

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

УРЕДБА КАО ОБЛИК НОРМАТИВНЕ ДЈЕЛАТНОСТИ
ИЗВРШНЕ ВЛАСТИМилан Пилиповић¹*Правни факултет Универзитета у Бањој Луци*

Резиме: У савременим државама обављање нормативне функције је подијељено између легислативе и егзекутиве. У сагледавању питања кад и под којим условима извршна власт врши нормативну функцију, тј. доноси опште правне акте и које врсте аката, треба поћи од тога да је извршна власт, власт са властитим уставним функцијама и овлашћењима за вршење тих функција. Уредба је основни облик нормативне дјелатности извршне власти, њен типични и, уједно, најзначајнији општи правни акт. У одређивању појма уредбе у правној литератури и теорији се износе бројни и различити одговори на нека од основних питања битних за њено одређење, а око којих теоретичари нису сагласни, као што су: правна природа уредбе, основ и подручје уредбодавне власти, те класификација уредби.

Кључне ријечи: уредба, извршна власт, устав, закон, форма, садржај

1. УВОД

Под изворима права у формалном смислу, „поред закона као највишег правног акта (ако под овим појмом подразумијевамо и устав као основни, почетни правни акт) подразумијевају се, између осталог, и подзаконски правни акти општег карактера“² – уредбе, одлуке, упутства, смјернице. Настанак уредбе, као правног института, веже се за стварање модерне државе у којој вршење власти почива на разликовању законодавне од извршне власти. „Правна доктрина приступа проблему типологије подзаконских аката најчешће под углом посматрања односа између легислативе и егзе-

¹ Доцент, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци; milan.pilipovic@pf.unibl.org
² Снежана Савић, *Основе права* (Бања Лука: ППГП Комесграфика, 2005), 276.

кутиве, обично имајући пред очима владу као могућег носиоца нормативног овлашћења³.

У расправама о појму извршне власти, често је навођена оцјена да је њу тешко одредити, а слична оцјена може се дати и у покушају са одређивањем уредбе, као облика нормативне дјелатности извршне власти. У правној теорији су се развила различита мишљења о њеној правној природи. Једино у чему се правни теоретичари слажу јесте то да је уредба општи правни акт који доноси орган извршне власти, те је зато у хијерархији правних аката ниже правне снаге од закона, и у правилу подлијеже контроли законитости, што значи да мора бити у складу са законом. Оно што је „спорно и око чега се сукобљавају различита мишљења у правној теорији јесте питање њене унутрашње правне природе.“⁴

Када јер ријеч о уредби, питање које такође изазива посебну пажњу је питање основа уредбодавне власти. Позитивно право познаје како уставни основ уредбодавне власти, тако и законски. У теорији основ уредбодавне власти утврђује се како у уставу, тако и у закону, те и у појму извршења, а исто тако основ вршења уредбодавног овлашћења налази се и у праву на владање којим располаже извршна власт.

Потешкоћа у одређивању појма уредбе јесте „како између уредбе и закона на садржајној основи направити разлику (јер су и закон и уредба правни акти који садрже опште прописе, односно општа правила); има ли аутономног поља уредбе и постоје ли материје или друштвени односи који искључиво спадају у домен уредбодавног регулисања као што постоје материје које су у домену законодавне власти (тзв. законски резерват) и како утврдити границу између тих материја“.⁵ Разноликост облика вршења уредбодавне власти која се испољава кроз уредбе за извршавање закона, аутономне уредбе, уредбе из нужде, представља разлог више који отежава доношење опште теорије о уредби која би била прихватљива за сва позитивна права.

Дакле, у правној литератури се у одређивању појма уредбе износе бројни и различити одговори на нека од питања битних за њено одређење, што ћемо приказати у овом раду, као што су правна природа уредбе, основ уредбодавне власти, подручје (област) уредбодавне власти односно уредбе, као и класификацију (врсте) уредби с обзиром на њихову садржину.

3 Миле Дмичић, „Уредбодавна овлашћења и њихово остваривање у правном систему Републике Српске“, *Модерна управа, часопис за управно-правну теорију и праксу*, бр. 3 и 4, (2010), 88.

4 Снежана Савић, „Уредба – контрола уставности и законитости кроз праксу Уставног суда Републике Српске“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, бр. 42, (2015), 20

5 Боса Ненадић, „Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској“, у *Зборник са научног скупа „Изградња и функционисање правног система Републике Српске* (Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 1997), 384.

2. ПРАВНА ПРИРОДА (УНУТРАШЊА СВОЈСТВА) УРЕДБЕ

Као и код сваког другог правног акта, тако је и код уредбе неопходно одредити њену правну природу, што није нимало лако. Сви писци се, мање или више, слажу у томе да је уредба један правни акт „који има мању правну моћ од закона, али кад треба дати карактеристику њене унутарње правне природе, писци се разилазе, и то на такав један начин да изгледа, да је ово питање уредаба једно од најспорнијих у науци јавног права.“⁶ Проблеми у јасном одређивању правне природе уредбе „долазе, прије свега, стога што већина позитивних прописа модерних држава дефинише само формални појам уредбе (као и осталих правних аката) док о материјалном не говоре.“⁷ У теорији се уредба дуго времена „упорно одређивала било само са материјалног, било само са формалног гледишта.“⁸ Ставови аутора се разликују зависно од тога да ли полазе од материјалних или формалних елемената, односно да ли предност и значај дају материји уредбе или својству органа који је доноси, а то је својство извршног органа.

У француској правној теорији једни аутори (Ј. Диги, Џ. Бертолеми) полазе са становишта да се материјална (садржајна) основа закона и уредбе не разликују, те сматрајући битнијим овај садржајни моменат, долазе до закључка да је уредба у суштини законодавни акт. Други, (Ф. Моро) признајући идентичност материјалног аспекта оба општа акта, дају предност њиховом формалном обиљежју као одређујућем за њихову суштину, а трећи (М. Орију) дају подједнак значај материјалном и формалном обиљежју уредбе и закона и „праве разлику између закона и уредбе и по садржају и по формалној основи“.⁹

Најпознатији представник *материјалног појма уредбе* био је Леон Диги (Leon Duguit), за којег је уредба законодавни акт. Он сматра да је уредба закон са материјалног гледишта и да између закона и уредбе нема разлике.¹⁰ Диги полазећи од становишта да је шеф извршне власти нешто друго од обичног администратора, сматра, да кад он доноси уредбе који су општи акти као и закони, не доноси један административни акт. Предсједник републике је сарадник парламента у вршењу политичких функција и то

6 Данило Данић, „О уредбама“, *Архив за правне и друштвене науке*, XXXIII, (1928), 109.

7 Снежана Савић, „Уредба као извор права у правном систему Републике Српске“, у *Зборник са научног скупа „Изградња и функционисање правног система Републике Српске* (Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 1997), 351 и 352.

8 Ратко Марковић, *Извршна власт* (Београд: 1980), 84

9 Вид. Ненадић, „Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској“, 385 и 386

10 Види шире: Leon Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, II (Paris: 1923), 209-227, Леон Диги, *Преображаји јавног права* (Београд: 1929), 90 и 91.

сарадник са својствима владооца. Под називом уредбодавно овлашћење крије се, у ствари, дио законодавне функције, која је некада у цјелини била у рукама монарха. То што се у парламентарним монархијама називало уредбодавна власт, то је у ствари дио његове законодавне власти коју је сачувао поред створеног парламента. Уредба је резултат подјеле законодавне власти између парламента и егзекутиве. Уредбодавно овлашћење и уредба као облик вршења тог овлашћења је само, под другим називом, дио законодавне власти, а уредба онда није ништа друго до закон којег доноси извршна власт. Дакле, по Дигију, уредба и закон се разликују једино по свом доносиоцу, али та разлика нема значаја за одређивање суштине природе уредбе. Од наших писаца овакво гледиште је заступао С. Јовановић.¹¹

Представници *формалног појма уредбе* истичу да се уредба не може разликовати од закона по садржини, већ само према формалним обиљежјима. Изразити представници овог појма био је Ф. Моро (Felix Moreau) а од писаца са ових простора Данило Данић, Иво Крбек и Мустафа Камарић. За одређивање правне природе уредбе и сваког акта уопште, Моро¹² сматра најбитнијим *својство њиховог доносиоца*. И уредба и закон имају иста унутрашња својства (садрже опште правне норма), али се разликују по свом доносиоцу. Закон потиче од парламента, као највишег органа, док уредба потиче од органа испод њега. Ова разлика хијерхијске природе је уједно и разлика правне природе. Наиме, да би се одредио један акт треба прије свега имати у виду својства његовог доносиоца, јер са правног аспекта карактер и својства једног акта у великој мјери зависе од његовог доносиоца. Од аутора са ових простора, који дијеле такво мишљење, издвојићемо неке. Тако Д. Данић сматра да је уредба један формалан појам као и закон, и „да се само према једном таквом критеријуму може одредити тачно правна природа уредаба.“¹³ И. Крбек истиче да уредба има мању правну снагу од закона, јер је доноси управна, а не законодавна власт, сматрајући да се по садржини уредба не разликује од закона.¹⁴ М. Камарић одређује уредбу као акт „који издају извршни органи,“ те се приликом одређивања правне природе мора поћи од конкретног позитивног права.¹⁵

Поједини фаранцуски правни теоретичари, као нпр. Морис Орију (Maurice Aurio) подједнако третирају и *материјално и формално обиљежје* уредбе и закона и праве разлику између закона и уредбе и по садржају

11 Вид. Слободан Јовановић, *Држава II* (Београд: 1936), 364 и 365.

12 Felix Moreau, *Le règlement administratif* (Paris: 1902), 50.

13 Данило Ј. Данић, „О уредбама“, *Архив за правне и друштвене науке*, XXXIII, (1928), 202.

14 Иво Крбек, *Управно право I* (Загреб: 1929), 104.

15 Мустафа Камарић, *Проблеми уредбе с нарочитим обзиром на широка овлашћења* (Сарајево: 1957), 49-50.

и по формалној основи. Према њиховом мишљењу „материјална обиљежја закона су: деклараторни карактер, општост и дух слободе, а формална: то је писано правило донесено у складу са одређеном процедуром коме је санкција обезбјеђена од стране државе, док су материјална обиљежја уредбе ауторитативни карактер, опште правило....а формално обиљежје уредбе је прије свега у томе што је уредба правило које доноси орган који има уредбодавно овлашћење, тј. орган извршне власти“.¹⁶ Тако Орију сматра да је уредба акт управне власти, и „може се одредити као манифестација управне воље у форми општег писаног правила, коју издаје орган који располаже уредбодавном влашћу.“¹⁷

На крају, значајно је истаћи да Каре де Малбер (Carré de Malberg) развија схватање које основ, подручје и природу уредбе везује за *појам извршења*.¹⁸ Ово схватање не одриче истовјетност уредбе и закона у погледу општости норме које оне садрже, али ово заједничко обиљежје само је спољне природе, а постоји разлика у основи. Не само што је уредба хијерархијски нижа од закона, већ се њен садржај може односити само на извршење закона. Устав из 1875. године, чијом анализом је Малбер развио ово схватање, по његовим ријечима, нигдје не утврђује законодавну материју ни уредбодавну материју по природи, те на садржајној основи не може да се прави никаква разлика између ова два акта. Оно што их разликује то су неједнака овлашћења њихових доносиоца. Закон, односно закодавна власт се мора поштовати од стране свих других власти. Све одлуке донесене од стране нижих власти морају да поштују поредак утврђен законом. Уредба, као и сваки други подзаконски акт, може у принципу да се врши само у извршењу закона. Дакле, предсједник, као шеф извршне власти, на основу устава располаже општим овлашћењем да доноси уредбе, али устав условљава вршење тог овлашћења, неограниченог по свом предмету, извршавањем закона, у смислу да уредба у свим материјама претпоставља постојање закона. Све уредбе су акти извршења и све имају основ у уставу у том смислу да што устав овлашћује извршну власт на доношење уредби, односно на извршење закона.

И у њемачкој правној теорији (Paul Laband)¹⁹ јавило се схватање које подједнак значај даје и формалном и материјалном елементу. Тако се за-

16 Ненадић, „Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској“, 385

17 Maurice Naurio, *Précis de droit administratif et de droit public* (Paris: 1933), 555, наведено према Марковић, *Извршина власт*, 85.

18 Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (Paris: 1920), 102-104. О томе вид: Зорица Радовић, „Нормативна дјелатност извршне власти,“ (*докторска дисертација*, Универзитет у Београду, 1989), 29-31.

19 О схватању њемачких аутора види: Камарић, *Проблеми уредбе с нарочитим обзиром на широка овлашћења*, 46 – 52

кон прихвата као правни пропис који је донесен од стране законодавног органа, а уредба се супротставља закону и одређује као управни акт који је донесен од „органа управе, а по садржају то је акт који, и ако садржи елементе стварања права, не ствара право, односно правног правила, већ се креће у границама административног акта“.²⁰ Присталице овог становишта праве разлику између *управних (административних) уредби* које су и по форми и по садржини акти административне власти и *правних (формалних) уредби* које су по форми уредбе јер их доноси орган управе, али су по садржини закони јер садрже правне прописе.

У покушају дефинисања уредбе, дакле, наилазимо на тешкоће, јер теоретичари нису сагласни по питању њених унутрашњих својстава, односно њене правне природе. Због тога се уредба може одредити на један шири начин, који ће укључити и формалне и материјалне критеријуме, при чему треба узети у обзир постојећа позитивна права и опште погледе на функције државне власти. Тако се уредба „може одредити материјално и формално...уредбу би могли, у материјалном смислу, одредити као општи правни акт којим се регулише једна широка и важна област друштвених односа на релативно целовит начин, али као облик извршења закона..то значи да уредба не може регулисати друштвене односе који претходно нису били регулисани законом.“²¹ Уредба садржи опште правне норме па „се уобичајено схвата као закон у материјалном смислу, при чему морамо имати у виду да...уредбе доносе највиши органи извршне власти, те се самим тим, она по својој сврси, циљу, налази у функцији извршења закона. Но, иако је то њен основни задатак, имајући у виду њен материјалноправни аспект, мора се водити рачуна и о томе да је уредба са аспекта своје садржине (садржи опште правне норме) специфичан акт.“²² Формални појам уредбе се своди на чињеницу да је уредба акт извршне власти, „да је највиши општи правни акт који доноси шеф државе или влада, дакле, највиши органи извршне власти.“²³ Самим тим, она се налази у функцији извршења закона и ниже је правне снаге од закона.

20 Ненадић, „Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској“, 385

21 Марковић, *Извршна власт*, 84

22 Савић, „Уредба као извор права у правном систему Републике Српске“, 353.

23 Миле Дмичић, „Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, бр. 22, (2010), 28

3. ОСНОВ УРЕДБОДАВНЕ ВЛАСТИ

У теорији је неспорно да је уредба акцесорне природе, да мора бити сагласна закону и да служи извршењу закона.²⁴ Међутим, постоје различита схватања о томе да ли се уредба издаје само на основу законског овлашћења и ради његовог извршавања (Каре де Малбер) или се овлашћење за њено доношење заснива на аутономној (уредбодавној) власти која се врши спонтано (Орију). Ова гледишта произилазе из различитог схватања *основа* уредбодавне власти и карактеристична су за француску правну теорију,²⁵ а значајна су имајући увиду да у савремено доба уредбе више не представљају једино акте који служе извршењу закона, него и акте којима се изворно уређују друштвени односи.

У теорији су се искристалисала три схватања о основу вршења уредбодавне власти. По једном, основ вршења се везује за *појам извршења*, по другом, основ вршења се налази у *праву на владање* којим располаже извршна власт, а по трећем, које разликује административне и правне уредбе, основ се налази у уставу и *делегацији законодавне власти*.

Према првој теорији коју је развио К.Малбер, која се сматра традиционалном француском теоријом, уредбодавна власт се везује искључиво за појам извршења. Она потиче из задатка извршне власти да спороводи законе. Њен основ треба да буде тражен искључиво у значењу појма извршења, схваћеном у буквалном смислу. Обезбјеђење извршења закона је једини циљ и предмет уредбе. Уредбодавна власт се ослања директно на извршну власт, јер ова, задужена за извршење закона, може то да чини само путем доношења секундарних прописа, што подразумијева извршење.

Поред овог схватања у француској правној науци се развило и схватање које основ уредбодавне власти налази у овлашћењу шефа егzekутиве да влада, те се уредба посматра као облик испољавања *овлашћења на владање*. Према овим сватањима (М. Орију, Л.Диги) шеф државе није само обичан службеник задужен да обезбиди извршење закона, већ он, заједно са законодавним органом, представља владоца, тј. орган који има својство самосталног и спонтаног доносиоца уредби на основу права владања. Извршна власт има своју сопствену вољу која свој правни израз налази у праву на доношењу уредби. Уредба је израз воље извршне власти као што је закон израз воље законодавне власти. Свака од великих јавних власти,

24 „Уредба је општи правни акт донет ради извршења уставних или законских одредаба које доноси извршна власт на основу империјума владања и који по правилу подлијеже режиму административног акта.“ Зорица Радовић, *Нормативна дјелатност извршне власти* (Београд: Институт за упоредно право, 1989), 29.

25 Шире о томе: Марковић, *Извршна власт*, 87 и 88, Ратко Марковић, „Уредба као општи правни акт извршне власти“, у *Зборник за друштвене науке Матице српске*, 63/1977 (Нови Сад: 1977), 103-121.

каже Орију има овлашћење на регулисање. Критикујући оне који однос уредбодавне власти виде у делегацији законодавне власти, он каже да је уредбодавна власт настала спонтано и да историјски претходи законодавној власти, а у земљи писаног устава и подјеле власти, законодавна власт се не делегира.²⁶ Леон Диги сматра такође да шеф извршне власти није пуки администратор већ владалац представник који, када врши своје уредбодавно овлашћење врши дио ранијег законодавног овлашћења монарха.²⁷

Поред наведених правних схватања француских теоретичара, појавило се и треће схватање основа уредбодавне власти које се развило у њемачкој правној науци,²⁸ а заснива се на разликовању правних од административних уредби. Прве имају за циљ да стварају ново право или мијењају постојеће, подразумијевајући под правом, права појединца у смислу правног статуса грађанина. Правна уредба је она уредба која мијења правни поредак који се примијењује на грађанина дајући му нове могућности или му намећући нове обавезе. Административна уредба се креће само у оквиру постојећег правног поретка. Она се не односи на правну ситуацију појединца, већ на сам административни поредак, подразумијевајући под тим администрацију са њеним органима и чиновничким апаратом. С обзиром на разликовање ове двије врсте уредби, које почива на схватању закона у материјалном смислу као правног прописа, њемачка правна теорија утврђује и два основа уредбодавног овлашћења. Административне уредбе се заснивају на самом уставу, тј. сваки устав признаје право администрацији да доноси ову врсту уредби. Насупрот томе, правне уредбе могу имати основ доношења само у закону. Само законодавац може доносити правне прописе, а када то чини управа, она то чини на основу законске делегације. Према овом концепту, законодавни орган преноси (делегира) своје законодавно овлашћење на извршну власт, односно законом је овлашћује да доноси прописе који се могу примјењивати на грађане.

Ово схватање је у правној науци критиковано у смислу да организацију и расподјелу надлежности између државних органа врши устав, те државни органи нису носиоци права којима могу да располажу према свом нахођењу. Малбер, одбацујући теорију о делегацији, истиче да шеф извршне власти своје овлашћење заснива непосредно на уставу. Неспорно је да претходно мора постојати закон да би постојала уредба, само у том смислу закон условаљава уредбу, али закон није правни основ уредбе. Правни

26 Maurice Hauriou, *Droit administrative* (Paris: 1933), 84-86, нав. према: Радовић, „Нормативна дјелатност извршне власти,“ 13.

27 Диги, *Преображаји јавног права*, 90 и 91

28 Ово схватање у Њемачкој су развили Пол Лабанд, Георг Јелинек. Наведено према: Камарић, *Проблеми уредбе с нарочитим обзиром на широка овлашћења*, 46 – 52; 55-56.

основ уредбе је овлашћење за извршење закона којим извршна власт располаже на основу устава.

У савремено доба уредбе више не представљају једино акте који служе извршењу закона него и акти којима се изворно уређују друштвени односи. Наиме, „све је присутнија тенденција да извршно-управни органи, сужавајући законодавну надлежност парламента, постају доносиоци правних норми којима се регулишу односи у разноврсним областима.“²⁹ Међутим, извршна власт не може доносити уредбе у материји „која по природи или на основу уставних овлаштења припада законодавцу или коју је законодавац себи присвојио по одлуци закона, сем ако законодавац изричито не овласти извршну власт да такву материју регулише..за интервенцију извршне власти уредбом, увек је потребно изричито законско (уставно) овлашћење, било у облику генералне (опште) извршне клаузуле, било појединачне (законске) извршне клаузуле.“³⁰ Под извршном клаузулом подразумеје се „одредба закона или другог прописа којом се одређени орган позива да донесе подзаконски акт.“³¹ Она може имати двојно значење: може садржавати одредбу о надлежности за доношење подзаконског прописа (обавезно или факултативно); одредбу којом се доносилац нижег прописа само позива да изда пропис за чије доношење је иначе надлежан.³² Стога постоји више врста уредби које се разликују с обзиром на своју правну природу и дејство, а све то у основи „показује да извршни органи могу доносити правне прописе на основу овлашћења од стране вишег органа који мора својим правним прописима предвидјети надлежности нижих органа за доношење појединих категорија правних прописа.“³³ Тако су последњих деценија доносиоци уредби и подзаконских прописа „некад за своје дјеловање овлашћени законом, а некад самим уставом,“³⁴ с тим да се све чешће уредбама препушта да у одсуству закона, оне изврше примарно и начелно регулисање. Тако се јавља нови тип уредби, уредбе којима се изворно уређује законска материја, чију правну природу није лако одредити.

Можемо рећи да је данас у свијету општа тенденција да влада путем уредби уређује све већи број друштвених односа умјесто законодавног органа. То ширење уредбодавне дјелатности органа егзекутиве (влада и шефа државе) има више узрока. Наиме, парламенти, су оптерећени, спори у раду, недостаје стручних знања, а с друге стране, јавља се потреба да се

29 Дмичић, „Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти“, 30

30 Марковић, *Извршна власт*, 89.

31 Петар Кунић, *Управно право* (Бања Лука: 2010), 116.

32 Велимир Иванчевић, *Институције управног права* (Загреб: 1983), 92.

33 Дмичић, „Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти“, 32

34 Миодраг Јовичић, *Устав и уставност, Изабрани списи, књига 3* (Београд: 2006), 404.

промјенљиви друштвени односи што прије регулиши и уреде са стручно уређеним актима. Владајуће структуре некад желе и да избјегну политичке расправе у парламенту и критике опозиције, па тако влада преузима све већи дио нормативних надлежности које припадају парламенту.

Овим односом између легислативе и егзекутиве, материјалноправни аспект уредбе се „у крајњој линији може и разумјети. Природа овог односа веома је комплексна, што је и проузроковало и давање различитих одговора у погледу њеног одређења. Варијанте сагледавања овог проблема су многобројне.“³⁵ Према мишљењу неких аутора ради се „о преносу надлежности са легислативе на егзекутиву, док други пак сматрају да је такав пренос немогућ те да се ту ради о давању овлаштења егзекутиви од стране легислативе.“³⁶ Истовремено правна теорија и пракса настоје и даље на томе да парламенти буду једини органи који ће законима примарно оригинално регулисати најважније односе, или да у супротном, препусте егзекутиви да и она све више врши такво регулисање. „Одговоре на ову дилему поједина друштва налазе у успостављању односа легислативе и егзекутиве (...) у чему велику улогу имају облици надзора над њеним радом и одговорности егзекутиве пред парламентом.“³⁷ „С обзиром на овлаштење дато извршној власти да доноси и уредбе - законе у малом, логично је да однос регулативне моћи закона и уредбе, прије свега, зависе од друштвених околности и односа политичких снага у парламенту и влади, од облика државне власти, као и од облика политичког режима.“³⁸

4. КЛАСИФИКАЦИЈА (ВРСТЕ) УРЕДБИ

Класификација уредби се врши према различитим критеријумима, односно има више врста уредби.³⁹ У теорији је често присутна подјела на основу овлаштења за доношење уредби; њихове садржине и доносиоца уредби,⁴⁰ као и према њиховој природи.

35 Савић, „Уредба као извор права у правном систему Републике Српске“, 354.

36 *Ibid.*

37 Дмичић, „Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти“, 33

38 Савић, „Уредба као извор права у правном систему Републике Српске“, 355.

39 Види: Савић, „Уредба као извор права у правном систему Републике Српске“, 356 – 359; Берислав Перић, *Структура права, I дио* (Загреб: 1964), 145-148; Миодраг Јовичић, *Закон и законитост* (Београд: 1977), 114; Марковић, *Извршина власт*, 89; Радовић, *Нормативна дјелатност извршне власти*, 23; Камарић, *Проблеми уредбе с нарочитим обзиром на широка овлашћења*, 72; итд.

40 Павле Димитријевић и Ратко Марковић, *Управно право* (Београд: 1987), 296.

На темељу правног основа, односно овлашћења за доношење уредби разликујемо уставне и законске уредбе.⁴¹ Према природи, уредбе се могу подијелити на уредбе са законском снагом (аутономне уредбе и делегирано законодавство), уредбе за извршење закона (извршне уредбе) и уредбе због изузетног стања (уредбе из нужде). С обзиром на доносиоца постоје уредбе владе и уредбе шефа државе.

Кад разматрамо класификацију уредби према садржају, намеће се, као претходно питање, подручје (област) које подлијеже уредбодавној регулативи. Између уредбе и закона не може се правити разлика у садржајном смислу. Наиме, и закон и уредбу одликује општост, тј. садрже опште правне норме. Потешкоћу представља чињеница да уредба, нема своје аутономно поље дјеловања. По правилу не постоје материје које подлијежу искључиво уредбодавној регулативи, већ се уредбе најчешће доносе ради извршавања неког конкретног закона, допуњавајући га детаљнијим нормама или на основу неког конкретног закона уз обавезу поштовања претходно постављених норми у њему. Тешкоћа која проистиче из ове чињенице је немогућност утврђивања прецизне границе између оног што спада у област закона и оног што спада у област уредбе.

Уредба се доноси у циљу извршења уставне или законске норме. Овим елементом одређује и подручје уредбе. У ситуацији када се доноси у циљу извршења неке уставне норме, подручје уредбе може се односити на организацију јавних служби, управних органа. То је тзв. традиционални аутономно подручје уредбе, иако се уредба са овим садржајем јавља и у извршењу закона који налаже да се доносе један такав општи акт, а може да се јави и кад извршни орган доноси уредбе из нужде. Оба ова подручја у којима се врши уредбодавна власт за правну теорију су од мањег значаја. Значајније је треће подручје, када уредба извршава закон, било да га комплетира детаљнијим одредбама било да га извршава тако што проводи овлашћење дато у закону, да регулише неку материју која до тада није била регулисана. Међутим, поставља се осјетљиво питање: до које границе уредба може да регулише неко питање? Опште је прихваћено становиште да постоје законски резервати, да постоје материје у које извршна власт својом регулативом (и под редовним околностима) не смије да улази. То су, прије свега, она питања која се тичу права и слобода грађана, затим питање буџета, пореза, казни итд. Изван овог ограничења није могуће поставити на једној рационалној основи расподјелу материја која могу бити регулисана само законом или које могу бити регулисане само уредбом.

41 Основ ове класификације постављен је од стране Јелинека. Наведено према: Камарић, *Проблеми уредбе с нарочитим обзиром на широка овлашћења*, 73

Према садржају, уредбе се могу подијелити на правне и административне. Правне уредбе су у материјалном смислу идентичне закону јер утврђују општа правила која се односе на физичка и правна лица. Оне морају бити у складу са законима на основу којих се доносе и које разрађују и употпуњују. Административне уредбе садрже општа правила која се односе на организацију и начин рада државних органа управе.

Дакле, постоје различите класификације уредби, али треба истаћи да је у „савременој теорији права, као и у позитивном праву већине земаља, уобичајено разликовање уредби на уредбе за провођење закона које би у правом смислу ријечи били акти органа извршне власти, уредбе - законе (декрет – закон), уредбе са законском снагом, које су изузетне, и као посебне врсте, уредбе са законском снагом - уредбе из нужде, које се доносе у ванредним ситуацијама, како им говори и сам назив“;⁴² па ћемо се задржати на овој подјели.

4.1. Уредбе за провођење закона

Основни задатак извршне власти је доношење аката за извршавање закона, што, уосталом говори и сам назив тих органа. Иако у савременим условима, то не представља главну функцију извршне власти, ипак, доношење аката, нарочито уредби за извршавање закона, као типичног подзаконског општег правног акта, захтијева одређену пажњу.

Уредбе за провођење закона регулишу друштвене односе секундарно и деривативно јер подразумевају постојање закона. Ове уредбе допуњују и детаљније разрађују принципе утврђене у закону, „детаљније регулишу односе у чије подробности закон није хтио да улази. Често је немогуће (или непрактично) да законски текст обухвати сву разноликост и детаљност случајева које се могу појавити на оном животном подручју које закон регулира.“⁴³ Због тога је и нужно да последице закона слиједи један други пропис. Ове уредбе имају одређене обиљежја а то су: везане су за закон чију примјену омогућују; ниже су правне снаге од закона, не могу бити супротне закону на чију се примјену односе нити га могу мијењати, остају на снази до када и закон. Дакле, „код доношења ових уредби извршна власт мора да се креће у оквиру датих овлашћења. Она их може конкретизовати, али не може да их квалитативно мијења, јер би се тада појавила као упоредни законодавац или би чак и присвојила законодавне прерогативе.“⁴⁴ У Њемачкој су то *Verwaltungsvorschriften*, осим оних којима савезна влада на

42 Снежана Савић, *Основе права* (Бања Лука: 2005), 278

43 Перић, *Структура права, I дио*, 145.

44 Савић, „Уредба – контрола уставности и законитости кроз праксу Уставног суда Републике Српске“, 21.

основу непосредног уставног овлашћења регулише унутрашњу организацију управних органа.⁴⁵ У ову категорију спадају и француски *decrets*,⁴⁶ а у Републици Хрватској су то уредбе за извршавање закона.

Иако уредба не може стварати нова права и обавезе субјеката права, већ само разрађивати и конкретизовати услове извршења постојећих, у садржинском (материјалном) смислу није је лако разликовати од закона. У правној теорији нема општеприхваћеног става о могућности одређивања јасне границе до које се један однос регулише законом и одакле почиње надлежност уредбе, како она не би улазила у домен законодавне власти.⁴⁷

Уредбе за извршење закона могу бити донесене на основу посебног законског или генералног уставног овлашћења.⁴⁸ Уредбе које се доносе на основу посебног законског овлашћења могу се односити само на извршавање закона у којем су предвиђене и којим је наложено доношење уредбе. Овдје „конкретни закон садржи специјални позив уредбодавцу да донесе уредбу за примјену дотичног закона. Тај се позив обично назива 'извршна клаузула'.“⁴⁹ Помоћу извршне клаузуле „законодавац овлашћује највишег органа извршне власти или му пак изричито налаже да донесе уредбу којом ће у оквиру датих овлашћења поближе регулисати дату област.“⁵⁰ Слобода извршних органа је сужена, јер у закону стоји и овлашћење али и обавеза да се донесе уредба. Кад је овлашћење за доношење уредаба за извршавање закона предвиђено уставом, „оно је генерално дано и на његовој основи уредбодавац добива право да сваки закон пропрати и разради уредбом.“⁵¹ Извршни органи имају већу слободу, јер могу доносити (или не доносити) уредбе за извршавање закона према сопственој процјени. У таквој ситуацији, дакле, егзекутива може доносити и уредбе које се не односе на примјену једног одређеног закона, него закона уопште. Такве уредбе морају бити у сагласности са уставом и законима. Међутим, поставља се питање, могу ли извршни органи доносити овакве уредбе и када нису на то уставом експлицитно овлаштени? Проф. С. Сокол, истиче да велика већина уставноправних теоретичара сматра да ту врсту уредби извршна тијела могу доносити и онда када нису на то уставом овлаштени, наводећи

45 Члан 84 ст. 2 и члан 85 став. 2 Основног закона. Основни закон Њемачке Вид.: <http://www.bundestag.de/parlament/function/gesetze/grundgesetz/index/html>

46 Члан 21 Устава Пете Републике Вид. <http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>

47 Шире: Мустафа Камарић, „Разграничење подручја закона и уредбе“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву*, (1956), 127.

48 Види шире: Јовичић, *Закон и законитост*, 114.

49 Перић, *Структура права, I дио*, 146.

50 Савић, „Уредба – контрола уставности и законитости кроз праксу Уставног суда Републике Српске“, 21

51 Перић, *Структура права, I дио*, 145.

као разлог чињеницу да између свих врста уредби само уредбе за примјену или извршавање закона не представљају уплитање извршних тијела у сврху примјене закона, што се потврђује и у уставној пракси савремених демократија. Сокол тако закључује да се може тврдити „да – кад устав о томе шути – извршна тијела доносе уредбе за примјену закона на темељу његове прешутне власти.“⁵²

У правном систему Републике Српске, уредбу, као правни акт Владе, уводи Устав Републике Српске дајући Влади генерално уредбодавно овлашћење,⁵³ при чему се уредбе доносе ради извршавања закона и то само појединих његових одредби путем њиховог конкретизовања и прецизирања. У областима у којима нема закона, нема ни правног основа за доношење уредби.

Међутим, као негативну појаву истичемо дјеловање Владе да, у одсуству закона, уредбама примарно и начелно регулише одређене односе што је видљиво из одлука Уставног суда Републике Српске приликом оцјене уставности појединих уредби које је доносила Влада. У наведеним одлукама Уставног суда Републике Српске најчешће се констатује да је Влада: „неовлашћено ушла у регулисање односа који се могу уређивати само законом“; да је „изашла из оквира својих уставних и законских овлашћења и тиме повриједила уставно начело о подјели власти из члана 69 Устава Републике Српске“; „да је оспореним актима уредила односе који се према Уставу уређују искључиво законом, те измијенила поједина законска рјешења“; да је „изашла из оквира својих уставних овлашћења из члана 90 т. 4 Устава“; да је „преузела законодавну функцију, те тако изашла из оквира уставних и законских овлашћења чиме је дошло до повреде уставног принципа о подјели власти из члана 69 Устава као и члана 90 т. 3 и 4 Устава којима је одређена садржина извршне власти коју врши Влада.“⁵⁴

Наглашавамо да је за наш правни систем и поредак релевантно и прихватљиво само оно становиште према којем се могу доносити уредбе које настају на основу уставних овлашћења и овлашћења законодавца које он даје органима извршне власти да на основу и у оквиру конкретно датог овлашћења утврђеног Уставом и законом регулишу одређену област.

Истовремено, евентуално јачање уредбодавне дјелатности може негативно утицати на мјесто и улогу легислативе у односу на егzekутиву.

52 Смиљко Сокол и Бранко Смердел, *Уставно право* (Загреб: 1998), 219 и 220.

53 Члан 90, тачка 3 и 4 Устава Републике Српске, „Графомарк“ Бања Лука, 2007, 45.

54 Савић, „Уредба – контрола уставности и законитости кроз праксу Уставног суда Републике Српске“, 32.

4.2. Уредба – закон (уредба са законском снагом)

Током 20. вијека, улога и задаци државе су веома порасли што је захтијевало доношење знатног броја закона и све већу стручност за њихово припремање. Парламент, као једини законодавац, са већим бројем чланова међу којима има доста и нестручњака и спором процедуром доношења закона, све је мање могао да одговори новим околностима. У таквим условима, излаз је пронађен „у претварању владе у стварног законодавца.“⁵⁵ У савременом праву на владу све више прелази законодавна власт која у начелу припада парламенту. Парламент је и даље формални законодавац и једини надлежан да доноси законе, али се „нормативна надлежност извршне власти проширује. Уредбе више не представљају једино акте који служе за извршавање закона, него и акте којима се изворно уређују друштвени односи.“⁵⁶ Увођење уредбе-закона се најчешће правда „немоћи законодавног тијела да све потребне друштвене односе подробније уреди својом нормативном дјелатношћу“.⁵⁷

Проширивање надлежности може настати на основу уставног утврђивања односа законодавне и извршне власти у погледу регулисања законске материје. Уставом се може одредити која законска материја може бити делегирана извршној власти ради нормирања. Овлашћење за делегирање надлежности је прописано у уставу, а парламент одлучује о конкретном делегирању надлежности. То је тзв. делегирано законодавство и оно се реализује доношењем *уредби са законском снагом* од стране извршне власти.⁵⁸ Делегацију надлежности парламент може вршити двојачко: доношењем законом о делегацији односно „закона о хабилитацији којима овлашћује владу да умјесто њега уреди одређене области законом с ограниченим временским важењем, или доношењем тзв. оквирних закона (закона-скелета) у којима одређује само оквире и општа начела у области друштвених односа захваћених тим законима, а детаљније њихово уређивање препушта влади.“⁵⁹ Пракса делегираног законодавства се најприје јавила у Француској почетком 20 вијека у облику ордонанси,⁶⁰ а касније се проширила и на друге земље. У Њемачкој су то *Rechtsverordnungen* које уређује члан

55 Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи* (Београд: 1984), 396.

56 Наташа Рајић, „Нормативна надлежност органа извршне власти у редовним и ванредним приликама“, у *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 2/2010* (Нови Сад: Правни факултет, 2010), 387.

57 Фуад Мухић, *Теорија државе и права* (Сарајево: 2002), 259.

58 Види шире: Ратко Марковић, *Уставно право* (Београд: 2017), 345 и 346.

59 Марковић, *Уставно право*, 345.

60 Члан 38 Устава V Републике у: Оливера Вучић, Дарко Симовић, *Уставна читанка* (Београд: 2008), 138 и 139. Ордонансе потпадају под различите режиме контроле прије и послје потврђивања од стране Скупштине.

80 Основног закона; у Италији *decreto legislativo* из члана 76 Устава Италије⁶¹, а у Републици Хрватској уредбе на основу законодавног овлашћења из члана 87 Устава.⁶² Делегирањем надлежности постављају се одређена ограничења која се могу односити на рок важења овлашћења, ширину материје која се уређује, обавезу подношења уредбе на потврду парламенту.

Могући садржај делегирајућих закона, готово је увијек ограничен уставним нормама, било да уставне норме утврђију експлицитно, која материја не може бити објект законодавне делегације,⁶³ односно која је у искључивој надлежности парламента, било интерпретацијом уставних судова. Наиме, уставом се дефинише одређена материја односно поједини друштвени односи који могу бити регулисани само законом чије доношење је у надлежности парламента, чиме се искључује употреба свих других нижих аката.⁶⁴ Већина правних поредака садржи негативно одређење набрајајући материје које не могу бити предмет законодавне делегације. (Италија, Француска, Њемачка, Хрватска). Тако Основни закон Њемачке поред изричитог утврђења да његове измјене не могу бити предмет законодавне делегације,⁶⁵ утврђује да се извршној власти не може делегирати регулација неке материје која би суштински, интезивно, задирала у људска права. Да ли је у неком случају делегације извршној власти регулисања одређених односа, дошло до „интезивног, суштинског задирања у људска права“, одлучује Савезни уставни суд. Дакле, степен прецизности одређења предмета делегације у уставу, може представљати основ за оцјену уставности законодавне делегације односно делегирајућег закона. Исто тако, и многе одредбе Устава Италије изричито предвиђају да одређену материју (нпр. већину одредби о људским правима, организација Владе, организација судова итд.) треба законом регулисати парламент. Устав Републике Хрватске такође утврђује да Сабор може овластити Владу да уредбама уређује „поједина питања из његовог дјелокруга, осим оних која се односе на разраду Уставом утврђених људских права и основних слобода, национална права,

61 Устав Италије, <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/costituzione.htm> Члан 76. утврђује да је Влада једино тијело које може бити овлашћено на доношење уредби са законском снагом.

62 Устав Републике Хрватске (пречишћени текст), „Народне новине“ бр. 41/2011

63 Ради се о материји која је на основу устава у искључивој надлежности парламента као носиоца законодавне власти односно о материји која може бити нормирана само законом, а не и другим нижим правним актима. Већина правних поредака садржи негативно одређење набрајајући материје које не могу бити предмет законодавне делегације. (Италија, Француска, Њемачка, Хрватска).

64 У литератури се налази на појам „законодавни резерват“ односно „резерва“.

65 Основни закон спомиње да је нужно доношење закона у парламенту приликом ратификације међународних уговора којима се уређују политички односи државе или која се односе на законодавна питања (члан 59. ст. 2), измјена Основног закона за које се захтијева 2/3 већина оба дома (чл. 79. ст. 2), те ограничење личне слободе (чл. 104. ст. 1). Савезни парламент Њемачке може делегирати само материју из своје надлежности а не и материју која је у надлежности федералних јединица.

изборни систем, организацију, надлежност, начин рада државних органа и локалне самоуправе“.⁶⁶ Устав је тако одредио подручја која су у искључивој надлежности хрватског Сабора. За регулисање наведених области Устав је предвидио доношење органских закона.⁶⁷ Наравно, осим материје која се регулише органским законима, сва уставна материја за коју Устав предвиђа доношење уставног закона (нпр. измјена Устава), такође спада у подручје које не може бити предмет законодавне делегације. Иако то уставни текст не наводи, могло би се закључити да постоји још материја која, по природи ствари, не би могла бити предмет делегације. То је нпр. ратификација међународних уговора, усвајање буџета, завршног рачуна и сл.

Од општег правила да делегација законодавних надлежности није општа, има изузетака. Тако Устав Француске таксативно наводи области у којима се простире законодавна надлежност парламента,⁶⁸ али и допушта⁶⁹ да управо та подручја буду предмет законодавне делегације.⁷⁰ Уставне одредбе не спомињу законске резерве, али наводе да се међународни уговори потврђују „у облику закона“ (чл. 53. ст.1) па је очигледно да се њихова потврда не би могла делегирати влади. Сва даљна материјална ограничења одредило је Уставно вијеће које је својим одлукама утврдило да влада уредбама може регулисати цјелокупну законодавну материју која се иначе регулише обичним законима, укључујући и дијелове фискалне материје, док с друге стране, не може се делегирати материја која се, у складу са уставним одредбама, регулише органским законима. То нпр. укључује изборне законе, број чланова и трајње мандата сваког Дома, оквирно законодавство о јавним финансијама, организација, рад и поступак пред Уставним вијећем, итд.⁷¹

Захтјевом, да се одређена материја може регулисати само законом, обезбјеђује се да доношење одређених политичких одлука од суштинске важности буду у парламенту као представничком органу народа. Обавеза да се поједина материја регулише законом обезбјеђује и уставним судовима

66 Чл. 87. ст. 3 Устава Републике Хрватске

67 Тако чл. 82 Устава утврђује да се закони у овим областима доносе већином гласова свих посланика или чак двотрећинском већином свих посланика, као што је то случај код закона којима се уређују права националних мањина.

68 Члан 34 Устава Француске у: Вучић, Симовић, *Уставна читанка*, 137 и 138. Материја (области) која није изричито набројана у овом члану, не спада у надлежност парламента, па је уредбодавног карактера, тј. влада те области уређује својим уредбама.

69 Члан 38 Устава Француске. Влада може, ради спровођења свог програма, тражити од парламента овлашћење да путем ордонанси предузима за одређено вријеме, мјере које редовно спадају у област закона.

70 Ти акти владе (ордонансе) не подлијежу контроли пред Уставним савјетом.

71 Сања Барић, *Законодавна делегација и парламентаризам у савременим европским државама* (Ријека: 2009), 134 и 135.

могућност надзора уставности конкретних политичких одлука егзекутиве и легислативе, а уједно ствара и могућност контроле сагласности подзаконских аката са тим законом. Правну природу аката донесених на основу законског овлашћења није могуће јединствено утврдити за све државе. Њихово раликовање резултат је развоја поједининих правних поредака те статрус ових аката у појединим државама утврђен је у пракси субјеката надзора те доктринарним тумачењем. Тако је из праксе „Државног и Уставног вијећа у Француској видљиво да се *ordonnances* сматрају подзаконским актима (...), уредбе на основу законског овлашћења у Њемачкој такођер немају правну снагу закона (...) Правни поредак Италије представља изузетак будући да изричито утврђује изједначену правну снагу уредби донесених на основу законског овлашћења са законима у формалном смислу.“⁷² Поставља се питање каква је правна снага ових уредби ако устав о томе изричито не говори, као што је случај са Уставом Хрватске. Мишљења смо да одсуство изричите формулације о законској снази захтијева тумачење у складу са општим правилом тако да преношење законодавних овлашћења влада не постаје законодавац већ доноси уредбе које су само у материјалном смислу закони.

Поред ових уредби, треба рећи да законску снагу имају и аутономне уредбе. Аутономним уредбама, „влада регулише законску материју коју устав није изричито ставио у надлежност парламенту,“⁷³ материју „која је у њеној изворној нормативној надлежности. То је суштинска разлика у односу на делегирано законодавство.“⁷⁴ Аутономне уредбе су општи правни акти којима се примарно и оригенерно регулишу одређени друштвени односи, а за њихово доношење мора постојати изричито овлашћење у уставу. Устав даје овлашћење извршној власти да самостално уређује питања која не спадају у материју резервисану за закон. Тако Устав Пете Републике⁷⁵ таксативно набраја материју која спада у законодавни домен, док све остало припада уредбодавном домену. Дакле, извршна власт доноси уредбе самостално, на основу директног и општег уставног овлашћења, због чега се називају и самосталним уставним уредбама,⁷⁶ односно уредбама на темељу непосредног уставног овлашћења.⁷⁷

72 Ibid., 240

73 Дмичић, „Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти“, 32.

74 Дарко Симовић и Владан Петров, *Уставно право* (Београд: 2014), 245

75 Члан 34 и 37 Устава Пете републике из 1958, у: Вучић, Симовић, *Уставна читанка*, 137 и 138.

76 Тако Иво Крбек дијели уставне уредбе на самосталне, које се издају због примјене закона, и самосталне гдје управна власт самостално регулише неку материју. Иво Крбек, „Уредба из нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе“, *Архив за правне и друштвене науке, бр. 1 (1938)*, 279. и 280.

77 Вид: Сокол и Смердел, *Уставно право*, 217.

4.3. Уредбе из нужде

Уредбе из нужде се јављају у ванредним или опасним околностима које задесе државу као што су рат или пријетња ратом, унутрашњи раздори и кризе, етнички и вјерски конфликти и сл., усљед којих парламент не може брзо и ефикасно одговорити. Наиме, по природи своје дјелатности легислатива је спорија од егzekутиве која је бржа и ефикаснија, а усљед сложених услова, питање је да ли је могуће окупити чланове парламента. Због таквих околности, из тих разлога уставом се и предвиђају уредбе по нужди (првенствено уредбе са законском снагом). У таквим околностима, њих ће, донијети уставом овлаштени, извршни или управни орган. Дакле, у ванредним приликама надлежност доношења општих правних аката се „премјешта са парламента на извршну власт тако што се уставом прописује да акте, потребне ради отклањања опасности, доноси влада односно орган извршне власти, под условом да парламент то није у стању да учини“.⁷⁸ За разлику од делегираног законодавства код којег парламент својевољно уступа нормативну надлежност органима извршне власти, овдје се ради о немогућности парламента да се састане и пуноважно одлучује. Друга разлика у односу на делегирано законодавство јесте у правном основу. У првом случају се премјештање надлежности врши на основу акта парламента (закона о делегацији), а у другом, о непосредном овлашћењу предвиђеног уставом. Из наведеног произилази да је за доношење уредби из нужде, као посебних уредби са законском снагом, неопходно да се испуне два услова: први, да је проглашено ванредно стање односно да је наступило стање нужде, а други, да се парламент не може састати. Међутим, немогућност парламента да се састане није лако утврдити, а стим у вези и доношење одлуке о проглашењу ванредних прилика није једностано утврдити, јер углавном не постоје јасни критеријуми за те одлуке, а поставља се и питање надлежности органа који би био овлашћен за то. У савремено доба у уставима се разликују двије групе овлашћења: једна се односи на овлашћење за доношење одлуке о стањима нужде, а друга на посебна нормативна овлашћења након што је донесена одлука о стању нужде. Надлежност за одлучивање о стању нужде се најчешће дијели на изворну и супсидијарну. По правилу, извршна власт има изворну надлежност кад су у питању блажи облици стања нужде (нпр. ванредно стање), док је одлучивање о тежим облицима, нпр. непосредној ратној опасности и ратном стању у надлежности парламента. Ако парламент није у могућности да

⁷⁸ Наташа Рајић, „Нормативна надлежност органа извршне власти у редовним и ванредним приликама“, у *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* бр. 2 (Нови Сад: Правни факултет, 2010), 391.

се састане, извршна власт га супституише и проглашава најтеже облике нужде, с тим што је обавезна да своју одлуку поднесе на одобрење парламенту чим се овај састане. Издавање уредби са законском снагом почело је још у 19 вијеку, али се давање широких овлашћења за доношење уредби из нужде веже за почетак 20. вијека и Први свјетски рат.⁷⁹

Нормативна овлашћења у стању нужде извршни органи реализују доношењем уредби са законском снагом, (тзв. уредбе из нужде) или других аката који не носе назив закон, јер су акти извршне власти, али имају законску снагу. Уредбе из нужде улазе у „подручје које је резервирано законодавству, при чему може мијењати или укидати одредбе формалног закона,⁸⁰ тј. могу да дерогирају одредбе важећих закона. Спорно је питање „по којој се све материји може доносити уредба из нужде (нпр. да ли и у оној материји за коју устав изричито тражи законску форму, да ли се њома може доносити државни буџет итд.). Ту се уопће врло тешко постављају опће засаде, већ ово питање треба првенствено просуђивати према поједином позитивном праву.“⁸¹ Уредбама из нужде се могу мијењати и поједине уставне норме. Због тога новији уставни постављају одређена ограничења у погледу уставне материје која може бити захваћена (нпр. наводе се права и слободе које не могу бити укинута или умањена уредбом из нужде). Међутим, може се десити да извршни орган злоупотреби такво уставно овлашћење па да, правдајући се ванредним околностима, уредбама повриједи и закон и устав. Стога се позитивна права осигуравају различитим средствима као што су „дужност егзекутиве да накнадно поднесе такве акте на одобрење законодавном тијелу. То их тијело може поништити, а може их законски и оснажити, и то са ретроактивним дјеловањем.“⁸² Уредбе из нужде, дакле, представљају привремену интервенцију у правном поретку земље и временски су ограничене на трајање стања нужде. Они након укидања стања нужде, подлијежу контроли која се састоји у обавези да се уредбе из нужде поднесу на потврду парламенту или сталном тијелу парламента које га замјењује у случају немогућности окупљања. На овај начин се штити начело подјеле власти као и основни односи између уставних законодавних и извршних органа власти. Овај однос може да се одвија „у оквиру начела уставности и законитости, што значи и правну и политичку субордини-

79 Из тог периода је Вајмарски устав (1919) којим су њемачком предсједнику дата велика овлашћења у случају ванредних прилика, да би касније таква овлашћења постала уобичајена у скоро свим уставима.

80 Крбек, „Уредба из нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе“, 281

81 *Ibid.*

82 Перић, *Структура права, I дио*, 147. И. Крбек сматра да је од најважније практичне важности питање „да ли ускраћивање од парламента дјелује само *pro futuro* или и *pro praeterito*.“ Шире: Крбек, „Уредба из нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе“, 290-293.

раност управно-извршних органа законодавном органу и уставу.⁸³ Данас преовлађује схватање по којем је власт, било у редовним било у ванредном стању, везана уставом.

5. ЗАКЉУЧАК

Постоје бројне тешкоће при дефинисању уредбе, јер теоретичари нису сагласни по питањима основа и подручја уредбодавне власти, унутрашњих својстава и категоризацији уредби. Због тога се уредба мора одредити на један шири начин, који ће укључити и формалне и материјалне критеријуме, при чему треба узети у обзир постојећа позитивна права и опште погледе на функције државне власти. Од различитих ставова о основу вршења уредбодавне власти, чини се најприхватљивије оно које основ вршења види у империјуму владања извршне власти. Извршна власт није власт ако не посједује овлашћење, које потиче из саме њене природе да спроводи одређене задатке и послове у држави доносећи уредбе са свим правним посљедицама које она производи као општи правни акт. Та општост норме коју садржи уредба је приближава закону. Уједно то је она страна уредбе која је јасно раздваја од управног акта, који, као појединачни акт није извор права, не ствара право, већ правни однос. Уредба је акт извршне власти. Овај моменат је јако битан јер орган који доноси уредбу врши извршну (управну) власт, а не законодавну власт што је од огромног значаја за правни положај тог акта. Уредба заузима оно мјесто у хијерархији правних аката које, у хијерархији државних органа, заузима њен доносилац. Уредба тако потиче од извршног органа који је хијерархијски испод законодавног органа, што значи да се уредба, иако по својој материјалној страни идентична закону, по свом формалном обиљежју разликује од њега, јер нема његову правну снагу. Чињеница да уредба подлијеже испитивању законитости и уставности указује на значај инсистирања и на формалном (органском) критеријуму при одређивању уредбе. Уредба се доноси у циљу извршавања уставне или законске норме, што одређује и подручје уредбе. У домену уредбе не може бити одређена област, односно материја. То је материја која се непосредно односи на права и дужности грађана (лични статус), увођење пореза, буџет, кривична дјела и која се по природи сматра законодавном материјом. У законодавну материју може се убројити и сва друга материја, и то чином њеног регулисања путем закона. Свака друга област, односно питање које није уређено законом може бити уређено уредбом, уз постојање уставног основа за њено доношење.

83 Перић, *Структура права, I дио*, 148.

ЛИТЕРАТУРА

- Барић, Сања, Законодавна делегација и парламентаризам у савременим европским државама. Ријека: 2009.
- Данић, Ј. Данило. „О уредбама“, *Архив за правне и друштвене науке*, XXXIII, Београд: 1928.
- Диги, Леон. *Преображају јавног права*. Београд: 1929.
- Димитријевић, Павле. Марковић, Ратко. *Управно право*. Београд: 1987.
- Дмичић, Миле. „Уредбодавна овлашћења и њихово остваривање у правном систему Републике Српске“, *Модерна управа, часопис за управно-правну теорију и праксу, бр. 3 и 4*, Бања Лука: Агенција за државну управу Републике Српске, 2010.
- Дмичић, Миле. „Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти“, *Правни живот, бр. 22*, 2010.
- Duguit, Leon. *Traite de droit constitutionnel, II*. Paris: 1923.
- Иванчевић, Велимир. *Институције управног права*. Загреб: 1983.
- Јовановић, Слободан. *Држава II*. Београд: 1936.
- Јовичић, Миодраг. *Велики уставни системи*. Београд: 1984.
- Јовичић, Миодраг. *Устав и уставност, Изабрани списи, књига 3*. Београд: 2006.
- Јовичић, Миодраг. *Закон и законитост*. Београд: 1977.
- Камарић, Мустафа. *Проблеми уредбе с нарочитим обзиром на широка овлашћења*, Сарајево: 1957.
- Камарић, Мустафа. „Разграничење подручја закона и уредбе“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву*, 1956.
- Крбек, Иво. „Уредба из нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе“, *Архив за правне и друштвене науке, бр. 1/1938*, 1938.
- Крбек, Иво. *Управно право I*. Загреб: 1929.
- Кунић, Петар. *Управно право*. Бања Лука: 2010.
- Malberg, de Care. *Contribution à la theorie générale de l' Etat*. Paris: 1920.
- Марковић, Ратко. *Извршина власт*. Београд: 1980.
- Марковић, Ратко. „Уредба као општи правни акт извршне власти“, у *Зборник за друштвене науке Матице српске*, 63. Београд: 1977.
- Марковић, Ратко. *Уставно право*. Београд: 2017.
- Moreau, Felix. *Le règlement administrative*. Paris: 1902.
- Мухић, Фуад. *Теорија државе и права*. Сарајево: 2002.
- Ненадић, Боса. „Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској“, у *Зборник са научног скупа „Изградња и функционисање правног система Републике Српске*. Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 1997.
- Перић, Берислав. *Структура права, I дио*. Загреб: 1964.
- Радовић, Зорица. „Нормативна дјелатност извршне власти“, докторска дисертација, Београд, 1989.

- Рајић, Наташа. „Нормативна надлежност органа извршне власти у редовним и ванредним приликама“, у Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2010.
- Савић, Снежана. *Основе права*. Бања Лука: 2005.
- Савић, Снежана. „Уредба – контрола уставности и законитости кроз праксу Уставног суда Републике Српске“, *Правна ријеч*, бр. 42, 2015.
- Савић, Снежана. „Уредба као извор права у правном систему Републике Српске“, у *Зборнику Правног факултета Универзитета у Бањој Луци са научног скупа „Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Бања Лука: 1997.
- Симовић Дарко и Владан Петров. *Уставно право*. Београд: 2014.
- Сокол, Смиљко и Бранко Смердел. *Уставно право*. Загреб: 1998.
- Вучић, Оливера и Дарко Симовић. *Уставна читанка*. Београд: 2008.

A REGULATION AS A FORM OF NORMATIVE ACTIVITY OF EXECUTIVE POWER

Milan Pilipović, LL.D⁸⁴.
Law Faculty, Banja Luka University

Summary: *In modern states normative function is divided between legislative and executive power. In view of the question of conditions under which executive power performs normative function, i.e. passes general legal acts and types of acts, it should be noted that executive power, represents a power with its own constitutional functions and authorities for the performance of those functions. A regulation is a basic form of normative activity of the executive power, its typical, and, at the same time, most important general legal act. In defining the concept of decree, a number of different answers to some of the basic questions relevant for its determination can be found in legal literature and theory, with evident disagreement among theoreticians over certain issues, such as: legal nature of a regulation, the basis and area of regulation making body, and the qualification of regulations.*

Key words: *regulation, executive power, constitution, act, form, content*

84 Assistant professor at the Law Faculty Banja Luka University. E-mail: milan.pilipovic@pf.unibl.org