

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**УПРАВНИ ПОСЛОВИ ПОЛИЦИЈЕ**

-мастер рад -

Ментор  
Доц. др Милош Прица

Студент  
Александра Павловић М003/18-УП

Ниш, 2020.

## Садржај

УВОД .....	3
I УПРАВНИ ПОСЛОВИ И ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ .....	6
1. Управни послови – управна делатност у материјалном смислу .....	6
2. Полицијски послови - полицијска делатност у материјалном смислу .....	9
II ПОЛИЦИЈА КАО ДЕО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И УПРАВНИ ПОСЛОВИ .....	18
1. Полиција као орган државне управе .....	18
1.1. Врсте полиције у појединим упоредним системима .....	19
1.2. Полиција - власт или јавна служба („сервис" грађана) .....	22
1.3. Организација полиције у Републици Србији .....	28
2. Дирекција полиције - Управа за управне послове .....	31
2.1. Одељење за држављанство, пребивалиште и личне карте .....	35
2.2. Одељење за путне исправе и реадмисију .....	36
2.3. Одељење за оружје .....	38
2.4. Одељење за регистрацију возила и возачке дозволе .....	39
III ПРАВНИ РЕЖИМ УПРАВНИХ ПОСЛОВА ПОЛИЦИЈЕ .....	42
1. Основне карактеристике и правна начела правног режима управних послова полиције .....	42
2. Правни режим појединих управних послова .....	48
2.1. Норме и поступак за стицање и престанак држављанства .....	48
2.2. Норме и поступак за уређивања пребивалишта и боравишта .....	56
2.3. Норме и поступак за издавање личне карте .....	61
2.4. Норме и поступак за издавање путних исправа и уређивање реадмисија .....	67
2.5. Норме и поступак за издавање дозвола за ношење и држање оружја .....	73
2.6. Норме и поступак за регистрацију возила и издавања возачких дозвола .....	78
2.7. Статистички приказ управних послова .....	80
3. Однос између Закона о општем управном поступку и посебних закона у обављању управних послова .....	84
ЗАКЉУЧАК .....	86
ЛИТЕРАТУРА .....	88
САЖЕТАК .....	90
АВСТРАСТ .....	91
БИОГРАФИЈА .....	92

## УВОД

Питање које се односи на функције полиције, односно садржај и главна обележја полицијске делатности, веома је сложено, будући да се полицијски задаци разликују у појединим земљама исте епохе и у различитим епохама исте земље. У тражењу одговора на питање шта полиција заправо треба да ради, има неколико приступа у зависности од тога које се научне методе користе и које се научне дисциплине баве тим проблемом. У најширем смислу, у питању су правне и ванправне научне дисциплине, а самим тим и правни односно ванправни приступи проблему. Садржина полицијске функције, односно делокруг и надлежност рада полиције, прецизно и детаљно су утврђени правним прописима. Осим тога, прописима су прецизирана и правна овлашћења полиције да предузме управне радње у вршењу тих задатака.

Организовање процеса рада кроз безбедносне секторе омогућава ефикасно обављање послова и задатака из делокруга и надлежности полиције. Другачије речено, успешно извршавање послова јавне безбедности на подручју неке полицијске станице захтева веома добро познавање лица (лица криминогеног и другог асоцијалног понашања, лица под појачаним надзором, депортована лица, странце, лица која с обзиром на положај или радно место могу уочити криминалне активности, пензионасане полицајце и сл.), територије (насељена места, важне објекте, комуникације, земљиште, шуме и планине) и безбедносне проблематике (стање угрожениости, угрожени објекти, густина насељености, површина станичног подручја, стање путне мреже).

Предмет овог мастер рада биће управни послови полиције у чијем је делокругу остваривање права грађана која се односе на држављанство, пријаву пребивалишта и боравишта, издавање личних карата, путних исправа, возачких дозвола, регистрације возила и набављање, држање и ношење оружја, изразу, али и на закључивање и практичну примену Споразума и Протокола о реадмисији, реализацију трансфера, транзита и миграције и оперативне сарадње и обавља друге послове, а у корист грађана и привредних субјеката. Делатност Управе за управне послове правно је уређена у складу са принципима демократског друштва и уставом загарантованим системом заштите слобода и права грађана.

На основу постављеног предмета рада, произилази и циљ мастер рада којим се жели приказати обим и структура управних послова полиције. Дирекција полиције Министарства унутрашњих послова надлежна је за послове полиције који су као и надлежности и овлашћења регулисани Законом о полицији.<sup>1</sup> Полицијске послове обављају униформисани и неуниформисани полицијски службеници, односно запослени који примењују полицијска овлашћења, али и запослени на посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима.

Полицијски службеници раде и на пословима који су опасни по живот и здравље, а захтевају велику одговорност и посебне услове рада. Управа за управне послове одговорна је за унапређење и организовање послова из свог делокруга. Прати, проучава и обезбеђује примену закона и других прописа којима је уређена материја из делокруга Управе и одлучује у управном поступку; врши управни надзор и обавља инспекцијске послове; учествује у припреми прописа, анализа, извештаја и информација за надлежне органе Републике и друге органе и организације.

Обавља послове који се односе на: пријем, отпуст и утврђивање држављанства, као и вршење провера држављанског статуса и решавање по предметима из области држављанства; јединствени матични број грађана, пребивалишта и боравишта грађана, личне карте, печате државних органа, правну помоћ у вези са преносом посмртних остатака преко државне границе и других управних послова.

Различити су приступи одређивању појма полицијске функције у теорији. Један од приступа је нормативни који полази од законског израза полицијске функције, односно од задатака полиције на начин на који су они утврђени у важећим прописима. Други је прагматички приступ који покушава да суштину полицијске функције открије у пракси полицијског рада, занемарујући при томе шири друштвено-политички оквир у коме се остварује полицијска улога. Закон о полицији Републике Србије (члан 1.)<sup>2</sup> предвиђа да полицију чини заокружена област рада Министарства унутрашњих послова за коју се образује Дирекција полиције, што значи да је полиција организациони и функционални део Министарства као органа државне управе.

---

<sup>1</sup> Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)

<sup>2</sup> Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)

Имајући наведено у виду, наш циљ је да у овоме раду изложимо карактеристике правног режима делатности полиције садржане у правном уређивању које припада посебном управноправном режиму.

# Глава 1.

## УПРАВНИ ПОСЛОВИ И ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ

### 1. Управни послови – управна делатност у материјалном смислу

Управни унутрашњи послови су посебна категорија послова државне управе, који се обављају од стране Министарства унутрашњих послова. Како би се могло одговорити на питање шта су конкретно послови државне управе, који се сматрају унутрашњим пословима, неопходно је прво анализирати позитивно право наше земље.

У складу са законом, може се извести закључак да Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе у вези:<sup>3</sup>

- заштите безбедности РС и откривања и спречавања делатности које су усмерене ка подривању или рушењу поретка који је утврђен Уставом;
- заштите живота, личних и имовинских сигурности грађана;
- спречавања и откривања кривичних дела, као и проналажења и хватања починилаца и њихово привођење до надлежних органа;
- одржавања јавног реда и мира;
- обезбеђивања скупова и осталих грађанских окупљања;
- обезбеђивања одређених личности и објеката;
- безбедности саобраћаја на путевима;
- контролисања преласка преко државних граница;
- контролисања кретања и боравка у граничним појасевима;
- контролисања кретања и боравка страних лица;
- набављања, држања и ношења оружја и муниције;
- производње и промета експлозивних материја, гасова и запаљивих течности;
- заштите од пожара;
- држављанстава;
- јединствених матичних бројева грађана;
- личних карата;

---

<sup>3</sup> Закон о министарствима ("Сл. гласник РС", бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017)

- путних исправа;
- пребивалишта и боравишта грађана;
- обучавања кадрова, као и остале послове који се предвиђају према закону.

Према томе, може се закључити да постоје разни и бројни унутрашњи послови, а такође је могуће да се уз помоћ неког посебног закона неки послови који овде нису наведени, уврсте у унутрашње послове. Исто тако, важно је напоменути да се унутрашњим пословима у организационом смислу бави Министарство унутрашњих послова, али ако се они сагледају у садржинском, односно материјалном смислу, онда је сасвим јасно да не могу сви да се уврсте у предмет управног права као наставне дисциплине, него се њима баве и остале наставне дисциплине, попут кривично-проценог права, увода у државну безбедност, криминалистике, саобраћајног права, прекршајног права, међународног јавног права и слично.

У нашем правном систему „државна управа“ и „јавна управа“ везују се превасходно за органски појам управе. Тако државну управу у органском смислу чине министарства и други органи државне управе одређени законом. Поред тога, управу обављају и управне, односно посебне организације као особена врста државних органа и организација.<sup>4</sup> Јавну управу у органском смислу, поред наведених, чине још и државни неуправни органи и недржавни (субјекти) вршиоци управе (јавна предузећа, јавне установе и друге организације, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе и др.).

Управа у функционалном смислу, односно управна функција у нашем правном систему најважнији је део укупне делатности управе. Наиме, управа је једна од функција државне власти, а не скуп свих могућих послова, ауторитативних и неауторитативних, које врше органи и организације државне (јавне) управе. Управна функција у нашем правном систему јесте функција државне власти која обухвата управне активности — активности издавања управних аката и активности вршења управних радњи, као ауторитативне активности извршавања права. Ове активности су регулисане нормама правног режима управе, као особеног, управноправног режима. Притом, овако утврђен појам управе поклапа се са појмом управне функције и

---

<sup>4</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, Београд, 2013, стр. 14 илд.

материјално-формалне је природе. Такође, ова теоријско правна концепција истовремено је и позитивноправна, изведена је из нашег важећег права. Дакле, сагласно одредбама нашег позитивног права у управне послове сврставају се: решавање у управним стварима (управним актима), управни (унутрашњи) надзор и други управни послови (који се реализују управним активностима).<sup>5</sup>

Управна функција, односно управна делатност јесте грана државне власти која има фундаментални значај за државу и грађане у целини. Наука управног права је анализом „прашуме“ правних норми излучила (позитивно) правни режим управне функције, будући да се правни режим не може уочити само из уставног и законског делокруга министарстава (из делокруга из Закона о министарствима<sup>6</sup> и Закона о државној управи)<sup>7</sup>. Разуме се, тај посао је дуготрајан и није коначан, јер законодавац може проширити правни режим управе. Дакле, одређивање садржине управне функције захтева константно преиспитивање елемената који је чине од стране теорије и праксе.

Најзад, у нашем правном поретку, као што нису једнаки појмови делатност органа државне управе и управна делатност, тако нису једнаки ни појмови послови државне управе и управни послови. Наиме, позитивно-правни израз „послови државне управе“ означава послове органа државне управе који се обављају разнородним, хетерогеним активностима, у различитим правним режимима при чему је управноправни режим — особен правни режим у којем се обављају управни послови, односно управна функција.<sup>8</sup> Отуда законодавац, одређујући делокруг министарстава, исправно користи формулацију да министарство обавља послове државне управе, међу којима има и управних послова, односно послова који се обављају као активности које имају управни карактер.<sup>9</sup>

Управни послови, према томе, чине управну функцију у нашем правном поретку, заједно са управним радњама, односно материјалним радњама принуде које чине мере принуде и средства принуде. Поред управне активности, органи државне

<sup>5</sup> З. Томић, *Управно право*. Службени гласник, Београд, 2016, стр. 32.

<sup>6</sup> Закон о министарствима ("Сл. гласник РС", бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017)

<sup>7</sup> Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон)

<sup>8</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 15 илд.

<sup>9</sup> З. Томић, *Управно право*, наведено дело, стр. 33.



управе врше и неуправне активности које обухватају низ неуправних активности (доношење подзаконских правних аката, тзв. управних прописа, припремање прописа, праћење стања из свог делокруга и сл.).

## **2. Полицијски послови - полицијска делатност у материјалном смислу**

Основна делатност полиције је увек била да застраши потенцијалне преступнике, да хапси оне који су починили кривично дело и да одржава ред.<sup>10</sup> Осим тога, свака полиција обавља још неке послове у вези са тим, што није баш увек случај. Извештај нацији о стању злочина и правосуђа, издат 1988. године у Вашингтону, од стране Бироа за правосудну статистику, наводи да постоје четири централне делатности за полицијске службенике:<sup>11</sup>

- примењивање закона – примена на праву заснованих принуда против оних лица која крше одређене законске норме својим понашањима;
- одржавање реда – предузимају се кораци како би се контролисали догађаји и околности које нарушавају или могу нарушити ред;
- прикупљање података – рутинске информације везане за свет криминала, узимање података од жртава, регистрација кривичних пријава;
- сервисне дужности – пружа се помоћ оштећеним лицима, помоћ приликом пожара и осталих елементарних непогода.

Једна од неповољних склоности у вези са овим, јесте да полиција проводи све мање времена обављајући послове који се односе на контролу криминала, а све више пружа широко схваћене „сервисне“ услуге.

У полицијске послове у нас спадају:

- 1) превенција криминала и унапређење безбедности у заједници;

---

<sup>10</sup> Д. Васиљевић, *Управно право: посебни део – област унутрашњих послова*. Виша школа унутрашњих послова, Земун, 2005, стр. 86.

<sup>11</sup> С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 137.

- 2) откривање и расветљавање кривичних дела, обезбеђивање доказа, њихова анализа, криминалистичко форензичко вештачење употребом савремених форензичких метода и евиденција и откривање имовине проистекле из кривичног дела;
- 3) откривање и расветљавање прекршаја и привредних преступа;
- 4) откривање и хапшење учинилаца кривичних дела, прекршаја и других лица за којима се трага и привођење надлежним органима;
- 5) одржавање јавног реда и мира, спречавање насиља на спортским приредбама, пружање помоћи у извршењима у складу са законом;
- 6) регулисање, контрола, пружање помоћи и надзор у саобраћају на путевима и други послови из прописа о безбедности саобраћаја;
- 7) обезбеђење одређених јавних скупова, личности, објеката и простора;
- 8) безбедносна заштита одређених личности и објеката;
- 9) контрола државне границе, послови у вези са кретањем и боравком странаца, послови азила, прекограничног криминала, ирегуларних миграција и реадмисије;
- 10) извршавање послова утврђених прописима о оружју, приватном обезбеђењу и детективној делатности;
- 11) безбедносна заштита Министарства;
- 12) извршавање других полицијских послова и задатака утврђених законом и подзаконским актом Министарства донетим на основу овлашћења из закона.<sup>12</sup>

У полицијском раду, једно од главних начела се односи на познавање територије и лица. Ово начело се у пракси остварује тако што се подручје покривено полицијским станицама дели на мање територијалне целине које се називају безбедоносни сектори.<sup>13</sup> Према томе, под безбедоносним секторима се подразумевају делови територије на подручјима која покрива једна полицијска станица, у којој се обављају сви послови који се односе на безбедност.

Организацијом процеса рада путем безбедоносних сектора омогућено је ефикасно обављање задатака и послова који спадају у надлежност полиције. Односно, да би се послови јавне безбедности на подручју одређене полицијске станице успешно извршавали неопходно је веома добро познавати лица (криминогених и других асоцијалних понашања, лица која се налазе под појачаним надзором, лица која су

---

<sup>12</sup> чл. 30 Закона о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

<sup>13</sup> Д. Субашић, Д. Кекић, Организација дирекције полиције, *Правни живот*, бр. 11/2009), стр. 211-225.

депортована, странци, лица која према положају или радном месту могу да уоче појаву криминалних активности, пензионисани полицајци итд), затим територије (важни објекти, насељена места, комуникације, шуме, земљишта, планине итд.), као и безбедоносну проблематику (угрожене објекте, стање угрожености, густину насељености, површину подручја, стање путних мрежа итд.).<sup>14</sup>

Послови и задаци полиције се највише везују за терен, јер се управо на њему и манифестују безбедоносни проблеми, па према томе највећи обим послова обављају припадници полицијске станице, односно они су углавном први за разне догађаје. Према томе, послове безбедоносног сектора обављају вође сектора и полицијски службеници који су најбоље упознати са лицима, територијом и безбедоносном проблематиком, и који имају упориште у заједници у којој обављају делатност. Зато је веома важно да се вођа сектора, као и радници на сектору устале.

Било која активност која има везе са неким безбедоносним догађајем, коју предузима било који субјект у систему безбедности, почиње тако што се прикупљају обавештења у локалној заједници, односно у безбедоносном сектору у коме су запошљени полицијски службеници који су најбоље упознати са локалном безбедношћу и сваком другом проблематиком.<sup>15</sup> Може се закључити да све полицијске организације, колико год да су савремене или којим год да се модерним материјално-техничким средствима служе, не смеју да забораве рад на безбедносном сектору, који представља окосницу у полицијском раду.

Полиција је најприметнији део државне власти, који је одговоран за одржавање безбедности у друштву. Сложеност кривичних истрага криминала и корупције захтева од полиције да задире у права појединца на приватност, што укључује и задирање у приватни и породични живот, дом и преписку. Управо је данас рад полиције, више него раније, заснован на тајном прикупљању, обради и употреби података ради сузбијања безбедносних претњи.

У највећем броју земаља, укључујући у то и Србију, полицији је законски омогућено да примењује посебне мере за тајно прикупљање података у случају да није

---

<sup>14</sup> Б. Милосављевић, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 2007, стр. 55.

<sup>15</sup> *Ibidem*, стр. 63.

могуће другачије спознати деловање криминалних група.<sup>16</sup> Зато се у полицијској пракси све више баве доушници или се надзиру и пресрећу телефонски разговори и интернет комуникација или се намерно пушта да сумњиве пошиљке стигну до своје дестинације.

У полицији у Србији постоји неколико организационих целина које могу да тајно истражују: Управа криминалистичке полиције, Сектор унутрашње контроле полиције и Одељење за послове безбедности у кабинету министра унутрашњих послова.

Централизован систем чини карактеристику полицијске организације у Републици Србији. Карактеристике овог модела јесу савременост и распрострањеност, с обзиром на тежњу великог броја држава да има централизовану полицију пре него децентрализовану (нпр. Француска има централизован модел полиције, док децентрализован има Енглеска). Полазећи од територијалног начела у оквиру Дирекције полиције приступа се формирању подручних полицијских управа, које обављају највећи део послова полиције.

Неопходно је нагласити да је Уставом гарантован велики опус права и слобода људи, али се у одређеним околностима, које су законом одређене, приступа се њиховом ограничењу. У односу на остале органе државе, који имају овлашћења да врше ограничења, орган полиције, приликом извршавања својих послова, највише врши примену принуде према грађанима који не поштују законе. Ограничењу различитих права и слобода људи полиција неретко приступа њиховим предузимању у *ad-hoc* ситуацијама, при чему полицијском службенику не остаје много времена да размисли о одабиру најадекватнијег и најблажег начина у вези са предузимањем конкретног полицијског овлашћења.

Полицијски концепт доживљава трансформацију, што представља консеквенцу изазова са којима се суочава.<sup>17</sup> Осим вршења традиционалних полицијских функција, попут заштите права људи и заштите њихове безбедности, полиција се јавља у својству

---

<sup>16</sup> Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

<sup>17</sup> Ж. Никач, Б. Лештанин, Нови Закон о полицији и примена средстава принуде, *Војно дело 1* (LXIX), 2017, стр. 200–201.

јавне службе и има обавезу старања о пружању друштвених услуга, на основу чега се омогућава ефикасније обављања послова због којих је и основана. И поред чињенице да је полиција део државне управе, решења која доноси *Закон о полицији имају* карактер рада и обављања полицијских послова према концепту јавне службе у односу на грађане, друге државне органе и недржавне субјекте, тако да можемо донети закључак да полиција има и особености јавних служби.

Приликом обављања послова полиције овлашћена службена лица поседују полицијска овлашћења која су дефинисана Законом о полицији и другим законима. У полицијска овлашћења спадају:<sup>18</sup>

- упозорења и наређења;
- провере и утврђивања идентитета лица и идентификације предмета;
- позивања;
- довођења;
- задржавања лица и привременог ограничења слободе кретања;
- тражења обавештења;
- привременог одузимања предмета;
- прегледа просторија, објеката и документације и против-терористичког прегледа;
- заустављања и прегледања предмета, лица и саобраћајних средстава;
- обезбеђења и прегледа места догађаја;
- употребе туђег саобраћајног средства и средства везе;
- пријема пријава у вези са учињеним кривичним делом;
- јавног расписивања награде;
- снимања на јавним местима;
- полиграфског тестирања;
- полицијског опажања (опсервирања);
- трагања за лицима и предметима;
- заштите жртви кривичног дела и осталих лица;
- прикупљања, обраде и коришћења личних података;
- мера циљане потраге;

---

<sup>18</sup> чл. 64 Закона о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)

- употребе принудних средстава и сл.

Осим полицијских овлашћења, Закон о полицији нормира полицијске мере и радње које су полицијски службеници овлашћени да предузму приликом обављања полицијских послова. Полицијским мерама и радњама сматрају се:

- 1) заштита оштећених кривичним делом и других лица;
- 2) заштита података о идентитету;
- 3) полицијско опажање, опсервирање;
- 4) посебне мере за обезбеђивање јавног реда;
- 5) снимање на јавним местима;
- 6) полицијска помоћ у извршењима и поступцима вансудског намерења;
- 7) полиграфско испитивање;
- 8) пријем пријава о учињеном кривичном делу и прекршају;
- 9) трагање за лицима и предметима;
- 10) мере циљане потраге;
- 11) мере за отклањање непосредне опасности;
- 12) криминалистичко форензичка регистрација, узимање других узорака и криминалистичко форензичка вештачења и анализе;
- 13) јавно расписивање награде.<sup>19</sup>

Сагласни смо са Милосављевићевим ставом да овлашћења полиције која су усвојена и представљају саставни део реформе система законодавства и наше државне управе одговарају стандардима Европске Уније. Садржину нових полицијских овлашћења Закона о полицији која су посебно значајна, нарочито у области оперативног рада, чине овлашћења попут: против-терористичког прегледа, јавног расписивања награда, снимања на јавним местима, полиграфског тестирања, заштите жртава кривичних дела и осталих лица, прикупљања, обраде и коришћења личних података и мера циљане потраге. Исто тако, наш став је да је одређени број ових овлашћења донет како би се извршила, у извесном смислу, легализација и конвалидација потенцијалног доказног материјала који се њима прикупља.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> чл. 47 Закона о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

<sup>20</sup> Б. Милосављевић, *Наука о полицији*, наведено дело, стр. 17.

Правилници који детаљније разрађују и ближе уређују ова решења су: *Правилник о полицијским овлашћењима*, *Правилник о начину обављања полицијских послова*<sup>21</sup>, *Правилник о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима и вођењу обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења*<sup>22</sup> и *Правилник о техничким обележјима и начину употребе принудних средстава*<sup>23</sup>, као и упутствима које доноси министар унутрашњих послова. Репресивне мере, чија је примена могућа од стране органа унутрашњих послова у одређеним околностима утврђене су *Законом о полицији*<sup>24</sup>, али и *Закоником о кривичном поступку*<sup>25</sup> и *Законом о прекршајима*<sup>26</sup>.

Ова два закона садрже скоро све репресивне мере, које полиција примењује кроз свакодневно обављање својих послова. Ова чињеница је разумљива, с обзиром да се кривичним делима и прекршајима долази до најтежих повреда живота и имовине грађана, као права и слобода грађана од стране других грађана.<sup>27</sup> Поред тога, и *Законом о безбедности саобраћаја на путевима*<sup>28</sup> предвиђена су различита овлашћења, чије је предузимање могуће од стране саобраћајних полицијских службеника или територијалне јединице МУП-а. Предузимање посебних мера и овлашћења врши се како би се спречило угрожавање безбедности учесника у саобраћају, тј. како би се обезбедило да се саобраћај несметано одвија.

Управне радње као и целокупна управа, одређују са органског или материјалног становишта. Иначе у вези са управним радњама влада готово потпуно одсуство сагласја мишљења. Наиме, поред израза „управне радње“ у теорији постоје још и изрази „материјалне радње“, „материјални акти“ и „материјалне операције“, као и „материјалне операције принуде и ограничења“ За разлику од управних аката који су

<sup>21</sup> Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова ("Сл. гласник РС", бр. 63/2018 и 72/2018)

<sup>22</sup> Правилник о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима и вођењу обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења ("Службени гласник РС", 2016)

<sup>23</sup> Правилник о техничким обележјима и начину употребе принудних средстава ("Сл. гласник РС", бр. 19/2007, 112/2008 и 115/2014)

<sup>24</sup> Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)

<sup>25</sup> Законик о кривичном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014)

<sup>26</sup> Закон о прекршајима ("Сл. гласник РС", бр. 65/2013, 13/2016 и 98/2016 -одлука УС)

<sup>27</sup> Ж. Никач, Ж. Лештанин, Нови Закон о полицији и примена средстава принуде, *наведено дело*, стр. 202–203.

<sup>28</sup> Закон о безбедности саобраћаја на путевима ("Сл. гласник РС", бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018 и 23/2019)

елаборирани у управноправној теорији, законодавству и пракси, материјалне акте управноправна теорија овлаш обрађује. Али зато су управне радње више предмет науке о управљању и то са органског становишта, као операционализација управних послова и задатака. Само што нису све материјалне операције управе истовремено и управне радње.<sup>29</sup>

Правно релевантне радње су оне које су уређене, регулисане правом, за разлику од правно ирелевантних (слободних), које су нерегулисане, правно безначајне и које се не обављају по правним већ ванправним (техничким и др.) правилима. У савременим демократијама грађанима су, по правилу слободне све радње које нису изричито забрањене.<sup>30</sup> Ова фраза све мање одговара истини, будући да, с једне стране, све више односа постаје уређено правом, а да су, с друге стране, ограничења права и слобода и фактички све присутнија. Управне радње су ауторитативног карактера, њих предузимају вршиоци управе и оне морају имати законски основ. Управом, а тиме и актима и радњама, бавили су се сви наши јавноправни теоретичари. Компилаторско низање њихових мишљења по овим питањима не би суштински допринело утврђивању садржине управне функције.

Као што то раде и остали органи државне управе и други државни и недржавни субјекти на основу управних овлашћења, управне акте доноси и министарство унутрашњих послова, односно полиција. Али, за разлику од осталих субјеката који то чине у неким другим областима и управним стварима из њиховог делокруга надлежности, МУП (полиција) то чини у области унутрашњих послова, односно у области безбедности.

Решавање једне управне ствари доношењем (издавањем) управног акта из надлежности полиције доприноси остваривању безбедности, као и остваривању права и слобода и правних интереса грађана. Ова активност значајно је заступљена у укупној делатности полиције, јер полиција доноси решења у управноправном режиму (у управном поступку — општем и посебним, који су парцијално садржани у материјалним законима из области унутрашњих послова) и издаје разне дозволе и

---

<sup>29</sup> Б. Милосављевић, *Наука о полицији*, наведено дело, стр. 65.

<sup>30</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 26 илд.



одобрења на основу управних овлашћења из своје надлежности, који представљају управне акте.

## Глава 2.

# ПОЛИЦИЈА КАО ДЕО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И УПРАВНИ ПОСЛОВИ

### 1. Полиција као орган државне управе

Полиција представља биће државне управе. Она је, као што каже А. Делблан „инхерентна тој коначној форми организације коју представља држава“. Полиција представља истовремено једно од најзначајнијих и најопсежнијих управних подручја. Историја државе истовремено је и историја полиције, а савремена историја полиције почиње буржоаским револуцијама. За време буржоаске револуције у Француској, позивање на јавни ред било је стално присутно. Да би се одржао у политичком смислу, нови поредак се ослонио на полицију и поверио јој кључно место у организацији државне власти.

Чувена Декларација права човека и грађанина из 1789. прокламује неопходност постојања снага јавног реда и мира, које су установљене у корист свих грађана, а не само оних којима су поверена њихова овлашћења.<sup>31</sup> У апсолутној монархији полиција је означавала читаву унутрашњу државну управу, осим војске и судства. Ту су се речи управа и полиција употребљавале као синоними. Полиција је некада обухватала читаво подручје унутрашње управе да би се данас тим изразом обухватило само једно од подручја државне управе у чијем су делокругу послови који се односе на безбедност државе и њених грађана.

Израз „полиција“ добио је значење најприближније данашњем крајем XVIII и у XIX веку у Француској и осталим европским државама. У спомен тог доба, апсолутна монархија означава се као полицијска држава. До сужавања (диференцирања) појма полиције долази у другој половини XIX века, када настаје ресор унутрашњих послова, где се полиција своди на заштиту јавног поретка односно заштиту безбедности државе и њених грађана.<sup>32</sup> Због ширине делокруга и надлежности, ресор унутрашњих послова

---

<sup>31</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 35 идд.

<sup>32</sup> Ibidem.

је с почетка, и дуго након тога, одређиван негативно и комбиновано (позитивно-негативно), како у законодавству тако и у правној теорији.

У литератури постоји неколико дефиниција полиције, али њихово навођење и систематизовање није наш циљ. Појам полиције се утврђује као правни и ванправни. Различита дефинисања полиције последица су различитих историјских и савремених околности. Потпуније дефиниције садрже органске (организационе) и/или функционалне елементе. Неке су формалне (изведене на основу спољашњих елемената), а неке материјалне.<sup>33</sup> Тако, примера ради, за Ж. Ведела полиција представља делатност управљања на одржавању јавног реда. Због тога што је полиција, као и управа, део државне (извршне власти, дакле и сама је власт, неки теоретичари у први план стављају њено искључиво служење државној власти. Тако је за М. Фукоа полиција један пасторални модалитет власти.<sup>34</sup>

Ипак, треба рећи да не постоји универзална дефиниција полиције, важећа за све правне системе. Али, иако није универзална њена дефиниција, универзална је чињеница њеног постојања у свакој држави. Даље, иако је чињеница постојања полиције у свакој држави универзална, њена организација и надлежности нису истоветне и разликују се од државе до државе, премда постоје и огромне сличности, како у организацији и надлежностима полиције, тако и у методима њеног рада.

### ***1.1. Врсте полиције у појединим упоредним системима***

Одређивању полиције доприноси и њено разврставање. У упоредним системима постоје различите врсте полиције, у зависности од мерила које се узима као основ за класификацију. Најчешће навођене врсте полиција су полиција реда (униформисана полиција) и криминалистичка полиција, као и државна и локална (градска, комунална) полиција.<sup>35</sup>

У полицијском систему Француске, на пример, не постоји јединствен појам полиције, већ се разликују административна (управна) и судска полиција. Задатак

---

<sup>33</sup> Ibidem, стр. 36 илд.

<sup>34</sup> Д. Васиљевић, *Управно право: посебни део – област унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 80.

<sup>35</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 37 илд.

административне полиције је да обезбеђује и одржава јавни поредак (*Ibrdre public*), а судске да утврђује (констатује) кршење права (*Les infractions*), прикупља о томе доказе и открива починиоце.<sup>36</sup> Административна полиција се још означава и као превентивна, а судска (која је помоћна служба правосуђа) као репресивна. Ова подела иначе изазива велике спорове и у пракси и у теорији.

Неки писци се залажу за јединствен појам полиције, без обзира на велике препреке у позитивноправном материјалу и француској правној теорији. Поред ове, најчешће навођене поделе полиције, у Француској постоји и кривична полиција, намењена борби против најопаснијег криминала. Затим, разликују се градска полиција (раније полиција јавне сигурности), којој је циљ је да обезбеди сигурност кретања, одржавање реда на јавним местима, и сеоска полиција, која штити ред и мир на селу и постојала је најпре у виду маршалата који је касније претворен у Националну жандармерију.

Еволуција у Француској донела је аутономност полиције, али до специјализације функционисања и специфичног карактера функционисања полиције, укључујући посебна обележја (посебан режим), долази јако споро. Ова еволуција довела је до стварања једне посебне службе – државне (националне) полиције. Она се налазила у саставу МУП-а и 23. априла 1941. добила овлашћење да одржава јавни ред и мир (поредак) у насељима са више од 10.000 становника – дакле, дошло је до подржављења полиције.<sup>37</sup>

Поред државне опште полиције, постоје још и Служба за опште податке, Ваздухопловна полиција и Гранична полиција. Тако су постепено биле створане активне дирекције Националне полиције које и данас постоје: Генерална инспекција Националне полиције, Централна дирекција Судске полиције, Централна дирекција Државне безбедности, Централна служба за опште податке, Дирекција за контролу територије, Служба за међународну техничку полицијску сарадњу, Централна дирекција за контролисање имиграција и борбу против недозвољеног запошљавања, Служба за заштиту високих функционера и Централна служба републиканских безбедносних одреда. Даља специјализација конкретизована је стварањем под

---

<sup>36</sup> Д. Васиљевић, *Управно право: посебни део – област унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 81.

<sup>37</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 36 илд.

дирекција. Тако је једна од најстаријих служби, Централна државна служба за сузбијање фалсификовања новчаница и државних печата (*OCRFM*), створена 1929, у време велике светске економске кризе. Централна служба за сузбијање наркотика (*OCRTIS*), данас једна од најугледнијих, створена је 1933. Потом долази до оснивања Централне службе за сузбијање трговине људима (*OSRTEH*), 1958, затим Централне службе за сузбијање разбојништва (*OCRB*), 1973, онда Централне службе за сузбијање крађе ремек-дела и уметничких предмета (*OCRVOOA*), 1975, Централне службе за сузбијање трговине оружјем, муницијом, експлозивним направама и нуклеарним, биолошким и хемијским средствима (*OCRTAEMS*), 1982. и Централне службе за сузбијање укупног финансијског криминалитета (*OCRGDF*), 1990. године.

Заједничка сврха свих ових служби је двострука. С једне стране, то је централизација свих информација које се односе на њихов циљ, а с друге, реализација или координирање акција чији је циљ спречавање и сузбијање криминалитета. Специфични криминалитет буја, не види му се крај, а проблеми сарадње између бројних служби све су израженији. Дакле, намеће се константна потреба анализе и ревизије организационог модела постојећих полицијских снага и услова у којима те снаге делују<sup>38</sup>.

Структура полицијског система Немачке је, како Југовић запажа, такође сложена. И даље је на снази Основни закон (устав) Савезне Републике Немачке од 1949. (иако је 1990. дошло до уједињења припајањем ДР Немачке Савезној Републици Немачкој), према којем постоји расподела надлежности између федерације и федералних јединица, а у мешовитој законодавној сфери примат имају савезни закони. Тако се разликују (и постоје) Савезна полиција (Савезно министарство унутрашњих послова), покрајинска (обласна) полиција (Министарства унутрашњих послова у покрајинама), код које је концентрисана већина полицијске надлежности, и локална полиција са одређеним надлежностима.

Притом, највећи део послова и задатака безбедности грађана обављају полицијске снаге покрајина (*Lander*), а надлежности федералних полицијских снага односе се на безбедност државне границе, одређена питања криминала и послове

---

<sup>38</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 38 идд.

саобраћајне полиције (делимично). Покрајине као федералне јединице имају своје полицијске законе, у којима су овлашћења полиције регулисана парцијално. И ту се најпре користи законска подела на овлашћења за превентивне и репресивне интервенције, при чему се у полицијским законима налазе ова прва (превентивна) овлашћења, док су друга у Закону о кривичном поступку и Закону о кршењу прописа Државна полиција даље се дели на заштитну и криминалистичку полицију.

Основни (главни) задатак Државне полиције (тј. заштитне и криминалистичке) јесте одржавање јавног реда и безбедности и спречавање и сузбијање кривичних дела и, у вези са тим, заштита слобода и права грађана. Државна полиција, разуме се, има своју организацију, коју чине организационе јединице у седишту и подручне организационе јединице, чије би и минимално приказивање превазишло границе рада. Реч је о организацији прилагођеној за обављање веома бројних и комплексних полицијских послова чији је делокруг веома широк (службе за планирање, логистику, информационе системе).<sup>39</sup>

### ***1.2. Полиција - власт или јавна служба („сервис“ грађана)***

Поред органског и функционалног одређивања полиције (полиција као орган државне управе и полицијска делатност-функције полиције), полиција се, више у доктринарном смислу него што је то од практичног значаја, према мишљењу једне групе аутора одређује као власт, а према мишљењу друге групе правних писаца као јавна служба.<sup>40</sup>

Прво становиште полази од традиционалног гледања на државу као организацију јавне власти која располаже монополем физичке принуде, док се према другој теорији држава схвата као скуп јавних служби које врше делатност у интересу свих грађана, тј. у општем интересу. Ове прве дефиниције полиције, према којима је полиција у име државе носилац државне принуде називају се коерцитивистичке дефиниције. Према њима, мерило функције замењено је мерилем принуде тј. легална

---

<sup>39</sup> О врстама полиције видети и код: М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2014, стр. 46-86.

<sup>40</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 46 илд.

могућност коришћења принуде важнија је од циљева полиције који се историјски посматрано мењају.

Полиција се овде одређује као део државне егzekутиве. Она би се према том гледишту одређивала као „класично наглашени“ орган државне (јавне) власти. Енциклопедијско одређење полиције јесте да она представља „огранак државне власти који се састоји од одређеног броја представника који одржавају јавни ред, чувају безбедност грађана, спроводе закон и боре се против криминала. Полиција заједно са војском чини „срж државе као монопола физичке силе.

Држава као организација која има монопол физичке принуде најочљивија је ако се посматра кроз, призму полиције. Наиме, полиција је та која је надлежна да, у име и за рачун државе и њених грађана као конститутивног елемента државе, непосредно примењује мере и употребљава средства принуде у конкретним ситуацијама, под условом и на начин предвиђен законом. Међутим, компетенције државе, а тиме и њено биће, данас су се променили; држава располаже монополом физичке принуде, али је и много више од тога, тако да се принуда примењује строго рестриктивно, а одређивање полиције само на основу овог обележја ограниченог је домашаја.<sup>41</sup> То је само једно од обележја појма полиције, чије рутинско истицање у први план данас представља анахронизам. Полиција има и друга обележја, а принуда је једно од њених обележја.<sup>42</sup>

Друго гледиште – према којем је полиција јавна служба – полази од концепције јавних служби чији је родоначелник француски теоретичар Л. Диги.<sup>43</sup> Он сматра да полиција, војска и правосуђе представља јавне службе и сматра их трима првобитним јавним службама. Следбеници Дигијевих идеја су изричито у ставу да полицију треба дефинисати као јавну службу. Међутим, поборницима одређивања полиције као јавне службе измиче пажњи суштинска разлика између полиције и јавне службе. Наиме, јавна служба настаје када држава одлучи да на себе преузме организовање неке делатности и њено обављање подвргне одређеном правном режиму.

---

<sup>41</sup> Ibidem, стр. 48 илд.

<sup>42</sup> Ibidem, стр. 49 илд.

<sup>43</sup> Л. Диги, *Преображаји јавног права*, Београд, 2003.

Супротно томе, полиција је неопходна за постојање и очување сваког друштва, тј. државе. Тако посматрано полиција је институција. У складу са поделом управе у немачком управном праву на захватајућу и чинидбену, полиција спада у захватајућу управу, уз финансије, одбрану, спољне послове и правосуђе, који су такође институције. Реч је о базичним (главним) управним ресорима, основним управним областима које су се међу првима издвојиле у процесу диференцијације државне власти. Свака држава организује своју полицију, која је у стању да очува јавни ред (поредак), безбедност и да истовремено пронађе починиоце деликата и да их приведе судским органима. Основне полицијске активности, одржавање јавног реда и јавне безбедности, ауторитативног (интервентног) су карактера.<sup>44</sup> Не умањујући значај сервисне улоге полиције као јавне службе, што је иначе тренд у развоју полиције, чини се да је њена суштина ближа схватању полиције као специфичног органа власти чије су функције од значаја за целокупно друштво.

Према томе, да ли је полиција власт или служба (сервис) зависи искључиво од карактера овлашћења која држава (законодавац) полицији даје. Само на тај начин, анализом позитивноправног материјала, може се доћи до одговора на то питање. Одмах треба рећи да то није једноставан задатак, не само због бројности полицијских прописа већ и због испреплетаности полицијске делатности и њене поливалентности. Бројне су надлежности полиције и широк делокруг унутрашњих послова. Ипак, могуће је целокупну делатност полиције поделити на интервентно и неинтервентно поступање полиције. Интервентно поступање је истовремено и ауторитативно, а неинтервентно је, по правилу, неауторитативно.<sup>45</sup>

Интервентно поступање подразумева примену полицијских овлашћења (нпр. издавање наређења правним субјектима, ограничавање слободе кретања, употреба средстава принуде, позивање грађана и осумњичених уз претњу привођења, преглед и претрес лица, јавно расписивање награде, снимање на јавним местима итд.) која задиру у слободу и права грађана, док неинтервентно поступање није у корелацији са слободама и правима (нпр. обавештавање чланова породице о саобраћајној незгоди са смртним последицама, пружање разних обавештења, савета и поука грађанима, затим неки интерни задаци полиције и сл.).

<sup>44</sup> чл. 30, 47 и 64 Закона о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

<sup>45</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 50 илд.



Имајући све ово у виду, према важећим законским решењима у већини земаља и код нас, рекло би се да је полиција већим делом власт а мањим сервис (служба) грађана. Мере и средства којима полиција штити безбедност државе и њених грађана ауторитативног су карактера.<sup>46</sup> Но, законодавац може променити такав карактер овлашћења полиције и установити полицију као јавну службу, али не и обезбедити делотворност полиције ако се не подупре (и наметне) вршењем власти. Закон о полицији<sup>47</sup> садржи правне претпоставке да се полиција више него до сада, садржински гледано, развије у (јавну) службу грађана.<sup>48</sup>

Постоји низ одредаба које ту идеју уређују, развијајући полицију која има нека својства јавне службе. Тако је основним одредбама, на пример, предвиђено да „обављањем полицијских послова полиција свима пружа заштиту њихових права и слобода“. Закон садржи и неку врсту генералне клаузуле. Наиме, „полиција предузима мере из надлежности Министарства ради остваривања јавне безбедности као и хитне мере које су неопходне за отклањање непосредне опасности за људе и имовину кад те мере не могу правовремено да предузму други надлежни органи, о чему одмах обавештава те органе. Полиција пружа помоћ органима државне управе, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, правним и физичким лицима у случају опште опасности изазване природним непогодама, епидемијама или другим облицима угрожавања“.

Закон уводи и спасилачку функцију, хумане и друге интервенције којима се штите људска права, непосредно информисање грађана и појединаца, затим пружање прве помоћи људима, као и пружање правне помоћи појединцима. Полиција по службеној дужности мора да пружа информације и савете појединцима од значаја за њихову личну и имовинску безбедност.<sup>49</sup> Свако може да затражи и добије помоћ полиције и заштиту приватних права ако је угрожавање права у вези са његовом личном и имовинском безбедношћу. Законом су утврђене основе за конкретнију и

---

<sup>46</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 51.

<sup>47</sup> Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

<sup>48</sup> Д. Субашић, Д. Кекић, Организација дирекције полиције, *Правни живот*, бр. 11/2009, стр. 211-225.

<sup>49</sup> Д. Васиљевић, *Управно право: посебни део – област унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 82.

непосреднију безбедносну заштиту за све који су на територији Републике Србије, а не само за грађане (држављане) Републике Србије.<sup>50</sup>

Као што се види, Закон о полицији садржи и одредбе које треба да развију услужни карактер полиције. Међутим, као и у вези са свим законима, терет лежи на примени, у овом случају на полицији, која то треба да спроведе у свакодневном животу. Најважније функције полиције, како основано закључује Југовић, неминовно су ауторитативног карактера и такве и остају, јер то је неминовност полицијско правних система. Али, како је грађанин „корисник услуга“ и разлог постојања полиције, то је неопходно разви(ја)ти полицију у ефикасну јавну службу, што је процес скопчан са низом питања која овде превазилазе наш предмет интересовања.<sup>51</sup>

Полиција јесте и треба да буде служба не само државне власти, него и грађана, а ти појмови не смеју бити супротстављени, јер власт служи грађанима, као и грађани држави. Једно је сигурно, добра „безбедносна услуга“ државне полиције неће бити могућа без државних (полицијских) овлашћења. Кад би то било могуће – држава (и државна полиција) била би непотребна. „Одумирање“ државе показало се као марксистичка заблуда. Државна овлашћења полиције комплементарна су са полицијском делатношћу и значајна су и за власт и за јавну службу (сервис).

Према томе, као што је управна функција са правног становишта вршење (управне) власти, тако је и полицијска функција, односно управна функција коју полиција обавља у области унутрашњих послова, као део укупне управне функције државе, такође по свом карактеру вршење власти. А у политичком (теоријском) смислу, вршење управне функције представља пружање услуга, дакле јавну службу. На питање да ли је полиција у Србији орган управе или јавна служба, одговор се може пронаћи у нашим важећим прописима. У овом случају, теоријски ставови о положају (појму) полиције немају никакав значај.

Наши прописи не садрже одредбе о томе шта се подразумева под органима управе, већ само означавају поједине основне органске носиоце „послова државне управе“. У Уставу Републике Србије (2006, члан 136) истиче се да „послове државне

---

<sup>50</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 51 илд.

<sup>51</sup> Ibidem.

управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом"<sup>52</sup>. Из овакве формулације би се могло закључити да су министарства основни органски носиоци управне функције, док се остали органи државне управе не наводе поименично, већ се одређују законом.<sup>53</sup> Према томе, нема никакве сумње да је министарство унутрашњих послова орган државне управе, образован Законом о министарствима, а не јавна служба. МУП је основни, централни, самостални, оружани и посебан орган државне управе, каква су и остала министарства.

МУП јесте орган државне управе, али полиција није орган управе у саставу МУП-а. Наиме, према Закону о државној управи (члан 28, став 2) „орган у саставу образује се за извршне односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству.“<sup>54</sup> Према важећем Закону о државној управи, као органи управе у саставу министарства могу да се формирају три облика: управе, инспекторати и један нови облик који се до сада користио искључиво за управне организације – дирекције. Притом, дирекција се образује „за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду“.<sup>55</sup>

Дирекције као органи управе представљају, како с правом истиче Југовић, оригинални експеримент писаца прописа, јер су оне, по дефиницији, управне организације а не органи управе. Дирекције као органи управе обављају, како се у Закону каже, преваходно стручне и са њима повезане управне послове, што је карактеристика управних организација. Појам је дакле истоветан, само што управна (посебна) организација има већи степен самосталности од органа управе у саставу самосталног. Тако назив дирекције, као органа управе у саставу, уноси додатну конфузију и може навести на помисао да је, примера ради Дирекција полиције у нас орган управе. Али Дирекција полиције као најважнија организациона јединица обавља преваходно извршне послове (послове државне управе), али не и стручне послове који се односе на привреду!<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Устав Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 98/2006).

<sup>53</sup> С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 145.

<sup>54</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 56 идд.

<sup>55</sup> Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 -др. закон).

<sup>56</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 56 идд.

### **1.3. Организација полиције у Републици Србији**

Један од основних елемената појма полиција јесте организациони. При том, о организацији уопште, као и о организацији полиције, говори се из два основна угла: 1) организација као структура, где се приказује организациона структура која се обично предочава као пирамида; и организација као организовање делатности где се применом научних принципа, превасходно из науке о управљању и науке управног (полицијског) права организује делатност, која обухвата обављање послова и задатака, укључујући и задатке (организацију) руковођења.<sup>57</sup>

Најзначајнији део организационих питања нужно има правни облик, уређен је правним нормама. Аутономна (специфична) делатност полиције у односу на „остатак управе подразумева и аутономно (особено) организовање полиције. Чињенице да су полицијски службеници наоружани, посебно опремљени, снабдевени полицијским овлашћењима којима се ограничавају слободе и права људи, право сваког грађанина на непосредну и конкретну безбедност се, заједно са другим чињеницама, морају узети у обзир приликом организовања полиције. Специфична делатност полиције захтева и особену организацију полиције, дакле, посебна правна решења о организацији полиције.<sup>58</sup>

Код организовања полиције битна је организација полиције у држави, као и њена (њихова) унутрашња организација. Већ је речено да не постоје истоветни модели организовања полиције, већ слични, а организација полиције у свакој земљи комбинација је историјских и савремених услова.<sup>59</sup> Најчешће се комбинују централизовани и децентрализовани облици организовања (мешовити полицијски системи), при чему у последњих осамдесетак година (од Светске економске кризе тридесетих година 20. века), чини се, преовлађује централизација у организацији полиције, а траже се и проналазе децентрализовани облици њеног деловања. Премда комбинован, код нас је последњих шест деценија био заступљен и један и други облик организовања полиције.

---

<sup>57</sup> Ibidem, стр. 53.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Д. Субашић, Д. Кекић, Организација дирекције полиције, *наведено дело*, стр. 211-225.

Притом, другу Југославију претежно карактерише децентрализација у области унутрашњих послова, почев од педесетих година (1956), када је Законом о органима унутрашњих послова, као и следећим – Основним законом о служби унутрашњих послова (1964) омогућено образовање органа унутрашњих послова (секретаријата) у општинама.<sup>60</sup> Поред општинских секретаријата (органа управе), постојали су и градски и међуопштински (заједнички) секретаријати, покрајински секретаријати унутрашњих послова САП Косова и Метохије и САП Војводине, као и републички секретаријат унутрашњих послова, све до почетка деведесетих година, када је Уставним амандманима од 1989. и Уставом из 1990. године централизована државна управа, а тиме и ресор унутрашњих послова.

После уставних промена, доношењем Закона о министарствима и Закона о унутрашњим пословима из 1991. године, МУП је постао једини орган државне управе надлежан за обављање унутрашњих (полицијских) послова на целокупној територији. Стога је министар унутрашњих послова, на основу специјалног законског овлашћења, донео Правилник о унутрашњој организацији МУП-а и образовао мрежу подручних (унутрашњих) организационих јединица полиције, чиме је, у ствари полиција централизована, а локални полицијски органи, тј. општински и градски секретаријати унутрашњих послова (СУП) су подржављени (централизовани), и тако од нецентралних (локалних) органа постали су подручне организационе јединице централног органа (МУП-а). Таква организација и данас постоји, само што су промењени називи Секретаријата и органа (одељења) унутрашњих послова у подручне полицијске управе и полицијске станице.

У Републици Србији постоји један орган надлежан за обављање полицијских (унутрашњих) послова на читавој државној територији, што значи да је полиција централизовано организована. То је Министарство унутрашњих послова (МУП), које је образовано Законом о министарствима. МУП је самостални, централни и оружани орган државне управе, образован за обављање унутрашњих послова. Отуда се сва организациона питања своде, заправо, на унутрашњу организацију (уређење) те полиције, дакле МУП-а. Подручна „мрежа“ организационих јединица полиције спада у

---

<sup>60</sup> С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*. наведено дело, стр. 146.

домен унутрашње организације полиције. То је поједине ауторе определило да полицијски систем Србије квалификују као прост полицијски систем.<sup>61</sup>

Законом је организација полиције прилагођена грађанима на читавој државној територији (територијални принцип организовања), ради непосредног и конкретног обављања полицијских послова. Ово се односи и на унутрашњу организацију која има неколико вертикалних и хоризонталних нивоа организовања делатности. Унутрашња организациона структура полиције је особена због особености полицијске делатности. Законом су предвиђени поједини називи и организациони облици организационих јединица у седишту МУП-а, седишту Дирекције, затим подручне организационе јединице (за град Београд и остале), под називом „подручне полицијске управе“ које покривају територију три и више општина и, најзад (за подручје општина), предвиђене су полицијске станице, које обављају полицијске и друге унутрашње послове.<sup>62</sup>

Законом су одређени и називи тих организационих јединица. „У седишту Дирекције полиције образују се управе, у седишту подручне полицијске управе за град Београд образују се управе и полицијске станице у општинама, у седишту подручне полицијске управе образују се одељења и ван седишта – полицијске станице у општинама“. Најсложенија је унутрашња организација Полицијске управе за град Београд, а потом подручних полицијских управа у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. У саставу организационих јединица (у седишту и подручних) постоје и уже организационе јединице (одељења, одсеци, групе и др.).

Организацију полиције у Србији карактерише деконцентрација послова по нивоима организовања – Дирекција полиције и остале организационе јединице у седишту МУП-а подручне полицијске управе – полицијске станице. Овако постављена организација омогућује уједначено поступање у свим истоветним ситуацијама на читавој територији са свим појединцима (законитост), мобилност, оперативну покретљивост полицијских јединица ради извршавања полицијских задатака, нпр. униформисаних јединица полиције ради одржавања јавног реда, уједначено финансирање и, као најзначајније, акционо и функционално јединство полиције.

---

<sup>61</sup> Д. Субашић, Д. Кекић, Организација дирекције полиције, *наведено дело*, стр. 211-225.

<sup>62</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, *наведено дело*, стр. 56 илд.

Деконцентрацијом се ублажаваа централизовано организоване полиције (МУП-а) тако што се извесна самосталност додељује подручним полицијским управама и полицијским станицама, а истовремено се задржавају најважније предности централизовано организоване полиције. Јер, деконцентрација, чини се, и није ништа друго до „административна“ или „зависна“ децентрализација, како то поједини немачки аутори истичу.<sup>63</sup>

## **2. Дирекција полиције - Управа за управне послове**

Управа за Управне послове представља организациону јединицу у оквиру Дирекције полиције, чије седиште се налази у МУП-у, а у чијем су делокругу права грађана и њихово остваривање, по питању држављанства, пријаве адресе пребивалишта и боравишта, издавања личне карте, путне исправе, возачке дозволе, регистрација возила и набављања, држања и ношења оружја, израду, као и закључивање и практично примењивање Споразума и Протокола о реадмисији, реализовања трансфера, транзита и миграција и оперативних сарадњи, али обавља и остале послове који иду у корист грађанима и привредним субјектима. Делатност којом се бави Управа за управне послове је правно уређена, на основу принципа демократског друштва и загарантованог система за заштиту слобода и права грађана, који је загарантован према Уставу. Начелник управе руководи овом Управом, а он има једног заменика и помоћнике. У овој Управи постоје четири одељења, и то су:<sup>64</sup>

- Одељење за држављанства, пребивалишта и личне карте,
- Одељење за путне исправе и реадмисије;
- Одељење за оружје и
- Одељење за регистрација возила и возачких дозвола.

Унутрашњи послови морају да се обављају тако да сваки грађанин добије једнаку заштиту и да оствари своја права и слободе које му гарантује Устав. Када Министарство унутрашњих послова обавља унутрашње послове, оно може да примењује само мере принуде које се предвиђају према закону и уз помоћ којих се постижу најмање штетне последице по грађане и њихове организације, а послови се извршавају.

---

<sup>63</sup> Ibidem, стр. 60.

<sup>64</sup> Д. Васиљевић, *Управно право: посебни део – област унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 84.

Министарство унутрашњих послова представља орган државне управе у чијој је надлежности обављање унутрашњих послова, што оно чини преко одређених организационих јединица. Њихова организација, седиште и подручје за које се образује се утврђује од стране министра унутрашњих послова, који исто тако, прописује и начин на који ће се обављати послови и даје упутства за то како да се они обављају.<sup>65</sup>

Код првостепеног поступка, где постоје прописи из области унутрашњих послова, руководиоца организационе јединице решава, осим ако закон не предвиђа другачије, а жалбе које се изјављују против првостепених решења решава министар. С обзиром на то да је Министарство унутрашњих послова орган државне управе, оно мора пружити помоћ било ком државном органу, предузећу или организацији која има законски поверена одређена овлашћења, уколико они то захтевају. Ова врста помоћи се пружа како би се обезбедило извршавање извршних одлука које доносе ови субјекти, уколико приликом извршавања тих одлука постоји физички отпор или се такав отпор основано очекује. Министарство унутрашњих послова има следећа овлашћења:<sup>66</sup>

1. може да ограничи кретање, односно да задржи лице које нарушава јавни ред и мир, и на тај начин утиче на безбедност осталих грађана или одбрану и безбедност наше земље, уколико се јавни ред и мир не могу успоставити или спречити угрожавање безбедности или одбране на неки други начин. Уколико постоји такав услов, лице може бити задржано како би се утврдио идентитет, ако је немогуће утврдити га на основу легитимације или неким другим начином. У оваквој ситуацији, овлашћено службено лице Министарства унутрашњих послова је дужно да одмах упозна задржано лице, о разлогу због чега је задржано и са његовим правима, а ако постоји могућност требало би одмах обавестити и породицу. Лице може бити задржано најдуже 24 часа, а током задржавања са тим лицем може да се обави само службени разговор који се односи на околности и разлоге због чега је лице задржано. О томе да ли ће лице бити задржано, решење се доноси одмах, а лице има права да уложи жалбу министру 12 сати након пријема решења. Ова жалба не може да одложи извршење решења, а министар мора да донесе друго решење по питању жалбе у

---

<sup>65</sup> С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 149.

<sup>66</sup> Д. Субашић, Д. Кекић *Организација дирекције полиције*, наведено дело, стр. 211-225.



- року од 24 часа од кад је она поднета. Уколико је неко лице задржано без наведених законских основа, оно има право да тражи накнаду штете.
2. Врховни касациони суд може, на предлог министра унутрашњих послова, или републичких јавни тужилаца да одлучи да одступи од начела неповредивости тајне писма и осталих средстава општења према одређеним лицима и организацијама уколико они тако предложе. О томе одлучује председник Врховног касационог суда Србије или судија кога је он одредио. Према овој одлуци, министар унутрашњих послова треба да одреди мере које значе да се код појединих лица и организација одступа од принципа неповредивости тајне писма и осталих средстава комуникације.
  3. Могуће је да министар у име МУП-а нареди да се затворе сви прилази неком простору или објекту и да онемогући да ико напусти тај простор или објекат без претходног одобрења, уколико је то потребно да би се спречило извршавање неког кривичног дела, пронашао или ухватио починилац кривичног дела, пронашао и обезбедио предмет и траг кривичног дела и спречило нарушавање или успостављање јавног реда и мира који је нарушен у великом обиму, а који прети да угрози безбедност осталих грађана или одбране и безбедности саме Републике. Овакве мере наређене од стране министра могу да трају временски онолико колико је довољно за извршавање службених радњи због којих се мере и предузимају на првом месту. Свако лице које сматра да је због ове мере дошло до неоснованог или непотребног ограничења његовог кретања и да је због тога претрпело неку штету, може да поднесе захтев за судску заштиту Врховном касационом суду Србије, у временском року од осам дана. Треба напоменути да овај захтев не може да одложи извршење мере, већ Врховни касациони суд доноси одлуку на основу овог захтева у року од 48 сати од тренутка када је захтев поднет.
  4. Министар има право да, у име МУП-а, привремено ограничи или забрани свако кретање лица на јавним местима или на специфичним подручјима, или да изда наређење да поједина лица бораве у месту пребивалишта, односно боравишта, при чему се морају обавезно јављати, уколико је то потребно да се заштите животи људи који су угрожени због појаве масовних кривичних дела, или уколико се тако захтева према разлозима одбране Републике. Свако лице које сматра да је овом мером његово кретање непотребно ограничено или неправедно и да је тиме настала штета према њему, може да поднесе захтев за

судску заштиту, у временском року од осам дана, али овај захтев не може да одложи извршење мере, већ Врховни суд Србије доноси одлуку најкасније 48 сати од тренутка када је захтев поднет.

5. У ситуацији када је проглашено ванредно стање на територији наше земље, Министарство унутрашњих послова мора предузети мере за заштиту безбедности Републике и свих грађана, које се утврђују према наредбама и осталим актима председника Републике који су донети да би се отклонило ванредно стање. Овакве мере се предузимају од стране министра, који при томе мора водити рачуна да су оне у складу са законом и под условима и на начин који је утврђен актима донетим од стране председника земље. Такође, уколико Народна скупштина или председник захтевају, министар мора поднети извештај о раду МУП-а о томе какво је стање безбедности у земљи.

Када је у питању Министарство унутрашњих послова, као орган државне управе, који је надлежан за извршавање унутрашњих послова, јако је битна чињеница да се законски предвиђа могућност да се на основу посебног закона одређени унутрашњи послови повере другим државним органима.<sup>67</sup> Исто тако, Закон о унутрашњим пословима предвиђа могућност за грађане да пруже помоћ органима који су надлежни да обављају унутрашње послове, па према томе грађани имају одређена права. Грађанин који се повреди или оболи у току пружања помоћи надлежним органима, па из тог разлога не може да обавља своју пословну делатност, или буде онеспособљен за рад, има права на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање у складу са условима који су утврђени за службено лице органа коме је помоћ пружена.

Ако приликом помагања грађанин изгуби живот, права се преносе на његову породицу, при чему се мисли на пензијско осигурање, а исто тако и породица радника који је запослен у органу где је помоћ пружена, а који је изгубио живот док је вршио одређени посао.<sup>68</sup> Сваки грађанин који претрпи неку штету приликом пружања помоћи, сходно Закону има право на материјалну накнаду штете коју је претрпео зато што је помагао. Уколико се против неког лица које је пружило помоћ, води кривични или прекршајни поступак, орган коме је помоћ пружена мора да му обезбеди правне и друге неопходне помоћи везане за вођење његовог поступка.

---

<sup>67</sup> Д. Васиљевић, *Управно право: посебни део – област унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 86.

<sup>68</sup> С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 150.

## ***2.1. Одељење за држављанство, пребивалиште и личне карте***

Ово одељење се састоји од два одсека, а то су:

- Одсек који се бави пословима држављанства, надгледањем и евидентирањем и
- Одсек који се бави пребивалиштима, личним карта и надзором.

Надлежност коју има Одељење за држављанство, пребивалиште и личне карте се заснива на чињеници да држављанство представља основно право, према коме се остварују сва остала права, попут права на лична документа, права на здравствене и социјалне заштите, права на образовање, као и остала права која су загарантована у складу са Уставом.

Ово одељење омогућава да сви држављани Републике Србије могу да остваре своја права, тако што решава захтеве за стицање и престанак држављанства. Исто тако, на основу евидентирања у овој области, у смислу пријаве пребивалишта и боравишта, као и издавања личних карата, могуће је остварити и сва остала грађанска права испред државних и других органа. Одељење за држављанство, пребивалиште и личне карте се бави следећим пословима у првом степену, односно доноси решења за захтеве који се односе на:

- стицање и престанак држављанства наше земље, као и захтеви који се односе на проверавање држављанских статуса;
- давање овлашћења за израђивање печата, према Закону о печату за државне и друге органе;
- издавање одобрења за правна лица која желе да набаве аутоматско дуго оружје;
- издавање одобрења за лица која желе да посредују у промету оружја и муниције.

Још једна од делатности овог одељења, али у другом степену, јесте решавање жалби које се подnose у вези одлуке првостепеног органа, односно полицијске управе или станице, као и Градске управе и општине, где спадају.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> С. Поповић, М. Петровић, М. Прица, *Управно право: општи део*. Ниш, 2011, стр. 81.

- уписивање чињенице држављанства, односно мењање података у евиденцији држављана наше земље;
- одређивање и поништавање јединствених матичних бројева грађана, пријављивање пребивалишта и боравишта грана, пасивирање адресе боравишта и пребивалишта, послови везани за личне карте и престанак статуса избеглице;
- набавка и држање оружја.

Ово одељење такође обавља контролно-надзорну делатност у вези са:

- вођењем евиденције о држављанима РС у надлежним матичним службама које евидентирају држављане Републике Србије у виду повереног посла, и издавањем уверења;
- издавањем личних карата и избегличке легитимације, пријављивањем пребивалишта и боравишта грађана, и одређивањем и поништавањем јединствених матичних бројева грађана, што раде полицијске управе и станице.

Још једна од одговорности Одељења за држављанство, пребивалиште и личне карте јесте давање мишљења и инструкција, како би се законито и ажурно поступало по питању послова везаних за држављанство, одређивање и поништавање јединствених матичних бројева грађана, пасивизирање адресе боравишта и пребивалишта грађана, личне карте и престајање избеличких статуса, набављања и држања оружја, а исто тако и приликом рада правних лица и предузетника у делатности тровине, посредовања, поправке и преправке оружја и муниције.

Ово одељење води рачуна о томе да се подаци у Јединственој евиденцији о држављанима наше земље редовно ажурирају. Из њега се државним и осталим органима достављају подаци из евиденције коју води, а који су им потребни како би обављали послове из своје надлежности, сходно закону.

## ***2.2. Одељење за путне исправе и реадмисију***

У саставу Одељења за путне исправе и реадмисију, постоји четири одсека:

1. Одсек који се бави надгледањем и контролом издавања путних исправа у земљи;

2. Одсек који се бави надгледањем и контролом издавања путних исправа за дипломатско-конзуларна представништва;
3. Одсек који се бави спровођењем Споразума о реадмисији и
4. Одсек који се бави реализацијом трансфера, транзита, миграција и оперативне сарадње.

Надлежност овог одељења се заснива на чињеници да путна исправа Републике Србије представља документ на основу кога држављани наше земље могу да пређу државне границе, да путују и бораве у иностраним земљама и да се врате у земљу, па се тако омогућава остварење права које је загарантовано Уставом, да се држављани наше земље слободно крећу и да су њихова права заштићена док бораве у иностраним земљама. Ово одељење се бави следећим пословима:

1. Решавањем жалби у другом степену, које се подносе на одлуке које су донели првостепени органи, односно полицијске управе и станице, а које су везане за путне исправе;
2. Обављањем послова везаних за контролисање издавања путних исправа Републике Србије, како у земљи, тако и за дипломатско-конзуларна представништва;
3. Проверавањем држављанских статуса и идентитета држављана Републике Србије приликом поступка у коме се издаје путни лист за дипломатско-конзуларна представништва;
4. Откривањем и спречавањем злоупотребе путних исправа Републике Србије;
5. Достављањем информација и података када то захтевају инострани органи, сходно закону;
6. Вршењем контролно-надзорне и радно-инструктивне делатности;
7. Учествовањем у изради и практичном примењивању Споразума о реадмисији са Протоколима;
8. Обављањем послова који се односе на враћање лица, сходно Споразуму о реадмисији;
9. Учествовањем у реинтегрисању повратника, сходно Стратегији за реинтеграцију повратника, према Споразуму о реадмисији;
10. Спровођењем активности како би се спречила злоупотреба безвизних режима.

### *2.3. Одељење за оружје*

У одељењу за оружје постоје два одсека, а то су:

1. Одсек који се бави надгледањем и контролом оружја и
2. Одсек који се бави надгледањем и контролом испитивања, жигосања и обележавања оружја.

Одељење за оружје има надлежност која се базира на чињеници да је оружје роба са ограниченим прометом и да је потребно испунити законске услове како би се поседовало, па се тако путем контроле набавке, држања, ношења, испитивања, обележавања и жигосања муниције и оружја остварује допринос за општу безбедност грађана.

Ово одељење ефикасно и ефективно одржава систем контролисања набавке и држања оружја, стално прати и процењује изазове у сваком аспекту области контролисања малих и лаких оружја, њихових делова и припадајућих муниција, предузима превентивно деловање и на тај начин се остварује предуслов за осигурану безбедност грађана. Одељење за оружје се бави извршавањем следећих послова:

1. У виду првостепеног органа, врши спровођење поступка и доношење одлуке према захтевима које постављају правна лица и предузетници, да им се изда одобрење да набаве аутоматско дуго оружје.
2. У виду првостепеног органа, врши спровођење поступка и доношење одлуке према захтевима које постављају правна лица и предузетници, да им се изда одобрење да посредују у промету муниције и оружја, тзв. брокеринг.
3. По другом степену, решава жалбе које су поднете за одлуке донешене у првом степену, од стране полицијских управа и станица, за управне ствари набавке, регистрација и одузимања оружја, за изношење оружја, спровођење обуке, бављење прометом оружја, попраљање и преправљање оружја.
4. По другом степену, решава жалбе које су поднете за одлуке које је у првом степену донела Агенција за испитивање, жигосање и обележавање оружја, направа и муниције, приликом поступка у коме је спровођено жигосање, испитивање, обележавање и судско оверавање оружја, направа и муниције.

5. Достављањем података о регистрованим оружјима, према захтевима које постављају други државни органи и организације, Интерпол и Еуропол, или полиције осталих држава, али све сходно закону.
6. Надгледа законитост обављања послова који се односе на набавку, регистрацију и одузимање оружја у полицијској управи и станици, и одређује мере којима би се отклонили недостаци у раду.
7. На основу надзора и контроле утврђује да ли су испуњени услови који су прописани за обављање промета оружјем, поправку и преправку оружја и спровођење обуке за руковање ватреним оружјима, као и код других правних лица и предузетника који према својој делатности врше набавку и држање оружја, при чему се нарочито треба обратити пажња на безбедно смештање и чување оружја и муниције, и на уредно вођење прописане евиденције о оружју.
8. Надгледа права лица и предузетнике у објектима који се баве испитивањем, контролом, сервисирањем и преправком оружја, основних делова за оружја, направа, муниције и елемената муниције.
9. Бави се оперативним проценама безбедносних сметњи које имају значај приликом праћења стања у домену испитивања, обележавања и жигосања оружја, као и главних делова оружја, муниције и направа.
10. Бави се праћењем обавеза које налажу међународне конвенције, споразуми и прописи Европске Уније.
11. Даје своје мишљење у вези начина на које се решавају конкретне управне ствари и обавезне инструкције како се поступа и примењују прописи у управним стварима, а све из домена контроле оружја.

#### ***2.4. Одељење за регистрацију возила и возачке дозволе***

У одељењу за регистрацију возила и возачке дозволе, такође постоје два одсека:

1. Одсек који се бави регистрацијом возила и надзором и
2. Одсек који се бави возачима, возачким дозволама и надзором.

Одељење за регистрацију возила и возачких дозвола има надлежност која се заснива на чињеници да моторна возила представљају „опасне ствари“, које, када се нађу у погону, доприносе стварању повећане опасности за живот и здравље људи, имовине и околину, па се тако и јавља јавни интерес за прописивањем безбедносних

стандарда за њихово коришћење на путевима, а то се односи како на возила, тако и на лица која управљају њима, као и за одређивањем органа који ће утврђивати и контролисати да ли ти стандарди постоје и издавати дозволе на основу којих возила и возачи могу учествовати у саобраћају на путевима, а исто тако и евидентирати возила и возаче који имају дозволе (саобраћајну и возачку) за учествовање у саобраћају.

Ово одељење се бави следећим пословима:

1. У виду првостепеног органа, решава према захтевима правних лица која имају овлашћење да врше техничке прегледе, за добијање овлашћења да издају регистрационе налепнице.
2. У другом степену, решава жалбе које се изјављују у вези одлука које су донете у првом степену од стране подручних полицијских управа и станица у правним стварима које се тичу регистрације возила, возачке дозволе, одузимање возачке дозволе услед здравствених неспособности возача, упућивање возача на контролне здравствене прегледе, одузимање возачке дозволе услед несавесних управљања возилом у саобраћају.
3. Надгледа примену прописа и обезбеђује прописане услове и стандарде на основу којих возила и возачи безбедно учествују у саобраћају на путевима.
4. Организовање, усклађивање, усмеравање и вршење надзора над обављањем послова који се тичу регистровања возила, возача и возачке дозволе у подручним полицијским управама и станицама.
5. Давање мишљења о томе како треба решити конкретне управне ствари и обавезне инструкције о томе како се поступа, како се примењују прописи у управним стварима, а који се односе на регистрацију возила и возачких дозвола.
6. Надгледа законитост у обављању послова везаних за регистровање возила, возача и возачких дозвола у подручним полицијским управама и доноси мере којима би се отклонили недостаци у раду.
7. Врши проверу аутентичности иностраних документација о возилима која су увезена, а за која су поднети захтеви за регистровање, проверава аутентичност иностраних возачких дозвола и поступа по захтевима које подносе инострани органи како би се проверила аутентичност саобраћајних и возачких дозвола које су издате на подручју Републике Србије.



8. Врши достављање замењених иностраних возачких дозвола органима који су издали дозволе и обавештава иностране органе у вези мера које се односе на забрану управљања моторним возилима, а које су изречене страним возачима.
9. Утврђује да ли су испуњени услови на основу којих се издаје регистрациона налепница приликом овлашћених техничких прегледа и контролише и надгледа обављање таквих поверених послова.
10. Врши достављање података о возилима и возачима, на захтев осталих државних органа или институција, на захтев Интерпола, полиције друге државе, за пружање међународних правних помоћи, а све сходно закону.

Како би се непосредно обављали управни послови, у оквиру подручних полицијских управа и станица се организује линија рада управних послова, која се сматра првостепеним органом, који решава према захтевима које постављају грађани из надлежности управних послова. Осим редовних послова, Управа за управне послове се бави и:

1. реализацијом обавеза које проистичу из придруживања наше земље Европској унији, што се посебно односи на Поглавље 24, у вези правде, слободне и безбедности, као и на потпоглавља „Међународна полицијска сарадња“ и „Организовани криминал“. А ту су и Поглавља 1 и 14, „Кретање роба“ и „Транспортна политика“, респективно;
2. развијањем електронске управе у МУП-у;
3. пружањем стручне помоћи за израду нормативних аката, а исто тако и докумената везаних за стратегију;
4. пружањем експертске помоћи за поступке у којима се закључују билатерални споразуми из делокруга Управе за управне послове;
5. пословима везаним за међународну сарадњу и односе са јавношћу.

## Глава 3.

### ПРАВНИ РЕЖИМ УПРАВНИХ ПОСЛОВА ПОЛИЦИЈЕ

#### 1. Основне карактеристике и правна начела правног режима управних послова полиције

Положај органа једне државне управе у држави зависи од тога какав је правни и политички систем у земљи. Постоје бројни органи државне управе у свим земљама, али органи унутрашњих послова заузимају веома битно место у систему тих органа. Рад који обављају органи унутрашњих послова се заснива на одређеним правним начелима која су одређена, првенствено, Уставом, који представља највиши правни акт, а исто тако и великим бројем закона који се односе на организацију и функционисање органа државне управе. Ови принципи су основна начела којих органи унутрашњих послова морају да се придржавају у свом раду, пошто се на њима заснива читав њихова делатност.

Законитост се суштински везује за појам одговорне и ограничене владе која се потчињава уставу и закону, који представљају скуп објективних правних правила чиме се гарантују демократска права и слободе грађана. Начела<sup>70</sup> су полазна, најопштија правна правила, која изражавају дух закона, чиме је и симболично наглашен њихов значај. Познавање основних начела је неопходно за правилно разумевање осталих одредби закона, јер се она наслањају на начела и представљају њихову разраду. Управни послови се заснивају на одређеном броју начела која изражавају природу и дух управног поступка. То су: начело законитости и легитимних очекивања странака, начело сразмерности, право странке на правну заштиту, начело активне помоћи странци, начело употребе језика и писма у поступку, начело економичности и ефикасности поступка, начело утврђивања истине, начело самосталности и слободне оцене доказа, начело прибављања података по службеној дужности, право странке на изјашњавање, забрана злоупотребе права и право на разгледање списка.

---

<sup>70</sup> О правним начелима: М. Прица, *Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и унутрашњег правног система*, Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 80/2018, стр. 135-180.

Правни појам законитости се конкретно изражава у захтеву да сваки нижи елемент правног поретка, правни акти и материјалне радње буду усклађени са законом. Претпоставља се да закон са којим би требало ускладити и ниже акте, буде сагласан са уставом и да је сваки од тих аката у исто време усклађен са уставом.

Али веома често се у стварном животу јавља да постоји несагласност међу актима, нарочито код устава и закона. Законитост у виду правног појма може да се подели на формалну и материјалну. Када је у питању формална законитост, она се јавља када су сви нижи елементи правног поретка већ донешени, односно извршени су у форми која је прописана вишим актима. То би значило да је одређени правни акт донешен од стране надлежних органа, по поступку који је прописан и изражен је на начин који је прописан. Обратно, уколико га је донео надлежни орган, а не кроз прописан поступак и форму изражавања, сматра се формално незаконитим. Материјална законитост се јавља када су сви нижи елементи у правном поретку донешени, односно извршени су у складу са садржином која је прописана вишим актом.

Осим формалне и материјалне законитости, требало би направити разлику између формално утврђене и стварне законитости.<sup>71</sup> Формално утврђена законитост јавља се када надлежни органи у прописаном поступку утврде да је одређени акт сагласан закону. Пре него што је формално утврђен, акт је заиста био законит, иако се то његово својство није утврдило. Међутим, код права се већи значај јавља код формално утврђене законитости од стварне законитости. У супротном, јавила би се стална могућност да субјект одбије да изврши правне акте, јер би могао да их образложи као незаконите. Смисао и значај које има начело законитости, може да се растави на три главне компоненте, од којих је једна политичко-демократска, друга индивидуално-психолошка и трећа технолошко-организациона.

Законитост се политичко-демократски испољава кроз потчињеност управе законодавним телима, односно скупштини која представља једну демократско-представничку институцију. Индивидуално-психолошка компонента законитости уноси ред и поверење, као и сигурност и извесност за грађане. И на крају, смисао и

---

<sup>71</sup> С. Поповић, М. Петровић, М. Прица, *Управно право: општи део*, наведено дело, стр. 88.

значај техничко-организационе законитости се огледа у томе што се практично поједностављује и уједначава управна делатност, односно читав државно-управни апарат правилније и складније функционише.

У најширем смислу, примена начела законитости на рад органа унутрашњих послова, значи да рад органа унутрашњих послова и државне управе мора да се заснива на закону и осталим прописима који се заснивају на закону. Једна од главних функција органа државне управе, па тако и органа унутрашњих послова, јесте то што они примењују законе и остале прописе и опште акте које доноси Народна скупштина и Влада, односно они раде на томе да обезбеде њихово извршавање. Према томе, да би органи унутрашњих послова могли да изврше овако битну функцију, имају овлашћење да донесу:

- општи правни акт,
- управни акт и
- управне и остале радње и мере.

Поштовање принципа законитости у раду органа унутрашњих послова значи да ови органи морају да доносе опште правне акте, управне и остале акте и да предузимају управне и остале радње и мере, које су у складу са одређеним законима који су у примени.

Општи, односно нормативни акти које доносе органи унутрашњих послова се могу поделити на правилнике, наредбе и упутства. Правилник се користи за разрађивање појединих одредби закона и прописа Владе, како би се оне ефикасније извршавале. Како би се поједине одредбе закона и осталих прописа извршиле, наредба служи за наређивање или забрањивање поступања у одређеним ситуацијама које имају општи значај. Упутство служи за прописивање начина рада и извршавања послова од стране органа унутрашњих послова приликом извршавања одређених одредби закона и осталих прописа. Према Закону о државној управи Републике Србије<sup>72</sup>, предвиђа се да правилници, наредбе и упутства буду објављени у Службеном гласнику Републике Србије.

---

<sup>72</sup> Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 -др. закон).

Правилници, наредбе и упутства се сматрају подзаконским актима, па према томе, она никако не могу да буду у било каквој супротности са Законом, који представља правни акт више правне снаге, тако да оној ко доноси ове акте мора обратити пажњу да се овим актима не установљавају обавезе и права за грађане и остале субјекте, која се не заснивају на Закону, или не постоји могућност да се њима утврђују неке нове надлежности за органе унутрашњих послова, које нису већ предвиђене Законом. Ако не би било тако, онда би било повређено начело законитости, а јавила би се потреба да се ови правни акти уклоне из правног поретка на начин прописан законом.

Органи унутрашњих послова неретко, приликом извршавања закона и осталих општих аката, доносе управне акте у облику решења или одобрења, уз помоћ којих доносе одлуке о индивидуалним управним и осталим индивидуалним стварима и правима, обавезама, као и правним интересима физичких лица и осталих субјеката, а све сходно закону и осталим прописима.

Управни акти се доносе од стране органа унутрашњих послова по правилима општег управног поступка. Према одредбама Закона о општем управном поступку,<sup>73</sup> управни акт мора да буде законит како материјално, тако и формално. Материјална законитост се састоји у правилном примењивању материјалних прописа приликом решавања.

Када се изражавају начела јавности у раду органа унутрашњих послова, важно је узети у обзир и општу и скупштинску јавност. Када се говори о општој јавности, то значи да се о раду ових органа морају обавестити грађане о питањима која се односе на све делокруге, као што је кретање криминала, малолетничке деликвенције и слично, а који имају значај за грађане, исто као и о мерама које ће се користити за њихово решавање. Према томе, општа јавност о раду органа унутрашњих послова, у складу са Законом о државној управи се обезбеђује на следећи начин:

- дају се информације средствима за јавно информисање;
- издају се службене публикације;

---

<sup>73</sup> Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење)

- обезбеђују се услови да се јавност несметано обавештава о обављању послова који спадају у њихов делокруг.

Према Закону о државној управи, органи државне управе и унутрашњих послова имају дужност да омогуће грађанима да без сметње остварују своја права и обавезе, да им пруже неопходне податке и обавештења, правну помоћ, сарадњу, да поштују људску личност и да чувају углед органа државне управе. Исто тако, према Закону о полицији, скупштинска јавност се обезбеђује тако што министри морају, уколико Народна скупштина или председник затраже, да поднесу извештај о раду Министарства унутрашњих послова, као и о стању безбедности у земљи.

Закон може у појединим случајевима и да ускрати јавност, као када у њиховој садржини постоји одређена војна, државна, службена или пословна тајна. О томе одлучује министар да ли ће нека информација, податак или чињеница из делокруга њиховог рада бити ускраћена, сходно Закону. Закон обавезује органе унутрашњих послова да сарађује са осталим државним органима. Према Закону о државној управи предвиђа се да органи државне управе, где сападају и органи унутрашњих послова, приликом обављања послова из свог делокруга морају сарађивати са судом, јавним тужилаштвом и осталим државним органима.

Када је реч о сарадњи међу самим органима државне управе, потребно је истаћи да међусобни односи ових органа почивају на правима и дужностима која су утврђена у према закону и осталим прописима. Како би се остварила сарадња, Закон о државној управи предвиђа следеће обавезе за органе државне управе:

- међусобна сарадња када се то тражи због природе послова државне безбедности;
- међусобно достављање података и обавештења потребних за рад;
- образовање заједничких служби и стручних тела;
- остваривање других облика заједничког рада и сарадње.

У ситуацијама када неки орган државне управе без оправданих разлога одбије сарадњу другог органа, одбијени орган мора обавестити Владу, која даље, у оквиру својих овлашћења, предузима мере како би се превазишао настали проблем.

Уз то, Министарство унутрашњих послова има обавезу да помогне државним органима и предузећима, као и осталим организацијама које према закону имају одређена овлашћења, уколико они то од њих захтевају, како би се обезбедило извршење њихових извршних одлука, уколико приликом извршења дође до пружања физичког отпора или се таква врста отпора очекује са разлогом.

Начело сарадње је са разлогом рангирано као законско начело, зато што је веома тешко очекивати да ће без потпуне афирмације овог начела, рад органа унутрашњих послова бити ефикасан, нарочито када су у питању послови који су везани за сузбијање криминала. Зато је потребно да постоји свестрана сарадња како међу органима унутрашњих послова, тако и међу њима и осталим државним органима, као што су судови, тужилаштва и слично.

Рад органа унутрашњих послова се заснива и на неким другим принципима, попут принципа економичности, ефикасности, самосталности приликом рада и слично. Значај свих начела је веома велики и она заправо значе да не би смело одступати у њих током рада органа унутрашњих послова. Само потпуно афирмисање сваког од ових начела у раду може да представља гаранцију да ће сви закони и остали правни прописи који су у њиховој надлежности бити примењени и извршени на прави начин у пракси.

Правни режим појединих управних послова подразумева употребу слободне оцене (управне оцене целисходности) у одлучивању, а управна оцена целисходности је материјални извор који, поред разумске интерпретације законских норми, сачињавају унутарњу концепцију правних аката које доноси полиција у обављању полицијских послова.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> М. Прица, *Управна ствар и управно-судска ствар, прилог реформи српског законодавства и правосуђа*, Право у функцији развоја друштва: зборник радова, Косовска Митровица, 2019, стр. 597-639.

## **2. Правни режим појединих управних послова**

### ***2.1. Норме и поступак за стицање и престанак држављанства***

За стицање држављанства битан је правни континуитет држављанства, који се обезбеђује пореклом, као и прелазним и завршним одредбама свих досадашњих закона које сежу до закона о држављанству из 1928. г. са којима (законима) се преплићу одредбе међународних уговора о држављанству. Последица континуитета (порекла) јесте да грађани некад стичу или пак губе држављанство независно од своје воље. Тако су, примера ради Уставном повељом СЦГ грађани од држављана СРЈ постали држављани СЦГ, а престанком важења Уставне повеље СЦГ сви држављани Србије, односно Црне Горе изгубили су држављанство СЦГ.

Континуитет држављанства обезбеђују институти порекла и рођења као начини стицања држављанства према међународном и нашем важећем праву. Поред порекла и рођења, држављанство се стиче још пријемом и по међународним уговорима. Ти основи, историјски посматрано, нису се мењали, с тим што је у старијим законима за пријем у држављанство употребљаван израз „прирођење“ или „натурализација“ Али, иако су основи исти, услови стицања нису исти и Закон о држављанству их знатно либерализује. То су, може се рећи, уз усаглашеност са међународним односним конвенцијама и прецизније уређен поступак одлучивања о држављанству, основна обележја актуелног Закона о држављанству из 2004. године.<sup>75</sup>

Пореклом и рођењем држављанство Републике Србије стиче се на основу уписа чињенице држављанства у матичну књигу рођених. Са тим начином стицања држављанства МУП (полиција) нема додирних тачака осим што врши надзор над вођењем тих евиденција и у неким ситуацијама спроводи поступак утврђивања држављанства.

---

<sup>75</sup> Закон о држављанству Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018).



Надлежности МУП-а, према Закону о држављанству<sup>76</sup>, јесу да води поступак и одлучује о стицању држављанства пријемом као и о престанку држављанства (отпустом и одрицањем). Полиција (МУП) спроводи поступак утврђивања држављанства и врши надзор над вођењем евиденција о држављанима Републике Србије.

Пријемом се држављанство Републике Србије стиче на основу правноснажног решења које министарство надлежно за унутрашње послове доноси након спроведеног поступка предвиђеног Законом о држављанству. Дакле, МУП, као и до сада, одлучује о пријему у држављанство Републике Србије. Међутим, као што је речено, либерализацијом услова за пријем створене су могућности да већи круг лица стекне више држављанстава (двојно и вишеструко држављанство). Услов за отпуст испуњен је ако је захтев поднело лице без држављанства или лице које пружи доказ да ће по закону земље чији је држављанин изгубити држављанство пријемом у држављанство Републике Србије.

Кад страна држава не дозвољава отпуст, или кад за отпуст поставља услове које странац не може испунити, утврђена је могућност да странац (подносилац захтева) поднесе изјаву да се одриче страног држављанства (изјава о одрицању свог држављанства) и стекне држављанство Републике Србије. Најзад, одрицање или губитак ранијег држављанства неће се захтевати ако то није могуће или се не може разумно очекивати.

Пријемом држављанство може стећи и странац, „чији би пријем представљао интерес за Републику Србију“, као и његов брачни друг иако не испуњава услове за пријем. О овом пријему на предлог надлежног министарства одлучује Влада Републике Србије. И кад су сви прописани услови испуњени захтев не мора бити уважен. Наиме, МУП може одбити захтев и поред испуњености ових услова ако је испуњен неки од законских разлога утврђених у следећем члану, тј. ако је то неопходно из разлога безбедности или одбране земље, из разлога узајамности или ако то захтевају економски интереси Србије. Процена је дискрециона, а разлози су одређени, при чему је унапређено раније решење које се односило на „друге интересе“

---

<sup>76</sup> Закон о држављанству Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018)

Законом је уређена могућност отпуста и за малолетњу децу, и за усвојеника у случају непотпуног усвојења. Ако лице које је добило отпуст из држављанства не стекне страном држављанство у року од годину дана од дана доношења решења о отпусту и ако то лице остаје без држављанства, на писмени захтев лица, орган који је донео решење поништиће га. Захтев се може поднети у року од три месеца од истека рока од годину дана од доношења решења о отпусту.

Поред отпуста, држављанство може престати, под законом утврђеним условима, и одрицањем. Пунолетни држављанин Републике Србије који је рођен и живи у иностранству, а има и страном држављанство, може се до навршене 25. године живота одрећи држављанства Републике Србије. У погледу одрицања од држављанства детета до навршене 18 године живота сходно се примењују одредбе о отпусту (сагласност другог родитеља, мишљење органа старатељства). Изјава о одрицању подноси се дипломатско-конзуларном представништву у иностранству или подручној организационој јединици МУП-а или МУП-у у земљи.

Грађани Републике Србије имају држављанство Републике Србије, које се у складу са важећим прописима стиче на основу:

1. порекла;
2. рођења на територији наше земље;
3. пријема држављанина друге Републике у држављанство наше земље;
4. прирођења;
5. међународних уговора.

Слика 1. Уверење о држављанству

Поступак за стицање држављанства пријемом, односно престанак држављанства јесте посебан управни поступак који је Законом о држављанству подробније уређен. То је у пракси донекле олакшало супсидијарну примену Закона о општем управном поступку.<sup>77</sup> Одлучивање о захтевима за стицање држављанства пријемом и о престанку држављанства Републике Србије у искључивој је надлежности МУП-а Републике Србије. Тај поступак је хитан.<sup>78</sup>

Захтев за пријем и престанак држављанства Републике Србије подноси се лично или преко пуномоћника полицији по месту пребивалишта односно боравишта подносиоца захтева или преко дипломатског или конзуларног представништва у иностранству које ће га без одлагања проследити МУП-у.

<sup>77</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 123.

<sup>78</sup> С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 170.

Уз захтев странка подноси и изјаву да Републику Србију сматра својом државом. У том поступку странка има обавезу да допринесе утврђивању свих релевантних чињеница и околности. Ако се поступак који је покренут по захтеву странке не може наставити или окончати без предузимања одређене радње подносиоца захтева, сматраће се да је захтев повучен и ако и поред упозорења МУП-а подносилац захтева у датом року не изврши радњу која је потребна за наставак или окончање поступка, или ако се због непредузимања ове радње може закључити да више није заинтересован за наставак поступка. У овом случају поступак се може обуставити по истеку три месеца од дана упозорења, односно шест месеци ако странка борави у иностранству.

Министарство унутрашњих послова може одбити захтев за пријем у држављанство или за престанак држављанства, иако су испуњени услови прописани Законом о држављанству, ако оцени да постоје разлози од интереса за Републику Србију због којих захтев треба одбити. Реч је о управној оцени целисходности да се одбију оба захтева (и за стицање и за престанак) из разлога интереса за Републику Србију. У време ратног стања или ванредног стања поступци за престанак држављанства (отпуст, одрицање) не могу се водити, што је пример пуне правне везаности, а не управне оцене целисходности.

Држављанство Републике Србије стиче се, односно престаје, даном достављања решења о пријему, односно престанку држављанства Републике Србије. Та решења достављају се према правилима о обавезном личном достављању. Министарство унутрашњих послова дужно је да правноснажно решење (о стицању или престанку држављанства) одмах достави органу надлежном за евиденцију држављана.

Поред ових поступака, МУП спроводи и поступак утврђивања држављанства и доноси решење. За лице које је стекло држављанство Републике Србије, а није уписано у матичну књигу рођених или у евиденције држављана Републике Србије вођене по досадашњим прописима, МУП ће утврдити држављанство тог лица на његов захтев, односно на захтев надлежног органа или по службеној дужности. Лице за које се утврди држављанство Републике Србије уписује се у евиденцију држављана Републике Србије која се води према важећем Закону о држављанству.

Ако МУП Републике Србије утврди да је неко лице стекло или да му је престало држављанство супротно прописима о држављанству који су у то време важили, нарочито на основу лажне или фалсификоване исправе или изјаве, на основу нетачних чињеница или других злоупотреба или неилности у спроведеном поступку, односно да је такво лице уписано у евиденцију држављана Републике Србије, донеће решење о поништењу стицања или престанка држављанства Републике Србије тог лица, односно о поништењу уписа тог лица у евиденцију држављана. Међутим, ово решење не може се поништити ако би лице остало без држављанства.

МУП решење о поништењу доставља органу надлежном за вођење евиденција држављана, ради уношења промене у ту евиденцију.

Евиденција о држављанима Републике Србије води се у матичним књигама рођених које *profuturo* постају једина евиденција о држављанима. Али, остају и даље у употреби посебне књиге држављана - матична књига југословенских држављана, устројена Законом о југословенском држављанству коју води МУП и књиге држављана Републике Србије које воде исти органи који воде матичне књиге рођених. „Ако се има у виду број, али и стање ових евиденција, може се рећи да је ова законска промена само први корак ка сређивању стања у овој области, до успостављања такве евиденције којом ће се на једном месту и код једног органа водити подаци о свим држављанима Републике Србије“.<sup>79</sup>

Надзор над вођењем евиденција о држављанима Републике Србије врши МУП. У питању је надзор над вођењем евиденција које води орган надлежан за вођење матичних књига. У вршењу надзора примењују се и одредбе из Закона о државној управи. Држављанство се доказује изводом из матичне књиге рођених и уверењем о држављанству, а у иностранству и важећом путном исправом. Уверење као јавна исправа издаје се на основу евиденције која се води.

Закључује се да Закон о држављанству карактерише пре свега либерализација услова за пријем у држављанство Србије. С друге стране, остала је управна оцена целисходности МУП-а да ускрати пријем, „одбије захтев за стицање држављанства

---

<sup>79</sup> С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 190.

пријемом или престанак држављанства ако се оцени да постоје разлози од интереса за Републику Србију“.

Свако дете које се роди или пронађе на територији наше земље, при чему се не зна ко су му родитељи, или они имају непознато држављанство, или га немају уопште, стиче држављанство Републике Србије. Овом детету престаје да важи држављанство уколико се до пуних 14 година утврди да су његови родитељи страни држављани. Дете које се роди или пронађе на територији наше земље, а чији родитељи имају различита републичка држављанства, стиче држављанство наше земље, уколико родитељи не одреде на основу споразума де дете стиче републичко држављанство које има један од двоје родитеља.

Да би држављанин неке друге републике стекао држављанство Републике Србије, он мора да поднесе захтев за пријем у држављанство, при чему морају бити испуњени следећи услови:

1. лице мора да има пуних 18 година;
2. лице мора да има пребивалиште на територији наше земље у тренутку када подноси захтев.

Држављанин Републике Србије губи држављанство наше земље, уколико је поднео захтев да га приме у неко друго држављанство и тај захтев буде прихваћен. Што се тиче деце, они прате статус својих родитеља, тако да и за њега престаје држављанство Републике Србије, што важи и за малолетно усвојено дете, уколико су оба родитеља изгубила држављанство, или ако се један од њих сагласи са тим. Уколико је дете старије од 14 година, што важи и за усвојено дете, онда они морају да пристану да би држављанство престало. Држављанство престаје да важи на онај дан када се уручи решење да је лице стекло држављанство неке друге републике.

Министарство унутрашњих послова може да одбије захтев за отпуст чак и када је сваки услов испуњен, уколико се то захтева безбедоносним разлозима или другим посебним интересима земље, или уколико је то наложено разлозима реципроцитета или другим разлозима који се јављају у односима са страним државама, при чему они немају обавезу да наведу разлоге којима се руководио надлежни орган приликом

доношења решења. Лице губи статус држављанина по основу отпуста оног дана када му се уручи решење о отпусту из држављанства наше земље.

Уколико лице настави да живи у Србији још годину дана од дана када је решење донето и не стекне држављанство неке друге државе, онда решење о отпусту постаје неважеће. Такође, решење може да се стави ван снаге уколико лице које је поднело захтев отишло из Србије, али није добило држављанство у другој земљи у року од годину дана од када се иселило, али мора да обавести дипломатско или конзуларно представништво у року од три месеца након истека рока од три године.

Уколико лице жели да поднесе захтев за стицање и престанак држављанства Републике Србије, то може да учини код организационе јединице Министарства унутрашњих послова, а у општини којој припада према месту пребивалишта, или у случају да подносилац захтева живи или борави у страниј земљи више од 60 дана, онда се тај захтев подноси код дипломатско-конзуларног представништва наше земље. Страна лица такође подносе захтев према општини у којој привремено бораве или су стално настањени, код Министарства унутрашњих послова.

Министарство унутрашњих послова одлучује о томе да ли ће се држављанство Републике Србије стећи или престати, при чему је неопходно водити евиденцију у виду књиге, односно регистра за стицање и престанак држављанства. Такав регистар треба израдити у тврдом повезу, стране морају бити нумерисане, а регистар се мора означити редним бројем и када се испуне све странице тог регистра, упис се врши у следећем са наредним редним бројем. Подаци не могу да се бришу, већ се погрешно уписан податак прецртава водоравном линијом, да би и даље био читак, а у истој рубрици се уписује тачан податак. Осим тог регистра, неопходно је водити и азбучни регистар, а оваква евиденција може да се води и средствима за аутоматско обрађивање података.

Евиденција о држављанима Републике Србије који су уписани у матичне књиге рођених на територији наше земље, води се у матичним књигама рођених код општинског органа управе који води матичне књиге, а уколико неки држављани нису рођени на тој територији и не постоји запис у евиденцији држављана осталих република, евиденција се води код општинског органа који је надлежан у месту пребивалишта тог грађанина.

У случају да држављанин Републике Србије није евидентиран, општински орган управе за вођење матичних књига у месту пребивалишта тог лица може утврдити његово држављанство и спровести поступак у коме се та чињеница уписује у евиденцију држављана Републике Србије. Уверење о држављанству издаје општински орган управе код кога се води евиденција држављанства.

## ***2.2. Норме и поступак за уређивања пребивалишта и боравишта***

Под пребивалиштем и боравиштем грађана се подразумевају два битна стања која су од интереса за грађане и читаву друштвену заједницу. Нарочито је битно пребивалиште јер се за њега везује велики број грађанских права и дужности. Под пребивалиштем се подразумева место у коме се лице настањује са намером да стално живи у њему, а под боравиштем се подразумева место у коме лице привремено борави, изван свог пребивалишта. Дужност сваког грађанина је да пријави и одјави своје пребивалиште када је то одређено према закону. Пријава боравишта и пребивалишта војних лица која станују у касарни, војној школи или сличној установи се врши у складу са специјалним прописима. Странци пријављују пребивалиште и боравиште у складу са Законом о кретању и боравку странаца.<sup>80</sup>

Законским уређивањем пребивалишта и боравишта обезбеђују се претпоставке да грађани могу да остварују низ права и испуњавају дужности — према месту свог пребивалишта, односно боравишта. Појам пребивалишта обухвата два елемента: објективни — то је место у коме се лице настанило, и субјективни — то је намера лица да ту стално пребива.<sup>81</sup>

У законодавствима већине западноевропских земаља, поред ових елемената, за појам пребивалишта битно је и то да је место становања лица центар његових животних интереса. Тако је и нашим Законом о пребивалишту и боравишту проширен појам пребивалишта.<sup>82</sup> Наиме, пребивалиште је место у коме се грађанин настанио с намером да у њему стално живи, и у којем се налази центар његових животних

---

<sup>80</sup> Закон о странцима ("Сл. гласник РС", бр. 24/2018 и 31/2019).

<sup>81</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 131.

<sup>82</sup> Закон о пребивалишту и боравишту грађана ("Сл. гласник РС", бр. 87/2011).



активности, професионалних, економских, социјалних и других веза које доказују његову трајну повезаност с тим местом.

Сврха законског појмовног проширења јесте да се омогући да МУП утврђује пребивалиште у одређеним случајевима, јер је могућност утврђивања пребивалишта такође законска новина. Наиме, члан 11 предвиђа да МУП утврђује грађанима пребивалиште решењем, у случајевима када грађанин не може да пријави пребивалиште по основу права својине на стану, уговора о закупу или другом правном основу. Утврђивање пребивалишта је уведено као олакшавајући начин за она лица која не могу да пријаве пребивалиште по основу својине, закупа или другог правног основа.

У тим случајевима подручна јединица полиције грађанину решењем утврђује пребивалиште на адреси његовог сталног становања, ако су испуњени други услови прописани законом, или на адреси пребивалишта супружника или ванбрачног партнера, пребивалишта родитеља, установе у којој је трајно смештен или центра за социјални рад на чијем подручју се налази. На донесено решење може се изјавити жалба МУП-у, у року од осам дана. Утврђивање пребивалишта предвиђено је и у случају да лице коме је адреса пасивизирана не пријави своје стварно пребивалиште и адресу на којој станује у року од осам дана од дана пријема решења о пасивизацији.

Боравиште је место у коме грађанин привремено живи ван свог пребивалишта, али дуже од 90 дана, што значи да постоји дужност пријаве боравка само ако се борави дуже од 90 дана ван пребивалишта. Промена адресе стана је нова адреса (улица и кућни број) у случају промене стана у истом пребивалишту. Пребивалиште и боравиште, као и промену адресе стана, грађани пријављују полицији ако законом није другачије одређено. Пријаву за малолетника подноси родитељ, односно старатељ малолетника.

Рок за пријаву пребивалишта, боравишта и промену адресе је осам дана од дана настајења, односно промене адресе стана или доласка у место боравишта (само ако боравак траје дуже од 90 дана). Приликом промене пребивалишта постоји само обавеза пријављивања пребивалишта, а не и обавеза одјављивања пребивалишта. Ова олакшица могућа је јер полиција води централну евиденцију пребивалишта и боравишта у електронском облику. Постоји законска могућност подношења пријаве

пребивалишта (и других пријава) и у електронском облику, уз личну карту која садржи квалификовани електронски сертификат за дигитално потписивање. Обавеза да се одјави пребивалиште, као изузетак, предвиђена је Законом једино у случају грађанина који се исељава у иностранство.

Утврђивање боравишта је новина, уведена у корист грађана који имају право на личну карту, а немају пријављено пребивалиште ни боравиште на територији Србије, нити им се оно може утврдити решењем надлежног органа. У оваквим случајевима надлежни орган (полиција) решењем утврђује боравиште ради издавања личне карте. Утврђено боравиште траје најдуже две године од дана утврђивања, односно од дана издавања личне карте.

Обавезе станодавца које се односе на пријављивање Законом су проширене на још једну категорију станодаваца. Као и раније, правна лица, предузетници и физичка лица која пружају услуге смештаја обавезна су да воде евиденцију доласка и одласка корисника ових услуга и то сада по прописима из области туризма. Полицијском службенику, на његов захтев, ови пружаоци услуга дужни су да ставе на увид податке из евиденције коју воде. Новина у Закону је то да су утврђене и дужности грађана који примају на становање лица која су обавезна да пријаве своје пребивалиште и боравиште. Дужност ових станодаваца је да омогуће да та лица буцу пријављена и да им учине доступном сву неопходну документацију за пријављивање пребивалишта, односно боравишта. За неизвршење ове дужности, за станодавце је прописана новчана казна.<sup>83</sup>

Пасивизирање адресе ранији Закон није познавао, а Законом је дефинисано као означавање у евиденцији надлежног органа (подручне организационе јединице МУП-а, према пребивалишту или боравишту) да грађанин не станује на адреси пријављеног пребивалишта и боравишта. На захтев суда, органа државне управе, другог органа или организације, као и другог правног или физичког лица, које има оправдан правни интерес, надлежни орган врши проверу чињенице сталног становања, односно привременог боравка на адреси на којој је грађанин пријавио пребивалиште, односно боравиште.

---

<sup>83</sup> С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 198.

Приликом пријаве и одјаве се издаје одговарајућа потврда, а грађани морају давати истините податке. Према томе, од лица се може затражити лична карта на увид или нека друга исправа која омогућава утврђивање његовог идентитета или доказивање других чињеница које су од значаја приликом пријаве, односно одјаве. У овом случају, друга исправа би могла бити уговор о коришћењу стана, власнички лист или уговор о подстанарском односу, изјава подносиоца пријаве о намери да се стално настани у месту које је пријављено као пребивалиште.

Службено лице, након пријема пријаве или одјаве пребивалишта или промене адресе мора да сравни податке из пријаве, односно одјаве са подацима који се налазе у личној карти, да попуни потврду да је примио пријаву, односно одјаву, да овери својим потписом и печатом и да је уручи подносиоцу, а подаци о пријави или одјави се уписују у картон за евиденцију пребивалишта.

Када неко лице врши пријаву или одјаву пребивалишта или пријављује промену адресе стана за малолетно дете, службено лице треба да сравни податке из пријаве или одјаве са подацима који се налазе у матичној књизи рођених и са подацима који се налазе у личној карти родитеља. Приликом пријаве пребивалишта, службено лице мора тражити потврду о одјави са претходног пребивалишта, а податак о месту и адреси новог се уписује у личну карту.

Након пријема пријаве боравишта, задатак службеног лица је да сравни податке из пријаве са подацима који се налазе у личној карти, или било којој другој исправи која служи за утврђивање идентитета лица, након чега попуњава потврду да је примио пријаву, оверава је печатом и потписом и уручује подносиоцу захтева, а пријава се одлаже у картотеку.

Након пријема одјаве боравишта, задатак службеног лица је да на полеђини пријаве или потврде упише датум одјаве, да је овери својим печатом и потписом и да је врати подносиоцу, а пријава боравишта на којој је уписана одјава се издваја у писану картотеку и тамо се чува шест месеци. Подаци о грађанину се уписују у књигу боравишта одмах након пријема пријаве, односно одјаве боравишта грађана којима смештај пружају угоститељска предузећа, одмаралишта, туристичке и остале

организације, а то ради одговорни радник који узима податке из личне карте или неке друге исправе која може да потврди идентитет малолетног детета. Подаци који се уносе у књигу боравишта, не могу да се бришу, већ се податак који је погрешно уписан прецртава водоравном линијом, да би и даље остао читак, а у истој тој рубрици се уписује исправан податак.

Подаци о грађанима који ступају на издржавање затворске казне или заводске мере се уписују у поље предвиђено за напомене, на посебном обрасцу картона о издатој личној карти, а који треба приложити уз картон о евидентирању пребивалишта. Након уношења података о грађанину који је отпуштен са издржавања затворске казне или заводске мере, картон би требало одмах издвојити и чувати у посебној пасивној картотеци највише шест месеци, након чега се уништава комисијски. О овим променама евиденцију води надлежни орган, при чему се у градовима где постоји више општина, такве евиденције воде јединствено за читаву територију, и оне се могу вршити и аутоматском обрадом података, уз помоћ јединствене методологије. Подаци и промене које настају се обрађују и уписују у јединствену евиденцију одмах, а најкасније у року од осам дана. Ови подаци су на располагању свим надлежним органима и могу их користити уколико постоји оправдан разлог за то.

Министарство унутрашњих послова контролише примену прописа о пријави и одјави пребивалишта и боравишта грађана, односно пријаве промене адресе становања. Евидентирање пребивалишта и боравишта грађана је значајна због потреба јавне безбедности и ови подаци се могу користити:

1. како би се утврдио идентитет неког лица;
2. како би се пронашло лице за којим је расписана потерница;
3. како би се утврдила лица која нису пријавила пребивалиште, односно боравиште или промену адресе стана, а исто тако и лица која су имала обавезу да пријаве пребивалиште, односно боравиште другог лица;
4. како би се утврдило боравиште, односно пребивалиште појединих лица, уколико је то неопходно да би се вршили одређени послови.

За пребивалиште и боравиште грађана води се посебна евиденција, а на основу ње се, уколико постоје заинтересовани субјекти, издаје у складу са Законом о општем



лична карта. На овај начин отклоњен је пропуст законодавца из 2006. године и створене су нормативне претпоставке да грађани буду поштеђени подношења исправа и података о којима полиција већ води евиденције. Само, на полицији остаје обавеза и да то спроведе.

Полиција је дужна да изда личну карту најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева. У хитним случајевима (лечење, болест или смрт члана породице, неодложан службени пут) или из других оправданих разлога, полиција је дужна да личну карту изда и у краћем року. Рокове за издавање личне карте треба тумачити као обавезу да се лична карта издаје Што је могуће пре, а најкасније у року до 15 дана.

Рокови важења личне карте су продужени последњим законским изменама. Тако је поново враћено раније законско решење да се лична карта издаје са роком важења од десет година (уместо пет година), а деци старијој од десет година са роком важења од пет година (уместо две године). Држављанину старијем од 65 година, на његов захтев, може се издати лична карта без ограниченог рока важења на обрасцу који не садржи микро контролер (чип), дакле поново „трајно“ може да важи само та врста личне карте. Држављанину који има право на личну карту, а нема пријављено пребивалиште на територији Републике Србије, издаће се лична карта на основу утврђеног боравишта са роком од две године. Међутим, у погледу рокова важења личних карата које су већ издате, дакле налазе се у правном саобраћају (у оптицају су различити образци личних карата: „старе“ - издате по ранијем закону; „нове“ са чипом, „нове“ без чипа, „нове“ на старом обрасцу са роком важења до 27. јула 2011-издате по Закону о личној карти од 2006. године), треба рећи да све оне које су издате до почетка примене Закона о изменама и допунама закона о личној карти, важе до рока наведеног у личној карти, а најдуже до 31. децембра 2016. године, до када важе и личне карте издате након почетка примене Закона о личној карти од 2006. године, са роком важења до „27. јула 2011. године“ (члан 11). То значи да је законодавац продужио важење личних карата „издатих по новом режиму“ које истичу 27. јула 2011. године до 31.12.2016. године. Примена ове одредбе може изазвати проблеме у пракси, посебно уколико се лична карта користи за прелажење државне границе, што је неопходно утврдити и међународним уговором. Усвојене измене о продужавању рокова важења личних карата скопчане су са проблемима који прате издавање личних докумената, а захтеваће технички поузданију израду образаца са чипом.

Полиција ће несталу личну карту прогласити неважећом решењем. Лична карта проглашена неважећом оглашава се у „Службеном гласнику“ о трошку лица чија се лична карта оглашава неважећом. Полиција ће издати личну карту након доношења решења о проглашењу личне карте неважећом и достављања решења „Службеном гласнику Републике Србије“.<sup>86</sup>

О издатим личним картама, поднетим захтевима, о поништеним и личним картама које су проглашене неважећим води се евиденција у складу са Законом о личној карти (евиденција о личним картама). Евиденција садржи податке из захтева, слике биометријских података, серијски и регистарски број личне карте, датум издавања и рок важења, као и податке о поништењу личне карте и о неважећим личним картама. Такође, евиденција садржи и податак на основу којег се може идентификовати лице које је решавало о захтеву.

Полиција може податке из евиденције давати државним и недржавним субјектима под условима: 1) да је субјект који тражи податке законом овлашћен; 2) да су ти подаци неопходни том субјекту за извршавање послова из његове надлежности и 3) да субјект који тражи податке обезбеђује заштиту личних података.<sup>87</sup>

Правно-технички посматрано, а и са становишта материјалних трошкова на које се данас многи више позивају, него што о њима воде рачуна у пракси, чини се да је било целисходније уместо појединачних закона (о личној карти, ЈМБГ, пребивалишту и боравишту, будући да су то кратки закони) донети један закон под друкчијим називом, нпр. Закон о личним стањима или о „личном статусу“ грађана, или Закон о личној карти, пребивалишту и боравишту и ЈМБГ.

Лице које први пут подноси захтев за издавање личне карте, мора да поднесе на увид извод из матичне књиге рођених, уверење о држављанству и остале доказе уколико се јави потреба, а које може тражити од њега надлежни орган. Ако је овом лицу место рођења и пребивалиште на територији исте општине, онда је дужност оног органа који личну карту издаје да утврди према службеној дужности идентитет и

---

<sup>86</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 144.

<sup>87</sup> С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 201.

држављанство лица које подноси захтев, према подацима који се налазе у матичној књизи рођених и књизи држављана. Службеник мора констатовати на захтеву како је дошло до утврђивања идентитета и држављанства подносиоца захтева.

Службено лица узима отисак кажипрста десне руке од подносиоца захтева. Уколико лице нема тај кажипрст, узима се отисак десног палца, или следећег прста који има на десној руци, а уколико нема десну руку, онда са кажипрста леве руке и тако даље уколико нема ни кажипрст на левој руци. Отисак се ставља на картон о издатој личној карти, тако што се прст ваља у једном правцу од једне ка другој ивици нокта. Уколико се отисак узима са неког другог прста, осим овог, службено лице мора да стави напомену са ког прста и које руке је узео отисак. Уколико лице нема обе руке, то би требало написати на месту које је предодређено за отисак прста<sup>88</sup>.

Простор за напомене и промене на картону предвиђен је за уписивање чињеница према којима су утврђени идентитет и држављанство тог лица и промене које настају везане за пребивалиште и адресу становања.

Регистар примљених захтева за издавање или замену личних карата се води од стране надлежне организационе јединице Министарства унутрашњих послова. То је књига у којој је садржано место за уписивање редног броја, датума пријема захтева, имена и презимена подносиоца захтева, имена једног од родитеља, дана, месеца и године рођења, места рођења и општине, серије и серијског броја личне карте и примедби. Ови захтеви се уписују у регистар према реду како су примљени. У личној карти се редни број под којим је захтев уписан уписује у поље које се назива регистраски број. Сваки захтев се ређа према редном броју, чува се најмање две године, а затим се уништава комисијски. Уколико је направљена нека грешка приликом уписивања података у регистар, службеник мора да је прецрта тако да упис и даље буде јасан и да упиште тачне податке. Исправку треба напоменути у простору предвиђеним за примедбе, а регистар се чува трајно.

---

<sup>88</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 145.



Уколико надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова не изда одмах личну карту подносиоцу захтева, добија потврду на унапред прописаном обрасцу којом доказује да је поднео захтев за издавање личне карте.

Лична карта може изгубити свој првобитни облик, па самим тим и својство намене. Када надлежни орган утврди да је лична карта неког лица оштећена или дотрајала до те мере да више не може служити намени, он одређује рок у коме лице треба да поднесе захтев да замени личну карту. Овај рок не може да траје мање од 15 дана. Надлежни орган је дужан да лицу замени личну карту на његов захтев, а лице чији се облик толико промени да више не одговара фотографији коју има у личној карти, или дође до промена у личном имену, има рок од 15 дана од настале промене да поднесе захтев да замени личну карту. Битна измена лика који више не одговара фотографији се односи на нарочите промене лика које настају услед физичких и хемијских дејстава, након што је лична карта издата. Лице које накнадно примети да му је у личну карту унет неки податак који није тачан, дужан је да поднесе захтев за замену личне карте 15 дана од дана када је сазнало. Лице које изгуби личну карту или на други начин дође до њеног нестанка, дужно је да у року од 15 дана пријави надлежном органу и поднесе захтев за издавање нове личне карте. Лице које пронађе туђу личну карту, у обавези је да одмах преда лицу на чије име она гласи, полицијском службенику, органу унутрашњих послова или месној канцеларији.

Организациона јединица Министарства унутрашњих послова је дужна да, у року од 15 дана од дана замене или издавања личне карте обавести о томе ону организациону јединицу која је издала претходну личну карту, а ова јединица уноси напомену у регистар и картон на место где се уписују напомене и промене, и назначити да је издата нова лична карта, уписати ознаку серије и серијски број, регистарски број и назив органа који је издао нову личну карту.

Личну карту лица које је преминуло треба предати надлежној организационој јединици МУП-а, а уколико чланови породице тако захтевају, она се враћа након поништења. У случају да се лична карта преда надлежном органу који није издао ту личну карту, онда је његова дужност да обавести ону организациону јединицу која ју је издала и да је достави њима, уколико није враћена члановима породице. Такса се не

плаћа у поступку издавања личне карте, већ грађани плаћају само накнаду у висини износа коштања личне карте.

Захтев за издавање биометријске личне карте подноси се лично у полицијској управи или станици, по месту пријављеног пребивалишта, односно боравишта, при чему је уз исти неопходно ставити на увид следећа документа:<sup>89</sup>

1. претходно издату личну карту или (уколико је изгубљена) другу важећу исправу из које се може утврдити идентитет подносиоца захтева ( нпр. пасош или возачку дозволу);
2. доказ о уплаћеној накнади за образац личне карте и трошкове техничке израде личне карте;
3. по жељи, није обавезно, фотографију величине 50x50 мм (која верно приказује лик подносиоца захтева, на једнобојној сивој позадини, не старију од шест месеци и која испуњава услове прописане у члану 21. Правилника о личној карти) за лице коме се први пут издаје биометријска лична карта.

Надлежни орган по службеној дужности, уз сагласност странке, прибавља податке из следећих докумената:

1. извода из матичне књиге рођених (у случају првог издавања биометријске личне карте, а сваки наредни пут само у случају да је дошло до промене неког од личних података подносиоца захтева евидентираних у наведеном документу);
2. уверења о држављанству (у случају првог издавања биометријске личне карте, а сваки наредни пут само у случају да је дошло до промене неког од личних података подносиоца захтева евидентираних у наведеном документу);
3. извода из матичне књиге венчаних (у случају промене презимена приликом склапања брака).

Грађани могу и сами да прибаве, односно да ставе на увид наведена документа уколико им не одговара прибављање података по службеној дужности у року од 15 дана, а како би њихов захтев био решен у што краћем року.

---

<sup>89</sup> <http://www.mup.gov.rs> – датум приступања: 02.10.2019.

#### ***2.4. Норме и поступак за издавање путних исправа и уређивање реадмисија***

Држављани наше земље имају законско право на поседовање путне исправе, као и визе ради преласка државних граница и боравка у иностранству. Под путном исправом се подразумева јавна исправа коју грађанин наше земље кроисти како би погао да пређе државну границу, док се под визом подразумева одобрење да лице отпутује у иностранство, и она се уноси у путну исправу. Према томе, Савезна влада може да одреди да је за путовање наших држављана у иностранство или неке стране државе потребно поседовати и визу, али он може да путује са путном исправом без визе у оне земље, где је закључен споразум о укидању виза. За време боравка у иностранству, путна исправа служи лицу које је поседује како би се:<sup>90</sup>

1. утврдио његов идентитет и
2. као доказ да је он држављанин Републике Србије.

Постоји неколико врста путних исправа, а то су:

1. пасош;
2. дипломатски пасош;
3. заједнички пасош;
4. службени пасош;
5. путни лист;
6. путне исправе које су издате према међународном уговору;
7. бродска или поморска књижица.

У зависности од врста путних исправа, надлежност за издавање појединих путних исправа и виза подељена је између полиције и министарства спољних послова. Пасош, визу на бродарску и поморску књижицу и визу на путну исправу службеног особља у међународном саобраћају која се издаје на основу међународног уговора издаје полиција (подручна полицијска управа, полицијска станица, гранична полиција). Дипломатски пасош и службени пасош издаје Министарство спољних послова. Путни лист издаје дипломатско или конзуларно представништво Републике Србије на чијем се подручју затекао наш држављанин који је у иностранству остао без путне исправе, уз претходну проверу држављанског статуса.

---

<sup>90</sup> Закон о путним исправама ("Сл. гласник РС" бр. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019).

Пасош и путни лист издају се на лични захтев, а дипломатски и службени пасош — на захтев надлежног државног органа. Захтеви се подносе надлежном органу, а захтев за издавање пасоша може се поднети и преко нашег дипломатског или конзуларног представништва у иностранству, које га без одлагања прослеђује ради решавања МУП-у, Полицијској управи за град Београд. Ради утврђивања идентитета, других релевантних чињеница и узимања биометријских података (фотографија, отисак прста и потпис) обавезно је лично присуство лица коме се издаје путна исправа. За малолетно лице, односно пословно неспособно лице, захтев подноси један од родитеља, по правилу уз писмену сагласност другог родитеља, односно други законски заступник или старатељ.

Рок за решавање о захтеву за издавање путне исправе је 30 дана од дана подношења захтева, а у хитним случајевима (лечење, болест члана породице, смртни случај и др.), или из других оправданих разлога, ако су уз захтев приложени докази који потврђују разлоге хитности, рок је 48 часова од часа подношења захтева. Захтев за издавање путне исправе одбиће се, односно путна исправа неће се издати: ако је против лица донето решење о спровођењу истраге или је подигнута оптужница — на захтев надлежног суда, односно јавног тужиоца; ако је лице осуђено на безусловну казну затвора у трајању дужем од три месеца — док казну не издржи; ако је лицу, у складу са признатим међународним актима, забрањено путовање; у случајевима да је, у складу са важећим прописима, лицу забрањено кретање ради спречавања ширења заразних болести, односно епидемије; ако постоји сметња предвиђена законом којим се уређује војна обавеза, у случају да је проглашено ратно или ванредно стање.<sup>91</sup>

О путним исправама води се евиденција у виду регистра и картотеке. Регистри (укупно седам) воде се о издатим, одузетим и неважећим путним исправама, о одбијеним захтевима за издавање путних исправа, о издатим и поништеним визама и о одбијеним захтевима за издавање виза. Картотеку чине картони у електронском облику, који се воде за сваку издату путну исправу.<sup>92</sup> Картотека садржи скениране слике захтева за издавање путних исправа са приложеном документацијом. На картон се уносе подаци о подносиоцу захтева (које садржи и путна исправа) и слике његових

<sup>91</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 149.

<sup>92</sup> С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, наведено дело, стр. 208.

биометријских података, као и подаци о путној исправи (серијски и регистарски број, рок важења, датум издавања).

Држављанин наше земље може да има само једну путну исправу исте врсте. Пасош представља путну исправу која се издаје нашим држављанима како би могли да путују у иностранство, да бораве тамо и да се врате у Србију. Орган који контролише прелажење државне границе је дужан да лице за које се путем провере утврди да је српски држављанин, дозволи да уђе у своју земљу, иако у том тренутку не поседује путну исправу. Пасош се може користити за неограничен број путовања у све државе, и издаје се на временски период од десет година, али може се издати и на краћи рок важења у изузетним случајевима:

1. уколико је то условио надлежни војни орган у одобрењу за путовање;
2. уколико заинтересовано лице поднесе молбу, а јаве се услови да се одбије захтев за издавање пасоша, у складу са законом, при чему надлежни орган утврди да постоје посебно оправдани разлози да се пасош изда.

У оваквим ситуацијама, могуће је издавање пасоша за једно или неколико путовања у једну државу или неколико држава, па се на тај начин одступа од генералног правила да се пасош може користити за неограничен број путовања у било коју државу. Заједнички пасош представља исправу која се издаје групи у којој има минимум пет, а максимум педесет српских држављана који заједно путују у инострану земљу и заједно се враћају у нашу земљу. Вођа пута мора да има пасош како би путовао у иностранство са заједничким пасошем, а остала лица која су уписана у заједнички пасош морају да имају исправу која садржи фотографију, на основу које је могуће утврђивање њиховог идентитета.

Пошто постоји неколико врсти путних исправа, јасно је да њих издају различити органи. Орган који је надлежан за унутрашње послове издаје заједнички пасош и визе за те пасоше, на начин који је унапред одређен, односно прописан. Орган који је надлежан за иностране послове издаје дипломатски и службени пасош, као и визе на те пасоше. Према међународном уговору, визу на поморску и бродарску књижицу и путну исправу за службено особље у међународном саобраћају издаје орган који је надлежан за издавање путних исправа и виза, а на чијем је подручју смештено

седиште предузећа или пребивалиште лица које захтева да му се изда виза, или орган у чијој је надлежности контролисање преласка државних граница.

Сваки српски држављанин који борави у иностранству дуже од три месеца, има право да тражи од конзуларног представништва наше земље на тој територији да му изда пасош и визу. Пре него што се пасош и виза издају, дипломатско или конзуларно представништво мора јединственом контролом пасоша и виза да провери да ли постоји нека сметња за издавање, у складу са Законом о путним исправама. Уколико српски држављанин изгуби пасош у иностранству, где борави дуже од месец дана, због лечења, службеног пута, школовања, специјализације или других оправданих разлога, дипломатско или конзуларно представништво наше земље може да му изда пасош и визу на тај пасош, с тим што наравно прво мора извршити проверу да ли законски постоје неке сметње око издавања пасоша.

Захтеви за издавање пасоша, заједничких пасоша и виза на те пасоше се подноси личним путем, са пуномоћником или преко препоручене поштанске пошиљке. Родитељи или други законски заступници подносе овај захтев за малолетна лица, односно лица која немају пословну способност. Али, орган у чијој је надлежности издавање путних исправа, може захтевати да лице за кога се путна исправа и виза издаје буде лично присутан, како би се утврдио идентитет или због неких других релевантних чињеница.

Приликом подношења захтева за издавање путне исправе или визе, подносилац је у обавези да пружи истините податке о себи, као што су јединствени матични број, име и презиме, девојачко презиме, дан, месец и година рођења, пол, место општина и република рођења, при чему лице које се родило у иностранству мора уписати и државу, затим држављанство, занимање, адреса стана и пребивалиште, при чему је потребно уписати од када лице борави у том пребивалишту, као и број личне карте, назив органа, организације или правног лица у коме се лице налази у сталном радном односу, што важи и за војну јединицу или војну установу, мора навести у коју државу путује, или у коју се државу сели, да ли поседује путну исправу, њен број и лице које ју је издало и на крају датум када је захтев поднет.

Орган у чијој је надлежности издавање виза и путних исправа је дужан да на шест месеци провери да ли још увек постоје неки разлози да се захтев одбије, одузме путна исправа или поништи виза због разлога који је наведен под бројем 6, а о томе треба информисати лице које је поднело захтев, односно коме су документа одузета. У овим ситуацијама, надлежни орган доноси решење у коме мора да наведе сваку чињеницу којом се руководио када је донео такво решење. Подносилац захтева може да поднесе жалбу савезном органу који је надлежан за унутрашње послове, у року од 15 дана од дана када је решење донето. Жалба која се улаже нема суспензивног дејства, па се њоме не задржава извршење решења.

Уколико је неком лицу одбијен захтев за издавање визе или путне исправе, или му је одузета путна исправа, постоје нарочито оправдани случајеви, попут смрти члана породице, лечења у иностранству или неодложног службеног посла, орган који је донео ту одлуку може да изда пасош или визу која има ограничени рок важења. У оваквој ситуацији, дужност надлежног органа је да пре него што изда путну исправу или визу, добије мишљење надлежног суда, других органа, и лица које је заинтересовано, који су захтевали да се забрани издавање оваквог документа.

Неретко се дешава да путна исправа нестане. Ималац путне исправе је дужан да без икаквих одлагања пријави надлежним органима који се налазе на подручју његовог пребивалишта да је нестала, а уколико се тако нешто догоди у иностранству, онда се нестанак пријављује најближем дипломатском или конзуларном представништву наше земље. Орган који је издао путну исправу која је нестала доноси решење у коме се та путна исправа оглашава као неважећа, при чему не постоји могућност жалбе на овакво решење. Овакво решење се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, а све трошкове сноси странка.

Све издате путне исправе и визе, одбијени захтеви за издавање истих, одузете, поништене или неважеће путне исправе морају се евидентирати на начин који је прописан. У овој евиденцији су садржани подаци о лицу које подноси захтев, серијском броју и врсте путних исправа или виза, разлозима због чега је захтев одбијен, као и због чега је путна исправа одузета или виза поништена, а исто тако и о путним исправама које су проглашене неважећим.



**Слика 3. Биометријски пасош**

Према службеној дужности, надлежни орган, уз сагласност коју му даје странка, треба да прибави податке из следеће документације:

1. уверење о држављанству, уколико се биометријски пасош издаје по први пут;
2. извод из матичне књиге рођених, односно венчаних, уколико је у питању промена неког податка подносиоца захтева који је евидентиран у тим књигама.

Грађани имају могућност и сами да прибаве, односно да приложе на увид ову документацију, у случају да им не одговара да се подаци по службеној дужности прикупе у року од 15 дана, а како би решили свој захтев за што краће време. Подаци се прибављају по службеној дужности само ако се налазе у евиденцијама Републике Србије, односно ако су грађани уписаи у матичну књигу рођених и евиденцију држављана Републике Србије, чијим вођењем се баве надлежни органи наше земље.

Према Закону о изменама и допунама Закона о путним исправама<sup>93</sup>, који су објављени у "Службеном гласнику Републике Србије" бр.104 од 16.12.2009. године, малолетна лица могу добити пасош са одређеним роком важења:

1. лица млађа од три године, могу добити пасош који има рок важења 3 године;
2. лица од три до четрнаест година, могу добити пасош који има рок важења 5 година;

<sup>93</sup> Закон о путним исправама ("Сл. гласник РС", бр. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019).



3. остале категорије, односно лица старија од четрнаест година, могу добити пасош који има рок важења 10 година.

Када се пасош издаје малолетном лицу, захтев мора поднети један од родитеља, при чему се мора доставити и писана сагласност другог родитеља, односно другог законског заступника или старатеља, која је претходно оверена у суду или општини.

### ***2.5. Норме и поступак за издавање дозвола за ношење и држање оружја***

Закон о оружју и муницији се бави проблематиком која се односи на набављае, ношење, држање, промет, поправљање, преправљање и превоз оружја, као и делова за оружје и муницију. Према овом Закону, под оружјем се подразумева:<sup>94</sup>

1. ватрено оружје, при чему се мисли на сваку нараву која је направљена или прилагођена као оружје из кога може да се избаци зрно, метак или неки други пројектил, као и шткодљиви гасови, течности или друге супстанце корз експлозиве, гас или ваздушне притиске и остала потисна средства;
2. распрскавајућа и гасна оружја која се састоје од распрскавајућих или гасних материја, као што су бомбе, пројектили, мине, гранате и остале направе;
3. посебна оружја, попут пушки, пиштоља и осталих направа, које под притиском експлозивних или гасних материја избацују анестетичка и средства која могу произвести светлосни или звучни сигнал;
4. оружје које има тетиве, попут лукова и самострела, као и остале направе које под притиском тетиве могу да избаце стрелу или неки други предмет;
5. хладна оружја, попут боксера, кама, сабљи, бодежа, бајонета и осталих предмета у чију основну намену спада извршавање напада.

---

<sup>94</sup> Закон о оружју и муницији ("Сл. гласник РС", бр. 20/2015, 10/2019 и 20/2020).

Слика 4. Оружни лист

Када надлежни орган изда одобрење за набавку оружја, лице има рок од шест месеци да набави то оружје за које има одобрење. Оно се издаје у три примерка, од којих један примерак остаје у списима предмета, а друга два се дају подносиоцу захтева, који он оставља продавцу приликом куповине оружја, а други који остаје код њега мора бити печатирано и потписано од стране продавца оружја.

Лице које набави оружје је дужно да у временском року од осам дана од дана када је оружје набављено поднесе захтев код надлежног органа, како би се издао оружни лист за држање и ношење тог оружја. Поред овог захтева, лице треба да поднесе и примерак одобрења за набавку оружја, а мора донети и оружје на увид. Према поднетом захтеву, надлежни орган издаје оружни лист, осим у ситуацијама ако код лица постоји неки разлог због чега му не би требало издати ни одобрење за набављање. Према правилу, за једно ватрено оружје се издаје један оружни лист, осим у изузетним случајевима, као што је ловачко оружје које има неолучене цеви, када се издају три оружна листа и сваки од њих гласи на различито лице, при чему се претходно прилаже и оверава писмена сагласност власника тог оружја.<sup>95</sup>

Лице које испуњава сваки законски услов за набављање, држање и ношење ватреног оружја, према одобрењу надлежног органа, може да држи трофејно оружје и

<sup>95</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 156.

оружје које услед дотрајалности више не може да се употребљава. Ношење трофејног оружја, дотрајалог и старог оружја, као и прављење или држање и ношење муниције за то оружје је забрањено. Што се тиче ваздушних оружја и оружја са тетивом, њих могу да набаве, држе и носе лица која испуњавају законске услове и која добију одобрење од надлежног органа. Старо оружје може да се набавља и држи, при чему се то прво мора пријавити надлежном органу, али за набављање ове врсте оружја нема потребе за одобрењем надлежног органа.

Оружје и муниције које се сходно Закону о оружју и муницији држе и носе,<sup>96</sup> морају бити закључани или на неки други начин обезбеђени како не би дошли у посед неког лица које за то није овлашћено. Оружје би требало носити на безбедан и уобичајен начин и пажљиво руковати њиме. Забрањено је употребљавати оружје на јавним местима или на местима где би се његовом употребом могла угрозити безбедност објеката или људи. Такође, оружје се не сме давати неком лицу да се послужи њиме, осим уколико је у питању ловачко оружје и ако се даје лицу које поседује оружани лист.

Када је реч о државним и другим органима, предузећима, установама и другим правним лицима, они могу да набављају и држе оружје и муницију како би обављали своју делатност, односно активност, само уколико имају одобрење од стране надлежног органа, а оно се издаје за:

1. аутоматска и полуаутоматска оружја, при чему се изузимају аутоматски пиштољи, на коришћење органима, предузећима, установама и осталим правним лицима која се баве физичким обезбеђењем и заштитом објеката, како би несметано обављали своју делатност;
2. ловачка оружја за предузећа и друге организације која управљају ловиштима;
3. спортска оружја која су потребна у страљачким организацијама;
4. посебна оружја која се издају предузећима, органима, установама и осталим правним лицима, како би им се омогућило обављање њихове делатности, а сигнални пиштољи и направе се одобравају припадницима спортских и других организација која се користе као део спортске или професионалне активности.

---

<sup>96</sup> Закон о оружју и муницији ("Сл. гласник РС", бр. 20/2015, 10/2019 и 20/2020).

Како би органи, предузећа, установе и остала правналица набавила муницију за ватрено оружје, неопходно је претходно одобрење, које се издаје само једном у току календарске године у количини која је неопходна за обављање њихове делатности, односно активности, а ово одобрење се издаје на основу захтева који се подноси.

Правна лица, органи, предузећа и установе које се непосредно баве пословима физичког обезбеђења и заштите објеката, могу да повере оружје и муницију само оним лицима која су одређена за непосредно вршење тих послова, према њиховом акту, а који су тренирани и обучени да рукују оружјем. Ови субјекти морају да издају лицима која носе оружје прописане исправе, уз постојање сагласности од стране надлежног органа унутрашњих полсова. Ова лица могу да носе оружје и муницију само док обављају свој посао, или док обезбеђују подручје или неки правац кретања транспорта.

Надлежни орган може одузети оружје и муницију у правном прекршајном и кривичном поступку, када се стекну услови за то који се предвиђају према закону. У Закону о оружју и муницији<sup>97</sup> су садржане детаљне одредбе које се односе на одузимање оружја и муниције у управном поступку. Заправо, у складу са овим законом, надлежни орган може да одузме оружје и муницију, оружни лист или одобрење за држање оружја у складу са разлозима наведеним у закону због којим се физичком лицу не издаје одобрење за набављање оружја, а приликом одузимања се лицу издаје потврда да су предмети одузети, и надлежни орган у управном поступку доноси решење за одузимање оружног листа, односно одобрење на основу кога се држе оружје и муниција.

У овом решењу су садржани разлози због чега се ти предмети одузимају, и против њега је могуће уложити жалбу министру унутрашњих послова у временском року од 15 дана од дана када је решење уручено, а против решења које се донесе на жалбу нема вођења управног спора. Када решење о одузимању постане правноснажно, надлежни орган позива власника да у року од једнегодиен отуђи оружје и муницију који су одузети, или да нађе купца или га прода уз помоћ овлашћених предузећа која обављају промет оружја и муниције.

---

<sup>97</sup> Закон о оружју и муницији ("Сл. гласник РС", бр. 20/2015, 10/2019 и 20/2020).

Након што овај рок истекне, сво оружје и муниција који нису отуђени, односно продати, спадају у власништво надлежног органа. Уколико оружје нестане, односно уколико неко пронађе оружје, дужан је да пријави надлежном органу у временском року од 48 сати, а ако они не пронађу власника у року од једне године, онда то прелази у власништво надлежног органа.<sup>98</sup>

Надлежни орган води евиденцију о захтевима који су поднети, одобрењима за набављање оружја која су издата, оружаним листовима који су издати, одобрењима за држање оружја, о оружју које је одузето, нађено и предато, о деловима за оружје и муницију, о старом оружју са тетивом које је пријављено. Предузећа, установе, државни и други органи, остала правна лица и радње су дужни да воде евиденцију и то:

1. сваки орган, предузеће, установа и друго правно лице које непосредно обавља послове везане за физичко обезбеђивање и заштиту објеката мора водити евиденцију о оружју и муницији која се користи за физичко обезбеђивање;
2. свако предузеће и друга организација која управља ловиштима мора водити евиденцију о ловачком оружју и муницији;
3. свака стрелачка организација мора да евидентира спортско оружје и муницију;
4. сваки орган, предузеће, установа и друго правно лице које користи посебно оружје у својој делатности којом се бави, мора да евидентира посебно оружје;
5. свако предузеће и радња која обавља промет оружјем, мора да води евиденцију о промету оружја;
6. свако предузеће и радња која врши поправљање и преправљање оружја, мора да води евиденцију о оружју које преправља или поправља.

---

<sup>98</sup> С. Југовић, *Управна функција полиције*, наведено дело, стр. 159.

## ***2.6. Норме и поступак за регистрацију возила и издавања возачких дозвола***

Захтев за издавање возачке дозволе се подноси лично, у надлежним територијалним јединицама МУП-а, на оном подручју где лице коме треба издати возачку дозволу пребива. Захтев може да се поднесе и према месту поравка, уколико подносилац захтева из оправданих разлога, као што је запослење или студирање, борави ван места пребивалишта више од три месеца. На подручју Полицијске управе за Београд, захтев се може поднети у организационим јединицама где је претходно поднет захтев за издавање пробних возачких дозвола, а поред захтева неопходно је да се приложи и:

1. пробна возачка дозвола;
2. потврда о положеном испиту за прву помоћ, при чему се овај доказ прилаже само уколико није већ приложен када је поднет захтев за пробну возачку дозволу;
3. важећа лична карта на увид;
4. доказ да је плаћена накнада трошкова за издавање возачких дозвола;
5. доказ да је плаћена републичка административна такса.



**Слика 5. Возачка дозвола**

Лица која први пут положу возачки испит за управљање моторним возилом које спада у категорију А1, А2, А, Б1 и Б добијају пробну возачку дозволу, која важи:

- две године за лица која су положила возачки испит са пуних 19 година;
- до пуне 21 године, за она лица која су положили испит пре него што су напунили 19 година.

Захтев за издавање пробних возачких дозвола се подноси код надлежне територијалне организационе јединице МУП-а, а лице коме се дозвола издаје на том подручју мора имати пребивалиште. Захтев може да се поднесе и према месту боравка, у случају да подносилац захтева има оправдане разлоге, попут запослења или студирања, због који борави ван свог места пребивалишта више од три месеца.

Возило се региструје тако што се прописани подаци уписују у евиденцију, односно јединствени регистар возила. Према овим подацима, власник возила добија саобраћајну дозволу, регистарске таблице и налепницу, од стране надлежног органа.

Подаци се у регистар уписују од стране организационе јединице МУП-а, која је надлежна према територији у складу са пребивалиштем власника возила, односно са седиштем, ако је реч о правном лицу. Возила која користе предузетничке радње се уписују у јединствени регистар са пребивалиштем предузетника, односно власника радње; возила која се користе у виду огранка привредних друштава се уписују у складу са местом пословања огранка, при чему треба приложити доказ да је огранак уписан у регистар код надлежних органа и писмену сагласност власника возила; возила која се користе на основу лизинг уговора се уписују у јединствени регистар возила у складу са пребивалиштем, односно седиштем власника возила, или корисника лизинга, али само ако власник да писмену сагласност.

Захтев за издавање пробне таблице може да поднесе власник возила, а подноси га органу унутрашњих послова који је надлежан, према месту из кога треба одвести возило или према правно лицу које је овлаћено од стране надлежне организационе јединице МУП-а за издавање пробних таблица. Поред захтева, потребно је и следеће:<sup>99</sup>

1. захтев за издавање таблица за привремено означавање возила који је претходно попуњен;
2. доказ да је возило технички исправно, осим ако је реч о возилу које тек треба да се одвезе на технички преглед;
3. доказ да је возило осигурано;
4. доказ о власнику, односно власништву возила;

---

<sup>99</sup>Ibidem, стр. 167.

5. доказ о истоветности, при чему је реч о личној карти, или доказ о упису у регистар код надлежног органа, када је реч о правним лицима;
6. доказ да су уплаћени трошкови који су прописани;
7. доказ да је плаћена наклада за израду и издавање таблица за привремено означавање возила ПРОБА;
8. доказ да је плаћена републичка административна такса.

## ***2.7. Статистички приказ управних послова***

Веома битан елемент, без кога би било немогуће замислити ефикасан рад свих државних органа, јесу свакако запослени у тим државним органима. Али, уколико би се посматрали радници Министарства унутрашњих послова, требало би напоменути да сви они немају исти статус. Веома значајну категорију представљају радници који имају статус овлашћених лица као и радници на специфичним дужностима.

Радници који имају статус овлашћених службених лица могу да се дефинишу као они радници који приликом вршења унутрашњих послова имају одређене специјалне дужности и овлашћења која се предвиђају низом закона и одредби. Појава полиције представља део процеса у коме настају политички предуслови за цивилизацију, као што су војно-политичке институције власти. Већина аутора сматра да се полиција у виду организоване снаге јавља када настане приватна својина и држава. Када је у питању могуће постојање полиције пре настанка државе, требало би напоменути да се веома мали број студија, већином антрополошких, бави питањима о постојању одређених форми полиције у друштвима пре него што настане држава. Полиција се у обављању својих послова руководи начелом професионализма, по принципима сарадње, законитости у раду и сразмерно примењује своја овлашћења, затим начелом супсидијарности, што се односи на рад који има најмање штетне последице.

Упоредним проучавањем полицијске организације у целом свету, није се показало да постоје неке битне разлике у организационим структурама. Такве организације су већински по природи цивилне, и налазе се у надлежности Министарства за унутрашње послове или Министарства правде. Веома малим бројем



полиціјских организација руководи Министарство одбране, а такве полиције се сматрају полувојним по природи.

**Табела 1. Поднети / решени захтеви грађана – 2017. година**

Р.Б.	Назив документа	Број поднетих захтева	Број решених захтева	Број издатих докумената	Број поднетих жалби грађана	Број решених жалби / приговора грађана
1.	лична карта	346.936		361.321	31	14
2.	Пребивалиште		314.491		449	324
3.	Боравиште		21.808		6	1
4.	путне исправе	564.387	559.526	552.794	35	35
5.	Држављанство	18.089	19.493			
6.	возачка дозвола	331.897	331.548	331.548	202	197
7.	Оружје	117.158	97.126	62.073	964	961
8.	регистрација возила	2.823.589	2.823.589	995.648	71	68

Извор: <http://www.mup.gov.rs>

Као што можемо видети из табеле 1, број поднетих захтева за издавање личних карата износио је 346.936 захтева, док је укупно издато 361.321 личних карата. Када је реч о путним исправама, можемо видети да је поднето 564.387 захтева, а да је укупно решених предмета 559.526, односно да је број издатих путних исправа 552.794. Највише захтева је наравно за регистрацију возила, па је тако 2017. године поднето 2.823.589 захтева за регистрацију возила, а сви захтеви су решени док је број издатих докумената износио 995.648 докумената. Када говоримо о оружју, можемо да видимо да је поднето 117.158 предмета, а да је укупно издато 62.073 предмета.

Приликом обављања полицијских послова могуће је применити искључиво мере принуде, при чему се мисли на употребу средстава принуде која се предвиђају у складу са законима и која могу да постигну најпрофесионалније резултате, при чему се не јављају непотребне штетне последице и не губи се време.

Када полиција обавља своје послове, она мора то чинити у складу са националним и међународним стандардима полицијских поступања, на основу захтева

који су у складу са законом и осталим прописима и актима наше земље, а исто тако и на основу међународних уговора и конвенција усвојених од стране Републике Србије.

Вршење спољашње контроле спада у надлежност Народне скупштине, Владе, надлежних правосудних органа, органа државне управе који имају надлежност у одређеним пословима надзора и остали органи и тела који имају законско овлашћење. Сектор унутрашње контроле полиције врши унутрашњу контролу рада полицијских организација.

**Табела 2. Поднети / решени захтеви грађана – 2018. година**

Р.Б.	Назив документа	Број поднетих захтева	Број решених захтева	Број издатих докумената	Број поднетих жалби грађана	Број решених жалби / приговора грађана
1.	лична карта	348.562		346.981	23	11
2.	Пребивалиште		313.552		421	310
3.	Боравиште		20.889		5	1
4.	путне исправе	565.887	560.138	558.331	32	32
5.	Држављанство	17.822	17.232			
6.	возачка дозвола	330.213	330.982	330.211	198	177
7.	Оружје	116.083	96.543	61.892	877	944
8.	регистрација возила	2.983.187	2.983.187	994.341	66	49

Извор: <http://www.mup.gov.rs>

У табели број 2, можемо видети да је број поднетих захтева за издавање личних карата износио 348.562 захтева, док је укупно издато 346.981 личних карата. Када је реч о путним исправама, можемо видети да је поднето 565.887 захтева, а да је укупно решених предмета 560.138, односно да је број издатих путних исправа 558.331. Највише захтева је и за 2018. године везано за регистрацију возила, па је тако поднето 2.983.187 захтева за регистрацију возила, а сви захтеви су решени док је број издатих докумената износио 994.341 докумената. Када говоримо о оружју, можемо да видимо да је поднето 116.083 предмета, а да је укупно издато 61.892 предмета.

Послови полиције спадају у надлежност дирекције полиције Министарства за унутрашње послове, а на челу дирекције је директор полиције. Закон о полицији регулише послове, надлежност и овлашћења која има полиција (“Службени гласник Републике Србије”, бр. 101/2005). Дирекција полиције се састоји од организационе јединице чије седиште је у МУП-у, Полицијске управе (ПУ) за подручје града Београда и Подручне полицијске управе (ППУ), као и полицијске станице (ПС).

Како би се обављали полицијски послови у седишту Дирекције полиције и ПУ на подручју рада Београда, неопходно је образовати управе и полицијске станице за сваку општину, а за подручне полицијске управе се морају обраовати и одељења, полицијска станица и полицијска испостава (ПИ) у свакој општини. Влада доноси уредбу о начелима која се односе на унутрашње уређење Министарства, и на тај начин се врши одређивање полицијских управа и станица, њихова седишта и подручја у којима се налазе.

### **3. Однос између Закона о општем управном поступку и посебних закона у обављању управних послова**

У оквиру материје управног поступка разликујемо **опште управне поступке и посебне управне поступке.**

Општи управни поступак представља начин поступања који је регулисан ради решавања свих управних ствари, и тиче се свих органа управе и свих области управног поступања. Он је уређен нормама Закона о општем управном поступку (ЗУП).<sup>100</sup> Генерално речено, општи управни поступак представља правила поступања приликом решавања појединачних управних ствари, а правила о којима говоримо заједничка су за све области управе, с тим да у областима управе имамо прописана и посебна правила поступка.

Посебни управни поступци представљају правила поступка која се тичу појединих, специфичних управних материја (порези, царине, девизно пословање, комасација, арондација, унутрашњи послови итд.). Потреба за за тим поступцима јавља се због саме природе појединих управних ствари у одређеним областима. У оквиру сваког посебног поступка јављају се одступања у односу на правила општег управног поступка, али они не представљају целовите поступке већ такође оквирно примењују правила ЗУП-а .

Сви управни поступци (општи и посебни) увек су уређени законом. Односи који постоје између општег и посебних управних поступака такви су да се норме посебних закона којима је уређен посебан поступак примарно примењују, а норме Закона о општем управном поступку се примењују на она питања која нису уређена правилима посебних закона. Поред тога, сви посебни закони морају бити сагласни општим правним начелима ЗУП-а, при чему норме посебних закона морају такође уређивати исти степен правне заштите предвиђен Законом о општем управном поступку. То значи да се у делу правних начела и степена правне заштите, ЗУП непосредно примењује, а у погледу осталих питања ЗУП се може примењивати супсидијарно или сходно.

---

<sup>100</sup> Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење)

Од супсидијарне примене треба разликовати сходну примену општег закона. Јер, сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у свим питањима која нису уређена посебним законом.<sup>101</sup>

Законом о општем управном поступку предвиђено је да се посебни закони ускладе са одредбама овог закона. Ако се има у виду да је питање усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку веома значајно, пре свега када је реч о обезбеђивању владавине права и правне сигурности, и ако се има у виду да је неопходно да се обезбеди трајност процеса усклађивања, било је неопходно формирање Координационог тела за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном.<sup>102</sup> Али, упркос образовању Кординационог тела, посебни закони до данас нису усклађени са Законом о општем управном поступку.

У погледу управних послова које смо у овој раду анализирали, непосредна примена ЗУП-а важи у делу општих правних начела и степена правне заштите предвиђених овим општим законом. У погледу осталих питања правног уређивања управних послова важи примарна примена норми посебних закона и супсидијарна примена Закона о општем управном поступку. Управни послови припадају управној материји, при чему правни режими управних послова одговарају управно-правном режиму, у материјалном, органском и процесном смислу, из чега произлази непосредна и супсидијарна примена Закона о општем управном поступку.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> М. Прица, *Управна ствар и управнојудска ствар: прилог реформи српског законодавства и правосуђа*, Право у функцији развоја: зборник радова, Косовска Митровица, 2019, стр. 597-639.

<sup>102</sup> Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење)

<sup>103</sup> М. Прица, *Управна ствар и управнојудска ствар, Право у функцији развоја: зборник радова, Косовска Митровица, 2019, стр. 597-639.*

## ЗАКЉУЧАК

Као што смо истакли, садржина полицијске функције, односно делокруг и надлежност рада полиције, прецизно и детаљно су утврђени правним прописима. Осим тога, прописима су утврђена и правна овлашћења полиције да предузима управне радње и доноси правне акте у вршењу тих послова. Наиме да би обављала разноврсне, сложене и веома значајне послове специфичне природе који улазе у њену функцију, полиција мора бити овлашћена да врши различите облике делатности.

Полицији, односно одређеним категоријама њених службеника стоје на располагању тачно утврђене радње и акте који треба да јој омогуће да ефикасно одржава јавни ред и поредак, тј. безбедност грађана и државе. Полазећи од општих али и посебних обележја полиције као органа државне управе, које смо претходно навели, сасвим је логично и оправдано да је полиција овлашћена да врши управне радње и акте који су својствени и другим органима управе, али и посебне и специфичне, за њу јединствене облике делатности.

Послови, надлежности и овлашћења полиције су у надлежности Дирекције полиције Министарства унутрашњих послова и они су регулисани у складу са Законом о полицији. Обављање полицијских послова врше униформисани и неуниформисани полицијски службеници, односно запослена лица која врше примену полицијских овлашћења, као и запослена лица која имају посебне или одређене дужности, а чији су послови непосредно повезани са пословима полиције. Полицијски службеници се баве и пословима који представљају опасност по живот и здравље, а код којих постоји захтев за великом одговорношћу и посебним условима рада.

Полицијски послови се обављају у складу са принципима професионализма, сарадње, законитости у раду и сразмерној примени овлашћења полиције.

Управа за управне послове има задатак да унапреди и организује послове у свом делокругу, да прати, проучи и обезбеди примењивање закона и осталих прописа којима је уређена материја у делокругу Управе и да одлучи у управним поступцима. Она врши

управне надзоре и обавља послове везане за инспекцију, учествује приликом припремања прописа, анализа, извештаја и информација за надлежне органе наше земље, а исто тако и за остале органе и организације.

Она се бави пословима у вези пријема, отпуста и утврђивања држављанства, и врши проверу држављанских статуса, решава предмете из области држављанства, као што је јединствени матични број грађана, пребивалиште и боравиште, све у вези личних карата, печата државних органа, пружа правну помоћ за пренос посмртних остатака преко државних граница и осталим управним пословима.

Такође се бави пословима везаним за набавку, држање, ношење или промет оружја и муниције, издаје путне исправе и визе, открива и спречава злоупотребу путних исправа, учествује приликом израде и практичне примене Споразума о реадмисији са протоколима, контролише путне исправе и путовање и боравак наших грађана у другим земљама, преузима лица по реадмисији. Бави се и праћењем реализације процеса реадмисије у вези са реинтегрисањем повратника, обавља послове везане за регистровање возила, издаје и одузима возачке дозволе, утврђује да ли су испуњени услови за пренос јавних овлашћења за издавање регистрационе налешнице, пружа било коју врсту стручне помоћи и сарађује са осталим органима и организацијама, и заједнички ради са осталим организационим јединицама у Министарству.

У саставу Управе за управне послове постоји неколико одељења, једно за држављанство и друге управне послове, једно за путне исправе, једно за регистрацију возила и возачке дозволе. Одељење које се бави држављанствима и другим управним пословима такође у свом саставу има одсек који се бави држављанствима, одсек који се бави личним картама, пребивалиштима и осталим управним пословима и одсек који се бави оружјем. Одељење које се бави путним исправама се састоји од одсека који контролише издавање путних исправа у земљи, одсека који се бави контролом издавања путних исправа у дипломатско-конзуларном представништву и одсек који спроводи споразум о реадмисији. Што се тиче одељења за регистрацију возила и возачких дозвола, оно се састоји од одсека за регистрацију возила и одсека који се бави возачима и возачким дозволама.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Васиљевић, Д. (2005). *Управно право: посебни део – област унутрашњих послова*. Земун: Виша школа унутрашњих послова.
2. Гилановић, Ч. Стајић, Љ. (2014), *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд.
3. Диги, Л. (2003). *Преображаји јавног права*, Београд, 2003.
4. Дапчевић-Марковић, Љ. (2007). Статус полицијских службеника и европски стандарди. *Правни живот*, (10).
5. Иванда, С. (2011). *Полицијско право*. Осигек: Правни факултет.
6. Југовић, С. (2013). *Управна функција полиције*, Београд.
7. Кривокапић, В. (2000), *Криминалистика – тактика I*, Полицијска академија, Београд.
8. Милетић, С., Југовић, С. (2016). *Право унутрашњих послова*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
9. Милков, Д. (2009). *Управн право*. Нови Сад, стр. 11.
10. Милосављевић, Б. (1997). *Наука о полицији*. Београд: Полицијска академија.
11. Милосављевић, Б., (2007). *Наука о полицији*. Београд: Полицијска академија.
12. Петровић, М., Прица, М. (2014). *Посебно управно право.*, Ниш.
13. Пилиповић, В., Јовичић, Д. (2017). *Јавна безбедност*, Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатић“, Нови Сад.
14. Поповић, С., Петровић, М., Прица, М. (2011). *Управно право: општи део*. Ниш: Свен.
15. Прица, М. (2019). *Управна ствар и управносудска ствар: прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова: "Право у функцији развоја друштва"*, Косовска Митровица, стр. 597-639.
16. Прица, М. (2018). *Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и унутрашњег правног система*, Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 80, стр. 135-180.
17. Савић, А. (2014), *Увод у државну безбедност*, ВШУП, Београд.
18. Симић, Д. (2012), *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд.
19. Субошић, Д., Кекић, Д.: *Организација дирекције полиције*, *Правни живот*, бр. 11 (2009), стр. 211–225.



20. Томић, З. (2016). *Управно право*. Службени гласник, Београд.
21. Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 -др. закон).
22. Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење).
23. Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).
24. Правилник о полицијским овлашћењима ("Сл. гласник РС", бр. 54/2006).
25. Стратегија полиције у заједници („Службени гласник РС”, бр. 55/05 и 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12.

## САЖЕТАК

Организовање процеса рада кроз безбедносне секторе омогућава ефикасно обављање послова и задатака из делокруга и надлежности полиције. Другачије речено, успешно извршавање послова јавне безбедности на подручју неке полицијске станице захтева веома добро познавање лица (лица криминогеног и другог асоцијалног понашања, лица под појачаним надзором, депортована лица, странце, лица која с обзиром на положај или радно место могу уочити криминалне активности, пензионасане полицајце и сл.), територије (насељена места, важне објекте, комуникације, земљиште, шуме и планине) и безбедносне проблематике (стање угрожености, угрожени објекти, густина насељености, површина станичног подручја, стање путне мреже. Предмет овог мастер рада ће бити управни послови полиције у чијем је делокругу остваривање права грађана која се односе на држављанство, пријаву пребивалишта и боравишта, издавање личних карата, путних исправа, возачких дозвола, регистрације возила и набављање, држање и ношење оружја, израда, али и на закључивање и практичну примену Споразума и Протокола о реадмисији, реализацију трансфера, транзита и миграције и оперативне сарадње и обавља друге послове, а на корист грађана и привредних субјеката.

Кључне речи: полиција, управни послови, државна управа, правни режим

## ABSTRACT

### Administrative affairs of the police

Organizing work processes through the security sectors enables the efficient execution of tasks and tasks within the scope and competence of the police. In other words, successful execution of public safety tasks in an area of a police station requires a very good knowledge of persons (persons of criminogenic and other asocial behavior, persons under enhanced surveillance, deported persons, foreigners, persons who by reason of their position or workplace may detect criminal activities, retired police officers, etc.), territories (settlements, important facilities, communications, land, forests and mountains) and security issues (state of threat, facilities at risk, population density, cell floor area). The subject of this master's thesis will be the administrative affairs of the police, which are within the scope of exercising citizens' rights relating to citizenship, registration of residence and residence, issuing ID cards, travel documents, driving licenses, vehicle registration and obtaining, holding and carrying Weapons, drafting, but also concluding and practical implementation of the Agreement and Protocol on readmission, realization of transfers, transit and migration and operational cooperation and performs other tasks, for the benefit of citizens and economic entities.

Keywords: police, administrative affairs, state administration, legal regime

## БИОГРАФИЈА

Кандидаткиња, Александра Павловић, рођена је 24.03.1994.године у Лесковцу. Завршила је средњу економску школу "Ђука Динић" у Лесковцу, смер правни техничар.

Године 2013. уписала је Правни факултет Универзитета у Нишу, а на истом дипломирала 22.01.2018.године са просечном оценом 9,55. За време похађања основних академских студија права, кандидаткиња је била стипендиста "Доситеје" коју додељује Фонд за младе таленте Републике Србије, стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја, као и добитник једнократних награда Града Лесковца за постигнуте успехе током студирања. Стручну праксу на 3.години студија, обавила је у Основном суду у Лесковцу.

Након завршетка студија, професионалну каријеру отпочиње као адвокатски приправник у адвокатској канцеларији "Павловић" у Лесковцу, где и сада ради. Школске 2018/2019.године уписала је мастер академске студије права на Правном факултету Универзитета у Нишу, смер унутрашњих послова. Испите предвиђене наведеним студијским програмом, положила је са просечном оценом 9,83.

Од знања страних језика, кандидаткиња истиче енглески и немачки језик. Поседује возачку дозволу "Б" категорије.