

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ  
УНИВЕРЗИТЕТА УНИОН  
У БЕОГРАДУ

ДЕЛЕГИРАНО ЗАКОНОДАВСТВО У  
САВРЕМЕНИМ ДЕМОКРАТИЈАМА  
(докторска дисертација)

Кандидат: Данило Стевандић

Ментор: проф. др Богољуб Милосављевић

Београд, 2017.

## САДРЖАЈ

ИНДЕКС ТАБЕЛА .....	I
ИНДЕКС ИЛУСТРАЦИЈА .....	I
СКРАЋЕНИЦЕ .....	III
УВОД.....	1
ГЛАВА 1. ПОЈАМ, ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ И ОСНОВНА СХВАТАЊА ДЕЛЕГИРАНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У ПРАВНОЈ НАУЦИ .....	7
1.1. Појам делегираног законодавства.....	7
1.1.1. Етимологија израза „делегирано законодавство“.....	7
1.1.2. Појмовна разграничења делегираног законодавства .....	11
1.1.3. Политичко схватање делегираног законодавства.....	17
1.2. Историјски корени и развој делегираног законодавства .....	18
1.2.1. Порекло и развитак идеје о делегацији власти (Стари век и Средњи век) .....	18
1.2.2. Постанак и развој делегираног законодавства (Нови век) .....	23
1.2.2.1. Делегирано законодавство до почетка XX века .....	24
1.2.2.2. Први светски рат и развој делегираног законодавства .....	28
1.2.2.3. Период између два рата.....	30
1.2.2.4. Други светски рат .....	33
1.2.3. Разлози настанка делегираног законодавства.....	36
1.3. Основна схватања о делегираном законодавству у правној науци.....	39
1.3.1. <i>Delegata potestas non potest delegari</i> .....	40
1.3.2. Класични конституционализам и делегирано законодавство .....	43
1.3.3. Европска правна мисао XIX и XX века (Француска, Немачка, Италија, Швајцарска и Велика Британија) .....	44
1.3.4. Америчка доктрина (не)делегације – <i>Nondelegation Doctrine</i> .....	53
1.4. Основна становишта у нашој правној науци .....	55

ГЛАВА 2. НОРМАТИВНА ОВЛАШЋЕЊА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ, СУБЈЕКТИ И ВРСТЕ АКТА ДЕЛЕГИРАНОГ ЗАКОНОДАВСТВА .....	60
2.1. Нормативна овлашћења извршне власти .....	60
2.2. Субјекти делегираног законодавства.....	63
2.2.1. Појам, врсте и међусобни односи .....	63
2.2.2. Субјекти који делегирају овлашћења (делеганти).....	66
2.2.2.1. Субделегација нормативних овлашћења.....	70
2.2.3. Субјекти који доносе акте делегираног законодавства (делегатари) ..	72
2.2.3.1. Шеф државе.....	73
а) Може ли шеф државе бити делегатар? .....	73
б) Да ли шеф државе располаже одређеним овлашћењима у поступку доношења аката делегираног законодавства од стране других делегатара? .....	75
2.2.3.2. Влада, њени чланови и органи .....	82
2.2.3.3. Остали субјекти у улози делегатара.....	84
2.3. Врсте аката делегираног законодавства .....	87
2.3.1. Уредба .....	87
2.3.1.1. Појам и правна природа .....	87
2.3.1.2. Врсте уредби .....	93
а) Извршне уредбе .....	97
б) Уредбе са законском снагом .....	102
в) Аутономне уредбе .....	109
г) Уредбе по нужди.....	113
2.3.2. Остали (други) акти делегираног законодавства.....	127
2.4. Анализа учешћа делегираног законодавства у укупном законодавству ..	132
2.4.1. Анализа стања законодавства са освртом на квантитативни однос између закона и аката делегираног законодавства.....	133
2.4.1.1. Велика Британија.....	133

2.4.1.2. Сједињене Америчке Државе .....	135
2.4.1.3. Француска.....	139
2.4.1.4. Италија .....	140
2.4.1.5. Хрватска.....	142
ГЛАВА 3. - ГРАНИЦЕ ДЕЛЕГИРАНОГ ЗАКОНОДАВСТВА .....	145
3.1. Територијалне границе.....	146
3.2. Временске границе .....	147
3.2.1. Временске границе делегираних овлашћења.....	148
3.2.2. Временско важење аката делегираног законодавства.....	158
3.3. Материјалне границе .....	161
3.3.1. Ограничења у погледу предмета регулисања .....	161
3.3.1.1. Уставни резерват.....	161
3.3.1.2. Норме међународног и комунитарног права .....	162
3.3.1.3. Законски резерват .....	163
а) Француска.....	165
б) Сједињене Америчке Државе.....	167
в) Немачка .....	170
г) Италија.....	175
д) Швајцарска.....	177
ђ) Хрватска .....	179
3.3.2. Друга (остала) материјална ограничења делегираног законодавства (смернице, сврха, стандарди, објекат, обим) .....	182
3.3.2.1. Италија.....	182
3.3.2.2. Немачка.....	184
3.3.2.3. Француска.....	188
3.3.2.4. Сједињене Америчке Државе .....	191
3.3.2.5. Швајцарска .....	196

3.3.2.6. Хрватска.....	197
3.3.3. Теорија <i>ultra vires</i> .....	199
3.4. Формална (процедурална) ограничења .....	205
3.5. Ограничење средстава.....	210
ГЛАВА 4. КОНТРОЛА ДЕЛЕГИРАНОГ ЗАКОНОДАВСТВА .....	212
4.1. Парламентарна контрола .....	213
4.1.1. Претходна парламентарна контрола.....	214
4.1.2. Накнадна парламентарна контрола.....	225
4.1.2.1. Ратификација аката делегираног законодавства.....	225
4.2. Судска и уставносудска контрола.....	238
4.2.1. Органи контроле и надлежности.....	239
4.2.2. Предмет контроле .....	249
4.2.3. Дејство и обавезност одлука.....	263
ГЛАВА 5. ДЕЛЕГИРАНО ЗАКОНОДАВСТВО У СРБИЈИ.....	268
5.1. Настанак и развој делегираног законодавства у Србији.....	268
5.1.1. Стање законодавства у средњовековној Србији и предуставно доба	268
5.1.2. Делегирано законодавство у периоду од 1835. до 1869. године.....	271
5.1.3. Делегирано законодавство у периоду од 1869. до 2006. године.....	275
а) Период од 1869. до 1918. године.....	276
б) Период од 1918. до 1946. године .....	279
в) Период од 1946. до 1990. године.....	283
в) Период од 1990. до 2006. године.....	289
5.2. Делегирано законодавство у правном поретку Републике Србије .....	293
5.2.1. Правни основ, субјекти и врсте аката делегираног законодавства....	293
5.2.2. Обим учешћа делегираног законодавства у укупном законодавству	306
5.2.3. Ограничења делегираног законодавства .....	310
5.2.3.1. Територијална ограничења .....	311

5.2.3.2. Персонална (субјектна) ограничења .....	312
5.2.3.3. Временска ограничења .....	312
5.2.3.4. Материјална ограничења .....	313
5.2.3.5. Формална ограничења .....	323
5.2.3.6. Ограничења у погледу средстава .....	326
5.2.4. Контрола аката делегираног законодавства .....	327
5.2.4.1. Хијерархијска контрола .....	327
5.2.4.2. Парламентарна контрола .....	330
5.2.4.3. Уставносудска контрола .....	331
5.3. Перспективе делегираног законодавства .....	339
ГЛАВА 6. - ДЕЛЕГИРАНО ЗАКОНОДАВСТВО <i>VERSUS</i> ВЛАДАВИНА ПРАВА .....	343
6.1. Настанак и развој идеје о владавини права и одређење појма .....	343
6.2. Делегирано законодавство и начела владавине права .....	348
6.3. Да ли су владавина права и делегирано законодавство компатибилни или супротстављени концепти? .....	363
ЗАКЉУЧАК .....	368
ЛИТЕРАТУРА .....	377
ПРОПИСИ .....	393
ИНТЕРНЕТ САЈТОВИ .....	399

## ИНДЕКС ТАБЕЛА

Табела 1: Преглед аката примарног и секундарног законодавства Велике Британије..	134
Табела 2: Преглед закона и аката делегираног законодавства у САД .....	136
Табела 3: Преглед правила (rules) агенција у оквиру управних ресора (департмана) у САД.....	137
Табела 4: Преглед закона и аката делегираног законодавства Француске.....	139
Табела 5: Преглед закона и аката делегираног законодавства у Италији.....	140
Табела 6: Преглед закона и аката делегираног законодавства у Хрватској .....	142
Табела 7: Преглед потрошених радних сати у разматрању појединих правних аката у Доњем дому.....	220
Табела 8: Преглед донетих уредби у периоду од 2006. до 2015. године у Србији .....	307
Табела 9: Преглед броја закона усвојених по хитном поступку у Србији у периоду од 2006. до 2014. године .....	309
Табела 10: Контрола аката делегираног законодавства од стране Уставног суда – статистички показатељи .....	337

## ИНДЕКС ИЛУСТРАЦИЈА

Илустрација 1: Графички приказ аката примарног и секундарног законодавства у Великој Британији .....	135
Илустрација 2: Графички приказ закона и аката делегираног законодавства у САД ...	136
Илустрација 3: Графички приказ правила (rules) у САД по години .....	138
Илустрација 4: Графички приказ аката (правила) по агенцијама управних ресора (департмана) у САД.....	138
Илустрација 5: Графички приказ закона и аката делегираног законодавства у Француској .....	139
Илустрација 6: Графички приказ закона, декрета-закона и уредби са законском снагом у Француској .....	140
Илустрација 7: Графички приказ закона и аката делегираног законодавства (декрета-закона и уредби са законском снагом) у Италији.....	141
Илустрација 8: Графички приказ закона, декрета-закона и уредби са законском снагом у Италији .....	141

Илустрација 9: Графички приказ закона и аката делегираног законодавства у Хрватској .....	143
Илустрација 10: Графички приказ закона и аката делегираног законодавства у Великој Британији, Сједињеним Америчким Државама, Француској, Италији и Хрватској .....	144
Илустрација 11: Графички приказ донетих уредби у периоду од 2006. до 2015. године у Србији .....	307
Илустрација 12: Упоредни преглед броја закона и уредби донетих у периоду од 2006. до 2015. године у Србији .....	308
Илустрација 13: Графички приказ укупног броја донетих закона и закона донетих на предлог Владе Републике Србије у периоду од 2006. до 2014. године.....	309
Илустрација 14: Упоредни преглед броја укупно донетих закона и закона усвојених по хитном поступку у Србији у периоду од 2006. до 2014. године.....	310



## СКРАЋЕНИЦЕ

1. Устав Италије - Устав Републике Италије од 1947. године.
2. Устав Француске - Устав Француске републике од 1958. године.
3. Устав Швајцарске - Устав Швајцарске конфедерације од 1874. (1999) године.
4. Устав САД - Устав Сједињених Америчких Држава од 1787. године.
5. Устав Хрватске – Устав Републике Хрватске од 1990. године.
6. Основни закон - Основни закон Савезне Републике Немачке од 1949. године.
7. Устав РС - Устав Републике Србије од 2006. године.
8. Устав од 1990. године - Устав Републике Србије од 1990. године.
9. Устав СРЈ - Устав Савезне Републике Југославије од 1992. године.
10. Уставна повеља СЦГ - Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора од 2003. године.
11. Зборник - Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији у досадашњим зборницима нештампаних а издатих од 2. фебруара 1835. до 23. октобра 1875. год., (1877), 30, Београд: Државна штампарија.
12. Устав од 1946. године - Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 1946. године.
13. Уставни закон од 1953. године - Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти од 1953. године.
14. Устав од 1963. године - Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 1963. године.
15. Устав од 1974. године - Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 1974. године.
16. „Видовдански“ устав - Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године.
17. „Септембарски“ устав - Устав Краљевине Југославије од 3 септембра 1931. године.
18. „Намеснички“ устав - Устав Књажества Србије од 1869. године.
19. „Радикалски“ устав - Устав Краљевине Србије од 1888. године.
20. „Априлски“ устав - Устав Краљевине Србије од 1901. године.
21. Устав од 1903. године - Устава за Краљевину Србију од 1903. године.
22. „Сретењски“ устав - Устав Књажества Србије од 1835. године.

23. „Турски“ устав - Устав Књажества Србије – Султански хатишериф од 1838. године.
24. ЕУ – Европска унија.
25. ЗОВ – Закон о Влади од 2014. године.
26. ЗДУ – Закон о државној управи од 2014. године.
27. АПА (1946) – Закон о управном поступку од 1946. године (САД).
28. SI (1946) – Закон о законским инструментима од 1946. године (Велика Британија).
29. ЗОВА - Закон о организацији власти и администрацији од 1997. године (Швајцарска).
30. ЗС - Закон о скупштини од 2002. године (Швајцарска).
31. ФЗ - Финансијски закон од 2005. године (Швајцарска).

## УВОД

Ова дисертација је резултат научног истраживања које је имало за циљ да истражи примену правног института делегираног законодавства у уставном поретку савремених демократских држава. За проучавање овог правног института постоји више разлога.

Прво, главно питање организације и функционисања државне власти јесте питање положаја и међусобног односа легислативе и егzekутиве. Важна димензија овог односа огледа се управо у могућности учешћа извршне власти у вршењу законодавне функције тј. доношењу аката делегираног законодавства.

Друго, обим примене делегираног законодавства у савременим демократијама и хиперпродукција подзаконских општих аката, сами по себи, захтевају детаљније проучавање ове појаве. Тенденција ширења државних послова, потреба за бржим и ефикаснијим регулисањем важних питања и непходност све уже специјализације приликом доношења прописа, показују да се може очекивати даљи развој и још шира примена делегираног законодавства.

Треће, проучавање природе и правне снаге аката делегираног законодавства, насталих као последица нарушавања равнотеже између законодавне и извршне власти, посебно је значајно за остваривање владавине права, јер њихова неконтролисана примена у појединим случајевима може негативно утицати на правну сигурност и угрозити основна људска права и слободе.

Четврто, правни поредак Републике Србије успостављен Уставом од 2006. године познаје поједине врсте аката делегираног законодавства, али Влада не располаже овлашћењима да својим актима примарно уређује законску материју – да доноси уредбе са законском снагом. Међутим, како су досадашња искуства показала да се веома често може уочити извесна разлика између уставних норми и (не)уставне праксе, интересантно је проучити начин примене делегираног законодавства у правном поретку Србије.

Пето, истраживање проблема делегираног законодавства чини се оправданим и са аспекта приступања Републике Србије Европској унији. Стицањем чланства у Европској унији, Србија би, поред других обавеза, преузела и обавезу имплементације секундарног законодавства Европске уније у сопствени правни поредак. Искуства и

најбоља пракса развијених демократских држава, а посебно „нових демократија“ које су прошле путем којим иде Србија, могле би значајно допринети благовременом прилагођавању нашег правног система будућим изазовима.

Коначно, проблем делегираног законодавства током XX века обрађиван је у извесној мери, како у страниј, тако и у домаћој правној књижевности. Међу студијама аутора из Србије и са бивших југословенских простора треба споменути монографије „Судска контрола наредбе“ Иве Крбека из 1939. године, „Проблеми уредбе са нарочитим обзиром на широка овлашћења“ Мустафе Камарића из 1957. године, „Нормативна делатност извршне власти“ Зорице Радовић из 1989. године и докторску дисертацију „Подзаконски нормативни акти за извршење закона са посебним освртом на СФРЈ“ Неџада Дувњака из 1991. године. Међу новијим научним радовима издваја се студија „Законодавна делегација и парламентаризам у савременим еуропским државама“ хрватске ауторке Сање Барић из 2009. године. С друге стране, у последњих двадесетак година у Србији нису објављене студије о овој теми, што је, поред већ поменутих разлога, био додатни мотив за обраду делегираног законодавства као једног проблема организације власти у савременим демократским државама.

Правни институт делегирано законодавство примењен је у већини савремених уставних поредака, а обим и домашај нормирања актима извршне власти одређен је особеностима сваког појединог система. У оквиру истраживања извршена је анализа уставних одредби и релевантног позитивног законодавства Сједињених Америчких Држава, Велике Британије, Француске, Италије, Немачке, Швајцарске, Хрватске и Србије. Опредељење за наведене уставне системе настало је из више разлога. Прво, уставни системи Сједињених Америчких Држава и Велике Британије припадају англосаксонском систему права, док остали уставни системи припадају европскоконтиненталном систему права. Друго, у Сједињеним Америчким Државама примењен је председнички систем организације власти, у Француској је примењен полупредседнички систем, у Великој Британији, Италији, Немачкој, Хрватској и Србији парламентарни систем (у различитим варијантама), а у Швајцарској скупштински (директоријални) систем. Треће, у односу на Сједињене Америчке Државе, Велику Британију, Француску, Италију, Немачку и Швајцарску, као земље са традиционално развијеном демократијом, Хрватска и Србија се сврставају у ред „нових демократија“. Коначно, уставни системи Сједињених Америчких Држава, Велике Британије,

Француске и Немачке својим респектабилним решењима извршили су значајан утицај на развој бројних других уставних система.

Основни циљ истраживања је да се на основу проучавања појединих решења одређених уставних поредака пронађу одговори на следећа питања: 1) који се правни акти сматрају актима делегираног законодавства; 2) постоји ли сличност између делегираног законодавства и других правних института; 3) који су узроци и последице делегираног законодавства; 4) где се налази правни основ делегирања законодавних овлашћења; 5) ко су субјекти делегираног законодавства и које врсте аката делегираног законодавства постоје; 6) који су услови и границе аката делегираног законодавства; 7) постоје ли и какви су механизми контроле делегираног законодавства; 8) какав је однос делегираног законодавства и владавине права; 9) да ли се применом института делегираног законодавства нарушавају принципи уставности и законитости и дерогира строга хијерархија правних аката?

Посебни и у исто време практични циљеви истраживања су да се проуче тенденције даљег развоја делегираног законодавства уопште и перспективе његове примене у уставном поретку Србије. Као што је наглашено, нарочиту актуелност том циљу даје проблематика и имплементација секундарног законодавства Европске уније.

Полазна хипотеза на којој се истраживање заснива јесте да је првобитна расподела нормативних овлашћења између легислативе и егзекутиве, због практичне неостварљивости у савременим демократским државама, промењена у корист извршне власти која је стекла предност у односу на законодавну власт уопште, а посебно у погледу проширивања регулативне делатности. Као важно питање односа законодавне и извршне власти, делегирано законодавство представља реалност савремених демократија, а нарочито оних са парламентарним системом организације власти. Све шира примена овог института изазива осетљивија одступања стварног функционисања система државне власти у односу на стандардну уставну схему, а тиме директно нарушава равнотежу законодавне и извршне власти у корист ове друге.

Предмет дисертације је обрађен применом више научних метода. Као основни метод истраживања коришћен је правни метод, односно у зависности од предмета појединих делова рада нормативни и догматички (егзегетички) метод. Нормативни метод употребљен је приликом анализе општих правних појмова и института, а догматички метод при анализи правних норми националних законодавстава. Приликом

проучавања законодавних овлашћења носилаца извршне власти у сваком појединачном уставном поретку као други основни метод примењен је компаративни (упоредноправни) метод. Као помоћне методе, користили смо делимично и логички, историјски и социолошки метод.

За извођење ставова и закључака о појединим питањима употребили смо логички метод применом правила логичког мишљења и правила аргументације. Настанак и еволутивни ток делегираног законодавства обрадили смо применом историјског метода и комбиновањем догматичког и социолошког метода, тако што смо решења уставних система у појединим епохама анализирали применом догматичког метода, а друштвене (ванправне) узроке применом социолошког метода. Такође, у истраживању неких аспеката делегираног законодавства који своје узроке или последице имају у друштву употребили смо и социолошки метод самостално.

Приликом обраде теме дисертације, где год је то било могућно, вршена је анализа позитивног законодавства, судске праксе и становишта правне науке као три мериторна учесника правног живота сваке државе.

Истраживање тематски припада области уставног и упоредног уставног права. Поједини аспекти истраживања имају додирних тачака са другим правним наукама као што су правна историја, теорија права и управно право, а делимично и са ванправним наукама попут политичких наука.

Због већег значаја у односу на друге акте делегираног законодавства, анализом су првенствено обухваћене уредбе као типични акти извршне власти (извршне уредбе, уредбе са законском снагом, аутономне уредбе и уредбе по нужди). Другим актима делегираног законодавства посветили смо пажњу у мери у којој је то било неопходно да би се указало на карактеристичне упоредноправне примере и искуства.

Структура дисертације састоји се од шест тематских целина (глава). У оквиру прве тематске целине дисертације размотрена су питања појма и историјског развоја делегираног законодавства, као и основна схватања делегираног законодавства у правној науци. Разматрања појма делегираног законодавства концентрисана су око питања етимологије израза „делегирано законодавство“, појмовног разграничења и политичког схватања делегираног законодавства. У оквиру анализе историјског развоја делегираног законодавства прво су обрађена питања у вези порекла и развоја идеје о делегацији власти, затим постанак и развој делегираног законодавства, а на крају су

размотрени разлози његовог постанка. Анализом основних схватања делегираног законодавства у правној науци обухваћени су правна максима *Delegata potestas non potest delegari*, класични конституционализам, европска правна мисао XIX и XX века (Француска, Немачка, Италија, Швајцарска и Велика Британија), америчка доктрина (не)делегације (*Nondelegation Doctrine*) и основна становишта у нашој правној науци.

У другој тематској целини дисертације размотрена су питања нормативних овлашћења извршне власти, субјеката делегираног законодавства и врсте аката делегираног законодавства. У првом одељку обрађена су општа питања расподеле нормативних овлашћења у либералној и модерној уставној држави, са посебним освртом на нормативна овлашћења извршне власти. У другом одељку прво су обрађени појам, врсте и међусобни односи субјеката делегираног законодавства, а затим су посебно анализирани субјекти који делегирају овлашћења (делеганти) и субјекти који доносе акте делегираног законодавства (делегатари). Имајући у виду значај које питање контроле делегираног законодавства има у савременим демократијама, субјекте надзора (контролоре) и њихова овлашћења размотрили смо у оквиру посебне главе. У трећем одељку су анализирани врсте аката делегираног законодавства. Већа пажња поклоњена је уредбама као типичним и најзначајнијим актима извршне власти, а затим су обрађени и други акти делегираног законодавства. Четврти одељак посвећен је анализи статистичких података о делегираном законодавству у одређеним правним системима у периоду од 2006. до 2015. године. С обзиром на релативну доступност података о свим актима делегираног законодавства у појединим правним системима, анализом су обухваћени, с једне стране, закони, а, с друге стране, уредбе. Други акти делегираног законодавства анализирани су само у неким случајевима ради указивања на карактеристичне појаве у појединим правним поретцима.

У оквиру треће тематске целине дисертације обрађена су питања територијалног ограничења, временског ограничења, материјална ограничења, формална (процедурална) ограничења и ограничења аката делегираног законодавства у погледу средстава. У оквиру ове главе већа пажња је посвећена материјалним ограничењима која су анализирани кроз питања уставног резервата, норми међународног и комунитарног права, законског резервата, смерница, сврхе, стандарда, објеката и обима. Такође, у оквиру материјалних ограничења посебно је обрађена теорија *ultra vires* карактеристична за земље које припадају англосаксонском систему права.

У четвртој тематској целини дисертације размотрена су питања парламентарне, судске и уставносудске контроле аката делегираног законодавства. Питања парламентарне контроле анализирана су кроз облике претходне и накнадне контроле, с тим да је у оквиру накнадне контроле посебна пажња посвећена питању ратификације уредби. Судска и уставносудска контрола аката делегираног законодавства обрађена је кроз анализу субјеката контроле и њихових надлежности, обима контроле и дејства и обавезности судских одлука.

У оквиру пете тематске целине размотрена су битна питања делегираног законодавства у правном поретку Републике Србије. Након краћег осврта на настанак и историјски развитак делегираног законодавства у Србији, извршена је анализа аката делегираног законодавства у правном поретку Републике Србије који је успостављен Уставом Републике Србије од 2006. године. Посебно су обрађена питања правног основа, субјеката и врсте аката делегираног законодавства, обима учешћа делегираног законодавства у укупном законодавству, ограничења аката делегираног законодавства, питање контроле аката делегираног законодавства и на крају питање перспективе делегираног законодавства у Србији.

У шестој тематској целини анализиран је међусобни однос владавине права и делегираног законодавства уз настојање да се открије да ли је реч о два правно компатибилна или међусобно искључива концепта. У првом одељку обрађен је еволутивни ток идеје и појам владавине права. У другом одељку размотрен је међусобни однос делегираног законодавства и појединих начела владавине права, а у оквиру овог одељка посебно је обрађено питање „Да ли је делегирано законодавство средство утицаја или средство сарадње законодавне и извршне власти?“ У трећем, завршном, одељку понудили смо одговор на питање да ли су владавина права и делегирано законодавство компатибилни или супротстављени концепти.



# ГЛАВА 1. ПОЈАМ, ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ И ОСНОВНА СХВАТАЊА ДЕЛЕГИРАНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У ПРАВНОЈ НАУЦИ

## 1.1. Појам делегираног законодавства

### 1.1.1. Етимологија израза „делегирано законодавство“

Правни израз „делегирано законодавство“ у српском језику представља синтаксичку јединицу (синтагму) састављену од два конституента. Именица „законодавство“ је централни конституент и чини лексичко језгро синтагме. Реч „делегирано“ представља зависни конституент и његова је синтаксичка функција да допуни или ближе одреди значење главне речи.

Именица *законодавство* вуче корен од речи „закон“ коју је већина савремених језика реципирала из латинског језика (*lex, leges* – закон, законски предлог, законска одредба, пропис, правило). Изведене изразе *легислатура* и *легислација* (*legis – latio*) Стари Римљани су употребљавали првенствено за обележавање законодавства у смислу доношења закона, али и у значењу законодавне скупштине, законодавне власти, законодавног тела, закона. У средњем веку речју законодавство означавао је писано право – закони, номоканони, статуту, царске конституције, краљевске ордонансе, повеље, асизе, одредбе и други акти.<sup>1</sup>

У обичном говору, законодавство данас подразумева законе, прописе, правна правила. Раније се у правној науци реч законодавство, и поред више значења, углавном употребљавала у смислу припреме и доношења закона.<sup>2</sup> У савременој правној науци термином законодавство претежно се означава скуп свих закона или свих закона и других писаних извора права у једном позитивном праву. То је последица развоја правне науке која је за поједина значења латинског израза *легислатура*, али и друга значења која су речи законодавство временом додељивана, сковала посебне правне изразе – законодавно тело, законодавац (парламент); законодавна функција; основна надлежност законодавних органа и друге. У ширем смислу, законодавство обухвата *опште* правне акте (прописе) – законе и подзаконске опште правне акте (суверено или

<sup>1</sup> Šarkić, S., Popović, D., (1993), *Veliki pravni sistemi i kodifikacije*, Beograd: Savremena administracija, str. 49-86.

<sup>2</sup> Келзен, Х., (2010), *Општа теорија права и државе*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 354; Хајек, Ф. А., (2002), *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, Beograd – Podgorica: Javno preduzeće Službeni list SRJ – CID, str. 119; Паунд, Р., (2000), *Јуриспруденција*, II, Београд – Подгорица: Јавно предузеће Службени лист СРЈ – ЦИД, стр. 208; Тарановски, Ф. Д., (2003), *Енциклопедија права*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за публикације, стр. 407 и 413.

примарно и субординирано или секундарно законодавство).<sup>3</sup> У ужем смислу, законодавство чине закони које доноси законодавац као највише представничко тело, односно само суверено законодавство.

Реч „делегирано“ представља придев у српском језику и изведен је од вишезначне латинске речи *de lego* – напутити, отпрати, наручити, послати, одредити, дозначити, повјерити, наложити кому(е) што.<sup>4</sup> У контексту синтагме „делегирано законодавство“, придев делегирано има значење „поверити, наложити некоме нешто.“<sup>5</sup>

Комбиновањем речи „делегирано“ и „законодавство“, односно повезивањем њихових значења, следи да израз *делегирано законодавство* означава део укупног законодавства који није резултат примарног законодавца, већ, како то Роско Паунд на једном месту каже „другостепених чиниоца у законодавству“.<sup>6</sup> Реч је, наиме, о „несувереном“ законодавству, односно општим актима – правним прописима које на основу делегираних, уставних или законских, овлашћења доносе носиоци извршне власти.

Мада је био познат и раније, израз делегирано законодавство раширио се у језичкој пракси у првој половини 20. века. До тада су претежно у употреби називи појединих правних аката, као на пример уредбе, наредбе, законске уредбе, правне уредбе, делегиране уредбе и други.<sup>7</sup> Правна наука је за ове акте скројила општи назив „делегирано законодавство“.<sup>8</sup> Од тог времена, израз делегирано законодавство је у употреби у науци уставног и управног права равноправно са називима појединих аката који га чине, а у позитивном законодавству и правној пракси и даље преовлађује употреба термина који означавају његове врсте (правне акте). Тако би, на пример, у немачкој језичкој пракси одговарајући израз за делегирано законодавство био *delegiert*

---

<sup>3</sup> О значењима речи законодавство видети: Bodenheimer, E., (1962), *Jurisprudence. The Philosophy and Method of the Law*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, p. 272; Patterson, E.W., (1953), *Jurisprudence – Men and Ideas of the Law*, Brooklin: The Foundation Press, Inc, p. 197.

<sup>4</sup> Divković, M., (1997), *Latinsko-hrvatski rječnik za škole*, 8. izd., Zagreb: Naprijed, str. 288.

<sup>5</sup> Према лексичким и семантичким правилима, значење полисемичних речи се одређује у складу са контекстом скупа речи или реченице чији су део. Станојчић, Ж., Поповић, Љ., (1994), *Грамматика српског језика*, 3. прер. изд., Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, стр. 159-161.

<sup>6</sup> Паунд, Р., (2000), стр. 336.

<sup>7</sup> Видети: Jelinek, G., (1887), *Gesetz und Verordnung*, Freiburg: Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B Mohr, pp. 366-378, ([www.unz.org/Pub/JellinekGeorg-1887](http://www.unz.org/Pub/JellinekGeorg-1887), 26.07.2015); Јеринг, Р., (1998), *Циљ у праву*, Београд – Подгорица: Јавно предузеће Службени лист СРЈ – ЦИД, стр. 157; Келзен, Х., (2010), стр. 217-218.

<sup>8</sup> На пример, видети: Carr, C. T., (1921), *Delegated legislation*, 1st ed., Cambridge: Cambridge University Press; Allen, C.K., (1930), *Law in the Making*, 2nd ed., Oxford: Clarendon Press, pp. 304-371.

*gesetzgebung*,<sup>9</sup> али у односу на њега у немачком законодавству и правној науци преовлађује употреба израза којима се означавају појединачни акти делегираног законодавства, на пример *Rechtsverordnungen* (правна уредба).<sup>10</sup>

Делегирано законодавство нема универзално прихваћено значење – полисемичан је правни израз. У правној науци и језичкој пракси делегираним законодавством претежно се означавају општи правни акти извршне власти донети на основу делегираног уставног или законског овлашћења чија је правна снага једнака правној снази закона. У појединим земљама (Велика Британија,<sup>11</sup> Сједињене Америчке Државе) израз добија шири смисао јер се под делегираним законодавством подразумевају општи правни акти извршне власти различитог назива и различите правне снаге.

Израз делегирано законодавство познаје извесне синониме који се употребљавају за означавање исте садржине. У Великој Британији се, поред доминантног израза делегирано законодавство (*delegated legislation*), употребљавају и називи „супсидијарно законодавство“ (*subsidiary legislation*), „субординирано законодавство“ (*subordinate legislation*), „секундарно законодавство“ (*secondary legislation*), „извршно законодавство“ (*executive legislation*), „пренесено законодавство“ (*transpose legislation*) и други.<sup>12</sup> За означавање исте садржине, амерички правни писци углавном равноправно употребљавају називе делегирано законодавство, „извршно законодавство“ (*executive legislation*) и „подзаконодавство“ (*sublegislation*),<sup>13</sup> али много чешће употребљавају конкретне називе појединачних аката.<sup>14</sup> Неки од њих се за

---

<sup>9</sup> Израз је настао комбиновањем значења речи „delegieren“ (делеговати, одаслати) и речи „gesetzgebung“ (законодавство). Видети: Ristić, S., Kangrga, J., (2004), *Enciklopedijski nemačko-srpski rečnik*, 3. izd., Beograd: Prosveta, str. 283, 572.

<sup>10</sup> На пример, видети: Члан 80. Основног закона Савезне Републике Немачке, ([https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg\\_07/245138](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_07/245138), 05.02.2015), (у даљем навођењу: Основни закон); Badura, P., et. al., (1986), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. neub. Aufl., Berlin – New York: Walter de Gruyter, pp. 78-82.

<sup>11</sup> Martin, E. A., (1997), *A Dictionary of Law*, 4th ed., Oxford: Oxford University Press, pp.133-134; Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), *Constitutional and Administrative Law*, 8th ed., London: Sweet and Maxwell, pp. 666-668; Loveland, I., (2009), *Constitutional and Administrative Law, and Human Rights*, 5th ed., Oxford: Oxford University Press, p. 137.

<sup>12</sup> На пример: Smith, S. A., (1977), *Constitutional and Administrative Law*, 3rd ed., Harmondsworth: Penguin Books, pp. 320 i 324-325; Martin, E. A., (1997), pp. 133, 449-450; Carroll, A., (2007), *Constitutional and Administrative Law*, 4th ed., Harlow: Pearson Longman, pp. 152-153; Alder, J., (2005), *Constitutional and Administrative Law*, 5th ed., Hampshire: Palgrave Macmillan, p. 189.

<sup>13</sup> На пример, Asimow, M., (1983), „Delegated Legislation: United States and United Kingdom“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 3, No. 2, p. 253.

<sup>14</sup> На пример, Mayer, K. R., (1999), Executive Orders and Presidential Power, *The Journal of Politics*, 61/2, pp. 445-466; Cooper, P., (2001), „The Law: Presidential Memoranda and Executive Orders: Of Patchwork Quilts, Trump Cards, and Shell Games“, *Presidential Studies Quarterly*, 31/1, pp. 126-141; Warber, A. L., (2006),

обележавање појединих аката који чине делегирано законодавство служе и изразима „условно законодавство“ (*conditionally legislation*) и „подређено законодавство“ (*subordinate legislation*).<sup>15</sup> У старијој француској правној науци (М. Орију) се као синоним за делегирано законодавство, како ћемо касније видети, неправилно користио израз „указно законодавство“ (*les decrets-lois*), а слично су чинили и поједини нефранцуски аутори (Raiciu, Mucielski) када су писали о „француским проблемима“.<sup>16</sup> Данас, ипак, у француској језичкој пракси и правној науци доминира израз *législation déléguée*.<sup>17</sup> Наша старија наука уставног и управног права служила се називима појединих аката делегираног законодавства (законска уредба или законска наредба, уредба по нужди),<sup>18</sup> а називе уредба и наредба садржали су сви уставни почев од Сртењског устава, па све до Устава Републике Србије од 2006. године.<sup>19</sup> Од половине 20. века израз се примио и раширио у нашој правној науци.<sup>20</sup> У језичку праксу је унет највероватније као одговарајући превод француског израза *législation déléguée*.

Делегирано законодавство је широко распрострањен, али не и универзално прихваћен правни израз. Његово „природно станиште“ чине земље које припадају европском континенталном (Француска, Италија, Немачка и друге) и англосаксонском

---

*Executive orders and the modern presidency: Legislating from the oval office*, Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.

<sup>15</sup> Švarc, B., (1956), *Američko administrativno pravo* Beograd: Naučna knjiga, str. 55-58.

<sup>16</sup> Krbek, I., (1939), *Sudska kontrola naredbe*, Zagreb: Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, str. 124-125 и 172, фуснота 102. Такође, видети: Јовановић, Д. Б., (1906), „Указно и одборско законодавство“, *Архив за правне и друштвене науке*, књ. 56, год. 86, бр. 3, стр. 417-430; Камарић, М., (1957), *Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlašćenja*, Sarajevo: Naučno društvo Bosne i Hercegovine, str. 68-71.

<sup>17</sup> De Villiers, M., Le Divellec, A., (2009), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 7e ed., Paris: Sirey, str. 196.

<sup>18</sup> Јовановић, С., (1990), *О држави – основи једне правне теорије*, Београд: БИГЗ Југославијапублик – Српска књижевна задруга, стр. 202-209; Тасић, Ђ., (1924), „О уредбама нарочито с обзиром на питање о преношењу (делегацији) власти“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3, стр. 184-197; Данић, Д., (1928), „О уредбама“, *Архив за правне и друштвене науке*, XVI, 2, стр. 109-122 и XVI, 3, стр. 201-213; Krbek, I., (1929), *Upravno pravo*, I, Zagreb: Tisak i naklada Jugoslovenske štampe D. D., str. 96-122; Stefanović, J., (1956), *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, II, Zagreb: Školska knjiga, str. 111-117; Kamarić, M., (1957).

<sup>19</sup> На пример, члан 60. и 62. Устава Књажевства Србије од 1835. године; члан 56. и члан 38. Устава Србије од 1869. године (Намеснички устав); члан 94. Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године (Видовдански устав); члан 116. Устава Краљевине Југославије од 1931. године (Септембарски устав).

<sup>20</sup> Jovičić, M., (1977), *Zakon i zakonitost – život pravnih propisa*, Beograd: Radnička štampa, str. 197; Dimitrijević, P., Marković, R., (1986), *Upravno pravo*, I, Beograd: Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, str. 296; Марковић, Р., (2011), *Уставно право*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 340-342; Поповић, С., (1990), „О делегираном законодавству у југословенском праву“, у: Đukić, V. (ur.), *Kriza pravnog sistema*, Beograd, str. 124-128; Милосављевић, Б., Поповић, М. Д., (2009), *Уставно право*, 3. изм. и доп. изд., Београд: Правни факултет Универзитета Унион у Београду – Јавно предузеће Службени гласник, стр. 198; Špadijer, B., (1980), *Savremeno predsedništvo i političkom sistemu SAD*, Beograd: Savremena administracija, str. 150-151; Пајванчић, М., (1995), *Правно нормирање*, Нови Сад: Универзитет у Новом Саду – Правни факултет Центар за издавачку делатност – Адвокатска комора Војводине, стр. 135.

(*common law*) систему права (Велика Британија, САД, Канада, Нови Зеланд, Аустралија, Индија и друге), одакле се проширио и у друге модерне демократије. У другим деловима света, опет, уопште га нема у употреби, као на пример у појединим земљама шеријатског права.

### 1.1.2. Појмовна разграничења делегираног законодавства

Делегирано законодавство је појам сложене структуре који граде два различита правна појма изражавајући јединствену идеју – доношење општих правних аката (правних прописа), не од стране изворне (законодавне), већ од стране секундарне, изведене власти. Следствено томе, делегирано законодавство чине општи правни акти различитог назива које носиоци извршне власти доносе на основу овлашћења која им делегира уставотворац или законодавац.<sup>21</sup> То су уредбе, правилници, наредбе, упутства и други подзаконски општи акти извршне власти.

Категорија подзаконских општих аката је широка и обухвата акте који немају исту правну снагу, а које доносе различити субјекти у оквиру гране извршне власти. Доносиоци подзаконских општих аката су Влада и органи државне управе, али и органи јединица територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе, имаоци јавних овлашћења и регулаторна тела када су на то законом изричито овлашћени. На овом месту може се поставити питање да ли су аутономни општи акти врста делегираног законодавства? Начелно, могли би бити када уређују предмет – питања делегирана законом, а не би то били када уређују самостална питања која су у изворној надлежности њихових доносилаца.<sup>22</sup>

Међу актима делегираног законодавства постоје акти који имају већу правну снагу од других аката извршне власти. Реч је о актима делегираног законодавства који под одређеним условима могу имати правну снагу једнаку закону. Конкретније, то су уредбе са законском снагом, уредбе по нужди и други општи акти са „законском снагом“ различитог назива.

У правној науци преовлађује мишљење према коме се под делегираним законодавством подразумевају само уредбе са законском снагом, односно уредбе са

---

<sup>21</sup> Милосављевић, Б., Поповић, М. Д., (2009), стр. 198.

<sup>22</sup> Видети: Кошутић, Б., Митровић, Д., (1996), *Аутономно право: с посебним освртом на колективне преговоре, право на штрајк и lock-out у упоредном и нашем праву*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за публикације, стр. 113-114.

законском снагом и уредбе по нужди.<sup>23</sup> Изједначавајући појам законодавства са појмом закона, овакав приступ наглашава да делегирано законодавство чине искључиво акти извршне власти који под одређеним условима регулишу питања која иначе чине законску материју и због тога имају „законску снагу“ (ужи смисао). Такође, поједини правни писци (на пример, Етјен Пикард) разлику између таквих уредби и других аката делегираног законодавства повлаче полазећи од природе законских овлашћења на основу којих се закон мења, допуњује или замењује и законских овлашћења за извршавање закона којима се закони извршавају, односно на основу којих органи извршне власти доносе акте из споствене (изворне) законом одређене надлежности (на пример, у области пореза).<sup>24</sup>

У формалном смислу, готово и да нема разлике између аката делегираног законодавства који имају „законску снагу“ и општих аката извршне власти који такву снагу немају. Поредићи их, можемо видети да су и једни и други донети од стране органа извршне власти (доносилац) у одговарајућем поступку који није законодавни (поступак доношења). Једина разлика је у томе што акти делегираног законодавства који имају „законску снагу“ у односу на остале акте делегираног законодавства привремено, у једном краћем периоду, имају већу правну снагу која је једнака закону. Међутим, ни тада акти делегираног законодавства који имају „законску снагу“ нису формални закони, односно закони у формалном смислу,<sup>25</sup> већ подзаконски акти, што има за последицу да, као и сви други акти извршне власти, подлежу контроли судске власти све док их парламент не ратификује.<sup>26</sup>

У материјалном смислу, општи акти извршне власти који немају „законску снагу“ свакако јесу акти делегираног законодавства будући да су донети на основу делегираног уставног или законског овлашћења и да садрже норме одређеног степена општости. Због тога, чини се да је мање важно да ли се таквим актима мења или

---

<sup>23</sup> Asimow, M., (1983), p. 253; Jovičić, M., (1977), str. 197; Марковић, Р., (2011), стр. 341; Пајванчић, М., (2008), *Парламентарно право*, 2. изд., Београд: Фондација Конрад Аденауер, стр. 120 и 122; Петров, В., (2007), *Енглески устав*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 61, фуснота 154; Barić, S., (2009), *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i Organizator, стр. 50.

<sup>24</sup> Picard, E., (2000), „Delegation of Legislative Power in French Public Law“, u: Andenas, M., Türk, A., *Delegated legislation and the role of committees in the EC*, The Hague – London – Boston: Kluwer Law International, p. 72.

<sup>25</sup> Јовановић, С., (1990), стр. 205; Јовановић, Д. Б., (1923), *Појам закона*, Београд: Издавачка књижарница Геце Кона, стр. 53.

<sup>26</sup> За разлику од теорије права и других наука које правне акте третирају у формалном и материјалном смислу, уставно право полази од правних аката, нпр. закона, у формалном смислу. Jovičić, M., (1977), str. 83.

допуњује закон, или се његове одредбе конкретизују (разрађују) од тога да се такви акти односе на унапред неодређана лица и неодређене правне ситуације.

Поред тога, и сама употреба термина „уредбе са законском снагом“ пуна је контроверзи будући да указује да „подзаконски акт“ има „законску снагу“. С обзиром на то да је углавном реч о изузетку, односно о тзв. “граничним случајевима” када се одступа од уобичајеног правног поретка (економске и финансијске кризе, ванредно стање, ратно стање), логично би било да се акти делегираног законодавства који имају законску снагу не посматрају у светлу уобичајене хијерархије правних аката, већ у светлу хијерархије државних органа и њихових правних аката које таква стања захтевају, односно успостављају.

Општи акти које извршна власт доноси на основу уставног или законског овлашћења имају за циљ да „удахну живот закону“, односно да омогуће његову примену.<sup>27</sup> Због тога сваки општи акт који је извршна власт донела на основу делегираног уставног или законског овлашћења, било ради измене или допуне закона било ради његовог извршења, представља саставни и неодвојиви део законодавства, без обзира на то да ли је он у погледу правне снаге у равни са законом или нижи од њега. Зато је, чини се, боље употребљавати појам делегираног законодавства у ширем смислу.

Акти делегираног законодавства се од *закона* разликују према формалним обележјима – називу, доносиоцу и поступку доношења. Законе под тим називом у законодавном поступку доноси законодавни орган (парламент).<sup>28</sup> Акте делегираног законодавства различитог назива доноси органи извршне власти (шеф државе, влада, министри), органи јединица територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, имаоци јавних овлашћења и регулаторна тела различитог назива, по посебном поступку, који је унапред утврђен, уставом најчешће начелно, а појединим законима и пословницима органа извршне власти сасвим одређено. У материјалном смислу, акти делегираног законодавства се разликују од *закона* према предмету, односно питањима која регулишу. Њихова је улога да конкретизују апстрактне законске норме и на тај начин омогуће извршење закона. Међутим, како смо видели, постоје међу актима делегираног законодавства поједини акти којима извршна власт на основу изричитог

---

<sup>27</sup> Келзен, Х., (2010), стр. 354-355; Visković, N., (1997), *Država i pravo*, 2. izd., Zagreb: Birotehnika, str. 172.

<sup>28</sup> Келзен, Х., (2010), стр. 356; Jovičić, M., (1977), str. 83. Сажето: Јовановић, Д. Б., (1923), стр. 45-47. Изузетно, закон могу непосредно донети грађани са правом гласа (бирачи) на референдуму.

уставног или законског овлашћења понекад може оригинерно регулисати питања која иначе чине законску материју (уредбе са законском снагом и уредбе по нужди). Разлика између закона и ових аката (делегирано законодавство у ужем смислу) је, дакле, замагљена, па се ови акти често одређују као материјални закони (на пример, код нас Слободан Јовановић) или закони у материјалном смислу.<sup>29</sup>

Акти делегираног законодавства се од *управног акта* као акта извршне власти разликују по природи норми које садрже. Управни акт је појединачни правни акт извршне власти (Владе и органа државне управе), јер садржи појединачну правну норму која се односи на неки конкретан случај. Супротно, акти делегираног законодавства су општи акти и њихове правне норме се односе на неодређени број лица и неодређени број правних ситуација.<sup>30</sup>

Према правној снази као мери утицаја, односно дејства на друге правне акте,<sup>31</sup> акти делегираног законодавства су подзаконски општи акти извршне власти. На хијерархијској лествици правних аката заузимају место непосредно испод устава, међународних уговора и закона, а изнад осталих подзаконских аката, сагласно месту које њихов доносилац заузима у хијерархији државних органа.<sup>32</sup> Међу њима, највише место заузимају акти делегираног законодавства са законском снагом.

Сликовито приказано, уколико укупност закона и подзаконских општих акта извршне власти посматрамо као пресек два круга, акти делегираног законодавства у ужем смислу (уредбе са законском снагом и уредбе по нужди) би према заједничким обележјима (садржина и правна снага) чинили онај сектор који захвата њихов пресек.

---

<sup>29</sup> Почетком 20. века, у европској правној науци водила се расправа о правној природи уредбе као најзначајнијег општег правног акта извршне власти. Укратко, појам уредбе као акта извршне власти који садржи правни пропис (у формалном смислу) заступали су у страниој правној науци, осим немачке правне школе, и Рејмонд Каре де Малбер и Морис Орију, а међу нашим правним писцима Данило Данић, Иво Крбек, Ратко Марковић. Због тога што садржи једно опште правило (*la regle de droit*), појам уредбе као закона у материјалном смислу истицали су Леон Диги, Роже Бонар, Андре де Лобадер, а међу нашим правним писцима најпознатији представник био је Слободан Јовановић. Синтетички појам уредбе понудио је Пол Лабанд интегришући њена формална и материјална обележја. Наведено према: Marković, R., (1980), *Izvršna vlast*, Beograd: Savremena administracija, str. 84-87. О ставовима наших правних писаца видети: Јовановић, С., (1990), стр. 207-209; Јовановић, Д. Б., (1923), стр. 32-54; Данић, Д., (1928), стр. 202-203; Марковић, Р., (1977), „Уредба као општи акт извршне власти“, *Зборник за друштвене науке Матице Српске*, бр. 63, стр. 106-111.

<sup>30</sup> Лукић, Д. Р., (1957), *Теорија државе и права*, II, Београд: Научна књига, стр. 111-112; Крбек, I., (1929), I., str. 106-109.

<sup>31</sup> Лукић, Д. Р., (1957), стр. 150.

<sup>32</sup> Према Келзеновој теорији степена (*Stufentheorie*) правни поредак није систем координраних правних норми, него је “хијерархија различитих ступњева норми”. Келзен, Х., (2010), стр. 210.



Појам делегираног законодавства је у уској вези са појмом *законодавне делегације*. Законодавна делегација је облик *делегације власти* која у општем смислу означава радњу поверавања права или дела права (овлашћења) једног субјекта (делегант) другом (делегатар) ради заступања интереса оног који врши уступање, поверавање. Изразом законодавна делегација означава се појава делегирања (поверавања)<sup>33</sup> овлашћења извршној власти да доноси законе (у материјалном смислу), у одређеној области или одређеном времену. Појмови законодавне делегације и делегираног законодавства нису подударни. Законодавна делегација се налази у основи појма делегирано законодавство и представља процес његовог стварања.<sup>34</sup>

С тим у вези, вреди подсетити да је појам *делегација власти (овлашћења)* у тесној вези са појмом *децентрализације* власти. Као што је познато, децентрализација власти у општем смислу подразумева трансфер овлашћења са средишње владе на децентрализован орган или тело, с тим што овај други има могућност *самосталног* одлучивања у границама делегираног овлашћења (регулисање и обављање поверених послова) и његови акти не подлежу надзору целисходности од стране централног органа.<sup>35</sup> Делегација власти представља један начин изражавања принципа децентрализације и огледа се у поверавању појединих послова државне власти недржавним субјектима.<sup>36</sup> Другим речима, држава поверава недржавним субјектима да самостално обављају поједине послове из надлежности централног органа власти, али при томе централни орган власти (1) и даље остаје одговоран за њихово обављање, (2) задржава висок степен контроле и надзора над обављањем поверених послова и (3) има обавезу да из државног буџета обезбеди средства за њихово обављање, па се би се могло закључити да код повереног посла, у извесном смислу, постоји подељена надлежност између централног органа власти и недржавног субјекта.<sup>37</sup> Делегација власти (овлашћења) врши се законом и најчешће подразумева поверавања појединих послова управне власти недржавним субјектима. У случају када обављање таквих

---

<sup>33</sup> О разлици између значења термина преношења и делегирања овлашћења видети: Паунд, Р., (2000), II, стр. 336-337.

<sup>34</sup> Детаљније о појму законодавне делегације: Барић, С., (2009), стр. 51-60.

<sup>35</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 305-306.

<sup>36</sup> Органи јединица територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, имаоци јавних овлашћења, регулаторна тела и други недржавни субјекти.

<sup>37</sup> Такав став заузео је Уставни суд Србије приликом оцене уставности и законитости Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, *Сл. гласник РС*, бр. 99/09. Видети: Одлука ПУз-353/2009 од 10.07.2012. године, *Сл. гласник РС*, бр. 67/12.

послова изискује и вршење регулативне функције, акти које на основу законског овлашћења доносе недржавни субјекти чине акте делегираног законодавства.

Акtima делегираног законодавства слични су *правни акти донети на основу деволюције* као другог начина изражавања принципа децентрализације власти.<sup>38</sup> Имајући на уму британско искуство са аутономијом, Ратко Марковић деволюцију одређује као „преношење дела законодавне надлежности с државног парламента на покрајинске парламенте, а да се при том не дира у уставну догму, која је израз британског схватања устава у материјалном смислу, о суверености Вестминстерског парламента...“.<sup>39</sup> У конкретном случају, после одвајања Републике Ирске у засебну државу (1921), парламенту Северне Ирске (1998), а затим и парламентима Шкотске и Велса (1999) пренете су и гарантоване одређене законодавне надлежности.<sup>40</sup> Посреди је, дакле, преношење дела законодавних надлежности законодавним телима јединица територијалне аутономије од стране централне законодавне власти (парламента). Прописи донети у оквиру поверене законодавне надлежности морају бити сагласни уставу и законима државе.

Полазећи од изложеног може се запазити да се кључна разлика између делегираног и „деволюционог“ законодавства огледа у формалном смислу, односно у погледу примаоца овлашћења (делегатара). На основу поверених овлашћења, акте делегираног законодавства доносе носиоци извршне власти, без обзира да ли је реч о државном или ужем територијалном нивоу. С друге стране „деволюционо“ законодавство чине акти законодавног органа јединица територијалне аутономије.

Коначно, акте делегираног законодавства треба разликовати и од аката тзв. „указног законодавства“ (*les decrets-lois*).<sup>41</sup> Уредба-закон (*decret-loi*) представља акт који Влада доноси за време изузетних стања (ванредног стања, револуције) као последица преузимања и законодавне власти. Мада веома сличан уредби са законском снагом и уредби по нужди, *decret-loi* се од таквих уредби и других аката делегираног

---

<sup>38</sup> Реч долази од латинског – *devolutio* – у буквалном смислу „сваљивање“. Изразом деволюција означава се у ширем смислу образац територијалне аутономије који је примењен у Великој Британији.

<sup>39</sup> Марковић, Р., (2014), „Деволюција у Уједињеном краљевству“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXII, 2/2014, стр. 7-8.

<sup>40</sup> Детаљније о деволюцији у Великој Британији видети: Bogdanor, V., (1999), *Devolution in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press; Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 83-109; Loveland, I., (2009), pp. 312-346; Carroll, A., (2007), pp. 23-29; Hejvud, E., (2004), *Politika*, Beograd: Clio, str. 322-323.

<sup>41</sup> Krbek, I., (1939), str. 124-125.

законодавства разликује по томе што он представља израз фактичког вршења власти без уставног и законског овлашћења.<sup>42</sup>

### 1.1.3. Политичко схватање делегираног законодавства

Из претходног излагања упознали смо акте делегираног законодавства са *правног становишта*. Укратко, делегирано законодавство чине општи акти које носиоци извршне власти могу доносити када су за то уставом или вољом законодавца овлашћени. Као посебну врсту, могуће их је разликовати од других правних аката, пре свега, од закона и управних аката.<sup>43</sup>

Осим значаја који имају у правном поретку, акти делегираног законодавства могу имати и политички значај, посебно када је реч о актима делегираног законодавства у ужем смислу.

*Политичко схватање* објашњењу делегираног законодавства приступа првенствено из угла међусобног односа законодавне, извршне и судске власти. Суштину процеса политичке власти одређује однос законодавне и извршне власти.<sup>44</sup> Природа овог односа огледа се у разноврсним средствима међусобног утицаја. Уопште узев, законодавна власт врши утицај на извршну власт избором носиоца извршне власти, политичком контролом рада, утврђивањем политичке одговорности и њиховим смењивањем. Са друге стране, извршна власт врши одређени утицај на законодавну могућношћу учешћа у законодавном раду и могућношћу распуштања парламента.<sup>45</sup> Начелно, учешће извршне власти у законодавном раду огледа се у законодавној иницијативи, давању мишљења на законске предлоге, учешћу у расправи о законским предлозима, проглашењу закона, праву суспензивног вета и доношењу делегираног законодавства. Сагласно томе, делегирано законодавство могло би представљати средство задирања извршне власти у функције законодавне власти.

У сложеној и регионалној држави политичка димензија делегираног законодавства још је рељефнија, будући да законодавни орган регулативна овлашћења поверава извршним органима држава чланица (на пример у Немачкој) или јединицама територијалне аутономије (на пример у Италији).

<sup>42</sup> Упореди: Kamarić, M., (1957), str. 68-71.

<sup>43</sup> Према доносиоцу и природи норми које садрже, акте делегираног законодавства могуће је разликовати и од судске пресуде.

<sup>44</sup> Милосављевић, Б., (2011), *Увод у теорију уставног права*, Београд: Правни факултет Универзитета Унион у Београду – Јавно предузеће Службени гласник, стр. 100.

<sup>45</sup> Marković, R., (1980), str. 194-195.

Важан правни, а уједно и политички моменат представља околност да делегирано законодавство у већини земаља подлеже контроли судске власти као треће гране јединствене државне власти, а у неким земљама и контроли посебних органа за контролу уставности. Из угла судске контроле, од изузетне је важности да ли се акти делегираног законодавства сматрају актима законодавне или управне власти. Понекад су се из политичких разлога, као на пример у Француској за време Треће републике,<sup>46</sup> акти делегираног законодавства сматрала законима у материјалном смислу, због чега је могућност њихове судске контроле у једном периоду била искључена.<sup>47</sup>

У извесној мери, политичку црту имају и покушаји оправдања неуставне праксе делегираног законодавства у земљама чији устав не предвиђа изричито могућност поверавања законодавних овлашћења извршној власти, посебно за време изузетних стања.<sup>48</sup>

## **1.2. Историјски корени и развој делегираног законодавства**

Појава делегираног законодавства се у правној науци углавном везује за период јачања извршне власти и проблеме функционисања савремене државе (XX век), прецизније за Први светски рат, с тим што поједини аутори не споре да је пракса делегирања законодавних овлашћења уведена још током XIX века.<sup>49</sup> То, међутим, не значи да раније нису постојале идеје о делегацији власти (овлашћења) ради стварања права, као ни то да у појединим периодима развоја у неким земљама није постојала слична пракса.

Као правни институт, делегирано законодавство представља производ новог века, али је његову развојну нит могуће пратити уназад све до хеленског доба, од када се идеја о делегацији власти ради стварања права почела лагано обликовати.

### **1.2.1. Порекло и развитак идеје о делегацији власти (Стари век и Средњи век)**

Идеја о делегацији власти (овлашћења) није била страна “старом свету“. Гледано у ширем смислу, њени зачеци могу се запазити већ у ондашњем схватању владара и његове улоге у граду, односно „држави“. Тако, на пример, за разлику од египатских

---

<sup>46</sup> За време важења Устава из 1875. године.

<sup>47</sup> Krbek, I., (1939), str. 206-208.

<sup>48</sup> Stefanović, J., (1956), str. 122.

<sup>49</sup> Kamarić, M., (1957), str. 94; Jovičić, M., (1977), str. 110-111; Марковић, Р., (2011), стр. 340; Gostović, D., (2006), *Izvršna vlast kao državna funkcija*, Beograd: Altera – Brčko: McMilan, str. 47.

владара, месопотамски владари нису били деификовани.<sup>50</sup> Прави господар је бог, а краљ као његов намесник на земљи (*ensi*) ствара право тумачећи божију вољу.<sup>51</sup>

У државном уређењу Атине, у време демократије (V – IV п.н.е.),<sup>52</sup> наилазимо на нарочит извршни орган који носи назив Веће (*Bule*).<sup>53</sup> Поред учешћа у „законодавној радњи“, обављања дипломатских и других послова, Веће се старало и о извршењу одлука скупштине грађана (*eklezije*), највишег законодавног органа атинске демократије, при чему је морало да се придржава њених упутстава. Веће је временом добијало већу самосталност, а често су му поверавана и неограничена овлашћења (*Bule autokrator*). Широка овлашћења Веће је имало посебно у области финансија – одређивало је изворе прихода, старало се о наплати пореза, склапало уговоре финансијске природе и сл.

Концепт делегације власти могуће је уочити и у активностима *ајсимената*, владара којима су поједини грчки полиси (Милет) у периодима унутрашњих криза уступали власт ради опстанка државе. Неки од њих су били доживотни титулари поверене власти, а другима су овлашћења уступана за одређени период или за извршење конкретног задатка.<sup>54</sup>

У старом Риму, идеја о делегацији власти присутна је у учењу о *lex regia*. Према римским правницима (Цицерон, Улпијан) закон је „воља принцепсова“, али његова власт потиче од народа који му путем *lex regia* у комицијама уступа сав свој *imperium* и сву своју *potestas* (*imperium cum potestate*), односно даје овлашћење да доноси законе.<sup>55</sup>

У доба Републике (509 – 27. г. п.н.е.), елементе делегације власти препознајемо у установи диктатора (*dictator*) или тзв. „ванредне магистратуре“ која се, такође, ослања на учење о *lex regia*. У случајевима велике опасности за Републику (унутрашње побуне, рат), Сенат је „одлуком крајње опасности“ (*senatus consultum ultimum*) давао овлашћење *конзулима* (највишим магистратима) да изаберу једног магистрата коме ће бити поверена власт да управља државом док опасност не прође, а најдуже шест месеци. У односу на друге магистрате, диктатор је увек владао сам и за време његове владавине

---

<sup>50</sup> Лат. *deification* – обожавање, одавање божанске почести.

<sup>51</sup> Šarkiћ, S., (2011), *Osnovi pravne istorije*, 5. izd., Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Javno preduzeće Službeni glasnik, str. 45

<sup>52</sup> Од Клистенове реформе 509. године п.н.е. до закључења мира 322. године п.н.е.

<sup>53</sup> Krkljuš, Lj., Šarkiћ, S., (1986), *Opšta istorija države i prava*, Beograd: Naučna knjiga, str. 50.

<sup>54</sup> Aristotel, (2003), *Politika*, Beograd: BIGZ Publishing D. P., str. 85, 1285a.

<sup>55</sup> Spektorski, E. V., (1997), *Istorija socijalne filozofije*, Beograd – Podgorica: Službeni list – CID, str. 87-88.

били су суспендовани закони и други органи Републике.<sup>56</sup> Пред њега је стављен задатак да успостави „пређашње стање“, односно обезбеди нормално функционисање државе и важење закона, а да би се то постигло била је потребна концентрација ванредних овлашћења. За разлику од ајсимената, римска диктатура све до Суле и Цезара је имала правни карактер и представљала је „први правно изражени облик владавине у кризним временима“.<sup>57</sup>

За време царства, принцепс је један део власти у облику трибунских овлашћења црпео од народа (*lex regia*), а други од *imperium*-а који је у први мах добијао од сената, а касније од војске. Према једном тумачењу Јустинијанових *Институција* (I.1.2.6) из 13. и 14. века, народ је монарху пренео власт у целини (*translatio*), а по другом тумачењу није реч о преносу, него о поверавању власти (*concesio*).<sup>58</sup>

Осим у периодима атинске демократије и римске Републике, право старог века уз тадашње „законе“ обилује правним изворима различитог назива и природе (наредбе, уредбе, укази владара, царске конституције и сл.).<sup>59</sup> Они се, међутим, не могу сматрати делегираним законодавством у савременом (институционалном) смислу зато што су дериват владарева власти засноване на обичајном праву, а не на начелу поделе власти и законодавној делегацији. У почетку, првенствено су служили као допуна обичајног права, а тек ће временом добити статус примарног законодавства.

Због тога се са доста основа може тврдити да је делегација власти ради стварања права у старом веку препознатљивија пре као идеја, него као установа проверена у пракси. До промене ће доћи током средњег века као последица постепеног раздвајања државне власти на законодавну, извршну и судску функцију.

Елементи делегације власти (овлашћења) провлаче се и кроз средњевековну правну и политичку мисао. Саставни су део класичног схватања суверености и теорије политичког представљања (Жан Боден, 1530-1596 и Томас Хобс, 1588-1679). Разматрајући положај суверена, Боден (*Шест књига о Републици*, 1576) подвлачи да је монархова власт божанског порекла и да он влада по својој вољи као представник Бога на земљи. Према Хобсу (*Левијатан*, 1651), монархова власт је уговорног порекла. Ради своје безбедности, људи се одричу своје слободе и предају је држави. Суверенитет се

---

<sup>56</sup> Маленица, А., (2009), *Римско право*, 9. изд., Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, стр. 44.

<sup>57</sup> Милосављевић, Б., (2011), стр. 182.

<sup>58</sup> Исто, стр. 54-55.

<sup>59</sup> Видети: Аристотел, (1997), *Устав атински*, Београд: Плато, стр. 40, 61.

уговором трајно преноси са народа на владара (*translatio imperii*) који има неограничену власт.

Установу сличну „римској диктатури“ чинили су у средњовековној Француској ванредни комесари (*commissaires*).<sup>60</sup> На основу именованја од стране краља који поседује *plenitudo potestas*, по његовом налогу и посебним инструкцијама, ванредни комесари су уместо редовних обласних функционера предузимали ванредне мере (инспекцију пијаца, реквизицију и друге) ради решавања кризних ситуација. Иако искључиво административне нарави, ова установа се у свом развијенијем облику готово да не разликује од „ванредних магистрата“. Тако су у случају побуна и других већих нереда, појединим комесарима, поред извршних, поверавана и шира овлашћења, па се ради успостављања поретка, укидање постојећих закона и права није доводило у питање.

У уставној пракси Енглеске, „прототип“ делегираног законодавства можемо наћи у историјском тренутку смене монарха парламентом за кормилом „законодавне власти“. Још у току борбе за превласт између парламента и краља (XIII и XIV век),<sup>61</sup> вршење послова законодавства од стране круне обухватало је поред доношења закона и издавање других општих аката са законском снагом (наредбе). Како би обезбедио наклоност парламента за увођење пореза, краљ је наредбама најчешће позитивно решавао петиције Дома комуна,<sup>62</sup> нарочито након што се учврстило правило *No taxation without representation*.<sup>63</sup>

Постепеном ерозијом краљевских прерогатива, крајем XIV и почетком XV века парламент постаје главни законодавац, концентришући у својим рукама готово целокупну законодавну власт.<sup>64</sup> Паралелно са освајањем законодавне власти, одвијао се и обрнут, истина мање интензиван, процес. Још у XIV веку отпочела је пракса да

---

<sup>60</sup> Fridrih, K. J., (2005), *Konstitucionalna demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica: CID, str. 463-464.

<sup>61</sup> Видети: Jovičić, M., (1984), *Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd: IRO Svetozar Marković, str. 21-23.

<sup>62</sup> Право Дома комуна на петицију подразумевало је право жалбе на рад појединих органа, право предлагања мера за отклањање неадекватних законских решења и попуњавање правних празнина, у ствари право неформалне законодавне иницијативе.

<sup>63</sup> Према Великој повељи слобода (*Magna carta libertatum*), коју је 1215. године као посебан уговор закључио Јован Без Земље са крупним феудалцима, краљу је за убирање редовних пореза била неопходна сагласност *Magnum concilium-a* (Великог савета) и свих поседника који су земљу добили од краља. Уласком крупних феудалаца, црквених великодостојника (прелата), представника грофовија (*shires*), градова са повељама (*boroughs*) и нижег свештенства у *Magnum concilium* настао је *Model Parliament* који је први пут сазван 1295. године.

<sup>64</sup> Jovičić, M., (1984), str. 23.

парламент појединим органима поверава овлашћења за доношење прописа која се нарочито развила током наредног века. Прописи су доношени у облику наредби (*ordinance*) и прокламација (*proclamation*), планова и сл. Тако је Законом о одводним каналима (*Statute of Sawers*) из 1531. године, парламент овластио Повереника за одводне канале (*Commissioner of Sawers*) да за потребе исушивања и санације земљишта прописује одговарајуће порезе.<sup>65</sup>

Из овог периода посебно је значајан Закон о прокламацијама (*Statute of Proclamation*) из 1539. године, којим је парламент овластио Хенрија VIII да на предлог свог савета доноси прокламације са законском снагом у свим материјама.<sup>66</sup> Повод за доношење закона била је промена политичко-економског амбијента детерминисана ратовима, унутрашњим кризама, верским сукобима и привредним развојем, пре свега индустрије и трговине. Поверена овлашћења, иако широка, нису била без граница. Могла су бити употребљена само у случају „хитне потребе“ ради *спречавања велике штете по краљевину, јавни ред и сигурност земље*. Њима није било могуће дирати у приватно власништво, мењати *common law* и важеће законе. Нису била провизорног карактера, с обзиром на то да је закон укинут 1547. године.<sup>67</sup> За време његовог важења, није било опонирања повереним овлашћењима зато што је доминирало мишљење да су била у складу са енглеском традицијом и да се учешће краља у законодавној власти подразумева.<sup>68</sup>

Током XVII и XVIII века пракса поверавања законодавних овлашћења круни била је веома скромна, посебно за време династије Стјуарта (1603-1649) када је сукоб краља и парламента био на врхунцу.<sup>69</sup> Изузетке представљају један закон од 1603. године (којим су овлашћења поверена ради уређења питања хигијене) и *Muting acts* од 1689. године, којим је парламент редовно (сваке године) поверавао краљу овлашћења за регулисање питања из области војске. Са друге стране, парламент је у овом периоду донео приличан број закона међу којима су многи били врло детаљни, што не треба да чуди, будући да у то доба степен развоја друштвених односа није захтевао интензивно регулисање.

---

<sup>65</sup> Vranjanac, D., (1994), „Podzakonski propisi u Velikoj Britaniji“, *Strani pravni život*, 1, str. 44.

<sup>66</sup> Smith, S. A., (1977), p. 324; Tomkins, A., (2000), „Delegated Legislation in the English Constitution“, u: Andenas, M., Türk, A., *Delegated legislation and the role of committees in the EC*, The Hague – London – Boston: Kluwer Law International, pp. 105, 108.

<sup>67</sup> Због своје ширине, ова овлашћења су добила назив „клаузула Хенрија VIII“. Видети: Loveland, I., (2009), pp. 140-141.

<sup>68</sup> Kamarić, M., (1957), str. 115.

<sup>69</sup> Исто, стр. 116.



Учвршћивањем уставне монархије после победе над краљевим апсолутизмом у Славној револуцији (*Glorious Revolution*) 1688. године, парламент је истовремено учврстио и свој положај ексклузивног законодавца. Одлучујућу улогу у томе имао је *Bill of Rights* (1689), најважнији уставни документ модерне Енглеске. Међутим, врло брзо је и најватренијим противницима партиципације круне у законодавној власти постало јасно да парламент у погледу своје основне функције није у стању да одговори свим захтевима развоја енглеског друштва. До пуног замаха делегираног законодавства доћи ће, ипак, читав век касније, због тога што је после негативног искуства са Стјуартима парламент дуго оклевао да круни препусти део тешко освојене законодавне власти. Сагласно томе, усамљене примере делегираних овлашћења у XVIII веку представљају један закон од 1710. године којим је круна овлашћена да прокламацијама уреди питање карантина и *Muting act* од 1717. године, који се односи на област војне дисциплине.

Дакле, од Античког доба па све до XIII века целокупна власт, укључујући и стварање права, је концентрисана у рукама владара који је доносио све правне акте – и законе у данашњем смислу и подзаконске акте. Међутим, разлика између тих аката није била извесна, будући да није постојала подела власти, па је извор свих правних аката био владар. Због тога, постанак и развој делегираног законодавства постаје могућ тек након што су парламенти освојили законодавну власт. Ипак, до тога није дошло одмах, будући да су парламенти тешко освојену законодавну власт чврсто држали у својим рукама све док модерне прилике нису учиниле да то постане немогуће.

### **1.2.2. Постанак и развој делегираног законодавства (Нови век)**

За разлику од претходног доба, тек у новом веку можемо говорити о делегираном законодавству у институционалном смислу. Паралелно са ширењем писане уставности, учвршћивањем начела поделе власти и примањем парламентаризма у XVIII и XIX веку, делегирано законодавство захватило је многе савремене државе. Дотадашње идеје о делегацији власти (овлашћења) институционално су уобличене, прво у пракси, а затим и у законодавству.<sup>70</sup> Колевком делегираног законодавства у правној науци сматра се Француска.<sup>71</sup>

Настанак и развој делегираног законодавства у новом веку концентрисани су око неколико важних историјских догађаја – великих буржоаских револуција (америчка

<sup>70</sup> Под законодавством овде подразумевамо и устав.

<sup>71</sup> Jovičić, M., (1984), str. 396.

и француска), мањих ратова и Првог светског рата, велике економске кризе и, коначно, Другог светског рата.

### 1.2.2.1. Делегирано законодавство до почетка XX века

Период од буржоаских револуција до почетка XX века карактерише одступање од првобитно (уставима) утврђене организације државне власти. Због промењених социјално-политичких околности долази до фактичког проширивања функције извршавања закона, која осим доношења појединачних правних аката, захвата и доношење подзаконских општих правних аката (прописа) којима се ближе одређују законске одредбе, а изузетно (неуставно) регулишу поједина питања која припадају законској материји. Неуставна пракса делегираног законодавства (посебно општих аката извршне власти са „законском снагом“) дакле, представља суштинско обележје периода од буржоаских револуција до почетка XX века.

У Сједињеним Америчким Државама делегирано законодавство је старо колико и сам Устав. Од самог почетка примене Устава, Конгрес је делегирао Председнику регулативна овлашћења.<sup>72</sup> Међу прве законе којима су Председнику поверена овлашћења за доношење извршних уредби (*executive orders*) убраја се закон од 1794. године којим је Председник овлашћен да уводи и укида ембарго на све бродове који се налазе у лукама САД.<sup>73</sup>

Позивајући се на уставна овлашћења врховног команданта и обавезу старања о тачном извршавању закона, председник Линколн је у почетку Грађанског рата (1861-1865) без одлуке Конгреса предузео низ ванредних мера (блокада, мобилизација).<sup>74</sup> Врховни суд је по престанку оружаних сукоба потврдио акте председника и поред чињенице да су у моменту доношења били неуставни. На темељу успеха Линколнове „ратне политике“, у америчкој правној науци развила се идеја да председнику треба признати право да предузме ванредне мере и кад би на тај начин Конгрес био стављен пред свршен чин.<sup>75</sup>

И у Француској је пракса делегираног законодавства присутна од времена Велике револуције (1789). Мада су, као израз ограничења ранијих краљевских

<sup>72</sup> Cooper, P. J., (2002), *By order of the President: the use and abuse of executive direct action*, Lawrence: University Press of Kansas, pp. 15-16.

<sup>73</sup> Наведено према: Kamarić, M., (1957), str. 122, фуснота 190.

<sup>74</sup> Fridrih, K. J., (2005), str. 466-467.

<sup>75</sup> Corwin, E. S., (1956), *The President: Office and Power*, New York: New York University Press, p. 283.

прерогатива, устави од 1791. и 1793. године познавали само акте извршне власти за извршење закона тзв. „прокламације“,<sup>76</sup> у пракси су често доношени и акти других назива као што су, на пример, „решења“ која су садржала опште прописе и била обавезна за судове и управне органе као и закон. Устав од године VIII (члан 44) уводи у правну и језичку праксу израз „уредба“, али да овде није реч о акту исте природе као и прокламација указује Леон Диги када каже: „није више у питању један акт који упућује на извршење једног закона, већ један акт који сам у себи садржи једно опште правило, које је обавезно као такво.“<sup>77</sup>

Сви каснији устави у овом периоду<sup>78</sup> познавали су уредбодавну власт шефа државе ради извршавања закона (не изрично, већ прећутно), а уставно овлашћење за доношење уредби по нужди дато је егзекутиви први пут чланом 14. Уставне повеље (*Charte constitutionnelle*) од 4. јуна 1814. године.<sup>79</sup> Уредбодавна власт се у то време све више шири, подразумевајући доношење не само тзв. „аутономних уредби“ које су биле ограничене тзв. „законским резерватом“, већ и доношење уредби са законском снагом тзв. „декрета-закона“ (*decret-lois*). Уредбе са законском снагом доношене су континуирано током читавог XIX века, не само у изузетним приликама, већ и за регулисање царинске и буџетске материје.<sup>80</sup> Њихов нагли развој започео је са Трећом Републиком, иако француски устав од 1875. године није садржао изричито овлашћење за доношење таквих уредби. Успостављању неуставне праксе *decret-lois*, погодновало је одсуство судске контроле закона, а правна наука је, како ћемо видети, покушала да такву праксу објасни теоријом уставног обичаја.

Преокрет у развоју делегираног законодавства на тлу Енглеске догодио се након законодавне реформе 1832–1840. године. У том периоду донета су три битна закона:

---

<sup>76</sup> „Реч прокламација врло је карактеристична: она сама по себи значи да краљев акт неће имати вредности као такав, да неће бити правило које је обавезно за судове, већ да је то само једно упуство чињеницама (упутство чиновницима, прим. Д.С.) којим се наређује или препоручује извршење закона.“ Диги, Л., (1997), *Преображају јавног права*, Београд: Плато, стр. 69.

<sup>77</sup> Диги, Л., (1997), стр. 70.

<sup>78</sup> Члан 14. Уставне повеље од 1814. године, члан 13. Устава од 1830. године, члан 49. Устава од 1848. године и члан 14. Устава од 1852. године. Диги, Л., (1997), стр. 70, фуснота 8.

<sup>79</sup> „Краљ је врховни шеф државе, он командује снагама на копну и мору, објављује рат, закључује уговоре мира, савеза и трговине, именује се за све послове државне управе и издаје прописе и наредбе потребне за спровођење закона и државне безбедности.“ (<http://www.elysee.fr/la-presidence/la-charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814/>, 06.07.2013). О томе, видети: Ваčić, А., (1997), „Odredbe о „stanju nužnosti“ у Уставу Републике Хрватске од 1990. године (рекапитулација)“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1, стр. 42.

<sup>80</sup> Законом од 28 флореала године X егзекутива је први пут овлашћена да интервенише у области царина, а законом од 14. децембра 1879. године у буџетској материји. Према: Камарић, М., (1957), стр. 101-102. Видети и: Шварц, Б., (1956), стр. 48.

*Reform Act* (Закон о реформи) од 1832. године, *Poor Law Amendment* (Закон о сиротињи) од 1834. године и *Municipal Reform Act* (Закон за уређивање општинских корпорација у Ирској) од 1840. године. Међу њима је највећи значај имао *Poor Law Amendment*, којим је *Poor Law Commissioner-у* поверено да у случају потребе доноси уредбе, наредбе и друге прописе ради сузбијања сиромаштва.<sup>81</sup> О томе несумњиво сведочи оштра парламентарна дискусија о уставности закона.<sup>82</sup>

Промене које су ови закони донели оставиле су дубок траг у енглеском друштву.<sup>83</sup> Увођењем социјалног законодавства на мала врата, законодавна реформа је први пут озбиљније уздрмала основна начела либерално-демократске теорије о функцији државе и најавила период снажног државног интервенционизма. Делегирано законодавство је од тада постало свакодневница уставног и политичког живота. Практиковано је током читавог XIX века, претежно у редовним (нормалним) условима, а нешто ређе у ванредним ситуацијама (политичке и економске кризе, епидемије).

Ни уједињеној Италији (1860) пракса делегираног законодавства није била непозната, мада Албертински статут (*Statuto Albertino*) од 1848. године није предвиђао могућност делегирања законских овлашћења. Краљ је, наиме, чланом 6. Албертинског статута био овлашћен да доноси декрете и искључиво „уредбе неопходне за извршавање закона“. Међутим, развоју праксе делегирања законских овлашћења поговарала је околност да се радило о меком уставу који је могао бити међан законима којима су егzekутиви поверавана овлашћења за доношење прописа.<sup>84</sup>

Особеност делегираног законодавства у Швајцарској тог доба представља околност да је Савезна скупштина од 1848. до 1870. године у више изузетних ситуација поверила Савезном већу законодавна овлашћења, али их Савезно веће ниједном није применило. Одлукама Савезне скупштине, Савезном већу су преношена веома широка законодавна овлашћења.<sup>85</sup> Оно је овлашћено да предузима све мере које буде захтевала унутрашња и спољна безбедност земље, да предузима временски неограничене мере за

---

<sup>81</sup> Smith, S. A., (1977), p. 324. Упореди: Quigley, W. P., (1997), „Five Hundret Years of English Poor Laws, 1349-1834: Regulating the Working and Nonworking Poor“, *Akron Law Review*, Vol. 30, Iss. 1, Article 4.

<sup>82</sup> Vranjanac, D., (1994), str. 45.

<sup>83</sup> Kamarić, M., (1957), str. 116-117.

<sup>84</sup> Повеља Карла-Алберта од Савоје (Устав Краљевине Срадиније и Краљевине Италије) од 1848. године донета је под непосредним утицајем француске Повеље од 1830. и шпанског Устава од 1845. године. Међутим, разлози гипкости италијанског устава, ипак, леже у чињеници да је заснован на апстрактној основи енглеског устава. Лово, Ф., (1999), *Велике савремене демократије*, Нови Сад: Издавачка књижарница Зорана Стојановића, стр. 426.

<sup>85</sup> Kamarić, M., (1957), str. 110-111.

очување независности Швајцарске (*tout qu'il le jugera necessaire*), да уводи порезе и реквизиције, да закључује зајмове и одобрен му је неограничен кредит.<sup>86</sup> Међу њима издваја се одлука од 5. маја 1859. године, која се односи на предузимање мера ради спречавања иредентизма у кантону Tessin, зато што је предвиђала обавезу Савезног већа да на првом наредном заседању Савезне скупштине поднесе извештај о коришћењу делегираних овлашћења. Сагласно томе, овом одлуком у Швајцарској је први пут уведена контрола примене законодавних овлашћења Савезног већа од стране Савезне скупштине.

Непосредно уставно овлашћење за доношење уредби по нужди и њихове злоупотребе главна су обележја делегираног законодавства у Аустрији и Немачкој тог доба.<sup>87</sup> Чувени члан 14. аустријског Уставног закона од 1867. године омогућавао је да се у случају потребе, у периоду између заседања парламента, царским уредбама, уз премапотпис свих министара, могу привремено предузимати неодложне мере. Уредбе су ради потврде морале бити поднете Доњем дому *Reichsrata* у року од четири недеље од почетка заседања или би престале да важе. Нису могле мењати одредбе уставних закона, нити се њима држава могла задужити и државна имовина отуђити. „Нарочит глас“ царским уредбама није дао уставни основ, већ околност да су у пракси небројено пута злоупотребљене. Све неуспеле законске предлоге, у разноврсним материјама, влада је овим уредбама „озаконила“ између парламентарних заседања, а посебно за време парламентарних опструкција од 1897–1904. године када је донето 75 уредби по нужди.<sup>88</sup>

Супротно томе, немачка влада у Уставу од 1871. године, није имала ослонаца за доношење уредби по нужди. Међутим, уставни већине држава чланица ондашње федерације изричито су допуштали егзекутиви да у случају нужде залази у надлежност законодавне власти, као на пример, члан 66. Устава Бадена од 1818. године, члан 89.

---

<sup>86</sup> Одлуке Савезне скупштине од 30. јуна 1849. године и 3. августа 1853. године (кризе са Аустријом у вези деловања италијанских националиста и црквених редова у кантону Тесин); одлука од 5. маја 1859. године (ради спречавања иредентизма у кантону Тесин изазваног кризом између Аустрије, Пијемонта и Француске); одлука од 4. априла 1860. године (криза са Француском у вези области Савоја) и др.

<sup>87</sup> Stefanović, J., (1956), I, str. 117.

<sup>88</sup> Крбек, И., (1938), „Уредба из нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3, стр. 282-283.

Устава Виртемберга од 1819. године, члан 88. Устава Саксонске од 1831. године и члан 63. пруског Устава од 1850. године.<sup>89</sup>

### 1.2.2.2. Први светски рат и развој делегираног законодавства

По избијању Првог светског рата, готово читав свет је захватила поплава делегираног законодавства. Ратне потребе и ратна индустрија су довеле до интензивног и континуираног поверавања широких овлашћења влади, која је, као тело уже по саставу и са једноставнијим процедурама, способна за ефикасно регулисање у ванредним приликама.

Одсуство изричитог овлашћења у Уставу од 1871. године, није представљало препреку да се у Немачкој већ на почетку Првог светског рата успостави пракса уредби са законском снагом и уредби по нужди. Законом Царства о овлашћењу Савезног већа да решава економске мере од 4. августа 1914. године (члан 3), Савезно веће је овлашћено да за време рата нареди законске мере које се покажу нужним за уклањање “економских оштећења“, с тим да се о таквим мерама Рајхстаг мора упознати приликом свог следећег сазива, а оне се на његов захтев морају укинути. На основу овог закона, који је правна наука „оптужила“ да уводи диктатуру Савезног већа,<sup>90</sup> у току рата је донет велики број уредби.

У складу са општим таласом јачања извршне власти, почетком XX века конгресну владавину у САД заменило је савремено председништво.<sup>91</sup> Криза парламентаризма и либералног капитализма неминовно је у први план гурнула делегирано законодавство, које од почетка XX века па све до данас представља готово свакодневну појаву. За време Првог светског рата, Конгрес је председнику Вилсону поверио веома бројна и пространа законодавна овлашћења, незапамћена у америчкој историји.<sup>92</sup> Председник је законом овлашћен да уређује разноврсне материје: политику извоза и увоза, трговачке трансакције, контролу над радом индустрије, приоритете у

<sup>89</sup> Стефановић, Ј., (1934), *Поремећај надлежности у корист извршне власти услед стања нужде*, Београд: Штампарија „Глобус“, стр. 3-4.

<sup>90</sup> Shiffer, E., (1915), „Die Diktatur des Bundesrates“, *Deutsche Juristenzeitung*, XX, Sp. 1158-1163. (наведено према: Петровић, М., (2010), „О супрематији извршно-управне власти у западним земљама и у Русији. Уједно утемељење теорије кружног (цикличног) стварања правног поретка“, у: Петровић, М. (ур.), *Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права*, Ниш, стр. 163.

<sup>91</sup> У периоду од 1870-1900. године, твз. систем „кочнице и равнотеже“ (*Checks and balances*) био је озбиљно нарушен услед чега је дошло до изразите супрематије Конгреса у односу на Председника и Врховни суд. Због тога се овај веома значајан период америчке историје назива конгресна владавина. О томе, видети: Вилсон, В., (1930), *Влада Сједињених Америчких Држава*, Београд: Геца Кон.

<sup>92</sup> Špadijer, V., (1980), str. 162-163.

транспорту, цензуру саобраћаја, цене намирница и сл.<sup>93</sup> Због великог опсега законодавне делегације (32 различита овлашћења), у правној науци се са правом говорило о „председничкој диктатури“.<sup>94</sup>

У поређењу са другима, парламент у Француској је у току Првог светског рата најдуже одолевао (до 1918) захтевима Владе за делегирање законодавних овлашћења.<sup>95</sup> Притиснута невољама, Влада је током 1917. године, без уставног и законског овлашћења, уредбама захватала поједине делове законске материје. Међутим, оне нису биле дугог века будући да су их судови редовно проглашавали незаконитим. Тек почетком 1918. године, под притиском ратних тешкоћа, парламент је удовољио захтеву Владе и законом јој у материји снабдевања и народне исхране поверио најшира овлашћења до тада.<sup>96</sup>

Почетак XX века у Великој Британији обележиле су жустре расправе на политичкој сцени. Противници су упозоравали да интензивна пракса широких овлашћења Кабинета уводи бирократску диктатуру, док је са друге стране наглашавана неминовност државног интервенционизма ради превазилажења привредних тешкоћа. Да је егzekутива располагала опсежним овлашћењима показује Закон о социјалном осигурању од 1911. године (*National Insurance Act*) који садржи тзв. „клаузулу Хенрија XIII“, односно предвиђа овлашћење *Insurance Commissioner*-а да уз сагласност Министарства финансија (*Treasury*) може мењати одредбе тог закона.<sup>97</sup> Међутим, за време Првог светског рата пракса делегираног законодавства готово да није довођена у питање. Путем *Defence of the Realm Acts* од 7. августа и 27. новембра 1914. године, парламент је овластио краља да доношењем прокламација предузима неопходне мере за успешно вођење рата.<sup>98</sup>

Устав Швајцарске конфедерације од 1874. године није познавао делегацију законодавне власти. Међутим, пракса делегираног законодавства у току XX века није одступала од праксе других држава.<sup>99</sup> Поред специјалних законских овлашћења,

---

<sup>93</sup> Kamarić, M., (1957), str. 122.

<sup>94</sup> Rogers, L., (1919), „Presidential Dictatorship in the U.S.“, *The Law Quarterly Review*, Januar, 127. (наведено према: Петровић, М., (2010), стр. 174.

<sup>95</sup> Šulce, H., (2002), *Država i nacija u evropskoj istoriji*, Beograd: Filip Višnjić, str. 187.

<sup>96</sup> Kamarić, M., (1957), str. 102-103.

<sup>97</sup> Wade, H. W. R., (1984), *Administrative Law*, Oxford: Clarendon Press, стр. 738.

<sup>98</sup> Barnett, H., (2009), *Constitutional and Administrative Law*, 7th ed., London – New York: Routledge – Cavendish, p. 666. Упореди: Smith, S. A., (1977), p. 505.

<sup>99</sup> Kamarić, M., (1957), str. 111-113.

Савезном већу су због изузетних прилика током Првог светског рата делегирана и тзв. „пуна овлашћења“ (*pleins pouvoirs, Vollmacht*).<sup>100</sup>

### 1.2.2.3. Период између два рата

За време велике економске кризе, настале после Првог светског рата, дошло је до праве поплаве делегираног законодавства.<sup>101</sup> Окосницу развоја делегираног законодавства у САД за време *Велике депресије* и *New Deal-a* представљао је *National Industrial Recovery Act* од 1933. године којим су председнику и његовој администрацији делегирана опсежна законодавна овлашћења.<sup>102</sup> Извршним уредбама, председник је могао уводити све мере које је сматрао неопходним за сузбијање економске кризе, не само у области финансија, него у свим привредним гранама.<sup>103</sup> У почетку, Врховни суд се опирао делегирању овако широких и *неограничених* законодавних овлашћења председника, о чему сведоче пресуде *Schechter Poultry Corp. v. United States, 295 U.S. 459 (1935)* и *Panama Refining Co. V. Ryan, 293 U.S. 388 (1935)* којима је *National Industrial Recovery Act* проглашен неуставним.<sup>104</sup> То је изазвало велики сукоб између Врховног суда и председника Рузвелта, јер конзервативно оријентисан Врховни суд није био спреман да прихвати Рузвелтове, несумњиво, прогресивне идеје у вези вођења и управљања државом за време велике економске кризе.<sup>105</sup> Услед потребе за брзим и ефикасним регулисањем, али и под утицајем Рузвелтове изборне победе, Врховни суд, је ипак, постепено прихватио делегирање законодавних овлашћења, али под условом да је Конгрес прецизним утврђивањем циља закона, граница и мерила председникових овлашћења ограничио могућност арбитарног поступања. Додатно, неопходно је да проширивањем председникових овлашћења у циљу спровођења закона не буду узурпирана овлашћења Конгреса (*United States v. Rock Royal Cooperative, 1939; Hood and Sons v. United States, 1939*).<sup>106</sup>

У периоду између два светска рата, развоју делегираног законодавства у Француској највише је допринела економска и финансијска криза.<sup>107</sup> Парламент је у

<sup>100</sup> Jovičić, M., (1984), str. 203; Krbeč, I., (1939), str. 92.

<sup>101</sup> Марковић, Р., (2011), стр. 340.

<sup>102</sup> О томе видети: Соорег, Р. Ј. (2002), pp. 40-41; Алексић, В. С., (2010), *Сједињене Америчке Државе и велика светска економска криза 1929-1939*, Београд: Стубови културе, стр. 190-191.

<sup>103</sup> Шварц, Б., (1956), стр. 48.

<sup>104</sup> Fridrih, K. J., (2005), str. 222; Шварц, Б., (1956), стр. 49-50 и 52-54.

<sup>105</sup> Jovičić, M., (1984), str. 104-106; Милосављевић, Б., (2011), стр. 197 и 199.

<sup>106</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 175.

<sup>107</sup> Јовановић, С., (1990), стр. 432.



почетку опрезно поверавао поједина законодавна овлашћења, углавном у складу са поверењем које је Влада уживала,<sup>108</sup> али је убрзо шира интервенција Владе ради консолидације привредног и монетарног система била неизбежна.<sup>109</sup> Посебно опсежна законодавна овлашћења су делегирана Поенкаревој Влади (закони од 22. марта 1924. и 3. августа. 1926. године), Лаваловој (закон од 8. јуна 1935. године), Chautemsoвој (закон од 30. јуна 1937. године) и Даладјеовој (закони од 3. априла 1938. и 19. марта 1939. године).<sup>110</sup> Ипак, највећи значај за учвршћивање праксе делегираног законодавства у изузетним приликама имао је закон од 8. децембра 1939. године, пре свега због чињенице да је представљао основ за делегирање овлашћења за време Другог светског рата.

У Великој Британији је са успостављањем мира по завршетку Првог светског рата поново завладало нерасположење британског јавног мњења.<sup>111</sup> Повод за то били су *Trade Act* од 1918. и *Emergency Power Act* од 1920. године који су егzekутиви поверили пространа овлашћења ради савладавања привредне кризе. Кулминацију незадовољства судија због ограничених надлежности у погледу контроле делегираног законодавства и оштрих парламентарних дебата представљао је *The New Despotism*, дело Лорда Хјуарта (Lord Hewarta), бившег Chief Justice у којем су изнете жестоке критике на рачун ширења овлашћења егzekутиве.<sup>112</sup> Прецизније, Лорд Хјуарт је истакао да министри намерно и на различите начине спречавају парламент и судове да врше било какав надзор над њиховим радом.<sup>113</sup> Под притиском јавног мњења, образован је *Committee on Minister`s Powers*, познатији као *Donoughmor-Scott Committee*, са задатком да изврши анализу праксе делегираног законодавства и поднесе извештај.<sup>114</sup> Одбор је закључио да је пракса делегираног законодавства уставна и да се, по потреби, може наставити, уз постављање одређених ограничења и услова за вршење делегираних овлашћења. Предложено је више мера ради успостављања ефикаснијег надзора над уредбама,<sup>115</sup> али делегирана овлашћења у пракси нису ограничена, него је тренд њиховог ширења

---

<sup>108</sup> За 70 година постојања Треће републике, Парламент је променио чак 104 владе. Tardieu, A., (1937), *La revolution a refaire, II: La profession parlementaire*, Paris, 20 sqq., 169 sqq., 226 sqq., 250 sqq., 258 sqq. (наведено према: Петровић, М., (2010), стр. 159.

<sup>109</sup> Само на основу Закона од 28. фебруара 1934. године и Закона од 30. јуна 1934. године усвојено је око 230 декрета. Видети: Picard, E., (2000), p. 83.

<sup>110</sup> Наведно према: Камарић, М., (1957), str. 104-107.

<sup>111</sup> Јовановић, С., (1990), стр. 423-424; Камарић, М., (1957), стр. 118.

<sup>112</sup> Leyland, P., Anthony, G., (2009), *Textbook on Administrative Law*, 6th ed., New York: Oxford Univesity Press, p. 37.

<sup>113</sup> Lord Hewart, (1929), *The New Despotism*, London: Ernest Benn Limited, p. 154.

<sup>114</sup> Barnet, H., (2009), p. 375.

<sup>115</sup> Tomkins, A., (2000), p. 105-106.

настављен. Од краја XIX века, у редовним условима годишње се у просеку доносило 1.500 – 2.000 законских инструмената, а за време кризе и до 3.000.<sup>116</sup>

Након увођења фашистичке диктатуре у Италији (1922), Мусолини је злоупотребом изборног закона *Acerbo* од 1923. године подредио парламент себи, претворивши га у прави „Преторијански логор“ (*Castra Praetoria*). Због тога, за разлику од Хитлерове Немачке, уздигнуте на изузетним овлашћењима егzekутиве, легални основ фашистичког режима у Италији чинило је обично, а не делегирано законодавство. У пракси ипак присутно, делегирано законодавство је легализовао Закон број 100/26 који је у члану 3. утврдио могућност да извршна власт доноси уредбе са законском снагом ако је законом на то изричито овлашћена.<sup>117</sup> Међутим, већ Законом број 2693 од 9. децембра 1928. године (о саставу и надлежностима Великог фашистичког већа), Италија је, како то лепо каже Јован Стефановић, „у истини приступила систему формалног устава“, будући да су одредбе тог закона, поред сагласности законодавних органа (Скупштине, Сената и Краља) о законском предлогу, утврђивале обавезу да се у вези питања која имају уставни карактер<sup>118</sup> претходно прибави мишљење Великог фашистичког већа.<sup>119</sup> Другим речима, након 1928. године, извршна власт у случајевима хитне потребе није могла као до тада да на основу закона број 100/26 мења прописе који су Законом о Великом фашистичком већу утврђени као прописи уставног ранга.<sup>120</sup>

У Швајцарској се са том праксом наставило и у периоду између два светска рата, посебно за време финансијске кризе (1932-1936), када је Савезно веће у појединим случајевима залазило у легислативну материју и без делегације законодавних овлашћења. Спорења око делегирања законодавних овлашћења у предвечерје Другог

---

<sup>116</sup> Jovičić, M., (1977), str. 219.

<sup>117</sup> Закон о овлашћењима извршне власти да доноси правне норме од 31. јануара 1926. године, ([http://www.provincia.asti.it/hosting/vvf/c\\_protiv/leggi/26\\_100.html](http://www.provincia.asti.it/hosting/vvf/c_protiv/leggi/26_100.html), 09.07.2013). Видети: Јовановић, С., (1990), стр. 562-564.

<sup>118</sup> То су следећа питања: престолонаслеђивање, атрибуције и прерогативи круне; састав и функционисање Великог већа, Сената краљевине и Народне скупштине; атрибуције и прерогативи шефа Владе, првог министра, државног секретара; могућност за извршну власт да издаје правне норме; синдикалну и корпоративну организацију; односе између државе и Свете столице; међународне уговоре, који се баве променама територије државе и колонија или одрицањем на стицање територија. Наведено према: Stefanović, J., (1956), I, str. 43.

<sup>119</sup> Stefanović, J., (1934), str. 9-10.

<sup>120</sup> Исто, стр. 11.

светског рата (1939) имала су само теоријски значај, будући да је Савезна скупштина за кратко време изгласала закон о пуним овлашћењима.<sup>121</sup>

После пораза у Првом светском рату, Немачка је 1919. године монархијски устав од 1871. године заменила републиканским, такође крутим уставом.<sup>122</sup> Међутим, Вајмарска република је имала крути устав само до доласка нациста на власт (1919-1933), мада је и у том периоду (председнички мандати Фридриха Еберта и Паула фон Хинденбурга) примена ванредних овлашћења дошла до пуног изражаја.<sup>123</sup> У околностима тешке економске кризе, члан 48. Вајмарског устава (стање нужде) Хитлеру је послужио за увођење тоталитарног режима.<sup>124</sup> Према ставовима ондашње судске праксе и појединим становиштима у немачкој правној науци (Карл Шмит), таквим уредбама по нужди могле су се мењати и поједине одредбе устава.<sup>125</sup> Законом од 23. марта. 1933. године *Reichstag* је убедљивом већином (441 : 94) поверио Хитлеру овлашћења да законима регулише све материје, забрањује политичке партије, доноси буџет, склапа зајмове, закључује међународне уговоре и мења одредбе Устава, осим оних које се односе на постојање *Reichstag-a*, *Reichsrat-a* и *Председника Републике*. Овај закон је, како то сликовито објашњава Ј. Стефановић, „из основе пољуљао Вајмарски устав и уставно уређење“, а каснији закони које је влада донела „потпуно су га срушили“.<sup>126</sup> Међу тим законима посебан значај има закон од 31. јануара 1934. године којим је *Reichstag* поверио Хитлеру право да мења одредбе Устава без изузетка.

#### 1.2.2.4. Други светски рат

За време Другог светског рата пракса делегираног законодавства није се битно разликовала у односу на праксу за време Првог светског рата и велике економске кризе. Извршној власти су без устезања делегирана веома широка овлашћења ради регулисања најважнијих привредних питања, а посебно у вези прилагођавања привредне производње ратним потребама.

---

<sup>121</sup> Stefanović, J., (1956), I, str. 137.

<sup>122</sup> Јовановић, С., (1990), стр. 465-468.

<sup>123</sup> О томе видети: Душанић, С., (2012), „Ванредна овлашћења шефа државе у Вајмарској републици“, *Право и друштво*, 2, стр. 105-110.

<sup>124</sup> Fridrih, K. J., (2005), str. 470.

<sup>125</sup> Schmitt, C., (1985), *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialien zu einer Verfassungslehre*, 3. Aufl., Berlin, 319 sqq. (наведено према: Petrović, M., (2010), стр. 166).

<sup>126</sup> Stefanović, J., (1956), I, str. 274.

У САД пракса делегираног законодавства настављена је несмањеним темпом уочи и за време Другог светског рата.<sup>127</sup> Председнику су поверена овлашћења да изврши реорганизацију администрације (*Reorganisation Act од 1939. године*), организује националну одбрану (*Compulsory military training Bill од 1940. године*), организује тзв. „индиректну одбрану“ земље (*Lends-Lease Act од 1941. године*), уреди материју реквизиције у интересу народне одбране (*Property Seizure Act од 1941. године*), организује ратну привреду (*First War Powers Act* и *Second War Powers Act од 1941. године*), уреди област цена и надница (*Price Control Act од 1942. године*) и сл.<sup>128</sup> Идејну основу праксе делегираног законодавства за време Другог светског рата представљале су теорија о „emergency“ праву и теорија о ратним овлашћењима (*War Powers*) председника.<sup>129</sup> Теорија о „emergency“ праву обухвата случајеве ратног стања и економске кризе и у том погледу представља пандан теорији „нужде“ у евроконтиненталној правној науци. На другој страни, теорија ратних права, према првобитном ставу америчке правне науке, обавезује председника САД да сагласно америчкој традицији у случају рата или непосредне ратне опасности предузима мере за одбрану земље. Овај став касније је коригован идејом да су ратна права председника *уставна ратна права* будући да је самоодбрана први закон националног живота.

Заклањајући се иза ратних права, председници САД су у другој половини XX века доносили најбитније одлуке у војним питањима, на пример приликом блокаде Кубе 1962. године, бомбардовања Вијетнама и Камбоџе, инвазије Гранаде 1983. године и сл.<sup>130</sup> Међутим, ради сузбијања широке дискреционе власти Председника донето је више закона, као на пример *War Powers Act* од 1973. године који се односи на ангажовање америчких трупа, *Arms export control Act* од 1975. године према коме је за извоз војне опреме неопходно одобрење Конгреса, *National Emergencies Act* којим се ограничава овлашћење Председника да уведе ванредно стање и влада путем *executive orders*.<sup>131</sup> Да је политика ипак јача од права показује чињеница да су амерички председници од почетка Првог светског рата до данас донели више од 8.500 извршних уредби.

---

<sup>127</sup> У периоду од 1933-1945. године, Председник Рузвелт донео је 3.723 извршне уредбе (*executive orders*), у просеку неколико стотина годишње. Наведено према: Cooper, P. J. (2002), str. 41.

<sup>128</sup> Petrović, M., (2010), стр. 175. Упореди: Kamarić, M., (1957), str. 123-124; Špadijer, B., (1980), str. 163.

<sup>129</sup> Kamarić, M., (1957), str. 124-126. Упореди: Fridrih, K. J., (2005), str. 466-468.

<sup>130</sup> Од 30-их година XX века донето је преко 470 уредаба са законском снагом (*emergency powers status*). Špadijer, B., (1980), str. 161.

<sup>131</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 184.

У Француској је, као што смо видели, закон од 8. децембра 1939. године представљао основ за регулативну активност Владе за све време Другог светског рата. Слична пракса настављена је по завршетку рата, упркос чињеници да је члан 13. Устава од 1946. године садржао изричиту забрану преношења законодавне власти.<sup>132</sup> Тако су већ законима од 17. августа 1948. и 11. јула 1953. године Влади поверена широка законодавна овлашћења са циљем да обезбеди привредни и финансијски опоравак земље. Овакву праксу подржао је и Државни савет који је на захтев Владе 6. фебруара 1953. године изнео мишљење да парламент не би могао пренети извршној власти генерално овлашћење, јер би се у том случају сувереност пренела са представничког на непредставнички орган. Пренос овлашћења је могућ и тада Национална скупштина у погледу појединих питања може поставити начелне одредбе, а детаљно регулисање препустити уредбодавној власти.<sup>133</sup> Уз декрете-законе, значајан део уредбодавне власти у овом периоду заузимале су и уредбе за извршење закона које су на основу непосредног уставног овлашћења (члан 47) доносили не само први министар, већ и други министри. Интересантно је да у правној науци постоје мишљења (Бернард Шварц) која таквим уредбама, и поред уставног овлашћења, одричу својство аката делегираног законодавства, истичући да је реч о својственој, а не делегираној уредбодавној власти.<sup>134</sup>

За време Другог светског рата законодавна овлашћења британске круне још су више проширена *Emergency Powers (Defence) Act*-ом од 1939. године, а најшири обим достигла су *Emergency Powers (Defence) Act*-ом од 1940. године када је круна прибавила одређена овлашћења у судској јурисдикцији, додуше, само у оним областима где озбиљност војне ситуације захтева хитну казнену репресију.<sup>135</sup> Ако се у томе види каква корист, треба нагласити, да и поред озбиљне безбедносне ситуације, наведени закони су изгласани после вишечасовних дебата у парламенту, посебно 1940. године. Тешка економска ситуација која је захватила ратом изнурену земљу, захтевала је хитне мере стабилизације. *Supplies and Services (Transitional Powers) Act*-ом од 1945. године, влада је овлашћена да у року од пет година задржи на снази и по потреби мења уредбе

---

<sup>132</sup> Rivero, J., (1985), *Droit administratif*, 11. ed., Paris: Dalloz, pp. 58-61; Picard, E., (2000), p. 83.

<sup>133</sup> Stefanović, J., (1956), I, str. 137.

<sup>134</sup> Шварц, Б., (1956), стр. 44-45.

<sup>135</sup> Smith, S. A., (1977), p. 505. Упореди: Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 669; Barnett, H., (2009), p. 666.

донете за време рата, с тим што су циљеви широких овлашћења (претежно у области привреде) усклађени са потребама мирнодопског стања.<sup>136</sup>

Законом о законским инструментима од 1946. године (*Statutory Instruments Act*) уведен је изванредан ред у „непрегледну шуму“ делегираног законодавства, пре свега у погледу контроле и објављивања,<sup>137</sup> с обзиром на то да је на снази био велики број прописа.<sup>138</sup> Овим законом нису уведена ограничења делегираног законодавства, тако да је тренд ширења законодавних овлашћења Владе настављен.<sup>139</sup> Тако је, на пример, Законом о финансијама од 1961. године (*Finance Act*) министру финансија (*Chancellor of the Exchequer*) делегирано овлашћење да у року од годину дана може мењати пореске и царинске стопе до 10%.

### 1.2.3. Разлози настанка делегираног законодавства

Велике грађанске револуције (америчка и француска) донеле су крупне промене у организацији и функционисању савремене државе. Сагласно начелу поделе власти, уграђеном у темеље првих писаних устава (Устав САД од 1787. године и Устав Француске од 1791. године), јединствена државна власт раздвојена је на законодавну, извршну и судску функцију. Законодавна власт, оличена у парламенту као највишем представничком телу, законом као изразом „опште воље“ уређује основне односе у друштву; извршна власт се доношењем појединачних правних аката и помоћу апарата државне принуде стара о извршењу законских норми; а судска власт појединачним правним актима решава спорове који настану у њиховој примени. Због страха од повратка краљевог или апсолутизма егzekутиве, тзв. чиста или крута подела власти искључује могућност мешања, односно залажења једне гране власти у надлежност друге.

Неодрживост пројектованог концепта круте поделе власти, врло брзо је довела до његовог ублажавања у пракси. Функција извршавања закона добија шире значење, тако да извршна власт поред појединачних правних аката, доноси и опште правне акте (прописе). Друштвене односе законом примарно уређује законодавна власт, а извршна

---

<sup>136</sup> Наведено према: Kamarić, M., (1957), str. 120.

<sup>137</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 668; Loveland, I., (2009), pp. 138-139.

<sup>138</sup> *Rules Publication Act*-ом од 1893. године, уведен је до тада у енглеском праву непризнат принцип објављивања прописа као услов његовог ступања на снагу.

<sup>139</sup> Према извештају Richarda Kelly-а од 18. децембра 2012. године (*House of Commons Background Paper: Statutory Instruments*) у Великој Британији се годишње донесе око 3.500 законских инструмената, (<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06509>, 12.07.2013).

власт подзаконским општим актима конкретизује законске одредбе ради њихове примене. Граница између закона и уредбе јасно је повучена. Законом као изразом „опште воље“ врши се примарно регулисање, а извршна власт уредбе може доносити само када је на то законом овлашћена, ради ближег одређења само оних питања која су већ примарно регулисана и само у границама закона као хијерархијски вишег правног акта. Без обзира што има регулативну улогу, уредба је подзаконски општи правни акт и служи искључиво за извршење законских одредаба.

Социјално-политички, економски и технолошки амбијент XIX века није захтевао интензивнију активност парламента. Толерисала се и пракса у низу земаља да владари интервенишу својим актима у законодавство. У оквиру утврђеног теоријског обрасца, релативно малим бројем закона су начелно регулисане поједине материје, а уредбама, чији је број временом растао, извршна власт је прецизирала опште законске норме.

Промењена улога државе током XX века, праћена процесом етатизације, озбиљно је уздрмала основна начела либерално–демократске доктрине о подели власти и суверености парламента. Потреба за ефикасним и непосредним управљањем државним пословима довела је до поремећаја у расподели законодавних овлашћења и трансформације законодавне функције. У одсуству изричитог уставног овлашћења у уставима прве генерације (XVIII-XIX век), под притиском нужде уобичајила се пракса законодавне делегације, односно делегираног законодавства. На основу овлашћења која јој повери парламент, извршна власт је уредбама ближе одређивала питања регулисана законом, али и, под одређеним условима, примарно регулисала законску материју. На овај начин извршна власт се постепено наметнула као водећа власт у држави и стекла монопол на нормативну делатност. Процват државе благостања (*welfare state*) средином XX века само је потврдио доминантан положај извршне власти и чињеницу да је она средиште политичке моћи.

Настанак делегираног законодавства у ужем смислу (уредбе са законском снагом и уредбе по нужди) везују се, дакле, за проблеме функционисања савремене државе. И поред оспоравања овакве праксе, постоји више разлога који су утицали на развој делегираног законодавства.

То су следећи разлози:

1) *Ванредна стања и хитна кризна овлашћења*. У ситуацијама које изискују брзо и ефикасно регулисање, попут нереда, рата, економских криза и сл., парламент се као

гломазно политичко тело са компликованом и спором законодавном процедуром (укључујући и доношење закона по хитном поступку) показао неспреман за хитну законодавну акцију. На другој страни влада, као тело уже по саставу, са једноставнијим процедурама и уз подршку армије државних чиновника, у стању је да правовремено регулише „горућа“ питања од значаја за опстанак државе.<sup>140</sup>

2) *Притисак парламентарног времена.* Развијеност друштвених односа у савременој држави захтева интензивнију законодавну активност. Због повећаног обима посла и ограничености парламентарног времена, парламент често економише својим ресурсима тако што важније друштвене односе начелно регулише законом, а поједина питања из свог домена препушта извршној власти да их она уреди.<sup>141</sup>

3) *Специјализација и технички детаљи.* Ширење функција државе, пре свега на економску и социјалну сферу, захтева одређени степен стручних и техничких знања за доношење појединих прописа.<sup>142</sup> Парламент, састављен углавном од професионалних политичара, нема капацитет да адекватно регулише ове материје. Због тога, регулисање питања из стручних области препушта извршној власти која има могућност и довољно времена да консултује стручњаке и заинтересоване стране док су прописи још у фази нацрта.<sup>143</sup>

4) *Флексибилност.* Постоје одређене материје које су по својој природи такве да изискују честе измене прописа, нпр. промене у вредности новца, висини новчаних казни и сличне. Због хетерогеног састава и компликоване законодавне процедуре, парламент није у стању да правовремено регулише друштвене односе који су у сталном мењању. На другој страни, извршна власт је у стању да путем делегираног законодавства задовољи променљиве потребе друштва и правовремено регулише односе чији настанак није могуће унапред предвидети.<sup>144</sup>

5) *Специфичност одређених подручја.* Изразите локалне разлике у појединим државама могу онемогућити парламент да једну материју законом адекватно и прецизно регулише.<sup>145</sup> У таквим случајевима, примереније је регулисање ових и

---

<sup>140</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 669. Упореди: Krbek, I., (1939), str. 141-142.

<sup>141</sup> Smith, S. A., (1977), p. 325.

<sup>142</sup> Barnett, H., (2009), p. 376.

<sup>143</sup> Марковић, Р., (1980), стр. 82-83.

<sup>144</sup> Упореди: Carroll, A., (2007), p. 150.

<sup>145</sup> Радовановић, Љ., (1937), „Управна власт и њено право“, Бранич, 3, стр. 111. (наведено према: Марковић, Р., (1980), стр. 83).



сличних материја препустити локалним властима које најбоље знају потребе локалног становништва и које могу донети прописе који одговарају локалним потребама.

б) *Социјално експериментисање*. У одређеним случајевима се ради провере вредности нових решења приступа регулисању појединих питања путем аката делегираног законодавства, па ако се таква решења покажу као погодна, тек онда се приступа законском регулисању.<sup>146</sup>

Поред легитимних разлога за увођење делегираног законодавства, у правној пракси су присутни и разлози за које се не може рећи да су оправдани. Такви су, на пример, *разлози комодитета*. Чест је случај да парламент препушта извршној власти регулисање појединих питања, иако за то не постоји ниједан од разлога који указују на неопходност делегирања законских овлашћења. Реч је о ситуацијама које захтевају прописивање непопуларних мера којима се грађанима намећу одређене жртве (нпр. финансијске обавезе)<sup>147</sup> или питањима која могу изазвати жучне политичке расправе у парламенту.<sup>148</sup>

Осим тога, доношење аката делегираног законодавства може бити мотивисано и политичко-практичним разлозима. На то указује проф. Миодраг Јовичић када каже: „Јачање превласти егзекутиве у буржоаским државама је израз жеље буржоазије да – уместо кроз парламент, у коме заседају и представници напредних друштвених снага, па и пролетеријата, у коме се воде јавне расправе и сл. – своју вољу у области нормирања спроводи преко егзекутиве, као себи много подложнијег органа. Када је, пак, реч о социјалистичким земљама /.../ партијско државни врх може много брже и лакше да спроводи своју вољу у облику правних прописа, које рецимо у Совјетском Савезу, доносе влада, односно Президијум Врховног совјета, него путем закона које доноси Врховни совјет“.<sup>149</sup>

### **1.3. Основна схватања о делегираном законодавству у правној науци**

Настанку праксе делегираног законодавства погодиле су околности да уставни прве генерације (XVIII и XIX век), као што смо већ утврдили, нису садржали изричито

---

<sup>146</sup> Jovičić, M., (1977), str. 94.

<sup>147</sup> Walin, M., (1969), *Precis de droit administratif*, Paris: Montchrestien, p. 99. (наведено према: Марковић, Р., (1980), стр. 83).

<sup>148</sup> Chemerinsky, E., (2002), *Constitutional law: principles and policies*, 2nd ed., New York: Aspen publishers, p. 319.

<sup>149</sup> Jovičić, M., (1977), str. 111-112.

овлашћење нити изричиту забрану делегирања законодавне власти. Овакву праксу додатно је олакшала чињеница да у неким позитивним правима у појединим периодима није постојала контрола уставности закона (нпр. у Француској под Уставом из 1875. године). Због тога су у другој половини XIX и почетком XX века у америчкој и европској правној науци вођене интензивне расправе око питања уставности законодавне делегације, посебно када је реч о актима делегираног законодавства са „законском снагом“. Пре тога, идејама о подели власти, народној суверености и парламентарним монополом над доношењем закона Џон Лок и Жан Жак Русо су ударили темеље либерално-правне мисли. Много раније, свој став о питању делегирања власти стари Римљани су изразили правном максимом *delegata potestas non potest delegari* (делегирана власт не може да се делегира) која је у правној науци и данас присутна.<sup>150</sup>

### 1.3.1. *Delegata potestas non potest delegari*

Правна максима *delegata potestas non potest delegari* настала је као резултат рада римских правника поводом решавања питања заступништва још у фази секуларизације и популаризације права у доба Републике.<sup>151</sup> Она садржи јасан правни принцип да се делегирана власт не може (даље, прим. Д. С.) делегирати. Током времена, као последица различитих интерпретација, појављује се у више облика међу којима се усталио *delegatus non potest delegare* (буквално, делегат не може да пренесе).

У *Corpus Juris Civilis*-у речи *delegare* и *delegatus* се врло ретко користе у значењу „делегирати“ и он не садржи ништа слично речима максиме.<sup>152</sup> Непожељност делегирања делегиране власти другачије формулисану можемо наћи на више места у Дигестама, као на пример: „*Mandatam sibi jurisdictionem mandare alteri non posse manifestum est*“ (Јасно је да надлежност над пуномоћјем не може се поверити другом.)<sup>153</sup> или „*Nemo potest gladii potestatem sibi datam vel cuius alterius coercionis ad*

---

<sup>150</sup> Стари Римљани су уместо максиме употребљавали реч *regula*, а та реч се одржала и касније у канонском праву. Французи користе реч *brocard*, Немци *Rechtsregel*, а и Италијани *regola*. Настанак правних максима везује се за римско право, али се њихови корени налазе у изрекама и пословицама свих народа у одређеном степену развоја њихове културе. Паунд, Р., (2000), II, стр. 276, 279 и 282 фуснота 213.

<sup>151</sup> Jörs, P., (1888), *Römische Rechtswissenschaft zur Zeit der Republik*, Berlin: Franc Vahlen, pp. 289 i d. (наведено према: Паунд, Р., (2000), стр. 278, фуснота 189).

<sup>152</sup> Duff, P.W., Whiteside, E. H., (1929), „*Delegata Potestas Non Potest Delegari: A Maxim of American Constitution Law*“, *Cornell Law Review*, Volume 14, Issue 2, p. 171.

<sup>153</sup> *Digesta*, 1. 21. 5.

*alium transferre*” (Нико моћ мача снагом задобијену или коју другом ограничава не може да пренесе на другог.)<sup>154</sup>, као и у Codex-у.<sup>155</sup>

Фрагменти максиме у облику *delegatus non potest delegare* могу се препознати у књизи *Flores Legum* која је 1566. године објављена у Француској,<sup>156</sup> где се на једном месту описује делегирање надлежности императоровом заступнику да саслуша странке и донесе одлуку у спору у коме је реч о немогућности субделегације. Међутим, ниједан од три текста на која се у књизи упућује не садржи правни принцип изражен у облику максиме.<sup>157</sup> У вези са субделегацијом коју врши један заступник у односу на треће лице, максимуму је крајем XVII века у овом облику забележио и шкотски правни мислилац James Stair (*Institutions of the Law of Scotland*, 1681), објашњавајући да је реч о уобичајеној пословици у области надлежности.<sup>158</sup>

У својим Максимама (*Principia Legis et aequitatis: being an Alphabetical Collection of maxims, Principles and Rules, Definitions and Memorable Sayings in Law Equity*, 1753), Бренч<sup>159</sup> је наводи у њеном почетном и уобичајеном облику *delegata potestas non potest delegari*, с ослонцем на мишљење Едварда Коука (*Sir Edward Coke*, 1552 -1634). Коментаришући судијску функцију поводом једне средњевековне наредбе према којој су уживаоци земљишних поседа обавезни да обављају витешку службу под претњом плаћања казне, Коук на једном месту у свом раду *Institutes of the Laws of England* (Second part, 1642) каже: „Овај судски налог и његов приход је посредством налога *miittimus*-а (судска наредба за довођење у затвор) пренет у суд Министарства финансија/Државне благајне који не може да да другима овлашћење у вези са овим предметом, него мора да сам настави законски поступак, пошто има само *delegatam potestatem quae non potest delegari*, а они су образоване судије са положеном заклетвом, и могу да дозволе странкама праведне изузетке.“<sup>160</sup> Ипак, на овај начин Коук није поставио општи правни принцип, већ се ограничио само на делегирање судијске функције.

У средњем веку, максима је своје место нашла и у католичком канонском праву, где се, вероватно по први пут, третира и материја која не припада приватном праву.

---

<sup>154</sup> *Digesta*, 50. 17. 70.

<sup>155</sup> *Codex*, 3.1.5.

<sup>156</sup> Наведено према: Паунд, Р., (2000), II, стр. 339 и фуснота 173.

<sup>157</sup> *Digesta*, 1. 21. 5; *Digesta*, 2. 1. 5; *Codex*, 3. 1. 5.

<sup>158</sup> Наведено према: Паунд, Р., (2000), II, стр. 339, фуснота 175.

<sup>159</sup> Наведено према: Паунд, Р., (2000), стр. 339.

<sup>160</sup> Duff, P.W., Whiteside, E. H., (1929), p. 171.

*Codex Iuris Canonici* (1582) начелно дозвољава општу и појединачну делегацију извршне власти, осим ако законом није другачије одређено. Такође, дозвољена је и субделегација извршне власти, осим ако је субјект коме је власт делегирана изабран због личних квалификација или ако је субделегација изричито забрањена.<sup>161</sup>

Током XIX века поједини правни писци указују да овлашћење које укључује „поуздање и поверење не може да буде делегирано, као и да су нека феудална права и дужности превише лична да би их обавио заменик. Поред тога, они, такође, показују да уколико не постоји „процена и дискреционо право“ онда не постоји ни опште правило које забрањује даље делегирање.<sup>162</sup>

Едвард Сагден (Edward Burtenshaw Sugden, 1781-1875) то овако објашњава: „где год је дато овлашћење, без обзира да ли је дато над непокретном или личном имовином, и без обзира да ли ће извршење овлашћења дати законско или само морално право именованом, ако овлашћење полаже лично поуздање и поверење у његовог извршиоца да ће деловати по сопственој процени и дискреционом праву, он не може да пренесе овлашћење за извршење другог, јер *delegatus non potest delegare*.“<sup>163</sup>

На важност личног поуздања и поверења указује и Кент (James Kent, 1763-1847) када каже: „Заступник обично и без јасног овлашћења, ...нема овлашћење да ангажује другог заступника да за њега обави посао без знања или пристанка његовог послодавца. Максима је да *delegatus non potest delegare*, а заступање је генерално лично поуздање и поверење које не може да буде делегирано; јер послодавац ангажује заступника на основу мишљења које има о његовим личним особинама и интегритету, а заступник нема право да своје овлашћење преда другом лицу о коме послодавац не зна ништа.“<sup>164</sup> Нешто развијенију тезу касније је понудио Стори (Jozeph Story, 1779-1845) у својим Коментарима на Закон о заступању: „Онај ко има јасну моћ или овлашћење од другог да обави неко дело, мора га извршити сам, и не може да делегира своје овлашћење

<sup>161</sup> Видети: Can. 137 § 1. Potestas executiva ordinaria delegari potest tum ad actum tum ad universitatem casuum, nisi aliud iure expresse caveatur. § 2. Potestas executiva ab Apostolica Sede delegata subdelegari potest sive ad actum sive ad universitatem casuum, nisi electa fuerit inductria personae aut subdelegatio fuerit expresse prohibita. § 3. Potestas executiva delegata ab alia auctoritate potestatem ordinariam habente, si ad universitatem casuum delegata sit, in singulis tantum casibus subdelegari potest; si vero ad actum aut ad actus determinatos delegata sit, subdelegari nequit, nisi de expressa delegantis concessionem. § 4. Nulla potestas subdelegata iterum subdelegari potest, nisi id expresse a delegante concessum fuerit, ([www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/cic\\_index\\_it.html](http://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/cic_index_it.html), 25.07.2015).

<sup>162</sup> Duff, P.W., Whiteside, E. H., (1929), p. 170.

<sup>163</sup> Sugden, E. B., (1808), *A Practical Treatise of Powers*, 1st ed., London: Printed for W. Reed, Bell Yard, Temple Bar; R. Pheny, Inner Temple Lane; and Fleming and Phelan, Upper Ormond Quay, Dublin, pp. 144-145, ([books.google.co.mz/books?id=6Sk0AAAAIAAJ&hl=pt-PT](http://books.google.co.mz/books?id=6Sk0AAAAIAAJ&hl=pt-PT), 25.07.2015).

<sup>164</sup> Наведено према: Duff, P.W., Whiteside, E. H., (1929), pp. 169. Упореди: Паунд, Р., (2000), II, стр. 340.

другоме; јер је то поуздање или поверење покљоњено њему лично, оно не може бити додељено трећем лицу, чија способност и интегритет можда нису познати послодавцу, или ако су и познати, можда особа са таквим особинама не би била изабрана за овакву сврху.<sup>165</sup>

Нешто касније, максима се у оба своја облика *delegata potestas non potest delegari* и *delegatus non potest delegare* нашла и на Брумовој „Алфабетској листи правних максима”<sup>166</sup>.

Максима *delegata potestas non potest delegari* (*delegatus non potest delegare*) је од свог настанка па све до данас присутна у правној науци. У том периоду она се готово у целисти односи на институте приватног права, пре свега институт заступништва. Тек од друге половине XVII века максима лагано улази у област јавног права и истовремено обликује основну идеју – народ делегира законодавна овлашћења парламенту, па их он не може даље делегирати.

### 1.3.2. Класични конституционализам и делегирано законодавство

Мишљење према коме парламент као највиши представнички орган не може своја законодавна овлашћења преносити на неки други орган међу првима је, још крајем XVII века, заступао класик енглеске филозофије Џон Лок (John Lock). Став о немогућности законодавне делегације Лок је заснивао на правној максими *delegata potestas non potest delegari* и *народној суверености*. Законодавну власт народ је делегирао законодавцу да је врши, односно да доноси законе, а не да је преноси у „туђе руке“. Народ је законодавцу делегирао власт да ствара законе, а не да ствара нове законодавце. „Стога законодавно тело“, закључује Лок, „не може да има власт да пренесе његово овлашћење за доношење закона и да га преда у туђе руке.“<sup>167</sup>

Творац теорије народног суверенитета Жан Жак Русо такође одбацује могућност делегирања законодавне власти. Упозоравајући на владавински уговор као подвалу, Русо подвлачи да је суверенитет народа као *volonte generale* неотуђив и недељив: „воља је или општа или није општа; она је или воља народног тела или само једног дела његовог. У првом случају, та изражена воља је акт суверенитета и представља закон; у

<sup>165</sup> Наведено према: Duff, P.W., Whiteside, E. H., (1929), pp. 168. Упореди: Ehmke, H. P., (1961), „Delegata Potestas Non Potest Delegari A Maxim of American Constitutional Law“, *Cornell Law Review*, Volume 47, Issue 1, p. 51.

<sup>166</sup> Врум, Н., (1939), *A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated*, 10ed., London, R.H. Kersley, xvi, објашњења на 570-571. (наведено према: Паунд, Р., (2000), II, стр. 339).

<sup>167</sup> Lock, J., (1978), *Dve rasprave o vladi*, II, Beograd: NIP „Mladost“, str. 81.

другом, то је само појединачна воља или акт извршних органа државе; у најбољем случају то је указ“.<sup>168</sup>

У време француске грађанске револуције, на трагу Локовог учења, опат Сјејес (Emmanuel Joseph Sieyes) констатује како је основно и тако плодно начело да се законодавна власт не може поново делегирати и да припада неотуђиво и непреносиво представничком телу.<sup>169</sup>

Представници класичног конституционализма, с ослоном на начела поделе власти и народне суверености, категорички су негирали могућност делегирања законодавних овлашћења, пре свега ради очувања тешко извојеване победе над краљевим апсолутизмом. Отуда су Локове и Русоове идеје о подели власти и народној суверености свој правни израз добиле већ након великих грађанских револуција (америчке и француске). Начело поделе власти уграђено је у темеље Устава САД од 1787. године, док је чланом 6. Декларације о правима човека и грађанина из 1789. године закон одређен као израз опште воље. Конкретнији правни израз овај став добио је у члану 45. француског Устава из 1795. године који садржи изричиту забрану законодавној скупштини да власт коју јој је народ уставом поверио не може преносити другим државним властима.

### **1.3.3. Европска правна мисао XIX и XX века (Француска, Немачка, Италија, Швајцарска и Велика Британија)**

За време Треће Републике, пракса делегираног законодавства, како смо видели, била је константна, иако француски Устав из 1875. године није садржао изричиту одредбу према којој би парламент био овлашћен да егzekутиви делегира законодавна овлашћења. Због тога се француска правна наука нашла пред изазовом да понуди одговор на питање о уставности такве праксе. Тако су настале различите теорије,<sup>170</sup> а међу њима су највећу пажњу привукле теорија законодавне делегације и теорија уставног обичаја.

Теорија *законодавне делегације (делегације власти)* развила се у старијој француској правној науци (XIX век) поводом уредби јавне администрације.<sup>171</sup> Полазну

<sup>168</sup> Ruso, Ž. Ž., (2011), *Društveni ugovor*, Beograd: Izdavačko preduzeće „Filip Višnjić“, str. 43-44.

<sup>169</sup> Наведено према: Krbek, I., (1960), *Pravo javne uprave FNRJ*, I knjiga, Zagreb: Birozavod, str. 160.

<sup>170</sup> Теорија суспензије принципа субординације уредбе закону, теорија антиципиране ратификације, теорија делегализације законодавних аката, теорија условне делегализације. Видети: Stefanović, J., (1956), I, str. 138. Детаљније: Kamarić, M., (1957), str. 159-166.

<sup>171</sup> Наведено према: Kamarić, M., (1957), str. 157-158.

основу теорије чини став да онај ко има неко право, може начелно са њим и располагати, па самим тим и пренети га другоме. Будући да парламент има право да доноси законе, ово право може пренети другом државном органу. Законодавна делегација или делегација власти, дакле, представља поверавање једног дела законодавних овлашћења извршној власти на основу којих она доноси уредбе са законском снагом. Поједине присталице (Lafarriere, Macarel, Block), са ослоном на правни институт мандата, теорију законодавне делегације заснивају на *идеји уговора (мандата)*, према којој извршна власт као мандатар, слично мандатару у грађанском праву, не доноси уредбе са законском снагом вршећи властито право, него право које јој је привремено поверио парламент. Уредбе са законском снагом донете у границама повереног овлашћења могу мењати раније законе и као такве не подлежу судској контроли као ни закони. Овакво мишљење било је владајуће све док теорија делегације није одбачена након одлуке Државног савета од 6. децембра 1907. године, према којој је дозвољена тужба против сваке уредбе.<sup>172</sup> Са друге стране, неке присталице ове теорије (нпр. Mignon) ослонац су нашле у *концепцији закона као правног прописа*. Изједначавајући појам правног прописа са законском материјом, они истичу да је реч о законодавној делегацији сваки пут када парламент повери извршној власти овлашћење да доноси прописе који се односе на грађане.<sup>173</sup>

Теорија законодавне делегације је у правној науци оштро критикована и почетком XX века одбачена. Главни аргумент против ове теорије, са којим се морамо сложити, полази од постојања јасне разлике између (субјективног) права и надлежности. Државни органи којима су уставом утврђене одређене надлежности нису титулари права којима могу својеволјно располагати, већ су у обавези да их врше и то само они да их врше. Један државни орган, у овом случају парламент, не може делегирати уставом утврђену надлежност другом државном органу (извршној власти), осим уколико устав то изричито не предвиђа. У том духу је крајем XIX века опат Sieyes записао: „Биће више но једном нужно да се скупштина подсети на фундаментално и тако плодно начело да се законодавна власт уопште не може субделегирати и да она на неутуђив и непреносив начин припада телу репрезентата.“<sup>174</sup> На сличан начин Есмен је упозорио да је једино суверена власт у стању да распоређује надлежности, а да

---

<sup>172</sup> Диги, Л., (1997), *Преображаја јавног права*, Београд: Плато, стр. 71-72 и 79.

<sup>173</sup> Наведено према: Камарић, М., (1957), стр. 158.

<sup>174</sup> *Des opinions politiques du citoyen Sieyes*, Paris an XIII, 82. Наведено према: Петровић, М., (2010), стр. 157-158.

законодавна власт није суверен, већ његов делегат (суверен је сам народ). Да се законом не може пренети на управну власт никакво право које спада у атрибуције законодавне власти, подвлачи Есмен када каже: “У ствари, делегација законодавне власти, као и сваке друге прерогативе коју Устав поверава Домовима Парламента, правно је немогућа.”<sup>175</sup> Есмен, даље објашњава да управна власт, када поступа по законском овлашћењу, уредбе издаје вршећи своје управне надлежности, али по изричитом позиву, налогу (*invitation, injonction*) законодавне власти.<sup>176</sup>

Каре де Малбер, такође, начелно одбацује могућност законодавне делегације када устав не садржи изричиту одредбу о могућности такве делегације, а то је управо био случај са француским Уставом из 1875. године.<sup>177</sup> Према његовом мишљењу, када председник републике на основу законског овлашћења уређује неко питање није реч о законодавној делегацији, због тога што председник у таквим случајевима поступа на основу уставне одредбе по којој је он надлежан за извршење закона. Међутим, приликом разврставања уредби за извршење закона, он их дели на уредбе које допуњују закон и уредбе којима се уређује материја која до тада није била уређена законима. У његовој интерпретацији, извршење закона једном значи разрађивати закон путем уредбе за његову примену, а други пут доносити уредбу на основу посебног законског овлашћења. Ова недоследност приликом употребе израза „извршење закона” (некад у материјалном, некад у формалном смислу) указује на то да Каре де Малбер *de facto* признаје могућност законодавне делегације.

Теорија законодавне делегације заснована на идеји мандата одбачена је са аргументацијом да мандат као уговор чини сагласност воља, док је закон императивни пропис и извршна власт је у обавези да врши овлашћење које јој је делегирано.<sup>178</sup> Неприхватљивост концепције закона као правног прописа имала је за последицу и одбацивање теорије законодавне делегације која је на њој заснована.

Теорија *уставног обичаја* објашњава легалност праксе делегираног законодавства самим успостављањем и усвајањем такве праксе. Према једној варијанти ове теорије, коју заступа Роже Бонар (Roger Bonnard), принцип о забрани законодавне

---

<sup>175</sup> Esmein, A., (1914), *Elements de Droit constitutionnel et compare*, 6e ed., Paris, p. 682. (наведено према: Петровић, М., (2010), стр. 158).

<sup>176</sup> Наведено према: Јовановић, Д. Б., (1923), стр. 51.

<sup>177</sup> Care de Malberg, R., (1920), *Contribution a la Theorie Generale de l Etat*, I, Paris, p. 580 i d. (наведено према: Krbek, I., (1939), str. 28-30).

<sup>178</sup> Kamarić, M., (1957), str. 158.



делегације поништен је конституисањем уставног обичаја праксе делегираног законодавства. Широком применом и прихватањем, каже Бонар, законодавна делегација је фактички добила карактер уставног обичаја.<sup>179</sup> Други писци праксу делегираног законодавства објашњавају уставним обичајем ширења уредбодавне власти. Тако Леон Диги (Leon Duguit), иако одбацује могућност законодавне делегације када устав то изричито не допушта, указује да је због супротне праксе у француској настао уставни обичај законодавне делегације. Међутим, Диги под законодавном делегацијом не подразумева преношење законодавне надлежности са парламента на извршну власт, већ ширење уредбодавне власти путем обичаја.<sup>180</sup> Иако по његовом мишљењу Устав из 1875. године није допуштао законодавну делегацију, занимљиво је да Диги ипак, руковођен, истина, више практичним него правним разлозима, прихвата могућност делегирања таквих овлашћења. У ширењу праксе законодавне делегације уставни обичај виде и Бартеlemi (Barthelemy) и Риверо (Rivero) који наглашавају да је реч о ширењу уредбодавне власти и привременом укидању хијерархије правних аката, а не о идеји делегације власти.<sup>181</sup>

Темељ критике теорије уставног обичаја као ваљаног правног основа за праксу законодавне делегације када устав о томе не садржи изричиту одредбу, према мишљењу Жоржа Ведела (Georges Vedel) лежи у чињеници да истовремено са писаним уставом не може постојати било који други извор уставног права, па ни уставни обичај, који би могао мењати и дерогирати његове одредбе. Ведел то наглашава када каже да обичај не може бити извор уставног права које је исте природе као и право које садржи писани устав.<sup>182</sup> У том смислу, потпуно је основана његова оцена о неуставности праксе законодавне делегације у доба Треће Републике, јер њена неспорно широка примена није установила уставни обичај којим би био промењен члан 1. Устава из 1875. године, према коме је сва законодавна власт поверена парламенту. Оваква пракса не само да је била супротна Уставу из 1875. године и начелима представничке демократије, него је за последицу имала уношење изричите одредбе о забрани законодавне делегације у текст Устава из 1946. године.

---

<sup>179</sup> Bonnard, R., (1940), *Precis de droit administratif*, 3e ed., Paris, Libraire Generale de Droit et de Jurisprudence, стр. 306. (наведено према: Камарић, М., (1957), стр. 166 i fusnota 263).

<sup>180</sup> Duguit, L., (1924), *Traite de Droit constitutionnel*, 2e ed., t. IV, Paris: E. de Boccard, pp. 753 i d. (наведено према: Камарић, М., (1957), стр. 167). Упореди: Јовановић, Д. Б., (1923), стр. 51-52.

<sup>181</sup> Наведено према: Камарић, М., (1957), стр. 168.

<sup>182</sup> Vedel, G., (1949), pp. 121, 499. (наведено према: Камарић, М., (1957), стр. 169-170).

И поред бројних покушаја, француска правна наука није успела да оправда праксу законодавне делегације за време важења Устава из 1875. године. Ни теорија законодавне делегације, ни теорија уставног обичаја, али ни друга становишта француских правних мислилаца нису била општеприхваћена. Ниједна од њих није пружила довољно правних аргумената како би оправдала, ван сваке сумње, неуставну праксу законодавне делегације, односно флагрантно кршење устава.

Правно оправдање уредби по нужди у случају када устав не садржи изричиту одредбу о могућности њиховог доношења, поједини француски аутори понудили су ослањајући се на *прописивање услова изузетних овлашћења* – да је у питању ратно стање, оружана побуна или генерални штрајк чиновника; да постоји материјална немогућност да се парламент састане, а неопходно је предузимање хитних мера; и да се уредба доноси са стварном намером да се накнадно поднесе парламенту на ратификацију (Леон Диги) и на *идеју легитимне одбране* (Морис Орију).<sup>183</sup> Супротно њима, Есмен упозорава да „нужда не ствара право и не замењује закон, коме председник републике, као и сви други управни органи, у време рата као и у време мира, остаје потчињен и који има да извршава.”<sup>184</sup>

У погледу основа уредбодавне власти, у немачкој правној школи (Лабанд, Аншиц) доминирао је, иначе и данас доминантан, став да извршна власт, начелно, не може доносити уредбе којима би се могла уређивати права и обавезе грађана.<sup>185</sup> Административним уредбама извршна власт може регулисати само она питања која се односе на управну организацију и рад државних чиновника, али не и питања којима се дира у права и обавезе грађана, односно уређују легални односи између легалних субјеката. Да би могла донети један такав акт којима би се конституисала каква права или наметнуле какве обавезе грађанима, извршној власти за то није довољно генерално овлашћење, већ јој је неопходно специјално уставно или законско овлашћење.

Пракса законодавне делегације била је присутна током XIX века, а са њом се наставило и за време Вајмарског устава 1919. године, иако он није садржао ниједну одредбу о законодавној делегацији. У Немачкој се, заправо, на законодавну делегацију

---

<sup>183</sup> Наведено према: Stefanović, J., (1934), str. 26-27.

<sup>184</sup> Наведено према: Stefanović, J., (1956), I, str. 132.

<sup>185</sup> Видети: Türk, A., (2000), „Delegated legislation in German Constitutional Law“, u: Andenas, M., Türk, A., *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, The Hague – London – Boston: Kluwer Law International, pp. 133-136.

гледало благонаклоно, будући да се од конституисања парламента и наглог развоја друштвених односа јавила потреба за бржим и ефикаснијим правним нормирањем.

Полазну тачку учења немачке правне науке чинило је разликовање закона у формалном и закона у материјалном смислу које је засновао Пол Лабанд (Paul Laband).<sup>186</sup> Према његовом мишљењу, форма закона може имати и садржину која не представља правни пропис, а форма управе (уредбе, прим. Д. С.) може имати за садржину правни пропис. Супротно мишљење заступа Алберт Хенел (Albert Haenel) који каже: „Форма закона има правни пропис за садржину која је за њу нужна”. Поистовећујући формалне и материјалне законе, Хенел одбија да уредбе које садрже правне прописе означи као законе у материјалном смислу.<sup>187</sup> Лабанд, даље, наглашава да је закон у формалном смислу онај акт који је парламент донео у законодавном поступку, а закон у материјалном смислу акт којим је регулисана законска материја, без обзира на његову форму. Законом се уређују права и обавезе грађана, а кроз извршење закона монарх уредбама регулише питања организације и функционисања управне власти.

Лабандову теорију о разликовању закона у формалном и закона материјалном смислу доследно је спровео Георг Јелинек (Georg Jellinek).<sup>188</sup> И он заступа став да правни поредак може бити промењен искључиво законима, али допушта могућност да се уредбама по специјалном законском овлашћењу може регулисати законска материја. Сагласно томе, Јелинек разликује административне уредбе којима се уређују питања организације и деловања управне власти, и правне уредбе, којима се на основу изричитог законског овлашћења могу регулисати односи међу грађанима и односи између грађана и државе.<sup>189</sup>

Савремена немачка правна наука са опрезношћу приступа питању законодавне делегације. Тако поједини правни писци (Maunz-Zippelius) уместо израза „законодавна делегација”, употребљавају израз „премештање надлежности” (Kompetenzverschiebung).<sup>190</sup>

Почетком XX века значајан утицај у немачкој правној науци имала су мишљења Карла Шмита (Carl Schmitt). Његово учење у битноме се концентрише на сагледавање

<sup>186</sup> Наведено према: Јовановић, Д. Б., (1923), стр. 45-46.

<sup>187</sup> Наведено према: Келзен, Х., (2001), стр. 432.

<sup>188</sup> Jellinek, G., (1887), pp. 226-261.

<sup>189</sup> Детаљно о уредбама: Jellinek, G., (1887), pp. 366-395.

<sup>190</sup> Наведено према: Ivančević, V., (1983), *Institucije upravnog prava*, I, Zagreb: Pravni fakultet, str. 102.

стања законодавства у модерној држави. С погледом на социјално-политичке и економске прилике тог доба, Шмит закључује да поједностављивање законодавног поступка које су спровеле многе државе није довољно за ефикасно управљање. Законодавну делегацију и јачање извршне власти он објашњава практичном потребом. Шмит посебно наглашава неминовност преображаја „парламентарне државе законодавства“ у „административну државу.“ На основу анализе примене Вајмарског устава, он закључује да за разлику од државе законодавства у којој егзистира само један, прост, законодавац, у правном поретку Вајмарске републике, поред редовног законодавца (парламента), постоје и три ванредна законодавца: *ratione materiae*, *ratione supremitatis* (плебисцитарна легитимност уместо легалности државе законодавства) и *ratione necessitatis* (мера државне управе потискује закон парламентарне државе законодавства) који угрожавају систем легалности парламентарне државе законодавства.<sup>191</sup>

Занимљиво схватање законодавне делегације износи правни теоретичар Ханс Келзен (Hans Kelsen) разматрајући становишта немачке школе. Ослањајући се на Лабандову тезу да се закону у формалном смислу може дати било каква садржина, Келзен каже: „постоји могућност да се у законској форми /.../ такозвано стварање државне воље, барем *материјално*, пренесе на друге чиниоце него што су законодавни. У таквом случају говори се о делегацији. Ова постоји онда када закон овласти извршни државни орган да специфичним управним актом: уредбом, утврди како садржину тако и услове државне воље.“<sup>192</sup> Проблем односа делегиране уредбе и овлашћујућег закона Келзен објашњава дајући законској делегацији значење бланкетног прописа: „Попуњавајући бланкет садржан у закону, утврђујући услове и садржину *државне воље која се појављује у закону*, она, зацело, може *материјално* важити као „створитељица“ те воље /.../ Формално – а то је овде меродавно – одредбе створене уредбом морају се замислити као садржане у закону, јер се уредба формално показује само као попуњавање законског бланкета. Тиме седиште свих правних прописа који материјално своју садржину добијају од делегиране уредбе треба формално преместити у овлашћујући закон; односне правне обавезе статуира закон, а не уредба; и може се одржати начело *да је нужна форма правног прописа закон*. Само помоћу те конструкције долази до изражаја чињеница /.../ да уредба може утврдити садржину

<sup>191</sup> Šmit, K., (2001), „Legalitet i legitimost“, у: *Norma i odluka – Karl Šmit i njegovi kritičari*, Beograd: Filip Višnjić, str. 311-317 i 323-358.

<sup>192</sup> Келзен, Х., (2001), стр. 443.

правних прописа само у оквиру закона.<sup>193</sup> Конструкцијом законодавне делегације као бланкетног прописа, Келзен, заправо, мири два супротна става: Лабандов да се закону у формалном смислу може дати било каква садржина и Хенелов да је закон нужна форма правног прописа.

Правно образложење праксе уредби по нужди у одсуству изричитог уставног овлашћења, немачка правна наука покушала је да објасни идејом да за управну власт стање нужде (*Notrecht*) постоји увек, без обзира на то да ли га устав изричито предвиђа или о томе ништа не казује.<sup>194</sup> Овакво образложење засновано је на *monarhistisches Princip*-у према коме је монарх највиша (суверена) власт у држави.

За разлику од других земаља, питање уставности законодавне делегације у Италији није било у жижи интересовања правне науке. Разлог за то треба тражити, пре свега, у природи Албертинског статута од 1848. године. Наиме, реч је о меком уставу, што значи да законодавна власт може обичним законодавним путем регулисање појединих материја поверити извршној власти.<sup>195</sup>

На темељу Лабанд – Јелинекове теорије разликовања закона у формалном смислу и закона у материјалном смислу, италијански правни теоретичар Орландо (*Vittorio Emanuele Orlando*) сматра да постоје међусобно одвојена материјална подручја деловања законодавне и извршне власти, али ову своју тезу не подупиरे навођењем критеријума раздвајања те две материје. Контрадикцију у његовој теорији представља чињеница да се он позива на члан 6. Албертинског статута према коме извршна власт (краљ) може доносити декрете и уредбе неопходне за извршење закона, чиме се искључује постојање самосталног уредбодавног домена.<sup>196</sup> Као и већина правних теоретичара тога доба, Орландо постојање праксе законодавне делегације оправдава разлозима практичне нужности. У том смислу, разлоге практиковања уредби по нужди он види у максими римског права *salus publica suprema lex* (добро државе мора да буде највиши закон).<sup>197</sup>

У Швајцарској правној науци преовладало је мишљење да делегација “пуних овлашћења”, која је практикована како у ратним, тако и у другим приликама, није

---

<sup>193</sup> Исто, стр. 443-444.

<sup>194</sup> Jellinek, G., (1887), p. 376; Laband, P., (1901), *Le droit public de L' empire Allemand*, Paris: V. Giard & E. Briere, II, p. 386. (наведено према: Stefanović, J., (1934), str. 26).

<sup>195</sup> Stefanović, J., (1956), I, str. 141-143.

<sup>196</sup> Барић, С., (2009), str. 28-29.

<sup>197</sup> Orlando, V. E., (1902), *Principes de droit public et constitutionnel*, Paris: Albert Fontemoing, pp. 316 i d. (наведено према: Stefanović, J., (1956), I, str. 132).

противуставна, иако за то није постојало изричито уставно овлашћење. Интересантно виђење швајцарске праксе уредби по нужди износи Хоерни констатујући да у одсуству изричитог уставног овлашћења не постоји „уставно” већ „природно” право нужде. Међутим, било је правних писаца који су заступали и супротно становиште. Према мишљењу једног од њих (*Giacometti*), уредбе донете на основу ових овлашћења су противуставне зато што тзв. право нужде није правна институција.<sup>198</sup>

Пракса законодавне делегације, како је наведено, била је присутна у Великој Британији још у XVI веку. Правна наука различито је третирала овлашћења *Statute of Proclamation* (тзв. „клаузула Хенри VIII”). Неки аутори су истицали да се ради о делегацији власти (W. Anson, Stubbs, Glasson), други су у њима видели успостављање тиранске власти круне (Blacstone), трећи ограничење краљеве власти (M. C. T. Carr), четврти израз тежње парламента и краља да се регулише питање важења прокламација у складу са потребама јавног мишљења (Holdsworth).<sup>199</sup> У правној науци, доследно је истицан општи правни принцип *delegata potestas non potest delegari*, али се пракса законодавне делегације и даље развијала. Разлоге за то треба тражити у чињеници да у Великој Британији не постоји чврст устав, односно да Британци не разликују уставне од обичних закона. Због тога се у правној науци говори о суверености или супрематичности британског парламента. Његову свемоћност сликовито описује Валтер Беџхот (Walter Bagehot) када каже да британски парламент може укинути монархију на исти начин као што укида једну бабичку школу.<sup>200</sup>

Поједини правни писци, попут Thitinga, Thooda и Maitlanda, у законодавној делегацији виде достојанствен и практичан метод мирења захтева интервенционизма и захтева за очување парламентарног суверенитета.<sup>201</sup> Слично њима, Алберт Дајси (Albert von Dicey) закључује да парламент треба друштвене односе да регулише само начелно, а да уређивање детаља препусти егзекутиви.<sup>202</sup>

У Великој Британији се одавно више не поставља питање оправданости и легалности законодавне делегације. Како британска правна наука не разликује редовно делегирање законодавних овлашћења од делегирања у ванредним околностима, него

---

<sup>198</sup> Stefanović, J., (1956), I, str. 132, 137-138.

<sup>199</sup> Kahn, E., (1941), *La „Legislation deleguee“ en Angleterre*, Paris, p. 42. (наведено према: Kamarić, M., (1957), str. 115).

<sup>200</sup> Jovičić, M., (1984), str. 15.

<sup>201</sup> Наведено према: Kamarić, M., (1957), str. 117.

<sup>202</sup> Dicey, A. V., (1960), *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., London: Macmillan, p. 39.

критеријум разликовања види у степену поверених овлашћења, питање њене контроле стављено је у први план.

#### 1.3.4. Америчка доктрина (не)делегације – *Nondelegation Doctrine*

Пракса делегираног законодавства, присутна још у првим данима примене Устава, изазвала је велике спорове у америчкој правној науци. Присталице доктрине неделегације (*Nondelegation Doctrine*) указивали су на неуставност ове праксе наглашавајући јасноћу и прецизност одредби члана I Одсек 1. Устава САД који гласи: „Сва законодавна овлашћења утврђена у овом Уставу поверавају се Конгресу Сједињених Држава, који ће се састојати од Сената и Представничког дома“.<sup>203</sup> Полазећи од принципа *delegata potestas non potest delegari*, *поделе власти* и *due process of law* они наведену уставну одредбу тумаче као изричиту забрану делегације законодавне власти. Према мишљењу Џемса Харта, промену расподеле власти у Сједињеним Америчким Државама може вршити само она власт која може мењати Устав, па следствено томе када му Устав повери сва законодавна овлашћења, Конгрес их не може делегирати другом органу. Слично мишљење износи и Colly када каже: „Једна од чврсто усвојених максима у уставном праву је да се овлашћење које је пренето на законодавни орган – да доноси законе – не може делегирати од стране тог тела неком другом телу или власти. Кад суверена власт државе одреди место, то јест орган који треба да има одређено овлашћење, онда то овлашћење мора на том месту и остати; стога се закони морају доносити само на основу оваквог уставног одређења, осим ако се устав не измени. Власт чијем је суду, мудрости и патриотизму ова висока прерогатива поверена, не може саму себе ослободити одговорности, бирајући друге органе (чиниоце) на које би се то овлашћење пренело, нити може те своје квалитете заменити квалитетима других органа, јер на то једино народ има право, пошто је то своје суверено поверење поклатио само таквој власти.“<sup>204</sup>

*Nondelegation Doctrine* била је на врхунцу за време *New Deal*-а, када је Врховни суд САД доследно спроводећи ову доктрину поједине законе прогласио неуставним због тога што Конгрес није утврдио *јасан принцип* (стандард) на основу ког би Председник могао да делује (*Panama Refining CO. V. Ryan, 293. U.S 388, 1935*), односно

<sup>203</sup> Члан I Одсек 1. Устава Сједињених Америчких Држава од 1787. године. Jovičić, М., (1984), str. 459.

<sup>204</sup> Cooley, М. Т., (1871), *A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest upon the Legislative Power of the States of the American Union*, 2nd ed., Boston: Little, Brown and Company, pp. 121-122, (<http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=books>, 10.02.2015).

због непостојања било какве границе делегираних овлашћења (*Schechter Poultry Corporation v. United States*, 295 U.S. 495, 1935).<sup>205</sup>

Nondelegation Doctrine била је мотивисана одбраном начела поделе власти, суверености парламента као највишег представничког тела и закона као највишег правног акта, заправо одбраном идеје и концепта либералног капитализма.

Супротно, праксу делегираног законодавства у САД покушала је да објасни и оправда доктрина делегације. Полазну тачку ове доктрине чинило је другачије тумачење уставне одредбе о поверавању „свих законодавних овлашћења Конгресу” према коме ова, а ни било која друга одредба Устава не садржи изричиту забрану делегације законодавних овлашћења. Према мишљењу њених заступника, уставни карактер доктрине делегације појачава одредба о тзв. „прећутним овлашћењима“ (*Implied Powers*). Чланом I Одсек 8. Устава САД Конгресу је дат низ експлицитних овлашћења међу којима и овлашћење „да доноси све законе који ће бити потребни и погодни за спровођење напред наведених овлашћења и свих других овлашћења датих овим Уставом влади Сједињених држава или било ком њеном департману или службенику“.<sup>206</sup> У том духу Едвард Корвин је истицао да Конгрес не може да делегира своја овлашћења, осим као крајње средство.<sup>207</sup>

Један од присталица доктрине делегације Кенет Кулп Дејвис подвлачи да Nondelegation Doctrine није у складу са духом потреба и назива је „творевином судова“.<sup>208</sup> Међутим, његовој пажњи измиче чињеница да су и доктрину делегације, осим правне науке, такође, обликовале и одлуке судова. Практику делегираног законодавства судови су првобитно правдали ставом да се не ради о недозвољеној делегацији, већ само о утврђивању чињеница (*ascertainment of facts*)<sup>209</sup> и допуни одредби закона (*filling in details*).<sup>210</sup> Овај став касније је кориговао Врховни суд одређујући да је делегација допуштена само ако је Конгрес у делегирајућем закону

---

<sup>205</sup> Gellhorn, E., (1972), *Administrative Law and process: in a nutshell*, St. Paul: West publishing co., p. 16-19; Straus, P. L., Tood, D. R., Farina, C. R., (2003), *Administrative Law*, 10th ed., New York: Thomson West, p. 69.

<sup>206</sup> Jovičić, M., (1984), str. 462-463.

<sup>207</sup> Corwin, E.S., (1978), *The Constitution and What it Mean Today*, New Jersey: Princeton University Press, p. 62.

<sup>208</sup> Наведено према: Radović, Z., (1989), str. 48.

<sup>209</sup> *Cargo of the Brig Aurora v. United States*, 11 U.S. 382 (1813); *Field v. Klark*, 143 U.S.649 (1892). Наведено према: Gellhorn, W., Byse, C., (1970), *Administrative Law: cases and comments*, Mineola: The Foundation Press, Inc., pp. 48-49.

<sup>210</sup> *United States v. Grimaud*, 220 U.S. 506 (1911). Наведено према: Gellhorn, W., Byse, C., (1970), pp. 49-50.



утврдио јасан принцип (*intelligible principle*) за вршење повереног овлашћења.<sup>211</sup> Да је судска пракса учествовала у обликовању доктрине делегације потврђује њен критичар Џемс Харт када, коментаришући судску одлуку у познатом случају *Brig Aurora* каже: „Када је једном дозвољено да правило које забрањује делегацију и принцип поделе власти не забрањују апсолутно сваку делегацију, проблем се своди на питање степена делегације, а не питање принципа.“<sup>212</sup>

Доктрина делегације је, као што смо видели, од самог доношења Устава полако освајала терен. Мада су у почетку упућиване жестоке критике на рачун њене уставности, ова доктрина, захваљујући прагматичном и флексибилном приступу америчких судова проблему делегације, већ скоро 80 година заузима значајно место у америчком правном поретку и правној науци.<sup>213</sup> На то је још средином XX века указао и Бернард Шварц констатацијом: „У Америци се, дакле, средиште интереса померило са проблема да ли је делегирање уредбодавне власти пожељно – што је скоро једнодушно признато – на проблем контроле те власти. Ако прихватимо, као што је неопходно, да је делегирање уредбодавних овлашћења управи потребно, остаје нам углавном проблем какве мере предострожности треба предузети.“<sup>214</sup>

#### 1.4. Основна становишта у нашој правној науци

Питање правног оправдања праксе делегираног законодавства обрађивано је и у нашој правној науци. Домаћи правни теоретичари разматрали су ово питање не само са погледом на праксу других земаља, већ и на праксу која се развила од самог настанка прве заједничке државе Срба, Хрвата и Словенаца (1. децембар 1918).<sup>215</sup> Видовдански устав је легализовао такву праксу (члан 94. Устава Краљевине Срба Хрвата и Словенаца од 1921. године), али његов наследник, Септембарски устав (Устав Краљевине Југославије од 1931. године) није садржао изричиту одредбу која допушта законодавну делегацију.<sup>216</sup>

<sup>211</sup> *J.W. Hampton, Jr. & Co. v. United States*, 276 U.S. 394 (1928).

<sup>212</sup> Laferriere, J., *Le pouvoir reglementaire du President des Etats-Unis d' Amerique*, p. 301. u *Melanges offerts a Carre de Malberg*, Paris, 1933. (наведено према: Radović, Z., (1989), str. 48).

<sup>213</sup> Видети, на пример, одлуке, *Industrial Union Dept. v. American Petroleum Institute*, 448 U.S. 607 (1980), *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361(1989). Chemerinsky, E., (2002), p. 321.

<sup>214</sup> Шварц, Б., (1956), стр. 62.

<sup>215</sup> Јовановић, С., (1995), *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, у: Класици југословенског права, Београд: Службени лист СРЈ, стр. 402-403.

<sup>216</sup> Видети: Krbek, I., (1939), str. 32.

Проф. Слободан Јовановић негира могућност преноса надлежности са законодавне на управну власт. „Када се уочи разлика између закона у материјалном и закона у формалном смислу, онда је јасно да је пренос надлежности са законодавне власти на управну немогућан“, каже проф. Јовановић и додаје: „Законодавна власт може овластити управну власт да ова један предмет регулише уместо ње, али не може дати одлукама управне власти ону формалну снагу коју имају њене, законодавне одлуке. Иако наоружана законским овлашћењем, управна власт не може издавати законе у формалном смислу, него само уредбе – дакле, акте слабијег правног дејства него што је закон. У ствари, и по добијеном овлашћењу законодавне власти, управна власт је у стању учинити само један акт своје, а не туђе надлежности.“ Одбацујући идеју да се ради о преносу надлежности, законско овлашћење за издавање уредбе проф. Јовановић оправдава његовим принудним карактером који управну власт обавезује на доношење уредбе и искључује њену арбитрерност. Када у држави у којој устав није разграничио материјалне надлежности законодавне и управне власти, законодавна власт овлашти управну на издавање уредбе у одређеном предмету „то овлашћење треба тумачити као изјаву законодавне власти да се не мисли користити својим првенственим правом, и да оставља слободно поље управној власти да она регулише уредбом тај предмет који законодавна власт не жели регулисати законом /.../ Ни у овом случају не врши се никакав пренос надлежности, пошто се управној власти даје да регулише један предмет који се налази, истина, у првенственој, али не и у искључивој надлежности законодавне власти.“<sup>217</sup>

Разматрајући законодавну делегацију из угла тзв. „законских резервата“, на основу анализе стања законодавства пре доношења Видовданског устава, Драгослав Јовановић каже: „У нашим Уставима обично су били извесни предмети резервисани за законодавца и њих управна власт није могла регулисати својим уредбама. Изузетци од законских прописа могли су се чинити само опет путем закона, а никако се није могла управна власт законом овлашћивати да доноси уредбе и прописе са законском снагом. Нарочито је противно Уставу било оно закључење трговинских уговора „по овлашћењу“. Њиме се Скупштина одн. законодавна власт одрекла једне своје надлежности која јој је била Уставом додељена.“<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> Јовановић, С., (1990), стр. 207-208.

<sup>218</sup> Јовановић, Д. Б., (1923), стр. 52.

Према мишљењу Ђорђа Тасића, када законодавна власт овласти управну да регулише одређену материју није реч о делегацији власти, већ о преношењу надлежности. Тасић, као погрешну, критикује теорију народне суверености која је под делегацијом подразумевала да се преноси сама власт, односно да законодавац делегацијом преноси и формалну снагу на управну власт, што има практичне последице да уредбе могу укидати постојеће законе, да могу садржати одредбе противне њима и да ће пред судовима имати исту вредност као и закон (одсуство оцене уставности уредби). Своје виђење овог проблема, он образлаже на следећи начин: „Кад законодавац овлашћује управну власт, он тиме извршује једну своју функцију т. ј. као управна власт. Ту нема никакве логичне нужности да закон преноси и формалну снагу: закон је овластио управну власт, али акта управне власти нису добила никакве већ формалне силе. Пошто дакле није извршено делегирање власти, онда је извршено једно премештање компетенције.“<sup>219</sup>

Проф. Михаило Илић указује на непримереност израза „законодавна делегација“, јер свака делегација претпоставља да је делегант титулар права чије вршење делегацијом преноси. Међутим, када је реч о законској делегацији, законодавно овлашћење не представља никакво право, већ надлежност законодавца. Уколико би се уопште радило о праву, титулар би онда била држава, а не законодавац. Разлику у погледу основа уредбодавне моћи уредбе ради примене закона и уредбе на основу тзв. законодавне делегације, проф. Илић приказује на следећи начин: „када је реч о уредби ради примене закона влада, на позив законодавца, доноси уредбу да би допунила сам закон; уредба је на неки начин продужење закона. Напротив, када је реч о уредбама на основу тзв. законске делегације, влада добија од закона надлежност да регулише предмете, који су ван овог закона; уредба у том случају није продужење закона; она није донета да допуни закон, нити пропише детаље ради његове примене, уредба, дакле, тада није акт извршења. Она је обавезна на основу надлежности коју је законодавац дао влади. Не треба стога рећи делегација јер не би била могућа судска контрола.“<sup>220</sup>

Проблему законодавне делегације Данило Данић приступа са аспекта разликовања државних функција. Полазећи од решења позитивног права, он закључује да се државне функције међусобно не разликују ни по циљу, ни по њиховој

---

<sup>219</sup> Тасић, Ђ., (1924), стр. 192-193.

<sup>220</sup> Илић, М., (1998), „Административно право“, у: *Класици југословенског права – Административно право и други радови*, Београд: ЈП Службени лист СРЈ, стр. 183-184 и 186-187.

материјалној садржини, него искључиво по степену дејства њихових аката (моћи). Због тога се, према његовом мишљењу, не би могло рећи да законодавна функција подразумева искључиво стварање правног поретка, а управна функција одржавање правног поретка. Заједничка карактеристика им је да обе раде на изналажењу државних интереса, само што законодавна функција претежно ради на изналажењу тих интереса, а управа претежно на њиховом остваривању. Да управна функција није специфично извршна, види се у случају када, према решењу једног позитивног права, управна власт, по своје нахођењу, издаје уредбе у материји која претходно није регулисана законом. Када законодавац овласти управну власт да уместо њега регулише материју коју би иначе он сам могао регулисати, управна власт тада ради дискреционо, јер јој је остављена могућност да процени како ће и на који начин ту материју регулисати. На крају, Данић закључује да је управна власт према својој природи „превасходно“ извршна констатујући: „Сам тај факт, да позитивно право додељује управној власти и функције ове врсте (регулисање извесних материја општим правилима, прим. Д. С.), довољан је сам по себи, да демантује гледиште постављено у теорији да је функција извршне власти чисто „извршна“, схватајући овај израз у његовом најужем смислу“.<sup>221</sup>

На овом месту вреди да се обратимо и становиштима појединих правних писаца из периода заједничке (југословенске) државе. Иво Крбек праксу законодавне делегације у случају када устав изричито не допушта такву могућност оправдава теоријом уставног обичаја. Анализирајући француску праксу под Уставом од 1875. године, проф. Крбек вели: „нема ништа чудновато у томе, да се тако комплицирани правни институт, као што је то баш наредба, која се тешко строго описује писаним правом, развија у правном животу спонтано и правном праксом. У француском Уставу, као и сличним уставима, то лакше, што сам устав не отежава постанак и развој таквог уставног обичаја, будући да устав даје само формални појам закона; он одређује, тко и како се доноси закон, не даје материјални појам закона, а специјално не одређује посебне законске, а посебне наредбене материје.“<sup>222</sup> Упоредјујући праксу Септембарског устава са француским искуством Треће Републике, он закључује да се слично француском примеру и пракса законодавне делегације код нас може правдати

---

<sup>221</sup> Данић, Д., (1928), стр. 206-210.

<sup>222</sup> Крбек, I., (1939), стр. 31-32.

обичајним правом. Развој овакве праксе олакшала је околност што код нас у то доба, као и у једном периоду у Француској, није постојала контрола уставности закона.<sup>223</sup>

Делегација надлежности, према мишљењу које заступа проф. Јован Стефановић, постоји када законодавна власт овласти извршну да донесе неки акт из њене надлежности. На тај начин управна власт долази на место законодавне и прописи које она издаје, ако су у границама законског овлашћења, важе као да их је донела законодавна власт.<sup>224</sup> Уставност делегације надлежности проф. Стефановић оцењује према томе да ли устав изричитом одредбом допушта такву делегацију. Следствено томе, он подвлачи да законодавна власт може овластити управну да уредбама издаје правне прописе за чије је издавање надлежна законодавна власт, само ако је то утврђено изричитом уставном одредбом. Уколико устав изричито забрањује или ништа не казује о могућности делегације надлежности, онда би таква делегација, у случају да до ње дође, била неуставна.<sup>225</sup> Ово сасвим оправдано мишљење проф. Стефановића у потпуности подржавају Мустафа Камарић,<sup>226</sup> Ратко Марковић<sup>227</sup> и Иво Борковић.<sup>228</sup>

---

<sup>223</sup> Krbek, I., (1939), str. 32.

<sup>224</sup> Stefanović, J., (1956), I, str. 133.

<sup>225</sup> Stefanović, J., (1956), I, str. 134 i d.

<sup>226</sup> Kamarić, M., (1957), str. 171.

<sup>227</sup> Марковић, Р., (2011), стр. 341-342.

<sup>228</sup> Borković, I., (2002), *Upravno pravo*, 7. izm. i dop. izd., Zagreb: Narodne novine, str. 101-102.

## **ГЛАВА 2. НОРМАТИВНА ОВЛАШЋЕЊА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ, СУБЈЕКТИ И ВРСТЕ АКТА ДЕЛЕГИРАНОГ ЗАКОНОДАВСТВА**

У претходним излагањима смо закључили да је исправно појам делегираног законодавства користити у ширем смислу, који подразумева све опште акте извршне власти донете на основу уставног или законског овлашћења. Међу њима, свакако, већи значај имају они акти који, под одређеним условима, могу имати правну снагу једнаку закону (делегирано законодавство у ужем смислу), па ће њима у даљем истраживању бити посвећена већа пажња у односу на друге акте делегираног законодавства.

У оквиру ове главе, размотрићемо нормативна овлашћења извршне власти, субјекте и врсте аката делегираног законодавства са посебним освртом на позитивно право у Сједињеним Америчким Државама, Француској, Немачкој, Италији, Швајцарској, Великој Британији и Хрватској.

### **2.1. Нормативна овлашћења извршне власти**

Према традиционалном схватању односа законодавне и извршне власти, извршна власт има споредну улогу у вршењу нормативне делатности. То значи да извршна власт нема могућност примарног регулисања друштвених односа, већ се њена улога исцрпљује у доношењу подзаконских аката којима се извршавају закони. Под извршавањем закона, првобитно се (крај XVIII и почетак XIX века) подразумевало доношење искључиво појединачних правних аката као последица строге поделе власти према којој је целокупна нормативна делатност у рукама парламента.<sup>229</sup> Због практичне неостварљивости, почетни концепт је убрзо напуштен (друга половина XIX века), па се од тада под извршавањем закона подразумева доношење, не само појединачних, већ и општих правних аката – правних прописа.

У савременим демократијама извршна власт располаже веома бројним и значајним овлашћењима.<sup>230</sup> Поред класичних овлашћења (извршавање закона, планирање и вођење унутрашње и спољне политике, усмеравање и усклађивање рада државне управе), у ред овлашћења извршне власти убрајају се нормативна овлашћења која су резултат промењене улоге државе током XX века.

---

<sup>229</sup> Jovičić, M., (1977), str. 107-109.

<sup>230</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 283-284.

Посматрано из угла организације власти, преображај либералне државе у државу благостања (*Welfarestate*) највише се осетио у пољу извршне власти, јер су њена овлашћења у већој мери проширена, најпре у погледу (већег) учешћа извршне власти у доношењу закона, а затим и у погледу могућности непосредног регулисања одређених друштвених односа (оригинерно нормирање).

Историјски гледано, извршна власт је одувек имала мањи или већи утицај на поступак доношења закона. У модерној држави, тај утицај је израженији јер се простире на све три фазе законодавног поступка: предлагање закона (законодавна иницијатива), расправљање и усвајање закона и проглашавање закона (промулгација).<sup>231</sup> На тај начин извршна власт је од „простог“ извршиоца воље парламента постала чинилац који, не само да учествује у законодавном поступку, већ и усмерава укупну законодавну активност парламента.

Почетком XX века, посебно за време и после Првог светског рата, дошло је до осетнијег проширења уредбодавне власти путем законодавне делегације (делегирано законодавство у ужем смислу) и стварањем аутономног уредбодавног домена.<sup>232</sup> Такође, овлашћења извршне власти знатно су проширена и за време стања нужде и периода тзв. кризне владавине, било на основу самог устава или уставног обичаја, било по одлуци парламента.

У већини савремених демократија, расподела нормативних овлашћења у материјалном (садржинском) смислу је извршена уставом на такав начин да је доношење закона у надлежности парламента као представничког тела, при чему се извршној власти допушта да поред извршавања закона (у смислу доношења *опитних* аката), под одређеним условима, и оригинерно уређује одређене друштвене односе. То значи да нормативна овлашћења која се делегирају извршној власти нису монолитна, већ да је њихова правна природа различита и одређена конкретним уставним или законским овлашћењем.

Сагласно томе, нормативна овлашћења извршне власти могу се према критеријуму садржинског одређења и степена везаности законом, у најопштијем смислу, разврстати на (1) нормативна овлашћења „*secundum legem*“ и (2) нормативна

---

<sup>231</sup> Марковић, Р., (2006), *Уставно право и политичке институције*, Београд: ИПД Јустинијан, стр. 407; Симовић, Д., Петров, В., *Уставно право*, Београд: Криминалистичко-полицијска академија, стр. 225-226 и 242.

<sup>232</sup> Више о томе: Марковић, Р., (2011), стр. 339.

овлашћења која могу бити „*praeter legem*“, „*contra legem*“, а понекад и „*contra constitutionem*“.

Нормативна овлашћења типа „*secundum legem*“ омогућавају доношење подзаконских аката којима се поједина питања која су претходно у извесној мери уређена законом додатно разрађују, односно којим се поједине законске одредбе употпуњују. Таквим актима се прописују „извесни елементи објеката правних односа који се брзо мењају“ и који садрже „елементе махом техничког, неинтересног и неутралног карактера.“<sup>233</sup> Будући да од доношења таквих аката редовно зависи примена појединих одредби неког закона, овлашћења „*secundum legem*“ често садрже тзв. „извршну клаузулу“ којом је обично утврђено које законске одредбе треба разрадити, који органи су надлежни за доношење подзаконског акта за извршење и у ком року то треба да учине.<sup>234</sup> Тзв. „извршну клаузулу“ утврђује закон чије одредбе подзаконским актом треба конкретизовати, а њен основни смисао се огледа у ограничавању простора дискреционе власти органа који је уставом овлашћен на спонтано доношење подзаконских аката ради извршења закона.<sup>235</sup>

Нормативна овлашћења типа „*praeter legem*“ (поред закона) омогућавају доношење подзаконских аката којима се, поред општих услова неког правног односа утврђених законом, прописују додатни (посебни) услови тог правног односа.<sup>236</sup> За њихово доношење неопходно је изричито законско овлашћење, будући да се прописивањем додатних услова одређеног правног односа, мимо оних утврђених законом, дира у права правних субјеката који су у том односу. Таквим актима се може регулисати „све што закон није забранио или изузео из уредбодавства на други начин.“<sup>237</sup>

Нормативна овлашћења типа „*contra legem*“ (супротно закону) омогућавају доношење подзаконских аката којима се могу прописати услови за заснивање одређеног правног односа који су другачији (различити) у односу на оне услове које је утврдио закон, било да се пропишу потпуно „други услови“, било да се „смањи број

---

<sup>233</sup> Duvnjak, N., (1991), *Podzakonski normativni akti za izvršenje zakona sa posebnim osvrtom na SFRJ*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Beogradu, str. 47.

<sup>234</sup> Узети са француским искуством, упореди: Breban, G., (2002), *Administrativno pravo Francuske*, Beograd: Javno preduzeće Službeni list SRJ – Podgorica: CID, str. 177.

<sup>235</sup> Duvnjak, N., (1991), str. 48-49.

<sup>236</sup> Duvnjak, N., (1991), str. 53-54.

<sup>237</sup> Petrović, M., (1981), *Pravna vezanost i ocena celishodnosti državnih vlasti i organa*, Beograd: Savremena administracija, str. 170.



услова за заснивање правног односа<sup>238</sup>. С обзиром на то да се таквим подзаконским актима могу дерогирати одредбе закона,<sup>239</sup> нормативна овлашћења овог типа представљају изузетак и најчешће се везују за потребе хитног регулисања. За доношење таквих аката неопходно је изричито уставно или изричито законско овлашћење.

Нормативна овлашћења „*contra constitutionem*“ (супротно уставу) омогућавају доношење подзаконских аката којима се могу прописати услови за заснивање одређеног правног односа који су потпуно другачији у односу на оне услове које је утврдио устав. Таква овлашћења најчешће се везују за уставом утврђену изузетну могућност доношења подзаконских аката којима се за време тзв. „стања нужде“ могу обуставити од извршења поједине уставне одредбе.<sup>240</sup>

Дакле, у односу на нормативна овлашћења „*secundum legem*“ на основу којих се подзаконским актима (само) „употпуњују“ законске одредбе у границама утврђеним законом, подзаконским актима донетим на основу нормативних овлашћења „*praeter legem*“ и „*contra legem*“ законске одредбе се „допуњују“, односно „замењују“. Сагласно томе, међу њима постоји разлика и у погледу правног режима коме су подвргнути, будући да у појединим правним системима подзаконски акти донети на основу овлашћења „*praeter legem*“ и „*contra legem*“ не подлежу судској контроли, јер се сматра да имају правну снагу једнаку закону (Италија). Ипак, ово питање се може разматрати само на основу анализе појединих правних система.

У савременим демократијама не постоји једнообразност у погледу расподеле нормативних овлашћења, већ је начин такве расподеле различит у сваком појединачном правном систему. Упоредноправне примере расподеле нормативних овлашћења размотрићемо кроз анализу субјеката и врста делегираног законодавства.

## **2.2. Субјекти делегираног законодавства**

### **2.2.1. Појам, врсте и међусобни односи**

У доношењу аката делегираног законодавства учествује више субјеката, али су значај и природа њиховог учешћа различити. Реч је о мноштву различитих субјеката, који се према функцији коју врше, начелно, могу разврстати на *главне* или *основне* и *споредне* субјекте делегираног законодавства.

---

<sup>238</sup> Duvnjak, N., (1991), str. 57-59.

<sup>239</sup> Jovičić, M., (1977), str. 255-256.

<sup>240</sup> Jovičić, M., (1977), str. 197.

Главни или основни субјекти су они који су неопходни за стварање делегираног законодавства и који у том процесу врше основне или главне функције: функцију делегирања овлашћења, функцију доношења (издавања) аката делегираног законодавства и контролну (надзорну) функцију. Следствено томе, у основне или главне субјекте делегираног законодавства убрајамо: *делеганте* који располажу овлашћењем делегирања овлашћења другим субјектима, *делегатаре* који на основу делегираног овлашћења имају право да доносе акте делегираног законодавства и *контролоре* који располажу правом вршења надзора над актима делегираног законодавства.<sup>241</sup> Поједини главни субјекти могу истовремено вршити две основне или главне функције (на пример, делегант може обављати и контролну функцију) или располагати другим овлашћењима (на пример, делегатар, изузетно, може даље делегирати овлашћења која су му поверена).

*Споредни* субјекти делегираног законодавства могу обављати поједине задатке у оквиру надлежности једног од основних или главних субјеката, али њихово учешће у поступку доношења аката делегираног законодавства није неопходно.<sup>242</sup> Реч је, на пример, о научним и стручним институцијама, експертским групама и стручњацима за поједине области који могу бити ангажовани у поступку доношења аката делегираног законодавства.

Поред ове основне класификације, субјекти делегираног законодавства могу се разврстати и према другим критеријумима. Према томе да ли је реч о државним органима или не, могу се разликовати *државни субјекти* (на пример, парламент, шеф државе, влада, уставни суд и други) и *недржавни субјекти* (на пример, органи територијалне и локалне самоуправе, имаоци јавних овлашћења, регулаторна тела, стручна јавност, интересне групе, заинтересовани појединци). У оквиру државних субјеката, могуће је, према критеријуму да ли делатност обављају на читавом државном подручју или на одређеним деловима тог подручја, даље разликовати *централне* и *нецентралне* субјекте. Централни субјекти били би, на пример, парламент, влада, министри и уставни суд, односно савезни парламент, савезна влада и савезни министар

---

<sup>241</sup> Контролори или субјекти надзора имају право вршења функције надзора и над законима којима се врши делегирање овлашћења (тзв. делегирајући закон – *parent act*), али имајући у виду предмет нашег истраживања бавићемо се овим питањем само у мери у којој то буде неопходно.

<sup>242</sup> С обзиром на то да ови субјекти не врше основне функције у поступку, него вршећи поједине задатке учествују на страни неког од основних или главних субјекта, можда би уместо израза „споредни субјекти“ исправније било користити израз „учесници у поступку“. Због оваквог њиховог положаја и значаја у поступку, у наставку истраживања нећемо им посвећивати посебну пажњу.

и други органи у федерацијама, а нецентрални субјекти влада државе чланице у сложеним државама, локални органи власти и други. *Инокосни* и *колегијални субјекти* се разликују према броју лица која учествују у поступку. Инокосни субјекти су, на пример, шеф државе, ресорни министар и функционер који руководи радом органа управе, а колегијални субјекти, на пример, парламент и парламентарни одбори, влада, уставни суд и други.

Међусобни однос основних (главних) субјеката не почива на начелу равноправности, већ неравноправности који произлази из положаја који ти субјекти заузимају у хијерархији државних органа и овлашћења којима располажу.

Субјект који делегира овлашћење (делегант) може својим актом одлучити да ли ће и у ком тренутку овластити делегатара за доношење аката делегираног законодавства и истовремено одредити услове, границе и обим делегираног овлашћења. Поред тога, делегант у односу на акте делегатара може имати надзорна овлашћења, а својим актом може укинути акт делегатара. На основу тога делегант има надређени положај у односу на субјекта коме делегира овлашћење (делегатара), и обрнуто, делегатар је подређен делеганту. Подређен положај делегатара не умањује ни могућност упућивања предлога делеганту за делегирање овлашћења (на пример, када влада предложи парламенту делегацију овлашћења).

Подређеност делегатара контролору произлази из природе надзорних овлашћења којима контролор располаже над актима делегираног законодавства у току њиховог доношења или након ступања на снагу.

У погледу аката делегираног законодавства делегант и контролор нису у корелативном односу, а зависно од конкретних позитивноправних решења делегант може имати и, мање или више наглашену, контролну функцију над актима делегираног законодавства. Подређеност делеганта контролору постоји у погледу надзорних овлашћења контролора над актима појединих делеганата (делегирајући закони).

У наставку овог поглавља размотрићемо овлашћења делеганта и делегатара. Овлашћењима контролора пажњу посвећујемо у оквиру посебне (четврте) главе, с обзиром на значај које питање контроле делегираног законодавства има у савременим демократијама.

### 2.2.2. Субјекти који делегирају овлашћења (делеганти)

Субјекти који првенствено врше делегирање овлашћења (делеганти) су *уставотворац* и *законодавац*, а изузетно овлашћења може делегирати и субјект који има улогу делегатара.

У савременим демократијама, устав као највиши правни акт јемчи остваривање људских права и утврђује основе државног и друштвеног уређења. Као носилац суверене власти, уставотворац уређује значајније друштвене односе и на тај начин резервише за себе одређени корпус питања која чине уставну материју (*materia constitutionis*). Будући да је живот савремене државе саткан од мноштва друштвених односа, уставом се утврђују само *основе* и постављају *оквири* за даље регулисање.<sup>243</sup> Истовремено, уставотворац утврђује врховне државне органе и поделу надлежности међу њима, тако да сваки од тих органа може вршити послове и доносити акте из своје надлежности.<sup>244</sup> Утврђивањем надлежности врховних државних органа, уставотворац, наиме, врши делегацију надлежности, односно регулисање оних питања која није задржао за себе (тзв. „уставни резерват“). На такав начин, уставотворац, такође, детаљније регулисање друштвених односа које је он начелно уредио, поверава другим државним органима, првенствено парламенту, али и носиоцима извршне власти.<sup>245</sup>

У погледу доношења устава, носилац уставотворне власти може бити *народ*, *уставотворна скупштина* или *народна скупштина* (парламент).<sup>246</sup> Уставотворац делегира нормативна овлашћења у поступку доношења првог устава и у поступку

<sup>243</sup> Jovičić, M., (1977), str. 66.

<sup>244</sup> Stefanović, J., (1956), I, str. 116.

<sup>245</sup> Најпознатији пример представља аутономни уредбодавни домен у режиму устава Пете француске Републике.

<sup>246</sup> Гласањем грађана са правом гласа (бирача) на референдуму усвојени су: Устав Републике Италије од 1947. године, (у даљем навођењу: Устав Италије), ([www.prafak.ni.ac.rs>files>nast\\_mat](http://www.prafak.ni.ac.rs>files>nast_mat), 26.09.2015); Устав Швајцарске конфедерације од 1874. (ревидиран 1999) године (у даљем навођењу: Устав Швајцарске), (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>, 26.09.2015) и Устав Француске републике од 1958. године (у даљем навођењу: Устав Француске), ([http://www.servat.unibe.ch/icl/fr00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/fr00000_.html), 26.09.2015). Устав Сједињених Америчких Држава од 1787. године (у даљем навођењу: Устав САД), (<https://www.law.cornell.edu/constitution/overview>, 26.09.2015), изгласан је у уставотворној скупштини. Устав Републике Хрватске (*Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14), (у даљем навођењу: Устав Хрватске), (<http://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>, 26.09.2015) је изгласан у Сабору, а немачки Основни закон од 1949. године (у даљем навођењу: Основни закон) је усвојен у Парламентарном савету након што је претходно усвојен у више од две трећине парламената немачких Земаља (Основни закон (устав) Савезне Републике Немачке, (2003), Београд: Службени лист СЦГ). Велика Британија нема кодификован писани устав, односно устав у формалном смислу, па сагласно томе „свемоћни“ британски парламент приликом доношења закона, барем начелно, није ограничен вишом правном нормом, односно може донети закон о чему хоће и са каквом садржином хоће. Или, како је то сликовито објаснио швајцарски правни писац Ј. Л. Де Лолм речима да британски парламент може „да учини све осим да претвори жену у мушкарца, и мушкарца у жену“ (наведено према: Петров, В., (2007), стр. 105).

промене (ревизије) устава. Делегирана нормативна овлашћења уставотворац може опозвати, али то мора учинити само по поступку за промену устава. У односу на законодавца, уставотворац делегирање нормативних овлашћења не врши често, будући да је поступак за ревизију устава, по правилу, строго формализован и спор. Изузетак представља правни поредак Велике Британије, који не разликује уставне законе од обичних закона тј. не постоји устав у формалном смислу, па парламент, као што смо већ навели, може законом који доноси у редовном законодавном поступку на другачији начин уредити било које питање, односно материју која је до тада била регулисана неким другим уставним правилом.

Законодавац (парламент) може делегирати нормативна овлашћења (тзв. законска делегација) само на основу изричитог уставног овлашћења.<sup>247</sup> Међутим, не постоји обавеза законодавца да врши делегирање нормативних овлашћења. Законодавац по сопственој вољи одлучује да ли ће и када поверити нормативна овлашћења, али делегација мора бити у оквиру ограничења која је утврдио устав и ограничења која је временом наметнула судска пракса.

Делегирање нормативних овлашћења парламент врши доношењем „делегирајућег“, односно „овлашћујућег“ закона, по правилу, у редовном законодавном поступку. То значи да право законодавне иницијативе припада уобичајеном кругу субјеката. У Швајцарској то су посланици, одбори и већа Савезне скупштине, кантони и чланови Савезног већа (члан 160. Устава Швајцарске). У Италији то су влада, чланови парламентарних домова, други уставни органи и институције (члан 71. став 1. Устава Италије), али и народ чији предлог мора подржати најмање 50.000 грађана (члан 71. став 2. Устава Италије). У Немачкој то су савезна влада, чланови Бундестага или Бундесрат (члан 76. став 1. Основног закона). У Хрватској предлоге закона могу поднети „сваки заступник, клубови заступника и радна тијела Хрватскога сабора, те Влада Републике Хрватске“ (члан 85. Устава Хрватске). У Великој Британији право предлагања закона припада влади (*public bills*) и члановима Дома комуна који нису чланови владе (*private members bills*).<sup>248</sup> У Сједињеним Америчким Државама правом законодавне иницијативе, формално, располажу искључиво чланови Конгреса.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Stefanović, J., (1956), I, str. 134-135.

<sup>248</sup> Jovičić, M., (1984), str. 36-37.

<sup>249</sup> Реално, као и у већини савремених демократија, органи извршне власти израђују највећи број законских предлога, а сходно уставном правилу, те предлоге формално подносе чланови Конгреса из реда председникове партије. Jovičić, M., (1984), str. 82.

Другачије решење садржи Устав Француске, према чијим одредбама ексклузивно право законодавне иницијативе, када је реч о делегирању нормативних овлашћења, припада влади. Само влада (не и посланици) може поднети предлог парламенту да је ради спровођења свог програма власти да путем ордонанси, за одређено време, предузима мере из области закона (члан 38. Устава)<sup>250</sup> и може се супротставити сваком законском предлогу или амандману који одступа од делегације нормативних овлашћења (члан 41. Устава).<sup>251</sup> Посланици, евентуално, могу путем амандмана ограничити овлашћења која је влада предложила, али не могу предложити проширење овлашћења која је влада предложила у делегирајућем закону.<sup>252</sup>

У одсуству другачије изричите уставне одредбе, могло би се закључити да парламент делегирајуће законе доноси у редовном законодавном поступку, што, по правилу, подразумева сагласност парламентарних домова у погледу садржине законског предлога. За усвајање закона у Конгресу Сједињених Америчких Држава неопходно је да се око текста законског предлога сагласе Представнички дом и Сенат, као и да предлог закона прође кроз „три читања“ у домовима (тзв. „прозивање“ закона, расправу у домовима и усвајање закона).<sup>253</sup>

Још од поделе парламента на Дом Лордова и Дом комуна, у Великој Британији је уведено правило да је сагласност оба дома услов за прихватање законског предлога (*Parliament Act 1911* и *Parliament Act 1949*).<sup>254</sup> Када је реч о финансијским законима, Дом комуна и данас има превагу, будући да је доњи дом и настао управо да би се омогућило да представници грофовија и градова дају своју сагласност краљу за увођење и разрезивање пореза.<sup>255</sup> У законодавној пракси, Дом лордова се готово без изузетка саглашавао са предлозима финансијских закона усвојеним у Дому комуна.

За усвајање закона у Швајцарској неопходна је сагласност оба већа Савезне скупштине (Национално веће и Веће држава) која су у потпуности равноправна.<sup>256</sup> Већа одлуке доносе већином гласова посланика који су гласали, при чему је за кворум

---

<sup>250</sup> О колективним овлашћењима француске Владе видети: Aquaviva, J. C., (2004), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: Gualino editeur, pp. 154-156.

<sup>251</sup> Laubadere, A., (1976), *Traité de droit administratif*, I, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, p. 82. Упореди: Aquaviva, J. C., (2004), p. 176.

<sup>252</sup> Barić, S., (2009), str. 68-69.

<sup>253</sup> Jovičić, M., (1984), str. 83.

<sup>254</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 274-276.

<sup>255</sup> Чувено правило „No taxation without representation“ – „Нема опорезивања без представљања“.

<sup>256</sup> Aubert, J. F., Mahon, P., (2003), *Petit commentaire de la Constitution federale de la confederation suisse du 18 avril 1999*, Zurich – Bale – Geneve: Schulthess, Art. 143-173.

неопходна већина од укупног броја посланика (члан 159. Устава Швајцарске). Уколико то затражи 50.000 грађана или осам кантона, савезни закони донети у Савезној скупштини морају бити поднети народу на усвајање (референдум).

Сагласно члану 72. став 4. Устава Италије, редовни законодавни поступак који подразумева доношење одлука од стране домова у пленуму обавезан је за „усвајање нацрта закона уставног и изборног карактера, као и оних који се тичу правног делегирања, ауторизације за ратификацију међународних уговора, одобравања буџета и завршних рачуна“.<sup>257</sup> Законима које доносе парламентарни одбори самостално не може се вршити законодавна делегација, а према судској пракси овим законима не може се продужити ни временско важење делегираних нормативних овлашћења.<sup>258</sup>

У Немачкој, у доношењу делегирајућих закона, такође, учествују оба дома. Складно томе, у односу на све законе за чије је усвајање неопходна његова сагласност, било да су у питању закони који непосредно регулишу материју или закони који делегирају регулисање материје, Бундесрат има право апсолутног вета (чланови 76, 77 и 78. Основног закона). Немачки законодавац има на располагању више делегатара (савезна, влада, савезни министар, земаљска влада, члан 80. став 1. Основног закона) којима може делегирати нормативна овлашћења појединачно или може одредити да поједина овлашћења више делегатара врши заједно.<sup>259</sup> У овом другом случају његово овлашћење је кориговано федералним начелом, па сагласно томе парламент не би могао овластити, на пример, неко савезно тело и земаљску владу да заједно донесу уредбу. Такође, у складу са федералним начелом, парламент располаже овлашћењем да одлучи да ли ће поједина питања која припадају његовој искључивој надлежности делегирати законодавном телу земаљске владе (члан 71. Основног закона) или ће овластити земаљску владу (члан 80. став 1. Основног закона). Такво овлашћење парламента кориговано је уставним амандманом број 42 од 27. октобра 1994. године према коме је земља (*Länder*) чијој је влади савезни парламент делегирао нормативно овлашћење ради регулисања одређене материје, овлашћена да ту материју уз иста ограничења регулише земаљским законима.<sup>260</sup>

---

<sup>257</sup> Више о томе: Vergotini, Đ., (2015), *Uparedno ustavno pravo*, Beograd: Javno preduzeće Službeni glasnik, str. 689-690.

<sup>258</sup> Одлука Уставног суда Италије бр. 32 од 10. априла 1962. Наведено према: Barić, S., (2009), str. 68.

<sup>259</sup> Türk, A., (2000), pp. 154-155.

<sup>260</sup> Наведено према: Barić, S., (2009), str. 71-72.

И француски парламентарни домови су у законодавном поступку, начелно, равноправни. У случају несагласности око законског предлога, последњу реч има Национална скупштина (чланови 45. и 47. Устава), изузев када је реч о органским законима који се односе на Сенат (члан 46. Устава). Устав Француске не разликује хабилитационе законе од обичних закона (*lois ordinaires*),<sup>261</sup> а то не чини ни Уставни савет према чијем ставу делегирајући закони имају карактер обичних закона.<sup>262</sup>

Хрватски сабор представља изузетак у оквиру разматраних уставних поредака, с обзиром на то да је реч о једнодомом парламенту.<sup>263</sup> Сагласно члану 82. Устава Хрватске, Сабор одлуке доноси већином гласова уколико је на седници присутна већина посланика, осим када је реч о органским законима када одлучује квалификованом већином.<sup>264</sup> Делегирајући закон и овде има „нарав“ обичног закона, па се сматра да је усвојен уколико за њега гласа већина присутних чланова Сабора. На овај закључак указују одредбе члана 88. Устава према којима предмет делегирајућег закона не може бити материја за чије је законско регулисање неопходна двотрећинска већина у Сабору.

### 2.2.2.1. Субделегација нормативних овлашћења

Уобичајена је ситуација да један субјект врши функцију делеганта, а други делегатара. Међутим, делегатар се, изузетно, може наћи и у улози делеганта, односно може наставити низ делегације и поверена нормативна овлашћења даље делегирати другим субјектима (тзв. „субделегација“), али под условом да је такво нормативно делегирање уставом допуштено и да је изричито прописано делегирајућим законом. Делегатар располаже правом да својим актом укине акт који је донет на основу субделегације, а подразумева се да таквим правом располаже и делегант, како у односу на акте делегатара, тако и у односу на акте субјеката којима је делегатар пренео овлашћења.

<sup>261</sup> Булајић, С., (2006), *Чувар француског устава*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Јавно предузеће “Службени гласник”, стр. 63.

<sup>262</sup> Одлука Уставног савета бр. 86-207 DC од 26. јуна 1986. године, ([www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con. dc/decision-n-86-207-dc-du-26-jun-1986.8271.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con. dc/decision-n-86-207-dc-du-26-jun-1986.8271.html), 04.01.2016).

<sup>263</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), *Ustavno pravo*, 4. neizm. izd., Zagreb: Narodne novine d.d., str. 295-296.

<sup>264</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 303-304. Према члану 83. Устава Хрватске, законе у области права националних мањина, Сабор доноси двотрећинском већином, а у области Уставом утврђених људских права и темељних слобода, изборног састава, устројства, дјелокруга и начина рада државних тијела, устројства и дјелокруга локалних и подручних самоуправа, већином гласова свих заступника.



У Великој Британији, субделегација нормативних овлашћења је допуштена ако то изричито прописује делегирајући закон, а низ делегације може обухватити неколико нивоа у хијерархији државних органа.<sup>265</sup> Такође, субделегација се, по правилу, прописује само ако то налажу разлози хитности. Таква овлашћења прописивао је, на пример, *Powers (Defence) Act 1939* на основу којих је било који орган могао бити овлашћен да доноси уредбе и подзаконске акте у области одбране. Тако су на основу тог закона донете министарске уредбе, на основу уредби директиве, а на основу директива су издаване лиценце. Међутим, британски парламент данас ретко доноси законе који предвиђају могућност субделегације, будући да субјекти којима се ова овлашћења делегирају нису обухваћени парламентарном контролом. У новије време, изузетак представља, на пример, Закон о спречавању и контроли загађења (*Pollution Prevention and Control Act 1999*) којим је имплементирана директива Европске уније у области заштите животне средине.

Председник Сједињених Америчких Држава може да овлашћење делегирано од стране Конгреса даље делегира извршним и управним телима. Генерално овлашћење председника САД за субделегацију овлашћења садржано је у члану 301 *United States Coda*,<sup>266</sup> а поред тога субделегација мора бити изричито прописана и делегирајућим законом.<sup>267</sup> Субделегација може бити усмерена само ка званичницима које препознаје законодавство, а председник САД је одговоран за извршавање задатака од стране руководиоца којима је делегирао овлашћења.<sup>268</sup>

---

<sup>265</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 671.

<sup>266</sup> „Председник САД је овлашћен да додели и овласти руководиоца било ког министарства или службе у извршним органима, или било ког њиховог званичника који се именује по предлогу и одобрењу Сената, да спроводи без сагласности, одобрења или другог деловања председника (1) сваку функцију која је председнику додељена законом, или (2) сваку функцију коју закон захтева или за коју овлашћује тог службеника да је извршава само уз или подложно сагласности, одобрењу или другом деловању председника: под условом да ништа што се овде наводи неће ослободити председника његове одговорности у кабинету за дела било кога од тих руководиоца или других званичника која су му додељена у извршавању таквих функција. Такво додељивање и овлашћење биће сачињено у писаном облику, биће објављено у Савезном регистру, биће подложно роковима, условима и ограничењима које председник буде сматрао препоручљивим, и биће опозвано у било ком тренутку од стране председника у целисти или делимично.“ (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/3/301>, 04.01.2016).

<sup>267</sup> Strauss, P. L., Toood, D. R., & Farina, C. R., (2003), *Administrative law*, 10<sup>th</sup> ed., New York: Thomson West, p. 72.

<sup>268</sup> Овакав механизам субделегације последица је америчког искуства у првој половини XX века, када је председник САД овлашћење делегирано од стране Конгреса редовно даље делегирао извршним и управним телима, иако то није било прописано делегирајућим законом. Председник је на то био принуђен, будући да су му до краја 40-тих година XX века додељене обавезе на основу готово 11.000 закона. Посезање председника САД за субделегацијом изазвало је забринутост, како због њене легалности, тако и због могућег „разводњавања“ одговорности ако се делегирано овлашћење „изгуби“ у бирократији. Додатан притисак створила је оцена Браунлоуове комисије (*Brownlow Commission, Report of*

У Немачкој је ситуација нешто другачија, будући да Основни закон од 1949. године изричито утврђује могућност субделегације (члан 80. став 1). Субделегација ће бити правно ваљана под условом да је *предвиђена делегирајућим законом*, да се субделегација овлашћења *врши уредбом*, да је у акту који се доноси на основу субделегације *наведен правни основ* на основу ког се такав акт доноси и да је акт који се доноси на основу субделегације *у оквирима граница поверених овлашћења*.<sup>269</sup> Приликом субделегације прималац овлашћења може бити широк круг субјеката (министри, савезне или земаљске агенције, службеници правосуђа, имаоци јавних овлашћења), а делегирајући закон не мора прецизно да одреди субјекат коме се овлашћење може субделегирати, довољно је да такав субјекат буде одредив. Акт који је донет на основу субделегације може бити укинут законом или актом делегатара који је делегирано овлашћење субделегирао. Такав акт законом може бити измењен и допуњен, а актом делегатара само ако та могућност није искључена делегирајућим законом.

Устави Италије, Француске, Хрватске и Швајцарске<sup>270</sup> не садрже изричите норме о субделегацији законодавних овлашћења. Међутим, то не значи да у оквиру извршне гране власти субделегација регулаторних овлашћења ради извршења закона није присутна. Тако, на пример, у Француској први министар може своја овлашћења делегирати министрима (члан 21. став 2. Устава)<sup>271</sup> или у Швајцарској Савезно веће може делегирати овлашћења хијерархијски нижим органима под условом да је на то овлашћено савезним законом или савезном уредбом и да је одредило обим и стандарде за примену таквих овлашћења.<sup>272</sup>

### **2.2.3. Субјекти који доносе акте делегираног законодавства (делегатари)**

Субјекти који врше функцију делегатара су носиоци извршне власти. Разлози за то могу се препознати већ у њиховој стручности и оперативности, односно у способности за брзу измену прописа и њихово прилагођавање потребама савременог живота. За разлику од функције делеганта коју могу вршити два, евентуално, три

---

*the Presidents Committee on Administrative Management*, 1937) о губитку интеграције и организационе контроле извршних органа од стране председника. Детаљно: Соопер, Р. Ј., (2002), pp. 28-30.

<sup>269</sup> Türk, A., (2000), pp. 170-171.

<sup>270</sup> Vergotini, D., (2015), str. 705.

<sup>271</sup> Aquaviva, J. C., (2004), p. 151-154.

<sup>272</sup> Члан 48. Закона о организацији владе и администрацији из 1997. године (*Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 21 mars 1997 (Etat le 1er avril 2012)*), (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19970118/201204010000/172.010.pdf>, 05.01.2016).

субјекта,<sup>273</sup> функцију делегатара може вршити знатно шири круг субјеката. Ипак, уколико актом делеганта није одређено који субјект на основу делегираних овлашћења треба да донесе акт, сматра се да то треба да учине врховни органи извршне власти (шеф државе и/или влада).<sup>274</sup> Зависно од конкретних позитивно правних решења, у улози делегатара могу се наћи и поједини чланови владе (министри), органи државне управе, различити недржавни субјекти (имаоци јавних овлашћења) и независна регулаторна тела.

Субјекти којима се делегирају нормативна овлашћења (делегатари) имају основну функцију да на основу делегираног нормативног овлашћења донесу акт из своје надлежности и регулишу питања чије регулисање им је поверено. Да би њихов акт био правно ваљан, делегатари такав акт морају донети у границама овлашћења која су им поверена. Другим речима, делегатари не могу својевољно проширити делегирана нормативна овлашћења ни у погледу материје, нити у погледу рока њиховог трајања.

### 2.2.3.1. Шеф државе

Положај и овлашћења шефа државе одређени су системом организације власти у конкретном уставном поретку. У неким земљама он располаже ефективним извршним овлашћењима, а у другим је његова улога углавном репрезентативна. Питања која нас овде интересују су: да ли шеф државе може бити делегатар и да ли располаже одређеним овлашћењима у поступку доношења аката делегираног законодавства од стране других делегатара?

#### а) Може ли шеф државе бити делегатар?

Најширим овлашћењима располаже председник у уставном систему Сједињених Америчких Држава у коме је примењен *председнички систем* организације власти. Чланом II одсек 1. Устава утврђено је да се извршна власт поверава председнику Сједињених Америчких Држава, што значи да је реч о моноцефалној (једноглавој) извршној власти чији је носилац шеф државе који располаже ефективним извршним овлашћењима. Уставотворац је, даље, председнику поверио овлашћење и дужност да се „стара о тачном извршавању закона“ (Члан II одсек 3. Устава). Ову уставну одредбу председници САД су у пракси често (зло)употребљавали тумачећи је као непосредно

---

<sup>273</sup> Уставотворац, законодавац и носилац извршне власти који врши тзв. субделегацију.

<sup>274</sup> Krbek, I., (1929), I, str. 121.

уставно овлашћење за доношење прописа.<sup>275</sup> Међутим, најснажнији извор нормативних овлашћења председника САД представљају делегирајући закони Конгреса. Таквим законима који садрже основне и начелне одредбе, Конгрес често председнику поверава овлашћења да својим прописима регулише поједина питања која редовно чине законску материју (законодавна делегација). Према доминантном становишту америчке правне науке, уставни основ за ову делегацију налази се у ширем тумачењу одредби члана I одсек 8. Устава којима су прописана тзв. „прећутна овлашћења“ (*Implied powers*).<sup>276</sup>

Широким овлашћењима располаже и председник Републике у *полупредседничком систему* Француске.<sup>277</sup> Мада је реч о бицефалној (двоглавој) извршној власти, са пуно основа се може тврдити да је непосредно изабрани председник Републике носилац извршне власти, будући да он према слову Устава именује првог министра и на његов предлог остале чланове владе и председава на седницама Министарског савета (члан 8 и 9. Устава Француске).<sup>278</sup> Функцију делегатара председник Француске врши када примењује изузетна овлашћења која му је уставотворац делегирао за случај нужде (члан 16. Устава Француске).<sup>279</sup>

У уставном поретку Хрватске, у коме је примењен *парламентарни систем* организације власти, али „с релативно снажним уставним положајем и овластима председника републике“,<sup>280</sup> извршна власт је подељена између председника Републике и Владе (бицефална извршна власт), с тим што Влада располаже ефективним извршним овлашћењима. Председник је и овде делегатар када врши уставом делегирана овлашћења за случај нужде (члан 100. Устава).

У Италији, председник не располаже значајнијим извршним овлашћењима – он је „шеф државе и изражава национално јединство“ (члан 87. став 1. Устава Италије).<sup>281</sup> Сагласно члану 87. став 5. Устава Италије председник може доносити декрете, али ово његово овлашћење представља, заправо, формално проглашење владиних декрета и мањег броја декрета који су у његовој сопственој надлежности и којима се суштински

---

<sup>275</sup> Cooper, P., (2002), pp. 21-22.

<sup>276</sup> Jovičić, M., (1984), str. 98, 112.

<sup>277</sup> Више о томе: Симовић, Д., (2008), *Полупредседнички систем*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Јавно предузеће Службени гласник, стр. 75-122.

<sup>278</sup> Cohendet, M. A., (2008), *Droit constitutionnel*, 4e ed., Paris: Montchrestien, pp. 345-347. Упореди: Pactet, P., Melin-Soucramanien, F., *Droit constitutionnel*, Paris: Armand Colin, pp. 422-423.

<sup>279</sup> Видети: Aquaviva, J. C., (2004), pp. 142-143.

<sup>280</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 380.

<sup>281</sup> Vergotini, Đ., (2015), str. 685-686.

не мења правни поредак (осим када је реч о амнестији).<sup>282</sup> Значајније овлашћење садржано је у члану 126. Устава, према коме председник, након што саслуша мишљење мешовите комисије посланика и сенатора за регионална питања, образложеном уредбом распушта Регионално веће и председника Одбора удаљује са дужности уколико су деловали противуствано, прекршили закон или ако то захтевају разлози државне безбедности.

Енглеска краљица формално располаже „прерогативима Круне“, а сагласно уставним конвенцијама највећи део монархових овлашћења стварно врши влада. Будући да нема ефективна извршна овлашћења, шеф државе у Великој Британији, начелно, не би могао бити делегатар. Изузетак представљају *Orders In Council*, у чијем „доношењу“ као облику делегираног законодавства учествује „Краљица у савету“ (*The Queen In Council*).<sup>283</sup>

У парламентарној Немачкој савезни председник има углавном репрезентативну улогу, будући да „није самосталан у вршењу политичких овлашћења која су му додељена Уставом.“<sup>284</sup> Савезни председник не располаже овлашћењима за случај нужде, па у том смислу не може бити у улози делегатара.

У Швајцарској Савезно веће врши „врховну директоријалну и извршну власт Конфедерације“ (члан 174. Устава). Чини га седам чланова – шефова централних управних департмана и одлуке доноси *in corpore*. Реч је о министарском кабинету и истовремено колективном шефу државе, будући да председник Савезног већа, који се међу члановима бира на годину дана, нема самостална извршна овлашћења.<sup>285</sup> Савезно веће може доносити независне уредбе на основу непосредног уставног овлашћења (члан 182) и зависне уредбе на основу посебног законског овлашћења.<sup>286</sup>

**б) Да ли шеф државе располаже одређеним овлашћењима у поступку доношења аката делегираног законодавства од стране других делегатара?**

На овом месту поставља се питање да ли шеф државе располаже одређеним овлашћењима у поступку доношења аката делегираног законодавства од стране других

---

<sup>282</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 440.

<sup>283</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), *Administrative law*, 9<sup>th</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, p. 867.

<sup>284</sup> Dimitrijević, N., (1991), *Osnovi političkog sistema Nemačke*, Novi sad: Pravni fakultet u Novom Sadu – Centar za izdavačku delatnost, str. 47-48. Упореди: Vergotini, Ђ., (2015), str. 678.

<sup>285</sup> Видети: Jovičić M., (1984), str. 196-203. Упореди: Cohendet, M. A., (2008), p. 439.

<sup>286</sup> Vergotini, Ђ., (2015), str. 704-705.

делегатара? Упоредноправна анализа разматраних уставних поредака показује да се на ово питање не може дати јединствен одговор.

У складу са уставном обавезом старања о тачном извршавању закона, председник САД може учествовати, истина посредно, у поступку доношења аката делегираног законодавства од стране управних органа (агенција).<sup>287</sup> Председник није непосредни учесник у поступку доношења прописа од стране агенција (на пример, за доношење прописа није неопходан његов потпис), него путем извршних уредби<sup>288</sup> он посредно врши утицај на регулаторни процес постављањем одговарајућих захтева у погледу самог поступка или иницирањем доношења појединих прописа.<sup>289</sup>

Први председник који је у том смислу почео да уводи ред у регулаторне активности агенција био је Роналд Реган који је извршним уредбама ЕО 12291 (1981) и ЕО 12498 (1985) трансформисао Канцеларију за информационе и регулаторне послове (ОИРА) у водећу агенцију за дерегулацију, успоставио контролу над радом агенција, утврдио обавезу агенција да спроводе *cost-benefit analysis* (анализу трошкова и користи) и друго.<sup>290</sup> На сличан начин, председник Вилијам Клинтон је извршном уредбом ЕО 12866, прописао основне принципе којих се агенције морају придржавати приликом доношења прописа.<sup>291</sup> Тако су агенције у обавези да спроведу *cost-benefit analysis*, да размотре евентуалне алтернативе доношењу прописа, да размотре утицај који би пропис могао да има у оквиру држава-чланица и локалних заједница, да сачине годишње регулаторне планове који треба да садрже све прописе које оне намеравају да донесу у наредној години и објаве их у *Федералном регистру*. Поред обавеза агенција, овом извршном уредбом је прописана и надлежност Службе за информације и регулаторне послове (*Office of Information and Regulatory Affairs*) која се налази у саставу Службе за управљање и буџет (*Office of Management and Budget*) и има задатак

---

<sup>287</sup> Према Закону о управном поступку из 1946. године (у даљем навођењу: АПА (1946)), агенција као генусни појам представља “сваки орган власти владе САД, био он у саставу или под контролом другог органа”. Изузетак представљају Конгрес, судови, Дистрикт Колумбије и председник САД (став Врховног суда САД у пресуди *Frenklin v. Massachusetts* 505 U.S.788 из 1992). Конкретније, израз “агенција” у САД подразумева управне ресоре (департмане), агенције у саставу управних ресора (на пример, у оквиру Ресора за транспорт постоји Федерална управа за авијацију), агенције изван управних ресора (на пример, Централна обавештајна агенција – ЦИА) и независне регулаторне агенције – *independent regulatory agencies* (Федерална комисија за трговину, Национални борд за радне односе и друге).

<sup>288</sup> На пример, извршне уредбе ЕО 12630, ЕО 12875, ЕО 12898, ЕО 12988, ЕО 13045, ЕО 13083, ЕО 13084, ЕО 13132, ЕО 13175, ЕО 13211, ЕО 13258, ЕО13422, (<https://www.archives.gov/federal-register/codification/index-r.html>, 23.02.2016).

<sup>289</sup> Видети: Gellhorn, W., Byse, C., (1970), pp. 102-106.

<sup>290</sup> Коопер, Р., (2002), p. 31.

<sup>291</sup> Rosenbloom, D. H., Goldman, D. D., (1998), *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4th ed., New York: The McGraw-Hill Companies, Inc., p. 433.

да врши контролу и мониторинг регулаторних активности агенција и обезбеди усклађеност њихових прописа, како међусобно, тако и са другим правним прописима у САД.<sup>292</sup> Утицај председника САД на прописе агенција огледа се и у чињеници да су амерички председници још од најранијих дана извршним уредбама иницирали или усмеравали прописе агенција са циљем да се спроведу регулаторни програми Конгреса.<sup>293</sup>

У Француској председник Републике учествује у доношењу аката делегираног законодавства тако што „потписује ордонансе и декрете усвојене у Министарском савету“ (члан 13. став 1. Устава).<sup>294</sup> Из цитиране уставне одредбе могу се извести следећи закључци: прво, акте делегираног законодавства, декрете (члан 21. Устава) и ордонансе (члан 38. Устава) доноси Министарски савет, па складно томе председник Републике не располаже овлашћењем да утиче на садржину ових уредби; друго, за правну ваљаност декрета и ордонанси неопходно је да текст ових уредби који је усвојио Министарски савет потпише председник Републике. Без потписа председника Републике нема уредбе, односно декрети и ордонансе могу имати дејство према правним субјектима тек након што их председник Републике потпише, а затим буду објављење и ступе на снагу.

Кључно питање које се сада поставља је да ли председник Републике може одбити да потпише декрет, односно ордонансу коју му је доставио Министарски савет? Француски Устав од 1958. године у том погледу не садржи изричиту одредбу.

У француској правној науци преовлађује мишљење да председник Републике по сопственој вољи одмерава да ли ће потписати уредбу коју му достави Министарски савет, будући да Устав не утврђује било какве услове у вези са потписивањем уредби. Тако, на пример Берtrand Метју (Bertrand Mathieu) заступа мишљење да председник Републике има право да одбије потписивање уредби и да је Министарски савет у том погледу немоћан.<sup>295</sup> Председник Републике може одбити да потпише уредбу из правних и политичких разлога. Ослонац за овакво мишљење француска правна наука видела је у

---

<sup>292</sup> Текст извршне уредбе 12866 видети на веб сајту (<http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>, 23.02.2016).

<sup>293</sup> Cooper, P. J., (2002), p. 27.

<sup>294</sup> Више о томе: Chagnollaud, D., (2003), *Droit constitutionnel contemporain*, t. II, 3e ed., Paris: Dalloz - Armand Colin, pp. 262-264.

<sup>295</sup> Mathieu, B., „Les roles respectifs du Parlement, du President de la Republique et du Conseil constitutionnel dans l'ediction des ordonnances de l'article 38“, u: *Revue francaise de Droit administratif*, br. 3., rujan-listopad 1987, p. 718. (наведено према: Barić, S., (2009), str. 78).

одредбама члана 5. Устава.<sup>296</sup> Правни разлози за одбијање потписа уредбе могу постојати када председник Републике, вршећи уставну дужност старања о поштовању устава, нађе да је уредба неуставна. Председник Републике, такође, може одбити потписивање уредбе из политичких разлога када као гарант редовног функционисања јавних власти и националне независности утврди да уредба није сврсисходна и да угрожава националне интересе.<sup>297</sup>

Према мишљењу Етјена Пикарда (Etienne Picard) уставност одбијања потписивања уредбе од стране председника Републике је контраверзна.<sup>298</sup> Овакво његово мишљење засновано је на анализи специфичне политичке ситуације када су Влада и председник Републике политички опоненти (тзв. кохабитација), као у случају када је током 1986. године председник Франсоа Митеран одбио да потпише три уредбе (ордонансе) које је припремио тадашњи премијер Жак Ширак. Поредџи их са парламентарним законима, Пикард закључује да, за разлику од закона, уредбе не морају да буду проглашене и да ступају на снагу након објављивања. Изузетак представљају ордонансе које Парламент није ратификовао у року делегације, односно пре датума одређеног у важећем закону.<sup>299</sup>

Изгледа да су поводом овог питања уставна пракса Пете Републике и француска правна наука сагласне. Мада је већ од првих дана примене Устава постојало мишљење да председник може одбити да потпише владине уредбе (Де Гол), своје отелотворење оно добија тек за мандата председника Франсоа Митерана. Митеран је, најпре, одбио да потпише један декрет 1982. године, а затим, како смо већ навели, и три ордонансе за време кохабитације током 1986. године.<sup>300</sup> Одлуке у сва три случаја заснивао је на овлашћењима из члана 5. Устава (председник је гарант уставности, националне независности и редовног функционисања јавних власти), а значајну помоћ му је пружио и Уставни савет својим одлукама приликом претходне оцене уставности хабилитационих закона.<sup>301</sup> Као разлоге за ускраћивање потписа уредбе о приватизацији

---

<sup>296</sup> Члан 5. француског Устава од 1958. године гласи: „Председник Републике стара се о поштовању Устава. Путем своје арбитраже, он обезбеђује редовно функционисање јавних власти као и континуитет државе. Он је гарант националне независности, интегритета територије, поштовања споразума Заједнице и међународних уговора.“

<sup>297</sup> Barić, S., (2009), str. 78-79.

<sup>298</sup> Picard, E., (2000), p. 91.

<sup>299</sup> Упореди: Aquaviva, J. C., (2004), pp. 135-136.

<sup>300</sup> Упореди: Chagnollaude, D., (2003), p. 263.

<sup>301</sup> Одлука Уставног савета број 86-207 од 25. и 26. јуна 1986. године (афера у вези приватизације и радног времена), (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..dc/decision-n-86-207-dc-du-26-juin1986.8271.html>, 23.02.2016) и Одлука Уставног савета број 86-208 DC од 1. и 2. јула 1986. године



индустријских и финансијских предузећа, Митеран је навео да прецизно наведене границе у образложењу одлуке Уставног савета треба утврдити законом, а не ордонансом (правни разлог) и да се уредбом угрожава национална независност, с обзиром на то да подразумева могућност да страни држављани постану власници националних предузећа (политички разлог).<sup>302</sup> Уредби о изборним јединицама ускратио је потпис због тога што, у духу републиканске традиције, правила избора својих чланова треба да уреди сама Национална скупштина. Уредбу о радном времену одбио је да потпише због уверења да то питање треба да буде регулисано законом, а не уредбом.<sup>303</sup>

Оправданост Митеранових одлука потврђује чињеница да је ускраћивањем потписа ордонанси приморао владу да поводом истих питања поднесе предлоге закона, односно измене закона (радно време) Парламенту који су усвојени по хитном поступку.<sup>304</sup> Одбијањем потписа, председник Републике је онемогућио регулисање одређених питања ордонансама за која је сматрао да треба да буду регулисана законом и тако отворио могућност претходне оцене уставности закона. У супротном, да је потписао ордонансе, омогућио би да се избегне контрола од стране Уставног савета. Истина, ордонансе не би заобишле контролу од стране Државног савета, али је ова контрола накнадна и по правилу долази са закашњењем.

У уставном систему Италије, председник Републике, како смо навели, располаже извесним овлашћењима у поступку доношења уредби за која се сматра да због циља на који су усмерена припадају групи контролних овлашћења председника.<sup>305</sup> Наиме, сагласно члану 87. став 5. Устава Италије, председник је овлашћен да издаје (потписује) уредбе са законском снагом и друге уредбе. Уредбе са законском снагом Влада мора поднети председнику на потпис најкасније 20 дана пре истека рока делегације.<sup>306</sup>

---

(афера у вези изборних јединица), (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1986/86-208-dc/decision-n-86-208-dc-du-2-juillet1986.8273.html>, 23.02.2016).

<sup>302</sup> Наведено према: Извод из телевизијског интервјуа Франсоа Митерана од 14. јула 1986. године, (<http://michel-lascombe.pagesperso-orange.fr/CDVR38.html>, 08.02.2016).

<sup>303</sup> Mathieu, B., pp. 716 -717, фуснота 148 и 151. (наведено према: Barić, S., (2009), str. 81-82).

<sup>304</sup> Barić, S., (2009), str. 82.

<sup>305</sup> Vergotini, D., (2015), str. 685-686.

<sup>306</sup> Члан 14. став 2. Закона бр. 400 од 23. августа 1988. године ([http://www.comune.torino.it/protezionecivile/normativa/nazionale/pdf/1\\_23\\_8\\_88.pdf](http://www.comune.torino.it/protezionecivile/normativa/nazionale/pdf/1_23_8_88.pdf), 24.02.2016).

У италијанској правној науци појавила су се различита становишта у распону од изузетног до апсолутног одбијања потписа уредби од стране председника.<sup>307</sup> Према једном становишту, контролна овлашћења председника су чисто формалне природе, будући да уставном нормом није овлашћен да цени материјалну неуставност уредби, нити да их врати влади на поновно одлучивање. Председник је дужан да потпише уредбу,<sup>308</sup> а изузетно може одбити потпис уколико уредба садржи есенцијалне мањкавости или ако би потписивањем уредбе председник учинио дело велеиздаје или кршења устава (члан 90. став 1. Устава). Ускраћивање потписа у овим случајевима имало би апсолутно дејство. Према другом становишту, председник није дужан да потпише уредбу, већ може по сопственој вољи одлучити да ли ће уредбу потписати или одбити потпис. Председник може ускратити потпис из разлога како формалне, тако и материјалне неуставности уредбе, али је одбијање потписа суспензивног дејства – уколико након анализе примедби председника влада не промени своју одлуку, председник уредбу мора потписати. Треће становиште представља варијацију другог становишта у том смислу што би ускраћивање потписа имало апсолутно дејство и уредба не би била донета.<sup>309</sup> Према четвртном становишту, председник може ускратити потпис из разлога неуставности уредбе или уколико није сагласан са њеним садржајем. Одлука председника је дискрециона и има апсолутно дејство.<sup>310</sup>

Уставна пракса Италије у погледу ускраћивања потписа уредби од стране председника је прилично богата. Први пут председник је одбио да потпише уредбу из нужде 1980. године због сумње у уставност уредбе, односно сумње да постоје разлози нужде и хитности, а истим разлозима се руководио и приликом ускраћивања потписа осталих уредби из нужде.<sup>311</sup>

Током 1991. године, председник Франческо Косига (*Francesco Cossiga*) је ускратио потпис три *decreto legislativo*. Уредбу о безбедности на раду одбио је да потпише јер је сматрао да ће се имплементацијом мера садржаних у директиви ЕЗ смањити постојећи ниво заштите радника утврђен важећим законодавством. Уредби о јавном закупу ускратио је потпис због прекорачења овлашћења делегираних

---

<sup>307</sup> Caporali, G., (2000), p. 98; Paladin, L., (1986), „Presidente dell Repubblica“, u: *Enciclopedia di diritto*, XXXV, Milano, p. 216. (наведено према: Barić, S., (2009), str. 79).

<sup>308</sup> Caporali, G., (2000), *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino: Giappichelli Editore, pp. 97 i 101. (наведено према: Barić, S., (2009), str. 79).

<sup>309</sup> Bin, R., Pitruzzella, G., (2007), *Diritto costituzionale*, Torino: Giappichelli Editore, pp. 98 и 105. (наведено према: Barić, S., (2009), str. 80).

<sup>310</sup> Bin, R., Pitruzzella, G., (2007), p. 98 i 106. (наведено према: Barić, S., (2009), str. 80).

<sup>311</sup> Caporali, G., (2000), pp. 139-145 i 148-153. (наведено према: Barić, S., (2009), str. 83).

овлашћујућим законом и страха да ће на основу нових прописа мафија узети учешће у пословима јавног закупа. Уредбу о пророгацији надлежности истражних судија одбио је да потпише због уверења да се прописивањем једног поступка за једну групу грађана, а другог поступка за другу групу грађана крши уставно начело једнакости. Прве две уредбе председник је потписао након што је од владе добио адекватна образложења, а трећа уредба, након председниковог одговора на владино обавештење о садржају уредбе коју намерава да донесе, није донета нити је поднет предлог закона са истим садржајем.<sup>312</sup>

7. марта 1993. године, председник Оскар Луиђи Скалфаро (*Oscar Luigi Scalfaro*) је одбио да потпише уредбу са законском снагом (*decreto legge*) која је донета у области финансирања политичких партија. У писму председнику Владе, председник Скалфаро је навео.<sup>313</sup>

„Поштовани Председниче,

Министарски Савет, на својој последњој седници донео је одлуку између осталог, о усвајању Закона о реформи финансирања политичких партија, при чему је предвиђено укидање постојећих закона. Поменути норматива (Закон бр. 195 од 2. маја 1974, и његове накнадне измене и допуне) је, као што је познато, подвргнута делимичном референдуму о стављању ван снаге, већ редовно заказаном за 18. април 1993. године. Шездесет дана за конверзију уредбе са законском снагом дефинитивно истичу након 18. априла, а евидентна је објективна немогућност да исти буде конвертован пре тог датума, будући да третира једно деликатно, комплексно и контраверзно питање, као и узимајући у обзир релевантне обавезе већ предвиђене радним календарима оба Дома. На основу ових констатација, мислим да “судар” ефеката уредбе са већ започетим процесом референдума, представља уставно релевантан проблем на који имам обавезу да укажем у оквиру моје институционалне одговорности. Заиста, ступање на снагу уредбе о којој је реч имало би ефекат како сматра и Врховни суд неповратног поништења референдумског процеса у случају неуспеле конверзије. Сматрам, дакле неопходним да позовем Владу којој Ви председавате да преиспита цело питање, и да процени у светлу горе наведених разлога да ли би било прикладније доставити Домовима поменути акт у другачијем облику од уредбе са законском снагом.“

<sup>312</sup> Caporali, G., (2000), pp. 146-148, ф. 422, 424, 427. (наведено према: Barić, S., (2009), str. 83).

<sup>313</sup> Наведено према: Ainis, M., Martines, T., (2007), *Piccolo codice costituzionale: Legislazione, giurisprudenza, prassi*, VI ed., LED Edizioni Universitarie, pp. 334-335.

Дакле, ускраћивање потписа уредбама са законском снагом од стране председника Италије има одложно (суспензивно) дејство, осим у случајевима очигледне неуставности или ако уредба представља чин велеиздаје и насртаја на устав. Домашај овог председничког овлашћења ипак је скромног значаја, будући да *decreto legislativo* имају законску снагу и, у том смислу, за разлику од француских ордонанси, подлежу контроли уставности Уставног суда Италије.<sup>314</sup>

У Немачкој и Хрватској председнику не припада право потписа (потврде) аката делегираног законодавства, а исто важи и за Велику Британију, осим када је реч о „Уредбама у Савету” (*Orders in Council*). У Швајцарској, председник Савезног већа потписује акте делегираног законодавства (уредбе), али је то његово овлашћење, како смо већ навели, формалне природе, будући да „одлуке доноси Савезно веће као тело“ (члан 177. став 1. Устава).

### 2.2.3.2. Влада, њени чланови и органи

Уз шефа државе, уставни већине савремених демократија препознају и владу, њене чланове и органе као могуће делегатаре нормативних овлашћења. У свим разматраним земљама, влада, њени чланови и органи располажу широким регулативним овлашћењима, с тим да су њихови акти негде самостални, а негде, као што смо видели, везани вољом шефа државе. Влада може доносити опште акте као колективни орган, а у улози делегатара могу бити министри самостално, као и поједини органи владе.

Када је реч о уредбама и другим актима делегираног законодавства са законском снагом, функцију делегатара, искључиво као колективни орган, Влада врши у уставном систему Француске (члан 38. Устава Француске),<sup>315</sup> Италије (чланови 76. и 77. Устава Италије),<sup>316</sup> Хрватске, (члан 87. став 1 Устава Хрватске)<sup>317</sup> и Швајцарске (члан 182. и 164. став 2. Устава Швајцарске).<sup>318</sup>

---

<sup>314</sup> Barić, S., (2009), str. 84.

<sup>315</sup> Ordonance доноси Министарски савет на основу мишљења Државног савета (члан 38. став 2. Устава). Видети: Gaudemet, I., (2005), *Droit administratif*, 18e ed., Paris: Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, p. 255.

<sup>316</sup> Ceruili Ireli, V., (2005), *Principi del diritto amministrativo*, I, Torino: G. Giappichelli Editore, pp. 12-13.

<sup>317</sup> Barić, S., (2009), str. 71.

<sup>318</sup> Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., (2000), *Droit constitutionnel suisse*, Bern: Stämpfli Verlag AG, pp. 519-520.

Немачки уставотворац је као делегатара таквих аката, уз савезну владу, утврдио и „савезног министра“ и „владу Земље“ (члан 80. став 1. Основног закона).<sup>319</sup> Уколико је парламент овластио савезну владу да донесе уредбу, она уредбу мора донети као колективни орган. Ако, пак, парламент овлашћења делегира истовремено савезној влади и савезном министру, у таквим случајевима подразумева се њихова заједничка акција. Када је нормативно овлашћење делегирано савезном министру, он уредбу доноси самостално, без учешћа других чланова владе или владе у целини. Цитираним одредбама, Основни закон у складу са федералним начелом допушта делегирање законодавних овлашћења са централног нивоа власти на ужи териоријални ниво (вериткална делегација). Парламент у таквим случајевима законодавно овлашћење може пренети искључиво влади Земље као колективном органу, али не и министру владе Земље као појединцу. Међутим, интересантно је да је у овој ситуацији Земља овлашћена да питања чије је регулисање поверено земаљској влади уреди уредбама или земаљским законима.<sup>320</sup>

Најшири круг делегатара постоји у Великој Британији и Сједињеним Америчким Државама. У Великој Британији у улози делегатара могу бити влада као колективно тело, али и министри појединачно и други руководиоци владиних служби (*Ministers and other heads of government departments*).<sup>321</sup> *Scotland Act 1998* је проширио овај круг субјеката и на министре шкотске владе.<sup>322</sup> Парламент се обично опредељује да нормативна овлашћења делегира „Краљици у савету“ (*The Queen in Council*) када треба регулисати питања од уставног значаја или неко друго питање већег значаја. Тако се, на пример, „Уредбе у Савету“ (*Orders in Council*) користе за спровођење прописа о ванредним ситуацијама<sup>323</sup>, измену граница парламентарних изборних јединица<sup>324</sup>, одређивање датума ступања на снагу одређеног закона, регулисање односа са некадашњим колонијама и друга битна питања.<sup>325</sup> Слична ситуација је и у Сједињеним Америчким Државама. У почетку примене Устава председник САД је био једини титулар делегираних регулаторних овлашћења, али је данас уобичајено да Конгрес

---

<sup>319</sup> Türk, A., (2000), pp. 154, 166.

<sup>320</sup> Члан 80. став 4. Основног закона гласи: „Уколико је влада Земље савезним законом или на основу савезног закона овлашћена да доноси уредбе, Земља је овлашћена и на законодавно регулисање тих питања.“

<sup>321</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 666.

<sup>322</sup> *Scotland Act 1998*, Part II, ([www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents), 06.01.2016).

<sup>323</sup> *Emergency Powers Act 1920*, ([www.legislationline.org/documents/id/7349](http://www.legislationline.org/documents/id/7349), 08.01.2016).

<sup>324</sup> *Parliamentary Constituencies Act 1986*, ([www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/56/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/56/contents), 08.01.2016).

<sup>325</sup> Carroll, A., (2007), p. 152.

поједина законодавна овлашћења непосредно делегира и одређеним службама.<sup>326</sup> То су шефови федералних управних ресора (*департмана*), федерални управни ресори (*департмани*) као колективна тела,<sup>327</sup> федералне агенције у саставу управних ресора различитог назива, на пример, управе (*administration*), службе (*service*), бирои (*bureau*)<sup>328</sup> и федералне агенције изван управних ресора које, поред назива агенција (*agency*), најчешће носе назив служба (*service*).<sup>329</sup>

У погледу осталих (других) аката делегираног законодавства, у свим разматраним земљама као делегатари се, поред Владе као колективног тела, јављају и министри самостално и други органи Владе. Тако, на пример, у Француској, осим владе као колективног тела, делегатар може бити и први министар када врши уредбодавну власт (доноси декрете) сагласно члану 21. став 1. Устава Пете републике, осим у погледу изузетака које предвиђа члан 13. Устава (овлашћења председника да потписује ордонансе и декрете усвојене у Министарском савету).<sup>330</sup> Такође, делегатари могу бити и шефови разних служби, директори јавних установа и други органи државне управе. У Швајцарској то су различити органи савезне администрације, као што су савезни департмани, савезне канцеларије и други.<sup>331</sup> У Хрватској се, такође, у улози делегатара редовно јављају министри, а уз њих и поједине (државне) управне организације (управе, заводи, инспекторати) и уреди државне управе.<sup>332</sup>

### 2.2.3.3. Остали субјекти у улози делегатара

Поред шефа државе, владе, њених чланова и органа, у свим разматраним земаљама се као делегатари могу јавити и поједини недржавни субјекти када су за то законом изричито овлашћени (тзв. „имаоци јавних овлашћења“).<sup>333</sup> То су најчешће

---

<sup>326</sup> Соорер, Р. Ј., (2002), стр. 28.

<sup>327</sup> На пример, Државни ресор (*State Department*) који је у почетку (1789) носио назив *Department of Foreign Affairs*, Ресор правде, Ресор унутрашњих послова, Ресор транспорта, Ресор образовања и други. Јовић, М., (1984), стр. 91.

<sup>328</sup> На пример, Федерални истражни биро (*Federal Bureau of Investigation, FBI*) у оквиру Ресора правде, Федерална управа за авијацију (*Federal Aviation Administration*) у оквиру Ресора за транспорт и друге. Упореди: Аман, А. С., Мајтон, В. Т., (2001), *Administrative Law*, 2nd ed., St. Paul: West Group, p. 9.

<sup>329</sup> На пример, Поштанска служба САД (*United States Postal Service*), Агенција за заштиту животне средине (*Environmental Protection Agency*) и друге.

<sup>330</sup> Chagnollaud, D., (2003), pp. 296-297.

<sup>331</sup> Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., (2000), p. 541-542.

<sup>332</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), стр. 390.

<sup>333</sup> Више о томе: Пушић, Е., (1989), „*Друштвена регулација: границе зnanоси и искуства*“, Загреб: Globus – Правни факултет Свеучилиштва, стр. 230; Митровић, Д. М., (2010), стр. 263-268.

органи ужих територијалних и локалних власти, јавна тела, независна регулаторна тела и други субјекти.<sup>334</sup>

Осим влади и њеним службама, енглески парламент може делегирати нормативна овлашћења широком кругу субјеката.<sup>335</sup> То су локални органи власти (*Local Authorities*),<sup>336</sup> јавна тела (*Publics bodies*), јавне корпорације (*Publics corporations*),<sup>337</sup> Комитети за прописе (*Rule Committees*), Енглеска црква<sup>338</sup> и многи други субјекти.<sup>339</sup>

У Сједињеним Америчким Државама у ред осталих делегатара убрајају се независне регулаторне агенције (*independent regulatory agencies*) које најчешће носе назив комисија (*commission*), одбор (*board*) или биро (*bureau*).<sup>340</sup> Како им сам назив каже, независне регулаторне агенције не припадају ниједном управном ресору, односно не подлежу непосредној контроли председника и његове администрације. Овим агенцијама управља више руководилаца (колективно тело), па је председнику САД теже да врши утицај на групу људи него појединца; руководиоце поставља председник САД на основу мишљења и одобрења Сената; једној политичкој партији не могу припасти сва руководећа радна места у агенцији; руководиоци могу бити смењени само због незаконитог рада или због занемаривања дужности. Независност ових агенција је ипак само релативна, будући да, поред формалних средстава (условна изборна овлашћења), председник САД често прибегава неформалним средствима утицаја на чланове агенција.<sup>341</sup>

Агенције у САД, укључујући и независне регулаторне агенције, обављају бројне и разноврсне функције, као што су дистрибуција социјалне помоћи рањивим групама и сиромашнима, издавање лиценци и дозвола у различитим областима (на пример, трговина, комуникације, комерцијални авио-саобраћај), регулисање активности грађана

<sup>334</sup> Видети: Džinić, J., (2011), „Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne)donošenja uredbi za izvršenje zakona“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 3, str. 656.

<sup>335</sup> Видети: Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 666-667.

<sup>336</sup> *Local Government Act 1972*, deo 235 (1), ([www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents), 06.01.2016).

<sup>337</sup> Carroll, A., (2007), p. 152.

<sup>338</sup> *Church of England Powers Act 1919*, ([www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/9-10/76/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/9-10/76/contents), 06.01.2016).

<sup>339</sup> Leyland, P., Anthony, G., (2009), pp. 38-39.

<sup>340</sup> На пример Комисија за људска права (*Commission on Civil Rights*), Национални одбор за радне односе (National Labor Relations Board), Биро за алкохол, дуван, ватрено оружје и експлозив (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*) и друге. Више о томе: Давинић, М., (2004), *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Београд: Досије, стр. 87-94.

<sup>341</sup> Funk, F. W., Seamon, H. R., (2001), *Administrative Law – Examples and Explanations*, New York: Aspen Law & Business, p. 9. (наведено према: Давинић, М., (2004), стр. 90).

и организација (на пример, у области заштите животне средине), управљање државном имовином (на пример, националним парковима) и многе друге функције.<sup>342</sup>

Значај агенција у уставном поретку САД је веома велики будући да оне, поред извршних овлашћења, у већини случајева врше и значајна квази-легислативна и квази-судска овлашћења. Због тога се сматра да је начело поделе власти на законодавну, извршну и судску власт у САД на искушењу или како је то у једној одлуци Врховног суда САД сликовито објаснио судија Роберт Џексон: „агенције су постале истинска четврта грана државне власти која је пореметила нашу правну теорију о троеоби власти, на исти начин као што је концепција четврте димензије пореметила наше тродимензионално размишљање“.<sup>343</sup>

Круг делегатара у осталим разматраним земљама (Немачкој, Италији, Француској и Хрватској) је такође веома широк и обухвата различите имаоце јавних овлашћења и разна аутономна тела када су им законом поверена регулаторна овлашћења (органи територијалних и локалних власти, агенције, удружења грађана и друга тела). Тако, на пример, у Немачкој у улози делегатара могу се наћи јединице локалне самоуправе (општине), професионална удружења, универзитети, јавна медијска тела и други.<sup>344</sup> Такви органи и тела могу доносити аутономна правила (*Satzungen*) када су на то законом изричито овлашћена. То значи да је реч о изведеним овлашћењима, односно да овлашћења за доношење аутономних правила нису изворна и конкурентна овлашћењима државе, већ да су изведена из њих. Према доносиоцу и садржају, аутономна правила су слична актима делегираног законодавства, али се од њих разликују према функцији. Акти делегираног законодавства представљају покушај распарчавања концентрисаних овлашћења, односно покушај законодавца да подели своја овлашћења са органом извршне власти, док су аутономна правила израз децентрализације преношењем овлашћења на део друштва (на пример, у општинама на њихове демократски изабране представничке органе) који може аутономно да усваја сопствена правила.<sup>345</sup> Постојање таквих овлашћења, према становишту Савезног уставног суда, мотивисано је, с једне стране циљем да се активирају друштвене снаге и да се дозволи респектабилним друштвеним групама да на сопствену одговорност

---

<sup>342</sup> Давинић, М., (2004), стр. 91-94.

<sup>343</sup> Видети одлуку Врховног суда САД: *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co.*, 343 U.S. 470, (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/470/case.html>, 06.01.2016).

<sup>344</sup> Türk, A., (2000), pp. 175-179.

<sup>345</sup> Исто, стр. 152.



уређују односе који су од њиховог непосредног интереса, а с друге стране са циљем да се парламент ослободи од узимања у обзир материјалних и локалних специфичности које може да разликује само са потешкоћама и на чије промене не може благовремено да реагује.<sup>346</sup>

Регулаторне активности недржавних субјеката (ималаца јавних овлашћења) су у свим разматраним земљама веома значајне, не само зато што се њиховим прописима регулишу многобројна питања из различитих области друштвеног живота, већ и зато што се таквим прописима, када су њихови доносиоци на то законом изричито овлашћени, могу уређивати и поједина права и обавезе правних субјеката. Због тога сви разматрани правни системи, како ћемо видети у даљем излагању, познају различите механизме контроле уставности и законитости таквих аката делегираног законодавства.

### **2.3. Врсте аката делегираног законодавства**

Делегирано законодавство чине подзаконски општи правни акти органа извршне власти и ималаца јавних овлашћења када им је уставом или законом поверено обављање регулаторне функције. То значи да се у акте делегираног законодавства не сврставају појединачни правни акти и политички акти органа извршне власти, појединачни правни акти ималаца јавних овлашћења, као ни општи и појединачни правни акти органа законодавне и судске власти.<sup>347</sup>

Дакле, делегирано законодавство чини велики број општих правних аката (подзаконских прописа) извршне власти и ималаца јавних овлашћења који се међусобно разликују по називу, доносиоцу, правној природи и обележјима. Међу њима највећи значај има уредба као основни и најтипичнији општи правни акт извршне власти.

#### **2.3.1. Уредба**

##### **2.3.1.1. Појам и правна природа**

Израз „уредба“ је у нашу језичку праксу и законодавство унет као еквивалент француског израза „реглмент“ и обично се употребљава за означавање општег правног акта којег доносе највиши органи извршне власти (шеф државе и/или влада). У ранијем

<sup>346</sup> *BverfGE* 33, 125, 156 (*Facharzt*). Исто, стр. 176.

<sup>347</sup> О томе видети: Dimitrijević, P., Marković, R., (1986), str. 303-306; Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 285-286.

периоду, за подручје Хрватске био је карактеристичан синоним „наредба“ где се одомаћио као превод немачке речи „Verordnung“,<sup>348</sup> а данас преовлађује израз „уредба“.<sup>349</sup> Премда реч „Ordnung“ у немачком језику има значење првобитног успостављања поретка, у изразу „Verordnung“ то се значење мења у смислу употпуњења поретка према коме „уредба нешто додаје“.<sup>350</sup>

Класично схватање уредбе је у потпуности у складу са значењем речи „Verordnung“ које је семантичком анализом извео Рудолф Јеринг. Према овом схватању, уредба је општи правни акт извршне власти којим се „разрађује материја неког закона“.<sup>351</sup> „Као акт извршења закона, уредба је у потпуности потчињена закону“, каже проф. Ратко Марковић и додаје: „она само развија и употпуњује општа правила садржана у закону; не може га укинути нити му може противречити; мора поштовати дух и слово закона.“<sup>352</sup> Уредбодавна власт, за разлику од законодавне, дакле није „иницијална и оригинерна, већ секундарна и деривативна (*pouvoir dérive*)“.<sup>353</sup> Приликом издавања уредби „извршна власт мора строго да се креће у оквиру закона, као акта веће правне снаге“.<sup>354</sup> Отуда је уредба у односу на закон хијерархијски нижи извор права.

Уредбу доносе највиши органи извршне власти: влада у парламентарном, а шеф државе (председник) у председничком систему организације власти. Као подзаконски општи акт, уредба у систему правних аката заузима оно место које у хијерархији државних органа заузима њен доносилац. Подређеност уредбе закону, дакле, произлази из подређености њеног доносиоца парламенту.<sup>355</sup>

Бројни и међусобно различити погледи на правну природу уредбе дали су јој карактер једног од најспорнијих питања у правној науци на које ни до данас није дат коначан одговор, нити постоји јединствено гледиште. Као преовлађујућа, издвојила су се три различита приступа у дефинисању правне природе уредбе. Мишљења која доминирају у правној науци уредбу одређују као правни акт извршне власти донет на основу закона и ради извршења закона, дакле у формалном смислу. Међутим, поред

---

<sup>348</sup> Krbek, I., (1929), I, str. 103. Упореди: Костић, Ј. М., (1936), II, стр. 1.

<sup>349</sup> Visković, N., (1997), str. 172-173; Perić, B., (1988), str. 164; Vrban, D., (2003), *Država i pravo*, Zagreb: Golden marketing, str. 85.

<sup>350</sup> Јеринг, Р., (1998), стр. 157.

<sup>351</sup> Видети: Келзен, Х., (2010), стр. 217.

<sup>352</sup> Marković, R., (1980), str. 84.

<sup>353</sup> Jovičić, M., (1977), str. 82.

<sup>354</sup> Vranjanac, D., Dajović, G., (2009), *Osnovi prava*, 3. izm. i dop. izd., Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Javno preduzeće Službeni glasnik, str. 137.

<sup>355</sup> Vranjanac, D., Dajović, G., (2009), str. 136.

ових, развијена су и схватања уредбе у материјалном смислу, као и схватања која правну природу уредбе одређују синтетички, у формално-материјалном смислу. Основна разлика између схватања правне природе уредбе у формалном и материјалном смислу, огледа се у томе што присталице првог схватања полазе од *доносиоца акта*, а присталице другог од *садржине акта* као кључног критеријума за одређење њене природе.

У *формалном смислу*, правна природа уредбе одређује се према њеном доносиоцу, односно органу власти који је овлашћен да тај правни акт донесе. Са тог гледишта, уредба је акт извршне власти јер је доносе највиши органи извршне власти, влада и/или шеф државе. Међу страним ауторима, најпознатији заговорник формалног појма уредбе био је француски правни писац Рејмонд Каре де Малбер, који је сматрао да је уредба акт управне власти имајући у виду да такав акт доноси управни орган.<sup>356</sup> Осим њега, међу француским правним писцима, треба поменути и Мориса Оријуа, према чијем мишљењу је уредба „манифестација управне воље у форми општег писаног правила, коју издаје орган који располаже уредбодавном влашћу.“<sup>357</sup> Одређујући уредбу као акт „који издају извршни органи“, босанско-херцеговачки аутор Мустафа Камарић указује да се приликом одређивања њеног карактера мора поћи од позитивног права.<sup>358</sup> У нашој правној науци присталице формалног појма уредбе су Данило Данић и Ратко Марковић. Критикујући материјално гледиште, Данић подвлачи да је уредба само један формални појам, као и закон.<sup>359</sup> Према мишљењу проф. Марковића: „Уредба је акт извршења закона. Она садржи општа правна правила предвиђена да важе за будућност, али њих издаје секундарна и деривативна правна власт (*pouvoir derive*). Као акт извршења закона, уредба је у потпуности потчињена закону. /.../ Закон над уредбом има /,/ право живота и смрти“.<sup>360</sup> Дакле, приликом одређивања правне природе уредбе с формалног гледишта, полази се од њеног доносиоца, док је њена садржина као правног акта у другом плану.

Супротно томе, присталице одређивања природе уредбе са *материјалног* гледишта, међу којима преовлађују француски аутори, истичу да је уредба „закон у материјалном смислу“ зато што има „садржину закона“, односно јер садржи једно

<sup>356</sup> Care de Malberg, R., (1920), p. 548, (наведено према: Marković, R., (1980), str. 85).

<sup>357</sup> Nauriou, M., (1933), *Precis de droit administrative et de droit public*, Paris: Librairie du Recueil Sirey, p. 555, (наведено према: Marković, R., (1980), str. 85).

<sup>358</sup> Kamarić, M., (1957), str. 49-50.

<sup>359</sup> Данић, Д., (1928), стр. 202-203.

<sup>360</sup> Marković, R., (1980), str. 83-84.

опште правило (*la regle de droit*). Упоредјујући закон и уредбу с материјалног аспекта, најпознатији заступник материјалног појма уредбе Леон Диги, констатује да међу њима нема разлике и наводи: „уредба је закон у материјалном смислу, пошто је она акт - правило, а то све каже /.../ уредба и материјални закон су идентични. Мада сам се много трудио, нисам успео да између њих пронађем никакву разлику. Бићу веома захвалан ономе ко ми на њу буде указао.“<sup>361</sup> Слично њему, Теофил Дикрок сматра да уредбу чини особеном то што је, као и закон, одликује императивност и општост, док Анри Бертелеми, саглашавајући се са његовим мишљењем, додаје да она олакшава законодавни рад омогућавајући да закон садржи само принципе, а самим тим да она у себи садржи и део законодавства.<sup>362</sup> Неки аутори, попут Роже Бонара уредбу дефинишу као законодавни акт који доноси управна власт, одређујући је при томе као акт управне власти искључиво у органском смислу. Према мишљењу Андре Лобадера, уредбодавна власт подразумева издавање мера од стране одређених управних органа које имају општи и имперсонални домашај.<sup>363</sup> Међу нашим ауторима, овакво мишљење заступао је Слободан Јовановић, који је уредбу одредио као „један закон који је издала управна власт, односно коју је издао шеф те власти сам, а не с пристанком парламента, као што је случај код правих и код формалних закона.“<sup>364</sup>

Уважавајући аргументе формалног и материјалног гледишта, Пол Лабанд је покушао да изгради синтетички појам уредбе интегришући њене формалне и материјалне моменте. За разлику од закона, који утврђује једно правно начело, уредба садржи једну управну одредбу која је последица вршења слободне активности владе и власти извршења закона. И поред чињенице да границе између подручја закона и уредбе нису јасно и коначно одређене, у материјалном смислу разлика између закона и уредбе, према његовом мишљењу, истоветна је разлици између правне и управне одредбе. Формални појам уредбе, који ову везује за орган који је издаје, готово никада се не подудара са појмом уредбе у материјалном смислу, као акта који садржи управну одредбу. Као последица тога долази до разврставања уредби у формалном смислу на правне и управне. Правне уредбе су закони у материјалном смислу, правна правила. Оне се даље деле на уредбе које привремено имају законску снагу и уредбе за

---

<sup>361</sup> Duguít, L., (1928), *Traite de droit constitutionnel*, II, Paris, p. 214, (наведено према: Marković, R., (1980), str. 85).

<sup>362</sup> Наведено према: Radović, Z., (1989), str. 21.

<sup>363</sup> Laubadere, A., (1973), *Traite de droit administratif*, Paris, p. 65, (наведено према: Marković, R., (1980), str. 85).

<sup>364</sup> Jovanović, S., (1990), стр. 202.

извршење закона. Прве могу дерогирати законске одредбе, док друге то не могу, већ само могу да, у законским оквирима, доносећи специјалне одредбе уређују споредна питања. Извршење закона подразумева конкретизовање и ближе одређивање закона, али истовремено значи и примену, односно остварење закона. Из овога излази да уредбе за извршење закона, с једне стране, представљају правне прописе који допуњују и конкретизују правна правила, а с друге стране, упутства упућена државним органима у погледу радњи које су ови дужни да предузму ради примене одредби закона. У првом случају реч је о закону у материјалном смислу, јер наведене уредбе садрже правна правила, а у другом, оне немају никакве везе са правним одредбама, јер садрже управне прописе.<sup>365</sup>

Међу хрватским ауторима уредбу је у формално-материјалном смислу одредио проф. Иво Крбек. Према мишљењу проф. Крбека: „Битна су обиљежја наредбе у погледу аутора, да се ради о управној власти, у погледу садржаја да је овај генералне и апстрактне нарави и у погледу начина доношења, да се ради о изричном и намерном очитовању воље у правцу доношења наредбе. По првом се моменту разликује наредба од закона, који доноси законодавна власт, по другом од управног акта у техничком смислу ријечи, који се односи на неки конкретни случај, а по трећем од обичајног права.“<sup>366</sup> Даље, проф. Крбек наводи да се уредба по својој садржини не разликује од закона, али она ипак има мању правну снагу од закона, јер је не издаје законодавна, већ управна власт. По својој садржини, уредба није законодавни акт, него управни акт у ширем смислу.

У савремено доба, долази до приближавања закона и уредбе, па је разлика међу њима готово неухватљива. Класично схватање уредбе било је мотивисано, поред осталог, и чињеницом да је извршна власт у доба великих грађанских револуција била носилац монархијског (феудалног) начела, па је требало обезбедити да се не меша у рад парламента као носиоца демократског начела. Касније, извршна власт, такође добија демократски легитимитет, с обзиром на то да има исто порекло као и парламент – непосредни избор шефа државе или посредан избор владе коју бира парламент. Тиме се и закон и уредба схватају као израз народне воље, при чему је један непосреднији, а други мање непосредан.<sup>367</sup>

---

<sup>365</sup> Наведено према: Marković, R., (1980), стр. 86.

<sup>366</sup> Krbek, I., (1929), I, str.103.

<sup>367</sup> Jovičić, M., (1977), str. 109-110.

У савремено доба, уредбама се, под одређеним условима, могу и оригинално уредити поједини друштвени односи, било да се регулишу питања која до тада нису била уређена законом, било да се њима допуњују или мењају важећи закони. Међутим, и тада постоји формална и материјална везаност органа извршне власти законом. Приликом доношења спонтаних уредби, орган извршне власти обавезан је да поступа на начин који није супротан закону, односно везан је позитивним законодавством.<sup>368</sup> Када доноси уредбе са законском снагом, везан је границама и начелима утврђеним делегирајућим законом, односно законским условима, на пример у погледу материје регулисања, рока важења уредбе и другим условима.<sup>369</sup>

Правну природу оваквих уредби није једноставно одредити будући да се питања која иначе чине законску материју уређују актима извршне власти. Ако пођемо од формалних критеријума (доносилац акта, поступак доношења и материјализација акта), нема сумње да је реч о подзаконским актима извршне власти. Међутим, према материјалном критеријуму – карактеру друштвених односа, овакви акти су материјални закони или закони у материјалном смислу, јер садрже општа и апстрактна правила и могу привремено регулисати поједине друштвене односе који припадају законској материји, па се сматра да имају правну снагу једнаку закону.

На овом месту отварају се два питања битна за одређивање правне природе оваквих аката. Прво, какво је правно дејство уредби којима се уређује законска материја, односно какав је њихов однос према законима? Друго, ком правном режиму ове уредбе подлежу?

Уредбе којима се уређује законска материја нису закони у формалном смислу.<sup>370</sup> Када је реч у уредбама којима се на основу повереног законског овлашћења допуњују одредбе закона, ове уредбе морају бити у складу са одребама закона који допуњују. Са друге стране, уредбе којима се мењају законске одредбе могу бити *contra legem*, али то не значи да су закони у формалном смислу. Према мишљењу Слободана Јовановића, такве уредбе не укидају законе којима противрече, већ их привремено обустављају. Када буду поднете на одобрење законодавној власти и тек када их она одобри, ове уредбе добијају формалну снагу закона, што ће рећи да је до тог момента нису ни

---

<sup>368</sup> Исто, стр. 116.

<sup>369</sup> Марковић, Р., (2009), стр. 411.

<sup>370</sup> Јовановић, Д. Б., (1923), стр. 53; Илић, М., (1928), „Неколико питања у вези са начелом законитости“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3, стр. 165-167.

имале.<sup>371</sup> Када је реч о аутономним уредбама ситуација је другачија утолико што се њима дерогирају закони којима је до тада била регулисана извесна законска материја. Међутим, како је у том случају уставом извршена „делегализација“ материја, те материје се убудуће имају регулисати искључиво уредбама, а то значи подзаконским општим актима.

На основу изложеног, могло би се закључити да такве уредбе, понекад, привремено и под одређеним условима могу имати правну снагу закона, али да нису закони у формалном смислу. Из тога даље следи закључак да оне припадају подзаконским општим правим актима и да у том смислу подлежу режиму судске и уставносудске контроле законитости.

Према нашем мишљењу, питања правног дејства уредби и правног режима под који оне подлежу не могу се расправљати чисто теоријски, без увида у позитивно законодавство које важи у појединим земљама. Тако, на пример, у Француској општи правни акти управне власти, а међу њима и уредбе са законском снагом (ордонансе) подлежу управносудској контроли законитости која је у надлежности Државног савета.<sup>372</sup> У Немачкој и Италији акти делегираног законодавства могу бити подвргнути контроли законитости коју врше редовни судови, док такви акти са законском снагом подлежу уставносудској контроли.

### 2.3.1.2. Врсте уредби

У правној науци постоје бројни покушаји категоризације уредби. Готово да нема правног писца који је разматрао питање уредби, а да није понудио одређену класификацију. Зависно од критеријума од којег се приликом класификације полази, уредбе се могу разврстати у више група.

Разврставање уредби које се врши према *правном основу овлашћења за доношење* уредбе и *садржини* уредбе представља доминантну класификацију која је у великој мери прихваћена како од страних правних писаца,<sup>373</sup> тако и од наших аутора.<sup>374</sup>

---

<sup>371</sup> Jovanović, C., (1990), стр. 205.

<sup>372</sup> Марковић, Р., (2009), стр. 663.

<sup>373</sup> Пол Лабанд и Георг Јелинек уредбе деле на административне (*Verwaltungsvorschrift*) и правне (*Rechtsverordnungen*), а ове друге даље на уредбе са привременом законском снагом и уредбе за извршење. Jellinek, G., (1887), р. 384. Иво Крбек према наредбодавчевом овлашћењу наредбе (уредбе) дели на уставне и законске, а обе групе даље разврстава на самосталне и несамосталне наредбе; према садржају, наредбе дели на правне и административне и организационе и полицијске; према доносиоцу, наредбе дели према називу управних органа који их доносе (према Видовданском уставу то су краљеве,

Према првом мерилу, односно према томе у ком акту (уставу или закону) је садржано овлашћење за доношење, уредбе се деле на *уставне* и *законске* уредбе.

Међу уставним уредбама могу се разликовати самосталне и несамосталне уредбе. На основу уставног овлашћења, *самосталне* уредбе регулишу одређену област друштвених односа. Међу овим уредбама од посебног значаја су *уредбе са законском снагом* и *уредбе по нужди* и оне могу да противрече закону (*contra legem*) али је њихово важење ограничено. Доносе се уместо закона и у материјама које начелно представљају „законске резервате“. *Несамосталне* уредбе се доносе ради извршења закона. Претпоставка за њихово доношење је постојање одређеног закона чије одредбе оне ближе одређују, разрађују.

За разлику од уставних, за доношење законских уредби потребно је изричито законско овлашћење. Међутим, закон може дати генерално овлашћење за доношење уредби у одређеној материји или може давати овлашћење само „од случаја до случаја.“<sup>375</sup> И међу овим уредбама разликују се самосталне и несамосталне.

Према *садржини* све уредбе се деле на *правне* и *административне*.<sup>376</sup> Правним уредбама уређује се понашање правних субјеката (физичких и правних лица), утврђују њихова права и обавезе, па самим тим мења и правни поредак. По садржини оне су најближе законима, али се увек морају кретати у границама закона на основу којих се доносе. Административне уредбе уређују унутрашње уређење и рад управних органа и не односе се на права и обавезе трећих лица. Реч је о службеним заповестима које у суштини представљају унутрашњу ствар (*res interna*) управе.

Због њихових особености, на овом месту вреди указати и на неке друге категоризације уредби које је правна наука понудила.

---

министарске и великожупанске) наглашавајући да треба узети да наредбодавну власт врши шеф управе. Krbek, I., (1929), I, str. 109-122. Велимир Иванчевић уредбе дели на две почетне врсте – уредбе које се доносе на основу уставног овлашћења (које даље разврстава на самосталне и несамосталне) и уредбе које се доносе на основу законског овлашћења (које даље разврстава на уредбе за извршење закона и уредбе уместо закона. Ivančević, V., (1983), str. 98-101.

<sup>374</sup> Слободан Јовановић разликује административне, правне и полицијске уредбе, а слично њему и Данило Данић дели уредбе на правне и управне, истовремено указујући да постоје мишљења која у ту групу сврставају и полицијске уредбе као посебну врсту правних уредби, или као самосталну врсту уредби. Јовановић, С., (1990), стр. 203-205; Данић, Д., (1928), стр. 121-122. Међу нашим правним писцима ову категоризацију усвајају Ратко Марковић, Зорица Радовић, Душан Врањанац и Горан Дајовић. (Marković, R., (1980), str. 89-91; Radović, Z., (1989), str. 23-28; Vranjanac, D., Dajović, G., (2009), str. 137-138).

<sup>375</sup> Krbek, I., (1929), str. 112.

<sup>376</sup> Jellinek, G., (1887), p. 384; Türk, A., (2000), pp. 133-134.



Леон Диги уредбе дели на *допунске, аутономне* и уредбе које извршна власт доноси на основу *специјалног и изричитог овлашћења датог путем закона*.<sup>377</sup> Допунске уредбе даље дели на спонтане, које се доносе на основу овлашћења шефа егzekутиве, и оне донете на позив законодавца. Основ за доношење аутономних уредби не налази се у уставном овлашћењу шефа егzekутиве да се стара о извршењу закона, већ уставном обичају из XIX века на основу којег је извршна власт стекла аутономно право на доношење уредби без законског овлашћења. Аутономне уредбе даље дели на организационе и полицијске. У погледу уредби донетих на основу специјалног законског овлашћења, Диги њихов основ, за разлику од неких аутора, не налази у законодавној делегацији, него у уставном обичају, као и код аутономних уредби.

Утврђујући овлашћења шефа егzekутиве да се стара о извршењу закона као правни основ уредбодавне власти, Каре де Малбер сматра да постоји само једна врста уредби и то *уставне уредбе донете поводом извршења или ради извршења једног закона*. Овај закључак Каре де Малбер изводи на основу анализе члана 3. француског Уставног закона од 1875. године према ком је општи задатак шефа извршне власти да се стара о извршењу закона. Међутим, исти аутор касније признаје да се уредбе могу поделити на две главне групе – спонтане и уредбе чије је доношење наложено специјалним законом, а након тога уводи и подкласификацију уредби на уредбе донесене за извршење закона и уредбе издате у извршењу закона.<sup>378</sup> Његова теорија према којој постоји само једна врста уредби (уредбе за извршење закона) заснована је, како смо већ у претходним излагањима указали, на погрешном схватању израза „извршење закона“. Појму „извршење закона“ у једном случају он даје материјални смисао (развија одредби закона), а у другом формални смисао (овлашћење за издавање уредби).<sup>379</sup>

Одређујући управљање као жељу делања и делање жеље, Лоренц фон Штајн уредбе разврстава на: (1) *извршне уредбе* којима се закон уводи у живот; (2) *допунске уредбе* (уредбе у правом смислу) којима се уређују друштвени односи који нису претходно регулисани законом и (3) *ванредне уредбе* које се издају по нужди у случају поплаве, побуне, рата и других сличних догађаја који су опасни по опстанак државе.<sup>380</sup>

---

<sup>377</sup> Наведено према: Kamarić, M., (1957), str. 79-82.

<sup>378</sup> Care de Malberg, R., (1920), pp. 647-651. (наведено према: Radović, Z., (1989), str. 25-26).

<sup>379</sup> Наведено према: Krbek, I., (1939), str. 28-31.

<sup>380</sup> Наведено према: Спекторски, Е., (2000), стр. 179.

Михаило Илић уредбе за примену закона разврстава на уредбе које управна власт доноси по сопственој иницијативи и уредбе које управна власт доноси на позив законодавца.<sup>381</sup> Аутономне уредбе дели на уредбе којима се организују јавне службе и полицијске уредбе. Поред уредби за примену закона и аутономних уредби, наводи и уредбе по нужди и уредбе издате на основу законодавне делегације.

Берислав Перић сматра да се уредбе могу доносити на темељу специјалног законског овлашћења, општег законског овлашћења и општег уставног овлашћења. Уредбе дели на уредбе за примјену закона, уредбе на темељу законског овлашћења, уредбе по нужди и уредбе на темељу специјалног уставног овлашћења.<sup>382</sup>

Миодраг Јовичић је уредбе класификовао с обзиром на њихов однос према општим правним актима веће правне снаге (закон и устав).<sup>383</sup> Тако он уредбе дели на (1) уредбе за извршавање закона донете на основу изричитог законског овлашћења (уредбе за извршавање, типичне уредбе *secundum legem*); (2) уредбе за извршавање закона донете на основу генералног уставног овлашћења (спонтане уредбе), међу којима разликује уредбе које се доносе ради примене једног одређеног закона (извршна власт *suo sponte* приступа регулисању; оне су *secundum legem*) и уредбе које се доносе ради примене закона уопште, односно законодавства на снази (примарно и оригинерно регулишу односе; нису *secundum legem* али остају *intra legem*, односно њима се не могу дерогирати законске одредбе); и (3) на уредбе са законском снагом (доносе се на основу уставног овлашћења или на основу одлуке парламента; њима се могу дерогирати законске одредбе; оне нису ни *secundum legem* ни *intra legem*, већ дерогирајући закон постају *contra legem*), посебно указујући на аутономне уредбе предвиђене француским уставом од 1958. године. Изван наведене класификације, Миодраг Јовичић посебно обрађује уредбе по нужди.<sup>384</sup>

Богољуб Милосављевић и Драгољуб Поповић као основне врсте уредби наводе: уредбе-законе, генералне уредбе, извршне уредбе и уредбе по нужди.<sup>385</sup>

Полазећи од њихове правне снаге, Зоран Томић уредбе дели на *праве* и *неправе*.<sup>386</sup> Праве уредбе имају уобичајену правну снагу, а могу се разврстати на

---

<sup>381</sup> Илић, М., (1998), стр. 184-187.

<sup>382</sup> Perić, В., (1988), стр. 164-167.

<sup>383</sup> Jovičić, М., (1977), стр. 114-118.

<sup>384</sup> Исто, стр. 185, 197 и 254.

<sup>385</sup> Милосављевић Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 286.

несамосталне праве уредбе (које служе извршењу закона и њему су подређене) и самосталне праве уредбе (којима се уређују питања која су уставом поверена уредбодавној власти ван законодавне материје). Неправе уредбе имају законску правну снагу, а деле се на неправе уставне уредбе (уредбе по нужди) и неправе законске уредбе (уредбе ради измене, допуне или замене једног закона – уредбе по специјалном законском овлашћењу).

На основу изложеног могло би се закључити да се све класификације понуђене у правној науци које смо навели, у мањој или већој мери, преплићу са категоризацијом уредби према правном основу овлашћења за доношење уредбе и садржини уредбе која се сматра доминантном, било према критеријуму класификације или поткласификације, било према врстама уредби.

Будући да се у досадашњој уставној пракси издиференцирало више врста уредби, размотрићемо њихове основне типове, без претензија да понудимо једну заокружену класификацију.

#### **а) Извршне уредбе**

Извршне уредбе су подзаконски општи акти које органи извршне власти издају ради извршења закона. Законске одредбе су понекад уопштене и апстрактне и због тога нису погодне за непосредну примену. Да би се могле спровести у живот, законске одредбе је потребно разрадити и конкретизовати, односно прилагодити појединачним ситуацијама које решавају управни и судски органи. Конкретизацију законских норми врше органи извршне власти доношењем извршних уредби. Органи извршне власти чине, заправо, спону између законодавства, са једне стране, и управе и судства, са друге стране. Извршним уредбама они приближавају начелне и апстрактне законске одредбе управним и судским органима и на тај начин омогућују спровођење закона у живот.

Према акту у коме је садржано овлашћење за њихово доношење, извршне уредбе се могу поделити на уредбе за извршавање закона донете на основу изричитог законског овлашћења (наређења) и уредбе за извршавање закона донете на основу генералног уставног овлашћења (уставне или спонтане уредбе).

---

<sup>386</sup> Tomić, Z. R., (2011), *Opšte upravno pravo: Organizaciono, materijalno, procesno*, 6. dop. i aktel. izd., Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 112-113.

(1) Уредбе за извршавање закона донете на основу изричитог законског овлашћења (наређења) су подврста извршних уредби које органи извршне власти доносе на основу изричитог законског овлашћења, односно наређења (тзв. извршна клаузула“)<sup>387</sup> са циљем извршења закона. Приликом доношења закона, законодавац друштвене односе регулише начелно и апстрактно и истовремено овлашћује органе извршне власти да разраде и конкретизују поједине законске одредбе, односно наређује им да донесу уредбе за извршавање закона. Како се овим уредбама врши секундарно и дериватно регулисање, реч је о типичним уредбама *secundum legem*.<sup>388</sup>

Као акти извршавања закона, ове уредбе су егзистенцијално везане за закон и њему у потпуности потчињене. Законом је одређена њихова правна снага и њихова сврха. Почетак и престанак њиховог правног дејства везан је за почетак и престанак важења закона ради чијег извршавања су донете. Закон над њима има, како то сликовито објашњава Ратко Марковић, „право живота и смрти“,<sup>389</sup> осим ако не наставе да живе и после ступања на снагу новог закона (ако нису у супротности са њим) док се нове не донесу. Тако, на пример, наш Закон о полицији<sup>390</sup> у члану 255. утврђује: „Прописи донети на основу Закона о полицији ("Службени гласник РС", бр. 101/05, 63/09 - УС, 92/11 и 64/15) остају на снази до доношења прописа којим се стављају ван снаге, уколико нису у супротности са одредбама овог закона.“

У погледу садржине, ове уредбе морају бити у складу, не само са законом ради чијег извршавања су донете, него и у складу са свих осталим законима – позитивним законодавством.<sup>391</sup> Сагласно начелу законитости, према ком нижи правни акт мора бити у складу са вишим правним актом,<sup>392</sup> ове уредбе у погледу своје садржине не смеју противречити закону, нити га могу мењати. Њима се не могу установљавати нова права, нити прописивати обавезе које већ нису утврђене законом.<sup>393</sup>

У односу на закон, ове уредбе је могуће разликовати према њиховим специфичним обележјима. Тако се законом регулишу важнији друштвени односи, а уредбама мање важни друштвени односи, због чега се сматра да је уредбодавац

<sup>387</sup> Више о томе: Ivančević, V., (1983), str. 89-91; Duvnjak, N., (1991), str. 165-195.

<sup>388</sup> Jovičić, M., (1977), str. 114.

<sup>389</sup> Marković, R., (1980), str. 84.

<sup>390</sup> Сл. гласник РС, бр. 6/16.

<sup>391</sup> Lukić, R., (1966), *Ustavnost i zakonitost*, Beograd: Savez udruženja pravnika Jugoslavije, str. 55

<sup>392</sup> Лукић, Р. Д., Кошугић, Б. П., Митровић, Д. М., (1999), *Увод у право*, 13. прош. и доп. изд., Београд: Јавно предузеће Службени лист СРЈ, стр. 547-550.

<sup>393</sup> Dimitrijević, P., Marković, R., (1986), str. 291.

правотворац „по остатку“.<sup>394</sup> Законом се одређена материја уређује начелно и апстрактно, а уредбом детаљно и конкретно. Сагласно томе, закону као „збиру принципа“ Жан-Етјен-Мари Порталис (Jean-Etienne-Marie Portalis, 1746-1807) противставља уредбу одређујући је као „збир детаља“.<sup>395</sup> За разлику од закона којима се уређују релативно стабилније материје и на релативно трајнији начин, уредбама се регулишу флексибилне материје, пре свега због тога што се услед једноставнијег поступка доношења могу брже и лакше мењати. Због потребе за конкретизацијом законских норми, уредбодавно регулисање захтева одређена стручна и техничка знања, па се у том погледу могу уочити и разлике у номотехници.<sup>396</sup>

Уредбе за извршавање закона донете на основу изричитог законског овлашћења (наређења) су појавни облик уредби и одговарају класичном схватању уредбе. За њихово означавање се у правној науци користе бројни синоними, као што су, на пример, уредбе за извршење, provedбене уредбе, спроведбене уредбе, уредбе за примену и други.<sup>397</sup>

(2) *Уредбе за извршавање закона донете на основу генералног уставног овлашћења* представљају подврсту извршних уредби које органи извршне власти доносе на основу општег уставног овлашћења ради извршења једног одређеног закона или закона уопште (позитивног законодавства). У односу на претходну подврсту уредби, разликују се по томе што за њихово доношење није потребно изричито законско овлашћење тзв. „специјални позив законодавца“, већ органи извршне власти ове уредбе доносе непосредно на основу генералног уставног овлашћења. Непосредно уставно овлашћење не обавезује органе извршне власти да доносе уредбе, него ови органи спонтано (*suo sponte*), према сопственој процени, приступају доношењу уредби ради извршења закона када за тим постоји потреба. Због тога се ове уредбе називају још и *уставним* или *спонтаним уредбама*.<sup>398</sup>

---

<sup>394</sup> Jovičić, M., (1977), str. 121.

<sup>395</sup> “Закони у ужем смислу речи разликују се од обичних уредби (*simples reglements*). Законима се у свакој материји постављају основна правила и одређују битне форме. Детаљи спровођења, привремене или споредне предострожности, тренутни или променљиви предмети, једном речи све ствари које захтевају много више старање органа који управља, него интервенцију власти која утврђује или ствара, – спадају у надлежност уредби. Уредбе су акти чиновника, а закони акти суверена...”. Наведено према: Jovičić, M., (1977), str. 81.

<sup>396</sup> Исто, стр. 122.

<sup>397</sup> Видети: Костић, Л., (1936), II, стр. 5; Perić, B., (1988), str. 164; Ivančević, V., (1983), str. 98; Пајванчић, М., (1995), стр. 134.

<sup>398</sup> Израз спонтана уредба фамилијаран је француским ауторима (Kare de Malber, Moro, Digi), мада га употебљавају и други аутори. Видети: Jovičić, M., (1977), str. 114; Ivančević, V., (1983), str. 94; Borković,

Када доносе ове уредбе, било да њима извршавају одредбе неког одређеног закона, било да извршавају законе уопште, органи извршне власти се морају придржавати оквира које је тај закон поставио, односно општих оквира утврђених уставом и законом.<sup>399</sup> Будући да су мање правне снаге, њима се не могу дерогирати одредбе закона.

У оквиру категоризације уредби према правном основу овлашћења за њихово доношење, извршне уредбе се, дакле, могу сврстати и у уставне уредбе и у законске уредбе, а у оквиру категоризације уредби према њиховој садржини, у ред административних уредби.

Извршне уредбе су међу уредбама најбројније и широко заступљене у позитивним правима. У Француској то су уредбе Министарског савета (*les décrets délibérés en Conseil des ministres*)<sup>400</sup> које сходно овлашћењу из члану 21. Устава Француске (*le pouvoir réglementaire d'exécution des lois*)<sup>401</sup> формално доноси први министар ради примене закона.<sup>402</sup> Називају се још и „уредбе јавне администрације“ (*règlement d'administration publique*)<sup>403</sup> и „деривативне уредбе“ (*décret dérivés*)<sup>404</sup>

У Немачкој се ове уредбе називају управне уредбе (*Verwaltungsverordnungen*, односно, *Verwaltungsvorschriften*) и доносе се ради извршавања савезних и земаљских закона.<sup>405</sup> Таквим уредбама се не могу прописивати нова правна начела, нити се могу регулисати права и обавезе правних субјеката.<sup>406</sup>

У Италији то су уредбе које Влада доноси на основу члана 117. став 6. Устава у свим областима у којима држава има искључиву законодавну надлежност, осим у оним областима које је поверила регијама.<sup>407</sup> Поред таквих уредби, постоји неколико врста уредби које Влада доноси на основу члана 17. став 1-2. Закона бр. 400 од 23. августа

---

I., (2002), str. 101, 103-104. Према мишљењу проф. Иве Крбека, са правног становишта је правилније говорити о уставној уредби, него о спонтаној уредби. Krbek, I., (1939), str. 71, 146 (ф. 1). Израз „спонтана уредба“ одлучно одбацује и Берислав Перић наглашавајући да би се спонтаност могла разумети као „правна неvezаност“ нижег од вишег акта, што по његовом мишљењу не би било правилно. Perić, V., (1988), str. 164.

<sup>399</sup> Jovičić, M., (1977), str. 115.

<sup>400</sup> Aquaviva, J. C., (2004), str. 153.

<sup>401</sup> Picard, E., (2000), p. 86.

<sup>402</sup> Chagnollaude, D., (2003), p. 297.

<sup>403</sup> Laubadere, A., (1976), str. 78.

<sup>404</sup> Jovičić, M., (1984), str. 165.

<sup>405</sup> Кошутин, Б. П., (2008), *Увод у велике правне системе данашњице*, 2. изд., Београд – Подгорица: Правни факултет Универзитета у Београду – ЦИД, стр. 121.

<sup>406</sup> Више о томе: Koch, H. J., Rubel, R., Heselhaus, S. M., (2003), Koch, H. J., Rubel, R., Heselhaus, S. M., (2003), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. auf., München: Luchterhand (bei Wolters Kluwer), pp. 125, 127-130.

<sup>407</sup> Cerulli Irelli, V., (2005), *Principii del diritto amministrativo*, Torino: G. Giappichelli Editore, p. 18.

1988. године<sup>408</sup> као што су: извршне уредбе које се доносе ради конкретизације законских норми (*regolamenti d'esecuzione*); уредбе за спровођење или интеграцију (*regolamenti attuativi e integrativi*); уредбе које се односе на материју која није регулисана законом или актима са законском снагом, осим питања која чине законски резерват; уредбе којима се уређује организација и функционисање државне управе и тзв. делегиране или слободне уредбе (*regolamenti liberi o delegati*) које Влада доноси у поступку делегислације (*delegificazione*), односно на основу законског овлашћења да секундарним правним правилима регулише одређене законодавне материје (најчешће ради поједностављења правног поретка и примену секундарног законодавства Европске уније).<sup>409</sup> Делегиране или слободне уредбе немају законску снагу и због тога не подлежу контроли Уставног суда, па их упркос одређеним сличностима треба разликовати од уредби са законском снагом (*decreto legislativo*). Уз претходно прибављено мишљење Државног савета које није обавезујуће и мишљење управно-ревизорског суда (*Corte dei Conti*), Влада наведене врсте уредби доставља председнику Републике који их формално доноси својим указом (*decreto*).

У Швајцарској то су спонтане извршне уредбе које Савезно веће доноси на основу генералног уставног овлашћења (члан 182) и уредбе које Савезно веће доноси на основу посебног законског овлашћења за извршење закона (*les ordonnances d'execution*) и које чине подврсту тзв. „зависних уредби“ (*les ordonnances dependantes*) (члан 164. став 2. Устава).<sup>410</sup>

У Хрватској се ове уредбе називају „уредбама за извршење закона“ (члан 112. став 4. Устава). Као њихова главна обележја, Бранко Смердел наводи: везаност уз закон чију примену омогућују; ступају на снагу и престају важити истовремено са законом чије одредбе примењују; не смеју противречити закону на чију се примену односе, као ни другим важећим законима; њима се не могу прописивати никаква нова начела ни нова права и обавезе за грађане и друге правне субјекте.<sup>411</sup>

---

<sup>408</sup> LEGGE 23 agosto 1988, n. 400. (<https://www.google.rs/#q=di+legge+n+400>, 14.11.2015). Упореди: Corso, G., (2006), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino: G. Giappichelli Editore, p. 307.

<sup>409</sup> Cerulli Irelli, V., (2008), *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino: G. Giappichelli Editore, p. 17.

<sup>410</sup> Више о томе: Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., (2000), p. 523-525. О врстама уредби у правном поретку Швајцарске Конфедерације пре тоталне ревизије устава (1999) видети: Prodanović, D., (1982), *Centralni izvršni organi u skupštinskom sistemu Švajcarske Konfederacije i evropskih socijalističkih zemalja*, Beograd: Institut društvenih nauka, str. 66-62.

<sup>411</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 326.

У Сједињеним Америчким Државама то су извршне уредбе (*executive orders*) административне природе које председник доноси непосредно на основу уставног овлашћења када се стара о тачном извршавању закона (члан II. одсек 3.) или законског овлашћења за извршење закона које му повери Конгрес (члан I. одсек 8). Другим речима, то су директиве које председник издаје службеницима извршних органа ради предузимања одређених активности, измене политике, промене праксе руковођења или ради прихватања овлашћења према којима ће од тог тренутка бити одговорни за примену закона.<sup>412</sup> Уредбе административне природе могу, на основу посебног законског овлашћења, доносити и управни ресори и агенције у облику правила (*rules*) и прописа (*regulations*).<sup>413</sup>

Специфична ситуација је у Великој Британији, где у одсуству чврстог устава не постоји генерално уставно овлашћење извршне власти за доношење уредби, већ су нормативна овлашћења утврђена сваким законом појединачно ради чијег извршења се уредбе доносе. Не постоји јединствен назив за ове уредбе, будући да се, по правилу, назив подзаконских аката у Великој Британији одређује према органу који их доноси.

#### **б) Уредбе са законском снагом**

Уредбе са законском снагом су врста уредби којима органи извршне власти, на основу делегираног законодавног овлашћења и под одређеним условима, могу примарно регулисати поједина питања која иначе чине законску материју.<sup>414</sup> Законодавац може поверити одређена законодавна овлашћења извршној власти само ако то устав изричито допушта и под условом да су делегирана овлашћења ограничена, најчешће у погледу предмета регулисања, рока, обавезе подношења парламенту на потврду и слично.<sup>415</sup>

За разлику од извршних уредби, уредбе са законском снагом се у погледу садржаја одликују већом самосталношћу у односу на закон, али се и поред тога морају придржавати начела која закон утврђује. Сагласно томе, ако делегирајући закон (*parent-*

---

<sup>412</sup> Cooper, P., (2002), p. 16.

<sup>413</sup> Jovičić, M., (1984), str. 97.

<sup>414</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 23.

<sup>415</sup> Пајванчић, М., (2014), *Уставно право*, 3. изм. и доп. изд., Нови Сад: Правни факултет – Центар за издвачку делатност, стр. 215.



act) престане да важи, уредбе са законском снагом остају на снази будући да су се од закона оделиле и добиле самосталну егзистенцију.<sup>416</sup>

Сврха доношења таквих уредби је да се измене или допуне законске одредбе или да се закон замени, па могу бити *contra legem* и тиме дерогирати одредбе закона.<sup>417</sup> Премда имају правну снагу изједначену са законом, уредбе са законском снагом нису формални закони.<sup>418</sup>

Упркос њиховом раскошном називу, уредбе са законском снагом су подзаконски општи правни акти. Због природе друштвених односа које под одређеним условима могу уређивати, као и апстрактног начина регулисања, сматра се да су уредбе са законском снагом материјални закони или закони у материјалном смислу.<sup>419</sup> Међутим, према формалним критеријумима од којих позитивно право полази, уредбе су подзаконски акти будући да их по посебном поступку, који се разликује од законодавног, доносе органи извршне власти и да подлежу режиму судске контроле законитости.

За означавање ове врсте уредби користе се различити називи. Поред израза „уредбе са законском снагом“ који доминира у правној науци,<sup>420</sup> у употреби су и термини „уредбе на темељу законског овлашћења“,<sup>421</sup> „наредба која замењује закон“<sup>422</sup>, „уредбе на основу законодавне делегације“<sup>423</sup> и други.

У оквиру категоризације уредби према правном основу овлашћења за њихово доношење, уредбе са законском снагом се сврставају у ред законских уредби, а у оквиру категоризације уредби према њиховој садржини, у ред правних уредби.

Већина устава не садржи одредбе које се односе на могућност доношења уредби са законском снагом,<sup>424</sup> мада у упоредном праву има примера где се њихово доношење изричито допушта или забрањује.

---

<sup>416</sup> Ivančević, V., (1983), str. 92.

<sup>417</sup> Jovičić, M., (1977), str. 197.

<sup>418</sup> Јовановић, С., (1990), стр. 205; Илић, М., (1928), стр. 165.

<sup>419</sup> Јовановић, С., (1990), стр. 202.

<sup>420</sup> Лукић, Р., (1957), стр. 122; Jovičić, M., (1977), str. 117, 197 i 254; Марковић, Р., (2011), стр. 341; Пајванчић, М., (1995), стр.135; Митровић, Д. М., (2010), стр. 262; Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 23, 284 i 286; Vranjanac, D., Dajović, G., (2009), str. 138.

<sup>421</sup> Perić, B., (1988), str. 165-166.

<sup>422</sup> Krbek, I., (1939), str. 75.

<sup>423</sup> Илић, М., (1998), стр. 186-187.

<sup>424</sup> Jovičić, M., (1977), str. 118; Vranjanac, D., Dajović, G., (2009), str. 138.

Тако, на пример Устав САД не садржи одредбе којима се изричито допушта или забрањује законодавна делегација, али су уредбе са законском снагом присутне у пракси. То су извршне уредбе председника (*executive orders*)<sup>425</sup> које се доносе на основу делегације законодавних овлашћења од стране Конгреса. Правни основ за њихово доношење оправдава се широким тумачењем уставних одредби о тзв. „прећутним овлашћењима“ (члан I. одсек 8) које овлашћују Конгрес да доноси све законе који ће бити потребни и погодни за спровођење уставних овлашћења. Законодавна овлашћења за доношење извршних уредби председника могу бити изричита, али и подразумевана, што су амерички председници обилато користили у пракси проналазећи правни основ за своје извршне уредбе у бројним законима.<sup>426</sup> Упечатљив пример у том погледу представља Закон о трговини са непријатељем (*Trading with the Enemy Act*) који је примењиван за све ситуације од ратних стања до наметања контроле плата председника Никсона и неуспелог покушаја председника Картера да наметне додатне таксе на гориво. Ипак, да би извршна уредба била ваљана мора бити донета на основу важећег закона, а то подразумева да је такав закон донет на основу уставних надлежности Конгреса и да не крши Устав и доктрину неделегације (*Non-delegation doctrine*).<sup>427</sup> Захваљујући флексибилном ставу Врховног суда и његовом широком тумачењу уставних одредби, председник извршне уредбе доноси и непосредно на основу уставних овлашћења када се „стара о тачном извршавању закона“ (члан II. одсек 3. Устава).

Извршне уредбе се најчешће доносе: ради креирања политике у областима које су генерално додељене председнику; иницирања или усмеравања прописа; управљања савезним особљем; контроле војске, обезбеђења њене дисциплине и управљања њеним ресурсима; као инструмент спољне политике; као начин делегирања овлашћења другим службама или службеницима и као средство за реорганизацију агенција, елиминисање

---

<sup>425</sup> У анализи извршних уредби из 1957. године припремљеној за Интерни комитет за владине операције дата је у теорији најцитиранија дефиниција извршних уредби: „У најужем смислу извршне уредбе су писана документа означена као таква...Извршне уредбе се генерално односе на владине службенике и службе, а они их и спроводе. Оне обично само индиректно погађају приватна лица. Прогласи у већини случајева погађају првенствено активности приватних лица.“ *U.S. House of Representatives, Committee on Government Operations, Executive orders and Proclamations: A study of the Use of Presidential Power, 85th Cong., 1st sess., 1957, Committee print, 1 (hereafter House, 1957 Study)*. Наведено према: Cooper, J. P., (2002), p. 16.

<sup>426</sup> *Amalgamated Meat Cutters and Butcher Workmen of North America, AFL-CIO v. Connolly, 337 F. Supp. 737 (D.D.C. 1971); Independent Gasoline Marketers Council v. Duncan, 492 F. Supp. 614 (D.D.C. 1980)*. Наведено према: Cooper, J. P., (2002), p. 22. fusnota 31.

<sup>427</sup> Исто, стр. 21-25.

постојећих организација или стварања нових.<sup>428</sup> У погледу форме, све до доношења једне извршне уредбе од стране председника Уликса С. Гранта из 1873. године, није постојала једнообразност извршних уредби, па су поједине од њих имале облик на брзину прибележеног председничког одобрења на законским инструкцијама или на маргинама мапа, као на пример „одобрено“ или „да се уради“.<sup>429</sup> Једина законска обавеза је обавеза њиховог објављивања у Федералном регистру.<sup>430</sup>

Уредбе са законском снагом се у Италији доносе сходно овлашћењу парламента из члана 76. Устава под називом *decreto legislativo*.<sup>431</sup> Уставни основ је прописан као изузетак и ограничен извесним условима. Према наведеном члану Устава, Влади не може бити поверено вршење законодавне функције, „осим ако није одређено руководећим принципима и критеријумима и то на одређен период и са дефинисаним циљем“.<sup>432</sup> *Decreto legislativo* доноси Влада, али их формално проглашава председник Републике у оквиру уставних надлежности из члана 87. став 5. Устава.<sup>433</sup> Посебан облик *decreto legislativo* представљају такве уредбе којима се на основу законодавне делегације утврђују тзв. „јединствени текстови“ (*testo unico*) прописа, најчешће закона.<sup>434</sup> Таквим текстовима се врши реорганизација правних прописа ради лакше доступности права, а могу имати облик „пречишћеног текста закона“ (једноставнији облик) или облик „законика“ (сложенији облик) када израда јединственог текста према ставу Уставног суда подразумева и овлашћење за измену закона.<sup>435</sup>

Правни основ за немачке правне уредбе (*Rechtsverordnungen*) садржан је у „овлашћујућим“ законима који се доносе на основу члана 80. Основног закона. У савременој немачкој правној науци за ову врсту уредби се користи и термин „опште уредбе“ (*Gemeinverordnungen*).<sup>436</sup> У односу на друге европске уставотворце, немачки уставотворац је веома ограничио могућност доношења правних уредби. Законом се може овластити савезна влада, савезни министар или земаљска влада на доношење правне уредбе, при чему у овлашћењу морају бити утврђени садржина, циљ и обим

<sup>428</sup> Исто, стр. 25-37.

<sup>429</sup> Исто, стр. 17.

<sup>430</sup> *Federal Register Act* (44 U.S.C. Chapter 15), (<https://www.archives.gov/federal-register/laws/federal-register/>, 16.11.2015).

<sup>431</sup> Ainis, M., Martines, T., (2007), pp. 330.

<sup>432</sup> Cerulli Irelli, V., (2005), pp. 13.

<sup>433</sup> Cerulli Irelli, V., (2008), pp. 14; Лово, Ф., (1999), стр. 440.

<sup>434</sup> Marcuoli, K., (2003), „Delatnost uprave“, u Damjanović, M. (ur.), *Uporedna iskustva državnih uprava*, Beograd: Magna agenda, str. 93; Mautino, F., Pagano, R., (2000), *Testi unici: La teoria e la prassi*, Milano: Giuffrè. (наведено према: Barić, S., (2009), str. 211-212).

<sup>435</sup> Одлука Уставног суда Италије бр. 24 из 1961. године. Barić, S., (2009), str. 213, fusnota 752.

<sup>436</sup> Кошутих, Б. П., (2008), стр. 121.

овлашћења, а у свакој донетој уредби мора бити назначен правни основ на ком је заснована.<sup>437</sup> Делегатар може бити законом овлашћен да пренесе своје овлашћење за доношење правне уредбе на други орган, а то овлашћење се утврђује у правној уредби (члан 80. став 1). Додатно, за доношење правних уредби савезне владе или савезног министра које се односе на поштански саобраћај и телекомуникације, железнице, као и правних уредби за извршење савезног закона донетог на основу сагласности Бундесрата, неопходна је сагласност Бундесрата (члан 80. став 2).<sup>438</sup> За доношење правних уредби не захтева се изричито законско овлашћење, већ је довољно и прећутно овлашћење које произлази из духа закона.<sup>439</sup>

У Француској, уредбе са законском снагом под називом ордонансе (*ordonnances*) доноси Влада на основу законског овлашћења повереног од стране Парламента.<sup>440</sup> Према одредбама члана 38. Устава Француске „Влада може, ради спровођења свог програма, тражити од парламента овлашћење да путем ордонанси предузима, за одређено време, мере које редовно спадају у област закона. Ордонансе се доносе у Министарстском савету на основу мишљења Државног савета. Ступају на снагу чим се објаве, али престају да важе ако нацрт закона о потврди не буде поднет парламенту пре датума утврђеног у закону о давању овлашћења“.<sup>441</sup> У режиму устава Треће републике уредбе са законском снагом су доношене под називом „декрет-закон“ (*decret-loi*), али је у Уставу од 1958. године термин промењен, будући да се ордонансе специфично везују за програмске законе,<sup>442</sup> као и због чињенице што је нови устав термин декрет (*decret*) резервисао за аутономне уредбе.<sup>443</sup> Ордонансе усвојене у Министарском савету потписује председник Републике (члан 13. став 1).<sup>444</sup>

У погледу ове врсте уредби, Влада располаже извесним средством заштите.<sup>445</sup> Наиме, ако у току законодавног поступка посумња да неки законски предлог који не потиче од владе или амандман не припада законодавном домену или да противречи законодавној делегацији, влада се може успротивити његовом усвајању. Одлуку у

<sup>437</sup> Ipsen, J., (2003), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. auf., Köln: Carl Heymanns Verlag, p. 37.

<sup>438</sup> Đurić, V., (2015), „Нижерархија правног поретка и уставносудска контрола подзаконских опшћих аката“, *Pravni život*, 12, стр. 546-547.

<sup>439</sup> Кошугић, Б. П., (2008), стр. 121. Упореди: Koch, H. J., Rubel, R., Heselhaus, S. M., (2003), pp. 126-127.

<sup>440</sup> Avril, P., Gicquel, J., (2012), *Lexique de droit constitutionnel*, 3e ed., Paris: Presses Universitaires de France, p. 85.

<sup>441</sup> Упореди: Picard, E., (2000), pp. 90-91; Aquaviva, J. C., (2004), pp. 155-156.

<sup>442</sup> „Програмским законом одређују се циљеви привредне и социјалне акције државе“, члан 34. став 5. Устава од 1958. године.

<sup>443</sup> Видети: Кошугић, Б., (2008), стр. 118-119.

<sup>444</sup> Aquaviva, J. C., (2004), p. 135.

<sup>445</sup> Исто, стр. 154.

случају несагласности владе и председника надлежног дома, у року од осам дана, доноси Уставни савет (члан 41. Устава Француске).<sup>446</sup>

Слично италијанском искуству и француски правни поредак познаје начин кодификације закона путем ордонанси.<sup>447</sup> Француски парламент је у два случаја (1999. и 2003. године) делегирао влади овлашћење да ордонансама изврши организовање и кодификацију појединих закона уз могућност измене неких њихових одредби ради поштовања хијерахије правних норми, постизања редакцијске кохерентности прикупљених текстова и хармонизације правне државе,<sup>448</sup> односно да измени, поједностави, усагласи и кодификује поједине правне области.<sup>449</sup> У оба случаја, Уставни савет је потврдио уставност такве делегације, наводећи у првом случају да је у питању општи интерес и остварење уставних вредности доступности и познавања права и да је делегирајући закон довољно прецизан,<sup>450</sup> а у другом да је таква законодавна делегација у сагласности са Уставом ако је делегирајућим законом јасно одређена сврха коју кодификацијом треба постићи.<sup>451</sup>

У Швајцарској, уредбе са законском снагом се доносе на основу законодавне делегације коју омогућава члан 164. став 2. Устава Швајцарске. Такве уредбе се називају „супститутивне“ (*les ordonnances de substitution*) и чине врсту „зависних уредби“.<sup>452</sup> Њима се може примарно регулисати законска материја, а закон могу изменити, допунити или заменити.

У Хрватској уредбе на темељу законског овлашћења доноси влада када је Хрватски сабор на основу члана 88. Устава овласти да уређује поједина питања из његовог делокруга.<sup>453</sup> Овлашћење је временски ограничено до годину дана и предметно

---

<sup>446</sup> Cohendet, J. M., (2008), p. 41.

<sup>447</sup> Barić, S., (2009), str. 207-2011.

<sup>448</sup> Члан 1. став 3. Закона бр. 99-1071 од 16. децембра 1999. године (*Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes*), (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000749427>, 15.11.2016).

<sup>449</sup> Закон бр. 2003-591 од 2. јула 2003. године (*Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*), (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000422094&dateTexte=&categorieLie n=id>, 15.11.2015).

<sup>450</sup> Одлука Уставног савета бр. 99-421 DC од 16. децембра 1999. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1999/99-421-dc/decision-n-99-421-dc-du-16-decembre-1999.11851.html>, 15.11.2015).

<sup>451</sup> Одлука Уставног савета бр. 2003-473 DC од 26. јуна 2003. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003-473-dc/decision-n-2003-473-dc-du-26-juin-2003.861.html>, 15.11.2015).

<sup>452</sup> Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., (2000), pp. 525-526; De Vergotini, Ђ., (2015), стр. 705.

<sup>453</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 325-326.

на начин да се овим уредбама не могу уређивати питања која се односе „на разраду Уставом утврђених људских права и темељних слобода, национална права, изборни састав, устројство, дјелокруг и начин рада државних тијела и локалне самоуправе“ (члан 88. став 1). Искључена је могућност повратног дејства таквих уредби, а престају важити истеком рока од годину дана од дана добијеног овлашћења, осим ако Хрватски сабор другачије не одлучи (члан 88. став 2. и 3).

У Великој Британији уредбе са законском снагом се доносе у облику тзв. законских инструмената (*statutory instruments*).<sup>454</sup> У одсуству устава у формалном смислу, правни основ за доношење ових уредби садржан је у законима Парламента. Највећи значај међу уредбама имају Законске уредбе у савету (*Statutory Orders in Council*) које доноси Краљица у Савету (*The Queen in Council*).<sup>455</sup> Њима се регулишу питања која не потпадају под конкретну надлежност неког министра и прихватају подзаконски прописи које усвоји влада, односно њени ресори, и тек након тога одлуке владе стичу обавезну снагу. Реч је о номиналном овлашћењу, с обзиром на то да Савет увек прихвата одлуке владе, за које, иначе, влада сама сноси одговорност.<sup>456</sup> Разликују се од уредби донетих на основу краљевских прерогатива које су врста примарног законодавства и представљају реликте монархове преостале законодавне надлежности (нека питања у вези цивилне службе и оружаних снага).<sup>457</sup>

У новије време, уведене су и друге значајне врсте уредби као што су *уредбе о реформи прописа* и *допунске (корективне) уредбе (remedial orders)*.<sup>458</sup> Правни основ за доношење *уредби о реформи прописа* представљају закони о реформи прописа из 2001., односно 2006. године<sup>459</sup> којима је укинут Закон о обустављању контроле из 1994. године на основу ког су до тада доношене *Уредбе о обустављењу контроле*. Ови закони дају министрима овлашћење да уредбом о реформи прописа замене, измене или допуне сваки закон који намеће терет било ком физичком или правном лицу, а који је у диспропорцији са било којим достигнутим јавним добром. Таква уредба мора да се изнесе пред Парламент са извештајем који садржи детаљно образложење. У року од 60 дана уредбу разматрају одбори Горњег и Доњег дома и подносе извештај свом Дому са

---

<sup>454</sup> Leyland, P., Anthony, G., (2009), p. 38.

<sup>455</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), p. 867.

<sup>456</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 666; Carroll, A., (1998), p. 152; Лово, Ф., (1999), стр. 277-278..

<sup>457</sup> Carroll, A., (2007), p. 152.

<sup>458</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 678-680.

<sup>459</sup> Leyland, P., Anthony, G., (2009), p. 66-67.

предлогом да се уредба усвоји, да се измени или допуни или да се не усвоји, а Влада мора да размотри ове извештаје пре него што одлучи да настави поступак доношења уредбе. Ако одлучи да поступак настави, Влада нацрт уредбе по истеку рока од 60 дана износи пред Парламент са изменама уколико их је усвојила. Након тога оба одбора могу да поново размотре уредбу и одлуче да ли треба да буде усвојена, а уредбу затим треба да одобре оба дома.<sup>460</sup>

*Допунске уредбе* се доносе на основу Закона о људским правима из 1998. године<sup>461</sup> и имају за циљ да исправљају (мењају) законске одредбе за које је суд оценио да нису у сагласности са захтевима Европске конвенције о људским правима.<sup>462</sup> Могу да имају повратно дејство, а подложне су детаљној процедури парламентарне контроле која је слична процедури којој подлежу уредбе о реформи прописа.<sup>463</sup>

### **в) Аутономне уредбе**

Суштина аутономних уредби може се препознати већ из њиховог назива (грч. *autos* – сам, *nomos* – закон, самозаконодавство; у општем смислу – самосталност) који наговештава да је реч о уредбама које, заправо, имају сопствени домен, односно корпус материја које уређују. Утврђивање самосталног уредбодавног домена последица је потребе за обезбеђењем ефикасне државне администрације. Аутономне уредбе су, дакле, такве уредбе којима органи извршне власти, када су за то уставом овлашћени, примарно уређују поједина питања која су вољом уставотворца опредељена да их искључиво регулише извршна власт.

У правној науци, аутономне уредбе се обично разврставају на организационе и полицијске уредбе. Организационим уредбама се уређује организација јавних служби, њима се не може променити, обуставити или укинути закон и оне подлежу судској контроли.<sup>464</sup> Полицијске уредбе се издају ради одржавања јавног реда и безбедности.<sup>465</sup> Такве уредбе се одређују као врста правних уредби које се издају на основу закона као његове допуне<sup>466</sup> или као врста аутономних уредби,<sup>467</sup> али у ком случају не могу

<sup>460</sup> У периоду 2001-2005. године донето је 27 таквих уредби. Наведено према: Carroll, A., (2007), p. 153.

<sup>461</sup> *Human Rights Act 1998*, ([http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/pdfs/ukpga\\_19980042\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/pdfs/ukpga_19980042_en.pdf), 16.11.2015).

<sup>462</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), p. 863-864.

<sup>463</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 680-681; Carroll, A., (2007), p. 153.

<sup>464</sup> Илић, М., (1998), стр. 184-185.

<sup>465</sup> Јовановић, С., (1990), стр. 204.

<sup>466</sup> Костић, Ј. М., (1936), II, стр. 8; Јовановић, С., (1990), стр. 204.

<sup>467</sup> Илић, М., (1998), стр. 185.

противречити закону. Разликују се од уредби за примену закона по томе што поред споредних ствари, могу регулисати и главне ствари; њима се не могу установљавати казне, али се за њихово кршење може казнити по закону.<sup>468</sup> Реч је о историјској категорији уредби, али се оне, изузетно, могу срести и у појединим позитивним законодавствима (на пример у Швајцарској).

Према правном основу овлашћења за њихово доношење, ове уредбе се сврставају у ред уставних уредби, а у оквиру категоризације уредби према њиховој садржини, у ред правних уредби.

Најпознатији пример ових уредби представљају аутономне уредбе у Француској које се називају декрети (*decrets*).<sup>469</sup> Након што их Министарски савет усвоји, декрете потписује председник Републике (члан 13. став 1).<sup>470</sup> Француски устав од 1958. године је извршио својеврсну правну револуцију тако што је јасно разграничио законодавни и уредбодавни домен, при чему је, супротно општем принципу, претпоставку нормативне надлежности поставио у корист извршне власти која својим актима може мењати законе којима је до тада била уређена одређена материја. Таксативним набрајањем, устав је утврдио које материје припадају законодавном домену (члан 34) и истовремено одредио да извршна власт може самостално и иницијално да регулише све остале материје (члан 37). На овај начин, извршена је „делегализација“ тих материја и њихово регулисање поверено извршној власти.<sup>471</sup>

Устав Француске не само да је утврдио уредбодавни домен (уредбодавни резерват), већ је прописао и средства која ради његове заштите стоје влади на располагању (члан 37. став 2). Тако, законе који су пре ступања на снагу Устава од 1958. године регулисали питања која сада припадају уредбодавном домену, влада може на основу мишљења Државног савета изменити аутономним уредбама. Даље, аутономним уредбама влада може мењати законе којима су након ступања на снагу Устава од 1958. године регулисана питања која припадају уредбодавном домену, али под условом да Уставни савет закључи да регулисана питања имају уредбодавни карактер.<sup>472</sup>

---

<sup>468</sup> Јовановић, С., (1990), стр. 205.

<sup>469</sup> Avril, P., Gicquel, J., (2003), p. 40.

<sup>470</sup> Chagnollaud, D., (2003), p. 262-263.

<sup>471</sup> Jovičić, M., (1984), str. 163.

<sup>472</sup> Cohendet, J. M., (2008), p. 41.



С тим у вези, поставља се питање: да ли је правни преседан учињен француским Уставом од 1958. године изменио однос између закона и уредбе? Уставна пракса нагиње ка одричном одговору, будући да у погледу односа закона и уредбе у пракси није дошло до значајније промене. Мада су у почетку примене Устава аутономне уредбе била бројне,<sup>473</sup> захваљујући правној традицији закон је и даље остао основни и доминантни акт правног регулисања.

У значајној мери, томе су допринеле и непрецизне одредбе чланова 34. и 37. Устава Француске.<sup>474</sup> Наиме, у члану 34. став 7. Устава Француске утврђено је да се одредбе овог члана могу прецизирати и допунити посебним органским законом, што ће рећи да се законски домен органским законима може прецизирати и допуњавати, односно да материје наведене у претходним ставовима члана 34. Устава Француске нису коначне. Воду на воденицу наводи и, такође, непрецизна одредба члана 37. став 1. Устава Француске, према којој „материје које не спадају у област закона имају уредбодавни карактер“, што указује да одредбе члана 34. Устава Француске нису ограничавајуће, јер Устав Француске дате материје није лимитирао прецизном одредбом, на пример, „све оне материје које нису наведене у члану 34. Устава“.

Широко постављене уставне одредбе утабале су стазу којом је пошао Уставни савет налазећи, осим у члану 34. Устава Француске, нове основе за доношење закона и у члановима 72, 73, 74 и 76. Устава, преамбули Устава (коју чине и Декларација о правима човека и грађанина и преамбула Устава од 1946. године) и општим правним принципима које је утврдио Државни савет.<sup>475</sup> Практика Уставног савета је показала да је он у многоступио од улоге која му је Уставом додељена – да штити аутономну уредбу од задирања закона у њен домен (члан 37. став. 2. и члан 41). Супротно томе, Уставни савет у члану 34. Устава не види ограничење закону да се креће у оквиру датих материја, већ види забрану Влади да уређује ове материје. За разлику од Државног савета, према чијем мишљењу Устав у члану 37. утврђује аутономну уредбодавну власт као нови облик вршења уредбодавне власти, Уставни савет је заузео став да Устав у члану 37. овлашћује уредбодавну власт да доноси мере неопходне за

---

<sup>473</sup> У току 1959. године донето је 185 аутономних уредби. Наведено према: Jovičić, M., (1984), str. 163.

<sup>474</sup> Radović, Z., (1981), „Zakon i uredba prema francuskom Ustavu od 1958. godine“, *Strani pravni život*, 110-111, str. 142-143.

<sup>475</sup> Luchaire, F., (1979), „*Les sources des competences legislatives et reglementaires*“, *AJDA*, br. 6, стр. 3-13. (Наведено према: Radović, Z., (1989), str. 66-67 i fusnota 26).

примену закона којим се утврђују правила.<sup>476</sup> Суштина је у томе, да Уставни савет сматра да је чланом 21. Устава одређен носилац уредбодавне власти, а чланом 37. Устава домашај уредбодавне власти. Супротно, према мишљењу Државног савета, осим уредбодавне власти утврђене чланом 21. Устава, Устав у члану 37. одређује нови облик уредбодавне власти – аутономну уредбодавну власт.<sup>477</sup>

Осим уставног поретка Француске, аутономне уредбе познају и правни системи других земаља. У правном поретку Немачке, облик аутономне уредбе имају правни прописи којима савезна влада на основу Основног закона од 1949. године (на пример, члан 84. став 2, члан 85. став. 2, члан 86. и други) може уређивати унутрашњу организацију управних тела. Слично решење садржао је пре измене<sup>478</sup> и Устав Хрватске у члану 109. став 2. који је уређивао самосталну уредбодавну власт владе у погледу унутрашње организације министарства и оснивања сопствених служби.<sup>479</sup> У правном поретку Швајцарске у аутономне уредбе би се, посматрано у ширем смислу, могле сврстати уредбе које Савезно веће доноси непосредно на основу члана 57. став 1. и члана 185. став 3. Устава Швајцарске (тзв. „полицијске уредбе“), затим уредбе које доноси на основу члана 184. став 3. Устава (у области међународних односа) и уредбе које доноси на основу члана 196. став 2. тачка 4, став 9. и став 14. тачка 1. Устава Швајцарске (уредбе на основу посебних – прелазних одредби Устава).<sup>480</sup>

На другој страни, у појединим земљама, као на пример у Сједињеним Америчким Државама и Великој Британији у правном поретку не постоји самостални уредбодавни домен. Слично је и у Италији, мада члан 17. став 1. тачка ц Закона бр. 400 од 23. августа 1988. године утврђује могућност да влада доноси уредбе у материјама које нису регулисане законом или актом који има снагу закона.<sup>481</sup> Ипак, ове уредбе се не могу сматрати аутономним уредбама, пре свега због тога што је основ њиховог доношења закон, а не устав, као и због чињенице да није реч о уредбодавном домену, јер се ове материје у сваком тренутку могу регулисати законом на другачији начин.<sup>482</sup>

---

<sup>476</sup> Видети: Одлука Уставног савета број 76-94 DC од 2. децембра 1976. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1976/les-decisions-de-1976.2114.html>, 02.11.2015).

<sup>477</sup> Radović, Z., (1989), str. 67.

<sup>478</sup> Видети: Promjene Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 113/2000.

<sup>479</sup> Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98 – prečišćen tekst. Видети: Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 323-324.

<sup>480</sup> Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., (2000), pp. 534-538.

<sup>481</sup> ([http://www.governo.it/Presidenza/normativa/legge2308\\_400.html](http://www.governo.it/Presidenza/normativa/legge2308_400.html), 03.11.2015).

<sup>482</sup> Barić, S., (2009), str. 48.

### г) Уредбе по нужди

Уредбе по нужди, како им сам назив каже, представљају подзаконске опште правне акте које органи извршне власти доносе у изузетним стањима (стањима нужде) и којима се привремено примарно уређује законска материја, због чега се још називају и привремени закони. Доносе се, подсећа нас Слободан Јовановић, „онда кад се у одсуству законодавног тела јави потреба за једним законом“.<sup>483</sup>

Према неким обележјима (правна снага једнака закону, привремени карактер и обавеза потврђивања од стране парламента) уредбе по нужди веома личе на уредбе са законског снагом. Ипак, због њихових специфичних обележја (доносе се на основу непосредног уставног овлашћења; доносе се само онда када услед рата и сличних ванредних догађаја парламент није у стању да се састане; њима се могу привремено обуставити не само законске, већ и поједине уставне одредбе, нарочито у погледу људских слобода и права), треба их разликовати од уредби са законском снагом утолико што оне заправо представљају једну подврсту уредби са законском снагом.<sup>484</sup>

Због свега овога, одређивање правне природе уредби по нужди није нимало једноставно. Према формалним критеријумима, јасно је да је реч о подзаконским актима. Међутим, материја која се њима уређује није подзаконског карактера, будући да се њима могу примарно регулисати питања која припадају законодавном домену, али и привремено обустављати поједине уставне одредбе, па и оне о људским слободама и правима.<sup>485</sup> Ако пођемо од принципа да ванредне прилике захтевају ванредне мере, онда је јасно да правну природу уредби по нужди не би требало разматрати у оквиру уобичајене хијерархије правних аката, односно режима уставности у нормалним околностима. Како је у редовном животу државе успостављен правни поредак, тако и у ванредним приликама постоји одговарајући правно уређени поредак, само што је он особен по томе што услед поремећаја расподеле уставних надлежности у њему постоје уредбе по нужди које имају привремено правно дејство на законе и поједине одредбе устава. Такав закључак добро изражава и Велимир Иванчевић: „Са гледишта уставности и законитости ради се о модификацијама постојећег поретка

---

<sup>483</sup> Jovanović, S., (1990), стр. 204.

<sup>484</sup> Келзен, Х., (2010), стр. 217.

<sup>485</sup> Ханс Келзен о томе на једном месту каже: „извесни управни органи – посебице шеф државе или владе, коју чине министри, који су шефови појединих грана управе – овлашћени су да, у изванредним приликама, издају опште норме да би регулисали материје које обично регулише законодавни орган законима.“ Келзен, Х., (2010), стр. 217.

стварањем специфичног али правно уређеног поретка који би требао престати и омогућити повратак ранијем стању чим се нормализују прилике.<sup>486</sup>

У оквиру категоризације уредби према правном основу овлашћења за њихово доношење, уредбе по нужди се сврставају у ред уставних уредби, а у оквиру категоризације уредби према њиховој садржини, у ред правних уредби.

Пракса издавања уредби по нужди била је присутна и раније, али је извршној власти, као што смо већ навели, овлашћење за доношење ових уредби први пут дато француском Уставном повељом од 1814. године. Од тог доба па све до сада овлашћење за доношење уредби по нужди садржали су многи уставни, а историјски посматрано као најпознатији примери издвајају се овлашћења из члана 14. аустријског Уставног закона од 1867. године и члан 48. Вајмарског устава.<sup>487</sup> Устави већине савремених држава садрже овлашћења за доношење уредби по нужди, а правила о поступању у случају изузетног стања садржана су и у актима међународног права.<sup>488</sup>

Међутим, проблем се може јавити у случајевима када устав не предвиђа могућност доношења уредби по нужди, па се у вези са тим отвара питање: да ли у таквим случајевима предност треба дати уставности или потреби превазилажења кризе? Ван сваке сумње, уредбе по нужди би у оваквим случајевима биле неуставне, али се њихова политичка легитимност не би могла оспорити. Пожељност оваквог поступања подробно објашњава Жан Жак Русо: „Непроменљивост закона, која их спречава да се прилагођавају догађајима, може у извесним случајевима да их учини опасним и да од њих начини узроке пропасти државе у току њене кризе. Утврђени ред и спорост условљена поштовањем форми захтевају извесно време за доношење одлука, док околности понекад траже хитност /.../ Не ваља, дакле, тежити да се политичке установе учврсте толико да човек не буде у стању да спречи последице које отуда долазе /.../ Али само највеће опасности могу оправдати кварење јавног поретка и света моћ закона треба да се обустави једино ако је у питању спас отаџбине /.../ у таквом случају нема сумње о томе шта је општа воља и очигледно је да је права намера народа да држава не пропадне. На тај начин обустављање законодавне власти не значи и њено укидање:

---

<sup>486</sup> Ivančević, V., (1983), I, стр. 119.

<sup>487</sup> Више о томе: Stefanović, J., (1934), стр. 4-5; Крбек, И., (1938), Уредба од нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе, *Архив за правне и друштвене науке*, XXXVI, 3/1938, 279-294; 4/1938, стр. 382-400; Kamarić, M., (1957), стр. 145-148.

<sup>488</sup> Видети: Члан 4. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 7/71 и члан 15. Европске конвенције о људским правима, *Сл. лист СЦГ – Међ. уговори*, бр. 9/03, 5/25 и *Сл. гласник РС*, бр. 12/10.

магистрат који је ућуткује не може да /.../ је представља. Он може да чини све, сем да доноси законе.<sup>489</sup> Слично закључује и француски правни писац Есмен (A. Esmein): „Ми не кажемо нека пре пропадне домовина него принцип и да домовину треба жртвовати ради легалности. У свим изузетним случајевима влада не само да може, већ и треба да врши незаконитост /.../ она тиме ангажује своју кривичну одговорност, а биће ослобођена путем једног *bill of indemnity*, путем амнестије, и она ће јој бити утолико лакше дата уколико јасније докаже опасност, потребу и хитност мере предузете мимо уставне форме. Али је зато ипак истина да ће извршени акт бити незаконит.“<sup>490</sup>

Уопште узев, за доношење уредби по нужди овлашћени су органи извршне власти, али који је конкретно орган извршне власти овлашћен зависи од облика владавине и облика државног уређења у свакој појединој земљи.<sup>491</sup> Тако је за доношење уредби по нужди у некој земљи овлашћен шеф државе (краљ или председник), влада или други уставом одређени орган. Посматрано из угла ефикасности, предност је на страни инокосних органа, али се у том случају не може искључити могућност да се демократска власт претвори у ауторитарну. Супротно, када се овлашћење за доношење уредби по нужди повери влади као колективном органу, мања је вероватноћа да ће се злоупотребљавати овлашћење, али је истовремено мања и ефикасност владе као колективног органа у односу на краља или председника као инокосних органа. Најчешћи начин за превазилажење проблема ауторитарног одлучивања јесте модел заједничког поступања инокосног и колективног органа, претежно у облику предлога владе или супотписа председника владе.

Надлежни орган извршне власти може издавати уредбе по нужди тек када наступе одређене околности, односно у случају ванредног (изузетног) стања. Упоредноправни увид у законодавства и уставну праксу указује на шареноликост терминологије којом се описују ванредна стања (у најширем смислу).<sup>492</sup> Корпус основних појмова започиње појмом *ратног стања*, које како сам назив говори означава стање рата, а за њега се обично везују стање приправности и непосредне ратне опасности. Следећи појам је *ванредно стање* које се још означава и терминима

---

<sup>489</sup> Ruso, Ž. Ž., (2011), str. 116. Видети и: Милосављевић, Б., (2011), стр. 182-83.

<sup>490</sup> Esmein, A., (1921), *Elements du droit constitutional*, t. II, pp. 101-102. (наведено према: Stefanović, J., (1956), str. 119).

<sup>491</sup> Kosnica, I., (2011), „Uredbe iz nužde predsjednika Republike Hrvatske iz 1991. – 1992.“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1, str. 151-152.

<sup>492</sup> Милосављевић, Б., (2011), стр. 187-190.

изузетне околности, изванредне јавне опасности, стање нужде и слично. Посебне појмове представљају *опсадно стање*,<sup>493</sup> *ратна владавина*<sup>494</sup> и *војна управа*.<sup>495</sup> Све ове појмове треба разликовати од појма *ванредних ситуација* које, по правилу, имају природне узроке (елементарне непогоде, природне катастрофе, техничко-технолошке несреће и друге), а не непосредно људске узроке и нису обележене политичком димензијом, мада се та могућност не може искључити, будући да природна катастрофа може бити изазвана и људском активношћу или непредузимањем превентивних мера.

Осим чињенице наступања одређених околности, у уставима и актима међународног права прописани су и додатни услови којима се извршна власт ограничава приликом издавања уредби по нужди. Најчешће су то услови да је претходно проглашено ванредно или ратно стање и да окупљање парламента није могуће. Проглашење ванредног или ратног стања подразумева одлуку донету од стране надлежних органа одређених уставом. Тај надлежни орган је парламент, а кад он није у могућности да се састане одлуку доноси извршна власт.<sup>496</sup> Немогућност окупљања парламента је фактичко питање, а у пракси нису непознати случајеви избегавања одговорности народних представника за доношење тешких одлука под изговором немогућности окупљања и деловања парламента. У тешким временима за државу, акција извршне власти је дакле, ипак, супсидијарна, тј. условљена околношћу да парламент није у могућности да се састане.

Када су испуњене претпоставке за њихово доношење (надлежност, наступање околности и проглашење ванредног или ратног стања, немогућност окупљања парламента)<sup>497</sup> уредбама по нужди, могу се, када за тим има потребе, привремено

---

<sup>493</sup> Концепт опсадног стања карактеристичан је за систем европског континенталног права, а састоји се у преношењу овлашћења са цивилних државних органа надлежних за одржавање поретка на војне органе у ситуацијама када је опстанак државе озбиљно угоржен. За време опсадног стања војни судови могу преузети улогу цивилних судова, могу се ефикасније спроводити судски поступци, изрицати оштрије казне и ограничавати поједина људска права.

<sup>494</sup> Концепт ратне владавине или војног закона везује се за систем англосаксонског права и огледа се у томе да у кризној ситуацију војска, као једина преостала снага у друштву, уводи војна правила, регулише и ограничава живот становништва са циљем успостављања јавног поретка. С обзиром на то да англосаксонски правни систем почива на владавини права и да у том систему судови одлучују о томе да ли су акције извршне власти у ванредним приликама биле неопходне, сматра се да концепт ратне владавине више води рачуна о безбедности и правима појединаца, за разлику од концепта опсадног стања у чијем фокусу је интерес политичког система. Видети: Милосављевић, Б., (2011), стр. 189-190.

<sup>495</sup> Војна управа представља управу војске над цивилним становништвом на окупираној непријатељској територији. Посматрано из угла уставности, војна управа може имати два облика: може се користити у име уставне владе или у име аутократског режима. Искрпно о томе: Fridrih, K. J., (2005), str. 475-480.

<sup>496</sup> Perić, B., (1988), str. 166.

<sup>497</sup> Поред именована органа у чијим рукама ће бити концентрисана овлашћења у ванредном стању на уставом утврђен начин, проглашења ванредног стања од стране парламента, прецизног временског

обуставити одредбе важећих закона, па чак и устава, односно могу се прописати мере којима се привремено одступа од појединих људских права. Управо због тога, већина устава предвиђа обавезу подношења уредби по нужди парламенту на потврду, чим он буде у могућности да се састане. Након извршене контроле, парламент може уредбе по нужди одобрити (потврдити) чиме се оне претварају у законе или може одбити да их потврди чиме оне престају важити, а поново се враћа правна снага законима који су њима били обустављени.<sup>498</sup> У сваком случају, парламент контролом уредби по нужди врши извесни „повраћај у пређашње стање“, односно успоставља равнотежу између законодавне и извршне власти која је постојала пре поремећаја надлежности услед стања нужде.

Сврха парламентарне потврде није ограничена само на правну контролу уредби по нужди, већ је много шира и уз правну може ангажовати и политичку одговорност носилаца извршне власти. Њоме се легитимише или делегитимише акција владе или другог органа који је доносио уредбе у ванредном/ратном стању. Ако их не одобри, парламент би могао оптужити председника или отпустити владу.

Будући да се уредбама по нужди, по правилу, задире у поједина људска права, у правним системима већине савремених демократија и међународном праву успостављен је нарочити заштитни механизам људских права, који у ствари представља извесна ограничења за органе извршне власти за време ванредних прилика. Механизам функционише тако што (1) су Европска комисија за људска права и Европски суд за људска права утврдили одређена мерила у погледу проглашења ванредног стања (опасност треба да прети читавој држави и да угрожава организовани живот; да је опасност изузетна и непосредна; сврха проглашења ванредног или ратног стања треба да буде отклањање опасности и успостављање нормалног функционисања уставног система и поштовања људских права);<sup>499</sup> (2) одлука о проглашењу ванредног или ратног стања треба да буде донета од стране надлежног органа (парламента, а кад он није у могућности да се састане одлуку доноси извршна власт); (3) држава која прописује мере одступања од људских права је под одређеним међународним надзором – о прописивању ових мера, правима од којих се одступа и разлозима одступања дужна

---

ограничења концентрисаних овлашћења, Карл Фридрих, као последњи услов уставне диктатуре утврђује легитиман циљ – одбрану самог устава, односно да се ванредна овлашћења употребе за одбрану уставног поретка, а не за његово уништење. Fridrih, K. J., (2005), str. 469-472.

<sup>498</sup> Јовановић, С., (1990), стр. 204.

<sup>499</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 174-177.

је да одмах обавести генералног секретара Уједињених нација (члан 4. МППП) и генералног секретара Савета Европе (члан 15. ЕКЈП), као и накнадно о престанку важења прописаних мера; (4) опозивање људских права може бити само привремено (за случај ванредног стања устави најчешће утврђују рок важења прописаних мера, док за случај ратног стања то није могуће, јер није могуће предвидети колико ће такво стање трајати); (5) одступања треба да буду само у „најнужнијој мери коју изискује хитност ситуације“ (члан 15. ЕКЈП), односно само „у обиму строго одређеним захтевима ситуације“ (члан 4. МППП), да мера дерогације није неспојива са другим међународним обавезама државе и да нема за последицу дискриминацију засновану искључиво на раси, боји, полу, језику, вероисповести или друштвеном пореклу; (6) одступања су могућа само у односу на поједина људска права, што значи да постоји каталог неприкосновених људских права која никад не могу бити подвргнута дерогацији за време ванредног стања, а то су: право на живот, забрана тортуре, забрана ропства и потчињавања, забрана затварања због неиспуњења уговорне обавезе, начело легалитета у кривичном праву, право на правни субјективитет и слободу мисли, савести и вероисповести. Уживање осталих људских права за време ванредног стања може бити привремено суспендовано док такво стање траје (на пример, право на личну слободу, права лица лишених слободе, посебна права окривљеног, слобода кретања, неповредивост стана и тајне писма, слобода мишљења и изражавања, права на имовину, наслеђивање, рад, штрајк и друга права.

У упоредном праву постоје различита уставна решења у погледу уредби по нужди. По ширини „ванредних овлашћења“ издваја се члан 16. став 1. Устава Француске који гласи: „Када институције Републике, независност земље, интегритет њене територије или извршење међународних обавеза буду угрожени на тежак и непосредан начин, а редовно функционисање уставних јавних власти буде прекинуто, Председник републике, после службеног консултовања с првим министром, председницима домова, као и с Уставним саветом, предузима мере које овакве околности изискују.“<sup>500</sup> Изузимајући обавезу консултовања с првим министром, председницима домова и Уставним саветом, једино уставно ограничење председникових ванредних овлашћења је да она морају бити примерена ванредном стању. Председник, дакле, има на располагању бројна и разноврсна средства деловања и може предузимати и мере којима се привремено одступа од уставних одредби о

---

<sup>500</sup> Више о томе: Aquaviva, J. C., (2004), pp. 142-143.



људским правима и слободама.<sup>501</sup> Карактеристичан пример (зло)употребе ових овлашћења представља случај „алжирске кризе“ из 1961. године када је француски председник Де Гол обилато користио уредбе по нужди не само за гушење војног пуча које је трајало пет дана, већ и пуних пет месеци након тога, чиме *de facto* није поштована уставна одредба да предузете мере „морају бити надахнуте жељом да се уставним јавним органима у најкраћем року обезбеде средства за обављање њиховог задатка“ (члан 16. став 3).<sup>502</sup>

У Великој Британији, у одсуству чврстог устава, „ванредна овлашћења“ су извршној власти поверавана законима од стране парламента. Током XX века, забележено је више случајева преношења „ванредних овлашћења“ извршној власти. Тако је *Emergency Powers Act*-ом из 1920. године извршна власт, укључујући поједина министарства, полицију, војску и друге службе, овлашћена да у ванредним ситуацијама уредбама спроводи мере које такве ситуације изискују (нужне рестрикције у снабдевању храном, водом, електричном енергијом, горивом или у јавном превозу, онемогућавање штрајкова).<sup>503</sup> *Emergency Powers (Defence) Act*-ом из 1939. године и *Import, Export and Customs Powers (Defence) Act*-ом из 1939. године Крунски савет (*Privy Council*) је овлашћен да за време ратног стања доноси све мере које су неопходне за јавну безбедност, одбрану државе, одржавање јавног реда, ефикасно ратовање и обезбеђење довољних залиха хране и услуга неопходних за живот заједнице.<sup>504</sup> *Terrorism Act*-ом из 2000. године извршној власти су поверена широка овлашћења ради решавања унутрашњих проблема са тероризмом у Северној Ирској.<sup>505</sup> *Anti-terrorism, Crime and Security Act*-ом из 2001. године регулисана су овлашћења која се односе на одбрану земље и спречавање међународног тероризма.<sup>506</sup> То су реакције на појаву међународног тероризма. односно на терористички напад који су припадници терористичке организације Al Kaida извршили на територији Сједињених Америчких

---

<sup>501</sup> У одсуству оштрије реакције на овакве уставне одредбе члана 16. непосредно након доношења Устава, ондашњи председник Уставног савета је на седници саветодавног уставног одбора дао објашење да су одредбе о председниковим овлашћењима пројектоване за стања „заиста изузетна и критична“. Наведено према: Ivančević, V., (1983), I, str. 123.

<sup>502</sup> Chagnollaude, D., (2003), pp. 258-259.

<sup>503</sup> Чланови 1. и 2. *Emergency Powers Act 1920*, ([www.legislationline.org/documents/id/7349](http://www.legislationline.org/documents/id/7349), 13.11.2015). Видети: Smith, S. A., (1977), p. 506.

<sup>504</sup> *Import, Export and Customs Powers (Defence) Act 1939*, ([www.hm-waterquard.org.uk/The Import, Export and Customs Powers \(Defence\) Act – 1939.pdf](http://www.hm-waterquard.org.uk/The%20Import,%20Export%20and%20Customs%20Powers%20(Defence)%20Act%20-%201939.pdf), 13.11.2015). Видети: Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 669.

<sup>505</sup> *Terrorism Act 2000*, ([www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga\\_20000011\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga_20000011_en.pdf), 13.11.2015). Видети: Barnett, H., (2009), p. 667.

<sup>506</sup> *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, ([www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents), 13.11.2015).

Држава 11. септембра 2001. године.<sup>507</sup> *The Civil Contingencies Act*-ом из 2004. године је проширена дефиниција „ванредне ситуације“ која је то дата била утврђена *Emergency Powers Act*-ом из 1920. године.<sup>508</sup> Она сада обухвата и „озбиљне претње“ по добробит било ког дела популације, политичку, административну или економску стабилност или безбедност Велике Британије. Сагласно томе, значајно су проширена и овлашћења извршне власти, па Круна путем Уредби у Савету може прописивати различите мере у сврху превенције, контролисања или умањења аспеката или ефеката ванредне ситуације. Другим речима, извршна власт путем таквих прописа може захтевати да се уради или забрани било шта, као, на пример, да се не поштују директиве дате одређеним прописима, да се неко спречи да обавља своју функцију или чак да се у кршењу прописа изврши кривично дело. Таквим прописима могу се обуставити од примене или изменити одредбе закона и регулисати питања која се обично регулишу законом.<sup>509</sup>

Међутим, и када не располаже законским овлашћењима, Влада може издавати уредбе позивајући се на прерогативе круне и опште принципе *Comon Law*-а у погледу нужде. Пракса је показала да се Влада готово увек користила овим правним основом тек након неуспелог покушаја прибављања законског овлашћења за своје деловање.<sup>510</sup> Британски модел стања нужде почива на теорији *intra vires* која прихвата нормативну акцију извршне власти у стању нужде, али под условом да је та акција *унутар овлашћења* (*intra vires*), односно у оквиру закона или да је заснована на општим начелима *Common Law*-а. Контрола законитости аката владе је у судској јурисдикцији, а констатација да је неки акт прекорачио овлашћења (*ultra vires*) повлачи правне последице његове незаконитости, а може ангажовати и политичку одговорност владе.<sup>511</sup>

Италијански устав у члану 78. утврђује могућност преношења „неопходних овлашћења“ Влади након проглашења ратног стања од стране оба дома Парламента. Међутим, због широке формулације „неопходна овлашћења“ није могуће са сигурношћу закључити колики је домаћај ових овлашћења. Члан 77. Устава садржи овлашћења Владе у „ванредном случају“, али је и овде реч о широко формулисаној уставној одредби под којом се у почетку, због неефикасности Парламента,

---

<sup>507</sup> Vergotini, D., (2015), str. 485

<sup>508</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), p. 866.

<sup>509</sup> Исто, стр. 866-867.

<sup>510</sup> Ivančević, V., (1983), str. 118.

<sup>511</sup> Исто.

подразумевала и потреба за доношењем општих правних аката.<sup>512</sup> Ова уставна одредба је касније прецизирана Законом бр. 400 из 1988. године. Чланом 77. став 2. Устава, утврђена је обавеза Владе да правноснажне мере које је усвојила истог дана мора конверзијом представити домовима Парламента, који, иако су распуштени, треба да буду сазвани у року од пет дана. Акти владе поништиће се *ab inito* уколико нису конвертовани у законе у року од шездесет дана од дана објављивања, а домови Парламента увек могу да односе регулисане неконвертованим актима владе поново уреде законом.<sup>513</sup>

Због лоших искустава из времена успона националсоцијализма и Хитлеровог режима, пре свега злоупотреба члана 48. Вајмарског устава,<sup>514</sup> у основном тексту Основног закона Немачке садржана је одредба према којој се искључиво законом и у поступку прописаном за измену устава могу прописати претпоставке под којима је дозвољено употребити оружане снаге у случају унутрашњег стања нужде (члан 143). За разлику од својих претходника,<sup>515</sup> Основни закон одбацује теорију о *државном праву нужде (Notrecht, Notstandsrecht)* која почива на тези да је монарх првобитно носилац целокупне државне власти коју је временом постепено самоограничавао преносећи поједина овлашћења на представничко тело; када наступе „тешка времена“ за државу монарх може повратити пренета овлашћења и доносити уредбе по нужди (*Notverordnung*) које су супротне уставу будући да је и устав „правни акт којим је монарх себи поставио извесна ограничења“.<sup>516</sup>

До потпуног преображаја теорије о државном праву нужде у теорију о *државном стању нужде* дошло је са уставном ревизијом од 1968. године којом су уведене бројне одредбе о разним стањима нужде.<sup>517</sup> Подробно регулисање државног стања нужде (*Staatsnotstand*)<sup>518</sup> очигледно указује на намеру немачког уставотворца да,

---

<sup>512</sup> Cerulli Irelli, V., (2008), pp. 13-14.

<sup>513</sup> Члан 15. Закона бр. 400 из 1988. године. О томе, видети: Лово, Ф., (1999), стр. 440.

<sup>514</sup> У периоду 1919-1933. године, односно до доласка Хитлера на власт овлашћење из члана 48. Вајмарског устава употребљено је у скоро 250 случајева. Наведено према: Ivančević, V., (1983), str. 111.

<sup>515</sup> Уставни закон Аустро-Угарске монархије из 1867. године, Устав немачког Рајха из 1871. године и Вајмарски устав од 1919. године.

<sup>516</sup> Stefanović, J., (1934), str. 26; Krbek, I., (1939), str. 88-89; Kamarić, M., (1957), str. 150-154; Ivančević, V., (1983), str. 110.

<sup>517</sup> Седамнаестом новелом из 1968. године обухваћено је укупно 28 чланова (додато нових, измењено, допуњено) Основног закона од 1949. године.

<sup>518</sup> У Немачкој правној науци се за државно стање нужде користи и израз изузетна стања (*Ausnahmestand*).

поучен трауматичним искуством Хитлеровог режима, предупреди евентуалне злоупотребе и сачува уставне институције у кризним временима.<sup>519</sup>

Када је реч о ратном стању нужде, које немачки уставотворац назива *одбрамбено стање*, Основни закон разликује три ситуације.<sup>520</sup> Прва је *стање напетости (Spannungsfall)*, које није уставом довољно разрађено, а које би по свему судећи представљало стање опасности које услед затегнутих међународних прилика очигледно претходи одбрамбеном стању (члан 12. став. 5. и 6).<sup>521</sup> Заправо, реч је о стању непосредне ратне опасности. Занимљиво је да одлуку о стању напетости доноси Бундестаг двотрећинском већином гласалих, а не парламент у целини. За време тог стања, Савезна влада може доносити прописе над којима накнадни надзор врши Бундестаг који их може укинути (члан 80.а став 1. и 2).

Друга ситуација је *одбрамбено стање (Verteidigungsfall)* које представља стање у коме је територија савезне државе нападнута оружаним снагама или стање у коме такав напад непосредно прети (члан 115а). Утврђивање чињенице да је савезна држава нападнута или да такав напад непосредно прети је у надлежности савезног парламента који на предлог савезне владе одлуку доноси двотрећинском већином, а најмање већином чланова Бундестага. Међутим, уколико ситуација захтева хитно деловање, а Бундестаг није у могућности да се састане или уколико не постоји кворум за одлучивање, одлуку о утврђивању одбрамбеног стања доноси заједнички одбор оба дома двотрећинском већином гласалих, а најмање већином својих чланова. Одлуку о утврђивању одбрамбеног стања објављује председник Републике. Ако у случају напада на територију савезне државе, савезни органи нису у стању да одмах донесу одлуку о утврђивању одбрамбеног стања, Основним законом је утврђена правна претпоставка да је одлука донета и објављена у оном тренутку када је напад почео. Моментом објављивања одбрамбеног стања, врховну команду над оружаним снагама преузима савезни канцелар.

За време трајања одбрамбеног стања, долази до концентрације законодавних надлежности у савезном парламенту.<sup>522</sup> Наиме, према члану 115ц Основног закона, савезна држава има право конкурентне законодавне надлежности у областима које су у

---

<sup>519</sup> Hesse. K., (1988), *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 16. Aufl., Heidelberg: Muller, CF., p. 10.

<sup>520</sup> Наведено према: Ivančević, V., (1983), str. 113-115.

<sup>521</sup> Упореди: Šarčević, E., (2005), *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke*, Sarajevo: Kult, str. 214.

<sup>522</sup> Петровић, М., (2010), стр. 168.

надлежности Земаља, а савезним законима, који подлежу сагласности Бундесрата, може се одступити од прописа који земљама гарантују право организовања сопствене управе и финансијског система. Предлоге савезних закона разматрају Бундестаг и Бундесрат, а уколико нису у могућности да се састану, њихову улогу преузима заједнички одбор. Закони савезног парламента, закони заједничког одбора и уредбе савезне владе којима се дерогирају уставне одредбе о финансијским односима између савезне државе и земаља престају да важе најкасније шест месеци након завршетка одбрамбеног стања, односно најдуже до краја друге буџетске године, која следи након завршетка одбрамбеног стања (члан 115.к).

Занимљиво је да према постојећој уставној скици савезна влада не располаже правом издавања уредби по нужди за време одбрамбеног стања. Међутим, она може доносити уредбе на основу закона који се односе на изузетна стања која нису обухваћена одбрамбеним стањем и на тај начин подесити привредни живот према војним и цивилним потребама.<sup>523</sup>

Трећу ситуацију представља случај тзв. *савезничке клаузуле (Bundnisklausel)* према којој за утврђивања одбрамбеног стања и стања напетости и примене правног режима које они подразумевају, није потребно испуњење формалних услова које прописује устав, ако постоји одлука надлежног међународног органа у оквиру уговора о савезништву, а савезна влада је дала сагласност за такву одлуку. (члан 80а став 3).

У погледу изузетних стања која се односе на унутрашње стање нужде, Основни закон разликује две ситуације, али ни за једну од њих не прописује формалности у погледу утврђивања и објављивања унутрашњег стања нужде.<sup>524</sup> Прва ситуација постоји када се јави *претећа опасност за опстанак савезне државе или неке Земље или за њихов слободан демократски основни поредак*. Ради одбране од такве опасности, Земља може захтевати стављање на располагање полицијских снага других Земаља, као и снага и установа других управа и Савезне пограничне заштите. Ако савезна Земља није спремна или није у стању да отклони опасност која јој прети, савезна влада може полицију те земље, али и других земаља подредити својим упутствима и може употребити јединице Савезне пограничне заштите. Одлука о томе престаје важити након отклањања опасности, а у свако доба на захтев Бундесрата. Уколико се опасност

---

<sup>523</sup> Ivančević, V., (1983), str. 113.

<sup>524</sup> Исто, стр. 115-117.

прошири на више савезних земаља, савезна влада може земаљским владама давати упутства, ако је то неопходно за отклањање опасности (члан 91).

Друга ситуација унутрашњег стања нужде постоји када наступе *природне катастрофе или нарочито тешке незгоде* (члан 35). У таквим случајевима, уколико властитим полицијским снагама није у стању да очува и успостави јавну безбедност и ред, савезна Земља може да затражи помоћ полицијских снага других Земаља, снага и установа других управа и Савезне пограничне заштите, као и помоћ оружаних снага. Уколико природна катастрофа или незгода угрожава подручја више савезних Земаља, савезна влада може земаљским владама давати упутства да своје полицијске снаге ставе на располагање другим Земљама, као и да ангажују јединице Савезне пограничне заштите и оружане снаге, ако је то неопходно.

Од изузетних стања, односно државног стања нужде треба разликовати *уставни поремећај (Verfassungsstörung)* којим се означава ситуација када неки од највиших државних органа није у стању да обавља уставом поверене функције. Такав уставни поремећај представља тзв. „стање законодавне нужде“ (*Gesetzgebungsnotstand*) које се односи на институционалну кризу проузроковану губитком поверења владе (члан 81).<sup>525</sup> Ако у случају мањинске владе, односно када савезни канцелар на питање о поверењу владе не добије потребну већину у Бундестагу, а председник Републике на предлог савезног канцелара у року од 21 дана не распусти Бундестаг (члан 68), у Бундестагу буде одбијен предлог закона који влада сматра хитним, председник Републике може на предлог савезне владе и уз сагласност Бундесрата утврдити постојање ванредног стања у погледу доношења одређеног закона (члан 81. став. 1). У случају да након проглашења законодавног стања нужде, Бундестаг поново одбије предлог закона, или га усвоји у верзији коју савезна влада означи као неприхватљиву или не усвоји предлог закона у року од четири недеље од дана поновног подношења, сматра се да је закон донет ако је Бундесрат дао сагласност за усвајање закона (члан 81. став 2). Док је савезни канцелар „у мандату“, а у року од шест месеци од објављивања стања законодавне нужде, на овај начин се могу усвајати и други предлози закона које је Бундестаг одбио, осим закона који би садржали измене Основног закона од 1949. године.<sup>526</sup>

---

<sup>525</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 390-391.

<sup>526</sup> Више о томе: Döring, H., Hönnige, C., (2006), Vote of Confidence Procedure and Gesetzgebungsnotstand: Two toothless tigers of governmental agenda control, *German Politics*, 1, pp. 8-13.

Уставна пракса Хрватске од 1991. године, пре свега широко коришћена ванредна овлашћења (члан 101) од стране председника Фрање Туђмана током 1991. године,<sup>527</sup> навела су хрватског уставотворца да током уставне ревизије 2000. године значајније измени одредбе о ванредним овлашћењима председника. Важећи Устав Хрватске разликује ратно стање и друге облике „погибељи“.<sup>528</sup> За време трајања ратног стања, председник може самостално доносити уредбе са законском снагом само „на темељу и у оквиру овласти које је добио од Хрватскога сабора“. Уколико Сабор није у заседању, председник има овлашћење да уредбама са законском снагом регулише сва питања у вези са ратним стањем (члан 100. став 1. Устава). У другим околностима, као што су „непосредна угроженост неовисности, јединствености и опстојности државе“ или „кад су тијела државне власти онемогућена да редовито обављају своје уставне дужности“, председник може доносити уредбе са законском снагом, али на предлог председника владе и уз његов супотпис (члан 100. став 2. Устава). Уставом је утврђена обавеза председника да уредбе са законском снагом поднесе Хрватском сабору чим се он буде могао састати, а уколико то председник не учини, или Сабор не потврди поднете уредбе, оне ће престати да важе (члан 100. став 3. и 4. Устава).

Правни основ за доношење уредби по нужди у Швајцарској представљају одредбе посебних закона које Савезна скупштина доноси на основу члана 165. став 3. Устава. Реч је о хитним уредбама које се називају уредбе пуних овлашћења (*les ordonnances de pleins pouvoirs*) и које морају бити временски ограничене.<sup>529</sup> Њихово правно дејство престаје ако савезни закон у року од годину дана од дана доношења у Савезној скупштини не буде потврђен на референдуму. Поред таквих уредби, у уредбе по нужди се сврставају и уредбе које Савезно веће у случају нужде доноси на основу неписаног уставног принципа (уставног обичаја) и називају се строго нужним уредбама (*les ordonnances de stricte necessite*).<sup>530</sup> Непосредни уставни основ за доношење уредби по нужди није постојао пре тоталне ревизије устава (1999), али то није спречило Савезну скупштину да без уставног овлашћења законом о „пуним овлашћењима“ овласти Савезно веће да, без било каквих ограничења, доноси прописе којима, ако за тим постоји потреба, може обустављати не само законе, него и поједине уставне одредбе. Таква уставна пракса је била карактеристична за време Првог светског рата

<sup>527</sup> Више о томе: Padjen, I., (1996), „Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika: mjerodavnost francuskoga javnog prava“, *Politička misao*, 1, str. 149-165; Kosnica, I., (2011), str. 149-179.

<sup>528</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 322-323.

<sup>529</sup> Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., (2000), pp. 539-540.

<sup>530</sup> Исто, стр. 541.

(1914), тешке економске ситуације (1932-1936) и Другог светског рата (1939) када је Савезно веће донело више уредби по нужди које је Савезна скупштина накнадно (1939) ратификовала.<sup>531</sup>

У уставном систему Сједињених Америчких Држава, правни основ за доношење тзв. „ратних уредби“ представља члан 2. одсек 2. Устава САД према коме ће председник бити „врховни командант војске и морнарице Сједињених држава, као и милиције појединих држава када ова буде позвана у активну службу Сједињених држава“.<sup>532</sup> Међутим, власт објављивања рата, окупљања и издржавања војске и ратне морнарице, прописивања правила командовања и дисциплине копнених и поморских снага и мобилизације милиције припада Конгресу (члан 1. одсек 8. Устава). Премда Конгрес располаже значајним законодавним овлашћењима, наведена „ратна овлашћења“ председника у комбинацији са обавезом „старања о тачном извршавању закона“ представљају веома чврст правни основ за директну председничку акцију у кризним ситуацијама. У том духу је и изјава Алехандера Хамилтона: „У вођењу рата, у којем је снага извршне власти бедем националне безбедности, све говори да треба зазирати од плуралности“.<sup>533</sup>

Најпознатији пример директног председничког деловања су мере којима је председник Линколн прибегао за време Грађанског рата (реорганизација војске, блокада Конфедерације и друге мере), а које је Конгрес законом о некажњивости накнадно одобрио, јер је њихова сврха очигледно имала за циљ одржавање уставности.<sup>534</sup> И у другим сличним примерима, Конгрес је традиционално био попустљив према активностима председника у ванредним приликама и веома често је ратификовао председничке извршне уредбе. Такође, и Врховни суд је веома ретко нападао врховног команданта на врхунцу кризе, али је након превазилажења кризе, полазећи од теорије *intra vires*, често извршне уредбе проглашавао незаконитим и

---

<sup>531</sup> Bridel, M., (1959), *Precis de droit constitutionnel et public suisse*, II, Les organs d'Etat, Lausanne: Payot, p. 149; De Vergotini, Đ., (2015), стр. 705; Jovičić, M., (1984), стр. 203.

<sup>532</sup> У уставној и језичкој пракси у САД није у употреби термин „уредбе по нужди“. У ванредним приликама, председник, такође, доноси извршне уредбе (*executive orders*), али се оне, вероватно да би им се дало на значају и да би се направила разлика у односу на извршне уредбе које се доносе у другим приликама, називају „ратне уредбе“.

<sup>533</sup> Hamilton, A., Medison, Dž., Džej, Dž., (1981), *Federalistički spisi*, Beograd: Radnička štampa, стр. 401.

<sup>534</sup> Fridrih, K. J., (2005), стр. 466-467.



неуставним.<sup>535</sup> Из угла председника, овакве закасне реакције Врховног суда нису имале ефекта, јер је он на кризу успешно одговорио.<sup>536</sup>

Поред директне председничке акције, правни основ за доношење ратних уредби председника често је садржан и у законима којима Конгрес овлашћује председника за предузимање мера у ванредним приликама. Конгрес је често законима делегирао председнику веома значајна овлашћења (контрола над радом индустрије, економија, цене, транспорт, цензура, оснивање агенција и друга), посебно законима за време Другог светског рата, као што су *Lever Act*, *Selective Service Act*, *Espionage Act*, *Trading with the Enemy Act*, *Overman Act* и други.<sup>537</sup>

### 2.3.2. Остали (други) акти делегираног законодавства

Како смо у претходним излагањима нагласили, делегирано законодавство поред уредби чине и други општи акти (прописи) владе, органа државне управе, недржавних субјеката – органа ужих територијалних јединица, органа локалних власти, правних лица са јавним овлашћењима, а под одређеним условима и акти аутономних тела.<sup>538</sup> Реч је о великој групи правних аката општег карактера различитих назива и карактеристика, као што су, на пример, правилници, наредбе, упутства, инструкције и други акти.<sup>539</sup>

Сви ови акти имају правну снагу мању од закона и због тога, сходно начелима уставности и законитости, морају бити у складу са уставом и законима.<sup>540</sup> С обзиром на то да припадају категорији подзаконских аката, ови акти подлежу режиму контроле уставности и законитости.

У упоредном праву присутна су различита решења у погледу њихових врста, критеријума класификације, назива и слично. У Француској то су различите врсте административних прописа (*reglement administratif*)<sup>541</sup> и интерних аката (*un pur acte*

---

<sup>535</sup> Ivančević, V., (1983), str. 119.

<sup>536</sup> Cooper, J. P., (2002), pp. 12-13.

<sup>537</sup> Наведено према: Fridrih, K. J., (2005), str. 467.

<sup>538</sup> Лукић, Р. Д., Кошутин, Б. П., Митровић, Д. М., (1999), стр. 490-493.

<sup>539</sup> Томић, З. Р., (2011), str. 114-115; Марковић, Р., (1995), *Управно право*, Београд: Службени гласник, стр. 29-35; Милков, Д., (1997), *Управно право: Управна делатност*, II, 2. изд., Нови Сад: Правни факултет – Центар за издавачку делатност, стр. 13-16.

<sup>540</sup> Митровић, Д. М., (2010), стр. 260-264.

<sup>541</sup> Foillard, P., (2000), pp. 421-422.

*interieur*), као што су одлуке, циркулари (*circulaires*),<sup>542</sup> директиве, службене инструкције (*instructions de service*) и други акти. У Немачкој њих, поред управних уредби које се означавају истим термином (*Verwaltungsvorschriften*), чине различити облици савезних административних прописа,<sup>543</sup> као што су укази, смернице, циркулари<sup>544</sup> и други акти различитог облика и назива (*Technische Anleitung, Anordnung, Dienstanweisung, Erlass, Richtlinie* и *Verfugung*). Поред њих, у ред осталих аката делегираног законодавства убрајају се и аутономни акти (*Satzungen*) јединица локалне самоуправе и других децентрализованих јавних колективитета.<sup>545</sup> У Италији ове акте чине различити државни административни прописи међу којима су најважнији реглументи (*regolamenti*) и недржавни секундарни акти-извори (*fonti secondarie non statali*).<sup>546</sup> У Швајцарској су то, такође, административне уредбе (*les ordonnances administrative*) и прописи различитих облика и назива (правилници, наредбе, упутства) и интерни акти (*a portee interne*) који укључују *directives, circulaires instructions, reglements internes, lignes directrices, prescriptions de service* и друге акте.<sup>547</sup> У Хрватској остале акте делегираног законодавства чине правни акти органа управе којима се извршавају одредбе закона, као што су правилници, наредбе и напутци. *Правилник* је акт којим се конкретизују поједине одредбе закона ради његове примене. *Наредбом* се наређује или забрањује одређено поступање. *Напутком* се уређује начин рада у телима државне управе, телима јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правним особама које имају јавне овласти.<sup>548</sup> Напутак је посебан облик интерног акта (упутство, инструкција) и „нема обиљежја правног правила, на њега се, према томе не могу позивати треће особе“.<sup>549</sup>

---

<sup>542</sup> Циркулари се обично деле на интерпретативне и уредбодавне. Првима се у облику мишљења даје тумачење закона, а други садрже нове правне норме и могу се оспоравати због прекорачења. Вребан, Г., (2002), стр. 59, 449.

<sup>543</sup> Видети: Badura, P., et.al., (1986) pp. 84-95.

<sup>544</sup> Ајхштед, Г. Ш., (2003), „Јавна управа у Немачкој“, у Дамњановић, М. (ур.), *Упоредна искуства државних управа*, Београд: Magna agenda, стр. 177.

<sup>545</sup> Türk, A., (2000), pp. 152; Koch, H. J., Rubel, R., Heselhaus, S. M., (2003), pp. 126-127; Кошутућ, Б. П., (2008), стр. 121.

<sup>546</sup> Cerulli Irelli, V., (2008), pp. 17-20. Упореди: Soraće, D., (2003), „Локална самоуправа“, у Дамњановић, М. (ур.), *Упоредна искуства државних управа*, Београд: Magna agenda, стр. 107-108.

<sup>547</sup> Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., (2000), pp. 541-542.

<sup>548</sup> Члан 19. Закона о саставу државне управе, *Narodne novine*, бр. 150/11, 12/13, (www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-drzavne-uprave, 16.11.2015).

<sup>549</sup> Borković, I., (2002), стр. 110.

У Великој Британији друге акте делегираног законодавства чине акти различитог назива који се разврставају према органу који је надлежан за њихово доношење. Као најзначајније, енглески правни писци наводе следеће прописе:<sup>550</sup>

1) Министри и други руководиоци владиних служби (*Ministers and other heads of government departmens*) доносе правила (rules), прописе (regulatinons) и наредбе (orders).<sup>551</sup> Правилима се обично регулише поступак пред судовима. Прописи представљају акте којима се уређују питања од већег друштвеног значаја (здравствено и социјално осигурање, образовање и слична питања).

2) Локални огани власти (*Local Authorities*) доносе статуте и опште акте других назива на основу Закона о локалној управи из 1972. године (*Local Government Act 1972*), део 235 (1) и других закона.<sup>552</sup>

3) Јавна тела (*Public Bodies*) доносе подзаконске акте ради регулиања питања у областима за које су законима образована.<sup>553</sup>

4) Комитети за прописе (*Rule Committees*) овлашћени су да уређују правила поступка пред судовима. То су, на пример, прописи који уређују правила грађанског поступка које доноси Комитет за прописе грађанског процеса (*Civil Procedure Rule Committee*), правила у вези поступака из области породичног права, банкрота и слична.<sup>554</sup>

5) Мере (*Measures*) за чије је доношење овлашћена Енглеска црква Законом о овлашћењима Енглеске цркве (*Church of England Powers Act*) из 1919. године. Врховни синод цркве (*General Synod of the Church*) овим актима, уз предходну сагласност оба дома парламента и Краљевско одобрење, може мењати или укидати било који закон из ове области, укључујући и наведени закон из 1919. године.

6) Извесну допуну делегираног законодавства представљају „кодекси праксе“ (*Codes of Practice*) чије се правно дејство огледа у томе да њихова правила могу бити изнета пред Парламент и морају бити узети у обзир од стране судова и трибунала где су од значаја за поступак (на пример, у вези имиграционих прописа на основу

---

<sup>550</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 666-668; Carroll, A., (1998), pp. 152-153.

<sup>551</sup> Упореди: Alder, J., (2005), p. 189.

<sup>552</sup> Leyland, P., Anthony, G., (2009), pp. 38-39.

<sup>553</sup> Barnett, H., (2009), p. 375.

<sup>554</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 666.

Имиграционог закона из 1971. године ).<sup>555</sup> Реч је о неформалном „квази законодавству“ које је веома присутно у правној пракси, али које може бити оспорено пред судом.<sup>556</sup>

Већ смо напоменули да је већина аката делегираног законодавства у складу са Законом о законским инструментима (*Statutory Instruments Act 1946*) из 1946. године (у даљем навођењу: SI (1946)) обухваћена појмом тзв. законског инструмента (*Statutory Instruments*).<sup>557</sup> Углавном су то уредбе, али могу бити и други општи акти, под условом да је законом на основу кога су донети прописано да ће такви акти имати облик законског инструмента. Због тога ће се сваки од побројаних подзаконских прописа сматрати законским инструментом само ако је то изричито одређено законом који представља основ за његово доношење.

У Сједињеним Америчким Државама у акте делегираног законодавства, поред извршних уредби председника (*executive orders*), убрајају се административна правила и правилници федералних управних органа, прописи федералних агенција и независних регулаторних агенција (*independent regulatory agencies*)<sup>558</sup> и административна правила и правилници управних органа држава-чланица.<sup>559</sup>

1) Административна правила и правилници федералних управних органа су општи акти које доносе различити управни ресори у облику *rules* и *regulations* (правила и прописи) ради извршавања закона, па самим тим морају бити у складу са законом.<sup>560</sup>

2) Прописи<sup>561</sup> које доносе агенције у САД (федералне и независне регулаторне агенције) могу се разврстати на: (а) правно-обавезујуће (*binding*), које чине легислативни прописи (*legislative rules*) и процедурални прописи (*procedural rules*), и

---

<sup>555</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 868-869.

<sup>556</sup> *R. v. Chief Immigration Officer, Heathrow Airport, ex p. Salamat Bibi (1976) 1 W.L.R 979*. Наведено према: Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 667-668.

<sup>557</sup> Leyland, P., Anthony, G., (2009), p. 38.

<sup>558</sup> Независне регулаторне агенције нису под непосредном контролом председника САД или старешине појединог ресора. Међутим, њихову независност теба схватити само условно будући да председавајућег агенције међу њеним члановима именује председник на основу мишљења и уз одобрење Сената, а такође је значајан утицај председника и на друге чланове агенције. Veermann, M. J., (2000), *Administrative law*, New York: Aspen Law & Business, p. 3. (наведено према: Давинић, М., (2004), стр. 89).

<sup>559</sup> Farnsworth, E. A., (1973), str. 59-60.

<sup>560</sup> Jovičić, M., (1984), str. 97.

<sup>561</sup> У АПА (1946), пропис је дефинисан као „акт агенције, цео или његов део, који има општу или појединачну важност и будуће дејство усмерено на то да се спроведу, тумаче или пропишу правила понашања или одговарајућа политика, или да се одреди организација, поступак или услови рада агенције, и обухвата одобрење или прописивање будућих стопа, надница, корпоративне или финансијске структуре или њене реорганизације, цена олакшица, употребе, услуга или награда за њих, или процена, трошкова, или књижења, или радњи које се односе на горе наведено. *APA (1946), sec. 2 (c)*, ([www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-p1179-404.pdf](http://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-p1179-404.pdf), 15.11.2015).

(b) правно-необавезујуће (*nonbinding*) прописе, којима припадају интрепретативни прописи (*interpretative rules*) и опште изјаве о политици (*general statement of policy*).<sup>562</sup>

*Легислативни прописи* имају обавезујућу правну снагу, што значи да су сви правни субјекти, како грађани, тако и држава, дужни да своје понашање ускладе са њима, све док не буду замењени од стране агенције или поништени одлуком суда.<sup>563</sup> Због њиховог великог значаја, АПА (1946) је прописао да се легислативни прописи доносе по неформалном поступку (*Informal Rulemaking*),<sup>564</sup> формалном поступку (*Formal Rulemaking*),<sup>565</sup> „хибридном поступку“ (*Hybrid Rulemaking*),<sup>566</sup> као и по поступку који подразумева преговарање са заинтересованим странкама (*Negotiated Rulemaking*).<sup>567</sup>

*Процедурални прописи* су процедуралног и организационог карактера и односе се на рад агенција.<sup>568</sup> Међутим, и поред чињенице да се односе на процесе у оквиру агенције, њима се посредно утиче и на понашање грађана. Тако, ако би грађанин учинио неки формални пропуст у поступку пред агенцијом, то би био разлог за одбацивање његовог захтева.<sup>569</sup> За њихово доношење АПА (1946) не прописује одређену врсту поступка, па се могу доносити по слободном поступку.<sup>570</sup>

---

<sup>562</sup> Искрпно о томе: Švarc, B., (1956), стр. 55-67 и Давинић, М., (2004), стр. 119-121.

<sup>563</sup> Упореди: Cooper, P. J., (2007), *Public Law and Public Administration*, 4th ed., Belmont: Thomson Wadsworth, p. 145, 155-165.

<sup>564</sup> Неформални поступак, који је с временом постао редован начин доношења прописа, карактеришу обавезне фазе обавештавања заинтересованих субјеката о намери агенције да донесе пропис и фазе коментарисања у оквиру које се могу организовати и усмене расправе, па се овај поступак назива и поступком обавештавања и коментарисања (*notice and comment rulemaking*). Више о томе: Beerhmann, M. J., *Common Law and Statute Law in US Federal Administrative Law*, u: Pearson, L., Harlow, C., Taggart, M., (ur.), (2008), *Administrative Law in a Changing State*, Oxford and Portland: Hart Publishing, pp. 48-50.

<sup>565</sup> У формалном поступку, који је због комплексности ређе у примени, фаза обавештавања је идентична оној у неформалном поступку, али је фаза коментарисања замењена фазом судског саслушања. Како су записници о саслушању странака и сведока и други писани документи искључиви основ за доношење прописа, овај поступак се назива и поступком на основу списка (*rulemaking on the record*).

<sup>566</sup> Код хибридних поступака, агенције на захтев председника или Конгреса стављају на увид јавности резултате анализе потенцијалних економских ефеката предложених прописа.

<sup>567</sup> Када постоји јавни интерес, чланови агенције могу предложити да се у поступку доношења прописа формира комитет за преговарање (*negotiating committee*) ради постизања консензуса заинтересованих страна о битним питањима. Овај поступак је прописан Законом о поступку преговарања (*Negotiating Rulemaking Act*) из 1990. године, чије се одредбе сматрају саставним делом Закона о управном поступку.

<sup>568</sup> Cooper, P. J., (2007), p. 145.

<sup>569</sup> Видети одлуку суда: *Schweiker v. Hansen*, 450 U.S. 785 (1981), (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/450/785>, 15.11.2015).

<sup>570</sup> У слободном поступку учешће јавности начелно је искључено, али уколико сматра потребним, агенција може да о намери доношења прописа обавести заинтересоване субјекте и да им пружи могућност да изнесу своје мишљење и коментаре.

*Интерпретативни прописи* се доносе ради конкретизације, односно ближег одређења духа закона и легислативних прописа. Нису правно обавезујући, а доносе се по слободном поступку.<sup>571</sup>

*Опште изјаве о политици* су такви акти којима се јавност обавештава о легислативним намерама агенције. Као ни интерпретативни прописи нису правно обавезујући и доносе се по слободном поступку.

3) Поред федералних управних органа, административна правила и правилнике доносе и управни органи држава-чланица, али су они мањег значаја од федералних прописа. Углавном се односе на издавање одговарајућих дозвола у вези са питањима која су у оквиру њихових надлежности.<sup>572</sup>

#### **2.4. Анализа учешћа делегираног законодавства у укупном законодавству**

Стање законодавства у модерним демократским државама у квантитативном смислу одређено је, уопште узев, појавама панјуридизације и пролиферације правних прописа. Сваким даном правним нормама се регулише све више питања из разних области друштвеног живота, што има за последицу знатно повећање броја прописа у правном поретку.

У оквиру овог дела истраживања анализирамо статистичке податке о делегираном законодавству у појединим од опредељених правних система у последњих десет година (2006-2015). Циљ је да се утврди да ли је уредбодавна делатност извршне власти по обиму већа у односу на законодавну делатност парламената. Полазна хипотеза је да је број донетих аката делегираног законодавства значајно већи у односу на број донетих закона и да је сагласно томе расподела нормативних овлашћења у савременим државама промењана у корист извршне власти.

С обзиром на релативну доступност података о свим актима делегираног законодавства у појединим правним системима, анализом ће бити обухваћени, са једне стране закони, а са друге стране уредбе. Друге акте делегираног законодавства анализираћемо само у неким случајевима, ради указивања на карактеристичне појаве у појединим правним системима.

---

<sup>571</sup> Више о томе: Соопер, Р. Ј., (2007), р. 145-146.

<sup>572</sup> Farnsworth, Е. А., (1973), str. 60.

#### **2.4.1. Анализа стања законодавства са освртом на квантитативни однос између закона и аката делегираног законодавства**

Већ на први поглед у законодавство неке модерне демократске државе могло би се закључити да је број аката делегираног законодавства већи од броја донетих закона. Такво стање законодавства не треба да чуди, будући да су органи извршне власти у односу на парламент много оперативнији и да је поступак доношења њихових аката једноставнији у односу на законодавни поступак. Осим тога, одређену симболику у том смислу имају и прикази хијерархије правних аката, где су правни акти који чине правни поредак приказани у пирамидалном моделу или моделу стабла.<sup>573</sup>

##### **2.4.1.1. Велика Британија**

Анализа донетих закона и аката делегираног законодавства у Великој Британији недвосмислено показује да је учешће делегираног законодавства у укупном законодавству знатно веће у односу на законе које доноси Парламент.

---

<sup>573</sup> Видети: Vranjanac, D., Dajović, G., (2009), str. 160-161.

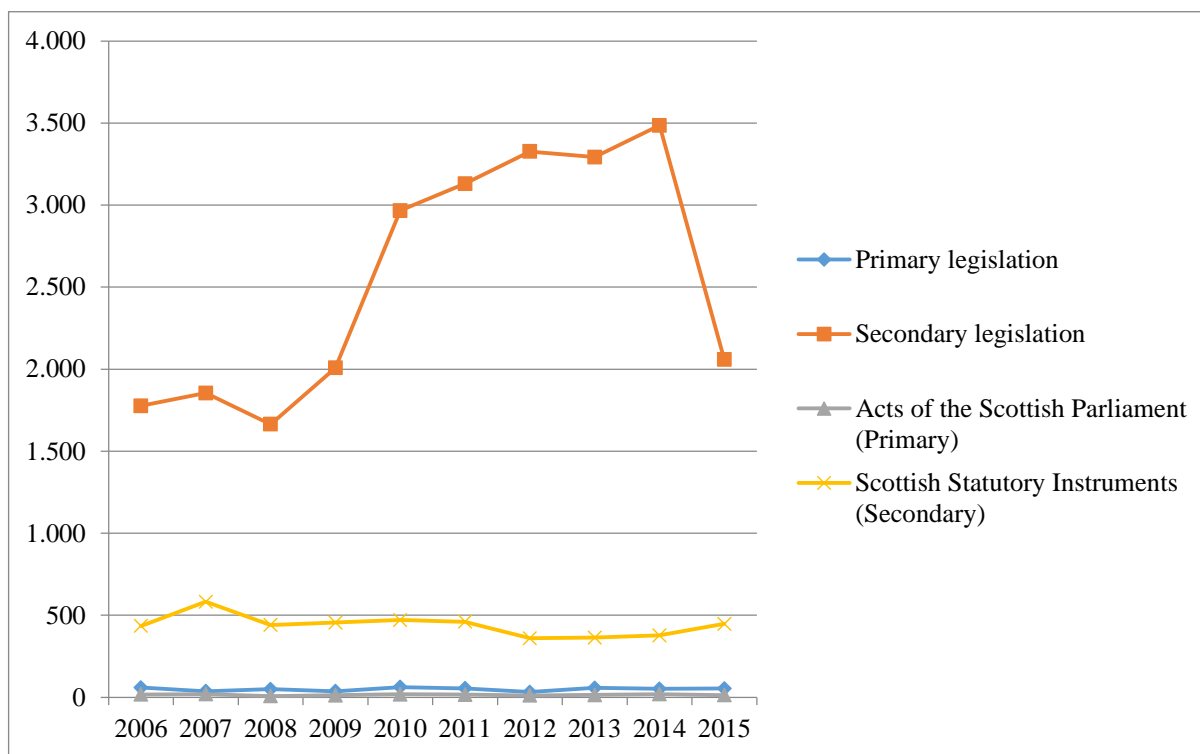
Табела 1: Преглед аката примарног и секундарног законодавства Велике Британије<sup>574</sup>

Врста законодавства	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (2006-2015)
<b>Primary legislation</b>											
UK Public General Acts	55	31	33	27	41	25	23	33	30	37	335
UK Local Acts	4	3	3	1	5	0	2	7	2	0	27
Acts of the National Assembly for Wales	0	0	0	0	0	0	2	7	7	6	22
Acts of the Northern Ireland Assembly	0	3	13	9	16	29	5	10	12	10	107
<b>Укупно:</b>	<b>59</b>	<b>37</b>	<b>49</b>	<b>37</b>	<b>62</b>	<b>54</b>	<b>32</b>	<b>57</b>	<b>51</b>	<b>53</b>	<b>491</b>
<b>Secondary legislation</b>											
UK Statutory Instruments	1.532	1.628	1.481	1.815	2.801	2.808	3.002	2.971	3.136	1.744	22.918
Wales Statutory Instruments	222	215	181	191	166	323	325	321	350	314	2.608
Northern Ireland Orders in Council	22	11	2	2	0	0	0	0	0	1	38
<b>Укупно:</b>	<b>1.776</b>	<b>1.854</b>	<b>1.664</b>	<b>2.008</b>	<b>2.967</b>	<b>3.131</b>	<b>3.327</b>	<b>3.292</b>	<b>3.486</b>	<b>2.059</b>	<b>25.564</b>
<b>Scottish legislation</b>											
Acts of the Scottish Parliament (Primary)	17	19	7	12	18	16	11	14	19	13	146
Scottish Statutory Instruments (Secondary)	435	582	441	455	471	460	360	364	377	447	4.392
<b>Укупно:</b>	<b>452</b>	<b>601</b>	<b>448</b>	<b>467</b>	<b>489</b>	<b>476</b>	<b>371</b>	<b>378</b>	<b>396</b>	<b>460</b>	<b>4.538</b>
<b>Total Primary legislation per year</b>	<b>76</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>49</b>	<b>80</b>	<b>70</b>	<b>43</b>	<b>71</b>	<b>70</b>	<b>66</b>	<b>637</b>
<b>Total Secondary legislation per year</b>	<b>2.211</b>	<b>2.436</b>	<b>2.105</b>	<b>2.463</b>	<b>3.438</b>	<b>3.591</b>	<b>3.687</b>	<b>3.656</b>	<b>3.863</b>	<b>2.506</b>	<b>29.956</b>
<b>Total per year</b>	<b>2.287</b>	<b>2.492</b>	<b>2.161</b>	<b>2.512</b>	<b>3.518</b>	<b>3.661</b>	<b>3.730</b>	<b>3.727</b>	<b>3.933</b>	<b>2.572</b>	<b>30.593</b>

<sup>574</sup> Подаци су преузети са веб сајта: ([www.legislation.gov.uk/all](http://www.legislation.gov.uk/all), 26.05.2016).



Илустрација 1: Графички приказ аката примарног и секундарног законодавства у Великој Британији



На основу података из табеларног прегледа и увидом у графички приказ може се закључити да су законски инструменти, укључујући и Шкотску, у последњих десет година чинили у просеку 97,9%, а закони 2,1% од укупно 30.611 донетих правних аката у Великој Британији (29.996 : 645).

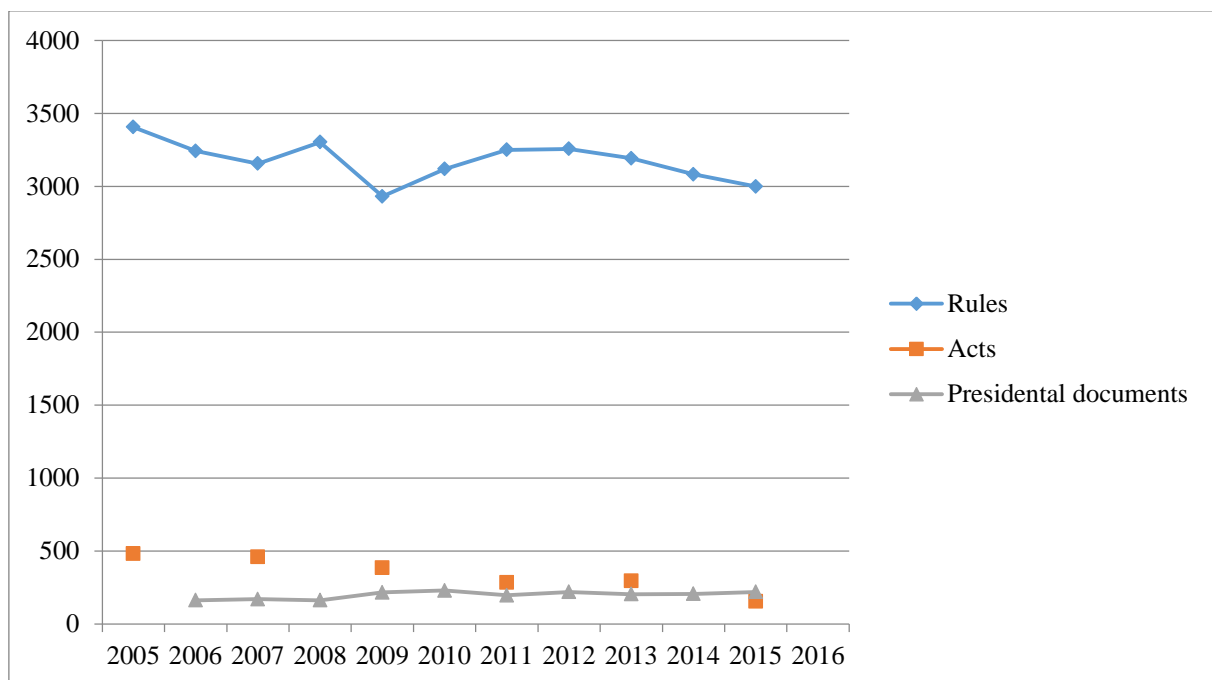
#### 2.4.1.2. Сједињене Америчке Државе

У Сједињеним Америчким Државама у периоду 2005-2015. година донето је знатно више аката делегираног законодавства у односу на број донетих закона (36.927 : 2.064), што је готово 18 пута више. Тај однос је умеренији када се упореди број донетих закона и број председничких докумената (*executive order, proclamation, memorandum*), при чему је до 2009. године на годишњем нивоу доношено више закона, а од 2009. године више председничких докумената.

Табела 2: Преглед закона и аката делегираног законодавства у САД<sup>575</sup>

Year	Acts			Presidential documents				Rules
	Public	Private	Total	Executive Order	Proclamation	Memorandum	Total	
2005	482	1	<b>483</b>					3405
2006				26	119	18	<b>163</b>	<b>3242</b>
2007	460	0	<b>460</b>	34	121	16	<b>171</b>	<b>3155</b>
2008				30	119	15	<b>164</b>	<b>3302</b>
2009	383	2	<b>385</b>	44	135	38	<b>217</b>	<b>2930</b>
2010				37	151	42	<b>230</b>	<b>3118</b>
2011	283	1	<b>284</b>	34	145	19	<b>198</b>	<b>3250</b>
2012				38	150	32	<b>220</b>	<b>3256</b>
2013	296	0	<b>296</b>	21	152	32	<b>205</b>	<b>3192</b>
2014				31	151	25	<b>207</b>	<b>3082</b>
2015	156	0	<b>156</b>	29	161	31	<b>221</b>	<b>2999</b>
2016								
Укупно:	2060	4	2064	324	1404	268	1996	34931

Илустрација 2: Графички приказ закона и аката делегираног законодавства у САД



<sup>575</sup> Подаци су наведени према: (<https://www.congress.gov>, 27.05.2016; <https://www.federalregister.gov/executive-orders>, 27.05.2016; [https://www.federalregister.gov/articles/search?conditions\(agency\\_idsII\)=1#advanced](https://www.federalregister.gov/articles/search?conditions(agency_idsII)=1#advanced), 27.05.2016).

С друге стране, регулаторна активност је много динамичнија када је реч о агенцијама. На годишњем нивоу, агенције, којих према подацима Федералног регистра има 440, донесу у просеку између 3.100 и 3.200 правила (*rules*).<sup>576</sup>

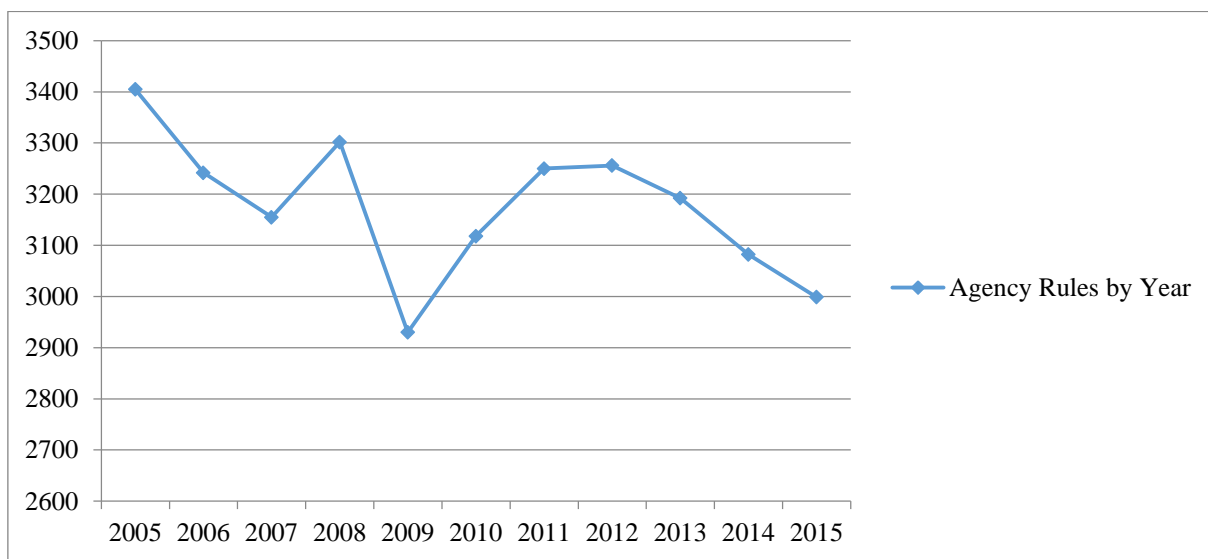
Табела 3: Преглед правила (*rules*) агенција у оквиру управних ресора (департмана) у САД<sup>577</sup>

Department	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Agriculture Department	261	272	221	208	210	179	192	128	164	169	161	2165
Commerce Department	343	344	356	381	338	359	363	349	327	359	360	3879
Defense Department	148	212	133	135	172	167	160	164	143	131	147	1712
Education Department	8	12	10	13	13	16	11	18	42	32	24	199
Energy Department	44	68	53	52	59	59	60	52	54	51	69	621
Environmental Protection Agency	541	506	473	507	439	479	533	634	514	539	579	5744
Health and Human Services Department	183	173	190	193	149	142	152	140	145	159	168	1794
Homeland Security Department	400	402	447	449	468	515	595	649	591	565	509	5590
Housing and Urban Development Department	27	22	29	25	21	19	16	18	23	25	26	251
Interior Department	125	94	90	120	65	93	82	95	115	94	78	1051
Justice Department	35	30	31	34	23	37	28	20	26	23	32	319
Labor Department	37	39	32	40	31	46	34	38	39	25	34	395
State Department	14	22	29	29	10	9	17	17	15	29	21	212
Transportation Department	1053	839	854	907	746	846	807	776	855	703	646	9032
Treasury Department	166	183	182	171	149	122	167	121	106	147	116	1630
Veterans Affairs Department	20	24	25	38	37	30	33	37	33	31	29	337
<b>Ukupno:</b>	<b>3405</b>	<b>3242</b>	<b>3155</b>	<b>3302</b>	<b>2930</b>	<b>3118</b>	<b>3250</b>	<b>3256</b>	<b>3192</b>	<b>3082</b>	<b>2999</b>	<b>34931</b>

<sup>576</sup> Подаци о броју агенција и броју правила су наведени према: (<https://www.federalregister.gov/agencies>, 27.05.2016). Подаци за сваку агенцију се налазе на посебној веб адреси.

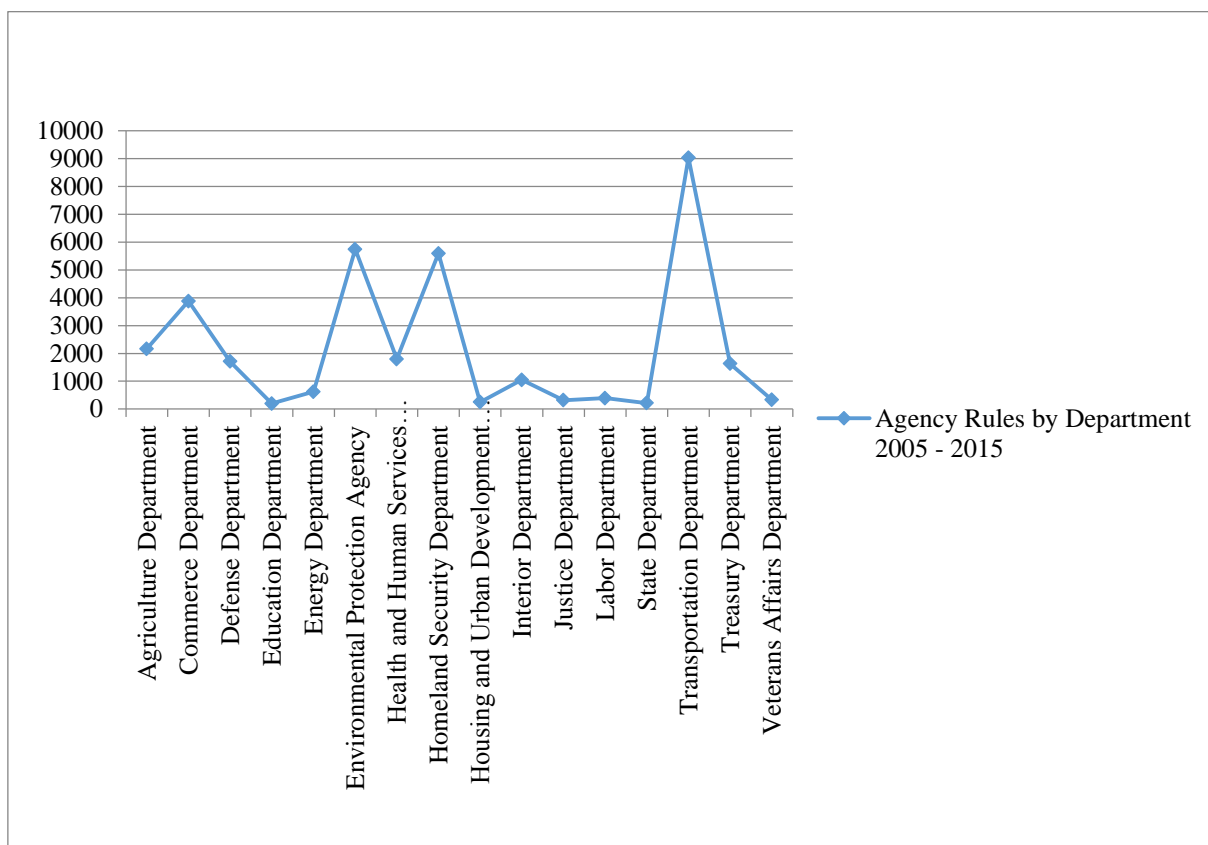
<sup>577</sup> Прегледом је обухваћена и Агенција за заштиту животне средине (*Environmental Protection Agency*), која се налази изван управних ресора (департмана).

Илустрација 3: Графички приказ правила (*rules*) у САД по години



Убедљиво највише правила доносе агенције у оквиру Департмана за транспорт (*Transportation Department*), у просеку између 600 и 1000 годишње, а затим агенције у оквиру Департмана за државну безбедност (*Homeland Security Department*) и Агенције за заштиту животне средине (*Environmental Protection Agency*), просечно између 400 и 600 правила годишње.

Илустрација 4: Графички приказ аката (правила) по агенцијама управних ресора (департмана) у САД



### 2.4.1.3. Француска

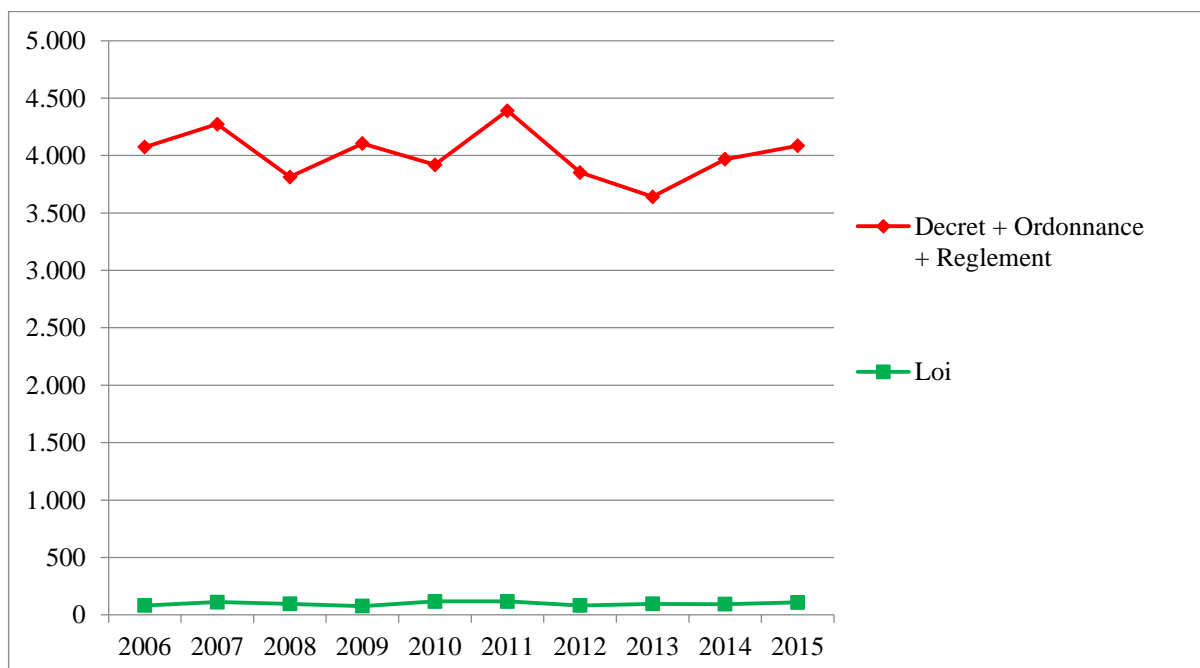
Анализа донетих закона и аката делегираног законодавства у правном поретку Француске јасно показује да је учешће делегираног законодавства у укупном законодавству знатно веће у односу на законе које доноси Парламент.

Табела 4: Преглед закона и аката делегираног законодавства Француске<sup>578</sup>

Врста законодавства	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Укупно (2006-2015)
1. Decret	4.033	4.242	3.756	4.025	3.872	4.316	3.772	3.584	3.860	3.962	39.422
2. Ordonnance	29	20	29	50	31	43	38	27	54	69	390
3. Reglement	12	11	28	30	17	31	42	30	54	54	309
<b>Укупно 1+2:</b>	<b>4.074</b>	<b>4.273</b>	<b>3.813</b>	<b>4.105</b>	<b>3.920</b>	<b>4.390</b>	<b>3.852</b>	<b>3.641</b>	<b>3.968</b>	<b>4.085</b>	<b>40.121</b>
3. Loi	83	111	96	77	117	117	82	96	93	109	981
<b>Укупно 1+2+3:</b>	<b>4.157</b>	<b>4.384</b>	<b>3.909</b>	<b>4.182</b>	<b>4.037</b>	<b>4.507</b>	<b>3.934</b>	<b>3.737</b>	<b>4.061</b>	<b>4.194</b>	<b>41.102</b>

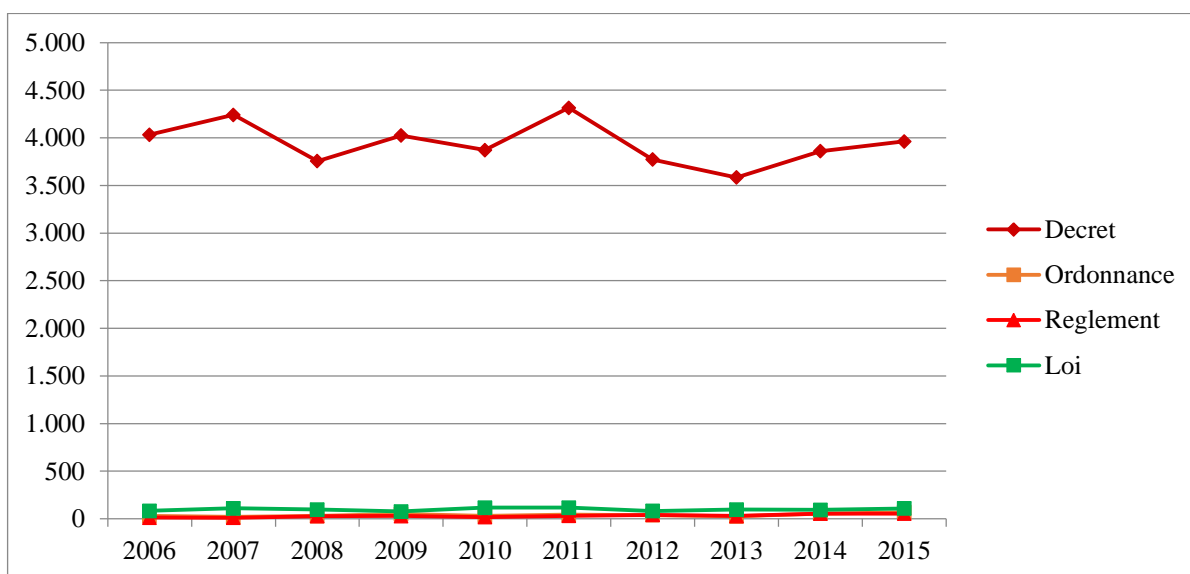
Међу актима делегираног законодавства највише се донесе декрета, у просеку око 3.900 годишње, док се ордонанси доноси, у просеку, око 40 годишње.

Илустрација 5: Графички приказ закона и аката делегираног законодавства у Француској



<sup>578</sup> Подаци су наведени према: (<https://www.legifrance.gouv.fr/initRechExpTexteJorf.do>, 29.05.2016).

Илустрација 6: Графички приказ закона, декрета-закона и уредби са законском снагом у Француској



#### 2.4.1.4. Италија

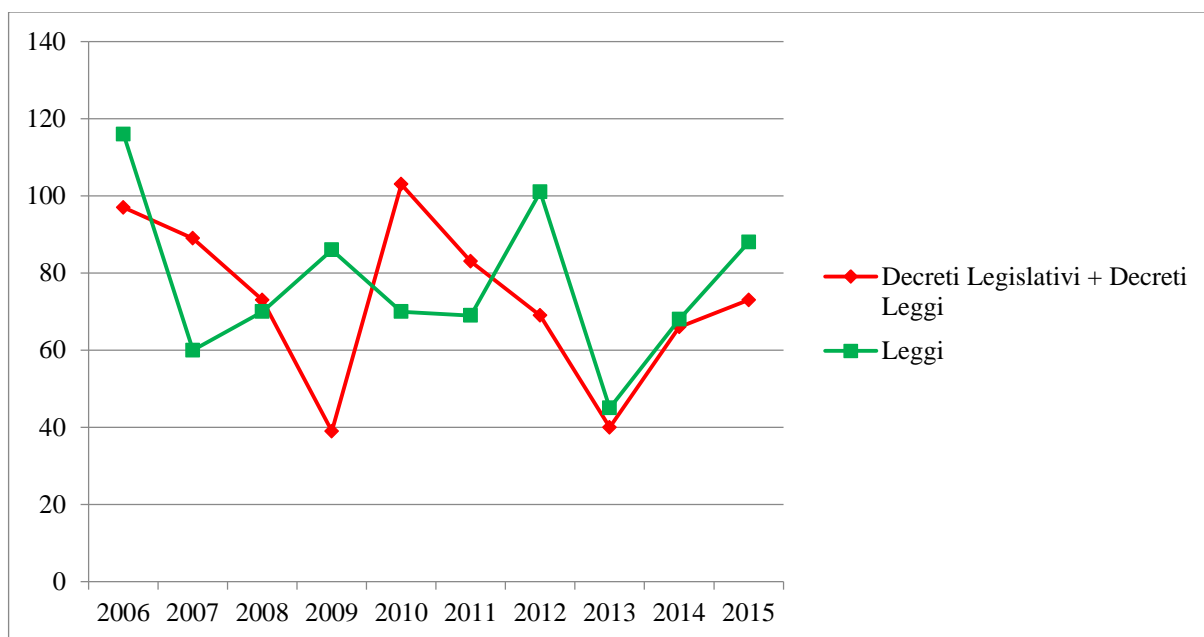
Анализа законодавства у Италији показује да се не могу уочити одређене законитости у погледу односа броја донетих закона и број *decreto legislativo* и *decreto legge*. У 2006., 2009., 2012., 2013., 2014. и 2015. години донето је нешто више закона у односу на број донетих *decreto legislativo* и *decreto legge*, док је у 2007., 2008., 2010. и 2011. години тај однос у корист *decreto legislativo* и *decreto legge*.

Табела 5: Преглед закона и аката делегираног законодавства у Италији<sup>579</sup>

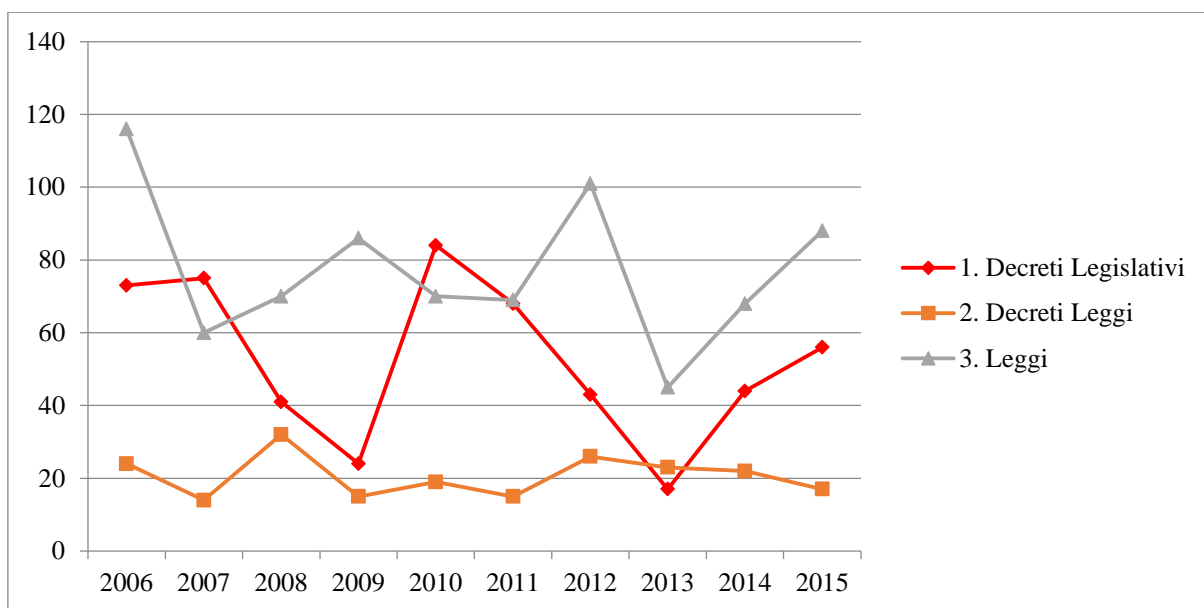
Врста законодавства	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Укупно (2006-2015)
1. Decreti Legislativi	73	75	41	24	84	68	43	17	44	56	525
2. Decreti Leggi	24	14	32	15	19	15	26	23	22	17	207
<b>Укупно 1+2:</b>	<b>97</b>	<b>89</b>	<b>73</b>	<b>39</b>	<b>103</b>	<b>83</b>	<b>69</b>	<b>40</b>	<b>66</b>	<b>73</b>	<b>732</b>
3. Leggi	116	60	70	86	70	69	101	45	68	88	773
<b>Укупно 1+2+3:</b>	<b>213</b>	<b>149</b>	<b>143</b>	<b>125</b>	<b>173</b>	<b>152</b>	<b>170</b>	<b>85</b>	<b>134</b>	<b>161</b>	<b>1.505</b>

<sup>579</sup> Подаци су наведени према: ([www.camera.it/leg17/201](http://www.camera.it/leg17/201), 29.05.2016; [www.camera.it/leg17/342,30.05.2016](http://www.camera.it/leg17/342,30.05.2016)).

Илустрација 7: Графички приказ закона и аката делегираног законодавства (декрета-закона и уредби са законском снагом) у Италији



Илустрација 8: Графички приказ закона, декрета-закона и уредби са законском снагом у Италији



Међутим, треба имати на уму да су анализом обухваћени само *decreto legislativo* и *decreto legge*, а не и други акти делегираног законодавства (*regolamenti d' esecuzione*, *regolamenti attuativi e integrativi*, *regolamenti liberi o delegati* и други акти). Када би се број донетих закона упоредио са бројем донетих свих аката делегираног законодавства, нема сумње да се резултат анализе не би разликовао од других правних поредака,

односно да би број аката делегираног законодавства био (значајно) већи у односу на број донетих закона.

#### 2.4.1.5. Хрватска

Анализа законодавства у Хрватској показује да је до 2009. године број донетих уредби био већи у односу на број донетих закона, а од тада долази до промене, односно до доношења већег броја закона. Такво стање могло би се образложити чињеницом да је 2013. године Република Хрватска постала 28. чланица Европске уније, па је донет већи број закона ради усклађивања националног законодавства са правом Европске уније.

Број донетих уредби у референтном периоду је углавном уједначен и креће се, у просеку, између 100 и 160 уредби годишње, па у поређењу са бројем донетих закона нема неких већих одступања. С друге стране, упоредна анализа показује да је број свих донетих аката делегираног законодавства (уредбе, правилници, наредбе и напутци) знатно већи (седам пута) у односу на број донетих закона (9.415 : 1.335).

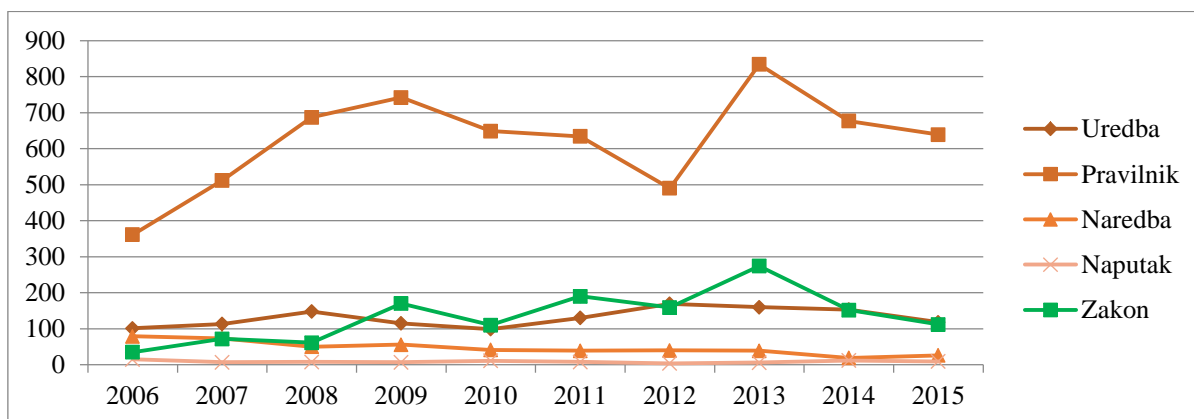
Табела 6: Преглед закона и аката делегираног законодавства у Хрватској<sup>580</sup>

Врста законодавства	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Укупно (2006-2015)
1. Уредба	101	113	148	115	99	130	169	160	153	118	1.306
2. Правилник	361	512	687	742	649	634	490	834	677	639	6.225
3. Наредба	79	73	50	56	41	39	40	39	19	26	462
4. Напутак	15	7	8	7	11	8	4	6	12	9	87
<b>Укупно 1+2+3+4:</b>	<b>556</b>	<b>705</b>	<b>893</b>	<b>920</b>	<b>800</b>	<b>811</b>	<b>703</b>	<b>1.039</b>	<b>861</b>	<b>792</b>	<b>8.080</b>
5. Закон	35	72	61	170	110	190	159	274	152	112	1.335
<b>Закон 1+2+3+4+5:</b>	<b>591</b>	<b>777</b>	<b>954</b>	<b>1.090</b>	<b>910</b>	<b>1.001</b>	<b>862</b>	<b>1.313</b>	<b>1.013</b>	<b>904</b>	<b>9.415</b>

<sup>580</sup> Подаци су наведени према: [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr), 01.06.2016.



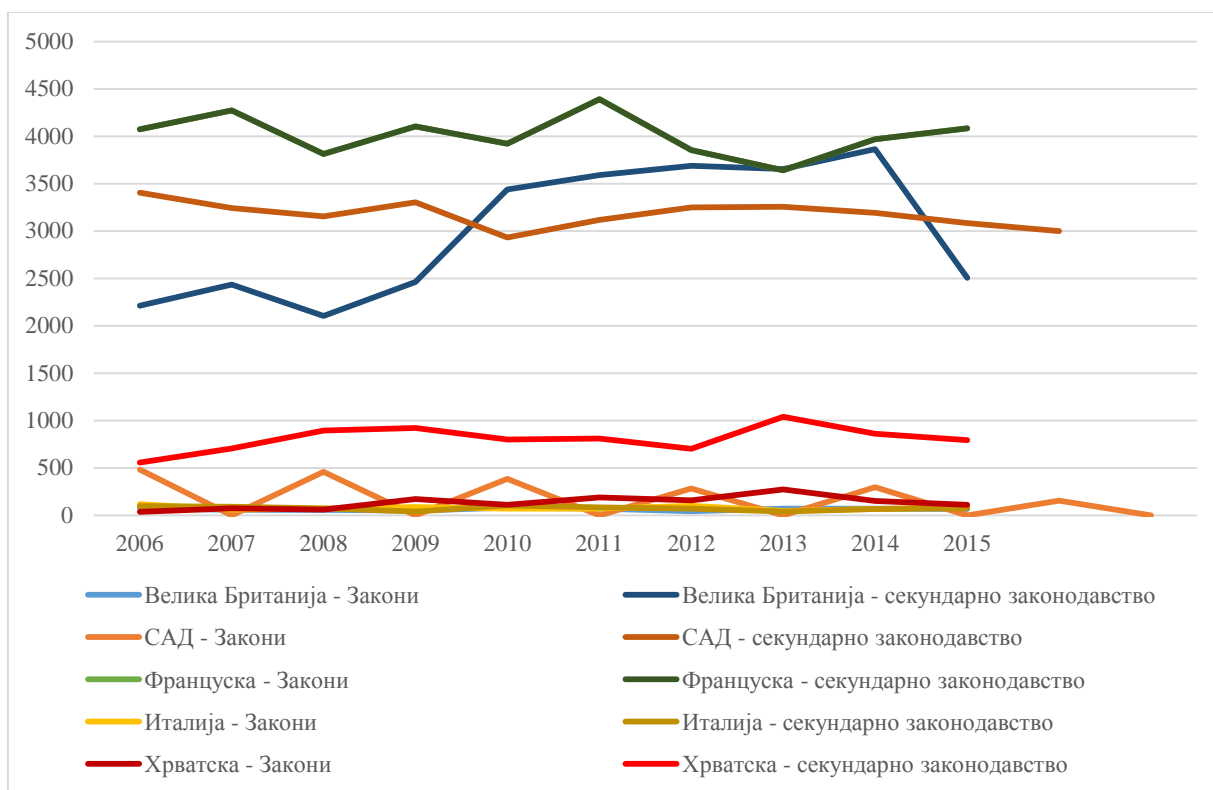
Илустрација 9: Графички приказ закона и аката делегираног законодавства у Хрватској



Упоредна анализа стања законодавства у Великој Британији, Сједињеним Америчким Државама, Француској, Италији и Хрватској показује да је број донетих аката делегираног законодавства у односу на број донетих закона знатно већи.<sup>581</sup> Извесна одступања у правном поретку Италије последица су тога што су анализом обухваћени само *decreto legislativo* и *decreto legge*, а не и други акти делегираног законодавства (*regolamenti d'esecuzione, regolamenti attuativi e integrativi, regolamenti liberi o delegati* и други акти).

<sup>581</sup> Због тога што нису доступни прецизни и поуздани статистички подаци, анализом није обухваћено законодавство у правном поретку Немачке и Швајцарске.

Илустрација 10: Графички приказ закона и аката делегираног законодавства у Великој Британији, Сједињеним Америчким Државама, Француској, Италији и Хрватској



Квантитативна анализа стања законодавства у разматраним земљама показује да је у погледу броја донетих правних аката извршна власт несумњиво доминантна у односу на законодавну власт. Ипак, однос између аката ове две власти не би требало процењивати само на основу њиховог броја, већ и на основу њиховог стварног домашаја. Сагласно томе, у даљем истраживању потражићемо одговоре на питања: 1) да ли уставотворац и законодавац приликом поверавања нормативних овлашћења одређују ограничења извршној власти; 2) да ли су у разматраним земљама успостављени механизми контроле над актима делегираног законодавства?

### ГЛАВА 3. - ГРАНИЦЕ ДЕЛЕГИРАНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

Чини се да би одговарајући увод у истраживање граница делегираног законодавства био закључак Џемса Харта који је извео поводом чувеног случаја из америчке судске праксе “Brig Aurora” из 1813. године: “Када је једном дозвољено да правило које забрањује делегацију и принцип поделе власти не забрањују апсолутно сваку делегацију, проблем се своди на питање степена делегације, а не на питање принципа”.<sup>582</sup> Другим речима, ако је већ дозвољено, делегирање овлашћења не сме бити неограничено.

Уопште узев, постојање граница аката делегираног законодавства двоструко је условљено.<sup>583</sup> Први услов је одређен потребом предупређења арбитрерног поступања носилаца извршне власти, јер како нас Шарл Монтескје учи „вечито је искуство да је сваки човек који има власт склон да је употреби и злоупотребљава је све док не наиђе на границе. Како се власт не би могла злоупотребљавати, потребно је да, распоредом самих ствари, једна власт обуздава другу“.<sup>584</sup> Други услов произлази из начела уставности и законитости, односно формалне и материјалне везаности аката делегираног законодавства правним актима веће правне снаге (уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, комунитарним правом – у државама чланицама Европске уније, и законом). Отуда су, за разлику од уставотворца и законодавца, ограничења уредбодавца највећа због чега се он са правом сматра правотворцем „по остатку“.<sup>585</sup>

Степен ограничења аката делегираног законодавства одређен је врстом правног акта у ком је садржан правни основ њиховог доношења.<sup>586</sup> Ако произлазе *ex lege*, уредбодавна овлашћења су строго ограничена, па се уредбодавац приликом разраде и конкретизације законских одредби мора кретати у оквирима које је законодавац поставио у закону и, разуме се, у границама које је поставио устав. Уколико, пак, уредбодавна овлашћења произлазе *ex constitutionem*, уредбодавац је везан првенствено уставом, а затим и законом, али не законом *in concreto*, већ законом *in abstracto*,

<sup>582</sup> Наведено према: Radović, Z., (1989), str. 48.

<sup>583</sup> Реч је о правним ограничењима делегираних нормативних овлашћења. Могући су и случајеви чињеничног (фактичког) ограничења рада правотворца (Уставотворца, законодавца, уредбодавца и других), али с обзиром на то да су она више предмет истраживања социолошких и политиколошких него правних наука, на овом месту нећемо им се обраћати. Више о томе: Jovičić, M., (1977), str. 143-145.

<sup>584</sup> Montesque, Š., (1989), *O duhu zakona*, Beograd: „Filip Višnjić“, knj. XI, gl. 4.

<sup>585</sup> Jovičić, M., (1977), str. 121.

<sup>586</sup> Jovičić, M., (1977), str. 154-155.

односно позитивним законодавством генерално. Уредбодавац је, дакле, овлашћен да примарно и начелно регулише поједина питања, па су његова овлашћења због тога врло слична овлашћењима законодавца.

У упоредном праву, ограничења аката делегираног законодавства се јављају у различитим облицима. Она подразумевају извесне услове, стандарде или критеријуме које приликом поверавања нормативних овлашћења уставотворац и/или законодавац морају (треба) да утврде као границе нормативне акције извршне власти. Природа ових ограничења је различита, а сва она се, на крајње уопштен начин, могу свести на територијалне границе, временске границе, материјалне границе, формалне границе и границе у погледу средстава.

### **3.1. Територијалне границе**

Према принципу просторног важења правних прописа (територијални принцип), правни прописи се примењују у „границама унутар којих влада државна власт која је норме донела или стала иза њих својом силом“.<sup>587</sup> Сагласно томе, акти делегираног законодавства, по правилу, важе на читавој територији једне земље.

Ипак, могући су случајеви да се примена једног акта делегираног законодавства омеђи на један ужи део државне територије, независно од тога да ли је реч о унитарној или сложеној држави. Повод за то могу бити изразите регионалне и локалне разлике у појединим државама које могу онемогућити парламент да једну материју законом адекватно и прецизно регулише, па је у таквим случајевима сврсисходније регулисање ових и сличних материја препустити локалним властима које најбоље знају потребе локалног становништва и које могу донети прописе који одговарају локалним потребама.<sup>588</sup> Такви прописи важе у границама локалних власти.

У прошлости, такво (територијално) ограничење садржао је један закон из 1919. године који се односио на увођење француског законодавства у област Алзаса и Лорена. Према једном становишту француске правне науке (Maxime Mignon), овлашћења поверена хабилитационим законима не примењују се на подручју

---

<sup>587</sup> Vranjanac, D., Dajović, G., (2009), str. 112.

<sup>588</sup> Dimitrijević, P., Marković, R., (1986), str. 284.

француских колонија, осим уколико ови закони у том погледу не садрже изричиту одредбу.<sup>589</sup>

Случајеви територијалног ограничења аката делегираног законодавства могу се наћи и у нашој уставној традицији. Један такав пример представља тзв. „великожупанска уредба“ из доба Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.<sup>590</sup> На основу непосредног уставног овлашћења, обласне скупштине су могле издавати „обласне уредбе“ о свим питањима из своје надлежности, а такве уредбе је проглашавао обласни жупан.<sup>591</sup> Како то и сам њихов назив наговештава, обласне уредбе су просторно важиле само на подручју конкретне управне области.<sup>592</sup> У упоредном праву за ово постоје бројни примери, као што су устави Словачке, Пољске, Аустрије, Мађарске.

Међу разматраним земљама изразит пример територијалних граница аката делегираног законодавства постоји у Немачкој.<sup>593</sup> Основни закон не садржи изричиту одредбу о томе, него на то упућује тумачење уставне одредбе према којој се (савезним) законом „влади Земље може дати овлашћење за доношење уредби“ (члан 80. став 1).<sup>594</sup> Сагласно територијалном принципу важења правних прописа, уредба коју у конкретном случају донесе влада Земље производи правно дејство искључиво на територији на којој се њена власт простире. Иста је ситуација у свим федералним земљама (Сједињене Америчке Државе, Швајцарска и друге).

### 3.2. Временске границе

Временске границе аката делегираног законодавства одређују се, по правилу, у облику ограничења дужине трајања делегираних овлашћења и/или у облику ограничења временског важење аката делегираног законодавства. Начин одређивања временских граница није исти код свих аката делегираног законодавства, већ се разликује зависно од њихове врсте, односно од тога да ли је реч, на пример, о уредбама за извршење закона, аутономним уредбама, уредбама са законском снагом или уредбама по нужди.

---

<sup>589</sup> Наведено према: Kamarić, M., (1957), str. 138.

<sup>590</sup> Krbek, I., (1929), I, str. 122.

<sup>591</sup> Члан 99. став. 1. Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године (Видовдански устав).

<sup>592</sup> Јовановић, С., (1995), стр. 464-466.

<sup>593</sup> О вериткалној подели власти у Немачкој видети: Bethge, H., (2001), *Verfassungsrecht*, München: Franz Vahlen, pp. 27-28.

<sup>594</sup> Ipsen, J., (2003), p. 37.

### 3.2.1. Временске границе делегираних овлашћења

Устави и делегирајући закони у разматраним земљама, по правилу, не утврђују временске границе делегираних овлашћења за доношење *уредби за извршење закона* и *аутономних уредби*. То значи да извршна власт може доносити уредбе за извршење закона за све време важења делегирајућег закона и да јој за то није неопходно ново законско овлашћење, осим ако закон изричито не одређује нешто друго. Ситуација је слична и када је реч о спонтаним уредбама, с том разликом што се оне доносе на основу општег уставног овлашћења па се могу доносити све док је устав на снази. Исто важи и за аутономне уредбе које се такође доносе на основу непосредног уставног овлашћења.

У вези са извршним уредбама, на овом месту вреди размотрити питање у ком року делегатар (извршна власт) треба да донесе уредбе ради извршења закона у случајевима када уставотворац и/или законодавац нису утврдили рок за доношење таквих уредби? Ово је посебно важно онда када од доношења таквих уредби зависи примена закона, односно његово увођење у живот.

У Француској извршне уредбе представљају моћно оружје у рукама Владе, будући да први министар није везан било каквим роком за њихово доношење. Уздржавањем од доношења уредби, Влада може одложити примену одређеног закона који не би могао бити уведен у живот без доношења пратећих прописа. Често се догађа да закон не буде примењен и по неколико година, а познати су случајеви и да неки закони никада нису уведени у живот. Извесни покушаји законодавца да рок за доношење деривативних уредби ограничи на три месеца нису дали резултате, с обзиром на то да је у питању био инструкциони рок, односно диспозиција утврђена у делегирајућем закону није била обезбеђена санкцијом за непоштовање таквог рока.<sup>595</sup> Слично су прошли и покушаји ангажовања политичке одговорности Владе, будући да је таква санкција била преоштра да би била и остварива. Проблем је у извесној мери решио Државни савет утврдивши правну одговорност администрације због недоношења деривативне уредбе. У случају *Dame v. Renard* од 27. новембра 1964. године, Државни савет је пресудио да администрација исплати накнаду штете заинтересованим лицима због тога што (уопште) није донела уредбу којом је требало да прецизира услове за доделу пензија и што је на тај начин онемогућила уживање тог

---

<sup>595</sup> Breban, G., (2002), str. 177.

права, иако је оно већ било утврђено и признато једном другом уредбом.<sup>596</sup> У пракси административних судова уобичајио се појам „разумног рока“ који подразумева да администрација, зависно од сложености предмета регулације, треба да донесе пратеће прописе у року од шест месеци до годину дана; ако администрација „пробије“ разумни рок, ангажоваће своју правну одговорност. Без обзира колико овај феномен може бити неугодан, његов домашај, ипак, не би требало да буде значајан, имајући у виду да је у Француској, као и у другим земљама, Влада најчешћи предлагач закона, па не изгледа логично да Влада нема интереса да спроведе у живот законе које је сама предложила. Међутим, и овде могу постојати изузетци, као на пример, ако се након ступања на снагу закона промене околности на основу којих је закон предложен, ако предлог закона путем амандмана опозиције претрпи извесне измене, ако Влада спољним чиниоцима буде притиснута да промени закон и други.

Слична је ситуација и у Хрватској где Влада извршне уредбе као по правилу не доноси у законом утврђеном року или их не доноси уопште. Тако је, на пример, у 2006. години, од укупно 32 уредбе колико је по важећим законима била у обавези да донесе, Влада само шест уредби донела у законском року, 23 уредбе је донела са закашњењем, док три уредбе уопште није донела; у 2007. години, од укупно 41 уредбе, Влада је 18 уредби донела у законском року, 18 уредби је донела са закашњењем, док пет уредби уопште није донела; у 2008. години, од укупно 41 уредбе, Влада је 13 уредби донела у законском року, 19 уредби је донела са закашњењем, док 9 уредби уопште није донела.<sup>597</sup> Уставни суд Хрватске је овлашћен да Хрватски сабор обавести о чињеници да Влада није донела уредбу за извршење одређеног закона (члан 130. Устава Хрватске и члан 105 став 1. и 2. Уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске)<sup>598</sup> и да му достави извештај о уоченим појавама неуставности и незаконитости (члан 129. став 5. Устава и члан 104. Уставног закона), с тим да Уставни суд може одлучити да ли ће такав извештај објавити у *Narodnim novinama*. Један такав извештај<sup>599</sup> Уставни суд Хрватске је објавио 2005. године, али се он није односио на уредбе Владе, већ на друге прописе који су донети након што је протекао законом утврђен рок за њихово доношење.<sup>600</sup>

---

<sup>596</sup> Breban, G., (2002), str. 177.

<sup>597</sup> Džinić, J., (2011), str. 667.

<sup>598</sup> *Narodne novine*, br. 99/99, 29/02, 49/02 – prečišćen tekst.

<sup>599</sup> Izvješće br. U-X-835/2005 od 24. veljače 2005. godine, *Narodne novine*, br. 30/2005.

<sup>600</sup> Наведено према: Džinić, J., (2011), str. 668.

Илустровани примери, ипак, нису усамљени, будући да готово у свакој од разматраних земаља постоји слична пракса када је реч о извршним уредбама. Сетимо се само нашег некадашњег Закона о полицији (*Сл. гласник РС*, бр. 101/05, 63/09 - УС, 92/11 и 64/15), који је у члану 193. став 3. прописао да ће Влада и министар прописа наведене у ставу 1. и 2. донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу тог закона. Влада је своје обавезе извршила благовремено и донела уредбе, али је министар унутрашњих послова један део прописа за извршење закона донео након протекла законом утврђеног рока, као на пример, Правилник о начину обављања полицијских послова (*Сл. гласник РС*, бр. 27/07). Такве негативне појаве би се могле отклонити тако што би се истовремено са припремом нацрта закона припремали и нацрти подзаконских аката за њихово извршење. Тиме би се, с једне стране смањила могућност формалне и материјалне несагласности подзаконских аката са законом, а с друге стране, такви акти би могли да ступе на снагу истовремено са ступањем на снагу закона, што би обезбедило његову потпунију и благовремену примену.

Другачија ситуација је када је реч о *уредбама са законском снагом* и *уредбама по нужди*. Такве уредбе представљају израз поремећаја надлежности врховних државних органа у корист извршне власти, а на штету, редовно законодавне, а изузетно и уставотворне власти. Сагласно томе, ови акти су привременог карактера и примењују се, по правилу, само док трају околности које изискују њихово доношење. Због тога што са владавином права стоје у посебном односу, у правној науци се сматра да временско ограничење таквих уредби које се доносе на основу широких овлашћења представља „најстрожије ограничење, ограничење на које се обично највише пази и до којег се највише држи“.<sup>601</sup>

Различити приступи приликом утврђивања временских граница уредби са законском снагом и уредби по нужди могу се, начелно, свести на три основна начина.

(а) Први начин је да уставотворац прецизно утврди границе трајања делегираних овлашћења. Ипак, редак је случај да уставотворац фиксира „доњу“ и „горњу“ временску границу овлашћења. Ако се и определи да прецизно одреди време трајања, уставотворац то најчешће чини тако што утврди максималну дужину трајања делегираних овлашћења. Тако је поступио хрватски уставотворац утврдивши да Хрватски сабор може пренети Влади овлашћења да регулише питања из његових

---

<sup>601</sup> Kamarić, M., (1957), str. 138.



надлежности „највише на вријеме од годину дана“ (члан 87. став 1. Устава Хрватске).<sup>602</sup>

На овом месту намеће се питање у ком се моменту, а у оквиру прописаног времена трајања делегираних овлашћења, може донети уредба? У конкретном случају, одговор је дао Хрватски сабор утврдивши да законодавна овлашћења Влада не може да користи током читавог периода, већ искључиво у паузама између заседања Сабора или у случају распуштања Сабора или истека мандата посланика, а до конституисања новог сазива.<sup>603</sup> Ипак, остаје нејасно који моменат представља почетак могуће примене делегираних овлашћења, уколико уставотворац није утврдио и „доњу“ временску границу? Сматра се, према нашем мишљењу оправдано, да као почетак могуће примене делегираних овлашћења треба узети дан када је делегирајући закон ступио на снагу, јер би у случају да је донета пре његовог ступања на снагу уредба била незаконита.<sup>604</sup> У хрватској уставној пракси ово питање није ни „дошло на дневни ред“, будући да је сваки „закон о овластима“ Влади преносио законодавна овлашћења на период од годину дана, која су, континуирано, сваке године новим законом обнављана.<sup>605</sup>

Пре тоталне ревизије 1999. године, Устав Швајцарске није изричито утврђивао могућност делегирања законодавних овлашћења извршној власти, али је Савезна скупштина готово редовно делегирала законодавна овлашћења Савезном већу, у почетку само у случајевима нужде, а касније и у нормалним животним околностима. Савезна скупштина је приликом регулисања обично користила неодређене одредбе, као на пример „tant qu’il le jugerait necessaire“ или одредбе одредиве неким сигурним догађајем у будућности, којима је, као на пример законом од 29. септембра 1936. године трајање делегираних овлашћења ограничено „за време непријатељских дејстава“.<sup>606</sup>

У односу на претходно стање, швајцарски уставотворац је уставном ревизијом детаљније уредио уредбодавну власт, па је на тај начин, између осталог, легализовао дотадашњу праксу делегираног законодавства.

---

<sup>602</sup> Видети: Smerdel B., Sokol, S., (2009), str. 325.

<sup>603</sup> Видети, на пример, члан 1. и 2. Закона о овласти Владе Републике Хрватске да својим уредбама уређује поједина питања из дјелокруга Хрватског сабора, (*Narodne novine*, бр. 84/01) и свих каснијих овлашћујућих закона.

<sup>604</sup> Ivančević, V., (1983), str. 104.

<sup>605</sup> Smerdel B., Sokol, S., (2009), str. 326.

<sup>606</sup> Француски израз, у буквалном значењу „како оно (Савезно веће – прим. Д. С.) сматра да је неопходно“ употребљен је у одлуци од 3. августа 1953. године. Наведено према: Kamarić, M., (1957), str. 138, 140.

Међутим, када је реч о временским ограничењима делегираних овлашћења, Устав садржи веома скромне одредбе. Временске границе устав је изричито утврдио једино у погледу тзв. “хитног законодавства” (члан 165. Устава). Тако су једино уредбе по нужди које се доносе на основу тзв. “пуних овлашћења” ограниченог трајања. Сагласно члану 165. став 3. Устава, хитни савезни закон који нема непосредни уставни основ мора бити укинут у року од годину дана након што га је Савезна скупштина донела, уколико у међувремену није одобрен на референдуму, што ће рећи да ће престати да важе и уредбе по нужди које су донете на основу овлашћења делегираних таквим законом. Устав је, даље, изричито утврдио да “сваки такав чин мора бити ограниченог трајања” (члан 165. став 3. друга реченица).

(б) Други начин је да уставотворац временске границе делегираних овлашћења одреди непрецизно, употребом широко формулисаних одредби (тзв. „генералних клаузула“) или тзв. „каучук појмова“. Овакав приступ може се препознати у члану 38. став 1. Устава Француске којим је утврђено да парламент законодавна овлашћења може пренети на владу „на одређено време“. У вези са тим, поставља се питање који би у овом случају био крајњи рок трајања делегираних овлашћења, односно крајњи рок за доношење ордонанси? Полазећи од уставних одредби (члан 38. став 1. Устава) и става Уставног савета према коме Влада може да делује само ради реализације „сопственог програма“,<sup>607</sup> могло би се закључити да би се овлашћења, уопште узев, могла делегирати најкасније до окончања мандата актуелне владе којој је парламент поверио овлашћење. На истом становишту је и ранија француска правна наука, према коме је персонални карактер делегираних овлашћења у Француској одређен парламентарним системом организације власти и чињеницом да делегирана овлашћења представљају питање поверења одређеној влади и њеном политичком програму.<sup>608</sup> Према једном становишту француске правне науке (*P. Montane de la Roque*), делегирање овлашћења извршној власти на период читавог трајања једног сазива парламента било би неуставно.<sup>609</sup> Закључак је оправдан, не само због тога „што би такав рок значио

---

<sup>607</sup> Одлука Уставног савета број 76-72 DC од 12. јануара 1977. године, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1977/76-72-dc/decision-n-76-72-dc-du-12-janvier-1977.7519.html>, 26.03.2016) и Одлука Уставног савета број 2004-510 DC од 20. јануара 2005. године, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2005/2004-510-dc/decision-n-2004-510-dc-du-20-janvier-2005.963.html>, 26.03.2016).

<sup>608</sup> Chapsal, (1938), *Decrets-lois et pleins pouvoirs*, Le mois, n 90, p. 64; Rusu, D., (1942), *Les decrets-lois dans la regime constitutionnel*, Bordeaux, pp. 261-262. (наведено према: Kamarić, M., (1957), str. 141).

<sup>609</sup> Наведено према: Barić, S. (2009), str. 122.

одузимање законодавне власти дотичног сазива парламента“,<sup>610</sup> већ и због чињенице да је идеји правне државе, за разлику од генералне делегације, ближа специјална делегација којом парламент делегира овлашћење од случаја до случаја.<sup>611</sup> Неодређеност уставне одредбе у пракси је коригована хабилитационим законима који су трајање делегираних овлашћења првобитно максимизирали на три и по године,<sup>612</sup> а њихово трајање касније усталили на период од три до 18 месеци.<sup>613</sup> Влада може доносити ордонансе за све време трајања делегираних овлашћења и такви акти могу бити оспорени пред Државним саветом.<sup>614</sup> Међутим, у истом периоду Парламент не би могао законом уређивати питања која су делегирајућим законом претходно поверена Влади. Ако би Парламент то, ипак, учинио, Влада би могла да се ради заштите обрати Уставном суду (члан 41. Устава).<sup>615</sup> По истеку рока трајања делегираних овлашћења Влада не би могла путем ордонанси регулисати питања која су јој до тада била поверена, а Парламент би, разуме се, таква питања могао регулисати законом.

Када је реч о делегираним овлашћењима у случају нужде, њихово трајање по природи ствари није могуће унапред прецизно утврдити. Према члану 16. став. 1. Устава Француске, „када институције Републике, независност земље, интегритет њене територије или извршење међународних обавеза буду угрожени на тежак и непосредан начин, а редовно функционисање уставних јавних власти буде прекинуто“ Председник Републике је овлашћен да, уз обавезу одређених консултација, „предузима мере које овакве околности изискују“.<sup>616</sup> Уставотворац временске границе делегираних овлашћења није прецизно фиксирао, али су оне одредиве одредбама цитираног става „које овакве околности изискују“, као и одредбама става 3. истог члана („ове мере морају бити надахнуте жељом да се уставним јавним органима у најкраћем року /курзив, Д. С./ обезбеде средства за обављање њиховог задатка“). Међутим, уставне одредбе су већ у првом случају њихове примене 1961. године за време алжирске кризе

---

<sup>610</sup> Исто.

<sup>611</sup> Krbek, I., (1929), I, str. 112-113.

<sup>612</sup> Члан 2. Закона бр. 66-481 од 2. јула 1966. године. У уставној пракси Треће Републике познати су случајеви хабилитационих закона који су временске границе делегираних овлашћења одређивали на релативно прецизан начин. На пример, Законом од 10. фебруара 1918. године трајање делегираних овлашћења је ограничено на време трајања рата и шест месеци након престанка непријатељских дејстава, а законима од 19. марта и 8. децембра 1939. године „за време трајања непријатељстава“. Наведено према: Kamarić, M., (1957), str. 140.

<sup>613</sup> Наведено према подацима преузетим са веб сајта: ([https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude\\_ordonnances0.html](https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances0.html), 12.11.2016. године).

<sup>614</sup> Одлука Државног савета бр. 48841 од 24. новембра 1961. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=СЕТАТЕХТ000007636181>, 12.11.2016).

<sup>615</sup> Chagnollaude, D., (2003), pp. 375-376.

<sup>616</sup> Aquaviva, J. C., (2004), pp. 142-143.

биле злоупотребљене, када је председник Де Гол обилато користио уредбе по нужди не само за гушење војног пуча које је трајало пет дана, већ и пуних пет месеци након тога (23. април – 29. септембар).<sup>617</sup> За разлику од Државног савета и Уставног савета који су се прогласили ненадлежним,<sup>618</sup> француска правна наука оштро је критиковала непоштовање Устава од стране председника Републике.<sup>619</sup>

Непрецизно временско ограничење делегираних овлашћења садржи и Устав Италије с обзиром на то да у члану 76. утврђује могућност делегирања законодавних овлашћења на „одређени период“. Уставотворац је утврдио само обавезу временског ограничења, док је начин одређивања и дужину трајања делегираних овлашћења препустио парламенту.

Значајна одступања од значења термина „одређени период“ у парламентарној пракси дала су трајању делегираних овлашћења еластичан карактер.<sup>620</sup> До пробијања рока трајања делегираних овлашћења у пракси долази из различитих разлога: поједине уредбе са законском снагом понекад садрже одредбе које не поштују утврђени законски рок и истовремено указују на дискреционо право Владе да процени могућност одлагања примене делегираног овлашћења; годишњи закони ЕУ редовно садрже одредбе које подразумевају флексибилност временског рока; потребе омогућавања парламентарним одборима да изразе мишљење о уредбама из њихове надлежности, како би се избегли некоректни потези Владе који се огледају у достављању нацрта уредбе надлежном одбору близу истека рока; уредбе са законском снагом често имају широк предмет регулисања, што захтева сложену нормативну активност и разумне временске оквире за израду текста уредбе; делегирање са вишеструким (фракционим) дејством, када се делегирана овлашћења односе на више различитих предмета погодних за засебно регулисање путем више уредби са законском снагом.<sup>621</sup> Специфичан случај представља продужење рока трајања делегираних овлашћења путем тзв. „корективних“ уредби које Влада често користи да би, без новог законског овлашћења, у потпуности изменила садржај основних (главних) уредби. Мада је одређивањем широких принципа и критеријума законодавне делегације Парламент прећутно подржао праксу корективних уредби, Уставни суд је такву праксу покушао да заустави оцењујући

---

<sup>617</sup> Chagnollaud, D., (2003), pp. 259.

<sup>618</sup> Fridrih, K. J., (2005), str. 469.

<sup>619</sup> Наведено према: Jovičić, M., (1984), str. 153-154.

<sup>620</sup> Ilari, P., Brevi riflessioni in tema di delega legislativa il superamento del modello costituzionale, *Studi urbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, Vol. 56, No 1, (2005), p. 93.

<sup>621</sup> Исто, стр. 93-94.

корективне уредбе незаконитим, ако Влада претходно није успела да реализује делегирана овлашћења путем основне уредбе са законском снагом.<sup>622</sup>

У парламентарној пракси неког правила у погледу трајања поверених овлашћења нема, осим што се генерално може закључити да она, као и у другим земљама, не прелазе мандат чланова актуелног сазива парламента.<sup>623</sup> Када су у питању уредбе са законском снагом које имају широк предмет регулисања (секторско или међусекторско делегирање) и које захтевају сложенију нормативну активност, трајање делегираних овлашћења се обично одређује на период од две године.<sup>624</sup> Уставни суд Италије је заузео став да је за испуњене уставне обавезе довољно да се временске границе (почетак и крај) делегираних овлашћења одреде, директно или индиректно, са назнаком неког сигурног будућег догађаја.<sup>625</sup> Посебна обавеза Владе да затражи мишљење домова Парламента о нацрту сваке уредбе (обавезан парламентарни надзор) постоји када се делегирана овлашћења законом преносе на рок дужи од две године.<sup>626</sup>

У погледу одређивања временских граница „изузетних овлашћења“, уставотворац је био нешто конкретнији. Према члану 78. Устава, након проглашења ратног стања парламент (оба дома) преноси влади неопходна овлашћења, па би се могло закључити да су делегирана овлашћења орочена трајањем ратног стања.

в) Трећи начин је да уставотворац уопште не утврди временске границе делегираних овлашћења, било да устав не садржи изричиту одредбу о временским границама делегираних овлашћења, било да устав уопште не утврђује могућност делегирања законодавних овлашћења. У оба случаја, уставотворац препушта законодавцу да самостално одреди дужину трајања поверених овлашћења, која је у савременој уставној пракси различито утврђивана.

Основни закон Немачке од 1949. године садржи изричиту одредбу према којој се законом може овластити савезна влада, савезни министар и земаљска влада на доношење уредбе, под условом да су у том овлашћењу утврђени *садржина, сврха* и

---

<sup>622</sup> Одлука Уставног суда број 265/96. Исто, стр. 95.

<sup>623</sup> Barić, S. (2009), str. 122.

<sup>624</sup> Наведено према: Pari, P., (2005), p. 94.

<sup>625</sup> “La prescrizione costituzionale deve ritenersi pertanto validamente adempiuta quando la durata stessa venga prefissata in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta, o anche indirettamente con l’indicazione di un evento futuro ma certo, il momento iniziale e quello finale del termine.” Тачка 2. став 2. Одлуке Уставног суда Италије од 19. децембра 1963. године, (<http://www.giurcost.org/decisioni/1963/0163s-63.html>, 27.02.2016).

<sup>626</sup> Члан 14. став 4. Закона бр. 400/1988, ([http://www.comune.torino.it/protezionecivile/normativa/nazionale/pdf/1\\_23\\_8\\_88.pdf](http://www.comune.torino.it/protezionecivile/normativa/nazionale/pdf/1_23_8_88.pdf), 27.02.2016).

обим овлашћења (члан 80 став 1). Немачки уставотворац је, дакле, пропустио да ограничи дужину трајања делегираних овлашћења и поред чињенице да је поставио веома строге критеријуме делегирања, па је одређивање временских граница делегираних овлашћења препустио вољи законодавца. Међутим, приликом поверавања законодавних овлашћења, немачки парламент, углавном, није одређивао дужину трајања овлашћења. У ретким случајевима постављања временских граница, парламент углавном оперише неодређеним (уопштеним) одредбама (на пример, „док за то постоји потреба“), остављајући извршној власти широк маневарски простор. Стиче се утисак да је такву парламентарну праксу, након што је 1968. године променио своје првобитно становиште, подржао Савезни уставни суд Немачке мишљењем да за доношење правне уредбе није неопходно изричито законско овлашћење, већ је довољно и прећутно, ако то произлази из садржине законског текста.<sup>627</sup>

У одсуству изричите уставне одредбе, пракса делегирања законодавних овлашћења у Сједињеним Америчким Државама развијена је на основу теорије о „прећутним овлашћењима“ (*Implied powers*) – члан I одсек 8. Устава и широким тумачењем одредби члана II. Устава о овлашћењима председника САД као носиоца извршне власти. Америчка правна наука, углавном, није доводила у питање уставну праксу у случајевима када је Конгрес овлашћујућим законима постављао јасне оквире деловања извршне власти.<sup>628</sup> Временске границе нису обавезан услов делегирања законодавних овлашћења,<sup>629</sup> али су после Другог светског рата постале уобичајена пракса Конгреса. Упечатљив пример у погледу дужине трајања представљају овлашћења која је Конгрес у периоду између два светска рата поверио Председнику САД (право да развија армију и морнарицу, да мења прописе о транспорту и комуникацијама и друга), а поједина од њих су у недостатку временског ограничења и данас на снази.<sup>630</sup> „Изузетна овлашћења“ председника САД, по природи ствари, нису временски прецизно ограничена, па се у уставној пракси могу наћи примери када су она веома дуга била „на снази“. Тако је приликом објаве рата 1941. године, председник Рузвелт употребио овлашћења која је Конгрес делегирао председнику Вилсону још за време Првог светског рата.<sup>631</sup>

---

<sup>627</sup> Наведено према: Кошутих, Б. П., (2008), стр. 121.

<sup>628</sup> Шварц, Б., (1956), стр. 50-51.

<sup>629</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 175.

<sup>630</sup> Наведено према: Kamarić, M., (1957), str.138, fusnota 210.

<sup>631</sup> Наведено према: Špadijer, B., (1980), str. 162-164.

Специфичан пример представља уставни поредак Велике Британије, где се у одсуству чврстог устава овлашћења извршној власти делегирају искључиво законима парламента. Будући да не постоји непосредно уставно овлашћење за доношење аката делегираног законодавства, *conditio sine qua non* за њихово доношење је постојање таквог овлашћења у одређеном закону. Овлашћујући закони, по правилу, не садрже временске границе делегираних овлашћења, а парламент понекад, слично као и у Немачкој, користи опште одредбе, као на пример „док за то постоји потреба“. Прецизно одређење дужине трајања овлашћења коришћено је само изузетно, као на пример у Закону о финансијама од 1961. године (*Finance Act*) којим је министру финансија (*Chancellor of the Exchequer*) делегирано овлашћење да мења пореске и царинске стопе до 10% ограничено на годину дана.<sup>632</sup>

Када је реч о „ванредним овлашћењима“, упечатљив пример представља *Supplies and Services (Transitional Powers) Act* од 1945. године којим су влади на период од пет година поверена овлашћења да све уредбе које су донете на основу *Emergency Powers (Defence) Act-a* од 1939. и 1940. године одржи на снази и да их према потреби мења са циљем враћања на раније мирнодопско стање. Иако је влади делегирао овлашћења на необично дугачак рок, парламент је утврдио додатна ограничења у погледу сврхе примене овлашћења.<sup>633</sup>

Одсуство одређивања временских граница делегираних овлашћења у парламентарној пракси Немачке и Велике Британије намеће питање када влада може користити делегирано овлашћење у случају када закон не прописује никакав рок за доношење аката делегираног законодавства, нити се тај рок може извести тумачењем законских одредби? Делегирана овлашћења су у том случају омеђена даном ступања на снагу и даном престанка важења овлашћујућег закона. Законодавац, заправо, избор тренутка за примену овлашћења оставља извршној власти на вољу. Међутим, у случају калкулације и неактивности владе, а посебно у случају да влада у остављеном року не донесе уредбу за чије доношење је законодавац изричито обавезао, парламенту увек стоји на располагању могућност да новим законом укине поверена овлашћења и сам регулише дату материју. Пасивност владе у конкретном случају повлачи њену

---

<sup>632</sup> Наведено према: Vranjanac, D., (1994), str. 46.

<sup>633</sup> Видети: Kamarić, M., (1957), str. 120-121.

политичку одговорност, било у виду оставке, било у виду изгласавања неповерења (пад владе).<sup>634</sup>

### 3.2.2. Временско важење аката делегираног законодавства

Устави обично не садрже одредбе о временском важењу аката делегираног законодавства, као на пример устави Сједињених Америчких Држава, Велике Британије и Немачке. Такође, овлашћујући закони у овим земљама, углавном, не одређују временско важење аката делегираног законодавства.<sup>635</sup>

С тим у вези, намеће се питање временског важења уредби у одсуству изричите или прећутне уставне и законске одредбе о року њеног важења. Сагласно општем правном принципу *lex superior derogat legi inferiori*, уредба би била на правној снази све док је каснији закон не би изричито или прећутно дерогирао<sup>636</sup> или док је, сагласно општем правном принципу *lex posterior derogat legi priori*, каснија уредба не би изричито или прећутно дерогирала.<sup>637</sup>

У вези са овим другим случајем, поставља се питање може ли влада уредбу допунити или изменити новим уредбама за време трајања делегираног овлашћења и тако продужити њено важење? Одговор на ово питање зависи од врсте уредбе. Ако је реч о спонтаним или извршним уредбама са дејством *praeter legem*, уредбодавац може такве уредбе допуњавати или мењати у границама материјалне везаности вишим прописом и његовог временског важења (устава, односно закона),<sup>638</sup> а исто важи и за аутономне уредбе. Међутим, ако су у питању уредбе са законском снагом, одговор зависи од ширине делегираних овлашћења. Када, на пример, парламент овласти владу да донесе уредбу која замењује закон (специјално овлашћење), самим доношењем уредбе је примењено делегирано овлашћење, па без новог законског овлашћења уредба не би могла бити допуњавана или измењена.<sup>639</sup> Друга је ситуација ако закон садржи веома широка овлашћења, а језичко тумачење његових одредби несумњиво указује на намеру законодавца да овласти владу у погледу измена и допуна уредбе.

---

<sup>634</sup> Упореди: Ivančević, V., (1983), str. 104-105.

<sup>635</sup> Као изузетак у уставној пракси Велике Британије раније смо навели *Supplies and Services (Transitional Powers) Act* од 1945. године.

<sup>636</sup> Митровић, Д., М., (2010), стр. 235-236.

<sup>637</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 21.

<sup>638</sup> Ivančević, V., (1983), str. 105.

<sup>639</sup> Исто, стр. 106.



Временско важење уредби, у одсуству изричите или прећутне уставне и законске одредбе, може бити одредиво и природом материје које оне регулишу. Таква би, на пример, била уредба у области буџета чије важење је унапред временски ограничено важењем закона о буџету или уредба којом се регулишу питања пописа становништва, па је њено временско важење унапред лимитирано испуњењем циља.<sup>640</sup> Такође, о временском важењу уредби може се закључивати и на основу околности у којима се оне доносе. Тако, на пример, уредбе по нужди важе у принципу док траје ванредно или ратно стање. По престанку таквих стања, односно чим парламент буде у могућности да се састане, такве уредбе се подносе парламенту на потврду, па ако их парламент не озакони оне ће престати да важе.

Понекад се, у недостатку изричите уставне одредбе, о временском важењу аката делегираног законодавства може закључити посредно, тумачењем уставних одредби. То је случај са одредбом члана 38. став 2. Устава Француске којом је утврђено да ордонансе „ступају на снагу чим се објаве, али престају да важе ако нацрт закона о потврди не буде поднет Парламенту пре датума утврђеног у закону о давању овлашћења“. Наступањем тог дана уредбе или престају да важе или мењају природу, па се анализом одредби хабилитационог закона може тачно утврдити граница временског важења уредби.<sup>641</sup>

Ретки су случајеви да устав садржи изричите одредбе о временском важењу уредби. Тако је поступио хрватски уставотворац утврђујући да уредбе са законском снагом престају да важе „истеком рока од годину дана од дана добивене власти, осим ако Хрватски сабор не одлучи друкчије“ (члан 87. став 3. Устава).<sup>642</sup> Уставни суд Хрватске је у случају „уредбе о плаћама“<sup>643</sup> појаснио уставну одредбу ставом да „уредбе донете на основу члана 87. Устава /.../ имају три правна ограничења /.../ Прво ограничење тиче се временског важења таквих уредаба; могу трајати најдуже годину дана, али тај рок може бити и краћи, ако законодавац прије тог рока повуче своје овлаштење изражено у закону“.<sup>644</sup> Крајем исте године (1994), Хрватски сабор је променио дотадашњу парламентарну праксу, па од тада делегирајући закони прописују

---

<sup>640</sup> Krbek, I., (1939), str. 137.

<sup>641</sup> Видети: Chagnollaude, D., (2003), pp. 293-294.

<sup>642</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 326.

<sup>643</sup> Uredba o plaćama, *Narodne novine*, br. 6/94.

<sup>644</sup> Rješenje br. U-II-66/1994 od 25. veljače 1994. godine (<http://www.poslovnenovine.com/propisi-hr-pregled/rjesenje-ustavnog-suda-republike-hrvatske-mzm-fer.asp>, 28.02.2016).

да уредбе које су на снази у време њиховог доношења могу важити наредних три до шест месеци.<sup>645</sup>

На сличан начин је поступио и швајцарски уставотворац. Наиме, након уставне ревизије (1999) године, Устав Швајцарске је ограничио временско важење појединих прописа Савезног већа, али није прецизно одредио њихово трајање. То је случај са прописима које Савезно веће доноси у области спољнополитичких односа ради заштите државе (члан 184. став 3. Устава), односно са прописима које, сагласно члану 185. Устава, доноси у оквиру мера за очување самосталности и неутралности Швајцарске, очување спољне и унутрашње безбедности и спречавања озбиљног нарушавања јавног реда и мира.

Устав Италије не утврђује рок важења уредби са законском снагом (члан 76), будући да оне имају правну снагу закона. Међутим, када је реч о уредбама познатим као „неопходне“ или „хитне“, Устав у члану 77. садржи специфично решење. Након што прво указује да је реч о изузетку од редовног поступка законодавне делегације (став 1), уставотворац утврђује: „Ако Влада, у ванредном случају и на своју одговорност, усвоји правноснажне мере, истог дана мора их конверзијом представити Домовима, који, иако распуштени, треба да се сазову на заједничко заседање у року од пет дана“ (став 2). „Декрети губе важност уколико нису конвертирани у законе у року од шездесет дана од дана њиховог објављивања. Ипак, Домови могу законом регулисати правне односе који су никли на основу неконвертованих декрета“ (став 3).<sup>646</sup> Дакле, уставотворац је утврдио рок важења хитних уредби максимално на 60 дана. За време њиховог важења, „хитне“ уредбе са законском снагом подлежу политичкој контроли од стране парламента, будући да не могу бити предмет оцене уставности од стране Уставног суда Италије све док не буду претворене у законе.<sup>647</sup> Међутим, Уставни суд је санкционисао непоштовање рока за конверзију таквих уредби у законе, наглашавајући да неуставно продужење важења уредби „негативно утиче на правну сигурност“ јер је немогуће „предвидети важење таквих правила“, а посебно када такве уредбе „утичу на обим основних права“.<sup>648</sup>

---

<sup>645</sup> Видети: Član 2. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da svojim uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 79/1994, 72/1995, 90/1996, 104/97. Идентичне одредбе садрже и сви каснији делегирајући закони.

<sup>646</sup> Видети: Cerulli Irelli, V., (2008), pp. 13-14.

<sup>647</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 440-441.

<sup>648</sup> Одлука Уставног суда Италије бр. 360 од 17. октобра 1996. године, <http://www.giurcost.org/decisioni/1996/0360s-96.html>, 01.03.2016).

У вези са временским важењем уредби може се поставити питање њиховог ретроактивног важења? Опште правило је да правни прописи од дана њиховог ступања на снагу важе за убудуће (*pro futuro*) и да само изузетно, уколико то оправдан интерес налаже, могу имати повратно (ретроактивно) дејство. У разматраним земљама, уставни уставни акт углавном не садрже изричите одредбе о забрани повратног дејства уредби, већ је та забрана генерална и односи се на све опште акте, уз извесне изузетке у вези повратног дејства закона. Међу разматраним земљама изузетак представља Устав Хрватске који изричито утврђује да „уредбе на темељу законске овласти не могу дјеловати унатраг“ (члан 88. став 2).<sup>649</sup>

### 3.3. Материјалне границе

Материјалне границе аката делегираног законодавства обухватају ограничења у погледу предмета (материје) регулисања, објекта, сврхе, стандарда, обима и смерница регулисања. У вези са овим ограничењима је и теорија *ultra vires*, на којој се, у појединим правним поретцима, заснивају овлашћења судова да утврде да ли су акти делегираног законодавства донети у границама поверених овлашћења.

#### 3.3.1. Ограничења у погледу предмета регулисања

Као што је познато, устав као хијерархијски највиши правни акт утврђује врховне државне органе и поделу надлежности међу њима. Утврђивањем надлежности врховних државних органа, уставотворац препушта првенствено парламенту, а затим и носиоцима извршне власти регулисање свих друштвених односа које он претходно није уредио или које је уредио само начелно. Сагласно томе, а полазећи од значаја друштвених односа, разликује се *materia constitutionis*, *materia legalis* и *materia sublegalis*.<sup>650</sup>

##### 3.3.1.1. Уставни резерват

Држећи се позитивног законодавства, могло би се закључити да уставотворац као по правилу један извешан круг питања резервише за себе и уставом изричито утврђује да осим њега та питања не може уређивати нико други, ни законодавац ни

---

<sup>649</sup> Видети: Borković, I., (2002), str. 103.

<sup>650</sup> Jovičić, M., (1977), str. 24.

извршна власт.<sup>651</sup> Тај круг питања чини тзв. “уставне резервате” и одређен је решењима конкретног правног поретка.

Поред позитивног уређивања уставних резервата, уставотворац може и негативно одредити да се поједина питања не могу регулисати законом. На пример, члан I одсек 9. став 3. Устава САД гласи: “Никакав закон о одузимању грађанских права нити закон са повратном снагом не могу бити донети”.<sup>652</sup> Смисао ове норме је заштита устава, тј. уставотворац је у конкретном случају изричито утврдио да се поједина питања не могу регулисати законом. Таква питања, разуме се, не могу бити регулисана ни актима мање правне снаге од закона, па у том смислу представљају предметна ограничења аката делегираног законодавства.

Међу разматраним земљама изузетак представља Велика Британија у којој се, као што је познато, не разликују закони према начину њиховог доношења, што има за последицу супрематију парламента. Британски парламент законом донетим увек у истом (редовном) законодавном поступку може регулисати било који предмет. Непостојање разлике између уставних и обичних закона повлачи флексибилност уставне материје, па од утврђивања уставног резервата због његове потенцијалне привремености тешко да би било какве користи.

Дакле, питања која чине уставни резерват не могу бити регулисана обичним законом, нити неким другим прописом мање правне снаге. У том смислу, уставни резерват представља први степен предметног ограничења аката делегираног законодавства у правним системима са чврстим уставом.

### **3.3.1.2. Норме међународног и комунитарног права**

Устави свих разматраних земаља признају потврђене међународне уговоре и општеприхваћена правила (принципе) међународног права као део сопственог правног поретка. Поред тога, земље које су чланице Европске уније као део свог правног поретка признају и норме комунитарног права.

---

<sup>651</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 22.

<sup>652</sup> Такође, I уставни амандман (1791) гласи: “Конгрес не може донети никакав закон о установљавању неке религије или закон којим би се забрањивало слободно исповедање вере; закон који би ограничио слободу говора или штампе или право грађана да се у миру окупљају и да се обраћају влади ради отклањања неправди”.

С обзиром на њихово место у хијерархији правних аката, акти делегираног законодавства морају бити у сагласности са потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права и нормама комунитарног права. Складно томе, потврђени међународни уговори, општеприхваћена правила међународног права и норме комунитарног права представљају други степен предметног ограничења аката делегираног законодавства.

### 3.3.1.3. Законски резерват

Правни израз “законски резерват” није својствен позитивном законодавству нити судској пракси савремених демократија. Скројила га је правна наука и унела у језичку праксу како би означила онај круг питања који је уставотворац делегирао законодавцу ради регулисања.<sup>653</sup> Као синоними законског резервата, у литератури се најчешће употребљавају изрази “законски домен”<sup>654</sup> или “резервисани домен законодавца”<sup>655</sup> и “законска материја”.<sup>656</sup>

Круг питања која чине *domaine reserve* законодавца оивичен је, са једне стране, уставним резерватом, а са друге стране питањима за која је устав изричито утврдио да не могу бити регулисана законом. Изузетно, домен законодавца може бити ограничен корпусом питања која је уставотворац изричитом одредбом резервисао за уредбодавца. У сложеним државама, вертикална подела надлежности такође представља ограничење домена законодавца, посебно у оним државама у којима је претпоставка законодавне надлежности утврђена у корист држава-чланица.<sup>657</sup>

Садржај домена законодавца није монолитан, будући да обухвата питања различите природе. Тако, на пример, уставотворац може утврдити да поједина питања *мора* законом регулисати законодавац.<sup>658</sup> Таква би, на пример, била питања кривичних санкција, изборног и пореског система, утврђивања права и обавеза грађана и друга важна питања (тзв. „апсолутни законски резерват“).<sup>659</sup> Исто важи и за она питања за која уставотворац утврди да се *могу* регулисати законом, али то није обавеза

<sup>653</sup> Видети: Perić, B., (1988), str. 167.

<sup>654</sup> Aquaviva, J. C., (2004), pp. 175-176.

<sup>655</sup> Jovičić, M., (1977), str. 90.

<sup>656</sup> Пајванчић, М., (2008), стр. 120.

<sup>657</sup> На пример, уставни амандман X (1791) Устава САД гласи: „Овлашћења која Уставом нису дата Сједињеним Државама, нити њиме ускраћена државама, задржана су за поједине државе, односно за грађане“.

<sup>658</sup> Jovičić, M., (1977), str. 89-90.

<sup>659</sup> Марковић, Р., (2009), стр. 15.

законодавца. То значи да је, уколико се уопште приступи регулисању таквих питања, закон правни акт којим се то има учинити. Такође, у појединим земљама (на пример у Француској) могуће је у оквиру домена законодавца разликовати питања која се према изричитим уставним одредбама могу регулисати *обичним* законом, затим питања која се могу регулисати искључиво *органским* законом или чак *уставним* законом.<sup>660</sup> Коначно, у неким правним системима уставотворац може утврдити да се одређена материја мора уредити законом само у начелу, а да се у оквиру смерница које је закон одредио односна материја може употпунити другим изворима права (релативни законски резерват).<sup>661</sup> Такво становиште је одавно присутно у нашој правној науци (Слободан Јовановић, Ђорђе Тасић). Према оправданом мишљењу Слободана Јовановића када је уставом утврђено да ће одређени предмет бити регулисан законом „то не значи, да законодавна власт мора тај предмет *целокупан* уредити законом. Као код других закона, тако и код ових могућно је оставити појединачну разраду законских идеја уредби. Као код других закона, тако и код ових биће често техничких појединости које стоје у тесној вези с организацијом и поступком управних власти; зашто не би те појединости, које су боље познате управној власти, него законодавној, биле уређене уредбом?“<sup>662</sup>

Могућност делегирања извршној власти неких питања из домена законодавца представља критеријум према коме је у појединим правним системима могуће разликовати законски резерват од парламентарног резервата.<sup>663</sup> Законски резерват постоји када је, сагласно уставу, поједина питања из домена законодавца могуће регулисати било законом, било актима извршне власти. Парламентарни резерват, пак, обухвата она питања из домена законодавца која је могуће регулисати једино законом као правним актом парламента.

Основни смисао утврђивања законског резервата јесте да извесна (важна) питања која је устав доделио законодавцу могу бити регулисана искључиво законом, што ће рећи у посебном (законодавном) поступку који, за разлику од уредбодавног поступка, омогућава учешће јавности, да се чује и глас опозиције, критика законских решења и друго.<sup>664</sup> Дакле, обезбеђујући доношење одлука о појединим (важним)

---

<sup>660</sup> Више о томе: Cohendet, M, A., (2008), pp. 268-269.

<sup>661</sup> Марковић, Р., (2009), стр. 15.

<sup>662</sup> Јовановић, С., (1995), стр. 410. Такође, видети: Тасић, Ђ., (1924), стр. 187-196.

<sup>663</sup> Barić, S., (2006), „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat“, *Hrvatska javna uprava*, 1, str. 202.

<sup>664</sup> Исто, стр. 201-202.

питањима од стране највишег представничког тела у законодавном поступку, законски резерват не само да ограничава нормативну акцију извршне власти (трећи степен предметног ограничења аката делегираног законодавства), него у ширем смислу доприноси остваривању начела демократије у конкретном правном поретку.

Законски (парламентарни) резерват је иманентан правним системима са чврстим уставом и институционализованом оценом уставности и законитости. Са друге стране, утврђивање законског резервата у земљама за меким уставом (Велика Британија) и земљама без институционализоване оцене уставности чини се бесмисленим, будући да је у таквим правним системима парламент “способан” да путем обичних закона врши измене и допуне устава или речима Миодрага Јовичића: “у тим земљама не постоји гаранција, до краја обезбеђена и организована, да ће се закони кретати у границама постављеним уставом”.<sup>665</sup>

Садржај и обим законског резервата се разликује зависно од тога о којој врсти уредби је реч. Имајући у виду да је њихова функција извршење закона, предмет регулисања *извршних уредби* може бити свако питање које је претходно у извесној мери регулисано законом. Предмет регулисања *аутономних уредби*, како смо већ навели, чини онај круг питања који је уставотворац изричито поверио извршној власти; он је, по правилу, прецизно утврђен уставом, како у погледу садржаја тако и у погледу обима. Када је реч о *уредбама са законском снагом* и *уредбама по нужди* ситуација је утолико другачија што извршна власт, када је за то посебно овлашћена уставом или законом, таквим уредбама може примарно и оригинарно регулисати поједина питања која редовно чине законски резерват. Због тога је питање законског резервата од већег значаја када је реч о уредбама са законском снагом и уредбама по нужди.

#### а) Француска

Устав Француске јасно је разграничио законодавни и уредбодавни домен, али на до тада крајње неуобичајен начин.<sup>666</sup> Нумеричким набрајањем, уставотворац је у члану 34. Устава одредио круг питања која чине домен законодавца а за остала утврдио нормативну претпоставку у корист извршне власти изреком да “материје које не спадају у област закона имају уредбодавни карактер” (члан 37. став. 1. Устава).

---

<sup>665</sup> Jovičić, M., (1977), str. 148.

<sup>666</sup> Више о томе: Chagnollaud, D., (2003), pp. 324-328; Aquaviva, J. C., (2004), pp. 175-177.

Остављајући по страни метод таксативног нормирања примењен у члану 34. Устава, може се закључити да домен законодавца чине управо она питања која уставноправна наука традиционално сматра законским доменом (огранизација власти, порески и изборни систем, права и дужности грађана, кривична дела и кривичне санкције и друга важна питања). Ипак, уставотворац је оставио могућност проширења домена законодавца путем органских закона (члан 34. став 6. Устава), што је у пракси Пете Републике, уз подршку Уставног савета и Државног савета, често и материјализовано.<sup>667</sup>

Сагласно одредбама члана 38. Устава, сва питања која чине законску материју могу “обичним” законима бити делегирана влади да их она регулише уредбама. Приликом законодавне делегације, парламент углавном није одређивао јасне границе уредбодавне власти. На то је 1986. године у неколико својих одлука указао и Уставни савет. У једном случају, Уставни савет је оценио да уредбама не могу бити прописане казне затвора за прекршаје, будући да се деликти и казне, као и ограничење уставом утврђених слобода и права могу утврдити само законом.<sup>668</sup> Уставни савет је временом променио свој став, вероватно под утицајем одлука Државног савета и основних судова који су сматрали да тај услов није утицао на надлежност извршне власти да одреди садржај неког прекршаја. Међутим, овакав став је резултат прагматичног разлога да би то оставило прекомеран број казни које потичу од кршења саобраћајних, здравствених и других сличних прописа.<sup>669</sup> У другом случају, Уставни савет је оценио неуставним порески закон којим је влада овлашћена да уредбом утврди ступање на снагу измене овог закона која се односила на укидање одређених сертификата који су били потребни превозницима воћа приликом пореске инспекције.<sup>670</sup> С обзиром на то да закон није одредио услов за одређивање његовог ступања на снагу, реч је о повреди домена законодавца.

Устав Француске, углавном, не садржи изричите одредбе о питањима која чине “парламентарни резерват”. Изузетак представљају одредбе члана 53. став 1. којима је изричито утврђено да међународни уговори “могу да буду ратификовани односно

---

<sup>667</sup> Наведено према: Jovičić, M., (1984), str. 163.

<sup>668</sup> Одлука бр. 69-55 од 26. јуна 1969. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..55-1/decision-n-69-55-1-du-26-juin-1969.7145.html>, 05.04.2016).

<sup>669</sup> Наведено према: Dorsen, N., Rosenfeld, M., Sajo, A., Baer, S., (2010), *Comparative constitutionalism : cases and materials*, 2nd ed., St. Paul, MN : Thomson/West, pp. 247-248.

<sup>670</sup> Одлука 86-223 од 29. децембра 1986. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1986/86-223-dc/decision-n-86-223-dc-du-29-decembre-1986.8297.html>, 05.04. 2016). Исто, стр. 248-249.



потврђени само путем закона”, па самим тим не могу бити ратификовани актима делегираног законодавства.

Границе уредбодавне власти, у одсуству других уставних норми, поставио је Уставни савет.<sup>671</sup> Он је своје одлуке засновао на уставном разликовању “обичних” и “органских” закона који се због значаја питања која се њима регулишу усвајају и мењају по нарочитом (отежаном) поступку.<sup>672</sup> Према ставу Уставног савета, питања која се сагласно Уставу морају регулисати органским законима не могу бити предмет законодавне делегације.<sup>673</sup> Не наводећи сва питања која је устав определио да се регулишу органским законима, констатоваћемо да је реч о битним питањима, као на пример, о начину избора Председника Републике (члан 6. став 2), законима који се тичу Сената (члан 46. став 4), финансијским законима (члан 47. став 1), неспојивости функција (члан 57. став 1), организацији и другим питањима која се односе на Уставни савет (члан 63. став 1), статусу судија (члан 64. став 3), саставу и функционисању Високог суда правде (члан 67. став 3), саставу и функционисању Сената (члан 83. став 6) и другим питањима. Изузетак представља ситуација ако се парламент у року од 70 дана не изјасни о нацрту финансијског закона, у ком случају одредбе закона могу ступити на снагу путем ордонансе (члан 47. став 3).

### **б) Сједињене Америчке Државе**

Сагласно члану I одсек 1. Устава САД, Конгрес као законодавни орган врши законодавну власт и њему су поверена сва законодавна овлашћења утврђена у Уставу. Другим речима, Конгрес је једини орган који је овлашћен да на нивоу федерације доноси законе, али његова законодавна овлашћења нису неограничена.<sup>674</sup>

Конгрес је пре свега ограничен тзв. “уставним резерватима”, затим уставним одредбама које садрже изиричиту забрану регулисања појединих питања законом (на пример, забрану установљавања државне религије или повратног дејства закона) и

---

<sup>671</sup> Barić, S., (2006), str. 208.

<sup>672</sup> У члану 46. Устава Француске који се тиче органских закона утврђени су рокови, апсолутна већина неопходна за усвајање закона, могућност доношења закона без сагласности Сената, случајеви када је у поступку доношења закона обавезно учешће Сената, претходна оцена уставности закона.

<sup>673</sup> Одлука 86-208 од 2. јула 1986. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1986/86-208-dc/decision-n-86-208-dc-du-2-juillet-1986.8273.html>, 05.04.2016). Исти став, Уставни савет је заузео и у одлуци бр. 2004-506 од 2. децембра 2004. године, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2004/2004-506-dc/decision-n-2004-506-dc-du-2-decembre-2004.910.html>, 05.04.2016).

<sup>674</sup> Jovičić, M., (1984), str. 77.

коначно расподелом надлежности која произлазе из федералног начела.<sup>675</sup> У вези са вертикалном поделом надлежности, уставним амандманом X (1791) утврђена је претпоставка надлежности у корист држава-чланица, али су услед примене теорије о тзв. “прећутним овлашћењима” (*Implied powers*) надлежности федерације временом у знатној мери проширене.

У члану I одсек 8. Устава, таксативно су наведена питања која чине законодавну надлежност Конгреса. Реч је о класичним надлежностима парламента (порески систем, зајмови, спољна трговина и трговина међу државама чланицама, судски систем, монетарни систем и друга питања). Међутим, “очеви оснивачи” су утврдили могућност проширења прецизно одређених законодавних надлежности изричитим уставним овлашћењем Конгреса “да доноси све законе који ће бити потребни и погодни за спровођење напред наведених овлашћења и свих других овлашћења датих овим Уставом влади Сједињених Држава или било ком њеном департману или службенику”.<sup>676</sup>

Питања која су таксативно наведена у члану I одсек 8. Устава, као и она питања која Конгрес законом регулише позивајући се на теорију о тзв. “прећутним овлашћењима” чине “законски резерват” и могу бити предмет законодавне делегације.

Међутим, Устав у појединим својим одредбама утврђује обавезу регулисања одређених питања изричито законом или овлашћује Конгрес да “одговарајућим законодавством” регулише поједина питања. У прву групу убрајају се питања утврђивања или промене времена и начина избора сенатора и представника и могућности измене датума окупљања Конгреса, члан 1. одсек 4; утврђивања награде за рад сенатора и представника, члан 1. одсек 6; одређивања места суђења за кривична дела која нису извршена ни у једној држави, члан 3. одсек 2; утврђивања начина смештања војника у кућу без сагласности њеног власника за време рата, уставни амандман 3. (1791); уређивања кривичног поступка, уставни амандман 5. (1791); утврђивања среза, уставни амандман 6. (1791); одобрења јавног дуга, уставни амандман 14. одсек 4. (1868). Другу групу чине питања ропства и принудног рада, уставни амандман 13. (1865); ускраћивања или ограничавања права гласа по основу расе, боје или ранијег ропског положаја, уставни амандман 15. (1870); ускраћивања или ограничавања права гласа по основу пола, уставни амандман 19. (1920); ускраћивања

---

<sup>675</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 150.

<sup>676</sup> Jovičić, M., (1984), str. 112.

или ограничавања права гласа због неплаћања било ког бирачког или другог пореза, уставни амандман 24. (1964); ускраћивања или ограничавања права гласа по основу година старости лицима старијим од 18 година, уставни амандман 26. (1971) и друга питања.

Када је реч о првој групи питања, нема сумње да је реч о “парламентарном резервату”, с обзиром на уставни захтев да та питања буду регулисана законом. Међутим, нејасна уставна формулација “Конгрес је овлашћен да одговарајућим законодавством обезбеди примен”, могла би довести у сумњу став да питања из друге групе припадају парламентарном резервату. Дилема је, дакле, да ли се под “одговарајућим законодавством” сматрају само закони или само акти делегираног законодавства, или и једни и други? Чини нам се, ипак, да је и овде реч о парламентарном резервату, односно законима, имајући у виду природу питања о којима је реч (материја људских права), због чега је неприхватљиво да таква питања буду регулисана актима делегираног законодавства.

Остаје нам да закључимо да су акти делегираног законодавства у позитивном законодавству Сједињених Америчких Држава у погледу предмета регулисања вишеструко ограничени – уставним резерватима, уставним одредбама које садрже изричиту забрану регулисања појединих питања законом (а самим тим и актима делегираног законодавства као актима мање правне снаге), расподелом надлежности која произлазе из федералног начела и парламентарним резерватом.

Питање предмета законодавне делегације релативно брзо се нашло и “на тасу” Врховног суда. У пресуди поводом спора *Morrill v. John*, 106 U.S. 466 (1883), Врховни суд је нашао да су прописом секретара Државне благајне прекорачена делегирана овлашћења, због чињенице да је прописивањем додатног услова (виша раса) за остваривање права на ослобађање од пореза приликом увоза животиња регулисано питање из законског домена. Према оцени суда “циљ који је желео да постигне секретар могао би се остварити само путем измене закона. То не спада у оквир једног нормативног акта управе”.<sup>677</sup> Сличан пример представља и пресуда поводом спора *United States v. Breen*, 40 Fed. 402 (1889), у којој је судија Ламар закључио: “Ако би закон дао секретару овлашћење да путем уредбе извесно дело прогласи као кривично и кажњиво по закону, такво кривично гоњење не би се могло одржати као законито. Не

---

<sup>677</sup> Наведено према: Шварц, Б., (1956), стр. 143-144.

може уредба да прогласи неку повреду кривичним делом и према томе кажњивом /.../ Не, него закон који је донео Конгрес одређује да ће се свака противправна и хотимична повреда уредбе, после њеног проглашења, сматрати као кривично дело извршено од стране лица које је повредило уредбу, и да ће то лице бити осуђено да плати новчану казну до 500 долара и да издржи затвор до шест месеци на име санкције за то дело.”<sup>678</sup> Да се судска пракса у погледу “законског резервата” одавно почела обликовати сведочи и пресуда у познатом случају “Гримауд” из 1911. године.<sup>679</sup> Врховни суд је потврдио законитост и уставност прописа о савезним шумским резервама које је донео секретар за пољопривреду, будући да је кривичну санкцију за повреду тих прописа утврдио Конгрес законом, а не секретар подзаконским актом.<sup>680</sup>

На потребу утврђивања ограничења предмета законодавне делегације указала је и америчка правна наука. Средином 20. века, преовладало је мишљење да Конгрес може делегирати извршној власти регулаторна овлашћења, али под условом да она не буду неограничена. Овлашћујући закон мора да садржи одредбе које ограничавају вршење регулаторне власти тако да се могу разазнати њене границе.<sup>681</sup> Да би се законодавна делегација сматрала уставном, неопходно је да се, поред других услова (одређен стандард или циљ), делегација овлашћења односи на један одређен и прецизан предмет.<sup>682</sup>

## в) Немачка

Законски резерват у правном поретку Немачке обухвата мноштво питања која, сагласно одредбама Основног закона, чине искључиву законодавну надлежност савезне државе,<sup>683</sup> као и поједина питања из области конкурентне законодавне надлежности

<sup>678</sup> Исто, стр. 60.

<sup>679</sup> *United States v. Grimaud*, 220 U.S. 506 (1911). Видети: Radović, Z., (1989), str. 49-50.

<sup>680</sup> Упореди: Pierce, R. J., Shapiro, S. A., Verkuil, P. R., (2004), p. 50.

<sup>681</sup> Наведено према: Švarc, B., (1956), str. 50.

<sup>682</sup> Lafferriere, J., (1933), „Le pouvoir réglementaire du président des Etats-Unis d’Amérique“, u: *Melanges offerts a Care de Malberg*, Paris: Librairie du Recueil Sirey, pp. 310-314 (наведено према: Radović, Z., (1989), str. 54).

<sup>683</sup> Основни закон Немачке успоставио је федерални систем (члан 20. став 1.) и извршио расподелу законодавних надлежности између Савезне државе и *Länder-a*. Сагласно члану 73. Основног закона, искључиву законодавну надлежност Савезне државе чине питања: спољних послова, одбране и цивилне заштите; држављанства савезне државе; слободе кретања, пасоша, имиграције, емиграције и изручења; монете, папирног и кованог новца, мера тежина и утврђивања времена; јединства царинског и трговинског подручја, уговора у трговини и пловној навигацији, слободе кретања робе, робног и платног промета са иностранством, царинске и пограничне заштите; ваздушног саобраћаја; железничког саобраћаја у делу који је у својини савезне државе, одржавања и употребе шинских путева и накнада за употребу шинских путева; поште и телекомуникација; правних односа са лицима која су у служби савезне државе или јавноправних тела која непосредно зависе од државе; праве заштите индустријске

које у општем интересу савезна држава може регулисати ради успостављања једнаких услова живота на територији Савезне државе или ради очувања јединства правног и економског простора (члан 72. став 2. Основног закона).<sup>684</sup> Основни закон садржи претпоставку законодавне надлежности у корист земаља, али је она, заправо, само привидна, с обзиром на то да је Савезна држава, уз подршку Савезног уставног суда, користила своја законодавна овлашћења у толикој мери да су законодавне надлежности земаља у знатној мери редуковане.<sup>685</sup>

Полазећи од одредби Основног закона, могло би се закључити да је законски резерват ограничен уставним резерватом<sup>686</sup>, затим међународним уговорима и међународним обичајима (општеприхваћеним правилима међународног права), а у извесном смислу и “искључивим” законодавним надлежностима Земаља, односно оним питањима из области конкурентне законодавне надлежности чије регулисање је савезна држава “препустила” Земљама.<sup>687</sup>

Међутим, у оквиру материје која припада домену савезног законодавца могуће је разликовати парламентарни резерват (*Parlamentsvorbehalt*) и законски резерват (*Vorbehalt des Gesetzes* или *Gesetzesvorbehalt*),<sup>688</sup> па би се могло рећи да је законски

---

својине, ауторских и издавачких права; сарадње савезне државе и Земаља; послова криминалистичке полиције; заштите слободног демократског основног поретка, опстанка и безбедности савезне државе и Земаља; заштите од аспирација на територију савезне државе, које употребом силе или на то управљеним припремним радњама угрожавају спољне интересе СР Немачке, као и установљавања савезне криминалистичке полицијске службе и међународне борбе против криминала; и статистике за савезне потребе.

<sup>684</sup> Према одредбама члана 72. став 1. Основног закона, у оквиру конкурентне законодавне надлежности Земље имају законодавна овлашћења док и уколико Савезна држава није законом уредила одређено питање из своје законодавне надлежности (члан 72. став 1). Остављајући по страни таксативно набрајање, наводимо само поједине конкурентне надлежности утврђене у члану 74. и члану 74а. Основног закона: грађанско и кривично право, извршење казни, уређење судова, судски поступци, адвокатура, нотари и правно саветовање; статусна питања; право на удруживање и окупљање; права странаца на боравак и настањење; право у вези са оружјем и експлозивима; питање избеглица и прогнаних лица; социјална помоћ; право у области привреде; радно право; право експропријације; пољопривредна производња; плате и пензије припадника јавних служби, уколико нису у искључивој надлежности савезне државе и друге надлежности. Сагласно члану 75. Основног закона, савезна држава поједина питања из области конкурентне надлежности може уређивати начелно, доношењем оквирних закона, које Земље морају да разраде доношењем закона у одређеном року.

<sup>685</sup> Сагласно члану 70. Основног закона, “Земље имају законодавну надлежност, уколико овим Основним законом законодавна овлашћења нису дата савезној држави”. О питању расподеле законодавне надлежности видети: Vergotini, Ђ., (2015), str. 677; Лово, Ф., (1999), стр. 374.

<sup>686</sup> Уставни резерват, на пример, чини питање измена и допуна (ревизије) Основног закона и оно се регулише доношењем закона по посебном законодавном поступку (неопходна је двотрећинска већина гласова свих чланова Бундестага и двотрећинска већина гласова свих чланова Бундесрата, члан 79. Основног закона).

<sup>687</sup> Основни закон не познаје „искључиве“ законодавне надлежности Земаља, већ се до њих долази тумачењем члана 72, односно њих чине она питања конкурентне законодавне надлежности која савезна држава није претходно регулисала.

<sup>688</sup> Више о томе: Koch, H. J., Rubel, R., Heselhaus, S. M., (2003), pp. 189-204.

резерват у извесном смислу ограничен и парламентарним резерватом. Парламентарни резерват чине питања за која Основни закон захтева да буду регулисана искључиво законом у формалном смислу, док законски резерват чине она питања која, осим законом у формалном смислу, могу бити регулисана и актима делегираног законодавства.

Трауматично искуство из доба Вајмарске републике, о коме је већ било речи, подстакло је творце Основног закона да учине значајан заокрет, посебно у погледу људских права. Тако је већ чланом 1. став 3. Основног закона утврђено да “основна права везују законодавну, извршну и судску власт као непосредно важеће право”. На тај начин превазиђена је традиционална подела на право и неправо,<sup>689</sup> па су сада права појединих категорија правних субјеката (војника, државних службеника, затвореника и других), у односу на ранији период, обухваћена општим законским резерватом.

Осим тога, Основним законом су утврђена ограничења законодавне делегације. Сагласно члану 80. став 1. Основног закона савезној влади, савезном министру или земаљској влади може се законом делегирати овлашћење за доношење уредби, уз ограничење да се законом мора одредити садржина (*Inhalt*), сврха (*Zweck*) и обим (*Ausmaß*) уредбодавног овлашћења.<sup>690</sup> Ипак, због све већих захтева модерне државе благостања таква уставна замисао била је неодржива. Парламент није био у стању да благовремено доноси законе, а притисак није могао ублажити делегирањем ширих овлашћења извршној власти. Проблем је решила судска пракса разликовањем парламентарног резервата од законског резервата, првенствено у материји људских права. Савезни уставни суд је уставне одредбе из члана 80. став 1. тумачио на такав начин да спречи парламент да сам себе лиши законодавне функције и истовремено обезбеди јасно раздвајање овлашћења, владавину права и поштовање демократског принципа.<sup>691</sup>

Једним својим делом, материја људских права је од самог почетка примене Основног закона сматрана делом “општег законског резервата”.<sup>692</sup> Међутим, како већина људских права, сагласно Основном закону, може бити ограничена законом или на основу закона, поставило се питање која то ограничења људских права морају бити

---

<sup>689</sup> Видети: Türk, A., (2000), pp. 132-136.

<sup>690</sup> Badura, P., et. al., (1986), p. 81.

<sup>691</sup> 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. (наведено према: Türk, A., (2000), pp. 138).

<sup>692</sup> Türk, A., (2000), p. 141.

утврђена законом? Према ставу Савезног уставног суда изнетом поводом случаја *Mutzenbacher*, одлучујући критеријум је значај који мера ограничења има за остваривање људских права.<sup>693</sup> Истовремено, ако мера ограничења интензивно утиче на остваривање људских права, она мора бити прописана законом, а не актима делегираног законодавства.

Разликовање парламентарног резервата од законског резервата омогућила је тзв. теорија “суштине” или “есенције” (*Wesentlichkeitstheorie*) коју је развио Савезни уставни суд. Основни захтев који теорија “есенције” поставља је да свака мера ограничења која задире у суштину људских права мора бити прописана законом, односно да законодавац мора донети “све суштинске одлуке” везане за људска права.<sup>694</sup> Тако је у пресуди поводом случаја *Kalkar I*, Савезни уставни суд, претходно констатујући да је принцип поделе власти последњих година претрпео промене у светлу његове демократске компоненте, навео: “Данас наша успостављена судска пракса показује да је законодавац дужан да /.../ донесе све кључне одлуке у основним нормативним областима, а посебно у оним случајевима где основна права постају предмет владиних прописа. /.../ Да би утврдили оне области у којима државни акти захтевају основе у закону, (мора) да се размотри предмет и “интензитет” планираног или донетог прописа, посебно узимајући у обзир основна права која су гарантована Основним законом”.<sup>695</sup> Савезни уставни суд је на сличан начин поступио поводом уставне жалбе у случају *Schulettassung*, закључујући да прописивање услова за прелазак у виши разред није од суштинског утицаја за остваривање права на образовање и избор занимања, те може бити делегирано земаљској влади; са друге стране, прописивање разлога за избацивање из школе у великој мери (суштински) утиче на даље животне могућности ученика, због чега такви разлози морају бити регулисани од стране законодавца.<sup>696</sup> Савезни уставни суд је уставни основ за теорију “есенције” нашао не само у материји људских права, већ и у владавини права и начелу демократије. Према ставу изнетом у пресуди поводом случаја *Sexualkundeunterricht*, “обавеза законодавца

---

<sup>693</sup> *BVerfGE* 83, 130 (*Josephine Mutzenbacher*), (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083130.html>, 10.04.2016). Упореди: Dorsen, N., et.al., (2010), p. 242.

<sup>694</sup> Више о томе: Koch, H. J., Rubel, R., Heselhaus, S. M., (2003), pp. 202-204; Heimann, H. M., Kirchhof, G., Waldhoff, C., (2010), *Verfassungsrecht und Verfassungsprozessrecht*, 2. auf., München: Verlag C.H. Beck, pp. 234-235.

<sup>695</sup> *BVerfGE* 49, 89 (*Kalkar I*). Наведено према: Dorsen, N., et.al., (2010), str. 240.

<sup>696</sup> *BVerfGE* 58, 257 (*Schulettassung*), (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv058257.html>, 10.04.2016). Упореди: Koch, H. J., Rubel, R., Heselhaus, S. M., (2003), p. 202.

да регулише суштину материје произлази из демократског начела (*Demokratieprinzip*) те начела правне државе (*Rechtsstaatsprinzip*).<sup>697</sup>

Теорија “есенције” у парламентарни резерват не укључује само регулисање “суштине” људских права, него и питања социјалних давања државе која на тај начин доприноси остваривању људских права, затим питања која су од изузетне важности за читаву државу (на пример, у случају *Speyer-Kolleg*)<sup>698</sup> и друга важна питања.

Посматрано из угла законодавне надлежности парламента, теорија “есенције” је донела две битне промене.<sup>699</sup> Прво, захтевом да суштина сваке мере која утиче на људска права мора бити прописана законом, посебно ако је реч о интензивнијем утицају, теорија “есенције” је проширила обим законодавне надлежности парламента. Друго, захтевом да парламент регулише само суштину таквих материја, теорија “есенције” је истовремено и сузила поље деловања парламента.

Кључни аргумент за оправдање теорије “есенције” немачка правна наука (J. Staube, V. Busch) је видела у “вишем нивоу легитимитета законодавног акта који произлази из његове квалитативне супериорности у односу на прописе”, који је доминантно одређен његовим транспарентним и кооперативним поступком. Додатно, теорија “есенције” је кроз покушај рационализације расподеле законодавних надлежности између савезног парламента и савезне владе утицала и на раздвајање овлашћења, које ће, према мишљењу Савезног уставног суда, обезбедити да “одлука мора да буде донета на прави начин, тј. од стране институције која је најбоље позиционирана за овај задатак према својој организацији, саставу, функцији и процедури.”<sup>700</sup>

Парламентарни резерват, овако како смо га објаснили, Основни закон допуњује питањима која се морају регулисати законом у формалном смислу. То су питања ратификације међународних уговора који регулишу политичке односе савезне државе или се односе на питања из савезне законодавне надлежности (члан 59. став 2),

---

<sup>697</sup> BVerfGE 47, 46 (*Sexualkundeunterricht*), у: Šarčević, E., (2010), *Izabrane odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda*, Beograd: Fondacija Konrad Adenauer, str. 333-337. Такав став Савезни устав суд је изнео и у одлукама: BVerfGE 40, 237 и BVerfGE 77,170. Наведено према: Bethge, H., (2001), p. 21.

<sup>698</sup> BVerfGE 41, 251, (*Speyer-Kolleg*), (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv041251.html>, 10.04.2016).

<sup>699</sup> Türk, A., (2000), p. 142.

<sup>700</sup> Türk, A., (2000), p. 144.



законодавне делегације (члан 80. став 1) и ограничења личне слободе (члан 104. став 1).<sup>701</sup>

Дакле, питања која у правном поретку Немачке чине парламентарни резерват морају бити регулисана формалним законом, док питања која припадају законском резервату могу бити регулисана и актима делегираног законодавства, али само у оној мери у којој сагласно теорији “есенције” нису регулисана законом.

#### г) Италија

Устав Италије садржи бројне одредбе којима се уређује законски резерват. У члану 117. Устава, извршена је вертикална подела законодавних надлежности тако што су прво таксативно набројани послови који чине искључиву законодавну власт државе (став 2), затим су наведени послови који чине конкурентну законодавну надлежност државе и регија (став 3), а на крају је утврђено да сви послови за које није изричито наведено да улазе у законодавни делокруг државе чине искључиву законодавну надлежност регија (став 4).<sup>702</sup>

Устав, такође, утврђује извештан круг питања која морају бити регулисана уставним законима.<sup>703</sup> Тако, на пример, “уставнозаконски” резерват чине питања уједињења постојећих регија или стварања нових (члан 132. став 1), услова, облика и рокова за покретање поступка оцене уставности закона и јемства независности судија Уставног суда (члан 137. став 1) и ревизије устава (члан 138. став 1). Ова питања не могу бити делегирана извршној власти, будући да се уставни закони доносе по нарочитом поступку.<sup>704</sup>

Домен законодавца чине бројна питања, како из области људских права, тако и из области организације власти. Међу њима, могуће је разликовати питања која спадају у законски резерват и питања која спадају у парламентарни резерват. Мада Устав о томе ништа не казује, италијанска правна наука разликује *апсолутни* и *релативни*

---

<sup>701</sup> Упореди: Barić, S., (2006), str. 206.

<sup>702</sup> Cerulli Irelli, V., (2007), str. 13.

<sup>703</sup> Barić, S., (2006), str. 210.

<sup>704</sup> Предлози уставних закона морају бити прихваћени од стране оба парламентарна дома кроз два круга гласања у периоду не краћем од два месеца и морају бити одобрени апсолутном већином чланова сваког дома у другом гласању (члан 138. Устава).

законски резерват.<sup>705</sup> Апсолутни законски резерват чине питања ограничења људских права, област кривичног права, питања организације владе и судова и друга питања. Законодавац мора ова питања да уреди непосредно, а ради извршења закона извршној власти може препустити само регулисање појединих детаља. Релативни законски резерват чине питања организације јавних служби, одређивања радне обавезе и друга питања. Законодавац је у обавези да оваква питања начелно уреди и утврди границе аката делегираног законодавства којима ће та питања бити ближе одређена.

Према мишљењу Сање Барић, апсолутни и релативни законски резерват се разликују *искључиво* према ширини дискреционих овлашћења извршне власти.<sup>706</sup> Чини се да овај критеријум није ни једини, ни најважнији. Ако се осврнемо на природу питања која чине законски резерват, видећемо да апсолутни законски резерват чине “значајнија питања” (на пример, питања ограничења личних слобода, кривична дела и кривичне санкције), а релативни законски резерват питања која су у односу на њих “мањег значаја” (на пример, организација јавних служби). С обзиром на то, мишљења смо да је значај друштвених односа основни критеријум разликовања апсолутног и релативног законског резервата и да од њега зависи ширина дискреционих овлашћења извршне власти. До сличног закључка дошао је и Уставни суд Италије који зависно од значаја питања које је предмет регулисања разликује потребан ниво законског уређења.<sup>707</sup>

Приликом доношења закона, законодавац мора да регулише суштину сваке материје. Међутим, у односу на теорију „есенције“ Савезног уставног суда Немачке, Уставни суд Италије је отишао корак даље закључујући да у случају доношења уредби са законском снагом из члана 76. Устава није окрњен законски резерват, с обзиром на то (1) да *decreto legislativo* имају правну снагу једнаку закону и на то (2) да приликом законодавне делегације утврђивање основних начела државне политике остаје у надлежности парламента.<sup>708</sup> С тим у вези, у парламентарној пракси посебно је изражен проблем значајног одступања делегираних овлашћења у погледу ширине предмета. Тако је, на пример, одредба о делегирању законодавних овлашћења из члана 1. Закона

---

<sup>705</sup> *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 12. Izd., Edizione Giuridiche Simone, 2001, pp. 291-292 и di Giovanni, A., *Introduzione allo studio della riserva di legge*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1971, p. 104. (наведено према: Barić, S., (2009), str. 136).

<sup>706</sup> Barić, S (2006), str. 209-2010.

<sup>707</sup> Одлука бр. 54 из 1962. године (<http://www.giurcost.org/decisioni/1962/0054s-62.html>, 06.04.2016) и одлука бр. 46 из 1963. године (<http://www.giurcost.org/decisioni/1963/0046s-63.html>, 06.04.2016). Исто, стр. 210.

<sup>708</sup> Одлука бр. 103 из 1957. године. Наведено према: Barić, S., (2009), str. 136-137.

бр. 59/97 формулисана негативним прописивањем таквих овлашћења, што знатно отежава одређивање граница предмета делегације.<sup>709</sup>

Парламентарни резерват (*riserva d'assembla*) чине питања која се тичу избора, законодавне делегације, потврде међународних уговора, усвајања буџета и завршног рачуна (члан 72. став 4), ратификације уредби по нужди (члан 77), проглашења ратног стања и преношења нужних овлашћења влади (члан 78) и формирања парламентарних истражних одбора (члан 82).<sup>710</sup> Сагласно уставу, ова питања морају бити регулисана од стране парламента у редовном законодавном поступку, што ће рећи да не могу бити предмет законодавне делегације.

Дакле, у погледу предмета регулисања, акти делегираног законодавства (централне извршне власти) су ограничени искључивим законодавним надлежностима регија, уставним/уставнозаконским и парламентарним резерватом. Питања која су обухваћена законским резерватом могу бити предмет законодавне делегације из члана 76. Устава.

#### д) Швајцарска

У правном поретку Швајцарске, законски резерват је веома широк и захвата бројне и разноврсне материје. Међутим, као последица федералног начела,<sup>711</sup> законски резерват не припада само једном законодавном телу, већ је подељен између Савезне скупштине, са једне стране, и кантоналних парламената, са друге стране. Поред тога, Устав Швајцарске разликује парламентарни резерват од законског резервата.

Парламентарни резерват на савезном нивоу чине важна питања за која Устав изричито утврђује да ће бити регулисана законом или за њихово регулисање утврђује усвајање закона по посебним условима (отежан законодавни поступак). Тако је одредбама члана 164. став 1. Устава утврђено да све значајне одредбе које успостављају обавезујућа правна правила морају бити донете у облику савезног закона, посебно укључујући остваривање политичких права; ограничавање уставних права; права и обавезе лица; обавезу плаћања пореза, предмет и процену пореза; обавезе (Кон)федерације; обавезе кантона у погледу примене и спровођења савезних закона и организацију и функционисање федералне власти. Сва ова питања Савезна скупштина

<sup>709</sup> Видети: Pari, P., (2005), p. 83.

<sup>710</sup> Barić, S., (2009), str. 137.

<sup>711</sup> Више о томе: Лово, Ф., (1999), стр. 220-221. Упореди: Vergotini, Ђ., (2015), str. 701.

регулише законима који се усвајају простом већином гласова у оба дома у одвојеном поступку, при чему је за постојање кворума неопходно присуство већине чланова сваког дома (члан 156. став 1. и 2. и члан 159. став 1. и 2. Устава). Међутим, за регулисање појединих питања Устав захтева пристанак апсолутне већине чланова сваког од домова, као на пример за усвајање закона који је проглашен као хитан; одредби о субвенцијама, гаранцијама кредита, једнократних трошкова већих од 20 милиона франака или расхода већих од два милиона франака; повећања укупних расхода у случају ванредних финансијских захтева (члан 159. став 3. Устава). Даље, о неким питањима, као на пример о спровођењу избора, Национално веће и Веће кантона одлучују већином гласова на заједничкој седници. Коначно, у парламентарни резерват се убрајају и сва она питања за која је Устав изричито утврдио да су у надлежности (Кон)федерације и да ће бити регулисана законом. Устав садржи бројне одредбе овог типа, а ми ћемо споменути само неке, као на пример цивилна заштита (члан 61.), утврђивање поља и критеријума промовисања континуираног образовања, обуке и тренинга (члан 64а), заштита становништва и животне средине (члан 74. став 1), заштита вода, хидроградња, сигурност брана (члан 76. став 3), друмски саобраћај (члан 82.), транспорт и снабдевање електричном енергијом (члан 91.) и друге одредбе.

Сва остала питања за која Устав утврђује да ће бити регулисана законодавством или прописима (Кон)федерације припадају законском резервату и могу бити уређена савезним законом или могу бити савезним законом делегирана, осим ако је то забрањено уставом (члан 164. став 2). Дакле, актима делегираног законодавства могу бити примарно регулисана питања која иначе чине законски резерват, али таква активност извршне власти у погледу ширине (*Grundzüge*) мора бити ограничена одређивањем предмета, објекта, сврхе (циља) и обима делегираних овлашћења.

Када је реч о људским правима и слободама, Устав се приближио немачком искуству и теорији „есенције“. Значајна ограничења “основних права” могу бити прописана искључиво савезним законом, морају бити оправдана јавним интересом или заштитом основних права других и сразмерна циљу коме се тежи, при чему суштина основних права мора остати нетакнута (неприкосновена). Једини изузетак Устав утврђује за случај нужде, односно озбиљне и непосредне опасности (члан 36).

Швајцарска правна наука је на потребу ограничења аката делегираног законодавства указала давно пре тоталне ревизије Устава (1999) којом је легализована

дотадашња неуставна пракса.<sup>712</sup> Неопходност предметног ограничења аката делегираног законодавства констатовано је и Савезни суд 70-тих година XX века. На пример, у пресуди поводом случаја “Фавре”, Савезни суд је нашао да је уредба Савезног већа од 10. марта 1975. године која се, поред осталог, односила и на употребу сигурносних појасева у саобраћају, незаконита и неуставна.<sup>713</sup> Према оцени суда, Савезно веће је прекорачило границе делегираних овлашћења, будући да је наведеном уредбом регулисало питање које припада домену закона (ограничавање права, наметање обавеза). Законодавац је законом из области безбедности саобраћаја овластио Савезно веће да саобраћајна правила садржана у закону конкретизује извршним прописима, али га није овластио и да учесницима у саобраћају прописује додатне услове (обавезе).

### ђ) Хрватска

Према значају друштвених односа који су предмет регулисања, Устав Хрватске разликује законски резерват од парламентарног резервата.

Питања која чине законски резерват могу бити регулисана обичним законима или уредбама са законском снагом. Обичне законе Хрватски сабор усваја “већином гласова уколико је на сједници назочна већина заступника” (члан 82. став 1).

Питања која обухвата парламентарни резерват, Хрватски сабор регулише уставним и органским законима. Уставни закони се усвајају двотрећинском већином гласова свих заступника, а њима се уређују питања промене устава (члан 149), као и “поступак и увјети за избор судца Уставног суда Републике Хрватске и престанак њихове дужности, увјети и рокови за покретање поступка оцјене уставности и законитости, поступак и правно дјеловање његових одлука, заштита људских права и темељних слобода зајамчених Уставом и друга питања важна за извршавање дужности и рад Уставног суда Републике Хрватске” (члан 132. став 1).<sup>714</sup> Органске законе којима се уређују права националних мањина Хрватски сабор доноси двотрећинском већином

---

<sup>712</sup> Aubert, J. F., (1982), *Traite de droit constitutionnel suisse*, II, Paris – Neuchâtel: Dalloz – Ides et Calendes, 1967-1982, n.1520 i 1526.

<sup>713</sup> Дана 24. маја 1976. године, Жан Пјер Фавре је одлуком Одељења за правосуђе и полицију кантона Вале кажњен новчаном казном у износу од 20 франака због управљања аутомобилом без коришћења сигурносног појаса. У току жалбеног поступка, Фавре је пред Савезним судом иницирао и поступак оцене уставности и законитости уредбе Савезног већа од 10. марта 1975. године којом је утврђена обавеза коришћења сигурносних појасева. BGE 103 IV 192, (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bge/c4103192.html>, 09.04.2016).

<sup>714</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 17-18.

гласова свих посланика (члан 82. став 1. Устава), а органске законе којима се разрађују Уставом утврђена људска права и основне слободе, изборни систем, организација, делокруг и начин рада државних тела, организација и делокруг локалне и подручне (регионалне) самоуправе Хрватски сабор доноси већином гласова свих посланика (члан 83. став 2. Устава).<sup>715</sup>

Сагласно члану 87. став 1. Устава, Хрватски сабор може “највише на вријеме од годину дана, овластити Владу Републике Хрватске да уредбама уређује поједина питања из његова дјелокруга, осим оних која се односе на разраду Уставом утврђених људских права и темељних слобода, национална права, изборни сустав, устројство, дјелокруг и начин рада државних тијела и локалне самоуправе”. Дакле, у погледу предмета регулисања акти делегираног законодавства су ограничени “парламентарним резерватом” који зависно од значаја конкретног друштвеног односа може бити регулисан уставним или органским законом.

На овом месту вреди указати на два отворена уставноправна питања у вези са парламентарним резерватом која су разматрана у хрватској правној науци.<sup>716</sup> Прво питање било је да ли организација и делокруг подручне (регионалне) самоуправе представља парламентарни резерват? Наиме, одредбама члана 82. став. 2. Устава утврђено је да се органским законом, поред других питања (посебно уређења локалне самоуправе), уређује организација и делокруг подручне (регионалне) самоуправе. Истовремено, ово питање није обухваћено уставном формулацијом члана 87. став 1. који се односи на изузетке законодавне делегације, нити је кориговано приликом промене устава (2000). Према оправданом мишљењу Сање Барић, у периоду до промене Устава, питање организације и делокруга подручне (регионалне) самоуправе треба сматрати парламентарним резерватом, с обзиром на то да Устав не утврђује различите правне режиме за подручну и локалну самоуправу (Део VI. Мјесна, локална и подручна (регионална) самоуправа).<sup>717</sup> Мишљења смо да у конкретној правној ситуацији питање организације и делокруга подручне (регионалне) самоуправе треба сматрати парламентарним резерватом, пре свега због чињенице да је уставотворац утврдио да наведено питање мора бити регулисано органским законом који се, за разлику од обичних закона, усваја већином гласова свих посланика. Нарочит, отежан законодавни поступак указује да организација и делокруг подручне (регионалне)

---

<sup>715</sup> Исто, стр. 17.

<sup>716</sup> Barić, S., (2009), str. 138-141.

<sup>717</sup> Исто, стр. 138-139.

самоуправе представља важно питање за уставотворца, па у том смислу не би требало да буде предмет регулисања обичних закона или делегираног законодавства.

Друго питање у погледу парламентарног резервата отворио је Уставни суд Републике Хрватске увођењем критеријума за међусобно разликовање појединих “људских права и темељних слобода”. У одлуци којом је укинуо Закон о измјенама и допунама Казненог закона, Уставни суд је стао на становиште да се “органски закон треба ограничити на подручје слободе, једнакости и поштивања права човјека, као темељних уставних вредноста прописаних у чланку 3. Устава (...) органским се законом има сматрати само онај закон којему су темељни предмет уређења поједино или поједина Уставом утврђена особна или политичка права и слободе човека.”<sup>718</sup> На овај начин, Уставни суд је из појма “људска права и темељне слободе” утврђеног у члану 82. став 2. Устава дисквалификовао “господарска, социјална и културна права”, што је имало за последицу да су поједини закони који регулишу нека од ових права (на пример, Обитељски закон, Закон о раду, Закон о заштити од насиља у обитељи) добили карактер обичних закона.<sup>719</sup> Последици низ се овде не завршава, будући да би људска права и основне слободе које ови “обични” закони регулишу могли бити предмет законодавне делегације, што у кончаном резултату значи да би актима делегираног законодавства могле бити измењене и допуњене одредбе наведених закона. У том смислу, Сања Барић оправдано закључује да је оваква интерпретација Уставног суда неприхватљива, посебно због чињенице да се уредбама са законском снагом допушта да задиру у господарска, социјална и културна права.<sup>720</sup>

Интересантно је да хрватски уставотворац парламентарним резерватом није обухватио поједина питања која му по природи ствари припадају, као на пример питања ратификације међународних уговора, потврде уредби по нужди, буџета и завршног рачуна и друга битна питања. Због тога “све /.../ споменуте материје морају бити сврстане у парламентарни резерват на уставној разини (измјеном Устава РХ или одговарајућом одлуком Уставног суда РХ) како њихово евнтуално делегирање не би било препуштено вољи тренутног законодавца”, оправдано закључује Сања Барић.<sup>721</sup>

---

<sup>718</sup> Odluka br. U-I-2566/2003, U-I-2892/2003 od 27. novembra 2003. godine. Исто, стр. 139.

<sup>719</sup> Видети: Rješenje U-I-2694/2003 od 28. januara 2004. godine; Rješenje U-I-2788/2003 od 22. decembra 2004. godine i Rješenje U-I-2744/2003 od 8. februara 2006. godine. Исто, стр. 140.

<sup>720</sup> Исто, стр. 139-141.

<sup>721</sup> Исто, стр. 141.

### 3.3.2. Друга (остала) материјална ограничења делегираног законодавства (смернице, сврха, стандарди, објекат, обим)

У материјална ограничења аката делегираног законодавства, поред ограничења у погледу предмета регулисања, сврставају се, како смо већ навели, и ограничења у погледу смерница, сврхе, стандарда, објекта и обима регулисања. Другим речима, законодавац приликом делегације овлашћења треба да утврди јасне смернице којих се извршна власт мора придржавати приликом регулисања, да одреди сврху (циљ) коју регулисањем треба остварити, да утврди стандарде које приликом регулисања треба испунити, те да, мање или више прецизно, одреди објекат који је предмет регулисања и његов обим.

#### 3.3.2.1. Италија

Устав Италије условљава законодавну делегацију обавезом парламента да у делегирајућем закону одреди “руководеће принципе” и “критеријуме” (*principi e i criteri direttivi*) и да дефинише “објекат” (*l’oggetto*) вршења законодавне функције (члан 76).<sup>722</sup>

Међутим, слично као и у другим земљама, уставна пракса у знатној мери одступа од наведене уставне одредбе.<sup>723</sup> Делегирајући закони су често формулисани на недовољно јасан начин тако да се међу законским одредбама једва могу препознати водећи принципи и критеријуми делегације. Тако су, на пример, у члану 1. став 1. Закона бр. 30/03 набројани основни принципи који су, без конкретизације, формулисани уз употребу веома широких одредби попут „поштовање надлежности садржаних у Уставном закону бр. 3/01“.

Успостављању такве уставне и парламентарне праксе погодовао је толерантан став Уставног суда Италије, који је контролу аката делегираног законодавства ограничио на оцену испуњености формалних услова законодавне делегације, без улажења у суштинско одлучивање у вези са одлукама законодавца, правдајући такав став тиме да би дубље тумачење и задирање у суштину и опортунитет норми претило

---

<sup>722</sup> Мада је реч о два различита услова, “руководеће принципе” и “критеријуме” законодавне делегације није једноставно у пракси јасно раздвојити. Правна наука их разликује, при чему принципе одређује као основне одредбе о садржају законодавне делегације, а критеријуме као мерила којим се Влада мора руководити и као циљеве које мора постићи. Cervati, A., A., (1972), *La delega legislativa*, Milano: Cassa editrice dott. A. Giuffrè, p. 128. (наведено према: Barić, S., (2009), str. 151).

<sup>723</sup> Pari, P., (2005), pp. 84-85.



да наруши циљеве саме институције Уставног суда.<sup>724</sup> Наглашавајући да је неопходно да обавезне смернице разумно ограничавају дискрециона овлашћења Владе, да делегирајућа одредба не сме садржати прешироке и уопштене формулације које су неодређене и да одређење циљева које регулисањем треба остварити мора бити довољно за усмеравање активности Владе, Уставни суд је само привидно наметнуо строга правила, будући да је истовремено прихватио да “смернице, начела и критеријуми морају делегатару оставити могућност процене појединих правних ситуација које треба регулисати.”<sup>725</sup> Складно томе, Уставни суд је стално проналазио различите разлоге за оправдање непрецизних законских одредби. У својим одлукама је углавном оцењивао како “природа неких материја онемогућава познавање потребних детаља” због чега “парламент није у стању /да, прим. Д. С./ детаљније регулише начела и критеријуме”, те како је прихватљив “одређени степен непрецизности у делегирајућим одредбама с обзиром на то да уредбе са законском снагом по својој природи попуњавају празнине делегирајућег закона”.<sup>726</sup> О неуједначености праксе Уставног суда Италије сведоче прилично екстензивна тумачења, почев од става да су руководећи принципи и критеријуми увек одређени тј. да се у случају непрецизности законских одредби сматра да су делегирана овлашћења „ограничена важећим правним прописима“, па све до става да приликом оцене уставности и законитости *decreto legislativo* треба поћи од суштине делегације, односно треба утврдити „циљеве“ и „разлоге“ којима се законодавац руководио приликом доношења делегирајућег закона.<sup>727</sup>

Сагласно члану 76. Устава, приликом делегирања законодавних овлашћења, парламент, такође, мора “дефинисати објекте” (*oggetti definiti*) законодавне делегације.<sup>728</sup> Ипак, и ова уставна одредба је у правном поретку Италије добила различита значења.<sup>729</sup> Прво, објекат законодавне делегације може бити свако питање које не припада парламентарном резервату и за чије регулисање није утврђено доношење уставних закона. Друго, објекат законодавне делегације не може бити целокупна законодавна надлежност парламента. Треће, услов “дефинисање објекта”

<sup>724</sup> Одлука Уставног суда Италије бр. 3 из 1957. године и Одлука Уставног суда Италије бр. 158 из 1985. године. Исто, стр. 85.

<sup>725</sup> Наведено према: Barić, S., (2009), str. 151.

<sup>726</sup> На пример, Одлука Уставног суда Италије бр. 4 из 1992. године. Barić, S., (2009), str. 152.

<sup>727</sup> Одлука Уставног суда Италије бр. 531 из 1995. године. Исто, стр. 153. Упореди: Zaccaria, P., Albanesi, E., (2009), „La delega legislativa tra teoria e prassi“, in: Randaccio, M. (ur.), *La delega legislativa: atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano: Giuffrè, pp. 339-340.

<sup>728</sup> Cerulli Irelli, V., (2005), p. 14.

<sup>729</sup> Barić, S., (2009), str. 150.

подразумева различите степене одређености, па је коришћен и за регулисање веома опсежних материја, као на пример у случају Закона бр. 81 од 16. фебруара 1987. године којим је Влади делегирано законодавно овлашћење да донесе нови Законик о кривичном поступку. Четврто, делегирано овлашћење се, по правилу, врши једнократно, доношењем једног правног акта. Међутим, могуће је да се делегирана овлашћења односе на више различитих објеката, као и да се делегирано овлашћење може применити доношењем више уредби са законском снагом у различито време, али које само заједно потпуно регулишу објекат делегације.<sup>730</sup> Уставни суд Италије је оценио да делимично неизвршење делегираних овлашћења није довољно за поништење *decreto legislativo* ако изостављени делови чине “секундарна и специфична питања чије испуштање не представља повреду или заобилажење смерница, начела и критеријума. /.../ Такво пропуштање може имати за последицу само политичку одговорност владе, али не доводи у питање уставност уредбе.”<sup>731</sup>

На основу свега изложеног, могло би се закључити да су у Италији строге уставне границе законодавне делегације у пракси добрим делом релативизоване, па је тиме створен широк простор за нормативну акцију извршне власти у важним областима друштвеног живота. Због тога је, чини се, у праву Пола Илари када каже да су се „подзаконски акти у погледу одређивања водећих принципа и критеријума трансформисали из лимитативних норми у норме циља, губећи притом смисао садржан у уставном оквиру и оправдан у централној улози Парламента, нормативног органа првог ранга.”<sup>732</sup>

### 3.3.2.2. Немачка

У ранијим излагањима, већ смо напоменули да је као последица лошег искуства Вајмарске републике са неконтролисаним употребом делегираног законодавства, Основним законом учињен покушај да се законодавац онемогући да извршној власти пренесе неограничена законодавна овлашћења и на тај начин себе лиши дела сопствених надлежности. Идеја о спречавању „самоограничења“ законодавца нашла је своје место у члану 80. став 1. Основног закона, према коме се савезној влади, савезном министру или земаљској влади законом може делегирати овлашћење за доношење

---

<sup>730</sup> Упореди: Парі, Р., (2005), р. 83.

<sup>731</sup> Одлука Уставног суда Италије бр. 41 из 1975. године. (наведено према: Вагић, С., (2009), стр. 150).

<sup>732</sup> Парі, Р., (2005), р. 85.

уредби, уз ограничење да се законом мора одредити „садржина“, „сврха“ и „обим“ уредбодавног овлашћења.<sup>733</sup> Одредбе наведеног члана садрже и захтев да у уредби мора бити наведен правни основ њеног доношења.<sup>734</sup>

Поставља се питање шта се, у ствари, хтело постићи захтевом за одређивање садржине, сврхе и обима уредбодавног регулисања? Чини се да је одговор дао Савезни уставни суд из чијих одлука произлази да се јасним ограничењем садржаја, сврхе и обима делегираних законодавних овлашћења обезбеђује контролисана, у извесној мери предвидљива и очекивана, акција извршне власти пре свега у материји људских права. На тај начин Савезни уставни суд је указао на значај који ова ограничења имају за правни поредак Немачке.

За “углед” који члан 80. став 1. Основног закона ужива у правном поретку најзаслужнији је Савезни уставни суд. Установљавањем и комбиновањем различитих тестова приликом његовог тумачења, Савезни уставни суд је за кратко време поништио већи број делегирајућих закона.<sup>735</sup> Како би одредио значење члана 80. став 1. Основног закона, Савезни уставни суд је првобитно применио тест “предвидљивости” (*Vorhersehbarkeitsformel*) према коме је ограничење изостало “ако овлашћење није одређено тако да може да се предвиди у којим случајевима и са којом тенденцијом може да се употреби и који садржај прописи могу да имају на основу тог овлашћења.”<sup>736</sup> У конкретном случају (*Südweststaat*), Савезни уставни суд је закључио да је овлашћење непотпуно, имајући у виду да законодавни акт регулише процедуру изузетног а не једноставног реструктуирања територије два немачка *Länder*-а, за које недостају допунске законодавне одредбе, али у чијем спровођењу могу да настану непредвидљива питања. Други тест који је Савезни уставни суд применио био је тест “самосталног одлучивања” (*Selbstentscheidungsformel*) који је изражен у дужности парламента да сам одлучује. У случају *Gerichtsbezirke*, Савезни уставни суд је закључио да “законодавац мора да усвоји одлуку сам, да одређена питања морају да буду регулисана; мора да одреди границе такве мере и мора да укаже ком циљу пропис треба

---

<sup>733</sup> Maurer, H., (2002), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München: C.H.Beck, p. 67.

<sup>734</sup> Непоштовање ове обавезе повлачило би правну неваљаност уредбе. Тако је у одлуци поводом случаја *Hennenhaltungsverordnung* закључио и Савезни уставни суд оценивши да се уредбодавац није упознао са правим границама делегираних овлашћења што му омогућује њихово прекорачење, те да ненавођењем основа својих овлашћења „отежава или чак спречава надлежном телу правилну контролу над његовим радом.” *BVerfGE 101, 1 (Hennenhaltungsverordnung)*, (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv101001.html>, 16.03.2016).

<sup>735</sup> Türk, A., (2000), p. 155.

<sup>736</sup> *BVerfGE 1, 14 (Südweststaat)*. Исто, стр. 155.

да служи /.../ Ако законодавни акт овласти на прописивање одређених питања, предуслов прихватљивог овлашћења је да сам акт мора да размотри нешто и мора да намерава нешто.”<sup>737</sup> Трећи тест је тест „одређености политичког програма” (*Programmformel*) почива на идеји да Парламент нема само формалну улогу, већ треба да усмерава активности извршне власти. У одлуци поводом случаја *Verkehrsfinanzgesetz*, Савезни суд је навео да “законодавац који издаје овлашћење за доношење законодавних правила мора да одреди границе тог прописа и да укаже ком циљу ће мера служити /.../ Мора да обезбеди програм за тело које је добило овлашћење.”<sup>738</sup>

У погледу нивоа прецизности одредби делегирајућих закона, Савезни уставни суд је након извесног колебања<sup>739</sup> прихватио да садржина, сврха и обим делегираних овлашћења “не морају нужно бити одређени делегирајућим одредбама; довољно је да су одредиви помоћу општих правила тумачења, а посебно ако она произлазе из сврхе, контекста и законодавне историје делегирајућег закона.”<sup>740</sup> Дакле, Савезни уставни суд је временом попустио сматрајући да се у одсуству других ограничења садржај и обим делегираног овлашћења може одредити утврђивањем његове сврхе. Ипак, већи ниво прецизности захтеван је у вези овлашћења која су извршној власти дозвољавала да утиче на људска права, док је у погледу овлашћења која дају извесне бенефите, у случају сложених питања или променљивих околности, био задовољавајући и мањи степен прецизности овлашћења.<sup>741</sup>

Приликом тумачења члана 80. став 1. Основног закона, Савезни уставни суд је ограничења садржаја, сврхе и обима овлашћења често комбиновао са теоријом “есенције” и “парламентарним резерватом”. У том погледу, у поступању Савезног уставног суда могуће је разликовати три фазе.<sup>742</sup> У првој фази, Савезни уставни суд је приликом тумачења делегираних овлашћења примењивао јединствени тест, односно истовремено је примењивао теорију “есенције” и тестове одређивања нивоа конкретизације законодавних овлашћења (као на пример, у случају *Numerus Clausus*

<sup>737</sup> *BVerfGE 2, 307 (Gerichtsbezirke)*. Исто, стр. 155-156.

<sup>738</sup> *BVerfGE 18, 52 (Verkehrsfinanzgesetz)*. Исто, стр. 156.

<sup>739</sup> Првобитни став суда је био да садржина, сврха и обим делегираног овлашћења морају да буду одређени „у законодавном акту“ и да „то мора да буде обављено у принципу јасно, или макар уз недвосмислену јасноћу“ (*BVerfGE 2, 334*). Након тога, суд је захтевао да садржина, сврха и обим морају бити јасно наведени, ако нису јасно наведени у овлашћењу (*BVerfGE 4, 21*). Исто.

<sup>740</sup> *BVerfGE 80, 1*. Видети: Barić, S., (2009), str. 144.

<sup>741</sup> *BVerfGE 18, 61; BVerfGE 51,60; BVerfGE 49, 89 (Kalkar I); BVerfGE 58, 278*. Наведено према: Türk, A., (2000), p. 158; Barić, S., (2009), str. 145.

<sup>742</sup> Barić, S., (2009), str. 145-146.

Д).<sup>743</sup> У другој фази, суд је променио праксу тако што је примењивао тест у два дела. Суд би прво применом теорије “есенције” дефинисао парламентарни резерват, а затим би применом наведених тестова (“предвидљивости”, “самосталног одлучивања” и “одређености политичког програма”) одређивао неопходни степен законског регулисања” (на пример, у случају *Schulentlassung*).<sup>744</sup> У трећој фази, суд се, заправо, вратио првобитној пракси јединственог теста (на пример, у случају *Josephine Mutzenbacher*).<sup>745</sup>

У немачкој правној науци постоје два основна становишта у погледу односа између парламентарног резервата и ограничења из члана 80. став 1. Основног закона.<sup>746</sup> Према једном становишту (В. Bryde, Т. v. Danwitz, У. Ramsauer) парламентарни резерват и ограничења из чл. 80. став 1. Основног закона имају исте функције због тога што се заснивају на истим уставним начелима – начелу владавине права и начелу демократије. Присталице овог становишта заступају мишљење да се захтев да законодавац мора сам да донесе одлуку о суштинским питањима као делу парламентарног резервата подудара са тестом “самосталног одлучивања” (*Selbstentscheidungsformel*). Присталице другог становишта (J. Staupе, В. Buch, С. Eberle, М. Клоерфер) тврде да парламентарни резерват и ограничења из члана 80. став 1. Основног закона имају различите функције. У оквиру овог становишта развила су се два различита мишљења. Према првом мишљењу (J. Staupе, С. Eberle), ова два правила треба да се примењују одвојено, при чему парламентарни резерват као примарно правило одређује да ли одређени предмет може да буде делегиран или не, а ограничења из члан 80. став 1. Основног закона дају одговор на који начин се могу делегирати овлашћења. Према другом мишљењу (В. Buch, F. Rottmann), ограничења из члан 80. став 1. Основног закона представљају специфичније правило које има првенство у односу на “парламентарни резерват”.

Чини се да је, ипак, реч о два различита материјална ограничења делегираних овлашћења која се преклапају у делу који се односи на “садржај” овлашћења. Ограничења делегираних овлашћења у погледу “сврхе” и “обима” представљају посебна ограничења која врше различиту функцију у односу на “парламентарни резерват”. Применом теорије “есенције” ограничава се *предмет* регулисања, па би се

<sup>743</sup> BVerfGE 33, 303 (*Numerus Clausus*), у: Šarčević, Е., (2010), стр. 414-420.

<sup>744</sup> BVerfGE 58, 257 (*Schulentlassung*), (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv058257.html>, 11.04.2016).

<sup>745</sup> BVerfGE 83, 130 (*Josephine Mutzenbacher*), (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083130.html>, 11.04.2016).

<sup>746</sup> Türk, А., (2000), pp. 158-159.

могло закључити да се свођењем предмета регулисања на његову суштину, истовремено и на посредан начин, у *извесној мери*, ограничава и обим делегираних овлашћења. Са друге стране, одређивањем сврхе делегираних овлашћења указује се првенствено на циљ који регулисањем треба остварити, а не на предмет регулисања, о коме би се, у одсуству других ограничења, истина, екстензивним тумачењем могло посредно закључивати.

### 3.3.2.3. Француска

У погледу одређивања објекта, сврхе, обима и смерница делегираних овлашћења, Устав Француске различито третира ордонансе и уредбе по нужди.

Одредбама члана 16. став 1. Устава утврђена су ванредна овлашћења Председника Републике којима он располаже у ситуацијама “када институције Републике, независност земље, интегритет њене територије или извршење међународних обавеза буду угрожени на тежак и непосредан начин, а редовно функционисање уставних јавних власти буде прекинуто.”<sup>747</sup> Да је реч о веома опсежним овлашћењима сведоче уставне одредбе истог става према којима председник може да предузима све „мере које овакве околности изискују“. Како је за случај нужде, због саме природе оваквог стања (угроженост опстанка државе), тешко предвидети одговарајућа ограничења, француски уставотворац се определио да ванредна овлашћења Председника Републике ограничи само *сврхом* ради чијег остварења се конкретне мере предузимају. Тако је одредбама члана 16. став 3. Устава утврђено да „мере морају бити надахнуте жељом да се уставним јавним органима у што краћем року обезбеде средства за обављање њиховог задатка“. „Скројена по мери“ демократске и правне државе, уставна одредба је међутим игнорисана већ приликом „премијере“ за време алжирске кризе 1961. године.<sup>748</sup> Ради гушења војног пуча француски председник Шарл Де Гол је предузимао ванредна овлашћења и пуних пет месеци након гушења пуча, чиме *de facto* није поштована уставна одредба којом је прецизирана сврха предузимања ванредних овлашћења.

Са друге стране, могућност доношења ордонанси Устав чврсто везује за спровођење владиног програма (члан 38), али при томе не захтева посебна ограничења

---

<sup>747</sup> Aquaiva, J. C., (2004), pp. 142-143.

<sup>748</sup> Chagnollaud, D., (2003), p. 259.

делегираних овлашћења у погледу објекта, сврхе, обима и смерница. Међутим, одсуство уставних одредби у том погледу надокнадила је судска пракса.

Према ставу Уставног савета, Влада је сагласно члану 38. Устава дужна да у нацрту хабилитационог закона прецизно наведе сврху мера које намерава да предузме.<sup>749</sup> У истој одлуци, Уставни савет је оценио да се програм владе из члана 38. став 1. Устава не може поистоветити са програмом Владе из члана 49. став 1. Устава, јер у случају непредвиђених околности или у ситуацијама које изискују хитне мере не би било могуће делегирати овлашћења.<sup>750</sup> Интересантан је овакав став Уставног савета будући да хитност мера није услов утврђен у члану 38. Устава и да влада може затражити делегацију законодавних овлашћења и у нормалним околностима,<sup>751</sup> као и због чињенице да је Устав за случај нужде утврдио ванредна овлашћења Председника Републике (члан 16).

С обзиром на то да се ордонанса на специфичан начин везује за програмски закон,<sup>752</sup> Уставни савет је помоћу интерпретативних техника, којима хабилитационе законе допуњава и појашњава, наметнуо строга правила у погледу ограничења делегације.<sup>753</sup> Према ставу Уставног савета, Влада, најпре, мора прецизно да дефинише свој политички програм, затим да прецизно утврди циљеве које намерава да оствари и подручја која ордонансама жели да регулише и коначно да довољно прецизно одреди

---

<sup>749</sup> Одлука бр. 76-72 од 12. јануара 1977. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1977/76-72-dc/decision-n-76-72-dc-du-12-janvier-1977.7519.html>, 12. 04.2016). Исто, п. 293.

<sup>750</sup> Упореди: Dutheillet de Lamothe, O., (2014), *L'article 38 vu par le Conseil constitutionnel: Du plan Rueff à la codification*, у: Lauvaux, P., Massot, J., *La législation déléguée*, Paris: Société de législation compare, pp. 23-24.

<sup>751</sup> Одлука бр. 86-208 од 2. јула 1986. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1986/86-208-dc/decision-n-86-208-dc-du-2-juillet-1986.8273.html>, 12. 04.2016).

<sup>752</sup> Сагласно члану 34. став 5. Устава, „програмским законом одређују се циљеви привредне и социјалне акције државе“.

<sup>753</sup> Bulajić, S., (2006), str. 63.

опсег делегираних овлашћења.<sup>754</sup> Ипак, то не значи да Влада треба унапред да представи Парламенту садржину будућих ордонанси.<sup>755</sup>

У недостатку изричитих уставних ограничења, Уставни савет се постарао да се неограниченим делегацијама не доведе у питање остваривање уставних начела, а посебно уставних начела која се тичу људских права. У неколико својих одлука, Уставни савет је заузео став да се доношењем новог закона не може смањити ниво људских права који је достигнут важећим законом. У том духу и хабилитациони закон мора садржати јемства људских права и не може овластити Владу, *explicite* или *implicite*, да приликом извршавања делегираних овлашћења онемогући остваривање или крши људска права.<sup>756</sup> Остајући доследан таквом ставу, Уставни савет је у новијој пракси оценио да су акт о именовану судија трибунала и Закон о модернизацији и поједностављењу закона и процедура у областима правосуђа и унутрашњих послова у сагласности са Уставом будући да су у складу са уставним начелима и да садрже довољно прецизне и детаљне одредбе којима се Влади делегирају законодавна овлашћења.<sup>757</sup>

---

<sup>754</sup> Одлука бр. 86-207 од 26. јуна 1986. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con. dc/decision-n-86-207-dc-du-26-juin-1986.8271.html>, 12.04.2016); Одлука бр. 95-370 од 30. децембра 1995. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1995/95-370-dc/decision-n-95-370-dc-du-30-decembre-1995.10632.html>); Одлука бр. 99-421 од 16. децембра 1999. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1999/99-421-dc/decision-n-99-421-dc-du-16-decembre-1999.11851.html>, 12.04.2016). Упореди: Aquaiva, J. C., (2004), pp. 155; Picard, E., (2000), p. 91.

<sup>755</sup> Одлука бр. 86-207 од 26. јуна 1986. године; Одлука бр. 2006-534 од 30. марта 2006. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2006/2006-534-dc/decision-n-2006-534-dc-du-16-mars-2006.1006.html>, 02.08.2016). Упореди: Bouvier, L. A., (2014), „Ordonnances et légistique: une optimisation de l'ordre juridique et politique“, u: Lauvaux, P., Massot, J., *La législation déléguée*, Paris: Société de législation compare, p. 49; ([https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude\\_ordonnances0.html](https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances0.html), 02.08.2016).

<sup>756</sup> Одлука бр. 81-134 од 5. јануара 1982. године; Одлука бр. 2004-506 од 2. децембра 2004. године; Одлука бр. 2005-521 од 22. јула 2005. године. Наведено према: Verpeaux, M., (2006), „Les ordonnances de l'article 38 ou les fluctuations controlees de la repartition des competencens entre la loi et le reglement“, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 19 (Dossier: Loi et règlements), (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-19/les-ordonnances-de-l-article-38-ou-les-fluctuations-controlees-de-la-repartition-des-competences-entre-la-loi-et-le-reglement.51898.html>, 02.08.2016).

<sup>757</sup> Одлука бр. 2014-704 од 11. децембра 2014. године (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2014/2014-704-dc/decision-n-2014-704-dc-du-11-decembre-2014.142842.html>, 02.08.2016) и Одлука бр. 2015-710 од 12. фебруара 2015. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015-710-dc/decision-n-2015-710-dc-du-12-fevrier-2015.143268.html>, 02.08.2016). Наведено према: Mars 2015: Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/mars-2015-les-ordonnances-de-l-article-38-de-la-constitution.143307.html>, 02.08.2016).



Степен ограничења делегираних овлашћења, Уставни савет је ценио и са аспекта тзв. негативне ненадлежности.<sup>758</sup> Негативна ненадлежност (*incompetence negative*) постоји када уопште нема законских одредби о неком питању или када законодавац непотпуно регулише неко питање из свог домена.<sup>759</sup> У првом случају, уколико би Влада донела акт којим би регулисала правну празнину, такав акт био би незаконит због недостатка надлежности (*incompetence*). Влада би могла на легалан начин регулисати питање које припада законском резервату једино на основу законодавне делегације. У другом случају, ако постоји непотпуна законска одредба коју треба извршити, Влада би могла својим актом регулисати питање које припада домену законодавца једино ако је то неопходно за примену те законске одредбе. Међутим, уколико би се показало да његово доношење није неопходно, акт Владе би био поништен због недостатка надлежности (*incompetence*).

#### 3.3.2.4. Сједињене Америчке Државе

У погледу других материјалних ограничења аката делегираног законодавства, ситуација у Сједињеним Америчким Државама слична је ситуацији у другим савременим државама. У одсуству прецизнијих уставних и законских одредби, и овде је кључну улогу у обуздавању регулаторне акције извршне власти одиграо Врховни суд.

Након што је у пресудама поводом случајева *Brig Aurora*, *Field v. Clark* и *Grimaud* на посредан начин прихватио могућност делегације регулаторних овлашћења извршној власти да ради примене закона утврђује чињенице (*ascertainment of facts*), односно допуњује одредбе закона (*filing in details*),<sup>760</sup> Врховни суд САД је у пресуди поводом случаја *Sears, Roebuck & Co. v. United States*, 258 Fed. 307 (1919) указао на значај овог тзв. условног законодавства: “С обзиром на све већу сложеност људских делатности наилази се на ситуације у којима контролна делатност управне власти може да се врши само путем оваквих закона. У тим случајевима Конгрес одређује шта је јавни интерес, утврђује општа начела контроле и поверава неком управном органу да с времена на време, одређеним областима, одређује чињенице које доводе до примене начела које је поставио Конгрес. Мада се активност управе која утврђује те чињенице

<sup>758</sup> Одлука бр. 81-132 од 16. јануара 1982. године, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con.decision-n-81-132-dc-du-16-janvier-1982.7986.html>, 12.04.2016).

<sup>759</sup> Picard, E., (2000), pp. 86, 89.

<sup>760</sup> *The Brig Aurora*, 11 U.S. (7 Cranch) 382 (1813); *Field v. Clark*, 143 U.S. 649 (1892); *United States v. Grimaud*, 220 U.S. 506 (1911). Gellhorn, W., Byse, C., (1970), pp. 48-50.

може сматрати као квази законодавна, то је само утолико уколико се статичко стање закона преобраћа у динамично. Али оно што га преобраћа није електрицитет.”<sup>761</sup>

Недуго затим Врховни суд САД је значајно променио приступ проблему делегације стављајући у први план тест “јасног принципа” (*intelligible principle*). У пресуди поводом случаја *J. W. Hampton, Jr. & Co. v. United States*, 276 U.S. 394 (1928), Врховни суд САД је закључио да је делегација регулаторних овлашћења дозвољена само ако је Конгрес делегирајућим законом утврдио јасан принцип на основу кога се може вршити такво овлашћење.<sup>762</sup>

Применом наведеног принципа, Врховни суд САД је тридесетих година XX века неколико закона оценио неуставним због тога што су извршној власти делегирали неограничена регулаторна овлашћења.<sup>763</sup> Тако је, на пример, у познатом случају “вруће нафте” (*Hot Oil Case*) Врховни суд САД оценио да је неуставна одредба Закона о индустријској обнови државе из 1933. године (*National Industrial Recovery Act*) којом је председник САД овлашћен да забрани транспорт нафте која је произведена у супротности са законима држава.<sup>764</sup> Аргументација суда састојала се у томе што Конгрес наведним законом није утврдио *стандард* (јасан принцип) којим би се председник САД могао руководити, односно зато што није прописао околности и услове под којима би председник САД својим прописима могао да одобри или забрани транспорт нафте. У вези са овим случајем, интересантно је да Врховни суд САД није донео једногласну одлуку. У издвојеном мишљењу судија Кардозо је оценио да је председничково овлашћење јасно дефинисано и да је у складу са тестом “јасног принципа”.<sup>765</sup>

Корак даље Врховни суд САД је учинио у пресуди поводом чувеног случаја “Шехтер” (*Schechter*) када је споменути Закон о индустријској обнови државе из 1933. године оценио у потпуности неуставним због тога што су председнику САД и његовој администрацији поверена неограничена овлашћења да доноси прописе о “нелојалној конкуренцији” у области индустрије и трговине.<sup>766</sup> Према мишљењу суда, одредбама закона нису постављене норме, односно прописана правила за било коју трговачку или

---

<sup>761</sup> Наведено према: Шварц, Б., (1956), стр. 56.

<sup>762</sup> Stone, G. F., et. al., (2005), p. 418.

<sup>763</sup> Cooper, P. J., (2007), p. 94.

<sup>764</sup> *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935). Gellhorn, E., (1972), pp. 16-18

<sup>765</sup> Pierce, R., J., Shapiro, S. A., Verkuil, P. R., (2004), pp. 50-51.

<sup>766</sup> *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935). Strauss, P. L., Todd, D.R & Farina, C. R., (2003), p. 69.

индустријску грану, већ је пренето овлашћење за доношење уредаба којима би се таква правила прописала. С обзиром на то да су законом утврђени само општи циљеви и предвиђена скромна ограничења којима су истовремено председнику остављена веома широка дискрециона овлашћења, Врховни суд САД је закључио да је у питању неуставна делегација законодавне власти. Сликвито објашњење разлога неуставности закона дао је у образложењу пресуде судија Кардозо: „Делегирана законодавна власт, која је изражена овим правилима, није каналисана између насипа који би је спречавали да се разлије. Она се распростире без препрека /.../ У случају којим се бавимо пред нама је покушај делегације која се не ограничава на неки обичан закон, па чак ни на једну врсту или групу закона означених и описаних у односу на неку норму. Оно што овде видимо, то је широк мандат за испитивање болести и изналажење лека /.../ Та делегација не зна за кочнице. Тако широка власт не може се пренети.“<sup>767</sup>

У неким случајевима амерички судови су захтев за ограничењем делегираних овлашћења спровођењем теста “јасног принципа” појачавали додатним захтевима. На такав начин поступио је апелациони суд у спору *Amalgamated Meat Cutters v. Connally*, 337 (D.D.C. 1971) који се водио због тога што је Закон о економској стабилизацији (*Economic Stabilization Act*) из 1971. године поверио Председнику и његовој администрацији широка овлашћења у погледу одређивања граница зарада и цена.<sup>768</sup> Према ставу суда питање делегације не може бити решено искључиво помоћу теста “јасног принципа”, већ се морају узети у обзир и друге околности, као што су, на пример, надгледање активности агенције од стране Конгреса, обавезе агенције да сама усвоји одређене стандарде и друге.<sup>769</sup>

Конкретнији захтев за одговарајуће делегирање овлашћења Врховни суд САД је изнео у пресуди поводом случаја “*Yakus*” који се односио на извршну уредбу Е.О. 9250 коју је издао Рузвелт према Закону о контроли цена у ванредним ситуацијама из 1942. године.<sup>770</sup> Након што је подсетио да спровођење законодавних овлашћења Конгрес врши путем закона, Врховни суд је истакао обавезу Конгреса да законом установи законодавни циљ, пропише методу за постизање тог циља (фиксира максималну цену)

---

<sup>767</sup> Наведено према: Шварц, Б., (1956), стр. 50.

<sup>768</sup> Наведено према: Давинић, М., (2004), стр. 100.

<sup>769</sup> Упореди: Stone, G. F., et. al., (2005), p. 419.

<sup>770</sup> *Yakus v. United States*, 321 U.S. 414 (1944). Pierce, R., J., Shapiro, S. A., Verkuil, P. R., (2004), p. 53.

и постави стандарде за усмеравање административног акта, како у случају спровођења овлашћења фиксирања цена, тако и у случају установљавања одређених цена.<sup>771</sup>

Упечатљив и у литератури<sup>772</sup> често навођен случај из новије судске праксе који је везан за ограничење делегираних овлашћења представља случај “Бензен” (*Benzene case*).<sup>773</sup> Суд је поништио пропис Агенције професионалне сигурности и здравља (*Occupational Safety and Health Administration*) којим је хемијској индустрији наметнут висок стандард у погледу дозвољене количине бензена у ваздуху. Рестриктивним тумачењем закона који је агенцију овластио да контролише концентрацију отровних материја у просторијама за рад, суд је закључио да агенција прво мора да утврди значајан ризик по здравље запослених, па тек онда да донесе пропис којим би се ограничила количина одређених супстанци у ваздуху.<sup>774</sup>

Са друге стране, Врховни суд САД је повремено био попустљив према веома широким формулацијама и неодређеним појмовима којима се Конгрес служио приликом делегирања овлашћења. У пресуди поводом случаја *National Broadcasting Co., Inc. v. United States, 319 U.S. 190 (1943)*, Врховни суд је оценио да је Закон о комуникацијама од 1934. године сагласан Уставу, иако је Савезној комисији за комуникације делегирао веома широка овлашћења. Суд је своју одлуку образложио на следећи начин: “Комисија ипак није добила неку неограничену власт да би обављала ту функцију. Конгрес је обележио као циљ “јавне интересе, погодности и потребе”, а то је критеријум онолико конкретан колико је то уопште могуће имајући у виду сложене чиниоце који се јављају у овој посебној области делегиране власти /.../ погрешно би било сматрати ту норму као опште помињање јавног интереса, лишено ма каквог правила које би је ближе одредило. Циљ закона, неопходности које он намеће и контекст у коме се ова одредба појављује, доказује да није тако.”<sup>775</sup>

Такав приступ Врховни суд је задржао и у својој новијој пракси. Пресудом у случају *Loving v. United States, 517 U.S. 748 (1996)*, Врховни суд је оценио да је закон на основу ког је председник САД извршно уредбом прописао олакшавајуће и

---

<sup>771</sup> Cooper, P.J., (2002), p. 22. Више о томе: Gellhorn, W., Byse, C., (1970), pp. 62-64.

<sup>772</sup> Chemerinsky, E., (2002), p. 321; Pierce, R., J., Shapiro, S. A., Verkuil, P. R., (2004), pp. 54-55; Stone, G. F., et. al., (2005), p. 420; Давинић, М., (2004), стр. 100.

<sup>773</sup> *Indus. Union Dept. v. Amer. Petroleum Inst., 448 U.S. 607 (1980)*. (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/448/607/case.html>, 14.04.2016).

<sup>774</sup> Наведено према: Dorsen, N., et al., (2010), pp. 236-238.

<sup>775</sup> Наведено према: Шварц, Б., (1956), стр. 53-54. Такође, видети: Cohen, W., Varat, J. D., Amar, V., (2005), *Constitutional Law*, 12th ed., New York: Foundation Press – Thomson West, pp. 423-424.

отежавајуће околности за изрицање смртне казне у војсци у сагласности са Уставом.<sup>776</sup> Војник Ловинг, који је оптужен за два убиства и осуђен на смртну казну, је сматрао да председник САД нема законско овлашћење да пропише отежавајуће околности на основу којих га је суд осудио на смртну казну. Врховни суд је одбио приговор доктрине неделегирања и потврдио смртну казну, подсетивши на дугу традицију која датира још из енглеске историје да највиши орган власти доноси правила за војску. На сличан начин, Врховни суд је подржао праксу Конгреса и поводом Закона о контролисаним супстанцама<sup>777</sup> и Закона о чистом ваздуху.<sup>778</sup>

Америчка правна наука је временом прихватила законодавну делегацију као неопходност савременог живота, али је стално наглашавала значај ограничења делегираних овлашћења.<sup>779</sup> Мноштво различитих критеријума, она је свела на три услова делегације овлашћења.<sup>780</sup> Први услов је да се делегација овлашћења мора односити на један одређен и прецизан предмет. Други услов је да закон којим се делегира овлашћење мора да садржи одређене стандарде који ће водити извршну власт у вршењу дискреционог овлашћења прописивања уредби. Трећи услов је да у закону мора бити утврђен циљ који треба да води испуњењу захтева постављених у закону. “Делегација регулаторне власти мора се ограничити, било тиме што ће законодавац прописати циљеве и средства или чак и ближе појединости, или тиме што ће се ограничити сам обим делегиране власти”, каже на једном месту Бернард Шварц, и додаје „потребно је да закон који преноси овлашћење садржи оквир у чијем обиму ће функционисати та власт управе да доноси прописе.”<sup>781</sup>

Дакле, у правном поретку Сједињених Америчких Држава у одсуству уставних и јасно одређених законских одредби, границе законодавне делегације одредила је судска пракса, пре свега пракса Врховног суда САД који је, у том погледу, поставио највише захтева (предмет, принципи, стандард, обим, циљ). Иако је у појединим случајевима имао прагматичан приступ проблему делегације, Врховни суд САД се са пуним правом може сматрати чуварем америчког Устава, будући да су његови ставови и захтеви које

---

<sup>776</sup> Chemerinsky, E., (2002), p. 322.

<sup>777</sup> *Touby v. United States*, 500 U.S. 160 (1991). Stone, G. F., et. al., (2005), p. 420.

<sup>778</sup> *Whitman v. American Trucking Association, Inc.*, 531 U.S. 457 (2001). Chemerinsky, E., (2002), p. 322; Pierce, R., J., Shapiro, S. A., Verkuil, P. R., (2004), pp. 56-57.

<sup>779</sup> У ранијим излагањима објаснили смо утицај америчке правне науке на развој *Nondelegation Doctrine* и *Delegation Doctrine*.

<sup>780</sup> Radović, Z., (1989), str. 54.

<sup>781</sup> Шварц, Б., (1956), стр. 51.

је поставио пресудно утицали на развој *Delegation Doctrine* и очување начела поделе власти и начела демократије.

### 3.3.2.5. Швајцарска

Устав Швајцарске (1874), како смо већ споменули, садржао је скромне одредбе о уредбодавној власти. Савезно веће је било овлашћено и дужно да, између осталог, “обезбеђује спровођење закона и одлука Конфедерације” (члан 102. став 1. т. 5. Устава), што је, заправо, био уставни основ за доношење спонтаних уредби. Додатно, устав је утврдио да се “савезним законом могу /.../ овластити департмани или службе које зависе од њих да саме уређују извесна питања, под резервом права жалбе” (члан 103. став 2. Устава). Уставотворац је на том месту застао или јасније речено, није се бавио одређивањем граница делегираних овлашћења.

Приликом тоталне уставне ревизије (1999) уставотворац је био нешто “ревностнији”, па је у устав уградио више одредби које се односе на правни основ уредбодавне власти, али су у погледу ограничења делегираних овлашћења уставне одредбе и даље остале скромне.<sup>782</sup> Извесна ограничења (временска и процедуралана), како смо видели, садржи члан 165. Устава који се односи на “хитно законодавство” и на основу кога Савезном већу путем савезног закона могу бити делегирана “пуна овлашћења” (*des pleins pouvoirs*).<sup>783</sup> Ниједном другом одредбом Устав не спомиње ограничења делегираних овлашћења, што ће рећи, да је уређење тог питања уставотворац препустио Савезној скупштини.

Савезни закони, по правилу, одређују јасне оквире законодавне делегације у којима се морају кретати уредбе Савезног већа. Осим претходно размотрених ограничења, оквир законодавне делегације чине и услови и ограничења у погледу *објекта*, *сврхе* (циља) и *обима* делегираних овлашћења. Изузетак чине закони о пуним овлашћењима (члан 165. Устава), у којима, по природи ствари, није могуће прецизније одредити ограничења делегираних овлашћења, посебно у погледу објекта, па се због тога најчешће прибегава временским и процедуралним ограничењима. Тако је, на пример, Савезним законом о заштити демократије, владавине права и способности за

---

<sup>782</sup> Уставни основ уредбодавне власти чине: члан 57. став 1., члан 164. став 2., члан 165. став 3., члан 184. став 3., члан 185. став 3., и члан 196. став 2. тачка 4., члан 196. став 9. и члан 196. став 14. тачка 1. Устава Швајцарске.

<sup>783</sup> У швајцарској правној науци се за означавање широких овлашћења радије употребљава термин „*des pouvoirs extraordinaires*“. Kamarić, M., (1957), str. 114.

деловање у ванредним ситуацијама од 17. децембра 2010. године, Савезна скупштина ограничила обим и степен нормативне акције Савезног већа одређивањем временског важења уредби и обавезом подношења уредби на ратификацију.<sup>784</sup>

Анализа праксе Савезног суда показује његову доследност када је реч о ограничењима делегираних овлашћења. Међу њима, Савезни суд посебно води рачуна о ограничењима у погледу предмета, сврхе и обима делегираних овлашћења. У пресуди поводом спора *Zahnd contre Conseil d'Etat du canton de Genève*, којом је поништио поједине одредбе уредбе због кршења слободе трговине и индустрије, Савезни суд је закључио да „делегација законодавне власти извршној власти не би требала да буде бланко. Да би била важећа, она мора да садржи *смернице о предмету, сврси и обиму* овлашћења (курзив, Д.С.).“<sup>785</sup> Међутим, Савезни суд указује да поводом питања важења овлашћења не треба заузимати генералне ставове, већ да важење овлашћења треба испитати у сваком појединачном случају, узимајући у обзир различите факторе, као што су, на пример, „интензитет повреда права грађана“ или „сложеност материје која прописује мноштво могућих решења“.<sup>786</sup>

Швајцарска правна наука, такође, наглашава значај ограничења делегираних овлашћења. Сматра се да савезни закони којима се Савезном већу поверавају овлашћења морају да садрже водеће принципе законодавне делегације, пре свега у погледу предмета, објекта, сврхе (циља) и обима (*Grundzüge*) делегираних овлашћења.<sup>787</sup>

### 3.3.2.6. Хрватска

Према уставној скици, Хрватски сабор може „овластити Владу Републике Хрватске да уредбама уређује поједина питања из његова дјело круга“, изузев оних питања која чине парламентарни резерват (члан 87. став 1. Устава).

У одсуству других уставних одредби које би захтевале додатна ограничења „појединих питања из његова дјело круга“, Хрватски сабор је развио праксу доношења

---

<sup>784</sup> Loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires du 17 décembre 2010, (<https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2011/1381.pdf>, 16.04.2016).

<sup>785</sup> ATF 104 Ia 196 od 8. februara 1978. године, (<http://www.bger.ch/fr/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954.htm>, 16.04.2016). Такође, видети одлуку ATF 103 Ia 274.

<sup>786</sup> Видети одлуке: ATF 103 Ia 381 и ATF 102 Ia 67/68.

<sup>787</sup> Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., (2000), pp. 495, 526-527.

делегирајућих закона којима су Влади поверавана веома опсежна законодавна овлашћења.<sup>788</sup> У првој години примене Устава Хрватске (1990) донета су, истина, три закона у којима је објекат законодавне делегације био прецизније одређен формулацијама „нека питања из архивске дјелатности“, „одређена питања у обављању заштите споменика културе, књижничарске и музејске дјелатности“ и „питања која се односе на финансијско пословање и увјете привређивања предузећа, банака, осигуравајућих организација и других правних особа и економске односе са иноземством.“<sup>789</sup> У годинама које су уследиле, делегирајући закони су садржали знатно шире и општије одредбе као, на пример, „поједина питања из подручја господарских дјелатности“<sup>790</sup>, „питања текуће господарске политике из дјелокогруга Хрватског сабора“<sup>791</sup> или „поједина питања из дјелокогруга Сабора“.<sup>792</sup>

Већ 1992. године парламентарну праксу подржао је Уставни суд Хрватске који је одбио као неоснован предлог за покретање поступка за оцену уставности одредби члана 1. Закона о овлашћењу Владе Републике Хрватске за доношење уредби којима ће уређивати поједина питања из делокруга Сабора Републике Хрватске.<sup>793</sup> Предлагач Паво Деановић је сматрао да су одредбе којима су Влади поверена овлашћења неуставне због тога што Влади дају генерално овлашћење да својим уредбама уређује питања из господарских и јавних дјелатности и друга питања из дјелокогруга Сабора, као и да Сабор није надлежан да уређује сва питања из господарских и јавних дјелатности, па да због тога није могао овластити Владу да уређује сва та питања. Своју одлуку, Уставни суд Хрватске је образложио на следећи начин: “Ограничење је, наведеном одредбом чланка 88. ставка 1. Устава, утврђено само у погледу одређене врсте питања из надлежности Сабора за чије се уређивање не може овластити Влада. У погледу питања из надлежности Сабора, која нису обухваћена тим ограничењем, Сабор слободно одлучује да ли ће овластити Владу да уређује већи или мањи број тих питања,

---

<sup>788</sup> Barić, S., (2009), str. 155.

<sup>789</sup> Закон о овлашћењу Владе Републике Хрватске за доношење Уредбе о уређењу неких питања обављања архивске дјелатности (*Narodne novine*, бр. 27/91); Закон о овлашћењу Владе Републике Хрватске за доношење Уредбе о уређивању одређених питања у обављању заштите споменика културе, књижничарске и музејске дјелатности (*Narodne novine*, бр. 34/91) и Закон о преузимању савезних закона у области финансија који се у Републици Хрватској примењују као републички закони (*Narodne novine*, бр. 53/91).

<sup>790</sup> Закон о овласти Владе Републике Хрватске да доноси уредбе којима се уређују поједина питања из дјелокогруга Хрватског сабора (*Narodne novine*, бр. 74-1965/92).

<sup>791</sup> Закон о овласти Владе Републике Хрватске да доноси уредбе којима се уређују поједина питања из дјелокогруга Хрватског сабора (*Narodne novine*, бр. 94-1804/93).

<sup>792</sup> Овакве одредбе које су идентичне одредбама члана 87. Устава Хрватске садрже сви делегирајући закони донети после 2000. године.

<sup>793</sup> *Narodne novine*, бр. 39/91. и 53A/91.



а може је овластити да уређује и сва та питања. Стога није несугласна Уставу одредба чланка 1. Закона којом је Влади дано генерално овлашћење да уређује питања из господарских и јавних дјелатности и друга питања из дјелокруга Сабора, осим оних која према Уставу може уређивати само Сабор.”<sup>794</sup> Став Уставног суда сматра оправданим Смиљко Сокол и наглашава да “не постоји никакво уставно ограничење када је ријеч о ширини подручја једног питања и о броју питања која се делегирају.”<sup>795</sup>

Поставља се питање шта је то неуставно у ставу Уставног суда Хрватске и шта је погрешно у мишљену истакнутог хрватског правника? Део одговора понудила је Сања Барић, закључујући да формулација “поједина питања” “јасно указује на изнимност делегације и одређеност питања која се преносе, а свакако подразумева да је број питања који се преносе мањи од броја питања чија се регулација не преноси.”<sup>796</sup>

Правилност оваквог закључка произлази како из језичког, тако и из телеолошког тумачења одредби члана 87. став 1. Устава. Према нашем уверењу, када остави по страни питања „која се односе на разраду Уставом утврђених људских права и темељних слобода, национална права, изборни састав, устројство, дјелокруг и начин рада државних тијела и локалне самоуправе“, Хрватски сабор дословно уставној одредби може Влади делегирати само „поједина” а не „сва” питања из свог делокруга. Више је него очигледна намера уставотворца да онемогући Хрватски сабор да путем законодавне делегације себе потпуно лиши законодавне надлежности, јер да је другачије, уставотворац не би нагласио да је реч о „појединим” питањима. Став Уставног суда Хрватске не би био прихватљив чак и да уставотворац није прописао изузетке („парламентарни резерват”), јер би и у том случају било речи о „појединим” а не „свим” питањима из делокруга Хрватског сабора. Осим тога, у савременим демократијама законодавна делегација представља изузетак у односу на уобичајену уставну поделу надлежности међу врховним органима, а не правило. Да је реч о изузетку, а не о правилу, како је то добро приметила и Сања Барић, сасвим јасно указује и сама синтагма „поједина питања”.

### 3.3.3. Теорија *ultra vires*

Теорија *ultra vires* (дословно „изван овлашћења“) представља инструмент вршења непосредне контроле аката делегираног законодавства и подразумева

<sup>794</sup> Rješenje br. U-I-13/1992. godine od 11. ožujka 1992. godine.

<sup>795</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 325.

<sup>796</sup> Barić, S., (2009), str. 154.

могућност њиховог оспоравања пред судовима због материјалних или формалних недостатака,<sup>797</sup> односно у погледу правних или чињеничних питања, али и у погледу дискреционих овлашћења.<sup>798</sup> Иманентна је земљама који припадају англосаксонском систему права (Велика Британија и Сједињене Америчке Државе), а представља пандан начелу *законитости* у правним порецима европско-континенталног система права.<sup>799</sup> Настала је као резултат судске праксе, а у правном поретку Сједињених Америчких Држава временом је нашла своје место и у законодавству.

У претходним разматрањима закључили смо да у правном поретку Велике Британије, као последица непостојања чврстог устава и супрематије парламента, не постоје уставни резревати, односно материјална ограничења аката делегираног законодавства уставног ранга. То, ипак, не значи да материјална ограничења таквих аката уопште не постоје. Као резултат контроле законитости, таква ограничења су се искристалисала у различитим облицима у судској пракси.

Приликом оцене законитости, британски суд обично полази од претпоставке да, у одсуству изричите законске одредбе која би показивала супротно, парламент није имао намеру да влади делегира овлашћења којима се намеће порез (*Attorney General v. Wilts United Dairies Ltd (1921) 37 TLR 884*), негира или ограничава право приступа судовима (*Chester v. Bateson [1920] 1 KB 829*), доносе закони са повратним дејством (*Malloch v. Aberdeen Corporation 1974 SLT 253*), ограничавају основне грађанске слободе и људска права (*Raymond v. Honey [1983] 1 AC 1*).<sup>800</sup>

Акт делегираног законодавства може бити оспорен и уколико није сагласан не само са овлашћујућим законом, него и са другим важећим законом који се тиче конкретне материје. Тако је Апелациони суд у случају *Regina v. Secretary of State for Social Security, ex parte Joint Council for the Welfare of Immigrants [1996] 2 All ER 385*, закључио да је уредба која је донета сагласно *Social Security Contributions and Benefits Act 1992*, а на основу које су одузета сва права из социјалног осигурања за одређене

---

<sup>797</sup> Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), *Constitutional and administrative law*, 14th ed., Harlow: Pearson, p. 679.

<sup>798</sup> Више о томе: Smith, S. A., (1977), pp. 550-559.

<sup>799</sup> Теорија *ultra vires* је шира од начела законитости будући да обухвата и контролу дискреционих овлашћења.

<sup>800</sup> Наведено према: Carroll, A., (2007), p. 155-156. Упореди: Leyland, P., Anthony, G., (2009), pp. 277-280.

категорије тражилаца азила, незаконита због тога што није била у складу са *Asylum and Immigration Appeals Act 1993*.<sup>801</sup>

Међу материјалне недостатке убраја се и “неразумност” (*unreasonable*) одредби акта делегираног законодавства.<sup>802</sup> Почев од случаја *Associated Provincial Picture Houses Ltd. v Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223*, британски судови приликом контроле аката делегираног законодавства примењују тест рационалности или разумности, који је познат и под називом „Wednesbury“ правило.<sup>803</sup> Суд може такав акт оценити незаконитим ако нађе да је он тако неразуман да ниједно разумно тело не би могло донети такву одлуку. Ипак, законски инструмент који је у афирмативној процедури одобрен од стране Парламента, само изузетно може бити оцењен као неразуман (*Environment Secretary, ex parte Nottinghamshire County Council [1986] AC 240*).<sup>804</sup> Напоменимо и то да су британски судови дуго избегавали контролу законских инструмената које је одобрио Парламент, изузев у случајевима слабог поверења, погрешне сврхе или исказане апсурдности (*R v. Environment Secretary, ex parte Hammersmith and Fulham LBC [1991] 1 AC 521*).<sup>805</sup>

Осим у наведеним случајевима, британски суд ће акт делегираног законодавства оценити као незаконит ако је донет у погрешне сврхе (*wrong purposes*),<sup>806</sup> односно ради остваривања других циљева које парламент очигледно није имао на уму приликом делегирања овлашћења (*Sparks v. Edward Ash [1943] KB 223*); уколико регулише питања изван граница делегираног овлашћења (*R v. Reading Crown Court p Hutchinson [1988] 1 QB 384*); ако је противречан основном начелу обичајног права (*London Passenger Transport Board v. Sumner (1935) 99 JP 387*); уколико је термилошки непрецизан да се не може са сигурношћу утврдити његовог значење и делокруг примене (*Percy v. Hall [1997] 3 W.L.R. 573*).<sup>807</sup>

Дакле, у поступку контроле законитости, британски суд оцењује да ли је извршна власт приликом доношења акта делегираног законодавства поступала *intra vires*, односно у границама овлашћења која су јој поверена *parent act*-ом. Уколико утврди да је акт делегираног законодавства *ultra vires*, британски суд ће такав акт

---

<sup>801</sup> Наведено према: Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 877-878; Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), p. 689.

<sup>802</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), p. 880; Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), p. 689.

<sup>803</sup> Barnett, H., (2009), pp. 720-723.

<sup>804</sup> Leyland, P., Anthony, G., (2009), pp. 288-289.

<sup>805</sup> Наведено према: Carroll, A., (2007), pp. 156.

<sup>806</sup> Више о томе: Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 883-884.

<sup>807</sup> Наведено према: Carroll, A., (2007), pp. 156-157.

поништити са правним дејством *inter partes*, а не *erga omnes*. Акт који је у конкретном случају оцењен као *ultra vires* није укинут судском пресудом, што ће рећи да је и даље на правној снази све док, евентуално, не буде дерогиран законом или другим актом једнаке правне снаге. У том смислу, како оправдано закључује Мустафа Камарић, теорија *ultra vires* „има у извјесној мери улогу екцепције илегалности“.<sup>808</sup>

Мада поступа тако да подржи владавину права, британски суд приликом оцене законитости настоји да, увек када је то могућно, подржи и акте делегираног законодавства.<sup>809</sup> То се обично чини на два начина. Први начин је да суд путем декларативне изјаве констатује да је акт делегираног законодавства *ultra vires*, али тако да декларативне изјаве не утичу на правну снагу таквих аката, осим ако би њихов доносилац наставио да делује незаконито (*Webster v. Southwark London Borough Council [1983] QB 698*). Други начин је примена тзв. теста „плаве оловке“, односно то је случај када суд утврди незаконитост само једне одредбе акта делегираног законодавства. Ако су одредбе таквог акта погодне за такво „раздвајање“, овај тест може да донесе двоструку корист, односно да заштити појединца од незаконитости и истовремено омогући да законите одредбе конкретног акта остану на снази (*Dunkley v. Evans [1981] 3 All ER 285*).<sup>810</sup>

За разлику од Велике Британије, Сједињене Америчке Државе имају чврст устав који пружа солидну основу америчким судовима за ефикасну контролу уставности и законитости правних аката. Сагласно томе, у поступку контроле уставности и законитости аката делегираног законодавства, амерички суд најпре оцењује уставност закона о овлашћењима, а тек након тога приступа оцени законитости акта делегираног законодавства. Акти делегираног законодавства могу се оспоравати у погледу правних питања (најчешће), фактичких питања, као и у погледу дискреционих овлашћења.

Теорија *ultra vires* (*Ultra Vires Doctrine*) развила се и у Сједињеним Америчким Државама у судској пракси и њом су, слично британском искуству, обухваћени формални (процесни) и материјални недостаци. Упечатљив пример прекорачења овлашћења у погледу предмета регулисања забележен је у пресуди поводом већ поменутог спора *Morrill v. John, 106 U.S. 466 (1883)*.<sup>811</sup> На основу законског овлашћења, Секретар државне благајне донео је пропис који је, поред осталог, прописивао

---

<sup>808</sup> Kamarić, M., (1957), str. 209.

<sup>809</sup> Leyland, P., Anthony, G., (2009), pp. 280-281.

<sup>810</sup> Упореди: Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), p. 689.

<sup>811</sup> Шварц, Б., (1956), стр. 143-144.

овлашћење државног чиновника да, пре него што одобри увоз животиња из прекоморских земаља без плаћања царине, оцени да ли животиња припада раси (вишој) која је подобна да побољша узгој стоке у Сједињеним Америчким Државама. Будући да је закон о овлашћењима прописао ослобођење од плаћања царине за све животиње које се увозе ради гајења, Врховни суд је нашао да су овим прописом прекорачена овлашћења која су делегирана Секретару.

Нешто касније, теорија *ultra vires* је призната и од стране америчког законодавства, с обзиром на то да је одредбама АПА (1946) прописано да ће се сваки акт, налаз или закључак који нема законског основа или који прекорачује законску надлежност, овлашћења или ограничења сматрати незаконитим и бити поништен од стране судова.<sup>812</sup>

Према ставу америчке правне науке, теорија *ultra vires* вуче корене од идеје ненадлежности, која се најчешће јавља у виду делегирања овлашћења без изричитог законског основа или у виду залажења федералних агенција или агенција федералних јединица у надлежности које им према слову Устава и закона не припадају. Уколико је акција извршне власти изашла изван граница законских овлашћења, надлежни суд ће такав акт поништити са правним дејством *inter partes*.<sup>813</sup>

Амерички судови, осим из разлога прекорачења овлашћења, могу поништити акт делегираног законодавства и због његове *неразумности*. Према пракси америчких судова, акти делегираног законодавства морају се „разумно саобразити и подесити у циљу остварења намере законодавца и задржати се у границама дате власти“ (*Wallace v. Feehan, 206. Ind 552 (1934)*), односно да би били пуноважни морају бити не само сагласни закону, већ и разумни (*Manhattan General Equipment Co v. Commissioner, 297 U.S. 129 (1936)*).<sup>814</sup>

Захтев за разумношћу аката делегираног законодавства у новијој судској пракси може се у извесном смислу препознати у теорији „Шеврон“ (*Chevron Doctrine*) коју је Врховни суд развио у погледу тумачења закона од стране агенција у пресуди поводом спора *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defence Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984)*.<sup>815</sup> Суштину теорије „Шеврон“ чини тест којим су одређене границе судске

---

<sup>812</sup> АПА (1946), 706 (2) (Ц), ([http://www.patentofficelawsuit.info/apa\\_act.htm](http://www.patentofficelawsuit.info/apa_act.htm), 30.03.2016).

<sup>813</sup> Шварц, Б., (1956), стр. 147-149.

<sup>814</sup> Наведено према: Шварц, Б., (1956), стр. 144-145.

<sup>815</sup> Давинић, М., (2004), стр. 196-197.

контроле у погледу тумачења закона од стране агенција. Укратко, ако у поступку оцене јасноће и одређености законских одредби у погледу предмета конкретног спора (први део теста) оцени да су законске одредбе нејасне и неодређене, суд је у обавези (други део теста) да потврди тумачење закона утврђено од стране агенције уколико је оно разумно (*reasonable*) или допуштиво (*permissible*). У конкретном спору, Врховни суд је оценио да Закон о чистоћи ваздуха (*Clean Air Act*) није јасан у погледу конкретног предмета – тзв. „балон политике“<sup>816</sup>, али је у другом делу теста оценио да је тумачење закона од стране агенције разумно и допуштиво, што је био разлог да потврди пропис агенције који је заснован на таквом тумачењу.<sup>817</sup>

Оцена сагласности акта делегираног законодавства са делегираним *дискреционим овлашћењем*, такође је у надлежности америчких судова. Проблем привидне неусаглашености одредби АПА (1946) у вези контроле дискреционих овлашћења управе,<sup>818</sup> решио је Врховни суд пресудом у случају *Citizens to Preserve Overton Park, Inc. V. Volpe, 401 U.S. 402 (1971)*.<sup>819</sup> Према ставу суда, изузетак од судске контроле управе ће постојати само у одсуству законског стандарда који би ограничио дискрециона овлашћења агенције приликом доношења неког акта, који би (стандард), уколико би постојао, представљао правни основ за поништење акта због злоупотребе дискреционог овлашћења.<sup>820</sup>

У савременој пракси америчких судова разматрање питања *ultra vires* ретко долази на „дневни ред“. Као један од последњих случајева прекорачења надлежности, у литератури се наводи спор из 1986. године у ком је Врховни суд утврдио да је Одбор за федералне резерве регулисањем других платних институција прекорачио границе поверених овлашћења, будући да су овлашћења Одбора законом јасно ограничена на регулисање банака (*Board of Governors, Federal Reserve System v. Dimension Financial*

---

<sup>816</sup> Тзв. „балон политика“ (*bubble policy*) представља тумачење одредби *Clean Air Act*-а од стране Агенције за заштиту животне средине (*Environmental Protection Agency*) према коме су изразом „непокретни извори издувних гасова“ обухваћени сви димњаци којима располаже једна фабрика. На овај начин, агенција је омогућила компанијама да након постављања балона за мерење издувних гасова изнад фабрике, коригује (повећава или смањује) ниво издувних гасова сваког појединог димњака како укупна вредност не би прешла дозволени ниво. Исто, стр. 196, фуснота 722.

<sup>817</sup> О одлуци у случају „Шеврон“ видети: Beermann, J. M., (2008), pp. 61-64; Rosenbloom, D. H., Goldman, D. D., (1998), p. 444; Pierce, R. J., Shapiro, S. A., Verkuil, P. R., (2004), pp. 384-391.

<sup>818</sup> АПА (1946), 701 (a) (2) прописује да се одредбе закона које уређују судску контролу примењују „осим у мери у којој /.../ се делатност агенције обавља на основу дискреционог овлашћења“, а АПА (1946) 706 (2) (A) да ће суд сматрати незаконитим и поништити акт, налаз или закључак агенције за који нађе да је самовољан, произвољан, злоупотреба дискреционог овлашћења или иначе неслагласан са законом“.

<sup>819</sup> Давинић, М., (2004), стр. 204-205.

<sup>820</sup> Упореди: Beermann, J. M., (2008), pp. 53-54; Pierce, R. J., Shapiro, S. A., Verkuil, P. R., (2004), pp. 368-369.

*Corporation*, 474 U.S. 361 (1986)).<sup>821</sup> Према оправданом мишљењу Марка Давинића „разлоге за то треба тражити у чињеници да велики број агенција, захваљујући дугом постојању и богатој пракси не долази у ситуацију да прошири сопствену надлежност изван граница које су законом (најчешће оним којим се агенција и оснива) утврђене“.<sup>822</sup>

Судска пресуда којом се одређени акт делегираног законодавства поништи има правно дејство *inter partes* а не *erga omnes*. Међутим, како одлуке највиших судова под утицајем доктрине *stare decisis* имају снагу прецедента, њихово правно дејство фактички поприма општи карактер.<sup>823</sup>

### 3.4. Формална (процедурална) ограничења

Формална ограничења аката делегираног законодавства подразумевају одређене обавезе које извршна власт мора извршити током или после њиховог доношења. Непоштовање ових ограничења, као формални недостатак, представља разлог ништавости таквих аката.<sup>824</sup> С обзиром на то да таквих ограничења има више, анализираћемо само нека од њих. При томе, обавезе подношења нацрта уредбе парламенту на сагласност, односно на потврду разматрамо у наредном делу истраживања, будући да са питањем контроле делегираног законодавства чине логичку целину.

(а) Уставотворац може предвидети обавезу носилаца извршне власти да пре доношења уредбе изврше консултације са појединим државним органима. Такву једну обавезу утврдио је Устав Француске у члану 16. став 1. према коме је председник Републике дужан да пре издавања уредби по нужди обави консултације са „првим министром, председницима домова, као и са Уставним саветом“.<sup>825</sup> Према је утврђена обавеза консултовања са наведеним органима, одлуку о предузимању „изузетних овлашћења“ након обављених консултација, председник Републике доноси на основу слободне (дискреционе) оцене и без обавезе премапотписа.<sup>826</sup>

---

<sup>821</sup> Наведено према: Давинић, М., (2004), стр. 195, ф. 716.

<sup>822</sup> Исто, стр. 194.

<sup>823</sup> *Stare decisis et non quieta movere* – „придржавати се већ донетих одлука и не нарушавати решена питања“.

<sup>824</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), p. 898.

<sup>825</sup> Видети: Aquaviva, J. C., (2004), p. 142.

<sup>826</sup> Jovičić, M., (1984), str. 153.

(б) Даље, уставотворац или законодавац могу утврдити обавезу владе да пре доношења уредбе са законском снагом *прибави мишљење одређених управно-судских или управних тела*.

У прошлости, такве примере уредби можемо наћи у француској уставној традицији у облику *les reglements d'administration publique* за чије доношење је било неопходно претходно прибављање мишљења Државног савета.<sup>827</sup> Такво решење задржано је до данас, будући да је француски уставотворац утврдио да аутономне уредбе (*decrets*) и уредбе са законском снагом (*ordonnances*) влада може донети само „на основу мишљења Државног савета“ (члан 37. и 38. Устава).<sup>828</sup> Неприбављање мишљења Државног савета представљало би формални недостатак уредбе због кога би она могла бити поништена.

У Сједињеним Америчким Државама закони, углавном, не садрже формална ограничења у погледу прибављања мишљења одређених управних тела, него су она утврђена појединим извршним уредбама председника САД.<sup>829</sup> Историјски посматрано, први озбиљнији покушај успостављања једнообразности извршних уредби учинио је председник Грант једном извршном уредбом из 1873. године.<sup>830</sup> Међутим, Врховни суд САД је, углавном, избегавао да разматра тужбене захтеве у погледу неодговарајуће форме извршних уредби, као на пример у случају *United States v. Reynolds 250 U.S. 104, 110 (1919)*.<sup>831</sup> Тренутне смернице за издавање извршних уредби садржане су у извршној уредби председника Џона Кенедија 11030 из 1962. године,<sup>832</sup> која је касније измењена и допуњена од стране председника Линдона Џонсона, Џимија Картера и Роналда Регана. Према смерницама ових уредби, извршна уредба која је предложена изван Беле куће мора бити поднета директору Канцеларије за управљање и буџет, затим државном тужиоцу, а након тога и Канцеларији Савезног регистра ради провере форме. Уколико су добијене све три сагласности, предлог уредбе се доставља председнику на потпис.<sup>833</sup>

---

<sup>827</sup> Код нас би то, на пример, биле полицијске уредбе у вези чијег доношења је, према члану 12. Закона о општој управи од 1922. године, велики жупан морао саслушати обласни одбор или затражити његово мишљење, осим у погледу уредби из области јавног мира. Наведено према: Krbek, I., (1929), str. 116, fusnota 16.

<sup>828</sup> Picard, E., (2000), p. 91.

<sup>829</sup> Изузетак представљају поједини закони, као на пример *Arms export control Act 1976* који утврђује обавезу председника да затражи одобрење Конгреса за извоз ратне опреме, (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/chapter-39>, 16.03.2016).

<sup>830</sup> Наведено према: Cooper, J. P., (2002), p. 17.

<sup>831</sup> (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/250/104/case.html>, 16.03.2016).

<sup>832</sup> (<http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/11030.html>, 16.03.2016).

<sup>833</sup> Cooper, J. P., (2002), p. 17.



(в) Обављање претходних консултација са заинтересованим странама (организације или појединци) на које ће будући пропис вероватно утицати представља такође формално ограничење.

У Великој Британији закони обично садрже обавезу консултација заинтересованих страна, а чак и у одсуству такве норме, уобичајена административна пракса је да се консултују субјекти који могу бити укључени или погођени применом прописа.<sup>834</sup> Заинтересоване стране могу бити наведене у конкретном закону или њихово одређивање може бити препуштено министру (дискреционо овлашћење), али министар није у обавези да изврши консултације. Изузетно, министар мора консултовати Савет трибунала када доноси процедурална правила за трибунале који су у његовој надлежности, односно *Lord Chancellor* пре него што донесе процедурална правила у вези законских истраживања.<sup>835</sup> Природа обавезе претходних консултација можда је најбоље објашњена мишљењем суда у случају *R v. Secretary of State for Social Services, ex parte Association of Metropolitan Authorities (1986) 1 All ER 164* према коме је суштина консултација „преношење искреног позива да се да савет и да се искрено прими тај савет /.../ да би се постигле консултације подразумева се да довољно информација мора бити допуњено консултацијама консултоване стране /.../ довољно времена мора /.../ да се омогући да се то обави, и довољно времена мора да буде расположиво да се такав савет размотри.“<sup>836</sup> На сличан начин суд је закључио и у случају *R v. Secretary of State for Health, ex p. United States Tobacco International Inc (1992) Q.B. 353, DC* наглашавајући да је у вршењу своје дужности консултовања државни секретар требао да делује у складу са правилима природног закона.<sup>837</sup> Значајну улогу у вези са претходним консултацијама има и Комитет за контролу делегираног законодавства Дома лордова по чијим препорукама за обављање претходних консултација министри редовно поступају. Тако је, на пример, у складу са Законом о социјалном осигурању (неспособност за рад) од 1994. године, на препоруку овог комитета поднет захтев министру да се пре доношења прописа консултује са Саветодавним комитетом за социјално осигурање.<sup>838</sup>

---

<sup>834</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), p. 897.

<sup>835</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 682-683.

<sup>836</sup> Наведено према: Carroll, A., (2007), pp. 153-154.

<sup>837</sup> Наведено према: Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 683.

<sup>838</sup> Исто.

У Сједињеним Америчким Државама, обавеза агенција да спроведу претходне консултације са заинтересованим странама утврђена је одредбама АПА (1946). Када је реч о *неформалном* поступку доношења прописа, постоји обавеза агенције да у Савезном регистру најпре објави обавештење о намери доношења прописа (фаза обавештавања),<sup>839</sup> а затим и да пружи могућност заинтересованим странама да подношењем писаних предлога, мишљења или разлога учествују у доношењу прописа (фаза коментарисања).<sup>840</sup> Код *формалног* поступка доношења прописа, уместо фазе коментарисања постоји обавеза „аслушања“ заинтересованих страна и сведока које оне предложе.<sup>841</sup> У пресудама поводом познатих случајева *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935) и *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935), Врховни суд САД је, осим на непостајање било каквих ограничења делегираних овлашћења, посебно указао на то да Закон о индустријској обнови (*National Industrial Recovery Act*) из 1933. године садржи и *процедуралне* недостатке, будући да није прописао поступак доношења “правила о лојалној конкуренцији” од стране агенције који би заинтересованим странкама дао прилику да учествују у доношењу прописа.<sup>842</sup>

(г) Анализа *утицаја, трошкова и користи* прописа и разматрање *алтернатива* доношењу прописа, такође, представља формално ограничење аката делегираног законодавства.

Карактеристичан пример у том погледу представљају правно обавезујући прописи које у Сједињеним Америчким Државама доносе агенције у *хибридном поступку*.<sup>843</sup> Када је реч о овој врсти поступка доношења прописа, извесну прекретницу у вези наметања додатних захтева за доношење прописа од стране Конгреса, председника САД и судова, поред оних утврђених одредбама АПА (1946), представља једногласан став судија Врховног суда САД у пресуди поводом случаја *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. NRDC*, 435 U.S. 519 (1978) да судови више не могу наметати додатне захтеве агенцијама за доношење прописа у неформалном поступку.<sup>844</sup>

---

<sup>839</sup> Шварц, Б., (1956), стр. 66-67.

<sup>840</sup> АПА (1946), 553 (б) i (ц), (<http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/553.html>, 16.03.2016).

<sup>841</sup> АПА (1946), 553 (ц), (<http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/553.html>, 16.03.2016).

<sup>842</sup> Gellhorn, E., (1972), pp. 16-19.

<sup>843</sup> Више о томе: Cooper, P. J., (2007), pp. 156-161.

<sup>844</sup> (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/435/519/>, 16.03.2016). Упореди: Beermann, J. M., (2008), pp. 48-51; Rosenbloom, D. H., Goldman, D. D., (1998), p. 444.

Насупрот судовима, Конгрес је наставио са праксом увођења додатних обавеза агенцијама приликом доношења прописа.<sup>845</sup> Тако, на пример, Закон о националној политици у области заштите животне средине утврђује обавезу агенција да у сваком појединачном случају провере да ли ће прописи које намеравају да донесу имати значајан утицај на животну средину,<sup>846</sup> а Закон о регулаторној флексибилности прописује обавезу агенција да пре доношења прописа размотре њихов потенцијални утицај на пословање малих предузећа.<sup>847</sup>

Сличне обавезе агенција (анализа трошкова и користи прописа које намеравају да донесу, разматрање алтернатива доношењу прописа, потенцијалног утицаја које би прописи имали у државама-чланицама и локалним заједницама, израда годишњег регулаторног плана и друге обавезе) прописује већ поменута извршна уредба 12866 (1993) председника Вилијема Клинтона.<sup>848</sup>

(д) Уставотворац и/или законодавац могу наметнути извршној власти обавезу да уредбу са законском снагом и уредбу по нужди, након доношења, у одређеном року поднесе парламенту на потврду (*ратификацију*). Ратификација аката делегираног законодавства представља првенствено облик политичке контроле парламента над радом извршне власти који може имати за последицу политичку одговорност владе. Међутим, ратификација аката делегираног законодавства као правна обавеза нужно повлачи и одређене правне последице. Ово питање детаљно разматрамо у наставку истраживања.

На овом месту размотрићемо и обавезу *објављивања (публиковања)* аката делегираног законодавства, иако није реч о њиховом формалном ограничењу, већ о услову њихове правне ваљаности. Основна сврха објављивања општих правних аката је да се субјекти (адресати) на које се такви акти односе упознају са њиховом садржином и ускладе своје понашање са њиховим одредбама.<sup>849</sup> У свим разматраним земљама објављивање прописа представља општу уставну и/или законску обавезу, па ћемо на овом месту илустрације ради размотрити само примере у Великој Британији и Сједињеним Америчким Државама.

---

<sup>845</sup> Давинић, М., (2004), стр. 129.

<sup>846</sup> *National Environmental Policy Act*, Sec. 102 [42 USC § 4332] 2C, ([http://energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa\\_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf](http://energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf), 16.03.2016).

<sup>847</sup> *Regulatory Flexibility Act*, §604, (<https://www.sba.gov/advocacy/regulatory-flexibility-act>, 16.03.2016).

<sup>848</sup> Rosenbloom, D. H., Goldman, D. D., (1998), p. 433; Давинић, М., (2004), стр. 123-129.

<sup>849</sup> Лукић, Р. Д., Кошуткић, Б. П., Митровић, Д. М., (1999), стр. 589.

У Великој Британији обавеза објављивања аката делегираног законодавства утврђена је чланом 2. став. 1. SI (1946),<sup>850</sup> којим је укинута до тада важећи Закон о правилима објављивања од 1893. године.<sup>851</sup> Сваки законски инструмент, укључујући и *Orders in Council* мора бити одштампан у оквиру надлежности Краљевих штампара Парламентарних закона.<sup>852</sup> Међутим, судска пракса показује да захтев за објављивање законских инструмената треба схватити као препоруку, а не као правну обавезу. Према ставу суда у случају *Johnson v. Sargant (1918) 1 KB 101*, уколико није објављен према захтевима SI (1946), законски инструмент ће бити мањкав или бар неделотворан тек ако нису предузети никакви други оправдани кораци да се његов текст публикује. Ако су такви (оправдани) кораци, ипак, предузети, према ставу суда изнетом у случају *R v. Metalcraft [1954] QB 586* пропис ће се сматрати делотворним, иако није објављен у формалном смислу.<sup>853</sup> Сагласно одредбама SI (1946) и Прописима о законским инструментима из 1948 (SI 1948/1), поједини законски инструменти у Великој Британији су изузети од објављивања.<sup>854</sup>

У Сједињеним Америчким Државама објављивање извршних уредби у Савезном регистру представља општу законску обавезу утврђену Законом о Савезном регистру.<sup>855</sup> У погледу правно обавезујућих прописа агенција, ова обавеза појачана је одредбама АПА (1946), које утврђују обавезу објављивања легислативних прописа агенција у Савезном регистру. Прописи ступају на снагу истеком рока од 30 дана од дана објављивања у Савезном регистру, али изузетно тај рок може бити и краћи, уколико постоје оправдани разлози који су објављени заједно са прописом.<sup>856</sup>

### 3.5. Ограничење средстава

Делегирана нормативна овлашћења могу бити ограничена у погледу коришћења средстава која, ради њиховог вршења, стоје извршној власти на располагању.<sup>857</sup> То могу бити ограничења финансијских средстава, на пример када парламент ограничи износ зајма који влада може узети ради спровођења мера прописаних делегирајућим

<sup>850</sup> Закон је измењен и допуњен *Statutory Instruments (Production and Sale) Act*-ом из 1996. године.

<sup>851</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 681.

<sup>852</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), p. 892.

<sup>853</sup> Наведено према: Carroll, A., (2007), p. 156.

<sup>854</sup> Leyland, P., Anthony, G., (2009), p. 38.

<sup>855</sup> *Federal Register Act 1935, 44 U.S.C. 1505*, (<https://www.archives.gov/federal-register/laws/federal-register/1505.html>, 07.03.2016). Више о томе: Cooper, P. J., (2007), p. 145.

<sup>856</sup> Шварц, Б., (1956), стр. 67-68.

<sup>857</sup> Видети: Kamarić, M., (1957), str. 141.

законом. Такође, ограничења репресивних средстава би постојала у случају ако би, на пример, делегирајући закон утврдио да влада за повреду уредбе донете на основу тог закона не би могла прописати новчану казну или казну затвора изван граница законом утврђеног општег или посебног минимума и максимума.

Устави Сједињених Америчких Држава, Немачке, Француске, Италије, Швајцарске и Хрватске не садрже одредбе о ограничењу делегираних овлашћења у погледу средстава, а слично је и са „уставом“ Велике Британије.

Парламенти се, такође, углавном опредељују да приликом делегирања овлашћења не ограничавају средства, посебно не финансијска, већ избор у погледу средстава за остваривање постављених циљева препуштају влади на вољу. Међутим, у случају неслагања са политиком владе, парламент увек може ускратити финансијска средства која су неопходна за спровођење владиног програма или поједине мере коју влада намерава да предузме. Тако, на пример, амерички Конгрес може ускратити финансијска средства неопходна за спровођење мера утврђених извршном уредбом председника САД или укинути или ограничити средства за рад агенције уколико је незадовољан њеним активностима.<sup>858</sup>

---

<sup>858</sup> Давинић, М., (2004), стр. 104.

## ГЛАВА 4. КОНТРОЛА ДЕЛЕГИРАНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

У односу на XVIII и XIX век, када је један од главних проблема расподеле нормативних (законодавних) овлашћења представљало питање да ли је делегирано законодавство пожељно или не, данас се то питање више и не поставља, већ се средиште проблема померило на питање *контроле* аката делегираног законодавства.

Успостављање контроле над актима делегираног законодавства условљено је захтевом јединства правног поретка који почива на хијерархији државних органа и њихових правних аката. Парламент, као представничко тело грађана, има јачу демократску базу и представља хијерархијски виши орган у односу на владу која је хијерархијски нижи орган јер произлази из парламента и њему одговара. Сагласно томе, закон као правни акт парламента и израз „опште воље” грађана представља хијерархијски виши правни акт у односу на акте делегираног законодавства које доносе органи извршне власти.<sup>859</sup>

Ипак, услед све већег броја органа и тела која у савременој држави доносе акте делегираног законодавства и све већег броја тих аката, дешава се да поједини од њих нису у сагласности са уставом и законом као хијерархијски вишим правним актом. Отуда долази захтев да се над актима делегираног законодавства врши надзор како би се такви акти, уколико нису у сагласности са уставом и законом, уклонили из правног поретка.

У савременим правним системима успостављени су различити механизми контроле аката делегираног законодавства. Према врсти, може се разликовати парламентарна (скупштинска), судска и уставносудска контрола, а према облицима, непосредна и посредна, претходна и накнадна, превентивна и репресивна контрола. Такође, постоји и управна (хијерархијска) контрола коју врше виши управни органи над радом и актима нижих управних органа.<sup>860</sup> Међутим, ову врсту контроле нећемо посебно разматрати, будући да је реч о хијерархијској (тзв. унутрашњој) контроли која се врши у оквиру исте гране државне власти и која због тога не представља довољну гаранцију законитости рада управе.

---

<sup>859</sup> Jovičić, M., (1977), str. 21.

<sup>860</sup> Више о томе: Марковић, Р., (1995), стр. 380.

#### 4.1. Парламентарна контрола

Парламентарна (скупштинска) контрола, уопште узев, представља средство политичког утицаја представничког тела на органе извршне власти. Сврха парламентарне контроле је да обезбеди спровођење политичких одлука парламента или речима француског правног писца Шарла Дебаша (Charles Debbasch) да „управа реализује циљеве које пред њу поставља политичко тело”.<sup>861</sup> Законитост рада извршне власти није искључена, али је предмет парламентарне контроле првенствено политичка целисходност њеног рада, те на тај начин парламент контролише да ли је извршна власт предузела мере које је парламент очекивао.

Парламентарна контрола аката делегираног законодавства има за циљ да обезбеди правилно коришћење законодавних овлашћења од стране органа извршне власти којима су таква овлашћења поверена. Поменути француски правни писац Дебаш о овоме на једном месту каже: „Представницима народа припада право да константно проверавају да ли се управа удаљила од линије водиле коју су јој фиксирани /.../”.<sup>862</sup>

Парламентарна контрола је по правилу превентивног карактера, али за последицу може имати и репресивне мере, као на пример, укидање акта делегираног законодавства или чак политичку одговорност појединог министра или владе у целини.<sup>863</sup> Најчешће је врше парламентарни одбори и парламентарни домови, а ређе парламент у целини.

Осим уобичајених форми политичке контроле владе, као што су посланичко питање, интерпелације, анкетни одбори, парламентарне дебате и других форми,<sup>864</sup> парламентарна контрола аката делегираног законодавства у ужем смислу, зависно од решења конкретног правног поретка, може обухватати обавезу владе да приликом доношења таквог акта обави консултације са надлежним парламентарним одборима, обавезу подношења таквог аката парламенту на потврду (ратификацију), могућност парламента да измени акт делегираног законодавства или да усвајањем новог закона укине делегирајући закон на основу ког је такав акт донет.

---

<sup>861</sup> Debbasch, C., (1978), *Institutions et droit administratif*, t. II, Paris: Presses Universitaires de France, p. 308. (наведено према: Милков, Д., (2013), *Управно право III – Контрола управе*, 7. неизм. изд., Нови Сад: Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, стр. 16).

<sup>862</sup> Debbasch, C., (1971), *Science Administrative*, Paris: Dalloz, p. 544. (наведено према: Милков, Д., (2013), стр. 15).

<sup>863</sup> Jovičić, M., (1968), *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, Beograd: Institut za uporedno pravo, str. 14.

<sup>864</sup> Kamarić, M., (1957), str. 191.

Устав или делегирајући закони обично утврђују средства и начине парламентарне контроле аката делегираног законодавства. У правној науци, они се уобичајено разматрају у оквиру претходне и накнадне парламентарне контроле.

#### 4.1.1. Претходна парламентарна контрола

Претходна парламентарна контрола аката делегираног законодавства врши се пре њиховог доношења, односно ступања на снагу и углавном има облик давања мишљења или сагласности парламентарних домова или одбора на нацрт таквог акта. Уставотворац или законодавац, наиме, могу обавезати извршну власт да пре доношења уредбе или њеног ступања на снагу уредбу поднесе парламенту, односно његовим домовима или одборима, на сагласност или да са њима обави одређене консултације. Суштина таквих обавеза читава се у идеји да парламент (његови домови или одбори) као тело које је поверило извесна законодавна овлашћења влади превентивно оствари увид у акт делегираног законодавства у оквиру политичке и правне контроле владе.

Претходна парламентарна контрола је, према томе, искључиво превентивног карактера и заправо представља облик учествовања парламента, односно његових одбора у доношењу аката делегираног законодавства.<sup>865</sup> Међутим, претходна парламентарна контрола не искључује могућност накнадне парламентарне контроле.

Међу разматраним земљама, институт претходне (превентивне) парламентарне контроле аката делегираног законодавства није примењен у Француској, Сједињеним Америчким Државама и Хрватској. Због тога њихова решења анализирамо у оквиру накнадне парламентарне контроле.

У правном поретку Велике Британије, како смо видели, не постоји опште уставно или законско овлашћење за доношење аката делегираног законодавства, већ је свако такво овлашћење садржано у посебним законима. Сагласно томе, не постоји један општи закон који би захтевао достављање аката делегираног законодавства Парламенту (чак ни *SI (1946)* то не захтева), већ парламентарној контроли подлежу они акти делегираног законодавства за које закони изричито и понаособ предвиђају такву контролу.<sup>866</sup>

---

<sup>865</sup> Kamarić, M., (1957), str. 193.

<sup>866</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 673.



Одмах да напоменемо да је питање правне природе захтева да статутарни инструменти буду поднети Парламенту још увек спорно; нејасно је да ли је наведени захтев правно обавезујући или има карактер препоруке.<sup>867</sup> У правној литератури често се наводи случај из 1944. године када је државни секретар супротно *Fire Services (Emergency Provisions) Act*-у од 1941. године избегавао да пуне три године прописе о националној ватрогасној служби поднесе парламенту.<sup>868</sup> Проблем је решен *National Fire Services Regulations (Idemnity) Act*-ом из 1944. године, који је заштитио државног секретара „од свих последица уколико их буде“ насталих његовом грешком. Према доминантном, и по нашем мишљењу оправданом ставу, такав захтев је правно обавезујући и у случају непоштовања повлачи ништавост.<sup>869</sup> Међутим, у ранијој судској пракси било је случајева (*Bailey v. Williamson (1873) LR 8 QBD 118*) када је захтев да се законски инструмент поднесе парламенту сматран препоруком.<sup>870</sup>

Вестминстерски парламент располаже бројним могућностима контроле законских инструмената, али се оне, на крајње уопштен начин, могу свести на три основна облика парламентарне контроле: тзв. *негативну* процедуру, тзв. *потврду* процедуру и подношење аката делегираног законодавства *без даље одредбе о контроли*.<sup>871</sup>

Негативна парламентарна процедура (*negative parliamentary procedure*) је такав облик контроле који не подразумева обавезно деловање парламентарних домова, осим ради супротстављања мерама Владе.<sup>872</sup> Негативна процедура има два подоблика. Први подоблик подразумева обавезу достављања статутарног инструмента Парламенту. Такав статутарни инструмент ступа на снагу одмах, али у року од 40 дана може бити поништен (тзв. негативном) резолуцијом и једног и другог дома Парламента. Подршка парламентарне већине коју уживају Влада и министри главни је разлог што Парламент

---

<sup>867</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 675-676. Члан 4. став 1. *SI (1946)* утврђује да када један законски инструмент треба да буде изнет пред Парламент, један примерак инструмента треба да буде изнет пред оба дома пре него што ступи на снагу, осим у случајевима хитности о којима је обавештен лорд канцелар и председник Дома комуна, али наведени закон не прописује санкцију за случај непоштовања ове одредбе. Такође, *Parliament (Interpretation) Act 1948* садржи препоруке за изношење законских инструмената пред Парламент, при чему предузимање активности ради изношења укључује и активности предузете када Парламент није у заседању.

<sup>868</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 676.

<sup>869</sup> У случају *Agricultural, Horticultural and Forestry Industry Training Board v. Aylesbury Mushrooms Ltd (1972) 1 WLR 190*, због непоштовања захтева за изношење пред парламент пропис је оспорен јер је оцењено да је некомплетан. Наведено према: Carroll, A., (2007), p. 156.

<sup>870</sup> Исто.

<sup>871</sup> Више о томе: Smith, S. A., (1977), pp. 333-335; Wade, W., Forsyth, C., (2004), p. 899; Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), pp. 683-684.

<sup>872</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 673-674.

веома ретко поништава статутарне инструменте на овакав начин. Други подоблик подразумева обавезу достављања нацрта статутарног инструмента, при чему он неће моћи бити донет ако га Парламент не потврди у року од 40 дана. Ако Парламент одбије да потврди нацрт, Влада једино што може да уради јесте да Парламенту доставити нови нацрт акта статутарног инструмента.<sup>873</sup>

Сматра се да је негативна парламентарна процедура најомиљенија, будући да је расправа и гласање у једном од домова неопходна само у односу на мали број законских инструмената за које је изнета примедба, па се на тај начин обезбеђује парламентарна контрола без било каквог губљења времена.<sup>874</sup> Према новој процедури, усвојеној на сесији 1996-1997. године, када члан Дома изјави да има намеру да тражи поништење одређеног инструмента, каснија дебата може да се одржи у сталном одбору.

Потврдна (афирмативна) парламентарна процедура (*affirmative parliamentary procedure*) је такав облик контроле који за ступање законског инструмента на снагу или да би такав акт остао на снази, захтева позитивну одлуку оба дома или само Доњег дома ако је реч о финансијској материји.<sup>875</sup> Афирмативна парламентарна процедура има три подоблика. Први подразумева подношење нацрта законског инструмента уз захтев да оба Дома (или само Доњи дом у области финансија) усвоје текст нацрта како би статутарни инструмент могао бити донет. Други подразумева достављање Парламенту законског инструмента након што је донет, али уз услов да ће ступити на снагу тек ако га оба Дома потврде „афирмативном резолуцијом”. Трећи подразумева подношење Парламенту законског инструмента који одмах ступа на снагу, али који ће престати да важи ако не буде потврђен у року одређеном делегирајућим законом (по правилу у року од 28, а понекад и 40 дана).<sup>876</sup>

Афирмативна парламентарна процедура укључује доделу прецизног парламентарног времена сваком законском инструменту (око 90 минута),<sup>877</sup> па на тај начин обезбеђује ефикасну парламентарну контролу над законским инструментима који јој подлежу.<sup>878</sup>

---

<sup>873</sup> Упореди: Barnett, H., (2009), pp. 376-377.

<sup>874</sup> Carroll, A., (2007), p. 154.

<sup>875</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 674-675.

<sup>876</sup> Упореди: Leyland, P., Anthony, G., (2009), p. 123

<sup>877</sup> Loveland, I., (2009), p. 139.

<sup>878</sup> Carroll, A., (2007), p. 155.

Подношење законског инструмента без даље одредбе о контроли подразумева обавезу министара да у појединим случајевима о свом раду на изради таквих аката обавештавају Парламент.<sup>879</sup> Такав облик контроле, заправо и не представља контролу у правом смислу те речи, будући да није потребна било каква резолуција Парламента да би законски инструмент ступио на снагу. Поступак пред домовима и расположиво време не обезбеђују да се у потпуности искористе могућности за контролу законских инструмената који се износе пред Парламент. Питања могу да се постављају само о актима делегираног законодавства који се налазе на распореду Дома, а када се неки такав акт нађе пред Домом обично због редовних послова није могуће наћи времена да се покрене поступак за његово поништење.<sup>880</sup>

Анализа парламентарне праксе показује да је негативна процедура најчешће захтевана и да се примењује у преко 70% свих законских инструмената, док је само око 20% статутарних инструмената предмет афирмативне процедуре.<sup>881</sup> Основни разлог за то је ефикасност афирмативне парламентарне процедуре, па Влада чешће прибегава негативној процедури.

Без обзира на облик парламентарне контроле, парламентарни домови су овлашћени или да нацрт уредбе усвоје или да га одбију, али одредбе поднетог нацрта уредбе не могу изменити.<sup>882</sup> То је последица процесне економије, односно недостатка времена које захтева доношење такве одлуке, због чега је Парламент, иначе, разматрање тог питања поверио Влади. Изузетак представљају поједини случајеви изричито предвиђени делегирајућим законима.

Парламентарним домовима у вршењу контроле законских инструмената често помажу парламентарни одбори (комитети), међу којима највећи значај има Заједнички комитет за делегирано законодавство (*Joint Committee on Statutory Instruments*).<sup>883</sup> Комитет је формиран 1973. године,<sup>884</sup> чини га по седам чланова из сваког дома, а на његовом челу се налази члан опозиције, што му даје ореол објективности.<sup>885</sup> *Scrutiny Committee* разматра све законске инструменте за које се захтева да буду изнети пред

---

<sup>879</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 675.

<sup>880</sup> Упореди: Wade, W., Forsyth, C., (2004), p. 899; Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), p. 683.

<sup>881</sup> Наведено према: Loveland, I., (2009), p. 139; Carroll, A., (2007), p. 154.

<sup>882</sup> Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), pp. 683-684.

<sup>883</sup> Одбор је познат и под називом *Scrutiny Committee*. Видети: Loveland, I., (2009), p. 139.

<sup>884</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 901-902.

<sup>885</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 677; Loveland, I., (2009), p. 139.

Парламент укључујући и нацрте законских инструмената и оних који примењују директиве Европске заједнице, осим уредби о обустављању контроле које разматра Комитет за обустављање контроле и мера Англиканске цркве које разматра Црквени комитет.<sup>886</sup>

Заједнички комитет се не упушта у суштину и политичку одлуку Владе,<sup>887</sup> већ је његов основни задатак да упозори домове Парламента на законски инструмент: а) који предвиђа буџетске издатке, б) који искључује тужбу суду, в) који има повратно дејство, г) који је објављен или поднет Парламенту после рока, д) који ступа на снагу пре подношења Парламенту без обавештавања о томе, њ) који наводи на сумњу да је *ultra vires* или представља необичну или неочекивану употребу овлашћења које му даје закон на основу кога је донет, е) који је из било ког разлога нејасан и захтева појашњење, или, ж) чији нацрт је нејасан.<sup>888</sup> Заједнички комитет може затражити писано или усмено објашњење од органа који је донео такав законски инструмент, односно мора му пружити прилику да се о томе изјасни.<sup>889</sup> Мишљење Заједничког комитета о неком законском инструменту није обавезујуће ни за Владу, ни за Доњи дом нити за судове.<sup>890</sup>

Број законских инструмената које на годишњем нивоу размотри Заједнички комитет није значајан (14%),<sup>891</sup> али услед сталног повећања броја аката делегираног законодавства тај број расте из године у годину. Просечно од 1 до 5% разматраних законских инструмената Заједнички комитет пријави домовима да потпадају под неки од наведених критеријума.<sup>892</sup>

Поред Заједничког комитета, велики значај имају и посебни парламентарни одбори Домова.<sup>893</sup> Међу парламентарним одборима Доњег дома значајни су Изборни комитет о законским инструментима (*Select Committee on Statutory Instruments*) и стални комитети о делегираном законодавству (*Standing Committees on Delegated Legislation*).

---

<sup>886</sup> Carroll, A., (2007), p. 155.

<sup>887</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 901-902; Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), p. 685.

<sup>888</sup> Упореди: Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 676-677; Alder, J., (2005), pp. 289-290.

<sup>889</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 677.

<sup>890</sup> Loveland, I., (2009), p. 139.

<sup>891</sup> Page, E. C., (2001), *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-Making*, Oxford: Hart Publishing, p. 159. (наведено према: Rose-Ackerman, S., Lindseth, P. L., (2010), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham [etc.]: "Edward Elgar", p. 154).

<sup>892</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 677; Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), p. 685.

<sup>893</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 677-678.

*Select Committee on Statutory Instruments* чине представници Доњег дома који су чланови Заједничког комитета о законским инструментима, а његова је функција идентична функцији Заједничког комитета, али једино у односу на оне законске инструменте за које се захтева да буду поднети Доњем дому. Када је реч о сталним комитетима за делегирано законодавство, у њима се одржава већина расправа о законским инструментима Доњег дома. Међутим, ове расправе представљају само формалност, будући да гласање надлежног сталног комитета против усвајања предлога законског инструмента нема процесни значај, осим што може да има за резултат да се законски инструмент разматра на дневном реду Доњег дома.

Када је реч о контроли законских инструмената, Горњи дом и Доњи дом су равноправни.<sup>894</sup> Извесне разлике долазе отуда што Горњи дом не може вршити надзор над законским инструментима из области финансија и што делегирајући закон контролу законских инструмената може изричито ограничити на Доњи дом. Повећан обим делегираног законодавства подстакло је извесне реформске мере које су 1996. и 2000. године предложили Комитет за процедуре (*Procedure Committee*) и Краљевска комисија за реформе Горњег дома (*Royal Commission on the Reform of the House of Lords*). Реформске мере Комитета за процедуре које је прихватила Краљевска комисија за реформе Горњег дома обухватале су: могућност да стални комитети изнесу примедбе на законски инструмент, односно право да предложи да законски инструмент буде одобрен или поништен; образовање Комитета за сортирање (*Sifting Committee*) који би контролисао све законске инструменте који су били предмет негативне процедуре и који би оне законске инструменте који заслужују пажњу упутио надлежном сталном комитету о делегираном законодавству; продужење рока за разматрање законских инструмената који су били предмет негативне процедуре са 40 на 60 дана; стварање нове категорије “супер позитивних инструмената” који би захтевали контролу надлежног министарског Изборног комитета.<sup>895</sup>

Премда је парламентарна контрола превасходно политичка, парламентарни одбори су овлашћени да испитују и извесне правне недостатке законских инструмената.<sup>896</sup> У том смислу, добра страна претходне парламентарне контроле је њен

---

<sup>894</sup> Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), pp. 684-685; Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 677-678.

<sup>895</sup> Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), pp. 686-687.

<sup>896</sup> Stojanović, M., (1963), *Sudska kontrola akata uprave: Austrija, Engleska, Francuska, Italija, Savezna Republika Nemačka, Sjedinjene Američke Države*, Beograd: Institut za uporedno pravo, str. 51.

превентивни карактер. У лоше стране претходне парламентарне контроле убрајују се њена непотпуност тј. околност да њој не подлежу сви законски инструменти, већ само они за које то закон предвиђа (око 50% од укупног броја) и непостојање једнообразног поступка за све законске инструменте.

Посебну мањкавост представља околност да се парламентарна контрола најчешће врши по једној убрзаној процедури, о чему сведоче следећи подаци.

**Табела 7: Преглед потрошених радних сати у разматрању појединих правних аката у Доњем дому<sup>897</sup>**

<b>Hours: Minutes</b>	<b>Government Bills</b>	<b>Private Members' Bills</b>	<b>Private Bills</b>	<b>Statutory Instruments</b>	<b>Total</b>	<b>Time % of Statutory Instruments</b>
2005-06	631:27:00	58:02:00	0:00:00	<b>18:09:00</b>	707:38:00	<b>2,56%</b>
2006-07	298:11:00	61:17:00	2:32:00	<b>18:01:00</b>	380:01:00	<b>4,74%</b>
2007-08	373:36:00	61:57:00	7:55:00	<b>27:38:00</b>	471:06:00	<b>5,87%</b>
2008-09	257:50:00	61:11:00	3:56:00	<b>19:37:00</b>	342:34:00	<b>5,73%</b>
2009-10	156:00:00	24:24:00	7:32:00	<b>16:31:00</b>	204:27:00	<b>8,08%</b>
2010-12	652:14:00	75:40:00	16:27:00	<b>30:18:00</b>	774:39:00	<b>3,91%</b>
2012-13	286:17:00	61:18:00	5:10:00	<b>11:01:00</b>	363:46:00	<b>3,03%</b>
2013-14	337:27:00	62:04:00	7:17:00	<b>5:56:00</b>	412:44:00	<b>1,44%</b>
2014-15	193:54:00	61:11:00	5:46:00	<b>17:19:00</b>	278:10:00	<b>6,23%</b>

На основу увида у податке садржане у табели може се закључити да је у периоду 2006-2013. година на разматрање законских инструмената Доњи дом трошио у просеку око 16,5 сати годишње или 4,18 % од укупног радног времена у једној години.

У правном поретку Немачке, главна улога у погледу парламентарног надзора над актима делегираног законодавства припада Парламенту у целини и парламентарним домовима.<sup>898</sup> При томе, Основни закон као субјекта контроле уредби

<sup>897</sup> Подаци су преузети са веб сајта: (<http://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-diary/>, 27.05.2016).

<sup>898</sup> Koch, H. J., Rubel, R., Heselhaus, S. M., (2003), p. 125.

једино препознаје Бундесрат, док надзорна овлашћења Бундестага произлазе из појединих овлашћујућих закона.

Према одредбама члана 80. став 2. Основног закона, Бундесрат врши контролу, односно даје сагласност на уредбе у три случаја.<sup>899</sup> Прво, у погледу уредби савезне владе или савезног министра „о принципима и таксама за установе поште и телекомуникација, о принципима утврђивања накнаде за коришење услуга савезне железнице, о изградњи и употреби железница“. Друго, у погледу уредби које су „донете на основу савезних закона, за које је потребна сагласност Бундесрата“. Треће, у погледу уредби „које Земље извршавају по налогу савезне државе или их извршавају као послове из сопственог делокруга“.<sup>900</sup>

С друге стране, иако Основни закон о томе ништа не казује, чест је случај да парламент појединим законима пропише различите облике парламентарне контроле уредби, почев од информисања парламента или само Бундестага и њиховог коментарисања уредбе, преко разматрања разлога за усвајање уредби које извршна власт мора навести, до права вета, давања сагласности и права да захтевају повлачење прописа након његовог доношења.<sup>901</sup> Уставни суд није оспорио такву парламентарну праксу закључујући да је захтев за сагласност Бундестага сасвим оправдан легитимним интересом законодавца да регулисање појединих питања делегира извршној власти и потребом задржавања утицаја парламента на коначан садржај уредбе у оним материјама чије је регулисање делегирано извршној власти (случај „закона о ценама“, *BVerfGE*, 8, 274). Такође, Уставни суд сматра да правна природа уредбе за коју се даје сагласност остаје непромењена, будући да се сагласност даје у облику обичне парламентарне одлуке, а не у форми закона (*BVerfGE*, 24,199). Из тога следи да давање сагласности не може да надокнади мањкавости уредбе у погледу поштовања одредби делегирајућег закона, због тога што се делегирање овлашћења и давање сагласности разликују по поступку, форми и природи, а пре свега зато што делегирање овлашћења, за разлику од сагласности, за уредбе има усмеравајући (програмски) карактер.<sup>902</sup>

У поступку давања сагласности, Бундестаг може бити овлашћен да измени нацрт уредбе, али такво овлашћење закони ретко прописују.<sup>903</sup> Овлашћење је, иначе, веома

---

<sup>899</sup> Đurić, V., (2015), str. 547.

<sup>900</sup> Кошугић, Б., (2008), стр. 121.

<sup>901</sup> Türk, A., (2000), p. 162.

<sup>902</sup> Исто.

<sup>903</sup> Barić, S., (2009), str. 88.

значајно. Захтев за измену садржаја уредбе је обавезног карактера или другим речима, извршна власт може да измени садржину уредбе у складу са захтевом Бундестага или да одустане од њеног доношења. Ипак, према пракси Уставног суда обавеза доношења уредбе постоји када је то законом изричито утврђено, када је доношење уредбе услов за примену закона (*BVerfGE*, 78, 249), када доношење уредбе представља обавезу Немачке према Европској унији и када је доношење уредбе неопходно за остварење неког људског права или начела једнакости.<sup>904</sup>

С друге стране, Уставни суд је био резервисан према давању сагласности на нацрт уредбе од стране парламентарних одбора. Уставни суд сматра да учешће парламентарних одбора у доношењу уредби у облику информисања и консултација није спорно, али да оно не може достићи ниво давања сагласности.<sup>905</sup> Супротно томе, део немачке правне науке (Т. v. Danwitz, В. Bryde) истиче њихове предности у односу на парламентарне домове наглашавајући да су парламентарни одбори због своје флексибилности и стручности погоднији за давање сагласности на нацрте уредби.<sup>906</sup>

Италијански устав не познаје надзорна овлашћења парламента, парламентарних домована и одбора у поступку доношења уредби. Међутим, Закон бр. 400/1988 утврдио је могућност да делегирајући закони садрже додатна процедурална ограничења (члан 14. став 1). Полазећи од претпоставке да „закон којим се преносе овлашћења представља извор нормативне продукције“, део италијанске правне науке закључује да такав закон „може предвидети додатна ограничења од оних уставом утврђених“.<sup>907</sup> Такође, Закон бр. 400/1988 је утврдио и обавезу Владе да затражи мишљење оба парламентарна дома о нацрту сваке уредбе која се доноси на основу закона који делегира овлашћења на период дужи од две године (члан 14. став. 3). Такво мишљење у року од 60 дана дају стални парламентарни одбори оба дома у оквиру своје надлежности њиме, евентуално, указују на одредбе које нису сагласне одредбама делегирајућег закона. У року од 30 дана од разматрања мишљења парламентарних одбора, Влада одборима подноси нацрт уредбе са својим примедбама и евентуално изменама. По пријему нацрта уредбе, парламентарни одбори у року од 30 дана дају Влади коначно мишљење.

Полазећи од тога да захтев за прибављање мишљења надлежног парламентарног дома, односно одбора представља правну обавезу Владе, може се закључити да само

---

<sup>904</sup> Исто.

<sup>905</sup> *BVerfGE*, 4, 193.

<sup>906</sup> Наведено према: Türk, А., (2000), р. 164.

<sup>907</sup> Pari, Р., (2005), р. 89.



непоштовање такве обавезе (прибављања, али не и прихватања мишљења) представља правни основ за поништење уредбе. Иако члан 76. Устава Италије у том погледу не садржи изричиту одредбу, пасивност Владе у вези прибављања предметног мишљења, према оцени Уставног суда, представља повреду Устава.<sup>908</sup> Истовремено, мишљење надлежног парламентарног одбора није обавезујуће за Владу будући да мишљење не одликује обавезујућа примена.

С обзиром на то да је Закон бр. 400/1988 на извештан начин, „конвалидирао“ дотадашњу парламентарну праксу учешћа парламентарних одбора у поступку израде нацрта уредбе, као и на чињеницу да већина делегирајућих закона и сада садржи такву обавезу, у италијанској правној науци се поставило питање оправданости обавезујуће правне снаге мишљења парламентарних одбора.<sup>909</sup> Критика такве парламентарне праксе изражена је највећим делом кроз следећа два становишта. Према једном становишту (L. Paladin), забрана остваривања парламентарне контроле без учествовања парламентарних домова у целини произлази из уставне забране доношења делегирајућих закона у одборима парламента (члан 72. став 4. Устава). Друго становиште (R. Bin и G. Pitruzzella) потенцира да се на такав начин супротно Уставу ствара нови облик правног акта у формалном смислу, односно да увођење додатног процедуралног елемента мења правну природу уредбе. С друге стране, Уставни суд Италије је одавно прихватио учешће парламентарних одбора у доношењу уредби, али је закључио да њихово мишљење не само да није обавезујуће, него да они не могу давати аутентична тумачења делегирајућих закона нити могу мењати објекат делегираних овлашћења.<sup>910</sup>

Посматрано из угла односа између Владе и парламентарне већине, значај парламентарног мишљења на нацрте уредби може бити мањи или већи.<sup>911</sup> Ако Влада ужива стабилну подршку парламентарне већине, значај парламентарног мишљења је мањи, јер ће у таквој ситуацији опозиција теже наћи начин да изрази неслагање са текстом уредбе. С друге стране, парламентарно мишљење може добити на значају у ситуацијама слабе кохезије између Владе и парламентарне већине, јер ће тада

---

<sup>908</sup> Одлука Уставног суда Италије бр. 38 од 23. маја 1964. године. Наведено према: Barić, S., (2009), str. 89-90.

<sup>909</sup> Исто.

<sup>910</sup> Одлука бр. 173 од 30. јула 1981. године и Одлука бр. 531 од 29. децембра 1995. године. Исто.

<sup>911</sup> Pari, P., (2005), p. 90.

опозиција лакше изразити и спроводити своје ставове и у већој мери утицати на измене уредби.

Може се закључити да су, у одсуству изричитог уставног овлашћења, надзорна овлашћења парламентарних одбора у поступку доношења уредби допуштена само уколико су у сагласности са делегираним законодавним овлашћењима. Парламентарни одбори својим мишљењима на нацрте уредби не могу мењати услове и границе овлашћења које су прописане делегирајућим законом, будући да су таква овлашћења у надлежности парламентарних домова (члан 72. став 4. Устава). Такође, парламентарни одбори не могу непосредно да уносе измене у текст уредбе, већ могу, евентуално, да својим мишљењем утичу на Владу да такве измене изврши.<sup>912</sup>

Слично италијанском, ни швајцарски Устав не утврђује изричито надзорна овлашћења Савезне скупштине, њених домова и одбора у погледу аката делегираног законодавства, али таква овлашћења произлазе из општих уставних овлашћења Савезне скупштине да врши надзор над радом Савезног већа и управе и појединих закона.<sup>913</sup> Тако Закон о Савезној скупштини у члану 22. став 3. и члану 151. утврђује обавезу Савезног већа да обавештава Савезну скупштину о уредбама које намерава да донесе, осим уколико нису хитне.<sup>914</sup> У том смислу, надлежни скупштински одбор може захтевати да Савезно веће пре доношења уредбе изврши консултације са тим одбором ако процени да уредба коју Савезно веће намерава да донесе има већи значај.

Парламентарни одбори се образују на основу поменутог Закона о Савезној скупштини или пословника оба дома Савезне скупштине.<sup>915</sup> Могу бити основани од стране једног или оба дома, стални или привремени, а међу њима је од посебног значаја рад „одбора за редакцију“ који има обавезу да размотри све нормативне текстове пре њиховог усвајања ради њиховог усаглашавања на сва три званична језика.

У скупштинском систему организације власти какав је у Швајцарској,<sup>916</sup> парламентарни (скупштински) надзор аката делегираног законодавства је врло

---

<sup>912</sup> Исто, стр. 92.

<sup>913</sup> Vergotini, Ђ., (2015), p. 704; Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 334.

<sup>914</sup> *Loi sur l'Assemblée le 13 Décembre 2002*, (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010664/index.html>, 05.05.2016).

<sup>915</sup> Vergotini, Ђ., (2015), str. 703-704.

<sup>916</sup> У правној науци не постоји сагласност поводом овог питања. Полазећи од различитих критеријума (функционални однос Савезне скупштине и Савезног већа и других), поједини аутори сматрају да је реч о скупштинском систему, други да је реч о директоријалном систему (D. Gicquel, A. Haugliou), а трећи да је реч о посебном *sui generis* облику организације власти (J. F. Aubert). Више о томе: Jovičić, M., (1984), str. 199; Marković R., (1980), str. 217-218; Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 336-337.

делотворан, будући да акт делегираног законодавства Савезног већа неће угледати светлост дана ако не буде достављен надлежном скупштинском одбору када се то захтева, односно ако у појединим случајевима не добије сагласност Савезне скупштине или њеног надлежног одбора.

#### **4.1.2. Накнадна парламентарна контрола**

Накнадна парламентарна контрола појединих аката делегираног законодавства (уредбе са законском сагом и уредбе по нужди) врши се након њиховог доношења односно ступања на снагу и може имати више подоблика.<sup>917</sup> Парламент, наиме, као хијерахијски виши орган увек може позвати владу да измени или стави ван снаге неки акт делегираног законодавства или да такав акт на посредан начин укине доношењем закона у истој материји коју регулише на другачији начин, односно доношењем закона којим укида делегирајући закон на основу ког је акт делегираног законодавства донет. Међутим, најефикаснији начин накнадне парламентарне контроле представља поступак потврде (ратификације) аката делегираног законодавства, будући да парламенту омогућава да непосредно укине или поништи такве акте.

##### **4.1.2.1. Ратификација аката делегираног законодавства**

Устав или закон којим су делегирана овлашћења могу садржати обавезу извршне власти да акте делегираног законодавства у одређеном року након доношења, односно ступања на снагу поднесе парламенту на ратификацију (потврду). Уколико је прописана, обавеза подношења на ратификацију један је од услова ваљаности аката делегираног законодавства. Међутим, сама обавеза подношења аката на ратификацију не мења њихову правну природу. Уредбе остају и даље подзаконски акти и као такви производе правно дејство од дана њиховог ступања на снагу све до момента ратификације, осим ако су у супротности са законом.<sup>918</sup> Тек доношењем закона о ратификацији од стране парламента, уредба се претвара у закон и мења своју правну природу.

*Рок* за подношење уредбе на ратификацију може бити прецизно одређен, одредив или неодређен, мада је то редак случај.<sup>919</sup> Прецизно је одређен рок када, на

---

<sup>917</sup> Kamarić, M., (1957), str 196.

<sup>918</sup> Krbek, I., (1950), *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb: Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, str. 172.

<sup>919</sup> Kamarić, M., (1957), str. 173-174.

пример, закон прецизно утврди када се уредбе морају поднети парламенту на ратификацију или када закон одреди рок у ком се уредба од дана њеног ступања на снагу мора поднети парламенту на ратификацију. Одредив рок постоји када устав или закон обавезу подношења уредбе парламенту на ратификацију временски ограниче наступањем неког извесног догађаја у будућности, као на пример, када се за уредбе које су донете у току заседања утврди обавеза њиховог подношења до краја заседања парламента, или кад се за уредбе донете између заседања утврди обавеза њиховог подношења одмах по отварању првог наредног заседања парламента. Понекад устав или закон уз рок за ратификацију везују и правно дејство уредби, као, на пример, када одреде да уредбе које нису поднете парламенту на ратификацију у одређеном року престају да важе. Могуће је, мада је то редак случај, да устав или закон утврде обавезу подношења уредбе на ратификацију, али при томе не одреде рок у ком уредбу треба поднети парламенту. У таквом случају влада уредбу донету у току заседања треба да поднесе парламенту на ратификацију до завршетка заседања, а ако је уредба донета у периоду између заседања, влада треба да је поднесе одмах по отварању наредног заседања парламента.

У вези са ратификацијом уредби могу настати различите *правне* ситуације које се, на крајње уопштен начин, могу свести на две основне.

(а) Прва правна ситуација постоји када је уредба у прописаном року поднета парламенту на ратификацију, а у оквиру ње могуће су различите варијанте. Ако се парламент не изјашњава о уредби која му је у прописаном року поднета на ратификацију, сматра се да уредба и даље важи са истом правном снагом као и у тренутку доношења, све док не буде ратификована, измењена или укинута од стране парламента, осим ако закон не прописује другачије. Без обзира на то што је поднета на ратификацију, док важи законодавно овлашћење на основу ког је донета, уредба може бити мењана другим уредбама и као таква подлеже контроли законитости од стране судова.<sup>920</sup> Могуће је да устав или закон предвиди да уредбе морају бити ратификоване до одређеног дана или у извесном року након подношења на ратификацију. Уколико ратификација изостане у предвиђеном року, уредбе престају да важе *ex nunc*. Међутим,

---

<sup>920</sup> Ово мишљење преовлађује у француској правној науци (Barthelemy et Duez, Devaux, Rolland, Bonaard, Jeze, Rusu). Видети: Kamarić, M., (1957), str. 181, fusnota 313.

могуће је и да закон одреди да ће уредба бити озакоњена уколико је парламент у одређеном року након подношења на ратификацију не укине.<sup>921</sup>

Ако је уредба поднета у прописаном року, али парламент изричито одбије да је ратификује, уредба престаје да важи искључиво *ex nunc*, али не и *ex tunc*.

Ако је уредба у прописаном року поднета и ратификована од стране парламента, сматра се да је претворена (конвертована) у обичан закон.<sup>922</sup> Парламент може ратификовати уредбу у целини или само њен поједини део, па у том смислу постоји потпуна или делимична (парцијална) ратификација. Ратификација, по правилу, има правно дејство само за убудуће, па је повратно дејство ратификације могуће само изузетно када то закон изричито прописује. Међутим, у погледу законског овлашћења на основу ког је ратификована уредба донета, ратификација нема никакво дејство. За време трајања законског овлашћења, извршна власт може уредбама мењати како законе, тако и ратификоване уредбе.

Могуће је да уредба буде поднета парламенту, али по истеку прописаног рока за ратификацију. Протеком рока за ратификацију, уредба, по правилу, губи правну снагу. Међутим, могуће је да и оваква уредба буде касније ратификована, али само са правним дејством *ex nunc*. О томе Иво Крбек на једном месту каже: „Ако буде, ипак, наредба накнадно ратифицирана, онда таква ратификација нормално не оснажује наредбе унатраг за оно вријеме, кад је већ наредба изгубила своју правну снагу“.<sup>923</sup>

(б) Друга правна ситуација постоји кад уредба није у року поднета парламенту на ратификацију. Поводом овог питања, у правној науци, постоје различита мишљења. Према првом становишту (Ивон Гоег, Гастон Жез), подношење уредбе на ратификацију парламенту представља искључиво политичку обавезу извршне власти, а не формални услов њене законитости.<sup>924</sup> Заступници овог становишта у обавези подношења уредбе на ратификацију виде извесну формалност, али једина санкција за њено непоштовање јесте политичка одговорност владе пред парламентом. Становиште је неприхватљиво будући да обавеза ратификације представља правну обавезу чије непоштовање повлачи правну санкцију; уредба која није поднета парламенту на ратификацију у утврђеном

---

<sup>921</sup> Исто, стр. 183-184.

<sup>922</sup> Исто, стр. 184-186.

<sup>923</sup> Крбек, I., (1939), стр. 112.

<sup>924</sup> Наведено према: Камарић, М., (1957), стр. 176.

року престаје да важи јер није испуњен уставом или законом прописан услов – оправдано закључује Мустафа Камарић.<sup>925</sup>

Према другом становишту обавеза подношења уредбе на ратификацију представља правну обавезу, али се заступници овог становишта разилазе у вези питања да ли обавеза ратификације представља раскидни или обични услов законског овлашћења. Према једном мишљењу (Леон Диги, Роже Бонард, Анри Незард), обавеза ратификације представља раскидни услов законског овлашћења, што ће рећи да је обавеза ратификације основни услов законитости уредбе. Уколико у одређеном року не буде поднета парламенту на ратификацију, уредба престаје да важи не само *pro futuro*, већ и ретроактивно, од дана ступања на снагу, а самим тим престају да важе и сви акти донети на основу уредбе.<sup>926</sup> Како правилно закључује Мустафа Камарић, ово мишљење је неприхватљиво јер ефекат обавезе ратификације као раскидног услова доводи до правне несигурности.<sup>927</sup> Слично резонује и Иво Крбек: „Ако наредба није предложена на ратификацију у ономе року, који је предвидио закон, онда наредба протеклом тога рока губи своју правну снагу /.../ посве је јасно, да наредба заради тога непредлагања губи своју правну снагу само за будућност, и да досљедно остају правоваљани сви акти, који су донесени на основу такве наредбе до онога посљедњег момента, у коме је влада требала предложити наредбу на ратификацију.“<sup>928</sup>

Према другом мишљењу, обавеза ратификације представља обични услов законског овлашћења, чије непоштовање повлачи укидање важења уредбе.<sup>929</sup> Ако у одређеном року не буде поднета парламенту на ратификацију, уредба од последњег дана тог рока престаје да важи само *ex nunc*. Укидање уредбе нема повратно дејство, па остају на снази сви акти који су на основу уредбе донети од дана њеног ступања на снагу до последњег дана рока за ратификацију. Ово мишљење нам се чини прихватљивим из два разлога. Прво уредба је, уколико је донета у складу са законским овлашћењем, законита до последњег дана рока ратификације, односно укидања. Друго, укидањем уредбе са искључивим дејством *pro futuro* обезбеђује се правна сигурност субјеката у правном поретку.

---

<sup>925</sup> Исто, стр. 177.

<sup>926</sup> Исто, стр. 178.

<sup>927</sup> Исто.

<sup>928</sup> Крбек, I., (1939), str. 112.

<sup>929</sup> Камарић, M., (1957), str. 179-180.

Дејство ратификације зависи од конкретних решења у правном поретку сваке поједине земље. У Француској, чланом 38. став 2. Устава утврђено је да ордонансе „ступају на снагу чим се објаве, али престају да важе ако нацрт закона о потврди не буде поднет Парламенту пре датума утврђеног у закону о давању овлашћења“.<sup>930</sup> Дакле, обавеза ратификације овде представља обичан услов законског овлашћења. Ако нацрт закона о потврди ордонансе не буде поднет на ратификацију пре датума чије прецизирање је уставотворац препустио Парламенту, уредба престаје да важи са дејством *ex nunc*.<sup>931</sup> Овакав закључак намеће одредба става 3. цитираног члана, према којој након истека рока ратификације „ордонансе у материјама које спадају у законодавну област могу да буду измењене само путем закона“,<sup>932</sup> као и чињеница да Устав не садржи изричиту одредбу да неподношење нацрта закона на ратификацију има повратно дејство (раскидни услов). У таквом случају, ордонанса је по својој природи и даље административни акт, што значи да и даље подлеже судској контроли, а може бити измењена смо законом или новом ордонансом на основу новог законског овлашћења.<sup>933</sup>

Мада је парламент овлашћен да утврди рок до када му се мора поднети нацрт закона о потврди ордонансе, за време трајања делегираних овлашћења он не може законом уредити питања чије је регулисање поверио Влади (члан 41. став 2. Устава).<sup>934</sup> У овом периоду једино Влада путем ордонанси може уређивати питања делегирана хабилитационим законом. У случају спора, односно парламентарне иницијативе за законско регулисање неког питања које је делегирано хабилитационим законом, Влада се у току законодавног поступка може обратити Уставном савету који мора донети одлуку у року од осам дана.

Парламент до сада није одбио ниједан нацрт закона о потврди, али је у одсуству уставне одредбе о изричитој ратификацији мали број (једна петина) уредби законом изричито ратификован.<sup>935</sup> Овакву праксу подржао је и Државни савет и Уставни савет.

---

<sup>930</sup> Chagnollaud, D., (2003), p. 293-294.

<sup>931</sup> Према члану 8. Закона бр. 86-793 од 2. јула 1986. године, нацрт закона о потврди уредби мора бити поднет парламенту до 31. децембра 1986. године, а према Закону бр. 62-933 од 8. августа 1962. године, нацрт закона о потврди уредби мора бити поднет парламенту у року од три месеца од ступања уредбе на снагу, (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000874702> и <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000313972&categorieLien=cid,05.03.2016>).

<sup>932</sup> Gaudemet, I., (2005), p. 255.

<sup>933</sup> Picard, E., (2000), p. 92.

<sup>934</sup> Aquaviva, J. C., (2004), p. 176.

<sup>935</sup> Chagnollaud, D., (2003), p. 294.

Према мишљењу Државног савета ако парламент законом о потврди измени само једну одредбу уредбе може се сматрати да је на посредан начин уредба ратификована у целости.<sup>936</sup> Према мишљењу Уставног савета законодавчева воља је главни критеријум посредне ратификације; уколико се утврди јасна намера законодавца у погледу само појединих одредби уредбе, сматра се да је уредба ратификована у том делу (парцијална ратификација),<sup>937</sup> а ако из закона о потврди произлази јасна намера законодавца да се потврда односи на све одредбе уредбе, сматра се да је уредба ратификована у целости.<sup>938</sup> Посредна ратификација свакако иде Влади на руку, будући да уредбе уколико су ратификоване не подлежу контроли законитости од стране Државног савета, а истовремено избегавају и посредну контролу уставности од стране Уставног савета приликом предходне оцене уставности хабилитационог закона.<sup>939</sup>

Законом о ратификацији ордонанса се претвара у закон који има повратно (ретроактивно) дејство, што значи да се ордонанса сматра законом од дана њеног ступања на снагу. Складно томе, ордонанса након претварања (конвертовања) у закон излази из режима судске контроле.<sup>940</sup>

Италијански уставотворац је усвојио нешто другачије решење. Према члану 77. став 2. и 3. Устава Италије, кад Влада у „изузетним случајевима потребе или хитности“ донесе „привремене уредбе са законском снагом“ мора их истог дана поднети парламенту „ради претварања у законе“. <sup>941</sup> Уредбе се поништавају *ab initio* ако се не претворе у законе у року од шездесет дана од дана њиховог објављивања, што ће рећи да је реч о раскидном услову са повратним дејством.<sup>942</sup> Односи настали уредбама које нису конвертоване у законе могу бити регулисани законом.<sup>943</sup>

Привремене мере са законском снагом које су донете у складу са чланом 77. Устава достављају се ради проглашења председнику Републике у облику уредбе са

---

<sup>936</sup> Одлука Државног савета од 19. децембра 1969. године, „Dame Picard“, Rec. Cons. D’Et., str. 593 и Одлука Државног савета од 10. јула 1972. године, „Air Inter“, Rec. Cons d’ Et., str. 537. Наведено према: Barić, S., (2009), str. 97.

<sup>937</sup> Одлука Уставног савета бр. 86-224 DC од 23. јануара 1987. године, тачка 24 и одлука Уставног савета бр. 83-164 DC од 29. децембра 1983. године, тачка 11. Исто, стр. 98.

<sup>938</sup> Одлука Уставног савета бр. 83-164 DC од 29. децембра 1983. године, тачка 11, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1983/83164dc.htm>, 05.03.2016).

<sup>939</sup> Picard, E., (2000), p. 92. О питању изричите и посредне ратификације видети: Bouvier, L. A., (2014), pp. 58-59; Cohendet, M. A., (2008), pp. 271-274.

<sup>940</sup> Picard, E., (2000), p. 92.

<sup>941</sup> Cerulli Irelli, V., (2005), pp. 12-13.

<sup>942</sup> Одлука Уставног суда Италије бр. 360 од 24. октобра 1996. године. Наведено према: Ainis, M., Martines, T., (2008), p. 337; Cerulli Irelli, V., (2005), pp. 12-13.

<sup>943</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 440.



законском снагом у којој се наводе изузетне и хитне околности које оправдавају усвајање предложених мера од стране Владе. Таквим уредбама Влада не може да: поверава законодавна овлашћења у складу са чланом 76. Устава; доноси одлуке у областима из члана 72. став 4. Устава; измени одредбе уредби којима је ускраћена конверзија у законе гласањем једног од два Дома; регулише правне односе који проистичу из уредби које нису конвертоване у закон; поврати ефикасност одредаба проглашених неуставним од стране Уставног суда из разлога који нису у вези са процедуром (члан 15. став 1-2. Закона бр. 400/1988).

Уредбе са законском снагом морају да садрже хитне мере и њихов садржај мора бити специфичан, хомоген и у складу са насловом. Према ставу Уставног суда, недостатак услова изузетности и хитности након поступка конверзије постаје процедурални недостатак.<sup>944</sup> Такве уредбе се објављују у Службеном листу одмах након доношења и садрже клаузуле подношења Парламенту ради конверзије у закон (члан 15. став 3-4. Закона бр. 400/1988).

Сагласно Пословнику Сената, Председник, након подношења предлога закона о конверзији од стране Владе, у случају да је Сенат распуштен или је његово заседање одложено, одмах сазива Скупштину, у циљу одржавања седнице у року од пет дана.<sup>945</sup> Предлог закона о конверзији, који Влада подноси Сенату или Представничком дому, упућује се, по правилу, истог дана надлежном одбору и Првом сталном одбору, који своје мишљење доставља надлежној комисији у року од пет дана од дана упућивања. Ако Први стални одбор изрази негативно мишљење због неиспуњења услова из члана 77. став 2. Устава или због неиспуњења услова утврђених важећим законским прописима, такво мишљење се мора одмах поднети надлежном одбору и председнику Сената, који га у року од пет дана доставља Скупштини ради гласања. Такође, председник Сената ће и на изричит захтев једне десетине чланова Сената, поднети мишљење одбора на гласање Скупштини, најкасније дан након што је мишљење изражено. О негативном мишљењу Првог сталног одбора, Скупштина одлучује гласањем путем симултане прозивке. Предлог закона о конверзији се сматра одбаченим ако Скупштина одлучи да се у конкретном случају нису стекли услови из члана 77. став 2. Устава или услови који су утврђени у неком закону. Ако се односи на делове или

---

<sup>944</sup> Одлука Уставног суда Италије бр. 29 од 27. јануара 1995. године и Одлука Уставног суда Италије бр. 341 од 25. новембра 2003. године. Наведено према: Ainis, M., Martines, T., (2008), p. 338.

<sup>945</sup> Исто, стр. 335.

поједине одредбе уредбе или предлога закона о конверзији, ова одлука има ефекат ограничен на оне делове или одредбе који се сматрају поништеним.

Све измене уредбе са законском снагом приликом конверзије, ако их буде, ступају на снагу дан након објављивања закона о конверзији, осим уколико није другачије одређено законом (члан 15. став 5. Закона бр. 400/1988). Према ставу Уставног суда, Парламент законом о конверзији не може у сваком случају отклонити недостатке уредбе, јер би се на тај начин законодавцу доделила моћ да измени уставну поделу надлежности између Парламента и Владе у погледу доношења примарних извора права.<sup>946</sup> Као додатни аргумент, Уставни суд истиче да доношење закона о конверзији подразумева сазивање Денова и када су распуштени и да се такав закон доноси у поступку који се разликује у односу на законодавни поступак када нацрте закона предлаже Влада.

Министар правде брине о томе да у Службеном листу одмах буду објављене информације о одбијању конверзије или делимичне конверзије, под условом да је коначна, као и информације о неуспелој конверзији због истека рока (члан 15. став 6. Закона бр. 400/1988).

Значај ратификације „хитних“ уредби огледа се у чињеници да неконвертоване уредбе не подлежу оцени уставности. У случају „оперативног дефицита локалних домова здравља“, <sup>947</sup> Уставни суд је одбио жалбу са образложењем да предметна уредба у време разматрања жалбе није била претворена у закон.<sup>948</sup> То је био један од разлога због кога је изменама пословника Парламента уведена обавеза политичке контроле законитости уредбе у оба дома и са врло кратим роковима.<sup>949</sup>

У Сједињеним Америчким Државама, извршне уредбе председника, по правилу, не подлежу одобрењу (ратификацији) Конгреса. У случају неслагања, Конгрес не може делимично изменити извршну уредбу, већ једино може донети закон који исту материју регулише на другачији начин и тако дерогирати извршну уредбу. Међутим, председник САД располаже правом суспензивног вета, па је неопходна двотрећинска већина да би

---

<sup>946</sup> Одлука Уставног суда Италије бр. 171 од 23. маја 2007. године. Наведено према: Ainis, M., Martines, T., (2008), p. 337-339.

<sup>947</sup> Уредба бр. 248 од 28. маја 1981. године.

<sup>948</sup> Одлука Уставног суда Италије бр. 144 од 8. јула 1982. године. Наведено према: Лово, Ф., (1999), стр. 441.

<sup>949</sup> Исто.

Конгрес „вратио вето“ председнику, односно да би законски предлог „прошао“ у Конгресу.<sup>950</sup>

Ипак, ова уставна (и теоријска) конструкција мањег је значаја, будући да је конгресно укидање извршних уредби председника САД изузетно ретко. Тврди се да је конгресно укидање извршне уредбе скоро немогућ догађај због неопходне квалификоване већине гласова и чињенице да такав глас оставља поједине конгресмене веома рањивим на политичку критику.<sup>951</sup>

У уставној пракси познати су различити начини на које је Конгрес пружао подршку, односно одобриво деловање извршне власти.<sup>952</sup> Усвајањем закона о овлашћењима, Конгрес унапред може одобрити акте извршне власти (претходно одобрење), али исто тако усвајањем закона након њиховог доношења може дати сагласност (накнадно одобрење). Такав пример представља усвајање закона о ратним овлашћењима, којим је Конгрес одобрио све активности извршне власти које су до тада предузете и дао овлашћење за све будуће активности.<sup>953</sup> Конгресну праксу подржао је Врховни суд САД пресудом у случају *Hirabayashi v. United States* 320 U.S. 81 (1943). Законом од 21. марта 1942. године Конгрес је подржао (потврдио) извршну уредбу председника САД број 9066 на основу које су војни командатни у појединим војним областима прописивали трајање полицијског часа. Због кршења полицијског часа, надлежни окружни суд је осудио држављанина САД јапанског порекла, по чијој је тужби (због дискриминације грађана јапанског порекла) Врховни суд САД потврдио уставност тог закона и извршне уредбе.<sup>954</sup> Осим тога, познати су случајеви да је Конгрес на посредан начин подржао извршне уредбе председника. Тако је Врховни суд САД на основу чињенице наставка финансирања одређених програма закључио да је Конгрес подржао деловање извршне власти.<sup>955</sup>

Када је реч о прописима агенција, ситуација је нешто другачија. Тридесетих година XX века у пракси Конгреса је створен институт тзв. „законодавног вета“ тј.

---

<sup>950</sup> Члан I Одсек 7. став 2. Устава САД. Видети: Лово, Ф., (1999), стр. 182-183; Vergotini, Ђ., (2015), str. 663-664.

<sup>951</sup> Koh, Н. Н., (1990), *The National Security Constitution: Sharing Power after the Iran-Contra Affair*, New Haven: Yale University Press, pp. 118–119.

<sup>952</sup> Cooper, P. J., (2002), pp. 23-24.

<sup>953</sup> 50 U.S.C. *First War Powers Act, 1941*, (<https://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCODE-2011-title50/USCODE-2011-title50-app-firstwarp>, 16.03.2016).

<sup>954</sup> *Hirabayashi v. United States* 320 U.S. 81 (1943). Наведено према: Cooper, P. J., (2002), p. 23.

<sup>955</sup> Видети одлуке Врховног суда САД у случају *Isbrandtsen-Moller Co. v. United States* 300 U.S. 139 (1937); *Fleming v. Mohawk Wrecking & Lumber*, 331 U.S. 111 (1947); *Swayne v. Hoyt*, 300 U. S. 297, 300-301 (1937). Исто, стр. 23-24.

делегирајући закони су од тада редовно прописивали овлашћења на основу којих су прописи агенција могли бити поништени резолуцијом једног или оба дома Конгреса, па чак и активношћу једног конгресног комитета.<sup>956</sup> Употреба законодавног вета дуго је оправдавана потребом да се „обогати“ правило „јасног принципа“, будући да Конгрес нема довољно стручних и техничких знања да утврђивањем стандарда (јасног принципа) у сваком конкретном случају постави границе законској делегацији.<sup>957</sup> Ипак, на промену готово полувековне конгресне праксе утицала је пресуда Врховног суда поводом случаја *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).<sup>958</sup> Укратко, Министар правде је на основу дискреционог права утврђеног Законом о усељењу и натурализацији одлучио да суспендује одлуку Службе за усељење и натурализацију о депортацији студента Jagdish Rai Chadha коме је истекла виза. Представнички дом Конгреса је на основу истог закона искористио право законодавног вета на такву одлуку. Међутим, Chadha је поднео тужбу Врховном суду који је вето прогласио неуставним јер је донет само од стране једног дома парламента, а не у законодавном поступку.<sup>959</sup> Одлука Врховног суда укинула је дотадашњу праксу која се уобичајила током XX века и представљала је прекретницу будући да је имала за последицу неуставност преко 200 закона који су садржали законодавни вето.<sup>960</sup>

Законом о конгресној контроли из 1996. године, утврђена је обавеза агенција да све прописе поднесу Конгресу на одобрење.<sup>961</sup> Пропис агенције неће ступити на снагу, ако Конгрес у року од 60 дана у оба дома усвоји заједничку резолуцију о неодобравању прописа, а председник САД је након тога потврди својим потписом. Прописивањем обавезе доношења резолуције о неодобравању прописа у законодавном поступку, Конгрес је, на известан начин, „озаконио“ став Врховног суда САД да законодавни вето представља законски акт због чега мора бити донет у законодавном поступку.<sup>962</sup>

Додатну контролу над прописима агенција Конгрес је обезбедио изменама и допунама већ поменутог Закона о регулаторној флексибилности из 1996. године, које су утврдиле обавезу агенција да све прописе, пре њиховог ступања на снагу, поднесу на

---

<sup>956</sup> Chemerinsky, E., (2002), p. 323.

<sup>957</sup> Beerman, J. M., (2000), *Administrative Law*, New York: Aspen Law & Business, p. 14. (наведено према: Давинић, М., (2004), стр. 106-107).

<sup>958</sup> Stone, G., R., et al., (2005), 423-429; Chemerinsky, E., (2002), p. 324-326.

<sup>959</sup> Детаљну анализу случаја „Chadha“ видети: Cohen, W., Varat, J. D., Amar, V., (2005), pp. 433-441; Pierce, R. J., Shapiro, S. A., Verkuil, P. R., (2004), pp.62-68.

<sup>960</sup> Lovo, F., (1999), str. 214; Chemerinsky, E., (2002), pp. 323-324.

<sup>961</sup> *Congressional Review Act (5 U.S.C. § 801-808)*, (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-8>, 16.03.2016).

<sup>962</sup> Упореди: Давинић, М., (2004), стр. 107-108.

разматрање (рок 60 дана) Сенату, Представничком дому и Генералној служби за рачуноводство. Упркос овим променама, закон није испунио очекивања у првим годинама своје примене, будући да је за пет година само један пропис агенције поништен на овај начин.<sup>963</sup>

У Хрватској постоји обавеза председника Републике да уредбе по нужди поднесе Хрватском сабору на потврду „чим се буде могао састати“ (члан 101. став 3. Устава Хрватске). Уколико уредба по нужди не буде поднета Хрватском сабору на потврду чим се састане или је Сабор не потврди, уредба престаје да важи.<sup>964</sup>

Уредбе са законском снагом не подлежу ратификацији парламента, али постоји обавеза Владе да непосредно након доношења такве уредбе о томе одмах обавести Хрватски сабор, као и да на свакој седници поднесе извештај о уредбама које је донела између две седнице Хрватског сабора, односно да на прво заседање новоизабраног Заступничког дома Хрватског сабора поднесе извештај о уредбама које је донела од дана подношења последњег извештаја.<sup>965</sup>

У случају неслагања са појединим донетим уредбама, Хрватски сабор је овлашћен да за време трајања делегираних овлашћења (годину дана) донесе закон о престанку њиховог важења. Интересантан пример из парламентарне праксе, који се наводи у хрватској правној литератури,<sup>966</sup> представља случај Уредбе о изменама и допунама Закона о комуналном господарству.<sup>967</sup> Одредбама уредбе питање јавне расвете уврштено је у комуналне делатности и тиме додељено у надлежност јединица локалне самоуправе, али проблем је био у томе што у њиховим буџетима нису била опредељена средства за те сврхе. С обзиром на то да су у то време поједини посланици у Хрватском сабору истовремено вршили и функцију градоначелника, извештај владе у погледу наведене уредбе није био усвојен. Парадокс у читавом случају представља чињеница да је у Народним новинама, након неприхватања извештаја, а без претходне расправе, правног акта или одлуке, објављена Одлука о престанку важења поменуте

---

<sup>963</sup> Funk, W. F., Seamon, R. H., (2001), *Administrative Law – Examples and Explanations*, New York: Aspen Law & Business, p. 197. (наведено према: Давинић, М., (2004), стр. 129-130).

<sup>964</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 129, 322-323.

<sup>965</sup> Члан 3. Закона о овласти Владе Републике Хрватске да својим уредбама уређује поједина питања из дјелокруга Хрватског сабора (*Narodne novine*, br. 102/99) и сви каснији делегирајући закони, (<http://www.poslovenovine.com/propisi-hr-abc/zakon-o-ovlasti-vlade-republike-hrvatske-da-qoz.asp>, 05.03.2016).

<sup>966</sup> Наведено према: Barić, S., (2009), str. 99-100.

<sup>967</sup> *Narodne novine*, br. 109/05.

уредбе. Иако одлука о конкретној уредби никада формално није донета, неприхватање извештаја добило је у овом случају значај одлуке о престанку важења уредбе.

Устав Швајцарске не утврђује изричито надзорна овлашћења Савезне скупштине над актима делегираног законодавства, али таква овлашћења произлазе из општег уставног овлашћења Савезне скупштине да врши надзор над радом Савезног већа (члан 169) и појединих закона.<sup>968</sup>

Тако Закон о заштити демократије, владавине права и способности да делује у ванредним ситуацијама ограничава обим и степен нормативне акције Савезног већа одређивањем временског важења уредби и обавезом подношења уредби на ратификацију.<sup>969</sup> У случају да Савезно веће непосредно, на основу овлашћења из члана 184. став 3. Устава, донесе (независну) уредбу ради заштите интереса земље (међународни односи), таква уредба ће бити ограниченог трајања, а важиће најдуже четири године (члан 7ц. став 1-2. ЗОВА). Ако постоји потреба да уредба остане на снази по истеку периода од четири године, Савезно веће је овлашћено да једанпут продужи важење такве уредбе, али ће уредба престати да важи уколико Савезно веће у року од шест месеци од продужења важења уредбе не поднесе Савезној скупштини предлог закона о ратификацији уредбе (члан 7ц. став 3. ЗОВА). Обавеза Савезног већа да Савезној скупштини поднесе предлог закона о ратификацији постоји и уколико је првобитно важење уредбе било краће од четири године. Наиме, уредба ће и у таквом случају престати да важи истеком рока од шест месеци од дана продужења њеног важења, ако Савезно веће не поднесе нацрт закона о ратификацији, без обзира на то што је првобитно временско важење уредбе било краће од четири године. Уредба ће престати да важи и ако Савезна скупштина нацрт закона одбије да потврди или уколико га потврди (члан 7ц. став 4. ЗОВА). Основни циљ подношења предлога закона на ратификацију јесте прибављање сагласности Савезне скупштине (законског основа) за мере које су предузете на основу такве независне уредбе која је донета на основу непосредног уставног овлашћења.

---

<sup>968</sup> Aquaviva, J. C., (2004), p. 86.

<sup>969</sup> *Loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires du 17 décembre 2010*, (<https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2011/1381.pdf>, 05.05.2016). Текст овог закона чине измењене и допуњене поједине одредбе Закона о организацији власти и администрацији од 21. марта 1997. године (у даљем навођењу: ЗОВА), Закона о скупштини од 13. децембра 2002. године (у даљем навођењу: ЗС) и Финансијског закона од 7. октобра 2005. године (у даљем навођењу: ФЗ).

Карактеристичан пример једне такве уредбе представља уредба Савезног већа од 15. децембра 2003. године којом су ради заштите интереса Швајцарске на почетни период од три године продужене мере блокаде имовине наследника Џозефа Дезиреа Мобуту Сесе Секо (председника Заира) у Швајцарској, које су успостављене током 1997. године. Министарство спољних послова је сматрало да би непредузимање мера блокаде омогућило члановима породице Мобуту да отуђе имовину која је једним делом стечена пљачком народа Конга, што би осујетило обештећење оштећених лица и нарушило међународни углед Швајцарске. Савезни суд је закључио да је наведена уредба у сагласности са чланом 184. став 3. Устава, будући да је донета ради заштите интереса Швајцарске у односима са иностранством и да су у питању биле хитне мере које су биле ограниченог трајања.<sup>970</sup>

Такође, у случају када постоји непосредна и озбиљна опасност за јавни ред, спољну или унутрашњу безбедност Савезно веће може донети уредбу непосредно на основу члана 185. став 3. Устава (члан 7д. став 1. ЗОВА). Таква уредба ће престати да важи: истеком рока од шест месеци од дана ступања на снагу, ако Савезно веће не поднесе Савезној скупштини предлог закона о ратификацији којим се успоставља законски основ такве уредбе или ако не поднесе предлог обичне федералне уредбе Савезне скупштине (члан 173. став 1. тачка ц. Устава) која би заменила такву уредбу; ако предлог закона о ратификацији буде одбијен; или ако предлог закона о ратификацији не буде усвојен (члан 7д. став 2. ЗОВА). Обична федерална уредба Савезне скупштине којом је замењена уредба Савезног већа престаје да важи истеком рока од три године од дана њеног ступања на снагу (члан 7д. став 3. ЗОВА).

Поред тога, Савезно веће је дужно да најкасније у року од 24 часа обавести Делегацију контролног одбора Савезне скупштине о доношењу уредбе ради заштите интереса земље или одржавања јавног реда, спољне и унутрашње безбедности (члан 7. став 2. ЗОВА). Делегацију контролног одбора чини по три члана из оба скупштинска већа које именује Одбор за финансије (члан 51. став 1. ЗС). Делегација је надлежна да у хитним случајевима Савезном већу одобри финансијске трошкове и задужења пре добијања сагласности Савезне скупштине за отварање кредита, али овакве мере морају накнадно бити поднете Савезној скупштини на ратификацију (члан 28. и 34. ФЗ).

---

<sup>970</sup> Одлука савезног суда ATF 132 I 229, (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/c1132229.html>, 05.05.2016).

Правни основ скупштинске контроле зависних уредби, без обзира да ли је реч о тзв. субститутивним уредбама (члан 164. став 2. Устава) или о уредбама на основу “пуних овлашћења” (члан 165. став 3. Устава), утврђује се делегирајућим законима Савезне скупштине. У односу на независне уредбе, овде је ситуација утолико другачија што се ове уредбе доносе на основу законских овлашћења, па је циљ скупштинске контроле да се утврди да ли су поверена законодавна овлашћења правилно примењена.

Савезна скупштина доноси закон о потврди (ратификацији) уредби у редовном законодавном поступку (у облику савезног закона), без обзира да ли је реч о независним или зависним уредбама. То значи да их Национално веће и Веће држава усвајају одвојено већином гласова чланова већа који су гласали, при чему кворум постоји ако је присутна већина чланова већа (члан 159. став 1-2. Устава и члан 22. став 1. ЗС).<sup>971</sup> Дебатама у скупштинским већима, претходи контрола предлога закона у надлежним скупштинским одборима (члан 44. ЗС).<sup>972</sup>

На крају излагања о парламентарној контроли, остаје нам да закључимо да је накнадна парламентарна контрола, посебно поступак ратификације, ефикаснији облик контроле аката делегираног законодавства од претходне контроле. Међутим, подршка коју парламентарна већина пружа влади тупи оштрицу поступка ратификације. Заправо, једини носилац парламентарне контроле, не само накнадне контроле у облику ратификације већ и уопште узев, може бити опозиција која мора бити уставно призната. Додатно, константан недостатак парламентарног времена и велики број аката делегираног законодавства има за последицу да поступак ратификације најчешће представља испуњење форме. „То је нужно“, како је то добро приметио Радомир Лукић, „јер кад би имао времена /парламент, Д. С./ за испитивање, овакви акти не би ни постојали.“<sup>973</sup> Отуда, између осталог, долази захтев за успостављењем механизма судске контроле аката делегираног законодавства.

#### **4.2. Судска и уставносудска контрола**

Судска и уставносудска контрола аката делегираног законодавства подразумева контролу њихове уставности и законитости, односно испитивање да ли је један такав акт у сагласности са уставним или законским овлашћењем на основу ког је донет (у

---

<sup>971</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 335.

<sup>972</sup> Vergotini, Đ., (2015), pp. 703-704.

<sup>973</sup> Лукић, Р., (1957), стр. 122.



формалном и материјалном смислу). Конкретније, судска и уставносудска контрола се врше са циљем да се утврди да ли је такав акт донет од стране надлежног органа и у одговарајућем поступку (формална сагласност), да ли је његов садржај у сагласности са садржајем устава и закона (материјална сагласност), односно да ли је донет под условима и у границама који су одређени повереним уставним или законским овлашћењем.<sup>974</sup>

Према томе, у односу на парламентарну контролу која је претежно политичке природе и превентивног карактера, судска и уставносудска контрола аката делегираног законодавства су искључиво правне природе и искључиво репресивног карактера. То значи да ако суд или други орган контроле утврди правне мањкавости једног акта делегираног законодавства, он може одбити да такав акт примени у конкретном спору који се пред њим води или може такав акт поништити.<sup>975</sup> Уопште узев, судска контрола представља знатно ефикаснији механизам контроле аката делегираног законодавства.

У посматраним правним системима, судску и уставно судску контролу аката делегираног законодавства разматрамо са становишта контроле њихове уставности и законитости, органа надлежних за вршење контроле, обима и дејства контроле као примарних критеријума анализе.

#### **4.2.1. Органи контроле и надлежности**

Контролу уставности и законитости аката делегираног законодавства у разматраним земљама не врше исте врсте органа. Зависно од конкретних позитивноправних решења, такву контролу, уопште узев, могу вршити уставни судови, посебна уставносудска тела, редовни судови опште надлежности, управни судови опште и посебне надлежности, а у одређеним случајевима и различити административни органи (тела). Ови органи се међусобно разликују по томе што у земљама англосаксонског система права (Енглеска и Сједињене Америчке Државе) у погледу контроле аката делегираног законодавства важи претпоставка надлежности у корист редовних судова, док у земљама европскоконтиненталног система права (Француска, Италија, Немачка, Швајцарска и Хрватска) важи претпоставка у корист управних судова (опште и посебне надлежности), док редовни судови управне спорове

---

<sup>974</sup> Kamarić, M., (1957), str. 201-203.

<sup>975</sup> Krbek, I., (1939), str. 41.

суде “по остатку”, односно само када им је таква надлежност законом изричито утврђена.

Тако, у Енглеској судску контролу аката делегираног законодавства врше редовни судови, а у извесним случајевима и административни трибунали.<sup>976</sup> У одсуству устава у формалном смислу, судска контрола подразумева само контролу законитости аката делегираног законодавства.

Редовни судови првог степена су окружни судови (*County Courts*) у којима суди судија појединац.<sup>977</sup> Надлежни су за решавање грађанских спорова чија вредност не прелази 400 фунти, спорова за које странке уговоре њихову надлежност, спорове које им додели Високи суд правде, док су кривични спорови искључени из њихове надлежности. Врховни суд (*Supreme Court of Judicature*) се налази изнад окружних судова и његова надлежност се простире на територији целе државе. Чине га Високи суд правде (*High Court of Justice*) и Апелациони суд (*Court of Appeal*). Високи суд правде, као суд опште надлежности, у првом степену решава спорове чија вредност прелази 400 фунти, а у другом степену решава по жалбама на одлуке нижих судова. У погледу контроле аката делегираног законодавства то је најзначајнији суд, будући да једино он може дозволити правно средство против незаконитих одлука, да се против његових пресуда може изјавити жалба Апелационом суду само ако он то дозволи и да као виши суд врши надзор над свим нижим судовима. У свом саставу има три одељења – *Kings Bench Division* које је надлежно углавном за грађанске спорове, *Chancery Division* које извесне спорове може решавати и у првом и у другом степену и *Probate, Divorce and Admiralty Division*. Апелациони суд је хијерархијски виши суд у односу на Високи суд правде. Надлежан је да решава по жалбама на првостепене пресуде окружних судова и по жалбама на првостепену и другостепену пресуду Високог суда правде.<sup>978</sup> Дом лордова је дуго времена био највиша судска инстанца у грађанској материји и имао је апелациону надлежност у односу на пресуде Апелационог суда када он дозволи жалбу или када жалбу дозволи посебна комисија Дома лордова. После уставне реформе 2005. године, судске надлежности Дома лордова су пренете на Врховни суд Уједињеног Краљевства (*Supreme Court of UK*).<sup>979</sup>

---

<sup>976</sup> Stojanović, M., (1963), str. 36.

<sup>977</sup> Исто, стр. 37-38.

<sup>978</sup> Упореди: Heringa, A. W., Kiiver, P., (2009), *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law, 2nd ed.*, Antwerp – Oxford : Intersentia, pp. 160.

<sup>979</sup> Исто.

У одређеним случајевима контрола законитости аката делегираног законодавства може бити у надлежности административних трибунала.<sup>980</sup> Административни трибунали нису у саставу правосудног система, већ су део управних ресора, али су у решавању спорова самостални.<sup>981</sup> У погледу назива, организације и надлежности су веома различити, али сви (око 70 првостепених административних трибунала) подлежу контроли Савета за управно правосуђе и трибунале.<sup>982</sup> Треба их разликовати од Трибунала за истражна овлашћења, Комисије за жалбе на забрану удружења (организација), као и од судова разних професионалних удружења који решавају спорове својих чланова и нису државни органи.<sup>983</sup> Против првостепених одлука административних трибунала, могуће је због погрешне примене права изјавити жалбу Вишем трибуналу.<sup>984</sup> За решавање жалби изјављених против одлука Вишег трибунала надлежан је Апелациони суд, што значи да акти административних трибунала ипак подлежу режиму судске контроле.<sup>985</sup>

У Сједињеним Америчким Државама контролу аката делегираног законодавства, такође, врше редовни судови опште надлежности и Врховни суд, а у извесним случајевима и административни трибунали.<sup>986</sup>

На савезном нивоу, контролу уставности и законитости аката делегираног законодавства врше редовни судови опште надлежности и Врховни суд, док у неким случајевима контрола законитости таквих аката може бити у надлежности административних трибунала.<sup>987</sup> Окружни судови (*District courts*), којих има 94, одлучују о уставности и законитости аката делегираног законодавства у првом

---

<sup>980</sup> Stojanović, M., (1963), str. 54; Vranjanac, D., (1994), str. 50.

<sup>981</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 909-910.

<sup>982</sup> Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), p. 703.

<sup>983</sup> Исто, стр. 699.

<sup>984</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 915-919; Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), pp. 700-701.

<sup>985</sup> Организација и надлежност административних трибунала регулисана је Законом о трибуналима, судовима и спровођењу одлука (*Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*), (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>, 07.05.2016).

<sup>986</sup> Heringa, A. W., Kiiver, P., (2009), p. 153.

<sup>987</sup> Давинић, М., (2004), стр. 155-161. У пракси Врховног суда уобичајили су се специфични називи за поједине редовне савезне судове зависно од тога на основу ког члана Устава су установљени. Тако постоје судови члана I (*Article I courts*) који је законом формирао Конгрес, па се зато називају и законским (*legislative*) судовима; судови члана II (*Article II courts*), које је формирао Председник САД на окупираним територијама на основу уставних овлашћења која има као командант оружаних снага и они су веома ретки (Војна Комисија у Гвантанаму); судови члана III (*Article III courts*) који су формиран на основу непосредног уставног овлашћења из члана III и уједно најзначајнији, а често се називају и „уставним“ (*constitutional*) судовима; судови члана IV (*Article IV courts*) које на основу тзв. територијалне клаузуле из члана IV Устава формирао Конгрес на тзв. територијама САД, али они не постоје од када су територије припојене САД. (наведено према: Јеринић, Ј., (2012), *Судска контрола управе*, Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Јавно предузеће Службени гласник, стр. 97 и фуснота 204).

степену.<sup>988</sup> Апелациони судови (*Courts of appeals*) су по правилу другостепени судови и углавном решавају правна питања, али у одређеним случајевима, када то закон изричито утврђује, могу решавати о актима делегираног законодавства и у првом степену. Има их укупно 13, а међу њима већи значај има Апелациони суд за Дистрикт Колумбију који је стекао статус специјализованог суда у области управног права и Апелациони суд за федералну област (*U.S Court of Appeals for the Federal Circuit*) који има надлежност на целој територији САД, али само у одређеним питањима (на пример, питања патената), само за жалбе појединих судово (на пример, Суда за федерална истраживања, Суда за међународну трговину и Апелационог суда за потраживања ветерана) и само за тужбе против неких агенција (на пример, Одбора за заштиту система вредности, Службе за патенте и заштитне знакове).<sup>989</sup>

Врховни суд је највиша судска инстанца у САД.<sup>990</sup> Његова најважнија надлежност је да решава по жалбама на пресуде савезних апелационих судово (ређе окружних) и врховних судово држава-чланица, мада, додуше веома ретко, може решавати спорове у првом степену.<sup>991</sup> Врховни суд може одлуку нижег суда да потврди или поништи, као и да је укине и предмет врати нижем суду на поновно разматрање.

Контролу законитости аката делегираног законодавства могу у извесним случајевима вршити и административни трибунали, као на пример Суд за федерална потраживања (*Court of Federal Claims*), Суд за међународну трговину (*Court of International Trade*) и Порески суд (*Tax Court*).<sup>992</sup> Захтев за образовањем таквих посебних судово настао је због потребе специјализације судија, будући да општа правничка знања најчешће нису довољна за разумевање сложених и веома разноврсних управних прописа. Иако су део правосудног система, њихова природа није сасвим одређена као у Енглеској, будући да они не припадају искључиво ни извршној, ни судској власти.

На нивоу држава-чланица судски систем је такође тростепен, што значи да структуру судово држава чланица чине врховни (који се негде називају апелациони),

---

<sup>988</sup> Давинић, М., (2004), стр. 156-157

<sup>989</sup> Упореди: Farnsworth, E. A., (1973), str. 37-38.

<sup>990</sup> Vranjanac, D., (2008), „Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država“, u: Ćirić, J., (ur.), *Uvod u pravo SAD*, Beograd, str. 19-20.

<sup>991</sup> Vukasović, P., (2008), „Vrhovni sud SAD – organizacija, funkcije i rana istorija“, u: Ćirić, J., (ur.), *Uvod u pravo SAD*, Beograd, str. 107-115.

<sup>992</sup> Давинић, М., (2004), стр. 159.

окружни и нижи судови.<sup>993</sup> Њихова судска надлежност се не разликује од надлежности таквих суда на савезном нивоу, али је у односу на њих претпостављена.<sup>994</sup> То значи да савезни судови имају само оне надлежности које су им законом изричито додељене.

Судску контролу аката делегираног законодавства у Немачкој врше уставни судови, управни судови и редовни судови.

Савезни уставни суд (*Bundesverfassungsgericht, BVerfG*) врши контролу формалне и материјалне усаглашености савезног или земаљског права са Основним законом, као и контролу усаглашености права федералних јединица са осталим савезним правом (члан 93. став 1. Основног закона). Контролу уставности на нивоу *Länder-a* врше земаљски уставни судови у односу на земаљске уставе. Изузетак представља *Länder* Шлезвиг-Холштајн (*Schleswig-Holstein*) који је надлежност за решавање уставних спорова поверио Савезном уставном суду.<sup>995</sup>

Према члану 93. став 1. Основног закона, Савезни уставни суд није надлежан да врши контролу усаглашености савезних подзаконских (управних) прописа са савезним законом, већ је надлежан да врши само контролу њихове формалне и материјалне уставности.<sup>996</sup> Ипак, могућност да Савезни уставни суд врши контролу законитости савезних управних прописа постоји ако неко од овлашћених предлагача (члан 93. Основног закона) сматра да савезно право или право федералне јединице није у сагласности са Основним законом или осталим савезним правом (члан 76. Закона о Савезном уставном суду). У вези са овим питањем, Савезни уставни суд је заузео став да утврђивање сагласности ових прописа са њиховим законским овлашћењем представља претходно питање и да у супротном не постоји ваљан захтев за нормативну контролу.<sup>997</sup>

Свако физичко или правно лице (уколико може бити носилац таквог права) може Савезном уставном суду поднети тужбу због повреде неког људског права зајемченог уставом или права изједначеног са њим.<sup>998</sup> Повреда се, осим појединачним правним актом и радњом или нечињењем управног органа, може извршити и актом делегираног законодавства, а тужба се може поднети само ако је повреда људског права

---

<sup>993</sup> Farnsworth, E. A., (1973), str. 36

<sup>994</sup> Vranjanac, D., (2008), str. 21.

<sup>995</sup> Vergotini, D., (2015), str. 681.

<sup>996</sup> Đurić, V., (2015), str. 549.

<sup>997</sup> *BverfGE* 101, 1 (30). Исто, стр. 550-551.

<sup>998</sup> Stojanović, M., (1963), str. 105-106.

стварна, а не ако је она само очекивана (непосредна опасност од повреде или угрожавања није довољна). Тужба се, по правилу, подноси након што се претходно исцрпе сва правна средства пред управним судом, а непосредна тужба је дозвољена ако је ствар од општег интереса или ако би због трајања поступка пред управним судом настала непоправљива штета.

Управни судови опште надлежности у државама чланицама образовани су у два степена.<sup>999</sup> Поред првостепених управних судова опште надлежности, постоје и виши управни судови (16) који као судови другог степена могу бити надлежни за територије две или више држава-чланица. На савезном нивоу постоји Савезни управни суд (*Bundesverwaltungsgericht, BVerwG*) који је највиши управни суд у држави.<sup>1000</sup> У његовој надлежности је ревизија пресуда врховних управних судова, а понекад и нижих управних судова. Ревизија пресуда виших управних судова може се захтевати ако је пресудом нижег суда повређен неки савезни пропис или због повреда поступка које су од битног утицаја, а ревизија одлука нижих управних судова само због повреде савезног прописа. Приликом вршења ревизије, Савезни управни суд није везан разлозима због којих се ревизија тражи, расправља углавном о правним питањима, а само изузетно о чињеничним. На основу извршене ревизије, ако утврди да је захтев основан, може сам решити спор или укинути пресуду и предмет вратити на поновни поступак. Поједине спорове може да решава као суд првог и последњег степена, као на пример спорове о законитости удружења чија се делатност простире на територији целе државе.<sup>1001</sup>

Осим управних судова опште надлежности, постоје и посебни управни судови који решавају спорове из одређених области (на пример, социјални или финансијски судови).<sup>1002</sup> Сви управни судови су део судске власти и потпуно су ван система државне управе.

Контролу законитости аката делегираног законодавства, осим уставних и управних судова, могу вршити и редовни судови.<sup>1003</sup> Међутим, њихова надлежност у

---

<sup>999</sup> Исто, стр. 97-105. Такође, видети: Пљакић, Љ., (2005), „Управно судство у Немачкој – историјат контроле управе“, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, 2, стр. 545-546.

<sup>1000</sup> Видети: Мijatović, N., (2003), „Financijska sudbenost u Nemačkoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1, str. 190.

<sup>1001</sup> Упореди: Popović, S., (1969), „O sudskoj kontroli nad upravnim aktima“, *Zbornik Pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu*, str. 61-62.

<sup>1002</sup> Stojanović, M., (1963), str. 94.

<sup>1003</sup> Исто, стр. 95.

том погледу није претпостављена, већ додељена. То значи да редовни судови одлучују о законитости аката делегираног законодавства само у оним материјама које нису у надлежности других судова, односно само у оним материјама које су им законом изричито додељене у надлежност.

Француски систем судске контроле управе чине управни и редовни судови као посебне организационе целине.<sup>1004</sup> Расподела надлежности међу њима утврђена је праксом Уставног савета.<sup>1005</sup> Полазећи од одредби Закона од 16. до 24. августа 1790. године и Декрета од 16. фебруара године III, који садрже забрану редовним судовима да контролишу рад управе, и тумачећи начело поделе власти, Уставни савет је утврдио опште начело поделе надлежности између редовних и управних судова на такав начин да је управно судство, осим у стварима које по својој природи припадају надлежности редовних судова, надлежно да одлучује о поништавању или измени одлука које доносе органи јавне управе при вршењу јавне власти. Изузетак од тог општег правила, према ставу Уставног савета, састоји се у овлашћењу законодавца да својим поступањем спречи уситњавање и деобу надлежности између редовног и управног судства у области друштвеног живота која је предмет уређења посебног закона или другог прописа. За решавање сукоба надлежности између редовних и управних судова надлежан је Суд за сукобе надлежности (*Tribunal des Conflits*).<sup>1006</sup>

Систем управних судова је успостављен на територијалном принципу на основу једне уредбе из 1953. године, а реформисан је Законом о управном судству (*Code de justice administrative*) из 2000. године, који је ступио на снагу 1. јануара 2001. године.<sup>1007</sup> Чине га првостепени управни судови (*tribunaux administratifs*), апелациони управни судови (*cours administrative d'appel*) и Државни савет (*Conseil d'Etat*) као судови опште надлежности, као и неколико управних судова посебне надлежности. У организационом смислу управни судови су део управне власти, али у функционалном смислу то нису, будући да поред саветодавне улоге у односу на органе државне управе обављају и судску функцију.

---

<sup>1004</sup> Цуцућ, В., (2016), *Управни спор пуне јурисдикције: модели и врсте*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 98.

<sup>1005</sup> Одлука Уставног савета бр. 86-224 DC од 23. јануара 1987. године. Исто, стр. 102.

<sup>1006</sup> О организацији, одлукама и процедурама Суда за сукобе надлежности видети: (<http://www.tribunal-conflits.fr/>, 08.05.2016).

<sup>1007</sup> Цуцић, В., (2016), стр. 103

Првостепени управни судови опште надлежности решавају све спорове у складу са својом месном надлежности, осим оних који су законом стављени у надлежност виших судова или посебних управних судова.<sup>1008</sup> По жалбама на пресуде првостепених судова решавају, по правилу, апелациони судови,<sup>1009</sup> па тек онда Државни савет, али он у извесним случајевима може и непосредно решавати по жалбама на одлуке првостепених специјализованих судова.<sup>1010</sup> Надлежност Државног савета је разноврсна и начелно се може разврстати на судску, управну и саветодавну.<sup>1011</sup> У судску надлежност, осим већ споменуте тзв. апелационе надлежности на одлуке нижих судова, убраја се његова првостепена надлежност у неким споровима које решава као суд првог и последњег степена (важни акти делегираног законодавства Владе), као и сви други спорови који законом нису одређени у надлежност других судова.<sup>1012</sup> Управна надлежност подразумева, на пример, учествовање у обављању одређених управних послова када је то законом одређено или на захтев Владе или појединог министра или указивање Влади на реформске мере које треба предузети у државној управи. Саветодавна надлежност обухвата давање мишљења о нацртима закона, уредби са законском снагом (ордонанси), уредби којима се мењају ранији закони (аутономне уредбе), а у извесним случајевима и уредби за извршење закона (декрета).<sup>1013</sup>

Управни судови посебне (специјализоване) надлежности образовани су за решавање спорова у одређеним областима, а према мишљењу појединих француских правних писаца (Ги Бребан) због специфичних околности (санирање ратних последица) и принципијелних разлога (специјализација, веће учешће грађана у правосуђу).<sup>1014</sup> Тако, на пример, у области финансија постоји Рачуноводствени суд, у области права странаца Национални суд за право азила (*Cour Nationale du Droit d'Asile*), затим то су дисциплински судови у оквиру администрације или за поједине слободне професије, социјални судови и други. Такви судови у првом степену решавају спорове у границама стварне надлежности, а на њихове пресуде може се изјавити жалба апелационим судовима, а у појединим случајевима и непосредно Државном савету. Поједини међу

---

<sup>1008</sup> Исто.

<sup>1009</sup> Breban, G., (2002), str. 429.

<sup>1010</sup> Ćeranić, J., (2013), „Francuski Državni savet“, u: Nikolić, O., Petrov, V., (ur.), *Uvod u pravo Francuske*, Beograd, str. 129.

<sup>1011</sup> Информације о организацији и надлежностима Државног савета доступне су на званичном веб сајту, (<http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation>, 08.05.2016).

<sup>1012</sup> Breban, G., (2002), str. 419-420.

<sup>1013</sup> Boyron, S., (2013), *The Constitution of France: A Contextual Analysis*, Oxford and Portland: Hart Publishing, p. 78; Ćeranić, J., (2013), str. 129-135.

<sup>1014</sup> Детаљно: Breban, G., (2002), str. 432-433.



њима могу решавати спорове у првом и последњем степену, а неки могу имати и саветодавну улогу.

Контрола уставности аката делегираног законодавства је у надлежности Уставног савета (*Conseil Constitutionnel*), али он ту контролу врши само посредно, будући да је надлежан искључиво за претходну (превентивну) контролу уставности закона.<sup>1015</sup> Уставни савет је, као и већина највиших уставносудских инстанци, склон да широким тумачењима проширује своје надлежности, али то ширење није обухватило и непосредну контролу уставности аката делегираног законодавства.<sup>1016</sup> На пример, Уставни суд је одбио да оцењује уставност уредбе о распуштању Националне скупштине (случај *Minviellie*) и уредбе која се односила на припреме за референдум 1988. године (случај *Diemart*). Међутим, због тзв. негативне надлежности Државног савета, Уставни савет је прихватио да врши оцену уставности уредби којима су се након распуштања Националне скупштине расписивали нови избори (случај *Delmas*).<sup>1017</sup>

По узору на Француску, у Италији судску контролу аката делегираног законодавства врше управни и редовни судови, а у извесном смислу и Уставни суд.<sup>1018</sup>

Управни судови нису део судске, већ управне власти.<sup>1019</sup> Поред решавања управних спорова, имају и функцију надзорног органа, па у том смислу такве акте могу изменити или укинути доношењем новог акта.<sup>1020</sup> Најнижи управни судови опште надлежности су регионални административни судови (*Tribunali amministrativi regionali*), али они немају општу првостепену надлежност, већ решавају одређене врсте спорова локалних власти (општине и покрајине) које су изричито утврђене законом. Поред њих, као првостепени управни судови постоје и специјализовани управни судови који имају надлежност само у одређеним областима.<sup>1021</sup> Државни савет (*Sezione giurisdizionale*) је виша судска инстанца у односу на регионалне административне судове и посебне управне судове, па има апелациону надлежност у односу на њихове

---

<sup>1015</sup> Jovičić, M., (1984), str. 168-170; Cohendet, M. A., (2008), pp. 42-44.

<sup>1016</sup> Bulajić, S., (2006), str. 63-64.

<sup>1017</sup> Одлука Уставног савета бр. 88-4 DC од 4. јуна 1988. године (случај *Minviellie*); Одлука Уставног савета бр. 88-13 DC од 25. октобра 1988. године (случај *Diemart*) и Одлука Уставног савета бр. 81-1 DC од 11. јуна 1981. године (случај *Delmas*). Исто, стр. 64.

<sup>1018</sup> Popović, S., (1969), str. 59.

<sup>1019</sup> Stojanović, M., (1963), str. 74.

<sup>1020</sup> Упореди: Popović, S., (1969), str. 60.

<sup>1021</sup> Денковић, Д., (1970), „Судска контрола управе у италијанском праву“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4, стр. 240.

одлуке, али и првостепену надлежност у свим споровима који нису законом изричито одређени у надлежност нижих управних судова.<sup>1022</sup>

Редовни судови су део судске власти и надлежни су за спорове о актима делегираног законодавства којима је повређено нечије право, док, с друге стране, управни судови решавају о таквим актима којима је повређен нечији интерес.<sup>1023</sup> Поводом истог акта управе не може се истовремено водити спор пред редовним и управним судом, али после доношења одлуке о незаконитости таквог акта од стране једног суда није искључена могућност обраћања другом суду ради, на пример, накнаде штете која се заснива на таквој одлуци којом је утврђена незаконитост.

Уставни суд (*Corte costituzionale*) је надлежан за контролу уставности закона и уредби са законском снагом, па се пред њим не може непосредно (у апстрактном спору уставности) оспоравати уставност других аката делегираног законодавства.<sup>1024</sup> Међутим, оцену уставности таквих аката Уставни суд врши посредно када у конкретном спору о уставности решава о уставности неког закона.<sup>1025</sup> Наиме, ако се приликом решавања неког спора пред редовним или управним судом постави питање уставности закона на основу ког је донет акт делегираног законодавства који је предмет спора, такав суд се може обратити Уставном суду за оцену уставности закона као претходног правног питања. Ако Уставни суд оцени да су закон или поједине његове одредбе неуставни, таква његова оцена има за последицу да ће и акт делегираног законодавства који је донет на основу таквог закона или таквих његових одредби бити поништен.

Контролу аката делегираног законодавства у Швајцарској врше управни судови на кантоналном нивоу, Савезни управни суд (*Tribunal administratif federal, TAF*)<sup>1026</sup> и Савезни суд (*Tribunal federal*).<sup>1027</sup> На кантоналном нивоу контролу законитости аката делегираног законодавства кантоналних извршних органа врше првостепени и другостепени управни судови. Савезни управни суд (*Tribunal administratif federal*) решава по жалбама на одлуке савезних управних органа и организација које су везане за њих, али решавање по жалбама из појединих области није у његовој надлежности (на

---

<sup>1022</sup> Popović, S., (1969), str. 59-60.

<sup>1023</sup> Stojanović, M., (1963), str. 75.

<sup>1024</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 447; Vergotini, Ђ., (2015), str. 690.

<sup>1025</sup> Stojanović, M., (1963), str. 88.

<sup>1026</sup> Видети званични веб сајт: (<http://www.bvger.ch/gericht/aufgaben/index.html?lang=fr>, 08.05.2016).

<sup>1027</sup> Видети званични веб сајт: (<http://www.bger.ch/fr/>, 08.05.2016).

пример, у области унутрашње и спољне безбедности). Такође, у одређеним случајевима има апелациону надлежност у вези одлука кантоналних власти.<sup>1028</sup> Одређене спорове решава као суд првог степена и тада је против његових одлука могуће изјавити жалбу Савезном суду (на пример, о уговорима јавног права).<sup>1029</sup> Додатно, у појединим споровима решава као суд првог и последњег степена (на пример у области азила и међународне правне помоћи) и против његових одлука тада није допуштена жалба Савезном суду. Савезни суд (*Tribunal federal*) је врховна судска инстанца у држави у области грађанског, кривичног и управног права. Међутим, уставносудске надлежности Савезног суда су ограничене, с обзиром на то да не оцењује уставност савезних закона. Сагласно скупштинском начелу организације власти из кога произлази начело скупштинске оцене уставности, о уставности савезних закона стара се искључиво Савезна скупштина приликом њиховог доношења.<sup>1030</sup>

У Хрватској судску контролу аката делегираног законодавства је до 1. јануара 2012. године вршио искључиво Уставни суд, а од тада таква контрола је подељена између Уставног суда и Високог управног суда.<sup>1031</sup> Уставни суд врши контролу уставности и законитости прописа, а Високи управни суд контролу законитости општих аката „јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе, правне особе која има јавну овласт и правне особе која обавља јавну службу”.<sup>1032</sup> Редовни судови нису овлашћени да врше контролу законитости аката делегираног законодавства, већ се у случају сумње на њихову неуставност или незаконитост могу обратити Уставном суду или Високом управном суду ради решавања прејудиционог питања оцене уставности или законитости или спор могу решити непосредном применом закона.<sup>1033</sup>

#### 4.2.2. Предмет контроле

Упоредноправни увид показује да у већини разматраних земаља судској контроли не подлежу сви акти делегираног законодавства. Из судске контроле су,

<sup>1028</sup> Члан 31-33. Закона о Савезном управном суду, (*Loi sur le Tribunal administratif fédéral*\* 1. (LTAF). du 17 juin 2005), (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, 10.05.2016).

<sup>1029</sup> О првостепеној надлежности Савезног управног суда видети члан 35. Закона о Савезном управном суду.

<sup>1030</sup> Jovičić, M., (1984), str. 192-193.

<sup>1031</sup> Staničić, F., Đanić, A., (2014), „Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 4, str. 965-974.

<sup>1032</sup> Члан 3. Став 2. Закона о управним споровима (*Narodne novine*, br. 20/10, 143/12, 152/14), (<http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, 08.05.2016.).

<sup>1033</sup> Omejec, J., Banić, S., (2012), „Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 49 No. 2, str. 317.

углавном, искључени они акти којима се на основу непосредног уставног или законског овлашћења могу мењати закони и који су због тога у погледу правне снаге изједначени са законом и акти који се доносе у вршењу дискреционих овлашћења.

У англосаксонском систему права судска контрола аката делегираног законодавства може бити искључена законом, углавном на посредан начин, али то може бити и изричито прописано. Тако је у Енглеској најчешћи начин ограничења судске контроле када Парламент доноси делегирајуће законе који употребом уопштених и неодређених формулација Влади поверавају веома опсежна овлашћења, што знатно отежава рад судовима приликом њиховог тумачења.<sup>1034</sup> То су закони који садрже одредбе тзв. “клаузуле Хенрија VIII” којима се министар овлашћује да мења, допуњује или чак у потпуности укине важеће парламентарне законе.<sup>1035</sup> Тзв. “клаузула Хенрија VIII” вуче корен из Закона (статута) о прокламацијама из 1539. године које су Хенрију VIII омогућиле да на основу својих краљевских прерогатива, без даљег обраћања Парламенту, укине или замени постојеће законе. Међу новије примере таквих закона убраја се Закон о обустављању контроле и иступању који је овластио државног секретара трговине и привреде да донесе прописе којима ће суспендовати сваки закон који према његовој оцени намеће терет било каквој економској активности и да многа Владина овлашћења која су поверена министру делегира било којој организацији приватног сектора.<sup>1036</sup>

Други, много ређи, начин је ограничавање судске контроле изричитим законским одредбама типа “as if enacted in this act” или “Conclusive evidence”. Ако закон о овлашћењима садржи одредбу “as if enacted in this act” то значи да ће уредба која је донета на основу таквог закона имати исто правно дејство као да је садржана у самом закону, па је услед теорије о супрематiji Парламента судска контрола искључена.<sup>1037</sup> Мада су одредбе “as if” изазвале многе контроверзе у енглеској правној науци и судској пракси, преовлађује мишљење да судови немају овлашћење да испитују законитост таквих уредби.<sup>1038</sup> Према становишту Дома лордова које је заузео 1930. године у случају *Yaffe* и дела правне науке, изузетак представља случај када таква уредба није сагласна закону на основу ког је донета.

---

<sup>1034</sup> Carroll, A., (2007), pp. 151-152; Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 671.

<sup>1035</sup> Jerinić, J., (2012), str. 193.

<sup>1036</sup> Loveland, I., (2009), pp. 140-141; Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 679-680

<sup>1037</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 889-890.

<sup>1038</sup> Kamarić, M., (1957), str. 211-212.

С друге стране, у односу на одредбе “as if” у правној науци и судској пракси много су више критиковане законске одредбе типа “Conclusive evidence”.<sup>1039</sup> Ако је донета на основу такве одредбе, сматра се да ће таква уредба имати правно дејство закона под условом да министар потврди да је донета у границама законског овлашћења. Иако су нерадо пристајали на ограничење сопствене надлежности, судови су ипак често прихватили дејство одредбе “Conclusive evidence”. Све у свему, извесно је да су законске одредбе “as if enacted in this act” или “Conclusive evidence” представљале инструменте, с једне стране јачања положаја Парламента, а са друге стране слабљења положаја судске власти. Међутим, у савременом правном животу Енглеске немају значај који су имали током XIX и XX века, будући да су веома ретко у употреби.

Данас се сва ограничења судске контроле аката делегираног законодавства могу оспоравати пред судом. Према Закону о људским правима из 1998. године сва таква ограничења могу бити оспорена због кршења права на правосудну одлуку.<sup>1040</sup>

Судска контрола у Сједињеним Америчким Државама, сагласно одредбама АПА (1946), може бити искључена посебним законом или у односу на делатности које управни органи обављају на основу дискреционих овлашћења.<sup>1041</sup> Ако је неким посебним законом изричито искључена могућност судске контроле аката делегираног законодавства, такви закони сагласно општем правном принципу *lex specialis derogat legi generali* искључују контролу таквих аката коју превиђа АПА (1946) (одељак 702 и 704). За случај да посебни закон садржи нејасне или недовољно прецизне одредбе о ограничавању судске контроле над актима делегираног законодавства, Врховни суд је имајући у виду одредбе АПА (1946) установио претпоставку у корист судске контроле таквих аката. Врховни суд је, првобитно, стао на становиште да би посебни закони требали бити тумачени на начин који искључује судску контролу само ако садрже “јасне и уверљиве доказе” да је то намера Конгреса (*Abboott Laboratories v. Gardner, 387 U.S. 136 (1967)*), а затим да је за искључење судске контроле довољно ако је намера законодавца да забрани судску контролу “прилично видљива” у законском тексту (*Block v. Community Nutrition Institute, 467 U.S. 340 (1984)*).

С друге стране, захтев за ограничењем судске контроле аката делегираног законодавства које они доносе на основу дискреционих овлашћења највећим делом

---

<sup>1039</sup> Исто, стр. 213.

<sup>1040</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 891. Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), p. 679.

<sup>1041</sup> Давинић, М., (2004), стр. 166.

произлази из потребе обезбеђења уједначене политике САД у одређеним областима и потребе за ефикасном државном управом.<sup>1042</sup> Тако је судска контрола искључена у погледу аката делегираног законодавства који се на основу дискреционих овлашћења доносе, на пример, у области националне безбедности или спољне политике или када је реч о актима којима се регулишу области у којима се прописи често мењају, па би спор и детаљан судски поступак утицао на ефикасност рада државне управе. Према становишту које је заузео Врховни суд, судска контрола се може искључити само изузетно када су законске одредбе у тој мери неодређене да приликом доношења аката управе “нема права које би се применило” у конкретном случају (*Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe, 401 U.S. 402 (1971)*).

У разматраним земљама које припадају европскоконтиненталном систему права, судска контрола аката делегираног законодавства, по правилу, нема ограничења. Тако, у Немачкој не постоји могућност ограничења судске контроле, па сви акти делегираног законодавства подлежу контроли судова. То је последица Уставом прокламованог права сваког лица чије је право повређено актом јавне (законодавне, управне и судске) власти да тражи заштиту код суда.<sup>1043</sup> Од судске контроле у Француској само су изузете уредбе по нужди које председник Републике доноси на основу члана 16. Устава,<sup>1044</sup> а у једном периоду (четири месеца) биле су изузете и ордонансе којима је Влада предузимала мере ради образовања институција у периоду увођења Устава у живот (члан 92. Устава).<sup>1045</sup> Осим тога, контроли уставности подлежу само они акти који су донети на основу непосредног уставног овлашћења (аутономне уредбе). Судској контроли у Италији подлежу сви акти делегираног законодавства који немају законску снагу.<sup>1046</sup> То значи да изузетак од овог правила представљају *decreti legislativi* (члан 76. Устава) и *decreti legge* (члан 77. Устава) којима Устав признаје снагу закона и који подлежу контроли уставности коју врши Уставни суд.<sup>1047</sup> Такође, према мишљењу

---

<sup>1042</sup> Исто, стр. 168-169.

<sup>1043</sup> Члан 19. став 4. Основног закона гласи: „Уколико је некоме повређено право од стране јавне власти, на располагању му стоји правна заштита. Уколико није утврђена нека друга надлежност, предвиђена је редовна правна заштита. Ово не дира у одредбе члана 10. став 2. реченица 2.“

<sup>1044</sup> Jerinić, J., (2012), str. 189.

<sup>1045</sup> Stojanović, M., (1963), str. 70.

<sup>1046</sup> Исто, стр. 88-89. Члан 113. Устава гласи: „Против одлука јавне управе увек је дозвољена судска заштита права и законитих интереса пред органима редовног и управног правосуђа. Таква судска заштита не може бити искључива или ограничена на одређена средства побијања пресуде или на одређене категорије аката. Закон уређује који правосудни органи могу да пониште одлуке јавне управе, у којим случајевима и са каквим последицама.“

<sup>1047</sup> Славнић, Љ., (1994), *Од државе која одумире ка правној држави*, Београд: „Службени гласник“ са п.о., стр. 47.

Државног савета и неких италијанских правних писаца (Serio Galeotti) не може се поднети тужба Државном савету ни против оних аката које доноси Влада у вршењу политичке власти.<sup>1048</sup> У Швајцарској изузетке од опште судске контроле представљају случајеви крајње уопштених и неодређених законских одредби којима се Савезном већу поверавају тзв. “пуна овлашћења” (*Pleins pouvoirs, Vollmacht*), па судови немају довољно јасне критеријуме да оцењују акте делегираног законодавства. Такве, примере, како смо већ навели, представљају закони којима су за време ратних и економских криза (1914-1919, 1936. и 1939-1945) Савезном већу поверавана овлашћења скоро без икаквих ограничења.<sup>1049</sup> У Хрватској сви акти делегираног законодавства подлежу судској контроли, која зависно од врсте суда и његове надлежности може обухватити само контролу законитости (управни судови) или контролу уставности и законитости (Уставни суд). Уставни суд Хрватске је у јединој пресуди<sup>1050</sup> поводом питања оцене уставности и законитости уредбе са законском снагом изазвао бројне контраверзе.<sup>1051</sup> Прво, оцењујући законитост такве уредбе, Уставни суд је закључио да она има несумњиво законску снагу, што ће рећи да је оцењивана међусобна сагласност два правна акта идентичне правне снаге. Друго, Уставни суд није одредио однос уредбе са законском снагом са другим законима, што отвара питање како треба да поступи редовни судови када се у конкретном спору постави питање њене уставности и законитости. Наиме, спорно је да ли судови уредбу са законском снагом могу третирати као подзаконски акт, па у случају констатације њене несагласности са делегирајућим законом непосредно примети закон у конкретном случају, или морају прекинути поступак и обратити се Уставном суду ради решавања прејудиционог питања.

Судска и уставносудска контрола аката делегираног законодавства немају у свим земљама исти обим и домашај. Тако се контрола законитости аката делегираног законодавства врши, без изузетка, у свим разматраним правним системима. С друге стране, контрола уставности аката делегираног законодавства врши се непосредно у Сједињеним Америчким Државама и Немачкој где уједно обухвата проверу усаглашености таквих аката са другим уставним одредбама и проверу уставности

---

<sup>1048</sup> Такво мишљење засновано је на тумачењу према коме одредба члана 31. Закона о Државном савету која не дозвољава такву тужбу није укинута ступањем на снагу Устава Републике Италије од 1947. године. Наведено према: Stojanović, M., (1963), str. 76.

<sup>1049</sup> Видети: Stefanović, J., (1956), I, str. 137; Jovičić, M., (1984), str. 203.

<sup>1050</sup> Рјешење бр. У-II-66/1994. од 25. фебруара 1994. године (*Narodne novine*, бр. 16/94).

<sup>1051</sup> Barić, S., (2009), str. 109.

закона о овлашћењима.<sup>1052</sup> Контроли уставности у Италији на посредан начин подлежу акти делегираног законодавства који немају законску снагу, будући да контрола уставности закона омогућава поништење аката делегираног законодавства који су донети на основу закона који је оцењен као неуставан.<sup>1053</sup> Такође, приликом оцене законитости аката делегираног законодавства француски Државни савет се руководи уставним принципима,<sup>1054</sup> а такву праксу подржава и правна наука (Jean Rivero) сматрајући незаконитим акт делегираног законодавства који вређа Устав.<sup>1055</sup>

У свим разматраним правним системима постоји могућност вођења конкретног спора, уз апстрактан спор о законитости аката делегираног законодавства, а у Сједињеним Америчким Државама и Немачкој такви акти подлежу и оцени уставности.<sup>1056</sup>

Енглески систем судске контроле допушта могућност вођења апстрактног спора о законитости против акта делегираног законодавства због директне повреде права или интереса и конкретног спора о законитости истицањем приговора незаконитости у неком конкретном случају.<sup>1057</sup> Тзв. “тужбу за утврђење” може поднети свако физичко или правно лице чији је правни интерес оштећен или ако постоји таква могућност, а у одсуству повреде личног интереса тужбу може поднети јавни правобранилац са захтевом да се донесе утврђујућа одлука да је акт делегираног законодавства незаконит. Тужба за утврђење се уз одобрење Високог суда правде подноси поступајућем суду, а у извесним случајевима таква тужба се може поднети и надлежном административном трибуналу. Међу правним средствима која странци стоје на располагању издвајају се тужба због прекршаја забране коју акт делегираног законодавства прописује, затим правно средство *originating summons* којим се од суда може захтевати тумачење акта

---

<sup>1052</sup> Станковић, М., (2012), *Уставно судство у савременим федерацијама*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 77 и 131.

<sup>1053</sup> Лово Ф., (1999), стр. 448.

<sup>1054</sup> Марковић, Р., (2006), стр. 663.

<sup>1055</sup> Наведено према: Stojanović, М., (1963), str. 152.

<sup>1056</sup> Контрола уставности и законитости може се, уопште узев, вршити као *непосредна* и као *посредна* контрола. Непосредна контрола се врши када је питање оцене законитости или уставности главни предмет спора па се у том случају ради о *апстрактном* спору уставности или законитости. То је случај када је правним актом директно повређено нечије право (ако је принуђен да нешто учини или не учини, или да се томе одупре и изложи санкцији) или интерес или ако постоји опасност од такве повреде. Посредна контрола се врши када се питање оцене законитости или уставности појави као инцидентално или прејудиционо питање. То је случај када се пред судом приликом решавања неког конкретног случаја постави питање уставности или законитости таквог акта и тај суд тада прекида поступак док се не реши прејудиционо питање (*конкретан спор о уставности или законитости*). Видети: Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 340.

<sup>1057</sup> Stojanović, М., (1963), str. 53-54 и 154



делегираног законодавства и утврђивања права тужиоца и правно средство *prohibition* којим се, уз одобрење Апелационог суда, може спречити доношење таквог акта у току поступка доношења, а за оне акте за које постоји обавеза подношења парламенту, само пре његовог подношења парламенту.

Акти делегираног законодавства могу се оспоравати из разлога прекорачења овлашћења (*ultra vires*) које обухвата материјалне и формалне неопходности.<sup>1058</sup> Материјални недостаци су, на пример, регулисање питања изван граница делегираних законодавних овлашћења, а посебно питања наметања пореза, ограничавања људских слобода и права, ограничења права грађана на приступ суду или увођење повратног дејства законског инструмента; затим неусаглашеност законског инструмента са правом Европске уније; неразумност законског инструмента (*unreasonable*) или употреба законског овлашћења у погрешне сврхе (*wrong purposes*).<sup>1059</sup> Формални недостаци су углавном процедуралне природе и подразумевају, на пример, пропуст да се консултују извесне организације или тела, да се нацрт законског инструмента достави Парламенту када то закон предвиђа, да се објави законски инструмент или да се прибави сагласност надлежног министра.<sup>1060</sup>

У Француској постоји могућност вођења апстрактног и конкретног спора о законитости акта делегираног законодавства, при чему суд не испитује правну ваљаност повереног законодавног овлашћења јер то спада у контролу уставности закона која није у њиховој надлежности.<sup>1061</sup> Акт делегираног законодавства се може оспоравати због прекорачења овлашћења, ограничења или повреде права или због приговора незаконитости.<sup>1062</sup> Кривични и управни судови самостално решавају конкретан спор о законитости акта делегираног законодавства, док се грађански судови за решавање прејудиционог питања законитости таквог акта морају обратити управним судовима.<sup>1063</sup> О тужбама за поништај аката делегираног законодавства због директне повреде или ограничења неког права или интереса решава у апстрактном спору о законитости искључиво Државни савет као суд првог и последњег степена.<sup>1064</sup> Ако пропусти рок за подношење тужбе за поништај, странка увек може захтевати накнаду

---

<sup>1058</sup> Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), p. 688-690; Leyland, P., Anthony, G., (2009), pp. 277-280.

<sup>1059</sup> Barnett, H., (2009), pp. 718-723

<sup>1060</sup> Carroll, A., (2007), str. 155-157. Такође, видети: Tomkins, A., (2000), pp. 119-125.

<sup>1061</sup> Jerinić, J., (2012), str. 188-189.

<sup>1062</sup> Omejec, J., Banić, S., (2012), str. 310.

<sup>1063</sup> Jerinić, J., (2012), str. 188.

<sup>1064</sup> Stojanović, M., (1963), str. 70-71.

штете нанету незаконитим актом делегираног законодавства. Поништење акта делегираног законодавства не ствара обавезу управном органу да га укине, али такав акт судови не могу примењивати.

У Италији се, по правилу, не може водити апстрактни спор о законитости, будући да преовлађује мишљење да се актом делегираног законодавства као општим правилом не може повредити ничије право или интерес, већ искључиво управним актом који је донет на основу незаконитог акта делегираног законодавства.<sup>1065</sup> Ипак, сматрајући да у извесним случајевима општим актом може бити повређено нечије право или интерес, Државни савет допушта тужбу против акта делегираног законодавства и такав акт, ако нађе да је незаконит, може поништити. Са друге стране, свако физичко или правно лице може поднети тужбу надлежном редовном или управном суду ради поништења акта делегираног законодавства, ако је управним актом који је на основу таквог акта донет повређено његово право или интерес или ради накнаде штете нанете повредом права таквим актом.<sup>1066</sup> У таквим ситуацијама, надлежни редовни или управни суд ће пре коначног решења спора, предходно оценити законитост акта делегираног законодавства као инцидентално питање.

Контролу уставности *decreto legislativo* (члан 76. Устава) и *decreti legge* (члан 77. Устава) као правних аката извршне власти којима Устав признаје законску снагу врши Уставни суд у апстрактном и конкретном спору о уставности.<sup>1067</sup> Право на покретање поступка оцене уставности припада надлежном суду у вези са прописима које треба да примени (по споственој иницијативи, на захтев странке или јавног тужиоца) и државним политичким органима (председнику Владе, председнику обласног већа).<sup>1068</sup> Уставни суд није овлашћен да по службеној дужности покрене поступак за оцену уставности таквих аката.<sup>1069</sup>

У Швајцарској контролу законитости аката делегираног законодавства у кантонима врше управни судови кантона у конкретном и апстрактном спору о законитости. Акти делегираног законодавства могу се оспоравати због ограничења или директне повреде права таквим актом или због приговора незаконитости. Савезни

---

<sup>1065</sup> Giovanni Salemi: *La Giustizia Amministrativa*, Padova, 1958, str. 166. Исто, стр. 89.

<sup>1066</sup> Piero Calamandrei: *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, 1950, str. 9. Исто.

<sup>1067</sup> Орловић, С., (2013), *Владавина устава или уставног судства*, Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, стр. 142-143.

<sup>1068</sup> Марковић, Р., (2006), стр. 678.

<sup>1069</sup> Marković, R., (1973), *Pokretanje ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata*, Beograd: Savremena administracija, str. 80.

управни суд врши оцену законитости аката делегираног законодавства савезних управних органа, а само у појединим случајевима и таквих аката кантона. У жалбеном поступку испитује првенствено правна питања, а чинењична само када за то постоји потреба. Против одлука Савезног управног суда о оцени законитости које не доноси у последњем степену, може се уложити жалба Савезном суду.

Савезни суд контролу уставности аката делегираног законодавства може вршити у оквиру конкретног или апстрактног спора о уставности и законитости, али су из његове надлежности изузети акти делегираног законодавства које доноси Савезно веће (члан 188. став 4. Устава Швајцарске) који подлежу контроли Савезне скупштине.<sup>1070</sup> Савезни суд је стао на становиште да није овлашћен да врши контролу уредби Савезног већа, без обзира да ли се оне доносе на основу генералног или специјалног законског овлашћења.<sup>1071</sup> Аналогно немогућности контроле уставности прописа које доноси Савезна скупштина, Савезни суд је закључио да није овлашћен да врши ни контролу уставности прописа Савезног већа које оно доноси на основу законског овлашћења, због тога што у таквим случајевима Савезно веће делује уместо законодавца. Суд би, евентуално, могао да испитује да ли је Савезно веће донело уредбу у границама специјалног овлашћења.

У апстрактном спору о уставности Савезни суд решава поводом тзв. “јавноправног захтева” (*recours de droit public*) којим се може оспоравати уставност сваког кантоналног нормативног акта, ако пре тога по том предмету није поступано у нижим инстанцама.<sup>1072</sup> У конкретном спору о уставности, Савезни суд решава поводом јавноправног захтева који се подноси ради заштите индивидуалне сфере, односно ако је неко индивидуално право повређено прописом кантона.<sup>1073</sup> Ако странка пропусти да поднесе жалбу у року од 30 дана од дана објављивања закона кантона чију уставност намерава да оспори, уставност тог закона се може оспоравати и у његовој каснијој примени ако актом који донет на основу њега буде повређено нечије право.<sup>1074</sup> Судска контрола уставности је искључиво накнадног карактера, што значи да предмет судске контроле уставности могу бити само објављени савезни општи правни акти (прописи) и упутства, али не и законски пројекти и нацрти који подлежу парламентарној уставној

---

<sup>1070</sup> Станковић, М., (2012), стр. 175-176.

<sup>1071</sup> Capelletti, M., (1968), *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano, str. 54 (наведено према: Marković, R., (1973), стр. 42-43).

<sup>1072</sup> Станковић, М., (2012), стр. 175.

<sup>1073</sup> Марковић, Р., (2006), стр. 680.

<sup>1074</sup> Kulić, D., (1969), *Ustavno sudstvo u svetu*, Niš: “Prosveta”, стр. 235-240.

контроли. Акти делегираног законодавства могу се оспоравати због кршења Устава, али о њима суд може одлучивати и када решава о сукобу надлежности између савеза и кантона и између кантона (члан 189. став 2. Устава) и када поступа по уставној жалби. Контролу уставности на кантоналном нивоу врше уставни судови кантона.

У Хрватској се законитост аката делегираног законодавства може оцењивати у апстрактном и конкретном спору.<sup>1075</sup> Када се пред редовним или нижим управним судом истакне приговор незаконитости, такав суд уколико сматра да је акт незаконит може или непосредно применити виши правни акт (закон) или може да се за решавање инциденталног питања обрати Високом управном суду кад су у питању акти јединица локалне или подручне (регионалне) самоуправе и правних лица са јавним овлашћења, или Уставном суду када су у питању сви други акти делегираног законодавства. У конкретном спору о законитости, Високи управни суд поступа и на захтев физичког или правног лица или групе таквих лица повезаних заједничким интересом. Међутим, Високи управни суд законитост таквог акта оцењује у апстрактном спору када поступак покреће *ex officio* на основу обавештења грађана, јавног правобраниоца или када му захтев за оцену законитости таквог акта са елементима *actio popularis* поднесе редовни или нижи управни суд независно од било каквог конкретног спора (члан 83. став 1-2. Закона о управним спровима).<sup>1076</sup>

Уставни суд оцењује уставност или законитост аката делегираног законодавства у конкретном или апстрактном спору о уставности или законитости.<sup>1077</sup> Покретање поступка пред Уставним судом може предложити свако физичко или правно лице, а поступак може да покрене и Уставни суд по службеној дужности.<sup>1078</sup> Уставни суд је дужан да покрене поступак оцене уставности и законитости на захтев једне петине заступника Хрватског сабора, радног тела Хрватског сабора, председника Републике Хрватске, Владе (у односу на подзаконске прописе, али не и законе), Врховног суда или другог суда, Пучког правобранитеља и представничких тела јединица локалне и регионалне (подручне) самоуправе. Ако се у конкретном спору пред неким судом истакне приговор неуставности подзаконског прописа, уколико сматра да је такав пропис неуставан суд га неће применити, већ ће спор решити непосредном применом

---

<sup>1075</sup> Omejec, J., Banić, S., (2012), str. 317.

<sup>1076</sup> Упореди: Staničić, F., Đanić, A., (2014), 968-974.

<sup>1077</sup> Више о томе: Arlović, M., (2014), „Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa“, *Pravni vjesnik*, 3-4, Osijek, str. 11-19.

<sup>1078</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 188-189.

вишег правног акта (закона), а затим ће поднети Уставном суду захтев за оцену уставности спорног прописа. Оцена уставности није ограничена само на проверу да ли је акт делегираног законодавства донет у границама уставног овлашћења, већ обухвата и оцену сагласности таквог акта са другим уставним начелима и одредбама.<sup>1079</sup>

У Сједињеним Америчким Државама може се оспоравати и законитост и уставност аката делегираног законодавства искључиво у конкретном спору о уставности и законитости.<sup>1080</sup> Суд покреће поступак по службеној дужности или на захтев странке када су актом делегираног законодавства директно или управним актом који је на основу њега донет повређена или угрожена њена права.<sup>1081</sup> Неопходно је да странка има непосредан лични интерес да се такав акт прогласи незаконитим или да се спречи његова примена, при чему није довољан економски интерес који странка има као члан одређене групе (на пример, потрошач).

Контрола законитости подразумева проверу формалне (процедуралне) и материјалне сагласности (предмет) акта делегираног законодавства са делегирајућим и свим другим законима, али и оцену његове целисходности (*reasonable*).<sup>1082</sup> Контрола уставности подразумева оцену сагласности акта делегираног законодавства са уставним и законским одредбама, посебно у погледу људских права, али и посредну контролу путем оцене уставности делегирајућег закона.

Контролу уставности и законитости Врховни суд врши на два начина.<sup>1083</sup> Први је путем жалбе или призива, када суд у држави-чланици, супротно оспоравању, прогласи да је одређени акт делегираног законодавства државе-чланице сагласан са Уставом. Други начин је путем наредбе којом Врховни суд од нижег федералног суда или суда државе-чланице захтева да овери и достави све списе одређеног спора на решавање (*writ of certiorari*). Врховни суд наредбу издаје самоиницијативно или на захтев странке у спору пред федералним апелационим судом. Наредба се може издати ради контроле пресуде највишег суда у држави-чланици којом је утврђено да акт делегираног законодавства државе-чланице није у складу са Уставом или федералним

---

<sup>1079</sup> Члан 35. Уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске (*Narodne novine*, br. 99/99, 29/02, 49/02), (<http://www.zakon.hr/z/137/Ustavni-zakon-o-ustavnom-sudu-Republike-Hrvatske>, 09.05.2016).

<sup>1080</sup> Станковић, М., (2012), стр. 80.

<sup>1081</sup> Slavnić, Lj., (1994), str. 102; Stojanović, M., (1963), str. 124-125.

<sup>1082</sup> Исто, стр. 125-126.

<sup>1083</sup> Farnsworth, A., (1973), str. 40-41.

законом или када се захтева остваривање неког права зајемченог Уставом или федералним законом.<sup>1084</sup>

Када испитује уставност акта делегираног законодавства, Врховни суд, како смо већ навели, истовремено врши и оцену уставности делегирајућег закона.<sup>1085</sup> То значи да Врховни суд прво испитује да ли је Конгрес овлашћен Уставом да поједина овлашћења делегира извршној власти и да ли је делегирајући закон у границама уставних овлашћења. Након тога, Врховни суд оцењује да ли је акт делегираног законодавства у границама законских овлашћења, како у погледу процедуралних захтева, тако и погледу рока, предмета, обима, стандард, али и сврхе делегације. Дакле, Врховни суд испитује првенствено правна питања, а чињенична питања само онда када за то постоји потреба. Првобитно, Врховни суд је као основ за поништење акта делегираног законодавства радије користио његову несагласност са делегирајућим законом, него несагласност са уставним одредбама (*Cole v. Young 351 U.S. 536 (1956)*),<sup>1086</sup> али је своје ставове временом кориговао. Тако је, на пример, у већ поменутом случају “Бензен” (*Benzene case*) поништен пропис Агенције професионалне сигурности и здравља (*Occupational Safety and Health Administration*), али не и делегирајући закон, па је на тај начин суд рестриктивним тумачењем закона омогућио његову даљу егзистенцију.<sup>1087</sup>

Упркос значајним надзорним овлашћењима, легализацију праксе делегираног законодавства омогућили су управо амерички судови становиштем да се у таквим случајевима не ради о недозвољеној делегацији, већ само о утврђивању чињеница (*fact finding power*) и допуни одредби закона (*filling in details*).<sup>1088</sup> Пресудну улогу у томе одиграо је Врховни суд који је тридесетих година XX века стао на становиште (*J.W. Hampton, Jr. & Co. V. United States, 276 U.S. 394 (1928)*) да је делегација допуштена само ако је Конгрес у делегирајућем закону утврдио јасан принцип (*intelligible principle*) за вршење повереног овлашћења (*Doctrine delegation*).<sup>1089</sup> Доктрина делегације и данас има своје место у америчком правном животу, али се сада примењује доста

---

<sup>1084</sup> Упореди: Станковић, М., (2012), стр. 78-80.

<sup>1085</sup> Stojanović, М., (1963), стр. 126.

<sup>1086</sup> Наведено према: Lovo, F., (1999), стр. 191.

<sup>1087</sup> Наведно према: Давинић, М., (2004), стр. 100.

<sup>1088</sup> *United States v. Grimaud, 220 U.S. 506 (1911)*; *Cargo of the Brig Aurora v. United States, 11 U.S. 382 (1813)*; *Field v. Clark, 143 U.S. 649 (1892)*. (Наведено према: Gellhorn, W., Byse, C., (1970), pp. 48-50).

<sup>1089</sup> Stone, G. R., et. al., (2005), p. 418. Такво становиште Врховни суд је заузео и у пресудама поводом случајева: *Industrial Union Department v. American Petroleum Institute (The Benzene Case), 448 U.S. 607 (1980)*; *Mistretta v. United States, 488 U.S. 361 (1989)*; *Whitman v. American Trucking Associations, Inc., 121 S.Ct. 903 (2001)*. Видети: Chemerinsky, E., (2002), pp. 320-323.

флексибилније и са циљем, како смо видели, рестриктивнијег тумачења закона, а не ради проглашавања његове неуставности.<sup>1090</sup>

Судска контрола у Немачкој обухвата контролу законитости и уставности аката делегираног законодавства која се може вршити посредно и непосредно, односно у конкретном и апстрактном спору.<sup>1091</sup> Апстрактни спор о законитости или уставности се води пред савезним управним судовима када је таквим актом непосредно ограничено и повређено нечије право, при чему таква повреда мора бити стварна, а не само вероватна.<sup>1092</sup> Изузетно, о законитости земаљских аката делегираног законодавства у апстрактном спору могу решавати земаљски врховни управни судови у границама стварне надлежности, односно ако оцена законитости није у надлежности посебних земаљских управних и грађанских судова или земаљског уставног суда.<sup>1093</sup> Захтев за покретање поступка може поднети орган власти и физичко или правно лице које је услед примене таквог акта претрпело штету или је у догледно време извесно може очекивати.

Ако је актом делегираног законодавства ограничено или повређено неко основно (људско право) или право изједначено са њим, након што исцрпи сва правна средства пред управним судом, странка се може обратити Савезном уставном суду који контролу таквог акта врши такође у апстрактном спору о уставности.<sup>1094</sup> Такође, у апстрактном спору Савезни уставни суд решава о уставности и законитости аката делегираног законодавства на захтев савезне владе, земаљске владе или једне трећине чланова Бундестага (члан 93. став 2. Основног закона).

Савезни уставни суд контролу аката делегираног законодавства ретко врши у конкретном спору о уставности и законитости.<sup>1095</sup> Ако се приликом решавања неког конкретног спора постави питање законитости савезног подзаконског прописа, надлежни суд ће сам испитати да ли је такав акт сагласан са савезним законом и Основним законом. Међутим, ако странка истакне приговор неуставности, надлежни суд се не може обратити Савезном уставном суду са захтевом за оцену уставности, јер члан 100. став 1. Основног закона такву могућност утврђује само за законе (у

---

<sup>1090</sup> Давинић, М., (2004), стр. 101.

<sup>1091</sup> Türk, A., (2000), pp. 171-175.

<sup>1092</sup> Jerinić, J., (2012), str. 190.

<sup>1093</sup> Stojanović, M., (1963), str. 107.

<sup>1094</sup> Марковић, Р., (2006), стр. 679.

<sup>1095</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 370-371; Орловић, С., (2013), стр. 133; Станковић, М., (2012), стр. 133-134.

формалном смислу).<sup>1096</sup> У таквом случају, ако сматра да акт делегираног законодавства неуставан, надлежни суд има могућност да реши спор непосредном применом закона на основу ког је такав акт донет. Друга могућност је да неко од овлашћених субјеката против таквог акта покрене апстрактни спор о уставности пред надлежним уставним судом.

Према члану 93. став 1. тачка 2. Основног закона Савезни уставни суд није овлашћен да врши контролу уставности подзаконских прописа. Такво становиште заузео је и Савезни уставни суд констатујући да Основни закон није имао намеру да лиши судове “сваког права испитивања и одлучивања о уставним питањима у спору и да то пребаци на Савезни уставни суд”.<sup>1097</sup> Супротно томе, правна наука је понудила солидну аргументацију за вршење контроле уставности подзаконских прописа од стране Савезног уставног суда. Неки правни писци (W. Geiger) оспоравају став Савезног уставног суда наглашавајући да ако је Савезни уставни суд надлежан да испитује сагласност земаљских аката делегираног законодавства са Основним законом, онда би по правној логици требао да испитује и уставност савезних аката делегираног законодавства.<sup>1098</sup> Други аутори (K. Stern) сматрају да свака уредба која није донета у складу са својим правним основом представља повреду члана 80. Основног закона и да свака повреда закона путем подзаконског прописа представља повреду уставног принципа према коме је извршна власт везана законом (члан 20).<sup>1099</sup> Трећи (L. Michael) као уставни основ за оцену уставности подзаконских прописа наводе члан 93. став 2. Основног закона према коме ће савезни уставни суд „решавати и остала питања која му савезним законом буду стављена у надлежност“, будући да је чланом 76. Закона о Савезном уставном суду прописано да ће бити прихватљив предлог неког од овлашћених предлагача ако неко од њих сматра да савезно право или право федералне јединице није усаглашено са Основним законом или савезним правом.<sup>1100</sup>

Услед великог броја редовних судова, негативна надлежност Савезног уставног суда у погледу оцене уставности акта делегираног законодавства као инциденталног

---

<sup>1096</sup> Другачија ситуација је ако се у конкретном спору постави питање уставности законодавног овлашћења садржаног у делегирајућем закону. У таквом случају, надлежни суд мора да се обрати Савезном уставном суду са захтевом за оцену уставности (члан 100. Основног закона). Türk, A., (2000), pp. 172-173.

<sup>1097</sup> Geiger, W., (1952), *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht – Kommentar*, Berlin, p. 242 (наведено према: Stojanović, M., (1963), str. 108).

<sup>1098</sup> Исто, стр. 109.

<sup>1099</sup> Наведено према: Đurić, V., (2015), str. 549-550.

<sup>1100</sup> Исто, стр. 550.



питања има за последицу неуједначеност судске праксе, али и немогућност поништења неуставног акта делегираног законодавства, јер редовни судови за то нису овлашћени.<sup>1101</sup> Складно томе, такав акт и поред своје неуставности остаје и даље део правног поретка, чиме се обесмишљава циљ контроле уставности.<sup>1102</sup>

Ипак, немачки уставни судови поводом одређених питања могу одлучивати о уставности аката делегираног законодавства.<sup>1103</sup> То је случај када се захтев за оцену уставности таквог акта постави као прејудуционо питање у спору због повреде основног права извршене управним актом који је донет на основу неуставног акта делегираног законодавства. Други случај постоји када одлука уставног суда у спору зависи од оцене уставности акта делегираног законодавства, па уставни суд тада његову уставност оцењује по службеној дужности. Додатно, на посредан начин, уставни судови одлучују о уставности аката делегираног законодавства и када одлучују о уставности делегирајућег закона. Одлука о неуставности делегирајућег закона повлачи ништавост акта делегираног законодавства ако је донет на основу одредби таквог закона које су поништене.<sup>1104</sup>

#### 4.2.3. Дејство и обавезност одлука

Одлуке о неуставности и незаконитости аката делегираног законодавства могу имати различито правно дејство у појединим правним системима.<sup>1105</sup> Неке одлуке могу бити одлуке констатације, а друге одлуке касације; неке имају само правно дејство укидања (*ex nunc*), а друге могу имати правно дејство поништења (*ex tunc*) таквог акта; неке одлуке могу имати правно дејство само међу странкама (*inter partes*), а друге према свима (*erga omnes*); коначно, неке одлуке делују на акт делегираног законодавства у целисти, а неке само на поједине његове одредбе. Кренимо извесним редом.

У Сједињеним Америчким Државама одлуке судова о неуставности и незаконитости аката делегираног законодавства имају дејство само између странака у конкретном случају (*inter partes*), а не према свима (*erga omnes*).<sup>1106</sup> Међутим, како одлуке највиших судова, посебно Врховног суда САД, под утицајем доктрине *stare*

---

<sup>1101</sup> Jerinić, J., (2012), str. 191.

<sup>1102</sup> Stojanović, M., (1963), str. 109.

<sup>1103</sup> Jerinić, J., (2012), str. 191; Stojanović, M., (1963), str. 109.

<sup>1104</sup> Видети: Лово, Ф., (1999), стр. 371.

<sup>1105</sup> Čok, V., (1972), *Vrste i dejstvo odluka ustavnih sudova*, Beograd: Institut za uporedno pravo, str. 45

<sup>1106</sup> Станковић, М., (2012), стр. 86.

*decisis* имају снагу прецедента,<sup>1107</sup> њихово правно дејство фактички има општи карактер. Судске одлуке имају дејство апсолутног поништења неуставног и незаконитог акта делегираног законодавства.<sup>1108</sup> По правилу, требало би да се поништавају само оне одредбе таквог акта за које суд оцени да су неуставне, али се због става суда да су сви прописи међусобно повезани акт поништава у целости. Другим речима, судска одлука има повратно правно дејство (*ex tunc*), што има за последицу да се поништавају све одлуке које су донете на основу таквог акта у целости тј. ствар се враћа у пређашње стање.

Одлуке Савезног уставног суда у Немачкој имају општеобавезно дејство (*erga omnes*), па се, осим што имају дејство према свима, таквим одлукама обезбеђује и јединство судске праксе.<sup>1109</sup> Такође, одлуке уставних судова имају правно дејство поништења аката (*ex tunc*),<sup>1110</sup> али такво дејство није апсолутно.<sup>1111</sup> Наиме, када је реч о пресудама кривичних судова које су донете на основу поништеног акта делегираног законодавства, а нису постале извршне, против таквих пресуда је допуштена жалба; ако је, пак, пресуда кривичног суда постала извршна, може се захтевати понављање кривичног поступка (члан 79. Закона о Савезном уставном суду). Такође, против других судских одлука и управних аката уколико нису извршени, допуштена је жалба и такви акти се не извршавају; напротив, ако су извршене, такве одлуке и управни акти остају на снази. Одлуке касације Савезног уставног суда поништавају неуставан акт делегираног законодавства, по правилу, у целости, али је то правило није апсолутно, па је могуће и делимично (парцијално) поништење.<sup>1112</sup>

С друге стране, редовни и управни судови не располажу истим овлашћењима као и уставни судови, па њихове одлуке имају различито дејство.<sup>1113</sup> Ако утврде да је неки акт делегираног законодавства незаконит због директне повреде права, редовни и управни судови могу такав акт само укинути (не могу га поништити), односно могу одбити његову примену у спору кад о њему решавају као прејудиционом питању.

---

<sup>1107</sup> *Stare decisis et non quieta movere* – „придржавати се већ донетих одлука и не нарушавати већ решена питања“. Видети: Ćeranić, J., (2008), „Izvori američkog prava“, у: Ćirić, J., (ur.), *Uvod u pravo SAD*, Београд, стр. 36.

<sup>1108</sup> Lukić, R., (1966), стр. 103.

<sup>1109</sup> Станковић, М., (2012), стр. 135.

<sup>1110</sup> Jerinić, J., (2012), стр. 308-309.

<sup>1111</sup> Lukić, R., (1966), стр. 107; Станковић, М., (2012), стр. 136.

<sup>1112</sup> Đurić, V., (2013), „Dejstvo odluka ustavnog suda o neustavnosti zakona na pojedinačne akte uprave u SR Nemačkoj i Republici Srbiji“, *Strani pravni život*, 1, Београд, стр. 120.

<sup>1113</sup> Stojanović, M., (1963), стр. 111.

Када утврди незаконитост акта делегираног законодавства, надлежни суд у Енглеској може такав акт прогласити неважећим и одбити његову примену у конкретном спору.<sup>1114</sup> Декларативна судска одлука којом је утврђена незаконитост акта делегираног законодавства омогућава да се спречи његово принудно извршење. Премда су судске одлуке прецедентног карактера и да такве одлуке виших судова обавезују ниже судове, одсуство правног дејства поништења незаконитих акта делегираног законодавства има за последицу како непотребне издатке странака, тако и губитак времена и судова и странака.

У Француској у односу на управни акт, акт делегираног законодавства не може бити поништен у спору пуне јурисдикције, већ само по тужби за поништај због прекорачења власти.<sup>1115</sup> Одлуке Државног савета о поништењу таквог акта су коначне и обавезују судове да такав акт не применују. Међутим, такве одлуке не обавезују управне органе да незаконит акт укину. Такође, ако актом делегираног законодавства није директно повређено право или ако се пропусти рок за подношење тужбе за поништај, такав акт неће бити поништен, већ само проглашен као незаконит.

Одлуке Уставног суда у Италији имају правно дејство према свима (*erga omnes*), а њима је могуће акт делегираног законодавства касирати потпуно или делимично.<sup>1116</sup> Осим тога, његове одлуке могу имати и повратно правно дејство (*ex tunc*). Одлука Уставног суда о поништењу законских одредби које садрже овлашћење за доношење акта делегираног законодавства или о поништењу законских одредби ради чијег извршења је донет акт делегираног законодавства, има за последицу поништење и акта делегираног законодавства који је донет на основу таквог законског овлашћења, односно ради извршења таквих законских одредби.<sup>1117</sup>

Одлуке редовних и управних судова о незаконитости аката делегираног законодавства имају дејство *inter partes*, а не *erga omnes*, па такав акт и даље остаје на снази и може се примењивати на друге случајеве.<sup>1118</sup> Само одлуке Државног савета о незаконитости аката делегираног законодавства којима су директно повређена права или интереси имају правно дејство поништења, али је то правно дејство уже од правног дејства одлука Уставног суда, па управни органи немају обавезу да такав акт укину.

---

<sup>1114</sup> Исто, стр. 54.

<sup>1115</sup> Исто, стр. 70-71.

<sup>1116</sup> Марковић, Р., (2006), стр. 682-685.

<sup>1117</sup> Упореди: Лово, Ф., (1999), стр. 448.

<sup>1118</sup> Stojanović, М., (1963), стр. 79, 88-89.

У Швајцарској одлуке Савезног суда о неуставности имају општеобавезно дејство (*erga omnes*),<sup>1119</sup> за разлику од пресуда кантоналних судова које имају дејство само у конкретном спору (*inter partes*).<sup>1120</sup> Такође, одлуке Савезног суда имају касаторно дејство, што значи да се у случају неуставности поништава кантонални закон, али и акт делегираног законодавства који је на основу њега донет.<sup>1121</sup> На дан када су изречене, одлуке Савезног суда имају дејство пресуђене ствари (*res judicata*).<sup>1122</sup>

Одлуке Савезног управног суда (*Tribunal administratif fédéral*) се објављују у року од 30 дана од дана њиховог саопштавања (доношења), па од тог момента почињу да важе. У случају мањкавог извршења одлуке Савезног управног суда, која не обавезују на плаћање неке суме новца или на обезбеђење неког вида материјалне сигурности, може се изјавити жалба Савезном већу који предузима потребне мере.<sup>1123</sup>

У Хрватској одлуке Уставног суда о неуставности и незаконитости акта делегираног законодавства имају дејство укидања, али могу имати и дејство поништења (члан 130. Устава).<sup>1124</sup> Уставни закон о Уставном суду Републике Хрватске (члан 55) је могућност поништења таквог аката или појединих његових одредби ограничио на два случаја.<sup>1125</sup> Уставни суд може одлуком да поништи акт делегираног законодавства (1) ако се таквим актом вређају људске слободе и права зајемчене Уставом или (2) ако се појединци, групе лица или удружења неосновано стављају у повољнији или неповољнији положај (дискриминација). У доношењу одлуке, Уставни суд је дужан да узме у обзир све околности од значаја за заштиту уставности и законитости, а посебно да води рачуна о тежини повреде Устава или закона и интересу правне сигурности.<sup>1126</sup> Неуставан или незаконит акт делегираног законодавства престаје да важи даном објављивања одлуке у “Народним новинама”, осим ако Уставни суд не одреди други рок.<sup>1127</sup>

Високи управни суд, ако оцени да акт делегираног законодавства или поједине његове одредбе нису у сагласности са законом или статутом правног лица са јавним

---

<sup>1119</sup> Марковић, Р., (2006), стр. 682.

<sup>1120</sup> Станковић, М., (2012), стр. 178.

<sup>1121</sup> Јовић, М., (1984), стр. 193.

<sup>1122</sup> Члан 61. Закона о Савезном суду (*Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, LTF*), (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/index.html>, 10.05.2016). О томе, видети: Kulić, D., (1969), стр. 235-236.

<sup>1123</sup> Члан 42. и 43. Закона о Савезном управном суду.

<sup>1124</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), стр. 188.

<sup>1125</sup> Borković, I., (2002), стр. 105-106.

<sup>1126</sup> Упореди: Arlović, M., (2014), стр. 37-42.

<sup>1127</sup> Члан 55. став 2. Уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске.

овлашћењима, одлуком укида такав акт, односно такве његове одредбе.<sup>1128</sup> Такав акт, односно поједине његове одредбе престају да важе даном објављивања пресуде Високог управног суда у “Народним новинама”.<sup>1129</sup>

Упоредноправни увид у законодавства разматраних земаља показује, дакле, да одлуке судова о утврђивању неуставности и законитости акта делегираног законодавства немају у свим случајевима за последицу уклањање таквог акта из правног поретка, односно одлуке немају правно дејство поништења (*ex tunc*). Лоша страна таквих уставних и законских решења је у томе што неуклањање аката делегираног законодавства из правног поретка када се утврди њихова неуставност или незаконитост има за последицу да управни органи и даље могу доносити своје акте на основу таквих аката и да судови, ако се пред њима такво питање постави, морају поново одлучивати о њиховој уставности и законитости.<sup>1130</sup> Добра страна немогућности повратног дејства одлуке о неуставности и незаконитости акта делегираног законодавства („јаја су у кајгани и не могу се поново вратити у љуску“) огледа се у обезбеђењу правне сигурности субјеката.<sup>1131</sup>

---

<sup>1128</sup> Staničić, F., Đanić, A., (2014), str. 978.

<sup>1129</sup> Члан 86. став 4. Закона о управним споровима.

<sup>1130</sup> Stojanović, M., (1963), str. 155.

<sup>1131</sup> Wiltraut Rupp Brünneck, „Germany: The Federal Constitutional Court“, *The American Journal of comparative Law*, Vol. 20, No. 3, 1972, 391. (наведено према: Орловић, С., (2013), стр. 133).

## ГЛАВА 5. ДЕЛЕГИРАНО ЗАКОНОДАВСТВО У СРБИЈИ

У оквиру ове главе разматрамо битна питања делегираног законодавства у Србији. Први одељак посвећен је настанку и историјском развоју делегираног законодавства у Србији. У другом одељку анализирамо акте делегираног законодавства у периоду после доношења Устава Републике Србије од 2006. године (у даљем навођењу: Устав РС).<sup>1132</sup> У оквиру овог одељка, као кључна, анализирамо питања правног основа, субјеката и врсте аката делегираног законодавства, затим питање обима учешћа делегираног законодавства у укупном законодавству, питање ограничења делегираног законодавства и на крају питање контроле аката делегираног законодавства. У трећем одељку разматрамо перспективе даљег развоја делегираног законодавства у Републици Србији.

### 5.1. Настанак и развој делегираног законодавства у Србији

Настанак делегираног законодавства у Србији везује се за почетак писане уставности (1835). Гледано са становишта његовог извора (правног основа), развој делегираног законодавства од тог доба до данас карактеришу две етапе. У првој етапи (1835-1869), акти делегираног законодавства доношени су искључиво на основу уставног овлашћења; у другој етапи (1869-2006), представничко тело (Народна скупштина) је постало законодавни орган, па је правни основ за доношење аката делегираног законодавства био садржан не само у уставу, већ и у појединим законима. Ради лакшег разумевања настанка и развоја делегираног законодавства, потребно је претходно изложити стање „законодавства“ у Србији пре доношења првог устава.

#### 5.1.1. Стање законодавства у средњовековној Србији и предуставно доба

Од досељавања Срба на Балканско полуострво па све до XIX века, извори права на територијама које су насељавали Срби нису се много разликовали у односу на изворе права у другим феудалним државама,<sup>1133</sup> како за време немањихке Србије, тако и за време Србије као вазалне области Турског царства.<sup>1134</sup> У одсуству устава и поделе власти, извори права тог доба, изузев „међународних“ уговора, представљали су израз

<sup>1132</sup> Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>1133</sup> Видети: Šarkić, S., Popović, D., (1993), str. 49-94.

<sup>1134</sup> У периоду политичке самосталности средњовековне Србије извори права били су: повеље, „међународни“ уговори са Дубровником, закони византијског и домаћег порекла и статuti приморских градова. Видети: Šarkić, S., (2011), str. 117-119. Упореди: Janković, D., Mirković, M., (1984), *Državna pravna istorija Jugoslavije*, 2. izd., Beograd: Naučna knjiga, str. 43-46.

искључиво (владареве) воље, па се због тога такви акти не могу сматрати актима делегираног законодавства.

У предуставно доба (период српске националне револуције – Први и Други српски устанак и године које су уследиле), многа питања друштвеног живота, уз обичаје, регулисана су и актима устаничких органа власти. Такви акти разликовали су се како по органима који су их доносили, тако и по називима, али и по питањима која су регулисали.<sup>1135</sup>

Као органи власти, правне акте издавали су врховни вожд, односно кнез (Карађорђе Петровић/Милош Обреновић) и Совјет (Правитељствујушчи совјет/Управителни совјет) било самостално, било заједно<sup>1136</sup>, а каткад и нахијски магистрати.<sup>1137</sup> Скупштине које су одржаване у Карађорђево и Милошево време, како је то добро приметио Драгослав Јанковић, нису имале „ничег заједничког са народним скупштинама као представничким органима народа.“<sup>1138</sup>

Правни акти, који нису били само општег, већ каткад и индивидуалног карактера, носили су називе: наставленије (упутство),<sup>1139</sup> заповест,<sup>1140</sup> урежденије<sup>1141</sup> (уређење-уредба,<sup>1142</sup> пропис, распис<sup>1143</sup>), налог,<sup>1144</sup> наредба,<sup>1145</sup> пуномоћ,<sup>1146</sup> „писмо“,<sup>1147</sup>

---

<sup>1135</sup> Janković, D., (1984), *Srpska država Prvog ustanka*, Beograd: Nolit, str. 192.

<sup>1136</sup> У издавању правних аката у Карађорђево време са врховним вождом и Совјетом, сасвим изузетно, учествовао је и руски изасланик Родофиникин. Исто.

<sup>1137</sup> На пример, распис Шабачког магистрата од 6. маја 1808. године о мерама којима се искорењује хајдучија. Исто, стр. 194.

<sup>1138</sup> Јанковић, Д., (1952), *Историја државе и права Србије у XIX веку*, Београд: Универзитет у Београду – Научна књига, стр. 61.

<sup>1139</sup> На пример, наставленије које су Карађорђе и Совјет упутили кнезу-команданту Милисаву Црноречком 11. јануара 1812. године. Наведено према: Janković, D., (1984), str. 193.

<sup>1140</sup> На пример, Милошева заповест од 1. јануара 1828. године нахијским и кнежинским кнезовима да не смеју народ употребљавати да им код куће кулучи. Наведено према: Јанковић, Д., (1952), стр. 83. Такође, заповести кнежинским кнезовима да извршавају Милошева наређења и суде по његовом овлашћењу. Јевтић, Д., Поповић, Д., (2009), *Народна правна историја*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, стр. 118.

<sup>1141</sup> Текст Урежденија Совјета Народња за Суд Варошки Ваљевске и тоја нахији видети: Петровић, М., (1897), *Финансије и установе обновљене Србије до 1842*, Београд: Државна штампарија Краљевине Србије, стр. 80-82. Упореди: Новаковић, С., (1907), *Уставно питање и закони Карађорђевог времена (Студија о постању и развићу врховне и средишње власти у Србији 1805-1811)*, Београд: Задужбина Илије М. Коларца, стр. 125-127.

<sup>1142</sup> На пример, уредба да свака нахија пошаље по једног човека у Совјет (1805), уредба о организацији судова по нахијама (1807), уредбе о свештенству и новцу (1807). Наведено према: Стефановић-Караџић, В., (1860), *Правитељствујушчи совјет сербски за времена Кара-Ђорђејева или отимање ондашњијех великаша око власти*, Беч: Штампарија Јерменскога манастира, стр. 9, 10 и 11. Такође, уредбе које је издао Совјет о „земалским приходима“, о збирању и располагању десетком“, о „наплаћивању такса ћумурчних“ и о наплатама скела на Морави, Сави и Дунаву. Наведено према: Арсенијевић-Баталака, Л., (1898), *Историја српског устанка*, I, Београд: Издање Баталакиног фонда, стр. 358-359.

<sup>1143</sup> На пример, распис Правитељствујушчег совјета о оснивању судова од 26. октобра 1807. године. Наведено према: Перовић, Р., (1977), *Први српски устанак: акта и писма на српском језику, 1804-1808*, I,

„диплома“,<sup>1148</sup> циркулар, порученије, као и разне друге називе. Таквим актима уређивани су различити друштвени односи међу којима се није правила разлика по садржини, а при томе је појединим актима регулисан читав низ различитих питања.

Наша историјско-правна наука је на становишту да се као „закони“ тог времена могу сматрати Закон Проте Матије Ненадовића (тзв. „пунктације“)<sup>1149</sup> и Карађорђево казнителни законик,<sup>1150</sup> а Драгослав Јанковић им додаје и „заповести“ које су врховни вожд и Совјет издали 16. јануара 1812. године и „наставленије“ које су врховни вожд и Совјет упутили 16. јануара 1812. године кнезу-команданту Милисаву Црноречком.<sup>1151</sup> О њиховим главним обележјима обавештава нас Драгослав Јанковић: „кад је реч о српској држави првог устанка која се тек стварала и која се изграђивала у сасвим друкчијим, посебним условима, ми под њеним законима подразумевамо оне правне изворе (а) које није доносила скупштина, већ други (централни или регионални) органи власти, и (б) којима је била регулисана не само једна област или истоврсна тематика друштвеног живота, једна врста односа или установа, већ више разнородних питања и разноврсних проблема чије је регулисање у том моменту сам живот наметао.“<sup>1152</sup>

---

Београд: Народна књига, стр. 302-303. Такође, распис који је за време устанка Милош упутио оближњим селима да се изграде двоколице („домузарбе“) за напад на Турке. Наведено према: Стефановић-Караџић, В., (1828), *Милош Обреновић, књаз Србији или Грађа за Српску Историју нашега времена*, Будим: Штампарија краљевског универзитета Пештанскога, стр. 85.

<sup>1144</sup> На пример, Карађорђево налогу старешинама београдске нахије у вези предузимања војних активности на утврђењу и обезбеђењу Београда. Наведено према: Арсенијевић-Баталака, Л., (1898), стр. 135.

<sup>1145</sup> На пример, наредба Алекси Поповићу да на Брановој главици у Кремнама направи шанац и стражу постави, Но 607 од 26. маја 1812. године и наредба Совјету да Ђока Протић дође у Београд са 300 момака да чува град, Но 1483 од 20. маја 1813. године. Видети: Извори за нову Српску историју, (1848) I, *Деловодни протокол од 21. маја 1812 до 5. августа 1813 Кара-Ђорђа Петровића*, Београд: Друштво српске словесности, стр. 4 и 169. Из „Милошева времена“, на пример, наредба у пет тачака од 8. фебруара 1827. године која је садржала забрану окружним и среским старешинама у вези са кулуком. Наведено према: Продановић, Ј. М., (1936), *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Београд: Издавачко и књижевско предузеће Геца Кон, стр. 39.

<sup>1146</sup> На пример, пуномоћје („писмо“) од 10. новембра 1808. године које је садржало одређене правне норме, а које су заједно издали Совјет, врховни вожд Карађорђе и руски изасланик Родофиникин. Јанковић, Д., (1984), стр. 192-193.

<sup>1147</sup> У време дизања устанка, писма су имала различит карактер, а најчешће карактер препорука. На пример, писма која су у току устанка по Карађорђевој налогу упућена у шабачку нахију Остоји Спужу и попу Луки Лазаревићу и ваљевску нахију Јакову Ненадовићу, кнезу Николи Грбовићу и кнезу Кедићу у којима им се препоручује да интензивније делују на дизању народа на устанак. Наведено према: Арсенијевић-Баталака, Л., (1898), стр. 74. Другачијег, у извесном смислу императивног, карактера је писмо које је Совјет упутио Петру Добрићу 15. децембра 1805. године у вези преузимања свих скела на рекама у надлежност Совјета. Видети: Стефановић-Караџић, В., (1860), стр. 6.

<sup>1148</sup> На пример, диплома коју су попу Луки Лазаревићу издали Карађорђе и Правитељствујушчи совјет 18. јануара 1811. године. Исто, стр. 59-60.

<sup>1149</sup> Ненадовић, М., (1893), *Мемоари проте Матије Ненадовића*, Београд: Српска књижевна задруга, стр. 106-107.

<sup>1150</sup> Видети: Новаковић, С., (1907), стр. 117-120.

<sup>1151</sup> Јанковић, Д., (1984), стр. 196-207.

<sup>1152</sup> Исто, стр. 197.



Другим правним актима регулисано је, углавном, само једно правно питање или поједини друштвени однос.<sup>1153</sup>

У посматраном периоду, одсуство устава<sup>1154</sup> и стварне поделе власти<sup>1155</sup> имало је за последицу међусобно преплитање послова које су обављали врховни вожд/кнез, Совјет и скупштина, односно немогућност јасног разграничења надлежности органа централне власти.<sup>1156</sup> У то време надмоћ у односу на друге органе централне власти несумњиво је имао врховни вожд Карађорђе, о чему је Вук Стефановић-Караџић на једном месту забележио: „совјет се није смио Кара-Ђорђију супротити ни у чему, а Кара-Ђорђије могао је совјету заповједити“.<sup>1157</sup> „Милошево време“ карактерисала је такође деспотска владавина, чак и по доношењу турског Хатишерифа од 1830. године. Између кнеза Милоша и скупштине ипак је постојала некаква подела власти, али је она била незнатна, будући да је скупштина у то време „више личила на један велики порески одбор, него на једно политичко тело које дели власт са кнезом.“<sup>1158</sup>

Као последица таквог „устројства власти“ и таквог односа „политичких снага“, правне акте предуставног доба није могуће доследно разврстати у оквиру постојећих теоријских класификација и међу њима успоставити било какав хијерархијски ред. Одсуство устава и поделе власти, односно законодавне надлежности скупштине, сведочи да се такви акти не могу сматрати актима делегираног законодавства.

### 5.1.2. Делегирано законодавство у периоду од 1835. до 1869. године

Уставни развитак у Србији (1835-2006) био је веома динамичан, с обзиром на то да је у једном релативно кратком раздобљу донет велики број устава. На том путу

---

<sup>1153</sup> Интересантно је да у овом периоду Милош Обреновић није издао ниједан законик или закон. О томе је Димитрије Давидовић једном приликом Јовану Хацићу рекао: „Њему није стало до закона; он воле без закона“. Хацић, Ј., *Спомени – Из мојега дневника*, Огледало србско, год. I, св.3, стр. 72. Наведено према: Јанковић, Д., (1952), стр. 81 и 94.

<sup>1154</sup> Акти од 14. децембра 1808. и 11. јануара 1811. године, због скромног обухвата уставне материје, не би се могли сматрати уставом према савременим правним стандардима.

<sup>1155</sup> Мада је „уставни“ акт од 1808. године предвиђао некакву поделу власти, сва власт и моћ је била концентрисана у рукама Карађорђа, што је „уставним“ актом од 1811. године само потврђено. Орловић, С. П., (2008), *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 51-54.

<sup>1156</sup> О томе Стојан Новаковић на једном месту каже: „У прво своје време Савет је вршио и послове суда и послове врховне земаљске управе или владе, а исто тако и послове законодавства. У простом животу првога времена није се ни осећала потреба да се ти послови раздвајају.“ Novaković, S., (1986), *Vaskrs države srpske*, u: *Klasici jugoslovenskog prava*, Београд: Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, str. 109.

<sup>1157</sup> Стефановић-Караџић, В., (1860), стр. 11.

<sup>1158</sup> Јовановић, С., (1990), *Политичке и правне расправе*, Београд: БИГЗ Југославијапублик – Српска књижевна задруга, стр. 15.

Србија је „прошла кроз доба самосталности и доба заједничке државе, да би опет била самостална“.<sup>1159</sup>

Период од 1835. до 1869. године подудара са периодом важења тзв. Сретењског<sup>1160</sup> и тзв. Турског<sup>1161</sup> устава. Посматрано са аспекта делегираног законодавства, прва два српска устава садржала су бројне одредбе које су се односиле на уредбе.<sup>1162</sup>

Правни основ за доношење аката делегираног законодавства био је садржан у самим уставним одредбама Сретењског и Турског устава. За непуну два месеца колико је „Сретењски“ устав био на снази није донет ниједан закон,<sup>1163</sup> а неколико закона који су донети за време важења Турског устава не би се могли сматрати правним основом за доношење делегираног законодавства јер у њиховом доношењу није учествовала скупштина као представничко тело народа. Другим речима, уставотворац је једини субјект делегираног законодавства у својству делеганта, док се као субјекти делегираног законодавства са положајем делегатара јављају кнез и Совјет, а под Турским уставом и чиновнички апарат.

---

<sup>1159</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 83.

<sup>1160</sup> Устав Књажевства Србије: издан и заклетвом потврђен о Сретењској скупштини 1835 год., (1835) Крагујевац: Књажество-Сербска Типографија (http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\_kolekcije/Srpski\_ustavi/RA-ustav-1835#page/0/mode/1up, 25.09.2016).

<sup>1161</sup> Устав Књажевства Србије – Султански хатишериф од 1838. године, (1838), Београд: Књажеско-Сербска Књигопечатња (http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\_kolekcije/Srpski\_ustavi/RA-ustav-1838#page/0/mode/1up, 26.09.2016).

<sup>1162</sup> Према „Сретењском“ уставу: уредбе доноси Књаз и Државни совјет (члан 6. и члан 7); уредбе се објављују („обнародују“) од стране државног Совјета под именом Књаза (члан 10), Попечитељи предлажу државном Совјету доношење уредби из њихове надлежности, које Совјет након прегледа подноси Књазу на одобрење, а Књаз одлуку о достављеном предлогу доноси у року од 20 дана, осим у изузетним случајевима који захтевају саветовање са Совјетом (члан 11., 12., 13 и члан 60); први и други предлог уредбе Књаз не мора одобрити, а ако му буде поднета и трећи пут са новим доказима и ако не иде на штету народа, Књаз ће такву уредбу одобрити (члан 14); након што саслуша мишљење Совјета, Књаз даје уредбе и извршава их преко Попечитеља (члан 16); државни Совјет се стара да се „ни једна струка народњи дјела“ не води без закона и уредби (члан 48); државни Совјет мотри на предмете о којима нема издатих закона и уредби и предлаже Књазу њихово доношење (члан 50 и члан 61); Попечитељи настоје да се уредбе које су одобрене од Књаза и уведене у Зборник закона тачно извршавају (члан 62). Турски устав садржао је такође низ одредби о актима делегираног законодавства: о обавези кнеза Милоша да се стара о извршавању уредби (члан 3б); о праву кнеза Милоша да свим званичницима и чиновницима издаје налоге и упутства („наставленија уредбених“) која су неопходна (члан 3д); о праву кнеза Милоша да смањује или опрашта казне кривцима који буду осуђени по уредбама (члан 3е); о праву кнеза Милоша да издаје налоге Централном правленију (члан 4); о томе да никаква уредба нити налог неће моћи бити примљени, ако претходно не буду одборени и примљени од Совјета (члан 11); о надлежности Совјета да тумачи уредбе (члан 12а); о султанским уредбама (члан 18); о извршавању уредби о области војске и издавању налога Књажевским властима Окружја Земаљских министра („Сановника“) унутрашњих дела (члан 19); о томе да никакав налог неће имати снагу ако претходно није уведен и регистрован у књиге (члан 25) и о уредбама у вези образовања и деловања судова (члан 27. и члан 42).

<sup>1163</sup> Наведено према: Јанковић, Д., (1952), стр. 81.

Најзначајнији акти делегираног законодавства у овом периоду биле су уредбе,<sup>1164</sup> а поред њих доношени су и други општи акти различитог назива и форме: укази,<sup>1165</sup> наредбе,<sup>1166</sup> решења,<sup>1167</sup> прописи<sup>1168</sup>, правила<sup>1169</sup>, расписи<sup>1170</sup> и други.

И Сретењски и Турски устав садржали су у извесном смислу „материјална“ и „формална“ ограничења аката делегираног законодавства. Међу материјалним ограничењима разликује се уставни резерват<sup>1171</sup> и законски резерват<sup>1172</sup>, а формално (процедурално) ограничење представља, на пример, обавеза подношења уредби на одобрење. Совјет је према Сретењском уставу био у обавези да, пре обнародовања, предлог уредбе поднесе кнезу на одобрење (члан 11), а према Турском уставу кнез не може донети ниједан акт без сагласности Совјета (члан 11).

Следствено томе, у погледу контроле аката делегираног законодавства, уставни садрже дијаметрално супротна решења. Према одредбама Сретењског устава, контролу аката делегираног законодавства које је предлагао Совјет, у извесном смислу вршио је кнез (члан 11). Супротно томе, Турски устав је „тежиште власти поставио обрнуто у

---

<sup>1164</sup> Једна од најпознатијих уредби из тог периода је Уредба о чиновницима од 17. марта 1842. године. *Зборник закона и уредби*, II част, Београд, 1845, стр. 165-175.

<sup>1165</sup> На пример, указ о устројству Државног совјета од 14. фебруара 1835. године. *Зборник закона и уредаба у Књажевству Србији*, XXX, Београд, 1877, стр. 23-55; 44-45; 48 (478). Наведено према: Стојанчевић, В., (1990), „Историјско значење члана 5. Устава од 1838. године“, у: Јовичић, М. (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, стр. 56. Према мишљењу Радоша Љушића, указ је донет 15. фебруара 1835. године, односно другог дана скупштине, а не 14. фебруара 1835. године којим се обично датира Сретењски устав. Љушић, Р., (1986), *Кнежевина Србија (1830-1839)*, Београд: Српска академија наука и уметности, стр. 138.

<sup>1166</sup> На пример, наредба из 1848. године којом се чиновницима забрањује бављење трговином. *Зборник закона и уредби*, IV, стр. 177. Наведено према: Јанковић, Д., (1952), стр. 99 и 141.

<sup>1167</sup> На пример, решење у форми Циркулара Управителног совјета, Но 281 А. од 10. августа 1835. године којим се прописују дужности полицијским властима или Рјешеније о насељавању Јевреја српских поданика у унутрашњости Србије, ВНо 1660 од 30. октобра 1856. године. *Зборник закона и уредаба у Књажевству Србији у досадашњим зборницима нештампаних а издатих од 2. Фебруара 1835. до 23. Октобра 1875. год.*, (1877), 30, Београд: Државна штампарија, стр. 87-88, 340-341 (у даљем навођењу: *Зборник*).

<sup>1168</sup> На пример, Пропис за парнице о њивама, ливадама, крчевинама и међама од 1. марта 1835. године или Пропис о чиновницима типографије Књажевства Сербског од 1. јула 1841. године. *Зборник*, (1877), стр. 55-56 и 275-285.

<sup>1169</sup> На пример, Правила која се у напредак, од дана кад буду обнародована, при закљученију супруженства и совершенију Тајне Брака набљудавати имају, Но 1118 од 04. априла 1837. године или Правила о наплаћивању ћумуручких такса, ВНо 1401 од 20. октобра 1844. године. *Зборник*, (1877), стр. 180-184 и 312.

<sup>1170</sup> На пример, Распис попечитељства унутр. дјела свима окружним начелствима и управит. вароши Београда (о поступању полицијских власти са пописаним и распродатим пупиларним имањем, прим, Д. С.), ПНо 3174 од 25. јуна 1846. године. *Зборник*, (1877), стр. 315-316.

<sup>1171</sup> На пример, Обштенародна права Србина, глава XI Сретењског устава.

<sup>1172</sup> На пример, надлежност Државног совјета да законом устројава све остале власти, члан 48. Сретењског устава.

односу на претходни устав“,<sup>1173</sup> па је сада уместо кнеза, Државни совјет био незаобилазни чинилац у доношењу прописа (члан 11).

Посматрано са ове временске дистанце и према савременим правним стандардима, могло би се закључити да су акти делегираног законодавства за време важења Сретењског и Турског устава имали својства аката делегираног законодавства у формалном смислу (одређен доносилац и поступак доношења). Међутим, у материјалном смислу правна природа таквих аката не би се могла недвосмислено одредити, с обзиром на то да се у погледу садржине (предмета регулисања), не може повући јасна границу између њих и закона. Тако, на пример, Турски устав је садржао одредбе о „кривцима осуђеним по уредбама“ (члан 3е) или одредбе о „пријему у држављанство“,<sup>1174</sup> док је, с друге стране, Сретењски устав садржао одредбе о путним трошковима чиновника (члан 136) или текст чиновничке заклетве (члан 139)<sup>1175</sup> којима ту свакако није место, јер не припадају уставној материји.

Чини се да су главни разлози за такво стање законодавства уставна решења у погледу поделе власти. И Сретењски и Турски устав су познавали поделу власти, али она није била доследно спроведена, с обзиром на то да није било организационе и функционалне одвојености носилаца појединих власти и ограничене могућности њиховог међусобног утицаја.<sup>1176</sup> Одређујући носиоце „законодатељне и законоизвршитељне власти“,<sup>1177</sup> Сретењски устав је, како су то добро приметили проф. Богољуб Милосављевић и проф. Драгољуб Поповић, „предвидео управо конфузију власти коју би делили Државни совјет и над овим надмоћни кнез.“<sup>1178</sup> Слично томе, и према Турском уставу законодавну и извршну власт међу собом су делили Совјет и кнез, с тим да је, супротно решењу Сретењског устава, у том односу Совјет био надмоћнији.

Немогућност разликовања уредби и закона у погледу садржине последица су, дакле, уставног положаја законодавне власти. Како ни Сретењски ни Турски устав нису

---

<sup>1173</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 85.

<sup>1174</sup> Члан Совјета или Суда не може бити онај који није по рођењу Србин или „који не би био примио квалитет Србина по уредбама“, члан 7. и члан 38. ТУстав РСког устава. Такође, видети: Уредба о србском приношењу и о отпуштању Срба из њиног отечества, БНо 462/СНо 395 од 8. априла 1842. године. *Зборник*, (1877), стр. 307-311.

<sup>1175</sup> Јанковић, Д., (1952), стр. 98.

<sup>1176</sup> Орловић, С. П., (2008), стр. 60. Упореди: Љушић, Р., (1986), стр. 186.

<sup>1177</sup> Члан 5. и 6. Сретењског устава.

<sup>1178</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 84. Упореди: Николић, П., (1990), „Идеја поделе власти у српским уставима“, у: Јовичић, М. (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, стр. 109.

утврдили засебан орган изван носилаца извршне власти који би вршио законодавну власт, тако није могуће извршити ни доследно раздвајање државних функција у материјалном смислу.

У периоду од 1839. до 1869. године, који представља раздобље формалне владавине Турског устава, сменила су се два суштински различита уставна система. Први је био период владавине уставобранитеља у току којег су организација власти и уређење друштвених односа били истински постављени на принципима Турског устава.<sup>1179</sup>

Други период поклапа се са другом владавином кнеза Михаила Обреновића и обележен је важним променама уставног система у Србији, када се органским законима (тзв. Преображењски устав)<sup>1180</sup> суштински мења већина одредби Устава из 1838. године. Успостављањем новог уставног система по угледу на уређење малих немачких кнежевина, уведен је бирократски централизам у којем су министри окупљени у Совјет министарски, неодговорни Државном совјету и Народној скупштини, били извршиоци кнежеве воље и само њему подређени.<sup>1181</sup> Скупштина је и даље изван законодавне сфере, законодавну власт делили су надмоћни кнез и Државни совјет, а „Совјет министарски постои да би се пројекти закона и уредби и све важне мере и наредбе свестрано и зрело могле претресати и решавати као и да би се одржало јединство и једнообразност у делима правитељства“.<sup>1182</sup>

### 5.1.3. Делегирано законодавство у периоду од 1869. до 2006. године

Развој делегираног законодавства у периоду од 1869. до 2006. године био је веома динамичан. Сам почетак овог периода представља важан тренутак у развоју делегираног законодавства у Србији, с обзиром на то да је тада успостављен и *законски*

---

<sup>1179</sup> Видети: Јовановић, С., (2005), *Уставобранитељи и њихова влада, Сабрана дела*, књ. V, Београд: Просвета (фототипско издање Издавачка књижевница Геце Кона, 1933).

<sup>1180</sup> Грађански законик за Краљевину Србију од 11. марта 1844. године, Устројеније Државног совјета од 17. августа 1861. године, Закон о Народној скупштини од 17. августа 1861. године, Устројеније народне војске од 17. августа 1861. године, Устројеније централне државне управе у Књажеству Србији од 10. марта 1862. године, Закон о чиновницима грађанског реда 24. марта 1861. године и Закон о устројству обштина и обштинских власти од 24. марта 1866. године. Кодификаторски рад у Србији завршен је доношењем важнијих материјалних закона, Законика трговачког од 25. јануара 1860. године и Криминалног (казнителног) законика од 29. марта 1860. године, а нешто касније и процесних закона, Закона о поступку судском у грађанским парницама од 20. фебруара 1865. године и Закона о поступку судском у кривичним делима од 10. априла 1865. године.

<sup>1181</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 86. Упореди: Јовановић, С., (2005), *Друга влада Милоша и Михаила, Сабрана дела*, књ. VI, Београд: Просвета, стр. 167 и 209. (фототипско издање: Издавачка књижевница Геце Кона, 1933).

<sup>1182</sup> Члан 16. Устројенија централне државне управе у Књажеству Србији од 10. марта 1862. године,

основ за доношење аката делегираног законодавства тј. скупштина као народно представништво постаје законодавни орган.

Будући да је у назначеном периоду донет већи број устава, ради боље прегледности, развој аката делегираног законодавства излажемо у оквиру мањих целина.

#### **а) Период од 1869. до 1918. године**

У овом периоду, који се подудара са важењем четири српска устава – Устава Књажевства Србије од 1869. године<sup>1183</sup> (тзв. Намеснички и Тројички устав), Устава Краљевине Србије из 1888. године<sup>1184</sup> (тзв. Радикалски устав),<sup>1185</sup> Устава Краљевине Србије од 1901. године<sup>1186</sup> (тзв. Априлски устав) и Устава за Краљевину Србију од 1903. године,<sup>1187</sup> дошло је до осетнијег напретка у развоју делегираног законодавства. Резултате правне анализе одредби Устава за Краљевину Србију од 1903. године нећемо посебно излагати, будући да тај устав представља незнатно измењени текст Радикалског устава и да о актима делегираног законодавства садржи идентичне одредбе као и наведени устав.

Правни основ за доношење аката делегираног законодавства, у односу на претходни период, био је садржан како у уставним, тако и у законским одредбама. Од Намесничког устава надаље подела власти је у уставима доследније спроведена, па је Народна скупштина, уз кнеза/краља, постала законодавни орган са редовним годишњим заседањима.<sup>1188</sup>

---

<sup>1183</sup> Устав Књажевства Србије проглашен на Петров-дан на Великој народној скупштини држаној у Крагујевцу о Духовима 1869. године, (1869), Београд: Државна штампарија (<http://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Ustav%20knjavezstva%20Srbije%201869.pdf>, 29.09.2016).

<sup>1184</sup> Устав Краљевине Србије: проглашен 22 децембра 1888. год. на Великој Народној скупштини: држаној у Београду месеца децембра 1888. год., (1888), Београд: Краљевска српска државна штампарија ([http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\\_kolekcije/Srpski\\_ustavi/RA-ustav-1888#page/1/mode/1up](http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1888#page/1/mode/1up), 30.09.2016).

<sup>1185</sup> Назив „Радикалски“ потиче отуда што је у уставу усвојена већина начела која је предложила Радикална странка. Наведено према: Перић, Ж., (1908), *Политичке студије*, друго издање, Београд: Издавачка књижевница Геце Кона, стр. 98.

<sup>1186</sup> Устав Краљевине Србије, (1901), Београд: Државна штампарија Краљевине Србије ([http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\\_kolekcije/Srpski\\_ustavi/RA-ustav-1901#page/0/mode/1up](http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1901#page/0/mode/1up), 01.10.2016).

<sup>1187</sup> Устав за Краљевину Србију од 1903. године (проглашен 5. јуна 1903. год., обнародован у „Српским новинама“ 7. јуна 1903. год., зборник LVIII, 552), (1916), Крф: Државна штампарија Краљевине Србије ([http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\\_kolekcije/Srpski\\_ustavi/RA-ustav-1903#page/0/mode/1up](http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1903#page/0/mode/1up), 02.10.2016).

<sup>1188</sup> Поповић, Д., (2004), *Основи уставног права*, Београд: Досије, стр. 134.

Сагласно томе, круг субјеката делегираног законодавства у својству делеганта је проширен и од тада, поред уставотворца, обухвата и законодавца (кнез/краљ и скупштина), док је круг субјеката у својству делегатара, који су чинили кнез, влада (министарски савет) и министри, остао непромењен.

Сва четири устава су познавала материјална и формална ограничења аката делегираног законодавства. У уставни резерват редовно су убрајана питања о организацији власти и људским правима<sup>1189</sup>, а у тзаконски резерват питања о стицању српског држављанства, прописивању казни и убирању пореза.<sup>1190</sup> Међу формалним ограничењима доминира обавеза министарског премапотписа појединих аката делегираног законодавства.<sup>1191</sup>

Као и у ранијем периоду, у уставној пракси били су присутни бројни акти делегираног законодавства различити по форми и називу, као на пример уредбе, укази, прописи, правила, наређења, решења, расписи и други акти.<sup>1192</sup> Међу њима најзначајнији акт је и даље била уредба, а уставни су, иначе, осим увођења у употребу и термина „наредба“ познавали и различите врсте уредби (наредби).

Наредбе за извршење закона и наредбе које потичу из надзорне и извршне власти књажеве/краљеве познавали су Намеснички (члан 55. став 2)<sup>1193</sup> и Радикалски устав (члан 117. став 2), док Априлски устав ове врсте уредби не наводи изричито. Ипак, то не значи да их у пракси није и било.

„Књажевску“, односно „краљевску“ уредбу познају сва четири устава, али се круг питања који је њима уређиван разликује. Тако Намеснички устав наводи „уредбу књажевску“ којом се издају „опредељења о војној дисциплини“ (члан 37), Радикалски устав наводи „краљеве уредбе“ којима се прописују формација војске, војна

<sup>1189</sup> На пример, уставна права и дужности грађана, глава II Намесничког устава; уставна права српских грађана, глава II Радикалског устава или уставна права српских грађана, глава III Априлског устава.

<sup>1190</sup> На пример, начин стицања „српског грађанства“ (члан 22) или разрезивање „данка“ и „општег приреза“ (члан 56. став 2) према Намесничком уставу; начин стицања и губитка „српског грађанства“ (члан 6); установљивање казни (члн 12); установљивање пореза и општег приреза (члан 119) према Радикалском уставу или питање установљивања казни (члан 28. став 2) према Априлском уставу.

<sup>1191</sup> На пример, обавеза министарског премапотписа на наредбу којом се продужава важење буџета за наредну годину, члан 65. Намесничког устава; обавеза министарског премапотписа сваког акта који издаје Краљ у обављању државних послова, члан 56. Радикалског устава или обавеза министарског премапотписа аката које издаје Краљ, члан 11. став 2. Априлског устава.

<sup>1192</sup> Видети, на пример: *Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији од 5. Августа 1877. до 12. Јуна месеца 1878. год.*, XXXII, (1878), Београд: Државна штампарија.

<sup>1193</sup> На пример, Наредба министра финансија за издавање плата, пензија и издржавања оним чиновницима и лицима која врше војену службу ван свог места, АНо 4794 од 8. јула 1876. године. *Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији од 23. Јануара 1876. па до 1. Јуна месеца 1877. год.*, XXIX, (1877), Београд: Државна штампарија, стр. 649.

дисциплина и дисциплинске казне (члан 196. и 198), док је Априлски устав круг питања која се могу уређивати „краљевом уредбом“ сузио само на формацију војске (члан 101. став. 2). На први поглед чини се да је овде реч о аутономним уредбама. Међутим, судећи према уставној обавези да се приликом обнародовања у уредбама/наредбама наведе закон на основу којих су донете,<sup>1194</sup> могло би се закључити да такве уредбе представљају административне уредбе које кнез/краљ издаје у својству врховног војног заповедника.

Посебна врста наредбе произлазила је из тзв. „буџетског права“ извршне власти. У случају да скупштина буде распуштена или одложена пре него што буде усвојен буџет, Намеснички и Априлски устав познају наредбу којом је кнез/краљ уз премапотпис свих министара могао продужити важење буџета и за наредну годину,<sup>1195</sup> док је Радикалски устав важење такве наредбе ограничио за период од највише четири месеца (члан 175. став 2).

За разлику од Сретењског и Турског устава, Намесничким уставом је први пут утврђен правни основ за доношење тзв. „уредби по нужди“.<sup>1196</sup> Поред тога, влада је у случају преке опасности за јавну сигурност могла на неко време обуставити поједине личне и политичке слободе и права и надлежности судова.<sup>1197</sup>

Наведена уставна овлашћења (члан 38. и 56) указују на потенцијалну надмоћност носилаца извршне власти (кнез и влада) над скупштином у систему Намесничког устава.<sup>1198</sup> Неодређеност појма „прека опасност за јавну сигурност“ додатно је „ишла на руку“ извршној власти због тога што је отварала могућност за злоупотребе, на које се у пракси није дуго чекало. Већ у ратним годинама (1876-1878) сасвим оправдано су предузете изузетне мере,<sup>1199</sup> али је невоља у томе што су такве мере више пута продужене и после престанка ратног стања. Међу таквим мерама, „на

---

<sup>1194</sup> Члан 55. Став 3. Намесничког устава, члан 117. став 2. Радикалског устава и члан 49. став 3. Априлског устава.

<sup>1195</sup> Члан 65. Намесничког устава и члан 93. став 2. Априлског устава.

<sup>1196</sup> Члан 56. Намесничког устава гласи: „Само у случају кад је земаљска безбедност, било споља било изнутра, у великој опасности, а скупштина није сакупљена, Књаз може што је нужно, ма да би за то потребовало садејства скупштинског, сам, на предлог министарског савета наредити, што ће силу закона имати, а кад се прва скупштина састане, њој ће се овако ванредно издати закон поднети на одобрење. Но без одобрења скупштине не може се ни у ком случају данак или општи прирез установити, ни постојећи преиначити.“ Такође, видети: Јевтић, Д., Поповић, Д., (2009), стр. 149.

<sup>1197</sup> Личне слободе из члана 27., неповредивост стана из члана 28., слободе говора и печатње из члана 32. и примеру члана 111. у вези надлежности суда, члан 38. Намесничког устава.

<sup>1198</sup> Стојанчевић, С., (1980), *Уставни развитак Србије 1869-1888*, Лесковац: Библиотека Народног музеја у Лесковцу, стр. 23.

<sup>1199</sup> Јовановић, Д. Б., (1923), стр. 54.



нарочитом гласу“ биле су мере о обустави слободе штампе и мере о надзору државних власти над општинским, за које је влада накнадно ипак добила сагласност Народне скупштине.<sup>1200</sup>

Супротно Намесничком, Радикалски и Априлски устав<sup>1201</sup> нису познавали уредбе по нужди. Ипак, анализа одредби Радикалског устава показује да и у одсуству уставних одредби о изузетном стању водећа улога у кризним стањима припада извршној власти, будући да је „оглашавање рата“ у надлежности краља (члан 52).<sup>1202</sup> Мада за време важења овог устава ратно стање није проглашавано, државни удари краља Александра Обреновића имали су карактер ванредног стања иако одлуке о увођењу таквог стања нису биле донете.

У овом периоду, уредбе су биле подложне судској контроли, коју су на основу закона вршили редовни судови. Скупштинску контролу познавао је једино Намеснички устав, који је, како смо то већ навели, утврђивао обавезу подношења уредби по нужди скупштини на одобрење чим се она први пут састане (члан 56).

#### **б) Период од 1918. до 1946. године**

У периоду од 1918. до 1946. године донета су два устава прве југословенске државе – Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године (тзв. Видовдански устав) и Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. године (тзв. Септембарски или Октоисани устав).

Тзв. „доба привремености“ (период од стварања заједничке државе Срба, Хрвата и Словенаца 1. децембра 1918. године до доношења Видовданског устава) било је обележено интензивном активношћу управне власти која је за то време донела преко 1.000 уредаба и других аката са законском снагом.<sup>1203</sup> Главна карактеристика ових уредби је да су доношене без било каквог уставног или законског основа, па се у том смислу о њима не би могло говорити као о актима делегираног законодавства, већ о некаквој врсти тзв. „указног законодавства“.<sup>1204</sup> Будући да је „такво законодавство“

---

<sup>1200</sup> Исто, стр. 81-126. Упореди: Јовичић, М., (1999), *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Београд: Филип Вишњић, стр. 38-39;

<sup>1201</sup> Упореди: Јевтић, Д., Поповић, Д., (2009), стр. 181; Орловић, С. П., (2008), стр. 227.

<sup>1202</sup> Упореди: Орловић, С. П., (2008), стр. 227.

<sup>1203</sup> Камарић, М., (1957), стр. 126-128. Упореди: Krbek, I., (1929), I, str. 110.

<sup>1204</sup> Основна обележја ових уредби су: издаване су у свим предметима (буџет, порези, казни законик); имале су исту снагу као и закон; нису биле привременог, већ сталног карактера; нису издаване на основу

изазвало правну несигурност и велико незадовољство међу грађанима, чланом 130. Видовданског устава утврђена је обавеза подношења свих таквих аката скупштини на преглед.<sup>1205</sup>

За време важења Видовданског и Септембарског устава правни основ за доношење аката делегираног законодавства био је садржан како у уставу тако и у разним законима. То значи да су круг субјеката делегираног законодавства у својству делеганта чинили уставотворац и законодавац (краљ и скупштина), док су сагласно уставним одредбама круг субјеката у својству делегатара на централном нивоу чинили краљ, влада (министарски савет) и министри, а на nižем нивоу органи власти ужих територијалних јединица (области и бановина).<sup>1206</sup>

Слично претходницима, и Видовдански и Септембарски устав су познавали материјална и формална ограничења аката делегираног законодавства. Уставни резерват редовно су чинила питања о организацији власти и јемствима људских права<sup>1207</sup>, а законски резерват питања о установљавању казни и убирању пореза.<sup>1208</sup> Формално ограничење чинила је, на пример, обавеза министарског премапотписа појединих (општинских) аката које доноси краљ,<sup>1209</sup> а таква ограничења утврђивали су и делегирајући закони, као на пример обавезу подношења уредбе надлежном скупштинском одбору на одобрење.

У овом периоду постојало је више врста аката делегираног законодавства (укази, правилници, наредбе, упутства), а међу њима највећи значај имала је уредба.

У погледу врста уредби, Видовдански и Септембарски устав садрже различита решења. Оба устава познају уредбе за примену (извршење) закона.<sup>1210</sup> Такве уредбе могле су се издавати искључиво на основу уставног или законског овлашћења, а нису смеле противречити Уставу ни закону ради чије су примене издате.<sup>1211</sup> У појединим

---

законског овлашћења, већ их је издавала управна власт из властите моћи; нису се подносиле парламенту на потврду. Наведено према: Јовановић, С., (1995), стр. 402-403.

<sup>1205</sup> Јовановић, Д. Б., (1906), стр. 424-429.

<sup>1206</sup> Видети, на пример, члан 95. Видовданског устава; Čulinović, F., (1959), *Državopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. I XX. vijeka: Srbija, Crna Gora, Makedonija, stara Jugoslavija (1918-1941)*, nova Jugoslavija, I, Zagreb: Školska knjiga, str. 272.

<sup>1207</sup> На пример, Основна грађанска права и дужности, Одељак II Видовданског устава и Основна грађанска права и дужности, Одељак II Септембарског устава.

<sup>1208</sup> На пример, члан 8. Видовданског устава гласи: „Казна се може установити само законом и применити једино на дела, за која је закон унапред рекао, да ће се том казном казнити.“ Идентичну одредбу садржи и члан 8. Септембарског устава.

<sup>1209</sup> Члан 54. Видовданског устава и члан 34. Септембарског устава.

<sup>1210</sup> Члан 94. став 1. Видовданског устава и члан 81. Септембарског устава.

<sup>1211</sup> Јовановић, С., (1995), стр. 405.

случајевима, уз изричито уставно овлашћење (члан 94. став 1. Видовданског устава) истовремено су и законима делегирана овлашћења за доношење „provedбених„ уредби. Као добре стране такве праксе Лаза М. Костић је истакао да се на тај начин (1) одређује орган надлежан за доношење уредбе и (2) утврђује обавеза извршне власти да донесе уредбу, будући да је Устав утврђивао само *могућност* за доношење уредби, а када то закон изричито понови, тада је извршна власт *дужна* да донесе уредбу.<sup>1212</sup> Могло би бити интересантно на овом месту указати да је Лаза М. Костић сматрао погрешним „provedбене“ уредбе из члана 81. Септембарског устава називати *уставним*; мада се доносе на основу Устава, оне још увек „нису уставне уредбе, јер између њих и Устава провлачи се један закон који их може не споменути, али за кога се не може тврдити да их упоште није имао у виду. Као уставне уредбе треба означити оне уредбе које Устав директно и изречно предвиђа и, евентуално, уредбе по нужди из члана 116. Устава.“<sup>1213</sup>

За разлику од Септембарског устава, Видовдански устав је познавао уредбе са законом снагом. Таквим уредбама управна власт је могла уређивати односе само на основу законског овлашћења које се даје посебно за сваки случај, а таква овлашћења нису била трајног карактера јер је управна власт за сваку измену донетих уредаба морала да добије ново законско овлашћење.<sup>1214</sup> Уредбе са законском снагом нису могле бити у супротности са законским овлашћењем на основу кога су донете, а скупштина их је могла резолуцијом ставити ван снаге у целини или делимично.<sup>1215</sup> Управо зато што их је скупштина могла укинути резолуцијом, такве уредбе нису имале формалну снагу закона.<sup>1216</sup> Доношење уредби са законском снагом дошло је до пуног изражаја у време аграрне кризе 1927/28. године и потрајало све до „шестојануарске диктатуре“ и укидања Видовданског устава.

Мада их изричито не спомиње, уредбе са законском снагом нису биле непознате уставној пракси Септембарског устава. Тако је, на пример, чланом 48. Финансијског закона за 1933/34. годину министар саобраћаја био овлашћен да „уредбама са законском снагом“ пропише организацију установа и предузећа у свом ресору, уреди питања железничке мреже, питања осигурања саобраћајног особља и разна друга

---

<sup>1212</sup> Костић, Л., (1936), *Административно право Краљевине Југославије*, II, Београд: Издавачко и књијарско предузеће Геце Кона, стр. 7.

<sup>1213</sup> Исто.

<sup>1214</sup> Krbek, I., (1929), I, str. 114-115.

<sup>1215</sup> Члан 94. став 2. и 3. Видовданског устава. Такође, видети: Јовановић, С., (1995), стр. 405-406.

<sup>1216</sup> Тасић, Ђ., (1922), „О уредбодавној моћи извршне власти по Видовданском уставу (чл. 94), *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1922, стр. 257; Јовановић, Д. Б., (1923), стр. 53.

питања.<sup>1217</sup> На сличан начин и супротно уставним одредбама, поједини министри и Министарски савет су доношењем таквих уредби, посебно у области финансија, уочи Другог светског рата променили постојећи правни поредак готово у целости.

Оба устава су познавала краљеву уредбу о формирању јединица војске.<sup>1218</sup> Реч је о административној уредби будући да такву уредбу на предлог министра војске и морнарице издаје Краљ као шеф управне власти, а не као врховни заповедник војне силе.<sup>1219</sup> Правни основ за доношење такве уредбе није било опште, већ посебно уставно овлашћење.<sup>1220</sup>

Такође, оба устава су утврђивали могућност доношења уредбе о буџету, с том разликом што је по Септембарском уставу стари буџет могао бити уредбом продужен до краја буџетске године (члан 103),<sup>1221</sup> а према Видовданском уставу најдуже за четири месеца (члан 114).<sup>1222</sup> Правни основ за њихово доношење било је посебно (изричито) уставно овлашћење.

Супротно Видовданском уставу,<sup>1223</sup> Септембарски устав је познавао уредбе по нужди, мада уместо тог израза Устав употребљава термин „указ“.<sup>1224</sup> Кад наступи неки од случајева утврђених у члану 116. Устава, Краљ је могао самостално предузимати изванредне мере, односно прописивати законе и издавати их у форми обичних указа; такви акти су по садржини били закони, а по форми акти управне власти. Као што је у таквим случајевима уобичајено, Устав је прописивао обавезу подношења таквих аката народном представништву на потврду.<sup>1225</sup> Карактеристичан негативан пример из уставне праксе Септембарског устава представља позната Уредба о Бановини Хрватској којом је извршна власт позивајући се на члан 116. Устава на неуставан начин извршила делимичну уставну ревизију.<sup>1226</sup>

---

<sup>1217</sup> Костић, Л., (1936), стр. 6.

<sup>1218</sup> Члан 119. Видовданског устава и члан 108. Септембарског устава.

<sup>1219</sup> Костић, Л., (1934), *Коментар Устава Краљевине Југолавије*, Београд: Издавачко и књижарско предузеће Геце Кона, стр. 273-274.

<sup>1220</sup> Јовановић, С., (1924), стр. 406.

<sup>1221</sup> Костић, Л., (1936), II, стр. 9.

<sup>1222</sup> Јовановић, С., (1924), стр. 406.

<sup>1223</sup> Stefanović, J., (1934), str. 457.

<sup>1224</sup> Члан 116. Септембарског устава гласи: „У случају рата, мобилизације, нерета и побуне, који би довели у питање јавни поредак и сигурност државе или кад су до те мере уопште угрожени јавни интереси, Краљ може, у том изузетном случају, указом наредити да се привремено предузму све изванредне, неопходно потребне мере у целој Краљевини или у једном њеном делу независно од уставних и законских прописа. Све изузетне предузете мере поднеће се накнадно Народном Претставништву на сагласност.“

<sup>1225</sup> Видети о томе: Костић, Л., (1936), стр. 8.

<sup>1226</sup> Уредба о Бановини Хрватској одступила је од два основна начела Септембарског устава – начела националног јединства израженог у интегралном југословенству и начела државне јединствености

Уредбе су за време важења оба устава биле подложне скупштинском и судском надзору. Видовдански устав је изричито утврдио да Народна скупштина може све уредбе донете на основу законског овлашћења резолуцијом ставити ван снаге у целини или делимично (члан 94. став 4), док је Септембарски устав скупштинску контролу утврдио само за уредбе по нужди (члан 116). Уставна пракса је отишла корак даље, тако да је за време важења Видовданског устава одредбама делегирајућих закона скупштинска контрола појачавана увођењем претходне (сагласност надлежног скупштинског одбора) или накнадне скупштинске контроле.<sup>1227</sup> Слична ситуација била је и у уставној пракси Септембарског устава будући да су на основу специјалних законских овлашћења доношене уредбе са законском снагом, па су и такве уредбе биле под скупштинским надзором.

Све уредбе су, без обзира на врсту, биле подложне судској контроли коју су вршили редовни и управни судови.<sup>1228</sup> Према уставним одредбама, судска власт је независна, а судови суде по закону.<sup>1229</sup> Сагласно томе, судови су могли испитивати формалну и материјалну законитост уредби. У случају утврђивања материјалне несагласности уредбе са законом, судови су могли одбити примену такве уредбе, али је нису могли укинути. Таква уредба би и даље егзистирала у правном поретку, али је судови не би примењивали.<sup>1230</sup>

### **в) Период од 1946. до 1990. године**

У периоду од 1946. до 1990. године донета су четири социјалистичка устава друге југословенске државе – Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 31. јануара 1946. године (у даљем навођењу: Устав од 1946. године), Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти од 13. јануара 1953. године (у даљем навођењу: Уставни закон од 1953. године),<sup>1231</sup> Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 7. априла 1963. године (у даљем навођењу: Устав од 1963. године) и Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 21. фебруара 1974. године (у даљем навођењу: Устав од 1974. године). Њихово битно обележје је да су организацију државне власти уредили

---

израженог у централизму. Видети о томе: Чулиновић, Ф., (1959), стр. 301-302. Упореди: Stefanović, J., (1956), I, str. 162-163.

<sup>1227</sup> Јовановић, С., (1995), стр. 412.

<sup>1228</sup> Krbeč, I., (1929), I, str. 113.

<sup>1229</sup> Орловић, С. П., (2008), стр. 110.

<sup>1230</sup> Јовановић, С., (1995), стр. 414-415.

<sup>1231</sup> *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 3/53, 4/53 – исправка, 7/54, 9/54 – исправка, 13/54.

према начелу јединства власти у корист народног представништва (Народне скупштине). Истовремено са доношењем наведених устава, у Србији су донети одговарајући републички уставни, али будући да су креирани по идентиченом обрасцу савезних устава на овом месту их нећемо посебно анализирати.

За време важења социјалистичких устава правни основ за доношење аката делегираног законодавства чинила су изричито утврђена уставна и законска овлашћења. Изузетак је представљао Устав од 1963. године који није утврдио могућност доношења уредби на основу општег уставног овлашћења, што је било у потпуности у складу са начелом јединства власти које је у том периоду дошло до пуног изражаја.<sup>1232</sup>

Круг субјеката делегираног законодавства био је уобичајен и није се много разликовао у односу на претходни период. Положај делеганта имали су уставотворац и законодавац (Народна скупштина), док је круг субјеката у својству делегатара, поред носилаца извршне власти – шефа државе (Президијум Народне скупштине, председник Републике и Председништво) и владе (Влада и Савезно извршно веће), обухватао и различите носиоце управне власти.

Сва четири устава су познавала материјална ограничења аката делегираног законодавства. Уставни резерват чинио је круг уобичајених питања (организација власти, јемства људских права), док је тај круг питања када је реч о законском резервату био у знатној мери проширен.<sup>1233</sup> Интересантно је да Устав од 1946. године, који је једини предвидео могућност доношења уредби са законском снагом, делегирање законодавних овлашћења није изричитом уставном одредбом ограничио (члан 78), већ та ограничења произлазе из других уставних одредби којима је омеђен законски резерват.<sup>1234</sup> Формална ограничења су прописивали делегирајући закони спорадично, најчешће у облику прибављања претходног одобрења надлежног скупштинског одбора за доношење уредби са законском снагом.<sup>1235</sup>

---

<sup>1232</sup> Марковић, Р., (1977), стр. 121.

<sup>1233</sup> На пример, према одредбама Устава од 1946. године законски резерват чинила су питања: опозива народних представника пре истека рока на који су изабрани (члан 7), промене државне границе (члан 12. став 2), управљање и располагање општеном имовином (члан 16. став 3), ограничење приватне својине (члан 18. став 5), максимум приватног земљишног поседа (члан 19), губитак бирачког права (члан 23), положај ванбрачне деце (члан 26), дужина притвора и установљавање казни (члан 28. став 2. и 4) и многа друга питања (члан 29, 33, 37, 38, 39, 41, 42, 84, 115, 116, 122 и 128. Устава)

<sup>1234</sup> Видети о томе: Stefanović, J., (1956), II, str. 112.

<sup>1235</sup> Исто, стр. 113.

У уставној пракси биле су заступљене различите врсте аката делегираног законодавства (укази, правилници, наредбе, упутства), а међу њима доминантно место и даље су заузимале уредбе. Социјалистички уставни су познавали више врста уредби.

Уредбе за извршење закона биле су утврђене у свим уставним актима, али су они садржали различита решења у погледу правног основа за њихово доношење. Устав од 1946. године (члан 78. став 2) је садржао генерално уставно овлашћење, што значи да Влада ФНРЈ приликом доношења таквих уредби није била везана специјалним позивом законодавца. Уставни закон од 1953. године унео је извесна ограничења, тако да је Савезно извршно веће (у даљем навођењу: СИБ) уредбе за извршење савезних закона могло доносити на основу генералног уставног овлашћења, осим у погледу савезних *општих* закона за чије доношење му је било непоходно изричито законско овлашћење (члан 91. став 2).<sup>1236</sup> Корак даље у сужавању маневарског простора уредби за извршење закона учинио је, како смо већ споменули, Устав од 1963. године тако што је утврдио да се такве уредбе могу доносити искључиво на основу конкретног законског овлашћења (члан 228. став 4). На тај начин, уставотворац је извршну власт довео у већи степен подређености законодавној власти,<sup>1237</sup> што је у складу са уством утврђеним начелом јединства власти које је у том периоду, као што је познато, било развијено до крајњих граница. Уставним амандманом од 1971. године (XXXVIII) СИБ-у је враћено генерално уставно овлашћење за доношење уредби за извршење закона, а то је био само увод у уставно решење које је усвојио и Устав од 1974. године.<sup>1238</sup>

Правни систем друге југословенске државе познавао је и посебну врсту уредби за које је правна наука скројила различите називе: „самосталне уставне уредбе“,<sup>1239</sup> „самосталне спонтане уредбе које у одређеним материјама регулирају иницијално суплирајући /допуњујући, замењујући, прим. Д. С./ законодавца“,<sup>1240</sup> „самосталне спонтане уредбе“.<sup>1241</sup> Таквим уредбама извршна власт је могла, на основу непосредног уставног овлашћења, регулисати поједина питања утврђена уставом.

---

<sup>1236</sup> Према мишљењу Ратка Марковића, разлог за увођење ограничења је то што је материја коју су регулисали савезни општи закони, у начелу, била у искључивој надлежности република. Видети: Марковић, Р., (1977), стр. 120.

<sup>1237</sup> Radović, Z., (1989), str. 123-124.

<sup>1238</sup> Dimitrijević, P., Marković, R., (1986), str. 299. Упореди: Popović, S., (1990), str. 124.

<sup>1239</sup> Ivančević, V., (1983), str. 94.

<sup>1240</sup> Марковић, Р., (1977), стр. 118-119.

<sup>1241</sup> Radović, Z., (1989), str. 125.

Тако је Уставом од 1946. године Влада ФНРЈ била овлашћена да прописује унутрашње уређење министарстава и установа, да оснива комитете, комисије и установе у циљу спровођења привредних, одбрамбених и културних мера (члан 80). Према Уставном закону од 1953. године, СИВ је био овлашћен да уредбом оснива органе управе (члан 93. став 2), да уредбама прописује организацију савезних органа управе и државних секретаријата за које није била надлежна скупштина (члан 79. став 1. тачка б), да оснива предузећа и самоуправне установе од интереса за целу земљу, да у оквиру надлежности федерације утврђује општа начела за организацију и пословање органа државне управе и самоуправних установа (члан 79. став 1. тачка 7), али су његова овлашћења била сужена будући да је уредбу којом је уредио своју организацију и пословање био дужан да поднесе Скупштини на потврду.<sup>1242</sup> Устави од 1963. и 1974. године додатно су ограничили уредбодавна овлашћења СИВ-а утврђујући да се организација и начин одлучивања у СИВ-у, оснивање и укидање савезних секретаријата, других савезних органа управе, савета и организација одређује законом, а да СИВ само утврђује општа начела унутрашње организације савезних органа управе и да оснива стручне службе за своје потребе и потребе савезних органа управе.<sup>1243</sup>

На први поглед чини се да је реч о аутономним уредбама какве познаје француски Устав од 1958. године. Ипак, такве уредбе се разликују од француских аутономних уредби по знатно скромнијем обухвату материје.<sup>1244</sup> Додатно, питања која је устав определио да их извршна власт може регулисати уредбом не представља тзв. уредбодавни домен, будући да је та питања Народна скупштина као врховни државни орган у скупштинском систему власти могла уређивати законом.<sup>1245</sup>

Уредбе са законском снагом формално је познавао једино Устав од 1946. године, али су такве уредбе биле познате и у уставној пракси његових следбеника.<sup>1246</sup> Наиме, Устав од 1946. године изричито је утврдио могућност доношења уредби са законском снагом (члан 78. став 2), али том уставном одредбом није утврдио границе делегираних законодавних овлашћења, већ је препустио Народној скупштини да их сама законом

---

<sup>1242</sup> Исто. Упореди: Ivančević, V., (1983), str. 95.

<sup>1243</sup> Члан 229. став 4, члан 228. и члан 234. Устава од 1963. године и члан 347. и члан 363. Устава од 1974. године.

<sup>1244</sup> Упореди: Radović, Z., (1989), str. 126.

<sup>1245</sup> Stefanović, J., (1956), II, str. 117.

<sup>1246</sup> Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S., (1986), *Ustavno pravo i političke institucije (SFRJ i komparativno)*, 2. izd., Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu – NIO „Poslovna politika“ Beograd, str. 388-389.



одреди.<sup>1247</sup> У односу на уставну праксу других земаља тог доба, која је подразумевала делегирање посебног овлашћења за регулисање сваког питања, Народна скупштина је већ у првом делегирајућем закону утврдила генерално овлашћење за предузимање „неопходних и хитних мера за обнову и изградњу народне привреде“.<sup>1248</sup> Уредбодавна активност у периоду од 1946. до 1953. године је била веома интензивна, а о томе сведочи податак да је Влада ФНРЈ у периоду обнове и изградње земље на основу законских овлашћења донела око 500 уредби са законском снагом, што је, не рачунајући друге донете уредбе (око 400), знатно више у односу на број донетих закона (око 200).<sup>1249</sup> Уставни закон од 1953. године је искључио могућност доношења уредби са законском снагом, али је уставна пракса кренула другим током.<sup>1250</sup> Законом о спровођењу Уставног закона од 1953. године<sup>1251</sup> (члан 20. тачка 1. и 2), СИВ је био овлашћен да „до почетка рада Савезне народне скупштине“ може уређивати поједина питања из надлежности федерације и у хитним случајевима усаглашавати постојеће законе са Уставним законом. Корак даље у кршењу Уставног закона учињен је након почетка рада Савезне народне скупштине, када је једном њеном одлуком<sup>1252</sup> СИВ овлашћен да може вршити измене и допуне уредаба које је донео на основу овлашћења из члана 20. тачка 1. и 2. Закона о спровођењу Уставног закона и које је Народна скупштина потврдила, све „док Савезна народна скупштина не донесе законе о привредном систему“.<sup>1253</sup> Са неуставном праксом, настављено је у знатно мањој мери и током важења Устава од 1963. године, када је Законом о овлашћењима СИВ-а за предузимање одређених мера за спровођење стабилизације у привреди (1970), истина у краћем временском периоду, СИВ овлашћен да регулише поједина питања из домена законске материје.<sup>1254</sup> Устав СФРЈ од 1974. године није садржао овлашћење за доношење уредби са законском снагом. Међутим, новина коју је овај устав унео у правни систем била је посебна врста правних аката – *закони о привременим мерама* које су на основу изричитог уставног овлашћења (члан 301-303) и под одређеним условима

---

<sup>1247</sup> Stefanović, J., (1956), II, str. 112.

<sup>1248</sup> Закон о овлашћењу Влади ФНРЈ за доношење уредаба по питањима из народне привреде, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 121/46.

<sup>1249</sup> Наведено према: Ivančević, V., (1983), str. 99; Ivančević, V., (1964), *Podela normativne funkcije između Savezne skupštine i izvršno-upravnih organa po Ustavu od 1946. i Ustavnom zakonu od 1953*, savetovanje, Beograd: Institut za uporedno pravo, str. 12-15. Наведено према: Radović, Z., (1989), str. 128. Упореди: Kamarić, M., (1957), str. 129-134.

<sup>1250</sup> Dimitrijević, P., Marković, R., (1986), str. 298.

<sup>1251</sup> *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 3/53.

<sup>1252</sup> Тачка II Одлуке о потврди уредаба Савезног извршног већа и о даљем раду на припреми закона о привредном систему, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 8/54.

<sup>1253</sup> Видети: Марковић, Р., (1977), стр. 120; Ivančević, V., (1983), str. 100.

<sup>1254</sup> Radović, Z., (1989), str. 129.

могли донети СИВ и Председништво СФРЈ, дакле носиоци извршне власти. На основу таквог уставног овлашћења, у периоду од 1979. до 1988. године донето је осам закона о привременим мерама који су се односили на привредну и монетарну консолидацију.<sup>1255</sup>

У погледу уредби по нужди у уставним актима постоје различита решења. Устав од 1946. године није утврдио могућност доношења таквих уредби, али је једним законом (1951) Президијум Народне скупштине био овлашћен да у случају мобилног, припремног и ратног стања доноси указе са законском снагом. Такво овлашћење, Президијум је могао пренети на Владу ФНРЈ, али само у случају мобилног и ратног стања, али не и припремног стања.<sup>1256</sup> Уставни закон од 1953. године је увео правни основ за доношење уредби по нужди (члан 79. став 1. тачка 4) и овластио СИВ да таквим уредбама прописује неопходне мере за време приправног, мобилног и ратног стања.<sup>1257</sup> Устав од 1963. године је унео значајне новине у погледу правног режима уредби по нужди. Сагласно члану 217. став 2. Устава, за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности председник Републике на предлог СИВ-а може донети уредбе са законском снагом из надлежности Савезне скупштине, а такве уредбе ће поднети на потврду Савезној скупштини чим она буде у могућности да се састане. Према томе, Устав од 1963. године је, с једне стране, сузио могућност доношења таквих уредби на случајеве ратног стања и непосредне ратне опасности, а с друге стране је могућност прописивања само „нужних мера“ проширио на сва питања из надлежности Савезне скупштине. Додатно, за време трајања ратног стања и ако интереси одбране земље то изискују, уредбом са законском снагом могле су се обуставити од примене уставне одредбе које се односе на слободу и права грађана, права самоуправних организација и састав и овлашћења политичко-извршних органа (члан 217. став 3).<sup>1258</sup> Питање уредби по нужди Устав од 1974. године „решио“ је по матрици свог претходника, уз извесне промене.<sup>1259</sup> Прво, уредбе по нужди уместо председника Републике сада је могло доносити Председништво; друго, Председништво је такве уредбе могло доносити не само на предлог СИВ-а, већ и самоиницијативно; и треће, проширен је круг уставних одредби које су за време ратног стања могле бити обустављене од примене и на оне одредбе које се односе на доношење закона, других

---

<sup>1255</sup> Kutlešić, V., (1987), *Posebno normativna ovlašćenja izvršnih organa SFRJ u određenim situacijama, Naša zakonitost*, 6, str. 769. Наведено према: Radović, Z., (1989), str. 132, fusnota 44.

<sup>1256</sup> Марковић, Р., (1977), стр. 119.

<sup>1257</sup> Radović, Z., (1989), str. 129.

<sup>1258</sup> Исто, стр. 130.

<sup>1259</sup> Члан 317. став. 2 и 3. Устава од 1974. године.

прописа и општих аката и предузимање мера од стране савезних органа на основу сагласности надлежних органа републике. Интересантно је да су за све време важења ових устава, како је то добро приметила Зорица Радовић, овлашћења за доношење уредби по нужди била у рукама шефа државе (Президијум, председник Републике, Председништво), осим по Уставном закону од 1953. године када су таква овлашћења припадала СИБ-у.<sup>1260</sup>

Социјалистички уставни су познавали различите облике контроле аката делегираног законодавства. Уз традиционалну скупштинску и судску контролу, Устав од 1963. године је увео и посебан облик контроле уставносудску контролу коју је вршио нарочити државни орган – Уставни суд (члан 241. став 1. тачка 3). У појединим периодима, извесна надзорна овлашћења над прописима нижих органа (обустављање од извршења у случају супротности са законом) припадала су Президијуму Народне скупштине, а касније и СИБ-у.<sup>1261</sup>

#### **в) Период од 1990. до 2006. године**

У периоду од 1990. до 2006. године била су донета три устава – Устав Републике Србије од 1990. године<sup>1262</sup> (у даљем навођењу: Устав РС од 1990. године), Устав Савезне Републике Југославије од 1992. године<sup>1263</sup> (у даљем навођењу: Устав СРЈ) и Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора од 2003. године<sup>1264</sup> (у даљем навођењу: Уставна повеља СЦГ). Ови уставни су организацију власти уредили по начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску и поново увели парламентарни систем.

Правни основ за доношење аката делегираног законодавства чинила су уставна и законска овлашћења.<sup>1265</sup> Круг субјеката у улози делеганта чинили су уставоворац и законодавац (скупштина), док је круг субјеката у улози делегатара био много шири и редовно је обухватао Владу, органе државне управе (министарства и посебне организације) и недржавне субјекте – имаоце јавних овлашћења (аутономне покрајине,

---

<sup>1260</sup> Radović, Z., (1989), str. 129.

<sup>1261</sup> Stefanović, J., (1956), II, str. 321.

<sup>1262</sup> Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 1/90.

<sup>1263</sup> *Сл. лист СРЈ*, бр. 1/1992.

<sup>1264</sup> *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/03, 26/05.

<sup>1265</sup> Члан 83. став. 1. тачка 7. и 8, члан 90. став 1. тачка 2., 5. и 9. Устава РС од 1990. године; члан 99. став 1. тачка 4. и 11. Устава СРЈ и члан 33. став. 1. тачка 5. Уставне повеље СЦГ. Законска овлашћења садржали су поједини закони, а опште законско овлашћење било је утврђено Законом о државној управи Републике Србије.

општине, градове, град Београд, јавна предузећа, установе, јавне агенције и друге организације), а сасвим изузетно председника Републике.

За време важења сва три устава постојала су извесна ограничења аката делегираног законодавства, а таква ограничења су највише дошла до изражаја у Уставу РС од 1990. године. На крајње уопштен начин, ова ограничења се могу разврстати на територијална (на пример, важење покрајинских прописа), персонална (уређење појединих питања у вези одређене категорије државних службеника), временска (важење уредби из буџетске материје), материјална (уставни и законски резерват и друго), формална (прибављање мишљења одређених органа приликом доношења аката) и ограничења у погледу средстава (ускраћивање додељивања финансијских средства имаоцима јавних овлашћења).

Врсте аката делегираног законодавства у овом периоду, поред уредби као најзначајнијих, чинили су правилници, наредбе и упутства, као акти органа државне управе, посебних организација и недржавних субјеката (ималаца јавних овлашћења).

Уредбе за извршење закона познавала су сва три устава, а такве уредбе су доношене на основу генералног уставног овлашћења.<sup>1266</sup>

Аутономне уредбе су познавали Устав од 1990. године (члан 90. став 1. тачка 5) и Устав СРЈ (члан 99. став 1. тачка 6), али су судећи према уставној пракси такве уредбе биле симболичан изузетак.<sup>1267</sup> Њима су на основу непосредног уставног овлашћења утврђивана начела за унутрашњу организацију министарстава, органа управе у њиховом саставу и посебних организација и образоване стручне службе Владе, односно образована и укидана савезна министарства и други савезни органи и организације и утврђивана њихова организација и делокруг рада.<sup>1268</sup> Устав од 1990. године и Устав СРЈ су, дакле, утврдили, истина не широк, уредбодавни домен у који, сагласно начелу поделе власти, Народна скупштина својим актима није смела залазити. По томе се ове уредбе разликују од „самосталних спонтаних уредби“ које су у систему

---

<sup>1266</sup> Члан 90. став 1. тачка 2. Устава РС од 1990. године, члана 99. став 1. тачка 4. Устава СРЈ и члан 33. став 1. тачка 5. Уставне повеље С и ЦГ.

<sup>1267</sup> Марковић, Р., (1995), стр. 31-32. Исто мишљење заступа и Мира Симовић. Видети: Симовић, М., (2006), „Уставна концепција нормативне делатности извршне власти у Републици Србији“, *Зборник радова Научна конференција „Функционисање правног система Републике Србије“*, Ниш, стр. 335-336.

<sup>1268</sup> На пример, Уредба о образовању савезних министарстава, других савезних органа и организација, *Сл. лист СРЈ*, бр. 67/94 или Уредба о начелима о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у савезним министарствима, другим савезним органима и организацијама, *Сл. лист СРЈ*, бр. 67/94.

јединства власти за време социјалистичких устава имале административни карактер, и због тога се сврставају у групу аутономних уредби.<sup>1269</sup>

Уредбе по нужди познавали су Устав од 1990. године и Устав СРЈ, док Уставна повеља СЦГ не садржи изричиту одредбу о таквим уредбама.<sup>1270</sup> Према Уставу од 1990. године, председник Републике је био овлашћен да, по својој иницијативи или на предлог Владе, за време ратног стања или непосредне ратне опасности, доноси акте о питањима из надлежности Народне скупштине, с тим што је био дужан да их поднесе на потврду Народној скупштини чим она буде у могућности да се састане. Таквим актима донетим за време ратног стања могле су се ограничити поједине слободе и права човека и грађанина и изменити организација, састав и овлашћења Владе и министарстава, судова и јавних тужилаштава (члан 83. став 1. тачка 7); такође, када су на делу територије Републике Србије угрожени безбедност Републике Србије, слободе и права човека и грађанина или рад државних органа, председник Републике је био овлашћен да на предлог Владе, прогласи ванредно стање и доноси акте за предузимање мера које такве околности изискују, у складу са Уставом и законом (члан 83. став 1. тачка 8).<sup>1271</sup> Сличне одредбе садржао је и Устав СРЈ, с том разликом што је за доношење аката у стањима нужде била овлашћена Савезна влада као други пол извршне власти, а не председник Републике.<sup>1272</sup>

На овом месту вреди указати на наредбе које су донете за време ванредног стања 2003. године, које је проглашено након извршеног атентата на председника Владе Зорана Ђинђића, а које наредбе је потом Уставни суд оценио да нису у сагласности са Уставом и законом.

Вршећи оцену уставности и законитости Наредбе о посебним мерама које се примењују за време ванредног стања (*Сл. гласник РС*, бр. 22/03), Уставни суд је оценио да поједине њене одредбе нису у сагласности са Уставом и законом. Као разлози

<sup>1269</sup> Према мишљењу Зорана Томића у питању су „неправе“ и то „уставне“ и „самосталне“ уредбе. Видети: Томић, З., (1995), *Управно право*, Београд: Издавачка агенција „Драганић“, стр. 117.

<sup>1270</sup> Према члану 19. став 1. тачка 3. Уставне повеље С и ЦГ од 2003. године, Скупштине Србије и Црне Горе доноси акте о проглашењу и укидању ратног стања, уз претходну сагласност скупштина држава чланица.

<sup>1271</sup> Видети о томе: Марковић, Р., (2006), стр. 395.

<sup>1272</sup> Члан 99. став 1. тачка 11. Устава СРЈ од 1992. године гласи: „кад Савезна скупштина није у могућности да се састане за време ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања, пошто саслуша мишљење председника већа Савезне скупштине, (Савезна влада, Д. С) доноси акте о питањима из надлежности Савезне скупштине. Актима донетим за време ратног стања, могу се, док то стање траје, ограничити поједине слободе и права човека и грађанина, осим оних у чл. 20, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 35 и 43 овог устава. Савезна влада дужна је ове акте поднети на потврду Савезној скупштини чим она буде у могућности да се састане.“

неуставности и незаконности наведени су: вршилац дужности (у даљем тексту: в.д.) председника Републике није овлашћен да утврђује посебне надлежности државних органа (тач. 2, 4. и 9) за време ванредног стања, већ само за време ратног стања; да се случајеви и поступак лишења слободе лица прописују само законом и да лице за које постоји основана сумња да је извршило кривично дело може бити притворено само на основу одлуке надлежног суда, а трајање притвора мора бити сведено на најкраће нужно време; да је Уставом гарантовано право на браниоца; да директор Безбедносне информативне агенције није овлашћен да одређује мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења без налога суда; да се право на штрајк, у складу са Уставом, не може укинути, већ само ограничити; да се слобода штампе и други видови обавештавања не могу забранити ни ограничити, да се не може уводити цензура штампе и других видова јавног обавештавања, а да се растурање штампе и ширење других обавештења може спречавати само на основу одлуке надлежног суда у само Уставом утврђеним случајевима; и да в. д. председника Републике нема овлашћење да преузме изборна овлашћења Народне скупштине у области правосуђа (именовао в.д. председника Врховног суда Србије, суспендовао Републичког јавног тужиоца и именовано в.д. Републичког јавног тужиоца). Полазећи од наведених разлога, Уставни суд је оценио да поједине одредбе поменуте наредбе, као и Наредба о спречавању јавног обавештавања, растурања штампе и других обавештења о разлозима за проглашење ванредног стања и примени мера у време ванредног стања (*Сл. гласник РС*, бр. 24/03) и Наредба о посебним мерама у области правосуђа које се примењују за време ванредног стања (*Сл. гласник РС*, бр. 28/03), у време важења, нису биле у сагласности са Уставом и законом.<sup>1273</sup>

Премда неваљане с правне тачке гледишта, ове наредбе су у моменту доношења послужиле државним органима у Србији као полазна основа за остварење важног циља – обрачуна са организованим криминалом у акцији познатој под називом „Сабља“. Разуме се да ови разлози могу дати политичку, али никако правну легитимацију за доношење таквих аката.

У овом периоду акти делегираног законодавства подлежали су скупштинској (уредбе по нужди), судској и уставносудској контроли.<sup>1274</sup> Извесна надзорна овлашћења над појединим актима делегираног законодавства припадала су и Влади Републике

---

<sup>1273</sup> Одлука ИУ број 93/03 од 08.07.2004. године, *Сл. гласник РС*, бр. 83/04.

<sup>1274</sup> Члан 125. Устава РС од 1990. године.

Србија која је могла да поништи или укине пропис органа државне управе који је био у супротности са законом или прописом Владе и да одреди рок за доношење новог прописа.<sup>1275</sup>

## **5.2. Делегирано законодавство у правном поретку Републике Србије**

Према Уставу РС, правни поредак Републике Србије је јединствен (члан 4. став 1). Организација власти, у функционалном смислу, заснива се на начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску, а однос између њих почива на равнотежи и међусобној контроли (члан 4. став 2. и 3.). У организационом смислу, носилац законодавне (и уставотворне) власти је Народна скупштина, извршне власти председник Републике и Влада (бицефална извршна власт), а вршење судске власти поверено је судовима опште и посебне надлежности.<sup>1276</sup>

Народна скупштина као највише представничко тело доноси законе, али и друге прописе и опште акте, појединачне правне акте, закључке и политичке акте (резолуције, декларације, препоруке). Део нормативних овлашћења поверен је носиоцима извршне власти (председнику Републике, Влади, министрима и органима државне управе), али и појединим недржавним субјектима (аутономним покрајинама, јединицама локалне самоуправе, предузећима, установама, организацијама и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима). Различити прописи које они доносе чине акте делегираног законодавства, а међу њима највећи значај имају уредбе.

### **5.2.1. Правни основ, субјекти и врсте аката делегираног законодавства**

У правном систему Републике Србије, правни основ за доношење аката делегираног законодавства садржан је у Уставу РС и у појединим законима које доноси Народна скупштина.

Устав РС садржи скромне одредбе о актима делегираног законодавства, па се у том погледу не разликује од већине својих савременика. У свега неколико чланова, Устав РС непосредно спомиње поједине акте делегираног законодавства (на пример, уредбе) одређујући њиховог доносиоца, сврху и околности доношења. На ове акте се,

---

<sup>1275</sup> Марковић, Р., (2006), стр. 412.

<sup>1276</sup> Целовит увид у поделу власти у Републици Србији пружа: Милосављевић, Б., Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије, *Правни записи*, бр. 1/2012, стр. 5–22; Орловић, С. П., (2008), стр. 140-175.

посредно, односе и друге уставне одредбе којима су на општи начин уређена питања правних прописа (хијерархија, објављивање, забрана повратног дејства, контрола уставности и законитости и друга питања).

Овлашћења за доношење аката делегираног законодавства Устав РС утврђује у неколико чланова. Тако је у члану 123. став 1. тачка 3. Устава РС, као једна од више њених надлежности, утврђено да Влада „доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона.“ Реч је о општем уставном овлашћењу на основу кога Влада доноси генералне (*спонтане*) уредбе ради извршавања закона и других општих аката Народне скупштине (члан 123. став 1. тачка 2).<sup>1277</sup> Основни смисао њиховог доношења је да се уопштене и апстрактне законске одредбе, као и одредбе других општих аката Народне скупштине, конкретизују и „прилагоде“ ради једноставније примене. Спонтану уредбу, дакле, Влада доноси када оцени да одредбе појединог закона или другог општег акта треба ближе уредити ради лакше и тачније примене. То истовремено значи да Влада уредбом или другим општим актом не би могла да извршава оне акте који (1) по својој природи нису општи акти, дакле општи *правни*, а не политички акти и који (2) нису акти Народне скупштине. Другим речима, Влада уредбом не би могла да извршава појединачне и политичке акте Народне скупштине,<sup>1278</sup> као ни политичке акте (споразуме) које она сама закључи или њен представник.<sup>1279</sup> Због тога су у праву проф. Дарко Симовић и проф. Владан Петров када тврде да су уредбе које је Влада донела ради примене првих бриселских споразума „фундаментално неуставне“, зато што такве уредбе Влада није донела ради извршавања неког закона или другог општег акта Народне скупштине, већ је примарно регулисала питања која нису претходно уређена законом и не припадају уредбодавном домену (члан 136. став 4. Устава РС). У вези са тим, вреди подсетити да је Уставни суд оценио да Уредба о контроли преласка административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија (*Сл. гласник РС*, број 98/11), није у сагласности са Уставом и одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу наведене Уредбе.<sup>1280</sup>

---

<sup>1277</sup> На пример, Уредба о поступку расподеле средстава из буџетског фонда за националне мањине, *Сл. гласник РС*, бр. 22/16.

<sup>1278</sup> О актима Народне скупштине видети: Милосављевић Б., Поповић, Д., (2009), стр. 262.

<sup>1279</sup> Симовић, Д., Петров, В., (2014), стр. 247.

<sup>1280</sup> Видети: Саопштење са 8. Седнице Уставног суда, одржане 26. марта 2015. године, (<http://www.ustavni.sud.rs/page/view/0-102128/saopstenje-sa-8-sednice-ustavnog-suda-odrzane-26-marta-2015-godine-kojom-je-predsavala-vesna-ilic-prelic-predsednica-ustavnog>)



Спонтаном уредбом влада разрађује и прецизира само поједине законске одредбе у складу са сврхом и циљем који је тај закон прописао. Будући да је „снабдевена“ општим уставним овлашћењем, за њихово доношење Влади није неопходно посебно законско овлашћење, тзв. специјални позив законодавца, али спонтане уредбе ипак морају бити донете у оквирима закона чије одредбе извршавају.<sup>1281</sup>

Генерално уставно овлашћење за доношење уредби ради извршавања закона је компатибилно начелу поделе власти (члан 4. став 2. и 3. Устава РС) будући да Влади, сагласно њеном уставном положају, обезбеђује извесну слободу неопходну за реализацију уставом додељених надлежности.<sup>1282</sup> Извршавање закона као уставна надлежност Владе, свакако, укључује и могућност слободне оцене о томе који закон и када, ради лакше примене, треба конкретизовати ближим уређивањем његових појединих одредби.

Према једном радикалном становишту правне науке, увек када неки закон буде усвојен, постоји обавеза Владе да донесе уредбу ради његовог извршења.<sup>1283</sup> Овакво мишљење је начелно тачно, али се чини да није довољно прецизно. Парламентарна пракса савремених демократских држава показује да је за извршење појединих закона неопходно донети акте делегираног законодавства. Међутим, како се не ради о апсолутном правилу (постоје закони које не треба конкретизовати), потреба доношења спонтане уредбе ради извршавања закона зависи, најпре, од нивоа општости закона,<sup>1284</sup> а затим и од законодавчеве воље, односно од околности да ли је и у којој мери законодавац приликом доношења конкретног закона одредио да ли ће и које одредбе закона бити ближе уређене актима делегираног законодавства.

Даље, у члану 136. став 4. Устава РС утврђено је овлашћење Владе да прописује „унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација“. Чини се да је наведена одредба уз извесне редакцијске измене преузета из претходног Устава РС од 1990. године, који је у члану 90. став 1. тачка 5. утврдио да Влада

---

suda?\_qs=%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BC%D0%B5%D1%82%20%D0%A3%D0%BE-224/2013, 08.10.2016). Текст одлуке у наведеном предмету (IУо-224/2013) није доступан на званичном веб сајту Уставног суда.

<sup>1281</sup> Јовичић, М., (1977), стр. 115.

<sup>1282</sup> Симовић, М., (2006), „Уредба као извор права у правном систему Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 47, стр. 105.

<sup>1283</sup> Vrbanc, D., (2003), str. 85.

<sup>1284</sup> Јовичић, М., (1977), str. 94-96 и 101.

„утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других органа управе и посебних организација.“ Међутим, за разлику од Устава РС од 1990. године који је наведено овлашћење садржао у одељку о Влади, Устав РС је наведено овлашћење Владе систематизовао у посебном одељку посвећеном државној управи. Било како било, уставотворац је овластио Владу да непосредно на основу уставног овлашћења иницијално регулише одређену материју ван законодавног домена. Резервишући регулисање извесних питања за Владу, уставотворац је омеђио тзв. уредбодавни резерват и тиме повукао границе овлашћења за регулисање других субјеката у смислу да се њиховим актима не могу регулисати наведена питања.

Устав РС не спомиње изричито акт којим Влада прописује питања унутрашњег уређења министарстава и других органа државне управе и организација, али се полазећи од природе аката које Влада доноси и уставне традиције може закључити да је реч о уредби.<sup>1285</sup> Правна наука је за овакве уредбе сковала назив *аутономне* уредбе управо због тога што питања која је уредбодавац резервисао за њиховог доносиоца (тзв. уредбодавни домен) могу бити регулисана искључиво овим уредбама. У материјалном смислу, аутономна уредба има обележја закона, али она није закон у формалном смислу. Аутономна уредба је подзаконски општи правни акт Владе ниже правне снаге од закона. У хијерахији правних аката заузима место непосредно испод закона, а изнад других подзаконских аката, што ће рећи да као подзаконски акт не сме бити у супротности са Уставом РС, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права и законима.

Уставна пракса показује да се аутономне уредбе ретко доносе, па се може закључити да представљају изузетак у правном систему Републике Србије.<sup>1286</sup> Разлоге за њихово доношење треба тражити у потреби за постојањем ефикасне државне администрације.<sup>1287</sup>

У нашој правној науци проф. Ратко Марковић сматра да Влада може доносити уредбе и друге опште акте искључиво ради извршавања закона, али не и уредбе са

---

<sup>1285</sup> Сагласно члану 42. Закона о Влади, (*Сл. гласник РС*, бр. 55/05, 71/05 - испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - одлука УС, 72/12, 7/14 - одлука УС, 44/14), “Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона. Влада доноси пословник којим, у складу са овим законом, прописује уређење, начин рада и одлучивања Владе“.

<sup>1286</sup> На пример, Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, бр. 8/06 и Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, *Сл. гласник РС*, бр. 23/06.

<sup>1287</sup> Симовић, М., (2006), стр. 336.

законском снагом зато што нема „такво уставно овлашћење (за доношење тзв. аутономних уредаба) нити Народна скупштина има уставно овлашћење да повери доношење појединих закона Влади.“<sup>1288</sup> Са овим мишљењем морамо се сложити у делу који се односи на то да Народна скупштина нема правни основ да Влади повери регулисање појединих питања из њеног (законског) домена, будући да Устав РС не познаје такво овлашћење.<sup>1289</sup> Међутим, не можемо се сложити са мишљењем да Влада нема уставно овлашћење за доношење тзв. аутономних уредби. Према нашем уверењу, такво уставно овлашћење садржано је, како смо већ навели, у члану 136. став 4. Устава РС. Да је реч о уставном овлашћењу за доношење аутономних уредби може се закључити по томе што је уставоворац наведено овлашћење утврдио као посебно уставно овлашћење, одвојено од генералног овлашћења за доношење спонтаних уредби ради извршења закона и што је при томе прецизно одредио питања која Влада има прописати, а која се налазе изван законодавног домена.<sup>1290</sup> Устав РС, истина, ближе не одређује врсту акта којим се то има учинити, али да је реч о уредби може се закључити, како смо већ навели, на основу природе правних аката које Влада може доносити. На то, иначе, указује и наша уставна пракса, будући да је, на пример, већ споменуто Уредбу о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, Влада донела на основу члана 90. тачка 5. Устава РС од 1990. године.

У члану 137. Устава РС, садржана су овлашћења према којима се обављање одређених послова из надлежности Републике Србије законом може поверити аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе (став 1), а обављање појединих јавних овлашћења предузећима, установама, организацијама, појединцима (став 2), као и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (став 3). Овде није у питању непосредно уставно овлашћење за доношење аката делегираног законодавства, већ је реч о уставном овлашћењу на основу кога Народна скупштина обављање одређених послова или јавних овлашћења из надлежности Републике Србије може законом поверити недржавним субјектима који у обављању поверених послова иступају са ауторитетом.

---

<sup>1288</sup> Марковић, Р., (2012), *Уставно право: Приручници за полагање правосудног испита*, 3. осав. изд., Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Јавно предузеће Службени гласник, стр. 156.

<sup>1289</sup> Тако закључује и Пајванчић, М., (2010), „Базични принципи уставне државе – пример Устава Србије“, у: Петровић, М. (ур.), *Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права*, Ниш, стр. 148.

<sup>1290</sup> Слично закључује и проф. Зоран Томић. Видети: Томић, З., (2011), стр. 112.

Другим речима, у питању је *уставно овлашћење за делегацију регулаторних овлашћења*, на основу ког је, у конкретном случају Законом о државној управи<sup>1291</sup> (у даљем навођењу: ЗДУ), уређено право ималаца јавних овлашћења да доносе опште акте.

Осим наведених овлашћења, Влада (у име Републике Србије), аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу оснивати јавне службе, а делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописује се законом (члан 137. став 4. и 5. Устав РС). Делатности и послови јавних служби обављају се преко (1) *установа* које се оснивају у областима образовање, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене и социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња, односно преко (2) *предузећа* у областима јавног информисања, поштанског, железничког и ваздушног саобраћаја, енергетике, телекомуникација, добара од општег интереса, комуналних делатности и одређеним другим делатностима. Према томе, када им је то законом изричито поверено и поједине установе и предузећа, такође, могу бити имаоци јавних овлашћења и могу вршити регулаторну функцију.

Коначно, Устав РС утврђује могућност доношења аката делегираног законодавства за време ванредног и ратног стања. *Ванредно* стање проглашава Народна скупштина у случајевима када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана и тада она може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права. Трајање ванредног стања орочено је на 90 дана, а своју одлуку о ванредном стању Народна скупштина може продужити за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика (члан 200. став 1. и 2. Устава РС).

Уколико Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина. У овом случају, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике. Мере којима се одступа од људских и мањинских права, било да их пропише Народна скупштина или Влада уз супотпис председника Републике, могу важити најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се под истим условима обновити (члан 200. став 4-7. Устава РС).

---

<sup>1291</sup> Сл. гласник РС, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.

Одлуку о ванредном стању коју су заједно донели председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, Народна скупштина потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане. Уколико Народна скупштина не потврди ову одлуку, одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања (члан 200. став 8. Устава РС).

Кад је мере којима се одступа од људских и мањинских права прописала Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике, она је дужна да такву уредбу у року од 48 сати од њеног доношења поднесе на потврду Народној скупштини, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине која је одржана након проглашења ванредног стања (члан 200. став 9. Устава РС). Стиче се утисак да је овакав правни режим подложен злоупотребама, будући да употреба неодређених тзв. каучук појмова попут “јавна опасност” која “угрожава опстанак државе и њених грађана” отвара широк простор за дискреционо одлучивање.

За проглашење *ратног* стања надлежна је Народна скупштина која истовремено може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права (члан 201. став 1 и 3. Устава РС). Међутим, у случају кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ратног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе и тада мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права заједно утврђују председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе (члан 201. став 2. и 4. Устава РС). Кад буде у могућности да се састане, Народна скупштина потврђује све мере прописане у периоду ратног стања (члан 201. став 5. Устава РС). У односу на претходника, Устав РС је, дакле, овлашћења председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе свео на прописивање мера којима се може одступити од Уставом зајемчених људских и мањинских права, ускративши им право да могу изменити организацију, састав и овлашћења Владе и министарстава, судова и јавних тужилаштава и одлучивати о другим питањима из надлежности Народне скупштине (члан 83. став 1. тачка 7. Устава од 1990. године).

Није једноставно разумети разлоге због којих је Устав РС у супсидијарно доношење одлуке о проглашењу ванредног и ратног стања и утврђивање мера којима се

одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ратног стања, поред носилаца извршне власти (председника Републике и председника Владе) “увукао” и председника Народне скупштине. Могуће је да се уставним решењем хтело учинити неспорним да ли се Скупштина може састати или не или се, можда, хтело обезбедити учешће „лидера“ законодавне власти у таквој ситуацији. С друге стране постоји више разлога због којих је могуће је критиковати ово уставно решење. Прво због тога што је председник Народне скупштине председник колегијалног органа, па се његова одлука може разликовати од одлуке скупштинске већине. Друго, поставља се питање смислености таквог уставног решења у ситуацији, која је свакако могућа, када Народна скупштина одбије да потврди акт којим су председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе утврдили мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ратног стања. Чини се да не би било места, евентуално, ни аргументу да председник Народне скупштине замењује председника Републике када је овај спречен да обавља дужност или му мандат престане пре истека времена на које је биран (члан 120. Устава РС), с обзиром на то да према слову Устава РС у утврђивању мера одступања учествује и председник Републике, па у том случају не би било речи о замењивању председника Републике, већ о сарадњи са њим.

На овом месту, осим на примедбе које се односе на питање који државни орган констатује да ли Народна скупштина има услове да се састане или не, указујемо и на још један уставни *nonsens*. Наиме, за усвајање одлуке о проглашењу ванредног стања Устав РС захтева тзв. „апсолутну“ већину, тј. већину гласова свих народних посланика (члан 105. став 2. тачка 2).<sup>1292</sup> Међутим, за усвајање одлуке о проглашењу ратног стања Устав РС не захтева исту такву или неку другу тзв. квалификовану већину, што наводи на закључак да о проглашењу ратног стања Народна скупштина одлучује тзв. обичном или простом већином (члан 105. став 1).<sup>1293</sup> Оправданост таквог уставног решења може се довести у сумњу, посебно ако се има у виду да је опасност за опстанак заједнице и грађана далеко већа за време ратног стања него што би се то могло очекивати током ванредног стања. Чини се да довољно јак аргумент не би била, евентуално, ни околност да у ситуацији која претходи проглашењу ратног стања народни посланици који живе у

---

<sup>1292</sup> Пајванчић, М., (2009), *Коментар Устава Републике Србије*, Београд: Фондација Конрад Аденауер, стр. 260.

<sup>1293</sup> Већином гласова народних посланика на седници Народне скупштине на којој је присутна већина народних посланика.

разним крајевима земље не би били у могућности да се окупе на седници Народне скупштине, посебно ако се има у виду укупан број народних посланика (250). Међутим, без обзира на природу већине којом Народна скупштина проглашава ванредно и ратно стање (обична или квалификована), не треба заборавити да је то, ипак, владина већина што несумњиво даје извесну предност извршној власти.

Мере одступања од људских права дозвољене су “само у обиму у којем је то неопходно” (члан 202. став 1. Устава РС) и не смеју доводити до дискриминације по основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности и друштвеног порекла (члан 202. став 2. Устава РС). Подразумева се да такве мере морају бити у складу и са међународним обавезама које је Република Србија преузела.

По проглашењу ванредног или ратног стања, привремена одступања су могућа само у погледу *појединих* људских права. Другим речима, Устав РС познаје један корпус људских права од којих се никада не може одступити и она се називају “неприкосновим људским правима”.<sup>1294</sup> Устав РС их у члану 202. став 4. таксативно набраја: право на достојанство и слободан развој личности (члан 23), право на живот (члан 24), неповредивост физичког и психичког интегритета (члан 25), забрану ропства, положаја сличног ропству и принудног рада (члан 26), поступање с лицем лишеним слободе (члан 28), право на правично суђење (члан 32), правну сигурност у кривичном праву (члан 34), право на правну личност (члан 37), право на држављанство (члан 38), слободу мисли, савести и вероисповести (члан 43), приговор савести (члан 45), слободу изражавања националне припадности (члан 47), забрану изазивања расне, националне и верске мржње (члан 49), право на закључење брака и равноправност супружника (члан 62), слободу одлучивања о рађању (члан 63), права детета (члан 64) и забрану насилне асимилације (члан 78). Која ће од осталих људских права бити привремено ограничена и у ком обиму зависи од конкретне ситуације и процене органа који је овлашћен да пропише мере одступања. Такве мере су привременог карактера и престају да важе престанком ванредног или ратног стања (члан 202. став 4. Устава РС). Подлежу контроли Народне скупштине, евентуално, и Уставног суда, али је незгода у томе што је та контрола увек накнадна.

Према томе, за случај ванредног или ратног стања, када Народна скупштина није у могућности да се састане, Устав РС изричито утврђује могућност доношења аката

---

<sup>1294</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 176-177.

делегираног законодавства којима се могу прописати мере којима се привремено и у одређеном обиму може одступити од појединих људских права. Другим речима, за случај ванредног или ратног стања, Устав РС је утврдио супсидијарну надлежност извршне власти, будући да она ступа у акцију тек ако Народна скупштина није у могућности да се састане. У случају ванредног стања, уредбу по нужди издаје Влада, уз супотпис председника Републике, што значи да издавање уредбе по нужди није само супсидијарна, већ и несамостална (везана) надлежност Владе.

Са друге стране, у случају ратног стања мере одступања од Уставом РС зајемчених људских и мањинских права заједно утврђују председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. Међутим, Устав не одређује врсту акта којим се мере одступања имају прописати. Поставља се питање да ли је то заједнички правни акт председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе или правни акт председника Републике који супотписују председник Народне скупштине и председник Владе? Ако је реч о заједничком акту, онда би то био *sui generis* правни акт председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе који није познат нашој уставној традицији. Правна логика нас, ипак, усмерава да би то требао бити акт председника Републике, који супотписују председник Народне скупштине и председник Владе, будући да је председник Републике први наведен у уставној одредби и да у односу на другу двојицу има јаче (демократско) порекло.<sup>1295</sup> Ако се прихвати овакав логички низ, ипак остаје проблем одредити које врсте је тај акт и каква му је природа. Према карактеристикама које произлазе из скромних уставних одредби (члан 201), тај акт се не би могао препознати у правним актима за чије је доношење овлашћен председник Републике.<sup>1296</sup> Битна обележја таквог акта (општост, ограничења људских слобода и права и друга)

---

<sup>1295</sup> Члан 114. став 1. Устава гласи: „Председник Републике бира се на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом.“

<sup>1296</sup> Сагласно члану 24. Закона о председнику, *Сл. гласник РС*, бр. 111/07, председник Републике указом проглашава закон, распушта Народну скупштину, поставља и опозива амбасадоре Републике Србије, даје одликовања и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије; одлуком расписује изборе за народне посланике, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, даје помиловања, именује генералног секретара председника Републике, шефа Кабинета председника Републике, саветнике председника Републике и друге функционере у Генералном секретаријату председника Републике и одлучује у питањима за која не доноси друге правне акте, а надлежности у области одбране остварује доношењем одлука, правила, наредба, наређења и других правних аката који су одређени законом.



указују да би то, по свему судећи, требала бити уредба,<sup>1297</sup> али је проблем у томе што у нашем правном систему уредбе не доноси шеф државе већ влада.<sup>1298</sup>

Можда би у одсуству изричите уставне одредбе решење требало потражити у нашој уставној традицији. Наиме, 2003. године, в. д. председника Републике је на основу уставног овлашћења (1990) “да доноси акте о питањима из надлежности Народне скупштине” (ратно стање или непосредна ратна опасност, члан 83. став 1. тачка 7.) и да “доноси акте за предузимање мера које такве околности изискују” (ванредно стање, члан 83. став 1. тачка 8.) издао три *наредбе* о посебним мерама које се примењују за време ванредног стања. Према Устав од 1990. године употребљава назив “акти”, али ближе не одређује њихову врсту, в. д. председника Републике је наведене акте донео у облику “наредбе”.<sup>1299</sup>

Осим на основу генералног или посебног уставног овлашћења, акти делегираног законодавства могу се доносити и на основу генералног или посебног *законског* овлашћења. Генерално законско овлашћење за доношење уредби садржано је у члану 42. став 1. Закона о Влади (у даљем навођењу: ЗОВ), према коме Влада “уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона.” Посебна законска овлашћења за доношење уредби садржана су у појединим законима чијим одредбама је Народна скупштина поверила овлашћење Влади да уредбама ближе уреди поједина питања. Важно је нагласити да овде није реч о делегирању *законодавних* овлашћења, јер Устав не садржи овлашћење које би Народној скупштини дозвољавало да поједина питања из свог (законодавног) домена делегира Влади да их она регулише својим актима, већ је реч о поверавању *регулаторних* овлашћења Влади да кроз обављање послова извршавања закона конкретизује и разради питања која је закон на известан начин већ уредио.<sup>1300</sup> У питању су, дакле, класичне *уредбе за извршење закона* (извршне уредбе) за чије доношење је Влади увек неопходан тзв. специјални позив законодавца. У односу на спонтане уредбе, постојање потребе за

<sup>1297</sup> Према мишљењу Драгана Батаљевића, реч је о уредби са законском снагом. Батаљевић, Д., (2007), „Извршна власт према Уставу Републике Србије од 2006. године“, у Перовић, С. (ур.), *Актуелна питања савременог законодавства*, Београд, стр. 399.

<sup>1298</sup> Такво мишљење заступа Миодраг Јовичић. Наведено према: Пајванчић, М., (1995), стр. 138.

<sup>1299</sup> Употреби акта у облику „наредбе“ за утврђивање мера којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права, могло би се приговорити ако се пође од тога да председник Републике наредбе доноси ради остваривања надлежности у области одбране (члан 24. став. 4. Закона о одбрани), односно ради обављања послова командовања Војском Србије (члан 11. став 1. и 3. Закона о одбрани, *Сл. гласник РС*, бр. 116/07, 88/09, 88/09 - др. закон, 104/209 - др. закон, 10/15).

<sup>1300</sup> На пример, сагласно члану 14. став 3. Закона о тајности података, (*Сл. гласник РС*, бр. 104/09), “Ближе критеријуме за одређивање степена тајности “ДРЖАВНА ТАЈНА” и “СТРОГО ПОВЕРЉИВО” одређује Влада, уз претходно прибављено мишљење Савета за националну безбедност.”

доношење извршних уредби донетих на основу законског овлашћења (законске извршне уредбе), према томе, цени Народна скупштина и у конкретном случају законом овлашћује Владу, тачније наређује јој да донесе уредбу за примену закона. То су, дакле, типичне уредбе *secundum legem*.<sup>1301</sup>

Када је реч о другим актима делегираног законодавства, опште овлашћење за доношење аката органа државне управе (министарстава и посебних организација) садржано је у члану 15. став 1. ЗДУ-а, према коме “министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства.”<sup>1302</sup> *Правилником* се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе,<sup>1303</sup> *наредбом* се наређује или забрањује неко понашање у једној ситуацији која има општи значај,<sup>1304</sup> а *упутством* се одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа<sup>1305</sup> (члан 15. став 2-4. ЗДУ-а). Посебна законска овлашћења за доношење прописа органа државне управе садржана су у појединим законима чијим одредбама је Народна скупштина поверила овлашћења појединим органима државне управе да својим прописима разраде поједине одредбе закона ради његове примене.<sup>1306</sup> У односу на Владу, која према члану 123. став 1. тачка 3. Устава РС располаже генералним уставним овлашћењем за доношење извршних прописа, органима државне управе је за доношење таквих прописа неопходно изричито законско овлашћење.<sup>1307</sup>

Већ смо у ранијим излагањима указали на уставно овлашћење (члан 137) које дозвољава да се обављање појединих послова из надлежности Републике Србије и појединих јавних овлашћења законом може поверити појединим *недржавним субјектима* ради ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад. На извршан

---

<sup>1301</sup> Jovičić, M., (1977), str. 114.

<sup>1302</sup> Према члану 1. став 2. ЗДУ-а органе државне управе чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације, али органи управе у саставу министарства не доносе прописе (члан 14. став 2. ЗДУ-а).

<sup>1303</sup> На пример, Правилник о оцењивању ученика у средњем образовању и васпитању, *Сл. гласник РС*, бр. 82/15.

<sup>1304</sup> На пример, Наредба о утврђивању Оперативног плана за одбрану од поплава за 2016. годину, *Сл. гласник РС*, бр. 9/16.

<sup>1305</sup> На пример, Упутство за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 96/12.

<sup>1306</sup> На пример, према члану 33. став 2. Закона о тајности података “Поједине посебне мере заштите (тајних података, Д. С.) могу се ближе уредити актом надлежног министра, односно руководиоца посебне организације, у складу са актом Владе из става 1. овог члана.”

<sup>1307</sup> Батаљевић, Д., (2007), стр. 413.

начин, уставно овлашћење је конкретизовано чланом 4. ЗДУ-а којим је прописано да се „поједини послови државне управе законом /.../ могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама” које законодавац назива *имаоцима јавних овлашћења*.<sup>1308</sup>

Поверавање обављања појединих послова из надлежности Републике Србије и појединих јавних овлашћења подразумева и остваривање регулаторне функције, односно доношење одређених прописа. У том случају, прописи ималаца јавних овлашћења „по природи и називу” морају одговарати прописима које доносе органи државне управе (члан 53. став 1. ЗДУ-а).

Према оправданом мишљењу Зорана Томића „да би један *општи правни акт недржавне организације* /.../ добио атрибут директног управноправног извора права, неопходно је кумулативно остварење три претпоставке: да је посреди *општи правни акт*; да има *спољнообавезно дејство*, до чега долази поверавањем јавног овлашћења недржавној организацији (како би своју основну делатност могла лакше да обавља); да *садржи (и) управноправну норму*.”<sup>1309</sup>

На основу изложеног, остаје нам да закључимо да *правни основ* за доношење аката делегираног законодавства у правном поретку Републике Србије чине општа (генерална) и посебна *уставна* овлашћења и општа (генерална) и посебна *законска* овлашћења. Уредбе се могу доносити на основу генералног уставног овлашћења (спонтане, члан 123. став 3.), на основу посебног уставног овлашћења (аутономне, члан 136. став 4. и уредбе по нужди, члан 200. став 6.) и на основу посебног законског овлашћења утврђеног конкретним законом које се обично везује за опште (генерално) законско овлашћење за доношење уредби (члан 42. ЗОВ-а). Правни основ за доношење других аката делегираног законодавства, како Владе и органа државне управе, тако и недржавних субјеката којима су поверена одређена јавна овлашћења, садржан је пре свега у ЗОВ-у и ЗДУ-у (члан 4, 14, 15. и 53.), а затим и у појединим посебним законима.

У погледу *субјеката* делегираног законодавства, својство *делеганта* припада уставотворцу када је реч о непосредним уставним овлашћењима за доношење уредби, а Народној скупштини када је реч о поверавању регулаторне функције Влади, органима

---

<sup>1308</sup> Видети: Томић, З., (2008), „Управне и јавне агенције у Србији – класификација и правни положај“, *Право и привреда*, 5-8/2008, стр. 418-424.

<sup>1309</sup> Томић, З., (2011), стр. 115.

државне управе и појединим имаоцима јавних овлашћења. Улога делеганта не може припасти носиоцима извршне власти, будући да Устав не познаје институт тзв. субделегације овлашћења и да се поједини послови и јавна овлашћења могу поверити искључиво законом (члан 4. ЗДУ-а). Круг субјеката који се могу наћи у својству *делегатара* је много шири и редовно обухвата Владу, органе државне управе (министарства и посебне организације) и недржавне субјекте – имаоце јавних овлашћења, а сасвим изузетно председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе (за време ратног стања). Делегатари су, по правилу, овлашћени да самостално доносе акте делегираног законодавства, осим у појединим случајевима када им је за то неопходна сагласност другог органа (на пример, супотпис председника Републике на уредбе које Влада издаје за време ванредног стања) или када су дужни да пре објављивања прописа прибаве мишљење надлежног органа (на пример, обавеза ималаца јавних овлашћења да пре објављивања прописа прибаве мишљење надлежног министарства о његовој уставности и законитости, члан 57. ЗДУ-а).

Правни поредак Републике Србије познаје више врста аката делегираног законодавства. Међу њима највећи значај имају уредбе, а које се, уопште узев, могу разврстати у четири групе и то: *генералне* или *спонтане* уредбе за извршење закона које Влада доноси на основу члана 123. став 1. тачка 3. Устава РС; *аутономне* уредбе које Влада доноси на основу члана 136. став 4. Устава РС; *уредбе по нужди* које Влада, уз супотпис председника Републике, доноси на основу члана 200. став 6. Устава РС и *уредбе за извршење закона* или *извршне уредбе* које Влада доноси на основу посебних законских овлашћења садржаних у појединим законима и на основу члана 42. став 1. ЗОВ-а.

Друге акте делегираног законодавства чине *правилници*, *наредбе* и *упутства* које ради извршавања појединих одредби закона доносе органи државне управе, као и прописи које под истим називом доносе имаоци јавних овлашћења.

### **5.2.2. Обим учешћа делегираног законодавства у укупном законодавству**

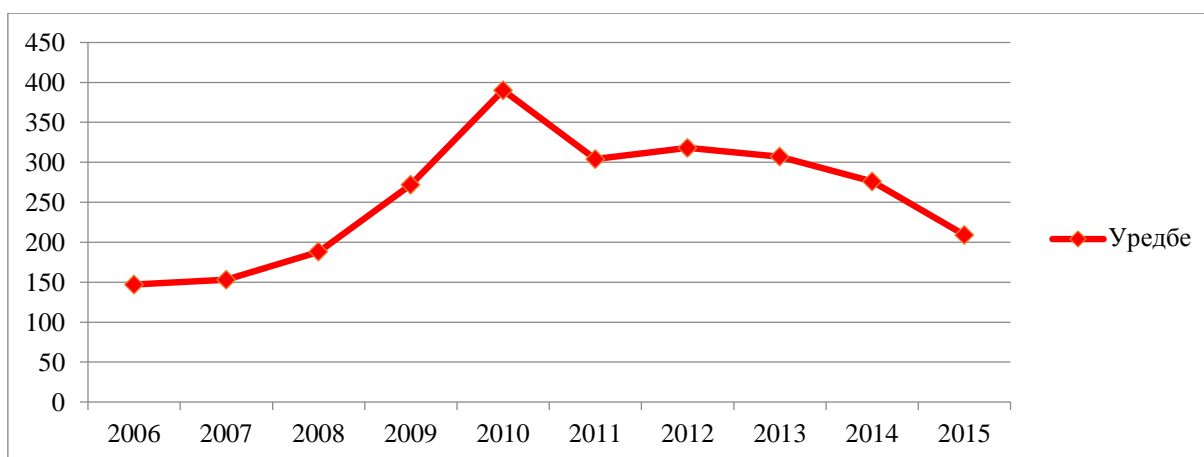
Основни циљ овог дела истраживања је да се процени обим учешћа делегираног законодавства у укупном законодавству Републике Србије. Анализом су обухваћени закони и уредбе који су донети и објављени у „Службеном гласнику Републике Србије“ у периоду од 2006. до 2015. године.

Анализа активности уредбодавне власти у периоду од 01.01.2005. године до 31.12.2015. године показује да је Влада Републике Србије донела укупно 2.564 уредбе.<sup>1310</sup>

Табела 8: Преглед донетих уредби у периоду од 2006. до 2015. године у Србији

Година	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Укупно
Уредбе	147	153	188	272	390	304	318	307	276	209	2.564

Илустрација 11: Графички приказ донетих уредби у периоду од 2006. до 2015. године у Србији



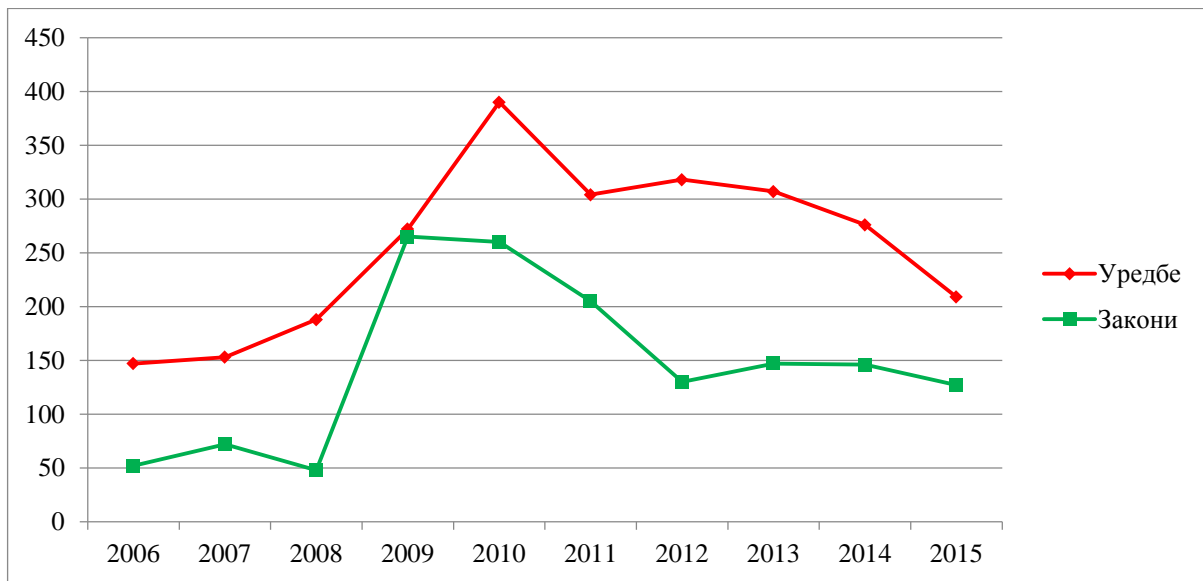
На основу података може се закључити да је у периоду од 2008. до 2012. године Влада највише уредби донела средином изборног периода (средином мандата) и то 390 уредби у 2010. години и 304 уредбе у 2011. години. Међутим, у периоду 2012-2016. године, највише уредби је донето у изборној 2012. години (318), а затим обим уредбодавне делатности Владе лагано опада, што би се могло довести у везу са чињеницом да је Влада у 2013. години поднела 208 предлога закона, од чега 110 по хитном поступку, а у 2014. години 224 предлога закона, од чега 159 по хитном поступку.

Упоредна анализа података о броју донетих закона и уредби у свакој години појединачно показује да је уредбодавна делатност Владе била константно интензивнија у односу на законодавну делатност Народне скупштине.<sup>1311</sup>

<sup>1310</sup> Подаци су преузети са веб сајта Републичког секретаријата за законодавство и обухватају уредбе које су објављене у „Службеном гласнику Републике Србије“, (<http://bpp.uzzpro.gov.rs/FTSearch.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>, 30.04.2016).

<sup>1311</sup> Подаци о броју закона у периоду од 2006. до 2014. године су преузети са веб сајта Народне скупштине, (<http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама/број-закон-објављених-у-службеном-гласнику-републике-србије.18181.html>, 30.04.2016), а за 2015. годину са веб сајта Републичког секретаријата за законодавство (<http://bpp.uzzpro.gov.rs/FTSearch.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>, 30.04.2016).

Илустрација 12: Упоредни преглед броја закона и уредби донетих у периоду од 2006. до 2015. године у Србији



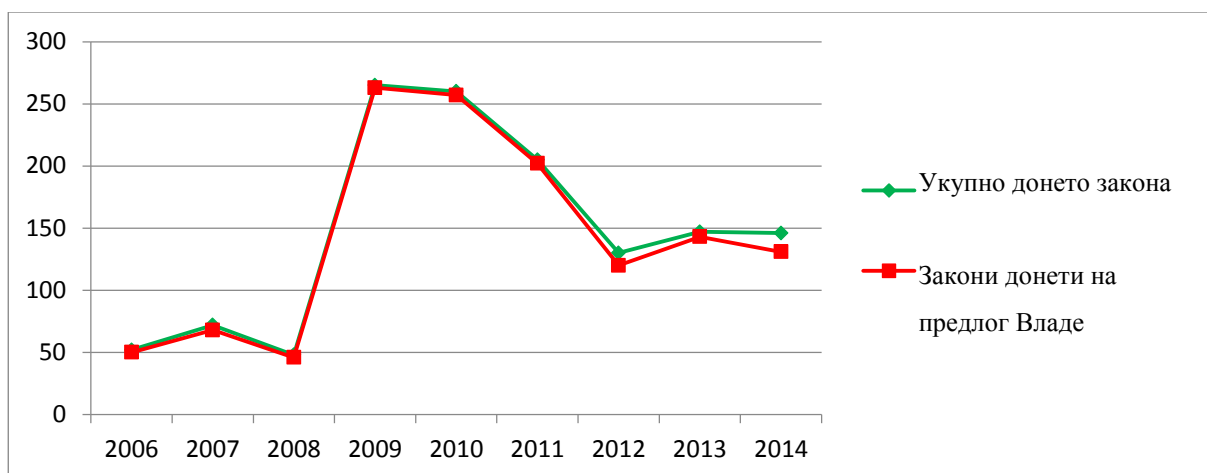
Значајнија одступања у погледу броја донетих закона која се могу уочити у 2009. и 2010. години могла би се образложити чињеницом да је у том периоду законодавна активност Народне скупштине била повећана због обавеза усаглашавања наших правних прописа са правом Европске уније (у даљем навођењу: ЕУ), а које су проистекле из Споразума о стабилизацији и придруживању.<sup>1312</sup> С друге стране, у погледу броја донетих закона, осетнија одступања (смањење) уочавају се у 2008. и 2012. години. Скромнија нормативна активност Народне скупштине извесно је у непосредној вези са изборним процесима који су обележили 2008. и 2012. годину.

Полазећи од резултата анализе, могло би се закључити да би број донетих уредби био знатно већи да правни систем Републике Србије познаје уредбе са законском снагом. Ипак, мишљења смо да је добро што Устав РС не утврђује могућност доношења таквих уредби, јер се постојећим уставним решењима колико-толико обезбеђује јединство правног поретка, примена начела поделе власти и поштовање начела уставности и законитости.

Истовремено, анализа парламентарне праксе показује да је Влада најчешћи предлагач закона који су усвојени у Народној скупштини. Другим речима, активности Владе заузимају значајан део нормативне делатности, не само у облику делегираног законодавства, већ и у облику учествовања у законодавном поступку.

<sup>1312</sup> Преговори о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању почели су 10. октобра 2005. године, Споразум је потписан 29. априла 2008. године. Националним програмом за интеграцију Србије у Европску унију, који је Влада Републике Србије усвојила 2008. године, утврђени су приоритети и план законодавног деловања.

Илустрација 13: Графички приказ укупног броја донетих закона и закона донетих на предлог Владе Републике Србије у периоду од 2006. до 2014. године

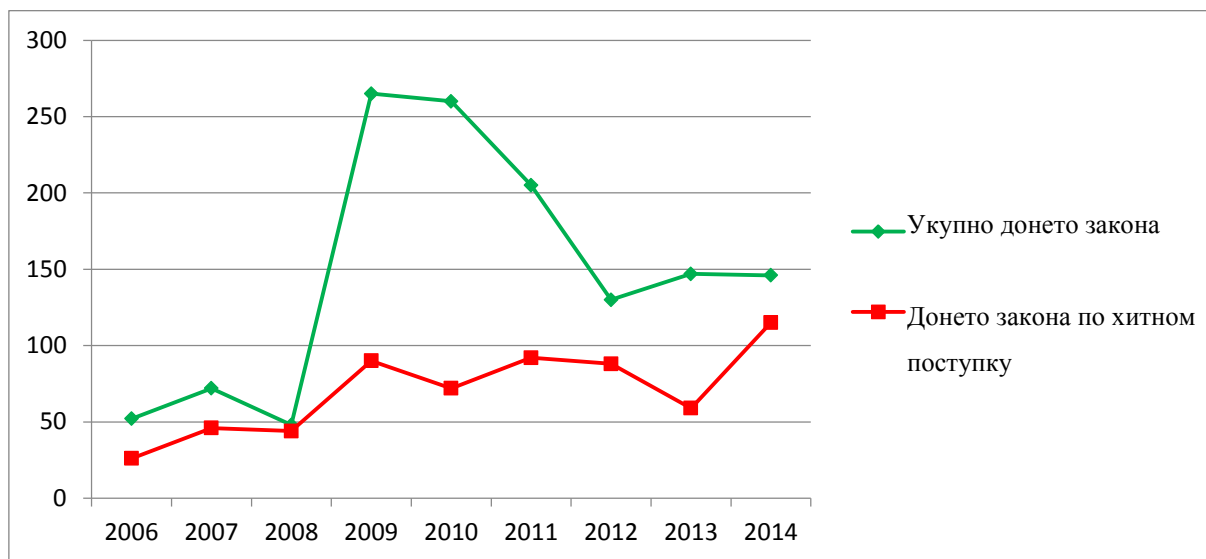


Такође, анализа парламентарне праксе показује и да Народна скупштина, по правилу, већи број предлога закона усваја по хитном поступку.

Табела 9: Преглед броја закона усвојених по хитном поступку у Србији у периоду од 2006. до 2014. године

Врсте аката	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Укупно донето закона	52	72	48	265	260	205	130	147	146
Донето закона по хитном поступку	<b>26</b> 50,0 %	<b>46</b> 63,9 %	<b>44</b> 91,7 %	<b>90</b> 34,0 %	<b>72</b> 27,7 %	<b>92</b> 44,9 %	<b>88</b> 67,7 %	<b>59</b> 40,1 %	<b>115</b> 78,8 %
Закони донети на предлог Владе	50	68	46	263	257	202	120	143	131
Закони донети на предлог Владе по хитном поступку	<b>24</b> 48,0 %	<b>43</b> 63,2 %	<b>42</b> 91,3 %	<b>89</b> 33,8 %	<b>69</b> 26,8 %	<b>90</b> 44,6 %	<b>81</b> 67,5 %	<b>57</b> 39,9 %	<b>100</b> 76,3 %

Илустрација 14: Упоредни преглед броја укупно донетих закона и закона усвојених по хитном поступку у Србији у периоду од 2006. до 2014. године



Мада се знатан број закона доноси по хитном поступку, сматрамо да је таква парламентарна пракса боље решење од увођења уредби са законском снагом. Разлог за то је чињеница да предлози хитних мера које Влада жели да спроведе морају да буду претресени у Народној скупштини. Иако Влада, по дефиницији, ужива поверење парламентарне већине и може да обезбеди изгласавање закона по хитном поступку, добра страна такве парламентарне праксе је што се у законодавном поступку обезбеђује учешће опозиције и шире јавности, за разлику од поступка доношења уредби који је, по природи, нетранспарентан.

Полазећи од чињенице да је број аката делегираног законодавства у континуитету већи од броја донетих закона, као и да је Влада предлагач највећег броја усвојених закона, може се са доста основа закључити да је у погледу нормативне делатности извршна власт у Србији надјачала законодавну и да у том смислу представља водећу власт у држави.

### 5.2.3. Ограничења делегираног законодавства

Акти делегираног законодавства у правном систему Републике Србије подлежу различитим ограничењима, али су та ограничења квантитативно мања у односу на правне поретке земаља који познају уредбе са законском снагом. У погледу праксе Уставног суда, домаћа правна наука није значајније обрађивала питања ограничења аката делегираног законодавства.



### 5.2.3.1. Територијална ограничења

Територијална ограничења, како смо већ навели, подразумевају ограничење правног дејства аката делегираног законодавства на одређеном подручју. Сагласно територијалном уређењу Републике Србије, овим ограничењима подлежу акти делегираног законодавства ужих територијалних јединица (јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе), али и поједини акти делегираног законодавства централних извршних органа.<sup>1313</sup>

У погледу усправне (вертикалне) поделе власти, Устав је, најпре, утврдио претпоставку надлежности у корист Републике Србије,<sup>1314</sup> а затим посебним одредбама утврдио поједине надлежности и назначио области у којима се законом могу утврдити надлежности аутономне покрајине<sup>1315</sup> и општине.<sup>1316</sup> Следствено томе, актима делегираног законодавства централних извршних органа (Владе, министарства и посебних организација) и појединих ималаца јавних овлашћења на централном нивоу не могу се уређивати питања која припадају изворним надлежностима аутономних покрајина и општина, али ни питања која су им законом делегирана као поверени

---

<sup>1313</sup> Као пример за територијално ограничење аката делегираног законодавства Владе и органа државне управе можемо навести Уредбу о заштити специјалног резервата природе Делиблатска пешчара, *Сл. гласник РС*, бр. 3/02 и 81/08.

<sup>1314</sup> Члан 177. став 1. Устава РС гласи: “Јединице локалне самоуправе надлежне су у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија.”

<sup>1315</sup> Према члану 183. Устава РС, аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају; у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области: просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација; просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу; старају се о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом; утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења; управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом; у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун.

<sup>1316</sup> Према члану 190. Устава РС, општина у складу са законом уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности; уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора; стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз; стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе; стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине; стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину; заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта; обавља и друге послове одређене законом; доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу; стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини; самостално управља општинском имовином, у складу са законом; прописује прекршаје за повреде општинских прописа, у складу са законом.

послови или јавна овлашћења. Са друге стране, актима делегираног законодавства аутономних покрајина и општина не могу се, такође, регулисати питања која чине изворне надлежности Републике Србије.

### **5.2.3.2. Персонална (субјектна) ограничења**

Акти делегираног законодавства могу бити ограничени и у персоналном (субјектном) смислу, што значи да су правно обавезујући само за одређене категорије правних субјеката. Тако су, на пример, Уредбом о изгледу униформе и ознака полицијских службеника (*Сл. гласник РС*, бр. 54/13), конкретизована поједина питања која се односе на једну категорију правних субјеката (полицијских службеника), па она нема обавезно правно дејство према трећим лицима.

### **5.2.3.3. Временска ограничења**

Временска ограничења аката делегираног законодавства, уз изричиту забрану повратног дејства општих аката, Устав РС утврђује једино у погледу уредби по нужди. Мере одступања од зајемчених људских и мањинских права које Влада за време ванредног стања пропише уредбом важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима (члан 200. став 7. Устава РС). Влада је у обавези да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. Ако Народна скупштина уредбу не потврди или је Влада не поднесе на потврду, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања. Временско ограничење аката делегираног законодавства за време ратног стања, по природи ствари, није могуће унапред прецизно утврдити. Због тога Устав РС утврђује да мере одступања од људских и мањинских права престају да важе престанком ратног стања (члан 202. став 3) и да све мере прописане у периоду ратног стања Народна скупштина потврђује кад буде у могућности да се састане (члан 201. став 5).

Према томе, Устав РС ограничава акте делегираног законодавства како у погледу дужине трајања делегираних овлашћења, тако и у погледу временског важења таквих аката. У првом случају, ако Народна скупштина није у могућности да се састане, Влада, уз супотпис председника Републике, односно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, могу прописивати мере

одступања од људских права за све време трајања ванредног или ратног стања. У другом случају, уредбе које Влада доноси уз супотпис председника, односно акти које заједно доносе председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе престају да важе престанком ванредног или ратног стања.

Осим временског ограничења уредби по нужди, Устав РС утврђује и *забрану повратног дејства* правних аката.<sup>1317</sup> Према слову Устава РС, општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1). Другим речима, акти делегираног законодавства не могу се примењивати на правне ситуације настале пре њиховог ступања на снагу, за разлику од закона, чије поједине одредбе само изузетно могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен приликом доношења закона (члан 197. став 2).

Анализа парламентарне праксе показује да закони, углавном, не садрже временска ограничења аката делегираног законодавства. Изузетак представљају закони чије је важење, по природи ствари, *унапред временски орочено* и акти делегираног законодавства који су на основу њих донети.<sup>1318</sup>

#### 5.2.3.4. Материјална ограничења

Материјална ограничења обухватају ограничења у погледу предмета, сврхе, циља и обима регулисања.

У погледу *предмета* регулисања, акти делегираног законодавства су вишеструко ограничени. Прво ограничење чини круг питања која чине тзв. уставни резерват. Као таква питања, у Уставу РС су, на пример, утврђена питања промене граница Републике Србије (члан 8. став 2) и оснивање, укидање или спајање аутономних покрајина (члан 182. став 3), а о њима се може одлучивати само у поступку предвиђеном за промену устава. Истог карактера су и већ наведена неприкосновена људска права, будући да Устав РС изричито утврђује да у погледу њих мере одступања ни у ком случају нису дозвољене (члан 202. став 4).

Друго ограничење чине забране регулисања оних питања чијем регулисању не сме приступити ни закон. Тако је, на пример, у Уставу РС утврђена забрана

<sup>1317</sup> Видети о томе: Фира, А., (2007), стр. 90.

<sup>1318</sup> Тако је, на пример, на основу члана 7. Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину (*Сл. гласник РС*, бр. 142/14 и 94/15) и члана 42. став 1. ЗОВ-а, Влада донела Уредбу о утврђивању програма подршке малим предузећима за набавку опреме у 2015. години (*Сл. гласник РС*, бр. 80/15), којом је утврђен Програм подршке малим предузећима за набавку опреме у 2015. години (члан 1).

успостављања било које религије као државне или обавезне (члан 11. став 3). Сагласно томе, ово питање уопште не може бити уређено, нити законом, нити актом делегираног законодавства.

Треће ограничење представљају предметна ограничења која произлазе из норми међународног права. Потврђене међународне уговоре и општеприхваћена правила међународног права (међународне обичаје) Устав РС изричито признаје као део правног поретка Републике Србије и утврђује њихову непосредну примену (члан 16. и члан 194. став 4). Материјална (предметна) везаност аката делегираног законодавства нормама међународног права произлази из уставних одредби према којима закони и други општи акти не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5).<sup>1319</sup>

Четврто ограничење представљају питања која чине тзв. законски резерват. Без обзира на то што не познаје (не утврђује) овлашћење за доношење уредби са законском снагом, Устав РС обилује изричитим одредбама које утврђују да се поједина питања уређују законом. Тако је, на пример, чланом 105. став 3. Устава РС утврђено да већином гласова свих народних посланика Народна скупштина одлучује о законима којима се уређују: референдум и народна иницијатива; уживање индивидуалних и колективних права припаданика националних мањина; план развоја и просторни план; јавно задуживање; територија аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе; закључивање и потврђивање међународних уговора и друга питања одређена Уставом.<sup>1320</sup>

---

<sup>1319</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 25-26.

<sup>1320</sup> Та друга питања Устав РС утврђује у појединим својим одредбама, а то су: изглед и употреба грба, заставе и химне (члан 7. став 5); службена употреба других језика и писама (члан 10. став 2); начин остваривања и ограничења људских и мањинских права (члан 18. став 2. и члан 20. став 1); разлози и поступак лишења слободе (члан 27. став 1); трајање притвора (члан 31. став 1. и 2); кривична дела и кривичне санкције (члан 34. став 2); стицање и престанак држављанства Републике Србије (члан 38. став 1); својинска права странаца (члан 85); државна имовина (члан 87); порез и други приходи (91. став 1); рокови усвајања буџета и начин привременог финансирања (члан 92. став 2); Народна банка Србије (члан 95. став 3); Државна ревизорска институција (члан 96. став 2); избор, престанак мандата и положај народних посланика (члан 102. став 4); Народна скупштина (члан 110); председник Републике (члан 121); неспојивост функција члана Владе (члан 126. став 2); Влада (члан 135); послови државне управе и број министарства (члан 136. став 2. и 3); поверавање јавних овлашћења и јавне службе (члан 137); Заштитник грађана (члан 138); Војска Србије (члан 141. став 2); начела судства, оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова (члан 142. став 3,4,5,6. и члан 143. став 2); поступак, основи и разлози за престанак судијске функције и разрешење председника суда (члан 148. став 3); трајни премештај или упућивање судије у други суд (члан 150. став 2); неспојивост судијске функције (члан 152. став 2); оснивање, организација и надлежност јавног тужилаштва (члан 157. став 1); поступак, основи и разлози за престанак функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца (члан 161. став 5); неспојивост тужилачке функције (члан 163. став 2); уређење Уставног суда, поступак пред Уставним судом и правно

Сагласно конкретном законском овлашћењу, Влада, министарства и посебне организације и имаоци јавних овлашћења (делегатари) могу доносити акте којима се извршавају одредбе закона, односно ближе уређују питања која су на извршан начин и у одређеној мери претходно уређена законом. При томе, министарства и посебне организације и имаоци јавних овлашћења не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом (члан 16. став 2. и члан 53. став 1. ЗДУ-а). Такав став јасно је изразио и Уставни суд приликом оцене уставности и законитости Уредбе о посебном начину признавања високошколских исправа и вредновања студијских програма универзитета са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија који не обављају делатност по прописима Републике Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 16/12). У образложењу Одлуке, Уставни суд је навео: „да Устав не предвиђа могућност доношења уредби са законском снагом, односно аутономних уредби које би изворно уређивале односе из домена законодавне власти, нити пружа могућност делегирања законодавних овлашћења на органе извршне власти /.../ Уставом утврђена функција владе да извршава законе /.../ захтева да се свака уредба мора заснивати на конкретном закону, а да у материјално-правном смислу мора бити у складу са законом за чије се извршавање доноси. Уредба /.../ не може уређивати односе из надлежности законодавног органа, а мора бити у складу са законом за чије се извршавање доноси, не може мењати правне ситуације које је успоставио закон, нити може на другачији начин уређивати односе који су већ уређени законом за чије се извршење уредба доноси или на другачији начин уређивати односе који су било којим другим законом већ уређени.“ У конкретном случају, Уставни суд је оценио „да оспорена Уредба није донета у извршавању закона, већ су њоме уређена питања која представљају законску материју, што овај општи акт чини несагласним са одредбама Закона о високом образовању и са одредбом члана 123. тачка 3. Устава.<sup>1321</sup>

У ранијем периоду, Уставни суд је на сличан начин закључио и у погледу Уредбе о стављању на увид одређених досијеа вођених о грађанима Републике Србије у Служби државне безбедности (*Сл. гласник РС*, бр. 30/01 и 31/01). Оцењујући уставност

---

дејство његових одлука (члан 175. став 3); разграничење и поверавање надлежности аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (члан 177. став 2. и члан 178. став 4); врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина и учешће АП у делу прихода Републике Србије (члан 184. став 2 и 3.); територија и седиште јединица локалне самоуправе (члан 188. став 2); положај јединица локалне самоуправе (члан 189) и друга питања.

<sup>1321</sup> Одлука ИУо број 225/13 од 30.04.2014. године, *Сл. гласник РС*, бр. 119/14.

и законитост ове уредбе, Уставни суд је утврдио да она није донета ради извршавања ниједног одређеног закона, већ да се њеним одредбама уређују друштвени односи у области података о личности. Додатно, члан 2. тачка 2. ЗОВ-а не може представљати правни основ за доношење ове уредбе јер она није донета ради извршавања одредаба овог закона.<sup>1322</sup> Због непостојања консензуса међу релевантним чиниоцима на друштвенополитичкој сцени Србије, питање отварања тајних досијеа, које има своју правну, безбедносну и политичку димензију, свој епилог очекује већ дуже од деценије. У интересу грађана Србије овако важно питање требало би решити што пре, али не по сваку цену, већ на начин којим се истовремено обезбеђује остваривање људских права и заштита безбедности државе.

У вези са законским резерватом у нашој правној науци је пре извесног времена отворено питање да ли одлучивање по слободној (дискреционој) оцени припада законском домену или може бити прописано подзаконским актом?<sup>1323</sup> Повод за отварање тог питања биле су одредбе члана 45. став 1. Уредбе о продаји капитала и имовине јавном аукцијом (*Сл. гласник РС*, бр. 52/05) којима је Агенцији за приватизацију поверено овлашћење да дискреционо одлучује о томе да ли су учесници на аукцији својим понашањем нарушили принцип слободне тржишне конкуренције.<sup>1324</sup> Полазећи од врсте наведене уредбе (извршна), од тога да Законом о приватизацији<sup>1325</sup> ради чијег извршења је донета није утврђена могућност дискреционе оцене која би се касније уредбом ближе уредила, као и од разлога правне сигурности, Мирјана Дреновак Ивановић оправдано закључује да се овлашћење за одлучивање по дискреционој оцени може поверити искључиво законом, а не и уредбом.<sup>1326</sup> Будући да је чланом 40. Закона о приватизацији утврђено „да Влада Републике Србије ближе прописује поступак и начин продаје капитала и имовине методом јавне аукције“ може се основано

---

<sup>1322</sup> Одлука ИУ број 149/01 од 19.06.2003. године, *Сл. гласник РС*, бр. 69/2003. О Уредби и питању отварања досијеа видети: Vodinelić, V. V., „Отварање досијеа политичке полиције – dockan је или ипак није?“, *Heretikus*, бр. 1/2004, Београд, стр. 29-39.

<sup>1323</sup> Дреновак Ивановић, М., (2011), *Дискрециона оцена у управном праву Србије: Са освртом на упоредно право и европске стандарде*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 40.

<sup>1324</sup> Под нарушавањем принципа слободне тржишне конкуренције у смислу одредби члана 45. став 2. Уредбе, подразумева се: ако је више од једног лица стекло статус учесника на аукцији, а ниједан од учесника не прихвати почетну цену на првом надметању; ако је више од једног лица стекло статус учесника на аукцији, а само један учесник прихвати почетну цену на првом надметању; ако је више од једног лица стекло статус учесника на аукцији, а позиву аукционара да приступе надметању одазову се само двојица учесника; ако је почетну цену на другом надметању прихватио учесник на аукцији пријављен само за друго надметање, у случају кад почетну цену на првом надметању не прихвати ниједан учесник пријављен само за прво надметање.

<sup>1325</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 38/1, 18/03.

<sup>1326</sup> Дреновак Ивановић, М., (2011), стр. 41-42.

посумњати у законитост одредби члана 45. наведене Уредбе, с обзиром на то да овлашћујући Агенцију да оцени да ли су учесници на аукцији својим понашањем нарушили принцип слободне тржишне конкуренције Влада није ближе прописала ни „поступак“ ни „начин“ продаје капитала и имовине методом јавне аукције, већ је без законског овлашћења уредила питање које припада законској материји.

Да ли ће делегатари приликом доношења прописа остати у границама поверених уставних и законских овлашћења или не, ствар је контроле уставности и законитости општих правних аката коју врши Уставни суд, затим политичке контроле коју Народна скупштина врши над радом Владе, али и унутрашње (хијерархијске) контроле коју Влада врши над државном управом.

Анализа праксе Уставног суда показује да су у појединим случајевима Влада и органи државне управе својим прописима “залазили” у домен законодавне власти (законски резерват) регулишући питања за која нису имали уставно или законско овлашћење. Тако је, на пример, Уставни суд оценио да је уређујући одредбама Уредбе о Регистру пољопривредних газдинстава (*Сл. гласник РС*, бр. 119/08, 21/09, 36/09), питања у вези са уписом у Регистар пољопривредних газдинстава (услови, начин уписа, вођење и брисање података о пољопривредним газдинствима), Влада изашла из оквира поверених законских овлашћења, јер је уредила питања за која није имала овлашћење у Закону о буџету Републике Србије за 2008. годину (*Сл. гласник РС*, бр. 123/07, 21/09, 102/08).<sup>1327</sup>

У одлуци поводом оцене уставности и законитости Уредбе о заштити Парка природе „Шарган-Мокра Гора“ (*Сл. гласник РС*, бр. 52/05, 105/05, 81/08), Уставни суд је оценио да је Влада прописујући одредбама члана 5. став 2. тачка 1. и одредбама члана 5. став 2. тачка 5. строже забране (изградње свих објеката и чисте сече шума) у режиму заштите II степена од оних утврђених законом и ограничавајући право на имовину на недопуштен начин, изашла из оквира поверених овлашћења, јер је уредила питања за која није имала овлашћење и на начин супротан Уставу, потврђеном међународном уговору и закону.<sup>1328</sup>

Уставни суд је оценио као незаконите и одредбе члана 15. Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова (*Сл. гласник РС*, бр. 8/06),

<sup>1327</sup> Одлука ИУп број 134/09 од 14.07.2011. године, *Сл. гласник РС*, бр. 72/11.

<sup>1328</sup> Одлука ИУо број 49/09 од 29.03.2012. године, *Сл. гласник РС*, бр. 49/12.

којима је Влада прописала да запослени може, по потреби службе, бити распоређен на радно место на којем је највише систематизовано звање ниже од звања које запослени има, што је према оцени Суда у супротности са одредбама Закона о државним службеницима (*Сл. гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07), које прописују да се запослени не може због потреба службе трајно распоредити на радно место чији се послови обављају у nižем звању у односу на звање које је имао на радном месту са кога се премешта.<sup>1329</sup>

Даље, оцењујући уставност и законитост Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција (*Сл. гласник РС*, бр. 16/07, 21/09), Уставни суд је нашао да одредба члана 7. став 3. Уредбе није у сагласности са Уставом РС и законом, с обзиром на то да прописује да се коефицијент за обрачун и исплату плата одређује у зависности од тога у које је звање разврстано радно место запослених којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, а што је у супротности са одредбама Закона о извршењу кривичних санкција (*Сл. гласник РС*, бр. 85/05), које прописују да се овај коефицијент увећава сразмерно степену увећања стажа до 30%.<sup>1330</sup>

Такође, оцењујући уставност и законитост Уредбе о штрајку полицијских службеника (*Сл. гласник РС*, бр. 71/07), Уставни суд је утврдио да је Влада прекорачила уставна и законска овлашћења и уредила односе из надлежности законодавног органа. Уставом РС је прописано да се право на штрајк може ограничити само законом, сходно природи и врсти делатности, па се уредбом као врстом акта који се доноси у извршавању закона не могу уређивати услови за остваривања права на штрајк. Додатно, Уредба је донета на основу Закона о штрајку (*Сл. лист СРЈ*, бр. 29/96), који прописује да запослени у државним органима, професионални припадници војске и полиције немају право на штрајк, а што је у супротности са одредбама Устава РС.<sup>1331</sup> Полазећи од чињенице да је, у време доношења Уредбе, важећим Уставом утврђено право на штрајк свим запосленим лицима, па и припадницима полиције, Уставни суд је закључио да Закон о штрајку није могао представљати општи пропис о штрајку јер није

---

<sup>1329</sup> Одлука ИУ број 122/07 од 04.12.2008. године, *Сл. гласник РС*, бр. 14/09.

<sup>1330</sup> Одлука ИУ број 63/07 од 18.11.2010. године, *Сл. гласник РС*, бр. 1/11.

<sup>1331</sup> По Уставу СРЈ уредба је била уставна.



био усаглашен са Уставом РС. На основу ових разлога, Уставни суд је оценио да Уредба у целисти није у сагласности са Уставом и законом.<sup>1332</sup>

*Par excellence* пример излагања изван оквира Уставом утврђене надлежности представља Уредба о накнади штета лицима (*Сл. гласник РС*, бр. 34/10). У поступку оцене уставности и законитости, Уставни суд је нашао да је самосталним уређењем критеријума и начина за утврђивање материјалне и нематеријалне штете, круга лица која имају право на накнаду штете за претрпљене болове услед смрти или тешког инвалидитета неког лица, Влада уредила питања која спадају у надлежност законодавне власти; да је прописивањем максималног износа накнаде за претрпљене болове услед смрти или тешког инвалидитета неког лица, Влада зашла у домен судске власти; да је наведеним одредбама Уредбе Влада нарушила начело јединства правног поретка и начело поделе власти из члана 4. став 1. и 2. Устава РС и начело независности судске власти из члана 4. став 4. Устава РС, па је из наведених разлога оценио да Уредба у целини није сагласна са Уставом и законом.<sup>1333</sup>

У два случаја, Уставни суд је оценио да поједине одредбе уредби, осим због регулисања питања из домена законодавне власти, нису у сагласности са уставом и због *повреде уставног начела о забрани дискриминације*. Тако је Уставни суд оценио да одредбе члана 8а став 1. Уредбе о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода (*Сл. гласник РС*, бр. 45/02), 15/10, којима се омогућава прекоредно решавање предмета само на основу плаћања одређеног новчаног износа у виду увећања тарифом прописане накнаде за 100%, нису у сагласности са Уставом, због тога што су странке којима се на овај начин приоритетно решавају предмети стављају у повлашћени положај у односу на друге странке, те се тиме повређује начело забране дискриминације утврђено чланом 21. Устава РС.<sup>1334</sup> На сличан начин, Уставни суд је резонувао и приликом оцене уставности одредби члана 6. став 4. и члана 40. Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини (*Сл. гласник РС*, бр. 102/10). У образложењу Одлуке, Уставни суд је навео: „да је оспореном одредбом члана 6. став 4. предметне Уредбе, којом је прописано да стамбену потребу куповином стана могу решавати само овлашћена службена лица запослена у Министарству унутрашњих послова, јавном тужилаштву посебне намене и Безбедносно-

<sup>1332</sup> Одлука ИУо број 85/07 од 30.10.2010. године, *Сл. гласник РС*, бр. 87/10.

<sup>1333</sup> Одлука ИУо број 904/10 од 24.01.2013. године, *Сл. гласник РС*, бр. 16/13.

<sup>1334</sup> Одлука ИУо број 872/10 од 04.07.2013. године, *Сл. гласник РС*, бр. 67/13.

информативној агенцији, повређен принцип забране дискриминације /.../, с обзиром на то да је овај начин решавања стамбене потребе условљен чињеницом да се ради о запосленим лицима са посебним радно-правним статусом, а не чињеницом да су наведена лица у ситуацији посебне стамбене потребе /.../ ова разлика у третману између наведене категорије запослених и осталих запослених лица нема своје објективно и разумно оправдање, јер није условљена тежином стамбене ситуације ових запослених лица, што би се могло сматрати легитимним циљем за давање већег обима права овим лицима у односу на све остале запослене у државним органима /.../ обављање одређених специфичних послова /.../ може бити разлог да се ови послови посебно вреднују код утврђивања мерила и критеријума за одређивање реда првенства приликом решавања стамбених потреба запослених, али не може бити основ за довођење ових лица у привилегован положај омогућавањем само њима права на откуп станова, јер за такво нешто очигледно не постоји објективно и разумно оправдање.<sup>1335</sup>

Такође, у два случаја, Уставни суд је оценио као неуставне поједине одредбе уредби због тога што су донете ради извршавања одредби закона које је Уставни суд у међувремену оценио да нису сагласне са Уставом РС. Тако је одредбе члана 5. став 1. тачка 1. Уредбе о условима, критеријумима и начину остваривања права на конверзију права коришћења у право својине уз накнаду, као и о начину одређивања тржишне вредности грађевинског земљиштва и висине накнаде по основу конверзије права коришћења у право својине уз накнаду (*Сл. гласник РС*, бр. 67/11 и 20/12) и одредбе члана 4. став 1. Уредбе о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду (*Сл. гласник РС*, бр. 4/10, 24/10, 46/10), Уставни суд оценио да у време важења нису биле у складу са Уставом РС, јер су трошкови прибављања права коришћења на грађевинском земљишту били одређени на истоветан начин како је то прописано одредбом члана 103. став 1. Закона о планирању и изградњи,<sup>1336</sup> и то у делу чију је неуставност суд утврдио Одлуком ИУз-68/13.<sup>1337</sup>

Пажњи Уставног суда нису измакли ни општи акти министарстава, посебних организација и ималаца јавних овлашћења. Приликом оцене законитости Правилника о садржини и начину издавања грађевинске дозволе (*Сл. гласник РС*, бр. 93/11), Уставни

<sup>1335</sup> Одлука ИУо број 109/11 од 08.11.2012. године, *Сл. гласник РС*, бр. 117/12.

<sup>1336</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС.

<sup>1337</sup> Одлука ИУо број 334/11 од 07.11.2013. године, *Сл. гласник РС*, бр. 109/13 и Одлука ИУо број 838/10 од 07.11.2013. године, *Сл. гласник РС*, бр. 109/13.

суд је оценио да поједине одредбе нису у сагласности са законом, будући да је ресорни министар одређујући, између осталог, и објекте код којих постоји могућност фазне, односно етапне изградње, прекорачио своја овлашћења на основу којих је био овлашћен да разради и конкретизује постојеће одредбе Закона о планирању и изградњи (Сл.гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – УС, 24/11), у погледу садржине и начина издавања грађевинске дозволе.<sup>1338</sup> Уставни суд је на сличан начин поступио и приликом оцене уставности и законитости Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања (Сл. гласник РС, бр. 10/10, 18/10, 46/10, 52/10), када је оценио да је Републички завод за здравствено осигурање уређујући начин одређивања матичне филијале, у случају када постоји разлика у месту пребивалишта осигураника у односу на седиште обвезника уплате доприноса, прекорачио овлашћења утврђена Законом о здравственом осигурању (Сл. гласник РС, бр. 107/05 и 109/05).<sup>1339</sup>

Ограничења аката делегираног законодавства у погледу *сврхе и циља* регулисања садржана су већ у уставном овлашћењу за њихово доношење. Сагласно члану 123. став. 1. тачка 3. Устава РС, Влада „доноси уредбе и друге опште акте *ради извршавања закона* (курзив, Д. С.).“ Другим речима, уредбама и другим општим актима Владе не могу се изворно регулисати питања која чине домен законодавне власти, већ се оне могу доносити искључиво ради конкретизације апстрактних законских одредби ради њихове лакше примене. Када је реч о уредбама, ова ограничења су конкретизована у њиховој законској дефиницији према којој Влада уредбом “подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона” (члан 42. став 1. ЗОВ-а). Министарства и посебне организације, као и поједини недржавни субјекти када су им поверена јавна овлашћења, такође, доносе прописе ради извршавања закона, других прописа и општих аката Народне скупштине и Владе (члан 14. став 1. ЗДУ-а).

Премда су ова ограничења погодна за оцену уставности и законитости аката делегираног законодавства, посебно у одсуству других ограничења, ретки су случајеви да је Уставни суд неки акт делегираног законодавства оценио као неуставан или незаконит искључиво због тога што није донет ради извршавања закона, односно што није донет у складу са сврхом и циљем закона. Тако је, на пример, из раније судске праксе познат случај када је Уставни суд оценио да Уредбом о ближим условима и

<sup>1338</sup> Одлука ИУо број 870/10 од 24.10.2013. године, Сл. гласник РС, бр. 103/13.

<sup>1339</sup> Одлука ИУо број 1640/10 од 30.06.2011. године, Сл. гласник РС, бр. 60/11.

начину исплате девизне штедње грађана положене код Југобанке а.д. Косовска Митровица (*Сл. гласник РС*, бр. 37/04), Влада није уредила односе за извршавање Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана, већ је овом уредбом уредила ближе услове и начин сервисирања девизне штедње грађана /.../ мимо Закона и на начин који није предвиђен Законом.<sup>1340</sup> Међу новијим примерима издвајамо Уредбу о посебном начину обраде података садржаних у матичним књигама за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија, (*Сл. гласник РС*, бр. 86/11), коју је Уставни суд у целости оценио несагласном Уставу и закону. Према оцени Суда, питања начина обраде података садржаних у матичним књигама, њихове сврхе и надлежности органа у извршавању ових послова државне управе, укључујући и њихово поверавање јединицама локалне самоуправе, предмет су законског уређивања, па у том смислу оспорена Уредба не разрађује подробније однос уређен законом, већ одређена питања која се тичу обраде и коришћења података о личности самостално уређује.<sup>1341</sup>

Када је реч о ограничењима аката делегираног законодавства у погледу *обима*, Устав РС ову врсту ограничења изричито утврђује једино у вези уредби по нужди. Сагласно члану 202. став 1. Устава РС, након проглашења ванредног или ратног стања, одступања од људских и мањинских права дозвољена су “само у обиму у којем је то неопходно”. Чини се да је ова уставна одредба превише неодређена и да пружа широк простор за дискреционо одлучивање и акцију извршне власти. За прецизније тумачење ове одредбе помоћи, за сада, нема ни од Уставног суда, будући да за време важења Устава РС није проглашавано ванредно и ратно стање, па самим тим нису ни прописиване мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права. Сматрамо да много боље решење нуди одредба “у најнужнијој мери коју изискује хитност ситуације” из члана 15. Европске конвенције о људским правима.

Због кршења ограничења у погледу обима регулисања, Уставни суд је неколико извршних уредби оценио да нису у сагласности са Уставом и законом. Тако је, на пример, приликом оцене уставности и законитости Уредбе о начину остваривања права припадника Југословенске војске у отаџбини и Равногорског покрета у области борачко-инвалидске заштите (*Сл. гласник РС*, бр. 51/05), Уставни суд нашао да су Уредбом, поред регулисања питања која припадају домену законодавне власти (ко се

<sup>1340</sup> Одлука ИУо број 107/09 од 23.05.2013. године, *Сл. гласник РС*, бр. 103/13.

<sup>1341</sup> Одлука ИУо број 222/13 од 24.04.2014. године, *Сл. гласник РС*, бр. 116/14.

сматра борцем НОР-а, војним инвалидом, корисником породичне инвалиднине и др.), прописана *права у већем обиму* јер су унета и права која су предвиђена Законом о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца (*Сл. лист СРЈ*“, бр. 24/98, 29/98, 25/00), која припадницима Југословенске војске у отаџбини и Равногорског покрета тим законом нису предвиђена. Имајући у виду да је тим законом (члан 5) уређен круг лица којима су утврђена основна права по основу борачко-инвалидске заштите у које не улазе припадници Југословенске војске у отаџбини и Равногорског покрета, јасно је да је Влада Уредбом, као актом мање правне снаге од закона, проширила круг права припадницима Југословенске војске у отаџбини и Равногорског покрета која законом нису прописана.<sup>1342</sup>

### 5.2.3.5. Формална ограничења

Формална ограничења аката делегираног законодавства утврђена су како Уставом РС тако и појединим законима, па самим тим представљају правне обавезе за доносиоце таквих аката чије непоштовање повлачи њихову правну неваљаност. Постоји много таквих ограничења, а ми ћемо указати само на нека од њих. Пре тога осврнућемо се и на један формалан услов за правну ваљаност аката делегираног законодавства.

Општи услов за правну обавезност аката делегираног законодавства представља обавеза њиховог *објављивања* и режим *ступања на снагу*. Пре ступања на снагу, акти делегираног законодавства се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“.<sup>1343</sup> Такви акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. став 4. Устава РС).

У погледу уредби по нужди, Устав РС утврђује да такве уредбе за време ванредног стања Влада може донети само уз *супотпис* председника Републике (члан 200. став 6), односно да мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ратног стања *заједно утврђују* председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе (члан 201. став 4).<sup>1344</sup> Влада је дужна да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права *поднесе на*

<sup>1342</sup> Одлука ИУ број 282/05 од 27.09. 2012. године, *Сл. гласник РС*, бр. 69/12.

<sup>1343</sup> Члан 196. Устава РС и члан 53. став 2. ЗДУ-а.

<sup>1344</sup> Орловић, С. П., (2008), стр. 149 и 229-230.

*потврду* Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане, јер ће у супротном, мере одступања престати да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања (члан 200. став 9). Када је реч о мерама прописаним за време ратног стања, њих *потврђује* Народна скупштина кад буде у могућности да се састане (члан 201. став 5). Ова уставна одредба је недоречена, будући да се не може са сигурношћу закључити ко од три “коаутора” има обавезу да такав акт поднесе Народној скупштини на потврду кад она буде у могућности да се састане.

Формално ограничење за доношење уредби и других општих аката Владе представља *начин доношења* таквих аката. Влада одлуке доноси на седници, већином гласова свих чланова Владе.<sup>1345</sup> У случају да се гласови чланова Владе поделе на једнак број „за“ и „против“, одлука Владе је донета ако за њу гласа најмање половина свих чланова Владе и председник Владе.<sup>1346</sup> Сагласно члану 66. став 1. Пословника Владе, акте Владе потписује председник Владе или потпредседник Владе кога председник Владе овласти, па би околност да је такав акт потписао неко други представљала основ за поништење акта.

У поступку доношења уредбе или одлуке, предлагач (ресорно министарство) је дужан да као прилог достави Влади и изјаву о *прибављању мишљења* од органа, организација и тела који према посебним прописима дају мишљења на предлоге тих аката. Ако неки орган, организација или тело не достави своје мишљење у року предлагач више није у обавези да прибави то мишљење, али је дужан да податак о томе наведе у својој изјави (члан 39а став 4. и 6. ПОВ-а). Такође, о предлогу уредбе или одлуке, предлагач прибавља мишљење Републичког секретаријата за законодавство и Министарства финансија, затим мишљење Министарства спољних послова ако се акт тиче односа Републике Србије са иностранством, као и мишљење Државног јавног правобранилаштва ако се акт тиче заштите имовинских права и интереса Републике Србије или се њиме стварају уговорне обавезе за Републику Србију. Мишљења се прибављају и од органа државне управе са чијим делокругом је повезано питање на које се акт односи. О предлогу уредбе односно предлогу одлуке којом се врши усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније, предлагач прибавља и

---

<sup>1345</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 282.

<sup>1346</sup> Видети: Члан 26. став 1. и 2. Закона о Влади и члан 7. став 1. и 2. Пословника Владе, *Сл. гласник РС*, бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 (у даљем навођењу: ПОВ).

мишљење Канцеларије за европске интеграције, посебно о томе да ли су Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније и Табела усклађености прописа са прописима Европске уније правилно попуњене (члан 46. ПОВ-а).

Када говоримо о формалним ограничењима аката органа државне управе, прво ограничење представља *забрана одређеним органима да доносе прописе*. Тако је чланом 14. став 2. ЗДУ уређено да органи управе у саставу министарства не могу доносити прописе. Даље, ЗДУ прописује да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства и услов да се они објављују у "Службеном гласнику Републике Србије" (члан 15. став 1. и 5), што ће рећи да наведени делегатари могу донети *одређене врсте* прописа и да их морају *објавити* у одређеном службеном гласилу.<sup>1347</sup>

Можда најзначајније формално ограничење аката делегираног законодавства министарстава, посебних организација и ималаца јавних овлашћења представља могућност њиховог доношења искључиво на основу изричитог законског овлашћења или овлашћења садржаног у пропису Владе.<sup>1348</sup> Другим речима, министарства и посебне организације су у доношењу прописа везани прописима хијерархијски виших државних органа и не могу самостално (без њиховог изричитог овлашћења) вршити регулаторну функцију.<sup>1349</sup> То је потврдио и Уставни суд приликом оцене уставности и законитости Правилника о поступку принудног извршења одлука Савета Републичке радиодифузне агенције (Сл. гласник РС, бр. 91/06, 52/07, 92/08). У образложењу Одлуке, Уставни суд је навео: "Како одредбама члана 33. и 64а Закона о радиодифузији, које су наведене као правни основ за доношење оспореног Правилника, као ни другим одредбама тог закона, *није дато овлашћење* (курзив, Д. С.) Савету

---

<sup>1347</sup> Илустрације ради, навешћемо један пример из судске праксе, који се истина не односи на врсту (облик) акта делегираног законодавства органа државне управе, него на врсту појединачног правног акта чији је облик погрешно прописан уредбом Владе. Наиме, оцењујући уставност и законитост Уредбе о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије (Сл. гласник РС, бр. 90/13), Уставни суд је нашао "да доносилац оспорене Уредбе није правилно одредио врсту акта којим надлежни орган локалне самоуправе одређује да поједино домаћинство стиче статус енергетски заштићеног купца, односно да се наведени статус у поступку прописаном оспореном Уредбом не може одредити уверењем, већ само решењем надлежног органа локалне самоуправе, имајући у виду да се овим актом у суштини одлучује о праву подносиоца захтева на бенефицирано плаћање утрошене електричне енергије, односно природног гаса." На основу тога, Уставни суд је оценио да поједине одредбе Уредбе нису у сагласности са одредбама Закона о општем управном поступку којима су одређени правна природа уверења и начин његовог издавања, као ни са одредбама овог закона које се односе на решавање о правима, обавезама или правним интересима физичких лица.

<sup>1348</sup> Одредбе члана 16. став 1. ЗДУ гласе: "Министарства и посебне организације могу доносити прописе само кад су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе." Видети: Одлука ИУо број 384/14 од 26.03.2015. године, Сл. гласник РС, бр. 82/15.

<sup>1349</sup> Батаљевић, Д., (2007), стр. 413.

Агенције да ближе уређује поступак принудног извршења одлука Савета, Уставни суд је оценио да је Савет доношењем оспореног Правилника прекорачио законом утврђена овлашћења. Из тог разлога, по оцени Суда, оспорени Правилник у целини није у сагласности са законом, а самим тим и са Уставом РС, који у члану 195. став 1. утврђује да општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења морају бити сагласни закону.<sup>1350</sup>

Имаоци јавних овлашћења имају обавезу да приликом обављања поверених овлашћења доносе прописе који *по природи и називу* одговарају прописима које доносе органи државне управе.<sup>1351</sup> Поред тога, дужни су и да пропис чије им је доношење поверено објаве у "Службеном гласнику Републике Србије" (члан 53. ЗДУ-а). Имаоци јавних овлашћења су такође дужни да, пре објављивања прописа, прибаве од надлежног министарства мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њима достави образложени предлог како да пропис усагласе са Уставом РС, законом, другим прописом или општим актом Народне скупштине и Владе (члан 57. став 1. ЗДУ-а).

#### 5.2.3.6. Ограничења у погледу средстава

Делегирана овлашћења ради доношења прописа могу бити ограничена у погледу коришћења средстава која, ради њиховог вршења, стоје на располагању Влади, министарствима, посебним организацијама и имаоцима јавних овлашћења. Најчешће је реч о ограничењу финансијских средстава, мада у питању могу бити и нека друга средства. На пример, у случају неслагања са политиком Владе, Народна скупштина увек може ускратити финансијска средства која су неопходна за спровођење владиног програма или поједине мере коју Влада намерава да предузме. Ипак, уставна пракса сведочи да су такве ситуације ретке, будући да Влада, по дефиницији, ужива поверење и подршку парламентарне већине која ју је и изабрала.

Сличан пример представља и финансирање обављања поверених послова. Чланом 52. ЗДУ је прописано да се средства за вршење поверених послова државне управе обезбеђују у буџету Републике Србије. Сагласно томе, ако је незадовољна активностима имаоца јавног овлашћења у обављању поверених послова, Влада може ускратити финансијска средства, између осталог, тако што у предлогу закона о буџету

<sup>1350</sup> Одлука ИУ број 255/06 од 22.10.2008. године, *Сл. гласник РС*, бр. 112/08.

<sup>1351</sup> Томић, З., (2008), стр. 419.



за наредну годину неће предвидети средства за те намене, већ ће послове који су до тада били поверени сама обавити.

#### 5.2.4. Контрола аката делегираног законодавства

У правном систему Републике Србије успостављени су различити механизми контроле аката делегираног законодавства. Тако, акти делегираног законодавства органа државне управе, ималаца јавних овлашћења и локалне самоуправе подлежу надзору хијерархијски вишег органа; владине уредбе по нужди и акти којима председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе заједно утврђују мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ратног стања подлежу контроли Народне скупштине; а сви акти делегираног законодавства (генерално) подлежу контроли Уставног суда. Другим речима, акти делегираног законодавства као општи акти извршне власти подлежу контроли законодавне и судске власти. То је последица уставних начела јединства правног поретка, начела поделе власти на законодавну, извршну и судску, те Уставом РС утврђеног односа између три гране власти који почива на равнотежи и међусобној контроли (члан 4. став 1-3. Устава РС).<sup>1352</sup>

Према томе, једни акти делегираног законодавства подлежу *хијерархијској* контроли тј. контроли Владе као хијерархијски вишег органа у односу на њихове доносиоце, други акти делегираног законодавства подлежу *парламентарној* контроли коју врши Народна скупштина, а сви акти делегираног законодавства, уопште узев, подлежу *уставносудској* контроли коју врши Уставни суд.

##### 5.2.4.1. Хијерархијска контрола

Сагласно уставном положају носиоца извршне власти у Републици Србији, Влада је, поред других надлежности, овлашћена да усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом.<sup>1353</sup> Овлашћења којима Влада располаже према органима државне управе обухватају широка организациона, персонална и функционална права, а међу њима, имајући у виду пре свега одговорност

<sup>1352</sup> Видети: Милосављевић, Б., (2012), стр. 10-11.

<sup>1353</sup> Сагласно члану 123. Устава РС, Влада утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом, врши и друге послове утврђене Уставом и законом.

Владе према Народној скупштини, важно место заузима право Владе да врши надзор над општим актима (актима делегираног законодавства) органа државне управе и ималаца јавних овлашћења на нивоу Републике, али и органа локалне самоуправе, када им је поверено вршење регулаторне функције.<sup>1354</sup>

У вршењу надзора над актима делегираног законодавства органа државне управе и ималаца јавних овлашћења на нивоу Републике, Влада је овлашћена да донесе пропис за чије доношење су надлежни органи државне управе (министарстава и посебне организације) и имаоци јавних овлашћења на нивоу Републике, ако би недоношење таквог прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности (члан 8. став 2. ЗОВ), као и да поништи или укине пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и да одреди рок за доношење новог прописа (члан 8. став 3. ЗОВ).<sup>1355</sup>

Прво овлашћење изгледа сасвим логично и уклапа се у уставне надлежности Владе. Међутим, поставља се питање да ли је надзорно овлашћење Владе из члана 8. став 3. ЗОВ у сагласности са Уставом РС? Према нашем уверењу, наведено овлашћење Владе није у сагласности са Уставом РС, с обзиром на то да контрола законитости општих аката није утврђена као уставна надлежност Владе (члан 123). Устав РС, додуше, у члану 123. став 1. тачка 5. казује да Влада “врши и друге послове одређене Уставом РС и законом”, али се контрола законитости општих аката не би могла подвести под те одредбе, будући да контролу законитости општих аката Устав РС изричито утврђује као надлежност Уставног суда (члан 167. став 1. тачка 3). Из тог разлога сматрамо да би наведену мањкавост ЗОВ требало што пре отклонити и његове одредбе ускладити са Уставом РС.

С друге стране, ЗОВ предвиђа нешто другачије решење када је реч о надзору Владе над општим актима локалне самоуправе. Према члану 6. ЗОВ-а, Влада је дужна да решењем обустави од извршења општи акт општине, града и града Београда за који сматра да није сагласан Уставу РС или закону. Решење ступа на снагу кад се објави у “Службеном гласнику Републике Србије”, али ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта, решење ће престати да важи. Такво законско решење чини нам се као боље, будући да, с једне стране Влади даје овлашћење да привремено суспендује општи акт у

<sup>1354</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 285.

<sup>1355</sup> Đurić, V., (2015), str. 555.

случају сумње у његову уставност и законитост и да као овлашћени предлагач покрене поступак пред Уставним судом, а с друге стране, то је у сагласности са уставним начелом да право грађана на локалну самоуправу подлеже “само надзору уставности и законитости” (члан 12. став 2. Устава РС) и да контролу уставности и законитости општих аката оцењује Уставни суд.<sup>1356</sup>

Осим Владе, извесна надзорна овлашћења припадају појединим ресорним министарствима и органима територијалне аутономије.<sup>1357</sup> Тако су министарство надлежно за послове локалне самоуправе и надлежни орган територијалне аутономије овлашћени да утврђују статутарност општих аката органа јединица локалне самоуправе. Ако наведени органи сматрају да општи акт органа јединице локалне самоуправе није у сагласности са њеним статутом, могу да на то укажу скупштини јединице локалне самоуправе ради предузимања одговарајућих мера. Ако скупштина јединице локалне самоуправе не поступи по предлозима тих органа, министарство надлежно за послове локалне самоуправе ће покренути поступак пред Врховним судом Србије и предложити Влади да обустави од извршења такав акт до одлуке Врховног суда Србије (члан 83. Закона о локалној самоуправи).<sup>1358</sup> У одсуству Врховног суда Србије, такав поступак би се могао покренути пред Врховним касационим судом који према члану 30. Закона о уређењу судова<sup>1359</sup> приликом суђења може одлучивати и у другим стварима одређеним законом.

Супротно томе, нашим важећим законодавством није одређен орган који би био надлежан да оцењује усклађеност покрајинских општих аката са покрајинским статутом. Поставља се питање да ли би Уставни суд могао да буде орган који би вршио оцену статутарности општих аката покрајине? Полазећи од тога да (1) Уставни суд према одредбама Устава РС обезбеђује заштиту покрајинске аутономије (члан 187), од (2) аналогije да нестатутарност општег акта покрајине истовремено значи и његову незаконитост, као што незаконитост значи и неуставност, као и (3) од праксе Уставног суда који је у једном случају констатовао да се у поступку оцене уставности и законитости општег акта покрајине као спорно поставља и питање његове

---

<sup>1356</sup> Такве закључке изводи и проф. Ратко Марковић. Видети: Марковић, Р., (2012), стр. 157-158.

<sup>1357</sup> Đurić, V., (2015), str. 556.

<sup>1358</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 129/07, 89/14 – др. закон. Видети: Милков, Д., (2012), *Управно право*, I, Нови Сад: Правни факултет, Центар за издавачку делатност, стр. 177-178.

<sup>1359</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 111/10, 3/11 – др. закон, 78/11 – др. закон, 101/11 и 101/13, 106/15 40/15 – др. закон и 13/16.

статутарности,<sup>1360</sup> Владимир Ђурић сматра да би Уставни суд потенцијално могао бити тај орган, али у исти мах с правом констатује да је ипак отворено питање да ли би Уставни суд смео да врши такву оцену, будући да она у Уставу РС није изричито наведена као његова надлежност.<sup>1361</sup>

#### 5.2.4.2. Парламентарна контрола

Парламентарна контрола владе одликује парламентарни систем организације власти, а такав је и систем организације власти у Републици Србији. Народна скупштина као носилац законодавне власти, поред других уставних надлежности, овлашћена је да врши надзор над радом Владе.<sup>1362</sup> Такву контролу Народна скупштина требало би да ефикасно остварује и преко својих сталних радних тела (одбора) која су веома погодна да темељно и у детаље анализирају не само предлоге закона, већ и успешно контролишу разноврсне активности Владе и администрације.

У оквиру ове, претежно политичке контроле, уклапа се и контрола аката делегираног законодавства, конкретно уредби по нужди које Влада, уз супотпис председника Републике, доноси за време ванредног стања и аката којима председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе утврђују мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ратног стања.

Будући да Устав РС о том питању ништа не казује, могло би се закључити да Народна скупштина потврђује акте којима су ове мере утврђене усвајањем закона у редовном законодавном поступку. Тешко је, међутим, недвосмислено утврдити каква се скупштинска већина захтева за усвајање закона о потврди (ратификацији) аката ванредног и ратног стања. Устав РС изричито утврђује да Народна скупштина већином гласова свих народних посланика (апсолутном већином) утврђује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању (у члану 105. став 2. тачка 3). Незгода је у томе што Устав РС истовремено не утврђује изричито и начин одлучивања приликом потврде таквих мера које није утврдила Народна скупштина. Премда правна логика налаже да би за такве акте требало да важи исти правни режим одлучивања, остаје нам да у одсуству изричите уставне одредбе, применом одредби члана 105. став 1. Устава РС, закључимо да је за усвајање закона о потврди (ратификацији) аката

<sup>1360</sup> Решење ИУ број 427/03 од 26.12. 2013. године, *Сл. гласник РС*, бр. 61/14.

<sup>1361</sup> Ђурић, В., (2015), стр. 556-557.

<sup>1362</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 263-264.

ванредног и ратног стања довољна обична или проста скупштинска већина, односно већина гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика. Не би вредело ни да се за помоћ обратимо новијој уставној пракси, будући да од ступања на снагу Устава РС до сада нису утврђиване мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ванредног и ратног стања.

#### 5.2.4.3. Уставносудска контрола

У правном систему Републике Србије контрола уставности и законитости аката делегираног законодавства није поверена редовним судовима, већ је у надлежности Уставног суда (члан 167. став 1). Уставни суд је самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе. Чини га 15 судија који се бирају и именују на девет година.

Контролу уставности и законитости аката делегираног законодавства Уставни суд врши *a posteriori* што значи да се та контрола остварује након ступања на снагу аката делегираног законодавства.<sup>1363</sup> Другим речима, наш правни систем не познаје институт претходне контроле уставности и законитости аката делегираног законодавства, за разлику од претходне контроле уставности закона која се врши између чина усвајања и чина проглашења закона.<sup>1364</sup>

Уставни суд контролу врши, по правилу, у *апстрактном спору* о уставности и законитости, што значи да се поступак за оцену уставности и законитости покреће независно од неког конкретног случаја у ком је тај пропис примењен (тзв. објективни спор). За покретање поступка довољно је да неко од овлашћених субјеката захтева од Уставног суда да изврши оцену уставности и законитости тј. није неопходно да се донети пропис прво примени и да се као спорно појави питање о његовој сагласности са Уставом и законом. Међутим, наш правни систем допушта и могућност вођења *конкретног спора*, уз апстрактни спор уставности и законитости. Конкретан спор о уставности и законитости се покреће тек када је до спора дошло приликом примене општег акта на неки конкретан случај. Тако је чланом 63. Закона о Уставном суду,<sup>1365</sup> прописано да када се у поступку пред судом опште или посебне надлежности постави питање о сагласности акта делегираног законодавства са Уставом (*конкретан спор*),

<sup>1363</sup> Пајванчић, М., (2014), стр. 280-281.

<sup>1364</sup> Видети: Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 339, 346.

<sup>1365</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – одлука УС, 103/15, 40/15 – др. закон.

општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, суд ће, ако оцени основаним такво питање, застати са поступком и покренути поступак за оцену уставности или законитости таквог акта пред Уставним судом.

Поступак за оцену уставности и законитости аката делегираног законодавства пред Уставним судом могу предлогом да покрену овлашћени предлагачи (државни органи, органи покрајине и локалне самоуправе, најмање 25 народних посланика), као и сам Уставни суд *ex officio* на основу одлуке коју доноси двотрећинском већином гласова свих судија (члан 168. став 1. Устава РС). Сагласно члану 52. Закона о Уставном суду поступак се сматра покренутим подношењем уредног предлога Уставном суду, односно доношењем решења о покретању поступка.

У домаћој уставноправној науци одавно је критиковано уставно решење, иначе примењено и у неким другим земљама, према коме је органу надлежном за нормативну контролу истовремено признато и право да самостално (*ex officio*) покрене поступак оцене уставности и законитости закона и општих аката.<sup>1366</sup> Сматра се да би „једно такво право /.../ само погодовало судократији и јудикализацији политике“<sup>1367</sup> и да се такво овлашћење „може разумети као својеврсно прејудуцирање одлуке која треба да буде донета.“<sup>1368</sup> Ипак, таквом становишту могли би се супротставити следећи аргументи. Прво, приговор да такво уставно решење води концентрацији власти у рукама Уставног суда оборив је утолико што је у конкретном случају реч о сједињавању процесних овлашћења, али у једном објективном спору какав је апстрактни спор о уставности и законитости општих аката, па сагласно томе нема места приговору у смислу „Кадидија те тужи, кадидија ти суди“. У прилог томе иде и чињеница да Уставни суд није део судске гране власти, већ „самосталан и независан“ државни орган чији састав чине судије које равномерно изаберу носиоци законодавне, извршне и судске власти.<sup>1369</sup> Друго, приговор о прејудуцирању одлуке „не држи воду“ будући да Уставни суд, по

---

<sup>1366</sup> О оспоравању неких субјеката који чине круг овлашћених предлагача за покретање спора о уставности и законитости закона видети: Марковић, Р., (2012), стр. 30; Стојановић, М., (2011), „Стање и проблеми у остваривању накнадне уставне контроле права“, у: *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)*, Зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу, Ниш, стр. 11.

<sup>1367</sup> Марковић, Р., (1973), стр. 80-81.

<sup>1368</sup> Vučić, O., (2013), „Ustavno pravosuđe u Srbiji – jedinstven primer „socijalističkog“ ustavnog sudstva, osobena poluvekovna tradicija i budućnost saglasna evropskom ustavnosudskom iskustvu“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, XVIII, No. 3, str. 13 i fusnota 31.

<sup>1369</sup> Видети: Jovičić, J., (2013), „Ustavno sudstvo u Srbiji sa osvrtom na inostrane uticaje“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, XVIII, No. 3, str. 165.

дефиницији, „штити уставност и законитост“ (члан 166. став 1). У вези с тим, могло би се поставити питање да ли је у одсуству иницијативе или предлога других овлашћених субјеката оправдано Уставни суд лишити таквог овлашћења у оним случајевима када он основано посумња у уставност и законитост неког општег акта или је, можда, боље да Уставни суд самостално покрене апстрактан спор о уставности и законитости и због његове неусаглашености са Уставом и законом такав акт уклони из правног поретка и на тај начин конкретни општи акт спречи да својим правним дејством производи штетне последице?

С друге стране, иницијативу за покретање поступка оцене уставности и законитости може поднети свако физичко или правно лице (члан 168. став 2. Устава). По разматрању иницијативе, Уставни суд може решењем покренути поступак или одбацити иницијативу, уколико нађе да је неприхватљива. Без доношења решења о покретању поступка, Уставни суд може одлучити о уставности и законитости, ако се иницијативом оспоравају одредбе акта делегираног законодавства којима су регулисана питања о којима Уставни суд већ има заузет став или кад је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, осим када је у питању статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, односно њихове поједине одредабе. Уколико оцени да захтев за утврђивање уставности или законитости акта делегираног законодавства није основан, Уставни суд ће донети одлуку којом ће такав захтев одбити (члан 53. Закона о Уставном суду).

У поступку оцењивања уставности или законитости Уставни суд није ограничен ни садржином поднетог предлога и иницијативе, што му пружа могућност да свеобухватно сагледа спорно питање. Такође, у случају да подносилац одустане од предлога, односно иницијативе, Уставни суд, ако за то нађе основа, може наставити поступак за оцену уставности или законитости (члан 54. Закона о Уставном суду).

На захтев доносиоца оспореног акта, Уставни суд може, пре доношења одлуке о уставности или законитости, застати са поступком и дати могућност доносиоцу општег акта, да у одређеном року отклони уочене неуставности или незаконитости. Уколико у одређеном року неуставност или незаконитост не буде отклоњена, Уставни суд ће наставити поступак (члан 55. Закона о Уставном суду).

У току поступка, Уставни суд може до доношења коначне одлуке, обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу акта делегираног законодавства чија се уставност или законитост оцењује, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице (члан 168. став 4. Устава РС). Уставни суд на тај начин спречава даље произвођење штетних последица. Међутим, Уставни суд ће укинути меру обуставе извршења појединачног акта, односно радње, ако у току поступка оцени да су услед измењених околности разлози обуставе престали (члан 56. Закона о Уставном суду).

Уставни суд је овлашћен да оцени уставност и законитост аката делегираног законодавства и пошто такви акти престану да важе, под условом да је поступак оцене уставности и законитости покренут најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења (члан 168. став 5. Устава РС). Уставотворац је, дакле, водио рачуна и о томе да предвиди могућност отклањања штетних последица које су такви акти изазвали у време њиховог важења.

Уставни суд одлуке доноси већином гласова свих судија Уставног суда, осим одлуке да самостално покрене поступак за оцену уставности или законитости коју Уставни суд доноси двотрећинском већином гласова свих судија (члан 175. став 1. и 2. Устава РС). Одлуке Уставног суда су коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166. став 2. Устава РС). То значи да се против таквих одлука не може изјавити правни лек и да је њихово дејство опште, односно према свима (*erga omnes*).<sup>1370</sup>

Када Уставни суд утврди да акт делегираног законодавства није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, тај акт престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 168. став 3. Устава и члан 58. став 1. и 3. Закона о Уставном суду). Другим речима, одлуке Уставног суда имају укидајуће тзв. касаторно дејство.<sup>1371</sup> Посебним решењем, Уставни суд може одложити објављивање своје одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, али најдуже за шест месеци од дана њеног доношења. Уставни суд тада одлуку којом је утврђено да акт делегираног законодавства није у сагласности са Уставом, законом, општеприхваћеним правилима међународног права или потврђеним

---

<sup>1370</sup> Видети: Đurić, V., (2013), str. 125.

<sup>1371</sup> Stanković, M., (2013), „Ustavni sud Srbije – prvih pet decenija“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, XVIII, No. 3, str. 120.



међународним уговорима, доставља његовом доносиоцу заједно са решењем о одлагању објављивања (члан 58. став 1. и 3. Закона о Уставном суду).

Ако Уставни суд одреди начин отклањања последица које су настале услед примене акта делегираног законодавства који није у сагласности са Уставом или законом, одлука Уставног суда има правно дејство од дана њеног објављивања (члан 59. Закона о Уставном суду).

Одлуке Уставног суда о утврђивању несагласности акта делегираног законодавства са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом имају проспективно правно дејство (*pro futuro, ex nunc*).<sup>1372</sup> Акти делегираног законодавства за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности с хијерархијски вишим актима, не могу се примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Уставног суда, ако до тог дана нису правноснажно решени. Акти делегираног законодавства који су донети ради извршења закона и других општих аката неће се примењивати од дана објављивања одлуке Уставног суда, ако из одлуке произлази да су такви акти несагласни Уставу, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или закону. Извршење правноснажних појединачних аката донетих на основу прописа који се више не могу примењивати, не може се ни дозволити ни спровести, а ако је извршење започето – обуставиће се (члан 60. Закона о Уставном суду). Сматрамо да је такво решење добро будући да обезбеђује правну сигурност субјекта у правном поретку.

Свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом донетим на основу акта делегираног законодавства, за који је одлуком Уставног суда утврђена неуставност или незаконитост, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта, у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет.<sup>1373</sup> Предлог за измену коначног или правноснажног појединачног акта, донетог на основу таквог акта делегираног законодавства, може се поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у "Службеном гласнику Републике Србије", ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године (члан 61. Закона о Уставном

---

<sup>1372</sup> Ненадић, Б., (2007), „Подлежу ли општи акти привредних друштава уставној судској контроли по новом Уставу Републике Србије?“, *Право и привреда*, бр. 5-8, стр. 91.

<sup>1373</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 346.

суду). Додатно, ако се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене таквог акта делегираног законодавства, Уставни суд може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин (члан 62. Закона о Уставном суду).

Ако у току поступка акт делегираног законодавства престане да важи или буде усаглашен са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, али нису отклоњене последице неуставности или незаконитости, Уставни суд може одлуком утврдити да такав акт није био у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом и таква одлука Уставног суда има исто правно дејство као и одлука којом се утврђује да општи акт није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом (члан 64. Закона о Уставном суду). У уставноправној науци је присутно мишљење да овај случај представља изузетак када Уставни суд у поступку накнадне контроле може донети *одлуку констатације* неуставности, односно незаконитости општег акта, а не *одлуку касације*.<sup>1374</sup>

Анализа извршене контроле уставности и законитости аката делегираног законодавства у периоду од 01.01.2007. до 30.04.2016. године показује да је Уставни суд највише одлука о утврђивању несагласности донео у погледу аката органа локалне самоуправе (118), затим у погледу аката привредних друштава и установа (30), уредби и других општих аката Владе (17), аката других републичких органа и организација (18) и аката аутономних покрајина (4).<sup>1375</sup> Такви резултати анализе су логични имајући у виду број органа локалне самоуправе и број општих аката који они доносе.

---

<sup>1374</sup> Симовић, Д., Петров, В., (2014), стр. 435.

<sup>1375</sup> Подаци о контроли уставности и законитости свих аката делегираног законодавства (Владе, органа државне управе и ималаца јавних овлашћења) преузети су са званичног веб сајта Уставног суда. Подацима су обухваћене изабране одлуке Уставног суда у периоду 01.01.2007 – 30.04.2016. године (<http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, 30.04.2016).

Табела 10: Контрола аката делегираног законодавства од стране Уставног суда – статистички показатељи

Врсте аката према доносиоцу	Одлука о утврђивању несагласности
Акти председника Републике	/
Уредбе и други општи акти Владе	17
Акти других републичких органа и организација	18
Акти органа аутономних покрајина	4
Акти органа локалне самоуправе	118
Акти привредних друштава и установа	30
Укупно	187

У погледу аката Владе, Уставни суд је донео одлуку о утврђивању несагласности са Уставом или законом за шеснаест уредби и један правилник. Међу уредбама које су оцењене као неуставне и/или незаконите, седам уредби је донето на основу посебног законског овлашћења (законске извршне уредбе), а девет уредби непосредно на основу генералног уставног овлашћења (уставне – спонтане), док аутономне уредбе и уредбе по нужди до сада нису оцењиване као неуставне и/или незаконите.

Компаративна анализа аката делегираног законодавства Владе и других републичких органа и организација (7.483)<sup>1376</sup> и таквих аката који су оцењени као неуставни и незаконити (35)<sup>1377</sup>, показује да Влада и други републички органи и организације у квантитативном смислу нису у већој мери (0,46%) нарушавали начело уставности и законитости. С друге стране, најчешћи разлог правне неваљаности аката делегираног законодавства био је *прекорачење граница делегираних овлашћења*, односно регулисање оних питања која чине домен законодавне власти. Узимајући у обзир ове чињенице, као и динамику рада Уставног суда приликом оцене уставности и законитости аката делегираног законодавства, могло би се закључити да у правном систему Републике Србије у том погледу није дошло до осетнијег и трајнијег

<sup>1376</sup> Комапаративном анализом су у референтном периоду (01.01.2007 – 30.04.2016) обухваћени само акти делегираног законодавства Владе, укупно 1883 акта и других републичких органа и организација, укупно 5600 аката, будући да укупан број аката делегираног законодавства није могуће сасвим прецизно и са сигурношћу утврдити, с обзиром на мноштво њихових доносилаца, а посебно на случајеве када правна лица доносе такве акте на основу поверених јавних овлашћења. Иако је анализа заснована само на актима Владе и других републичких органа и организација, мишљења смо да задовољава потребе нашег истраживања, с обзиром на то да указује на знатна одступања броја неуставних и незаконитих аката делегираног законодавства у поређењу са бројем укупно донетих аката. Подаци су преузети са веб сајта Републичког секретаријата за законодавство и засновани су на актима делегираног законодавства који су објављени у “Службеном гласнику Републике Србије”, (<http://bpp.uzzpro.gov.rs/Search.aspx>, 30.04.2016).

<sup>1377</sup> Подаци су преузети са званичног веб сајта Уставног суда, (<http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, 30.04.2016).

нарушавања начела поделе власти и, што је најважније, Уставом загарантованих људских слобода и права.

Ипак, такав закључак је оборив утолико што чињеничним стањем из ког је изведен није обухваћена тзв. тамна бројка аката делегираног законодавства који садрже неуставне и/или незаконите одредбе, а које још увек нису дошле „на теразије“ Уставног суда. Међу бројним примерима,<sup>1378</sup> илустрације ради, наводимо следећи пример. Одредбама члана 61. став 1-3. Закона о заштити државне границе<sup>1379</sup> утврђено је да је гранична полиција овлашћена да уз примену техничких и других средстава прикупља, уноси и обрађује у евиденцијама личне податке лица према којима примењује овлашћења у циљу трагања, утврђивања идентитета и проналаска починиоца кривичних дела и прекршаја приликом заштите државне границе. Међутим, одредбама члана 4. став 2. Правилника о постављању и коришћењу уређаја и других техничких средстава приликом заштите државне границе (*Сл. гласник РС*, бр. 120/12), прописано је да се снимци личних података прикупљених уз помоћ техничких уређаја и средстава могу „копирати или на други начин електронски обрађивати само ради *обуке, доказивања у кривичном или прекршајном поступку, дисциплинском поступку, за утврђивање стварног стања у жалбеним поступцима или код утврђивања могуће материјалне одговорности*“ (курзив, Д.С.). Очигледно је да наведеним правилником нису разрађене поједине законске одредбе, односно конкретизован начин постављања и коришћења уређаја и других техничких средстава приликом заштите државне границе, већ су, поред случајева утврђених законом, на неуставан и незаконит начин утврђени и други случајеви у којима се може вршити обрада личних података, па тиме и регулисана питања која припадају законској материји.<sup>1380</sup>

---

<sup>1378</sup> На пример, чланом 8. став 1. Правилника о садржини и начину евидентирања промета издавањем фискалног рачуна, начину отклањања грешке у евидентирању промета преко фискалне касе и о садржини и вођењу књиге дневних извештаја (*Сл. гласник РС*<sup>с</sup>, бр. 140/04) прописано је да ако је појединачна вредност или укупна вредност купљених добара која се враћају или рекламирају већа од 500 динара, у Образац НИ се обавезно уписује штампаним словима *име и презиме купца, његов ЈМБГ, а купац је дужан да се својеручно потпише*, што је у супротности са одредбом члана 42. став 2. Устава РС према којој се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује законом. У истом смислу видети, на пример, члан 2. став 9-11. Правилника о пореском идентификационом броју (*Сл. гласник РС*, бр. 57/03, 68/03, 32/09 и 48/10), Одлуку о јавном линијском превозу путника на територији града Београда (*Сл. гласник РС*, бр. 61/09, 10/11, 55/11, 69/14, 2/15 и 86/16) и Правилник о тарифном систему у јавном линијском превозу путника на територији града Београда (*Сл. лист града Београда*, број 54/2015).

<sup>1379</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 97/08 и 20/15 – др. закон.

<sup>1380</sup> Сагласно члану 42. Устава РС прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се законом, а то је потврдио и Уставни суд. Видети: Одлука ИУо број 222/13 од 24.04.2014. године, *Сл. гласник РС*, бр. 116/14.

### 5.3. Перспективе делегираног законодавства

После излагања историјског развика и актуелног стања, као логично, намеће се питање каква је перспектива делегираног законодавства у Србији? Како је у животу, а посебно у науци, давање прогнозе увек незахвалан посао, настојаћемо да наше закључке у том погледу утемељимо на реалним показатељима стања нашег законодавства и на упредноправним искуствима.

На основу квантитативне анализе стања законодавства у Србији могло би се са доста основа закључити да ће број аката делегираног законодавства и даље бити већи од броја донетих закона, са тенденцијом даљег раста.

Тренд доношења већег броја аката делегираног законодавства у односу на број донетих закона у правном систему Републике Србије већ је дужи временски период константан. Уопште узев, то је резултат (1) улоге коју извршна власт има у организацији државне власти у Србији,<sup>1381</sup> (2) реформи друштвеног и привредног система и (3) процеса приступања Србије ЕУ.

Као и у другим савременим државама, извршној власти у Србији припада водећа улога у вођењу државних послова, како у нормалним животним околностима, тако и за време тзв. стања нужде.<sup>1382</sup> Истовремено, ту прву уставну надлежност Владе („утврђивање и вођење политике“), у стопу прати њена регулативна функција.<sup>1383</sup> Мада је њена уредбодавна надлежност у редовном животу сведена на извршавање закона и других општих аката Народне скупштине,<sup>1384</sup> број донетих закона, а посебно број законских овлашћења за доношење аката делегираног законодавства наводи на закључак да ће и убудуће такви акти у квантитативном смислу доминирати над законима. На пример, само Закон о полицији садржи 53 овлашћења за доношење аката делегираног законодавства.<sup>1385</sup> Такође, судећи према досадашњем упоредноправном искуству (на пример, Сједињене Америчке Државе и Велика Британија), могло би се основано претпоставити да би и за време ванредног и ратног стања нормативна акција извршне власти осетно надмашила законодавну.

---

<sup>1381</sup> То је иначе обележје већине савремених држава, на пример Сједињених Америчких Држава, Велике Британије, Француске, Италије.

<sup>1382</sup> Марковић, Р., (2012), стр. 339-341.

<sup>1383</sup> Члан 123. став 1. тачка 1., 2. и 3. Устава РС.

<sup>1384</sup> Устав РС не утврђује овлашћење за доношење уредби са законском снагом, а аутономне уредбе представљају прави раритет.

<sup>1385</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 6/2016. Видети, на пример, члан 4. Закона о полицији.

Као ни друге земље у транзицији, ни Србију није заобишао талас политичких, друштвених, привредних и других реформи. Динамика спровођења таквих реформи добрим делом диктира законодавну и уредбодавну делатност и непосредно утиче на обим доношења закона и аката делегираног законодавста. Будући да реформски процеси још нису окончани, као и да је процес приступања ЕУ такође у току, може се очекивати да ће број аката делегираног законодавства у наредном периоду бити у досадашњем опсегу, уз реална очекивања да ће бити и већи, односно и интензивнији у односу на актуелно стање.

Као што се из изложеног може наслутити, на интезитет нормативне делатности извршне власти и број аката делегираног законодавства могло би у значајнијој мери да утиче евентуално чланство Србије у ЕУ. На то указује законодавство и правна пракса Европске уније и њених чланица (национално законодавство и уставна пракса), а посебно када посматрамо фазе њиховог приступања.

Као што је познато, под правом ЕУ подразумевају се различити правни акти који се обично разврставају на примарно и секундарно право, а уз њих и обичаји и општи правни принципи.<sup>1386</sup> Примарно право, уз уговоре о оснивању<sup>1387</sup> и анексе тих уговора, чине и разни међународни споразуми, протоколи и други документи.<sup>1388</sup> Суштинско обележје таквог права је да се његове норме непосредно везују за вољу држава, а израз „примарно“ одражава његову хијерархијску надређеност у односу на секундарно право.<sup>1389</sup>

*Секундарно право* или *секундарно законодавство ЕУ* чине правни акти које су донели њени органи (Савет министара, Европска комисија и Европски парламент заједно са Саветом министара), а то су: *уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења*.<sup>1390</sup> С обзиром на то да су одлуке појединачни правни акти који обавезују само адресате који су у њима изричито означени (држава чланица, физичко или правно

---

<sup>1386</sup> Стефановић, З., (2011), *Право Европске уније*, Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Јавно предузеће Службени гласник, стр. 161.

<sup>1387</sup> Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик из 1951. године, Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију из 1957. године и Уговор о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године.

<sup>1388</sup> Упореди: Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 25.

<sup>1389</sup> Стефановић, З., (2011), стр. 162.

<sup>1390</sup> Члан 249. Уговора о оснивању Европске заједнице.

лице), као и на то да препоруке и мишљења немају обавезну правну снагу,<sup>1391</sup> јасно је да су уредбе и директиве од посебног интереса/значаја.

*Уредба* је правни акт који садржи опште правне норме највишег степена обавезности и непосредно се примењује на територији читаве Уније.<sup>1392</sup> Обавезност и непосредна примена уредбе значи да се њом непосредно уређују права и обавезе правних субјеката држава чланица и да због потпуности њених норми није неопходна њихова разрада актима ниже правне снаге. Изузетно, ако сама уредба предвиђа потребу конкретизације норми које су у њој садржане, на основу овлашћења која су у таквој уредби садржана органи ЕУ или поједине државе чланице могу предузимати мере (доносити акте) ради њене примене.

*Директива* је општи правни акт који државе чланице обавезује на спровођење њеним одредбама постављеног циља, али држави чланици оставља слободу у погледу избора начина и средстава које ће употребити како би постигла постављени циљ. Другим речима, директиве су обавезне, али, у принципу, немају непосредну примену, већ је државама чланицама остављено на вољу да изаберу најпогоднији инструмент за њихову примену.<sup>1393</sup> Изузетно, ако држава чланица не примени директиву у року који је у њој одређен, таква директива ће имати непосредну примену на правне субјекте државе чланице.<sup>1394</sup>

Из изложеног произлази да у погледу правних аката ЕУ само у вези директива постоји обавеза примене путем националних прописа. Слобода у избору начина за примену директива значи слободу избора националног парламента у погледу тога да ли ће он сам садржину директиве путем закона унети у правни систем или ће такву обавезу законодавном делегацијом пренети на владу.

Анализа упоредне уставне праксе држава чланица ЕУ које разматрамо (Велика Британија, Француска, Немачка и Италија) показује да постоје различити приступи у имплементацији директива у националне правне системе.<sup>1395</sup> Заједничке

---

<sup>1391</sup> Вукадиновић, Р. Д., (2012), *Увод у институције и право Европске уније*, 5. изм. и доп. изд., Крагујевац: Удружење за европско право, стр. 114-115.

<sup>1392</sup> Изузетно, правно дејство уредбе може бити ограничено на ужи део територије или територију једне државе чланице. Видети: Стефановић, З., (2011), стр. 173-174.

<sup>1393</sup> Вукадиновић, Р. Д., (2012), стр. 114.

<sup>1394</sup> Према ставу Европског суда правде (ESP Rs. 9/70), директиве могу имати и непосредно правно дејство зато што, иако за њих није предвиђен исти степен обавезности као за уредбе, није предвиђено ни да нису обавезне као за неке друге акте, па се при таквом стању ствари мора закључити да је смисао њиховог постојања у томе да обавезују. Исто, стр. 175 и фуснота 271.

<sup>1395</sup> Barić, S., (2009), str. 170 i d.

карактеристике све четири земље су да користе оба начина примене директива – доношење закона у материји на коју се директива односи и доношењем аката на основу законодавне делегације, најчешће уредби. Имплементацији путем закона се приступа када директиве садрже једноставне и прецизне норме погодне за непосредну примену, а при томе се сам начин имплементације разликује. У Великој Британији то је учињено само једним законом,<sup>1396</sup> у Италији се сваке године донесе један (годишњи) закон за примену законодавства ЕУ, а у Немачкој и Француској се имплементација директива врши доношењем више (посебних) закона којима се регулише одређена материја. Директиве ЕУ се у национална законодавства, ипак, најчешће имплементирају путем делегације овлашћења. За разлику од Велике Британије, у којој Закон о Европској заједници из 1972. године садржи *генерално* овлашћење за доношење аката делегираног законодавства ради имплементације директива ЕУ, у Италији су овлашћења у вези законодавне делегације садржана за сваку годину у једном („годишњем“) закону, док су у Немачкој и Француској таква овлашћења садржана у више посебних (делегирајућих) закона. У односу на Велику Британију, Немачку и Француску у којима се имплементација директива ЕУ врши искључиво путем аката делегираног законодавства са „законском снагом“ (*statutory instruments, Rechtsverordnungen, ordonnances*), у Италији се, поред таквих аката (*decreto legislativo*) у исте сврхе користе и тзв. „делегиране“ или „слободне“ уредбе које немају законску снагу.

На основу анализе актуелног стања законодавства ЕУ<sup>1397</sup> и упоредноправних искустава њених држава чланица, може се са доста основа очекивати даљи развој делегираног законодавства, ако и када Србија постане држава чланица ЕУ. Ако се у Србији, након стицања таквог чланства, примени било који модел који укључује имплементацију директива путем делегираног законодавства, његов даљи развој могао би се одвијати не само у квантитативном смислу, већ и у погледу врсте аката, односно увођењем „уредбе са законском снагом“ у правни систем. То би био преседан због којег би требало мењати важећи устав, будући да правни поредак савремене Србије не познаје ову врсту уредби.

---

<sup>1396</sup> Закон о Европској заједници из 1972. године (*European Communities Act 1972*), (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/section/1>, 08.10.2016).

<sup>1397</sup> Органи ЕУ донели су 1.008 директива у току 2013. године, 341 директиву у 2014. години, а 223 директиве у 2015. години, (<http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>, 08.10.2016).



## ГЛАВА 6. - ДЕЛЕГИРАНО ЗАКОНОДАВСТВО *VERSUS* ВЛАДАВИНА ПРАВА

Делегирано законодавство и владавина права представљају чињенице правног живота модерне демократске државе. У оквиру овог дела истраживања разматрамо њихов међусобни однос. Након упознавања са еволутивним током идеје владавине права и одређења њеног појма, анализирамо међусобни однос делегираног законодавства и појединих начела владавине права са циљем утврђивања да ли је реч о два правна института који су компатибилни или се међусобно искључују.

### 6.1. Настанак и развој идеје о владавини права и одређење појма

Порекло и развој идеје владавине права могуће је пратити од старогрчке мисли, мада се тај појам почео обликовати током XVII века у Енглеској.<sup>1398</sup> Читав тај развојни пут представља, заправо, трагање за одговором на питање: да ли је у погледу начина владања боља владавина закона или владавина људи? Сматра се да су прве одговоре на ово питање у прилог владавине закона понудили Платон и Аристотел.<sup>1399</sup>

У владавини закона Платон види претпоставку очувања и благодети државе: „Оне који се обично називају управљачима прозвао сам сада слугама закона, и то не зато што желим да уведем неке новотарије у давању назива, него зато што сам убеђен да управо од тога више него од ичега другог зависи и спас државе као и томе супротно (тј. пропаст – *прев.*). Јер у држави где закон зависи од власти управљача и где он сам нема снаге, ја видим да је спремна пропаст. А у држави где је закон господар управљача, и где је власт потчињена законима, ја добро видим да постоје и спас и срећа и све благодети које богови дадоше државама.“<sup>1400</sup>

Аристотел је нешто конкретнији када каже: „ да ли је корисније потчињавати се најбољем човеку или најбољим законима? Они који сматрају да је у најбољем интересу државе да њоме управља краљ држе да закони дају само опште одредбе а не предвиђају све појединачне случајеве, па је стога, као уосталом и у свакој другој вештини, наивно управљати се само по прописима /.../ Свакако да они у чијим је рукама власт треба да знају и оне опште одредбе. Али јачи је онај у коме уопште нема страсти него онај ко их по својој природи има. Закон је, дакле, без страсти, а свака људска душа, напротив, мора да их има /.../ Боље је, дакле, да влада закон него један између грађана. И онда

<sup>1398</sup> Милосављевић, Б., (2011), стр. 11-16.

<sup>1399</sup> Bobio, N., (1990), *Budućnost demokratije – Odbrana pravila igre*, Beograd: Filip Višnjić, str. 162-163.

<sup>1400</sup> Platon, (2004), *Zakoni*, Beograd: Dereta, (715d), str. 88.

када је боље да влада неколико грађана треба их, са истог разлога, поставити за чуваре и слуге закона /.../ Према томе, захтевати да влада закон значи захтевати да влада бог и закони, а захтевати да влада човек значи допустити и животињи да влада, јер пожуа је нешто животињско а страст квари и најбоље људе када су на власти. Стога закон представља разум без прохтева.<sup>1401</sup> Додатно, Аристотел подвлачи да би се демократији у којој врховна власт припада већини народа, а не закону, могло приговорити „да уопште и није државно уређење, јер тамо где не владају закони нема државног уређења. Власт закона треба да се протеже на опште случајеве, а у појединачним случајевима треба да одлучују органи власти и устав.“<sup>1402</sup> Због тога је у праву проф. Богољуб Милосављевић када каже да је Аристотел, наглашавајући сувереност закона и ограничавање носилаца јавних власти на примењивање закона у појединачним случајевима, поставио темеље учења о правној држави.<sup>1403</sup>

Подстакнути идејама Платона и Аристотела, римски правни писци су такође истицали предност владавине закона у односу на владавину људи. Тако, Ливије (Titus Livius, 59. г.п.н.е. – 17. г.н.е) закључује: „Владавина закона је моћнија од владавине људима“, а Цицерон (Marcus Tullius Cicero, 106-43. г.п.н.е.) подвлачи да општа правила (*leges legum*) управљају законодавством. Општост закона, иначе, познаје и Закон XII таблица: „ниједна повластица или уредба неће се донети у корист приватног лица, а на штету других, супротно закону заједничком за све грађане и којим имају право да се користе појединци, без обзира на положај.“<sup>1404</sup> Идеју о неопходности закона садржале су и Јустинијанове *Институције* према којој ће захтев правде бити задовољен само ако краљ поред оружја влада и законима.

Ипак, први корак у оживотворењу идеје владавине права (Rule of Law) учињен је на енглеском тлу. Најпре је у XIII веку Хенри Бректон (Hericus de Bracton) у *svom delu* „О законима и обичајима Engleske“ (*De legibus et consuetudinibus Angliae*) навео: *Ipse autem rex non debet esse homine sed sub Duo et sub lege, quia lex facit regem* – „није краљ тај који ствара закон, већ је закон тај који ствара краља“. Максима је временом постала основ за поступно ограничавање краљевских прерогатива, с једне стране, и истовремено за потчињавање краља и извршне власти *common law*-у и јачање парламента, с друге стране. На њу се касније позвао и Едвард Кук (*Sir Edward Coke*

<sup>1401</sup> Aristotel, (2003), 1286a, 1287a, str. 87 i 90.

<sup>1402</sup> Исто, 1292a, стр. 103-104.

<sup>1403</sup> Милосављевић, Б., (2011), стр. 12.

<sup>1404</sup> Наведено према: Хајек, Ф., (1998), *Poredak slobode*, Novi Sad: Global Book, str. 148.

1552-1634) када је приликом сукоба, који је између осталог био увод у Славну револуцију, Џемсу I Стјуарту оспоравао право да неограничено влада.<sup>1405</sup> У XVII веку идеје владавине права систематизовао је Џон Лок у свом чувеном делу *Две расправе о влади*: “ко год располаже законодавном или врховном влашћу неке државе, обавезан је да влада по установљеним важећим законима, објављеним и познатим народу, а не импровизованим декретима, преко непристрасних и правичних судија, који треба да решавају спорове на основу ових закона, и да употреби силу заједнице у земљи само приликом извршења таквих закона”.<sup>1406</sup> Током XVIII века у делима познатих енглеских правних писаца и политичких филозофа (Д. Хјум, В. Блекстон, Е. Берк, В. Пели) изнова су наглашавани најважнији елементи владавине права попут подређености јавних власти закону, општости закона, примене општих закона на појединачне случајеве, поделе власти, независности судија и друге.

Крајем XIX века идеју владавине права теоријски је заокружио Алберт В. Дајси (Albert Venn Dicey) и његова се дефиниција, упркос бројним појмовним одређењима, и данас сматра доминантном. По речима Дајсија, суштину владавине права чине три елемента: *одсуство арбитражне власти, правна једнакост и правна сигурност*.<sup>1407</sup>

Одсуство арбитражне власти за Дајсија значи да је политичка власт ограничена и да је под контролом закона тј. да нико не може бити кажњен осим на основу права установљеног од стране редовног суда. “Ми сматрамо, пре свега, да се ниједан човек не може казнити нити по основу права (lawfully) трпети телесне повреде или одузимање имовине, осим кад је пред редовним судом и у редовном законском поступку утврђена повреда закона коју право познаје” каже Дајси и додаје: “у овом смислу, владавина права је супротстављена сваком систему власти који јавним службеницима омогућава вршење широких, арбитражних или дискреционих овлашћења принуде.”<sup>1408</sup>

Под правном једнакости Дајси подразумева да ниједан човек није изнад закона тј. да су сви грађани, без обзира на њихов положај или имовно стање потчињени закону

---

<sup>1405</sup> Faso, G., (2007), *Istorija filozofije prava*, Podgorica: CID, str. 257.

<sup>1406</sup> Lok, Dž., (1978), str. 74.

<sup>1407</sup> Наведено према: Милосављевић, Б., (2011), стр. 14-15.

<sup>1408</sup> Dicey, A. V., *The Law of the Constitution*, 3rd ed., London, 1889, pp. 175-176. Наведено према: Basta, L., (1984), *Politika u granicama prava*, Beograd: Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije – Institut za uporedno pravo, str. 93.

(“важећем праву краљевства”) и да подлежу надлежности редовних судова, а с друге стране да је власт ограничена њиховим једнаким правима и слободама.<sup>1409</sup>

Правна сигурност, по Дајсију, подразумева заштиту индивидуалних слобода и права кроз изграђен ситем правних институција и процедура. У односу на схватање европскоконтиненталног права, Дајси, дакле, правну сигурност поистовећује са “индивидуалном слободом, схваћеном као слобода од уплитања (*freedom from interference*) било кога, укључујући и политичку власт.” Независност судова за њега је основна претпоставка заштите индивидуалних права, а то објашњава на следећи начин: “општа начела устава (као нпр. право на личну слободу или право на јавно окупљање) код нас су резултат судских пресуда у којима се одлучује о правима појединаца у посебним случајевима које суд решава /.../ Укратко, наш Устав јесте прецедентни устав (*judgemade constitution*), кроз који струји нераскидива веза између средстава за заштиту једног права и самог права које треба заштитити, а које почива на снази судијског законодавства.”<sup>1410</sup>

Додатно, Дајси владавину права доводи у везу са сувереношћу парламента закључујући да је сувереност парламента форма, а владавина права садржина модерног британског Устава.<sup>1411</sup>

У XIX веку, као реакција на апсолутистичку државу, развила се на немачком тлу идеја о правној држави (*Rechtstaat*) која је везивањем управе законом супротстављена режиму полицијске државе (*Polizeistaat*).<sup>1412</sup> Првобитно, правна држава је схватана у строго формалном смислу тј. битно је да акти извршне (управне) власти буду засновани на закону, али при томе није битно ко и како врши законодавну власт, односно каква је садржина закона.<sup>1413</sup> Други, материјални елемент, који уместо владавине наредбама (*ius quia iussum*) подразумева владавину путем правде (*ius quia iustum*), касније је појам правне државе приближио појму владавине права. Ипак, у односу на правну државу, владавина права, како је то добро приметио француски правни писац Филип Лово

---

<sup>1409</sup> Dicey, A. V., (1889), p. 181. Наведено према: Basta, L., (1984), str. 93.

<sup>1410</sup> Dicey, A. V., (1889), pp. 181-182, 184, 186-187. Наведено према: Basta, L., (1984), str. 93-95.

<sup>1411</sup> Dicey, A. V., (1889), p. 393. Наведено према: Basta, L., (1984), str. 92.

<sup>1412</sup> Милосављевић, Б., (2011), стр. 15.

<sup>1413</sup> Упореди: Neumman, F., (1974), *Demokratska i autoritativna država*, Zagreb: Naprijed, str. 25.

(Philippe Lauvaux), више „наглашава индивидуална права поданика“,<sup>1414</sup> па је због тога владавина права (Rule of Law) прихваћенији и шире примењени правни израз.<sup>1415</sup>

У савременој правној науци, појам владавине права на особит начин одређује Франц Нојман (Franz Neumann). Претпоставке остваривања владавине права Нојман види у предвидљивој акцији власти према грађанима и судској заштити грађана од непредвидљивих (арбитрерних) акција власти. На једном месту он о томе каже: „предвидљивој акцији државе, тј. њеном мерљивом мешању, чак и ако је оно опресивно, треба дати предност у односу на неизмерљиву интервенцију (непредвидљива, арбитрарна акција), чак ако је у једном периоду бенеvolentна, пошто такво стање ствари ствара несигурност. „Непристрасни судски надзор“, принуђавање државних органа да делују унутар граница права постављеног од стране саме државе, чак и ако је тиме право прилагођено постојећим потребама, треба претпоставити оном стању ствари у којем не постоји таква принуда. То је, заиста, вечна вредност идеје „владавине права“ и *Rechtsstaatscharakter* државе“.<sup>1416</sup>

Претпостављајући владавину закона владавини људи, Норберто Бобио (Norberto Bobbio) подвлачи разлику између владавине *sub lege* (под законом и у оквиру закона) у односу на владавину *per leges* (помоћу закона), закључујући да су та два облика владе међусобно повезана. „Није исто када влада управља по унапред утврђеним законима и када управља посредством закона, наиме не путем индивидуалних и конкретних наредби. Ова два захтева нису надређена један у односу на други“, каже Бобио и додаје: „У стварању модерне државе доктрина конституционализма, у којој се стиче сваки облик владе *sub lege*, иде укорак са доктрином о првенству закона као правног извора, где се закон схвата с једне стране као највиши израз воље суверена, било да је он владалац или народ, а, с друге стране, као општа и апстрактна норма, и као таква у супротности са редом издатим наредбама.“<sup>1417</sup>

Владавина права и правна држава представљају највише вредности на којима почива уставни поредак модерне државе.<sup>1418</sup> Устави већине савремених демократских

---

<sup>1414</sup> Лово, Ф., (1999), стр. 38.

<sup>1415</sup> Више о томе: Тадић, Љ., (1991), „Метаморфозе „правне државе““, у: Васиљевић, В., (ур.), *Правна држава*, Београд, стр. 5 и 9.

<sup>1416</sup> Nojman, F., (2002), *Vladavina prava*, Beograd: Filip Višnjić, str. 53.

<sup>1417</sup> Bobio, N., (1990), str. 167-168.

<sup>1418</sup> Израз „владавина права“ карактеристичан је за земље англосаксонског система права (Велика Британија и САД), а израз „правна држава“ за европскоконтиненталне земље (Француска, Немачка), мада таква подела није апсолутна. Тако на пример члан 3. Устава Републике Хрватске гласи: „Слобода,

држава владавину права или правну државу наглашавају као највише и трајне вредности, било кроз изричите уставне одредбе, било разрађене кроз поједина уставна начела. При томе, садржај појма владавине права и правне државе се разликују у конкретним позитивноправним решењима зависно од тога које све елементе, уставна начела и правне институте, такви појмови укључују.

Владавина права једна је од највиших вредности и нашег уставног поретка, а то показује и њено место већ у уставној дефиницији Републике Србије.<sup>1419</sup> Тако владавина права у нашем уставном поретку почива на неотуђивим људским правима, а остварује се слободним и непосредним изборима, уставним гарантијама људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3. Устава).

Историјски и упоредноправни преглед развоја идеје владавине права и правне државе показује да се савремени појам владавине права може одредити у формалном и материјалном смислу. У формалном смислу, владавина права подразумева захтеве да власт буде подређена праву тј. закони треба да садрже опште норме и да буду јасни и прецизни, да је успостављена хијерархија општих правних аката, да постоји обавеза објављивања закона и других општих аката пре ступања на снагу и забрана њиховог повратног дејства, поштовање начела законитости управе и начела поделе власти. С друге стране, у садржинском (материјалном) смислу владавина права подразумева гарантије индивидуалних права и слобода и правну једнакост, или речима проф. Милосављевића „једнакост и индивидуална права и слободе као критеријуме за процену права са становишта његове моралне вредности.“<sup>1420</sup>

## **6.2. Делегирано законодавство и начела владавине права**

У претходним излагањима видели смо да владавина права обухвата различита правна начела и правне институте, а комбинација тих правних начела и института зависи од конкретних решења сваког правног поретка. За наше истраживање могло би

---

једнакост, национална равноправност и равноправност сполова, миротворство, социјална правда, поштивање права човјека, неповредивост власништва, очување природе и човјекова околиша, владавина права и демократски вишестраначки сустав највише су вредноте уставног поретка Републике Хрватске и темељ за тумачење Устава.“

<sup>1419</sup> Члан 1. Устава гласи: „Република Србија је држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима.“ Такође, видети: Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 131-132.

<sup>1420</sup> Милосављевић, Б., (2011), стр. 15.

бити интересантно испитати однос аката делегираног законодавства са појединим начелима владавине права.

Основни захтев који владавина права поставља јесте захтев да *власт буде подређена праву*.<sup>1421</sup> Другим речима, делатност извршне власти не сме бити непредвиљива и арбитрерна тј. мора бити подређена уставу и закону, а самим тим и да подлеже, не само политичкој, већ и правној контроли. Поштовање начела *уставности* и *законитости* је, дакле, важна претпоставка владавине права. То, даље, повлачи да закони морају бити, пре свега, у складу са уставом, а затим и да испуњавају друге захтеве које поставља владавина права.

а) Основна претпоставка јединства правног поретка јесте постојање извесне *хијерархије општих правних аката* који се међусобно рангирају по правној снази и који сагласно принципима *уставности* и *законитости* морају бити међусобно усклађени.<sup>1422</sup> Принцип уставности подразумева да сваки закон и сваки подзаконски општи акт мора бити сагласан са уставом, како у формалном смислу (надлежност субјекта, поступак доношења и начин материјализације), тако и у материјалном (садржинском) смислу. Исто тако, принцип законитости подразумева да сваки подзаконски општи правни акт мора бити у формалном и материјалном смислу у сагласности са законом.

У погледу односа аката делегираног законодавства према другим правним актима ваља приметити да они као подзаконски општи правни акти на хијерархијској лествици, по правилу, заузимају место испод закона, као и да међу њима постоји извесна унутрашња хијерархија. Уобичајено је, дакле, да акти делегираног законодавства, схваћени у ширем смислу, заузимају ниже хијерархијско место у односу на закон, будући да имају правну снагу мању од закона.<sup>1423</sup> Ипак, релативност позиције аката делегираног законодавства долази отуд што поједини такви акти – уредбе са законском снагом и уредбе по нужди (делегирано законодавство у ужем смислу), под одређеним условима, могу имати правну снагу једнаку закону, па у таквим случајевима долази до поремећаја у хијерархији правних аката.<sup>1424</sup> У том смислу, питања на која овде тражимо одговоре су да ли акти делегираног законодавства у разматраним

---

<sup>1421</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 132.

<sup>1422</sup> Lukić, R., (1966), str. 44-46, 54-56.

<sup>1423</sup> Jovičić, M., (1977), str. 106.

<sup>1424</sup> Исто, стр. 254-259.

правним системима имају законску снагу и колика је, с обзиром на то, њихова мера утицаја (дејства) на друге правне акте, посебно законе.<sup>1425</sup>

Упоредноправни увид у том погледу показује различита решења у разматраним земљама. Када је реч о уредбама по нужди, како смо видели, у свим разматраним правним системима таквим актима могу се, када се за то укаже потреба, било на основу делегираних законодавних овлашћења, било непосредно на основу изричитих уставних овлашћења, привремено дерогирати одредбе закона, па чак и устава. У том смислу, једини изузетак представља Устав Хрватске који садржи изричиту одредбу да председник Републике може за време трајања ратног стања доносити уредбе са законском снагом.<sup>1426</sup>

С друге стране, када су у питању уредбе које се доносе на основу законодавне делегације (тзв. законске или уредбе са законском снагом), ваља прво подсетити да се делегирајући закони у свим разматраним правним системима доносе у редовном законодавном поступку. То значи да је реч о “обичним” законима који су, изузимајући уставне законе, у погледу правне снаге изједначени са свим другим законима. Изузетак представља правни систем Француске где органски закони имају већу правну снагу од обичних закона.<sup>1427</sup>

У односу на уредбе по нужди, ситуација је доста сложенија када је реч о тзв. уредбама са законском снагом. Дилеме у погледу правне снаге таквих уредби једино нема када су у питању *decreto legislativo* (члан 76) и уредбе које италијанска Влада доноси на основу члана 77. Устава (*decreto-legge*), с обзиром на то да Устав те земље изричито утврђује да такве уредбе имају правну снагу закона. То потврђују и чињенице да такве уредбе подлежу надзору Уставног суда који, иначе, испитује само уставност закона и аката који имају снагу закона (члан 134. став 1. Устава), као и да, под одређеним условима, подлежу одобрењу грађана на референдуму (члан 75. став 1). Поставља се питање шта то, заправо, значи? Какво је правно дејство таквих уредби? Законска правна снага значи да такве уредбе могу мењати друге законе, али само у границама законске делегације и под условом да је таква делегација у складу са

---

<sup>1425</sup> „Правна снага је /.../ мера утицаја, дејства једног правног акта на друге акте.“ Лукић, Д. Р., (1957), стр. 150.

<sup>1426</sup> Član 100. stav 1. Ustava glasi: “Za vrijeme trajanja ratnog stanja Predsjednik Republike može donositi uredbе sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskoga sabora. Ako Hrvatski sabor nije u zasjedanju, Predsjednik Republike ima ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje.” Видети: Smerdel, B., Sokol, S., (2009), стр. 322.

<sup>1427</sup> Cohendet, M. A., (2008), pp. 228-230; Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 22-23.



Уставом. Изузетак представљају случајеви израде јединствених текстова закона (*testi unici*) када Влада има извесну (већу) слободу да мења законе.<sup>1428</sup> С друге стране, и поред њихове правне снаге, такве уредбе не могу мењати одредбе делегирајућег закона на основу ког су донете тј. потпуно су му подређене, што ће рећи да на хијерархијској лествици заузимају место испод њега. Међутим, проблем који се јавља у правном поретку Италије су тзв. слободне или делегиране уредбе (*regolamenti liberi o delegati*).<sup>1429</sup> Како смо видели, такве уредбе се доносе на основу законског овлашћења (немају уставни основ) и немају законску снагу,<sup>1430</sup> али у пракси, ипак, веома често врше модификације закона, као, на пример, приликом примене секундарног законодавства Европске уније.

У свим осталим разматраним правним системима устави не садрже изричите одредбе о правној снази таквих уредби. Тако Устав Сједињених Америчких Држава не садржи изричиту одредбу о правној снази општих аката извршне власти, али би се на основу изричите уставне одредбе о поверавању “свих законодавних овлашћења Конгресу” (члан 1. одсек 1) могло закључити да *executive orders* и други акти делегираног законодавства немају законску снагу. С друге стране, акти делегираног законодавства, као и закони, подлежу режиму судске контроле уставности и законитости. Осим тога, видели смо да су, сагласно теорији делегације (*Doctrine delegation*), амерички судови на челу са Врховним судом из прагматичних разлога прихватили делегацију регулаторних овлашћења извршној власти, под условом да је она јасно ограничена.<sup>1431</sup> На тај начин извршној власти је допуштено да општим нормама регулише питања која су јој законом изричито поверена. Ипак, између закона и аката делегираног законодавства постоји јасна разлика.<sup>1432</sup> Наиме, закон представља пропис који делује у пуној слободи (*full discretion in the premises*), иницијално и неусловљено било којом вољом осим воље уставотворца, док акти делегираног законодавства морају да поштују ограничења која им поставља како устав, тако и закон. Сагласно томе, акти делегираног законодавства заузимају ниже место на хијерархијској лествици правних аката у односу на законе и њима су подређени.<sup>1433</sup>

---

<sup>1428</sup> Marcuoli, K., (2003), str. 92-93.

<sup>1429</sup> Pari, P., (2005), pp. 94-97.

<sup>1430</sup> Уставни суд Италије је више пута одбио да врши надзор над таквим актима (одлука бр. 160 из 1999. године). Наведено према: Barić, S., (2009), str. 221.

<sup>1431</sup> Chemerinsky, E., (2002), pp. 321-323; Stone, G., R., et. al., (2005), pp. 418-429.

<sup>1432</sup> Radović, Z., (1989), str. 55.

<sup>1433</sup> Farnsworth, A., (1973), str. 58-60.

У Француској, формулација члана 38. Устава која утврђује могућност законодавне делегације ништа не казује о правној снази ордонанси (*ordonnances*). Ипак, да је реч о подзаконским актима који немају правну снагу закона може се закључити на основу следећих чињеница. Прво, судска пракса Државног савета и Уставног савета показује да такве уредбе подлежу искључиво контроли Државног савета који не испитује акте са законском снагом.<sup>1434</sup> Друго, ордонансе нису предмет предходне контроле уставности коју врши Уставни савет у погледу закона.<sup>1435</sup> Треће, изричитом или посредном ратификацијом ордонансе стичу законску снагу *ex tunc*, што би требало да значи да у међувремену, од момента доношења (ступања на снагу) до момента ратификације немају моћ закона.<sup>1436</sup> Међутим, Влада путем ордонанси може мењати одредбе других закона чије регулисање јој је делегирајућим законом изричито поверено, под условом да се креће у границама поверених овлашћења. Таква пракса оправдава се тиме да је законитост ордонанси до ратификације под надзором Државног савета, а чином ратификације оне стичу правно дејство закона *ex tunc*.

Швајцарски устав не садржи изричите одредбе о правној снази уредби које се доносе на основу делегираних законодавних овлашћења (члан 164. став 2). Полазећи од скупштинског система организације власти какав је у Швајцарској, могло би се закључити да такве уредбе Савезног већа као извршног и хијерархијски нижег органа у односу на Савезну скупштину не могу имати правну снагу закона, па самим тим не могу мењати одредбе закона, а посебно закона на основу ког су донете. Међутим, судећи према уобичајеној парламентарној пракси, Савезна скупштина веома често овлашћује Савезно веће да таквим уредбама допуњује и мења поједине одредбе закона (“заступа закон”), а таква пракса је била позната и раније.<sup>1437</sup> У таквим случајевима компензација је обезбеђена у облику ратификације, али је невоља у томе што се она најчешће врши “en bloc”. Такође, настављена је и пракса да полицијске уредбе које се доносе непосредно на основу уставног овлашћења (раније члана 102. став 1. тачка 9. и 10, а сада члана 57. и 184. став 3) често садрже одредбе *contra legem*, па чак и *contra constitutionem*. Швајцарска правна наука је одавно критиковала таква овлашћења истичући да Савезно веће полицијским уредбама може непосредно на основу Устава регулисати поједина питања, али да њихове одредбе не могу бити *contra legem* и *contra*

---

<sup>1434</sup> Ćeranić, J., (2013), str. 129.

<sup>1435</sup> Више о томе: Cohendet, M. A., (2008), pp. 40-46.

<sup>1436</sup> Picard, E., (2000), p. 92.

<sup>1437</sup> О ранијој пракси видети: Продановић, Д., (1982), стр. 64.

*constitucionem* (Жан Франсоа Обер), да такве уредбе имају карактер аката управе и да у области спољне и унутрашње безбедности Савезна скупштина има тзв. конкурентну надлежност (Закарија Ђакомети).<sup>1438</sup>

Основни закон Немачке такође не садржи изричите одредбе о правној снази правних уредби (*Rechtverordnung*), али се на основу режима судске контроле којој подлежу може закључити да немају законску снагу. Како смо видели, редовни судови у случају сумње у њихову уставност не могу се обратити Савезном уставном суду ради решавања прејудиционог питања, већ могу да такву уредбу не примене у конкретном спору.<sup>1439</sup> Против правних уредби могуће је једино од стране овлашћених предлагача покренути апстрактни спор уставности пред Савезним уставним судом. С обзиром на то да у односу на закон подлежу различитом режиму контроле уставности могло би се закључити да такве уредбе немају законску снагу. Као „правне“ уредбе, у хијерархији правних аката *Rechtverordnung* заузимају више место у односу на *Verwaltungsvorschriften* као „извршне“ уредбе и друге подзаконске акте, а такав њихов положај је последица положаја који њихови доносиоци заузимају у хијерархији државних органа. С друге стране, правне уредбе су подређене делегирајућем закону на основу ког су донете. Не могу мењати његове одредбе, а одредбе других закона само изузетно, на основу изричитих законских овлашћења и у границама тих овлашћења.

Сагласно начелу супремације парламента, акти делегираног законодавства у Великој Британији немају правну снагу закона. На то указују, како смо већ навели, синоними који се користе за означавање таквих прописа, као што су „супсидијарно законодавство“ (*supsidary legislation*), „субординирано законодавство“ (*subordinate legislation*), „секундарно законодавство“ (*secondary legislation*), „извршно законодавство“ (*executive legislation*), „пренесено законодавство“ (*transpose legislation*). Међу њима постоји извештан хијерахијски ред, па се тако, како смо видели, прави разлика између аката делегираног законодавства који се сврставају у тзв. законске инструменте и друге акте.<sup>1440</sup> Такође, извесно разврставање се врши у оквиру законских инструмената, па се Уредбама у Савету (*Orders in Council*) регулишу најважнија питања и оне су због тога надређене уредбама министара, које су опет надређене актима локалних власти, јер у односу на њих регулишу питања од ширег друштвеног значаја.<sup>1441</sup> С друге стране, акти

---

<sup>1438</sup> Исто, стр. 63.

<sup>1439</sup> Türk, A., (2000), pp. 172-173.

<sup>1440</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 867-873; Leyland, P., Anthony, G., (2009), pp. 38-40.

<sup>1441</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 666-667.

делегираног законодавства су подређени законима парламента и начелно не могу вршити никакв утицај на њих. Ипак, и овде се у пракси дешава да, како смо навели, парламент појединим делегирајућим законима извршној власти поверава овлашћења да допуњује или мења поједине одредбе других закона, па чак и поједине одредбе *parent act*-а (клаузула “Хенрија VIII”), посебно приликом унификације права.<sup>1442</sup> У таквим случајевима, компензацију на другој страни чини строжији парламентарни надзор.<sup>1443</sup>

У Хрватској је ситуација у погледу правне снаге уредби које се доносе на основу члана 87. Устава Хрватске прилично нејасна. У односу на изричите одредбе о законској снази уредби по нужди (члан 100. став 1), Устав такве одредбе не садржи у погледу “уредби на темељу законског овлашћења”. Режим контроле уставности није нам овде од помоћи, будући да је, како смо видели, у надлежности Уставног суда како оцена уставности закона, тако и оцена уставности и законитости појединих других прописа.<sup>1444</sup> Међутим, уредбе на темељу законског овлашћења према слову Устава не могу никад имати повратно дејство (члан 87. став 2),<sup>1445</sup> за разлику од закона за које Устав, такву могућност изузетно предвиђа (члан 89. став 4. и 5). Због тога је интересантан став Уставног суда да уредбе које се доносе на основу законске делегације имају законску снагу, а још интересантније образложење таквог става, да на основу овлашћења која јој је поверио законодавац Влада таквим уредбама уместо њега регулише одређена питања.<sup>1446</sup>

О том питању, у хрватској правној науци постоје различита мишљења. Смиљко Сокол сматра да такве уредбе имају законску снагу, а то објашњава тако што извршно тело, у границама законодавне делегације, у потпуности замењује законодавно тело, те да такве уредбе, ако у погледу садржине нису изашле изван оквира делегираних овлашћења, имају законску снагу.<sup>1447</sup> Нама је ближе становиште Сање Барић која, у одсуству изричитих уставних одредби, приликом одређивања правне снаге општих правних аката полази од формалних критеријума (доносилац акта, поступак доношења, начин материјализације), па сагласно томе сматра да такве уредбе немају правну снагу закона, већ да су једино закони у материјалном смислу.<sup>1448</sup>

---

<sup>1442</sup> Carroll, A., (2007), p. 153; Leyland, P., Anthony, G., (2009), pp. 66-67; Barnett, H., (2009), p. 378.

<sup>1443</sup> Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), p. 679-680; Leyland, P., Anthony, G., (2009), p. 123.

<sup>1444</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 188.

<sup>1445</sup> Исто, стр. 325.

<sup>1446</sup> Rješenje br. U-II-66/1994 od 25. februara 1994. godine, *Narodne novine*, br. 16/94.

<sup>1447</sup> Smerdel, B., Sokol, S., (2009), str. 324.

<sup>1448</sup> Barić, S., (2009), str. 241-242.

С друге стране, у одсуству изричитих уставних и законских одредби о томе, уредбе које хрватска влада доноси на основу члана 87. Устава готово редовно мењају или допуњују законе. Премда није о том питању конкретно одлучивао, позитиван став Уставног суда назире се из његове одлуке у којој тврди да такве уредбе имају “законску снагу”. Такав став заступа и део правне науке (Смиљко Сокол), док, с друге стране, Бранко Смердел тврди да се таквом уобичајеном праксом у правном систему ствара неред.<sup>1449</sup> На кључни проблем законодавне делегације, чини нам се сасвим оправдано, указује Сања Барић када каже: “проблем /.../ није у правној снази уредби на темељу законске власти, као ни у власти за измјену других закона, већ у неограничености такве власти, и нормативним увјетима, и стварном праксом субјеката надзора. Однос између уредби на темељу законодавне делегације и других закона у нашој је држави обиљежен одсуством било каквих учинковитих механизма надзора над извршавањем делегиране власти.”<sup>1450</sup>

У нашем правном поретку, како смо видели, уредбе које се доносе на основу делегираних законских овлашћења немају правну снагу закона. Устав изричито утврђује начело уставности и законитости тј. да сви подзаконски општи акти морају бити сагласни Уставу и закону (члан 194. и 195), па у том смислу уредбе у хијерархији правних аката заузимају место испод закона, а изнад других подзаконских општих аката.<sup>1451</sup> На тај начин наш правни поредак има изглед уређеног правног система. С друге стране, видели смо да и наша извршна власт није одолела изазову да у појединим случајевима зађе у домен законодавне власти. Међутим, Уставни суд је доследно, у свим таквим случајевима, уредбе оцењивао као неуставне или незаконите. На основу тога, може се закључити да су уредбе у нашем правном поретку строго подређене закону, како делегирајућем, тако и другим законима, па не могу мењати и допуњавати њихове одредбе, већ их могу само конкретизовати и разрађивати када за то постоји изричито законско овлашћење.

б) Следећи захтев који владавина права поставља јесте да закони и други општи правни акти буду *објављени пре ступања на снагу*.<sup>1452</sup> Основни смисао објављивања општих правних аката јесте да се грађани (адресати) упознају са њиховом садржином како би своје понашање благовремено прилагодили правним нормама које такви акти

---

<sup>1449</sup> Исто, стр. 247.

<sup>1450</sup> Исто.

<sup>1451</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 132.

<sup>1452</sup> Vranjanac, D., Dajović, G., (2009), str. 130.

прописују. Да би се то остварило, оставља се једно извесно време између дана њиховог објављивања и дана ступања на снагу (*vacatio legis* – чекање закона) које, по правилу, износи најмање осам дана, али се од тог правила може одступити када за то постоје оправдани разлози који морају бити утврђени приликом доношења закона и других општих аката.<sup>1453</sup>

Пропуст у погледу објављивања аката делегираног законодавства, како смо закључили, представља формално-процесни недостатак. Међутим, он се од других таквих недостатака разликује по томе што не представља разлог за поништење акта делегираног законодавства, већ само разлог да суд након констатовања да такав акт нема правно дејство тај акт не примени на конкретни спор који се пред њим води.<sup>1454</sup>

У свим разматраним земљама утврђена је обавеза објављивања закона и других општих аката, негде уставним одредбама, као на пример, члан 196. нашег устава, а другде законским одредбама, као на пример, Законом о Федералном регистру и Законом о управном поступку – АПА (1946) у Сједињеним Америчким Државама. То свакако иде у прилог остваривању владавине права. Међутим, у Великој Британији, како смо видели, проблем је што постоји могућност да у одређеним случајевима законски инструмент ступи на снагу чак и пре његовог подношења парламенту.<sup>1455</sup> Ситуацију додатно погоршава решење које садржи SI (1946), према коме чињеница да један законски инструмент није објављен не значи истовремено и његову незаконитост ако је доносилац таквог акта предузео разумне мере да га учини доступним јавности или лицима на која се односи.<sup>1456</sup>

в) Даље, владавина права подразумева *забрану повратног дејства закона и других општих аката*. Реч је о општем правном начелу према коме закони и други општи акти не могу важити ретроактивно тј. не могу се примењивати на оне ситуације које су настале пре њиховог ступања на снагу.<sup>1457</sup> Од општег правила може се изузетно одступити, па поједине одредбе закона и других општих аката (мада је код ових других то редак случај), могу имати повратно дејство ако то налаже општи интерес утврђен приликом доношења закона.<sup>1458</sup>

---

<sup>1453</sup> Митровић, Д. М., (2010), стр. 260.

<sup>1454</sup> Krbek, I., (1939), str. 230.

<sup>1455</sup> Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), p. 683.

<sup>1456</sup> Carroll, A., (2007), p. 156.

<sup>1457</sup> Vranjanac, D., Dajović, G., (2009), str. 114.

<sup>1458</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 133.

Међу разматраним правним системима, општу забрану повратног дејства закона изричито утврђују устави Сједињених Америчких Држава (члан 1. одсек 9. став 3), Хрватске (члан 89. став 4) и наш устав (члан 197), док се у другим правним системима забрана повратног дејства закона сматра општим правним начелом. Тако, Устав Швајцарске уопште не садржи одредбе о забрани ретроактивности правних аката, али такве одредбе садрже устави појединих кантона (на пример, члан 8. став 2. Устава Appenzell-Rhodes-Extérieures<sup>1459</sup> или члан 11. Bâle-Campagne<sup>1460</sup>). У одсуству устава у формалном смислу, у Великој Британији важи опште правно начело о забрани повратног дејства закона, а када је реч о кривичним делима такву забрану садржи Закон о људским правима из 1998. године.<sup>1461</sup> У Немачкој се општа забрана изводи тумачењем члана 20. став 3. Основног закона који прокламује начело правне државе,<sup>1462</sup> а забрана ретроактивности одредби кривичног закона произлази из одредби члана 103. став 2. Основног закона које гласе: “За кривично дело се може казнити једино ако је казна била законом одређена пре него што је дело извршено”.<sup>1463</sup> Устав Италије садржи начело *nullum crimen, nulla poena sine lege* (члан 25. став 2. Устава), а према члану 8. Декларације права човека и грађанина у Француској “нико не може да буде кажњен сем на основу закона који је донет и проглашен пре учињеног дела и који је законито примењен.”

Сваки од анализираних правних система познаје изузетке од општег правила о забрани повратног дејства закона који морају бити *законом* предвиђени и за које мора постојати *оправдан интерес*.<sup>1464</sup> Сагласно теорији тзв. претежног или друштвеног интереса, оправдан интерес за ретроактивну примену закона утврђује законодавно тело одлуком на основу процене који је интерес претежнији између два друштвена добра –

<sup>1459</sup> (<https://www.google.rs/#q=constitution+d%27Appenzell-Rhodes-Ext%C3%A9rieures>, 18.05.2016).

<sup>1460</sup> (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19840090/index.html>, 18.05.2016).

<sup>1461</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 876-877.

<sup>1462</sup> Члан 20. став 3. Основног закона гласи: „Законодавна власт је везана уставним поретком, извршна и судска власт су везане законом и правом.“

<sup>1463</sup> У правном поретку Немачке, под утицајем праксе Савезног уставног суда разликује се *права* ретроактивност (повратно деловање правних последица) која је начелно забрањена, а допуштена само изузетно када то налаже општи интерес који не нарушава поуздање у правни поредак, и *неправа* ретроактивност (чињенично везивање за прошлост) која постоји у ситуацији када је нека чињеница, догађај или однос настао у прошлости, али и даље траје, па се нови пропис примењује на такво чињенично стање. Постоји пресумција (претпоставка) у корист неправне ретроактивности, али се она може искључити ако то налажу општи интерес правне сигурности и поуздања у правни поредак. Hesse, K., (1999), *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg*: C.F. Müller, p. 218. Наведено према: Barić, S., (2009), str. 248.

<sup>1464</sup> За повратно дејство закона није неопходно да буде изричито одређено, већ је довољно да из одредби закона несумњиво произлази такав циљ. Vodinelić, V. V., (2012), *Грађанско право: Уводне теме*, Београд: Правни факултет Универзитета Унион у Београду – Јавно предузеће Службени гласник, str. 108.

економске, социјалне и правне сигурности, с једне стране, и ретроактивне примене закона, с друге стране.<sup>1465</sup> У питању је, дакле, свесно жртвовање мањег друштвеног добра, да би се остварило веће друштвено добро. С обзиром на сложеност правне ситуације, такву процену може доносити само онај орган чији му уставноправни положај омогућава да сагледа и процени који је општи (друштвени) интерес у конкретном случају претежнији, а то је искључиво законодавно тело (парламент). То би, даље, требало да значи да подзаконски општи правни акти не могу имати повратно дејство.

Међутим, упоредноправна анализа показује да се, упркос начелу о забрани повратног дејства, у већини правних поредака практикује повратно дејство уредби које се доносе на основу законске делегације. Изузетак представља правни поредак Хрватске где Устав садржи изричиту забрану повратног дејства уредби на темељу законског овлашћења (члан 87. став 2). И наш устав, такође, садржи изричиту забрану повратног дејства општих правних аката, а изузетак утврђује само у погледу закона (члан 197. став 1-2). У Сједињеним Америчким Државама, Швајцарској и Француској поједине одредбе таквих уредби могу имати повратно дејство само када је то делегирајућим законом изричито прописано. У Великој Британији, сагласно начелу супрематије парламента, законом могу бити утврђени случајеви повратног дејства законских инструмената уз обавезну, најчешће строжију, парламентарну контролу. Као пример, већ смо навели Закон о људским правима из 1998. године на основу ког су, ради измене законских одредби које је суд оценио да нису у сагласности са захтевима Европске конвенције о људским правима, доношене тзв. корективне или помоћне уредбе (*remedial orders*) које су имале повратно дејство.<sup>1466</sup> У Немачкој, такође, постоји пракса повратног дејства правних уредби (*Rechtverordnung*), али је то врло редак случај и захтева разне мере предострожности, као на пример учешће појединих парламентарних одбора у поступку доношења таквих уредби. Приликом оцене уставности таквих уредби, Савезни уставни суд примењује тест претежнијег (општег) интереса. Коначно, у Италији уредбе са законском снагом могу имати повратно дејство као и формални закони, с обзиром на то да имају једнаку правну снагу.

---

<sup>1465</sup> Perović, S., (1987), *Retroaktivnost zakona i drugih opštih akata: teorija sukoba zakona u vremenu*, Beograd: Naučna knjiga, str. 159-160 и 166.

<sup>1466</sup> Видети: Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 680-681.



г) Владавина права, такође, као његова основна својства, препознаје *опитост*, *једнакост* и *одређеност* (*јасноћу* и *прецизност*) закона.<sup>1467</sup> На општост закона као његовог основног својства указивали су још Аристотел<sup>1468</sup> и многи римски правници (Папијан, Улпијан). Данас се општост закона подразумева сама по себи, али се не може порећи чињеница да постоје и такви акти парламента који су у формалном смислу закони, али који не садрже општеобавезна правила понашања. То су тзв. „специјални“ (*lex specialis*) или „индивидуални“ закони којима се регулише једна конкретна ситуација која се односи на једно (физичко или правно лице)<sup>1469</sup> и на такве законе наилазимо у сваком правном поретку (на пример, то су *Private acts* у Великој Британији).<sup>1470</sup> Међутим, владавина права подразумева стандард да се односи међу грађанима и између грађана и државе уређују искључиво законима који садрже апстрактна правна правила, а не такве норме које су донете за појединачне случајеве. То су, дакле, прописи који се сматрају законом у материјалном смислу или како наглашава Фридрих Хајек то су “стварни закони”.<sup>1471</sup>

Делегирајући закони, на први поглед, одају утисак да је реч искључиво о законима у формалном смислу. Међутим, ако пажљиво размотримо упоредноправне примере видећемо да постоје различити модели делегирајућих закона и да они не садрже само обележја формалних закона. Тако, на пример, неки делегирајући закони предвиђају обавезу укључивања заинтересованих страна или стручне јавности у поступак доношења уредби, као на пример у Сједињеним Америчким Државама где, поред АПА (1946), и поједини делегирајући закони, као посебни закони, садрже такву обавезу. Даље, поједини делегирајући закони поред одредби којима врше делегацију законодавних овлашћења, садрже и уобичајне одредбе које садржи и сваки други “обични” закон. Међу разматраним земљама једини изузетак у том смислу представља Хрватска где су делегирајући закони веома кратки (свега шест чланова) и садрже само одредбе које се односе на законодавну делегацију.<sup>1472</sup> Такође, у свим разматраним

<sup>1467</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 133.

<sup>1468</sup> Закони дају само опште одредбе а не предвиђају све појединачне случајеве /.../.“Аристотел, (2003) , str. 87, 128ба.

<sup>1469</sup> Митровић, Д. М., (2010), стр. 257.

<sup>1470</sup> *Private acts* у Великој Британији се односе на једно лице, корпорацију или локалну власт и у том смислу се разликују од *Public acts*. С друге стране, такве законе треба разликовати од *Private member's acts* који се доносе на предлог чланова парламента. Јовић, М., (1977), str. 85-86 i fusnota 17.

<sup>1471</sup> Хајек, Ф., (1998), str. 182. Видети о томе и: Нојман, Ф., (2002), str. 249-259.

<sup>1472</sup> Видети, на пример: Закон о овласти Владе Републике Хрватске да уредбама уређује поједина питања из дјелокруга хрватског сабора (*Narodne novine*, br. 102/15), (<http://www.zakon.hr/z/213/Zakon-o-ovlasti-Vlade-Republike-Hrvatske-da-uredbama-ure%C4%91uje-pojedina-pitanja-iz-djelokruga-Hrvatskog-sabora>, 19.05.2016).

земљама делегирајући закони подлежу контроли уставности, а таква контрола обухвата како оцену формалне, тако и материјалне уставности, као, на пример, када суд проверава да ли су делегирајућим законом пренета овлашћења у границама овлашћења које устав утврђује. Све наведено показује да између делегирајућих закона и других обичних закона нема неких значајнијих разлика тј. да су делегирајући закони закони како у формалном, тако и у материјалном смислу.

Са захтевом да закон треба да садржи опште норме тесно је везан захтев *правне једнакости* коју закон треба да обезбеди.<sup>1473</sup> Закон, дакле, осим што треба да буде апстрактан, треба да буде једнак за све тј. да обезбеђује једнакост међу људима у погледу њихових права и обавеза и да једнако третира људе у истим правним ситуацијама. Правна једнакост укључује једнаку правну заштиту, која подразумева исти положај у заштити права пред судовима и другим органима власти, као и једнак приступ правним средствима против одлука којима се одлучује о њиховом праву, обавези или правном интересу.

Што се тиче уредби које се доносе на основу законских овлашћења, оне би, будући да се сматрају законима у материјалном смислу, требало да садрже општа правила и обезбеђују једнакост међу људима. Међутим, имајући у виду да се доносе у поступку у који, најчешће, јавност није укључена, као и да подлежу парламентарној контроли, која се, по правилу, врши накнадно и по једној убрзаној процедури, не би се могла искључити могућност арбитрерног поступања извршне власти у погледу наметања обавеза или давања привилегија одређеној категорији лица или појединцу.

Закони, али и други општи акти, треба да буду *јасни и прецизни у изразу* због тога што се тако омогућава грађанима да лакше разумеју правне поруке које им држава упућује и јер се тако учвршћује њихово поверење у правни поредак. Да то није једноставно, упозорава нас Никола Висковић: “Да би обавиле своје крајње функције /.../, опће правне норме морају имати два супротна својства: значењску *прецизност* и значењску *неодређеност* или флексибилност.”<sup>1474</sup> Степен одређености закона у пракси варира од случаја до случаја и условљен је количином одређених и неодређених појмова који су у њему садржане. Због тога је тешко постићи потпуну одређеност закона, али за владавину права она, ипак, представља идеал коме треба тежити. “Оно што је мера одређености закона нису случајеви који дођу на суд, већ случајеви који се

<sup>1473</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 147.

<sup>1474</sup> Visković, N., (1989), *Jezik prava*, Zagreb: Naprijed, str. 64.

никад не појаве на суду”, подсећа нас Фридрих Хајек и опомиње: “Модерна склоност да се преувеличава ова неодређеност део је кампање против владавине права /.../”.<sup>1475</sup>

Одређеност законских одредби посебно је важна када је реч о делегирајућим законима, јер се такве одредбе, додуше на посредан начин, тичу и грађана. Видели смо да у свим анализираним правним системима делегирајући закони често садрже веома неодређене (тзв. каучук) појмове који се употребљавају приликом делегирања законодавних овлашћења. Сетимо се само да је Врховни суд Сједињених Америчких Држава због неодређених формулација поништио цео један закон (*National Industrial Recovery Act 1933*), а закони који садрже такве и сличне одредбе данас нису страни правним системима Велике Британије (клаузула “Хенрија VIII”), Швајцарске и других разматраних земаља. Употреба таквих појмова у делегирајућим законима отвара простор за слободнију акцију извршне власти и могућност ширег дискреционог одлучивања него иначе, а то, по правилу, укључује и арбитражно поступање приликом доношења уредби са законском снагом.

д) *Законитост управе*, такође, представља једно од основних начела владавине права. Укратко, начело законитости управе подразумева да појединачни акти и радње свих органа управе морају имати основ у закону и да грађани уживају заштиту независног суда од незаконитих појединачних аката управе којима се одлучује о њиховим правима, обавезама или интересима.<sup>1476</sup> Такво, посебно, значење појма законитости које подразумева подређеност државне власти праву (закону) карактеристично је за владавину права, односно правну државу, па га поједини аутори, као на пример С. Wellman и J. Simons, називају “политичко-правна законитост”.<sup>1477</sup> Осим тога, такво схватање законитости управе укључује такође и да сви општи акти буду сагласни са свим општим актима који су од њих виши и на њих се односе.<sup>1478</sup> Ово смо питање већ размотрили код начела хијерархије правних аката, па се овде на њему нећемо задржавати.<sup>1479</sup> С друге стране, основни циљ начела законитости управе јесте онемогућавање њеног арбитражног деловања. Тај циљ се на ефикасан начин може остварити успостављењем механизма судске контроле акта управе од стране

<sup>1475</sup> Хајек, Ф., (1998), стр. 183-184.

<sup>1476</sup> О различитим значењима термина законитост видети: Митровић, М. Д., (1996), *Начело законитости: Појам, садржина, облици*, Београд: Савет пројекта Конституисање Србије као правне државе у условима транзиције – Правни факултет.

<sup>1477</sup> Наведено према: Митровић, Д. М., (2010) стр. 360, фуснота 720.

<sup>1478</sup> Лукић, Р., (1966), стр. 53.

<sup>1479</sup> Проф. Крбек у начелу легалности види разлог гомилања правних прописа, а то образлаже тиме да начело легалности захтева детаљно нормирање. Крбек, И., (1939), стр. 141.

независних судова.<sup>1480</sup> Таква контрола мора да обухвати не само оцену да ли је неко поступање управе било *intra vires* или *ultra vires*, већ и да ли је садржај управне одлуке био у складу са законом, јер је једино тада дискреција управе искључена.<sup>1481</sup>

Начело законитости управе прихваћено је и примењено у свим анализираним правним системима. Тако, на пример, Основни закон Немачке изричито утврђује да правне уредбе морају да садрже правни основ на основу ког су донете (члан 80. став 1. реченица 3), док је у свим правним системима, уз друге облике контроле, успостављен и механизам судске контроле аката управе. Међутим, незгода је у томе што у већини анализираних правних поредака судској контроли не подлежу сви акти делегираног законодавства, као на пример, у Великој Британији (акти који садрже одредбе “Хенрија VIII”, “as if enacted in this act” или “Conclusive evidence”),<sup>1482</sup> Сједињеним Америчким Државама (акти које управни органи доносе у обављању дискреционих овлашћења),<sup>1483</sup> у Француској (уредбе по нужди које доноси председник Републике, члан 16. Устава),<sup>1484</sup> у Италији (акти делегираног законодавства који имају законску снагу, али такви акти подлежу надзору Уставног суда)<sup>1485</sup> и у Швајцарској (акти који садрже крајње уопштене и неодређене законске одредбе којима се поверавају тзв. “пуна овлашћења”). Такође, у појединим правним системима након утврђивања његове незаконитости акт делегираног законодавства и даље остаје део правног система (осим у Сједињеним Америчким Државама и у појединим случајевима у Немачкој), па није искључена могућност да се, иако је већ једном оцењен као незаконит, примени и на друге правне ситуације и поново постане предмет оцене незаконитости. Осим што представља додатни трошак времена судова и времена и новца странака, то свакако не иде ни у прилог правној сигурности грађана и не доприноси њиховом поуздању у правни поредак.

ђ) Владавина права укључује и *начело поделе власти* и са њим тесно повезану независност судске власти.<sup>1486</sup> Начело поделе власти доприноси владавини права само

---

<sup>1480</sup> Према мишљењу Миливоја М. Марковића, одговорност управних органа за незаконите поступке је “без сумње (...) једно од ефикасних средстава за остварење правне државе, јер страх од казне ће често пута и нескрупулозног чиновника задржати у границама закона.” Марковић, Ч. М., (1998), „Правна држава“, у: Марковић, С. Б., Марковић, Ч. М., *Начела демократије – Правна држава*, пон.изд., Београд: Издавачка задруга “Политика и друштво” – Издавачка кућа “Драганић”, стр. 43.

<sup>1481</sup> Хајек, Ф., (1998), стр. 188.

<sup>1482</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 889-890; Carroll, A., (2007), pp. 151-152.

<sup>1483</sup> Давинић, М., (2004), стр. 166.

<sup>1484</sup> Јеринић, Ј., (2012), стр. 189.

<sup>1485</sup> Стојановић, М., (1963), стр. 88-89; Славнић, Љ., (1994), стр. 47.

<sup>1486</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 134.

ако се остварује на такав начин који обезбеђује независност судске власти. Једино независна судска власт контролом појединачних аката управе и контролом уставности и законитости општих правних аката (коју врше редовни и уставни судови или неки други органи) може да обезбеди потпуно остварење владавине права.<sup>1487</sup>

За сва начела која смо до сада размотрили могло би се рећи да чине формалну димензију владавине права тј. претпоставке од којих зависи остваривање владавине права у неком правном поретку. Међутим, суштину (срж) владавине права представља *поштовање (остваривање) људских права и слобода као неприкосновених вредности*.<sup>1488</sup> Према томе, сва начела која подразумева владавина права имају за циљ да, с једне стране, онемогуће арбитрерно и непредвидљиво поступање јавних власти (пре свега извршне власти), а, с друге стране, да обезбеде несметано остваривање људских права и слобода и других уставом прокламованих вредности.

### **6.3. Да ли су владавина права и делегирано законодавство компатибилни или супротстављени концепти?**

На први поглед чини се да није тешко одговорити на питање да ли су делегирано законодавство и владавина права компатибилни или међусобно супротстављени концепти, посебно ако се има на уму ранија неуставна пракса у појединим правним системима. Ипак, разлози и начин примене делегираног законодавства у уставној пракси модерне државе показују да се на то питање не би могао дати јединствен одговор.

С обзиром на то да је делегирано законодавство подложно критици, вреди да се на овом месту, пре давања коначног одговора, обратимо разлозима који говоре “за” и “против” праксе делегираног законодавства.

а) На почетку нашег истраживања размотрили смо разлоге због којих је делегирано законодавство најчешће увођено у праксу појединих држава. Такође, видели смо да неки од њих представљају објективне, а неки други субјективне разлоге. Узимајући их све у обзир, могло би се рећи да није спорно да се у неким случајевима делегирано законодавство чини као оправдано и једино средство за превазилажење проблема у држави зато што, на пример, “принципи либералне уставности могу

---

<sup>1487</sup> Упореди: Васиљевић, Д., (2012), *Законитост управе и дискрециона оцена*, Београд: Криминалистичко-полицијска академија, стр. 71.

<sup>1488</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 133-134.

изгледати као луксуз у временима националне кризе” (Жан Жак Русо).<sup>1489</sup> Даље, чини се оправданим регулисање одређених питања локалног карактера препустити локалним властима које најбоље знају потребе локалног становништва и које могу донети прописе који одговарају локалним потребама.<sup>1490</sup> Коначно, употреба делегираног законодавства може изгледати оправдана у случајевима тзв. “социјалног експериментисања” када се, ради провере вредности неких нових решења, поједине материје регулишу актима делегираног законодавства, па ако се покажу погодним таква материја се потом трајније регулише законима.<sup>1491</sup>

Други разлози за увођење праксе делегираног законодавства, као што су притисак парламентарног времена, специјализација и технички детаљи, као и флексибилност материја које треба регулисати не чине нам се оправданим, будући да су то питања организационе, а не правне природе, па их у складу с тим треба и решавати. Такође, разлози комодитета, разлози економисања сопственим снагама и практично-политички разлози су разлози субјективне природе, па представничко тело које не жели да се лиши сопствених надлежности не би требало на њих ни да се позива.

б) С друге стране, критике делегираног законодавства могу се, на крајње уопштен начин, свести на три разлога.<sup>1492</sup>

Први разлог који се обично наводи против делегираног законодавства јесте *недостатак демократског легитимитета*. Сматра се, сасвим оправдано, да извршна власт не потиче непосредно од народа и да због тога нема легитимитет да допуњује или мења законе који су израз “опште воље” (*volonta generale*).

Други разлог је у уској вези са првим, а односи се на *недостатак јавности у поступку доношења делегираног законодавства*. Главни приговор је што се акти делегираног законодавства доносе у поступку који се разликује од законодавног поступка и који не обезбеђује учешће опозиције и јавности у таквом поступку. Карактеристичан пример представљају извршне уредбе (*executive orders*) које председник Сједињених Америчких Држава доноси, како је то сликовито илустровао

---

<sup>1489</sup> Наведено према: Милосављевић, Б., (2011), стр. 181.

<sup>1490</sup> Marković, R., (1980), str. 83.

<sup>1491</sup> Jovičić, M., (1977), str. 94.

<sup>1492</sup> О критици делегираног законодавства видети: Smith, S. A., (1977), pp. 327-328; Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), pp. 669-672; Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 859-860; Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), pp. 677-680.

Кенет Мајер (Kenneth R. Mayer), “једним потезом пера”.<sup>1493</sup> Овај приговор је на месту, али је и он релативан, будући да је у сваком од разматраних правних поредака учешће јавности обезбеђено на различите начине, као на пример обавезом консултација или подношења нацрта уредбе парламентарним домовима или одборима (Велика Британија, Немачка, или Швајцарска),<sup>1494</sup> обавезом прибављања мишљења одређених надзорних тела (Француска),<sup>1495</sup> обавезом омогућавања учешћа заинтересованих странака или стручне јавности у поступку (Сједињене Америчке Државе)<sup>1496</sup> и друго. Изузетак представља наш правни систем који не познаје ниједан облик учешћа јавности у поступку доношења аката делегираног законодавства.

Трећи разлог, по нашем мишљењу такође оправдан, је *недовољан ниво парламентарне контроле*. Парламентарна контрола, посебно у облику ратификације, најчешће се врши *en bloc* и на брзину, јер парламент, по правилу, нема довољно времена да свестрано и у детаље претресе садржину уредби.<sup>1497</sup> Због тога је, како смо већ напоменули, велика одговорност на судовима, па се независност судске власти намеће као *sine qua non* владавине права.

Осим тога, праксу делегираног законодавства оправдано је критиковати и због чињенице што се таква пракса владе, посебно оне која ужива стабилну подршку парламентарне већине, може претворити у „владавину путем уредби“. Супротно томе, владавина права подразумева владавину путем закона јер закон је ипак демократско средство владања, а уредба тешко да је то, управо зато што њен предмет захвата знатно више од функције извршавања закона.

Имајући у виду различиту упоредну праксу делегираног законодавства и да владавина права не обухвата свугде иста правна начела, не би се могао дати јединствен и коначан одговор на постављено питање, већ се такав одговор разликује од земље до земље. При томе, треба имати на уму да тај одговор не зависи толико од конкретних позитивноправних решења, количине или броја укинутих или поништених аката делегираног законодавства, колико од тога како је институт делегираног законодавства

---

<sup>1493</sup> Kenneth R. M., (2002), *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*, Princeton: Princeton University Press.

<sup>1494</sup> Wade, W., Forsyth, C., (2004), pp. 896-901.

<sup>1495</sup> Picard, E., (2000), p. 91; Bačić, P., (2008), „Uloga i doprinos francuskog Državnog savjeta u legislativi“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1, str. 49-65.

<sup>1496</sup> Cooper, P. J., (2007), pp. 161-165.

<sup>1497</sup> Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), p. 675.

примењен у пракси, а пре свега од ефикасности механизма судске контроле таквих аката.

Уопште узев, ако представља општа правна правила заснована на уставу и закону, делегирано законодавство, уз обезбеђен ефикасан механизам судске контроле, не мора нужно бити правни институт који је супротстављен владавини права, иако јој, наравно, није иманентан. Наиме, делегираном законодавству се као таквом не би могло приговорити све док се на начин супротан закону не уплиће у људска права и слободе.<sup>1498</sup> Међутим, проблем је у томе што делегирано законодавство, како је то добро приметио Фридрих Хајек, често не подразумева општа правила (прописе). Хајек, о томе, на једном месту каже: „Невоља је са широком сувременом употребом преношења овлаштења (делегације) у томе што се не преноси власт доношења опћих правила, већ што је државним тијелима дана власт да се служе присилом без правила, јер се за такво овлаштење не може формулирати никакво опће правило. То заиста има мало везе с преношењем власти стварања закона у основном значењу ријечи закон: ради се само о томе да су одлуци у појединим случајевима нека тијела дала формалну ваљаност закона, што значи да су ту одлуку и судови морали да прихвате као закон /.../ Оно што се често назива делегацијом законодавног овлаштења није делегација права на стварање прописа – што може бити политички неразумно, али не нужно опасно за слободу појединца – већ делегација повластице да ће све што одлучи неко тијело унутар подручја за коју му је дана власт, имати снагу закона и да ту одлуку, као и акт законодавства, судови морају безувјетно прихватити.“<sup>1499</sup> Осим тога, у сваком од разматраних правних поредака присутна су одступања аката делегираног законодавства од појединих начела владавине права. Тако, на пример, у Великој Британији се не објављују сви законски инструменти нити сви такви акти подлежу судском надзору, у Италији се делегираним уредбама мењају поједине одредбе закона, а у Француској поништење незаконите ордонасе има правно дејство *ex tunc*.

Таква пракса, сасвим сигурно, не доприноси правној сигурности и поверењу грађана у правни поредак. Међутим, како делегирано законодавство, са свим својим

---

<sup>1498</sup> „Све док је делегирана моћ искључиво моћ доношења општих правила, постоје чврсти разлози зашто таква правила треба оставити локалним а не централним властима. Спорно је то што се делегирању често прибегава јер одређени проблем не може да се регулише општим правилима, него само дискреционим одлучивањем у одређеним случајевима. У овим примерима делегирање значи да је некој власти дата моћ да силом закона доноси практично арбитражне одлуке (обично писане као „оцењивање случаја по заслуги“).“ Хајек, Ф., (2012), *Put u ropstvo*, Beograd: Javno preduzeće Službeni glasnik, str. 65.

<sup>1499</sup> Хајек, А. Ф., (1994), *Politički ideal vladavine prava*, Zagreb: Školska knjiga, str. 52-53.



манама, представља свакодневницу правног живота модерне демократске државе, једини поуздан начин супротстављања арбитрерном поступању извршне власти јесте ефикасна судска контрола таквих аката. Сагласно томе, може се закључити да су делегирано законодавство и владавина права компатибилни концепти под условом да је у модерној држави обезбеђено деловање независне судске власти као, до сада, најефикаснијег начина заштите људских права.<sup>1500</sup>

---

<sup>1500</sup> Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), стр. 134.

## ЗАКЉУЧАК

Делегирано законодавство у најопштијем смислу чине општи правни акти (прописи) различитог назива и правне снаге које на основу уставног или законског овлашћења доноси извршна власт.

Синтагма „делегирано законодавство“ користи се уз извесне синониме, нема универзално правно значење и не представља универзалан правни појам. Као општи називи, за означавање аката делегираног законодавства у појединим правним системима користе се изрази „супсидијарно законодавство“, „субординирано законодавство“, „секундарно законодавство“, „извршно законодавство“, „пренесено законодавство“ и други називи, а у другим правним системима се, опет, користе називи појединих аката делегираног законодавства, као на пример, уредбе за извршење (примену) закона, уредбе са законском снагом и уредбе по нужди. За разлику од ширег значења, које смо у истраживању усвојили, делегирано законодавство се у правној науци, углавном, схвата у ужем смислу, тако да се под овим изразом подразумевају искључиво уредбе са законском снагом, уредбе по нужди и поједини општи акти извршне власти другачијег назива који имају законску снагу. Делегирано законодавство је широко коришћени правни израз, али због чињенице да није заступљен у свим земљама света, нема карактер универзалности.

Делегирано законодавство је теоријски појам, који је настао тако што је правна наука, ради једноставније употребе, скројила генерички назив за опште правне акте које извршна власт доноси када је за то овласте устав или закон. У позитивном законодавству савремених демократских држава израз делегирано законодавство није заступљен, а уставни и закони оперишу са називима појединих аката делегираног законодавства или само утврђују овлашћење за њихово доношење.

Према формалним обележјима (доносиоцу, поступку доношења и материјализацији), акти делегираног законодавства се јасно разликују од закона. У материјалном смислу, већину аката делегираног законодавства је, такође, могуће разликовати од закона. Међутим, појединим актима делегираног законодавства, као што су уредбе са законском снагом и уредбе по нужди, могу се, под одређеним условима, регулисати и она питања која иначе припадају законској материји, па је у том случају тешко повући јасну границу између таквих аката и закона. Због тога се уредбе

са законском снагом и уредбе по нужди називају материјалним законима или законима у материјалном смислу.

С обзиром на то да се у науци уставног права као меродавна узимају формална обележја правних аката, акти делегираног законодавства су, без обзира на њихову правну снагу, подзаконски општи акти. То потврђује и чињеница да подлежу режиму судске и уставносудске контроле уставности и законитости. У хијерархији правних аката заузимају место непосредно испод устава и закона, а изнад других подзаконских аката. Уредбе са законском снагом и уредбе по нужди, због своје законске снаге, заузимају место изнад других аката делегираног законодавства.

Делегирано законодавство је правни институт новијег датума. Међутим, уколико се делегирано законодавство не посматра као „финални производ“, већ као институт у настајању, његов еволутивни ток могуће је пратити од времена Старог света па све до данас. Од хеленског доба, елементи делегираног законодавства су претежно кроз институте приватног права лагано обликовани све до XIX века када је делегирано законодавство добило свој институционални облик.

Уколико се појам делегираног законодавства схвати у ширем смислу (сви општи акти извршне власти без обзира на њихову правну снагу), могло би се закључити да је делегирано законодавство у савременом смислу настало почетком XIX века када функција извршавања закона, услед потребе за интензивнијим и ефикаснијим регулисањем, добија шире значење. Под извршавањем закона се од тада подразумева не само доношење појединачних правних аката, него и издавање општих правних аката (прописа) којима се начелне одредбе закона уводе у живот. Ако се, пак, делегирано законодавство схвати у ужем смислу (уредбе са законском снагом и уредбе по нужди), могло би се прихватити, у правној науци иначе раширено мишљење, да се пракса делегираног законодавства развила двадесетих година XX века у Француској.

Главни разлози за увођење праксе делегираног законодавства су: ванредна стања, притисак парламентарног времена, специјализација и технички детаљи, флексибилност, специфичност одређених подручја, социјално експериментисање, разлози комодитета, политичко-практични разлози. Међу њима, као објективни и оправдани разлози, могу се издвојити ратно и ванредно стање, специфичност одређених подручја и социјално експериментисање. Остали разлози представљају или организациона питања (притисак парламентарног времена, специјализација и технички детаљи, флексибилност материја)

или су субјективне природе (разлози комодитета, разлози економисања сопственим снагама и практично-политички разлози), па представничко тело које не жели да се лиши сопствених надлежности не би требало на њих ни да се позива.

У доношењу аката делегираног законодавства учествују различити субјекти који се према функцији коју обављају могу поделити на субјекте који делегирају нормативна овлашћења (делеганти), субјекте који на основу таквих овлашћења доносе акте делегираног законодавства (делегатари) и субјекте који врше контролу над актима делегираног законодавства (контролори). У улози делеганта могу се наћи уставотворац и законодавац (парламент); у улози делегатара шеф државе, влада, министри, органи државне управе и недржавни субјекти (органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, агенције, независна регулаторна тела, установе, привредна друштва и други субјекти) када су им законом поверена нормативна овлашћења (тзв. имаоци јавних овлашћења), док у улози контролора могу бити влада, парламент, редовни судови, специјализовани (управни) судови, уставни судови и посебна уставносудска тела (Уставни савет у Француској).

Делегирано законодавство чине општи акти извршне власти различитог назива и правне снаге који се могу разврстати на уредбе и друге (остале) акте. Уредбе су типични акти извршне власти које доноси шеф државе, влада или министри самостално. У законодавству савремене државе јављају се најчешће у облику уредби за извршење закона (извршне уредбе), уредби са законском снагом, аутономних уредби и уредби по нужди. Уредбе за извршење закона се према акту у коме је садржано овлашћење за њихово доношење могу поделити на уредбе за извршавање закона донете на основу изричитог законског овлашћења (наређења) и уредбе за извршавање закона донете на основу генералног уставног овлашћења (уставне или спонтане уредбе). Аутономне уредбе се обично разврставају на организационе и полицијске уредбе. Друге (остале) акте делегираног законодавства чине правилници, наредбе, упутства и други акти секундарног и интерног карактера. Могу их доносити министри, органи државне управе и недржавни субјекти (имаоци јавних овлашћења) када су за то законом овлашћени.

Процеси панјуридизације и пролиферације такође су карактеристични за правне поретке савремених демократских држава. Сагласно томе и акти делегираног законодавства од увођења у уставну праксу континуирано имају прогресиван развој, а у

неким правним системима њихов број, са тенденцијом даљег раста, достиже 3.000 донетих аката на годишњем нивоу. У већини савремених демократских држава број аката делегираног законодавства далеко надмашује број усвојених закона, а при томе је и број аката делегираног законодавства са законском снагом углавном већи од броја донетих закона. То потврђује да је првобитни концепт расподеле законодавних овлашћења између законодавне и извршне власти, карактеристичан за либералну државу, промењен у корист извршне власти која је стекла предност у односу на законодавну власт и постала водећа политичка снага у савременој држави.

Делегирано законодавство је чињеница правног живота савремених демократских држава – правни институт који је настао у савременој држави са намером да у њој и остане. Неодрживост почетног концепта либералне државе о народном представништву као искључивом законодавацу имала је за последицу увођење делегираног законодавства као алтернативног решења. Ипак, за очување либералне демократске државе пресудно је да успостављање “конкурентне надлежности” у области доношења закона буде увек двоструко условљено.

Први услов је да делегирана законодавна овлашћења морају бити ограничена. У том смислу су у парламентарној, судској и уставној пракси савремених демократских држава утврђене извесне границе делегирања законодавних овлашћења које се, уопштено, могу разврстати на територијална ограничења, временска ограничења, материјална ограничења, формална ограничења и ограничења у погледу средстава. Повреда материјалних граница делегираних законодавних овлашћења представља најчешћи разлог незаконитости или неуставности аката делегираног законодавства. Материјалне границе чине предметна ограничења (тзв. уставни резерват, норме међународног и комунитарног права и тзв. законски резерват) и друга материјална ограничења (смернице, сврха, стандарди, објекат и обим). У земљама које припадају англосаксонском систему права (Велика Британија и Сједињене Америчке Државе) у тесној вези са овим ограничењима је и теорија *ultra vires* која подразумева могућност оспоравања аката делегираног законодавства пред судовима због материјалних или формалних недостатака, односно у погледу правних или чињеничних питања, али и у погледу дискреционих овлашћења. Међутим, уопште узев, проблем са ограничењима аката делегираног законодавства је у томе што су она често непрецизно утврђена, па остављају широк простор за дискреционо деловање извршне власти.

Други услов, који је у непосредно везан са првим условом, је успостављање контролних механизма аката делегираног законодавства. Поред хијерархијске контроле, главне механизме контроле таквих аката представљају парламентарна, судска и уставносудска контрола. Хијерархијска контрола по својој природи није довољно ефикасна будући да је врше субјекти у оквиру исте гране власти (тзв. унутрашња контрола управе).

Главни проблем у вези са парламентарном контролом је недостатак парламентарног времена, па се таква контрола најчешће врши *en block* у једној убрзаној процедури. У парламентарном систему власти по правилу изостаје ефикасна парламентарна контрола због симбиозе интереса владе и парламентарне већине. Додатно, у већини правних система, парламент, односно његови домови и одбори, немају могућност да врше измене аката делегираног законодавства који су им поднети на сагласност, већ су овлашћени или да такве акте одобре или да их не одобре.

Такође, ни судска контрола као начелно ефикаснији механизам контроле аката делегираног законодавства није савршен механизам. Основни недостатак судске контроле огледа се у томе што у појединим правним системима таквој контроли не подлежу сви акти делегираног законодавства, без обзира да ли је реч о уопштеним (непрецизним) одредбама делегирајућих закона којима се извршној власти делегирају готово неограничена овлашћења или је реч о политичким актима владе. Такође, ману судске контроле представља и околност да одлука суда којом је утврђена незаконитост акта делегираног законодавства у неким правним системима нема правно дејство поништења, па такав акт и даље остаје део правног поретка и органи извршне власти могу на основу њега поново доносити акте делегираног законодавства.

Мада владавина права подразумева покораване законима представничког тела као вечитом идеалу демократије, а делегирано законодавство, посебно у ужем смислу, покораване подзаконским актима извршне власти, делегирано законодавство не мора нужно бити правни институт који је супротстављен владавини права, иако јој, наравно, није иманентан. Наиме, све док представља општа правна правила заснована на уставу и закону и док се на начин супротан закону не уплиће у људска права и слободе, делегираном законодавству се као таквом не би могло приговорити. Међутим, уставна пракса савремених демократских држава показује да акти делегираног законодавства често одступају од појединих начела владине права, па се ефикасна судска контрола

таквих аката намеће као једини поуздан начин супротстављања арбитражном поступању извршне власти. Због тога, стварање услова за несметан рад независних судова представља минимум који модерна држава мора да обезбеди до поновног успостављања спонтаног поретка либералне државе.

Делегирано законодавство је било присутно у законодавству и правној пракси Србије током читавог њеног уставног развика (1835-2006), али се о њему у савременом смислу може говорити тек од друге половине XIX века када је Народна скупштина као представничко тело постала законодавни орган.

Данас, у правном систему Србије делегирано законодавство је широко примењен правни институт. Правни основ за доношење аката делегираног законодавства чине општа (генерална) и посебна *уставна* овлашћења и општа и посебна *законска* овлашћења, па субјекте делегираног законодавства у својству *делеганта* чине уставотворац и законодавац (Народна скупштина). Круг субјеката у својству *делегатара* много је шири и редовно обухвата Владу, органе државне управе (министарства и посебне организације) и недржавне субјекте – имаоце јавних овлашћења (аутономне покрајине, општине, градове, град Београд, јавна предузећа, установе, јавне агенције, регулаторна јавна тела и друге организације), а сасвим изузетно председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе (за време ратног и ванредног стања). Врсте аката делегираног законодавства чине *уредбе, правилници, наредбе и упутства*. Међу њима највећи значај имају уредбе, којих има четири врсте: *генералне* или *спонтане* уредбе за извршење закона, *аутономне* уредбе, *уредбе по нужди* и *уредбе за извршење закона* или *извршне уредбе*.

Устав РС не утврђује овлашћење за доношење уредби на основу законодавне делегације (уредби са законском снагом). Мада би се тренд усвајања већег броја закона по хитном поступку могао довести у везу са одсуством уставног овлашћења за законодавну делегацију, такво уставно решење је добро због тога што сужава могућност за нарушавање јединства правног поретка и начела уставности и законитости.

Границе аката делегираног законодавства утврђене су уставним и законским одредбама у облику територијалних, персоналних, временских, формалних и материјалних ограничења, као и ограничења у вези средстава. У погледу предмета регулисања, границе аката делегираног законодавства су одређене кругом прецизно

утврђених питања која чине тзв. уставни и законски резерват, а затим и општом законском одредбом да делегатари таквим актима не могу одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом.

Механизам надзора над актима делегираног законодавства чине хијерархијска, парламентарна и уставносудска контрола које се врше у облику накнадне контроле. Најделотворнији део механизма је уставносудска контрола коју врши Уставни суд у апстрактном спору о уставности и законитости. Према пракси Уставног суда, најчешћи разлог правне неваљаности аката делегираног законодавства представља *прекорачење граница поверених овлашћења* (најчешће регулисањем питања која чине законски резерват), што указује на тежњу извршне власти да се ослободи тесно скројеног уставног одела. Невелик број таквих случајева и динамика рада Уставног суда показују да примена института делегираног законодавства до сада није трајније нарушила принципе уставности и законитости и Уставом успостављену хијерархију правних аката.

Тренд доношења већег броја уредби у односу на број донетих закона је константан. Када се узму у обзир и сви други акти делегираног законодавства, њихово учешће у укупном законодавству Србије још је значајније. Полазећи од тога, као и од чињенице да је у парламентарној пракси Влада скоро једини предлагач закона, може се са пуним правом рећи да је у погледу нормативне делатности извршна власт у Србији стекла предност у односу на законодавну, али и да та предност до сада, ипак, није осетније нарушила поделу власти.

Делегирано законодавство у Србији се не разликује много у односу на упоредноправна искуства. Правни основ, круг субјеката, ограничења и тренд доношења већег броја аката делегираног законодавства у односу на број закона, у принципу, су исти као и у другим савременим државама. У односу на све разматране земље, разлика је у томе што правни поредак Србије не познаје уредбе са законском снагом. У односу на земље које припадају англосаксонском правном систему (Велика Британија и Сједињене Америчке Државе) у којима је контрола уставности и законитости аката делегираног законодавства у надлежности редовних судова, разлика је у томе што је у Србији таква контрола поверена Уставном суду.



Даљи развој делегираног законодавства може се очекивати, ако и када Србија стекне чланство у ЕУ, с обзиром на то да ће, поред других обавеза, као држава чланица преузети и обавезу имплементације аката секундарног законодавства ЕУ. Полазећи од упоредне уставне праксе држава чланица ЕУ, може се очекивати да ће развој делегираног законодавства обухватити не само број, већ и врсте аката делегираног законодавства, односно увођење у наш прави систем уредбе са законском снагом.

Полазећи од актуелног стања законодавства у Србији, које поред великог броја закона, одликује такође и непрегледна шума аката делегираног законодавства, ради сређивања таквог стања законодавства могле би се дати следеће препоруке:

а) опште препоруке

- утврдити и доследно спроводити план законодавне делатности;
- дерегулацијом и адекватном проценом стварних потреба за регулисањем друштвених односа укупан број правних прописа треба свести на разумну меру.

б) у вези делегирајућих закона

- јасноћом законског израза, прецизношћу и еластичношћу законских норми обезбедити њихову што ширу непосредну примену;
- делегацију регулативних овлашћења користити рестриктивније у односу на тренутно стање;
- законским одредбама прецизно (недвосмислено) утврдити границе делегираних овлашћења и тиме олакшати контролу уставности и законитости;
- приликом делегације регулативних овлашћења за доношење акта делегираног законодавства, у закону не треба означавати врсту таквог акта, јер ће, сагласно правилу да врсту акта опредељује његова садржина, орган који је овлашћен за доношење одређеног акта делегираног законодавства одредити његову врсту у зависности од његове садржине;
- проширити круг субјеката који могу поднети захтев за претходну оцену уставности закона.

в) у вези аката делегираног законодавства

- припрему и доношење аката делегираног законодавства вршити истовремено („у пакету“) са припремом и доношењем закона;
- обезбедити учешће јавности у поступку доношења аката делегираног законодавства;
- приликом извршавања закона више сродних и међусобно повезаних питања регулисати једним актом делегираног законодавства, а избегавати регулисање једног питања или материје са више таквих аката;
- у садржину аката делегираног законодавства не уносити (понављати) законске одредбе које такви акти разрађују, осим на местима где је то неопходно, при чему водити рачуна (1) да се не измени смисао поновљене одредбе и (2) да се она формулише тако да се јасно види да права и обавезе проистичу из закона, а не из акта делегираног законодавства.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ainis, M., Martines, T., (2007), *Piccolo codice costituzionale: Legislazione, giurisprudenza, prassi*, VI ed., LED Edizioni Universitarie.
2. Ajhšted, G. Š., (2003), „Javna uprava u Nemačkoj“, u Damnjanović, M. (ur.), *Uporedna iskustva državnih uprava*, Beograd: Magna agenda, str. 177.
3. Alder, J., (2005), *Constitutional and Administrative Law*, 5th ed., Hampshire: Palgrave Macmillan.
4. Алексић, В. С., (2010), *Сједињене Америчке Државе и велика светска економска криза 1929-1939*, Београд: Стубови културе.
5. Allen, C.K., (1930), *Law in the Making*, 2nd ed., Oxford: At the Clarendon Press.
6. Aman, A. C., Mayton, W. T., (2001), *Administrative Law*, 2nd ed., St. Paul: West Group.
7. Aquaviva, J. C., (2004), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: Gualino editeur.
8. Аристотел, (1997), *Устав атински*, Београд: Плато.
9. Aristotel, (2003), *Politika*, Beograd: BIGZ Publishing D. P.
10. Arlović, M., (2014), „Оцјена уставности и законитости других прописа“, *Pravni vjesnik*, 3-4, str. 11-19.
11. Арсенијевић-Баталака, Л., (1898), *Историја српског устанка*, I, Београд: Издање Баталакиног фонда.
12. Asimow, M., (1983), „Delegated Legislation: United States and United Kingdom“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 3, No. 2, p. 253.
13. Aubert, J. F., (1982), *Traite de droit constitutionnel suisse*, II, Paris – Neuchâtel: Dalloz – Ides et Calendes.
14. Aubert, J. F., Mahon, P., (2003), *Petit commentaire de la Constitution federale de la confederation suisse du 18 avril 1999*, Zurich – Bale – Geneve: Schulthess.
15. Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., (2000), *Droit constitutionnel suisse*, Bern: Stämpfli Verlag AG.
16. Avril, P., Gicquel, J., (2012), *Lexique de droit constitutionnel*, 3e ed., Paris: Presses Universitaires de France.
17. Bačić, A., (1997), „Одредбе о „станју нужности“ у Уставу Републике Хрватске од 1990. године (рекапитулација)“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1, str. 42.
18. Bačić, P., (2008), „Улога и допринос француског Државног савјета у legislative“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1, str. 49-65.

19. Badura, P., et. al., (1986), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. neub. aufl., Berlin – New York: Walter de Gruyter.
20. Bagehot, W., (2001), *The English Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.
21. Barić, S., (2006), „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat“, *Hrvatska javna uprava*, 1, str. 202.
22. Barić, S., (2009), *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i Organizator.
23. Barnett, H., (2009), *Constitutional and Administrative Law*, 7th ed., London – New York: Routledge – Cavendish.
24. Basta, L., (1984), *Politika u granicama prava*, Beograd: Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije - Institut za uporedno pravo.
25. Батаљевић, Д., (2007), „Извршна власт према Уставу Републике Србије од 2006. године“, у Перовић, С. (ур.), *Актуелна питања савременог законодавства*, Београд, стр. 399.
26. Beer mann, M. J., Common Law and Statute Law in US Federal Administrative Law, u: Pearson, L., Harlow, C., Taggart, M., (ur.), (2008), *Administrative Law in a Changing State*, Oxford and Portland: Hart Publishing, pp. 48-50.
27. Bethge, H., (2001), *Verfassungsrecht*, München: Franz Vahlen.
28. Bobio, N., (1990), *Budućnost demokratije – Odbrana pravila igre*, Beograd: Filip Višnjić.
29. Bodenheimer, E., (1962), *Jurisprudence. The Philosophy and Method of the Law*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
30. Bogdanor, V., (1999), *Devolution in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press.
31. Borković, I., (2002), *Upravno pravo*, 7. izm. i dop. izd., Zagreb: Narodne novine.
32. Bouvier, L. A., (2014), „Ordonnances et légistique: une optimisation de l’ordre juridique et politique“, u: Lauvaux, P., Massot, J., *La législation déléguée*, Paris: Société de législation compare, p. 49.
33. Boyron, S., (2013), *The Constitution of France: A Contextual Analysis*, Oxford and Portland: Hart Publishing.
34. Bradley, A., W., Ewing, K. D., (2007), *Constitutional and administrative law*, 14th ed., Harlow: Pearson.
35. Breban, G., (2002), *Administrativno pravo Francuske*, Beograd: Javno preduzeće Službeni list SRJ – Podgorica: CID.

36. Bridel, M., (1959), *Precis de droit constitutionnel et public suisse*, II, Les organs d'Etat, Lausanne: Payot.
37. Булајић, С., (2006), *Чувар француског устава*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Јавно предузеће „Службени гласник”.
38. Васиљевић, Д., (2012), *Законитост управе и дискрециона оцена*, Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
39. Vergotini, Đ., (2015), *Uporedno ustavno pravo*, Beograd: Javno preduzeće Službeni glasnik.
40. Verpeaux, M., (2006), „Les ordonnances de l'article 38 ou les fluctuations controlees de la repartition des competencens entre la loi et le reglement“, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 19 (Dossier: Loi et réglements), (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-19/les-ordonnances-de-l-article-38-ou-les-fluctuations-controlees-de-la-repartition-des-competences-entre-la-loi-et-le-reglement.51898.html>, 02.08.2016).
41. Вилсон, В., (1930), *Влада Сједињених Америчких Држава*, Београд: Геца Кон.
42. Visković, N., (1989), *Jezik prava*, Zagreb: Naprijed.
43. Visković, N., (1997), *Država i pravo*, 2. izd., Zagreb: Birotehnika.
44. Vodinelić, V. V., (2012), *Građansko pravo: Uvodne teme*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Javno preduzeće Službeni glasnik.
45. Vodinelić, V. V., „Otvaranje dosijea političke policije – dockan je ili ipak nije?“, *Heretikus*, br. 1/2004, str. 29-39.
46. Vranjanac, D., (1994), „Podzakonski propisi u Velikoj Britaniji“, *Strani pravni život*, 1, str. 44.
47. Vranjanac, D., Dajović, G., (2009), *Osnovi prava*, 3. izm. i dop. izd., Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Javno preduzeće Službeni glasnik.
48. Vranjanac, D., (2008), „Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država“, u: Ćirić, J., (ur.), *Uvod u pravo SAD*, Beograd, str. 19-20.
49. Vrban, D., (2003), *Država i pravo*, Zagreb: Golden marketing.
50. Вукадиновић, Р. Д., (2012), *Увод у институције и право Европске уније*, 5. изм. и доп. изд., Крагујевац: Удружење за европско право.
51. Vukasović, P., (2008), „Vrhovni sud SAD – organizacija, funkcije i rana istorija“, u: Ćirić, J., (ur.), *Uvod u pravo SAD*, Beograd, str. 107-115.
52. Vučić, O., (2013), „Ustavno pravosuđe u Srbiji – jedinstven primer „socijalističkog“ ustavnog sudstva, osobena poluvekovna tradicija i budućnost saglasna evropskom

- ustavnosudskom iskustvu“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, XVIII, No. 3, str. 13 i f. 31.
53. Gaudemet, I., (2005), *Droit administratif*, 18e ed., Paris: Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence.
54. Gellhorn, E., (1972), *Administrative Law and process: in a nutshell*, St. Paul: West publishing co.
55. Gellhorn, W., Byse, C., (1970), *Administrative Law: cases and comments*, Mineola: The Foundation Press, Inc.
56. Gostović, D., (2006), *Izvršna vlast kao državna funkcija*, Beograd: Altera – Brčko: McMilan.
57. Давинић, М., (2004), *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Београд: Досије.
58. De Villiers, M., Le Divellec, A., (2009), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 7e ed., Paris: Sirey.
59. Данић, Д., (1928), „О уредбама“, *Архив за правне и друштвене науке*, XVI, 2, стр. 109-122 и XVI, 3, стр. 201–213.
60. Денковић, Д., (1970), „Судска контрола управе у италијанском праву“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4, стр. 240.
61. Диги, Л., (1997), *Преображају јавног права*, Београд: Плато.
62. Dimitrijević, N., (1991), *Osnovi političkog sistema Nemačke*, Novi sad: Pravni fakultet u Novom Sadu – Centar za izdavačku delatnost.
63. Dimitrijević, P., Marković, R., (1986), *Upravno pravo*, I, Beograd: Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ.
64. Dicey, A. V., (1960), *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., London: Macmillan.
65. Divković, M., (1997), *Latinsko-hrvatski rječnik za škole*, 8. izd., Zagreb: Naprijed.
66. Дреновак Ивановић, М., (2011), *Дискрециона оцена у управном праву Србије: Са освртом на упоредно право и европске стандарде*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
67. Dorsen, N., Rosenfeld, M., Sajo, A., Baer, S., (2010), *Comparative constitutionalism: cases and materials*, 2nd ed., St. Paul, MN: Thomson/West.
68. Döring, H., Hönnige, C., (2006), „Vote of Confidence Procedure and Gesetzgebungsnotstand: Two toothless tigers of governmental agenda control“, *German Politics*, 1, pp. 8-13.

69. Duvnjak, N., (1991), *Podzakonski normativni akti za izvršenje zakona sa posebnim osvrtom na SFRJ*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Beogradu.
70. Dutheillet de Lamothe, O., (2014), „L'article 38 vu par le Conseil constitutionnel: Du plan Rueff à la codification“, u: Lauvaux, P., Massot, J., *La législation déléguée*, Paris: Société de législation compare, pp. 23-24.
71. Duff, P.W., Whiteside, E. H., (1929), „Delegata Potestas Non Potest Delegari: A Maxim of American Constitution Law“, *Cornell Law Review*, Volume 14, Issue 2, p. 171.
72. Душанић, С., (2012), „Ванредна овлашћења шефа државе у Вајмарској републици“, *Право и друштво*, 2, стр. 105-110.
73. Ђурић, В., (2013), „Dejstvo odluka ustavnog suda o neustavnosti zakona na pojedinačne akte uprave u SR Nemačkoj i Republici Srbiji“, *Strani pravni život*, 1, str. 120.
74. Ђурић, В., (2015), „Hijerarhija pravnog poretka i ustavnosudska kontrola podzakonskih opštih akata“, *Pravni život*, 12, str. 546-547.
75. Ehmke, H. P., (1961), „Delegata Potestas Non Potest Delegari A Maxim of American Constitutional Law“, *Cornell Law Review*, Volume 47, Issue 1, p. 51.
76. Zaccaria, P., Albanesi, E., (2009), „La delega legislativa tra teoria e prassi“, in: Randaccio, M. (ur.), *La delega legislativa: atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano: Giuffrè, pp. 339-340.
77. Извори за нову Србску историју, (1848), I, *Деловодни протокол од 21. маја 1812 до 5. августа 1813 Кара-Ђорђа Петровића*, Београд: Друштво србске словесности.
78. Pari, P., „Brevi riflessioni in tema di delega legislativa il superamento del modello costituzionale“, *Studi urbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, Vol. 56, No 1, (2005), p. 93.
79. Илић, М., (1928), „Неколико питања у вези са начелом законитости“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3, стр. 165-167.
80. Илић, М., (1998), „Административно право“, у: *Класици југословенског права – Административно право и други радови*, Београд: ЈП Службени лист СРЈ.
81. Ipsen, J., (2003), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. auf., Köln: Carl Heymanns Verlag.
82. Ivančević, V., (1983), *Institucije upravnog prava*, I, Zagreb: Pravni fakultet.
83. Јанковић, Д., (1952), *Историја државе и права Србије у XIX веку*, Београд: Универзитет у Београду – Научна књига.
84. Јанковић, Д., Мirković, М., (1984), *Državnopravna istorija Jugoslavije*, 2. izd., Beograd: Научна књига.
85. Јанковић, Д., (1984), *Srpska država Prvog ustanka*, Beograd: Nolit.

86. Јевтић, Д., Поповић, Д., (2009), *Народна правна историја*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник.
87. Jelinek, G., (1887), *Gesetz und Verordnung*, Freiburg: Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B Mohr.
88. Јеринг, Р., (1998), *Циљ у праву*, Београд – Подгорица: Јавно предузеће Службени лист СРЈ – ЦИД.
89. Јовановић, Д. Б., (1906), „Указно и одборско законодавство“, *Архив за правне и друштвене науке*, књ. 56, год. 86, бр. 3, стр. 417-430.
90. Јовановић, Д. Б., (1923), *Појам закона*, Београд: Издавачка књижарница Геце Кона.
91. Јовановић, С., (1990), *О држави – основи једне правне теорије*, Београд: БИГЗ Југославијапублик – Српска књижевна задруга.
92. Јовановић, С., (1990), *Политичке и правне расправе*, Београд: БИГЗ Југославијапублик – Српска књижевна задруга.
93. Јовановић, С., (1995), *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, у: Класици југословенског права, Београд: Службени лист СРЈ.
94. Јовановић, С., (2005), *Друга влада Милоша и Михаила, Сабрана дела*, књ. VI, Београд: Просвета, стр. 167, 209. (фототипско издање: Издавачка књижарница Геце Кона, 1933).
95. Јовановић, С., (2005), *Уставобранитељи и њихова влада, Сабрана дела*, књ. V, Београд: Просвета (фототипско издање Издавачка књижарница Геце Кона, 1933).
96. Jovičić, J., (2013), „Ustavno sudstvo u Srbiji sa osvrtom na inostrane uticaje“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, XVIII, No. 3, str. 165.
97. Jovičić, M., (1968), *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, Beograd: Institut za uporedno pravo.
98. Jovičić, M., (1977), *Zakon i zakonitost – život pravnih propisa*, Beograd: Radnička štampa.
99. Jovičić, M., (1984), *Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd: IRO Svetozar Marković.
100. Јовичић, М., (1999), *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Београд: Филип Вишњић.
101. Камарић, М., (1957), *Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlašćenja*, Sarajevo: Naučno društvo Bosne i Hercegovine.
102. Келзен, Х., (2010), *Опита теорија права и државе*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.



103. Kenneth R. M., (2002), *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*, Princeton: Princeton University Press.
104. Koch, H. J., Rubel, R., Heselhaus, S. M., (2003), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. auf., München: Luchterhand (bei Wolters Kluwer).
105. Koh, H. H., (1990), *The National Security Constitution: Sharing Power after the Iran-Contra Affair*, New Haven: Yale University Press, pp. 118–119.
106. Kosnica, I., (2011), „Uredbe iz nužde predsjednika Republike Hrvatske iz 1991. – 1992.“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1, str. 151-152.
107. Костић, Л., (1934), *Коментар Устава Краљевине Југославије*, Београд: Издавачко и књижарско предузеће Геце Кона.
108. Костић, Л., (1936), *Административно право Краљевине Југославије*, II, Београд: Издавачко и књижарско предузеће Геце Кона.
109. Кошутић, Б. П., (2008), *Увод у велике правне системе данашњице*, 2. изд., Београд – Подгорица: Правни факултет Универзитета у Београду – ЦИД.
110. Кошутић, Б., Митровић, Д., (1996), *Аутономно право: с посебним освртом на колективне преговоре, право на штрајк и lock-out у упоредном и нашем праву*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за публикације.
111. Крбек, И., (1938), „Уредба из нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3, стр. 282-283.
112. Крбек, И., (1938), „Уредба од нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе“, Београд, *Архив за правне и друштвене науке*, XXXVI, 3/1938, 279-294; 4/1938, стр. 382-400.
113. Крбек, И., (1929), *Управно право*, I, Загреб: Тисак и наклада Југословенске штампе D. D.
114. Крбек, И., (1939), *Судска контрола наредбе*, Загреб: Југословенска академија зnanosti и умјетности.
115. Крбек, И., (1950), *Основи управног права FNRJ*, Загреб: Издавачки завод Југославенске академије зnanosti и умјетности.
116. Крбек, И., (1960), *Право јавне управе FNRJ*, I knjiga, Загреб: Birozavod.
117. Krkljuš, Lj., Šarkiћ, S., (1986), *Opšta istorija države i prava*, Београд: Naučna knjiga.
118. Kulić, D., (1969), *Ustavno sudstvo u svetu*, Niš: „Prosveta“.
119. Leyland, P., Anthony, G., (2009), *Administrative Law*, 6th ed., Oxford: Oxford University Press.

120. Laubardere, A., (1976), *Traité de droit administratif*, I, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
121. Лово, Ф., (1999), *Велике савремене демократије*, Нови Сад: Издавачка књижарница Зорана Стојановића.
122. Lock, J., (1978), *Dve rasprave o vladi*, II, Beograd: NIP „Mladost“.
123. Lord Hewart, (1929), *The New Despotism*, London: Ernest Benn Limited.
124. Loveland, I., (2009), *Constitutional and Administrative Law, and Human Rights*, 5th eg., Oxford: Oxford University Press.
125. Lukić, R., (1966), *Ustavnost i zakonitost*, Beograd: Savez udruženja pravnika Jugoslavije.
126. Лукић, Д. Р., (1957), *Теорија државе и права*, II, Београд: Научна књига.
127. Лукић, Р. Д., Кошутвић, Б. П., Митровић, Д. М., (1999), *Увод у право*, 13. прош. и доп. изд., Београд: Јавно предузеће Службени лист СРЈ.
128. Љушић, Р., (1986), *Кнежевина Србија (1830-1839)*, Београд: Српска академија наука и уметности.
129. Маленица, А., (2009), *Римско право*, 9. изд., Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду.
130. Марковић, Р., (1977), „Уредба као општи акт извршне власти“, *Зборник за друштвене науке Матице Српске*, бр. 63, стр. 106-111.
131. Марковић, Р., (1995), *Управно право*, Београд: Службени гласник.
132. Марковић, Р., (2006), *Уставно право и политичке институције*, 11. попр. и осавр. изд., Београд: ИПД Јустинијан.
133. Марковић, Р., (2011), *Уставно право*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
134. Марковић, Р., (2012), *Уставно право: Приручници за полагање правосудног испита*, 3. осав. изд., Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Јавно предузеће Службени гласник.
135. Марковић, Р., (2014), „Деволуција у Уједињеном краљевству“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXII, 2/2014, стр. 7-8.
136. Марковић, Ч. М., (1998), „Правна држава“, у: Марковић, С. Б., Марковић, Ч. М., *Начела демократије – Правна држава*, пон. изд., Београд: Издавачка задруга „Политика и друштво” – Издавачка кућа „Драганић“. стр. 43.
137. Marković, R., (1973), *Pokretanje ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata*, Beograd: Savremena administracija.

138. Marković, R., (1980), *Izvršna vlast*, Beograd: Savremena administracija.
139. Martin, E. A., (1997), *A Dictionary of Law*, 4th ed., Oxford: Oxford University Press.
140. Marcuoli, K., (2003), „Delatnost uprave“, u Damjanović, M. (ur.), *Uporedna iskustva državnih uprava*, Beograd: Magna agenda, str. 93.
141. Maurer, H., (2002), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München: C. H. Beck.
142. Mayer, K. R., (1999), „Executive Orders and Presidential Power“, *The Journal of Politics*, 61/2, pp. 445-466.
143. Mijatović, N., (2003), „Financijska sudbenost u Nemačkoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1, str. 190.
144. Милков, Д., (1997), *Управно право: Управна делатност*, II, 2. изд., Нови Сад: Правни факултет – Центар за издавачку делатност.
145. Милков, Д., (2012), *Управно право*, I, Нови Сад: Правни факултет, Центар за издавачку делатност.
146. Милосављевић, Б., (2011), *Увод у теорију уставног права*, Београд: Правни факултет Универзитета Унион у Београду – Јавно предузеће Службени гласник.
147. Милосављевић, Б., (2012), „Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије“, *Правни записи*, бр. 1/2012, стр. 5–22.
148. Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., (2009), *Уставно право*, 3. изм. и доп. изд., Београд: Правни факултет Универзитета Унион у Београду – Јавно предузеће Службени гласник.
149. Mitrović, M. D., (1996), *Načelo zakonitosti: Pojam, sadržina, oblici*, Beograd: Savet projekta Konstituisanje Srbije kao pravne države u uslovima tranzicije – Pravni fakultet.
150. Montesque, Š., (1989), *O duhu zakona*, Beograd: „Filip Višnjić“.
151. Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S., (1986), *Ustavno pravo i političke institucije (SFRJ i komparativno)*, 2. izd., Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu – NIO „Poslovna politika“ Beograd.
152. Ненадић, Б., (2007), „Подлежу ли општи акти привредних друштава уставној судској контроли по новом Уставу Републике Србије?“, *Право и привреда*, бр. 5-8, стр. 94.
153. Ненадовић, М., (1893), *Мемоари протe Матије Ненадовића*, Београд: Српска књижевна задруга.
154. Neuman, F., (1974), *Demokratska i autoritativna država*, Zagreb: Naprijed.
155. Николић, П., (1990), „Идеја поделе власти у српским уставима“, у: Јовичић, М. (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, стр. 109.

156. Nojman, F., (2002), *Vladavina prava*, Београд: Филип Вишњић.
157. Novaković, S., (1986), *Vaskrs државе српске*, у: *Класици југословенског права*, Београд: Новинско-издавачка установа Службени лист СФРЈ.
158. Новаковић, С., (1907), *Уставно питање и закони Карађорђевог времена (Студија о постању и развићу врховне и средишње власти у Србији 1805-1811)*, Београд: Задужбина Илије М. Коларца.
159. Омејес, Ј., Банић, С., (2012), „Диференцијација прописа и опћих аката у будућој пракси Уставног суда и Управног суда у поводу Закона о управним споровима (2010.)“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, Vol. 49 No. 2, стр. 317.
160. Орловић, С. П., (2008), *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
161. Орловић, С., (2013), *Владавина устава или уставног судства*, Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду.
162. Радјен, И., (1996), „Уредбе из нужде хрватског предсједника: мјеродавност француског јавног права“, *Политичка мисао*, 1, стр. 149-165.
163. Patterson, E.W., (1953), *Jurisprudence – Men and Ideas of the Law*, Brooklin: The Foundation Press, Inc.
164. Пајванчић, М., (2010), „Базични принципи уставне државе – пример Устава Србије“, у: Петровић, М. (ур.), *Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права*, Ниш, стр. 148.
165. Пајванчић, М., (2009), *Коментар Устава Републике Србије*, Београд: Фондација Конрад Аденауер.
166. Пајванчић, М., (2008), *Парламентарно право*, 2. изд., Београд: Фондација Конрад Аденауер.
167. Пајванчић, М., (1995), *Правно нормирање*, Нови Сад: Универзитет у Новом Саду – Правни факултет Центар за издавачку делатност – Адвокатска комора Војводине.
168. Пајванчић, М., (2014), *Уставно право*, 3. изм. и доп. изд., Нови Сад: Правни факултет – Центар за издавачку делатност.
169. Pactet, P., Melin-Soucramanien, F., *Droit constitutionnel*, Paris: Armand Colin.
170. Паунд, Р., (2000), *Јуриспруденција*, II, Београд – Подгорица: Јавно предузеће Службени лист СРЈ – ЦИД.
171. Перић, Ж., (1908), *Политичке студије*, друго издање, Београд: Издавачка књижарница Геце Кона.

172. Перовић, Р., (1977), *Први српски устанак*: акта и писма на српском језику, 1804-1808, I, Београд: Народна књига.
173. Perović, S., (1987), *Retroaktivnost zakona i drugih opštih akata: teorija sukoba zakona u vremenu*, Београд: Научна књига.
174. Петров, В., (2007), *Енглески устав*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
175. Петровић, М., (1897), *Финансије и установе обновљене Србије до 1842*, Београд: Државна штампарија Краљевине Србије.
176. Петровић, М., (2010), „О супрематији извршно-управне власти у западним земљама и у Русији. Уједно утемељење теорије кружнога (цикличнога) стварања правнога поретка“, у: Петровић, М. (ур.), *Актуелне тенденције у развоју и примени европког континенталног права*, Ниш, стр. 157-158.
177. Petrović, M., (1981), *Pravna vezanost i ocena celishodnosti državnih vlasti i organa*, Београд: Savremena administracija.
178. Picard, E., (2000), „Delegation of Legislative Power in French Public Law“, у: Andenas, M., Türk, A., *Delegated legislation and the role of committees in the EC*, The Hague – London – Boston: Kluwer Law International, p. 72.
179. Platon, (2004), *Zakoni*, Београд: Dereta.
180. Пљакић, Љ., (2005), „Управно судство у Немачкој – историјат контроле управе“, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, 2, стр. 545-546.
181. Поповић, С., (1969), „О судској контроли над управним актима“, *Zbornik Pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu*, стр. 61-62.
182. Поповић, С., (1990), „О делегираном законодавству у југословенском праву“, у: Ђукић, В. (ур.), *Kriza pravnog sistema*, Београд, стр. 124-128.
183. Поповић, Д., (2004), *Основи уставног права*, Београд: Досије.
184. Продановић, Ј. М., (1936), *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Београд: Издавачко и књижевско предузеће Геца Кон.
185. Prodanović, D., (1982), *Centralni izvršni organi u skupštinskom sistemu Švajcarske Konfederacije i evropskih socijalističkih zemalja*, Београд: Institut društvenih nauka.
186. Pusić, E., (1989), *Društvena regulacija: granice znanosti i iskustva*, Zagreb: Globus – Pravni fakultet Sveučilištva.
187. Philips, O. H., and Jackson, P., and Leopold, P., (2001), *Constitutional and Administrative Law*, 8th ed., London: Sweet and Maxwell.

188. Radović, Z., (1981), „Zakon i uredba prema francuskom Ustavu od 1958. godine“, *Strani pravni život*, 110-111, str. 142-143.
189. Ristić, S., Kangrga, J., (2004), *Enciklopedijski nemačko-srpski rečnik*, 3. izd., Beograd: Prosveta.
190. Rose-Ackerman, S., Lindseth, P. L., (2010), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham [etc.]: "Edward Elgar".
191. Rosenbloom, D. H., Goldman, D. D., (1998), *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4th ed., New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.
192. Ruso, Ž. Ž., (2011), *Društveni ugovor*, Beograd: Izdavačko preduzeće „Filip Višnjić“.
193. Smerdel, B., Sokol, S., (2009), *Ustavno pravo*, 4. neizm. izd., Zagreb: Narodne novine d.d.
194. Симовић, Д., (2008), *Полупредседнички систем*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Јавно предузеће Службени гласник.
195. Симовић, Д., Петров, В., (2014), *Уставно право*, Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
196. Симовић, М., (2006), „Уредба као извор права у правном систему Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 47, стр. 105.
197. Симовић, М., (2006), „Уставна концепција нормативне делатности извршне власти у Републици Србији“, у: *Зборник радова Научна конференција „Функционисање правног система Републике Србије“*, Ниш, стр. 335-336.
198. Славнић, Љ., (1994), *Од државе која одумире ка правној држави*, Београд: „Службени гласник“ са п.о.
199. Smith, S. A., (1977), *Constitutional and Administrative Law*, 3rd ed., Harmondsworth: Penguin Books.
200. Soraće, D., (2003), „Lokalna samouprava“, u Damjanović, M. (ur.), *Uporedna iskustva državnih uprava*, Beograd: Magna agenda, str. 107-108.
201. Spektorski, E. V., (1997), *Istorija socijalne filozofije*, Beograd – Podgorica: Službeni list – CID.
202. Staničić, F., Đanić, A., (2014), „Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 4, str. 965-974.
203. Stanković, M., (2013), „Ustavni sud Srbije – prvih pet decenija“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, XVIII, No. 3, str. 120.

204. Станковић, М., (2012), *Уставно судство у савременим федерацијама*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
205. Станојчић, Ж., Поповић, Љ., (1994), *Граматика српског језика*, 3. прер. изд., Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
206. Стефановић, З., (2011), *Право Европске уније*, Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Јавно предузеће Службени гласник.
207. Стефановић, Ј., (1934), *Поремећај надлежности у корист извршне власти услед стања нужде*, Београд: Штампарија „Глобус“.
208. Стефановић-Караџић, В., (1828), *Милош Обреновић, књаз Србији или Грађа за Српску Историју нашега времена*, Будим: Штампарија краљевског универзитета Пештанскога.
209. Стефановић-Караџић, В., (1860), *Правитељствујушчи совјет сербски за времена Кара-Ђорђејева или отимање ондашњијех великаша око власти*, Беч: Штампарија Јерменскога манастира.
210. Stefanović, J., (1956), *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, II, Zagreb: Školska knjiga.
211. Стојановић, М., (2011), „Стање и проблеми у остваривању накнадне уставне контроле права“, у: *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)*, Зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу, Ниш, стр. 11.
212. Стојанчевић, В., (1990), Историјско значење члана 5. Устава од 1838. године, у: Јовичић, М. (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, стр. 56.
213. Стојанчевић, С., (1980), *Уставни развитак Србије 1869-1888*, Лесковац: Библиотека Народног музеја у Лесковцу.
214. Stojanović, M., (1963), *Sudska kontrola akata uprave: Austrija, Engleska, Francuska, Italija, Savezna Republika Nemačka, Sjedinjene Američke Države*, Београд: Institut za uporedno pravo.
215. Strauss, P. L., Toood, D. R., Farina, C. R., (2003), *Administrative Law*, 10th ed., New York: Thomson West.
216. Sugden, E. B., (1808), *A Practical Treatise of Powers*, 1st ed., London: Printed for W. Reed, Bell Yard, Temple Bar; R. Pheneу, Inner Temple Lane; and Fleming and Phelan, Upper Ormond Quay, Dublin.

217. Тадић, Љ., (1991), „Метаморфозе „правне државе““, у: Васиљевић, В., (ур.), *Правна држава*, Београд, стр. 5 и 9.
218. Тарановски, Ф. Д., (2003), *Енциклопедија права*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за публикације.
219. Тасић, Ђ., (1924), „О уредбама нарочито с обзиром на питање о преношењу (делегацији) власти“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3, стр. 184-197.
220. Тасић, Ђ., (1922), „О уредбодавној моћи извршне власти по Видовданском уставу (чл. 94)“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1922, стр. 257.
221. Томић, З., (1995), *Управно право*, Београд: Издавачка агенција „Драганић“.
222. Томић, З., (2008), „Управне и јавне агенције у Србији – класификација и правни положај“, *Право и привреда*, 5-8/2008, стр. 418-424.
223. Томић, З. Р., (2011), *Опште управно право: Organizaciono, materijalno, procesno*, 6. dop. i aktel. izd., Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
224. Tomkins, A., (2000), „Delegated Legislation in the English Constitution“, у: Andenas, M., Türk, A., *Delegated legislation and the role of committees in the EC*, The Hague – London – Boston: Kluwer Law International, pp. 105, 108.
225. Türk, A., (2000), „Delegated legislation in German Constitutional Law“, у: Andenas, M., Türk, A., *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, The Hague – London – Boston: Kluwer Law International, pp. 133-136.
226. Ћеранић, Ј., (2013), „Француски Државни савет“, у: Nikolić, O., Petrov, V., (ур.), *Uvod u pravo Francuske*, Београд, стр. 129.
227. Ћеранић, Ј., (2008), *Izvori američkog prava*, у: Ћирић, Ј., (ур.), *Uvod u pravo SAD*, Београд, стр. 36.
228. Faso, G., (2007), *Istorija filozofije prava*, Podgorica: CID.
229. Fridrih, K. J., (2005), *Konstitucionalna demokratija: Teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica: CID.
230. Hajek, A. F., (1994), *Politički ideal vladavine prava*, Zagreb: Školska knjiga.
231. Hajek, F. A., (2002), *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, Београд: Јавно предузеће Службени лист СРЈ – CID.
232. Hajek, F., (1998), *Poredak slobode*, Novi Sad: Global Book.
233. Hajek, F., (2012), *Put u ropstvo*, Београд: Јавно предузеће Службени гласник.
234. Hamilton, A., Madison, Dž., Džej, Dž., (1981), *Federalistički spisi*, Београд: Радничка штампа.



235. Heimann, H. M., Kirchhof, G., Waldhoff, C., (2010), *Verfassungsrecht und Verfassungsprozessrecht*, 2. auf., München: Verlag C. H. Beck.
236. Hejvud, E., (2004), *Politika*, Beograd: Clio.
237. Heringa, A. W., Kiiver, P., (2009), *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law*, 2nd ed., Antwerp – Oxford : Intersentia.
238. Hesse. K., (1988), *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 16. Aufl., Heidelberg: Muller, CF.
239. Carr, C. T., (1921), *Delegated legislation*, 1st ed., Cambridge: Cambridge University Press.
240. Carroll, A., (2007), *Constitutional and Administrative Law*, 4th ed., Harlow: Pearson Longman, pp. 152-153.
241. Cerulli Ireli, V., (2005), *Principi del diritto amministrativo*, I, Torino: G. Giappichelli Editore.
242. Cerulli Ireli, V., (2008), *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino: G. Giappichelli Editore.
243. Chagnollaud, D., (2003), *Droit constitutionnel contemporain*, t. II, 3e ed., Paris: Dalloz - Armand Colin.
244. Chemerinsky, E., (2002), *Constitutional law: principles and policies*, 2nd ed., New York: Aspen publishers.
245. Cohen, W., Varat, J. D., Amar, V., (2005), *Constitutional Law*, 12th ed., New York: Foundation Press – Thomson West.
246. Cohendet, M. A., (2008), *Droit constitutionnel*, 4e ed., Paris: Montchrestien.
247. Cooley, M. T., (1871), *A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest upon the Legislative Power of the States of the American Union*, 2nd ed., Boston: Little, Brown and Company.
248. Cooper, P. J., (2002), *By order of the President: the use and abuse of executive direct action*, Lawrence: University Press of Kansas.
249. Cooper, P. J., (2007), *Public Law and Public Administration*, 4th ed., Belmont: Thomson Wadsworth.
250. Cooper, P., (2001), „The Law: Presidential Memoranda and Executive Orders: Of Patchwork Quilts, Trump Cards, and Shell Games“, *Presidential Studies Quarterly*, 31/1, pp. 126-141.
251. Corso, G., (2006), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino: G. Giappichelli Editore.

252. Corwin, E. S., (1956), *The President: Office and Power*, New York: New York University Press.
253. Corwin, E.S., (1978), *The Constitution and What it Mean Today*, New Jersey: Princeton University Press.
254. Čok, V., (1972), *Vrste i dejstvo odluka ustavnih sudova*, Beograd: Institut za uporedno pravo.
255. Čulinović, F., (1959), *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. I XX. vijeka: Srbija, Crna Gora, Makedonija, stara Jugoslavija (1918-1941)*, nova Jugoslavija, I, Zagreb: Školska knjiga.
256. Džinić, J., (2011), „Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne)donošenja uredbi za izvršenje zakona“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 3, str. 656.
257. Šarčević, E., (2005), *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke*, Sarajevo: Kult.
258. Šarčević, E., (2010), *Izabrane odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda*, Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.
259. Šarkić, S., (2011), *Osnovi pravne istorije*, 5. izd., Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Javno preduzeće Službeni glasnik.
260. Šarkić, S., Popović, D., (1993), *Veliki pravni sistemi i kodifikacije*, Beograd: Savremena administracija.
261. Šmit, K., (2001), „Legalitet i legitimnost“, y: *Norma i odluka – Karl Šmit i njegovi kritičari*, Beograd: Filip Višnjić.
262. Špadijer, B., (1980), *Savremeno predsedništvo u političkom sistemu SAD*, Beograd: Savremena administracija.
263. Šulce, H., (2002), *Država i nacija u evropskoj istoriji*, Beograd: Filip Višnjić.
264. Švarc, B., (1956), *Američko administrativno pravo*, Beograd: Naučna knjiga.
265. Quigley, W. P., (1997), „Five Hundret Years of English Poor Laws, 1349-1834: Regulating the Working and Nonworking Poor“, *Akron Law Review*, Vol. 30, Iss. 1, Article 4.
266. Wade, H. W. R., (1984), *Administrative Law*, Oxford: Clarendon Press.
267. Wade, W., Forsyth, C., (2004), *Administrative law*, 9<sup>th</sup> ed., Oxford: Oxford Univesity Press.
268. Warber, A. L., (2006), *Executive orders and the modern presidency: Legislating from the oval office*, Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.

## ПРОПИСИ

1. *Arms export control Act 1976*, (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/chapter-39>, 16.03.2016).
2. Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da donosi uredbе kojima se uređuju pojedina pitanja iz djelokruga Sabora Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 74-1965/92.
3. Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da donosi uredbе kojima se uređuju pojedina pitanja iz djelokruga Sabora Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 94-1804/93.
4. Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da svojim uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora, *Narodne novine*, br. 84/01.
5. Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da svojim uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 79/94, 72/95, 90/96, 104/97.
6. Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da svojim uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora, *Narodne novine*, br. 102/99.
7. Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora, *Narodne novine*, br. 102/15, (<http://www.zakon.hr/z/213/Zakon-o-ovlasti-Vlade-Republike-Hrvatske-da-uredbama-ure%C4%91uje-pojedina-pitanja-iz-djelokruga-Hrvatskog-sabora>, 19.05.2016).
8. Zakon o ovlaštenju Vlade Republike Hrvatske za donošenje Uredbe o uređenju nekih pitanja obavljanja arhivske djelatnosti, *Narodne novine*, br. 27/91.
9. Zakon o ovlaštenju Vlade Republike Hrvatske za donošenje Uredbe o uređivanju određenih pitanja u obavljanju zaštite spomenika kulture, knjižničarske i muzejske djelatnosti, *Narodne novine*, br. 34/91.
10. Zakon o preuzimanju saveznih zakona u oblasti financija koji se u Republici Hrvatskoj primjenjuju kao republički zakoni, *Narodne novine*, br. 53/91.
11. Zakon o upravnim sporovima, *Narodne novine*, br. 20/10, 143/12, 152/14, (<http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, 08.05.2016).
12. Закон о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл. гласник РС*, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – одлука УС, 55/14, 96/15 - др. закон, 9/16 - одлука УС.
13. Закон о буџету Републике Србије за 2015. годину, *Сл. гласник*, бр. 142/14 и 94/15.

14. Закон о Влади, *Сл. гласник РС*, бр. 55/05, 71/05 - испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - одлука УС, 72/12, 7/14 - одлука УС, 44/14.
15. Закон о државној управи, *Сл. гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.
16. Закон о Европској заједници из 1972. године (*European Communities Act 1972*), (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/section/1>, 08.10.2016).
17. Закон о електронским медијима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/14.
18. Закон о заштити државне границе, *Сл. гласник РС*, бр. 97/08 и 20/15 - др. закон.
19. Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, бр. 129/07, 89/14 - др. закон.
20. Закон о овлашћењима извршне власти да доноси правне норме од 31. јануара 1926. године, ([http://www.provincia.asti.it/hosting/vvf/c\\_protiv/leggi/26\\_100.html](http://www.provincia.asti.it/hosting/vvf/c_protiv/leggi/26_100.html), 09.07.2013)
21. Закон о овлашћењу Влади ФНРЈ за доношење уредаба по питањима из народне привреде, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 121/46.
22. Закон о одбрани, *Сл. гласник РС*, бр. 116/07, 88/09, 88/09 - др. закон, 104/09 - др. закон, 10/15.
23. Закон о полицији, *Сл. гласник РС*, бр. 6/16.
24. Закон о председнику, *Сл. гласник РС*, бр. 111/07.
25. Закон о Савезном суду (*Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, LTF*), (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/index.html>, 10.05.2016).
26. Закон о Савезном управном суду, (*Loi sur le Tribunal administratif fédéral\*1. (LTAf) du 17 juin 2005*), (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, 10.05.2016).
27. Закон о спровођењу Уставног закона од 1953. године, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 3/53.
28. Закон о тајности података, *Сл. гласник РС*, бр. 104/09.
29. Закон о уређењу судова, *Сл. гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 111/10, 3/11 – др. закон, 78/11 – др. закон, 101/11 и 101/13, 106/15 40/15, - др. закон и 13/16.
30. Закон о Уставном суду, *Сл. гласник РС*, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – одлука УС, 103/15, 40/15 – и др. закон.
31. Закона о јавним агенцијама, *Сл. гласник РС*, бр. 18/05 и 81/05.
32. Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији од 23. јануара 1876. па до 1. јуна месеца 1877. год., XXIX, (1877), Београд: Државна штампарија.
33. Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији од 5. августа 1877. до 12. јуна месеца 1878. год., XXXII, (1878), Београд: Државна штампарија.

34. Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији у досадашњим зборницима нештампаних а издатих од 2. фебруара 1835. до 23. октобра 1875. год., (1877), 30, Београд: Државна штампарија.
35. *Loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires du 17 décembre 2010*, (<https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2011/1381.pdf>, 05.05.2016).
36. *Loi sur l'Assemblée le 13 Décembre 2002*, (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010664/index.html>, 05.05.2016).
37. Наредба о утврђивању Оперативног плана за одбрану од поплава за 2016. годину, *Сл. гласник РС*, бр. 9/16.
38. *National Environmental Policy Act, Sec. 102 [42 USC § 4332] 2C*, ([http://energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa\\_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf](http://energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf), 16.03.2016).
39. Одлука о јавном линијском превозу путника на територији града Београда, *Сл. гласник РС*, бр. 61/09, 10/11, 55/11, 69/14, 2/15 и 86/16.
40. Одлука о потврди уредаба Савезног извршног већа и о даљем раду на припреми закона о привредном систему, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 8/54.
41. Покрајинска уредба о оцењивању и напредовању запослених, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 2/13.
42. Пословник Владе, *Сл. гласник РС*”, бр. 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/2014.
43. Правилник о обавезама пружалаца медијских услуга током предизборне кампање, *Сл. гласник РС*, бр. 55/15.
44. Правилник о организацији семинара унапређења знања, спровођењу испита провере знања и вођењу регистра издатих дозвола (лиценци) за инструктора вожње, *Сл. гласник РС*, бр. 58/12.
45. Правилник о организацији семинара унапређења знања, спровођењу испита провере знања и вођењу регистра издатих дозвола (лиценци) за инструктора вожње, *Сл. гласник РС*, бр. 58/12.
46. Правилник о оцењивању ученика у средњем образовању и васпитању, *Сл. гласник РС*, бр. 82/15.
47. Правилник о пореском идентификационом броју, *Сл. гласник РС*, бр. 57/03, 68/03, 32/09 и 48/10.

48. Правилник о постављању и коришћењу уређаја и других техничких средстава приликом заштите државне границе, *Сл. гласник РС*, бр. 120/12.
49. Правилник о садржини и начину евидентирања промета издавањем фискалног рачуна, начину отклањања грешке у евидентирању промета преко фискалне касе и о садржини и вођењу књиге дневних извештаја, *Сл. гласник РС*, бр. 140/04.
50. Правилник о тарифном систему у јавном линијском превозу путника на територији града Београда, *Сл. лист града Београда*, број 54/15.
51. *Regulatory Flexibility Act*, §604, (<https://www.sba.gov/advocacy/regulatory-flexibility-act>, 16.03.2016).
52. *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*, (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>, 07.05.2016).
53. Упутство за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 96/12.
54. Уредба о заштити специјалног резервата природе Делиблатска пешчара, (*Сл. гласник РС*, бр. 3/02 и 81/08).
55. Уредба о изгледу униформе и ознака полицијских службеника, *Сл. гласник РС*, бр. 54/13.
56. Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, *Сл. гласник РС*, бр. 23/06.
57. Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, бр. 8/06.
58. Уредба о начелима о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у савезним министарствима, другим савезним органима и организацијама, *Сл. лист СРЈ*, бр. 67/94.
59. Уредба о образовању савезних министарстава, других савезних органа и организација, *Сл. лист СРЈ*, бр. 67/94.
60. Уредба о поступку расподеле средстава из буџетског фонда за националне мањине, *Сл. гласник РС*, бр. 22/16.
61. Уредба о утврђивању програма подршке малим предузећима за набавку опреме у 2015. години, *Сл. гласник РС*, бр. 80/15.
62. Устав за Краљевину Србију од 1903. године: (проглашен 5. јуна 1903. год., обнародован у „Српским новинама“ 7. јуна 1903. год., зборник LVIII, 552), (1916), Крф: Државна штампарија Краљевине Србије

- ([http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\\_kolekcije/Srpski\\_ustavi/RA-ustav-1903#page/0/mode/1up](http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1903#page/0/mode/1up), 02.10.2016).
63. Устав Књажества Србије – Султански хатишериф од 1838. године, (1838), Београд: Књажеско-Сербска Књигопечатња ([http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\\_kolekcije/Srpski\\_ustavi/RA-ustav-1838#page/0/mode/1up](http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1838#page/0/mode/1up), 26.09.2016).
64. Устав Књажества Србије: издан и заклетвом потврђен о Сретењској скупштини 1835 год., (1835) Крагујевац: Књажество-Сербска Типографија ([http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\\_kolekcije/Srpski\\_ustavi/RA-ustav-1835#page/0/mode/1up](http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1835#page/0/mode/1up), 25. 09.2016).
65. Устав Књажества Србије проглашен на Петров-дан на Великој народној скупштини држаној у Крагујевцу о Духовима 1869. године, (1869), Београд: Државна штампарија (<http://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Ustav%20knjazevstva%20Srbije%201869.pdf>, 29.09.2016).
66. Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. године.
67. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године.
68. Устав Краљевине Србије, (1901), Београд: Државна штампарија Краљевине Србије ([http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\\_kolekcije/Srpski\\_ustavi/RA-ustav-1901#page/0/mode/1up](http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1901#page/0/mode/1up), 01.10.2016).
69. Устав Краљевине Србије: проглашен 22 децембра 1888. год. на Великој Народној скупштини: држаној у Београду месеца децембра 1888. год., (1888), Београд: Краљевска српска државна штампарија ([http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\\_kolekcije/Srpski\\_ustavi/RA-ustav-1888#page/1/mode/1up](http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1888#page/1/mode/1up), 30.09.2016).
70. Устав Републике Србије од 1990. године, *Сл. гласник РС*, бр. 1/90.
71. Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/06.
72. Устав Савезне Републике Југославије од 1992. године, *Сл. лист СРЈ*, бр. 1/92.
73. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 21. фебруара 1974. године.
74. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 7. априла 1963. године.
75. Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 31. јануара 1946. године.
76. Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора од 2003. године, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/03, 26/05.

77. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 99/99, 29/02, 49/02., (<http://www.zakon.hr/z/137/Ustavni-zakon-o-ustavnom-sudu-Republike-Hrvatske>, 09.05.2016).
78. Ustavni zakon o основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти од 13. јануара 1953. године, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 3/1953, 4/53 – исправка, 7/54, 9/54 – исправка, 13/54.
79. *Fedral Register Act 1935, 44 U.S.C. 1505*, (<https://www.archives.gov/federal-register/laws/federal-register/1505.html>, 07.03.2016).
80. *Congressional Review Act (5 U.S.C. § 801-808)*, (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-8>, 16.03.2016).
81. Uredba o plaćama, *Narodne novine*, br. 6/94.



## ИНТЕРНЕТ САЈТОВИ

1. ([www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contens](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contens), 06.01.2016).
2. ([www.legislationline.org/documents/id/7349](http://www.legislationline.org/documents/id/7349), 13.11.2015).
3. ([books.google.co.mz/books?id=6Sk0AAAAIAAJ&hl=pt-PT](https://books.google.co.mz/books?id=6Sk0AAAAIAAJ&hl=pt-PT), 25.07.2015).
4. (<http://bpp.uzzpro.gov.rs/FTSearch.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>, 30.04.2016).
5. (<http://bpp.uzzpro.gov.rs/FTSearch.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>, 30.04.2016).
6. (<http://bpp.uzzpro.gov.rs/Search.aspx>, 30.04.2016).
7. (<http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>, 08.10.2016).
8. (<http://michel-lascombe.pagesperso-orange.fr/CDVR38.html>, 08.02.2016).
9. (<http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=books>, 10.02.2015).
10. (<http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/11030.html>, 16.03.2016).
11. (<http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>, 23.02.2016).
12. (<http://www.bger.ch/fr/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954.htm>, 16.04.2016).
13. (<http://www.bvger.ch/gericht/aufgaben/index.html?lang=fr>, 08.05.2016).
14. ([http://www.comune.torino.it/protezionecivile/normativa/nazionale/pdf/1\\_23\\_8\\_88.pdf](http://www.comune.torino.it/protezionecivile/normativa/nazionale/pdf/1_23_8_88.pdf), 24.02.2016).
15. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..55-l/decision-n-69-55-l-du-26-juin-1969.7145.html>, 05.04.2016).
16. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..dc/decision-n-86-207-dc-du-26-juin1986.8271.html>, 23.02.2016).
17. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..dc/decision-n-86-207-dc-du-26-juin-1986.8271.html>, 12.04.2016).
18. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-81-132-dc-du-16-janvier-1982.7986.html>, 12.04.2016).
19. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1986/86-208-dc/decision-n-86-208-dc-du-2-juillet1986.8273.html>, 23.02.2016).
20. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1999/99-421-dc/decision-n-99-421-dc-du-16-decembre-1999.11851.html>, 15.11.2015).
21. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1976/les-decisions-de-1976.2114.html>, 02.11.2015).
22. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1977/76-72-dc/decision-n-76-72-dc-du-12-janvier-1977.7519.html>, 26.03.2016).

23. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2005/2004-510-dc/decision-n-2004-510-dc-du-20-janvier-2005.963.html>, 26.03.2016).
24. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1986/86-223-dc/decision-n-86-223-dc-du-29-decembre-1986.8297.html>, 05.04. 2016).
25. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1986/86-208-dc/decision-n-86-208-dc-du-2-juillet-1986.8273.html>, 05.04.2016).
26. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2004/2004-506-dc/decision-n-2004-506-dc-du-2-decembre-2004.910.html>, 05.04.2016).
27. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1977/76-72-dc/decision-n-76-72-dc-du-12-janvier-1977.7519.html>, 12. 04.2016).
28. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1986/86-208-dc/decision-n-86-208-dc-du-2-juillet-1986.8273.html>, 12. 04.2016).
29. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1995/95-370-dc/decision-n-95-370-dc-du-30-decembre-1995.10632.html>, 12.04.2016).
30. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1999/99-421-dc/decision-n-99-421-dc-du-16-decembre-1999.11851.html>, 12.04.2016).
31. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2006/2006-534-dc/decision-n-2006-534-dc-du-16-mars-2006.1006.html>, 02.08.2016).
32. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2014/2014-704-dc/decision-n-2014-704-dc-du-11-decembre-2014.142842.html>, 02.08.2016).
33. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015-710-dc/decision-n-2015-710-dc-du-12-fevrier-2015.143268.html>, 02.08.2016).
34. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/mars-2015-les-ordonnances-de-l-article-38-de-la-constitution.143307.html>, 02.08.2016).
35. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1983/83164dc.htm>, 05.03.2016).
36. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003-473-dc/decision-n-2003-473-dc-du-26-juin-2003.861.html>, 15.11.2015).
37. (<http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation>, 08.05.2016).
38. (<http://www.elysee.fr/la-presidence/la-charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814/>, 06.07.2013).
39. (<http://www.giurcost.org/decisioni/1962/0054s-62.html>, 06.04.2016).
40. (<http://www.giurcost.org/decisioni/1963/0046s-63.html>, 06.04.2016).
41. (<http://www.giurcost.org/decisioni/1996/0360s-96.html>, 01.03.2016).

42. ([http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/pdfs/ukpga\\_19980042\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/pdfs/ukpga_19980042_en.pdf), 16.11.2015).
43. (<http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама/број-закона-објављених-у-службеном-гласнику-републике-србије.18181.html>, 30.04.2016).
44. (<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06509>, 12.07.2013).
45. (<http://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-diary/>, 27.05.2016).
46. (<http://www.poslovnenovine.com/propisi-hr-pregled/rjesenje-ustavnog-suda-republike-hrvatske-mzm-fer.asp>, 28.02.2016).
47. ([http://www.provincia.asti.it/hosting/vvf/c\\_protiv/leggi/26\\_100.html](http://www.provincia.asti.it/hosting/vvf/c_protiv/leggi/26_100.html), 09.07.2013).
48. (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bge/c4103192.html>, 09.04.2016).
49. (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv041251.html>, 10.04.2016).
50. (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv058257.html>, 10.04.2016).
51. (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv058257.html>, 11.04.2016).
52. (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083130.html>, 10.04.2016).
53. (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083130.html>, 11.04.2016).
54. (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv101001.html>, 16.03.2016).
55. (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/c1132229.html>, 05.05.2016).
56. (<http://www.tribunal-conflits.fr/>, 08.05.2016).
57. (<http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, 30.04.2016).
58. ([http://www.ustavni.sud.rs/page/view/0-102128/saopstenje-sa-8-sednice-ustavnog-suda-odrzane-26-marta-2015-godine-kojom-je-predsedavala-vesna-ilic-prelic-predsednica-ustavnog-suda?\\_qs=%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BC%D0%B5%D1%82%20%D0%A3%D0%BE-224/2013](http://www.ustavni.sud.rs/page/view/0-102128/saopstenje-sa-8-sednice-ustavnog-suda-odrzane-26-marta-2015-godine-kojom-je-predsedavala-vesna-ilic-prelic-predsednica-ustavnog-suda?_qs=%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BC%D0%B5%D1%82%20%D0%A3%D0%BE-224/2013), 08.10.2016).
59. ([http://www.governo.it/Presidenza/normativa/legge2308\\_400.html](http://www.governo.it/Presidenza/normativa/legge2308_400.html), 03.11.2015)
60. (<https://www.archives.gov/federal-register/laws/federal-register/>, 16.11.2015).
61. (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/470/case.html>, 06.01.2016).
62. (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/250/104/case.html>, 16.03.2016).
63. (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/435/519/>, 16.03.2016).
64. (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/448/607/case.html>, 14.04.2016).
65. (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/450/785>, 15.11.2015).
66. (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19840090/index.html>, 18.05.2016).
67. (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19970118/201204010000/172.010.pdf>, 05.01.2016).
68. (<https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2011/1381.pdf>, 16.04.2016).
69. (<https://www.archives.gov/federal-register/codification/index-r.html>, 23.02.2016).
70. ([https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg\\_07/245138](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_07/245138), 05.02.2015).
71. (<https://www.congress.gov>, 27.05.2016).
72. (<https://www.federalregister.gov/agencies>, 27.05.2016).

73. ([https://www.federalregister.gov/articles/search?conditions\(agency\\_idsII\)=1#advanced](https://www.federalregister.gov/articles/search?conditions(agency_idsII)=1#advanced), 27.05.2016).
74. (<https://www.federalregister.gov/executive-orders>, 27.05.2016).
75. (<https://www.google.rs/#q=constitution+d%27Appenzell-Rhodes-Ext%C3%A9rieures>, 18.05.2016).
76. (<https://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCODE-2011-title50/USCODE-2011-title50-app-firstwarp>, 16.03.2016).
77. (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/3/301>, 04.01.2016).
78. (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636181>, 12.11.2016).
79. (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000749427>, 15.11.2016).
80. (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000422094&dateTexte=&categorieLien=id>, 15.11.2015).
81. (<https://www.legifrance.gouv.fr/initRechExpTexteJorf.do>, 29.05.2016).
82. ([https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude\\_ordonnances0.html](https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances0.html), 02.08.2016).
83. ([https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude\\_ordonnances0.html](https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances0.html), 12.11.2016.).
84. ([www.camera.it/leg17/201](http://www.camera.it/leg17/201), 29.05.2016).
85. ([www.camera.it/leg17/342](http://www.camera.it/leg17/342), 30.05.2016).
86. ([www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..dc/decision-n-86-207-dc-du-26-jun-1986.8271.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..dc/decision-n-86-207-dc-du-26-jun-1986.8271.html), 04.01.2016).
87. ([www.hm-waterquard.org.uk/The Import, Export and Customs Powers \(Defence\) Act – 1939.pdf](http://www.hm-waterquard.org.uk/The%20Import,%20Export%20and%20Customs%20Powers%20(Defence)%20Act%20-%201939.pdf), 13.11.2015).
88. ([www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl179-404.pdf](http://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl179-404.pdf), 15.11.2015).
89. ([www.legislation.gov.uk/all](http://www.legislation.gov.uk/all), 26.05.2016).
90. ([www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/56/contens](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/56/contens), 08.01.2016).
91. ([www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contens](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contens), 06.01.2016).
92. ([www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga\\_20000011\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga_20000011_en.pdf), 13.11.2015).
93. ([www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents), 13.11.2015).
94. ([www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/9-10/76/contens](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/9-10/76/contens), 06.01.2016).
95. ([www.legislationline.org/documents/id/7349](http://www.legislationline.org/documents/id/7349), 08.01.2016).
96. ([www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr), 01.06.2016).
97. ([www.unz.org/Pub/JellinekGeorg-1887](http://www.unz.org/Pub/JellinekGeorg-1887), 26.07.2015).
98. ([www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/cic\\_index\\_lt.html](http://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/cic_index_lt.html), 25.07.2015).
99. ([www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-drzavne-uprave](http://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-drzavne-uprave), 16.11.2015).