

341.1/8

О УРЕДБАМА

— РАСПРАВА ИЗ ЈАВНОГ ПРАВА —

од

Д-РА ДАНИЛА Ј. ДАНИЋА

(Прештампано из Архива за Правне и Друштв. Науке и Бранича)

Цена 10 дин.

Београд, 1929

Дом Малолетника“, Београд, Краљевића Марка 9

Тел. 47-35

17-38

Господину Николају Падарукову, Секретару
Министарства Правде, у знак пријатељства.

Б.
21. VII - 9291.

Дано у нови инвентар бр.

1330

Београда 1942 год.

Београд.

Др Данило Ј. Данић

О УРЕДБАМА

— РАСПРАВА ИЗ ЈАВНОГ ПРАВА —

од

Д-РА ДАНИЛА Ј. ДАНИЋА

Прештампано из Архива за Правне и Друштвене Науке и Бранича



33218

ЦЕНА 10 ДИН.

Београд, 1929

Штампарија „Дом Малолетника“, Београд, Краљевића Марка 9

Тел. 47-35

ПРЕДГОВОР

Ова расправа *О уредбама* изашла је у *Архиву за правне и друштвене науке*, у свескама за фебруар и март 1928. године. У њој је поглавито претресано питање о уредбама са чисто теориског гледишта, с погледом на разлике у схватањима о правној природи уредаба. Ми смо покушали да дамо једно своје гледиште по томе питању, које је питање веома интересно с обзиром на однос између законодавне и управне власти у модерној држави и правну природу њихових функција. Овој расправи додата су и наша два рада одштампана у *Браничу* „О уредбама по Видовданском Уставу“, која чине завршно излагање у поменутој расправи и у исто време и једну целину. Разуме се по себи, да после промене од 6. јануара тек. год., излагање о уредбама по Видовданском Уставу, сада може имати само историјског значаја.

13 марта 1929 г.
у Београду.

Др. Д. Ј. Д.

О УРЕДБАМА

ЛИТЕРАТУРА. — *Jellinek*; Gesetz und Verordnung, 1887; Das Recht des modernen Staates; Allgemeine Staatslehre; *P. Laband*; Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 1911; *O. Mayer*; Deutsches Verwaltungsrecht, I—II, 1914—18; *Meyer—Anshütz*; Lehrbuch des deutsch. Staatsrecht, 1919; *Anschütz*; Gegenwärtigen Theorien über den Gesetzgebenden Gewalt, I. изд.; *Fr. Schiller*; Verkündigung und Inkrafttreten der Rechtsverordnungen des Reiches, у Archiv des öffentlichen Rechts, 1925. g. 8. Bd. 3.; *G. Meyer*; Lehrbuch des deutschen Staatsrecht, 6 изд.; *Carré de Malberg*; Contribution à la Théorie Générale de L'Etat *L. Duguit*; Traité de Droit Constitutionnel, II, 1924; L'Etat, les gouvernants et les agents, 1903; *Hauriou*; Précis de droit Administratif, 1919; *Esmein*; Eléments du droit constitutionnel, 1909; *Berthélemy*; Traité Élémentaire, 1910; *Artur*; (в. la revue du droit public. T. XIII); *С. Јовановић*; О Држави, III; Уставно право Краљевине Срба, Хрватша и Словенаца, 1923; *Др. Д. Јовановић*; Појам Закона, 1923. г.; *Др. Л. Марковић*; Основи Грађанског Права, 1927; *Ж. М. Перић*; Један поглед на еволуционистичку правну школу (Глас. Срп. Краљ. Академије LXXIV); О улози судске власћи по српском законодавству (предговор првом издању Грађ. Зак. од Г. Никетића).

У правној теорији појам уредаба још није потпуно пречишћен. То долази отуда, што позитивно право не даје појам уредаба у материјалном смислу, као што у осталом не даје ни појам закона у томе смислу. Из ове оскудице појма уредаба у материјалном смислу у позитивном праву, настала је и различност погледа у теорији, и разилажење правних писаца с погледом на унутарњу правну природу уредаба. Сви се писци мање или више слажу у томе, да је уредба један правни акт, који има мању правну моћ од закона, али кад треба дати карактеристику њене унутарње правне природе, писци се разилазе, и то на такав један начин да изгледа, да је ово питање уредаба једно од најспорнијих у науци јавнога права.

Да би се питање о уредбама у чисто теоријском смислу могло правилно схватити, мора се претходно почети са постављањем појма закона, јер као што је познато, владајуће гледиште у теорији формулише схватање, да је уредба закон у материјалном смислу. Ако се стане на гледиште дуалистичког схватања закона, на појам закона у формалном и материјалном смислу, онда се логички може усвојити владајуће гледиште у теорији да је уредба закон у материјалном смислу. Ако се међутим стане на противно гледиште, онда се такав појам уредаба мора одбацити. Питање се комплицира још и у томе, што постоји у модерној науци јавног права једна тенденција, да се важност и снага једног правног акта, па и његова унутарња правна природа, цени с обзиром на то, који је државни орган тај правни акт издао, а не по томе каква је садржина самога тога акта. Ако један акт долази од стране законодавних органа, он ће имати већу правну моћ од свих других правних аката, који су издани од стране нижих органа, рецимо од управних или судских, па ће се према томе ценити и то, да ли је један такав акт законодавни, управни или судски. Али овакво једно гледиште, узето само за себе без ширег образложења, у ствари не објашњава ништа. Са гледишта јачине правне моћи, данас је мање више јасно, да законодавни акти имају највишу моћ а сви остали правни акти мању, пошто су сви они њима подређени. То је у осталом основна идеја на којој данас почива модерна држава. Оно што изазива контроверсе у схватањима код разних писаца јесте то, да ли је могуће један државни акт окарактерисати само на тај начин, што ће се његова природа утврдити по томе који га је орган издао, па према томе одмах и утврдити његову унутрашњу правну природу. Ако би се само то узело за критеријум онда се са разлогом намеће питање, како уредбе као акти које издаје управна власт, могу обвезивати судску власт, кад судски и управни акти имају подједнаку правну моћ у односу на законодавна акта, јер је познато, да судове обвезују и законите уредбе и да их судови као такве морају примењивати? Као што се види, тиме није ништа учињено да се разјасни питање о томе, каква је унутарња правна природа уредаба, да ли су оне чисто управни акти у једном техничком смислу те речи, или су то на против особени акти управне власти, који се не могу подвести под категорију *управних аката* (*Verwaltungsakt, l'acte administratif*), чија је правна природа у теорији пречишћена.

Са ових разлога као што смо у почетку навели, изнећемо у најкраћим потезима прво појам закона у теорији, да би после могли расправити и питање о правној природи уредаба, пошто је то питање у науци спорно.

§ 1. Појам закона у теорији.

А.) По општем схватању које је владајуће у теорији, појам закона је двојак. По томе схватању закон се узима двојак, у материјалном и формалном смислу. Под законом у материјалном смислу разуме се једно опште правило, којим држава формулише своје интересе за једну читаву врсту истих случајева. Закон у овоме смислу јесте једна таква заповест државне власти, која садржи једно опште правило. Довољно је да једна државна заповест садржи опште одредбе, па да се она схвати као закон у материјалном смислу. Појам закона у материјалном смислу несумњиво је творевина идеја француске револуције. Он је створен у времену појаве уставне државе, после пада апсолутизма. Зато, узев историјски, сасвим је разумљиво што се појам закона првобитно стварао на овај начин. Уставна држава дошла је да уништи арбитрарност апсолутизма у коме је важило начело *sic volo, sic iubeo*, јер би, ако би то остало, судбина појединаца и њихов правни положај био и даље неизвесан и произвољан. Зато се одмах, у првим данима уставности дошло на мисао, да се сви односи у које појединци могу доћи у погледу њихове личности и имања, као и у погледу свега, што се односи на њихову личну слободу и њихов правни положај као грађана, мора регулисати на један општи начин у виду објективних, апстрактних правила. Та правила имају бити подједнако обавезна за све грађане, према свима она имају подједнаку важност. Па не само да она обвезују њих, већ и саму државну власт, све док прописаним начином не буду укинута или замењена другим.

То начело прокламовано уставном државом, добило је тада снагу једног „вишег“ начела коме и законодавац мора бити подређен. Отуда се још и данас уставност закона у Француској истиче као први услов правне државе, односно као основа законитости. Како се тада узимало као главно, да се у првом реду имају регулисати ови односи које мало час спомену смо, на један овако објективан начин у циљу избегавања самовоље у изграђивању државних интереса, са свим је разумљиво што

се појам закона схватио првенствено као једно опште правило које у првом реду има да загарантује појединцима њихова „основна“ права, слободан развитак њихове личности и њихов одређен правни положај у држави. Ови односи, могли су се према уставним начелима, уредити само законом (*par la loi*), дакле на један општи, безличан начин, и зато је закон схваћен у почетку уставности као једно *опште правило* формулисано апстрактно од стране *законодавних органа*. Доктрина да је закон *une règle générale et abstraite*, остала је и данас у основи француског јавног права заступљена од већине писаца. Према томе, учење да је закон заповест државне власти, која садржи једно опште правило, издано путем законодавних органа, јесте у ствари француска доктрина, чијим се оснивачем сматра *Русо*.¹⁾ Тек много доцније, са претварањем уставне државе у парламентарну, дошло се и до једног ширег појма законске садржине. По својој садржини закон се не мора односити само на правни положај појединаца, већ и на све остало што је само по себи од општег интереса као: правила о државној организацији, уређење и однос власти и др.

За схватање закона у прво време уставности карактеристично је то, што се појам закона у материјалном смислу у исто време поклапао са појмом закона у формалном смислу. Заповест државне власти која садржи једно опште правило могла је бити издана само од законодавних органа, у форми закона, пошто се законодавна функција састоји само у издавању таквих заповести. Све оно што не садржи такво једно правило, није атрибуција законодавне функције, већ других двеју функција, управне или судске. По начелу поделе власти само се законодавна функција бави постављањем општих правила, издавањем закона, док се остале друге две баве појединачним случајевима. Рационалистичка концепција овога начела имала је своју пуну примену у првим данима стварања уставне државе.

В.) Владајућа доктрина задржала је овај првобитни појам

¹⁾ Већина немачких писаца узима, да се теорија закона у материјалном смислу заснива на Русовљевој доктрини, која је инспирисала француске уставотворце из Револуције (нарочито то истиче Jellinek, у своме познатом делу *Gesetz und Verordnung*, 1887.), дотле неки врло угледни француски писци узимају, да та поставка није тачна, као н. пр. Carré de Malberg, да наведемо само њега, у његовом капиталном делу *Contribution à la Théorie Générale de L'Etat*, 1920.

закона, т. ј. појам закона у материјалном смислу, схватајући га као норму која садржи једно опште правило; све што нема овакву садржину, не може се подвести под појам закона. Али схватајући закон на овај начин она узима, да свако опште и апстрактно правило издато у општем интересу, па макар и не било издато од стране законодавних органа, јесте у самој ствари закон, зато што се то правило не односи на један индивидуалан, конкретан случај, већ за читаву врсту истих случајева. Из тих разлога општа теорија сматра, да је закон могуће појмити само по његовој садржини, у смислу једне објективне норме, једне опште заповести државне власти упућене свима. Равнодушно је при томе, да ли је то опште правило формулисано путем формалног закона или путем акта једне власти која није законодавна, рецимо путем једне уредбе.

Схватајући закон на овај начин, по његовој садржини, као опште правило, модерна доктрина ипак није остала при схватањима из првих дана уставности, да се као законска садржина може узети само оно опште правило којим се регулише правни положај појединаца. У модерној држави данас је врло широко поље уређивања друштвених односа на општи начин, путем апстрактних правила, те у појам закона у материјалном смислу, могу доћи и сви они прописи од општег интереса који не тангирају баш непосредно правни положај појединаца. Ту долазе у првом реду сви т. зв. *органски закони*, који се тичу организације и надлежности разних грана државне власти, и у опште сви они правни прописи који имају за циљ уређење односа у заједници као целини. Број таквих правних прописа данас је врло велики и он чини садржину велике већине материјалних закона.

За појам закона у материјалном смислу по модерној правној теорији, није потребно да је он искључиво акт законодавне власти. Довољно је да је то једна заповест државне власти упућена било појединцима, било органима власти, која садржи једно опште правило. Разуме се, да закон у материјалном смислу може бити у исто време и закон у формалном смислу, ако је норма коју он садржи издана од стране законодавних органа т. ј. у форми закона.²⁾

²⁾ Ова теоријска подела закона, на законе у формалном и материјалном смислу, која данас представља владајуће гледиште у науци, јесте у главном

C.) Закон у формалном смислу по³ схватањима опште теорије јесте искључиво акт законодавне власти. То су увек таква акта која издају законодавни органи. Разуме се да ће у већини случајева та акта садржавати општа правила, т. ј. бити закони и по садржини и по форми. По садржини зато што садрже једно опште правило, по форми зато што их издају законодавни органи. Али законодавни органи ничим нису ограничени да издају и такве акте који по садржини не би били закони, т. ј. такве акте који не садрже једно опште правило. Издајући и такве акте, који по садржини својој нису закони, законодавни органи издају нешто што у ствари није закон већ нешто друго, један управни акт или један правни посао. На тај начин по схватањима опште теорије, долази се до појма закона у формалном смислу. Зато што та акта имају од закона само форму, она су формални закони за разлику од материјалних закона који се могу и уредбама спровести. Формални закон или закон у формалном смислу се на тај начин противставља закону у материјалном смислу као једна општа заповест према једној индивидуалној заповести. Из тих разлога закони у материјалном смислу у теорији се називају још и *правим* законима.

Из оваквих схватања опште теорије излази, да је разлика између материјалних и формалних закона, поглавито разлика по садржини. Праву законску садржину имају само материјални закони, формални закони је немају. Садржина формалних закона је већином сасвим друге врсте. То су обично управна акта (акта управне власти) одевена у форму закона т. ј. издана од законодавних органа у једном нарочитом интересу. Један међународни уговор, један државни зајам, отуђење државног

француског порекла. Ту теорију заступа велика већина француских писаца, чији је за сада, најистакнутији представник Леон Диги (Duguit) (в. његово дело *Traité de Droit Constitutionnel*, 1923, II. стр. 140 à 198). Противно њему и већини писаца Carré de Malberg, који одбацује горњу поделу, налази да појам закона може бити само један (в. његово дело *Contribution à la Théorie Générale de L'Etat* I. 1920, стр. 285 и даље.). Њему се у неколико приближава Hauriou (в. *Précis de Droit Administratif*, 1919, стр. 79). Горња подела је готово једнодушно заступљена у Немачкој. Њу заступа већина писаца, као: Jellinek, Laband, G. Meyer, O. Mayer и многи други. Нарочито је ово гледиште изнето у Јелинековој монографији *Gesetz und Verordnung*, 1888, која је у науци опште позната и за коју се доскора држало да је то била последња реч по овоме питању.

приватног домена (*le domaine privé*), буџет, све су то по природи својој управна акта, која су издана у форми закона ради веће правне важности, но што би је иначе имала кад би била издана од управних органа. Општа теорија узима као очевидно, да је њихова садржина сасвим различна од садржине материјалних закона, јер се њима т.ј. формалним законима, по готову регулише један извршан конкретан случај, док ови други регулишу читаву једну групу или врсту могућих конкретних случајева на општи начин. И кад се каже да законодавац у стварању норми поступа индуктивно, ту се обично мисли само на законе у материјалном смислу.

Верна својој основној поставци, општа теорија даље изводи, да ове две разне врсте закона имају и разна дејства; једно које долази од њихове садржине, а друго које долази од њихове форме т.ј. материјално и формално дејство. Општа теорија признаје, да обе ове врсте закона имају исто формално дејство без обзира на то каква је њихова садржина. Дотле док се посматрају по њиховом формалном дејству, између њих нема разлике. Али не треба заборавити, да закони имају и једно дејство по садржини. По томе дејству они се већ разликују, и зато се и каже да је разлика између материјалних и формалних закона једино разлика по садржини. Из овога је даље изведено, да због те разлике не може бити дерогативне моћи између те две врсте закона. Друкчије речено, прави закони могу укидати или мењати само праве законе исте садржине, а формални закони опет ове, док се они међусобно не могу дерогирати. Начело *lex posterior* нема примене у сукобу између ове две врсте закона, која се могућност објашњава само разноликошћу њихове садржине.

D) Ова владајућа доктрина није остала без замерке. Одступања од ње постоје у модерној науци и она се у последње време јављају све више. Ако се оставе на страну неке извесне особености, које само донекле и у извесним појединостима чине одступања од опште теорије, главно одступање од ње чине они писци, који узимају појам закона онако како је он дат у позитивном праву. Ти писци одбацују дуалистичко схватање закона, на закон у материјалном и формалном смислу. Укратко ти писци сматрају, да је у модерној држави закон могуће схватити само на један начин, а то је у формалном смислу. Цело се питање своди по њима на то, да ли је могуће

остати при апстрактном појму „законске садржине“. Да ли је заиста могуће схватити законску садржину само на један начин, т. ј. као опште правило издато у апстрактној форми. Овакво схватање законске садржине последица је, по мишљењу ове друге групе писаца, једне заблуде која се још и данас одржава. Наиме, то је оно познато изграђивање појма правних закона по угледу на природне законе. Зато, што у природним наукама закон представља једну синтезу читаве серије истих природних феномена, узело се да и у правном смислу закон значи од прилике то исто, па је закон зато и схваћен као једно опште правило до кога се дошло индуктивним путем у циљу изналагања државних интереса, правило извучено из једног комплекса истих конкретних случајева. При томе резонувању међутим изгубило се из вида ово. Док природни закони заиста морају бити схваћени на горњи начин зато, што нам се они намећу као једна виша сила, својом неодољивошћу, дотле се правни закони, као производ људског разума и резултат људских тежњи не морају схватити као општа правила, пошто су правни закони израз воље законодавних органа, а законодавни органи у стању су формулисати путем закона све, следствено и нешто што не мора садржавати у себи једно опште правило. И пошто су правни закони у првом реду зависни од наше воље, то је сасвим природно, да закон може бити и нешто што не садржи такво једно правило. Чим та могућност постоји, отпада и поставка, да се „законска садржина“ може једино схватити као заповест државне власти у апстрактној форми. Правни закони не одликују се толико општошћу, колико њиховом изнудљивошћу, јер се закон у систему државних заповести, мора првенствено схватити као она норма, чија је важност примарна и безусловна. Садржавали они једно опште правило или што друго, они имају увек један исти карактер. Зато писци овога правца пре свега узимају, да појам закона у материјалном смислу може имати данас само историјског значаја. Такво схватање закона јесте у основи античко, које нам је остало од римских правника и грчких филозофа, које су после прихватили рационалисти XVIII века. Аристотелова дефиниција закона потпуно се поклапа са назорима римских учитеља. *Павиниан* је проповедао да је закон „*commune praeceptum*“, а *Улпијан* је то још изразитије представио у једној његовој сентенци „*Jura non in singulas personas*,

sed generaliter constituntur". Ово схватање у модерно доба наставили су *Монтескје* и *Русо*. Нарочито се Русо истиче као оснивач ове теорије која је инспирисала прве револуционарне уставе.

Али ово схватање закона по мишљењу ове друге доктрине, не може се данас одржати, пошто нам практичан живот даје свакодневне примере, да закон у ствари није више опште правило. Има много разних интереса у модерној држави које је потребно регулисати законодавним путем, и који се тим путем и регулишу, и ако они не представљају једну државну заповест изражену у апстрактној форми. Зато ови писци узимају, да је схватање закона у материјалном смислу не само недовољно већ директно нетачно, нарочито с погледом на начело организације власти у данашњој држави. Рећи да је буџет акт управне власти и ако се он издаје у форми закона, или да је једна уредба закон у материјалном смислу, значи тврдити нешто што се не слаже са правим стањем ствари. Критика ове друге школе појма закона у материјалном смислу, поред наведеног, своди се у главном на ово. (1) За ауторитет једнога закона није довољна само његова општост, већ му је потребна и нарочита моћ помоћу које ће он имати највишу важност у јерархији државних аката. Ако се сада и уредбе узму као закони, као што чини општа теорија, онда је јасно, да оне као прописи од мање правне важности, неће бити у стању да утичу на промену законодавних прописа. Оне увек остају оно што су, акта управне власти, и као такве немоћне су да противрече законима. (2) Учење да је закон опште правило, није ни у складу са принципима позитивног права. Позитивно право не предвиђа један такав појам закона. По начелима унетим у позитивно право, као закон узима се само она државна заповест, која је издата од законодавних органа. Уредбе на против, предвиђају се у позитивном праву као управни акти са клаузулом да не смеју противречити законима. (3) Практичан живот све више укажује на то, да законодавна власт не издаје само заповести у виду општих правила, већ издаје и друге разне заповести које не садрже никакво опште правило, а које заповести имају исту правну моћ као и општа правила издата од законодавне власти. Законодавац је у томе погледу неограничен, јер законодавна материја данас може бити све оно што законодавни органи нађу да је потребно тим путем регулисати. У форму закона може да се обуче све

оно што се у даноме моменту нађе за потребно. Зато је погрешно тврђење, распрострањено нарочито код немачких писаца под утицајем *Лабанда*, да је баш у смислу начела изложеног у позитивном праву (*ein Constitutionneler Begriff*), резервисана за закон само она материја којом се ствара право (све што се тиче статуса појединаца; њихова лична слобода, имање и у опште њихов правни положај у заједници). Истина, ова материја, по мишљењу тих писаца, може се и уредбама регулисати али само на основу законског овлашћења. Дакле, по уставним начелима, т. ј. по позитивном праву, дат је у ствари, по њиховом мишљењу, појам закона у материјалном смислу тиме, што сва ова материја мора бити регулисана законом. (*Rechtssätze*³) Кад би ово тврђење било тачно, да је и у позитивном праву дат појам закона у материјалном смислу, наводе писци ове друге групе, онда заиста ово питање не би било спорно. Међутим то није тачно. Из одредаба немачких устава (реч је о предатној Не-

³) Ово укореењено схватање појма закона у материјалном смислу, схватање закона као опште правило, данас нарочито проповедају и бране цивилисти, које им је схватање остало од римских правника и пандектног права. Осим тога, цивилисти се поглавито баве изучавањем приватног права, које је готово од увек претпостављало законодавну кодификацију. Како је нарочито у модерној епохи, приватно право доиста скуп читавог низа општих правила скупљених у један велики кодекс, то је сасвим разумљиво ово схватање цивилиста. Аутори и коментатори Наполеоновог законика једнодушно стоје на томе гледишту, па и сви познији цивилисти. Томе уверењу доприноси још и то, што је приватно право у свима државама, као једна од најважнијих основа друштвене заједнице, законодавним путем санкционисано. Отуда дефиниција закона коју дају *Mounier* и *Portalès* и сви њихови последници па до најмодернијих као што су: *Bouvier, Gény, Capitan, Planiol* и др. Исто тако стоје ствари и са коментаристима аустр. грађ. зак., који је донет нешто мало доцније од Наполеоновог. 1811. год., а који је сав прожет романтистичким учењем. Што се тиче наших правника, в. А. Ђорђевић: *Сисџем Приватног (Грађанског) Права*, 1893., I књ. прва половина; *Живојин М. Перић* (в. његове монографије из области општег дела Грађ. Права); *Др. Лазар Марковић: Грађанско Право*, (Општи део и стварно право), II изд. 1927.; *Др. Нинко Перић: Основи Грађан. Права*, (општи део), 1923. г. Од државо-правних писаца испореди: *Слободан Јовановић: О Држави*, III издање; *Др. Д. Б. Јовановић: Појам Закона*, 1923. г. Од наших цивилиста само *Др. Л. Марковић*, схвата појам закона искључиво у формалном смислу (ор. cit, стр. 24.). По њему је закон она држава заповест, која је издата од законодавних органа, из чега излази, да г. Марковић схвата закон само у формалном смислу, па према томе, уредбе искључује из појма закона.

мачкој) као ни из царевинског устава, не да се извести једно овако тврђење. Напротив, и по одредбама тих устава дат је само појам закона у формалном смислу, пошто сви ти уставни садрже у томе погледу пропис, да је за један закон потребна сарадња оба законодавна чиниоца, владоца и парламента. То што у извесним немачким уставима постоји још и пропис, да све што се односи на права појединаца, мора бити регулисано само законом из тога само не може се извести да је тиме дат појам закона у материјалном смислу у позитивном праву. Пре се може извести противан закључак, да та материја има да се регулише у форми закона, т.ј. једним формалним законом а не уредбом или каквим другим актом управне власти, а тиме је опет дат само појам закона у формалном смислу.

Према томе остаје, по мишљењу ове друге групе писаца, да се закон може схватити само у формалном смислу. Појам закона у материјалном смислу немогуће је поставити са сигурношћу, и општа теорија највише грешу у томе, што полази од аргумента, да је задатак законодавних органа да прописују општа и апстрактна правила, и да на тај начин, као највиши органи у држави прописују и изналазе државне интересе. Међутим, и ако је задатак законодавних органа да уређују односе у држави на један општи начин, то ипак данас није њихов једини задатак. Довољно је утврдити, да су законодавни органи силом прилика и развитком односа у модерној држави, приморани да прописују и издају такве заповести, које нису општа правила, да је поље рада законодавства данас далеко шире и веће но што је оно некада било. Са свих ових разлога мора се утврдити, да се појам закона мора стварати по са свим другом критеријуму од онога који је владао у прво време уставности, који је био последица тадање политичке и научне идеологије, засноване на рационализму и природном праву.

У општој теорији која је владајућа, појам закона је постављен независно од позитивног права. Доминирајуће је гледиште у теорији да је закон заповест државне власти, која садржи једно опште правило. „Законска садржина“ је само оно што садржи једно такво правило, из чега излази, да сваки онај акт државне власти који такво једно правило не садржи, не може да се уврсти у појам закона. Зато се закон, према гледишту опште теорије, мора схватити двојако, и у материјалном и у формалном смислу. Следствено, уредбе су закон у

материјалном смислу, без обзира на то што их не издају законодавни органи. Кад је у теорији појам закона постављен на овај начин, остаје да се види, да ли је могуће остати при таквом појму закона у потпуности, па према томе и уредбе схватити као закон с погледом на начело диференцираности државних функција и неједнакост правне моћи њихових аката.

§ 2. Правна природа уредаба

А.) Схватања у теорији.

I — У теорији уредбе се узимају као закон у материјалном смислу. Оне се схватају као такве државне заповести, које од закона имају само садржину. Поред закона који су само по форми закони, и закона који су то и по форми и по садржини, има још и закона који су то само по садржини. Та врста закона назива се уредбама. Из овога се најбоље види, да се дуалистичко схватање појма закона баш и састоји у томе, што се по њему и уредбе могу узети као закони, и да им то својство долази поглавито од њихове садржине. Садржина је дакле у ствари та која уредбама даје својство закона, јер су иначе уредбе таква акта које издаје управна власт а не законодавна, и кад оне не би имале законску садржину биле би обична управна акта. Према томе, ако та акта која немају законску форму, садрже једно опште правило, т. ј. имају „законску садржину“ биће и сама закони. У противном, то би била обична управна акта, рецимо акта која се односе на један индивидуално опређен случај. (Административни акт, *l'acte administratif, Verwaltungsakt*).

Овакво схватање уредаба у теорији долази од стране оних писаца, који узимају да постоји појам „законске садржине“ независно од позитивног права. По њима, законску садржину имају оне заповести државне власти које садрже једно опште правило, једну апстрактну заповест или норму од општег значаја, која се односи на једну читаву групу истих случајева. Али на чему ови списци заснивају ово своје схватање појма законске садржине? Разлози за ово њихово схватање у главном су ови. У модерној уставној држави не управља се произвољно као што је то био случај у ранијој, апсолутној држави. У тој држави лична воља суверена била је у исто време и државна воља. „Држава то сам ја“ (*L'État, c'est moi*) било је

начело апсолутизма и карактерисало је ту државу претежно као патримонијалну. Држава се према суверену појављивала као објект његове власти, то је био један његов *dominium*. Са преласком апсолутне државе у уставну, на место те произвољности долази ограниченост воље суверена. И он сам, истина и ако највиши орган, може да управља само по напред постављеним правилима која се сада издају у апстрактној форми. Та правила не изражавају више његову личну вољу већ државну, дакле једну општу вољу која једнако обавезује све. Та правила прописује једна највиша власт, власт суверена, којој је поверено изналажење државних интереса, а извршивање свих тих правила поверено је нижим властима, које стоје под заповестима те највише власти. Са нестанком апсолутне државе губи се и њена патримонијална ознака. Појединци нису више само поданици већ и грађани, ради којих управо државна заједница и постоји, Сад не влада више једна неограничена појединачна воља, већ *општа воља* („*Volonté générale*“), која ради у интересу свих. Али има нешто, што је морало остати у основи исто и у уставној држави као и у ранијој држави, без чега ни једна историјска држава није могла постојати, а то су два момента у државном животу, изналажење државних интереса, одн. формулисање државне воље, и њено остваривање. Разлика је у томе, што се у данашњој држави изналажење државне воље врши путем унапред постављених општих правила у корист целе заједнице, помоћу нарочитих органа т. зв. законодавних органа, који су и сами уставом ограничени, и чија се функција састоји у томе да та општа правила издају са заповешћу да се она врше. И како је законодавство у прво време уставности схваћено само као такав један орган то је онда сасвим природно узети, да „*законску садржину*“ има свака она државна заповест, која садржи једно опште правило без обзира на то, да ли су је издали законодавни или управни органи. Уредбе су према томе закон, јер имају законску садржину.

Пошто се у теорији на овај начин узима, да су уредбе закон у материјалном смислу, то се потврђује још и тим фактом, наводи се од стране заступника опште теорије, да се и за њих као и за законе, тражи да буду обнародоване, бар кад је реч о правним уредбама (*Rechtsverordnungen, règlements d'administration publique*). Позната је теоријска подела уредаба на правне и управне. Правне се карактеришу као таква општа правила

која се односе на поданике и имају исто дејство по садржини као и закони, док се управне уредбе издају у главном управним органима, и оне се по готову односе на организацију рада саме те управне власти, на њихов поступак, ред у служби и т. д. Као правила, која се првенствено тичу управних органа, и односе се на саму администрацију, оне не морају бити обнародоване као и правне уредбе, које својом садржином задиру у правни положај појединаца.

У теорији се нарочито правне уредбе узимају као закон у материјалном смислу, и зато се оне опет са своје стране деле на уредбе које имају карактер *законских дојуна*, и на оне које су у самој ствари *привремени закони*. У теорији се нарочито подвлачи, да је ова деоба могућа само кад је реч о правним уредбама, из чега излази, да би управне уредбе биле апсолутно ван ове поделе.

У ред правних уредаба долазе и т. зв. *полицијске уредбе*. Истина, мишљења су овде подељена. Једни писци узимају, да су полицијске уредбе једна засебна врста уредаба, која би стајала између правних и управних, и које се по важности материје коју регулишу, највише приближавају законима, док други узимају да оне нису ништа друго него једна врста правних уредаба, с обзиром на критеријум који је напред изнет, и зато нема разлога, да се те уредбе издвајају у једну засебну групу. Оне нису ништа друго него законске допуне, и као такве улазе у ред правних уредаба, пошто оне по схватању опште теорије, садрже општа правила која се тичу појединаца. Дакле, садржина правних уредаба, која је у самој ствари „*законска садржина*“ захтева да те уредбе буду обнародоване као и сваки закон.

Потребно је напоменути, да у теорији постоји спор о томе, да ли и управне уредбе поред правних, могу доћи у ред материјалних закона. Тај се спор оснива на разлици гледишта, која поглавито постоје међу немачким писцима, шта се све може сматрати законском садржином. По једнима, као законска садржина, могу се узети само она општа правила, којима се регулише правни положај појединаца. По другима, законску садржину чине сва она општа правила, без обзира на предмет који се њима регулише, јер разлика између законодавства и управе се баш и састоји у томе, што законодавство издаје општа правила, док се управа бави конкретним, индивидуално

одређеним случајевима.⁴⁾ У Француској у главном ова се подела не чини. Писци, који узимају уредбе као закон у материјалном смислу, рачунају ту и управне уредбе.⁵⁾

И ако се у теорији с једне стране узима, да су уредбе закон у материјалном смислу, ипак с друге стране оне се схватају само као секундарно, подређено законодавство са једном мањом правном моћи од закона. Доцнији закони укидају постојеће уредбе са истом материјалном садржином, док доцније уредбе не могу укидати ни у ком случају раније законе, нити постојећим законима у опште смеју бити противне. Као акта управе власти а не законодавних органа, оне немају ону формалну снагу коју имају закони, и управо само зато што имају „*законску садржину*“, уредбе се могу схватити као закон у материјалном смислу.

II — Писци, који дају дефиницију закона само у формалном смислу, не схватају уредбе као законе по садржини, већ као управна акта. Они полазе од тога, да је критеријум општег схватања, по коме се узима, да је свака државна заповест закон чим има законску садржину, веома колебљив и несигуран, јер је данас тешко утврдити мерило по коме би се могло са сигурношћу ценити шта је законска садржина а шта не. И доиста, питање се поставља, да ли је данас могуће схватити појам законске садржине без обзира на позитивно право и на стварне чињенице, које су од пресудне важности за решење овога питања. Исто тако као што је данас немогуће схватити право одвојено од државе, као што је то чинила некад школа природнога права, схватајући право као једну сталну категорију утврђену једном за свагда, — може се данас упитати, да ли није и ово схватање законске садржине независно од позитивног права, једна од идеја слична оној о природном праву?

Ови разлози опште теорије, на основи којих је она покушала да одржи своје схватање појма закона у материјалном смислу, не могу бити задовољавајући, кад је основа на којој они

⁴⁾ в. *Laband*: Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 1911; *Jellinek*, op. cit. *O. Mayer*: Deutsches Verwaltungsrecht, I, 1914; *Meyer—Anschütz*: Lehrbuch des deutschen Staatsrecht, 1919 и др. Ми овом приликом не узимамо у обзир уредбе по нужди, пошто су оне у ствари закони, јер се издају под условом да буду доцније озакоњене, и према томе њихова правна природа није спорна.

⁵⁾ в. литературу о томе наведену код *Carré de Malberg* (op. cit.) и код *Duguit-a* (op. cit.) (стр. 140—198).

почивају несигурна. Чак и међу представницима опште теорије има међусобних несугласица, а оне долазе већином отуда, што је и само мерило по коме је извршена двојна подела закона, лабаво ако не и сасвим произвољно. Са правног гледишта, које овде има да буде једино меродавно, то мерило нема дубљег значаја. Шта остаје дакле, према овом другом схватању да се узме као мерило за оцену питања о томе шта је уредба? Закон по овом другом схватању може једино да се појми само у једном формалном смислу. У појам закона долазе само акта законодавне власти. Јер не треба заборавити, наводи се од стране писаца овога правца, да је најважнија карактеристика закона његова највиша правна моћ, његов највиши ранг у јерархији државних аката. У правном смислу речи, само закон представља једну пуну заповест, он је по речима *Carré de Malberg*-а једна безусловна заповест, и зато он мора бити дефинисан по својој специалној моћи „*de decision initiale*“, док су заповести осталих државних органа слабије по њиховом правном дејству. Законске заповести као безусловне, имају нарочити императивни карактер према заповестима осталих двеју власти, које су у ствари индивидуалне заповести и своје дејство имају првенствено само међу странкама. Оне су условне заповести, па макар биле спроведене и путем уредаба, које се увек морају заснивати на законима, не зато што је закон *oijšša* *заповест*, већ заповест са *највећом правном снагом* без обзира на његову садржину. Можда ће се моћи овде приговорити да је то случај и са индивидуалним законима, јер се и они односе само на поједине случајеве. Али тај се приговор не може одржати. Индивидуални закон зато што је закон, јесте једна таква заповест која носи санкцију већ у себи самој; она као таква дејствује *ex prio*, индивидуалне заповести нижих органа, управних и судских, дејствују *ex post*, јер имају само у толико вредности, у колико су засноване на законима. Према томе остаје, да је закон у ствари само један формалан појам, и да се само према таквом једном критеријуму може одредити тачно правна природа уредаба. Колико је ово тачно види се по томе, што је и код заступника опште теорије наступио спор око тога да ли су уредбе законодавна или управна акта. У последње време тај је спор окончан на тај начин, што се узима, да су уредбе и ако закон у материјалном смислу, ипак зато управна акта не само зато што их је издала управна власт, дакле једна власт која није

законодавна, већ нарочито зато, што је законодавац опуномоћио управну власт, да их она пропише али као један акт њене, управне надлежности. По овоме се најбоље види, какве се тешкоће истављају ако се уредбе схвате као закон у материјалном смислу. С једне стране оне се узимају као закон зато што садрже једно опште правило, т.ј. зато што имају „*законску садржину*“; с друге стране опет оне ипак остају управна акта, зато што их издају управни органи.

Да би се тачно одредила правна природа државних аката, мора се узети у помоћ уставно начело поделе власти, на коме је начелу и организована модерна држава. Оваква државна организација је изведена у позитивном праву, које је једино меродавно и помоћу кога је једино могуће ово питање расправити. По позитивном праву сви државни акти немају поједнаку моћ. Ако би то био случај, држава не би могла егзистирати, јер њена организација не би почивала на унутарњем јединству. То унутарње јединство даје јој баш то, што су акта њених разних органа диференцирана по својој моћи. Има аката који имају највишу моћ, које издају нарочити органи и који дају директиву осталим подређеним органима. Благодареди томе, држава врши све три своје функције, и ако кроз разне органе, ипак у једној интимној сагласности. Зато се и сва државна акта морају квалификовати баш према томе од којих органа она произилазе. По овоме формалном схватању, које једино даје правно објашњење свима врстама државних аката, уредбе се морају узети као *акта управне власти*, пошто их издају управни органи на основи њихове уредбодавне моћи, али такве моћи која увек остаје подређена једној вишој моћи, моћи законодавних органа. Овај формални критеријум схватања природе државних аката има ту надмоћност, што питање о правној природи уредаба не оставља ни мало сумњивим, док по схватању опште теорије, уредбе се могу узети и као закон и као управни акт, нешто што у правном смислу није могуће замислити.⁶⁾

⁶⁾ Колико је незгодно схватити уредбе као закон у материјалном смислу, најбоље се види по томе, што се уредбе од стране опште теорије узимају час као закони а час као управна акта. Као закони зато, што имају *законску садржину*, као управна акта зато, што немају законску форму одн. тачније што их издају управни органи. Истина, по немачкј теорији, бар правне уредбе, остају законодавна акта зато што их управна власт не издаје из своје сопствене моћи, већ по овлашћењу законодавне власти.

Б.) Схватање уредаба по позитивном праву.

I — Као што се из досадашњег излагања видело, појам уредаба у теорији није пречишћен. Сва се препирка између разних писаца на крају крајева своди на то, да ли су уредбе по њиховој правној природи законодавна или управна акта. Познато је, да су у Француској теорији једно врло дуго време уредбе називане и схватане као секундарно законодавство. По једном схватању уредбе су законодавна акта, јер имају „*садржину закона*“, по другом схватању оне су нешто мешовито, и законодавна и управна акта. Законодавна зато што садрже једно опште правило (*la règle de droit*), управна зато што их не издају законодавни већ управни органи. По трећем схватању, уредбе су само управна акта с погледом на њихову правну моћ. Остаје дакле, да се ово питање реши с погледом на позитивно право, пошто су и уредбе и закони један институт позитивног права. Али да би се могло приступити овоме излагању, потребно је укратко расправити питање, да ли је заиста у позитивном праву дата материјална дефиниција законодавне и управне функције. Може се слободно рећи, да европско законодавство не познаје материјалну дефиницију ни законодавне ни управне функције. Ни један устав не даје једну такву дефиницију, да би се са позитивношћу могло утврдити, шта је искључиво законодавна а шта управна материја. Позитивно право

Другим речима, то су закони, које законодавна власт издаје преко управне власти помоћу *делегације* власти. И ако је ово гледиште претежно у немачкој литератури, ипак има писаца који критикују ово гледиште, јер налазе да делегација власти није могућна, пошто би то била делегација функција, а функција је нешто што се не може преносити. За опште схватање в. Jellinek, *op. cit.*; Laband, *op. cit.*; Anschütz: *Gegenwärtigen Theorien über den Begriff des Gesetzgebenden Gewalt*, I изд.

Велика већина писаца стоји на овоме гледишту, као: G. Meyer, O. Mayer, Seligmann и др. Представник противног гледишта је Arndt, који се мање или више разликује од већине писаца. В. и студију Fr. Schiller: *Verkündigung und Inkrafttreten der Rechtsverordnungen des Reiches* (*Archiv des Öffentlichen Rechts*, 1925, 8. Bd.-3). И у франц. теорији било је ово гледиште до скоро владајуће, и тек се у последње време оспорава могућност делегације власти. По франц. писцима, уредбе се схватају двојно и као закон и као акт управне власти. в. Hauriou, *op. cit.*; Duguit, *op. cit.* и дело L'Etat, les gouvernants et les agents, 1923 г.; Esmein, *op. cit.*; Berthélémy, *op. cit.*; Arthur (*La Revue du Droit Public*, XIII); Carré de Malberg, *op. cit.* и други.

познаје само формалан појам законодавства и управе. По позитивном праву законодавна функција састоји се у издавању закона, управна функција у њиховом извршавању. Нигде није нарочито одређено што се има регулисати законом а шта не, као и то на који ће се начин закони извршивати. Ако је у позитивном праву за извесну материју и речено изреком да се она има само законом регулисати, то не значи да се само та материја може схватити као садржина законодавне функције, и да је она тиме на тај начин исцрпљена. Исто тако позитивно право тражи за неке извесне материје, које се набрајају казуистички, да морају бити регулисане законом, али с друге стране нигде не изузима другу врсту материје из надлежности законодавне функције, из чега излази, да законодавна материја може бити све оно што позитивним правом није изреком изузето из надлежности законодавне функције. Као што се види, дефиниција законодавне функције је у позитивном праву чисто *формална*. Исто тако стоји ствар и са управном функцијом. Сва се њена активност по позитивном праву састоји у томе, што је она обележена као она државна функција која има за задатак да извршује законе. Њена је функција истина ближе одређена него законодавна, пошто се она појављује као једна секундарна функција, подређена законодавној, те се према томе функција извршавања закона да донекле и садржајно утврдити. То није случај са законодавном функцијом, чија је надлежност издавање закона, јер законодавна материја није утврђена у позитивном праву. Истина, има писаца који мисле, да је и у позитивном праву дата материјална дефиниција законодавне функције и то изводе из тога, што се позитивно право служи изразом *закон*. То већ претпоставља, по мишљењу тих писаца, да и позитивно право узима, да закон значи једно опште правило, па одатле изводе, да се законодавна функција састоји у издавању општих правила на супрот управној, која се бави појединачним случајевима.

Али ово је гледиште одвећ натегнуто да би се могло одржати. Позитивно право доиста не иде даље од формалне дефиниције закона и законодавне функције у опште. То неоспорно долази отуда, што је законодавној власти потребна пуна слобода у изналагању државних интереса. Иначе ако би законодавац био ограничен у погледу садржине његове функције, држава би остала без слободне директиве и њена би стваралачка

активност постала у неку руку укочена. Зато се у позитивном праву одустало од сваке садржајне дефиниције законодавне функције.

Речено је напред да у позитивном праву није дата ни дефиниција садржине управне функције. Једино што се из позитивног права да извести, то је подређеност управне функције законодавној. У позитивном праву управна функција је у првом реду схваћена као извршна. Критеријум, који је у позитивном праву постављен за разликовање функција своди се на разлику по степену њихове моћи. Али у теорији су исто тако и за управну функцију постављена разна гледишта о њеној унутарњој правној природи независно од позитивног права. Познате су финалистичке теорије *Јелинека* и *Лабанда*, на основу којих је покушано, да се разлика између законодавства и управе повуче с погледом на циљ који свака од њих има да постигне. По Јелинеку законодавство има за циљ стварање права, „*постављање правног поретка*“, док се управна функција састоји у „*одржавању*“ правног поретка и „*стварању културе*“.⁷⁾ По Лабанду чију теорију многи називају психолошком, а која је у ствари такође финалистичка, законодавству је циљ да мисли за државу, оно изражава „*њену мисао*“, управна функција међутим изражава њену „*активност*“.⁸⁾ Позната је исто тако старија француска теорија по којој се управна функција сматра оном државном функцијом, која се састоји у *извршавању* закона. Према тој теорији управна функција је у главном извршна, одакле јој и назив *le pouvoir exécutif*. Ова старија француска доктрина, заснована је у ствари на једној традицији која се у Француској дуго одржавала, и која свој основ има у првим револуционарним уставима. Ти устави схватили су управну функцију као извршну у најужем смислу те речи. Новије француске теорије одступају од једног оваквог схватања и приближавају се немачкој теорији са извесним одступањима. (В. Нагиоц, примедба под 7).

Позитивно право, као што је до сада показано, не разли-

⁷⁾ В. његово дело *Das Recht des modernen Staates*. Тако: *G. Meyer, Hauriou, Artur*. и др.

⁸⁾ *B. Laband*, оп. cit. Старију француску теорију заступају у главном: *Esmein, Ducrocq, Berthélémy*, оп. cit. Противно њима: *Duguit*, оп. cit., *Carré de Malberg*, оп. cit., *F. Moreau* у делу *Le Règlement Administratif*. У томе смислу и *O. Mayer*, оп. cit.

кује државне функције ни по њиховом тобожњем циљу ни по њиховој материјалној садржини, већ једино по њиховој моћи, по степену дејства њихових аката. Све што је издано од законодавних органа, јесте акт законодавни; његова је снага према томе примарна и изворна. Акта органа осталих функција су подређеног карактера, њихова је снага од подређене важности. И по француском и по немачком позитивном праву, у опште по континенталном праву, класификација државних функција извршена је по овоме начелу. Зато се не може рећи да се законодавна функција бави *искључиво* прописивањем општих правила, док се управна бави *само* појединачним случајевима. У томе и јесте слаба страна мање више свих теорија, што све оне покушавају, само на разне начине, да правну природу државних функција схвате само с обзиром на унутарњу садржину њихових аката, држећи се Монтескијеве и Русовљеве доктрине. На послетку, ова дивергенција у схватањима теорије и позитивног права о једном истом правном институту, не би била од тако велике важности, да се није иставило ово питање уредаба. Истина на теоријским разматрањима лежи тај задатак, да даду појединим правним институтима једно више логичко објашњење. Међутим на овај начин као што је показано, наилази се на извесне тешкоће при постављању појма уредаба зато што се по позитивном праву уредбе означавају као управна акта са изречном клаузулом да несмеју противречити законима.

II — Кад се на овај начин не може примити схватање опште теорије, да су уредбе закон у материјалном смислу, зато што се заиста не може примити поставка да постоји појам *законске садржине* независно од позитивног права, т. ј. да је све оно закон што садржи једно опште правило, остаје да се појам уредаба одреди по једном другом критеријуму који ће бити одлучујући за постављање овога појма. Како у позитивном праву није дат појам ни законодавне ни управне функције по садржини, то се према томе не да никако извести, да се законодавна функција састоји искључиво у стварању правног поретка, док би се управна опет састојала само у његовоме одржавању. Оваква строга подела надлежности ових двеју државних функција данас нигде у пракси не постоји. Доказивати да се управна функција састоји само у извршавању закона у најужем смислу те речи, данас је немогуће.

И законодавна и управна функција имају у модерној држави нечега заједничког, а то је да оне обе раде на изналажењу државних интереса, а управна функција поред тога још и на њиховом остваривању. Само што законодавна функција има за задатак да претежно ради на изналажењу тих интереса, а управна опет на њиховом одржавању или остваривању. Али то не значи, да је управној функцији изналажење државних интереса сасвим одузето. Управна функција има данас једно доста широко поље слободне иницијативе у раду, што она постиже једном нарочитом врстом њених аката, т. зв. дискреционим актима. Та се дискрециона акта већином састоје у слободном избору начина на који ће се извршити каква заповест законодавних органа путем индивидуалних аката. Али та њена дискрециона моћ састоји се чешће пута и у потпуно слободном избору изналажења правила на основу којих ће се даље радити, т. ј. путем општих прописа. Радећи у томе својству и управна власт може прописивати општа правила као и законодавна, али ипак зато она та правила не прописује законом, у законодавној форми, пошто то није у њеној моћи, већ својим сопственим актима који носе општи назив уредаба. (У пракси назив ових аката управне власти није устаљен. Ти се акти поред назива уредаба често пута називају још и правила, правилници, решења и т. д.). Ово мишљење деле нарочито они писци који узимају, да је по позитивном праву шеф извршне власти овлашћен да издаје уредбе из „сопствене моћи“ у циљу извршивања закона и одржања правног поретка. Тако н. пр. код француских писаца постоји несугласица у питању тумачења чл. 3. уставног закона од 1875. год. Чл. 3. одређује надлежност шефа извршне власти на најопштији начин: „*Le Président surveille et assure l'exécution des lois*“. То је дало повода писцима да се у погледу тумачења смисла овога прописа поделе у две групе. Једни држе, да шеф извршне власти по томе пропису има уредбодавну моћ (*le pouvoir réglementaire*) у циљу извршивања свих закона, па му зато и није потребно специјално законско овлашћење за сваки поједини случај. Ово нарочито важи, по њиховом мишљењу, за административне уредбе и у опште уредбе од мањег значаја, док му је за правне уредбе потребна још и сагласност Државног Савета. Али и у овом другом случају, уредбодавна моћ припада њему, истина условно али му тек припада. Други на против држе, да шефу извршне власти

не припада уредбодавна моћ из одредбе самога чл. 3. устава. То би по њима била једна тако широка власт, да би на тај начин шеф извршне власти био други законодавни чинилац. Они сматрају да је тиме на један општи начин обележена само природа његове функције а то је извршивање закона, док се међутим његова уредбодавна моћ може манифестовати у сваком поједином случају само на основи изреченог законског овлашћења, (*en vertue d'une habilitation législative expresse*). Ако се ова препирка између писаца за сада остави на страну, главно је утврдити, да је позитивним правом управној власти заиста призната уредбодавна моћ, из чега несумњиво излази, да се њена функција не састоји само у решавању конкретних случајева, већ и у постављању општих правила путем једне нарочите врсте њених аката, која се разликују од чисто управних аката у техничком смислу.

Али ова општа правила у виду уредаба, управна власт не издаје увек по својој дискреционој моћи, јер у првом реду управна власт доноси уредбе у циљу примене закона. У том случају управна је власт везана одредбама закона ради чије се примене уредба издаје. То ће бити најчешћи случај, кад се једним законом извесна материја регулише готово исцрпно, а оставља се управној власти да она све остало у појединостима регулише уредбом у смислу начела законом постављених. Те врсте уредаба познате су под именом везаних аката (*Ausführung Verordnungen*), пошто њихове одредбе морају да буду потпуно у складу са законом и у духу закона чије норме оне детаљишу. Такве уредбе имају, по мишљењу већине писаца, карактер законских допуна, пошто се њихова улога не састоји само у даљој примени закона већ и у разрађивању његових одредаба. Исти ће случај бити, т. ј. уредбе биће опет везана акта, када управна власт према законском наређењу има само да пропише правила о примени и извршењу закона. Извршење једнога закона с погледом на његову унутарњу садржину само собом намеће и начин његове примене у пракси, што значи да су законодавни органи у самоме закону предвидели у главном начин извршења. Остаје још само да управна власт пропише ближа правила за његово извршење. Очевидно је, да ни овде управна власт није самостална у раду. У свима овим случајевима, управна власт ради као *извршна* у једном нарочитом смислу.

Остаје још један трећи случај, а то је када управна власт

издаје уредбе о оној материји, која није никако законом регулисана. Овде треба предвидети два случаја. Или је сам устав ту материју изузео из законодавне надлежности, па овластио управну власт да је она регулише уредбом, или ју је законодавац овластио, и ако би иначе и он сам то могао учинити, да она ту материју регулише слободно по своме нахођењу. У оба ова случаја управна власт ради дискреционо, пошто је остављено њеној оцени како ће и на који начин ту материју регулисати. Очевидно је, да се у прва два горња случаја функција управне власти састоји у извршивању и једној широј примени закона путем општих правила, док се у ова два последња случаја, њена функција састоји у самосталном постављању општих правила, у стварању правног поретка. Мислимо да се из овога може довољно јасно видети, да управна функција није специфично „извршна“ у најужем смислу те речи, и да у данашњој држави управна власт учествује и у изналажењу државних интереса а не само у њиховом остваривању. Зато се с погледом на позитивно право, не може одржати гледиште формулисано у теорији, да се „законска садржина“ састоји у постављању општих правила, а садржина управне функције у њиховом извршивању у конкретним случајевима. Остаје то, као што смо раније напоменули, да је управна функција по превасходству извршна, било да се она бави чисто појединачним случајевима, било да се бави издавањем оних општих правила којима је циљ извршивање закона. Али, као што смо видели она издаје и таква општа правила, којима самостално регулише извесну материју. Сам тај факт, да позитивно право додељује управној власти и функције ове врсте, довољан је сам по себи, да демантује гледиште постављено у теорији да је функција управне власти чисто „извршна“, схватајући овај израз у његовом најужем смислу.

III — У позитивном праву није тачно одређена садржина ни законодавне ни управне функције, да би се разграничење материјалне надлежности ових двеју функција могло несумњиво утврдити. Кад ствар тако стоји, онда по нашем мишљењу, у погледу уредаба треба усвојити следеће резонување. У модерној држави законодавни органи имају суверену моћ. Располажући таквом једном моћи, они могу у даном моменту начинити предметом законодавне функције мање више све што мисле да треба тим путем регулисати. Отуда долази, да се и поједини инди-

видуални случајеви, могу обући у закон, што не би могао бити случај кад би законодавна материја било само издавање општих правила. Чим постоји једна таква могућност, онда је доиста немогуће спорити, да *законска садржина* може бити све оно што хоће законодавни органи. Одатле излази, да је недовољна дефиниција којом се закон схвата као опште правило, претендујући да је тиме дат појам закона у материјалном смислу, т. ј. дефиниција суштине законодавне функције, без обзира на остале елементе који су потребни за појам закона. Колико је ова дефиниција сама по себи недовољна најбоље се види по томе, што се одмах морало прибећи и формулисању појма закона у формалном смислу. Ово двојно схватање закона, које се заснива на појму „законске садржине“ довело је дотле, да се и акта управне власти могу узети као закони, а закони опет као акта управне власти. Зато се мора одустати од сваке априористичке дефиниције садржине ових двеју државних функција, јер у чисто правном смислу оне се могу одредити само као формални појмови. Према чему излази, да је закон само онај акт државне власти, који је издат од законодавних органа. Управни акт је онај акт државне власти који је издат од управних органа, и сва се разлика међу њима своди у ствари на разлику по степену њихове моћи. Није питање у томе, да ли ће једна заповест државне власти, наређена ма од којих органа, бити издана у виду општег правила, па да се она одмах узме као закон, него је питање баш у томе, који су органи издали такву једну заповест, пошто такве заповести могу издавати и законодавни и управни органи. Ако је та заповест издана од законодавних органа онда је то закон, пошто је закон једна безусловна заповест. Она је примарна и безусловна. Напротив, ако је издана од управних органа онда је управни акт, и као таква има подређену важност т. ј. у колико основана на закону. Иначе, ако се ова разлика не би постављала на овај начин, законодавна и управна функција слиле би се у једну, пошто се и једна и друга баве, како је горе показано, и издавањем општих правила (једна путем закона, друга путем уредаба) и појединачним случајевима (једна путем индивидуалних закона, друга путем решења или наредба). Кад се узме овај критеријум за разликовање ових двеју функција, онда је немогуће схватити закон као управни акт или управни акт као закон. И закон и управни акт могу се схватити само на један начин. Могућност да се они

могу двојако схватити, као што то узима општа теорија, чини да се њихов појам не може поставити на несумњив начин. Из ове чисто формалне разлике између закона и акта управне власти, произилази и неједнакост у њиховом правном дејству, која је неједнакост такође формална. Између једног закона и једне уредбе разлика је само по степену дејства. Као акта са највећом правном снагом, закони укидају уредбе без обзира на начело *доцнијег закона*, док у сукобу између самих закона ово начело има пуну примену.

На супрот овом гледишту општа теорија се труди да докаже, да пошто има две врсте закона, материјалних и формалних, има и две врсте њиховог правног дејства, једно које долази од њихове садржине, друго које долази од њихове форме. Дејство њихово међутим може бити само једно, чисто формално, не само у односу према уредбама као актима са мањом правном моћи, него и у односу на њих саме. Јер, не треба заборавити да један индивидуалан закон донет у корист једног појединца, укида један закон општега карактера у толико, што субјективно-правну ситуацију овога изузима од правила постављених у општем закону. То му дејство несумњиво не долази само од његове садржине већ и од његове форме. Као и сваки закон, он је безусловна и императивна норма, која својом спољашњом моћи укида све раније заповести у колико су јој противне, из чега се следствено мора закључити, да између свих закона постоји међусобна дерогативна моћ. Кад ово не би било могуће морало би се узети, да има закона са већом и мањом моћи, нешто што се правно не може образложити.

Са свега овога, немогуће је да се одржи појам закона у материјалном смислу, по коме се закон схвата као таква државна заповест која садржи једно опште правило. Зато што општа правила могу садржавати и уредбе, које су, као што је до сада показано, по својој правној природи управна акта, зато се баш појам закона може изградити само у формалном смислу. Ово се најбоље види по томе, што карактер општности који имају и уредбе, и по чему се оне разликују од индивидуалних управних аката, не даје им сам по себи својство извора објективног права, већ им то својство долази отуда, што се њихова садржина заснива на законској заповести, на једној заповести коју су издали органи са већом правном моћи но

што је моћ оних који су издали уредбу. И уредбе су несумњиво једна заповест државне власти, али једна заповест секундарног значаја, везана за једну вишу заповест, која је једино у потпуности императивна и безусловна. Као један од извора објективног права, уредбе подлеже контроли суда у погледу њихове законитости, и ако оне садрже једно опште правило, док такво једно правило формулисано путем закона безусловно веже судску власт. Док је законска моћ оригинарна, дотле је моћ уредаба деривативна. Сву своју снагу оне црпе из закона и зато њихове одредбе не могу се противстављати законским одредбама.

Пошто у појму закона, према до сада приказаном, не лежи као главно само то, да је он једно опште правило, то се онда ни уредбе не могу подвести под појам закона само зато што садржавају једно опште правило, као што се то узима по схватањима опште теорије. Чим је на овај начин утврђено, да је немогуће одредити појам законске садржине на један апстрактан начин, као нешто потпуно утврђено само за себе, онда је јасно да и уредбе, и ако по готову садржавају општа правила, не могу се схватити као она акта државне власти која имају „законску садржину“ и одатле изводити, да су то у самој ствари закони, али без законске форме. По својој правној природи, уредбе остају оно што су, акта управне власти. И баш зато, што се и путем уредаба могу стварати правила правног поретка, са резервом коју смо горе учинили, може се извести да то није само и искључиво атрибуција законодавне функције, и да се појам управне власти не исцрпљује сав у њеној функцији „извршавања“ закона, које иначе ипак остаје њена главна функција.

У модерној држави законодавна и управна функција заиста имају нечега заједничког. У изналажењу државних интереса и одржавању правног поретка њихов је однос најтешњи. То се нарочито јасно испољава у земљама са парламентарним режимом, који у основи својој и није ништа друго до један однос узајамности између законодавне и управне функције. Како и влада и парламенат раде заједнички на остваривању истих државних интереса, то се у парламентарном режиму дошло на мисао, да се њихов однос што тешње уреди и сва је разлика између њих у томе, што је на крају крајева влада у своме раду подређена парламенту одн. законодавном телу. Из овога односа зависности најлепше се види, да се разлика међу њиховим ре-

спективним актима своди на разлику по степену њихове моћи. Зато се и уредбе према свему до сада изложеном, не могу схватити као законодавна акта већ као акта управних органа, дакле као управна акта.⁹⁾ Будући акта са мањом правном снагом од закона, уредбе се увек издају у оквиру законске заповести и од ње црпе сву своју правну моћ.

§ 3. Одредбе о уредбама по Видовданском Уставу

I — Видовданским Уставом призната је управној власти из реком уредбодавна моћ. По чл. 94. устава, управна власт може издавати уредбе потребне за примену закона, као и уредбе са законском снагом на основи законског овлашћења, које се издаје за сваки посебан случај, а којима се, реч је о овим последњим, „уређују односи“. Управну власт, по чл. 47. устава, врши Краљ преко одговорних министара у границама устава, из чега се следствено мора закључити, да све уредбе према овоме уставном пропису издаје Краљ као шеф управне власти. Али у пракси то није тако схваћено. У пракси има уредаба које издају ресорни министри, као врховни шефови својих ресора. Има напослетку уредаба које издаје Министарски Савет; ове врсте уредаба носе у већини случајева назив решења. Устав на неколико места спомиње т. зв. „Краљевске уредбе“ (на пр. кад је реч о подели земље на области. У уставу се каже, ако Народна Скупштина у року остављеном јој уставом, не донесе закон о подели земље на области, подела ће се извршити „Краљевском Уредбом“, која се може само законодавним путем мењати — чл. 135. у.; по чл. 119. у. формирање војних јединица у законом предвиђеном обиму, прописује Краљ уредбом на предлог министра војске и морнарице. Исто тако по чл. 114 у., ако је Народна Скупштина распуштена пре но што реши државни буџет, буџет истекле године продужује се указом за четири месеца). Краљевске Уредбе не предвиђа само

⁹⁾ В. о овоме *Carré de Malberg*, *op. cit.*, и литературу код њега наведену. *Duguit*, у његовом напред наведеном делу, заступа мишљење да су уредбе законодавна акта (*les actes d'ordre législatif*), међутим раније је заступао гледиште, да су уредбе управна акта у његовом познатом делу *L'Etat, les gouvernants et les agents*, 1903. По овоме питању *Duguit* има много противника у француској литератури. Нарочито *Malberg* са успехом побија његово гледиште, *op. cit.* стр. 751 и даље.

устав, већ се оне помињу и у појединим законима. На пр. у закону о Државном Савету и управ. судовима, у чл. 47. је речено, да ће се ближе одредбе о унутрашњем уређењу Државног Савета и управних судова, о њима потребном персоналу, о поступку и о награди адвокатима, прописати Краљевом уредбом на предлог Министра Правде, и др. Могло би се на први поглед закључити, да је уставотворац одн. законодавац хтео нарочито нагласити, да уредбе које се у појединим случајевима називају „Краљевским“, морају бити издате од стране Краља као шефа управне власти, док остале уредбе за које није ништа нарочито речено, могу али не морају бити издате од стране Краљеве, него их могу издавати и поједини министри као шефови својих односних ресора. Ове тако зв. „краљевске уредбе“ по нашем мишљењу не треба сматрати као нарочиту врсту уредаба, које би биле од веће важности од осталих уредаба. И за те уредбе вреди начело постављено у чл. 94. устава, јер уредбе ма ко их издавао, не могу самим тим изменити свој правни карактер. Оне остају оно што су, уредбе, па било да оне долазе од стране Краља или којих других органа управне власти. За појам уредаба по Видовданском Уставу ово је ирелевантно. Оно што је главно овом приликом утврдити јесте то, да је издавање уредаба по нашем позитивном праву *остварљено управној власти, и тиме су оне обележене као надлежности управне функције.*

Као акта која долазе у надлежност управне функције, уредбе по нашем позитивном праву, као правни прописи имају подређену важност. По чл. 94. у., уредбе не смеју противречити уставу или закону ради чије су примене издате. Оне исто тако не могу бити у супротности са законским овлашћењем на основу кога су прописане. По истом уставном пропису, Народна Скупштина, може уредбе издате на основу законског овлашћења, резолуцијом ставити ван снаге делимиче или у целини. Напослетку, овај пропис устава наређује, да се уредбе морају обнародовати и у њима мора бити сваки пут означен *закон* на основу кога се издају. Овим је постављено уставно начело, да су уредбе такви правни прописи који се морају оснивати на законима. Као санкција овоме начелу, установљена је законодавна контрола над уредбама, помоћу које се уредбе могу сасвим укинути једном простом скупштинском резолуцијом. Поред ове контроле постоји и судска контрола уредаба.

Судови су овлашћени да примењују само оне уредбе које се оснивају на законима, одн. које не противрече законима. Овим уставним прописима хтела се дати примарна вредност само оним правним прописима који су издани од законодавних органа, законима. Али то не значи да судови не суде и по уредбама. Таква једна буквална интерпретација, била би несумњиво погрешна. Оно што се тиме хтело рећи јесте само то, да судови у сукобу између закона и уредбе, морају дати првенствену важност законима. Према томе, судови суде и по уредбама, али само са том резервом, да имају за дужност пре но што приступе примени уредаба, испитати њихову законитост. Из овога излази, да судови не могу да цене материјалну уставност закона, али могу и морају да цене законитост уредбе, како са формалне тако и са материјалне стране. Судови нису везани ни уставом, ни уредбом, али су везани законом. Из овога опет не треба извести, да уставни прописи и уредбе стоје на равној нози у погледу њихове правне моћи. Кад судови претпостављају закон уставу, то не долази из оних истих разлога са којих претпостављају закон уредби, већ из сасвим других разлога који су у осталом познати, док међутим судови претпостављају закон уредби, као једну заповест државне власти од веће правне важности но што је уредба, јер је уредба увек подређена закону. Док судови морају да примене устав у сваком оном случају ако је устав следовао закону, по начелу да познији закон укида ранији, дотле уредбу ни у коме случају не могу применити ако је она противна закону, било да му је претходила било да му је следовала.

Као што се из овога види, уредбе имају над собом двојаку контролу, с једне стране законодавну, с друге стране судску. Али ове две врсте контроле нису истог интензитета. Јер, док Народна Скупштина може уредбе да укине, и на тај начин да их сасвим уклони из реда правних прописа, и то једним својим једностраним актом, дотле судови могу само да им одрекну примену у конкретном случају. Они само за један тренутак обустављају примену уредбе али је зато не укидају. Она и даље остаје у целини један правни пропис у систему објективног права. Овом приликом потребно је напоменути, да по нашем позитивном праву ова двострука контрола не постоји над свима уредбама. По четвртом ставу чл. 94. у., Народна Скупштина, може ставити ван снаге делимице или

у целини „уредбе на основи законског овлашћења“, из чега следствено излази, да то не може да буде случај са уредбама које се издају по уставном овлашћењу, са уредбама за примену закона. Зашто је устав учинио ову разлику? Из устава се то не види јасно али по нашем мишљењу изгледа да је ствар у овоме. Уредбе које се издају ради примене закона, оне у самој ствари не представљају самосталне правне прописе. Оне се састоје у извршивању и примени закона, дакле везане за законе који већ постоје. У случају да противрече законима, ради чије се примене и извршења издају, оне у конкретном случају неће бити примењене, пошто ће им судови тада одрећи примену. Међутим „уредбе на основи законског овлашћења“, јесу такви правни прописи издани од управне власти, којима се уређују односи, што значи да оне могу бити самостални правни прописи, који се не везују ни за какав постојећи закон осим за оно законско овлашћење на основу кога су издате. Сматрало се да овакве уредбе, које имају „законску снагу“ т.ј. које уместо закона регулишу у целости једну извесну материју (разуме се по законодавном овлашћењу, јер оне и ако такве, остају и даље уредбе), треба да имају повећану контролу над собом, као акта која не издаје законодавна власт већ управна. Зато што је у овом последњем случају акција управне власти самосталнија, хтело се да се она веже за једну врсту јаче контроле но што би то била само судска контрола. Као интересантно питање у погледу уредаба по нашем уставу, остаје још и то да се утврди, шта је хтео уставотворац са поделом уредаба, на уредбе „ради примене закона“ и на уредбе, са законском снагом на основи законског овлашћења којима се „регулишу односи“. То је питање интересантно због тога, што у томе погледу постоји несагласност између писаца. Има писаца који мисле да је се тим хтела извести подела уредаба на управне и правне. Прве би биле управне а друге правне. Док други узимају, да се то није хтело уставом, већ да и једне и друге према приликама могу бити и правне и управне.¹⁰⁾

¹⁰⁾ в. Бранич за 1927. г. наш чланак под насловом „Одредбе о Уредбама по Видовданском Уставу“. Исто тако в. и наш рад у Арх. за прав. и друштв. науке. књ. XIV бр. 5. „Законодавна овлашћења из фин. закона“. В. и нашу студију под насловом „О уредбама“ у Архиву за прав. и друштв. науке, књ. XVI., свеска 2.

II — По чл. 94. устава, постоје две врсте уредаба: уредбе које управна власт издаје „ради примене закона“ и уредбе „са законском снагом“ на основу законског овлашћења, које се даје посебно за сваки случај. Овај уставни пропис овлашћује управну власт на један општи начин да може издавати уредбе, што значи, да је устав на овај начин изреком признао управној власти уредбодавну моћ. Овај уставни пропис је интересантан прво са једног нарочитог гледишта, а то је што је он код нас једна новина, пошто се један такав пропис није налазио у старом српском уставу. По старом српском уставу разумело се само од себе, да управна власт има уредбодавну моћ, те се то није морало нарочито уставом регулисати; довољно је то, што је закон у сваком посебном случају овлашћивао управну власт да може доносити уредбе. За владе тога устава питање о уредбама није се нарочито постављало, у пракси међутим, уредбе су доношене већином као законске допуне (правне уредбе), на основи законског овлашћења а што се тиче административних уредаба, управна власт их је доносила по своме нахођењу, под једном општом уставном резервом, да уредбе не смеју противречити законима (чл. 116 и 117 устава). По садашњем уставу, управној власти даје се изреком уредбодавна моћ, и помињу се, као што смо горе видели, две врсте уредаба.

Одмах се поставља питање, зашто је уставотворац на овај начин, поделио уредбе у две категорије? Да ли је мислио на ону, у науци већ сада традиционалну поделу уредаба, на правне и административне уредбе, или је на против хтео тиме нешто друго? Другим речима, да ли је ону прву врсту уредаба „потребних ради примене закона“, хтео оставити управној власти да их она слободно сама издаје без нарочитог законског овлашћења, пошто се те уредбе већ издају ради примене закона што се само по себи претпоставља, да те уредбе морају бити у границама закона, па им није ни потребно специјално законско овлашћење, па било да су оне управне или правне, док је међутим оне друге уредбе, „којима се уређују односи“ независно од постојећих закона, хтео на један извесан начин ставити под контролу парламента одн. законодавне власти, тражећи за њих нарочито законско овлашћење у сваком посебном случају? То је једно. Друго се питање опет поставља и то са разлогом, да ли је уставотворац код ових других уредаба „са законском снагом на основи законског овлашћења,“ а којима се могу уре-

ђивати односи, мислио на то, да се тим уредбама могу регулисати и они односи одн. она материја, која је уставом задржана у надлежности законодавне власти т. ј. само на ону материју која се по уставу може регулисати само законом. То се питање као интересно првенствено поставља с тога, што су у пракси управној власти дата и таква законска овлашћења, да може путем уредаба регулисати и законодавну материју, а што се последњи пут и догодило овлашћењима из финансиског закона за 1927/28 год.¹¹⁾

Што се тиче оне прве категорије уредаба, уредаба „ради примене закона“, спорно је у теорији да ли су те уредбе само административног карактера, или те уредбе могу бити и правне, те као такве везују и појединце. Ми смо од увек стајали на страни оне групе писаца, која је узимала да уредбе ове врсте могу бити и правне и административне према томе ради примене кога закона се издају. Сасвим је могуће, да се таква једна уредба издаје ради примене каквог закона о админ. организацији или каквог другог закона, који се не односи директно на поданике и таква једна уредба којом се закони ове врсте допуњују биће чисто управна. Исто тако ове уредбе могу се издавати и ради примене закона којима се тангирају лична и статусна права појединаца, имовна права итд. рецимо извесне одредбе грађанског или кривичног закона т. ј., таква једна уредба била би правна уредба. Из свега овога по нашем мишљењу треба закључити, да уредбе ради примене закона могу бити и правне и управне, пошто је и сам појам „примене закона“ тако широк, да се ни у коме случају та примена не би могла односити само на издавање управних уредаба. Исто ово резонување мора се применити и на тумачење текста првог става чл. 94. устава. По томе уставном пропису, као што је раније показано, управна се власт овлашћује да издаје уредбе потребне ради примене закона. Устав није специјализирао већ је рекао на један општи начин „ради примене закона“, што може значити само то, да се све уредбе могу издати ради примене *сваког закона*.

У нашој правној литератури изнето је једно друго мишљење, на име, да ова категорија уредаба „ради примене за-

¹¹⁾ В. о томе наш рад у Арх. за Правне и Друштвене Науке, књ. XIV св. 5. „Законодавна овлашћења из финансиских закона.“

кона“ даје кроз устав појам и дефиницију административних уредаба. Аргументација овог другог гледишта састоји се у овоме. У теорији је каже се ту спорно питање, да ли су уредбе о примени закона истоветне са административним уредбама. Има писаца који тврде, да те уредбе могу бити исто тако административног као и правног карактера, исто тако те уредбе могу бити упућене поданицима као и органима власти. По нашем уставу изгледа није тако. Уредбе за примену закона и уредбе које са законском снагом уређују односе супроћавају се као два различна типа уредаба. Следствено, уредбе за примену закона, које се обележавају као њихова супротност, морају бити административне уредбе.¹²⁾

Да постоји супротност између ових двеју врста уредаба из чл. 94. устава, то нико не може спорити. Јасно је да је устав поставио две категорије уредаба, оне „ради примене закона“ и оне „ради уређивања односа на основи законског овлашћења“. Питање је само, шта је узето као критеријум за њихово разликовање. По нашем мишљењу правилније је узети, да је чл. 94. устава хтео да повуче ову разлику између те две категорије уредаба. (1) Уредбе ради примене закона, могу се издавати ради примене *сваког закона*, што значи да су ове уредбе, које се издају у томе циљу, *већ унапред уоквирене постојећим законима*. У њима самима већ лежи једна гаранција да ће се оснивати на законима, пошто оне треба да буду њихова примена. Оне долазе као нека врста законских допуна или имају за задатак да детаљишу законске одредбе. Донете ради примене свих могућих закона, те уредбе могу у томе циљу садржавати и такве одредбе које тангирају непосредне интересе појединаца, а такве уредбе биле би несумњиво правне уредбе, као што би оне друге биле административне, које би, издате у циљу примене закона, имале за задатак да донесу ближе прописе о поступку и организацији какве државне установе или нешто томе слично, а што нема непосредне везе са поданицима. Те уредбе могу бити и правне и административне, као што је горе речено према томе какву материју оне регулишу. У сваком случају, оне остају уредбе ради примене закона, и као такве могу према приликама доћи и у ред оквирног законодавства.

¹²⁾ Слободан Јовановић: Уставно Право Краљевине С. Х. С.

(2) Уредбе на основи законског овлашћења, јесу по нашем мишљењу, оне уредбе којима у *првом реду* има да буде регулисана једна материја о којој не постоји никакав закон, под резервом да та материја није уставом задржана у законодавној надлежности. То изводимо из чл. 94. устава који гласи: „којима се уређују односи“ т. ј. односи који до доношења уредбе нису никако регулисани. Према томе, ова друга категорија уредаба, уредбе „са законском снагом“ на основи законског овлашћења, јесу такви правни прописи, којима се *независно од постојећих закона*, могу регулисати сви они односи одн. сва она материја, која није законом регулисана. Овом врстом уредаба, хтела се како изгледа, дати слобода управној власти у погледу саме садржине материје, која се таквом једном уредбом регулише. Према *томе*, у категорију ових уредаба, не би се могле убрајати и оне уредбе, које су донете на основи *одредаба једног већ постојећег закона*, који би оне имале да *развију у појединосима*. Критеријум који је устав поставио за разликовање ових врста уредаба састоји се поглавито у томе, да ли једна уредба *самостално* регулише какву материју или само *остварује и олакшава примену* већ постојећих закона.

У пракси се ово правилно схватило. Такав је поред осталих, случај са уредбом о пословном раду у Државном Савету и управним судовима. Нико не може спорити да је то једна уредба „ради примене закона“ и *ако она има специј. зак. овлашћење*. Чл. 47. Зак. о Држав. Савету и управним судовима прописује „да ће се ближе одредбе о поступку и организацији тих судова уредити уредбом“; то није ништа друго него *примена* горњег закона у детаљима. Исто тако нико не може спорити, да ова уредба долази у ред управних уредаба и ако је она донета на основи законског овлашћења. Као што се види из овога случаја, у пракси се показало, да и уредбе на основи законског овлашћења могу бити и правне и управне, и да се противност „уредаба за примену закона“ и „оних на основи законског овлашћења“ не састоји само у томе, да су оне прве административног, а ове друге правног карактера, јер на крају крајева зависи све од тога, каква се правна материја тим уредбама регулише.

Према свему овоме како изгледа, уставом се није хтела обележити разлика између оних првих и ових других уредаба, као да би оне прве биле управне а ове друге правне, већ се

та разлика хтела само обележити с обзиром на то, да ли се једном уредбом „регулишу односи“ т. ј. да ли се уредбом самостално ствара један правни пропис, или се на против уредба издаје ради примене једног већ постојећег закона. Зато се за ове прве уредбе, којима се самостално регулишу односи *и* *тражи још и нарочито законско овлашћење*, док се за оне друге то не тражи, али под једном општом резервом у самом уставу постављеном, да уредбе не смеју противречити постојећим законима. Као правни прописи са мањом правном снагом, уредбе морају стајати увек под законом.



33218