

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, legitimitet 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) Kibernetička 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 (vršioци 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. Konceptije 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 (<i>clausula: lex specialis derogat legi generali</i>) | 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 (<i>whistle blowers</i>). | 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 – <i>POST SCRIPTUM</i> | 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 |