. INTRODUCTION.....	32
2. CONCEPT AND ELEMENTS OF ORGANIZATION	33
A) NORMATIVE ELEMENT (ORGANIZATIONAL GOALS).....	34
B) HUMAN ELEMENT (PERSONNEL)	35
C) MATERIAL ELEMENT (ORGANIZATIONAL MEANS)	40
D) STRUCTURAL ELEMENT (ORGANIZATIONAL STRUCTURES AND PROCESSES)	43
E) AUTONOMY (LEGAL STATUS).....	57

3. LOCAL SELF-GOVERNMENT.....	62
4. SUBJECTS VESTED WITH ADMINISTRATIVE AUTHORITY	66
A) INTRODUCTION.....	66
B) ORGANIC CONCEPT OF ADMINISTRATION	68
C) PUBLIC ADMINISTRATION.....	70
D) PUBLIC SERVICE	71
E) CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS (ADMINISTRATIVE AGENCIES)	72
D. THEORETICAL NOTION OF ADMINISTRATION (CONCLUSION).....	74
E. LEGAL NOTION OF ADMINISTRATION.....	76
1. INTRODUCTION.....	76
2. FUNCTIONAL LEGAL NOTION OF ADMINISTRATION	77
3. ORGANIZATIONAL LEGAL NOTION OF ADMINISTRATION.....	78
4. LEGAL NOTION OF ADMINISTRATION (CONCLUSION).....	79
II. ADMINISTRATIVE LAW	
A. SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW.....	80
1. CONCEPTS ON THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW	80
2. COMPARATIVE ADMINISTRATIVE LAW.....	90
3. ADMINISTRATIVE LAW AND THE LEGAL SYSTEM.....	110
4. INSTITUTIONS OF ADMINISTRATIVE LAW	115
5. ADMINISTRATIVE REFORM.....	122
B. DOCTRINE OF ADMINISTRATIVE LAW	125
1. DOCTRINE AND SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW	125
2. METHODS IN ADMINISTRATIVE LAW.....	146
III. SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW	
1. GENERAL FEATURES OF ADMINISTRATIVE LAW SOURCES	147
2. CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE LAW SOURCES.....	149
3. OTHER SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW	162

PART ONE
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

I. ADMINISTRATIVE ORGANIZATION IN YUGOSLAVIA

1. INTRODUCTION.....	167
2. CLASSIFICATION OF GOVERNMENT ADMINISTRATIVE AGENCIES	168
3. CLASSIFICATION OF NON-GOVERNMENT ADMINISTRATIVE AGENCIES	170
4. STATUTES REGULATING OF THE STATUS OF ADMINISTRATIVE AGENCIES	172

II. ORGANIZATION OF GOVERNMENT ADMINISTRATION IN YUGOSLAVIA

A. THE FEDERAL ADMINISTRATION	173
1. LEGAL STATUS AND ROLE OF THE FEDERAL ADMINISTRATION	173
2. FEDERAL ADMINISTRATIVE AGENCIES AND FEDERAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS.....	176
B. THE ADMINISTRATION IN FEDERAL REPUBLICS	179
1. THE ADMINISTRATION IN SERBIA	179
2. THE ADMINISTRATION IN MONTENEGRO.....	203
C. THE ADMINISTRATION IN AUTONOMOUS PROVINCES	212
1. THE ADMINISTRATION IN VOJVODINA.....	212
2. THE ADMINISTRATION IN KOVOSO AND METOHIJA.....	215
D. LOCAL (MUNICIPAL AND CITY) ADMINISTRATION	216
1. LOCAL ADMINISTRATION IN SERBIA.....	217
2. LOCAL ADMINISTRATION IN MONTENEGRO.....	220

III. NON-GOVERNMENT ADMINISTRATION

1. SERVICES (FINANCIAL TRANSACTION SERVICE).....	224
2. PUBLIC SERVICES.....	227
3. PUBLIC CORPORATIONS	229

PART TWO ADMINISTRATIVE ACTION

I. INTRODUCTION

1. ADMINISTRATIVE ACTION AND THE ROLE OF ADMINISTRATION	235
2. CLASSIFICATION OF TYPES AND FORMS OF ADMINISTRATIVE ACTION.....	236

II. ADMINISTRATIVE ACTS

1. INTRODUCTION.....	237
2. ADMINISTRATIVE STATUTORY ACTS.....	239
3. INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS.....	240
4. MATERIAL ADMINISTRATIVE ACTS.....	271
5. ADMINISTRATIVE CONTRACTS	277

III. ADMINISTRATIVE PROCEDURE

A. GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE	282
1. INTRODUCTION.....	282
2. YUGOSLAV LEGISLATION ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE.....	286
3. FEATURES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE	288
4. CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES	291

B. ADMINISTRATIVE PROCEDURE AS REGULATED BY THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT (1996)	295
1. INTRODUCTION.....	295
2. PRINCIPLES OF GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE.....	297
3. JURISDICTION.....	307
4. PROCEDURAL PARTY AND REPRESENTATION	319
5. PROCEDURAL COMMUNICATION BETWEEN THE AGENCY THE PARTY	326
6. <i>RESTITUTIO IN INTEGRUM</i>	338
7. PROCEDURAL ORDER	342
8. PROCEDURAL EXPENDITURES.....	343
C. ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE FIRST INSTANCE	346
1. STAGES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE.....	346
2. SETTING ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN MOTION.....	346
3. INVESTIGATION.....	350
4. PRELIMINARY ISSUES.....	353
5. HEARINGS	354
6. EVIDENCE	357
7. ADMINISTRATIVE DECISIONS.....	368
8. PROCEDURAL DECISIONS	374
D. ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE SECOND INSTANCE	375
1. RIGHT OF APPEAL.....	375
2. APPELLATE JURISDICTION	378
3. TIME LIMITATION.....	379
4. CONTENTS AND FILING OF APPEAL	379
5. APPELLATE DUE PROCESS.....	380
A) PRELIMINARY PROCESS.....	380
B) REGULAR PROCEEDINGS.....	382
6. APPELLATE DECISIONS.....	385
E. REVIEW OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE	385
F. EXCEPTIONAL LEGAL REMEDIES	391
G. ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE DECISIONS	400
H. ENFORCEMENT OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT	408
IV. ADMINISTRATIVE SUPERVISORY ACTION (INSPECTION)	
1. INTRODUCTION.....	409
2. CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE CONTROL AND SUPERVISION.....	411

V. SPECIFIC CASES OF ADMINISTRATIVE ACTION	417
1. GENERAL AND SPECIFIC CASES OF ADMINISTRATIVE ACTION.....	417
2. CIVIL STATUS (CITIZENSHIP).....	419
3. OFFICIAL REGISTERS.....	438
4. ADMINISTRATIVE MISDEMEANORS.....	445
5. ADMINISTRATIVE LIMITATIONS OF PROPERTY.....	459
6. DAMAGE LIABILITY (OF ADMINISTRATIVE ACTION).....	463

**PART THREE
SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION**

I. SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION	469
II. POLITICAL KONTROL	470
III. LEGAL SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION	471
A. ADMINISTRATIVE SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION	471
1. CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION.....	472
2. INTERNAL ADMINISTRATIVE SUPERVISION.....	474
3. EXTERNAL ADMINISTRATIVE SUPERVISION.....	479
B. JUDICIAL SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION	481
1. JUDICIAL REVIEW OF INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS.....	484
2. JUDICIAL REVIEW OF INDIVIDUAL FINANCIAL ADMINISTRATIVE ACTS.....	527
3. CONSTITUTIONAL APPEAL.....	531
IV. SPECIFIC FORMS OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION	535
1. PUBLIC PROSECUTOR AND ADMINISTRATIVE SUPERVISION.....	535
2. THE OMBUDSMAN.....	538
SELECTED REFERNCES	545
APPENDIX: CONTENT SUMMARY IN ENGLISH	555