

Stevan Lilić

W

POSEBNO UPRAVNO  
PRAVO



Beograd, 1998

## NOTA BENE

U pojedinim zemljama i pravnim sistemima (posebno u Nemačkoj i Austriji) uobičajno je da se upravno pravo sistematizuje u dve velike celine koje čine: a) Opšte upravno pravo (*Allgemeines Verwaltungsrecht*), odnosno Upravno pravo – opšti deo i b) Posebno upravno pravo (*Besonderes Verwaltungsrecht*), odnosno Upravno pravo – posebni deo.

Opšti deo upravnog prava čine osnovni principi, instituti i pojmovi koji su zajednički za sve ili više oblasti uprave. S druge strane, posebni deo upravnog prava čine principi, instituti, i pojmovi koji se odnose na pojednine specifične upravne oblasti, kao što su oblasti starateljstva, usvojenja i socijalne zaštite, vodenja službenih evidencija, državljanstva, prekršaja, patenata, carina, registracija političkih i drugih organizacija, službeničkih odnosa i dr. Ovo je imalo za posledicu narastanja opsega modernog upravnog prava, što je sa svoje strane izazvalo odvajanje opšteg od posebnog dela upravnog prava. U tom smislu, javila se i potreba da se osim obrade opšteg dela upravnog prava, izdvojeno obradi i posebna materija pojedinih upravnih oblasti.

Izbor materije koja se obrađuje u okviru posebnog dela upravnog prava, odnosno posebnih upravnih situacija, kao način i obim njene obrade, zavise od mnogih okolnosti, između ostalog, i od njenog *značaja i aktuelnosti*. Imajući ovo u vidu, na ovom mestu izložene su one posebne upravne situacije koje su, iz različitih razloga, značajane i aktuelne, kao i one koje su, po našoj oceni karakteristične u smislu specifičnog odstupanja od instituta opšteg upravnog prava.

Posebno upravno pravo predstavlja univerzitetski udžbenik namenjen studentima pravnih fakulteta, koji je raden prema nastavnom planu i programu za ovaj predmet koji je od strane Nastavno-naučnog veća usvojen na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, kao i prema standardima koji su za izradu ovakvih udžbenika danas važeći u svetu. Podršku u izradi ovog projekta pružio je i *Fond za otvoreno društvo* u Beogradu u okviru programa HESP za unapređenje i inovaciju u visokom obrazovanju.

U izradi ovog rukopisa posebno želim da se zahvalim Dejanu Milenkoviću, studentu poslediplomskih studija Pravnog fakulteta u Beogradu i Gordani Adamov, koji su mi pružili dragocenu pomoć u obradi građe i pripremanju rukopisa za štampu.

Beograd, April 1998.

S. L.

# Sadržaj

Nota bene ..... 5

## Prvi deo: OPŠTE I POSEBNO UPRAVNO PRAVO

I. OPŠTE UPRAVNO PRAVO	7
A. Teorijski pojam uprave	7
1) Pravna država, legalitet i legitimitet upravnog delovanja	8
2) Teorijski pojam upravne funkcije (uprava kao vlast)	9
3) Teorijski pojam upravne delatnosti (uprava kao javna služba)	13
4) Uprava kao sistem za socijalnu regulaciju	18
B. Pozitivno-pravni pojam uprave	21
C. Instituti upravnog prava	24
II. POSEBNO UPRAVNO PRAVO	27
A. Opšte i posebne upravne situacije	27
B. Opšte i posebno upravno pravo	29
1) Pojam i sadržina posebnog upravnog prava	30
a) Posebno upravno-materijalno pravo	31
b) Posebno upravno-procesno pravo	31
c) Opšti i posebni upravni postupci ( <i>clausula: lex specialis derogat legi generali</i> )	35
2) Predmet i metod posebnog upravnog prava	36
a) Predmet posebnog upravnog prava	36
b) Metodi proučavanja posebnog upravnog prava	38
3) Odnos posebnog upravnog prava prema drugim granama prava i naučnim disciplinama	40
a) Odnosi između opšteg i posebnog upravnog prava	40
b) Odnos posebnog upravnog prava prema drugim granama prava	40
III. IZVORI POSEBNOG UPRAVNOG PRAVA	44

1) Opšta obeležja izvora posebnog upravnog prava . . . . .	44
2) Vrste izvora posebnog upravnog prava . . . . .	47
a) Ustav kao izvor posebnog upravnog prava . . . . .	47
b) Zakon kao izvor posebnog upravnog prava . . . . .	48
c) Podzakonski opšti akti kao izvor posebnog upravnog prava . . . . .	52
(a) Podzakonski opšti akti skupština kao izvori posebnog upravnog prava . . . . .	53
(b) Akti predsednika republike kao izvori posebnog upravnog prava . . . . .	55
(c) Podzakonski opšti akti vlade kao izvori posebnog upravnog prava . . . . .	55
(d) Podzakonski opšti akti organa uprave kao izvori posebnog upravnog prava . . . . .	57
(e) Podzakonski opšti akti opština kao izvori posebnog upravnog prava . . . . .	58
d) Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvori posebnog upravnog prava . . . . .	59
e) Ostali izvori posebnog upravnog prava . . . . .	60
(a) Sudska i upravna praksa kao izvor posebnog upravnog prava . . . . .	60
(b) Običajno pravo kao izvor posebnog upravnog prava . . . . .	61
(c) Tehnička pravila i standardi kao izvori posebnog upravnog prava . . . . .	61

## Drugi deo: POSEBNE UPRAVNE SITUACIJE

1. Lični status građana . . . . .	63
a) Lično ime . . . . .	64
b) Porodično stanje . . . . .	65
c) Poslovna sposobnost . . . . .	66
d) Prebivalište i boravište . . . . .	67
e) Državljanstvo . . . . .	68
1) Opšte napomene . . . . .	68
2) Sticanje državljanstva . . . . .	70
3) Sticanje jugoslovenskog državljanstva . . . . .	71

4) Prestanak jugoslovenskog državljanstva . . . . .	75
5) Postupak za sticanje i prestanak jugoslovenskog državljanstva i postupak za utvdivanje jugoslovenskog državljanstva . . . . .	77
6) Evidencija o jugoslovenskom državljanstvu . . . . .	79
7) Posebne odredbe o jugoslovenskom državljanstvu . . . . .	80
2. Vodenje službenih evidencija . . . . .	82
a) Opšte napomene . . . . .	82
b) Matične knjige . . . . .	83
c) Evidencije organ unutrašnjih poslova . . . . .	86
1) Lične karte . . . . .	87
2) Matični (lični) broj građana . . . . .	87
3. Prekršaji . . . . .	89
a) Opšte napomene . . . . .	89
b) Pravna regulacija prekršaja . . . . .	93
c) Pojam i obeležja prekršaja . . . . .	93
d) Prekršaji i drugi delikati . . . . .	94
e) Materijalno prekršajno pravo . . . . .	96
f) Prekršajni postupak . . . . .	97
g) Pravna sredstva u prekršajnom postupku . . . . .	101
4. Upravno ograničenje svojine . . . . .	103
a) Eksproprijacija . . . . .	104
b) Arondacija . . . . .	105
c) Komesacija . . . . .	106
d) Rekvizicija . . . . .	106
5. Odgovornost za štetu pričinjenu radom uprave . . . . .	107
6. Starateljstvo . . . . .	111
1) Opšte napomene . . . . .	111
2) Pravna priroda starateljstva . . . . .	112
3) Nastanak i razvoj starateljstva . . . . .	113
a) Nastanak starateljstva . . . . .	113
b) Starateljstvo u periodu od 1946. do 1974. godine . . . . .	113
4) Starateljstvo po važećim propisima . . . . .	115
5) Upravno-pravni aspekti starateljstva . . . . .	115
a) Organ starateljstva . . . . .	115

---

---

b) Staralac . . . . .	117
6) Postupak stavljanja pod starateljstvo kao poseban upravni postupak . . . . .	122
7) Evidencija . . . . .	124
7. Usvojenje . . . . .	125
1) Pravna priroda usvojenja . . . . .	125
2) Usvojenje po važećim propisima . . . . .	126
3) Upravno-pravni aspekti usvojenja . . . . .	127
a) Organ pred kojim se zasniva usvojenje . . . . .	127
b) Usvojilac i usvojenik . . . . .	127
c) Postupak zasnivanja i prestanak usvojenja . . . . .	127
d) Evidencija o usvojenim licima . . . . .	129
8. Socijalna zaštita . . . . .	130
1) Pojam socijalne zaštite . . . . .	130
2) Ustanove socijalne zaštite . . . . .	131
3) Upravno-pravni aspekti socijalne zaštite . . . . .	131
a) Postupak za ostvarivanje prava . . . . .	132
b) Nadzor nad stručnim radom i stručna pomoć . . . . .	134
9. Penzijsko i invalidsko osiguranje . . . . .	135
1) Zakonodavstvo u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja . . . . .	135
2) Osnovna načela i vrste penzijskog i invalidskog osiguranja . . . . .	135
a) Osnovna načela penzijskog i invalidskog osiguranja . . . . .	135
b) Vrste penzijskog osiguranja . . . . .	136
3) Ostvarivanje i korišćenje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja . . . . .	136
a) Vrste prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja . . . . .	136
b) Postupak ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja . . . . .	137
c) Rešenje . . . . .	138
10. Patenti . . . . .	140
1) Pojam patenta . . . . .	140
2) Zakonsko regulisanje patenta . . . . .	140
3) Subjekti prava na zaštitu pronalaska . . . . .	140
4) Pravna zaštita pronalazaka (upravni-patetni postupak) . . . . .	141

5) Rešenje nadležnog saveznog organa . . . . .	143
6) Zastupanje . . . . .	143
7) Ograničenje prava nosilaca patenta . . . . .	144
8) Ukidanje prava i oglašavanje ništavim rešenja	
o priznanju prava . . . . .	145
a) Ukidanje rešenja . . . . .	145
b) Oglašavanje rešenja ništavim . . . . .	145
9) Gradansko pravna zaštita . . . . .	146
10) Registri . . . . .	146
11. Carina . . . . .	147
1) Pojam . . . . .	147
2) Carinsko (upravni) postupak . . . . .	148
a) Pokretanje carinsko-upravnog postupka . . . . .	149
b) Carinski organi i stranka u carinsko upravnom postupku . . . . .	149
c) Rešenja i zaključci u carinskom postupku . . . . .	150
d) Radnje carinskog postupka . . . . .	151
3) Carinsko prekršajni postupak . . . . .	153
4) Kaznene odredbe . . . . .	154
12. Državna granica . . . . .	154
1) Pojam državne granice . . . . .	154
2) Zakonsko regulisanje . . . . .	155
a) Granični pojas . . . . .	156
b) Granični prelaz . . . . .	156
c) Kontrola prelaženja državne granice . . . . .	156
d) Kretanje i boravak u graničnom pojasu . . . . .	158
3) Nadzor . . . . .	160
13. Zaštita kulturnih dobara . . . . .	161
1) Pojam kulturnog dobra . . . . .	161
2) Zakonsko regulisanje oblasti zaštite kulturnih dobara . . . . .	161
3) Ustanove zaštite kulturnih dobara . . . . .	162
4) Upravni poslovi u vezi sa utvrđivanjem kulturnih dobara . . . . .	162
a) Vrste kulturnih dobara . . . . .	162
b) Nadležnost za utvrđivanje svojstva kulturnog dobra . . . . .	163

c) Upravna ovlašćenja u vezi obaveza i odgovornosti sopstvenika kulturnog dobra . . . . .	164
d) Upravna ovlašćenja u vezi sa preduzimanjem mera tehničke zaštite i arheoloških iskopavanja i istraživanja . . . . .	164
e) Način donošenja rešenja . . . . .	165
f) Eksproprijacija kulturnog dobra . . . . .	165
5) Nadležnost Ministarstva kulture . . . . .	166
6) Nadležnost Republičkog zavoda . . . . .	166
7) Izdavanje dozvole za izvoz i iznošenje kulturnih dobara i garancija za inostrane izložbe . . . . .	167
8) Registar spomenika kulture . . . . .	167
14. Sudska uprava . . . . .	168
1) Pojam sudske uprave . . . . .	168
2) Pravilnik o unutrašnjem poslovanju sudova (sudski poslovnik) . . . . .	168
3) Poslovi sudske uprave . . . . .	168
4) Organi sudske uprave . . . . .	169
a) Predsednik suda . . . . .	169
b) Predsednik neposredno višeg suda . . . . .	170
15. Registracija političkih organizacija . . . . .	170
1) osnivanje organizacije . . . . .	171
2) Registracija organizacije . . . . .	171
3) Odbijanje upisa organizacije u registar . . . . .	172
4) Prestanak organizacije . . . . .	173
a) Zabrana rada organizacije . . . . .	173
b) Rešenje o zabrani rada organizacije . . . . .	174
c) Neujednačenost pravnog statusa političkih stranaka prema važećem zakonodavstvu . . . . .	174
16. Nabavljanje, držanje i nošenje oružja i municije . . . . .	175
1) Opšte napomene . . . . .	175
2) Zakonsko regulisanje oružja i municije . . . . .	176
a) Nabavljanje oružja . . . . .	176
b) Otudjenje oružja . . . . .	177
c) Oružni list . . . . .	177
3) Evidencija . . . . .	178



17. Biračko pravo . . . . .	178
1) Opšte napomene . . . . .	178
2) Zakonsko regulisanje oblasti biračkog prava . . . . .	180
a) Biračko pravo na saveznom nivou . . . . .	180
b) Biračko pravo u Srbiji . . . . .	180
c) Biračko pravo na lokalnom nivou u Srbiji . . . . .	182
d) Biračko pravo u Crnoj Gori . . . . .	182
3) Izborne komisije . . . . .	183
4) Odnos Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o opštem upravnom postupku . . . . .	184
18. Univerzitet . . . . .	187
1) Zakonska regulacija univerziteta . . . . .	187
2) Osnivanje i ukidanje univerziteta i fakulteta . . . . .	188
3) Delatnost univerziteta i fakulteta . . . . .	189
4) Organi upravljanja i stručni organi univerziteta . . . . .	189
4) Organi upravljanja i stručni organi fakulteta . . . . .	191
6) Republički savet za razvoj univerzitetskog obrazovanja . . . . .	192
7) Nastavnici i saradnici univerziteta . . . . .	193
8) Evidencija i javne isprave . . . . .	194
6) Upravna javna ovlašćenja univerziteta . . . . .	195
19. Upravni službenici . . . . .	196
1) Zaposleni u saveznim organima . . . . .	196
2) Zaposleni u organima uprave i posebnim organizacijama u Srbiji . . . . .	196
a) Uvodne napomene . . . . .	196
b) Prijem u radni odnos . . . . .	198
c) Raspoređivanje zaposlenih . . . . .	198
d) Dužnosti zaposlenih . . . . .	199
e) Zvanja i napredovanje zaposlenih . . . . .	199
f) Plate, naknade i druga primanja zaposlenih . . . . .	200
g) Materijalna i disciplinska odgovornost zaposlenih . . . . .	200
h) Prestanak radnog odnosa zaposlenih . . . . .	202
i) Zaštita prava zaposlenih . . . . .	203

3) Državni službenici u Crnoj Gori . . . . .	203
a) Uvodne napomene . . . . .	203
b) Zapošljavanje službenika . . . . .	204
c) Raspoređivanje službenika . . . . .	205
d) Dužnosti službenika . . . . .	205
e) Disciplinska i materijalna odgovornost službenika . . . . .	205
f) Zvanja, napredovanje i plate službenika . . . . .	207
g) Prestanak službe . . . . .	208
h) Zaštita prava službenika . . . . .	208