

## НАЧЕЛА ОПШТЕГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

### Сажетак

*У раду се анализирају начела општег управног поступка, оправданост и сврха њиховог прописивања, као и начин на који она утичу на вођење управног поступка. Предмет рада је и допринос начела процесној регулативи опште, уз поређење данашњег законског уређења начела са начином на који су она била регулисана појединим претходно важећим законима о општем управном поступку. Притом, нагласак је на оним начелима општег управног поступка која су новоуведена, али и онима која су измењена или допуњена у односу на ранија законска решења, али и једном које би требало увести у домаће законодавство.*

*Циљ рада састоји се у испитивању тога да ли је постојећи начин регулисања начела адекватан и пружа ли основ за квалитетно вођење управног поступка, да ли су новине које је у погледу начела увео важећи Закон о општем управном поступку неопходне и оправдане, као и односа појединих начела управне процедуре.*

*Кључне речи: општи управни поступак, начела управног поступка, Закон о општем управном поступку.*

### 1. УВОД

Начела представљају основ на којем се граде правила сваког поступка. Она треба да допринесу што потпунијој регулативи одређеног

---

\* Аутор је истраживач-приправник Института за упоредно право у Београду. Електронска адреса аутора: dj.timotijevic@iup.rs. ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0009-0003-6019-6957>.

поступка и комплетнијој заштити права његових учесника, али и повећању правне сигурности и заштити јавног интереса. Поред тога, неопходно је да законодавац приликом прописивања основних начела води рачуна о особеностима конкретног поступка, будући да се само тако може успоставити стабилан и делотворан процесно-правни систем.

Прописивање конкретних начела се врши како би она у садејству са одредбама које их конкретизују и разрађују успоставила свеобухватан систем правних норми чијом применом се дата животна ситуација може решити делотворно, економично и праведно. Како би се овај циљ постигао, начела морају одражавати смисао и сврху закона (Тимотијевић 2024, 63-64).

Сваки озбиљан закон, било процесни, било материјални, садржи основна начела којима се законодавац руководи приликом његовог доношења (Пљакић 2016, 239). Начела управног поступка треба да обезбеде његово конзистентно и ефикасно вођење. На њима се темељи целокупан управни поступак и велика већина одредаба закона којима се он уређује, те она морају бити што потпунија и пружити чврст, поуздан основ и путоказ за примену одредаба закона које их следе.

Правилно дефинисана и детаљно разрађена начела, прописана у складу са сврхом закона, обезбеђују ретку појаву погрешног тумачења његових одредаба. Такође, када неко питање које је везано за управни поступак није до краја регулисано, односно када је у питању правни стандард, начела омогућавају тумачење права у конкретним случајевима (Томић, Миловановић и Џуцић 2017, 24), попуњавајући на тај начин правне празнине.

Важећи Закон о општем управном поступку (ЗУП),<sup>1</sup> по угледу на своје претходнике, садржи посебан одељак у оквиру којег су предвиђена појединачна основна начела у погледу којих су прописане и одређене новине у односу на претходна законска решења, при чему се поставља питање да ли су оне потребне и на који начин утичу на вођење управног поступка.

## 2. НАЧЕЛО ЗАКОНИТОСТИ И ПРЕДВИДИВОСТИ

Начело законитости је једно од основних начела правног система које је садржано и у Уставу Републике Србије.<sup>2</sup> Заједно са начелом

---

<sup>1</sup> Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

<sup>2</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

установности, оно чини окосницу владавине права у једном друштву (Томић 2021, 282) и представља динамичко правно начело везано или за ефикасност правног поретка или за стање и квалитет конкретног права (Митровић 2004, 57). Изузев тога, начело законитости је тесно повезано са правном сигурношћу и помаже да се неизвесност у погледу правне судбине појединца или одређене ситуације отклони у мањој или већој мери.

Начело законитости представља начело функционисања свих државних органа и организација, рада и понашања грађана, у вези са било којом делатношћу уређеном законом и другим прописима (Stjepanović i Lilić 1991, 242) и поставља основ за доношење низа законских одредаба у циљу његове конкретизације, иступајући на тај начин као принцип који је потребно остварити у оној мери у којој је то неопходно како би се обезбедила животворност правног и социјалног поретка (Митровић 2004, 58).

У оквиру теорије, постојање начела законитости се оправдава политичким, техничким и психолошким разлозима. Политички разлози су везани за потчињавање извршне власти представничкој, технички за правилно функционисање извршног апарата које би било тешко оствариво без потчињавања одговарајућим правним прописима, док се психолошки разлози односе на обезбеђивање правне сигурности грађана од извршне власти, чиме се она онемогућава да делује по сопственој вољи и подвргава прописима са чијом садржином се грађани могу упознати (Вашић 2002, 40).

Посматрано са аспекта управног права, принцип законитости се првенствено односи на било коју интервенцију јавних власти засновану на праву (Миловановић и Крстић 2021, 11-12). Свако поступање управних органа мора бити засновано на закону, док се законом поверена овлашћења не смеју прекорачити нити злоупотребити.

Начело законитости је каткад уткано и у саму дефиницију управе. Тако, на пример, француски правни писац де Малбер (*de Malberg*) одређује управу као „делатност коју обављају органи управе под руководством и у извршењу закона” (Carré de Malberg 1920, 482).

Начело законитости је, наравно, заступљено и у управном поступку, у оквиру којег представља темељ са којим у сагласности морају бити све друге, секундарне одредбе о управном поступку којима се ово начело разрађује.

Органи који решавају у управним стварима дужни су да поступају на основу закона и других прописа и да правилно примењују

важеће материјалноправне прописе. Начело законитости прожима целокупан управни поступак. Стога су управни органи обавезни да примењују правила овог поступка када се ради о њиховој стварној и месној надлежности, објективности у решавању, процесном односу са странкама, али и у поступку доношења управних аката и поступања у другим управним стварима, као и у поступку по правним средствима, односно поступку принудног извршења решења. Изузев тога, редовна и ванредна правна средства предвиђена ЗУП-ом и мере које надлежни управни орган може предузети током поступка служе управо заштити начела законитости и јавног интереса (Stjepanović i Lilić 1991, 243).

ЗУП доприноси пуноћи начела законитости тако што прописује да се његове одредбе примењују и онда када је орган овлашћен да одлучује на основу дискреционе оцене. Тада орган не делује произвољно, већ по једној логици, тј. разумности која успоставља границу између права и својеволжности (Тасић 1928, 191-201). Орган је дужан да одлучује у границама законом датог овлашћења и у складу са циљем због којег је овлашћење дато. Међутим, границе и циљ овлашћења нису увек јасно и прецизно одређени у оквиру одредаба које га овлашћују да решава по слободној оцени, тако да се они морају конкретно утврдити на основу склопа, мотива, сврхе и осталих елемената прописа у питању (Stjepanović i Lilić 1991, 243).

Код дискреционих управних аката, питање законитости је разуђеније и сложеније (Томић 2019, 122). Наиме, од слободне оцене законодавца зависи да ли ће у одређеном случају надлежни орган бити везан законском нормом или ће бити овлашћен да самостално „доврши” њен смисао тако што ће изабрати ону законом прописану опцију која, по мишљењу органа, највише одговара, односно најпотпуније одсликава вољу законодавца у конкретној животној ситуацији. Истовремено, како би одредио у којим ситуацијама ће орган овластити да одлучује по дискреционој оцени, законодавац мора узети у обзир бројне ванправне елементе који су важни за исправно и квалитетно правно расуђивање, попут легитимних политичких, економских, социјалних, психолошких, историјских и других околности дате средине (Томић 2019, 627). Следствено томе, законодавац мора бити врло опрезан и водити се различитим и повезаним правним и ванправним факторима приликом одређивања случајева који су по својим карактеристикама такви да захтевају да се органу могу доделити дискрециона овлашћења, при чему ванправни фактори, као што су социјалне, политичке и економске прилике конкретне средине, могу бити од пресудног значаја.

На органу који одлучује је велика одговорност јер је неопходно да он приликом одлучивања по слободној оцени има у виду и слово закона и циљ због којег му је конкретно овлашћење законом дато. Тада орган мора деловати промишљено, водећи рачуна о особеностима сваког конкретног случаја. Иако се дискрециона оцена не би смела подразумевати, већ би требало да буде изричито предвиђена, на основу читања законског текста не може се увек јасно закључити да ли је надлежном органу дато овлашћење да одлучује по слободној оцени. Неретко се мора прибећи систематском тумачењу не би ли се утврдило да ли је интенција законодавца заиста била да органу повери дискрециона овлашћења (Томић 2019, 122). Према томе, законска регулатива мора у овом смислу бити јасна и недвосмислена у највећој могућој мери, и то не само због органа који примењују прописе на појединачне случајеве, већ и због странака и отклањања неизвесности у погледу тога на који начин ће се одлучивати о њиховим правима, обавезама и правним интересима, што, несумњиво, позитивно утиче на правну сигурност.

Овлашћење на вршење дискреционе оцене јесте засновано на закону, али њега одликује и велика мера субјективности (Тимотијевић 2024, 67). Наиме, орган увек мора узети у обзир околности конкретног случаја и, слично као законодавац приликом прописивања случајева у којима ће орган овластити на примену слободне оцене, проценити на који начин различити правни и ванправни елементи утичу на одређену ситуацију, те у складу са сопственим схватањем ових прилика додати одлуку која ће бити разумна, праведна и целисходна. Штавише, елементи који леже ван подручја права могу имати пресудан значај за коначно опредељење поступајућег органа.

Уз начело законитости важећи ЗУП уводи и начело предвидивости. Под њиме се подразумева да надлежни управни орган мора да се придржава претходно успостављене праксе и да у будућим истим или сличним случајевима одлучује на исти начин. Уколико је то оправдано, орган може одступити од раније праксе, али то не може учинити без детаљног образложења. Прописивањем овог начела у право Републике Србије се не уводи прецедентни систем. Наиме, особеност прецедентног система јесте да једна одлука постаје формалан извор права и основ за одлучивање у свим будућим истим или сличним случајевима. Начело предвидивости не значи ослањање на једну одлуку, већ на претходно успостављену и уједначену праксу једног органа у погледу одређеног питања (Давинић 2020, 21).

Начело предвидивости је уведено ради уједначења праксе управних органа, али и како би се у што већој мери отклонио различит третман странака у истим или сличним случајевима. Њиме се доприноси већој правној сигурности и извесности и штите се легитимна очекивања странке, што је изузетно важно за остварење њених права и правних интереса и поверење грађана у управу. С тим у вези, странке би требало да могу да се поуздају у управу и правилност њеног одлучивања, што представља једну од главних одлика квалитетног система јавне управе и обезбеђује да спона између ње и грађана буде чврста, одржива и заснована на међусобном поштовању и сарадњи.

Управни орган, поступајући на основу закона, других прописа и општих аката, успоставља праксу која ће служити као узор за решавање у будућим истим или сличним управним стварима, те је услед тога начело предвидивости тесно повезано са начелом законитости, тако да му је са разлогом прикључено у оквиру важећег ЗУП-а.

### 3. НАЧЕЛО СРАЗМЕРНОСТИ

Принцип пропорционалности је један од основних принципа који је присутан како у међународном праву, тако и у националним правним системима и који представља најважнији елемент код утврђивања да ли је држава остала у оквиру граница својих овлашћења приликом поступања на одговарајући начин (Миловановић и Крстић 2021, 22). Његова суштина се састоји у томе да деловање јавне управе, посебно када се правним субјектима намећу обавезе или ограничавају права, мора бити сразмерно јавном интересу који се тим деловањем настоји постићи (Лончар и Вучетић 2013, 1617). Ограничавајући деловање органа на меру неопходну за остваривање циља који је од јавног интереса, начело сразмерности доприноси јачању принципа правичности у друштву (Schwartz 2006, 679).

Принцип сразмерности је значајан за делотворну заштиту људских права, с обзиром да мере којима се она ограничавају морају бити неопходне, благовремене и разумно оправдане. Од суштинског значаја је да се поступањем надлежног органа приликом примене начела сразмерности постигне сврха закона уз избегавање диспропорционалног ограничења гарантованих права, због чега је једна од главних функција законодавца у овом контексту постављање адекватне сврхе прописа (Barak 2012, 401).

Принцип сразмерности спада у европска начела *ваљане управе* и са њим је повезано одмеравање и усклађивање три постулата: 1) заштита јавног интереса, 2) очување интегритета, позиције странке и суштине њених зајемчених права и 3) законитост поступања. Поред тога, са овим начелом мора бити у сагласности свака активност органа која може ограничити право појединца или утицати на његов правни интерес (Томић 2019, 52).

Начело сразмерности представља новину уведenu ЗУП-ом. Оно је било имплицитно предвиђено и ЗУП-ом из 1997. године<sup>3</sup> који је прописивао да ће се према странкама и другим учесницима у поступку, којима се на основу закона налажу обавезе, примењивати мере предвиђене прописима које су за њих повољније, ако се таквим мерама постиже циљ закона (ЗУП 1997, чл. 6, ст. 3). Ипак, ова одредба се налазила у оквиру члана посвећеног начелу заштите права грађана и заштите јавног интереса.

Начело пропорционалности је важећим ЗУП-ом издвојено и проширено, и то тако да више није везано само за наметање обавеза, већ и за права и правне интересе странака које надлежни орган може ограничити само поступањем које је неопходно како би се остварила сврха прописа, при чему се та сврха не може остварити другим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке (ЗУП 2016, чл. 6, ст. 1). Дакле, смисао овакве одредбе се састоји у забрани прекомерног ограничења права и интереса странке приликом предузимања било које управне активности у конкретним случајевима. Сходно томе, неопходно је да врста, облик, садржина и начин вршења сваке управне активности буду такви да се њима остварују и заштите интереси који су у одређеној ситуацији ангажовани, односно постиже сврха закона, док они истовремено морају бити и по обиму и захвату прилагођени тој сврси. При томе се никако не смеју кршити људска права и слободе (Томић 2019, 54). Треба напоменути да се овом одредбом органу не оставља простор за дискреционо одлучивање, имајући у виду да сврха прописа и сразмера између конкретног поступања органа и оствареног циља представљају правне стандарде који нису подложни различитим тумачењима у истим и сличним случајевима. Изузев тога, могућност другостепеног органа да по жалби врши контролу сразмерности између предузетог

---

<sup>3</sup> Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, 33/97 и 31/2001, *Службени гласник РС*, 30/2010.

поступања и постављене и остварене законске сврхе, као и могућност Управног суда да учини исто у управносудском поступку по тужби, јесу елементи у којима се огледа управо одсуство дискреције (Томић, Миловановић и Џуцић 2017, 26).

Како се приликом примене начела сразмерности морају узети у обзир одредбе о заштити права и правних интереса појединца, али и одредбе о заштити јавног интереса (Ђерђа 2016, 179) пред орган који поступа се ставља врло тежак и одговоран задатак. Не само да он мора истовремено водити рачуна о јавном и приватном интересу, већ мора настојати да успостави границу између ове две супротстављене вредности не би ли коначно дао предност једној и тако дошао до правичног исхода. Задатак органа је утолико тежи услед тога што је граница између остварења легитимног циља, оличеног у реализацији јавног интереса, без претераног задирања у индивидуална права, и његовог испуњења уз нарушавање гарантованих права у мери већој од неопходне, неретко веома танка. Не треба занемарити ни обавезу органа да константно има у виду и сврху прописа, јер у супротном ризикује изигравање сопствених овлашћења, односно несврсисходност управног поступања.

Начело сразмерности конкретизовано је и разрађено бројним одредбама ЗУП-а. У питању су одредбе које се тичу измене побијаног решења, укидања решења, начина извршења решења, али и укидања решења и његовог поништавања у поновљеном поступку (ЗУП 2016, чл. 172, чл. 184, ст. 1, тач. 1, чл. 194, ст. 1, чл. 182).

Начело сразмерности је посебно издвојено ради обезбеђења потпуније и ефикасније заштите права и правних интереса странака, али уз истовремено остварење сврхе закона. Оно појачава брижљивост и одговорност органа приликом примене ЗУП-а или релевантног посебног закона (Јилић, Манојловић Андрић и Голубовић 2018, 55). При том, нема сметњи да примена овог принципа буде проширена на сваку радњу управног поступка (Томић 2021, 284). У питању је принцип који представља уставну категорију, прожима различите законске текстове и врло је важан за праведно поступање и успостављање и очување владавине права и правне државе. Уз то, управне радње принудног карактера могу се примењивати само у мери у којој се остварење сврхе прописа постиже са најмање штетних последица. На тај начин, поставља се ваљан темељ за остварење основних права и слобода али и за заштиту јавног интереса кроз правно допуштено ограничавање тих права. Без обзира на то, у пракси се могу јавити ситуације у којима ће

орган, услед лошег сопственог суда, прибећи несразмерном поступању, али истовремено треба имати на уму и да је оптималну количину принуде неретко тешко проценити, док околности често захтевају да то буде учињено веома експедитивно.

Напоследку, како доследна примена начела сразмерности омогућава очување интегритета странке, обезбеђује поштовање и заштиту основних људских права и слобода и омогућава да примена средстава принуде буде промишљена, адекватна и сведена на неопходну меру, сматрамо да је издвајање овог принципа био исправан корак, предузет ради унапређења квалитета вођења управног поступка.

#### 4. НАЧЕЛО ЗАШТИТЕ ПРАВА СТРАНАКА И ОСТВАРИВАЊА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

Надлежни управни орган који води поступак не сме да олакшава положај странке и других учесника у поступку на штету јавног интереса, нити субјективна оцена јавног интереса од стране надлежног органа сме отежавати могућност заштите и остваривања права и правних интереса странака и других учесника поступка. У складу са тим, орган који води поступак је дужан да странкама омогући да што лакше остваре и заштите своја права, као и да остварење и заштита тих права не буду на штету јавног интереса, односно права других лица (Stjepanović i Lilić 1991, 244). На тај начин, слично као код начела сразмерности, пред орган се ставља сложен задатак помирења приватног и јавног интереса, али је овога пута нагласак на остварењу приватног интереса без прекомерног задирања у јавну сферу.

Некадашње начело заштите права грађана и заштите јавног интереса сужено је и преименовано важећим ЗУП-ом. Наиме, два од три елемента од којих се оно састојало су издвојена у оквиру нових, посебних начела (начела сразмерности о којем је претходно било речи и начела помоћи странци које ћемо анализирати нешто касније). Према важећем ЗУП-у, ово начело се односи само на обавезу органа да странци омогући што лакшу заштиту и остварење права и правних интереса, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса (ЗУП 2016, чл. 7). Законодавац полази од ужих интереса, односно интереса странке, чије остварење је и у јавном интересу, те је њима неопходно пружити одговарајућу заштиту (Милков 2016, 78). Наравно, заштити права и правних интереса странке мора се поставити граница која је оличена управо у јавном интересу. Самим тим, јавни

интерес се испољава као интерес свих припадника једне друштвене целине (Томић 2021, 285). Интересантно је да законодавац употребљава израз „остваривање” јавног интереса, за разлику од претходно важећег ЗУП-а који је користио термин „заштита” јавног интереса.

Посматрано са правнотеоријског аспекта, под „заштитом јавног интереса” подразумева се изрицање санкције због повреде закона, док се „остваривање јавног интереса” односи на одређивање диспозиције. Имајући у виду да управно поступање није последица повреде закона, већ да се активност управе састоји у примени закона на конкретне случајеве, закључује се да управа поступа у циљу „остварења”, а не „заштите” јавног интереса. Коришћење термина „заштита јавног интереса” имало је смисла током ранијег периода, када су управна и судска функција биле садржински изједначене због тога што доносе појединачне акте у извршењу закона, али су се истовремено разликовале по организацији, процедури и форми аката. У таквим условима, управни органи су, на пример, могли изрицати прекршајне санкције које данас изричу прекршајни судови, што значи да се више не може говорити о „заштити”, него само о „остваривању” јавног интереса (Лилић, Манојловић Андрић и Голубовић 2018, 55-56). Важећи ЗУП је, према томе, оправдано преименовао некадашње начело заштите права грађана и заштите јавног интереса, усвајајући у знатној мери суштинско разликовање између „заштите” и „остваривања” јавног интереса.

Треба нагласити да у управном поступку не постоји посебан орган који би се искључиво старао о заштити јавног интереса, будући да важећи ЗУП уопште не помиње јавног тужиоца. Штавише, изостављање одредбе о органу који би могао да учествује у управном поступку ради заштите законитости и јавног интереса у великој мери обесмишљава члан 11, став 3 Закона о управним споровима (ЗУС), према којем надлежни јавни тужилац може да покрене управни спор ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, као и члан 49, став 1 ЗУС-а који предвиђа да надлежни јавни тужилац може поднети захтев за преиспитивање судске одлуке уколико сматра да је њоме закон повређен на штету јавног интереса.

Тиме што јавном тужиоцу није дато овлашћење да поднесе жалбу у управном поступку, онемогућено је да он у бројним случајевима накнадно изјави правна средства у управном спору, узевши да ће ту могућност имати само када је жалба у управном поступку искључена или ју је странка поднела у управном поступку (Џуцић 2018, 149). Такво решење није исправно управо јер се могу појавити ситуације у

којима је неопходно да јавни интерес штити јавни тужилац или други посебни орган. Тако, уколико би доношење решења у корист странке било резултат договора између ње и органа који води поступак, ни чији приватни интерес не би био угрожен, али би био оштећен јавни интерес. Тада би жалба странке, наравно, изостала, док орган по службеној дужности не би поништио решење. Стога, једино што преостаје јесте да се брига о јавном интересу повери посебном органу, али се онда отвара питање да ли тај орган може бити јавни тужилац или би исправније било увести нови, посебан орган за заштиту јавног интереса у управном поступку. Примаран посао јавног тужиоца јесте гоњење учинилаца кривичних дела, те би јавно тужилаштво, пре свега услед обимности и сложености већ постојећег посла, тешко могло обезбедити ресурсе и време за деловање јавних тужилаца као заштитника законитости и јавног интереса и у управном поступку.

Из наведеног произилази да је оптималније решење да се уведе посебан, специјализовани орган који би се старао о заштити јавног интереса у управном поступку и био овлашћен да поднесе жалбу против првостепеног решења (Џуџић 2018, 149). Ипак, због одсуства тог посебног органа у тексту ЗУП-а, заштита јавног интереса је још увек искључиво задатак органа који води управни поступак.

С обзиром да је управни поступак углавном једностраначки и да се у њему решава о правима, обавезама и правним интересима конкретног правног субјекта, логично је да ЗУП прво истиче важност заштите и остваривања појединачних права и правних интереса.

Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса представља један од кључних принципа о којима је орган управе дужан да води рачуна приликом примене одговарајућих одредаба ЗУП-а. У оквиру овог начела се сједињују вредности које прожимају целокупан правни поредак и чије остваривање представља предуслов и за стабилан друштвени поредак. Различити акти и радње органа, који су полазиште за заштиту и остваривање права и правних интереса странака, свакако се морају предузимати тако да се странци омогући да на основу њих што лакше оствари своја права. Овај циљ се постиже избегавањем компликоване и дуготрајне процедуре, тј. доследном применом начела делотворности и економичности поступка, што говори у прилог томе да су начела међусобно повезана, тако да се неретко јављају ситуације у којима није могуће ослонити се искључиво на један принцип, већ их је неопходно комбиновати, с тим да су могући

и случајеви у којима се јавља конфликт принципа, што превазилази оквире овог рада.

## 5. НАЧЕЛО ПОМОЋИ СТРАНЦИ

У управном поступку је неопходно да постоји сарадња органа са странком и другим учесницима у поступку ради заштите њихових права и правних интереса, али и како би се обезбедила законитост. Истовремено, важно је и да странка активно учествује у управном поступку у својству процесног сарадника органа (Томић 2022, 209) приликом одлучивања о њеним правима, обавезама и правним интересима и пружања јавних услуга, као и да избегава беспотребно оптерећивање органа тражењем помоћи у вези са лако доступним информацијама и једноставним радњама.

Важећи ЗУП предвиђа најпре обавезу органа да по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају (ЗУП 2016, чл. 8, ст. 1). Под „незнањем” се превасходно подразумева непознавање одређених, за странку битних чињеница, док се „неукост” првенствено односи на непознавање прописа (Томић 2021, 286). Када је реч о правима која припадају странци и другом учеснику у поступку, ради се како о материјалним, тако и о процесним правима (Милков 2016, 88).

Следећи елемент начела помоћи странци је управо некадашњи саставни део начела заштите права грађана и заштите јавног интереса. У питању је дужност органа да упозори странку или другог учесника у поступку да има основа за остварење неког права или правног интереса, када то сазна или оцени, обзиром на чињенично стање (ЗУП 2016, чл. 8, ст. 2). Оваквом одредбом се отклања евентуално незнање странке у погледу могућности остварења неког права или правног интереса, и говори се само о остварењу права, тако да се може рећи да она пре припада начелу помоћи странци, те да је било исправно издвојити је из начела заштите права грађана и заштите јавног интереса.

Трећи елемент начела помоћи странци је нарочито значајан са аспекта правне сигурности, будући да се односи на обавезу органа да обавести странку да је у току поступка дошло до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари (ЗУП 2016, чл. 8, ст. 3). Ипак, орган не упозорава странку на то да ли је нови пропис повољнији по њу. Ово отуда што измена одређеног прописа може у погледу одређених околности бити повољнија по странку, док, у погледу

других, може бити неповољнија, тако да је потребно самој странци препустити да одлучи да ли ће одустати од захтева или ће се управни поступак наставити. У случају да странка одустане од свог захтева и да након обустављања поступка захтев поново поднесе, по њему ће бити покренут поступак у којем ће се примењивати измењени прописи (Томић, Миловановић и Џуцић 2017, 28-29). Насупрот томе, ако странка одлучи да се поступак настави, он ће се, по правилу, спровести до краја према раније важећем пропису, имајући у виду уобичајен начин утврђивања овог питања прелазним и завршним одредбама закона.

У односу на ранија законска решења, примећује се да је начело помоћи странци допуњено и разрађено важећим ЗУП-ом, што је правилан потез, будући да оно сада доприноси већој правној сигурности и извесности.

## 6. НАЧЕЛО ДЕЛОТВОРНОСТИ И ЕКОНОМИЧНОСТИ ПОСТУПКА

Делотворност и економичност представљају предуслове за ефикасно вођење управног поступка. Законодавство једне државе треба не само да у оквиру овог начела пропише одређене обавезе органа који води поступак, а које ће одговарати природи и сврси управног поступка, већ је битно и да те обавезе буду детаљније разрађене и прецизиране одговарајућим законским одредбама које се тичу појединачних фаза вођења управног поступка.

У управном поступку, делотворност се ставља у један врло сложен контекст, узимајући у обзир да се она цени како из угла странке, тако и са аспекта јавног интереса. Поред тога, она је уско повезана са применом различитих правних института (Вучетић 2021, 78) и чини да начин њихове имплементације служи успостављању праксе која ће задовољити потребе конкретне друштвене заједнице.

Поједини аутори правну делотворност, уз правну сигурност, сврставају у основне правне вредности, истичући њену повезаност са потребом да право буде благовремено примењено, услед чега се делотворност налази у колизији са правним вредностима за чије је потпуно остварење неретко потребно утрошити највише времена, попут истине, правде и законитости (Лукић 1995, 520). Иако се о идеалној примени права не може говорити, каткад је нужно поједине правне вредности остварити на уштрб оних вредности које су, узимајући у обзир околности дате ситуације, мање значајне. Истовремено, жртвовањем

тих вредности не смеју се прекорачити разумне границе и тиме прећи у самовољу.

Начело делотворности и економичности поступка је настало спајањем начела ефикасности и начела економичности, која су одвојено била предвиђена још од 1977. године у оквиру тадашњег ЗУП-а.<sup>4</sup> Делотворност се односи на успешност и целовитост одлучивања у управном поступку, док се под економичношћу подразумева вођење поступка без одуговлачења, уз што мање трошкова по странке и друге учеснике, али тако да брзина одвијања поступка не спречи да се изведу сви докази неопходни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања (Томић, Миловановић и Џуцић 2017, 30).

Први елемент овог начела тиче се дужности органа да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе, у чему се огледа делотворност. Пре него што је на овај начин предвиђена, поменута одредба је пролазила кроз неколико термилошких промена. Најпре је изменама и допунама ЗУП-а из 1977. године била прописана обавеза органа који решавају у управним стварима да обезбеде „ефикасно” остваривање права странака, да би онда ЗУП из 1997. године предвидео обавезу органа да обезбеде да остваривање права странака буде „успешно и квалитетно” (ЗУП 1997, чл. 7). Најзад, важећи ЗУП говори о обавези органа да омогући „успешно и целовито” остваривање и заштиту права странака. Ипак, претходно поменути закони нису понудили критеријуме „ефикасности”, „успешности и квалитета”, односно „успешности и целовитости”. Разлог за такво опредељење законодавца би се могао тражити у томе што би претходно одређивање ових појмова било непримењиво на различите конкретне случајеве, с обзиром да оно што за један случај представља ефикасно, односно делотворно остваривање права и правних интереса, не мора бити ефикасно тј. делотворно и у неком другом случају (Милков 2016, 80). Може се рећи да је терминологија коју користи важећи ЗУП исправна, али и потпунија и прецизнија у односу на претходна законска решења, јер - уколико странка целовито оствари неко своје право, оно ће самим тим бити остварено квалитетно.

Када је реч о самим појмовима ефикасности и делотворности, неопходно је указати на разлику између ових термина. Ефикасност је суштински више везана за време које се утроши приликом решавања управне ствари, те је она у већој мери повезана са економичношћу

---

<sup>4</sup> Закон о општем управном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/1977.

него са делотворношћу. Као што је већ речено, делотворност се односи на успешност и целовитост одлучивања, односно на правилно вођење управног поступка (поштовање и примену релевантних правила конкретне процедуре) и потпуно остварење права странака тј. наметање обавеза чијим се извршењем обезбеђује складно функционисање друштвених токова и остварење јавног интереса (Тимотијевић 2024, 72).

Економичност се огледа у вођењу поступка без одуговлачења, и то уз што мању изложеност учесника трошковима поступка, с тим да такав начин поступања не сме бити на штету законитости, делотворности и истине (Томић 2022, 210). Оправдано је да поступак траје нешто дуже и да се води уз више трошкова, ако то доводи до доношења законите одлуке и правилно и потпуно утврђеног чињеничног стања, што значи да економичност првенствено мора бити у складу са законитошћу.

Трајање поступка и висина трошкова свакако не смеју да превазиђу разумне границе. Дакле, за разлику од делотворности код које је нагласак на резултатима појединих процесних радњи тј. поступка у целини, и то у смислу успешног, потпуног и ефикасног остваривања права и обавеза странака и заштите њихових правних интереса, економичност се превасходно везује за експедитивност и штедњу приликом вођења поступка (Томић 2019, 135). Претходно важећи ЗУП је садржао готово идентичну одредбу у погледу принципа економичности, али је предвиђао и да се поступак води тако да се изведу докази потребни за доношење законитог и правилног решења (ЗУП 1997, чл. 14), што је изостављено важећим ЗУП-ом, који се задржава на прописивању обавезе органа да правилно и потпуно утврди чињенично стање. Услед тога се поставља питање да ли овако утврђено чињенично стање нужно значи да ће бити донето законито и правилно решење. Одговор на ово питање ће у већини случајева бити потврдан. Изузетак чине ситуације у којима управни орган изведе погрешан закључак из правилно и потпуно утврђеног чињеничног стања или погрешно примени материјално право, а да је претходно чињенично стање такође потпуно и правилно утврђено. С обзиром на овакве случајеве, сматрамо да важећи ЗУП није требало да изостави поменућу одредбу, посебно имајући у виду важност свеобухватног регулисања управно-процесне материје.

Даље, у оквиру начела делотворности и економичности поступка, важећи ЗУП предвиђа и две нове одредбе којима се органу који води поступак намећу одређене обавезе у циљу ефикаснијег вођења

поступка и растерећења странака. Обавеза органа да по службеној дужности изврши увид у чињенице садржане у службеној евиденцији и да прибави и обради податке о тим чињеницама, представља један од елемената начела истражног поступања у процесу утврђивања чињеничног стања у циљу откривања истине. С друге стране, од странке се могу захтевати искључиво подаци неопходни за њену идентификацију и документи којима се доказују чињенице које нису обухваћене службеном евиденцијом (Томић 2022, 210). Тиме је странка ослобођена дужности прибављања података о којима се води службена евиденција, а поменута одредба је, будући да се налази у оквиру начела, постала обавезујућа у свакој управној области.

Начело делотворности и економичности поступка је даље разрађено низом одредаба ЗУП-а које се тичу начина утврђивања чињеница у поступку и дужности органа да прибавља податке по службеној дужности, места одржавања усмене расправе и спајања ствари у један поступак (ЗУП 2016, чл. 95, чл. 102, ст. 2, чл. 103, чл. 115, ст. 2), а прописана је и прекршајна и дисциплинска одговорност овлашћених службених лица која поступе супротно наведеним одредбама (Давинић 2020, 23). Начело економичности свој израз налази и у одредбама о институту јединственог управног места (ЗУП 2016, чл. 42).

Овако одређено начело делотворности и економичности поступка поставља ваљану основу за ефикасно, квалитетно и успешно вођење управног поступка, у којем ће бити обезбеђено олакшавање положаја странке и лакше остваривање и заштита њених права. Међутим, овакве одредбе се не примењују доследно у пракси, чему у прилог говоре бројни дуготрајни поступци и случајеви ћутања управе.

Неактивност управе непожељна је како са аспекта странака у поступку, тако и посматрано из угла правилно схваћеног појма јавног интереса. Штавише, ћутање управе као предмет управног спора постало је велики терет за Управни суд, чему у прилог говори сада већ огроман број предмета по овом основу (Миловановић 2021, 63-64). Ипак, треба водити рачуна и о томе да се случајеви ћутања управе јављају и услед злоупотребе права, тако да недоследна примена принципа делотворности и економичности није само последица понашања органа јавне управе (о овоме више нешто касније, на одговарајућем месту).

## 7. НАЧЕЛО ИСТИНЕ И СЛОБОДНЕ ОЦЕНЕ ДОКАЗА

Начело истине и слободне оцене доказа принцип је од кључног значаја за сам ток управног поступка, односно за поступак извођења доказа. Оно је везано за један од главних циљева поступка, тј. за утврђивање правог стања ствари, што се не може постићи без воље органа да сваком случају приступи озбиљно, пажљиво одмеравајући различите чињенице и доказе, не би ли дошао до истине и донео адекватну одлуку у конкретном случају.

У питању је начело које је формирано спајањем некадашњих начела истине и начела оцене доказа. Важећи ЗУП у мањој мери модификује начело истине. Реч је о начелу које се све до 1997. године звало „начело материјалне истине”. Овакав назив проистиче из правнотеоријске поделе на формалну и материјалну истину, која се заснива на методама које се користе како би орган који води поступак утврдио право стање ствари. Код принципа формалне истине, методи за утврђивање чињеница су унапред одређени прописима, тако да се право стање ствари установљава путем доказних средстава чија је доказна снага прописана законом. Насупрот томе, код начела материјалне истине, органу је остављено да изабере методе утврђивања правог стања ствари, чиме се ово начело у великој мери приближава истражној максими (Милков 2016, 81).

Имајући на уму разноврсност и динамику друштвених збивања, органу је неопходно поверити извесну слободу приликом избора начина утврђивања истине, под условом да он одговорно и аналитички приступи сваком појединачном случају, уз максималну ангажованост на пољу сазнавања и обраде свих релевантних чињеница и околности. С тим у вези, усвајање начела материјалне истине се чини као прикладнији избор, обзиром да је његов циљ потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања које неће пратити занемаривање комплексности различитих животних ситуација из које проистиче потреба да се поступајућем органу повери одговарајуће поље слободне оцене када је реч о утврђивању правог стања ствари.

ЗУП прихвата начело материјалне истине, с тим да је његов садашњи назив „начело истине”. Могу постојати два могућа разлога за овакву формулацију. Прво, строго узев, постоји само једна, објективна истина, што поделу на формалну и материјалну истину чини излишном. Друго, изостављање придева „материјална” доприноси јасноћи овог начела за странку и отклања потребу евентуалног тумачења његовог назива, односно тога на шта се оно конкретно односи.

## 8. НАЧЕЛО ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА И ЗАШТИТЕ ПОДАТАКА

Неопходно је да појединцима буде омогућен приступ личним подацима који се чувају како би они могли да провере начин њихове обраде и њихову тачност, али и да, уколико то околности допуштају, остваре и друга права, као што су право на исправљање или брисање података (Миловановић и Крстић 2021, 35). Прикупљање, обрада и достављање личних података се морају вршити уз стриктно придржавање унапред предвиђене процедуре и поштовање и заштиту основних људских права, међу којима је у овом контексту свакако најважније право на поштовање приватног живота. Иако је главни циљ пружања информација од јавног значаја остварење јавног интереса, његова реализација не сме значити прекомерно задирање у приватну сферу појединца.

Начело приступа информацијама и заштите података уведено је важећим ЗУП-ом и оно је повезано са низом правила која се односе на обавезе органа који воде управни поступак да омогуће увид у одговарајуће податке и обезбеде њихову заштиту како не би дошло до кршења одређених права. Према Образложењу Предлога ЗУП-а, ово начело је „у функцији омогућавања приступа информацијама о којима јавност има право да зна, а да при томе тајни и лични подаци буду заштићени”.<sup>5</sup>

До почетка 21. века, бројни подаци у Србији су представљали државну, војну или службену тајну. Међутим, доношењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,<sup>6</sup> смањивањем круга тајних података Законом о тајности података<sup>7</sup> и успостављањем институције Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности као независног и самосталног контролног тела, створени су предуслови за висок степен транспарентности управног поступка (Томић, Миловановић и Цуцић 2017, 39). Такође, само пружање информација представља управну радњу и на ову активност управе се примењују преваходно одредбе посебних закона.

У садашње време, развој информатичке технологије утицао је на то да се прикупљање информација, њихова заштита и приступ њима

<sup>5</sup> Предлог Закона о општем управном поступку, [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/257861/pz\\_urnadni\\_postupak195\\_sug.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/257861/pz_urnadni_postupak195_sug.zip). (14.5.2025).

<sup>6</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2008, 104/2009, 36/2010 и 105/2021.

<sup>7</sup> Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

морају ставити у један доста сложенији контекст. Штавише, појава и развој електронске управе довели су до тога да се и сам појам управе посматра на један нов начин, док су складиштење и заштита података о личности добили потпуно нову димензију, што је све утицало на то да приступ информацијама и заштита података нађу своје место и у одредбама о основним начелима општег управног поступка.

Треба имати у виду да би принцип приступа информацијама и заштите података важио и да није прописан ЗУП-ом, будући да про-изилази из Устава<sup>8</sup> и одговарајућег посебног закона који има хоризонтално дејство (Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја). Ипак, предвиђање овог начела је значајно због тога што се његовим прописивањем разрађују уставни принципи у оквиру законског текста и доприноси већој владавини права.

## 9. НАЧЕЛО ЗАБРАНЕ ЗЛОУПОТРЕБЕ ПРАВА

Начело забране злоупотребе права представља начело које није предвиђено важећим ЗУП-ом иако постоји основ за његово прописивање. Наиме, у пракси се усталило да се управним органима подноси велики број захтева како они не би могли благовремено одлучити по свим захтевима, да би се потом поднела жалба, односно тужба због ћутања управе, путем које ће се захтевати накнада трошкова поступка.

Самим тим, учачава се да постоји значајан број лица која настоје да остваре неоправдану корист подношењем великог броја правних средстава и оптерећивањем органа и Управног суда, чиме долази до злоупотребе права странака кроз коришћење института ћутања управе. У складу са тим, у оквиру ЗУП-а и ЗУС-а би требало предвидети и разрадити начело злоупотребе права (Миловановић 2021, 71).

За разлику од ЗУП-а, Закон о управном поступку Црне Горе (ЗУП ЦГ)<sup>9</sup> садржи начело забране злоупотребе права, прописујући да је јавноправни орган „дужан да спречи сваку злоупотребу права странке у управном поступку” (ЗУП ЦГ, чл. 15). Како је претходно наведено, мишљења смо да би ово начело требало предвидети и српским ЗУП-ом, управо како би се избегле поменуте ситуације у пракси, а пре свега услед тога што оне негативно утичу на делотворност и економичност

---

<sup>8</sup> Устав РС јемчи заштиту података о личности у чл. 42 и предвиђа право на обавештеност у оквиру чл. 51.

<sup>9</sup> Закон о управном поступку, *Službeni list Crne Gore*, br. 056/14 od 24. 12. 2014, 020/15 od 24. 04. 2015, 040/16 od 30. 06. 2016, 037/17 od 14. 06. 2017.

у вођењу управног поступка, али и на благовремено решавање управних спорова. Поред тога, пракса оптерећивања органа захтевима, односно жалбама, као и оптерећивање Управног суда тужбама којима се захтевају трошкови поступка, представља удар на буџет државе и онемогућава остварење јавног интереса, посебно узимајући у обзир да се поменути поступак отежава и одуговлачи одлучивање о заиста значајним захтевима чије је решавање у јавном интересу.

## 12. ОДНОС ИЗМЕЂУ ПОЈЕДИНИХ НАЧЕЛА УПРАВНЕ ПРОЦЕДУРЕ

Бројна начела општег управног поступка су међусобно повезана и налазе се у непрекидној корелативној вези која долази до изражаја приликом решавања појединачних случајева. Ту бисмо пре свега издвојили начело законитости, начело сразмерности, начело заштите права странака и остваривања јавног интереса и начело истине и слободне оцене доказа, као принципе које одликује велики степен повезаности, а који су од прворазредног значаја за управни поступак и његово квалитетно и свеобухватно спровођење.

Да би уопште дошао у ситуацију да примењује начело сразмерности, односно води рачуна о правима странке, јавном интересу и утврђује право стање ствари и цени доказе, орган најпре мора бити законом овлашћен на конкретно поступање. Тек када се стекну законом прописани услови, орган ће се наћи у ситуацији која захтева од њега да приликом свог поступања узме у обзир један, а неретко и бар још неки или више основних принципа. У складу са тим, законски засновано поступање чини окосницу примене осталих начела и константно је присутно како у сфери прописивања правних норми, тако и у сфери њихове примене.

Даље, несумњива је повезаност између начела сразмерности и начела истине са једне, и начела остваривања јавног интереса са друге стране. Сразмерност поступања се пре свега прописује како орган не би у настојању да својим поступањем оствари јавни интерес ограничио права појединца у мери већој од неопходне. Која је то мера „неопходна”, цени се од случаја до случаја, што је и неизбежно, обзиром на динамику и комплексност друштвеног живота.

Утврђивање истине је нужно везано за остварење приватног интереса странке, али његов главни циљ би морала бити реализација вредности које потпадају под категорију јавног интереса. Приликом

трагања за правим стањем ствари, орган би требало да се руководи потребом за успостављањем праксе која се неће заснивати на томе да се вредновање чињеница и оцена доказа сведу на пуки формализам. У том смислу, решавање конкретних случајева од стране различитих органа јавне управе на начин који омогућава детаљно и аналитичко сагледавање и оцену свих релевантних чињеница, околности и доказа, представља израз праксе путем које се остварује јавни интерес, док се њеним уједначавањем формира и одржава поуздан систем јавне управе.

Најзад, тачка повезница начела сразмерности и начела заштите права странака састоји се у томе што примена оба ова принципа поставља пред надлежни орган сложени задатак помирења јавног и приватног интереса.

### 13. ЗАКЉУЧАК

Начела су постулати који обликују и устројавају правни и друштвени поредак. Она служе како надлежним органима који поступају у конкретним случајевима, тако и онима који теже да своја права остваре. Поврх тога, она могу бити ваљано средство за превазилажење недоречености, непрецизности, недоследности и других мањкавости важећих норми.

Како би начела остварила своју сврху, мора постојати спремност да се она правилно пропишу и примењују. Издвајање посебних начела и њихово прописивање на почетку законског текста води јаснијој и свеобухватнијој регулативи управног поступка. Уз то, уколико странка аргументацију за своје ставове не може пронаћи у преосталим законским одредбама, управо начела могу послужити као упориште за њене тврдње. Важно је истаћи да начела могу служити и као средство за попуњавање правних празнина и тако остварити битну улогу у превазилажењу недостатака појединих правних норми.

Остварење и заштита права и правних интереса је заједнички елемент многих одредаба домаћег законодавства о начелима управног поступка, што уједно представља и један од главних циљева целокупног правног поретка једне земље. Притом, поједини принципи су издвојени и посвећени су им посебни чланови. Циљ тога је био да се нека начела истакну како би се читав њихов систем ускладио са принципима који су доминантни у европском управном простору.

Сврха предвиђања одређених начела у оквиру закона којим се уређује општи управни поступак треба да буде пружање основа за

правилно и ефикасно вођење поступка, као и за успостављање јасног и делотворног система правне заштите. Одредбе важећег ЗУП-а у великој мери испуњавају овај циљ, док је на пракси да обезбеди њихово доследно спровођење. Такође, примећује се да постоје одређени недостаци законске регулативе, који се пре свега односе на непостојање посебног органа који би се старао о заштити законитости и јавног интереса у управном поступку, што негативно утиче на начела заштите права странака и остваривања јавног интереса, али и на непрописивање начела злоупотребе права које би несумњиво требало да буде део законског текста.

Напоследку, прописивање одговарајућих начела јесте први корак у конституисању праведног права и обезбеђивању праведне примене правних норми, што имплицира да избор одређених принципа и њихово нормирање не гарантује и остварење наведених циљева, али дакако може поставити темеље за изградњу правног поретка чија ће примена бити заснована на правди и правичности.

## ЛИТЕРАТУРА

Barak, Aharon. 2012. *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bačić, Arsen. 2002. *Komentar Ustava Republike Hrvatske*. Split: Pravni fakultet Univerziteta u Splitu.

Вучетић, Дејан. 2021. Делотворност процесних решења у првостепеном управном поступку. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 60 (91), стр. 75-96.

Давинић, Марко. 2020. *Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Đerđa, Dario. 2016. Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 37 (1), str. 175-200.

Лилић, Стеван, Манојловић Андрић, Катарина и Голубовић, Катари-на. 2018. *Практична примена новог ЗУП-а: Спорна питања и одговори*. Београд: Службени гласник.

- Лончар, Зоран и Вучетић, Дејан. 2013. Принцип сразмерности у европском и српском праву: Управноправни аспекти. *Теме*, 37 (4), стр. 1617-1642.
- Лукић, Радомир. 1995. *Систем филозофије права*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
- Милков, Драган. 2016. *Управно право II, управна делатност*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду.
- Миловановић, Добросав. 2021. ”Ћутање јавне управе”. У Јелена С. Перовић Вујачић (ур.), *Зборник радова 34. Сусрета Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић, Том II* (стр. 63-75).
- Миловановић, Добросав и Крстић, Ивана. 2021. *Стандарди Европског суда за људска права од значаја за Управни суд*. Београд: Управни суд, Правосудна академија.
- Митровић, Драган М. 2004. Начело законитости. *Анали Правног факултета у Београду*, 52 (1-2), стр. 55-78.
- Pljakić, Ljubodrag. 2016. Управно поступање у новом Закону о општем управном поступку. *Правни живот*, 10, стр. 237-249.
- Schwartz, Jürgen. 2006. *European Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell.
- Stjepanović, Nikola i Lilić, Stevan. 1991. *Управно право*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
- Тасић, Ђорђе. 1928. Дискрециона власт у немачком и аустријском праву. *Архив за правне и друштвене науке*, 33 (1), стр. 190-201.
- Тимотијевић, Ђорђе. 2024. У Јелена С. Перовић Вујачић (ур.), *Право на правду у светлу основних вредности природног и позитивног права*. *Зборник радова 37. Сусрета Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић, Том IV* (стр. 57-71).
- Timotijević, Đorđe. 2024. Pojam uprave – shvatanja u teoriji i osvrt na osnovna načela. *Eudaimonia – Journal of Legal, Political and Social Theory and Philosophy*, 8 (2), str. 70-88. doi: 10.51204/IVRS\_24206A.
- Томић, Зоран Р., Миловановић, Добросав и Џуцић, Вук. 2017. *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*. Београд: Министарство државне управе и локалне самоуправе.

Томић, Зоран Р. 2019. *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*. Београд: Службени гласник.

Томић, Зоран Р. 2021. *Опште управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Томић, Зоран. 2022. Компатибилност управно-процесних начела. *Право и привреда*, 60 (2), стр. 205-223. doi: [https://doi.org/10.55836/PiP\\_22201A](https://doi.org/10.55836/PiP_22201A).

Carré de Malberg, Raymond. 1920. *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey.

Цуцић, Вук. 2018. Фино подешавање Закона о општем управном поступку. *Анали Правног факултета у Београду*, 66 (2), стр. 139-163. doi: [https://doi.org/10.51204/Anali\\_PFUB\\_18206A](https://doi.org/10.51204/Anali_PFUB_18206A).

## ИЗВОРИ ПРАВА

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, 98/2006 и 115/2021.

Закон о општем управном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/1977.

Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, 33/97 и 31/2001, *Службени гласник РС*, 30/2010.

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021.

Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

Закон о управном поступку, *Službeni list Crne Gore*, 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017.

Предлог Закона о општем управном поступку, [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/257861/pz\\_upravni\\_postupak195\\_cyr.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/257861/pz_upravni_postupak195_cyr.zip). (14.5.2025).

Ђорђе Timotijević

## THE PRINCIPLES OF GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE

### Resume

The paper analyses the principles of general administrative procedure, the justification and purpose of their regulation, and the way they influence administrative procedure and its subjects. Furthermore, the subject of the paper is the role of principles of the procedure of administrative law and their contribution to procedural regulations in general, along with a comparison between contemporary regulations and some previous laws on general administrative procedure in the Republic of Serbia. The emphasis is on those principles of general administrative procedure that have been newly introduced, but also on those that have been amended or supplemented in relation to previous legal solutions and the one that should be introduced into Serbian legislation.

The aim of the paper is to examine whether the existing way of regulating the mentioned principles is adequate and whether it provides the basis for an appropriate management of administrative proceedings, as well as whether the novelties introduced by the current Law on General Administrative Procedure in terms of principles are necessary and justified. Moreover, the paper explores the relationship between certain principles.

Keywords: general administrative procedure, principles, Law on General Administrative Procedure