

STUDIA IURIDICA MONTENEGRINA

ČASOPIS STUDIA IURIDICA MONTENEGRINA

Glavni i odgovorni urednik prof. dr Zoran Stojanović
(*Editor-in-Chief*)

Redakcija prof. dr Zoran Stojanović (Podgorica)
(*Editorial Board*) prof. dr Olivera Vučić (Beograd)
prof. dr Vilim Bouček (Zagreb)
prof. dr Slobodan Panov (Beograd)
prof. dr Marko Petrak (Zagreb)
prof. dr Davorin Lapaš (Zagreb)
prof. dr Marija Karanikić Mirić (Beograd)

Izdavački savjet akademik Dragan K. Vukčević, predsjednik
(*Editorial Council*) akademik Đorđije Borozan
akademik Viljem V. Smirnov
prof. dr em. Mihajlo Dika
prof. dr Budimir P. Košutić
prof. dr Miodrag Orlić

Sekretar mr Andrej Bracanović
(*Secretary of Editorial Board*)

Dizajn Jovana Stojanović
(*Design*)

Priprema za štampu Bojan R. Popović
Prepress Medeon, Podgorica

Izdavač FPN UDG
Publisher Ul. Oktoih br. 1
Podgorica
e-mail: sim@udg.edu.me

Časopis izlazi dva puta godišnje

SADRŽAJ

ZORAN STOJANOVIĆ

Uvodna riječ Glavnog i odgovornog urednika /5/

ČLANCI:

BUDIMIR KOŠUTIĆ

Perspektive zaštite socijalnih prava u Evropi /9/

ZORAN STOJANOVIĆ

Illicit enrichment of public officials
as a criminal offence? /23/

STEVAN LILIĆ

Izvori upravnog prava u Crnoj Gori /35/

DAVORIN LAPAŠ

Diplomatic privileges and immunities for international
non-governmental organizations (ingos): a step towards
a new diplomatic law?. /53/

VUK RADOVIĆ

Ultra vires doktrina i pravna sposobnost privrednih društava /75/

MILICA KOVAČ-ORLANDIĆ

Fleksibilizacija radnog prava — izazovi i granice /89/

PRIKAZI:

ANDREJ BRACANOVIĆ

Prof. dr Nevenka Bogojević-Gluščević,
Statut grada Skadra iz prve polovine XIV vijeka
sa dodacima, završno sa 1461. godinom /107/



Izvori upravnog prava u Crnoj Gori

Izvori upravnog prava imaju neke posebne karakteristike, prije svega brojnost, raznovrsnost i promjenljivost. Iako ne postoje principi- jelne razlike između izvora upravnog prava i drugih grana prava, za izvore upravnog prava vezane su izvjesne kvantitativne specifičnosti kao što je okolnost da izvore upravnog prava u znatno većem obimu čine podzakonski opšti akti, dok se norme ostalih grana prava naj- češće nalaze u zakonima. Za razliku od drugih ‘vodećih’ grana pra- va, kao što su građansko pravo i krivično pravo, materija upravnog prava regulisana je u velikom broju zakona, kao i brojnim podzakon- skim propisima tako da norme upravnog prava nisu obuhvaćene je- dinstvenim i cjelovitim kodifikacijama. Za savremeno upravno pra- vo nije karakterističan nedostatak pravnih propisa, već njihov veliki broj i raznolikost. Osim toga, izvori upravnog prava brzo zastarijeva- ju, što je razlog njihovog čestog mijenjanja. Kako se izvori prava, pa i upravnog prava, ne mogu jedinstveno utvrditi za sve pravne poretk- ke, vrste izvora upravnog prava moraju se utvrđivati polazeći od po- zitivnog prava svake zemlje. U Crnoj Gori izvori upravnog prava su samo opšti akti (zakoni, uredbi i drugi podzakonski opšti akti dr- žavnih organa), dok se u drugim pravnim sistemima i sudske odlu- ke (tzv. precedenti), iako pojedinačni akti, takođe smatraju izvorima prava. Određeni izvor prava (zakon, uredba, odluka itd.) biće i izvor upravnog prava ukoliko sadrži pravne norme koje se odnose na orga- nizaciju uprave, na obavljanje upravne djelatnosti i na kontrolu upra- ve, s tim što su neki akti izvor upravnog prava u cjelini, dok su drugi akti izvor upravnog prava u onom dijelu u kojem sadrže norme ko- je se odnose na upravu.

Cljučne riječi: Izvori upravnog prava. Crna Gora. Ustav. Zakon. Uredba.

1. Opšta obilježja izvora upravnog prava

U vezi sa izvorima prava uopšte, u teoriji uporednog prava ističe se da „izvori prava ne znače ništa drugo do stvaranje prava, s tim što su vrste izvora prava identični sa oblicima (formama) stvara- nja prava”.¹

* Redovni profesor Upravnog prava, Fakultet pravnih nauka Univerziteta Do- nja Gorica u Podgorici. Redovni profesor Upravnog prava i Upravnog proce- snog prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu (u penziji).

¹ E. Melichar, I. Szabo, “Introduction”, *The Sources of Law — A Comparative Empirical Study*, Budapest, 1982, str. 11.

Izvori upravnog prava su svi oni izvori prava koji i inače mogu biti izvori prava uopšte. U tom smislu, „izvori administrativnog prava, uglavnom, su jednaki kao i kod svakog drugog prava, kao izvori prava uopšte. (...) Ponekad, djelimično i supsidijarno, pojavljuju se i neki specijalni izvori.”² Polazeći od toga, može se reći da upravno pravo nema neke svoje specifične i isključive izvore prava, već su to svi oni izvori prava koji su karakteristični za dati pravni sistem. Zbog toga, i materija izvora upravnog prava ne predstavlja neposredni predmet upravnog prava, već onih disciplina koje se time bave, posebno teorije prava i ustavnog prava.³

Izvori upravnog prava, međutim, ipak imaju neke posebne karakteristike, za koje se kaže da su uglavnom *kvantitativne* prirode, prije svega, brojnost, raznovrsnost i promjenljivost.⁴ U tom smislu, ističe se da „u pravnim sistemima u kojima je vršenje uprave podvrgnuto načelu zakonitosti, ne postoje principijelne razlike između izvora upravnog prava i drugih grana prava. Upravno pravo nema neke posebne, njemu svojstvene izvore prava, nego njegove izvore čine opšti akti koji u odnosnom pravnom sistemu imaju svojstvo izvora prava uopšte. Ipak, za izvore upravnog prava vezane su izvjesne kvantitativne specifičnosti. Tako izvore upravnog prava u znatno većem obimu čine podzakonski opšti akti, dok se norme ostalih grana prava najčešće nalaze u zakonima. Dalje, zakoni koji predstavljaju izvore upravnog prava su, po pravilu, kraći i regulišu određene grupe pitanja koja predstavljaju izvjesne cjeline, pa su zato vrlo brojni i nijesu obuhvaćeni u okviru jedinstvenih i cjelovitih kodifikacija. Za savremeno upravno pravo nije karakterističan nedostatak pravnih propisa, već veliki broj i raznolikost. Uz to, propisi koji su izvori upravnog prava brzo zastarijevaju, što je razlog njihovog čestog mijenjanja. Kako se izvori prava, pa i upravnog prava, ne mogu utvrditi za sva vremena i za sve pravne poretke, vrste izvora upravnog prava moraju se utvrđivati polazeći od pozitivnog prava svake zemlje.”⁵

U Crnoj Gori izvorima upravnog prava smatraju se opšti akti, prije svega zakoni, uredbe i drugi podzakonski opšti akti državnih organa, ali ne i pojedinačni akti, posebno sudske i upravne odluke (tzv. precedenti), kao što je to slučaj u nekim drugim pravnim sistemima (npr. u zemljama tzv. anglosaksonskog pravnog sistema i u pravu Evropske unije). U tzv. evropsko-kontinentalnim pravnim sistemima u koje spada i pravni sistem Crne Gore, određeni opšti pravni akti, prije svega zakon, uredba vlade i pravilnik ministarstva biće izvor upravnog prava ukoliko sadrže pravne norme koje se odnose na pitanja organizacije uprave, na obavljanje upravne djelatnosti, kao i na kontrolu rada uprave i upravnog postupanja. Treba, međutim, istaći

² Laza Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I*, Beograd, 1933, str. 20.

³ Uporedi: Mijat Šuković, *Ustavno pravo*, Podgorica 2009.

⁴ Ivo Krbek, *Upravno pravo I*, Zagreb, 1929, str. 132.

⁵ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, str. 265–266.

da u Crnoj Gori neki opšti akti predstavljaju izvor upravnog prava u cjelini (npr. Zakon o državnoj upravi, Zakon o upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima), dok drugi opšti akti predstavljaju izvor upravnog prava u onom dijelu u kojem sadrže norme koje se odnose na upravu (npr. Zakon o crnogorskom državljanstvu, Carinski zakon i dr.).

Zakoni i drugi propisi i opšti akti moraju se zvanično objaviti prije nego što stupe na snagu. Javno objavljivanje zakona i drugih propisa, posebno onih koji se odnose na upravu, predstavlja bitan uslov za ostvarivanje prava građana i za rad uprave. Objavljivanje zakona je nužno iz najmanje dva razloga. Prije svega, nije moguće postupati po zakonu ili drugom propisu ako se ne zna za njegovo postojanje. Prema Slobodanu Jovanoviću (1869–1958): „S obnarodovanjem zakon postaje obavezan, jer dok podanicima ne bude moguće saznati za njega, od njih nije tražiti da mu se pokoravaju.”⁶ S druge strane, zbog moguće neusklađenosti pojedinih tekstova, neophodno je imati jedan zvanični izvornik u kojem će stajati autentičan tekst tog propisa.

Po pravilu, zakoni i drugi propisi i opšti akti stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja, osim ako se iz opravdanih razloga, utvrđenih pri njihovom donošenju, ne predvidi da stupaju na snagu ranije (npr. danom donošenja). Istovremeno, po pravilu se zabranjuje tzv. povratno (retroaktivno) dejstvo zakona, s tim što se to izuzetno može odnositi samo na pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona.

Zakoni, drugi pravni propisi i opšti akti objavljuju se u službenim glasilima. Zakoni i drugi propisi i opšti akti u Crnoj Gori objavljuju se u Službenom listu Crne Gore. Opšti akti opština objavljuju o odgovarajućim službenim glasilima opština. Prilikom objavljivanja zakona može doći do raznih daktilografskih, štamparskih i drugih tehničkih grešaka. Zbog toga su nužne i odgovorajuće ispravke. Ispravke tih grešaka dužan je da učini onaj ko je donio pogrešan tekst i da ih objavi u istom službenom glasilu u kome je objavljen i pogrešan tekst.

2. Vrste izvora upravnog prava

Polazeći od važećeg pozitivnog prava u Crnoj Gori, osnovni izvori upravnog prava mogu se klasifikovati na sljedeći način: a) ustav, b) zakon, c) podzakonski akti (skupštine, predsjednika republike, vlade i ministarstava), d) opšti akti nedržavnih subjekata. Međutim, pod određenim okolnostima, kao dopunski izvori upravnog prava mogu se javiti: a) sudska praksa, b) upravna praksa, c) običaji i d) posebni, odnosno pomoćni izvori (pravila struke).⁷

⁶ Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 152.

⁷ O izvorima upravnog prava u Crnoj Gori takođe videti: Stevan Lilić, Dražen Cerović, *Upravno procesno pravo*, Podgorica, 2013; Stevan Lilić, *Upravno pravo Crne Gore*, Podgorica, 2012; Predrag Dimitrijević, Đorđije Blažić, *Upravno*

2.1. Ustav kao izvor upravnog prava

Ustav i ustavni akti (npr. ustavni amandmani, ustavni zakoni i sl.) predstavljaju izvor svih grana prava jednog pravnog sistema. Ustavom i ustavnim aktima, po pravilu, uređuju se i određena pitanja iz pojedinih grana prava koja se smatraju vitalnim za društvenu zajednicu (npr. vrste svojine, višestranački pluralizam, ukidanje smrtne kazne i sl.). Ustavom se obezbjeđuje najviša pravna sigurnost, tako što se onemogućava drugačije regulisanje istih pitanja od strane različitih zakon. Pošto su ustavne odredbe načelnog karaktera (tzv. ustavna načela), njih je potrebno razraditi zakonima i podzakonskim propisima. U Crnoj Gori je riječ o Ustavu Crne Gore (2007)⁸ i Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava Crne Gore (2007).⁹

Ustav kao izvor upravnog prava može se javiti kao neposredni ili kao posredni izvor upravnog prava. „Ustav je uglavnom posredni, a u znatno manjoj mjeri neposredni izvor upravnog prava. To znači da je ustav najčešće izvor upravnog prava posredstvom zakona, a ne neposredno svojim odredbama, jer one nijesu podobne za neposrednu primjenu. Uostalom, ustavne odredbe se najčešće i ne primjenjuju, one sadrže načela koja su naredbe za zakonodavca da ih zakonima razradi i oživotvori.”¹⁰

Ustav je neposredni izvor prava za organe uprave kada oni mogu i moraju da zasnivaju svoje akte direktno na pojedinim odredbama ustava. To je slučaj samo onda kada ustav izričito ustanovljava organe uprave, daje ovlaštenje i određuje njihove dužnosti, kao i kada određuje oblike kontrole.

Ustav Crne Gore je neposredni izvor upravnog prava u delu koji sadrži odgovarajuće odredbe o državnoj upravi i drugim upravnim institucijama upravnog sistema. Prema Ustavu:

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (čl. 111).

Pojedini poslovi državne uprave mogu se zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice. Pojedini poslovi državne uprave mogu se propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi ili drugom pravnom licu. (čl. 112)

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je samostalan i nezavisan organ koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda vrši funkciju na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora, pridržavajući se i načela pravde i pravičnosti. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda imenuje se na vrijeme od šest godina i može biti razriješen u slučajevima predviđenim zakonom. (čl. 81)

pravo Crne Gore, Podgorica 2008; Ljubomir Sekulić, *Osnovi upravnog prava*, Podgorica, 2004.

⁸ Ustav Crne Gore, „*Službeni list CG*”, br. 1/2007.

⁹ Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore, „*Službeni list CG*”, br. 1/2007.

¹⁰ P. Dimitrijević, R. Marković, *op. cit.*, str. 267.

Državna revizorska institucija Crne Gore je samostalan i vrhovni organ državne revizije. Državna revizorska institucija vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine. Državna revizorska institucija podnosi Skupštini godišnji izvještaj. Državnom revizorskom institucijom upravlja Senat. (čl. 144)

Pod naslovom „Zakonitost pojedinačnih akata” (čl. 148), Ustav sadrži sljedeću odredbu: „Pojedinačni pravni akt mora biti saglasan sa zakonom. Konačni pojedinačni pravni akti uživaju sudsku zaštitu.”

Posredno, ustav se može javiti kao izvor upravnog prava kada propisuje da je svako (pa i organ uprave) obavezan da se pridržava Ustava i zakona. (čl. 10, st. 2). Takođe, Ustav garantuje građanima niz ljudskih prava koja su prije svega upravljene na javnu upravu te se njihovo poštovanje javlja kao ustavna obaveza uprave. Takva prava su, recimo, zaštita podataka o ličnosti kao dio prava na privatnost (čl. 43), pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija (čl. 51), pravo obraćanja državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja (čl. 57) i dr.

2.2. *Zakon kao izvor upravnog prava*

Kao izvor upravnog prava, zakon se javlja kao primarni i najvažniji formalni izvor upravnog prava. Dok se u širem smislu pod zakonom podrazumijeva svako opšte pravilo, dotle se u užem smislu pod zakonom podrazumijevaju norme koje je donio poseban zakonodavni organ u posebnom zakonodavnom postupku. U vezi sa zakonom kao izvorom prava postoje i neka opšta pravila i opšte karakteristike koje dolaze do izražaja i kod zakona kao izvora upravnog prava.

Tako, u pogledu odnosa opšteg i posebnog zakona, važi pravilo da se u slučaju da postoji i opšti i poseban zakon u određenoj materiji primjenjuje poseban zakon, prema tradicionalnoj pravnoj maksimi *lex specialis derogat legi generali*. S druge strane, odnosno ukoliko posebnim zakonom neko pitanje nije regulisano, primjenjivaće se opšti zakon kao „supsidijarni”, tj. kao dopunski (kao što je, recimo slučaj kod tzv. posebnih upravnih postupaka).

U pogledu vremenskog dejstva zakona važi pravilo da zakon ne može imati povratno dejstvo, prema principu zabrane retroaktivnosti zakona.¹¹ To znači da zakon obavezuje samo unaprijed za slučajeve koji su nastali posle njegovog donošenja. Međutim, od ovog pravila ima i nekih ograničenih izuzetaka, jer se povratno dejstvo zakona može odnositi samo na neke njegove odredbe (a ne na zakon u cjelini). Tako, pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo samo u slučaju da je to izričito predviđeno samim zakonom i ukoliko to zahtijeva opšti interes koji je utvrđen zakonom. Osim toga, prije

¹¹ Slobodan Perović, *Retroaktivnost zakona i drugih opštih akata: Teorija sukoba zakona u vremenu*, Beograd, 1990.

stupanja na snagu zakon mora biti objavljen u odgovarajućem službenom glasilu (npr. u Službenom listu Crne Gore).

Sa zakonom se može izjednačiti i tzv. autentično tumačenje zakona, kad je to predviđeno. Autentično tumačenje zakona javlja se u formi zakona kada tumačenje daje donosilac zakona. Međutim, zakon o autentičnom tumačenju ne smatra se samostalnim aktom (već sastavnim djelom zakona koji tumači), te zbog toga ima povratno dejstvo. Kako je u formalnom smislu akt kojim se daje autentično tumačenje izjednačen sa zakonom, on kao izvor prava obavezuje isto kao i zakon na koji se odnosi. Pošto autentično tumačenje nije predviđeno novim Ustavom Crne Gore, to ono danas i ne predstavlja izvor upravnog prava.

Sa zakonom kao izvorom prava obično se izjedačavaju i neki drugi opšti akti kao što su društveni plan (tj. posebna vrsta ekonomskog pravnog akta kojim se utvrđuje i usmjerava ekonomska i razvojna politika za određeni period), kao i budžet (tj. posebna vrsta finansijskog pravnog akta o prihodima i rashodima države za određeni period). Osim toga, u širem smislu, kao posebna vrsta zakona smatraju se i međunarodni ugovori, kada su ratifikovani tj. na odgovarajući formalan način izjednačeni sa domaćim zakonom.

Zakoni koji se javljaju kao osnovni izvori upravnog prava u oblasti organizacije uprave, upravne djelatnosti i sudske kontrole uprave, između ostalog, su:

U vezi sa organizacijom uprave, u Crnoj Gori važe: Zakon o državnoj upravi (2003, 2018),¹² Zakon o državnim službenicima i namještenicima (2018),¹³ Zakon o lokalnoj samoupravi (2018),¹⁴ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore (2011, 2016)¹⁵ i dr.

U vezi sa obavljanjem upravne djelatnosti, u Crnoj Gori važi Zakon o upravnom postupku (2014),¹⁶ Zakon o inspekcijском nadzoru (2003, 2016)¹⁷ i dr.

U vezi sa vršenjem sudske kontrole uprave, u Crnoj Gori važi Zakon o upravnom sporu (2016).¹⁸

2.3. Podzakonski opšti akti kao izvori upravnog prava

Podzakonski opšti akti su opšti akti koji su po svojoj pravnoj snazi niži od zakona. Podzakonskim opštim aktima se uopštena pravna

¹² Zakon o državnoj upravi, „Službeni list RCG”, br. 38/2003, „Službeni list CG”, br. 22/2008, 42/2011, 54/2016, 13/2018.

¹³ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Službeni list CG”, br. 2/2018.

¹⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni list CG”, br. 2/2018.

¹⁵ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, „Službeni list CG”, br. 54/2011, 26/2012, 27/2013, 62/2013, 12/2014 i 3/2016.

¹⁶ Zakon o upravnom postupku, „Službeni list CG”, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016, 37/2017.

¹⁷ Zakon o inspekcijском nadzoru, „Službeni list RCG”, br. 39/2003, „Službeni list CG”, br. 76/2009, 57/2011, 18/2014, 11/2015 i 52/2016.

¹⁸ Zakon o upravnom sporu, „Službeni list CG”, br. 56/2016.

pravila iz zakona u određenoj mjeri konkretizuju (mada i dalje zadržavaju obilježje opšteg pravnog akta), kako bi se olakšalo sprovođenje i izvršenje zakona u konkretnom slučaju. Kako se ističe, podzakonski opšti akti su generički naziv za propise slabije pravne snage od zakona, koje donose, po pravilu, nezakonodavni, izvršni i upravni organi, a ukoliko ih donose zakonodavni organi, onda ih ne donose po postupku po kome donose zakone (zakonodavni postupak), nego po postupku manje složenom od zakonodavnog postupka. Podzakonskim aktima ne može se uređivati materija koja prethodno nije bila uređena zakonom. Ovim izrazom obuhvataju se, takođe, i opšti akti koje donose organi lokalne samouprave. Postojanje podzakonskih opštih akata pretpostavlja postojanje zakona. Tek sa podzakonskim aktima donijetim radi izvršavanja zakona, zakon postaje potpun akt podoban za primjenjivanje u njemu sadržanih ciljeva. Osim toga, podzakonskim opštim aktima ne mogu se zasnivati ovlašćenja i obaveze subjekata mimo onih utvrđenih zakonima. „Zbog toga se oni uvijek donose na osnovu i u saglasnosti sa zakonom.”¹⁹

Iako su podzakonski opšti akti pravni akti niže pravne snage od zakona, oni se međusobno mogu razlikovati po određenim obilježjima (npr. prema donosiocu, nazivu, pravnoj snazi, stepenu opštosti i sl.). Polazeći od toga, u crnogorskom pravnom sistemu podzakonski opšti akti kao izvori upravnog prava mogu se, prema donosiocu, razlikovati: 1) podzakonski opšti akti Skupštine, 2) podzakonski opšti akti predsednika Republike, 3) podzakonski opšti akti Vlade, 4) podzakonski opšti akti ministarstava, 5) podzakonski opšti akti opština, kao i 6) opšti akti nedržavnih subjekata.

2.3.1. Podzakonski opšti akti skupštine kao izvori upravnog prava

Skupština, osim zakona (i ustava), donosi i podzakonske opšte pravne akte, kao i opšte političke akte. Iz praktičnih razloga, ističe se da je „ove akte najbolje odrediti negativno: to su svi oni opšti pravni akti koje skupštine ne donose po zakonodavnom postupku u vršenju svoje zakonodavne nadležnosti.”²⁰

Prema Ustavu (čl. 129) akti Skupštine, pored Ustava i zakona, su: prostorni planovi, poslovnik Skupštine, deklaracija, rezolucija, odluka, preporuka i zaključak.

Uz Ustav i zakon, najznačajniji opšti akt Skupštine Crne Gore je Poslovnik Skupštine. Iako se poslovnik skupštine često klasifikuje kao „podzakonski opšti akt” skupštine, postoji dilema u pogledu opravdanosti ove klasifikacije. Ovo iz razloga što poslovnik skupštine propisuje procedure usvajanja zakona pa se teško može reći da je poslovnik „podzakonski akt” kada se po njemu donose zakoni. Tako, prema Poslovniku Skupštine Crne Gore (čl. 130): „Postupak za donošenje zakona pokreće se podnošenjem predloga zakona. Predlog zakona

¹⁹ P. Dimitrijević, R. Marković, *op. cit.*, str. 283–284.

²⁰ *Ibid.*, 286.

podnosi se u obliku u kome se donosi zakon i mora biti obrazložen i to u pisanoj formi u potrebnom broju primjeraka i u elektronskom obliku. Obrazloženje predloga zakona sadrži: ustavni osnov za uređivanje pitanja koja su predmet predloga zakona; razloge za donošenje zakona; usaglašenost sa pravnom tekovinom Evropske Unije i potvrđenim međunarodnim konvencijama; objašnjenje osnovnih pravnih instituta; procjenu finansijskih sredstava za sprovođenje zakona; javni interes zbog kojeg je predloženo povratno dejstvo, ako predlog zakona sadrži odredbe za koje se predviđa povratno dejstvo; tekst odredaba zakona koje se mijenjaju, ako se predlaže zakon o izmjenama.”

Kao svoje „redovne” podzakonske opšte akte skupštine donose odluke. Međutim, odluke skupštine mogu u pravnom smislu biti različite. Tako, odluka može biti podzakonski opšti akt skupštine, kao što je na primer *Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore* (2011), ali odluka može biti i pojedinačni akt skupštine, na primjer *Odluka o broju zamjenika/ca Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda* (2011).

Osim podzakonskih opštih pravnih akata, skupštine donose i tzv. političke akte. Politički akti su opšti akti skupštine koji nemaju svojstvo propisa jer po svojoj prirodi nijesu pravni, već politički akti. Iz tih razloga politički akti nemaju obaveznu pravnu snagu koju imaju pravni akti, već obavezuju po drugom, tj. političkom i moralnom osnovu. Kako se ističe, „ovi akti nijesu akti pravnog normiranja, nego društveno-političkog usmjeravanja društvenih odnosa. Međutim, to ne znači da ti akti nijesu i opšteobavezni akti. Naprotiv, i ti akti obavezuju, i oni su snabdjeveni sankcijom, samo što su osnov njihove obaveznosti i sankcija za nepoštovanje različiti od osnova i sankcija obaveznosti propisa.”²¹

U opšte političke akte skupština ubrajaju se: deklaracije i rezolucije. Po pravilu, deklaracijom se izražava opšti stav skupštine o značajnim pitanjima unutrašnje i spoljne politike — npr. *Deklaracija o prihvatanju rezolucije Evropskog parlamenta o Srebrenici* (2009), dok se rezolucijom ukazuje na stanje i probleme u određenoj oblasti društvenog života, utvrđuju osnovi politike i daju smjernice za njeno sprovođenje (npr. *Rezolucija o neophodnosti ubrzanja procesa integracije Crne Gore u evropske i evroatlanske strukture*, 2008).

2.3.2. Akti predsjednika države kao izvori upravnog prava

Akti predsjednika države nijesu izvor upravnog prava jer predsjednik, po pravilu, ne donosi opšte, već samo pojedinačne pravne akte, kao što su ukaz, naredba, predlog i odluka.

Od akata koje donosi predsjednik države najznačajniji je ukaz. Prema Ustavu Crne Gore (čl. 94–95), predsjednik Crne Gore ukazom proglašava zakone, odnosno dužan je da proglasi zakon u roku od sedam dana od dana usvajanja zakona, odnosno u roku od tri dana

²¹ *Ibid.*, 302.

ako je zakon usvojen po hitnom postupku ili da zakon vrati Skupštini na ponovno odlučivanje. Predsjednik Crne Gore dužan je da proglasi ponovno izglasani zakon.

2.3.3. Podzakonski opšti akti Vlade kao izvori upravnog prava

I podzakonski opšti akti vlade mogu se javiti kao izvor upravnog prava. Prema Uredbi o Vladi Crne Gore (2008, 2018),²² Vlada donosi uredbе, odluke, strategije, deklaracije, rješenja, zaključke i druge akte.

Uredbom se razrađuje odnos uređen zakonom, uređuju odnosi od značaja za ostvarivanje ustavnih i zakonskih funkcija Vlade, osnivaju ministarstva i drugi organi državne uprave i utvrđuje organizacija i način rada državne uprave, u skladu sa zakonom. Tako se npr. Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave (2012, 2016)²³ osnivaju ministarstva i drugi organi uprave, utvrđuje organizacija i način rada državne uprave i uređuju pitanja obezbjeđenja izvršenja odluka Ustavnog suda Crne Gore, kao i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad državne uprave.

Odlukom se preduzimaju mjere i uređuju pitanja od opšteg interesa, uređuju pojedina pitanja i mjere iz nadležnosti Vlade i odlučuje o drugim pitanjima za koja je zakonom ili uredbom određeno da ih Vlada uređuje odlukom. Strategijom se utvrđuje stanje u određenoj oblasti i mjere koje treba preduzeti za njen razvoj.

Deklaracijom se izražava stav Vlade o nekom pitanju.

Rješenjem se odlučuje o imenovanjima, postavljenjima i razrješenjima kao i o drugim pojedinačnim pitanjima iz nadležnosti Vlade.

Zaključkom se utvrđuju stavovi o pojedinim pitanjima od značaja za sprovođenje politike i u slučajevima kad Vlada ne donosi druge akte. Uredbe, odluke, poslovnik, rješenja o imenovanju, postavljenju i razrješenju, kao i drugi akti za koje odluči Vlada, objavljuju se u Službenom listu Crne Gore.

2.3.4. Podzakonski opšti akti ministarstava kao izvori upravnog prava

Istaknuto je da upravno pravo nema posebnih pravnih izvora koji bi bili isključivi izvori upravnog prava. Međutim, moglo bi se reći da su specifični izvori upravnog prava upravo podzakonski opšti akti ministarstva, prije svega „pravilnik”. Podzakonske opšte akte ministarstva formalno donosi ministar.

Prema Zakonu o državnoj upravi (2003, 2018) ministarstva donose pravilnike, naredbe i uputstva za izvršavanje zakona i drugih propisa (čl. čl. 38–40).

²² Uredba o Vladi Crne Gore, „Službeni list CG”, br. 80/2008, 14/2017, 28/2018.

²³ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, „Službeni list CG”, br. 5/2012, 25/2012, 61/2012, 44/2012, 20/2013, 17/2014, 6/2015, 80/2015, 35/2016, 41/2016.

Pravilnikom se razrađuju pojedine odredbe zakona i drugih propisa. Tako je, na primjer, na osnovu odredaba Zakona o biračkim spiskovima (2008.), Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave donijelo Pravilnik o biračkim spiskovima (2008)²⁴ kojim se uređuju pitanja od značaja za potpuno, tačno i ažurno vođenje biračkih spiskova.

Naredbom se naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opšti značaj (npr. *Naredba o načinu uplate javnih prihoda*²⁵ donijeta od strane Ministarstva finansija, a na osnovu Zakona o poreskoj administraciji).

Uputstvom se propisuje način rada i vršenja poslova organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenetih, odnosno povjerenih poslova (npr. uputstvo o obrascima u upravnom postupku). Propisom ministarstava ne mogu se ustanovljavati prava i obaveze za fizička i pravna lica.

2.3.5. Podzakonski opšti akti opština (grada) kao izvori upravnog prava

Položaj lokalne samouprave uređen je Ustavom Crne Gore (čl. 113–117). Prema Ustavu, osnovni oblik lokalne samouprave je opština. Opština ima svojstvo pravnog lica, donosi statut i opšte akte. Organi opštine su skupština i predsjednik. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi (2018),²⁶ u vršenju poslova iz svog djelokruga skupština donosi statut, propise, odluke i druge opšte akte.

Statut je osnovni akt kojim se uređuje organizacija, rad i način ostvarivanja lokalne samouprave. Statutom opštine se uređuju, naročito: prava i dužnosti opštine i način njihovog ostvarivanja; poslovi i način odlučivanja lokalnog stanovništva; način i uslovi vršenja sopstvenih poslova; organizacija i način rada organa, način donošenja propisa; način vršenja nadzora nad radom organa opštine i javnih službi; način povjeravanja određenih poslova radnim tijelima skupštine; način obezbjeđenja javnosti rada organa i javnih službi; finansiranje; ustanovljenje simbola, praznik opštine i način njegovog obilježavanja i druga pitanja od značaja za funkcionisanje lokalne samouprave.

Odlukom se odlučuje o pravima i obavezama građana, osnivaju javne službe i odlučuje o drugim pitanjima, u skladu sa zakonom i statutom opštine. Rješenjem se odlučuje o pojedinačnim pitanjima, u skladu sa zakonom i drugim propisom. Odluka i rješenje su najčešće pojedinačni pravni akti, pa nijesu izvor upravnog prava.

Skupština donosi zaključke o pojedinim pitanjima od značaja za utvrđivanje i vođenje politike. Skupština donosi povelje i preporuke u kojima iznosi svoj stav u odnosu na pojedina systemska pitanja iz sopstvene nadležnosti, odnosno pitanja koja se odnose na druge organe i javne službe.

²⁴ Pravilnik o biračkim spiskovima, „*Službeni list CG*”, br. 44/2008.

²⁵ Naredba o načinu uplate javnih prihoda, „*Službeni list CG*”, br. 32/2011.

²⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi, „*Službeni list CG*”, br. 2/2018.

2.3.6. Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvori upravnog prava

Pojedina preduzeća, ustanove, agencije i organizacije (npr. udruženja, klubovi i sl.) donose svoje opšte akte kojima propisuju norme o ponašanju svojih radnika ili članova. Po pravilu, o primjeni tih normi ne stara se država, već je to stvar tih organizacija. Postoje određene velike organizacije čiji statuti i druge norme liče na pravo zakonodavstvo (npr. crkva, sindikati, sportske organizacije). Osim toga, postoje i razne međunarodne sportske, šahovske, stručne, humanitarne i slične organizacije koje imaju neku vrstu svog „zakonodavstva”.

Određenim nedržavnim subjektima (npr. komunalnim preduzećima, fakultetima, udruženjima građana i sl.) može se povjeriti vršenje javnih ovlašćenja. U tom slučaju se i opšti akti tih nedržavnih organizacija (npr. statuti, pravila, odluke i sl.) mogu javiti kao izvori upravnog prava. Prema Ustavu Crne Gore (čl. 112), pojedini poslovi državne uprave mogu se zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice. Osim toga, pojedini poslovi državne uprave mogu se propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi ili drugom pravnom licu. Tako je Zakonom o osiguranju (2006, 2013)²⁷ formirana *Agencija za nadzor osiguranja* u čijoj je nadležnosti da donosi pojedinačne akte odnosno da odlučuje o dozvolama, saglasnostima, ovlašćenjima iz nadležnosti Agencije, ali i da donosi opšte akte — pravila i druge akte utvrđene zakonom. Između ostalog, Agencija donosi pravilnike (npr. Pravilnik o sadržini obrasca polise osiguranja od autoodgovornosti²⁸). Na osnovu Zakona o visokom obrazovanju,²⁹ Univerzitet Crne Gore donosi opšte akte među kojima je najznačajniji *Statut Univerziteta Crne Gore*³⁰ kojim se uređuju osnovi organizacije, djelatnost i poslovanje Univerziteta, ovlašćenja i način odlučivanja njegovih organa, izvođenje studija, prava i obaveze zaposlenog osoblja i studenata, kao i druga pitanja od značaja za rad Univerziteta.

3. Sudske odluke kao izvor upravnog prava

3.1. Sudske odluke i stvaranje prava

U vezi sa stvaranjem prava uopšte, u teoriji uporednog prava se ističe da „izvori prava ne znače ništa drugo do stvaranje prava, s tim što su vrste izvora prava identični sa oblicima (formama) stvaranja prava”.³¹

Kako se u teoriji ističe: „Stvaranje prava je, pored ostvarivanja prava, dio pravnog procesa i ostvaruje se kroz apstraktno-regulativnu

²⁷ Zakon o osiguranju, „Službeni list RCG”, br. 78/2006, 19/2007, „Službeni list CG”, br. 53/2009, 73/2010, 40/2011, 45/2012, 6/2013.

²⁸ Pravilnik o sadržini obrasca polise osiguranja od autoodgovornosti, donet 27. 12. 2011. godine.

²⁹ Zakon o visokom obrazovanju, „Službeni list CG”, 44/2014, 52/2014, 47/2015, 40/2016, 42/2017, 71/201, 55/2018.

³⁰ Statut Univerziteta Crne Gore, usvojen 04. 02. 2015 (<http://www.ucg.ac.me>).

³¹ E. Melichar, I. Szabo, *op. cit.* str. 11.

funkciju prava, odnosno pravnog sistema. Odnos opšte pravne norme i stvarnosti rješava se kroz stvaranje prava. Pravo je apstraktno, hipotetično, simplifikirano i statično, a društvo konkretno, faktičko, kompleksno i dinamičko. Ova antonimija ne može se izbjeći, pa zakonodavac mora da uloži mnogo truda da bi stvorio realno pravo, ono pravo za čiju je primjenu društvo prohodno.”³² U tom smislu, „izučavanje pravne poruke, odnosno njene sadržine, ostavlja prazninu u spoznaji prava. Kakvo će biti pravo, odnosno pravna poruka, i kako će se ostvarivati u mnogome zavisi od toga kako su i na koji način stvoreni”.³³

U vezi sa stvaranjem prava, većina autora polazi od shvatanja da je stvaranje prava tzv. normativna djelatnost. Tako, normativna djelatnost je, najopštije rečeno, stvaranje prava donošenjem opštih pravnih akata, dok se ova djelatnost može bliže odrediti kao skup postupaka, pravila i materijalnih radnji čiji je rezultat stvaranje pravnih propisa. Pravno normiranje se, otuda, može definisati kao opšteteorijska i pozitivnopravna disciplina koja se bavi proučavanjem stvaranja prava.³⁴ S druge strane, stvaranje prava, odnosno legislativna djelatnost, predstavlja jednu od osnovnih državnih aktivnosti i glavni način nastanka pravne regulative u savremenim društvima.³⁵ U tom kontekstu, stvaranje prava ostvaruje se odgovarajućim normativnim tehnikama.³⁶ Tako, stvaranje prava zahtijeva korišćenje odgovarajućih saznavnih i tehničkih pravnih metoda. Da bi poredak postojao i da bi funkcionisao, prethodno treba da bude stvoren. To se upravo čini djelatnošću stvaranja prava. Tek kada je pravo stvoreno, ono može da se tumači i primjenjuje, tj. da važi i bude efikasno. To u istoj mjeri važi i za već stvoreni poredak u kome se stalno dešavaju promjene.

Kod nas se smatra da sudska praksa nije izvor prava u smislu da se presude najviših sudova moraju uzimati kao obavezna pravna pravila. Za razliku od toga, u zemljama anglosaksonskog prava u kojima se primjenjuje *common law* (npr. Velika Britanija, SAD i dr.), odluke najviših sudova, posebno tzv. precedenti, izjednačene su u pogledu pravne snage sa zakonom, i kao takve su obavezne. U tim pravnim sistemima, kao izvor prava ne smatraju se samo zakon i drugi opšti akti, već i pojedinačni sudski akti od precedentnog značaja.

³² Uporedi: S. Blagojević, „Apstraktno-regulativna funkcija prava (Stvaranje prava kao dio pravnog procesa)”, *Stvaranje prava* (Treći skup JUTFSP, Miločer, septembar 1999), JUGOSLOVENSKO UDRUŽENJE ZA TEORIJU, FILOZOFIJU I SOCIOLOGIJU PRAVA, 1999, str. 31–32.

³³ S. Blagojević, *op. cit.* str. 20.

³⁴ Uporedi: D. Bataveljić, „Stvaranje prava — davanje pravnog oblika društvenoj stvarnosti”, *Stvaranje prava* (Treći skup JUTFSP, Miločer, septembar 1999), JUGOSLOVENSKO UDRUŽENJE ZA TEORIJU, FILOZOFIJU I SOCIOLOGIJU PRAVA, 1999, str. 113.

³⁵ Uporedi: E. Maksimović, „Opšti principi stvaranja prava”, *Stvaranje prava* (Treći skup JUTFSP, Miločer, septembar 1999), JUGOSLOVENSKO UDRUŽENJE ZA TEORIJU, FILOZOFIJU I SOCIOLOGIJU PRAVA, 1999, str. 127.

³⁶ Uporedi: Zoran Jelić, *Osnovi normativne tehnike*, EKONOMIKA, Beograd, 1986.

Ipak, može se reći da se i kod nas sudske odluke, odnosno presude mogu u izvjesnom smislu javiti kao „izvor” koji stvara pravo. To će biti slučaj kada su pojedine sudske odluke, na osnovu izričnog zakonskog propisa, obavezne u konkretnom slučaju (npr. odluke sudova o sukobu nadležnosti između organa pravosuđa i organa uprave). Osim sudskih presuda, rješenja i odluka, sudovi, na posebnim opštim sjednicama (svih odjeljenja istog suda) ili zajedničkim sjednicama (dva ili više sudova), mogu zauzimati i tzv. načelne stavove i načelna pravna mišljenja. U tom smislu, pravna shvatanja vrhovnih sudova i drugih viših (npr. privrednih) sudova *de facto* se javljaju kao neka vrsta opštih pravnih akata tih sudova. Kako ona formalno nisu obavezna, ona i nijesu izvor prava. Zbog toga se može reći da, iako sudske presude i praksa sudova u crnogorskom pravnom sistemu nijesu formalni izvor prava, one se u stvarnosti javljaju kao značajan činilac koji utiče na rad sudova i drugih (npr. upravnih) organa donošenje njihovih odluka.

3.2. *Sudske odluke u pravu Evropske unije*

Sve dileme i kontradikcije vezane za teorijske i praktične aspekte upravnog prava, posebno u vezi sa uobličavanjem uporednog i međunarodnog upravnog prava,³⁷ ispoljavaju se i u vezi sa uobličavanjem upravnog prava Evropske unije.³⁸ Zato se može reći da je upravno pravo Evropske unije oblast i disciplina koja se nalazi u fazi „*utvrđivanja svog identiteta*”.³⁹ U tom smislu (slično kao što je to bio slučaj i sa Državnim savjetom u Francuskoj i sa administrativnim tribunalima u Britaniji i SAD), važnu ulogu u formiranju upravnog prava Evropske unije ima i Evropski sud pravde. Upravno pravo Evropske unije ne formira se doktrinarnim ili legislativnim putem, već, prije svega, upravnom (i drugom) praksom njenog Suda.

Može se reći da se upravno pravo Evropske unije razvija i u procesu usklađivanja (*harmonization*) upravnog prava pojedinih država članica sa pravom Unije. primjera radi, evo kako se upravno pravo Evropske unije pravo primjenjuje u Francuskoj, gdje Državni savjet i danas nastavlja sa tradicijom da svojim odlukama i praksom stvara nove upravne institute: „Duboke promjene u upravnom pravu Francuske posljedica su određene politike internacionalizacije i decentralizacije u međunarodnom pravnom sistemu. Tu se ističe da je Državni savjet više godina, čitavim nizom svojih odluka, jasno u sudskoj praksi prihvatio superiornost međunarodnog prava, i posebno superiornost prava Evropske zajednice prema nacionalnom pravu Francuske. U tom

³⁷ Uporedi: S. Lilić, „Međunarodno upravno pravo”, *Srbija — hvatanje koraka: Prilozi projektu: „Konstituisanje Srbije kao pravne države*, PRAVNI FAKULTET, Beograd, 1997, str. 69–83.

³⁸ Uporedi: Carlos Molina del Pozo, *Derecho administrativo y derecho comunitario* — Las Fuentes, Madrid, 1988.

³⁹ Uporedi: S. Lilić, „Upravno pravo Evropske unije”, *Pravo Evropske unije*, UDRUŽENJE ZA PRAVO EVROPSKE UNIJE, Beograd, 1996, str. 189–206.

smislu, Državni savet je svojom odlukom prihvatio da opšta načela francuskog prava mogu biti izvedena iz međunarodnih konvencija kao, na primjer, u materiji prava izbjeglica; da su direktive Evropske zajednice obavezne za države članice Zajednice; da se francuski zakoni, čak i oni donijeti kasnije, koji nijesu saglasni sa međunarodnim ugovorima, ne mogu primjenjivati saglasno članu 55. Ustava Francuske Republike; da je sudija ovlašćen da sam tumači međunarodne konvencije, ne pitajući Ministarstvo inostranih poslova, kao i da francuski zakonodavac mora poštovati pravo izvedeno iz prava Evropske zajednice, odnosno uredbi (regulativa) i direktiva Zajednice.⁴⁰

U odnosu na ulogu Evropskog suda pravde u oblikovanju fizionomije (upravnog) prava Evropske unije, konstatuje se da je: „Nadležnost suda istovremeno i kompleksna i raznovrsna. Čini se da su tri najznačajnije oblasti njegove nadležnosti: 1) postupci protiv država članica; 2) postupci protiv institucija Evropske unije i 3) odluke o prethodnim pitanjima (*preliminary rulings*).⁴¹ Kako se ističe: „Na neki način, može se reći da Evropski sud pravde ima ulogu ‘sudске djevojke za sve poslove’ (*judicial maid of all work*): on je istovremeno i neka vrsta upravnog suda (*administrative court*) kome mogu da se obrate nezadovoljni službenici Zajednice, ali je isto tako na raspolaganju pojedincima ukoliko smatraju da im je povrijedio pravo aktima Zajednice. On takođe igra i ulogu ustavnog suda (*constitutional court*) koji se bavi pitanjima kontrole zakonitosti (*judicial review*), kao i međunarodnog suda (*international court*) kada tumači odredbe ugovora. Konačno, on igra i ulogu drugostepenog suda (*appellate court*), kada su u pitanju tzv. odluke po prethodnim pitanjima (*preliminary rulings*), tj. ukoliko je domaćim sudovima potrebna određena vrsta tumačenja.⁴²

4. Običajno pravo kao izvor upravnog prava

Mada običajno pravo kao izvor upravnog prava u crnogorskom pravnom sistemu nema veći značaj, ipak ono nije kao izvor potpuno isključeno. Običajno pravo čine pravila ponašanja koja su nastala stalnim i jednoobraznim vršenjem ili uzdržavanjem od vršenja određenih radnji u određenim okolnostima. Za običajno pravo je posebno značajna svijest o obaveznosti nekog ponašanja, odnosno uzdržavanju od tog ponašanja. Za običajno pravo se može reći da predstavlja dopunski izvor (upravnog) prava jer njegova primjena dolazi u obzir samo u slučaju kada postoji tzv. *pravna praznina*, tj. kada ne postoji odgovarajući pravni propis.

⁴⁰ D. Denković, “Guy Braibant, Le droit administratif français”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 3–4, 1993, str. 452.

⁴¹ E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London — New York, 1985, str. 131.

⁴² H. B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York — London — Rome, 1991, str. 250–251.

Kao primjer pozivanja na običaj se može navesti Zakon o unutrašnjoj trgovini (2008), prema kojem (čl. 4): „Trgovac obavlja trgovinu slobodno i pod jednakim uslovima na tržištu u skladu sa zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima i dobrim poslovnim običajima, na način kojim se ne nanosi šteta drugim trgovcima, potrošačima ili opštim interesima.”

5. Tehnička pravila i standardi kao izvori upravnog prava

Može se desiti da izvjesna tehnička ili druga pravila i standardi, kao „fakta sa posrednim dejstvom pravnih propisa”, posredno dobi-ju dejstvo pravnog izvora. Međutim, da bi se tehnička i druga pravila javila kao pomoćni ili dopunski izvor prava, potrebno je da ih zakon i drugi pravni propisi kao takve priznaju. Na primjer, zakon može propisati da se jedno pitanje može riješiti primjenom principa *lege artis*, tj. po pravilima struke, ili prema „načelima nauke”, „po uobičajenom redu” u jednom mjestu i slično. U tom slučaju, pravila struke, načela nauke, uobičajeni red itd. dobijaju snagu pravnih izvora, a pravni akti kojima treba da se riješiti neko pitanje mogu se zasnivati na tim standardima. Tako su, prema jednom ranijem propisu (Pravilnik o tehničkim mjerama i uslovima za zaštitu čeličnih konstrukcija od korozije, 1970) bila predviđena „pravila struke” za regulisanje pojedinih pitanja, posebno da se „za zaštitu od korozije čeličnih konstrukcija mogu primijeniti i sistemi zaštite koji nijesu navedeni u ovom pravilniku, ako se teoretski i eksperimentalno dokaže da se njihovom primjenom obezbjeđuje zaštita od korozije najmanje u stepenu propisanom ovim pravilnikom”. Kao primjer može se navesti, takođe prema jednom ranijem propisu (Zakon o suzbijanju poljske štete, 1972), primjena standarda „onog što je uobičajeno”, u smislu da se „služba za zaštitu poljoprivrednih imanja organizuje u skladu sa potrebama i mjesnim običajima.”

Literatura i pravni izvori

1. Bataveljić, D., „Stvaranje prava — davanje pravnog oblika društvenoj stvarnosti”, *Stvaranje prava* (Treći skup JUTFSP, Miločer, septembar 1999), JUTFSP, 1999.
2. Blagojević, S., „Apstraktno-regulativna funkcija prava (Stvaranje prava kao dio pravnog procesa)”, *Stvaranje prava* (Treći skup JUTFSP, Miločer, septembar 1999), JUTFSP, 1999.
3. del Pozo, Carlos Molina, *Derecho administrativo y derecho comunitario* — Las Fuentes, Madrid, 1988.
4. Denković, D., “Guy Braibant, Le droit administratif français”, *Analiz Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 3–4, 1993.
5. Dimitrijević, Pavle, Marković, Ratko *Upravno pravo*, Beograd.
6. Dimitrijević, Predrag, Blažić, Đordije, *Upravno pravo Crne Gore*, Podgorica 2008.

7. Jacobini, H. B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York — London — Rome, 1991.
8. Jelić, Zoran, *Osnovi normativne tehnike*, Beograd, 1986.
9. Jovanović, Slobodan, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914.
10. Kostić, Laza, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I*, Beograd. 1933.
11. Krbek, Ivo, *Upravno pravo I*, Zagreb, 1929.
12. Lilić, S., „Međunarodno upravno pravo”, Srbija — hvatanje koraka: Prilozi projektu: „Konstituisanje Srbije kao pravne države, PRAVNI FAKULTET, Beograd, 1997.
13. Lilić, S., „Upravno pravo Evropske unije”, *Pravo Evropske unije*, UPEU, Beograd, 1996.
14. Lilić, Stevan, Cerović, Dražen, *Upravno procesno pravo*, Podgorica, 2013.
15. Lilić, Stevan, *Upravno pravo Crne Gore*, Podgorica, 2012.
16. Maksimović, E., „Opšti principi stvaranja prava”, *Stvaranje prava* (Treći skup JUTFSP, Miločer, septembar 1999), JUTFSP, 1999.
17. Melichar, E., Szabo, I., „Introduction”, *The Sources of Law — A Comparative Empirical Study*, Budapest, 1982.
18. Perović, Slobodan, Retroaktivnost zakona i drugih opštih akata: Teorija sukoba zakona u vremenu, Beograd, 1990.
19. Sekulić, Ljubomir, *Osnovi upravnog prava*, Podgorica, 2004.
20. Šuković, Mijat, *Ustavno pravo*, Podgorica 2009.
21. Wade, E. C. S., Bradley, A. W., *Constitutional and Administrative Law*, London — New York, 1985.

Pravni izvori:

1. Ustav Crne Gore, „*Službeni list CG*”, br. 1/2007.
2. Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore, „*Službeni list CG*”, br. 1/2007.
3. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „*Službeni list CG*”, br. 2/2018.
4. Zakon o državnoj upravi, „*Službeni list RCG*”, br. 38/2003, „*Službeni list CG*”, br. 22/2008, 42/2011, 54/2016, 13/2018.
5. Zakon o inspekcijском nadzoru, „*Službeni list RCG*”, br. 39/2003, „*Službeni list CG*”, br. 76/2009, 57/2011, 18/2014, 11/2015 i 52/2016.
6. Zakon o lokalnoj samoupravi, „*Službeni list CG*”, br. 2/2018.
7. Zakon o osiguranju, „*Službeni list RCG*”, br. 78/2006, 19/2007, „*Službeni list CG*”, br. 53/2009, 73/2010, 40/2011, 45/2012, 6/2013.
8. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, „*Službeni list CG*”, br. 54/2011, 26/2012, 27/2013, 62/2013, 12/2014 i 3/2016.
9. Zakon o upravnom postupku, „*Službeni list CG*”, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016, 37/2017.
10. Zakon o upravnom sporu, „*Službeni list CG*”, br. 56/2016.
11. Zakon o visokom obrazovanju, „*Službeni list CG*”, 44/2014, 52/2014, 47/2015, 40/2016, 42/2017, 71/201, 55/2018.
12. Uredba o Vladi Crne Gore, „*Službeni list CG*”, br. 80/2008, 14/2017, 28/2018.
13. Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, „*Službeni list CG*”, br. 5/2012, 25/2012, 61/2012, 44/2012, 20/2013, 17/2014, 6/2015, 80/2015, 35/2016, 41/2016.
14. Pravilnik o biračkim spiskovima, „*Službeni list CG*”, br. 44/2008.
15. Pravilnik o sadržini obrasca polise osiguranja od autoodgovornosti (27. 12. 2011).
16. Naredba o načinu uplate javnih prihoda, „*Službeni list CG*”, br. 32/2011.
17. Statut Univerziteta Crne Gore, usvojen 04. 02. 2015. (<http://www.ucg.ac.me>).

SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW IN MONTENEGRO

Sources of administrative law have some specific features, being numerous, diverse and prone to change. Although there are no principle differences between sources of administrative law and other branches of law, sources of administrative law have same quantitative features such as having a large number of by-laws, while sources of other branches of law are usually found in statutes. The subject matter of administrative law differs from other “leading” branches of law as it is regulated by a large number of statutes and by-laws and is not contained in unified codes. Contemporary administrative law is not characterized by the lack of legal sources, but rather by the abundance and diversity of sources. Also, sources of administrative law have a rather short “life span” as they are frequently amended. As the sources of law, including the sources of administrative law cannot be established in a unified manner for all legal orders, sources of administrative law must be classified according to the specific legislation for each country.

In Montenegro sources of administrative law are only general legal acts (statutes, executive orders and other sub-statutory general legal acts of government authorities), while other legal systems also include court case law (precedents), although individual legal acts, as valid sources of law. A specific source of law will also be a source of administrative law if it contains legal norms which regulate the organization, functioning and control of the administration. However, some legal acts are sources of administrative law in toto, while other legal acts are sources of administrative law in parte, i. e. only in the part that refers to the administration.

Key words: Source of administrative law, Montenegro, Constitution, Statutes, Executive orders

* Prof. dr Stevan Lilić (www.slilic.com), full professor of Administrative Law, Faculty of Legal Sciences, University Donja Gorica in Podgorica. Full professor of Administrative Law and Administrative Procedure Law, Faculty of Law, University of Belgrade (retired).