

Ана Катић,¹
Адвокат,
Докторанд Правног факултета
Универзитета у Нишу

UDK: 347.132.12:35.077.2/.3](4-672EU)
UDK: 340.12:342.9(4-672EU)

Прегледни научни чланак

Примљен: 17. 01. 2023.

Прихваћен: 27. 02. 2023.

НАЧЕЛО ЗАКОНИТОСТИ У ЕВРОПСКОЈ УПРАВНОЈ ПЕРСПЕКТИВИ

Апстракт: Рад је посвећен начелу законитости које је као такво дефинисано у домаћем Закону о општем управном поступку, које се прожима кроз текст Закона о управним споровима, а које изражава идеју владавине права у друштву, прецизније подвргавање свих физичких и правних лица, органа и организација правним нормама, уз приказ поменутог начела у упоредној управној перспективи, односно у праву Европске уније, првенствено имајући у виду да се Република Србија налази на листи кандидата за приступање и добијање статуса пуноправне чланице Европске уније. Такође, у раду је дат приказ поменутог начела у пракси Европског суда за људска права, обзиром да је Република Србија ратификовала Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Кључне речи: начело законитости, европско управно право, Европска унија, Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима, Суд правде Европске уније, пракса Европског суда за људска права, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода.

1. Уводна разматрања

Сваки правни систем представља динамично и релативно кохерентно јединство општих правних норми, а имајући у виду и да у сваком правном поретку постоје и бројне правне празнине, двосмислене одредбе, неусклађености, неодређености и непотпуност одредби, јасно се намеће закључак да савршен правни систем у пракси никада није и неће постојати. Све те недостатке правници настоје да надоместе начелима, као идејама водилама, која се могу поделити на општа, односно она која важе за правни систем у целини и оне посебна, која се вежу за одређену врсту поступка.

¹ anaakaticc@gmail.com;

Начело законитости у основи подразумева строго поштовање закона, те је као такво једно од начела које је опште и данас је постало мање-више универзална тековина и бар декларативно, ако не увек и стварно, представља начело на којем се заснива право савремених држава². Као такво, поменуто начело своје место индиректно налази и у Уставу Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 98/2006) из 2006. године у оквиру „Владавине права”, будући да највиши правни акт прописује да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону. Но, и поред уставног и законског усвајања принципа законитости не треба гајити илузију да ће оно само по себи обезбедити законитост у поступању органа управе. Историја нас учи, као *historia magistra vitae est*, „да ово начело и када је било истакнуто у Уставу и Законику, било је само параван, украс и мртво слово на папиру”³. Управо због наведеног, начело законитости може представљати мач са две оштрице, те је из тог разлога неопходно да се исто примењује приликом сваког поступања и у сваком конкретном случају, у складу са духом самих одредби закона и других прописа, као и са другим начелима, будући да се једино на тај начин може остварити његова сврха.

2. Начело законитости у праву Републике Србије

Нов Устав Републике Србије, који је усвојила Народна скупштина Републике Србије на посебној седници одржаној 30. септембра 2006. године и који је усвојен на републичком референдуму одржаном 28. и 29. октобра 2006. године, а проглашен је 8. новембра 2006. године а садржи одговарајуће одредбе о државној управи. У одељку Устава под насловом „Законитост управе” (члан 198), Устав садржи следећу одредбу:

– „Појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону. Законитост коначних појединачних

²Историјски гледано постанак овог принципа се протеже у далеку прошлост. Видети, члан 45. Велике повеље слобода од 1215. године, затим поменуто начело прокламовано је и у члану 7. и 8. Декларације о правима човека и грађанина од 1789. године и члану 14. Декларације о правима човека и грађанина од 1793. године, затим у члану 11. Став 2, Универзалне декларације о правима човека од 1948 (усвојена и прокламована резолуцијом Генералне скупштине УН), члан 7. став 1. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода од 1950, и члан 15. Међународни пакт о грађанским и политичким правима, од 1966. године.

³Тако Бачић, констатује да је тачно да „има мало недемократских закона, али да има доста недемократске праксе”. Бачић, Ф., Кривично право, Опћи дио, Загреб, 1986, стр. 97.

аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита". Из самог Устава јасно произилази начело законитости које је касније проширено и разређено Законом (Вучетић, 2018: 200).

Текст важећег Закона о општем управном поступку ("Службени гласник Републике Србије", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење) има укупно 217 чланова, подељен је на десет делова, а у самом тексту закона садржано је дванаест основних начела на којима управни поступак почива и то: законитост и предвидивост, начело сразмерности, заштите права странака и заштита јавног интереса, начело помоћи странци, делотворност и економичност поступка, начело истине и слободне оцене доказа, начело самосталности, право странке на изјашњење, право странке на правно средство-приговор или жалбу, начело правноснажности и начело приступа информацијама и заштите података (Томић, 2019 : 119-156).

2.1 Начело законитости и предвидивости у управном поступку

Орган поступа на основу закона, других прописа и општих аката.

Када је законом овлашћен да одлучује по слободној оцени, орган одлучује у границама датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато.

Када поступа у управној ствари орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима.⁴

Суштина предметног начела јесте у томе да органи и организације које поступају у управним стварима треба да решавају на основу закона и других прописа. Начело законитости у управном поступку подразумева материјалноправну законитост (да ли је правилно примењен материјални закон) и формалноправну законитост (да ли су поштована законска правила у погледу надлежности, поступка и форме акта), (Димитријевић, 2014 : 334). Решавање на основу закона значи поступање и према одговарајућим материјалним и формалним одредбама, при чему материјално подразумева одређивање одговарајућег прописа у конкретном случају, а формално поступање по нормама Закона о општем управном поступку (односно по процесним нормама посебних закона, којима се уређују поједине управне области), при чему се искључује свака произвољност и самовоља у раду органа управе. Овако дефинисано начело законитости односи се на везане

⁴Члан 5 Закона о општем управном поступку ("Службени гласник Републике Србије", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење)

акте, али и на оне донете по слободној, дискреционој оцени⁵, а исто тако у себи садржи и начело предвидивости, односно легитимно очекивање странака. Када говоримо о самом члану 5 Закона о општем управном поступку, не може а да се не примети да је поред начела законитости, регулисано и начело предвидивости. Оваква правна везаност органа управе ранијим одлукама донетих у истим или сличним управним стварима донела би промену у начину на који се у нашем праву гледа на изворе права, обзиром да се наш правни поредак не заснива на прецедентном праву. Правилно резонује Марковић указујући да се тумачењем поменуте одредбе Закона не зна да ли се води рачуна о ранијим одлукама и у оним управним стварима у којима се одлучује на основу слободне оцене из разлога што би таква обавеза била супротна суштини дискреционе оцене, која се увек врши обзиром на околности конкретног случаја (Марковић, 2002: 66). Притом, аутор је мишљења да колико је предвидивост добра у смислу правне сигурности, толико може ићи и у другу крајност, те довести орган у ситуацију да размишља да ли да прави преседан или да остане доследан поменутом начелу и води рачуна о одлукама донетим у ранијим сличним или истим управним стварима⁶. Са друге стране, опет начело предвидивости се може посматрати и као израз начела законитости у погледу доследне примене права у пракси, јер се управо поменуто начело не ослања на једну одлуку, већ на уједначену правну праксу органа по одређеном управном питању, чиме је по мишљењу бројних судија остварен озбиљан корак нашег законодавца приближавања ка циљу управне извесности⁷. Стиче се утисак да су овог проблема били свесни и писци новог Закона о општем управном поступку, а своју намеру у дефинисању начела предвидивости и повезивања са начелом законитости образложили су на следећи начин:

„Суштина је у томе да орган поступајући на основу закона, других прописа и општих аката мора приликом поступања у управној ствари водити рачуна

⁵ Решавање по слободној оцени подразумева ситуацију у којој је надлежни орган законом (или прописом заснованим на закону) добио овлашћење да на утврђено чињенично стање примени меродавни материјални пропис који он оцени оптималним према околностима конкретног животног случаја. При томе му пропис који примењује поставља одређени оквир. Орган може само изабрати једну од законом за дату ситуацију предвиђених алтернатива, те се код управних аката донетих по слободној оцени питање законитости показује као разуђеније и сложеније. Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова, друго, преправљено и знатно допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2019. стр. 122

⁶ FIAT THEORIA, PEREAT PRAXIS! Може да се деси да се живот не слаже са теоријом, тим горе по живот.

⁷ Мр Весна Чогурић, судија Управног суда, Примена начела законитости и предвидивости у управном поступку, Билтен Врховног касационог суда, број 3/2018 - управна секција

и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. Уколико постоје оправдани разлози да се у конкретном случају одступи од раније праксе, ово се мора додатно образложити. Како би се нагласила чињеница да начело предвидивости не представља увођење прецедентног система, оно је спојено са постојећим начелом законитости. Начело предвидивости је, заправо, израз уставног начела једнакости грађана пред законом и уставне одредбе којом се гарантује једнака заштита права пред органима власти. Важно је напоменути да се начело предвидивости не ослања на једну одлуку (прецедент), већ на уједначену правну праксу одређеног органа по одређеном питању. На овај начин превазилази се проблем неуједначене праксе и последично различитог третмана странака у истим или сличним управним поступцима (идентичним захтевима)⁸.

Имајући у обзир Образложење Предлога Закона о општем управном поступку може се закључити да закон не забрањује одступање од раније праксе, већ само налаже обавезу органа управе да образложи због чега је то у датом случају неопходно, како се конкретан случај разликује од других сличних случајева у којима је поступљено на другачији начин, те да такво поступање органа неће довести до неједнакости грађана пред законом. Како је начело једнакости прописано Уставом Републике Србије⁹ на које су и циљали творци Закона о општем управном поступку, или су бар тако у образложењу изнели, аутор је мишљења да је онда тако требало и да пише. На крају, како су у тексту Закона поменута начела спојена, јасно је да мора да важи, предвидиво или непредвидиво, али увек законито, понајвише из разлога што доносилац акта увек мора да води рачуна о законитости и од тога се не може одступити, па ни уз образложење. С тим у вези, није згорак да се наш законодавац ближе позабави описаном ситуацијом, обзиром на напред наведено, али и на само образложење предлога Закона (Милков, Радошевић, 2019 : 7).

2.2. Начело законитости у управном спору

За разлику од Закона о општем управном поступку, домаћи Закон о управним споровима основна начела не наводи и не наглашава изричито, већ из

⁸ Образложење Предлога Закона о општем управном поступку, усвојеног на 195. седници Владе Републике Србије, 2. Фебруара 2016. године, приступљено на: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/257741>

⁹ „Пред Уставом и законом сви су једнаки. Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.“ (Устав РС, члан 21, став 1 и 2), „Јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.“ (Устав РС, члан 36, став 1).

самог текста закона произилазе, мање или више изражена, начела управног спора, као што су: начело законитости, начело диспозиције странака, начело о несуспензивном дејству управне тужбе, начело зборног суђења, начело утврђивања чињеница на усменој јавној расправи, начело једностепености, начело о комбиновању ограничене и пуне јурисдикције, начело обавезности судских одлука као и начело о супсудијарној и сходној примени одредаба Закона о парничном поступку (Томић, 2012 : 102-113).

*У управном спору суд одлучује на основу закона и у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи*¹⁰.

Управо из наведене одредбе, дефинисане под насловом „Правичност суђења у управном спору”, произилази начело законитости, будући да управо применом закона суд проверава законитост оспореног акта, односно законитост управног ћутања. Процесни смисао начела законитости је да суд током целог спора предузима одговарајуће радње поступка предвиђене законом и то: ЗУС-ом, а супсудијарно и сходно ЗПП-ом, а по изузетку и неким другим специјалним законом (Томић, 2012: 102).

Повреду овог начела санкционише суд који је чак у једној својој пресуди тужбу уважио, поништио решење које се побијало тужбом налазећи да је „оспореним решењем повређено и начело законитости из члана 5 став 1 Закона којим је прописано да органи који поступају у управним стварима решавају на основу закона и других прописа, с обзиром на то да се тужени орган позвао на мишљење Министарства финансија од 03.09.2009. године и измењено мишљење тог министарства од 20.11.2009. године, а не на закон, како је то прописано цитираном одредбом члана 5 став 1 наведеног закона, које повреде је у поновном поступку потребно отклонити”¹¹.

3. Основна начела европског управног права

Европска унија представља специфичан облик политичке и економске уније која је формално успостављена када је Мастришки уговор ступио на снагу 1. новембра 1993. године. Ступањем на снагу Лисабонског уговора 1. децембра 2009. године, измењена су два то тада основна уговора – *Уговор о Европској унији* (УЕУ) и *Уговор о оснивању Европске заједнице*, који сада има и нов назив – *Уговор о функционисању Европске уније* (УФЕУ). Поменути, Лисабонским уговором, Европска унија се конституише као јединствени ентитет који има својство правног лица и располаже међународноправним

¹⁰ Члан 2 Закона о управним споровима („Службени гласник Републике Србије”, број 111/2009)

¹¹ Пресуда Управног суда Србије, 23 У. 8131/2012 од 21.02.2013. године

субјективитетом. Република Србија је почетком 2014. године добила статус кандидата за чланство у Европској унији, и као таква налази се у процесу усклађивања свог правног система са правом Европске уније. Право Европске уније ствара се у оквирима саме уније (раније Европске економске заједнице, Европске заједнице за угаљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију), а дуго се називало European Community Law - правом европских заједница. После ступања на снагу Уговора из Мастрихта ово право назива се и право Европске уније-EU Law (Мисита, 2007: 11-170).

Како се извори права Европске уније могу поделити на више група, при чему прву чине примарни извори где спадају основачки уговори, протоколи уз оснивачке уговоре и различите конценије, секундарну групу чине акти које у обављању својих функција доносе Европска комисија, Европски парламент и Савет ЕУ (Петровић, Прица, 2015: 428). То су: регулативе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења, а трећу групу чине неписани извори, односно правна начела која произилази из земаља држава чланица или из праксе Суда. У одсуству одредби управног карактера у оснивачким уговорима и другим прописима ЕУ, пракса Суда правде Европске уније представља најзначајнији извор управног права ЕУ. Његова надлежност утемељена је самим Уговором о Европској унији и Уговором о функционисању Европске уније те је предвиђено да Европски суд „одлучује по тужбама које поднесе држава чланица, орган односно физичко или правно лице; претходно одлучује, на захтев судова или трибунала држава чланица, о тумачењу права Уније или пуноважности аката које су донели органи и одлучује у другим случајевима предвиђеним у Уговорима”, а исти и поступа по тужби због повреде Уговора, односно уговорне обавезе, коју по том основу против државе чланице може поднети Комисија ЕУ или друга држава чланица¹². Суд је надлежан да даје мишљење о претходном питању у вези са применом Уговора, као и да даје тумачења аката које су донели органи Уније. Национални судови могу увек захтевати од Суда да донесе одлуку о претходном питању када се такво питање постави у спору пред националним судом. Европски суд је признао као опште правне принципе нарочито принцип законитости управних аката¹³, принцип једнакости у поступку, сразмерности, правну сигурност, одговорност, право

¹² Члан 258 и 259 Уговора о функционисању Европске уније, приступљено на веб адреси: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/preciscene_verzije_ugovora_o_eu_jul21.tmp

¹³ Суд је нарочито допринео јачању пометуног начела инсистирањем на истицању правног основа приликом предузимања сваке управне радње и приликом доношења сваког управног акта. Дарио Ђерђа, Правила управног поступка у европском праву, Зборник Правног факултета Свеучишта у Ријеци, број: 1, 109-144, Ријека, 2012. стр. 123

на делотворно правно средство и право на одбрану (Петровић ет ал., 2015: 410). Ова начела морају бити поштована од стране свих држава чланица Европске уније без обзира на то да ли су иста уграђена у национално законодавство конкретних држава чланица¹⁴. Тако је и SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) као заједничка иницијатива Европске уније и Организације за економску сарадњу и развој са циљем да подржи реформу јавне управе у оним државама које се налазе у процесу приступања Европској унији дефинисала стандарде које поменуте државе треба да задовоље како би се њихова управа на неки начин изједначила са управом држава које су већ чланице Европске уније. У својим реформским процесима државе у нашем региону су уз помоћ SIGME доста слично уредиле области управног поступања (примера ради, Закон о општем управном поступку Републике Србије, Црне Горе, Хрватске посебно дефинишу свако начело, с акцентом на начело законитости, при чему га хрватски Закон о општем управном поступку ставља самостално, а закони осталих држава исто дефинишу са начелом предвидивости, односно оправданих очекивања странака).

3.1 Начело законитости у праву Европске уније

Свакако фундаментално начело, или како су га назвали проф. Милан Петровић и Милош Прица „федеративно начело” јесте начело законитости, које се у ширем концепту може тумачити као владавина права и правне државе, те се у том смислу дефинише као обавеза државе да делује у складу са законом, па како је темељно начело на којем почива целокупан правни систем неке државе, стога исто неизоставну улогу има и у вођењу управног поступка у Европској унији (Петровић ет ал., 2015: 426). Његов значај за функционисање Европске Уније проистиче из правне природе Европске Уније, која и поред сталног проширења својих надлежности не поседује суштинско обележје суверенитета. Због тога, свака делатност органа ЕУ мора еxplícite да буде заснована на прописима ЕУ (Лилић, 2014: 98). Обавеза строгог придржавања начела законитости произилази из низа извора, почев од Оснивачких уговора па све до судске праксе и аката који имају soft law примену. Нужност законитог поступања органа које води управни поступак произилази и из *Европског кодекса доброг администативног понашања* који утврђује како службеник треба поступати сагласно закону и примењивати правила и поступке утврђене законодавством Уније, а исти посебни наглашава како службеник треба водити рачуна да одлуке које имају учинак на права и интересе појединаца буду утемељене на закону те да им садржај буде у складу са законом¹⁵.

¹⁴ Rudolf Thienel, R. (2002). *Verwaltungsverfahrenrecht*. Verlag Österreich. Wien

¹⁵ Члан 4 – Законитост, Европски кодекс доброг администативног понашања,

Самим тим, јасно је да ако институције Европске уније на било који начин прекрше начело законитости, Европски суд ће такве акте поништити као незаконите, при чему поступа као управни суд. Да би један акт могао бити предмет оцене законитости, тј. акт који може бити побијан тужбом за поништај, треба да испуњава одређене услове. Пре свега, то мора да буде акт који је усвојила нека од институција Уније, а то су: Европски парламент, Европски савет, Савет, Комисија, Суд правде Европске уније, Европска централна банка и Рачуноводствени суд. Лисабонским уговором је предвиђено да, осим аката институција, Суд правде испитује и законитост аката тела, канцеларија и агенција Уније, што је како правилно резонује Лилић, резултат великог броја органа којима се поверају надлежности. Затим, акт мора производити одређена правна дејства и акт мора бити коначан. Следствено реченом, акти националних органа не могу бити предмет тужбе за поништај пред Судом правде Европске уније. С тим у вези, у предмету *European Parliament v. Council*, Суд је закључио да одлуке које доносе представници држава чланица када нису у својству чланова Савета ЕУ, не могу бити испитиване у поступку за поништај пред Судом правде¹⁶. Надлежност Суда поводом тужбе због пропуштања подсећа на надлежност управног суда јер је ова надлежност последица тзв. ћутања управе. Ћутање управе је ситуација која настаје када Европски парламент, Европски савет, Савет ЕУ, Комисија ЕУ или Европска централна банка пропусте да донесу одређени акт, као и када то пропусте страна тела, канцеларије и агенције Европске уније. Као и у домаћем праву, услов за подношење тужбе јесте претходно обраћање институцији, односно другом телу за поступање, тј. за доношење акта.

4. Европски суд за људска права и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода

Савет Европе¹⁷ донео је и низ препорука које се односе на управни поступак при чему ваља поменути *Препоруку Р (80) 2 Комитета министара државама чланицама о вршењу дискреционих овлашћења од стране управних органа* којом су утврђена основна начела којих се управни органи морају придржавати приликом доношења оцена на основу дискреционе оцене, затим *Препорука Р (2004) 20 Комитета министара државама чланицама о*

приступљено на веб адреси: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/sr/3510>

¹⁶ Случај C-181 и C-248/91, *European Parliament v. Council* (1993) ECR I-3685.

¹⁷ Државна заједница Србија и Црна Гора приступила је Савету Европе априла 2003. године. Након усвајања Декларације о независности Црне Горе јуна 2006. године, и у складу са чланом 60. Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора, Комитет министара је на свом 967. састанку усвојио Декларацију о наставку чланства Србије

судској ревизији управних аката, Препорука Р (89) 8 Комитета министара државама чланицама о привременој судској заштити у управном поступку¹⁸ и многе друге имајући у виду да је циљ Савета Европе да се постигне веће јединство међу његовим чланицама, као и чињеница да све већа сарадња захтева заједничке стандарде и начела (Вучетић, 2008 : 176).

Основно начело изведено из праксе Европског суда за људска права¹⁹, а дефинисано у члану 2 Препоруке CM/Rec(2007)7 о доброј управи (Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration)²⁰ јесте пре свега начело законитости.

„1. Јавне власти морају деловати у складу са законом. Оне неће предузимати арбитрарне мере, чак и када врше дискрециона овлашћења.

2. Оне би требало да поштују домаће и међународно право, као и опште правне принципе који уређују њихову организацију и функционисање.

3. Оне би требало да делују у складу са правилима која дефинишу њихова овлашћења и процедуре.

4. Оне би требало да врше своја овлашћења само у законским оквирима, у оквиру утврђених чињеница и искучиво у сврху за коју су им овлашћења додељена.“

Прецизније, одлуке јавних власти не само да морају да буду засноване на закону, односно у складу са законом, јер изговоре које данас можемо чути од правника „па тако пише у закону“, у садашњем европском нису довољни, обзиром да и само закони морају да буду јасни, прецизни и доступни јавности јер морамо знати због чега нешто пише у закону, која вредност се крије иза одређене правне норме. Тако, не треба губити из вида да су многи закони неизбежно засновани на терминима који су, у већој или мањој мери, широко формулисани и чија су интерпретација и примена питање праксе²¹.

Слично налазимо и у члану 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода обзиром да тумачењем управо истог можемо доћи до најзначајних стандарда, прецизније „Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона...“

¹⁸ Силвија Пановић-Ђурић, Гордана Арацкић, Збирка одабраних препорука Савета Европе, Савет Европе, Канцеларија у Београду, Београд, 2004.

¹⁹ <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/srp&c>

²⁰ <https://rm.coe.int/16807096b9>

²¹ Malone v. the United Kingdom, представка бр. 8691/79, пресуда од 2. 8. 1984, став 68

22 године. Према условима закупа, морао је да о свом трошку подигне одређени број зграда за лаку индустријску употребу, које је могао даље да изда у подзакуп. Уговор је садржавао опцију за обнову закупа на још 21 годину. Међутим, када је подносилац представке желео да искористи поменту опцију, нова локална власт је закључила да је она несавесно одобрена, па је стога била неважећа. Влада Уједињеног Краљевства заузела је став да је доктрина *ultra vires* представљала важну заштиту против злоупотребе овлашћења од стране јавних власти које делују изван надлежности која им је дата по домаћем закону. Европски суд за људска права није оспорио овај аргумент, али је пронашао да је подносилац представке склопио споразум на основу ког је имао могућност продужења рока закупа. Ниједна страна није била свесна да постоји било каква законска препрека за уживање овог права. Подносилац представке је наставио да гради на земљишту, плаћао кирију локалним властима и склапао подзакуп са другим особама које су пословале у просторијама које је изградио. Очигледно је очекивао да ће моћи да обнови уговор и настави да остварује корист од закупнине. Суд је нагласио да наведена доктрина одражава владавину закона у основи великог дела саме Европске конвенције о људским правима²⁵.

У предмету *Andrea Francovich and Danila Bonifaci v. Italian Republic*, Директивом бр. 80/987 о уједначавању правних прописа држава чланица о заштити запослених у случају несолвентности послодавца, државе чланице су биле обавезане да успоставе гарантне фондове из којих би могле да буду исплаћене заостале радничке наднице и социјална давања у случају стечаја предузеча. Италија није донела одговарајуће прописе. Суд је стао на становишту да је држава чланица дужна да надокнади губитак и штету нанесену појединцима неуспехом у транспоновању Директиве 80/987/ЕЕЦ²⁶. Како наводе проф. Милан Петровић и проф. Милош Прица, јасно је да је Европски суд надлежан и у једном стожерном питању заштите заједничке законитости: одговорности државе чланице за штету проузроковану неизвршењем заједничког права, где се као оштећени пре свега појављује појединац (Петровић, ет ал., 2015: 436).

Као што се може приметити, Европски суд за људска права донео је низ пресуда које су имале утицаја на управно право држава уговорница Конвенције, те поред отклањања повреде права у конкретном случају Европски суд може изрећи и општу меру за државу која се може вршити променом прописа или променом опште праксе, било судова или управних органа које су неопходне како би држава испунила обавезе које произилазе из пресуде.

²⁵ *Stretch v. the United Kingdom*, представка бр. 44277/98, пресуда од 24. 6. 2003.

²⁶ *Andrea Francovich and Danila Bonifaci v. Italian Republic*, приступљено на адреси: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006>

5. Закључак

Политички, економски, социјални, културни развој друштва нужно намеће реформу правног оквира новонасталим друштвеним околностима, те се може рећи да управа у Републици Србији данас делимично уважава тековине европског управног права, прецизније стандарда Савета Европе и стандарда Европске уније. Сасвим је јасно, имајући у виду да се Република Србија налази у поступку приступања Европској унији, да када постане чланица, задатак законодавне, извршне, судске власти биће још много тежи него што је то тренутно стање. Такође, управа у националним оквирима биће суочена са наднационалним правом, те сходно томе и са усклађивањем националног права са принципима и правилима европског управног права.

Sedes materiae начела законитости у управи је оживотворење јавноправних позиција грађана и њихових колективитета, правних лица, а на основу устава и закона. Реч о начелу које историјски посматрано своје корене вуче још од Устава неких америчких држава (Вирџинија и Мериленд), а било је садржано и у француској Декларацији о људским и грађанским правима, а данас представља начело које се сматра општеприхваћеним у свим државама које се одлукују владавином права. Оно као такво је од изузетне важности код тумачења правних норми, попуњавања правних празнина, код дикреционог и општег одлучивања и решавања на основу закона, али само по себи не може бити довољно за очување правне стабилности, обезбеђење стабилности и законитости управе неке државе јер уколико би се исто „изиграло“ другим нормама и начелима, посебно начелом предвидивости, то би овде ваљало подсетити на познату мисао да је „пут до пакла поплочан најбољим намерама“. Сходно томе, сви који грубо насрћу на начело законитости у управном праву изгледа да не увиђају да као што се у роману Браћа Карамазови истиче „ако нема Бога, све је дозвољено“, тако би и у управном праву, без деловања начела законитости „све било могуће“, а углавном на уштрб грађана и приватног, али исто тако и јавног интереса. Обзиром да је управна област преширока у националним оквирима, те да се само могу надзирати њене границе када говоримо о том такозваном „европском управном простору“ јасно је да ако би неко некада укинуо начело законитости или ишао њему на штету, то би подсећало на човека који је запалио храм да би тако заувек остао упамћен и обезбедио сећање на своје име. Аутор апотрофира да би он у томе и успео, али би његова „слава“ остала жалосна.

ЛИТЕРАТУРА

Беширевић Виолета, Поповић Драгољуб, Лесковнику Мигена, Маринковић Танасије, (2018). *Студија о примени праксе Европског суда за људска права у управним споровима*, Regional school of public administration.

Бачић, Ф. (1986). *Кривично право*, Опћи дио, Загреб.

Чогурић Весна, (2018). *Примена начела законитости и предвидивости у управном поступку*, Билтен Врховног касационог суда, број 3.

Димитријевић Предраг, (2014). *Управно право, општи део, друго измењено и допуњено издање*, Атлантис Ниш.

Ђерђа Дарио, (2012). *Правила управног поступка у европском праву*, Зборник Правног факултета Свеучишта у Ријеци, број 1, 109-144.

Европски кодекс доброг администативног понашања, доступно на адреси: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/sr/3510>

Лилић Стеван, (2014). *Управно право управно процесно право, осмо издање*, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд.

Марковић Ратко, (2002). *Управно право, Општи део*, Београд.

Мисита Невеско, (2007). *О настанку и развоју Европских заједница и конституисању Европске уније, Основи Права Европске Уније*, Правни факултет, Универзитет у Сарајеву, Сарајево.

Милков Драган, (2020). *Ратко Радошевић, Начело предвидивости у управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 1.

Миловановић Добросав, Крстић Ивана, (2021). *Стандарди Европског суда за људска права од значаја за Управни суд, Правосудна академија*, Београд.

Петровић Милан, Прица Милош, (2015). *Увод у велике правне и управне системе (са европским управним правом)*, друго измењено и допуњено издање, Ниш.

Пановић-Ђурић Силвија, Арацкић Гордана, (2004). *Збирка одабраних препорука Савета Европе, Савет Европе, Канцеларија у Београду*, Београд.

SUI GENERIS, *Научно-стручни часопис о европским интеграцијама*, ISSN2303-5218 година IV, број 4, Сарајево, 2017.

Шикић Марко, (2011). *Нова начела управног поступка*, Зборник Правног факултета у Ријеци, број. 1, 127-153.

Томић Зоран, (2019). Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова, друго, преправљено и знатно допуњено издање, Службени гласник, Београд.

Thienel Rudolf, R. (2002). *Verwaltungsverfahrenrecht*. Verlag Österreich. Wien.

Вучетић Дејан, (2008). Европски стандарди заштите људских права приликом управног поступања из угла Републике Србије, Уставне и међународноправне гаранције људских права, Правни факултет Универзитет у Нишу, Ниш.

Вучетић Дејан, (2018). О глобалним трендовима у кодификовању управног поступања, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 78, година LVII.

Устав Републике Србије („Службени гласник Републике Србије”, бр. 98/2006).

Уговор о функционисању Европске уније, доступно на адреси: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF

Уговор о Европској унији, доступно на адреси: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF

Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење).

Закон о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111 од 29. децембра 2009).

Закон о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 81/2005- испр., 83/2005-испр., 64/2007, 67/2007-испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 97/2017, 95/2018 и 157/2020).

Закон о општем управном поступку („Службени лист Црне Горе”, бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017).

Закон о општем управном поступку („Народне новине”, бр. 47/09, 110/21).

Образложење Предлога Закона о општем управном поступку, усвојеног на 195. седници Владе Републике Србије, 2. фебруара 2016. године.

Andrea Francovich and Danila Bonifaci v. Italian Republic, приступљено на адреси: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006>

Khan v. the United Kingdom, представка бр. 6222/10, пресуда од 20. 12. 2011., приступљено на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22002-9283%22>}}

Prokopovich v. Russia, представка бр. 58255/00, пресуда од 18. 11. 2004., приступљено на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/rus/#%22itemid%22:%22001-94343%22>}}

Stretch v. the United Kingdom, представка бр. 44277/98, пресуда од 24. 6. 2003.

Malone v. the United Kingdom, представка бр. 8691/79, пресуда од 2. 8. 1984.

Случај C-181 и C-248/91, *European Parliament v. Council* (1993) ECR I-3685.

Xintaras v. Sweden, представка бр. 55741/00, одлука од 22. 6. 2004.

Пресуда Управног суда Србије, 23 У. 8131/2012 од 21.02.2013. године.

The aire centre, Анализа пресуда Европског суда за људска права у односу на Црну Гору, Влада Црне Горе, Канцеларија заступника Црне Горе пред Европским судом за људска права, Подгорица, 2018.

Ana Katić,

Lawyer,

PhD student at the Faculty of Law, University of Niš

THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW

Summary

The article discusses the principle of legality which embodies the idea of the rule of law in society and the subrogation of all natural and legal persons, bodies and organizations to legal norms. As such, it is defined in the Serbian General Administrative Procedure Act and permeates the text of the Administrative Disputes Act. The article points out to the importance of the principle of legality, both in each country individually, in Europe and in the world. In most countries of continental Europe, this principle has not both administrative and constitutional character. In terms of administrative law, the paper analyzes the principle of legality in international law, which is illustrated by examples from the international legal practice. In addition to presenting of this principle in a comparative law administrative perspective (in the law of the European Union), the paper discusses its application in domestic legislation and practice, primarily bearing in mind that the Republic of Serbia has ratified the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and that it is a candidate for accession and obtaining the status of a full member of the European Union. The principle of legality (in its classical form) is of such importance in modern administrative law that it is very difficult to imagine and especially to justify its neglect and even relativization, at least in the contemporary society and the legal system governed by the rule of law.

Keywords: *principle of legality, European administrative law, European Union, General Administrative Procedure Act, Administrative Disputes Act, Court of Justice of the EU, European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights.*