

## УРЕДБА КАО ИЗВОР ПРАВА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### Апстракт

У раду се анализира уредба као подзаконски акт општег карактера и као веома значајан извор права. Пажњу аутора нарочито привлачи правна природа уредбе која је доста нејасна и о чему у теорији права постоје различита гледишта. Може се рећи да се као резултат многобројних расправа и супротстављања мишљења намеће закључак да је уредба са материјалноправног аспекта закон – јер садржи опште правне норме, док са формалног она то није, већ представља подзаконски правни акт, акт највиших органа извршне власти. Иако се у новије време јављају захтеви за јачање уредбодавне делатности, аутор као и већина теоретичара сматра да се закону мора дати значај који осигурава правну сигурност и законитост.

**Кључне речи:** закон, уредба, извор права, општи правни акт, подзаконски правни акт, правни систем.

Поред устава као основне норме, почетног правног акта и закона, под изворима права у формалном смислу, подразумевају се, између осталог, и подзаконски правни акти општег карактера. Подзаконске правне акте општег карактера "сачињава низ аката различитих по називу, у извесној мери по својствима, и пре свега - по правној природи."<sup>1</sup> Свим

\* Асистент на Правном факултету у Нишу

<sup>1</sup> М. Јовичић, Закон и законитост, Београд, 1977. стр.105-107, при чему С. Лилић и Н. Стјепановић у Управном праву, Београд, 1991. стр. 59. истичу да су подзаконски акти "генерални назив за прописе слабије правне снаге од закона, те да их доносе, по правилу, незаконодавни, извршни и управни органи, а уколико их доносе законодавни органи, онда их не доносе по поступку по коме доносе законе, него по поступку мање сложеном од

овим актима заједничко је то да их " доносе други органи државне власти, а не парламент" , као и то " што су они мање правне снаге од закона"<sup>2</sup> Најзначајније међу овим актима су свакако уредбе. Доста је нејасна правна природа уредбе, те се са доста сигурности може рећи да "представља једно од сложенијих питања у теорији права, односно да је то питање једно од најспорнијих у науци јавног права".<sup>3</sup> Покушаћемо овом приликом баш због тога, рећи нешто више о томе, као и о врстама уредаба и њиховом значају као извору права у правном систему Републике Србије.

Проблеми у јасном одређивању правне природе уредбе долазе, пре свега, због тога што већина позитивних прописа савремених држава дефинише само појам уредбе у формалном смислу, док о материјалном не говоре.<sup>4</sup> Сигурно је да овом приликом не треба заборавити да се исти проблеми јављају и код одређивања појма осталих правних аката.

У том смислу уредба се одређује као највиши општи правни акт после закона, који доноси шеф државе или владе, дакле највиши орган извршне власти. Из овога се може закључити да оно што није спорно и "где се правна наука и правна пракса слажу", јесте то да "је уредба један правни акт који има моћ мању од закона"<sup>5</sup>. Оно што је спорно и око чега се сукобљавају у правној теорији различита мишљења јесте питање "њене унутрашње правне природе"<sup>6</sup>. Тако већина аутора сматра да је уредба, посматрано са материјалноправног аспекта, извор права, односно закон, и то " закон који има само законску садржину"<sup>7</sup>. Аутори који заступају овакво гледиште полазе од дуалистичког схватања закона у формалном и закона у материјалном смислу,<sup>8</sup> док се старија правна теорија овим проблемом бавила, пре свега, постављајући питање да ли су уредбе чисто управни акти управне власти који се не могу подвести под категорију управних аката (*Verwaltungsakt*, *l'acte administratif*). Управо стога је,

---

законодавног поступка", те да "постојање подзаконских прописа претпоставља постојање закона".

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Д: Данић, О уредбама, Архив за правне и друштвене науке, 1-6/1939. стр.121.

<sup>4</sup> Ibid, уз напомену да се, уколико се то чини, углавном одређују само питања која не могу ући у садржину једног акта - дакле системом негативне дефиниције.

<sup>5</sup> Ibid, при чему је неопходно истаћи чињеницу да та мања моћ долази због тога што је доносе органи нижи од законодавног (извршујући - како их назива С. Јовановић у свом делу О држави - основи једне правне теорије, Београд, 1922.) и по поступку знатно другачијим од законодавног, односно зато што су и надлежност за доношење и сам поступак доношења прописани законом (уставом) као највишим правним актом.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Р.Д. Лукић, Увод у право, Београд, 1991.

говорећи о правној природи уредбе, неопходно рећи нешто више о појму закона у материјалноправном и формалноправном смислу.

Сматра се да је у правној науци проблем разликовања закона у материјалном и закона у формалном смислу формулисан претварањем уставне државе у парламентарну, те се у том смислу истиче да " за појам закона у материјалном смислу... није потребно да је он искључиво акт законодавне власти" , већ је довољно " да је то једна заповест државне власти упућена било појединцима, било органима власти, која садржи једно опште правило"<sup>9</sup> На другој страни се појам закона у формалном смислу одређује тако да се закон посматра искључиво као акт законодавне власти донет по законодавном поступку. Такви акти, односно акти које доносе законодавни органи по законодавном поступку у већини случајева садрже опште правне норме, те представљају истовремено и законе у материјалном и законе у формалном смислу речи. Чини се да је очигледно да ту нема неких већих проблема. Међутим, законодавни органи могу у форми закона доносити и акте који не садрже опште правне норме, као што могу постојати и они који садрже опште правне норме, али их не доносе законодавни органи по законодавном поступку. Баш због тога се у правној теорији прихвата мишљење да је разлика између закона у формалном и закона у материјалном смислу, пре свега, "разлика у садржини"<sup>10</sup>.

Из оваквог разликовања појма закона, уредба се схвата као закон у материјалном смислу, при чему се мора имати у виду да је она "само секундарно, подређено законодавство са једном мањом правном моћи од закона",<sup>11</sup> пре свега због тога што уредбе доносе највиши органи извршне власти, па се самим тим она по својој сврси и циљу, налази у функцији извршења закона. Но, ако је то њен основни задатак, имајући у виду њен материјалноправни аспект, мора се водити рачуна и о томе да је уредба са аспекта своје садржине (садржи опште правне норме) специфичан акт.<sup>12</sup>

Ако, дакле, уредбу схватимо као закон у материјалном смислу, поставља се питање како одредити њену садржину, прецизније како њену садржину разграничити од законске. У теорији права постоји мишљење да се то може учинити доводећи је у везу баш са законом у формалном

<sup>9</sup> Д. Данић, *op. cit.* стр. 121.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*, стр. 122.

<sup>12</sup> Наиме, ове норме, и ако опште, по правилу би требало да служе конкретизацији и разради закона, па би у том смислу претстављале одређену допуну закона која се увек ослања на сам закон.

смислу.<sup>13</sup> Уредбе се на тај начин могу схватити као "управна власт која није законодавна", управо зато "што је законодавац опуномоћио управну власт да их она пропише, али као један акт управе, акт њене надлежности".<sup>14</sup> Тако се уредбе схватају као закон "зато што садрже једно опште правило, тј. зато што имају законску садржину, а с друге опет, оне ипак остају управна акта зато што их издају управни органи".<sup>15</sup> У том смислу се прихвата да класичне уредбе за извршење представљају несамосталне акте који се изводе из закона, конкретизују га, при чему увек морају остати у границама тог закона. Зато се према неким ауторима<sup>16</sup> може говорити о уредбама само као о "секундарним и деривативним актима". На тај начин би се уредба, "регулишући општим нормама начин, поступак и средства остваривања закона...налазила у функцији њиховог извршења",<sup>17</sup> те би у сваком случају остала "строга извршни акт".<sup>18</sup>

Иако закон у материјалном смислу па самим тим и извор права, уредба се, разликује од закона, пре свега по својим спољним обележјима, прецизније по свом формалном појму, тј. по надлежности органа за њено доношење и по поступку по ком се доноси. Како смо већ рекли, њен формални појам, није дакле споран. Споран је у сваком случају, материјалноправни аспект, исказује се односом легислативе и егзекутиве којим се и једино може у крајњој линији разумети.

Према мишљењу неких аутора, у овом случају се ради о преносу надлежности са легислативе на егзекутиву, док други пак сматрају да је такав пренос немогућ те да се ту ради о давању овлашћења егзекутиви од стране легислативе. Сматра се, наиме, да се овде ради о ситуацији у којој законодавна власт овлашћује управну власт да изда једну уредбу, она је, у ствари, не овлашћује него обавезује да то учини. Она не преноси на управну власт своју надлежност и не даје јој овлашћење за један

---

<sup>13</sup> Колико је ово тачно види се по томе што је и код заступника опште теорије права наступио спор око тога да ли су уредбе закони или управни акти, како то истиче Д. Данић, Ibid.

<sup>14</sup> Ibid, стр. 203.

<sup>15</sup> Ibid

<sup>16</sup> С. Јовановић, *op.cit.* стр. 209. Р. Д. Лукић, *op.cit.* уз шта С. Лилић и Н. Стјепановић, Ibid истичу да се подзаконским актима не може уређивати материја која претходно већ није била уређена законом. Њима се не могу утврђивати овлашћења и обавезе субјеката мимо оних утврђених законима, њима се само омогућава њихово (тј. закона) извршење..... "Због тога се они увек доносе на основу и у сагласности са законом".

<sup>17</sup> С. Јовановић, *op.cit.* стр. 209.

<sup>18</sup> Ibid.

законодавни акт, него јој наређује један акт њене, управне надлежности, који је до те наредбе управна власт могла али није морала учинити.<sup>19</sup>

Ако пођемо од става да је "законодавство апстрактно формулисање државних интереса у посебним случајевима", <sup>20</sup> произилази да се "законом ствара дужност за управну власт да изда заповести које су у њену надлежност стављене", те да "управа стоји као један практичан посао према једном теоријском послу".<sup>21</sup> Тако законодавац може "унапред тачно да одреди шта треба да уради - управна власт тада има само да изврши закон, или пак да законодавац оставља управној власти да уради што буде држала за најцелисходније, онда управна власт има тако рећи да допуни, а не само да изврши закон".<sup>22</sup> У првом случају радња управне власти је везана а у другом слободна. С обзиром на овлашћење датој извршној власти да доноси и уредбе - законе у малом, логично је да однос регулативне моћи закона и уредбе, пре свега, зависи од друштвених околности и односа политичких снага у парламенту и влади, од облика државне власти, као и од облика политичког режима. У демократским режимима та се релација углавном креће у границама начела уставности и законитости док, напротив у аутократским режимима постоји изразита надмоћ извршне власти и њене уредбодавне делатности, па се законодавна активност представничког тела појављује као пука формалност. Искуства показују да се нека оптимална пропорција у односу закона и уредбе показује у државама у којима је влада и реално, а не само формално, извршно тело скупштине (парламента), па уредбе за спровођење закона надмашују уредбе - законе, мада се ове последње не могу избећи ни у демократским режимима, нарочито у ванредним околностима и ситуацијама у којима постоји ратно стање или стање непосредне ратне опасности.

Као што смо видели, и ако о правној природи уредбе, постоје најмање три различита гледишта,<sup>23</sup> мора се имати у виду да у модерној

<sup>19</sup> В. Иванчевић у Институције управног права, књ.1, Загреб, 1983.стр.93. истиче да је карактеристично за правну доктрину да она приступа проблему типологије подзаконских аката управе најчешће под углом проматрања односа између легислативе и егзекутиве, обично имајући пред очима владу као могућег носиоца нормативних овлашћења, те да су "ријетка питања у правној теорији која су изазвала толико различитих схватања и остала уз то толико нерашчистићена као питање уредбе".

<sup>20</sup> С. Јовановић, *op. cit.* стр. 214.

<sup>21</sup> *Ibid.* стр. 238.

<sup>22</sup> *Ibid.* стр. 240.

<sup>23</sup> То су гледишта да је уредба законодавни акт (јер има законску садржину), да је она нешто мешовито, између законодавног и управног акта (садржи опште правно правило - *la règle de droit*) или пак само управни акт, јер га доносе органи управе као акт своје надлежности, о чему видети код Д.Данића, *op.cit.*

држави законодавна и управна власт, и ако различите, имају нешто заједничко - изналагање државног интереса и одржање правног поретка, с тим што је тај однос "у земљама са парламентарним режимом однос узајамности између законодавне и управне функције".<sup>24</sup> Управо из овог односа зависности "најлепше се види, да се разлика међу њиховим респективним актима своди на разлику по степену њихове моћи... зато се уредбе не могу схватити као законодавна акта, већ као акта управних органа, управна акта",<sup>25</sup> и ако су то истовремено општа правна акта, дакле извори права.

Имајући у виду да "нижи извор има улогу да прецизира виши (оно што је у овом неодређено) и да га тумачи, да га даље развија, конкретизујући опште принципе у све мање опште, и најзад, да га попуни кад има празнина, осим ако виши извор пропише да се о том питању више неће расправљати према позитивним прописима",<sup>26</sup> логично је закључити да уредбе по својој правној природи "остају оно што су, акта управне власти" и "будући акти са мањом правном снагом од закона", акта која од закона "црпе сву своју правну моћ".<sup>27</sup>

Проучавајући литературу која се бави овом проблематиком и позитивне прописе већине земаља, када је реч о врстама уредаба, може се приметити да старија правна наука све уредбе класификује по неколико критеријума.<sup>28</sup> Тако су се у старијој немачкој правној теорији све уредбе делиле на правне и административне. Ова класификација вуче корене још од Лабанда и Јелинека, представника теорије о појму закона у материјалном смислу, по којој се разликовање уредбе и закона заснива на чињеници да само закон ствара право и да уредба не уноси никакав нови елемент у постојећи правни поредак. С обзиром на ово по њима је само закон правни пропис ( *Rechtssatz*),<sup>29</sup> док уредба није *Rechtssatz*, већ, напротив *Verordnung*. Она није закон, правни пропис, пре свега због тога што не ствара ново право, ни објективно ни субјективно узето. С обзиром на овакво схватање закона, уредбе, како они сматрају могу да буду

---

<sup>24</sup> Ibid уз напомену да се она као таква увек издају у оквиру законске заповести.

<sup>25</sup> Ibid, уз напомену да су се нормативне функције егzekутиве у науци увек постављале као проблем, у првом реду с обзиром на положај и значај егzekутиве у политичком систему, њеном деловању с аспекта принципа законитости, значају односа егzekутиве и грађана и сл.

<sup>26</sup> Ђ.Тасић, Увод у правне науке, Класици југословенског права, Београд, 1995. стр.309.

<sup>27</sup> Д.Данић, *op.cit.* стр.213.

<sup>28</sup> То су у првом реду критеријум правног основа или овлашћења и критеријум садржине, при чему је у свим класификацијама одлучујући моменат однос легислативе и егzekутиве, односно везаност уредбе за закон.

<sup>29</sup> Laband, *Deutsches Reihssatztsrecht*, Tubingen, 1909. p. 130, b.2.

материјални закони, јер садрже "Rechtssatz", те, и ако немају форму закона, оне имају његову суштину. То су правне уредбе у правом смислу, само административне уредбе, тј. такви акти који се издају само управним органима, а не упућују се појединцима, другим субјектима права. Слично схватање уредаба и њихову класификацију заступао је и наш познати теоретичар С. Јовановић, као и Л. Костић и Д. Данић,<sup>30</sup> док их други (И. Крбек, Ј. Стефановић, Ј. Питамиц и Ђ. Тасић) одбацују.<sup>31</sup> Ови теоретичари у оквир правних уредаба убрајају уредбе са привременом законском снагом и уредбе за извршење.<sup>32</sup> Разлика између ових уредби је у томе што уредбе са привременом законском снагом могу суспендовати или привремено укинути законске прописе, док уредбе за извршење не могу дерогирати одредбе важећих закона.

Ако погледамо нашу правну теорију и праксу можемо приметити да и ту постоје различите класификације уредаба. Поред већ поменуте С. Јовановића, треба истаћи мишљење Д. Данића који сматра да постоје правне и административне уредбе, при чему истиче да постоје мишљења која говоре да у ту групу спадају и полицијске уредбе као посебна врста правних уредаба, или пак као самосталне врсте уредаба.<sup>33</sup> И. Крбек говори о уредбама које управна власт доноси по свом уставном овлашћењу, где није потребно посебно законско овлашћење уставне (спонтане) уредбе и о уредбама које се доносе на основу законског овлашћења - законске уредбе.<sup>34</sup> Р. Лукић говори о три врсте уредаба: о уредби-закону, уредби за извршење закона и о уредбама из нужде,<sup>35</sup> док В. Иванчевић говори о уредбама које се доносе на основу уставних овлашћења и о оним које се доносе по законском овлашћењу,<sup>36</sup> а Б. Перић помиње уредбе за примену

<sup>30</sup> С. Јовановић *op. cit.* Д. Данић *op. cit.* и Л. Костић, уредбе, Правни зборник 1-2/1934.

<sup>31</sup> Ђ. Тасић, о уредбама, нарочито с обзиром на питање о преношењу (делегацији) власти, архив за правне и друштвене науке, 1925. стр. 184.

<sup>32</sup> Тако С. Јовановић, *op. cit.* стр. 210. истиче да су уредбе које имају карактер привремених закона уредбе по нужди, те да се не везују ни за какав закон чија би основна начела имале да развијају. Оне постоје само за себе. Као законска допуна оне се јављају кад је законодавна власт поставила само основна начела остављајући управној власти да прецизира појединости. Ове уредбе представљају врсту подређеног, везаног законодавства, док Д. Данић, *op. cit.* стр. 121. такође говори о подели на правне и управне уредбе. Правне се опет, по њему, деле на оне које имају карактер законских допуна и на оне које су у самој ствари привремени закони. У ред правних уредаба сврставају се и полицијске уредбе.

<sup>33</sup> Д. Данић, *op. cit.* стр. 123.

<sup>34</sup> И. Крбек, Уредбе од нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе, Архив за правне и друштвене науке, 1-6/1938. стр. 279. и даље.

<sup>35</sup> Р. Д. Лукић, Увод у право, Београд, 1991.

<sup>36</sup> В. Иванчевић, *op. cit.* стр. 93-94.

закона, уредбе које се доносе на основу законског овлашћења, уредбе за случај нужде, као и уредбе на основу специјалног уставног овлашћења.<sup>37</sup>

У савременој теорији права, као и у позитивном праву већине земаља, уобичајено је разликовање уредаба на уредбе за спровођење закона, које би у правом смислу биле акти органа извршне власти, уредаба-закона (декрет - закон, уредба са законском снагом), које су изузетне, и као посебне врсте уредаба са законском снагом - уредбе из нужде, које се доносе у ванредним ситуацијама, како им говори и сам назив,<sup>38</sup> (за разлику од класификација које постоје у науци управног права).<sup>39</sup>

Уредбе за спровођење закона настају на основу извршне клаузуле помоћу које законодавац овлашћује највиши орган извршне власти или му пак изричито налаже да донесе уредбу којом ће у оквиру датих овлашћења ближе уредити одређену власт. Кад доноси ове уредбе извршна власт мора да се креће у оквиру датих овлашћења. Ова овлашћења трају колико и закон, али се закон може примењивати чак и ако она не буду искоришћена. Уредба ове врсте нема самосталан правни живот, то значи да се гаси кад и сам закон на основу кога је донета.

Уредба - закон сасвим је другачије правне природе. Овде је орган извршне власти овлашћен од стране законодавца да уредбом регулише односе који би иначе били уређени законом, тако парламент део своје законодавне надлежности преноси на извршни орган. Ова уредба има самосталну егзистенцију и не гаси се с нестанком закона на основу кога је донета. Овлашћење за преношење надлежности ( ако се уопште ради о преносу надлежности ) може се налазити у уставу и тада није нужно поново га прописати законом, али ако оно није прописано уставом, у теорији се сматра да законодавац није овлашћен да га сам преноси, иако има и таквих случајева.

Трећа врста уредаба су уредбе по нужди које се доносе у хитним случајевима када се парламент не може састати и донети одговарајући законски акт, или чак није у стању да овласти орган извршне власти за његово доношење. Ове уредбе се доносе у ванредним околностима као што је избијање рата, стање непосредне ратне опасности, нереди, побуна или пак великих елементарних непогода. Овим уредбама се могу, за

<sup>37</sup> Б. Перић, Структура права, Загреб, 1991.

<sup>38</sup> Р. Д. Лукић, *op. cit.*, Ф. Мухић, Теорија права, Сарајево, 1987, стр.99, М. Живковић, Теорија државе и права, Београд, 1977, стр.255. и други.

<sup>39</sup> С Поповић - Б. Марковић - М. Петровић, Управно право, општи део, Београд, 1995; З. Р. Томић, Управно право, Београд, 1995, Н. Стјепановић - С. Лилић, Управно право, Београд, и други.



разлику од уредби са законском снагом, мењати често и саме уставне одредбе, посебно оне о правима и слободама грађана. Ове уредбе се, по правилу, морају поднети законодавном телу на потврду. Могућност доношења оваквих уредаба предвиђају готово сва законодавства у свету. Сматра се да су оне нужност у одржавању континуитета друштвеног живота у ванредним околностима.

Када је реч о правном систему Републике Србије, може се рећи да овлашћење за доношење уредаба према Уставу Републике Србије<sup>40</sup> има Влада Републике Србије. Уставно овлашћење Владе, утврђено тачком 3. члана 123. Устава, говори да је уредбодавна делатност извршне власти у основи омеђена законом, односно да су општи правни акти које влада доноси ради извршења закона опредељени у погледу циља, предмета и основне садржине, и то управо законом ради чијег извршења се доносе. Значи, уредбе за извршење су акти који се доносе ради извршења закона из важећег правног система. Генерално овлашћење дато у Уставу не треба посматрати као овлашћење за доношење прописа за извршење закона у целини, већ само појединих одредаба закона и то конкретизовањем и прецизирањем тих одредби. Оне су општи акти којима се уопштене и апстрактне одредбе закона конкретизују и "прилагођавају" за примену. Оваквој врсти овлашћења извршних органа власти често се приговара да је она основ ширења њихове уредбодавне делатности. Тешко би било оспорити чињеницу да генерално уредбодавно овлашћење Владе за доношење подзаконских прописа реално пружа могућност ширења уредбодавне делатности Владе. Но сигурно је и то да је та могућност, у сваком случају, знатно мања када извршна власт располаже овлашћењем за доношење подзаконских прописа само на основу тзв. специјалног позива законодавца. Међутим генерално уредбодавно овлашћење Владе је више у духу система поделе власти и уставне позиције Владе, која треба да има одређену слободу, што је нужна претпоставка ефикасне и одговорне извршне власти. Ако је једна од главних функција Владе извршење закона, она мора имати могућност да слободно цени који закон, како и када ће бити конкретизован уредбом да би могао да се примени. Постоје закони који не треба да буду конкретизовани подзаконским нормама, но не треба прећутати чињеницу да у савременој пракси преовлађују закони који претпостављају доношење подзаконских прописа ради њихове јединствене примене у пракси. Хоће ли Влада остати у границама Устава, тј. у границама уредбодавног домена при вршењу своје нормативне делатности, пре свега је ствар контроле уставности и

<sup>40</sup> "Сл. Гласник Републике Србије", број 98/2006.

законитости општих правних аката Владе од стране Уставног суда, али и политичке контроле Народне скупштине над радом Владе.

Формулација одредбе чл. 123, тачке 3. Устава, нужно намеће питање да ли увек постоји обавеза Владе да донесе уредбу за примену неког закона чим је он усвојен. Има мишљења да увек постоји обавеза Владе да донесе уредбу за примену неког закона чим је он усвојен.<sup>41</sup> Када се доноси уредба за извршење закона, као акт који је у непосредној вези са законом, оправдано се поставља питање до које границе се одређена материја, која је уређена законом за чије извршење се доноси уредба, може регулисати уредбом? Строго узев, уредба као закон садржи норме општег карактера и може захватати материју коју захвата и сам закон, но она увек мора остати у границама које су јој одређене Уставом и остављене законом. По својој суштини уредба је акт извршења чији је циљ извршење претходно утврђене воље законодавца.

Данас се у свету све више јавља тенденција повећања значаја државних аката нижих од закона, посебно уредаба. До овог, између осталог, долази због велике сложености модерног друштвеног живота који на неки начин умртвљује законодавца који је не може обухватити, те због тога препушта другим, експедитивнијим органима да доносе опште правне норме. Законодавно тело је веома често претрпано, а спор и сложен поступак доношења закона и његово претежно бављење чисто политичким питањима, са предугачким и неконструктивним расправама, онемогућава га да на време реагује и на друштвене промене и да брзо и ефикасно доноси нове законе. Отуда појава неких, истина ретких, теоријских захтева да се закон као извор права уопште напусти и пређе на друге, еластичније облике стварања права. Упркос овом захтеву мора се констатовати да је закон ипак, и поред својих недостатака, још увек незаменљив као извор права, нарочито због тога што најпоузданије обезбеђује правну сигурност и једнакост, а тиме и слободе и права грађана, о чему би при изградњи правног система Републике Србије, данас у другачијим околностима, посебно требало водити рачуна. Због тога би се морала напустити досадашња пракса да органи извршне власти, за шта сада немају ни уставна овлашћења, доносе акте законске садржине, и да се они формалноправно одређују као закони, што је до сада био случај. Акте који су до сада донети и који су великим делом још увек на снази, требало би подвргнути контроли и барем их формално конвалидирати, дајући им форму закона, а у будућности се строго држати уставних одредаба, које су, према нашем мишљењу, довољна гаранција да смо на правом путу законитости и демократије.

---

<sup>41</sup> Д. Врбан: Држава и право, Загреб, 2003. стр. 85.

Mira Simović, LL.M, Assistant

## BYLAWS AS LEGAL SOURCE IN SERBIAN LEGAL SYSTEM

### *Summary*

This paper analyses the bylaws as a general sub-legal act and a very significant source of law. The author focuses her attention on the legal nature of bylaws, which is considerably unclear, and causes differentiation of theoretical standpoints. It can be said that numerous controversies and disputes lead to the conclusion that from substantive aspect bylaw is the law, since it contains general legal norms, but on the other hand, from formal point of view, it is not the law, but the sub-legal act – act of the supreme executive authorities. In spite of the present demands for strengthening the bylaw issuing activities, the author, as well as the majority of scholars, holds that supremacy of the law has to be maintained, since it provides legality and legal certainty.

**Key words:** law, bylaw, source of law, general legal act, sub-legal act, legal system.

