Prof. dr Stevan Lilić (www.slilic.com), redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu, izvodi nastavu iz predmeta Posebno upravno pravo na osnovnim, master i doktorskim studijama na Pravnom fakultetu u Beogradu. Objavio preko 300 bibliografskih jedinica, univerzitetskih udžbenika, monografija, članaka i eseja na temu upravnog i ustavnog prava, ljudskih prava, zaštite privatnosti, javne uprave i pravne informatike, između ostalog univerzitetske udžbenike: *Upravno pravo (1995, 1998, 1999, 2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), Ekološko pravo (2010), Nauka o upravljanju (2001), Posebno upravno pravo (1998), Pravna informatika (1991, 2006, 2008, 2009, 2010), Internet vodič za pravnike (2006);* monografije: *Pristup javnim informacijama (2004), Zaštita prava ponuđača u postupku javnih nabavki (2004), Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora (2003), Podela vlasti i nezavisnost sudstva (2002), Ombudsman (2002), Pravne teme (2001), Amnestija (2001), Tortura - Instrument protiv demokratije (2000);* članke: *Uticaj sovhetske doktrine o državi i pravu na našu pravnu teoriju (2009), Pravci unapređenja državne uprave Crne Gore (2009), Nacrt Zakona o upravnim sporovima Srbije u kontekstu evropskih integracija (2009), Regionalizam, EU i pravni okviri regionalizacije Srbije (2009), E-uprava i reforma uprave u Srbiji (2008), Primena koncepta Evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji* (2008), *Da li je ustavna žalba efikasni pravni lek za suđenje u razumnom roku?* (2007), *Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije (2007), Upravna stvar u svetlu tradicionalne doktrine i savremenog zakonodavstva (2006), Državni službenici i sukob interesa (2006), Anti-Haški lobi - pravna sekcija (2005), Tri pitanja u vezi sa promenom ustava Srbije (2004), The General Context of Business-Oriented Public Administration in Post-Communist Transition (2000), Sudske odluke i stvaranje prava (sa osvrtom na pravo Evropske Unije (2000), itd.*

Mr Mirjana Drenovak, asistenkinja Pravnog fakulteta u Beogradu na Katedri za javno pravo. Autorka je i koautorka naučnih i stručnih radova iz oblasti upravnog i ekološkog prava, između ostalog: *Odluka o saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu kao upravni akt (2010), Primena Direktive 2008/1/EU o integrisanoj prevenciji i kontroli zagađivanja u Srbiji (2010), Načelo opreza (precautionary principle) i vanredno ukidanje rešenja (2009), Upravna i upravno-sudska zaštita prava na učešće javnosti u stvarima od značaja za životnu sredinu u Srbiji (2009), Public Administration and E-government in Serbia (2009), Diskrecioni upravni akti (2008), Pravo na efikasnu pravnu zaštitu u razumnom roku u upravnom postupku (2007).*

ISBN 978-86-7630-243-7

S. Lilić, M. Drenovak • POSEBNO UPRAVNO PRAVO

Knj. dp. 6921/III

PRAVNI FAKULTET
UNIVERZITETA U BEOGRADU

Prof. dr STEVAN LILIĆ
u saradnji sa mr Mirjanom Drenovak

POSEBNO UPRAVNO PRAVO

BEOGRAD
2010.

Prof. dr Stevan Lilić u saradnji sa mr Mirjanom Drenovak

POSEBNO UPRAVNO PRAVO

Izdavač
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje

Za izdavača
prof. dr Mirko Vasiljević, dekan

Urednik Biblioteke
prof. dr Dragan Mitrović

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010.

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 dozvole Izdavača.

www.ius.bg.ac.rs

Inv. br. 692/III

Prof. dr Stevan Lilić

u saradnji sa
mr Mirjanom Drenovak

POSEBNO UPRAVNO PRAVO

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ БИБЛИОТЕКА БЕОГРАД

Beograd
2010.

SADRŽAJ

PRVI DEO: TEORIJSKI OKVIRI 13

1. TEORIJSKI POJAM UPRAVE 15

1) Pravna država, legalitet i legitimitet upravnog delovanja 16

2) Uprava kao funkcija državne vlasti 17

3) Uprava kao javna služba 21

4) Uprava kao sistem za socijalnu regulaciju 24

2. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE 27

3. INSTITUTI UPRAVNOG PRAVA 30

4. OPŠTE I POSEBNE UPRAVNE SITUACIJE 32

DRUGI DEO: OBELEŽJA POSEBNOG UPRAVOG PRAVA 35

1. POJAM I SADRŽINA POSEBNOG UPRAVNOG PRAVA 37

1) Posebno upravno-materijalno pravo 37

2) Posebno upravno-procesno pravo 38

3) Opšti i posebni upravni postupci (klauzula: *lex specialis derogat legi generali)* 41

2. PREDMET I METOD POSEBNOG UPRAVNOG PRAVA 43

1) Predmet posebnog upravnog prava 43

2) Metodi proučavanja posebnog upravnog prava 44

3. ODNOS POSEBNOG UPRAVNOG PRAVA PREMA DRUGIM GRANAMA PRAVA 46

1) Odnosi između opšteg i posebnog upravnog prava 46

2) Odnos posebnog upravnog prava prema drugim granama prava 47

4. IZVORI POSEBNOG UPRAVNOG PRAVA 51

1) Opšta obeležja izvora posebnog upravnog prava 51

2) Vrste izvora posebnog upravnog prava 53

a) Ustav kao izvor posebnog upravnog prava 53

b) Zakon kao izvor posebnog upravnog prava 55

c) Podzakonski opšti akti kao izvor posebnog upravnog prava 58

(1) Podzakonski opšti akti skupština kao izvori posebnog upravnog prava 59

(2) Akti predsednika republike kao izvori posebnog upravnog prava 60

(3) Podzakonski opšti akti vlade kao izvori posebnog upravnog prava 61

(4) Podzakonski opšti akti organa uprave kao izvori posebnog upravnog prava 61

(5) Podzakonski opšti akti opština (grada) kao izvori posebnog upravnog prava 62

d) Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvori posebnog upravnog prava 63
e) Sudska i upravna praksa kao izvor posebnog upravnog prava 63
(1) Primer iz naše sudske prakse 69
(2) Sudske odluke i pravo Evropske unije 70
f) Običajno pravo kao izvor posebnog upravnog prava 72
g) Tehnička pravila i standardi kao izvori posebnog upravnog prava 73

TREĆI DEO: POSEBNE UPRAVNE SITUACIJE 75
1. VOĐENJE SLUŽBENIH EVIDENCIJA 77
1) Opšte napomene 77
2) Matične knjige 78
3) Evidencije organa unutrašnjih poslova 82
a) Lične karte 82
b) Matični (lični) broj građana 84
2. PREBIVALIŠTE I BORAVIŠTE 85
3. DRŽAVLJANSTVO 87
1) Opšte napomene 87
2) Sistemi sticanja državljanstva 88
a) Sticanje državljanstva Republike Srbije 89
b) Prestanak državljanstva Republike Srbije 92
c) Postupak za sticanje i prestanak državljanstva Republike Srbije i postupak za utvrđivanje državljanstva Republike Srbije 93
d) Evidencija o državljanstvu Republike Srbije 95
4. UPRAVNO OGRANIČENJE SVOJINE 96
1) Eksproprijacija 97
2) Arondacija 98
3) Komasacija 98
4) Rekvizicija 99
5. ODGOVORNOST ZA ŠTETU PRIČINJENU RADOM UPRAVE 99
1) Upravna delatnost i odgovornost uprave 99
a) Opšte napomene 99
b) Vrste pravne odgovornosti uprave 104
c) Sistemi odgovornosti uprave 106
d) Pravna priroda (osnov) odgovornosti uprave 109
2) Odgovornost za štetu pričinjenu radom uprave 111
6. STARATELJSTVO 114
1) Opšte napomene 114
2) Nastanak i razvoj starateljstva 115
3) Pravna priroda starateljstva 116
4) Starateljstvo po važećim propisima 116
5) Upravnopravni aspekti starateljstva 116
6) Postupak stavljanja pod starateljstvo kao poseban upravni postupak 117

7) Evidencija 118
7. USVOJENJE 119
1) Pravna priroda usvojenja 119
2) Usvojenje po važećim propisima 120
3) Upravnopravni aspekti usvojenja 121
a) Organ pred kojim se zasniva usvojenje 121
b) Usvojilac i usvojenik 121
c) Postupak zasnivanja i prestanak usvojenja 122
d) Evidencija o usvojenim licima 124
8. SOCIJALNA ZAŠTITA 124
1) Pojam socijalne zaštite 124
2) Ustanove socijalne zaštite 125
3) Upravnopravni aspekti socijalne zaštite 125
4) Postupak za ostvarivanje prava socijalne zaštite 127
5) Nadzor nad stručnim radom i stručna pomoć 128
9. PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE 129
1) Zakonodavstvo u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja 129
2) Osnovna načela i vrste penzijskog i invalidskog osiguranja 129
a) Osnovna načela penzijskog i invalidskog osiguranja 129
b) Vrste penzijskog osiguranja 130
3) Ostvarivanje i korišćenje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja 130
a) Vrste prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja 130
b) Postupak ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja 130
c) Rešenje 132
10. PATENTI 133
1) Pojam patenta 133
2) Zakonsko regulisanje patenta 133
3) Subjekti prava na zaštitu pronalaska 134
4) Pravna zaštita pronalazaka (upravni-patentni postupak) 134
5) Rešenje nadležnog organa 136
6) Zastupanje 136
7) Ograničenje prava nosilaca patenta 137
8) Oglašavanje ništavim rešenja o priznanju prava 138
9) Registri 138
11. CARINA 138
1) Pojam 138
2) Carinski (upravni) postupak 139
a) Opšte napomene 139
b) Pokretanje carinsko-upravnog postupka 140
c) Carinski organi i stranka u carinsko upravnom postupku 141
d) Rešenja i zaključci u carinskom postupku 141
e) Radnje carinskog postupka 142

3) Carinsko prekršajni postupak ... 144
12. DRŽAVNA GRANICA ... 144
1) Pojam državne granice ... 144
2) Zakonsko regulisanje ... 145
a) Državna granica ... 145
b) Granični prelaz ... 146
c) Kontrola prelaženja državne granice ... 146
d) Kretanje i boravak u graničnom pojasu ... 148
13. ZAŠTITA KULTURNIH DOBARA ... 149
1) Pojam kulturnog dobra ... 149
2) Zakonsko regulisanje oblasti zaštite kulturnih dobara ... 149
3) Ustanove zaštite kulturnih dobara ... 149
4) Upravni poslovi u vezi sa utvrđivanjem kulturnih dobara ... 150
a) Vrste kulturnih dobara ... 150
b) Nadležnost za utvrđivanje svojstva kulturnog dobra ... 150
c) Upravna ovlašćenja u vezi sa obavezama i odgovornostima sopstvenika kulturnog dobra ... 151
d) Upravna ovlašćenja u vezi sa preduzimanjem mera tehničke zaštite i arheoloških iskopavanja i istraživanja ... 152
e) Način donošenja rešenja ... 152
f) Eksproprijacija kulturnog dobra ... 152
5) Nadležnost Ministarstva kulture ... 153
6) Nadležnost Republičkog zavoda ... 153
7) Izdavanje dozvole za izvoz i iznošenje kulturnih dobara i garancija za inostrane izložbe ... 154
8) Registar spomenika kulture ... 154
14. SUDSKA UPRAVA ... 154
1) Pojam sudske uprave ... 154
2) Pravilnik o unutrašnjem poslovanju sudova (Sudski poslovnik) ... 155
3) Poslovi sudske uprave ... 155
4) Organi sudske uprave ... 155
a) Predsednik suda ... 156
b) Predsednik neposredno višeg suda ... 156
15. REGISTRACIJA POLITIČKIH STRANAKA ... 157
1) Osnivanje političkih stranaka ... 157
2) Registracija političkih stranaka ... 158
3) Odbacivanje prijave za upis u Registar političkih stranaka ... 159
4) Prestanak i zabrana rada političke stranke ... 159
5) Preregistracija političkih stranaka ... 160
16. NABAVLJANJE, DRŽANJE I NOŠENJE ORUŽJA I MUNICIJE ... 161
1) Opšte napomene ... 161
2) Zakonsko regulisanje oružja i municije ... 162

a) Nabavljanje oružja ... 162
b) Otuđenje oružja ... 164
c) Oružni list ... 164
3) Evidencija ... 165
17. BIRAČKO PRAVO ... 166
1) Opšte napomene ... 166
2) Ustavno i zakonsko regulisanje oblasti biračkog prava ... 167
a) Biračko pravo u Srbiji ... 167
b) Biračko pravo na lokalnom nivou u Srbiji ... 168
3) Izborne komisije ... 170
4) Odnos Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o opštem upravnom postupku ... 171
18. UNIVERZITET ... 174
1) Zakonska regulacija univerziteta ... 174
2) Osnivanje i ukidanje univerziteta i fakulteta ... 174
3) Delatnost univerziteta i fakulteta ... 176
4) Organi upravljanja i stručni organi univerziteta ... 176
5) Nastavnici i saradnici univerziteta ... 178
6) Evidencija i javne isprave ... 178
7) Upravna javna ovlašćenja univerziteta ... 179
19. UPRAVNI SLUŽBENICI ... 180
1) Uvodne napomene ... 180
2) Službenici i uprava ... 182
a) Značaj kadrova u upravi ... 182
b) Prijem (zapošljavanje) službenika ... 186
c) Prava i dužnosti službenika ... 188
d) Odgovornost službenika ... 192
e) Prestanak službe ... 195
3) Službenički sistem ... 196
4) Upravni službenici u novim uslovima ... 198
a) Opšti osvrt ... 198
b) Selekcija i napredovanje javnih službenika ... 202
c) Permanentno obrazovanje ... 206
d) Službenička etika ... 213
e) *Whistle* blowers ... 217
5) Državni službenici i sukob interesa ... 219
a) Uvodne napomene ... 219
b) Sprečavanje sukoba interesa u državnoj upravi ... 221
20. POREZI ... 223
1) Predmet poreskog postupka ... 223
2) Načela poreskog postupka ... 224
3) Stranke u poreskom postupku ... 225

4) Poreska obaveza ... 227
5) Sekundarna poreska obaveza ... 227
6) Prvostepeni postupak utvrđivanja i naplate poreza ... 228
7) Poreska prijava ... 229
8) Povraćaj u pređašnje stanje ... 229
9) Utvrđivanje poreza ... 230
10) Naplata poreza ... 230
a) Redovna naplata poreza ... 231
b) Prinudna naplata poreza ... 232
11) Postupak po pravnom leku ... 235
a) Postupanje prvostepenog organa po žalbi ... 236
b) Rešavanje drugostepenog poreskog organa po žalbi ... 237
21. DRŽAVNA POMOĆ ... 238
1) Pojam državne pomoći ... 238
2) Zakonsko regulisanje državne pomoći ... 239
3) Postupak kontrole državne pomoći ... 240
4) Prijavljivanje državne pomoći ... 241
5) Postupak prethodne kontrole ... 242
6) Postupak naknadne kontrole ... 242
7) Povraćaj državne pomoći ... 243
8) Konačnost rešenja Komisije za kontrolu državne pomoći i mogućnost pokretanja upravnog spora ... 243
22. ZAŠTITA KONKURENCIJE ... 244
1) Zakonsko regulisanje zaštite konkurencije ... 244
2) Postupak pred Komisijom za zaštitu konkurencije ... 245
3) Odluke Komisije za zaštitu konkurencije ... 246
4) Upravne mere koje određuje Komisija za zaštitu konkurencije ... 247
23. PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA ... 249
1) Pojam informacije od javnog značaja ... 249
2) Sadržina prava na slobodni pristup informacijama od javnog značaja ... 250
3) Postupak za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ... 251
4) Postupak pred Poverenikom za informacije od javnog značaja ... 253
5) Šematski prikaz postupka za pristup informacijama od javnog značaja ... 256
6) Primeri obrazaca za podnošenje zahteva i žalbi Povereniku za informacije od javnog značaja ... 257
a) Zahtev za pristup informaciji od javnog značaja ... 257
b) Primer obaveštenja o obezbeđenju pristupa informacijama ... 258
c) Obaveštenje o stavljanju na uvid dokumenta koji sadrži traženu informaciju i o izradi kopije ... 259
d) Primer žalbe protiv rešenja o odbijanju pristupa informaciji ... 260
e) Primer žalbe kada se nije odlučivalo po zahtevu („ćutanje uprave“) ... 261
ODABRANA STRUČNA LITERATURA ... 263

PREDGOVOR DRUGOM IZDANJU

U pojedinim zemljama i pravnim sistemima (posebno u Nemačkoj i Austriji, ali i u našoj zemlji), uobičajeno je da se upravne situacije sistematizuju u dve velike celine: a) opšti deo upravnog prava, odnosno opšte upravno pravo *(Allgemeines Verwaltungsrecht)* i b) posebni deo upravnog prava, odnosno posebno upravno pravo *(Besonderes Verwaltungsrecht)*.

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 pojedine specifične upravne oblasti, kao što su oblasti starateljstva, usvojenja i socijalne zaštite, vođenja službenih evidencija, državljanstva, patenata, carina, registracija političkih stranaka, službeničkih odnosa i dr. Ovo je imalo za posledicu narastanje 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.

Udžbenik Posebno upravno pravo polazi od aktuelnog nastavnog plana i programa akademskih studija, kao rezultata reforme nastavnog procesa, radi uključivanja u Bolonjski proces i evropski visokoškolski obrazovni prostor. Udžbenik ima za cilj da bude oslonac i komplementarno nastavno sredstvo sa sadržinskim i pedagoškim standardima jednog savremenog silabusa za predmet Posebno upravno pravo. Udžbenik, takođe, ima za cilj da bude efikasno sredstvo studentima za bolje razumevanje posebnih upravnih oblasti.

Izbor materije koja se obrađuje u okviru posebnog dela upravno 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, značajne i aktuelne, kao i one koje su, po našoj oceni, karakteristične u smislu specifičnog odstupanja od instituta opšteg upravnog prava. U tom smislu, u odnosu na ranije izdanje, udžbenik sadrži i teme koje se odnose na državnu pomoć, zaštitu konkurencije i pristup informacijama od javnog značaja.

Udžbenik Posebno upravno pravo napisan je u saradnji sa mr Mirjanom Drenovak, asistentkinjom Pravnog fakulteta u Beogradu na Katedri za javno pravo.

Beograd, februar 2010.

Prof. dr Stevan Lilić