

Мср Дејан Вучинић, асистент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0001-5104-3690

Прегледни научни рад
УДК: 35:340.131
DOI: <https://doi.org/10.46793/7623-154.229V>

УПРАВА И ПРИНЦИП ВЛАДАВИНЕ ПРАВА: ЗАКОНИТОСТ И ДИСКРЕЦИОНА ОЦЕНА*

Резиме

У раду се разматра однос између управе и принципа владавине права, с освртом на однос законитости и дискреционог одлучивања у управном деловању тј. поступању.

Полазна идеја је да управа није само инструмент извршне власти или апарат у служби владајуће елите, већ и један од кључних носилаца одговорности за остваривање владавине права у једном савременом друштву. Питању, како се у једном управном систему може постићи равнотежа између потребе за ефикасним и флексибилним управним одлучивањем са једне стране, и потребе поштовања начела законитости и контроле управе са друге стране, биће посвећена посебна пажња. У том смислу, осврнућемо се на поједине аспекте попут теоријског домета појма владавине права, нормативног оквира дискреционих овлашћења, као и појединих савремених изазова када су у питању законитост и владавина права.

Циљ овог рада је да сагледамо на који начин принцип владавине права обликује управно поступање као и стандарде управног деловања, али и да укаже на одређене ризике и угрожавање права, нарочито у ситуацијама када ради „потребе“ ефикасности или различитих интереса одступа од начела законитости. У раду ћемо настојати да прикажемо општу анализу различитих аспеката владавине права у управи, али и да дамо одређене препоруке у циљу унапређења начела законитости и јачања принципа владавине права у управном деловању, како би се осигурала већа правна сигурност и поверење грађана у рад управе. На тај начин, рад настоји да укаже на значај владавине права као кључног мерила легитимности управног деловања у модерној правној држави.

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

Кључне речи: *Управа, принцип владавине права, начело законитости, дискреционо одлучивање, правна сигурност, контрола управе.*

1. Увод

Управна функција представља један посебан облика вршења власти, која се остварује извршавањем закона и других прописа (кроз доношење општих и појединачних управних аката), поступањем у управним стварима, вршењем управног надзора и обављањем других послова управне и стручне природе. У том смислу, она је важан облик остваривања јавне власти у савременој држави.

Могли бисмо рећи да доносећи појединачне управне акте у којима се одлучује о појединачним правима и обавезама, као и кроз вршење управног надзора она директно утиче на права, обавезе и интересе грађана. Зато питање деловање управе у границама закона има велики теоријски и практичан значај, јер деловање управе мимо граница закона нарушава основни постулат савремене уређене државе – примат права над самовољом власти.

Принцип владавине управа у контексту управног поступања значи ограничење јавне власти правом, односно њено поступање у складу са законом, у циљу његовог извршавања. Овај принцип се огледа пре свега у захтеву за законитошћу управног деловања, али и у потреби за обезбеђивањем правне сигурности, једнакости странака, непристрасности и контролисаности одлука управних органа. Међутим, како је управна делатност у уској повезаности са категоријом јавног интереса и друштвеним односима које карактерише изузетна динамичност (што се види и по честим променама управних прописа), дискрециона овлашћења која јој остављају простор за процену у избору начина поступања, налазе све већу примену.

Због динамике друштвених односа законодавац не може предвидети све ситуације у једној области и регулисати их нормама, па су зато законом одређене основне смернице, услови и други критеријуми, остављајући управи тј. њеним субјектима да у конкретном случају самостално изврше процену и донесу адекватну одлуку. Ова дискреција, односно, простор за дискреционо одлучивање не значи да управа може донети било какву одлуку, већ да може извршити избор између две или више законом предвиђених опција.¹ Другим речима, „слобода“ не значи самовољу, него могућност избора између више законских решења, у оквиру граница које поставља закон.

Овако постављена концепција дискреционог одлучивања у основи нема ништа што би се косило са поменутиим принципима законитости и владавине права, међутим, стварност нам показује да је дискреционо одлучивање „клизав терен“, на којем се лако може поћи путем самовоље управе, пристрасности и политизације, а о чему ће у даљем раду бити више речи.

¹ Милков Д., *Управно право – управна делатност*, Нови Сад 2017, стр. 33.

2. Владавина права као темељ управног деловања

Владавина права као идеја рађа се још у време античких мислиоца. Она представља један од најстаријих концепата политике и филозофије. Аристотел у свом делу *Политика* разматрајући политичке системе (дели их на добре и лоше), сматра, без обзира на политички систем (демократија или олигархија), да је најбоље ако постоји владавина права, уместо тога да државом владају моћни појединци.² Другим речима, боље је да влада закон него било који човек. О значају који придаје овој идеји говоре речи: „Јер као што је кад је савршен - човек најбоља од животиња, тако је и одвојен од закона и правде - најгори од свих.“³ Спознаја о значају закона, о потреби да они буду објективни, општи трајни, тј. њиховој улози у ограничавању произвољности власти постојала је још у то време. Може се рећи да је Аристотелова концепција владавине права била основ свим каснијим концепцијама правне државе.

У новијој европској правној мисли поменућемо Томаса Хобса (1588-1679). Иако у његовим учењима нема много места за владавину права, јер, како сматра „суверена власт ни у којем случају није ограничена законима. Она то и не може бити јер закон је заповест суверена снабдевена санкцијом, па би то значило да је суверен ограничен сопственом вољом. Потчињавање врховне власти грађанским законима Хобс види као једну од основних слабости државе, која води ка њеној пропасти.“⁴ Власт, односно, владари могу бити ограничени једино природним законима. Међутим, оно што је много значајније, он „уводи“ једну идеју која ће касније постати један од важних чинилаца концепције владавине права. Ради се о урођеним правима човека која значе и извесну обавезу за државну власт.

Даље, Џона Лок (1632-1704) разматрајући питања државе, власти и људских права управо поставља неке контуре савремене идеје о владавини права. Он идеју о људским правима поставља као брану самовољи власти. Како сматра, сврха, односно, циљ организације каква је држава јесте очување природних права појединаца, каква су живот, слобода, својина.⁵ Основне идеје Локове доктрине подразумевају следеће: идеју друштвеног уговора и урођених природних права појединаца (идеја људских права); идеју ограничене власти која почива на сагласности грађана и чији је примарни циљ заштита њихових

² Јовановић, С., *Аристотелови постулати друштвеног уређења као узор за модерну организацију државе*, Право – теорија и пракса, бр. 7–9 / 2012, стр. 74.

³ Аристотел, *Политика*, Глобус, Загреб, 1988, стр. 5-6. доступно на: <https://filozofionica.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/11/aristotel-politika.pdf>, приступ: 15.10.2025.

⁴ Зекавица, Р., *Идеја владавине права- од античких корена до савремене правне теорије и праксе*, Београд, 2018, стр. 44.

⁵ Појам својине у његовим разматрањима има знатно шире значење и обухвата и нематеријална добра, Чавошки, К., *Политичка филозофија Џона Лока*, Филозофске студије V, Београд, 1974, стр. 141.

природних права (држава као сервис у служби грађана); идеју поделе власти као неопходног средства ограничавања власти; индивидуализам односно идеју о примату појединаца над било којом врстом колективитета; идеју слободе схваћене као слободе од самовоље других, односно слободе на основу поковања општим правилима која свој основ такође имају у сагласности народа као њиховог доносиоца; радну теорију вредности, тј. идеју да људи радом стичу право на ограничено стицање својине у природном стању, да би то право у грађанском друштву прерасло у право неограниченог стицања својине.⁶ Дакле, власт је легитимна само када је ограничена законом који служи очувању слободе и имовине појединца.

Поменућемо и Монтескјеа (1689-1755) који је кроз дело „О духу закона“ посебно допринео институционалном утемељењу владавине права. Подела власти за њега је изразито важна јер се њоме установљава систем контроле и ограничавања државне моћи.

Кроз теорију поделе власти, Монтескје указује да све би било изгубљено када би иста особа, или исто тело најугледнијих, имало и законодавну и извршну власт.⁷

Ова идеја контроле и ограничености државне моћи постала је окосница модерног европског концепта владавине права (*Rechtsstaat*) и темељ за схватање управног деловања у оквирима закона.

За најзаслужнијег за настанак савремене доктрине владавине права сматра се Алберт Вен Дајси (1835-1922). Наиме, Дајси је био један од највећих теоретичара енглеског уставног права и као аутор, највећим делом заслужан за систематизацију и обликовање модерне доктрине владавине права. Дајсијева доктрина владавине права заснива се на три кључна постулата. Први је супрематија закона — идеја да свака државна власт, укључујући извршну и управну, мора деловати искључиво у складу са правилима која су прописана законом, без простора за арбитрарност. Други постулат односи се на једнакост свих лица пред законом, што у британској традицији значи и одсуство посебних административних судова који би могли створити различит правни режим за органе власти. Трећи елемент, најутицајнији у контексту правне теорије, јесте становиште да је заштита основних права најбоље обезбеђена кроз обично право

⁶ Зекавица, Р., *нав. дело*, стр. 50.

⁷ „Када су законодавна и извршна власт усредсређене у једној личности или телу, ту нема слободе, јер постоји бојазан да сам монарх или сенат доноси тиранске законе и да их на тирански начин извршава... нема слободе ни тамо где судска власт није одвојена од законодавне и извршне, јер би судија тада могао бити законодавац. Ако би судска власт била придодата извршној власти, судија би могао испољити насиље једног тиранина.... све би било изгубљено када би исти човек или тело владалаца вршило све три власти: власт доношења закона, власт извршења државних аката и власт суђења злочина или спорова међу појединцима.“ Монтескје, Ш., *О духу закона*, том I, Београд, 1989, стр. 176.

(*common law*) и судску праксу, а не путем апстрактних уставних декларација.⁸ Савремени уставни системи, нарочито у Европи, почивају управо на претпоставци да јавна власт може деловати једино у оквирима закона, те да је свака произвољност власти супротна владавини права.

3. Дискрециона овлашћења управе и границе законитости

Дискрециона овлашћења представљају један од најсложенијих и најосетљивијих сегмената управне делатности. Како смо већ рекли, на овом терену се најјасније огледа однос између потребе за флексибилним деловањем јавне управе и захтева за поштовањем начела законитости као темељног постулата правне државе.

Иако се можда може рећи да ова два појма (законитост и дискреционо одлучивање) постављамо као антиподе, законитост и поступање управе коришћењем дискреционих овлашћења нису супротности, већ представљају више једну важну специфичност управне делатности, у којој се обједињују. Наиме, како дискреционо овлашћење подразумева овлашћење управног органа да, у границама закона, изабере једно од више правно допуштених решења, водећи рачуна о сврси закона и јавном интересу, управо изигравање сврхе, односно циља закона, као и повреда јавног интереса може бити директна или индиректна повреда начела законитости.

Поводом изнетог, у домаћој правној теорији могу се наћи неколико важних напомена. Говорећи о дискреционим овлашћењима, она се у прописима најчешће могу препознати карактеристичним одредницама (изразима): „може, може одлучити, ако оцени, ако нађе, ако сматра, орган одлучује да ли ће, орган је овлашћен“.⁹

Анализирајући прописе, не може се говорити о дискреционим управним актима, већ само о актима који се доносе на основу слободне (дискреционе) оцене.¹⁰ Орган једино има могућност избора садржине, но и у погледу садржине може изабрати само оно што је прописом предвиђено, а не може сам одређивати садржину акта. Орган бира само ону законску могућност која најбоље одговара конкретном случају, а у складу са јавним интересом. Дакле, дискрециона оцена тиче се само садржине акта, не и тога да ли орган треба да донесе одређени акт, тј. одлуку. Уколико орган изађе из оквира дискреционих овлашћења која су му дата прописом, ради се о директној повреди начела законитости. Међутим, када је у питању „погрешан избор“ законских могућности, посматрано са аспекта циља закона и јавног интереса, ситуација је

⁸ Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., Macmillan, London, 1959, стр. 110–122, доступно на: https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf, приступ 15.10.2025.

⁹ Томић, З., *Дискрециона оцена у управном праву*, Правни живот, бр. 10/2006, стр. 293.

¹⁰ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 34.

нешто другачија. Ради се о индиректној повреди законитости. Одлуке управних органа, тачније, управни акти донети на основу слободне (дискреционе) оцене, којима јавни интерес није задовољен на најбољи начин чини акте нецелисходним.¹¹ Питање да ли је јавни интерес, као категорија чија садржина унапред пред није позната, у конкретном случају адекватно заштићен, превазилази домен законитости, зато што се ради о субјективном избору у којем се орган руководи сопственим погледима на целисходност, правичност и сл.¹²

Контролу слободне (дискреционе) оцене по правилу може вршити само другостепени управни орган, док се судска контрола акта може вршити само у односу на правно везане делове акта.

Даље, у теорији се могу наћи различита мишљења по питању разликовања појмова тумачења права и дискреционог одлучивања (дискреционе оцене). По речима једног од великих ауторитета правне науке старе нам државе, И. Крбека, „...стоји, појмовно, дискрециона оцјена у најоштријој опреци спрам интерпретације.“ Јер, интерпретацијом се утврђује воља правне норме, тј. воља неког трећег фактора. Њоме се утврђују случајеви које треба ставити под правну норму. На крају, чак и поред извесне субјективности интерпретатора, „интерпретирати значи увијек да се иде за туђом вољом“.¹³

На другој страни, по речима других аутора који суштински не праве оштру линију поделе међу овим појмовима, „Да ли ће орган слободно утврђивати вољу законодавчеву, па је један орган при томе утврди на један начин, а други на који други, сваки на свој сопствени или ће орган бити овлашћен од самог законодавца да он по својим сопственим назорима одлучује: то је у резултату једно исто... У оба случаја се врши слободно нахођење, слободно мерење или оцењивање, цена интереса и ситуација.“¹⁴

Дакле, можда несугласице више имају теоријски карактер, оне заправо указују на једну значајну практичну страну дискреционог одлучивања, а то је какав ће бити обим судске заштите, тј. судске контроле када су у питању акти са дискреционом компонентом. За разлику од дискреционог дела акта суд итекако може испитивати да ли је тумачење права правилно.

Такође, говорећи о управним актима као појединачним, можда најзначајнијим и најчешћим видом испољавања управне делатности, кроз које се директно одлучује о правима и дужностима грађана, морамо поменути још једну врсту, а то су општи акти (акти владе) за које, како каже Ђ. Тасић, постоји толика слобода да се не мора водити рачуна ни о општем интересу.¹⁵

¹¹ Исто, стр. 57.

¹² Томић, З., *Ђорђе Тасић о слободној оцени (дискреционој власти)*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4/1993, стр. 692.

¹³ Крбек, И., *Дискрециона оцјена*, Загреб, 1937, стр. 362.

¹⁴ Више: Ђ. Тасић, *О слободној оцени (дискреционој власти)*, према: Томић З., *Ђорђе Тасић о слободној оцени (дискреционој власти)*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4/1993, стр. 694.

¹⁵ Исто, стр. 694.

Без намера да овако сложену тему као што је дискреционо одлучивање¹⁶ у раду олако „пређемо“, стаћемо на горе поменутих напоменама, које смо изнели у циљу лакшег препознавања поља у којем управа кроз одређену слободу може себе супротставити постулату законитости.

4. Неки од савремених изазова и владавине права у управи

Савремени процеси у управи обележени су изузетном динамиком и великим трансформацијама на многим пољима. Ови процеси условљени су различитим факторима – глобализацијом, интеграцијама, дигитализацијом, али и очекивањима заједнице и грађана у погледу транспарентности и одговорности државе. Посебан изазов представља развој технологије и све већа примена дигиталних алата у раду управе. У времену када је ефикасност уско везана за примену нових технологија, пред управом се отварају нови изазови. Транспарентност, заштита података од злоупотребе, али непотпуност или одсуство правног оквира у појединим областима са убрзаном дигиталном трансформацијом, доприносе правној несигурности.¹⁷

Такође, још један значајан изазов односи се на појачану комплексност прописа и фрагментацију правног система. У доба све бржих измена законских и подзаконских аката, принцип законитости — као кључни елемент владавине права — може бити нарушен због непознатог, непрегледног или недовољно кохерентног правног оквира.

Посебну потешкоћу представља и проширење дискреционих овлашћења управе, нарочито у областима као што су јавна безбедност, заштита података или примена мера економске политике. Иако је дискреција нужан инструмент у ситуацијама које захтевају процену јавног интереса, њена прекомерна употреба може угрозити предвидивост управног деловања и отворити простор за злоупотребе¹⁸

5. Уместо закључка

Сагледавајући однос управе и начела владавине права кроз анализу нормативних, теоријских и практичних аспеката, може се закључити да управно деловање у савременим условима постаје све сложеније и оптерећеније бројним изазовима. Управа, као носилац јавних овлашћења и

¹⁶ Детаљно разматрање дискреционе оцене посразумева сагледавање односа како са правним тумачењем, тако и односа дискреционог одлучивања са оценом доказа и изигравања законског циља правног циља норме. Више у: Томић, З., *Дискрециона ...*, стр. 291.

¹⁷ Hildebrandt, M., *Law for Computer Scientists and other Folk*, Oxford University Press, 2020, pp. 99 etc. Доступно на: https://www.cohubicol.com/assets/uploads/law_for_computer_scientists.pdf, приступ 15.10.2025.

¹⁸ Gardner, J., *Discretion and the Rule of Law*, Oxford Journal of Legal Studies, 2022, p. 211.

орган који непосредно решава о правима и обавезама грађана, има посебну одговорност да делује у оквирима закона и у складу са идејом примата права над самовољом власти. Целокупна анализа показује да владавина права није само формални принцип, већ фундаментални механизам ограничења државне моћи и заштите појединца у процесу управног одлучивања.

Историјски развој идеје владавине права – од Аристотела, преко Лока и Монтескјеа, до Дајсија, па и савремених дана – указује на непрестану тежњу да се јавна власт подреди правилима, те да се спрече неједнакост, арбитрарност и злоупотреба моћи. У савременом управном систему, ова идеја добија свој пуни значај кроз начело законитости, које захтева да сваки управни акт почива на јасном правном основу, као и да буде заснован на сврси закона и принципима правичности, једнакости и правне сигурности.

Како примећује З. Томић, о правилиности се може говорити само као суми законитости и целисходности (целисходност у значењу исправног дискреционог одлучивања), а и дискрециона оцена је под владавином права, јер и њу право установљава и омеђује.

Део анализе посветили смо дискреционим овлашћењима, која представљају неизбежан али и најосетљивији сегмент управног деловања. Иако дискрециона оцена (дискрециона власт) сама по себи није супротност законитости, њена погрешна примена или злоупотреба може довести до нарушавања владавине права. Простор за слободну оцену управе мора бити ограничен оквирима законских могућности, а избор између тих могућности мора бити заснован на јавном интересу и сврси прописа. Управо ту се открива највећи ризик: опасност да управни орган, под плаштом „дискреције“, поступа на начин који одступа од циља закона или нарушава права странака. Посебну сложеност представља чињеница да је контрола ових аката ограничена.

Анализа савремених токова показала је да дигитализација, аутоматизовано одлучивање, брзе промене прописа и растућа комплексност правног система представљају нове изазове по владавину права у управи.

Стога се као главни закључак намеће потреба за уравнотеженим приступом: управа мора бити довољно флексибилна да одговори на динамичне друштвене промене, али истовремено чврсто везана за правне норме које ограничавају самовољу и обезбеђују предвидивост, тј. правну сигурност. Само тако се може очувати легитимитет управног поступања и обезбедити поверење грађана у институције, што представља суштину и главни домет принципа владавине права.

*Dejan Vučinić, LL.M., Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac*

PUBLIC ADMINISTRATION AND THE RULE-OF-LAW PRINCIPLE: LEGALITY AND DISCRETIONARY ASSESSMENT

Summary

This paper examines the relationship between public administration and the principle of the rule of law, with particular attention to the interplay between legality and discretionary decision-making within administrative action and procedure.

The underlying idea is that public administration is not merely an instrument of the executive branch or an apparatus serving the ruling elite, but one of the key bearers of responsibility for ensuring the rule of law in a modern society. Special attention is devoted to the question of how an administrative system can achieve a balance between, on the one hand, the need for efficient and flexible administrative decision-making and, on the other, the need to uphold the principle of legality and maintain oversight of administrative authorities. In this regard, the paper addresses several aspects, such as the theoretical reach of the concept of the rule of law, the normative framework of discretionary powers, as well as certain contemporary challenges related to legality and the rule of law.

The aim of this paper is to examine how the rule-of-law principle shapes administrative procedure and standards of administrative action, while also highlighting specific risks and threats to rights, particularly in situations where, in the name of “efficiency” or various competing interests, departures from the principle of legality occur. The paper seeks to provide a general analysis of different aspects of the rule of law in public administration and to propose certain recommendations for improving the principle of legality and strengthening the rule-of-law framework in administrative action, with the objective of ensuring greater legal certainty and enhancing citizens’ trust in the work of public administration. In doing so, the paper emphasizes the significance of the rule of law as a key measure of legitimacy in administrative action within a modern constitutional state.

Key words: *Public administration, rule-of-law principle, principle of legality, discretionary decision-making, legal certainty, administrative oversight.*

Литература

- Аристотел, *Политика*, Глобус, Загреб, 1988., <https://filozofionica.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/11/aristotel-politika.pdf>
- Gardner, J., *Discretion and the Rule of Law*, Oxford Journal of Legal Studies, 2022.
- Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., Macmillan, London, 1959. https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf
- Зекавица, Р., *Идеја владавине права - од античких корена до савремене правне теорије и праксе*, Београд, 2018.
- Јовановић. С., *Аристотелови постулати друштвеног уређења као узор за модерну организацију државе*, Право – теорија и пракса, бр. 7–9 / 2012.
- Крбек, И., *Дискрециона оцена*, Загреб, 1937.
- Милков Д., *Управно право – управна делатност*, Нови Сад 2017.
- Монтескје, Ш., *О духу закона, том I*, Београд, 1989.
- Томић, З., *Дискрециона оцена у управном праву*, Правни живот, бр. 10/2006.
- Томић, З., *Борђе Тасић о слободној оцени (дискреционој власти)*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4/1993.
- Hildebrandt, M., *Law for Computer Scientists and other Folk*, Oxford University Press, 2020. https://www.cohubicol.com/assets/uploads/law_for_computer_scientists.pdf
- Чавошки, К., *Политичка филозофија Џона Лока*, Филозофске студије V, Београд, 1974.