

IZVORNI NAUČNI ČLANAK

Dr Danilo Stevandić*

AUTONOMNA UREDBA: TEORIJSKOPRAVNO ODREĐENJE I POZITIVNOPRAVNI OKVIRI

***Apstrakt:** U ovom radu je obrađen problem autonomne uredbe sa istorijskopravnog, teorijskopravnog i uporednopravnog stanovišta. Nakon uvodnih napomena o procesu jačanja izvršne vlasti u novovekovnoj državi, prvo je analiziran pojmovno-terminološki okvir autonomne uredbe, a zatim je određeno njeno mesto u okviru postojećih teorijskih klasifikacija. U trećem i četvrtom delu rada prikazani su rezultati istorijskopravnog i uporednopravnog uvida u problem autonomne uredbe, sa posebnim osvrtom na ustavna rešenja u Francuskoj i Republici Srbiji. Autor zaključuje da autonomna uredba u teorijskopravnom i pozitivnopravnom smislu predstavlja posebnu vrstu uredbe koja u modernoj državi ima znatno skromniji domašaj u odnosu na uredbe koje se donose na osnovu zakonskog ovlašćenja.*

Ključne reči: autonomna uredba, ustavna uredba, organizaciona uredba, policijska uredba, administrativna uredba, pravna uredba, uredbodavni domen, zakonski domen, zakon.

UVOD

Tradicionalno shvatanje odnosa zakonodavne i izvršne vlasti, koje počiva na tekovinama velikih građanskih revolucija (1776. i 1789), podrazumevalo je sporednu ulogu izvršne vlasti u vršenju normativne delatnosti države. Drugim rečima, izvršna vlast nije raspolagala ovlašćenjima za primarno regulisanje društvenih odnosa, već se njena normativna delatnost ogledala isključivo u obliku izvršavanja zakona.¹

Promena socijalno-političkih okolnosti tokom XIX i početkom XX veka nužno je dovela do napuštanja prvobitnog koncepta organizacije

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

1 Izvršavanje zakona je prvobitno podrazumevalo donošenje isključivo pojedinačnih pravnih akata, ali se zbog faktičkog širenja ovlašćenja izvršne vlasti od druge polovine XIX veka pod izvršavanjem zakona podrazumeva donošenje ne samo pojedinačnih već i opštih pravnih akata – pravnih propisa.

državne vlasti. Preobražaj liberalne države u državu blagostanja (*Welfare-state*) najviše se osetio u polju izvršne vlasti, jer su njena ovlašćenja značajno uvećana, najpre u pogledu osetnijeg učešća izvršne vlasti u donošenju zakona,² a zatim i u pogledu uredbodavne vlasti.

Širenje uredbodavne vlasti izvršeno je prvo u pogledu ovlašćenja izvršne vlasti za regulisanje pojedinih pitanja za vreme stanja nužde, zatim putem tzv. „zakonodavne delegacije“ i konačno stvaranjem autonomnog uredbodavnog domena. Dakle, u modernoj državi raspodela normativnih ovlašćenja je ustavom izvršena na takav način da je donošenje zakona u nadležnosti parlamenta kao predstavničkog tela, pri čemu se izvršnoj vlasti dopušta da pored izvršavanja zakona (u smislu donošenja *opštih* akata), pod određenim uslovima, i originerno reguliše pojedine društvene odnose.

Cilj ovog rada je da se autonomna uredba pojmovno odredi i da se na osnovu analize uporednopravnih iskustava utvrdi njen značaj u modernoj demokratskoj državi. Polazna hipoteza istraživanja je da termin „autonomna uredba“ nije sinonim, već da označava zasebnu vrstu uredbe kao opšteg akta izvršne vlasti. Pomoćna hipoteza istraživanja je da autonomna uredba u modernoj državi nema onaj značaj koji bi iz njenog naziva sledio.

1. POJMOVNO ODREĐENJE

Pravnim izrazom „autonomna uredba“ označava se osobena vrsta uredbe³ čija se suština može prepoznati već iz njenog naziva koji nagoveštava da je reč o nekakvom „samostalnom“ pravnom aktu.⁴ Ta samostalnost, valja odmah reći, nije apsolutna, već ipak ograničena voljom ustavotvorca, budući da bi bilo kakva autonomna ovlašćenja izvršne vlasti bila suprotna ideji pravne države.⁵ Skrojila ga je pravna nauka kao *genus*

2 U modernoj državi, izvršna vlast ne samo što učestvuje u zakonodavnom postupku (predlaganje zakona, raspravljanje i usvajanje zakona i proglašavanje zakona) već i usmerava ukupnu zakonodavnu aktivnost parlamenta.

3 Izraz „uredba“ je u našu jezičku praksu i zakonodavstvo unet kao odgovarajući prevod francuskog izraza „*décret*“ kojim se uobičajeno označava opšti pravni akt koji u obavljanju svojih nadležnosti donose najviši organi izvršne vlasti (šef države i/ili vlada). Videti: Foillard, P., 2000, *Dictionnaire de droit public*, Paris, Centre de Publications Universitaires, pp. 163–164. U nemačkom jeziku ekvivalent izraza uredba predstavlja izraz „*Verordnung*“. Mada reč „*Ordnung*“ u nemačkom jeziku ima značenje prvobitnog uspostavljanja poretka, u izrazu „*Verordnung*“ to se značenje menja u smislu upotpunjenja poretka prema kome „uredba nešto dodaje“. Videti: Jering, R., 1998, *Cilj u pravu*, Beograd – Podgorica, JP Službeni list SRJ – CID, str. 157.

4 Grč. *Αυτόνομο* – autonoman, nezavisan. Balač, A., Stojanović, M., 2009, *Grčko-srpski rečnik*, 2. izd., Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str. 134.

5 Krbeč, I., 1939, *Sudska kontrola naredbe*, Zagreb, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, str. 86.

naziv za opšte pravne akte kojima vrhovni organi izvršne vlasti na osnovu ustavnog ovlašćenja, privremeno ili „trajno“, primarno uređuju pojedine društvene odnose sa pravnim dejstvom *praeter et intra legem*.⁶

U svetlu ponuđene klasične definicije,⁷ rodna (vrsna) pripadnost (*genus proximum*) autonomne uredbe izražena je kroz činjenicu da je posredi *uredba* kao *opšti pravni akt izvršne vlasti*, a njena specifična obeležja (*differentiam specificam*) su izražena kroz činjenicu da se donosi na osnovu *ustavnog ovlašćenja*, da se njom *primarno* i sa pravnim dejstvom *praeter et intra legem*, privremeno ili „trajno“, regulišu pojedini društveni odnosi.

Rodna pripadnost otkriva da, bez obzira na otmeni naziv i specifična obeležja, autonomna uredba pripada redu podzakonskih akata, a to znači da u pogledu pravnog režima podleže sudskoj kontroli ustavnosti i zakonitosti.⁸ S druge strane, specifična obeležja predstavljaju kriterijum razlikovanja autonomne uredbe od drugih pravnih akata istog roda (vrste), konkretno drugih vrsta ustavnih uredbi.

Prema pravnom osnovu njenog donošenja (neposredno ustavno ovlašćenje), autonomna uredba se razlikuje od uredbi koje se donose na osnovu zakonskog ovlašćenja radi izvršenja zakona (zakonske izvršne uredbe), dopune ili zamene zakona (uredbe sa zakonskom snagom).

Prema kriterijumu *sadržinskog odnosa*, tj. *stepena materijalne vezanosti višim pravnim aktom*, u konkretnom slučaju zakonom, autonomne uredbe je moguće razlikovati od drugih podzakonskih opštih akata koji se donose na osnovu ustavnog ovlašćenja (samostalnih i nesamostalnih ustavnih uredbi).⁹ Autonomnom uredbom se inicijalno i s pravnim

6 U zakonodavstvu savremenih demokratskih država izraz „autonomna uredba“ nije prisutan, već je, uglavnom, u upotrebi izraz „uredba“ u odgovarajućem obliku, uz navođenje materije koju treba da uredi. Tako se, na primer, u Francuskoj za ovu vrstu uredbi koristi termin *décret* (član 37. Ustava iz 1958), ali se taj termin upotrebljava i za označavanje drugih vrsta uredbi. Videti: Foillard, P., 2000, pp. 163–164; Villiers, M. de, Le Divellec, A., 2009, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 7^e ed., Paris, Sirey, pp. 110–111.

7 O metodu definisanja *per genus proximum et differentia specifica* videti: Robinson, R., 1954, *Definition*, Oxford, Clarendon Press; Hart, H. L. A., 2013, *Pojam prava*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – JP Službeni glasnik, str. 72–73; Bund, E., 1983, *Juristische Logik und argumentation*, Freiburg im Breigau, Rombach, p. 21; Živanović, T., 1997, *Sistem sintetičke pravne filozofije – Sintetička filozofija pravnih nauka*, II, Beograd, Službeni list SRJ, str. 23–27; Marković, M., 1961, *Dijalektička teorija značenja*, Beograd, Nolit, str. 406 i d.; Visković, N., 1981, *Pojam prava – prilog integralnoj teoriji prava*, Split, Logos, 2. izm. i dop. izd., str. 4; Vodinić, V. V., 2012, *Građansko pravo: Uvodne teme*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – JP Službeni glasnik, str. 127–128.

8 Krbek, I., 1939, str. 23.

9 O klasifikaciji uredbi prema pravnom osnovu ovlašćenja za njihovo donošenje videti: Krbek, I., 1929, *Upravno pravo*, I, Zagreb, Tisak i naklada Jugoslovenske štampe D.

dejstvom *praeter legem* regulišu privremeno oni društveni odnosi koje zakonodavac još nije regulisao (ako takvi društveni odnosi u modernoj državi uopšte postoje, i samo do trenutka dok ih zakonodavac ne regulišu), ili „trajno“ oni društveni odnosi koje je ustavotvorac raspodelom normativnih ovlašćenja opredelio u uredbodavni domen. Međutim, i tada autonomna uredba ostaje *intra legem*, što znači da novi propisi koji su u njoj sadržani ne smeju biti u suprotnosti sa drugim zakonima, tj. važećim zakonodavstvom u celini.¹⁰ Uredbodavac je, dakle, kod autonomne uredbe, osim ustavom, vezan i zakonom, ali ne zakonom *in concreto*, već zakonom *in abstracto*. Pri tome, autonomna uredba veoma retko, gotovo nikad, ne sadrži isključivo propise *praeter legem*, već najčešće i propise *secundum legem* i propise *praeter legem*.¹¹ Polazeći od stepena materijalne vezanosti sadržinom višeg akta (zakona), autonomnu uredbu je, dakle, moguće razlikovati od, s jedne strane, samostalnih i nesamostalnih ustavnih uredbi za izvršenje zakona i, s druge strane, uredbi po nuždi. Za razliku od autonomnih uredbi, samostalnim i nesamostalnim ustavnim uredbama za izvršenje zakona se konkretizuju zakonske odredbe kojima su određeni društveni odnosi u izvesnoj meri regulisani, pa samim tim takve uredbe sadrže isključivo propise *secundum et intra legem*. Uredbe po nuždi pak, zbog razloga njihovog donošenja, po pravilu sadrže propise koji su *contra legem*, a izuzetno ti propisi mogu biti i *contra constitutionem*.¹²

Autonomna uredba se, jednako kao i zakon, donosi na osnovu neposrednog ustavnog ovlašćenja, i njom se, jednako kao i zakonom, originerno regulišu pojedini društveni odnosi. Ipak, u odnosu na zakon, autonomnu uredbu je moguće razlikovati ne samo prema formalnim kriterijumima (donosilac akta, postupak donošenja i materijalizacija akta) već i po materiji (predmetu) regulisanja.¹³ U formalnom smislu, autonomna uredba je podzakonski opšti akt koji podleže režimu sudske kontrole ustavnosti i zakonitosti, pa se po tome razlikuje od zakona. U materijalnom smislu, tj. prema predmetu regulisanja, autonomnu uredbu je moguće razlikovati od zakona, ali ta razlika zavisi od konkretnih pozitivnopravnih rešenja. Tako, na primer, u odnosu na zakon čiji predmet regulisanja redovno mogu biti

D., str. 109–117; Ivančević, V., 1983, *Institucije upravnog prava*, I, Zagreb, Pravni fakultet, str. 94–98.

10 Jovičić, M., 1977, *Zakon i zakonitost – život pravnih propisa*, Beograd, Radnička štampa, str. 115.

11 Krbek, I., 1939, str. 75.

12 Krbek, I., 1939.

13 Lukić, R. D., 1957, *Teorija države i prava*, II, Beograd, Naučna knjiga, str. 109–111; Mitrović, D. M., 2010, *Uvod u pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 243–246.

sva ona pitanja koja nisu obuhvaćena tzv. „ustavnim rezervatom“, predmet regulisanja autonomne uredbe mogu biti jedino oni društveni odnosi koji nisu ozakonjeni, i samo dok ne budu ozakonjeni.¹⁴ Zbog toga su takve uredbe privremenog karaktera i na njih se u pogledu vremenskog važenja primenjuje opšti pravni princip *lex superior derogat legi inferiori*.¹⁵ S druge strane, moguće je da ustavotvorac prilikom raspodele normativnih ovlašćenja utvrdi tzv. „uredbodavni domen“, tj. opredeli jedan, uži ili širi, krug pitanja koja će regulisati isključivo izvršna vlast. U takvim slučajevima, ustavotvorac, po pravilu, konstituše i njegovu nepovredivost, tj. utvrđuje sredstva zaštite uredbodavnog domena od uzurpacije zakonodavne vlasti. Zbog toga su takve uredbe „trajnijeg“ karaktera i na njih se primenjuje opšti pravni princip *lex posterior derogat legi priori*.¹⁶

2. VRSTE AUTONOMNIH UREDBI

U okviru klasifikacije uredbi prema pravnom osnovu ovlašćenja za njihovo donošenje, autonomne uredbe se svrstavaju u red *ustavnih* uredbi i predstavljaju njihovu posebnu vrstu. S druge strane, autonomne uredbe prema kriterijumu njihove sadržine nije moguće dosledno razvrstati u okviru postojeće teorijske klasifikacije (administrativne i pravne uredbe),¹⁷ budući da one, po pravilu, sadrže odredbe i administrativnog i pravnog karaktera.¹⁸

Autonomnim uredbama se, kako prvobitno u ustavnoj praksi tako i danas u pozitivnom zakonodavstvu, težišno regulišu dve oblasti: organizacija javnih službi i policijska vlast.¹⁹ Uz njih, predmet regulisanja autonomne uredbe nekad su predstavljala pitanja vojske (organizacija, disciplina i dr.) ili budžeta, ali su danas u većini savremenih demokratskih država ova pitanja obuhvaćena tzv. „zakonskim rezervatom“. Zbog toga se

14 Krbek, I., 1939, str. 131.

15 O opštim pravnim principima kojima se eliminišu antinomije među pravnim normama videti: Bobio, N., 1988, *Eseji iz teorije prava*, Split, Logos, str. 123–135.

16 Perić, B., 1988, *Struktura prava*, 10. izd., Zagreb, Narodne novine, str. 13; Vranjanac, D., Dajović, G., 2009, *Osnovi prava*, 3. izm. i dop. izd., Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – JP Službeni glasnik, str. 114–115.

17 Klasifikacija uredbi prema njihovoj sadržini zasnovana je na Laband-Jelinekovoju teoriji o zakonu u materijalnom smislu. Videti: Jelinek, G., 1887, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg, Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B Mohr, p. 384 (http://reader.digitale-sammlungen.de/de/fs1/object/display/bsb11127294_00417.html, 17.12.2017).

18 Više o tome: Kamarić, M., 1957, *Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlašćenja*, Sarajevo, Naučno društvo Bosne i Hercegovine, str. 85–92.

19 Uporedi: Krbek, I., 1939, str. 83.

autonomne uredbe u pravnoj nauci obično razvrstavaju na organizacione i policijske uredbe.²⁰

Organizacionim uredbama se uređuje organizacija javnih službi, postupak koji se sprovodi pred njihovim organima, radna disciplina i druga pitanja njihovog unutrašnjeg reda.²¹ Takvim uredbama ne mogu se promeniti, obustaviti ili ukinuti zakoni, i one podležu pravnom režimu sudske kontrole ustavnosti i zakonitosti.²² U pravnoj nauci ne postoji jedinstven stav u odnosu na pravnu prirodu ovih uredbi. Prema jednom gledištu, takve uredbe predstavljaju unutrašnju stvar (*res interna*) uprave, njihova se obaveznost iscrpljuje u oblasti uprave i njima se ne dira u pravnu sferu pojedinca.²³ Zbog toga se organizacione uredbe smatraju tipičnim primerom administrativnih uredbi.²⁴ Međutim, nama je bliže suprotno gledište prema kome se organizacione uredbe zbog raznovrsnog karaktera njihovih odredbi (istovremena zastupljenost elemenata administrativne i pravne prirode) ne mogu dosledno svrstati u kategoriju administrativnih uredbi.²⁵ Organizacione uredbe se, istina, prvenstveno i težišno odnose na organizaciju i unutrašnji red javnih službi, ali se ne može poreći da se pojedinim njihovim odredbama ponekad dotiču i ona pitanja koja se odnose na pravnu sferu pojedinaca.²⁶ To bi, na primer, mogao biti slučaj kada se administrativnom uredbom propisuju dužnosti službenih lica, jer su takve dužnosti pravne dužnosti, ili kada se na osnovu takvih uredbi donesu pojedinačni pravni akti koji se odnose na prava građana.

Policijske uredbe izdaje policijska vlast radi održavanja javnog reda i bezbednosti, a upućene su građanima kojima pod pretnjom sankcije nešto naređuju ili zabranjuju.²⁷ Zbog toga se određuju kao vrsta pravnih

20 Krbek, I., 1929, str. 119–121; Ilić, M., 1998, *Administrativno pravo*, u: *Klasici jugoslovenskog prava – Administrativno pravo i drugi radovi*, Beograd, JP Službeni list SRJ, str. 184.

21 Jovanović, S., 1990, *O državi – osnovi jedne pravne teorije*, Beograd, BIGZ Jugoslavijapublik – Srpska književna zadruga, str. 203.

22 Ilić, M., 1998, str. 184–185.

23 Laband, P., 1901, *Le droit public de l'Empire allemand*, II, Paris, V. Giard & E. Briere Libraires-Editeurs, pp. 545–546, (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5758768j>, 17.12.2017).

24 Videti: Jovanović, S., 1990, str. 203–204; Kostić, L., 1936, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, II, Beograd, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Gece Kona, str. 4.

25 To je priznao i Georg Jelinek u već pomenutom delu *Zakon i uredba (Gesetz und Verordnung)*. Jelinek, G., 1887, p. 387.

26 Uporedi: Pitamic, L., 1927, *Država*, Ljubljana, Družba Sv. Mohorja, str. 270–271; Krbek, I., 1929, str. 119–120.

27 Jovanović, S., 1990, str. 204. U ustavnoj praksi, policijske uredbe pored organa državne upravne vlasti donose i organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Krbek, I., 1939, str. 126.

uredbi koje se izdaju na osnovu zakona kao njegove dopune,²⁸ ali mogu biti donete i u obliku autonomne uredbe.²⁹ Za razliku od drugih uredbi za dopunu zakona, policijske uredbe koje se donose na osnovu (najčešće specijalnog) zakonskog ovlašćenja sadrže ne samo sporedne, nego i glavne propise.³⁰ Pri tome, one mogu regulisati isključivo one predmete koji su označeni u zakonu i to jedino sa ciljem zaštite javnog reda i bezbednosti. Ipak, takve uredbe predstavljaju vrstu vezanog zakonodavstva, što znači da ne mogu protivrečiti važećim zakonima jer će u suprotnom biti nevažeće. Njima se, u skladu s idejom pravne države da se kazna određuje na osnovu zakona (*nulla poena sine lege*), ne mogu ustanovljivati kazne, ali se za njihovo nepoštovanje može kazniti po zakonu.³¹ Izuzetno, u pojedinim pravnim sistemima, izvršna vlast se isključivo putem specijalnog zakonskog ovlašćenja može ovlastiti da policijskom naredbom utvrdi kaznu za eventualno nepoštovanje njenih odredbi.³²

3. UPOREDNOPRAVNI OSVRT

Istorijskopravna i uporednopravna analiza svedoče da se autonomna uredba nakon svog postanka u ustavnoj praksi Francuske veoma brzo proširila i primila u većini zemalja, posebno u onim koje pripadaju evropsko-kontinentalnom sistemu prava (Nemačka, Švajcarska i druge). Međutim, autonomna uredba nema univerzalni karakter, budući da pravni sistemi pojedinih zemalja, poput Italije³³ i Hrvatske,³⁴ ne poznaju samostalni

28 Kostić, L. M., 1936, II, str. 8; Jovanović, S., 1990, str. 204.

29 Ilić, M., 1998, str. 185.

30 Jovanović, S., 1990, str. 204–205.

31 Za razliku od pojedinih pravnih pisaca (Rosin, Schoen, Ruck) koji su u pojam policijske uredbe, osim specifične materije, uključivali i kaznu, drugi pak, poput Adolfa Merkla, odlučno odbacuju kaznu kao konstitutivni element pojma, definišući policijsku uredbu samo putem sadržinskog elementa po kome se delo ili propust određuje u policijskom interesu. Na sličan način rezonovali su i pojedini francuski pravni pisci (Digi, Moro), ograničavajući policijsku delatnost na očuvanje javne bezbednosti, mira i zdravlja. Navedeno prema: Krbeč, I., 1939, str. 173–174.

32 Krbeč, I., 1939, str. 128.

33 Premda član 17. stav 1. tačka c Zakona br. 400 od 23. avgusta 1988. godine utvrđuje mogućnost da Vlada donosi uredbe u materijama koje nisu regulisane zakonom (ili aktom koji ima snagu zakona), takve uredbe se ne mogu smatrati autonomnim uredbama, budući da je pravni osnov njihovog donošenja zakon a ne ustav, i da se te materije u svakom trenutku mogu regulisati zakonom na drugačiji način. Barić, S., 2009, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim evropskim državama*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i Organizator, str. 48.

34 Pre izmene (2000), Ustav Hrvatske je u članu 109. stav 2. uređivao samostalnu uredbodavnu vlast Vlade u pogledu unutrašnje organizacije ministarstava i osnivanja

uredbodavni domen, a identična situacija je i u Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Američkim Državama koje pripadaju anglosaksonskom sistemu prava.

U pravnom poretku Nemačke oblik autonomne uredbe imaju propisi kojima Savezna vlada na osnovu ustavnog ovlašćenja može uređivati organizaciju i druga pitanja unutrašnjeg reda upravnih tela.³⁵ To su tipične organizacione uredbe koje je nemačka pravna nauka svrstala u kategoriju administrativnih propisa (*Verwaltungsvorschriften*).³⁶ Razlog za to leži u tradicionalnom shvatanju administrativnih propisa kao propisa kojima se isključivo organizuje i usmerava rad upravnih tela, a istovremeno ne dira u prava trećih lica (građana).³⁷ Međutim, kako je u novijoj nemačkoj pravnoj nauci primećeno, moguće je da „usvajanje apstraktnih i opštih pravila od strane najvišeg organa izvršne vlasti u njegovoj sopstvenoj funkcionalnoj oblasti utiče na građane, budući da pojedinačne odluke koje su donete u odnosu na građane zavise od tih pravila.“³⁸ S druge strane, policijske uredbe, kojima se van svake sumnje dira u pravnu sferu građana, ne mogu se smatrati autonomnim uredbama zbog ustavnog zahteva da svaki akt koji je relevantan za osnovna prava mora imati pravni osnov u zakonu.³⁹

Pravni poredak Švajcarske takođe poznaje autonomne uredbe koje Savezno veće donosi u okviru ustavom utvrđene (izvorne) nadležnosti.⁴⁰

sopstvenih službi. Videti: Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98 – prečišćen tekst. Uporedi: Smerdel, B., Sokol, S., 2009, *Ustavno pravo*, 4. neizm. izd., Zagreb, Narodne novine d.d., str. 323–324.

35 Videti, na primer, član 84. stav 2, član 85. stav 2, član 86, 87.b stav 2. i član 108. stav 7. Osnovnog zakona Savezne Republike Nemačke od 1949. godine (u daljem navođenju: Osnovni zakon). *Osnovni zakon (ustav) Savezne Republike Nemačke*, 2003, Beograd, Službeni list SCG, str. 21, (prevela Ljubica Tomić). Uporedi: Bethge, H., 2001, *Verfassungsrecht*, München, Franz Vahlen, pp. 25–26.

36 Badura, P. et al., 1986, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. neub. aufl., Berlin – New York, Walter de Gruyter, p. 85.

37 Prema mišljenju Pola Labanda, zakonom se mogu smatrati samo one norme kojima se regulišu odnosi između nezavisnih legalnih subjekata. Budući da je država smatrana jednim legalnim subjektom, pravila usvojena u toj oblasti ne mogu se smatrati zakonom. Slično zaključuje i Anšic kada zakonski rezervat definiše kao pravila po kojima se država mešala u slobodu i imovinu građana. Navedeno prema: Türk, A., *Delegated legislation in German Constitutional Law*, u: Andenas, M., Türk, A., 2000, *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, The Hague – London – Boston, Kluwer Law International, pp. 134–135. Takođe, o odnosu zakona i uredbe videti: Badura, P. et al., 1986, pp. 79–82.

38 Ossenbühl, F., §64 Rechtsverordnung, in: J. Isensee/P. Kirchhof (eds), *Handbuch des Staatsrechts, volume 3: Das Handeln des Staates* (2nd end, Heidelberg, 1996), para. 13. (navedeno prema: Türk, A., 2000, p. 149).

39 Član 20. stav 3. Osnovnog zakona glasi: „Zakonodavna vlast je vezana ustavnim poretkom, izvršna i sudska vlast su vezane zakonom i pravom.“

40 Lovo, F., 1999, *Velike savremene demokratije*, Novi Sad, IK Zorana Stojanovića, str. 226.

U okviru opšte klasifikacije, takve uredbe se svrstavaju u kategoriju nezavisnih uredbi (*indépendantes, selbständige Verordnungen*) zbog toga što se, za razliku od zavisnih uredbi (*dépendantes, unselbständige Verordnungen*), donose na osnovu neposrednog ustavnog ovlašćenja i nisu egzistencijalno vezane za zakon.⁴¹ Međutim, treba ih razlikovati od uredbi koje Savezno veće na osnovu generalnog ustavnog ovlašćenja donosi radi izvršavanja zakona i koje takođe pripadaju kategoriji nezavisnih uredbi.⁴²

U autonomne uredbe ubrajaju se tri vrste uredbi.⁴³ To su, prvo, policijske uredbe koje Savezno veće donosi radi zaštite javnog reda, spoljne i unutrašnje bezbednosti, nezavisnosti i neutralnosti Švajcarske.⁴⁴ Takve uredbe su „interventnog“ karaktera, s obzirom na to da je Savezno veće ovlašćeno da, u određenim okolnostima, pomoću njih održi spoljnu ili unutrašnju bezbednost zemlje. Zbog nepredvidivih okolnosti koje u takvim situacijama mogu da nastupe, nije moguće unapred definisati mere koje Savezno veće može propisati. Ipak, takve mere Savezno veće može preduzeti samo u onim oblastima koje prethodno Savezna skupština nije uredila u skladu sa svojim ovlašćenjima (član 173. stav 1. tačka a-c Ustava). Policijske uredbe su takođe i supstitutivnog karaktera, budući da Savezno veće putem njih može u pomenutim oblastima regulisati i ona pitanja koja Savezna skupština prethodno nije uredila zakonom. Kako zalaze u pravnu sferu građana, vremenski su ograničene i podležu režimu sudske kontrole ustavnosti koju vrši Savezni sud (*Tribunal federal*).⁴⁵ Međutim, zbog njihovog nužno političkog sadržaja, ta kontrola je ponekad materijalno ograničena, tj. nije potpuna.⁴⁶ Pored toga, policijske uredbe ne smeju protivrečiti zakonima koje je u okviru svoje nadležnosti usvojila Savezna skupština.⁴⁷

41 Vergotini, Đ. de, 2015, *Uporedno ustavno pravo*, Beograd, JP Službeni glasnik, str. 705.

42 Član 182. Ustava Švajcarske.

43 Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., 2000, *Droit constitutionnel suisse*, Bern, Stämpfli Verlag AG, pp. 534–538.

44 Član 57. stav 1. i član 185. stav 3. Ustava Švajcarske Konfederacije od 1874. godine (1999), (u daljem navođenju: Ustav Švajcarske), (<https://www.admin.ch/ch/f/rs/c101.html>, 20.12.2017).

45 Tako je, na primer, Savezni sud (*ATF 123 IV 29, X*) ocenio da je zabrana nošenja i prevoza oružja na javnim mestima pod kaznom zatvora, utvrđena Uredbom o nabavci i transportu vatrenog oružja od strane jugoslovenskih državljana, ispunila zahteve od javnog interesa i poštovanje principa proporcionalnosti. Navedeno prema: Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., 2000, p. 535.

46 Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., 2000.

47 Prema mišljenju nekih autora (Đakometi, Auer), policijske uredbe imaju karakter administrativnih akata, tj. ne mogu biti ni *contra legem* niti *contra constitutionem*. Navedeno prema: Prodanović, D., 1982, *Centralni izvršni organi u skupštinskom sistemu Švajcarske Konfederacije i evropskih socijalističkih zemalja*, Beograd, Institut društvenih nauka, str. 63.

Drugu vrstu čine uredbe koje Savezno veće donosi u oblasti vođenja spoljne politike i međunarodnih odnosa koje su mu Ustavom poverene.⁴⁸ Njima se, najčešće, kao izraz solidarnosti sa merama koje su odredile Ujedinjene nacije, sprovode ekonomske mere kao što su: zabrana trgovine, isporuka robe, korišćenje švajcarskog vazdušnog prostora, blokada imovine ili zabrana finansijskih transakcija.⁴⁹ Takođe se koriste i kao jedna vrsta pravnog mehanizma koji omogućava Saveznom veću da izbegne postavljanje pitanja međunarodne odgovornosti Švajcarske ako federalna ili kantonalna vlast ne ispune svoje obaveze prema međunarodnom pravu. Ako bi Švajcarska pristupila Evropskoj uniji, mogle bi se, u slučaju hitnosti, koristiti i za harmonizaciju švajcarskog pravnog sistema. Slično policijskim uredbama, i ove uredbe su nezavisne, supstitutivne, ograničenog vremenskog dejstva i podložne pravnom režimu sudske kontrole koju vrši Savezni sud. Ekonomske slobode su im najčešće polje delovanja, a da bi mere koje propisuju bile u saglasnosti sa Ustavom i saveznim zakonima, moraju biti opravdane preovlađujućim javnim interesom i poštovati princip proporcionalnosti. Za razliku od policijskih uredbi, autonomnost je kod ovih uredbi naglašenija, budući da Savezna skupština, iako učestvuje u definisanju spoljne politike i nadgleda odnose sa inostranstvom,⁵⁰ u oblasti međunarodnih odnosa ne uživa konkurentnu nadležnost sa Saveznim većem, kao što je to slučaj u oblasti zaštite javnog reda, unutrašnje i spoljne bezbednosti, nezavisnosti i neutralnosti Švajcarske.

Treću vrstu autonomnih uredbi čine uredbe kojim Savezno veće na osnovu posebnih (prelaznih) odredbi Ustava reguliše pojedina pitanja u precizno utvrđenim oblastima (na primer, paušalna naknada za teretna vozila, državni praznici, porez na dodatnu vrednost).⁵¹ Privremenog su karaktera i važe sve dok Savezna skupština ne donese zakone u tim oblastima.⁵² Kao i prethodne dve vrste autonomnih uredbi, ove uredbe su nezavisne, supstitutivne i podležu kontroli Saveznog suda, ali se od njih, kao što se može videti, razlikuju prema predmetu regulisanja.

3.1. FRANCUSKI OBRAZAC

Istorijski posmatrano, autonomna uredba se prvi put pojavila u ustavnoj praksi postrevolucionarne Francuske. Osnovni principi proklamovani revolucijom (1789)⁵³ vrlo brzo su popustili pod pritiskom političkih i

48 Član 184. stav 3. Ustava Švajcarske.

49 Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., 2000, pp. 536–537.

50 Član 166. stav 1. Ustava Švajcarske.

51 Član 196. stav 2. tačka 4, stav 9. i stav 14. tačka 1. Ustava Švajcarske.

52 Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., 2000, pp. 537–538.

53 Principi prema kojima svako javno ovlašćenje pripada suverenoj naciji ili njenom predstavničkom telu i prema kojima su parlamentarni akti jedini suvereni akti.

administrativnih nužnosti. Tako su se, nedugo po okončanju revolucije, putem ustavnog običaja⁵⁴ počele oblikovati tri vrste uredbodavnih ovlašćenja: uredbodavno ovlašćenje za izvršenje zakona (*le pouvoir réglementaire d'exécution des lois*), autonomno uredbodavno ovlašćenje (*le pouvoir réglementaire autonome*) i uredbodavno ovlašćenje na osnovu zakonodavne delegacije (*législation déléguée*).

Premda se u praksi odavno učvrstila, autonomna uredba je pravno priznata tek u ustavnom poretku Treće republike (1875–1946), ali ne putem ustavnog ovlašćenja, nego putem „precedentnog“ prava, konkretno odluke Državnog saveta (1919) u poznatom slučaju *Labonne*.⁵⁵ Državni savet je određenim organima izvršne vlasti priznao ovlašćenje da čak i u odsustvu zakonskih odredbi *ex officio* donose propise koji su neophodni za zaštitu javne bezbednosti, javnog reda i mira i zdravlja ili za organizaciju i unutrašnji red javnih službi. Tako je, na primer, predsednik Treće republike autonomnom uredbom ustanovio vozačku dozvolu iako za to nije imao zakonsko ovlašćenje, što je kasnije bio povod za spor u slučaju *Labonne*.

Tokom Četvrte republike (1946–1958) autonomna uredba je i dalje egzistirala na osnovu ustavnog običaja, s obzirom na to da je Ustav (1946) nije poznavao.

U pravnom poretku Pete republike (1958) autonomna uredba je konačno priznata izričitim ustavnim ovlašćenjem.⁵⁶ U želji da uspostavi ravnotežu među ovlašćenjima zakonodavne i izvršne vlasti, Ustav je suprotno tradicionalnom principu uspostavio pretpostavku normativne nadležnosti u korist izvršne vlasti.⁵⁷ Krug pitanja koja čine zakonski rezervat Ustav je taksativno utvrdio u članu 34, a materijama koje ne spadaju u domen zakona dao uredbodavni karakter (član 37). Takva ustavna rešenja stvorila su u jednom delu stručne javnosti pogrešno uverenje da autonomne uredbe treba da postanu redovan (uobičajen) način regulisanja svih pitanja, osim onih koja pripadaju zakonodavnom domenu (član 34).⁵⁸

Videti: Članove 3. i 6. Deklaracije o pravima čoveka i građanina (1789), u: Jovičić, M., 1984, *Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd, IRO Svetozar Marković, str. 491–492.

54 Krbek, I., 1939, str. 86 i 150.

55 Slučaju *Labonne* je prethodio slučaj *Babin* od 4. maja 1906. godine. Navedeno prema: Picard, E., *Delegation of Legislative Power in French Public Law*, u: Andenas, M., Türk, A., 2000, *Delegated legislation and the role of committees in the EC*, The Hague – London – Boston, Kluwer Law International, p. 81.

56 Član 21. i član 37. Ustava Francuske Republike od 1958. godine (u daljem navođenju: Ustav). Tekst Ustava sa izmenama (2008) sadržan je kao prilog u: Cohendet, M. A., 2008, *Droit constitutionnel*, 4^e ed., Paris, Montchrestien, pp. 464–508.

57 Gaudemet, I., 2005, *Droit administratif*, 18^e ed., Paris, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, pp. 253–255.

58 Picard, E., *Delegation of Legislative Power in French Public Law*, u: Andenas, M., Türk, A., 2000, p. 87.

Pitanja koja imaju uredbodavni karakter Ministarski savet (član 21) reguliše putem uredbi (*décrets*) koje nakon usvajanja potpisuje predsednik Republike (član 13. stav 1).⁵⁹ Među njima treba razlikovati derivativne uredbe (*décrets dérivé*)⁶⁰ i autonomne uredbe (*décrets autonome*).⁶¹

Za razliku od uredbi za izvršavanje zakona, autonomne uredbe mogu biti donete *ex officio*, tj. bez neposrednog ili posrednog poziva zakonodavca i nemaju pravno dejstvo *secundum legem*.⁶² Ipak, ključna razlika je u tome što autonomne uredbe mogu pod određenim procesnim uslovima menjati zakonske odredbe.⁶³ Ako prihvati mišljenje Državnog saveta, Vlada može autonomnim uredbama izmeniti zakone koji su pre stupanja na snagu Ustava (1958) regulisali pitanja koja sada pripadaju uredbodavnom domenu. Zakone koji su doneti nakon stupanja na snagu Ustava (1958), Vlada može izmeniti pod uslovom da Ustavni savet prethodno oceni da su pitanja koja su njima regulisana uredbodavnog karaktera. Takvi zakoni su onda zakoni samo po formi (*dispositions de forme législative*) a ne i po sadržini (*matière de nature législative*), pa mogu biti izmenjeni autonomnim uredbama.

Pored ovih ovlašćenja, Vladi radi zaštite uredbodavnog domena stoji na raspolaganju i pravni mehanizam utvrđen članom 41. Ustava.⁶⁴ Naime, Vlada se može suprotstaviti usvajanju nekog zakona ili amandmana ako se u toku zakonodavnog postupka pokaže da oni ne pripadaju zakonodavnom domenu (član 34) ili su suprotni zakonodavnoj delegaciji (član 38). Spor između Vlade i predsednika nadležnog doma rešava Ustavni savet u roku od osam dana.⁶⁵

Međutim, kao podzakonski akti Vlade, autonomne uredbe u hijerarhiji pravnih akata zauzimaju mesto ispod zakona, a iznad drugih podzakonskih akata (ordonansi i drugih vrsta uredbi).⁶⁶ Mada se mogu donositi *praeter legem*, njihovo pravno dejstvo ne može biti *contra legem*, niti *contra constitutionem*, što znači da ne smeju protivrečiti višim pravnim aktima.

59 Chagnollaud, D., 2003, *Droit constitutionnel contemporain*, t. II, 3^e ed., Paris, Dalloz – Armand Colin, pp. 262–264.

60 U jezičkoj praksi, kao sinonimi za ovu vrstu uredbi koriste se različiti izrazi, kao na primer *décrets d'exécution des lois* ili *décrets d'application*. Avril, P., Gicquel, J., 2012, *Lexique de droit constitutionnel*, 3^e ed., Paris, Presses Universitaires de France, p. 40.

61 Avril, P., Gicquel, J., 2012.

62 Picard, E., *Delegation of Legislative Power in French Public Law*, u: Andenas, M., Türk, A., 2000, pp. 87–88.

63 Aquaviva, J. C., 2004, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Gualino editeur, pp. 176–177.

64 Više o tome: Chagnollaud, D., 2003, pp. 375–376.

65 Uporedi: Cohendet, M. A., 2008, p. 41; Aquaviva, J. C., 2004, p. 176.

66 O hijerarhiji pravnih akata videti: Cohendet, M. A., 2008, pp. 228–229.

Državni savet je na to ukazao već 1959. godine naglasivši da autonomne uredbe treba da: (1) budu podložne sudskoj kontroli, (2) budu saglasne sa odredbama zakona (i međunarodnih konvencija) koji postoje u oblastima njihovog intervenisanja i (3) poštuju opšte pravne principe.⁶⁷

Autonomna uredba podleže različitim oblicima ograničenja. Formalne uslove njene pravne valjanosti čine proceduralni zahtevi, u koje spadaju obaveza pribavljanja mišljenja Državnog saveta, obaveza pribavljanja odluke Ustavnog saveta o prirodi pravnih normi (zakonskog ili uredbodavnog karaktera),⁶⁸ te obaveza potpisivanja uredbe od strane predsednika Republike.⁶⁹ Materijalne granice u vidu predmetnog ograničenja čine: ustavni rezervat, norme međunarodnog i komunitarnog prava i zakonski rezervat. Uopšteno uzevši, predmet bilo kog uredbodavnog regulisanja mogu biti isključivo pitanja javnopravnog karaktera, pa u tom smislu privatnopravna materija predstavlja oblik materijalnog ograničenja autonomne uredbe. Za razliku od švajcarskog iskustva, Ustav nije utvrdio vremenske granice autonomnog uredbodavnog ovlašćenja, niti vremenske granice važenja autonomne uredbe. Drugim rečima, pitanja iz uredbodavnog domena Vlada može iznova regulisati kad god proceni da je to potrebno, dok se u pogledu vremenskog važenja uredbe, ako njenim odredbama nije drugačije određeno, primenjuje opšti pravni princip *lex posterior derogat legi priori*.⁷⁰

Uprkos specifičnoj ustavnoj poziciji autonomne uredbe i zanosu francuskih ustavotvoraca (Šarl de Gol i Mišel Debre),⁷¹ zakon je i dalje ostao osnovni i dominantni akt pravnog regulisanja.⁷² Uz pravnu tradiciju, tome su najviše doprinele apstraktne ustavne norme i jurisprudencija Ustavnog saveta koji je takve norme tumačio u smeru širenja zakonodavnog domena.⁷³ Naime, u članu 34. stav 7. Ustava utvrđeno je da se odredbe ovog člana mogu precizirati i dopuniti posebnim organskim zakonom, što znači da materije koje čine zakonski domen nisu konačne. Osim toga, neprecizna

67 Navedeno prema: Picard, E., *Delegation of Legislative Power in French Public Law*, u: Andenas, M., Türk, A., 2000, p. 88.

68 Član 37. stav 2. Ustava.

69 Član 13. Ustava.

70 Milosavljević, B., Popović, M. D., 2009, *Ustavno pravo*, 3. izm. i dop. izd., Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – JP Službeni glasnik, str. 21.

71 Simović, D., 2008, *Polupredsednički sistem*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – JP Službeni glasnik, str. 76.

72 Samo u toku 1959. godine doneto je 185 autonomnih uredbi, ali je s vremenom njihov broj opadao, tako da je 1976. godine doneto svega 16. Navedeno prema: Jovičić, M., 1984, str. 163.

73 Radović, Z., 1981, Zakon i uredba prema francuskom Ustavu od 1958. godine, *Strani pravni život*, 110–111/81, str. 142–143.

je i odredba člana 37. stav 1. Ustava, prema kojoj „materije koje ne spadaju u oblast zakona imaju uredbodavni karakter“, što potvrđuje da odredbe člana 34. Ustava nisu ograničavajuće, jer Ustav te materije nije limitirao preciznom odredbom, na primer, „sve one materije koje nisu navedene u članu 34. Ustava“.

Pronalazeći uvek nove osnove za donošenje zakona,⁷⁴ Ustavni savet je, čini se, umnogome odstupio od uloge koja mu je Ustavom dodeljena – da štiti autonomnu uredbu od zadiranja zakona u njen domen (član 37. stav 2. i član 41. Ustava). Za razliku od Državnog saveta, prema čijem mišljenju, pored uredbodavne vlasti utvrđene članom 21, Ustav u članu 37. određuje novi oblik uredbodavne vlasti – autonomnu uredbodavnu vlast, Ustavni savet smatra da je članom 21. Ustava određen nosilac uredbodavne vlasti, a članom 37. Ustava njen domašaj.⁷⁵ Osim toga, restriktivnim tumačenjem ustavnih odredbi, Ustavni savet je onemogućio Vladu da po proceduri utvrđenoj članom 41. Ustava interveniše u periodu između usvajanja i promulgacije zakona, već samo u toku parlamentarne rasprave.⁷⁶

4. AUTONOMNA UREDBA U PRAVNOM PORETKU SRBIJE

Tokom čitavog ustavnog razvitka Srbije (1835–2006), izvršna vlast je uredbama primarno regulisala pojedine društvene odnose, nekada na osnovu neposrednog ustavnog ovlašćenja, a nekada bez bilo kakvog, ustavnog ili zakonskog, ovlašćenja. Međutim, posmatrano sa ove vremenske distance i prema savremenim pravnim standardima, u pojedinim periodima ustavne istorije takve uredbe nisu uvek bile u teorijskopravnom smislu pojmovno potpuno zaokružene da bi se mogle smatrati autonomnim uredbama.⁷⁷

74 Osim u članu 34. Ustava, i u članovima 72, 73, 74. i 76. Ustava, preambuli Ustava (koju čine i Deklaracija o pravima čoveka i građanina i preambula Ustava od 1946. godine) i opštim pravnim principima koje je utvrdio Državni savet.

75 Prema oceni Ustavnog saveta, Ustav u članu 37. ovlašćuje uredbodavnu vlast da donosi mere neophodne za primenu zakona kojim se utvrđuju pravila. Videti: *CC 76–94 DC od 2. decembra 1976*, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1976/76–94-l/decision-n-76–94-l-du-2-decembre-1976.7501.html>, 21.12.2017).

76 *CC 82–143 DC od 30. jula 1982*, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1982/82–143-dc/decision-n-82–143-dc-du-30-juillet-1982.8002.html>, 21.12.2017). Takođe, videti: Cohendet, M. A., 2008, pp. 41–42, 213–214.

77 Tako se, na primer, „kraljevske“ uredbe kojim su na osnovu Radikalskog i Aprilskog ustava propisivane formacija vojske, vojna disciplina i disciplinske kazne ne mogu smatrati autonomnim uredbama zbog ustavne obaveze da se u njima prilikom obnarodovanja navede zakon na osnovu kojih su donete. Videti: čl. 196. i 198. Ustava

Ustav Republike Srbije od 2006. godine⁷⁸ (u daljem navođenju: Ustav) je izričitom odredbom poverio Vladi autonomno uredbodavno ovlašćenje da propisuje „unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija“ (član 136. stav 4). Čini se da je navedena odredba uz izvesne redakcijske izmene preuzeta iz prethodnog Ustava Republike Srbije od 1990. godine (u daljem navođenju: Ustav 1990) koji je u članu 90. stav 1. tačka 5. utvrdio da Vlada „utvrđuje načela za unutrašnju organizaciju ministarstava i drugih organa uprave i posebnih organizacija.“⁷⁹ Međutim, za razliku od Ustava 1990. koji je navedeno ovlašćenje sadržao u odeljku o Vladi, Ustav je navedeno ovlašćenje Vlade sistematizovao u posebnom odeljku posvećenom državnoj upravi. Bilo kako bilo, ustavotvorac je u oblasti državne uprave jasno razgraničio zakonodavni domen (poslovi državne uprave i broj ministarstava)⁸⁰ od uredbodavnog domena (unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija) za čije regulisanje je ovlastio Vladu izričitim ovlašćenjem. Rezervišući regulisanje izvesnih pitanja za Vladu, ustavotvorac je, iako je po obimu reč o skromnoj materiji, omeđio tzv. „uredbodavni rezervat“ i uspostavio njegovu nepovredivost u smislu da se aktima drugih pravnih subjekata ne mogu regulisati navedena pitanja. S druge strane, Vlada nema ovlašćenje da pod bilo kakvim uslovima inicijalno reguliše pitanja zakonodavnog domena.⁸¹

U našoj pravnoj nauci prof. Ratko Marković smatra da Vlada može donositi uredbе i druge opšte akte isključivo radi izvršavanja zakona, ali ne i uredbе sa zakonskom snagom zato što nema „takvo ustavno ovlašćenje (za donošenje tzv. 'autonomnih uredbi') niti Narodna skupština ima ustavno ovlašćenje da poveri donošenje pojedinih zakona Vladi.“⁸² S ovim mišljenjem moramo se složiti u delu koji se odnosi na to da Narodna

Kraljevine Srbije, proglašenog 22. decembra 1888. god. na Velikoj Narodnoj skupštini, držanoj u Beogradu meseca decembra 1888. godine, 1888, Beograd, Kraljevska srpska državna štamparija, (http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1888#page/1/mode/1up, 22.12.2017) i član 101. Aprilskog ustava, Ustav Kraljevine Srbije, 1901, Beograd, Državna štamparija Kraljevine Srbije, (http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1901#page/0/mode/1up, 22.12.2017).

78 *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

79 *Sl. glasnik RS*, br. 1/90.

80 Član 136. stav 3. Ustava.

81 Prema oceni Ustavnog suda: „Ustav ne predviđa mogućnost donošenja uredbi sa zakonskom snagom, odnosno autonomnih uredbi koje bi izvorno uređivale odnose iz domena zakonodavne vlasti, niti pruža mogućnost delegiranja zakonodavnih ovlašćenja na organe izvršne vlasti.“ Odluka IUo broj 225/13 od 30.04.2014. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 119/14.

82 Marković, R., 2012, *Ustavno pravo: Priručnici za polaganje pravosudnog ispita*, 3. osav. izd., Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – JP Službeni glasnik, str. 156.

skupština nema pravni osnov da Vladi poveri regulisanje pojedinih pitanja iz njenog (zakonskog) domena, budući da Ustav ne poznaje takvo ovlašćenje.⁸³ Međutim, ne možemo se složiti s mišljenjem da Vlada nema ustavno ovlašćenje za donošenje tzv. „autonomnih uredbi“. Da je u članu 136. stav 4. Ustava reč o autonomnom uredbodavnom ovlašćenju, može se zaključiti po tome što je ustavotvorac navedeno ovlašćenje utvrdio kao posebno ustavno ovlašćenje, odvojeno od generalnog ovlašćenja za donošenje uredbi radi izvršavanja zakona (član 123. stav 1. tačka 3) i što je pri tome precizno odredio pitanja koja Vlada ima propisati, a koja se nalaze izvan zakonodavnog domena.⁸⁴ Ustav je, istina, u članu 136. stav 3. projektovao primarnu intervenciju Narodne skupštine u oblasti države uprave, ali je takvu intervenciju ograničio na određivanje poslova državne uprave i broj ministarstava. Zbog toga se uredbi koje Vlada donosi na osnovu člana 136. stav 4. Ustava mogu smatrati autonomnim uredbama, budući da takve uredbi oblast državne uprave dopunjuju „novim pravnim propisima“ (unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija). Ne može se osporiti pravni karakter njihovih odredbi, s obzirom na to da, (1) pored drugih pitanja, propisuju i ovlašćenja i odgovornosti službenih lica (a takva ovlašćenja i odgovornosti su pravna ovlašćenja i odgovornosti) i da (2) se na osnovu njih donose pojedinačni pravni akti kojima se rešavaju pitanja u pravnoj sferi službenih lica.⁸⁵

Ustav RS ne spominje izričito akt kojim Vlada propisuje pitanja unutrašnjeg uređenja ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija, ali se polazeći od prirode akata koje Vlada donosi i ustavne tradicije može zaključiti da je reč o uredbi. Tako je, na primer, Vlada na osnovu člana 90. tačka 5. Ustava 1990. donela Uredbu o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, *Sl. glasnik RS, br.78/04, 38/05, 75/05 i 81/05*.

Autonomna uredba je podzakonski opšti akt Vlade. U hijerarhiji pravnih akata zauzima mesto neposredno ispod zakona, a iznad drugih podzakonskih akata. U skladu sa principom ustavnosti i zakonitosti, ne sme biti u suprotnosti sa Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i zakonima.⁸⁶ Podleže

83 Uporedi: Pajvančić, M., Bazični principi ustavne države – primer Ustava Srbije, u: Petrović, M. (ur.), 2010, *Aktuelne tendencije u razvoju i primeni evropskog kontinentalnog prava*, Niš, str. 148.

84 Slično zaključuje i prof. Zoran Tomić. Videti: Tomić, Z. R., 2011, *Opšte upravno pravo: Organizaciono, materijalno, procesno*, 6. dop. i aktuel. izd., Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 112.

85 Uporedi: Pitamic, L., 1927, str. 270–271.

86 Milosavljević, B., Popović, D. M., 2009, str. 25–26.

ustavnosudskoj kontroli koju Ustavni sud vrši *a posteriori*⁸⁷ i po pravilu u *apstraktnom* sporu o ustavnosti i zakonitosti.⁸⁸ Osnov za vršenje takve kontrole predstavljaju formalna i materijalna ograničenja, kao što su način donošenja, obaveza objavljivanja, ustavni rezervat, norme međunarodnog i komunitarnog prava i zakonski rezervat.

Ustavna praksa pokazuje da se, uz uredbodavni domen skromnog obima, autonomne uredbe retko donose, pa se može zaključiti da predstavljaju izuzetak u pravnom poretku Republike Srbije.⁸⁹ Zbog toga autonomne uredbe u Srbiji nemaju onakav značaj kakav imaju takve uredbe u Francuskoj, Nemačkoj i Švajcarskoj.

ZAKLJUČAK

Autonomna uredba predstavlja posebnu vrstu (*sui generis*) opšteg pravnog akta kojim vrhovni organi izvršne vlasti na osnovu ustavnog ovlašćenja primarno i s pravnim dejstvom *praeter et intra legem* privremeno regulišu pojedine društvene odnose koji pripadaju zakonodavnom domenu (do njihovog ozakonjenja) ili „trajno“ one društvene odnose koji su ustavom utvrđeni kao uredbodavni domen. Predmet njihovog regulisanja su uglavnom pitanja iz oblasti organizacije javnih službi i unutrašnje i spoljne bezbednosti države.

Prema pravnom osnovu njihovog donošenja, autonomne uredbe pripadaju vrsti ustavnih uredbi, dok ih prema kriterijumu njihovog sadržaja nije moguće dosledno razvrstati u okviru postojeće teorijske klasifikacije (administrativne i pravne uredbe), budući da sadrže odredbe mešovitog administrativno-pravnog karaktera (*mixtum compositum*).

Kao podzakonski opšti akti, saglasno principima ustavnosti i zakonitosti, ne smeju biti u suprotnosti sa hijerarhijski višim aktima (ustavom,

87 Pajvančić, M., 2014, *Ustavno pravo*, 3. izm. i dop. izd., Novi Sad, Pravni fakultet – Centar za izdavačku delatnost, str. 280–281.

88 Pored tzv. objektivnog spora, povod za kontrolu ustavnosti i zakonitosti može biti i tzv. subjektivni spor. Kada se u postupku pred sudom opšte ili posebne nadležnosti postavi pitanje o saglasnosti uredbe sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom (*konkretan spor*), sud će, ako oceni osnovanim takvo pitanje, zastati sa postupkom i pokrenuti postupak za ocenu njene ustavnosti ili zakonitosti pred Ustavnim sudom. Član 63. Zakona o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik*, 6p. 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 40/15 i 103/15.

89 Na primer, Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 81/2007 – prečišćen tekst, 69/08, 98/12 i 87/13.

normama međunarodnog i komunitarnog prava, zakonima), pa su podložni sudskoj ili ustavnosudskoj kontroli.

Potreba za obezbeđenjem efikasnije državne administracije glavni je razlog njihovog postanka u ustavnoj praksi države XIX veka. Međutim, i pored pravnog priznanja, prvo u sudskoj praksi, a zatim i u zakonodavstvu, autonomne uredbe su u modernoj državi znatno skromnijeg domašaja u odnosu na zakonske uredbe. Razloge za to treba tražiti u tome što ustavotvorci, i pored većeg predmetnog obuhvata, manje zlo vide u institutu tzv. „zakonodavne delegacije“, jer je u tom slučaju uredba formalno i materijalno vezana za zakon, a regulativna ovlašćenja izvršne vlasti pod kontrolom i zakonodavne i sudske vlasti.

LITERATURA

1. Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., 2000, *Droit constitutionnel suisse*, Bern.
2. Avril, P., Gicquel, J., 2012, *Lexique de droit constitutionnel*, 3^e ed., Paris.
3. Aquaviva, J. C., 2004, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris.
4. Badura, P. et al., 1986, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. neub. aufl., Berlin – New York.
5. Balać, A., Stojanović, M., 2009, *Grčko-srpski rečnik*, 2. izd., Beograd.
6. Barić, S., 2009, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Zagreb.
7. Bethge, H., 2001, *Verfassungsrecht*, München.
8. Bobio, N., 1988, *Eseji iz teorije prava*, Split.
9. Bund, E., 1983, *Juristische Logik und argumentation*, Freiburg im Breisgau.
10. Chagnollaud, D., 2003, *Droit constitutionnel contemporain*, t. II, 3^e ed., Paris.
11. Cohendet, M. A., 2008, *Droit constitutionnel*, 4^e ed., Paris.
12. Foillard, P., 2000, *Dictionnaire de droit public*, Paris.
13. Gaudemet, I., 2005, *Droit administratif*, 18^e ed., Paris.
14. Hart, H. L. A., 2013, *Pojam prava*, Beograd.
15. Ilić, M., 1998, *Administrativno pravo, u: Klasici jugoslovenskog prava – Administrativno pravo i drugi radovi*, Beograd.
16. Ivančević, V., 1983, *Institucije upravnog prava*, I, Zagreb.
17. Jelinek, G., 1887, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg.
18. Jering, R., 1998, *Cilj u pravu*, Beograd – Podgorica.
19. Jovanović, S., 1990, *O državi – osnovi jedne pravne teorije*, Beograd.
20. Jovičić, M., 1977, *Zakon i zakonitost – život pravnih propisa*, Beograd.
21. Jovičić, M., 1984, *Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd.
22. Kamarić, M., 1957, *Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlašćenja*, Sarajevo.

23. Kostić, L., 1936, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, II, Beograd.
24. Krbek, I., 1939, *Sudska kontrola naredbe*, Zagreb.
25. Krbek, I., 1929, *Upravno pravo*, I, Zagreb.
26. Laband, P., 1901, *Le droit public de l'Empire allemand*, II, Paris.
27. Lovo, F., 1999, *Velike savremene demokratije*, Novi Sad.
28. Lukić, R. D., 1957, *Teorija države i prava*, II, Beograd.
29. Marković, M., 1961, *Dijalektička teorija značenja*, Beograd.
30. Marković, R., 2012, *Ustavno pravo: Priručnici za polaganje pravosudnog ispita*, 3. osav. izd., Beograd.
31. Milosavljević, B., Popović, M. D., 2009, *Ustavno pravo*, 3. izm. i dop. izd., Beograd.
32. Mitrović, D. M., 2010, *Uvod u pravo*, Beograd.
33. Pajvančić, M., Bazični principi ustavne države – primer Ustava Srbije, u: Petrović, M. (ur.), 2010, *Aktuelne tendencije u razvoju i primeni evropskog kontinentalnog prava*, Niš.
34. Pajvančić, M., 2014, *Ustavno pravo*, 3. izm. i dop. izd., Novi Sad.
35. Perić, B., 1988, *Struktura prava*, 10. izd., Zagreb.
36. Picard, E., Delegation of Legislative Power in French Public Law, u: Andenas, M., Türk, A., 2000, *Delegated legislation and the role of committees in the EC*, The Hague – London – Boston.
37. Pitamic, L., 1927, *Država*, Ljubljana, Družba Sv. Mohorja.
38. Prodanović, D., 1982, *Centralni izvršni organi u skupštinskom sistemu Švajcarske Konfederacije i evropskih socijalističkih zemalja*, Beograd.
39. Radović, Z., 1981, Zakon i uredba prema francuskom Ustavu od 1958. godine, *Strani pravni život*, 110–111/81.
40. Robinson, R., 1954, *Definition*, Oxford.
41. Simović, D., 2008, *Polupredsednički sistem*, Beograd.
42. Smerdel, B., Sokol, S., 2009, *Ustavno pravo*, 4. neizm. izd., Zagreb.
43. Tomić, Z. R., 2011, *Opšte upravno pravo: Organizaciono, materijalno, procesno*, 6. dop. i aktuel. izd., Beograd.
44. Türk, A., Delegated legislation in German Constitutional Law, u: Andenas, M., Türk, A., 2000, *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, The Hague – London – Boston.
45. Vergotini, Đ. de, 2015, *Uporedno ustavno pravo*, Beograd.
46. Villiers, M. de, Le Divillec, A., 2009, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 7^e ed., Paris.
47. Visković, N., 1981, *Pojam prava – prilog integralnoj teoriji prava*, Split.
48. Vodinelić, V. V., 2012, *Građansko pravo: Uvodne teme*, Beograd.
49. Vranjanac, D., Dajović, G., 2009, *Osnovi prava*, 3. izm. i dop. izd., Beograd.
50. Živanović, T., 1997, *Sistem sintetičke pravne filozofije – Sintetička filozofija pravnih nauka*, II, Beograd.

PRAVNI IZVORI

1. Deklaracija o pravima čoveka i građanina (1789).
2. Osnovni zakon (ustav) Savezne Republike Nemačke, 2003, Beograd.
3. Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98 – prečišćen tekst.
4. Ustav Švajcarske Konfederacije od 1874. (1999).
5. Ustav Francuske Republike od 1958. godine (2008).
6. Ustav Kraljevine Srbije od 1888. godine.
7. Ustav Kraljevine Srbije od 1901. godine.
8. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.
9. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 1/90.
10. Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 81/2007 – prečišćen tekst, 69/08, 98/12 i 87/13.
11. Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik*, br. 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 40/15 i 103/15.

SUDSKE ODLUKE

1. Odluka Ustavnog saveta Francuske CC 76–94 DC od 2. decembra 1976.
2. Odluka Ustavnog saveta Francuske CC 82–143 DC od 30. jula 1982.
3. Odluka Saveznog suda Švajcarske ATF 123 IV 29, X.
4. Odluka Ustavnog suda Srbije IUo broj 225/13 od 30.04.2014. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 119/14.

IZVORI SA INTERNETA

1. http://reader.digitale-sammlungen.de/de/fs1/object/display/bsb11127294_00417.html.
2. <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5758768j>.
3. <https://www.admin.ch/ch/f/rs/c101.html>.
4. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1976/76-94-l/decision-n-76-94-l-du-2-decembre-1976.7501.html>.
5. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1982/82-143-dc/decision-n-82-143-dc-du-30-juillet-1982.8002.html>.
6. http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1888#page/1/mode/1up.
7. http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1901#page/0/mode/1up.

AUTONOMOUS REGULATION: LEGAL THEORY QUALIFICATION AND POSITIVE LAW FRAMEWORKS

Danilo Stevandić

SUMMARY

The issue of the autonomous regulation in this academic work was interpreted through historical, theoretical and comparative standpoints of legal manner. Following the introductory remarks on the process of strengthening the executive power in the new-era state, the conceptual-terminological framework of the autonomous regulation was firstly analyzed, and then it was determined its place within the existing theoretical classifications. In the third and fourth section of the academic work, the results of the historical and comparative legal insights into the problem of the autonomous regulation were presented, with particular reference to the constitutional solutions in France and the Republic of Serbia. The author concludes that the autonomous regulation in the sense of theory and legal positivism represents a particular type of regulation which in the modern state has a much more modest scope in relation to the regulations that are being adopted on the basis of legal authorities.

Key words: autonomous regulation, constitutional regulation, organizational regulation, police regulation, administrative regulation, legal regulation, regulation domain, legal domain, law.

Dostavljeno Uredništvu: 9. januara 2018. god.
Prihvaćeno za objavljivanje: 22. maja 2018. god.