

PRINCIPI DOBRE UPRAVE U PRAVU EVROPSKE UNIJE**

Sažetak

U radu se analiziraju principi dobre uprave, sa posebnim osvrtom na njihov razvoj i primenu u okviru prava Evropske unije (EU). Polazeći od složenosti i dinamičnosti društvenog okruženja, ukazuje se na značaj uspostavljanja stabilnog normativnog i vrednosnog okvira koji omogućava zakonito i delotvorno funkcionisanje javne uprave. U radu se razmatraju i različita teorijska shvatanja pojma i načela dobre uprave, uključujući dilemu o njihovom univerzalnom karakteru nasuprot uslovljenosti nacionalnim pravnim i institucionalnim kontekstom.

Posebna pažnja posvećena je ulozi nadnacionalnih aktera, pre svega Evropskog suda pravde, u oblikovanju i razvoju principa dobre uprave. Ukazuje se i na njihov uticaj na pravne sisteme država članica i država kandidata, kao i na značaj sudske prakse za konkretizaciju i primenu ovih principa. U tom kontekstu, rad ispituje ključna načela dobre uprave, među kojima se izdvajaju zakonitost, proporcionalnost, pravo stranke da bude saslušana, jednakost i zaštita legitimnih očekivanja, pravna sigurnost i ostvarivanje (zaštita) javnog interesa, uz osvrt na njihovu međusobnu povezanost i komplementarnost.

Zaključno, ističe se da principi dobre uprave ne predstavljaju samo normativni okvir, već i neophodan praktičan instrument. Posmatrano u okviru prava EU, oni predstavljaju temeljne standarde koji obezbeđuju zakonito, delotvorno i legitimno funkcionisanje uprave, doprinose jačanju vladavine prava i unapređenju pravne sigurnosti, kako na nivou Unije, tako i u pravnim sistemima država članica i kandidata.

Ključne reči: dobra uprava, principi, pravo EU, zakonitost, proporcionalnost, legitimna očekivanja, pravna sigurnost, javni interes.

* Istraživač-pripravnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: dj.timotijevic@iup.ac.rs,
ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6019-6957>

** Ovaj rad je nastao kao rezultat naučnoistraživačkog rada na Institutu za uporedno pravo uz finansijsku podršku Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija (evidencioni broj: 451-03-33/2026-03/200049 od 5. 2. 2026).

I Uvod

Javnu upravu odlikuje izuzetan nivo složenosti i dinamičnosti političkog, ekonomskog, socijalnog i tehničko-tehnološkog okruženja.¹ U takvim okolnostima, ona mora biti sposobna da odgovori na promenljive i kompleksne zahteve društvene sredine. U tom smislu, neophodno je poći od osnovnih principa na kojima bi njen rad trebalo da se zasniva, upravo kako bi se postavio stabilan osnov za njeno kvalitetno delanje. Shvatanja koncepta dobre uprave i principa koji su sa njim povezani nisu jednoobrazna, te se u tom pogledu može naići na raznovrsna stanovišta. Naime, postoje stavovi koji ističu vrednosnu dimenziju dobre uprave, kao pojma čiju sadržinu određuje sistem vrednosti usvojen u konkretnoj društvenoj sredini.² Ovakvo shvatanje ima smisla, utoliko što vrednosni stavovi određene sredine najčešće oblikuju koncept „dobrog” i sve principe koje bi trebalo poštovati kako bi se moglo govoriti o dobroj upravi. Međutim, dobra uprava se ne može pojmiti bez odgovarajućih opštih pravnih pravila koja usmeravaju njeno delovanje. Stoga, ona predstavlja spoj opštih pravnih pravila, kao smernica koje obezbeđuju zakonito i valjano preduzimanje njenih aktivnosti, i vanpravnih pravila³ koja se izvode iz pojedinih vanpravnih faktora, poput političkih, socijalnih, ekonomskih, kulturnih i istorijskih okolnosti koje karakterišu određenu društvenu sredinu.

U ostvarivanju dobre uprave, odnosno principa na kojima se ona zasniva ključnu ulogu imaju državni službenici, kreatori javne politike i građani tj. korisnici. Na kreatorima javne politike je da obezbede uslove za funkcionisanje nepristrasne javne uprave koja će biti depolitizovana, dok državni službenici imaju presudan uticaj na njenu delotvornost i zakonitost njenog rada. Na korisnicima jeste da se prilagode načinima funkcionisanja javne uprave, posebno kada su u pitanju digitalizacija i pružanje usluga posredstvom elektronske uprave. Sledstveno, građani u sve većoj meri postaju aktivni subjekti upravnog delovanja⁴ i imaju važnu ulogu u uspostavljanju savremene javne uprave. Kroz saradnju uprave sa građanima, civilnim i privatnim sektorom,

¹ D. Milovanović, „Karakteristike i izazovi državnoslužbeničkog sistema u Srbiji”, u: *Kriza prava – stara pitanja i nove okolnosti : zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović* (ur. J. Perović Vujačić), Beograd 2025a, 360.

² A. Vukoičić, *Reforma i modernizacija javne uprave u Srbiji sa posebnim osvrtom na standarde dobre uprave* (neobjavljena doktorska disertacija), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2020, 45.

³ *Ibid.*, 46.

⁴ S. Lilić, *Upravno pravo Srbije teorija i zakonodavstvo*, Beograd 2024, 89.

dolazi do oblikovanja i sprovođenja javnih politika koje obezbeđuju ostvarivanje ljudskih prava, vladavine prava i demokratije.⁵

U teoriji se nailazi na različita tumačenja pojma dobre uprave. Jedna grupa autora ističe univerzalan karakter principa dobre uprave, kao i njihovu primenljivost na različite jurisdikcije. Tako, na primer, Nason zauzima stav da pravo na dobru upravu predstavlja univerzalni standard EU koji ima značajan uticaj na nacionalna zakonodavstva kako u pogledu rada uprave, tako i smislu sudske kontrole uprave.⁶ Druga grupa autora ukazuje na to da su primena i tumačenje načela dobre uprave zavisni od nacionalnog konteksta, što uključuje pravnu i institucionalnu tradiciju konkretne društvene sredine. S tim u vezi, Harlov smatra da je teško odrediti univerzalni skup principa dobre uprave,⁷ dok Vranješ i Vlaški napominju da ovi principi moraju biti prilagođeni nacionalnom pravnom okviru i standardima ljudskih prava.⁸

Priklanjamo se stavu da su utvrđivanje, primena i tumačenje načela dobre uprave zavisni od prilika određene društvene sredine – raznovrsnih pravnih i vanpravnih faktora. Međutim, iako određivanje jednog, univerzalnog skupa principa dobre uprave nije sasvim moguće usled velike vezanosti ovog pitanja za nacionalni kontekst, može se uspostaviti skup odgovarajućih načela čijem je ostvarenju neophodno težiti u svakoj sredini, a na temelju njihovog poimanja u nadnacionalnim okvirima. U tom smislu, u redovima koji slede najpre ćemo ispitati način na koji su se principi dobre uprave definisali i razvijali u pravu EU, uz osvrt na aktere koji su uticali njihovo oblikovanje. Zatim, pažnja će biti posvećena pojedinim načelima koja su izdvojena kao najvažnija za postavljanje čvrstih osnova za kvalitetno funkcionisanje javne uprave, kako na nacionalnom, tako i na nadnacionalnom nivou.

II Opšti principi prava EU i principi dobre uprave – pojedine napomene

Kada je reč o EU, pre svega treba istaći činjenicu da ona nije suverena država, već se suverenitet nalazi u rukama država članica. Samo u određenim oblasti-

⁵ D. Milenković, *Savremene teorije i moderna uprava*, Beograd 2019, 180.

⁶ S. Nason, *European Principles of Good Administration and UK Administrative Justice*, *European Public Law* 26(2020)2, 392.

⁷ C. Harlow, *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, *European Journal of International Law* 17(2006)1, 187.

⁸ N. Vranješ, B. Vlaški, *Pravo na dobru upravu u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na ljudska prava*, *Politeia* 12(2022)24, 81.

ma prava i u dogovorenoj meri, one mogu prepustiti vršenje svog suverenog prava EU. Primena prava EU uglavnom je u nadležnosti država članica, tako da je sprovođenje pravnih normi uređeno njihovim pravom. Države članice poseduju procesnu autonomiju, ali je ona ograničena na dva načina – sprovođenje prava EU ne sme biti nepovoljnije od sprovođenja prava država članica i sprovođenje prava EU mora biti delotvorno.⁹ Po prirodi stvari, ovakva fragmentacija evropskog pravnog poretka ostavlja praznine.

Iako inspirisan nacionalnim ustavnim tradicijama, evropski pravni poredak se ne odriče principa svojstvenih liberalnim demokratijama, niti je to činio u prošlosti.¹⁰ Razlog za to se može tražiti u činjenici da ovi principi mogu predstavljati neophodnu protivtežu narušavanju prava koja mogu pronaći svoj osnov u pravu EU. S tim u vezi, trebalo bi istaći da ugovori EU ne predstavljaju adekvatno sredstvo za uravnoteženje obaveza propisanih pravom EU i koncepta ljudskih prava koji je karakterističan za nacionalne pravne sisteme. Usled toga, Sud pravde EU se, nastojeći da popuni ovu prazninu, poslužio principima nacionalnih pravnih poredaka kako bi iz njih izveo opšta pravna načela na nivou EU.¹¹ Stoga, može se reći da se kroz ovakav pristup nacionalni pravni sistemi prepliću sa pravnim sistemom EU. Ipak, budući da je egzistencija samostalnog pravnog okvira EU koji uopšte ne bi bio oslonjen na pravne sisteme država članica teško moguća, opisani proces predstavlja nužan korak ka uspostavljanju koherentnog pravnog sistema EU.

Kada je reč o principima dobre uprave, može se reći da mnoga opšta načela prava Evropske unije, koja je pre svega razvio Sud pravde EU, predstavljaju i načela dobre uprave, ali se ove dve kategorije ne mogu u potpunosti izjednačiti. Naime, načela kao što su zakonitost, srazmernost i zaštita legitimnih očekivanja u pravu EU ne deluju isključivo kao instrumenti kontrole izvršne vlasti, već imaju znatno širu funkciju unutar pravnog poretka Unije. Njihova uloga prevazilazi okvir upravnopravne kontrole i obuhvata i nadzor nad zakonodavnom aktivnošću institucija EU, budući da se primenjuju i na ocenu valjanosti i sadržine uredaba i direktiva. Istovremeno, ova načela posredno utiču i na sudsku vlast, pre svega kroz mehanizam prethodnog postupka, u kojem

⁹ M. Heintzen, "Codification of Administrative Law in Germany and the European Union", in: *Codification of Administrative Law* (ed. F. Uhlmann), London 2023, 165.

¹⁰ J. Gutiérrez-Fons, K. Lenaerts, The constitutional allocation of powers and general principles of EU law, *Common Market Law Review* 47(2010)6, 1630.

¹¹ C. Günther, "General Principles of European Union Law and National Jurisdictions - A Two-Way Street", in: *Implementing European Law Principles in National Administrative Law* (eds. D. Đerđa, A. Pošćić, A. Martinović), Rijeka 2025, 23.

Evropski sud pravde obezbeđuje njihovu ujednačenu primenu prilikom tumačenja i ocene valjanosti prava Unije. Na taj način, navedena načela funkcionišu kao opšti standardi koji prožimaju celokupan pravni sistem EU, obezbeđujući njegovu koherentnost, hijerarhijsku uravnoteženost i zaštitu osnovnih prava.

Uopšteno gledano, u evropskim okvirima, principi dobre uprave se mogu posmatrati na nivou Saveta Evrope i sudova EU (primarno Evropskog suda pravde), institucija koje su u suštini preuzele principe na kojima se dobra uprava zasniva od država članica, da bi ih potom razvile kroz sopstvena shvatanja i praksu. Zatim, kroz ta shvatanja, izvršen je tzv. „povratan” uticaj na pravne sisteme država članica, ali i na praksu njihovih organa. Pored toga, pod uticajem Suda pravde EU, u nekim evropskim zemljama došlo je do pojave pojedinih principa koji ranije nisu bili prisutni u njihovim pravnim sistemima, dok su određene zemlje dodatno razvile neke već postojeće principe.

III Uloga sudova EU u oblikovanju principa dobre uprave

Stvaralački karakter sudova EU dakako je naglašen kada je u pitanju određivanje i oblikovanje principa dobre uprave. Sud pravde EU prilikom definisanja konkretnih principa uzima u obzir specifičnosti prava EU, ciljeve i zadatke EU, kao i aktivnosti njenih institucija, dok je uniformna primena principa u državama članicama od manjeg značaja. Štaviše, prema stavu Suda, zaštita prava, „iako inspirisana ustavnim tradicijama država članica, mora biti obezbeđena u okviru strukture i ciljeva Zajednice”.¹² Prema tome, sudovi svojim presudama obavezuju institucije, tela, kancelarije i agencije EU da saslušaju stranke, uzmu u obzir sve relevantne činjenice i okolnosti, odmere angažovane interese i adekvatno obrazlože izbor određene opcije.¹³ Time je naglašen procesni karakter upravnog prava EU.¹⁴

Sudovi EU primenjuju generalne principe na više različitih načina. Pre svega, oni se koriste za tumačenje odredaba povelja, odnosno ugovora i direktiva EU, ali i za popunjavanje pravnih praznina.¹⁵ Nadalje, kršenje principa je

¹² *Ibid.*, 25.

¹³ J. Ponce, *Good Administration and Administrative Procedures*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 12(2005)2, 558-559.

¹⁴ Z. Tomić, *Opšte upravno pravo*, Beograd 2021, 93.

¹⁵ D. Galetta *et al.*, *The General Principles of EU Administrative Procedural Law: In-depth Analysis for the JURI Committee*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf), posećeno: 25. 3. 2026.

služilo kao povod za poništenje uredbi, direktiva, odluka i drugih akata EU sa pravnim dejstvom (izuzev članova osnivačkih ugovora). Takođe, kršenje načela može biti osnov za podnošenje tužbe za naknadu štete protiv EU ili država članica, dok se ona mogu upotrebiti i protiv nacionalnih mera koje spadaju u delokrug prava EU.¹⁶

Sudovi EU nisu samo razvili opšta načela, već su odredili i intenzitet njihove primene.¹⁷ Sud pravde EU se javlja kao primarni stvaralac korpusa načela koji ih kroz svoja shvatanja neprestano može dalje razvijati. Ipak, imajući u vidu uticaj principa nacionalnih pravnih sistema, kreativnost njegovog delovanja svakako nije apsolutna. Izuzev toga, Sud pravde, kroz sopstveni okvir načela, vrši uticaj na države članice, te one po ugledu na njegovu percepciju menjaju, odnosno dopunjavaju svoje opšte pravne akte. Ono što je takođe važno naglasiti jeste da pravni okvir EU i Sud pravde utiču i na pravne sisteme država koje su kandidati za članstvo u EU. Sledstveno tome, one neretko menjaju ili dopunjavaju zakonske odredbe koje se odnose na opšte principe, ili pribegavaju donošenju novih zakona u koje se, između ostalog, unose principi koji se poklapaju sa evropskim principima dobre uprave. Donošenje ovih zakona uglavnom predstavlja odraz želje za harmonizacijom domaćeg pravnog okvira sa pravom EU i služi kako bi se države kandidati približile članstvu u Uniji. Međutim, prilikom izrade zakona, mora se voditi računa o konkretnim socijalnim, ekonomskim i političkim prilikama određene sredine, usled čega se opet ističe značaj nacionalnog konteksta.

Balans između uvažavanja specifičnosti jedne društvene sredine i usvajanja tekovina prava EU često nije lako postići, tako da se može javiti raskorak između propisanih zakonskih rešenja i njihove praktične primene. Upravo usled toga može proći dug period od usvajanja zakona do njegove valjane implementacije, odnosno dok se kako njegovi primenioci, tako i njegovi adresati ne prilagode novim zakonskim odredbama.

Sudovi EU služe i kako bi razložili pojedinačna načela i odredili elemente koji čine njihov sastavni deo, a trebalo bi ih uzeti u obzir radi pravilne primene principa. Tim putem, sud daje odgovarajuće putokaze koji pomažu organima

¹⁶ D. Milovanović, "The Law on General Administrative Procedure of Serbia in the Light of EU Administrative Law Principles - Experiences and Possible Improvements", in: *Implementing European Law Principles in National Administrative Law* (eds. D. Đerđa, A. Pošćić, A. Martinović), Rijeka 2025b, 186.

¹⁷ P. Craig, *EU Administrative Law - the Acquis*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT\(2010\)432745_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT(2010)432745_EN.pdf), posećeno: 26. 3. 2026.

država članica u individualnim slučajevima koji iziskuju primenu određenog načela. Izuzev toga, moguće su situacije u kojima je neophodno primeniti više principa, i tada uputstva sudova EU mogu imati značajnu ulogu u odlučivanju od strane sudova država članica.

IV Pojedini principi dobre uprave u pravu EU

1. Opšte napomene

Pre nego što pređemo na analizu pojedinih principa, najpre treba istaći da je pravo na dobru upravu, garantovano članom 41 Povelje o osnovnim pravima EU¹⁸, što predstavlja jedan od ključnih normativnih izraza principa dobre uprave u pravu EU. Time je ovo pravo je eksplicitno kodifikovano kao subjektivno pravo pojedinaca, čime mu je dat poseban značaj u okviru sistema zaštite osnovnih prava.

Sadržina prava na dobru upravu obuhvata više procesnih garancija koje su od suštinskog značaja za položaj stranke u upravnom postupku. Pre svega, to uključuje pravo svakog lica da se izjasni pre donošenja odluke koja može negativno uticati na njegova prava ili interese, zatim pravo na pristup sopstvenom predmetu, kao i obavezu uprave da svoje odluke obrazloži. Pored toga, član 41 predviđa i pravo na naknadu štete koju su institucije EU prouzrokovale u vršenju svojih ovlašćenja, kao i pravo na obraćanje institucijama Unije na jednom od službenih jezika i dobijanje odgovora na istom jeziku.

Poseban značaj ovog prava ogleda se u tome što ono predstavlja konkretizaciju širih principa dobre uprave, poput zakonitosti, transparentnosti, pravičnosti i efikasnosti. Istovremeno, ono doprinosi jačanju procesne dimenzije upravnog prava EU, postavljajući jasne standarde postupanja institucija, tela, kancelarija i agencija Unije.

2. Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti predstavlja načelo funkcionisanja svih državnih organa i organizacija, rada i ponašanja građana, u vezi sa bilo kojom delatnošću uređenom zakonom i drugim propisima¹⁹ i postavlja osnov za donošenje niza

¹⁸ Charter of Fundamental Rights of the European Union, https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, posećeno: 25. 3. 2026.

¹⁹ N. Stjepanović, S. Lilić, *Upravno pravo*, Beograd 1991, 242.

zakonskih odredaba u cilju njegove konkretizacije, istupajući na taj način kao princip koji je nužno ostvariti u onoj meri u kojoj je to potrebno da bi se obezbedila životvornost pravnog i socijalnog poretka.²⁰

Delovanje javnih vlasti se mora zasnivati na zakonu i one ne smeju preduzimati arbitrerne mere, što se odnosi i na situacije u kojima vrše diskreciona ovlašćenja. U tom smislu, pravno vezano odlučivanje, a naročito vršenje diskrecione ocene, nose sa sobom veliku odgovornost, kao i potrebu za opreznim i promišljenim delovanjem javne uprave. Prilikom donošenja odluka, neophodno je voditi računa i o javnom interesu kao kategoriji u čijoj su službi mnogi principi dobre uprave, kao i državni službenici i ostali donosioci odluka. Ne samo da delovanje javnih vlasti mora biti u skladu sa zakonom, već i njegova sadržina mora biti kvalitetna, što se odnosi na potrebu da on bude jasan, precizan, ali istovremeno i sveobuhvatan i dostupan javnosti.²¹

Zakonitost jeste jedan od glavnih mehanizama putem kojih se postupanju uprave postavljaju jasne granice.²² Osim toga, radi se o principu koji je važan za uspostavljanje i održavanje pravne sigurnosti, kao i za omogućavanje efikasne sudske zaštite.²³ Zakonitost obezbeđuje i da postupanje organa uprave bude u skladu sa osnovnim pravima stranke i načelom proporcionalnosti, ali ona je tesno povezana i sa procesnim garancijama i transparentnošću, čineći na taj način ključnu komponentu dobre uprave u pravnom poretku EU. Zakonitost se ostvaruje na različite načine, uključujući poštovanje pravila odgovarajuće procedure, preduzimanje konkretnih, zakonom propisanih radnji, omogućavanje stranci da ostvari svoja prava i obavezu obrazlaganja odluka. Primećuje se velika povezanost zakonitosti sa drugim principima, te je evidentno da ona, u sadejstvu sa njima formira korpus načela koja se međusobno nadopunjuju. Iz navedenog proizlazi da zakonitost nije samo formalni zahtev, već element čije ostvarenje obezbeđuje odgovornost, štiti prava pojedinaca i jača legitimnost upravnog delovanja.

Sadržina zakona i postupanje po njemu predstavljaju dva glavna elementa posredstvom kojih se može obezbediti zakonito upravno delovanje i time ostvariti jedan od ključnih principa dobre uprave i pravne države, Uz to, organ prilikom vršenja zakonskih ovlašćenja mora voditi računa o cilju zbog kojeg

²⁰ D. Mitrović, Načelo zakonitosti, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 52(2004)1-2, 58.

²¹ D. Milovanović, I. Krstić, *Standardi Evropskog suda za ljudska prava od značaja za Upravni sud*, Beograd 2021, 12.

²² P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2018, 15-25, 429-440.

²³ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford 2024, 524-545.

mu je konkretno ovlašćenje povereno, ali i o cilju samog zakona. Ipak, zakonski termini, često široko formulisani, ne mogu u potpunosti suzbiti slučajeve u kojima će se oni morati stvaralački tumačiti ne bi li se iznedrilo adekvatno rešenje za konkretan slučaj. Tada do izražaja dolazi sposobnost primenioca prava da svojim tumačenjem konkretne norme pronade soluciju koja će biti najpodesnija. Metod tumačenja koji će pritom biti primenjen zavisiće kako od formulacije same norme, tako i od okolnosti date situacije.

3. Princip srazmernosti

Tipičan primer principa koji se razvijao prvenstveno kroz shvatanja Suda pravde EU i Evropskog suda za ljudska prava jeste princip srazmernosti. Reč je o principu koji se ne pominje u konstitutivnim aktima prava EU, ali je razrađen od strane Evropskog suda pravde u stvarima koje se tiču kontrole institucija EU.²⁴ Sud pravde je tako, tumačeći ovaj princip, utvrdio da svaka upravna mera kojom se ograničava neko pravo ili sloboda, garantovana pravom EU, mora biti neophodna i prikladna za ostvarenje željenog legitimnog cilja. Mera koja se preduzima ne sme predstavljati preterani teret za pojedinca, tj. ograničavati njegova prava u meri većoj od neophodne.²⁵ Koja je to mera „neophodna“, mora se ceniti od slučaja do slučaja.²⁶ Istovremeno, kada je konkretna mera neophodna, treba odabrati prikladan način postupanja. Primera radi, ako je neophodno primeniti prinudu, postavlja se pitanje koji je prikladan način njene primene, odnosno, u ovom kontekstu, koje će sredstvo prinude biti prikladno primeniti u datim okolnostima. Stoga, određivanje načina postupanja često nije lak zadatak i predstavlja izazov za primenioca prava, posebno usled toga što okolnosti neretko zahtevaju njegovu ekspeditivnu reakciju.

Sud pravde je u jednoj od svojih presuda istakao i da „restriktivne mere koje Evropska zajednica preduzima moraju biti u srazmeri sa opštim interesom zajednice, pri čemu one, uzimajući u obzir cilj koji se želi postići, ne smeju nesrazmerno i nedopušteno zadirati u subjektivna prava građana“.²⁷ Time se naglašava da prilikom primene načela srazmernosti treba uzeti u obzir i javni interes, što je svakako opravdano, jer se u prava i interese pojedinaca može

²⁴ T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford 1999, 89.

²⁵ D. Milovanović (2025b), 188.

²⁶ Đ. Timotijević, „Načelo srazmernosti u upravnom pravu“, u: *Kriza prava – stara pitanja i nove okolnosti : zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović* (ur. J. Perović Vujačić), Beograd 2025, 420.

²⁷ S. Lilić, *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*, Beograd 2007, 26-27.

zadirati samo ako se to čini radi zaštite javnog interesa. Ovde govorimo o „zaštiti“ javnog interesa, prevashodno jer je ona cilj primene odgovarajućih mera kojima se zadire u prava i interese pojedinaca, a koje su povezane sa principom srazmernosti. „Zaštitu“ javnog interesa treba razlikovati od njegovog „ostvarenja“ o kojem može biti reči u pojedinim drugim slučajevima, o čemu će biti više reči u odeljku rada posvećenom načelu ostvarenja (zaštite) javnog interesa.

Definišući neophodnost, prikladnost i proporcionalnost u užem smislu kao elemente načela srazmernosti, Sud pravde EU upravo je izvršio pomenući „povratan“ uticaj na pravne sisteme i praksu organa država članica, ali i država kandidata. Ova činjenica naročito proističe iz toga što je do pojave proporcionalnosti kao pozitivnopravnog koncepta došlo u pruskom pravu u drugoj polovini 19. veka, i to na temelju shvatanja Vrhovnog upravnog suda Pruske,²⁸ tako da se ovaj koncept iz pruskog, odnosno nemačkog prava proširio na mnoge druge evropske države.

Primena načela srazmernosti neretko predstavlja kompleksno i osetljivo pitanje, tako da se njoj mora oprezno i studiozno pristupiti. Ovo se naročito odnosi na slučajeve u kojima su organu poverena diskreciona ovlašćenja. Tada je na njemu posebna odgovornost koja se ogleda u potrebi izbora one alternative koja najbolje odražava volju zakonodavca i predstavlja neophodno i prikladno rešenje za konkretan slučaj. U skladu s tim, sudovi mogu putem svojih odluka dati odgovarajuće tumačenje i ponuditi smernice za postupanje, ali dinamičnost i promenljivost društvenih zbivanja vrlo lako može prouzrokovati potrebu za kreativnim delovanjem organa koje delimično ili u potpunosti neće biti oslonjeno na sudsko tumačenje.

Usled svoje važnosti, princip srazmernosti uzdignut je na rang jednog od „evropskih načela valjanje uprave“, i sa njim je povezano odmeravanje i usklađivanje tri postulata: 1) zaštite javnog interesa, 2) očuvanja integriteta i pozicije stranke, suštine njenih zajemčenih prava i 3) zakonitosti postupanja.²⁹ Time se ističu zaštita javnog interesa i zakonitost kao principi sa kojima je proporcionalnost u najvećoj meri povezana. Značaj principa zaštite javnog interesa je već naveden, dok se važnost načela zakonitosti ogleda u tome što organ, kako bi uopšte došao u situaciju da primenjuje princip proporcionalnosti, mora vršiti odgovarajuće, zakonom povereno ovlašćenje. Samim tim,

²⁸ A. Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge 2012, 178-179.

²⁹ Z. Tomić, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Beograd 2019, 52.

tek po ispunjenju zakonom utvrđenih uslova, on se dovodi u položaj u kojem je dužan da prilikom postupanja vodi računa o načelu srazmernosti, a često i o jednom ili više drugih osnovnih principa. U skladu sa tim, zakonski zasnovano postupanje predstavlja temelj primene svih ostalih načela i trajno je prisutno kako u procesu donošenja pravnih normi, tako i u procesu njihove primene.³⁰

Pozivanje na princip srazmernosti deo je i prakse Suda pravde EU novijeg datuma. Tako, u jednom slučaju iz 2022. godine, koji se odnosio na povlačenje garancije za sticanje državljanstva nakon što se lice već odreklo prethodnog državljanstva, čime je dovedeno u rizik da ostane bez statusa građanina EU, Sud je utvrdio da, iako države članice imaju nadležnost u oblasti državljanstva, njihove odluke moraju biti u skladu sa principom srazmernosti kada proizvode posledice u pravu EU. S tim u vezi, Sud je istakao da mera mora biti neophodna, prikladna, kao i da se mora uzeti u obzir težina potencijalnih posledica po stranku (u ovom slučaju, rizik od apatridije). Sledstveno, Sud je utvrdio da povlačenje garancije za sticanje državljanstva nije dozvoljeno ako nije srazmerno, čime se princip srazmernosti potvrđuje kao ključno ograničenje upravne diskrecije.³¹

4. Pravo stranke da bude saslušana

Pravo stranke da bude saslušana jeste jedan od fundamentalnih principa na kojima bi funkcionisanje dobre uprave trebalo da se zasniva. Ono omogućava da se stranka izjasni o činjenicama i okolnostima relevantnim za odlučivanje o njenim pravima, obavezama ili pravnim interesima. S tim u vezi, ostvarenje ovog načela može biti preduslov za dalje postupanje upravnog organa, ukoliko konkretan slučaj zahteva izjašnjavanje stranke.

Pravo stranke da bude saslušana predviđeno je Poveljom o osnovnim pravima EU u okviru člana 41 koji je posvećen pravu na dobru upravu. Takođe, Evropski sud pravde u svojoj praksi dosledno podržava primenu prava na saslušanje na odluke individualnog karaktera i priznaje ga kao opšte načelo prava EU, bez obzira na to da li je ono propisano odredbama ugovora, uredbe, direktive ili odluke.³² Sud pravde je proširio primenu prava da se bude

³⁰ Đ. Timotijević (2025a), 419.

³¹ Predmet C-118/20 *JY v Wiener Landesregierung* [2022] ECR I-0000.

³² D. Curtin, "Constitutionalism in the European Community: The right to Fair Procedures in Administrative Law", in: *Human Rights and Constitutional Law: Essays in Honour of Brian Walsh* (ed. J. O'Reilly), Dublin 1992, 293.

saslušan ne samo na postupke donošenja odluka koji se završavaju izricanjem sankcije, nego i na postupke koji se vode radi donošenja bilo kakve odluke.³³ Ovakvo tumačenje otvorilo je prostor za primenu prava na saslušanje u upravnim stvarima, kao i za njegovo izričito propisivanje, što je i učinjeno Poveljom o osnovnim pravima EU. Na taj način, ponovo je iskazana stvaralačka uloga Suda u formulisanju principa dobre uprave i inspirisano je eksplicitno regulisanje ovog principa, i to kao jednog od načela koje je neophodno realizovati radi ostvarenja prava na dobru upravu. Time su postavljen institucionalni, a zatim i formalnopravni temelji za dosledno pridržavanje jednog od elementarnih upravnoprocenih principa.

O značaju koji se pridaje pravu stranke da bude saslušana u okviru prava EU govori i činjenica da poštovanje ovog prava Sud pravde može ceniti po sopstvenoj inicijativi, te razmatranje poštovanja ovog načela ne mora biti inicirano od stranaka u sporu. Time je priznavanje prava stranke da bude saslušana prošireno kako bi ovaj princip bio adekvatno zaštićen i u slučaju zajedničke uprave, tj. kada je upravljanje podeljeno između EU i nacionalnih uprava.³⁴ Pored toga, Sud pravde je zauzeo stav da bi pravo na saslušanje trebalo da bude garantovano čak i u odsustvu bilo kakvih posebnih zakonskih odredaba koje ga garantuju,³⁵ čime je još jednom iskazana nedvosmislena namera Suda da ovo pravo učini apsolutno dostupnim i nespornim. Međutim, povreda prava stranke da bude saslušana ne mora automatski dovesti do poništaja odluke, već bi prvo trebalo primeniti tzv. „test uticaja” odnosno ispitati da li bi ishod postupka mogao biti drugačiji da je stranci bilo omogućeno da se izjasni.³⁶

5. Načelo jednakosti i zaštite legitimnih očekivanja

Još jedan od principa koji se izdvaja u evropskim okvirima jeste načelo jednakosti. Ta jednakost se odnosi na tretiranje pojedinaca koji se nalaze u sličnoj situaciji na sličan način, kao i na odsustvo diskriminacije po bilo kom osnovu. Ovo načelo povezano je sa principom legitimnih očekivanja koji se pominje još u ranoj sudskoj praksi Evropskog suda pravde, i to kao svojevrsan „pot-princip”, podređen principu vladavine prava. Sledstveno tome, postupanje

³³ P. Beqiraj, *The Right to Be Heard in the European Union – Case Law of the Court of Justice of the European Union*, *European Journal of Multidisciplinary Studies* 1(2016)1, 267.

³⁴ S. Lilić, *Evropsko upravno pravo*, Beograd 2011, 72.

³⁵ Predmet T-260/94 *Air Inter SA v Commission* [1997] ECR II-997.

³⁶ Predmet C-530/20 *Koch and Others v Commission* [2022] ECR I-0000.

javnih tela ne sme dirati u stečena prava, osim kada je to preko potrebno u javnom interesu.³⁷

Princip zaštite legitimnih očekivanja je još jedan primer načela preuzetog iz prava države članice, budući da ono potiče od nemačkog principa „zaštite poverenja“ (nem. *Vertrauensschutz*), ustanovljenog sredinom 20. veka, kada su jedine zemlje koje su imale razvijen pristup zaštiti legitimnih očekivanja bile Nemačka i Holandija.³⁸ Iako inspirisan nemačkim principom zaštite poverenja, Evropski sud pravde formirao je sopstveno shvatanje zaštite legitimnih očekivanja. Ovo načelo razvijeno je od strane Suda kao odgovor na pitanja pokrenuta u postupcima prethodnog odlučivanja koji su pred njega iznošeni.³⁹ Razvoj zaštite legitimnih očekivanja od strane Suda razlikovao se u zavisnosti od konteksta, kako u pogledu materije u okviru koje takva očekivanja mogu nastati, tako i u pogledu vrste akata čije se osporavanje na njima može zasnivati.⁴⁰ Sud je zauzeo stanovište da „precizna, безусловna i dosledna uveravanja koja potiču od ovlašćenih i pouzdanih izvora“ moraju biti data licu koje se poziva na legitimno očekivanje, pri čemu takva uveravanja „stvaraju legitimno očekivanje kod lica kojem su upućena“ i moraju biti u skladu sa važećim pravilima.⁴¹ Pored toga, ne smeju postojati razlozi u javnom interesu koji bi opravdavali uskraćivanje zaštite legitimnog očekivanja.⁴² U vezi sa tim, opravdano očekivanje pojedinca u pogledu određenog ishoda ili postupka se odmerava u odnosu na pretežni javni interes kako bi se utvrdilo da li to očekivanje treba uvažiti ili odbiti.⁴³

Princip zaštite legitimnih očekivanja se odnosi na svakog pojedinca koji je u situaciji na osnovu koje je jasno da su institucije EU, davanjem preciznih i konkretnih garancija,⁴⁴ navele to lice da gaji opravdana očekivanja.⁴⁵ Takva

³⁷ D. Milovanović (2025b), 191.

³⁸ T. Von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer-Heidelberg 2008, 574; K. Schwarz, *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*, Nomos, Baden-Baden 2002, 393-394.

³⁹ E. Drabkin-Reiter, *The Europeanisation of the Law on Legitimate Expectations: recent case law of the English and European Union courts on the protection of legitimate expectations in English law*, Florence 2015, 18.

⁴⁰ *Ibid.*, 19.

⁴¹ Predmet T-347/03 *Branco v Commission* [2005] ECR II-2555.

⁴² Predmet 74/74 *CNTA SA v Commission* [1975] ECR 533.

⁴³ E. Drabkin-Reiter, *op. cit.*, 7.

⁴⁴ Predmet T-72/99 *Meyer v Commission* [2000] ECR II-2521.

⁴⁵ Predmet T-489/93 *Unifruit Hellas EPE v Commission* [1994] ECR II-1201, predmet T-534/93 *Grynberg and Hall v Commission* [1994] ECR II-595, predmet T-456/93 *Consorzio Gruppo di Azioni Locale Murgia Messapica v Commission* [1994] ECR II-361.

očekivanja mogu proisteći iz pisama, izveštaja, saopštenja, upravne prakse, kodeksa ponašanja i slično.⁴⁶ Legitimno očekivanje ne može da proizađe iz jednostrane radnje lica koje se na to očekivanje poziva.⁴⁷

U jednom slučaju iz 2020. godine, Sud pravde EU je istakao restriktivnu primenu principa zaštite legitimnih očekivanja. Naime, službenici koji su bili upućeni na rad u delegacije EU u trećim državama tvrdili su da su im izmenama pravila kojima se uređuju njihove naknade i uslovi rada povređena legitimna očekivanja, budući da su prethodno važeća pravila po njih bila povoljnija. Sud pravde je, međutim, zauzeo stav da se princip legitimnih očekivanja primenjuje restriktivno, te da je neophodno da stranci od strane nadležnog organa budu data konkretna, precizna i безусловna uverenja da će određena pravna situacija ostati nepromenjena, kako bi se stranka mogla uspešno pozvati na ovaj princip. U ovom slučaju takva uverenja nisu postojala jer je reč o opštim pravilima koja su podložna izmenama u skladu sa propisanom procedurom. Uz to, Sud je posebno naglasio da pojedinci ne mogu imati opravdano očekivanje da će normativni okvir ostati nepromenjen, naročito u oblastima gde institucije imaju široku diskreciju u vezi sa prilagođavanjem pravila javnom interesu. Stoga, Sud je utvrdio da izmena opštih akata sama po sebi ne predstavlja povredu legitimnih očekivanja, čime je jasno postavio granice ovog principa u kontekstu upravnog delovanja institucija EU.⁴⁸

Adekvatna primena načela zaštite legitimnih očekivanja podrazumeva da organ ne odstupa od ranije prakse u istim ili sličnim slučajevima. Ukoliko se u konkretnom slučaju donese odluka koja odstupa od ishoda u ranijim istim ili sličnim predmetima, postojanje eventualne povrede ovog načela zavisiće od razloga za takvo odstupanje. Oni moraju biti jasno i detaljno obrazloženi u samoj odluci, pri čemu njihova opravdanost predstavlja neophodan uslov da bi postupanje organa bilo u skladu sa ovim principom. S tim u vezi, zakonski okvir treba da predvidi mogućnost odstupanja od prethodne prakse, ali će svako neopravdano odstupanje predstavljati ne samo povredu načela predviđivosti, već i narušavanje pravne sigurnosti i izvesnosti.⁴⁹

⁴⁶ D. Milovanović (2025b), 192.

⁴⁷ Predmet T-107/02 *GE Betz, Inc (formerly BetzDearborn Inc) v OHIM* [2004] ECR II-1845.

⁴⁸ Predmeti C-119/19 P i C-126/19 P *Commission v Carreras Sequeros* [2020] ECR I-0000.

⁴⁹ Đ. Timotijević, „Diskreciona ocena u upravnom pravu: granice, značaj i suvremeni izazovi”, u: *Izazovi prilagođavanja pravnog okvira tehnološkim promenama u digitalnom društvu* (ur. J. Čeranić Perišić, M. Glintić), Beograd 2025, 118.

Međutim, zanimljivo je da Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) ne zabranjuje razlike u postupanju ukoliko su one zasnovane na objektivnoj proceni različitih činjeničnih okolnosti i pod uslovom da je uspostavljena pravična ravnoteža zaštite interesa zajednice i poštovanja prava i sloboda pojedinca koji su garantovani Konvencijom.⁵⁰ U pomenutom slučaju, organ mora pomiriti javni i privatni interes, odnosno pronaći balans između dva angažovana i, u nemalom broju slučajeva, suprotstavljena interesa.

6. Pravna sigurnost

Princip pravne sigurnosti je u velikoj meri povezan sa stabilnošću i održivošću jednog pravnog poretka. Od poštovanja ovog principa zavisi poverenje u organe koji pravo primenjuju i njegova (ne)adekvatna primena se itekako odražava na položaj stranke. Pravna sigurnost proističe iz potrebe da jedan pravni sistem, kao i oni koji ga primenjuju, uživaju poverenje adresata pravnih normi. Drugim rečima, potreba za izvesnošću koja proizlazi iz vanpravnih, psiholoških faktora, dovodi do neophodnosti propisivanja i poštovanja ovog načela. Isto se može reći i za prethodno analizirani princip zaštite legitimnih očekivanja koji sa načelom pravne sigurnosti ima brojnih dodirnih tačaka.

Pravna sigurnost zahteva doslednost u donošenju odluka i izbegavanje proizvoljnosti, a tiče se kako zakonskog teksta, koji mora biti jasno formulisan i dostupan široj javnosti, tako i njegove primene koja mora biti pravilna i dosledna. Ovo načelo posebno dolazi do izražaja kada se upravna odluka poništava jer se time ne sme dirati u stečena prava pojedinca.⁵¹ U skladu sa shvatanjem Saveta Evrope, upravna odluka se može poništiti ukoliko je ona nezakonita, kao i u slučaju njene zakonitosti, uz ispunjenje dodatnog uslova. Tako, sa jedne strane, poništavanje upravne odluke je dozvoljeno ako je ona nezakonita i ne postoji legitimno očekivanje koje treba zaštititi ili javni interes za njeno poništavanje nadmašuje prava i interese pojedinca za zadržavanje odluke. Sa druge strane, kada je prvobitna upravna odluka zakonita, ona se može poništiti ako ne postoji legitimno očekivanje pojedinca da se ona održi ili je došlo do promene relevantnih činjenica i okolnosti, a javni interes za poništavanje odluke nadmašuje prava i interese osobe zainteresovane za njeno održavanje.⁵² U

⁵⁰ D. Milovanović, I. Krstić, *op. cit.*, 17.

⁵¹ *Ibid.*, 25.

⁵² Council of Europe, *The Administration and You, A handbook, Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities*, <https://rm.coe.int/eng-handbook-on-administration/1680a03ee2>, posećeno: 26. 3. 2026.

oba ova slučaja, prednost se daje principu zakonitosti ili principu zaštite javnog interesa, čije ostvarenje iziskuje odstupanje od načela pravne sigurnosti.

U smislu prava EU, načelo pravne sigurnosti zahteva da pravna pravila EU budu jasna i precizna, dok je njegov cilj da obezbedi da pravni odnosi uređeni pravom EU budu predvidivi,⁵³ tj. da pojedinci mogu nedvosmisleno utvrditi svoja prava i obaveze i preduzimati određene radnje u skladu sa njima.⁵⁴ Ovaj princip nalaže i zabranu preduzimanja retroaktivnih mera, kao i da javni organi postupaju i izvršavaju svoje obaveze u razumnom roku.⁵⁵ Pravna sigurnost je od suštinskog značaja i za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i ujednačenu primenu prava EU.⁵⁶ Ovo načelo povezano je i sa odgovornošću donosilaca odluka, te su oni dužni da svoje postupanje zasnivaju na odgovarajućim propisima i da stranke ne drže u neizvesnosti kada je reč o metodu postupanja i ustanovljenju i ostvarivanju njihovih prava, kao i o utvrđivanju njihovih obaveza i načinu njihovog izvršenja.

U jednom predmetu iz 2023. godine, koji se odnosio na primenu nacionalnih administrativnih mera u kontekstu primene prava EU, postavljeno je pitanje da li su mere organa uprave bile dovoljno predvidive i jasne za stranku. Sud pravde je naglasio da princip pravne sigurnosti zahteva da pravila koja proizvode pravne posledice moraju biti jasna, precizna i predvidiva, da bi pojedinci trebalo da mogu da predvide posledice upravnih mera, kao i da upravni organi ne smeju primenjivati pravila na način koji stvara pravnu nesigurnost ili retroaktivne efekte.⁵⁷

Kako je već napomenuto, pravna sigurnost povezana je sa legitimnim očekivanjima stranke, ali ova dva principa se mogu razdvojiti. Naime, poštovanje i ispunjenje legitimnih očekivanja stranke doprinosi pravnoj sigurnosti i vladavini prava. Isto se može reći i za ostvarenje drugih principa, poput, na primer, odlučivanja u razumnom roku, odnosno delotvornosti ili prava stranke da bude saslušana, budući da i njihova realizacija ima pozitivan uticaj na pravnu sigurnost. Prema tome, poštovanje legitimnih očekivanja je samo jedan segment ostvarenja pravne sigurnosti i predstavlja potreban, ali ne i dovoljan uslov za njenu realizaciju, iz čega proističe da pravna sigurnost predstavlja

⁵³ Predmet C-199/03 *Ireland v Commission* [2005] ECR I-8027.

⁵⁴ D. Milovanović (2025b), 190.

⁵⁵ Predmeti C-74/00 P i C-75/00 P *Falck i Acciaierie di Bolzano v Commission* [2002] ECR I-7869.

⁵⁶ S. Peers, C. Barnard, *European Union Law*, Oxford 2023, 197-205.

⁵⁷ Predmet C-549/21 *Bezirkshauptmannschaft Lilienfeld* [2023] ECR I-0000.

širi pojam u odnosu na legitimna očekivanja, tako da se između ova dva principa može uspostaviti jasna distinkcija.

7. Načelo ostvarenja (zaštite) javnog interesa

Sadržaj javnog interesa se izvodi iz osnovnih ustavnih principa, i on reflektuje predstavu članova jedne društvene sredine o pojmovima poput pravde, vladavine prava, tolerancije i demokratije. Javnim interesom se često opravdava ograničenje ustavnih prava i sloboda pojedinaca koji čine deo istovetnog kolektiva.⁵⁸ Da bi takvom ograničenju bilo mesta, njega moraju da iziskuju okolnosti konkretne situacije, što znači da primenilac prava ceni neophodnost postupanja koje zadire u ljudska prava i slobode. Navedeno je naročito važno kada su u pitanju upravne radnje, posebno one koje uključuju primenu prinude. Tada se adekvatno delovanje organa stavlja u vrlo složen kontekst, imajući u vidu potrebu za opreznim i promišljenim postupanjem koje nije uvek garancija uspešnog ishoda u pogledu pomirenja različitih interesa.

Kategorija javnog interesa je promenljiva i ona se razvija i menja svoj sadržaj u zavisnosti od socijalnih, ekonomskih, političkih, kulturnih i mnogih drugih i raznovrsnih prilika određene društvene sredine. Drugim rečima, javni interes i njegove elemente izlišno je definisati pravnim normama, budući da varijabilni karakter vanpravnih faktora uzrokuje konstantnu fleksibilnost i promenljivost ovih kategorija. Stoga, primera radi, mogu se navesti neke uobičajene vrednosti koje potpadaju pod javni interes, poput spoljne i unutrašnje bezbednosti, javnog reda i mira, kontinuiranog snabdevanja energentima i hranom, zaštite životne sredine od zagađenja, zaštite podataka o ličnosti,⁵⁹ zdravstvene zaštite itd.

U smislu upravnog prava, postavlja se pitanje da li bi bilo adekvatnije koristiti izraz „ostvarenje” ili, pak, „zaštita” javnog interesa. Naime, kada je u pitanju upravni postupak, u njemu se zakon primenjuje na konkretan slučaj, a radi ostvarenja prava ili pravnog interesa stranke, odnosno određivanja obaveze koju je ona dužna da izvrši. Usled toga, ne može se reći da je posredi „zaštita”, već „ostvarenje” javnog interesa, s obzirom na to da se ne izriče sankcija zbog povrede zakona,⁶⁰ niti je reč o postupanju preduzetom radi zaštite neke od

⁵⁸ A. Barak, *op. cit.*, 266.

⁵⁹ Z. Tomić, Javni poredak: pojam i struktura, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 67(2019)2, 36.

⁶⁰ S. Lilić, K. Manojlović Andrić, K. Golubović, *Praktična primena novog ZUP-a: sporna pitanja i odgovori*, Beograd 2018, 55-56.

vrednosti koje potpadaju pod kategoriju javnog interesa. U upravnom sporu, sud svojim postupanjem sprečava dalju egzistenciju nezakonitih upravnih akata, te se može reći da na taj način štiti javni interes. Uz to, prilikom preduzimanja upravnih radnji kod kojih je autoritativnost više izražena, pre svega onih koje imaju prinudni karakter, takođe se štiti javni interes. Prema tome, u navedena dva slučaja je prikladnije koristiti termin „zaštita“, a ne „ostvarenje“ javnog interesa. Međutim, kako su predmet ovog rada principi dobre uprave, pod kojima se prvenstveno podrazumevaju ona načela koja je potrebno realizovati radi pravilnog funkcionisanja organa državne uprave, dakle onih koji postupaju u upravnom postupku, predmet dalje analize biće samo načelo ostvarenja javnog interesa.

Ono što je interesantno jeste da ostvarenje javnog interesa u evropskim okvirima nije prepoznato kao jedan od najvažnijih principa. Naime, čini se da su naponi bili više usmereni na izdvajanje načela koja moraju odlikovati praktičan rad organa uprave, što je za posledicu imalo propuštanje da se naglasak stavi na princip koji je od fundamentalnog značaja ne samo za upravno pravo, već i za celokupan javnopravni poredak. Sledstveno tome, svi drugi principi dobre uprave se propisuju upravo kako bi putem njihove adekvatne primene došlo do realizacije javnog interesa. U skladu sa tim, ostala načela su podređena principu ostvarenja javnog interesa, kao krajnjem cilju njihove primene, tako da njegovo često izostavljanje iz skupa načela dobre uprave ne predstavlja celishodnu praksu.

Iako principa ostvarenja javnog interesa nema u formalnopravnim okvirima, on je poznat praksi Suda pravde EU. Tako, u slučaju *Nold*, vezanom za pravo na zaštitu privatne svojine, Sud je istakao da se ovakva prava moraju shvatiti u svetlu njihove društvene funkcije, kao i da mogu biti ograničena u javnom interesu. Prilikom primene prava EU, taj javni interes se poistovećuje sa interesom EU.⁶¹ Ova odluka je umnogome uticala na kasniju praksu i postavila temelje za dalju zaštitu osnovnih prava u EU. Ona je doprinela i jačanju sudske zaštite pojedinaca, kao i kasnijem uključivanju osnovnih prava u primarno pravo EU. Takođe, u jednom od slučajeva novijeg datuma, Sud pravde je, nakon što je utvrđeno da određene reforme pravosuđa u Poljskoj mogu ugroziti nezavisnost sudova, naložio privremene mere, da bi potom usledilo izricanje novčanih sankcija zbog njihovog nepoštovanja. Poljska je osporila navedene odluke, tvrdeći da su preterane i da zadiru u njen suverenitet. Sud pravde je potvrdio opravdanost mera, ističući da su one preduzete radi zaštite vladavi-

⁶¹ Predmet C-4/73 J. *Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities* [1974] ECR 491.

ne prava, što predstavlja ključni javni interes EU.⁶² U ovom slučaju, Sud nije posmatrao javni interes u užem, nacionalnom smislu, već kao interes očuvanja jedinstva pravnog poretka EU, sredstvo obezbeđivanja efektivne primene prava EU i zaštite osnovnih vrednosti na kojima se Unija zasniva.

Dakle, načelo ostvarenja javnog interesa se može „izvesti“ iz prakse Suda, ali njega bi trebalo i eksplicitno propisati, prevashodno zbog toga što je reč o principu čije ostvarenje predstavlja krajnji cilj realizacije mnogih drugih načela.

V Zaključak

Kako bi zasluženno ponela epitet „dobre“, uprava se mora pridržavati niza profesionalnih i etičkih standarda, koje je neophodno definisati kako u međunarodnom/evropskom pravu, tako i u domaćim pravnim okvirima. Principi dobre uprave predstavljaju neophodan temelj za zakonito, delotvorno i legitimno funkcionisanje javne uprave, kako u nacionalnim, tako i u nadnacionalnim okvirima. Iako ne postoji jedinstven i univerzalno prihvaćen skup ovih principa, pojedina načela se ipak mogu izdvojiti kao zajednička za većinu pravnih sistema. Njihova suština se ogleda u težnji ka obezbeđivanju vladavine prava, ostvarenju i zaštiti prava pojedinaca i ostvarivanju javnog interesa. Razvoj principa dobre uprave u okviru EU, naročito kroz praksu Evropskog suda pravde, pokazuje da oni nisu statična kategorija, već dinamičan skup pravila i standarda koji se neprestano prilagođavaju savremenim društvenim okolnostima.

Principi dobre uprave u pravu EU dobijaju specifičnu dimenziju – oni nisu samo standardi „dobrog ponašanja“ uprave, već pravno obavezujući kriterijumi koji usmeravaju celokupno funkcionisanje institucija Unije. Istovremeno, razvoj ovih principa rezultat je dinamične interakcije između prava EU i nacionalnih pravnih sistema. Sud pravde EU, oslanjajući se na zajedničke ustavne tradicije država članica, oblikuje opšta načela, koja zatim vrše „povratni“ uticaj na nacionalna zakonodavstva i upravnu praksu, uključujući i države kandidate. Ovaj proces doprinosi harmonizaciji pravnih sistema, ali istovremeno zahteva pažljivo prilagođavanje nacionalnim specifičnostima kako bi se obezbedila delotvorna primena usvojenih standarda.

Analiza pojedinih principa, poput zakonitosti, proporcionalnosti, prava stranke na saslušanje, jednakosti, zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti, ukazuje na njihovu međusobnu povezanost i komplementarnost.

⁶² Predmet C-457/21 P *Poland v Commission* [2023] ECR I-0000.

Svaki od ovih principa retko deluje izolovano, tako da se lako može dogoditi da njihova puna primena iziskuje njihovo međusobno prožimanje i uravnoteženo ostvarivanje u konkretnim slučajevima. Takođe, posebno je značajno uočiti da, iako princip ostvarenja javnog interesa nije eksplicitno formulisano u pravu EU, on prožima primenu svih ostalih načela i može se prepoznati kao njihov krajnji cilj. Sudska praksa potvrđuje da se javni interes Unije tumači široko, kao interes očuvanja vladavine prava, jedinstva pravnog poretka i efikasne primene prava EU, što mu daje centralno mesto u sistemu principa dobre uprave. Sledstveno tome, javni interes bi trebalo posmatrati u širem kontekstu, i to kao koncept koji podrazumeva raznovrsne socijalne, moralne i kulturne vrednosti čija je realizacija od vitalnog značaja za određenu društvenu sredinu, iz čega i proističe značaj propisivanja njegovog ostvarenja kao posebnog principa.

Usled velike međusobne povezanosti načela dobre uprave, nije retkost da se u konkretnim slučajevima mora primeniti više od jednog principa, dok se istovremeno mora voditi računa da njihova primena ne ide na uštrb pojedinih drugih načela. Dakle, može doći do potrebe za simultanom primenom principa, kao i do njihovog sukoba. Prilikom istovremene primene se svakako ne mogu javiti nedoumice kao u slučaju sukoba načela, kada treba proceniti koji angažovani interes je celishodnije realizovati u datom slučaju i u skladu sa tim se opredeliti za jedan princip koji će odneti prevagu nad drugim ili više njih. Iz navedenog proističe da stvaralačka uloga kako sudova EU, tako i nacionalnih sudova mora uvek biti prisutna ne bi li se iznedrilo adekvatno rešenje za konkretan slučaj, dok shvatanja Evropskog suda pravde i norme prava EU uvek mogu poslužiti kao opšte smernice za donošenje odluka.

Naposletku, može se zaključiti da ostvarivanje principa dobre uprave ne zavisi isključivo od njihovog normativnog uobličavanja, već i od njihove dosledne i pravilne primene. Dalji razvoj principa dobre uprave u pravu EU treba da ide u pravcu njihove veće sistematizacije i eksplicitnijeg normativnog uobličavanja, posebno u pogledu principa ostvarenja javnog interesa. Pored toga, od ključnog značaja ostaje dosledna i ujednačena primena ovih principa u praksi, kako na nivou EU, tako i u pravnim sistemima država članica i kandidata. Samo na taj način moguće je obezbediti ne samo formalno, već i suštinsko ostvarenje dobre uprave, jačanje poverenja građana i dalju izgradnju jedinstvenog i funkcionalnog evropskog upravnog prostora.

Dorđe M. Timotijević*

Principles of Good Administration in European Union Law

Summary

The paper analyzes the principles of good administration, with particular emphasis on their development and application within the legal framework of the European Union (EU). Starting from the complexity and dynamism of the social environment, it highlights the importance of establishing a stable normative and value-based framework that enables the lawful and effective functioning of public administration. The paper also examines various theoretical approaches to the concept and principles of good administration, including the dilemma of their universal character as opposed to their dependence on national legal and institutional contexts.

Special attention is devoted to the role of supranational actors, primarily the Court of Justice of the European Union, in shaping and developing the principles of good administration. It also addresses their impact on the legal systems of Member States and candidate countries, as well as the importance of case-law for the concretization and application of these principles. In this context, the paper explores key principles of good administration, including legality, proportionality, the right to be heard, equality and the protection of legitimate expectations, legal certainty, and the realization (protection) of the public interest, with particular reference to their interconnection and complementarity.

In conclusion, it is emphasized that the principles of good administration represent not only a normative framework but also an essential practical instrument. Within the context of EU law, they constitute fundamental standards that ensure the lawful, effective, and legitimate functioning of administration, contribute to strengthening the rule of law, and enhance legal certainty both at the level of the Union and within the legal systems of Member States and candidate countries.

Keywords: good administration, principles, EU law, legality, proportionality, protection of legitimate expectations, legal certainty, public interest.

* Junior Research Assistant, Institute of Comparative Law in Belgrade.

Literatura

Barak, A. *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge 2012. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139035293>

Beqiraj, P. The Right to Be Heard in the European Union – Case Law of the Court of Justice of the European Union, *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 1(2016)1, 264-269. <https://doi.org/10.26417/ejms.v1i1.p264-270>

Craig, P. *EU Administrative Law*, Oxford 2018. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198831655.001.0001>

Craig, P., de Búrca, G. *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford 2024. <https://doi.org/10.1093/he/9780198915522.001.0001>

Curtin, D. “Constitutionalism in the European Community: The right to Fair Procedures in Administrative Law”, in: *Human Rights and Constitutional Law: Essays in Honour of Brian Walsh* (ed. J. O’Reilly), Dublin 1992, 293-317.

Günther, C. “General Principles of European Union Law and National Jurisdictions – A Two-Way Street”, in: *Implementing European Law Principles in National Administrative Law* (eds. D. Đerđa, A. Pošćić, A. Martinović), Rijeka 2025, 21-31.

Gutiérrez-Fons, J., Lenaerts, K. The constitutional allocation of powers and general principles of EU law, *Common Market Law Review* 47(2010)6, 1629-1669. <https://doi.org/10.54648/cola2010069>

Harlow C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values, *European Journal of International Law* 17(2006)1, 187-214. <https://doi.org/10.1093/ejil/chi158>

Heintzen, M. “Codification of Administrative Law in Germany and the European Union”, in: *Codification of Administrative Law* (ed. F. Uhlmann), London 2023, 147-170. <https://doi.org/10.5040/9781509954957.ch-006>

Lilić, S. *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*, Beograd 2007.

Lilić, S. *Evropsko upravno pravo*, Beograd 2011.

Lilić, S., Manojlović Andrić, K., Golubović, K. *Praktična primena novog ZUP-a: sporna pitanja i odgovori*, Beograd 2018.

Lilić, S. *Upravno pravo Srbije teorija i zakonodavstvo*, Beograd 2024.

Milenković, D. *Savremene teorije i moderna uprava*, Beograd 2019.

Milovanović, D., Krstić, I. *Standardi Evropskog suda za ljudska prava od značaja za Upravni sud*, Beograd 2021.

Milovanović, D. „Karakteristike i izazovi državnoslužbeničkog sistema u Srbiji“, u: *Kriza prava – stara pitanja i nove okolnosti : zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović* (ur. J. Perović Vujačić), Beograd 2025a, 359-383.

Milovanović, D. “The Law on General Administrative Procedure of Serbia in the Light of EU Administrative Law Principles – Experiences and Possible Improvements“, in: *Implementing European Law Principles in National Administrative Law* (eds. D. Đerđa, A. Pošćić, A. Martinović), Rijeka 2025b, 181-202.

Mitrović, D. Načelo zakonitosti, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 52(2004)1-2, 55-78.

Nason, S. European Principles of Good Administration and UK Administrative Justice, *European Public Law* 26(2020)2, 391-420. <https://doi.org/10.54648/euro2020049>

Peers, S., Barnard, C. *European Union Law*, Oxford 2023.

Ponce, J. Good Administration and Administrative Procedures, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 12(2005)2, 551-588. <https://doi.org/10.2979/gls.2005.12.2.551>

Schwarz, K. *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*, Nomos, Baden-Baden 2002.

Stjepanović, N., Lilić, S. *Upravno pravo*, Beograd 1991.

Timotijević, Đ. „Načelo srazmernosti u upravnom pravu“, u: *Kriza prava – stara pitanja i nove okolnosti : zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović* (ur. J. Perović Vujačić), Beograd 2025, 415-433.

Timotijević, Đ. „Diskreciona ocena u upravnom pravu: granice, značaj i suvremeni izazovi“, u: *Izazovi prilagođavanja pravnog okvira tehnološkim promenama u digitalnom društvu* (ur. J. Čeranić Perišić, M. Glintić), Beograd 2025, 109-126. https://doi.org/10.56461/ZR_25.Digi.07

Tomić, Z. Javni poredak: pojam i struktura, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 67(2019)2, 34-48. <https://doi.org/10.5937/AnaliPFB1902035T>

Tomić, Z., *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Beograd 2019.

Tomić, Z. *Opšte upravno pravo*, Beograd 2021.

Tridimas, T. *The General Principles of EU Law*, Oxford 1999.

Von Danwitz, T. *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Heidelberg 2008.

Vranješ, N., Vlaški, B. Pravo na dobru upravu u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na ljudska prava, *Politeia* 12(2022)24, 81-96. <https://doi.org/10.5937/politeia0-43414>

Vukoičić, A. *Reforma i modernizacija javne uprave u Srbiji sa posebnim osvrtom na standarde dobre uprave* (neobjavljena doktorska disertacija), Beograd 2020.

Sudska praksa

Predmet C-4/73 J. Nold, *Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities* [1974] ECR 491.

Predmet 74/74 CNTA SA v Commission [1975] ECR 533.

Predmet T-489/93 Unifruit Hellas EPE v Commission [1994] ECR II-1201.

Predmet T-534/93 Grynberg and Hall v Commission [1994] ECR II-595.

Predmet T-456/93 Consorzio Gruppo di Azioni Locale Murgia Messapica v Commission [1994] ECR II-361.

Predmet T-260/94 Air Inter SA v Commission [1997] ECR II-997.

Predmet T-72/99 Meyer v Commission [2000] ECR II-2521.

Predmeti C-74/00 P i C-75/00 P Falck i Acciaierie di Bolzano v Commission [2002] ECR I-7869.

Predmet T-107/02 GE Betz, Inc (formerly BetzDearborn Inc) v OHIM [2004] ECR II-1845.

Predmet T-347/03 Branco v Commission [2005] ECR II-2555.

Predmet C-199/03 Ireland v Commission [2005] ECR I-8027.

Predmeti C-119/19 P i C-126/19 P Commission v Carreras Sequeros [2020] ECR I-0000.

Predmet C-118/20 JY v Wiener Landesregierung [2022] ECR I-0000.

Predmet C-530/20 Koch and Others v Commission [2022] ECR I-0000.

Predmet C-457/21 P Poland v Commission [2023] ECR I-0000.

Predmet C-549/21 Bezirkshauptmannschaft Lilienfeld [2023] ECR I-0000.

Internet izvori

Council of Europe, *The Administration and You*, A handbook, Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities, <https://rm.coe.int/eng-handbook-on-administration/1680a03ee2>, posećeno: 26. 3. 2026.

Charter of Fundamental Rights of the European Union, https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, posećeno: 25. 3. 2026.

Craig, P., *EU Administrative Law – the Acquis*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT\(2010\)432745_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT(2010)432745_EN.pdf), posećeno: 26. 3. 2026.

Galetta, D., et al., *The General Principles of EU Administrative Procedural Law: In-depth Analysis for the JURI Committee*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf), posećeno: 25. 3. 2026.

Primljeno: 26. mart 2026.

Prihvaćeno: 28. april 2026.