

*Dr. Nedžad Duvnjak, docent*

## NAREDBA KAO PODZAKONSKI AKT ORGANA UPRAVE

1. Uobičajeno određenje naredbe<sup>1</sup> kao podzakonskog akta organa državne uprave u nauci upravnog prava može se ilustrovati shvatanjem prof. Dimitrijevića: "... naredbe: opšti akti kojima savezni, republički i pokrajinski organi uprave kao i izvršni saveti (opštinskih skupština) i opštinski organi uprave izvršavaju pojedine odredbe zakona i drugih propisa putem naređivanja ili zabranjivanja postupanja u određenim situacijama koje imaju opšti značaj; kao "izvršni operativni propisi" naglašenog imperativnog karaktera mogu se izdavati samo na osnovu posebnog ovlaštenja sadržanog u propisu čijem izvršenju služe; imaju karakter značajnog izvora upravnog prava posebno; mogu ih izdavati i opštinske skupštine<sup>2</sup>." Navedeno poimanje naredbe predstavlja istovremeno i vrhunac teorijskog osmišljavanja ove problematike u nauci upravnog prava. Valja podsjetiti da se u većini udžbenika Upravnog prava kod nas preuzima pozitivnopravno određenje naredbe kao podzakonskog akta organa uprave: "Naredbom se radi izvršenja zakona i drugih propisa uređuje određena situacija koja ima opšti značaj"<sup>3</sup>. Određenje sadržine naredbe kao podzakonskog akta organa uprave (kod nas) datira od Zakona o državnoj upravi (čl.86) iz 1956.godine<sup>4</sup>. Pomenuti Zakon o državnoj upravi iz 1956.godine naredbu određuje kao akt kojim se radi izvršenja zakona i drugih propisa uređuje određena situacija koja ima opšti značaj. I kasniji propisi o državnoj upravi su u osnovi na isti način određivali pojam naredbe. Tako je Zakon o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom vijeću i saveznim organima (čl.256.st.2.) propisivao: "Naredbom se, radi izvršavanja pojedinih odredaba saveznih zakona, drugih propisa i opštih akata Skupštine SFRJ i propisa Saveznog izvršnog vijeća, naređuje ili zabranjuje postupanje u određenom slučaju koji ima opšti značaj"<sup>5</sup>. Pojam

---

<sup>1</sup> (reglement, Verordnung, Anordnung, Verfügung, Befehl).

<sup>2</sup> Dr. Pavle Dimitrijević, Osnovi upravnog prava, Beograd, 1983, str.115,

<sup>3</sup> Dr. Ibrahim Festić, Upravno pravo, Sarajevo, 1974, str.17,

Dr. Velimir Ivančević, Institucije Upravnog prava, knj. I, Zagreb, 1983, str.31,

<sup>4</sup> "Službeni list FNRJ", br. 13/56,

<sup>5</sup> "Službeni list SFRJ", br. 23/78,

naredbe određivao i u republičkim zakonima o državnoj upravi: "Naredbom se, radi izvršenja pojedinih odredaba zakona, drugih propisa i opštih akata skupštine društveno-političkih zajednica i propisa i opštih akata izvršnog organa, naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opšti značaj"<sup>6</sup>. Ovakvo određenje "naredbe" upućuje na njeno normativno značenje.

2. Treba podsjetiti da se i različiti pravni akti vojnih organa tradicionalno označavaju kao naredba. Ovakva praksa je izraz shvatanja da su svi akti vojnih organa akti komandovanja<sup>7</sup>. Ovakvo shvatanje o naredbi je bilo prisutno i kod nas, naročito u prvim godinama poslije Drugog svjetskog rata. Vremenom su izvršena potrebna razgraničavanja i diferencijacija među aktima vojnih organa, ali je činjenica da je i nadalje veliki broj akata vojnih organa različite pravne prirode nosio i nosi naziv "naredba". I dalje je prisutna praksa da se različitim aktima vojnih organa daje naziv naredba. Pod nazivom naredbe donosili su se i podzakonski akti (propisi) saveznog sekretara za narodnu odbranu, i najveći broj akata komandovanja i upravni akti vojnih upravnih organa, a i neki akti vojnih materijalno-finansijskih organa koji su se odnosili na materijalno i finansijsko poslovanje<sup>8</sup>. "Upravni akti koji se donose u vidu naredbe najčešće se odnose na stvari u kojima vojna organizacija ima poseban interes da se donesena odluka brzo i tačno sprovede u život"<sup>9</sup>.

U okviru vojne organizacije (osim uloge naredbe) nije vršena analiza ovog akta sa njegove "strukturalne" strane. Činjenica je da je naredba višeznačan i višesmislen akt koji se donosi u okviru vojne organizacije. Nas zanima samo ono značenje ovog akta koji ga predstavlja kao podzakonski akt državnog organa uprave za odbranu i koji ima određene teorijske karakteristike.

3. Dodatna zabuna oko podzakonskih akata, a naredbe posebno, nastala je u uslijed nekonsekventnosti upotrebe i neodređenosti značenja riječi "opšti" koja se koristi pri pozitivnopravnom određenju podzakonskih akata. Ova riječ se koristi kao sinonim za: 1. Apstraktni (neodređeni broj situacija-slučajeva), i 2. Generalni (neodređeni broj lica na koja se određena pravna norma odnosi), ili, što je kod nas najčešći slučaj, 3. i za označavanje apstraktnosti i generalnosti, ponaosob, ali i jednog i drugog

<sup>6</sup> Čl. 109. st. 3 Zakona o državnoj upravi ("Službeni list SRBiH", 38/78),

<sup>7</sup> O aktima komandovanja šire u knjizi: mr. Vojislav Šušnjar, Upravni akti vojnih organa, Beograd, 1979.

<sup>8</sup> Vidjeti npr. Naredbu o uslovima za odobravanje dugoročnih kredita za trajna obrtna sredstva organizacijama udruženog rada koje proizvode naoružanje i vojnu opremu, iz sredstava koja obezbjeđuju savezni sekretarijat za narodnu odbranu ("Službeni list SFRJ", 49/83),

<sup>9</sup> Mr. Vojislav Šušnjar, Upravni akti vojnih organa, str. 135.

istovremeno. Mnogo bi se uradilo na povećanju preciznosti u označavanju podzakonskih akata kada bi se pojmovi apstraktni i generalni koristilo eksplicitno. Eventualna upotreba izraza “opšti” trebala bi biti proračena naznakom šta se pod tim podrazumijeva.

Naredba je, dakle, zabrana, naređenje ili dopuštenje koje se odnosi na neku situaciju koja ima opšti značaj. Treba reći da termin “opšti” kod naredbe kao podzakonskog akta ima značenje generalni (a ne i apstraktni). Za naredbu se može kazati da je podzakonski akt mješovitog –prelaznog– karaktera između pojedinačnog i opšteg akta (ako ove posljednje pojmove shvatamo u “uobičajenom” značenju, tj. pod kojima se podrazumijevaju konkretni i individualni istovremeno, s jedne strane, i apstraktni i generalni, s druge strane). U naredbi se fokusiraju osobine i konkretnog (dakle, upravnog akta) i generalnog (posjedovanje jednog aspekta tzv. opštih akata). Ovi akti su konkretni po broju situacija na koje se odnose (osnose se na jednu situaciju), ali su istovremeno i generalni imajući u vidu broj lica na koje se odnose, odnosno čije ponašanje uređuju. Ona se odnosi na sva lica ili na određene kategorije lica. Naredba je konkretan (ne i “pojedinačan”) akt kada se radi o broju situacija (slučajeva) njome zahvaćenim, odnosno koje su ovim podzakonskim aktom regulisane. Naredbom se, dakle, uređuje samo jedan slučaj (samo jedna “situacija”) koji “ima opšti značaj” (npr. zabrana saobraćaja na određenom putu u određeno vrijeme, određivanje karantina za određenu zaraznu bolest u određenom mjestu u određeno vrijeme, vakcinacija (imunizacija) stanovništva protiv određene zarazne bolesti, koja se u određeno vrijeme pojavila u određenom mjestu, itd.)<sup>10</sup>.

Naredba djeluje isto kao i zakon, ali samo za jednu određenu situaciju, a uz to često i pod određenim uslovima (npr. ratno stanje, vanredna situacija i sl.)<sup>11</sup>. Moglo bi se kazati da je naredba takav podzakonski akt organa uprave kojim se izuzima, u konkretnoj situaciji, djejestvo, opštih (u smislu “apstraktnih”) normi u jednoj upravnoj oblasti, grani, odnosno slu-

---

<sup>10</sup> Kao primjer naredbe organa uprave (koja ne predstavlja podzakonski akt) može se navesti Naredba o vremenu u kojem vazduhoplovna pristaništa moraju biti otvorena (“Službeni list SFRJ”, 22/81), koja ima sve osobine upravnog akta, jer su u njoj tačno navedeni, poimenično, subjekti na koje se ova naredba odnosi, ali i propisano ponašanje za svakog od njih pojedinačno (tačno je bilo određeno za svaki “komercijalni” aerodrom u bivšoj Jugoslaviji, počev od Aerodroma “Beograd”, vrijeme u kom mora biti otvoren).

<sup>11</sup> Npr. Uredba o provođenju rekvizicije za potrebe oružanih snaga u ratnom stanju (“Službeni list SFRJ”, 24/78) u čl. 2. st. 2 propisuje da nadležni organ može “usmenom naredbom” u određenim situacijama narediti rekviziciju. U ovom primjeru vidimo da mora postojati posebna situacija (ratno stanje) da bi se naredbom naredila rekvizicija, te da se, uz ispunjenje prethodnog uslova, naredba o rekviziciji može donijeti i u usmenoj formi.

žbi<sup>12</sup>. Izuzimanje dještva o kojem je riječ odnosi se samo na jedan konkretni slučaj, ali koji ima opšti značaj (“opšti” u značenju “generalni” – s obzirom na broj naredbom zahvaćenih lica). Opštim normama utvrđen je opšti pravni režim ponašanja u određenoj upravnoj oblasti (grani, odnosno službi) se, dakle, naredbom izuzima za jednu, odnosno u jednoj konkretnoj situaciji, i umjesto toga režima, za tu konkretnu situaciju, ustrojava se novi, poseban (specijalni) pravni režim. Naredba se može, također, pojaviti i u drugim ulogama. Najčešća je kao norma “prebacivač” iz režima u režim koji su ranije pravno regulisani apstraktnim pravnim normama.

4. Po čemu, odnosno, obzirom na koja svojstva se neki akt određuje kao opšti pravni akt? Profesor Ivančević navodi apstraktnost i generalnost: situacije – lica kao elemente koji određuju ove akte<sup>13</sup>. Treba naglasiti da “uredbe”, “pravilnici” i “uputstva” kao podzakonski pravni akti egzekutive u našem pozitivnom pravu posjeduju kumulativno, oba navedena svojstva, tj. imaju i apstraktnost i generalnost, u većoj ili manjoj mjeri. Radi se o svojstvima koja, u pravilu, određuju i zakon kao pravni akt u materijalnom smislu. Naredba je, podzakonski akt organa uprave generalan i konkretan. (Podsjećamo da se kod nas koristi izraz “pojedinačan” s ciljem da se njime označi konkretnost i individualnost.) Naredba se, dakle, nalazi na srednokraći između opštih i pojedinačnih akata.

Postavlja se pitanje zašto se naredba donosi? Da li je “generalnost” naredbe kao podzakonskog akta istog karaktera kao i generalnost drugih podzakonskih akata? (Naredbom se “naređuje” ili “zabranjuje” postupanje u određenom slučaju koji ima opšti značaj). Kao primjer možemo uzeti slobodu kretanja, pri čemu je objekt pravne norme kojom se ta problematika uređuje “kretanje” – jedna vrsta ponašanja adresata pravne norme. Ograničenje slobode kretanja na određenom području uopšte može se učiniti prvo, samim zakonom. Može se raditi: a) o ograničenju ili isključivanju svih pojedinaca<sup>14</sup>, b) ograničenje određenih kategorija pojedinaca<sup>15</sup> u korišćenju određenih sloboda i prava (ograničenje slobode kretanja određenim kategorijama pojedinaca). Po kvalitetu je navedeno ograničenje odnosno isključenje od mogućnosti korišćenja određenih sloboda i prava apstraktno. U navedenim slučajevim je *lex specialis* apstraktan (i generalan). Radi se o ograničenjima korišćenja određenih sloboda i prava koja (ograničenja) se čine zakonom, jednom za sve pojedince s obzirom

<sup>12</sup> O pojmu upravne grane, upravne oblasti i upravne službe šire u knjizi: dr. Ibrahim Festić, *Upravno pravo*, Sarajevo 1974, str.74.

<sup>13</sup> Dr. Velimir Ivančević, *Institucije* . . . . ., str. 31.

<sup>14</sup> Npr. Zakon o prelaženju državne granice i kretanju u graničnom pojasu (“Službeni list RBiH”, br.47/95)

<sup>15</sup> Zakon o kretanju i boravku stranaca. . .

na objekat (prelaženje državne granice i kretanje u graničnom pojasu), a drugi put s obzirom na određene kategorije pojedinaca (kretanje i boravak stranaca). U ovim slučajevima mogu se, eventualno, povlačiti kvantitativne razlike, imajući u vidu obuhvat broja subjekata zahvaćenih navedenim zakonima. Može se, dakle, govoriti o različitim nivoima generalnosti, ali ne i o tome da se ona dovede u pitanje.

Ograničenje (kod određenja "naredbe") "u određenoj situaciji" nije kao prethodno navedena (koja su činjena zakonom); nije, dakle, apstraktno: radi se npr. o ograničenju kretanja određenim putem u određeno vrijeme. Po svojstvu obuhvata broja lica na koja se odnosi – generalnosti – naredba je jednaka opštim aktima, dok je po svojstvu obuhvata tj. (predmeta–objekta)– situacije na koju se odnosi naredba konkretan akt (kod navedenog primjera: ograničenje kretanja određenim putem u određeno vrijeme)<sup>16</sup>.

5. Uloga konkretnog (upravnog) akta je da, u skladu sa uslovima propisanim u zakonima i drugim propisima, dovode do primjene te opšte norme odnosno propisa, dok je kod naredbe upravo suprotno: naredbom se, kako smo to već ranije naznačili, isključuje primjena, u konkretnom slučaju (konkretnoj situaciji), opšte (u smislu apstraktne) pravne norme (bilo da se ta primjena opšte pravne norme "posreduje" pojedinačnim, dakle upravnim aktima, ili, da ponašanje adresata slijedi neposredno na osnovu te opšte pravne norme, tj. bez donošenja pojedinačnih pravnih akata –tzv. apstraktni upravno-pravni odnosi<sup>17</sup>. Isključivanje djeljstva opšte pravne norme u konkretnoj situaciji (ili za konkretnu situaciju, kao predmet "naredbe", navodi na zaključak da je njeno djeljstvo *contra legem* ("contra legem" kao jedan sadržinski vid ili tip regulisanja društvenih odnosa podzakonskim aktima, uz regulisanje "secundum" i "praeter legem")<sup>18</sup>. Ali isto tako treba reći da se svako regulisanje sadržinskog tima "contra legem" ne može reducirati samo na naredbu jer je ono, u principu, apstraktno. Valja, također, podsjetiti da se regulisanje "contra legem" ne može vršiti upravnim aktom (koji je i konkretan i individualan, što vrijedi i za tzv. generalni upravni akt). Isključenje primjene opšte pravne norme može se vršiti, kako je ranije navedeno, sa *lex specialis* (isključenje na

---

<sup>16</sup> Npr. čl. 50. st. 1. Zakona o prelaženju državne granice i kretanju u graničnom pojasu propisuju: "Funkcioner koji rukovodi organom uprave nadležnim za poslove narodne odbrane može, kad to zahtijevaju razlozi odbrane zemlje, zabraniti za određeno vrijeme kretanje i boravak na pojedinim područjima graničnog pojasa".

<sup>17</sup> O apstraktnim upravno-pravnim odnosima šire u knjizi: dr. Ibrahim Festić, Uprava, Vlast, zakonitost, Sarajevo, 1982, str. 189-213.

<sup>18</sup> Sadržinske pojmove "secundum", "praeter" i "contra legem" treba shvatiti kao parcijalna propisivanja koja se primjenjuju zajedno sa zakonom, a ne mimo njega...

apstraktan način), i isključenje primjene apstraktne pravne norme na konkretan način, tj. u konkretnoj situaciji (koja ima opšti značaj), što se čini “naredbom” kao podzakonskim aktom (koja, u principu, ima djejestvo “contra legem” upravo s obzirom na njenu prirodu). Njeno djejestvo “contra legem” proizilazi, dakle, iz njene prirode. Dužnost je državnih organa da navedeno isključuje opšte pravne norme u konkretnoj situaciji (koja ima opšti značaj) obezbijede. Obezbjedivanje o kojem je riječ vrši se primjenom materijalnih radnji od strane državnih organa, tako što oni vrše uvid u ponašanje subjekata zahvaćenih naredbom da li se po istoj i ponašaju, ali isto tako i u obavezi državnih organa da te subjekte na takvo ponašanje prisile. Ovo važi kada se naredbom propisuju obaveze za adresate. Kada se za njih, pak, propisuju prava, onda je obaveza državnih organa da se uzdrže od svakog smetanja pri korišćenju tih prava, ali i da spriječe sva druga lica koja bi adresate smetala pri uživanju njihovih prava. Naravno, stalno nam je prisutna ideja da se radi o izuzetku od opšteg režima u određenoj upravnoj oblasti, te i o tome da je “naredbom” inaugurisan (ili aktiviran) novi (ili drugačiji) pravni režim od onog koji je (da tako kažemo) “redovan”, sve za određeno vrijeme. npr. zavođenje policijskog sata vrši se “naredbom”. Kao primjer mogla bi se navesti i “naredba” kojom se za određeni dan određivalo održavanje sabora kulture na jugoslovensko-bugarskoj ili jugoslovensko-italijanskoj granici. Održavanje sabora (ili neke druge kulturne manifestacije) određuje se “naredbom” (generalni akt po broju učesnika, ali konkretan budući da se odnosi na jednu konkretnu manifestaciju: jugoslovensko-bugarski ili jugoslovensko-italijanski sabor kulture koji se održavao tačno određenog dana, tačno određene godine u tačno određenom mjestu). Održavanje dotične manifestacije odnosno donošenje naredbe kojom se dozvoljava njeno održavanje ima utjecaja na isključivanje, za taj dan, propisanog redovnog, opšteg, režima prelaska preko državne granice<sup>19</sup>, (koji je propisan zakonom), te inauguraciju, samo za taj dan, posebnog pravnog režima prelaska preko dotičnog dijela državne granice (npr. bez putne isprave, samo na osnovu lične karte ...). Umjesto naredbe za uređivanje navedene problematike mogao bi se donijeti i pojedinačni (singularni) zakon koji je, sadržinski promatrano, upravni akt. S tim zakonom, međutim, ne treba brkati ulogu “lex specialis-a u okviru određene problematike koji je apstraktan. U ovom slučaju ulogu “lex specialis-a ima pomenuti zakon o prelaženju državne granice i kretanju u graničnom pojasu ... Njime se inaugurirše opšti pravni režim ponašanja u određenoj zoni uz državnu granicu, koji se primjenjuje na podru-

<sup>19</sup> Takvu mogućnost za nadležni organ uprave propisuje Zakon o prelaženju državne granice i kretanju u graničnom pojasu... (čl. 10. st. 4): “ ... može za određeno vrijeme odobriti prelaženje državne granice i na graničnim prelazima za pogranični saobraćaj i putnicima u međunarodnom putničkom saobraćaju”.

čju cijele države (u pograničnoj zoni), kao i za sve dane u godini (a ne samo za tačno određeni dan).

6. Naredba dijelom posjeduje elemente opšteg, a djelom konkretnog akta, s tim što je konkretnost naredbe u odnosu na konkretnost konkretnog akta, drugačija. Na osnovu “naredbe”, naime, neposredno slijede materijalne radnje, odnosno “ponašanja” adresata, na koje se “naredba” odnosi, ali isto tako i neposredno, dakle, bez potrebe donošenja pojedinačnog akta, slijedi i ponašanje državnih organa koji su obavezni da “obezbijede” ponašanja propisana naredbom. Na osnovu naredbe se, dakle, ne donose više nikakvi pravni akti. Konkretnost “običnih” konkretnih (upravnih) akata, je, vidjeli smo, drugačije namjene. Cilj njihovog donošenja zapravo i leži u činjenici da su oni sredstvo ili način ostvarivanja opšte pravne norme, a ne kao što je cilj “naredbe”, isključenje, u konkretnoj situaciji, primjene opšte pravne norme (ili neke njene odredbe, odnosno ponašanja, odnosno “uslova”), i propisivanja novih (drugačijih od zakonskih) pravila ponašanja. Istina, postoje i takve opšte pravne norme za čije oživotvorenje nije neophodno donošenje konkretnih pravnih akata, već “ponašanje” adresata usljeduje neposredno na osnovu tih normi, pod pretpostavkom nastupanja određenih pravnih činjenica. Ovo posljednje, bez obzira da li je to ponašanje u korist adresata (što je npr. slučaj kod ustavnih sloboda i prava), ili, pak, na njihovu štetu (npr. obaveza adresata opšte pravne norme da se pridržava određenih uslova koji se odnose na objekat pravnog odnosa: npr. “standardi” ili “normativi” propisani opštom pravnom normom koji se adresati moraju pridržavati pri izradi određenih proizvoda odnosno prilikom pružanja određenih usluga - ograničenja slobode volje adresata). Donošenje konkretnih akata u ovim posljednjim slučajevima, tj. obaveza ponašanja adresata proizilazi neposredno na osnovu opšte pravne norme, je sekundarne prirode. Smisao njihovog donošenja je u funkciji “discipliniranja” adresata da se po toj opštoj pravnoj normi stvarno i ponašaju. Oni su, isto tako, u funkciji obezbjeđivanja sloboda i prava ako ih neko ugrožava (uključivši i državne organe). Još jednom podvlačim da “ponašanje” adresata opšte pravne norme neposredno na osnovu te norme može za njega predstavljati obavezu, a ne samo uživanje sloboda i prava, što onda, u smislu “ponašanja” o kome govorimo, ne zavisi isključivo od volje dotičnog adresata.

7. Iz dosadašnjeg izlaganja može se zaključiti da je potrebno razgraničiti naredbu, kao podzakonski akt organa uprave, od *lex specialis*-a, od naredbe koja je to samo po nazivu a sadržinski predstavlja ili *lex specialis* ili upravni akt, te, prema tome tzv. generalnom upravnom aktu, kao i prema tzv. aktima-uslovima.

a) Odnos naredbe prema *lex specialis*: isti im je objekat, ali se odnose na različit broj situacija - slučajeva. *Lex specialis* se odnosi na ne-

određen broj slučajeva, a naredba samo na jedan slučaj. Ove odnose već smo dovoljno podvukli u našem prilogu.

b) Potrebno je analizirati odnos “naredbe” kao podzakonskog akta organa uprave i drugih “naredaba” koje su to samo po nazivu, a po sadržini mogu biti ili apstraktni podzakonski akti ili upravni akti. Analizu valja izvršiti imajući u vidu ranije navedene karakteristike naredbe kao podzakonskog akta. Donose se, naime, i takve naredbe koje se odnose na neodređeni broj situacija, što znači da su one apstraktne isto kao i *lex specialis*. Od njega se razlikuju samo po formalnim karakteristikama (nazivu, organu nadležnom za donošenja ...). Kao primjer organa uprave, koja po sadržini nije naredba kao podzakonski akt, već je po sadržini *lex specialis*, možemo navesti Naredbu o vremenu lova lovostajem zaštićene divljači<sup>20</sup>, koju je u izvršenju čl. 24 Zakona o lovstvu<sup>21</sup> donio republički sektor za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu. Ova naredba propisuje da se lovostajem zaštićena divljač iz čl. 17 Zakona o lovstvu može loviti (“dovoljeno je loviti”) u vremenu, npr. za odraslog mrkog medvjeda od 01.10. do 15.05. ; a srndaća od 15.05. do 15.09. ; do divlje guske, koja se može loviti u vremenu od 16.09. do 29.02. ; ali se pri tome ne navodi za koju lovnu sezonu, odnosno za koju godinu važe ta vremena propisanog lova za pojedine (pobrojane naredbom) vrste divljači. Iz tog se može zaključiti da to vrijeme lova naredbom navedenih vrsta divljači važi za ubuduće i to na neodređeni broj sezona, odnosno godina (apstraktno) što se moglo (po našem mišljenju i trebalo) propisati zakonom. Onda bi to bio *lex specialis* i u formalnom smislu, a ne samo u materijalnom. Navedenoj naredbi nedostaje, dakle, element konkretnosti, te je da se odnosi na jednu situaciju: da je npr. propisano da ova naredba važi za sezonu 1989/1990. kao režim lova za, u naredbi navedenu, lovostajem zaštićenu divljač. Ovo stoga što se pomenutom naredbom propisani režim lova za, u naredbi navedenu, vrstu divljači uvijek primjenjuje (sve dok se po propisanom postupku navedena naredba ne izmjeni). Izloženo pokazuje da ova naredba sa Zakonom o lovstvu čini jednu cjelinu. Njima se utvrđuje pravni režim lova za navedenu divljač. Zakon je, dakle, pravo propisivanja pravnog režima lova za navadene vrste divljači (tačnije jedan od elemenata tog režima, a to je vrijeme lova pojedinih vrsta divljači) prenio na organ uprave.

c) Odnos naredbe kao podzakonskog akta organa uprave prema tzv. generalnom upravnom aktu (generalni upravni akt je upravni akt). To, dalje, znači da je konkretan (po broju slučajevima ili situacija koje uređuju) i individualan (po broju lica čije ponašanje uređuje). Kod generalnog upravnog akta se kaže da su lica koja se u tom aktu poimenično navode

---

<sup>20</sup> “Službeni list SRBiH”, 29/89.

<sup>21</sup> “Službeni list SRBiH”, 7/77.



“odrediva”<sup>22</sup>. Po našem shvatanju u ovom slučaju nema teoriske dileme iz prostog razloga što je, iako tradicionalno, upotreba termina “generalni” za upravne akte neprimjerena. Ne radi se o generalnosti istog reda sa generalnošću naredbe kao podzakonskog akta (odnosno generalnošću drugih tzv. “opštih” akata). Napominjemo, također, da se generalnost “opšteg” akta, po prirodi stvari, ne može izraziti drugačije, dok se generalnost generalnih upravnih akata, također po prirodi stvari, može izraziti i na individualan način. Mi mislimo da to implicite i postoji. Do tog zaključka i dolazimo iz objašnjenja da se lica u generalnom upravnom aktu poimenično ne navode, ali da su ta lica “odrediva”. Mislimo, također, da individualno nenavodenje subjekata na koje se odnose tzv. generalni akti potiče iz pravno-tehničkih, a ne iz suštinskih razloga (“po prirodi stvari”), što je svojstvo “generalnosti” opštih akata.

8. Posebnu vrstu naredbe predstavlja ona naredba kojom se “aktivira” (ili “suspenduje”) zakonom ustanovljeni posebni pravni režim. Za ilustraciju navodimo Naredbu o proglašenju epidemije zaraznog trovanja hranom na području Grada Sarajeva<sup>23</sup>, koju je donio predsjednik Republičkog komitea za zdravstvo i socijalnu zaštitu u izvršenju čl. 29. st. 2. tač. 1. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti<sup>24</sup>: “Proglašava se epidemija zaraznog trovanja hranom (sladoledom) koja se pojavila 24. juna 1988. godine u slastičarni “Dalas” Opština Stari Grad u Sarajevu”.

“Kao ugroženo područje određuje se Grad Sarajevo...”. Analiza ove naredbe pokazuje da proglašavanjem epidemije u određenom mjestu dolazi do aktiviranja (početka primjene) Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti..., tj. na području ugroženom od epidemije od naznačenog dana u naredbi počinje da se primjenjuje posebni pravni režim postupanja koji je ovim Zakonom i Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju<sup>25</sup> propisan kao režim postupanja (na ugroženom području) u slučaju proglašavanja epidemije. Iz, da tako kažemo, “normalnog” (“opšteg”) režima zdravstveno-epidemiološke zaštite, naredba koju smo naveli dovodi do primjene posebnog, “specijalnog”, pravnog režima, čija sadržina je bila propisana saveznim (od čl. 4-44) i republičkim (čl. 7-24) zakonom. Uloga naredbe u ovom slučaju nije propisivanje novog, posebnog, (različitog od postojećeg) pravnog režima

<sup>22</sup> “Generalni upravni akt odnosi se na veći broj lica, ali se ova lica u aktu poimenično ne navode. Iako se u ovom aktu ne označavaju poimenično lica na koja se akt odnosi, ipak se iz takvog akta lahko može utvrditi na koja se lica taj akt odnosi. Dakle, lica nisu poimenično određena, ali su određiva....” (dr. Ibrahim Festić, Upravno pravo, Sarajevo, 1974. str. 174-175).

<sup>23</sup> “Službeni list SRBiH”, 24/88.

<sup>24</sup> “Službeni list SRBiH”, 36/87.

<sup>25</sup> “Službeni list SRBiH”, 51/84.

zdravstveno-epidemiološke zaštite, jer je posebni pravni režim već ranije propisan (u našem primjeru ranijim saveznim i republičkim zakonom o zaštiti od zaraznih bolesti). Naredba u ovom slučaju (pojedinačnoj situaciji), ima ulogu prebacivača (“skretničara”) sa jednog na drugi pravni režim (s tim da su oba režima ranije utvrđena zakonom). Naime, utvrđivanje “naredbom” činjenice da se određenog dana u određenom mjestu pojavila epidemija zaranog trovanja hranom, te određujući teritoriju (opet činjenicu) koji se smatra ugroženim (Grad Sarajevo), naredba samo “aktivira” primjenu posebnog pravnog režima zdravstveno-epidemiološke zaštite, propisanog navedenim zakonima, na tom ugroženom području. Trajenje primjene posebnog pravnog režima ne određuje se neposredno ovom naredbom, već je zakonom određeno da će trajati dok traje i epidemija na ugroženom području. Dakle, trajenje posebnog pravnog režima vezuje se za prestanak epidemije. Prestanak epidemije će se, također, ustanoviti kao činjenica (novom) naredbom. Ovlašćenje za donošenje ovakvih naredaba slično je jednoj vrsti delegacije normativnih ovlašćenja (koja to faktički nisu) organima egzekutive u SAD pod nazivom “fact finding power-contingent legislation “. Ovo ovlašćenje sastoji se u tome što se egzekutivi (prije svega predsjednika SAD) dodjeljuje ovlašćenje utvrđivanja činjenica. Navedeno ovlašćenje, tj. utvrđivanje činjenica, predsjednik SAD vrši svojom proklamacijom<sup>26</sup>. Nastupom činjenice koju, rekostmo, utvrđuje predsjednik SAD (ili drugi ovlašćeni organi egzekutive) počinje važenje zakona, tj. počinje primjene posebnog pravnog režima propisanog tim zakonom. U našem primjeru uloga pomenute naredbe je dvostruka: 1) njome se, do daljnjega (do prestanka epidemije), suspenduju propisi kojima se uređuje “normalna” zdravstveno-epidemiološka zaštita (“opšti” pravni režim), 2) istovremeno se aktivira primjena pomenutih propisa kojima je utvrđen “poseban” pravni režim u slučaju epidemije.

9. Potrebno je razlikovati naredbu kao podzakonski akt organa uprave od tzv. akta- uslova. Neki upravni akti nemaju za posljedicu stvaranje jedne subjektivne pravne situacije. Njima se uslovljava nastanak jedne objektivne (ili zakonske) situacije, ili, pak, određuje nadležnost nekog službenika<sup>27</sup>. Ovi akti stoje na sredini između subjektivnih (upravnih) akata i akata-pravila. Kao i subjektivni akti i akti uslovi odnose se na konkretni slučaj. Njima se ne formiraju pravne situacije. “Pravne situacije”, koje takav akt ima u vidu, “stvorene su odnane jednim aktom regulom: to su statusi legalni ili reglementarni. Akt-uslov samo dodjeljuje nekome taj status ili ga oduzima; uvlači ga u jednu od tih situacija ili ga izvlači iz

<sup>26</sup> O ovom i drugim vidovima normativnog ovlašćenja egzekutive u SAD vidjeti detaljnije u knjizi: Zorica Radović, Normativna delatnost izvršne vlasti, Beograd 1989, str. 49-53.

<sup>27</sup> Leon Digi. Procobražaji javnog prava, prevod, Beograd 1929, str. 190.

nje. On proizvodi samo jedan atributivni efekt”<sup>28</sup>. Dakle, statusi i situacije postoje. Oni su stvoreni jednom opštom pravnom normom, a stupanje u takvu situaciju vezano je za donošenje jednog akta-uslova<sup>29</sup>. Njima se ne utvrđuju neposredno ni pravna ni obaveze subjekata, jer su ta prava ili obaveze unaprijed utvrđena opštom pravnom normom. Ovaj akt ne stvara pravnu situaciju (skup prava ili obaveza), već samo uslovljava njihovu primjenu. “Jedan put se on pojavljuje kao uslov da se može izvršiti jedna legalna kompetencija, drugi put kao uslov da se mora izvršiti<sup>30</sup>. Akti-uslovi mogu biti unilateralni i bilateralni. Ovi drugi su karakteristični za građanskopravne odnose. L. Digi donošenje ovih akata vezuje za vršenje javnih službi ili koja se pojavljuju u ulozi korisnika tih službi: sticanje i gubitak statusa korisnika tih službi. Po Digiju sam status (otuda i objektivno djeystvo ovih akata) je stvoren zakonom ili nekom drugom opštom pravnom normom<sup>31</sup>.

10. Naziv “naredba” se, dakle, koristi za pravne akte različitog karaktera: naredba kao podzakonski akt organa uprave koji se donosi po posebnom zakonskom ovlašćenju sa navedenim karakteristikama u pogledu obuhvata situacije i objekata čije ponašanje uređuje, kao *lex specialis* (u sadržinskom smislu), te kao upravni akt (takoder u sadržinskom smislu).

Sama naredba, kao podzakonski akt organa uprave, može imati raznoliku ulogu. Naredbom kao podzakonskim aktom mogu se naređivati, zabranjivati ili dopuštati “postupanje” u određenim situacijama koje imaju “opšti (generalni) značaj”. Pri tome se “naredbom” za konkretnu situaciju propisuje novi, posebni, pravni režim (ili “aktivira” opštom normom ranije propisan posebni pravni režim).

Vezanost naredbe, kao podzakonskog akta za zakon je dvostruka. To je, prvo, zakonsko ovlašćenje za donošenje naredbe. Drugo, zakonom se određuje objekat za koji se naredbom može, u određenom (konkretnom) slučaju-situaciji (koja ima opšti-generalni značaj), propisati poseban, novi, odnosno drugačiji, pravni režim postupanja (“ponašanja”), različit (bar u nekim elementima) od opšteg pravnog režima postupanja u okviru odgovarajuće problematike. Ova uloga naredbe određuje i njen sadržinski vid (ili tip) odnosa prema zakonu, a to je “*contra legem*”. Međutim, propisivanje “*contra legem*” može biti na “apstraktan način” takoder podzakonskim aktima.

---

<sup>28</sup> M. Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, Beograd 1936, str. 104.

<sup>29</sup> Npr. akt o prijemu u državljanstvo naturalizacijom, akt o postavljanju službenika ili funkcionera, otpust iz državljanstva, razrješenje službenika ili funkcionera, akt vjenčanja, prijem novog člana u jedno udruženje, itd.

<sup>30</sup> M. Kostić, op. cit. str. 104.

<sup>31</sup> Leon Digi, op. cit. str. 191.

Smatramo neophodnim ukazati na dosta raširenu pojavu da različiti organi pod nazivom "naredba" donose raznolike opšte i pojedinačne<sup>32</sup> pravne akte s tim što mnogi od tih pravnih akata nemaju pravne karakteristike naredbe u naprijed izloženom smislu kao podzakonskog akta organa državne uprave<sup>33</sup>. Drugim riječima kazano: upotreba naziva "naredba" u praksi je prilično proizvoljna.

---

<sup>32</sup> Naredba kao pojedinačni akt koji se donosi po Zakonu o krivičnom podtupku ("Službeni list SFRJ", 26/ 86), preuzet Uredbom o preuzimanju ZKP ("Službeni list RBiH", 2/92): Naredba o potjernici (čl. 551); Naredba o prinudnom dovodenju (čl. 184); Naredba o zakazivanju glavnog pretresa (čl. 279).

<sup>33</sup> Prof. I. Krbek "naredba" koristi u značenju "uredbe", tj. kao genusni pojam za sve podzakonske opšte akte (Sudska kontrola naredbe, Zagreb, 1939; Zakonitost uprave, "Mjesečnik", br. 4-5 i 6-7/1936, kao i kasniji radovi ovog autora).