

Danilo Stevandić\*

## UREDBE U PRAVNOM PORETKU REPUBLIKE SRBIJE

**Apstrakt:** U ovom radu razmatraju se bitna pitanja uredaba u pravnom poretku Srbije. Cilj je da se utvrdi da li je uredbodavna delatnost Vlade nakon donošenja Ustava Republike Srbije od 2006. godine bila intenzivnija u odnosu na zakonodavnu delatnost Narodne skupštine i da li je i u kojoj meri prilikom donošenja uredaba Vlada izlazila izvan okvira ustavnih i zakonskih ovlašćenja. Posle ukazivanja na osnovna ustavna rešenja, analiziraju se uredbe koje su donete tokom važenja Ustava od 2006. godine. Autor zaključuje da donošenje izvesnog broja uredaba koje su ocenjene kao neustavne i nezakonite nije dovelo do osetnijeg i trajnijeg narušavanja načela podele vlasti.

**Ključne reči:** uredba, Ustav Republike Srbije, načelo podele vlasti, Narodna skupština, Vlada, generalne uredbe, izvršne uredbe, uredbe po nuždi, Ustavni sud, ocena ustavnosti i zakonitosti.

### 1. UVOD

Uredba se uobičajeno određuje kao opšti pravni akt – propis koji po posebnom postupku donose najviši organi izvršne vlasti, vlada u parlamentarnom, a šef države (predsednik) u predsedničkom sistemu vlasti. Osnovni smisao njenog donošenja jeste izvršavanje ustava i zakona. U unutrašnjem pravnom poretku zauzima mesto odmah ispod ustava i zakona, a iznad drugih podzakonskih propisa. Moguće je razlikovati uredbe za izvršavanje zakona (*generalne i izvršne uredbe*), uredbe sa zakonskom snagom (*uredbe-zakoni i autonomne uredbe*) i uredbe po nuždi. Uredbe podležu parlamentarnom nadzoru i oceni ustavnosti i zakonitosti kao najdelotvornijem mehanizmu kontrole.<sup>1</sup>

\* Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije  
e-mail: stevandic.danilo@gmail.com

1 U teoriji ne postoji saglasnost u pogledu osnova i domena uredbodavne vlasti, pravne prirode, unutrašnjih svojstava i kategorizacije uredaba. O ovim i drugim bitnim pitanjima videti: Malberg, R. C., 1920, *Contribution à la théorie générale de l'état*, I,

Raznolikost ustavnih rešenja i pojavnih oblika otežava da se uredbe iz pojedinih perioda ustavnog razvitka Srbije (1835–2006) dosledno razvrstaju u okviru postojećih teorijskih klasifikacija. Tokom ustavnog razvitka, uredbe su konstantno imale obeležja propisa u formalnom smislu, ali njihovu pravnu prirodu nije moguće uvek nedvosmisleno odrediti, jer je uredbama zahvatana i materija koja prema današnjim standardima pripada tzv. „zakonskim rezervatima“.

Prema Ustavu Republike Srbije od 2006. godine (u daljem tekstu: Ustav) pravni poredak Republike Srbije je jedinstven (član 4. stav 1). Organizacija vlasti, u funkcionalnom smislu, zasniva se na načelu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a međusobni odnos između njih počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli. U organizacionom smislu, nosilac zakonodavne (i ustavotvorne) vlasti je Narodna skupština, izvršne vlasti predsednik Republike i Vlada (bicefalna izvršna vlast), a vršenje sudske vlasti povereno je sudovima opšte i posebne nadležnosti.<sup>2</sup>

Narodna skupština kao najviše predstavničko telo donosi zakone, ali i druge propise i opšte akte, pojedinačne pravne akte, zaključke i političke akte (rezolucije, deklaracije, preporuke). Deo normativnih ovlašćenja poveren je nosiocima izvršne vlasti (predsednik Republike i Vlada) i drugim institucijama, kao što su ministri, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i dr. Različiti propisi koje oni donose nazivaju se podzakonskim opštim aktima, a među njima najveći značaj imaju uredbe.

Vlada donosi uredbe i druge opšte akte radi izvršavanja zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine. Položaj uredbe kao podzakonskog propisa određen je položajem Vlade u parlamentarnom sistemu vlasti.

Iz ugla međusobnog odnosa Narodne skupštine i Vlade u pogledu normativne aktivnosti, uredbodavna delatnost je, po pravilu, intenzivnija od za-

Paris, p. 548; Hauriou, M., 1933, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, p. 555; Duguit, L., 1928, *Traité de droit constitutionnel*, II, Paris, p. 212–213; Bonnard, R., 1932, *Précis élémentaire de droit public*, Paris, p. 111; Laubadère, A., 1973, *Traité de droit administratif*, Paris, str. 65; Laband, P., *Le droit public de l'empire Allemand*, II, Paris, pp. 379–383. U našoj teoriji: Tasić, Đ., 1928, O uredbama, naročito s pogledom na pitanje o prenošenju (delegaciji) vlasti, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 3, str. 184–197; Danić, D., 1928, O uredbama, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, str. 202–203; Krbek, I., 1929, *Upravno pravo*, I, Zagreb, str. 103–104; Jovanović, S., 1922, *O državi – osnovi jedne pravne teorije*, Beograd, str. 209–211; Kamarić, M., 1957, *Problemi uredbe sa naročitim obzirom na široka ovlašćenja*, Sarajevo, str. 49–50; Marković, R., 1980, *Izvršna vlast*, Beograd, str. 83–84; Marković, R., 1977, Uredba kao opšti pravni akt izvršne vlasti, *Zbornik za društvene nauke Matice srpske*, Novi Sad, str. 105–106; Jovičić, M., 1977, *Zakon i zakonitost – Život pravnih propisa*, Beograd, str. 107–122; Radović, Z., 1989, *Normativna delatnost izvršne vlasti*, Beograd, str. 23–28.

2 Celovit uvid u podelu vlasti u Republici Srbiji pruža: Milosavljević, B., 2012, Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije, *Pravni zapisi*, 1, str. 5–22; Orlović, S. P., 2008, *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd.

konodavne, pre svega zbog činjenice da je Vlada generalno efikasniji organ vlasti od Narodne skupštine. Utvrđivanjem svrhe i cilja donošenja uredaba, Ustav je značajno suzio manevarski prostor za pravno normiranje Vlade. Međutim, pitanje obima normativne delatnosti nije presudno u njihovom međusobnom odnosu. Ključno pitanje je da li je i u kojoj meri prilikom vršenja uredbodavne vlasti Vlada izašla iz okvira Ustavom i zakonom poverenih ovlašćenja i time povredila načelo podele vlasti.

## 2. UREDBE I USTAV REPUBLIKE SRBIJE OD 2006. GODINE

Ustav Republike Srbije sadrži malo odredaba o uredbama. U svega nekoliko članova, Ustav neposredno spominje uredbe određujući njihovog donosioca, svrhu i okolnosti donošenja. Na uredbe se, posredno, odnose i druge ustavne odredbe kojima su generalno uređena pitanja pravnih propisa (hijerarhija, objavljivanje, zabrana povratnog dejstva, kontrola ustavnosti i zakonitosti i dr.). Određena pitanja o uredbama uređena su odredbama Zakona o Vladi, *Sl. glasnik RS*, br. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 i 72/12 (u daljem tekstu: ZOV), Zakona o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS* br. 79/05 i 101/07 (u daljem tekstu: ZODU) i Poslovnika Vlade Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 61/06, 69/08, 88/09 i 33/10 (u daljem tekstu: Poslovník).

(1) U pravnom poretku Republike Srbije Vlada je glavni subjekt u uredbodavnoj radnji, dok u donošenju uredaba, izuzetno, mogu učestvovati predsednik Republike i predsednik Narodne skupštine. Ustavno ovlašćenje za donošenje uredaba Vlada može vršiti samostalno i nesamostalno. U prvom slučaju, reč je o donošenju uredaba radi izvršavanja zakona u redovnim okolnostima i tada Vladi nije neophodna saglasnost drugog državnog organa (član 123. stav. 1. tačka 3). U drugom slučaju, Vladi je za propisivanje mera kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava neophodna saglasnost (supotpis) predsednika Republike (vanredno stanje, član 200. stav. 6) ili predsednika Republike i predsednika Narodne skupštine (ratno stanje, član 201. stav. 4).

(2) Postupak donošenja uredaba načelno je uređen Ustavom i pojedinim zakonima (ZOV, ZODU, i dr.), a sasvim određen Poslovníkom Vlade kao organa ovlašćenog za njihovo donošenje. Uredbodavni postupak može se razdvojiti u tri faze. Prvu fazu čini *pripremanje i dostavljanje predloga uredbe*, drugu *razmatranje i prihvatanje uredbe*, a treću *potpisivanje, objavljivanje i stupanje uredbe na snagu*.<sup>3</sup>

(3) Ustavno ovlašćenje da izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine, Vlada vrši tako što donosi uredbe i druge opšte akte radi izvršavanja zakona (član 123. stav. 1. tačka 3), pojedinačne akte i preduzima mere. Reč je o generalnom ustavnom ovlašćenju na osnovu koga Vlada donosi *generalne*

3 Opširnije: Pajvančić, M., 1995, *Pravno normiranje*, Novi Sad, str. 139–140, 143–145.

(spontane) uredbe radi izvršavanja pojedinih važećih zakona.<sup>4</sup> Vlada uredbom ne izvršava određeni zakon u celini, već konkretizuje i precizira pojedine njegove odredbe u skladu sa svrhom i ciljem zakona. Za donošenje ovih uredbi Vladi nije neophodno posebno ovlašćenje, tzv. „poziv zakonodavca“, ali uredbe moraju biti donete u okvirima zakona čije odredbe izvršavaju, odnosno u skladu sa sadržinom, predmetom i ciljem zakona. Generalnu uredbu Vlada donosi kada oceni da odredbe pojedinog zakona treba konkretizovati radi tačnije primene.<sup>5</sup>

Vlada može donositi uredbe i na osnovu izričitog zakonskog ovlašćenja. Reč je o *izvršnim uredbama* koje se donose isključivo radi primene zakona u kome se nalazi osnov za njihovo donošenje. Uredbom Vlada „podrobnije razrađuje odnos uređen zakonom, u skladu sa svrhom i ciljem zakona“.<sup>6</sup> Tako je, na primer, Vlada na osnovu člana 13. stav 3. Zakona o tajnosti podataka Uredbom o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata bliže razradila odredbe navedenog zakona koje se odnose na način i postupak označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata.

Pravni poredak Srbije ne poznaje autonomnu uredbodavnu vlast niti institut delegiranog zakonodavstva. Vlada ne može donositi uredbe sa zakonskom snagom jer nema ustavno ovlašćenje za donošenje tzv. *autonomnih uredbi* kojima se mogu primarno i originerno regulisati društveni odnosi. Takođe, Narodna skupština nema ustavno ovlašćenje da donošenjem zakona o punim ovlašćenjima (habilitaciji) ili okvirnih zakona (zakona-skeleta) poveri Vladi donošenje uredbi sa zakonskom snagom. Ustavotvorac je, očigledno, imao u vidu da bi se delegiranjem zakonodavnih ovlašćenja Vladi, vršenje narodne suverenosti prenelo sa predstavničkog na nepredstavnički organ.<sup>7</sup>

Vlada, izuzetno, može donositi *uredbe po nuždi* kada je zbog sprečenosti Narodne skupštine neophodno da u opštem interesu i bez odlaganja reguliše društvene odnose koji inače pripadaju zakonskoj materiji.<sup>8</sup> Za vreme vanrednog stanja, kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava Vlada može propisati uredbom, uz supotpis predsednika Republike (član 200. stav 6). U slučaju ratnog stanja, pod istim okolnostima, mere odstupanja od Ustavom zajemčenih ljud-

4 Na primer Uredbu o postupku utvrđivanja ispunjenosti propisanih uslova za izdavanje pasoša za lica sa područja Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, *Sl. glasnik RS*, br. 76/09.

5 Prema nekim mišljenjima u teoriji, uvek kada neki zakon bude usvojen, postoji obaveza Vlade da donese uredbu radi njegovog izvršenja. Vrban, D., 2003, *Država i pravo*, Zagreb, str. 85.

6 Član 42. stav 1. ZOV.

7 Marković, R., 2011, *Ustavno pravo*, Beograd, str. 342.

8 Više o tome: Krbek, I., 1928, Uredba iz nužde, iznimno stanje i problem ratifikacije uredbi, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 3, str. 279–294. i 4/1938, str. 382–392.

skih i manjinskih prava zajedno utvrđuju predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade (član 201. stav 4).<sup>9</sup>

(4) U sistemu pravnih propisa, uredbe zauzimaju mesto ispod Ustava, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, potvrđenih međunarodnih ugovora i zakona, a iznad drugih podzakonskih propisa. Kao opšti akti manje pravne snage, moraju biti saglasne Ustavu, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima (član 194–195).<sup>10</sup> Uredbe podležu oceni ustavnosti i zakonitosti koju naknadno (kontrola *a posteriori*) vrši Ustavni sud u apstraktnom sporu ustavnosti. Narodna skupština nema nadzorna ovlašćenja nad uredbama, osim u pogledu naknadne ratifikacije uredaba po nuždi.

Pravna analiza ustavnih rešenja pruža osnovne informacije o uredbama, ali ne može u dovoljnoj meri da osvetli njihov značaj u pravnom poretku Srbije. Potpuniji uvid trebalo bi da obezbedi analiza uredbodavne prakse nakon stupanja na snagu Ustava od 2006. godine, čemu je posvećen naredni deo istraživanja.

### 3. ANALIZA UREDABA DONETIH NA OSNOVU USTAVA REPUBLIKE SRBIJE OD 2006. GODINE

Osnovni cilj istraživanja je da se utvrdi da li je uredbodavna delatnost Vlade po obimu bila veća u odnosu na zakonodavnu delatnost Narodne skupštine. Sekundarni cilj je da se utvrdi da li je prilikom donošenja uredaba u izvesnom broju slučajeva Vlada prekoračila ustavna i zakonska ovlašćenja u pogledu predmeta regulisanja.

Kvantitativna i kvalitativna analiza zakona i uredaba donetih u periodu od 8. novembra 2006. godine do 1. jula 2012. godine, kao i prakse Ustavnog suda prilikom ocene ustavnosti i zakonitosti uredaba, trebalo bi da omogući dovoljnu polaznu osnovu za izvođenje zaključaka o uredbama u pravnom poretku Srbije.

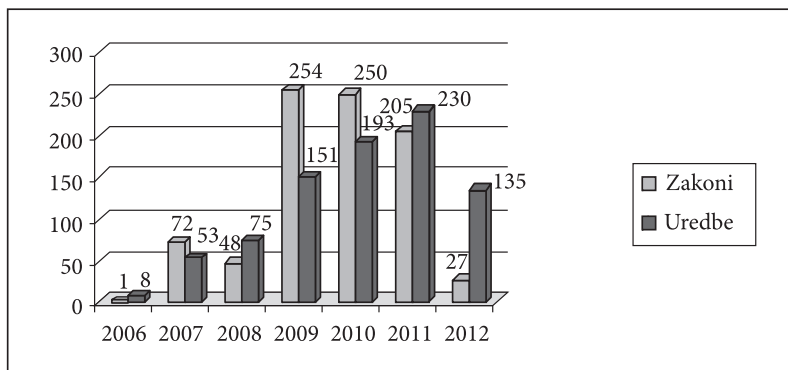
Komparativna analiza donetih zakona i uredaba u svakoj godini pojedinačno pokazuje da je uredbodavna delatnost Vlade bila za nijansu intenzivnija u odnosu na zakonodavnu delatnost Narodne skupštine.<sup>11</sup>

9 Videti o tome: Milosavljević, B., 2011, *Uvod u teoriju ustavnog prava*, Beograd, str. 191; Marković, R., 2006, *Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled, Analiz Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, str. 39.

10 Izuzetak predstavljaju uredbe po nuždi, kojima se za vreme vanrednog ili ratnog stanja mogu derogirati odredbe Ustava i zakona.

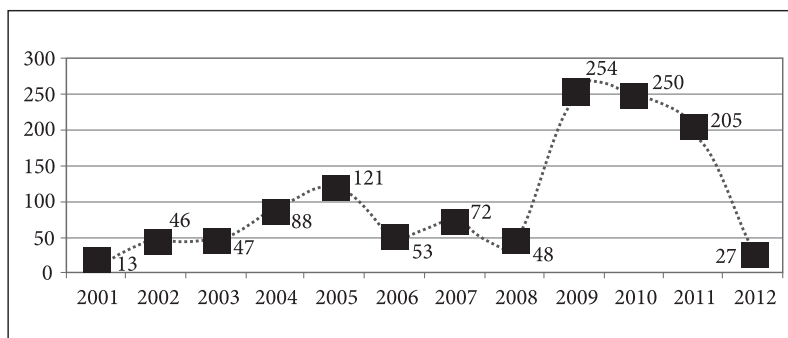
11 Osim donošenja uredaba i drugih podzakonskih propisa, Vlada je najčešći predlagач zakona u pravnom sistemu Srbije, u preko 99% slučajeva. Više o tome: Vukadinović, S., 2010, *Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona, Pravni zapisi*, 1, str. 97–118.

**Prikaz br. 1: Odnos između broja zakona i uredaba donetih na osnovu Ustava od 2006. godine**



Značajnija odstupanja koja se mogu uočiti u pogledu 2009. i 2010. godine mogla bi se obrazložiti činjenicom da je u tom periodu zakonodavna aktivnost Narodne skupštine bila povećana zbog obaveza usaglašavanja naših pravnih propisa sa pravom Evropske unije, a koje su proistekle iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>12</sup> To pokazuje i kvantitativna analiza zakona koje je Narodna skupština donela u periodu od 2001. do 2012. godine.<sup>13</sup>

**Prikaz br. 2: Zakoni doneti od 2001. do 1. jula 2012. godine**



Na osnovu ove analize moglo bi se zaključiti da je u toku 2009. i 2010. godine Narodna skupština donela 133 (110%), odnosno 129 (107%) zakona

12 Pregovori o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju počeli su 10. oktobra 2005. godine, Sporazum je potpisan 29. aprila 2008. godine. Nacionalnim programom za integraciju Srbije u Evropsku uniju, koji je Vlada Republike Srbije usvojila 2008. godine, utvrđeni su prioriteti i plan zakonodavnog delovanja.

13 [http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti\\_zakoni](http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti_zakoni), 03.07.2012.

više nego 2005. godine, kao godine u toku koje je doneto najviše zakona u periodu pre potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Dodatno, veći broj zakona donetih u 2007, 2009. i 2010. godini u odnosu na uredbe (Prikaz br. 1) mogao bi se dovesti u vezu sa činjenicom da su navedene godine predstavljale period sredine mandata, kada je, po pravilu, aktivnost stabilnih vlada najintenzivnija.

U odnosu na 2009, 2010. i 2011. godinu, znatno manje zakona i uredaba doneto je u 2008. i 2012. godini. Skromnija normativna aktivnost Narodne skupštine i Vlade izvesno je u neposrednoj vezi sa izbornim procesima koji su obeležili 2008. i 2012. godinu.

U pogledu vrsta uredaba, Vlada je prilikom vršenja normativnih ovlašćenja ubedljivo najviše uredaba donela na osnovu zakonskog ovlašćenja (izvršne uredbe), ukupno 738. U znatno manjem broju slučajeva, ukupno 107, Vlada je uredbe donosila na osnovu generalnog ustavnog ovlašćenja. Osim u ukupnom zbiru, trend češćeg donošenja izvršnih uredaba obeležio je u kontinuitetu svaku godinu posmatranog perioda pojedinačno. Uredbe po nuždi, na sreću, za sada nisu donošene.

Prikaz br. 3: Uredbe po vrsti donete od 2006. do 1. jula 2012. godine

VRSTE	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	Ukupno
Generalne uredbe	/	9	2	36	25	28	7	107
Izvršne uredbe	8	44	73	115	168	202	128	738
Uredbe po nuždi	/	/	/	/	/	/	/	/
<b>Ukupno</b>	<b>8</b>	<b>53</b>	<b>75</b>	<b>151</b>	<b>193</b>	<b>230</b>	<b>135</b>	<b>845</b>

U periodu na koji se analiza odnosi, Vlada je najviše uredaba donela u oblasti privrede i javnih službi (376) i oblasti finansija (162). To je, inače, u skladu sa dosadašnjom uredbodavnom praksom ne samo u Srbiji već i u drugim savremenim ustavnim sistemima. Posledice svetske ekonomske krize uslovile su osetniji državni intervencionizam u ovim oblastima od 2009. do 2012. godine. Osim toga, normativna delatnost je u tom periodu, kako smo naveli, generalno bila intenzivnija i zbog obaveze usaglašavanja naših propisa sa pravom Evropske unije.

Najmanje uredaba doneto je u oblasti spoljnih poslova (3), pravosuđa (8), imovinskih i obligacionih odnosa (19).

Prikaz br. 4: Uredbe po oblastima donete  
od 2006. do 1. jula 2012. godine

OBLAST	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Državno uređenje	1	15	16	17	20	19	7
Obrana zemlje	/	/	10	9	14	14	1
Spoljni poslovi	/	/	/	1	2	/	/
Unutrašnji poslovi	/	3	/	9	4	4	4
Pravosuđe	1	/	1	1	1	3	1
Finansije	3	3	5	25	18	73	35

OBLAST	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Imovinski i obligacioni odnosi	/	/	2	1	10	3	3
Rad i zapošljavanje	2	7	6	7	5	10	2
Privreda i javne službe	/	21	27	68	94	91	75
Zaštita životne sredine	1	4	8	13	25	13	7
<b>Ukupno</b>	<b>8</b>	<b>53</b>	<b>75</b>	<b>151</b>	<b>193</b>	<b>230</b>	<b>135</b>

Od ukupnog broja donetih uredaba (845), Vlada je donela 107 generalnih i 738 izvršnih uredaba. Donošenjem generalnih uredaba, Vlada je najviše intervenisala u oblasti finansija (49) i privrede i javnih službi (30). U istim oblastima doneto je najviše i izvršnih uredaba (113 i 346), a značajniji broj ovih uredaba donet je i u oblasti državnog uređenja (88) i zaštite životne sredine (71).

Prikaz br. 5: Uredbe po oblastima i vrsti donete  
od 2006. do 1. jula 2012. godine

OBLAST	Generalne	Izvršne	Ukupno
Državno uređenje	7	88	95
Obrana zemlje	/	48	48
Spoljni poslovi	/	3	3
Unutrašnji poslovi	10	14	24
Pravosuđe	2	6	8
Finansije	49	113	162



OBLAST	Generalne	Izvršne	Ukupno
Imovinski i obligacioni odnosi	2	17	19
Rad i zapošljavanje	7	32	39
Privreda i javne službe	30	346	376
Zaštita životne sredine	/	71	71
<b>Ukupno</b>	<b>107</b>	<b>738</b>	<b>845</b>

Od 2008. godine, Ustavni sud je izvršio ocenu ustavnosti i zakonitosti ukupno 98 uredaba i drugih propisa Vlade.<sup>14</sup> Najviše propisa Vlade Ustavni sud je kontrolisao u 2008. godini (33) i 2010. godini (30), dok je u 2009. godini kontrolisao 21, a u 2011. godini 14 propisa. Od ukupnog broja kontrolisanih propisa, u 31 slučaju nije prihvaćena inicijativa za pokretanje postupka, u osam slučajeva je odbijen predlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti, u 48 slučajeva je obustavljen postupak ili odbačena inicijativa, a u 11 slučajeva su propisi ocenjeni kao neustavni ili nezakoniti. Kao neustavno ili nezakonito ocenjeno je najviše uredaba (9), dok su istu sudbinu podelili jedna odluka<sup>15</sup> i jedan zaključak.<sup>16</sup> Od početka 2012. godine pa do sada, kao neustavni ili nezakoniti ocenjeni su jedna uredba i jedan zaključak.<sup>17</sup>

Prikaz br. 6: Kontrola uredaba i drugih propisa  
Vlade od strane Ustavnog suda – statistički pokazatelji

PERIOD KONTROLE	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Broj kontrolisanih propisa	33	21	30	14	2
Nije prihvaćena inicijativa	2	8	13	8	
Odbijen predlog	1	1	6	/	
Obustavljen postupak i odbačena inicijativa	27	8	8	5	
Neustavni i nezakoniti propisi	3	4	3	1	

14 Podaci o broju kontrolisanih propisa dati su na osnovu Pregleda rada Ustavnog suda u 2008, 2009, 2010. i 2011. godini ([http://www.ustavnisud.rs/o\\_sudu/pregled\\_rada](http://www.ustavnisud.rs/o_sudu/pregled_rada), 21.08.2012). Prikazom su obuhvaćeni i propisi koji su doneti radi izvršenja zakona donetih na osnovu Ustava Republike Srbije iz 1990. godine, s obzirom na to da je ocena njihove ustavnosti i zakonitosti vršena nakon 2008. godine.

15 Odredbe tač. 3. i 4. Odluke o dinamici davanja dozvola za priređivanje posebnih igara na sreću u igračnicama, *Sl. glasnik RS*, br. 77/05, 62/07, 118/07 i 35/09 – Odluka IU broj 351/05 od 17.06.2009. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 65/09.

16 Zaključak Vlade 05 broj 02-4586/03-001 od 17.07.2003. – Odluka IU broj 412/03 od 16.04.2010. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 56/10.

17 [http://www.ustavnisud.rs/sudska\\_praksa/baza\\_sudske\\_prakse](http://www.ustavnisud.rs/sudska_praksa/baza_sudske_prakse), 23.10.2012.

PERIOD KONTROLE	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Uredba	3	3	2	1	1
Odluka	/	1	/	/	
Zaključak	/	/	1	/	1

Prema odlukama Ustavnog suda, Vlada je prilikom vršenja uredbodavne vlasti donela tri neustavne uredbe, jednu uredbu koja nije u saglasnosti sa zakonom i šest uredaba koje istovremeno nisu u skladu ni sa Ustavom ni sa zakonom. Kao neustavne ili nezakonite ocenjene su u celosti četiri uredbe, a šest uredaba u delu (pojedine odredbe). Uporedna analiza kontrolisanih uredaba i odluka Ustavnog suda pokazuje da je najčešći razlog neustavnosti i nezakonitosti uredaba (sedam slučajeva) bio *prekoračenje granica* Ustavom i zakonom *poverenih normativnih ovlašćenja* Vlade u pogledu *predmeta regulisanja*.

U pet slučajeva Vlada je prekoračila poverena normativna ovlašćenja uzurpacijom „zakonodavnog rezervata“, odnosno tako što je uredbama originerno uredila pojedina pitanja koja su u domenu zakonodavne vlasti (ovlašćenja, rokove, uslove, način rada).

Određujući odredbom člana 12. stav. 2. Uredbe o načinu ostvarivanja i prestanku prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja vojnih osiguranika (*Službeni list SRJ*, br. 36/94 i 42/02) rok zastarelosti dospelih, a nenaplaćenih potraživanja, Savezna vlada je izašla van okvira zakonskih ovlašćenja da propisuje način prestanka prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja vojnih osiguranika, jer propisivanje načina prestanka prava može biti samo na osnovu i u skladu sa zakonom predviđenim slučajevima u kojima pravo prestaje.<sup>18</sup>

Propisujući odredbom člana 2. Uredbe o minimumu procesa rada u Javnom preduzeću „Elektroprivreda Srbije“ (*Sl. glasnik RS*, br. 33/00) ovlašćenje za generalnog direktora Javnog preduzeća „Elektroprivreda Srbije“, odnosno za direktore javnih preduzeća u njegovom sastavu da odrede način obezbeđivanja minimuma procesa rada, radna mesta i broj izvršilaca koji su dužni da rade i druga pitanja u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, Vlada je prekoračila ovlašćenja utvrđena odredbom člana 10. stav. 2. Zakona o štrajku kojom je generalnom direktoru povereno samo da odredi lica koja će raditi na izvršavanju poslova koji se moraju obaviti u preduzeću za vreme štrajka, a ne da određuje način obezbeđenja minimuma procesa rada kako je to propisano Uredbom.<sup>19</sup>

Utvrđujući odredbom člana 6. Uredbe o bližim uslovima, načinu i postupku za izdavanje dozvole za priređivanje posebnih igara (*Sl. glasnik RS*, br.

18 Odluka IU broj 179/06 od 25.12.2008, *Sl. glasnik RS*, br. 23/09.

19 Odluka IU broj 308/04 od 05.02.2009, *Sl. glasnik RS*, br. 23/09.

77/05 i 69/06) uslove za izdavanje dozvole za priređivanje igara, Vlada je izašla izvan granica Ustavnih i zakonskih ovlašćenja, s obzirom na to da „predstavljaju uslove koji nisu predviđeni zakonom i koji u materijalno-pravnom smislu nisu u saglasnosti sa ustavnim odredbama kojima je propisana sloboda preduzetništva, jednak pravni položaj svih privrednih subjekata na tržištu i zabrana ograničavanja slobodne konkurencije, stvaranjem ili zloupotrebom monopolskog ili dominantnog položaja“.<sup>20</sup>

Uređujući odredbama Uredbe o Registru poljoprivrednih gazdinstava (*Sl. glasnik RS*, br. 119/08, 21/09 i 36/09) pitanja u vezi sa upisom u Registar poljoprivrednih gazdinstava (uslovi, način upisa, vođenje i brisanje podataka o poljoprivrednim gazdinstvima), Vlada je izašla iz okvira poverenih ovlašćenja jer je uredila pitanja za koja nije imala ovlašćenje u Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu (*Sl. glasnik RS*, br. 123/07, 21/09 i 102/08).<sup>21</sup>

Propisujući odredbama člana 5. stav 2. tačka 1) i odredbama člana 5. stav 2. tačka 5) Uredbe o zaštiti Parka prirode „Šargan-Mokra Gora“ (*Sl. glasnik RS*, br. 52/05, 105/05 i 81/08) strože zabrane (izgradnje svih objekata i čiste seče šuma) u režimu zaštite II stepena od onih utvrđenih zakonom i ograničavajući pravo na imovinu na nedopušten način, Vlada je izašla iz okvira poverenih ovlašćenja jer je uredila pitanja za koja nije imala ovlašćenje i na način suprotan Ustavu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i zakonu.<sup>22</sup>

Vlada je u dva slučaja prekoračila poverena normativna ovlašćenja uređujući pojedina pitanja suprotno odredbama Ustava i zakona. Odredbama člana 15. Uredbe o načelima za unutrašnje uređenje Ministarstva unutrašnjih poslova (*Sl. glasnik RS*, br. 8/06) Vlada je propisala da zaposleni može, po potrebi službe, biti raspoređen na radno mesto na kojem je najviše sistematizovano zvanje niže od zvanja koje zaposleni ima, što je u suprotnosti sa odredbama Zakona o državnim službenicima (*Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07 i 67/07) koje propisuju da se zaposleni ne može zbog potreba službe trajno rasporediti na radno mesto čiji se poslovi obavljaju u nižem zvanju u odnosu na zvanje koje je imao na radnom mestu sa koga se premešta.<sup>23</sup>

Ocenjujući ustavnost i zakonitost Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata u Upravi za izvršenje zavodskih sankcija (*Sl. glasnik RS*, br. 16/07 i 21/09) Ustavni sud je našao da odredba člana 7. stav 3. Uredbe nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, s obzirom na to da propisuje da se koeficijent za obračun i isplatu plata određuje u zavisnosti od toga u koje je zvanje razvrstano radno mesto zaposlenih kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, a što je u suprotnosti sa odredbama Zakona o izvršenju krivičnih

20 Odluka IU broj 350/05 od 18.09.2008, *Sl. glasnik RS*, br. 104/08.

21 Odluka IU p broj 134/09 od 14.07.2011, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11.

22 Odluka IU o broj 49/09 od 29.03.2012, *Sl. glasnik RS*, br. 49/12.

23 Odluka IU broj 122/07 od 04.12.2008, *Sl. glasnik RS*, br. 14/09.

sankcija (*Sl. glasnik RS*, br. 85/05) koje propisuju da se ovaj koeficijent uvećava srazmerno stepenu uvećanja staža do 30%.<sup>24</sup>

Tri uredbe Ustavni sud je ocenio neustavnim i nezakonitim zbog toga što njihov izvor nije bio valjan, odnosno zbog toga što su zakoni radi čijeg izvršavanja su uredbe donete ocenjeni kao neustavni. Tako je, ocenjujući ustavnost i zakonitost Uredbe o štrajku policijskih službenika (*Sl. glasnik RS*, br. 71/07), Ustavni sud utvrdio da je Vlada prekoračila ustavna i zakonska ovlašćenja i uredila odnose iz nadležnosti zakonodavnog organa. Ustavom je propisano da se pravo na štrajk može ograničiti samo zakonom, shodno prirodi i vrsti delatnosti, pa se uredbom kao vrstom akta koji se donosi u izvršavanju zakona ne mogu uređivati uslovi za ostvarivanja prava na štrajk. Dodatno, Uredba je doneta na osnovu Zakona o štrajku (*Službeni list SRJ*, br. 29/96) koji propisuje da zaposleni u državnim organima, profesionalni pripadnici vojske i policije nemaju pravo na štrajk, a što je u suprotnosti sa odredbama Ustava. Polazeći od činjenice da je, u vreme donošenja Uredbe, važećim Ustavom utvrđeno pravo na štrajk svim zaposlenim licima, pa i pripadnicima policije, Ustavni sud je zaključio da Zakon o štrajku nije mogao predstavljati opšti propis o štrajku jer nije bio usaglašen sa Ustavom Republike Srbije od 2006. godine. Na osnovu ovih razloga, Ustavni sud je ocenio da Uredba u celosti nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.<sup>25</sup>

U sprovedenom postupku ocene ustavnosti i zakonitosti Uredbe o uslovima i o načinu plaćanja obaveznog osiguranja na graničnom prelazu u međunarodnom drumskom saobraćaju lica koja upravljaju motornim vozilima inostrane registracije, odnosno stranih prevoznika na teritoriji Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 75/92, 8/93, 51/93, 63/93, 8/94, 25/94, 57/94, 32/96 i 45/99) i Uredbe o obaveznoj proizvodnji određenih proizvoda i pružanju usluga i o uslovima davanja na privremeno korišćenje sredstava preduzeća (*Sl. glasnik RS*, br. 64/93, 9/94, 41/94, 61/94, 33/95, 25/97, 30/97, 50/97, 5/98, 45/98, 55/99, 19/00, 47/00, 30/01, 65/01, 28/02, 82/02, 56/03, 118/03, 58/04, 128/04, 42/05, 105/05, 44/06, 106/06, 42/07, 110/07, 56/08, 9/09 i 43/09) Ustavni sud je ocenio da uredbe nisu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom u celosti, s obzirom na to da je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da Zakon o merama za otklanjanje i ublažavanje posledica primene sankcija međunarodnih organizacija (*Sl. glasnik RS*, br. 46/92, 7/95 i 45/02), na osnovu kojeg su uredbe donete, nije u saglasnosti sa Ustavom.<sup>26</sup>

Kako bi se zaokružilo ovo istraživanje, čini se korisnim da na ovom mestu ukažemo na jednu uredbu koja se odnosi na podatke o ličnosti građana i tri naredbe koje su donete za vreme vanrednog stanja, s obzirom na to da

24 Odluka IU broj 63/07 od 18.11.2010, *Sl. glasnik RS*, br. 1/11.

25 Odluka IU broj 85/07 od 30.10.2010, *Sl. glasnik RS*, br. 87/10.

26 Odluka IU broj 400/04 od 02.07.2009, *Sl. glasnik RS*, br. 63/09.

su u neposrednoj vezi sa ostvarivanjem ljudskih prava, da su privukle veću pažnju javnosti i da su od strane Ustavnog suda ocenjene kao neustavne i nezakonite.

Ocenjujući ustavnost i zakonitost Uredbe o stavljanju na uvid određenih dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti (*Sl. glasnik RS*, br. 30/01 i 31/01) Ustavni sud je utvrdio da Uredba nije done-ta radi izvršavanja nijednog određenog zakona, već da se njenim odredbama uređuju društveni odnosi u oblasti podataka o ličnosti. Dodatno, član 2. tač-ka 2. ZOV-a ne može predstavljati pravni osnov za donošenje ove uredbe jer ona nije doneta radi izvršavanja odredaba ovog zakona.<sup>27</sup> Zbog nepostojanja konsenzusa među relevantnim činiocima na društvenopolitičkoj sceni Srbije, pitanje otvaranja tajnih dosijea, koje ima svoju pravnu, bezbednosnu i poli-tičku dimenziju, svoj epilog očekuje već duže od decenije. U interesu građana Srbije ovako važno pitanje trebalo bi rešiti što pre, ali ne po svaku cenu, već na način kojim se istovremeno obezbeđuje ostvarivanje ljudskih prava i zašti-ta bezbednosti države.

Vršeći ocenu ustavnosti i zakonitosti Naredbe o posebnim merama koje se primenjuju za vreme vanrednog stanja (*Sl. glasnik RS*, br. 22/03), Ustavni sud je ocenio da pojedine odredbe Naredbe nisu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom. Kao razlozi neustavnosti i nezakonitosti navedeni su: vršilac duž-nosti (u daljem tekstu: v.d.) predsednika Republike nije ovlašćen da utvrđuje posebne nadležnosti državnih organa (tač. 2, 4. i 9) za vreme vanrednog sta-nja, već samo za vreme ratnog stanja; da se slučajevi i postupak lišenja slobode lica propisuju samo zakonom i da lice za koje postoji osnovana sumnja da je izvršilo krivično delo može biti pritvoreno samo na osnovu odluke nadlež-nog suda, a trajanje pritvora mora biti svedeno na najkraće nužno vreme; da je Ustavom garantovano pravo na branioca; da direktor Bezbednosne infor-mativne agencije nije ovlašćen da određuje mere kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja bez naloga suda; da se pravo na štrajk, u skladu sa Ustavom, ne može ukinuti, već samo ograničiti; da se sloboda štampe i drugi vidovi obaveštavanja ne mogu zabraniti ni ograničiti, da se ne može uvoditi cenzura štampe i drugih vidova javnog obaveštavanja, a da se rasturanje štampe i širenje drugih obaveštenja može sprečavati samo na osnovu odluke nadležnog suda u samo Ustavom utvrđe-nim slučajevima; i da v. d. predsednika Republike nema ovlašćenje da preuz-me izborna ovlašćenja Narodne skupštine u oblasti pravosuđa (imenovao v.d. predsednika Vrhovnog suda Srbije, suspendovao Republičkog javnog tužioca i imenovao v.d. Republičkog javnog tužioca). Polazeći od navedenih razloga, Ustavni sud je ocenio da pojedine odredbe pomenute naredbe, kao i Naredba

27 Odluka IU broj 149/01 od 19.06.2003, *Sl. glasnik RS*, br. 69/03. O Uredbi i pitanju otvaranja dosijea videti: Vodinić, V. V., 2004, Otvaranje dosijea političke policije – dockan je ili ipak nije?, *Heretikus*, 1.

o sprečavanju javnog obaveštavanja, rasturanja štampe i drugih obaveštenja o razlozima za proglašenje vanrednog stanja i primeni mera u vreme vanrednog stanja (*Sl. glasnik RS*, br. 24/03) i Naredba o posebnim merama u oblasti pravosuđa koje se primenjuju za vreme vanrednog stanja (*Sl. glasnik RS*, br. 28/03), u vreme važenja, nisu bile u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.<sup>28</sup> Iako nevaljane s pravne tačke gledišta, ove naredbe su u momentu donošenja poslužile državnim organima u Srbiji kao polazna osnova za ostvarenje važnog cilja – obračuna sa organizovanim kriminalom.

U posmatranom periodu, nakon objavljivanja u *Službenom listu Evropske unije*, u *Sl. glasniku Republike Srbije* objavljeno je 235 uređaba Evropske komisije koje su obavezne za primenu na teritoriji Republike Srbije. Većina ovih uređaba odnosi se na oblast privrede i finansija (carine i dr.).<sup>29</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Ustav Republike Srbije od 2006. godine ne poznaje domen primarne uređbodavne vlasti, niti institut delegiranog zakonodavstva (u užem smislu),<sup>30</sup> pa saglasno tome Vlada nema mogućnosti da svojim propisima, na osnovu ustavnog i zakonskog ovlašćenja, uređuje pitanja koja su u nadležnosti zakonodavne vlasti. Vlada može donositi generalne i izvršne uređbe radi izvršavanja zakona, a izuzetno i uređbe po nuždi. U skladu sa položajem koji Vlada kao njihov donosilac zauzima u parlamentarnom sistemu organizacije vlasti, uređbe u sistemu pravnih propisa zauzimaju mesto ispod Ustava, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, potvrđenih međunarodnih ugovora i zakona, a iznad drugih podzakonskih opštih akata. Kontrolu uređaba u apstraktnom sporu ustavnosti i zakonitosti vrši Ustavni sud *a posteriori*.

Uređbodavna delatnost Vlade u 2006, 2008, 2011. i 2012. godini bila je intenzivnija i po obimu veća u odnosu na zakonodavnu aktivnost Narodne skupštine, za razliku od 2007, 2009. i 2010. godine kada to nije bio slučaj. Neuobičajena ujednačenost normativne aktivnosti Vlade i Narodne skupštine u periodu na koji se analiza odnosi posledica je, najvećim delom, obaveze usaglašavanja pravnih propisa Srbije sa pravom Evropske unije.

Prilikom donošenja uređaba, u izvesnom broju slučajeva Vlada je izašla izvan okvira ustavnih i zakonskih ovlašćenja u pogledu predmeta regulisanja tako što je izvorno regulisala pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine ili

28 Odluka IU broj 93/03 od 08.07.2004, *Sl. glasnik RS*, br. 83/04.

29 Npr. Uredba komisije (EU) broj 112/2011 od 07.02.2011. godine u vezi sa svrstavanjem određenih roba prema Kombinovanoj nomenklaturi, *Sl. glasnik RS*, br. 14/11.

30 O upotrebi izraza „delegirano zakonodavstvo“ u širem smislu videti: Farnsworth, A. E., 1973, *Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država*, VI, Beograd.

što je pojedina pitanja uredila suprotno odredbama Ustava i zakona, čime je povredila načelo podele vlasti iz člana 4. stav 2. Ustava. Međutim, uzimajući u obzir činjenicu da je broj neustavnih i nezakonitih uredaba zanemarljiv u odnosu na broj ukupno donetih uredaba (1,2%), kao i dinamiku rada Ustavnog suda prilikom ocene ustavnosti i zakonitosti, zaključuje se da u pravnom poretku Srbije u tom pogledu nije došlo do osetnijeg i trajnijeg narušavanja načela podele vlasti.

## LITERATURA:

1. Bonnard, R., 1932, *Précis élémentaire de droit public*, Paris.
2. Danić, D., 1928, O uredbama, *Arhiv za pravne i društvene nauke*.
3. Duguit, L., 1928, *Traité de droit constitutionnel*, II, Paris.
4. Farnsworth, A. E., 1973, *Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država*, VI, Beograd.
5. Hauriou, M., 1933, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris.
6. Jovanović, S., 1922, *O državi – osnovi jedne pravne teorije*, Beograd.
7. Jovičić, M., 1977, *Zakon i zakonitost – Život pravnih propisa*, Beograd.
8. Kamarić, M., 1957, *Problemi uredbe sa naročitim obzirom na široka ovlašćenja*, Sarajevo.
9. Krbek, I., 1929, *Upravno pravo*, I, Zagreb.
10. Krbek, I., 1928, Uredba iz nužde, iznimno stanje i problem ratifikacije uredbe, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 3 i 4/1938.
11. Laband, P., *Le droit public de l' empire Allemand*, II, Paris.
12. Laubadère, A., 1973, *Traité de droit administratif*, Paris.
13. Malberg, R. C., 1920, *Contribution à la théorie générale de l'état*, I, Paris.
14. Marković, R., 2011, *Ustavno pravo*, Beograd.
15. Marković, R., 1980, *Izvršna vlast*, Beograd.
16. Marković, R., 2006, Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*.
17. Marković, R., 1977, Uredba kao opšti pravni akt izvršne vlasti, *Zbornik za društvene nauke Matice srpske*, Novi Sad.
18. Milosavljević, B., 2011, *Uvod u teoriju ustavnog prava*, Beograd.
19. Milosavljević, B., 2012, Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije, *Pravni zapisi*, 1.
20. Orlović, S. P., 2008, *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd.
21. Pajvančić, M., 1995, *Pravno normiranje*, Novi Sad.
22. Radović, Z., 1989, *Normativna delatnost izvršne vlasti*, Beograd.
23. Tasić, Đ., 1924, O uredbama, naročito s pogledom na pitanje o prenošenju (delegaciji) vlasti, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 3.

24. Vodinelić, V. V., 2004, Otvaranje dosijea političke policije – dockan je ili ipak nije?, *Heretikus*, 1.
25. Vrban, D., 2003, *Država i pravo*, Zagreb.
26. Vukadinović, S., 2010, Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona, *Pravni zapisi*, 1.

## PRAVNI IZVORI:

1. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.
2. Zakon o Vladi, *Sl. glasnik RS*, br. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 i 72/12.
3. Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05 i 101/07.
4. Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, br. 109/07 i 99/11.
5. Uredba o postupku utvrđivanja ispunjenosti propisanih uslova za izdavanje pasoša za lica sa područja Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, *Sl. glasnik RS*, br. 76/09.
6. Uredba o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata, *Sl. glasnik RS*, br. 8/11.
7. Uredba o načinu ostvarivanja i prestanku prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja vojnih osiguranika, *Službeni list SRJ*, br. 36/94 i 42/02.
8. Uredba o minimumu procesa rada u Javnom preduzeću „Elektroprivreda Srbije“, *Sl. glasnik RS*, br. 33/00.
9. Uredba o načelima za unutrašnje uređenje Ministarstva unutrašnjih poslova, *Sl. glasnik RS*, br. 8/06.
10. Uredba o štrajku policijskih službenika, *Sl. glasnik RS*, br. 71/07.
11. Uredba o bližim uslovima, načinu i postupku za izdavanje dozvole za priređivanje posebnih igara, *Sl. glasnik RS*, br. 77/05 i 69/06.
12. Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata u Upravi za izvršenje zavodskih sankcija, *Sl. glasnik RS*, br. 16/07 i 21/09.
13. Uredba o obaveznoj proizvodnji određenih proizvoda i pružanju usluga i o uslovima davanja na privremeno korišćenje sredstava preduzeća, *Sl. glasnik RS*, br. 64/93, 9/94, 41/94, 61/94, 33/95, 25/97, 30/97, 50/97, 5/98, 45/98, 55/99, 19/00, 47/00, 30/01, 65/01, 28/02, 82/02, 56/03, 118/03, 58/04, 128/04, 42/05, 105/05, 44/06, 106/06, 42/07, 110/07, 56/08, 9/09 i 43/09.
14. Uredba o stavljanju na uvid određenih dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti, *Sl. glasnik RS*, br. 30/01 i 31/01.
15. Uredba komisije (EU) broj 112/2011 od 07.02. 2011. godine u vezi sa svrstavanjem određenih roba prema Kombinovanoj nomenklaturi, *Sl. glasnik RS*, br. 14/11.



16. Uredba o Registru poljoprivrednih gazdinstava, *Sl. glasnik RS*, br. 119/08, 21/09 i 36/09.
17. Uredba o uslovima i o načinu plaćanja obaveznog osiguranja na graničnom prelazu u međunarodnom drumskom saobraćaju lica koja upravljaju motornim vozilima inostrane registracije, odnosno stranih prevoznika na teritoriji Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 75/92, 8/93, 51/93, 63/93, 8/94, 25/94, 57/94, 32/96 i 45/99.
18. Naredba o posebnim merama koje se primenjuju za vreme vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, br. 22/03.
19. Naredba o sprečavanju javnog obaveštavanja, rasturanja štampe i drugih obaveštenja o razlozima za proglašenje vanrednog stanja i primeni mera u vreme vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, br. 24/03.
20. Naredba o posebnim merama u oblasti pravosuđa koje se primenjuju za vreme vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, br. 28/03.
21. Poslovnik Vlade Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 61/06, 69/08, 88/09 i 33/10.
22. Odluka o dinamici davanja dozvola za priređivanje posebnih igara na sreću u igračnicama, *Sl. glasnik RS*, br. 77/05, 62/07, 118/07 i 35/09.
23. Odluka IU broj 351/05 od 17.06.2009, *Sl. glasnik RS*, br. 65/09.
24. Odluka IU broj 412/03 od 16.04.2010, *Sl. glasnik RS*, br. 56/10.
25. Odluka IU broj 179/06 od 25.12.2008, *Sl. glasnik RS*, br. 23/09.
26. Odluka IU broj 308/04 od 05.02.2009, *Sl. glasnik RS*, br. 23/09.
27. Odluka IU broj 122/07 od 04.12.2008, *Sl. glasnik RS*, br. 14/09.
28. Odluka IU broj 85/07 od 30.09.2010, *Sl. glasnik RS*, br. 87/10.
29. Odluka IU broj 350/05 od 18.09.2008, *Sl. glasnik RS*, br. 104/08.
30. Odluka IU broj 63/2007 od 18.11.2010, *Sl. glasnik RS*, br. 1/11.
31. Odluka IU p broj 134/09 od 14.07.2011, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11.
32. Odluka IU o broj 49/09 od 29.03.2012, *Sl. glasnik RS*, br. 49/2012.
33. Odluka IU broj 206/00 od 25.03.2009, *Sl. glasnik RS*, br. 47/09.
34. Odluka IU broj 400/04 od 02.07.2009, *Sl. glasnik RS*, br. 63/09.
35. Odluka IU broj 149/01 od 19.06.2003, *Sl. glasnik RS*, br. 69/03.
36. Odluka IU broj 93/03 od 08.07.2004, *Sl. glasnik RS*, br. 83/04.
37. Zaključak Vlade 05 broj 02-4586/03-001 od 17.07.2003.

## INTERNET ADRESE:

[http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti zakoni](http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti_zakoni), 03.07.2012.

[http://www.ustavisud.rs/o sudu/pregled rada](http://www.ustavisud.rs/o_sudu/pregled_rada), 21.08.2012.

## REGULATIONS IN THE LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Danilo Stevandić

### SUMMARY

In the legal system established by the Republic of Serbia Constitution of 2006, regulations are legal acts adopted by the Government pursuant to its constitutional or statutory powers, in the procedure it regulates itself, with the purpose of executing statutes. The legal system does not recognise the domain of primary power to adopt regulations nor the institute of delegated legislation (in the narrow sense) and, consequently, the Government cannot regulate issues that are in the competence of the legislative power by its regulations.

In order to perform the powers vested with it by the constitution and by statutes, the Government may adopt executive, and, exceptionally, emergency regulations. In the legal regulations' system the regulations are positioned below the Constitution, generally accepted rules of international law, ratified international agreements and statutes, but above other secondary general acts. Their position is conditioned by the position that the Government, which adopts them, has in the parliamentary system of organisation of powers. The Constitutional Court controls regulations a posteriori in an abstract dispute concerning constitutionality and legality.

Ever since the 2006 Constitution is valid, the regulatory activity of the Government was somewhat more intense compared to the legislative activity of the National Assembly. When effecting its regulatory power, in a number of cases the Government had exceeded its constitutional and legislative powers concerning the subject-matter being regulated, thus violating the principle of separation of powers from Article 4 paragraph 2 of the Constitution.

**Key words:** regulation, Constitution of the Republic of Serbia, the principle of separation of powers, the National Assembly, general regulations, executive regulations, emergency regulations, the Constitutional Court, assessment of constitutionality and legality.

Dostavljeno Redakciji: 30. oktobra 2012. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 21. decembra 2012. god.