UDK: 340.142.077.6
doi: 10.5281/zenodo.19929491
„Pregledni rad“
Pravne teme, godina 14, broj 24, str. 107-116
Datum prijema rada: 03.03.2026.
Datum prihvatanja rada: 07.05.2026.

DOKAZI I DISKRECIONO ODLUČIVANJE U UPRAVNOM POSTUPKU

Ljiljana Dapčević Marković
Univerzitet u Novom Pazaru
Novi Pazar, Srbija
lj.dapcevicmarkovic@uninp.edu.rs

Apstrakt
Zakonodavac ne može da predvidi sve moguće pravne i životne situacije, koje u formi upravne stvari rešava organ državne uprave, odlučujući o pravima, obavezama i na zakonu zasnovanim interesima stranaka u postupku, štiteći, pri tome, javni interes. Stoga se ostavlja mogućnost da državni organ, ceneći okolnosti svakog konkretnog slučaja, odluči na način koji je najcelishodniji, uz primenu slobodne ocene. Dokazivanje je bitna faza svakog upravnog postupka, a utvrđivanje materijalne istine i ocena dokaza predstavljaju načela upravnog postupanja. Kada su u pitanju diskrecioni akti, izdavalac takvog akta bira između više ponuđenih alternativa onu koja najviše odgovara konkretnom slučaju, postupajući objektivno, u skladu sa javnim interesom. Kako bi upotreba slobodne ocene bila u skladu sa zakonom datim ovlašćenjima, te da ne bi došlo do nezakonitosti i necelishodnosti u njenoj primeni, povrede načela jednakosti, te pravne neizvesnosti, uspostavljeni su oblici spoljne i unutrašnje kontrole. Standardi Evropske unije i Saveta Evrope, takođe, doprinose jasnijoj upotrebi diskrecione ocene, a pojedini zakoni upućuju na potrebu da Vlada i ministarstva nadležni za njihovo sprovođenje, to detaljnije urede podzakonskim aktima.
Ključne reči: upravni postupak, upravni akti, diskreciono odlučivanje, dokazivanje, kontrola diskrecionih akata

EVIDENCE AND DISCRETIONARY DECISION-MAKING IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Abstract
The legislator cannot foresee all possible legal and life situations, which are resolved in the form of an administrative matter by a state administration body, deciding on the rights, obligations and legally based interests of the parties to the procedure, while protecting the public interest. Therefore, the possibility is left for the state body, assessing the circumstances of each specific case, to decide in the most appropriate manner, with the application of free judgment. Proving is an important phase of each administrative procedure, and establishing the material truth and assessing evidence are the principles of administrative procedure. When it comes to discretionary acts, the issuer of such an act chooses from several offered alternatives the one that best suits the specific case, acting objectively, in accordance with the public interest. In order for the use of free judgment to be in accordance with the powers granted by law, and to avoid illegality and inappropriateness in its application, violation of the principle of equality, and legal uncertainty, forms of external and internal control have been established. The standards of the European Union and the Council of Europe also contribute to a clearer use of discretionary assessment, and certain laws indicate the need for the Government and ministries responsible for their implementation to regulate this in more detail through secondary legislation.
Keywords: administrative procedure, administrative acts, discretionary decision-making, evidence, control of discretionary acts

Ovaj članak je članak otvorenog pristupa distribuiran pod uslovima licence Creative Commons Attribution (CC BY) (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

UVOD

Organi državne uprave u savremenoj državi imaju značajnu ulogu u ostvarivanju prava građana, unapređenja društvenih uslova i pravne izvesnosti. Načela postupanja uprave, kao i Evropska načela kvalitetne uprave, posebnu pažnju poklanjaju zakonitosti rada i akata koje uprava donosi, položaju stranke u postupku, efikasnosti u radu i mogućnosti upotrebe pravnih lekova, što treba da ujednači upravno postupanje zemalja članica i zemalja kandidata (SIGMA Paper No.23: 14:15).
Takođe, pored postojećih oblika kontrole, uvode se i novi oblici, posebno spoljne kontrole rada uprave. Značajna je uloga Evropskog ombudsmana, koji kao obeležja nekvalitetne uprave u svojim godišnjim izveštajima navodi: protivpravno, neopravdavajuće i neodgovarajuće postupanje uprave. Savet Evrope je 1977. godine usvojio Rezoluciju br 31 o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte organa uprave. Ovom rezolucijom utvrđena su osnovna načela kojima treba da se obezbedi pravičnost u postupanju uprave: pravo na saslušanje, što podrazumeva da stranka može iznositi činjenice i argumente, odnosno izvoditi dokaze koje će organ uprave ceniti pri odlučivanju u konkretnoj upravnoj stvari, pristup informacijama, pružanje pomoći i pravna zaštita, navođenje razloga i dokaza na kojima se pravni akt zasniva, a posebno kada se aktom negativno rešava o pravu ili na zakonu zasnovanom interesu. Organ je dužan da to čini u samom aktu i u razumnom roku. Takođe, u rezoluciji je utvrđen i princip pouke o pravnom leku i rokovima za njegovu upotrebu.
Naš Zakon o opštem upravnom postupku usvojio je ove principe i oni su sadržani, kao i načela kvalitetne uprave koji se kao standard EU nalaze u mnogim zakonima koji se odnose na organizacioni i personalni aspekt funkcionisanja uprave u Republici Srbiji.
Dokazivanje predstavlja bitnu fazu upravnog postupka, čiji rezultat, a zavisno od upravne stvari može biti pravno vezani ili diskrecioni upravni akt. Kada su u pitanju pravno vezani upravni akti, postupak dokazivanja i donošenje odluke, u sadržinskom smislu, ne predstavlja izazov za donosioca rešenja, koji se kreće u definisanim pravnim okvirima, te je i eventualna nezakonitost pravno vezanog akta lako utvrdiva u postupku kontrole, kako unutrašnje, hijerarhijske, tako i instancione u postupku po žalbi, ili kontrole u upravno sudskom postupku, ili postupku koji preduzima zaštitnik građana. Međutim, kada se radi o tzv diskrecionom odlučivanju, odnosno donošenju akta po slobodnoj oceni, izdavalac je ovlašćen da između više alternativa, izabere onu koja najviše odgovora konkretnoj situaciji, ceneći čitav niz faktora. Kod ovakvog odlučivanja, donosilac akta je obavezan da postupa objektivno, a da razloge svoje odluke i dokaze koji su na tu odluku uticali, detaljno obrazloži u istoimenom delu rešenja, osim kada je zakonom određeno drugačije.
Postupak i spoljne i unutrašnje kontrole je posebno značajan, posebno kod diskrecionih upravnih akata, gde nisu u punom kapacitetu uključeni svi kontrolni mehanizmi. Svako diskreciono odlučivanje, koje se ne vrši radi postizanja cilja, radi koga je dato, može biti izraz samovolje upravnog službenika i uticati na pravnu izvesnost građana prilikom obraćanja upravi.

Diskreciono odlučivanje

Organi državne uprave, rešavajući u upravnom postupku o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica koji se pojavljuju kao stranke u postupku, mogu donositi dve vrste upravnih akata: pravno vezane i akte koji se donose uz primenu diskrecionih ovlašćenja, odnosno po slobodnoj oceni. Kada su u pitanju pravno vezani upravni akti, donosilac akta je vezan i inicijativom za donošenje akta, kao i samom sadržinom akta, kada su zakonom predviđeni uslovi ispunjeni, što je dokaznim sredstvima u samom postupku i potvrđeno. Nivo pravne izvesnosti kod ove vrste upravnih akata je na strani stranke, koja zna šta može da očekuje, nadležnog državnog službenika koji ima manje šanse da pogreši i donese akt čija zakonitost je upitna, kao i samog ostvarenja utvrđenog javnog interesa.
Osnovni princip našeg pravnog sistema jeste da ostvarivanje fizičkih i pravnih lica ne treba da bude na štetu prava drugih lica, niti suprotno utvrđenim javnim interesima, pri čemu se relevantnim smatra samo onaj interes koji je zakonom kao takav utvrđen. Pod javnim interesom se podrazumeva ''takva društvena vrednost koju država smatra osobito važnom, pa nastoji da je na svaki način (uključujući i pravno normiranu pretnju silom, a i samu prinudu) postigne i zaštiti'' (Tomić,1998:272). Pri odlučivanju u konkretnim situacijama, vodi se računa o javnom interesu, koji može biti usmeravajući ili ograničavajući faktor ostvarivanja prava građana. ''Javni interes je, načelno, suštinska potreba jedne celine, svojom nadležnošću nadređena pojedinačnim interesima građana i organizacija. Ona je neophodno utkana u ostvarivanje zajemčenih prava građana. Takođe, javni interes je drugo ime za nezaobilaznu pretpostavku redovnog odvijanja društvenog života na određenoj teritoriji, ili/i ima nivo bitnog uslova nesmetanog rada državnih organa i organa decentralizovanih teritorijalnih zajednica'' (Tomić:1993:272). Javni interes je dinamična kategorija, ostvaruje se u različitim okolnostima, vremenu, prostoru. Stoga, zakonska rešenja i ne mogu da predvide sve moguće buduće situacije, često nestandardne, te se tada pribegava upotrebi diskrecione ocene.
Ovlašćenje u pogledu izbora između mogućih alternativa daje disjunktivna pravna norma, koja ostavlja adresatu slobodu u izboru ponašanja, ali je taj izbor ograničen na već date alternative, i ne znači mogućnost stvaranja neke nove (Krbek,1939:139). Za razliku od disjunktivne pravne norme, kategorička norma ne ostavlja organu nikakvu slobodu u odlučivanju, već mu daje jednu mogućnost koju ne može da menja. Dakle, disjunktivna pravna norma predstavlja onu vezu između načela zakonitosti i diskrecione ocene bez koje nema diskrecionog postupanja. Stvar je zakonodavca da u određenim pravnim stvarima „otvori" prostor za slobodnu ocenu.
Dva su pitanja dominantna pri diskrecionom odlučivanju:
1-da li će biti upotrebljeno neko ovlašćenje i
2-kako će to biti urađeno – i sadržinski i kojim sredstvima.
Ova dva pitanja su odvojena, te ovlašćenja „da li" i „kako" samostalno egzistiraju. Zakon može da dozvoli da se diskreciono odlučuje u oba pitanja, ali pri tome treba pažljivo razgraničiti jedno od drugoga, kako ne bi došlo do prekoračenja ovlašćenja kao tipična direktna povreda materijalnopravne norme. Teorijski bi sama pravna norma trebalo da odredi sredstva između kojih bi se vršio izbor. Ako to norma nije odredila, onda vršilac diskrecione ocene dolazi do tih sredstava, a primereno

legalnom cilju koje treba ostvariti. Istovremeno, onaj koji primenjuje ovlašćenja treba da vodi računa između interesa zajednice, odnosno zadovoljenja javnog interesa i zakonitih interesa pojedinaca.
Profesor Đorđe Tasić naglašava da je diskreciona vlast jedna ,,dozirana sloboda", sa ,,spoljašnjim" i ,,unutrašnjim" barijerama. Spoljne barijere predstavljaju opšti principi pravnog sistema, kao i cilj i uslovi koje je zakonodavac predvideo u vezi sa sprovođenjem diskrecione ocene u konkretnoj situaciji. Unutrašnje barijere se, prema Tasiću, sastoje u zapovesti da subjekt koji je primenjuje treba da radi u opštem, a ne u ličnom interesu. Zato svaka gruba samovolja pri vršenju diskrecione ocene predstavlja nezakonitost, koja za sobom povlači odgovornost.
Za državne službenike posebno je bitno da prepoznaju svoje ovlašćenje za vršenje diskrecione ocene. To obično u zakonu nije izričito propisano, već su češći slučajevi indirektnog pozivanja na vršenje diskrecione ocene. Često se događa da pravni propis daje diskreciono ovlašćenje različitim izrazima nejasnog sadržaja, koji se jedanput mogu tumačenjem shvatiti kao davanje diskrecionog ovlašćenja, a drugi put kao pravni standard koji upućuje na pravno vezano postupanje. Pravna teorija govori o neodređenim pojmovima upravo zbog različitog mogućeg ishoda njihovog razjašnjavanja. Pri tome je korisnik diskrecionog prava pri njegovom korišćenju dužan da uvaži činioce koji stoje iza neodređenih izraza kakvi su:''može'', ,,prema okolnostima slučaja'', ''kada to interesi bezbednosti zahtevaju'', ''dostojnost'', ''zadovoljavajuće (ponašanje ili poslovanje), ''javni interes", ''razlozi bezbednosti državne granice", ''razlozi odbrane zemlje", ''zaštita javnog poretka", da pronađu svrhu i cilj takvih odredbi, a za to su potrebna šira znanja, pre svega, ustavnog prava, osnova ekonomskog uređenja, kao i osnovnih političkih načela na kojima počiva naš sistem.

Dokazivanje u upravnom postupku

Dokazivanje predstavlja procesnu radnju čiji cilj jeste utvrđivanje tzv. odlučnih činjenica, koje predstavljaju oslonac za rešavanje upravne stvari i konkretizovanje odluke u pojedinačnom upravnom aktu kojim se predmetna upravna stvar meritorno rešava. Dakle, dokazni postupak treba rezultirati uverenjem službenog lica u istinitost činjenica koje su od presudnog značaja za donošenje konkretne odluke, a saglasno načelu ocene dokaza. Tokom vođenja postupka, a primenom načela arbitrarnosti, službeno lice odlučuje da li neku činjenicu treba dokazivati ili ne, a zavisno od mogućeg uticaja te činjenice na konačnu odluku materijalizovanu u rešenju kojim se postupak okončava.
Kao dokaz u upravnom postupku, prema Zakonu o opštem upravnom postupku, mogu se upotrebiti sva ona sredstva na osnovu kojih se zaključuje o postojanju ili nepostojanju one činjenice koja se utvrđuje. Predmet dokazivanja su ''pravno značajne pravne činjenice'' (Tomić: 1993:409). Činjenice koje zakon pretpostavlja i notorne, opštepoznate činjenice *ex lege* nisu predmet dokazivanja (Marković: 2002.309). Dokazna sredstva u upravnom postupku su: isprave, izjave svedoka i stranaka, nalazi i mišljenja veštaka i uviđaj.
Dokazivanje je bitna faza upravnog postupka, jer u svim kasnijim oblicima kontrole zakonitosti upravnog akta (drugostepenom i upravno-sudskom postupku) nadležni

organ ceni zakonitost (prvostepenog ili konačnog drugostepenog) akta na osnovu utvrđenih činjenica u upravnom postupku. Izuzetno, sud rešavajući u punoj jurisdikciji po tužbi kojom je pokrenut upravni spor, a poštujući princip dispozicije stranke, može da ceni dokaze koje su stranke ponudile u tužbi ili da izvodi dokaze i formira činjeničnu osnovu za donošenje presude, krećući se u granicama zahteva iz tužbe (član 41 Zakona o upravnim sporovima , ''Sl. glasnik RS'', br 111/2009). Tada dolazi do ''stapanja'' činjenica utvrđenih u upravnom i upravno-sudskom postupku, čime sudska odluka dobija i činjenično utemeljenje u pogledu potpunosti utvrđenog činjeničnog stanja i na njemu zasnovane odluke. Prema ranijem stanovištu sudske prakse, nove činjenice i novi dokazi koji su navedeni u tužbi, mogu uticati na rešavanje upravnog spora ukoliko je njima na nesumnjiv način ukazano da se činjenično stanje razlikuje od onog utvrđenog u upravnom postupku. Novim zakonskim rešenjima, sud može da sam utvrđuje činjenično stanje na usmenoj javnoj raspravi, jednako u sporu ograničene i u sporu pune jurisdikcije (član 33. ZUS).

U upravnom postupku, imajući u vidu pojam upravne stvari i nadležnost i obavezu organa državne uprave da odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima pravnih i fizičkih lica, kao i činjenicu da sve moguće pravne i životne situacije o kojima se odlučuje, nisu predmet potpunog zakonskog uređivanja, te da zakon daje mogućnost da u mnogim situacijama, organ uprave odlučuje na bazi slobodne ocene, odnosno diskrecionih ovlašćenja, postavlja se pitanje zasnovanosti i pravne utemeljenosti takvih odluka.

Umesto jasnog dokaznog postupka, organ odlučuje ceneći koje od mogućih rešenja je najcelishodnije u datom slučaju, te, na bazi toga, donosi meritornu odluku, koju je potrebno da posebno obrazloži u istoimenom sastavnom delu rešenja. Ovo je posebno značajno imajući u vidu načelo jednakosti učesnika u upravnom postupku. Kada se radi o pravno vezanim upravnim aktima, sloboda odlučivanja je manja, jer se odluka donosi u strogo zakonski određenim uslovima, koji su potkrepljeni dokazima izvedenim tokom postupka. To znači i veći stepen pravne izvesnosti za stranku, ali i za upravnog službenika, koji ceneći ispunjenost zakonskih uslova, meritorno odlučuje. Ovo je značajno i u drugostepenom postupku, tokom koga drugostepeni organ, a uz princip *beneficium novorum*, koji podrazumeva mogućnost iznošenja novih činjenica i dokaza od strane žalioca, odlučuje o žalbi, ceneći da li se na osnovu činjenica utvrđenih u dopunjenom postupku upravna stvar može drugačije rešiti. Ukoliko drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom postupku pogrešno ocenjeni dokazi ili pogrešno utvrđeno činjenično stanje, on će svojim rešenjem poništiti prvostepeno rešenje i upravnu stvar sam rešiti ili vratiti rešenje, zbog uočene nepravilnosti, prvostepenom organu na ponovno odlučivanje.

Kada je u pitanju rešenje doneto na bazi diskrecione ocene, ishod drugostepenog postupka je isti, ali je problem što je u ovom postupku potrebno učiniti ''van svake sumnje''da je nepravilno upotrebljena slobodna ocena, odnosno da je prvostepeni organ od ponuđenih alternativa izabrao onu koja nije najcelishodnija. Donosilac prvostepenog upravnog akta sagledava prvenstveno javni interes i upravni akt donosi sa ciljem ostvarenja, odnosno zaštite tog interesa, ceneći čitav niz okolnosti, vremena, stanja i sl., i pri tome izlazi iz zone čistog prava, a zalazi u sferu politike,

ekonomije, socijalnih okolnosti, etičkih nazora, bezbednosti (nacionalne, javne, ekološke, zdravstvene, ekonomske), čime nastoji da delikatnu, unapred nepredvidljivu, uslovljenu često spoljnim faktorima, koji su van kontrole zakonodavca, pa ih i nije uvrstio u pravno vezani način rešavanja, prepusti na rešavanje uz slobodnu ocenu nadležnom organu. Iz ovoga proizlazi i potreba detaljnijeg obrazloženja odluke, odnosno razloga primene baš takve slobodne ocene, što, takođe podleže kontroli od strane drugostepenog organa. I kada donosi diskrecioni upravni akt, organ je dužan da utvrdi činjenično stanje i da tako utvrđene činjenice iznese u upravnom aktu detaljno ih obrazlažući u samom rešenju. Pored toga, svaki diskrecioni akt ima i pravno vezane delove, kao što su nadležnost, ovlašćenje za vršenje diskrecione ocene, vođenje računa o javnom interesu. Za drugostepeni organ je jednostavnija situacija kada prvostepeni organ prekorači granice dodeljenog mu ovlašćenja da rešava uz primenu diskrecione ocene jer se tada radi o povredi zakonitosti. Međutim, situacija je kompleksnija kod nepravilne upotrebe diskrecione ocene, kada drugostepeni organ utvrdi da je prvostepeni organ trebalo da donese drukčije rešenje, odnosno da je izabrao alternativu koja po okolnostima slučaja nije najcelishodnija, u kom slučaju postoji povreda celishodnosti.

Diskreciona ocena je bitna za funkcionisanje uprave, ali njena primena, pored poznavanja zakonskih granica njene primene, odnosno dopuštenosti, zahteva od državnih službenika visok nivo objektivnosti.

Upotreba diskrecione ocene treba da bude u skladu sa svrhom koja je zakonom propisana, jer u suprotnom, ako se želi postići neka druga svrha, onda postoji izigravanje zakona, odnosno zloupotreba ovlašćenja. Svaka gruba samovolja pri vršenju diskrecione ocene predstavlja nezakonitost, koja za sobom povlači odgovornost.

Za državne službenike posebno je bitno da prepoznaju svoje ovlašćenje za vršenje diskrecione ocene, budući da je ono obično indirektno dato, najčešće tzv. neodređenim pojmovima i formulacijama: ''kada razlozi zaštite poretka to zahtevaju'', ''prema okolnostima slučaja'', ''može'', ''kada je to u javnom interesu'', ''iz razloga javne bezbednosti'', itd. Teško je dokazati da je izbor pravilan pri formulaciji ''može'' se neko pravo dodeliti ili ukiniti ili da se može formirati neka obaveza (odgovor na pitanje ''da li''). Teško je i u konkretnom slučaju objasniti i zašto su pravo ili obaveza formirani baš na takav način i u takvom trajanju (odgovor na pitanje ''kako''). Zato nosilac prava na diskreciono odlučivanje treba dobro da analizira slučaj, ispita sve okolnosti i donese merodavnu i neoborivu odluku koju će dobro i argumentovano obrazložiti u istoimenom delu rešenja. U protivnom, to može bitno ugroziti načelo jednakosti, narušiti prava građana ili nametnuti nesrazmerne obaveze, čime se gubi poverenje u upravu i narušava njen legitimitet.

Kontrola pravilnosti upotrebe diskrecionih ovlašćenja

Kontrola pravilnosti upotrebe diskrecionih ovlašćenja od strane državnih službenika obavlja se u postupku kako spoljne, tako i unutrašnje kontrole, kao i doslednom primenom odredbi o krivičnoj odgovornosti, kada su u pitanju prekoračenja kvalifikovana kao krivično delo.

Često smo u situaciji da kod upotrebe nekih pojmova i formulacija, koji nisu dovoljno precizni, niti su definisani kriterijumi koji ih bliže definišu (npr. podoban, istaknuti, zadovoljavajući, dostojan i sl), nailazimo na proizvoljnost u njihovom tumačenju, odnosno slobodnoj oceni, budući da konkretna merila nisu definisana. Ono što ih povezuje jeste zaštita javnog interesa i utvrđivanje činjenica i okolnosti koji opravdavaju diskrecionu odluku i dokazuju da je doneta u skladu sa javnim interesom. Činjenično stanje treba biti objektivno utvrđeno i dokazano, što, često, nije ni lako ni jednostavno.

Mogućnost kontrole ovakvih akata u upravno sudskom postupku, predviđena je prvenstveno ne radi eventualnog osporavanja diskrecione ocene i izbora između ponuđenih alternativa, nego da li je došlo do njenog prekoračenja, odnosno samovolje.

Tako je Vrhovni sud Srbije zauzeo sledeće stavove kojima usmerava postupanje organa koji diskreciono odlučuju:

''Prilikom ocene zakonitosti donetog rešenja u upravnom sporu, cene se i razlozi kojima se nadležni organ uprave rukovodio prilikom donošenja rešenja po slobodnoj oceni u skladu sa ciljem u kome mu je dato ovlašćenje odlučivanja po slobodnoj oceni'' (VSS, U. br. 12030/65 od 8.4.1966 . Zbirka sudskih odluka, knjiga XI/1, odluka br. 53).

''I kada rešava po slobodnoj oceni, pri čemu je oslobođen izričitim propisom da u obrazloženju rešenja navede razloge kojima se pri donošenju rešenja rukovodio, nadležni organ dužan je nesumnjivo utvrditi pravo stanje stvari, tj. sve činjenice koje mogu biti od uticaja na rešavanje'' (VSS, U. 5226/80 od 21.1.1981.). Ukoliko je organ uprave zakonom izričito oslobođen navođenja razloga kojima se rukovodio pri slobodnoj oceni, dužan je da se u obrazloženju rešenja pozove na taj propis.

Upravni sud, rešavajući u upravnom sporu, ceni da li je organ uprave materijalnim propisom bio ovlašćen da rešava po slobodnoj oceni i da li je rešenje doneto u granicama datih ovlašćenja i u skladu sa ciljem radi čijeg postizanja je ovlašćenje dato, kao i da ceni zakonitost postupka i utvrđenog činjeničnog stanja.

Primeri upućivanja na diskreciono odlučivanje u zakonodavstvu Republike Srbije

Carinski zakon Republike Srbije (''Sl. glasnik RS'', br. 95/2019, 144/2021, 118/2021 i 138/2022) u članu 28 koji određuje kriterijume za odobravanje statusa ovlašćenog privrednog subjekta, koristi neodređene pojmove, kao npr. u formulaciji ''odsustvo bilo koje *ozbiljne* povrede carinskih i poreskih propisa……, finansijska likvidnost, koja se smatra dokazanom ako podnosilac zahteva ima *dobro* finansijsko stanje, što je predmet slobodne ocene carinskog službenika

U članu koji govori o naplati uvoznih ili izvoznih dažbina (član 98) stoji da ''carinski organ može odustati od zahteva za polaganje obezbeđenja ili naplate kamate ako je utvrđeno da bi mu to stvorilo *ozbiljne privredne ili socijalne teškoće* (stav 3).

Naknadno davanje odobrenja za postupak aktivnog ili pasivnog oplemenjivanja, privremenog uvoza ili upravljanja carinskim skladištem, moguće je ako postoji *dokazana ekonomska potreba* (član 184).

Smeštaj robe u carinskom skladištu (clan 202), takođe daje pravo na diskreciono odlučivanje : ‘’Carinski organ *može,* ako postoji *ekonomska potreba* i ako nema smetnji za sprovođenje carinskog nadzora, odobriti smeštaj domaće robe u carinskom skladištu i za tu robu se ne smatra da je u postupku carinskog skladištenja’’. Slično rešenje je i kada se radi o posebnom carinskom postupku aktivnog oplemenjivanja, gde se diskreciono odlučuje na bazi postojanja ekonomskih potreba.

Zakon o strancima (‘’Sl. glasnik’’RS, br.24/2018, 31/2019 I 62/2023) u delu gde govori o odbijanju ulaska stranca u zemlju (clan 15) koristi neodređene izraze koji upućuju na pravo diskrecionog odlučivanja. Tako će granična policija odbiti ulazak stranca u Republiku Srbiju ukoliko to zahtevaju *razlozi bezbednosti* Republike Srbije i njenih građana ili ukoliko postoji *opravdana sumnja* da će boravak koristiti u druge svrhe od onih koje je u zahtevu naznačio ili postoji opravdana sumnja da neće napustiti Republiku Srbiju pre isteka vize, odnosno ako postoji mogućnost nezakonite migracije. Izuzetno, ovakvom strancu se može odobriti ulazak u Republiku Srbiju iz *humanitarnih razloga*. Član 34 Zakona o strancima određuje da strancu koji nije zatražio vizu u konzularnom predstavništu viza za kraći boravak može biti izdata na graničnom prelazu kada postoje *humanitarni,* odnosno *profesionalni razlozi* i u *interesu* je Republike Srbije. Zahtev za izdavanje vize može biti odbijen od strane diplomatsko konzularnog predstavništva kada predstavlja ‘*’neprihvatljiv bezbednosni rizik* za zaštitu bezbednosti Republike Srbije i njenih građana’’ , postoji ‘*’opravdana sumnja* da boravak neće koristiti u nameravanu svrhu’’ ili kada ‘’postoji *opravdana sumnja* da neće postupati u skladu sa pravnim poretkom Republike Srbije’’.

Slični izrazi korišćeni su i kod navođenja razloga za odbijanje zahteva za privremeni boravak (čl. 45) i zabrane ulaska (član 78). Kada je u pitanju izricanje mere zabrane ulaska, disjunktivna pravna norma upućuje na odgovor da li će se mera izreći i kako će se izreći : ‘’dužina zabrane ulaska određuje se uzimajući u obzir *sve okolnosti pojedinačnog slučaja* i ne izriče se na period duži od pet godina, osim u slučaju kada stranac predstavlja *ozbiljnu pretnju po bezbednost* Republike Srbije’’ (clan 78, stav3).

Zakon o oružju i municiji (‘’Sl.glasnik RS’’, br.20/2019, 20/2020 I 14/2022) takođe daje pravo na slobodnu ocenu u sledećim slučajevima:

‘’Ovlašćenim prodavcima nadležni organ *može* izdati odobrenje za nabavljanje oružja, osnovnih delova za oružje i municije iz kategorije B i C radi dalje prodaje, koje važi godinu dana’’ (clan 39) ili ‘’Rešenjem će se odbiti zahtev ili poništiti rešenje kojim je već odobreno bavljenje posredovanjem u prometu oružja i municije, ukoliko nisu ispunjeni uslovi iz ovog ili drugog zakona i ako bi se time *ugrozila javna bezbednost*’’ (clan 41), ‘’rešenjem će se odbiti zahtev ili poništiti rešenje kojim je već odobren prevoz oružja i municije, ukoliko bi se time *ugrozila javna bezbednost*’’(clan 42). Ovim zakonom je takođe regulisano pitanje legalizacije oružja, gde inicijalno ministar *može* kada to zahtevaju *razlozi očuvanja bezbednosti građana i javnog reda i mira*, periodično, raspisati legalizaciju oružja i municije (član 49).

ZAKLJUČAK

Diskreciona ocena je neizostavni način odlučivanja u upravnom postupku, a diskrecioni upravni akti oblik odlučivanja o upravnim stvarima gde je potrebna fleksibilnost u primeni prava i izbor solucije koja najviše odgovara okolnostima slučaja. Diskreciono postupanje treba da počiva na temeljnim pravnim načelima, kao što su načelo zakonitosti, srazmernosti, zaštite javnog interesa i legitimnih očekivanja. Međutim, česti su vanpravni faktori koji utiču na odluku: ekonomski, socijalni, bezbednosni, humanitarni i sl. Dokazivanje i način ocene dokaza kod diskrecionog odlučivanja nije tako striktno kao kod akata koji su pravno vezani. Kako bi se, ipak, omeđilo slobodno postupanje, te ne bi došlo do prekoračenja datih ovlašćenja, potrebno je podzakonskim aktima bliže odrediti merila izbora između vise alternative i uspostaviti potpuniju kontrolu ovih akata, kroz doslednu primenu postojećih mehanizama unutrašnje i spoljne kontrole, kao i kroz njihov dalji razvoj, čime bi se postigao veći stepen pravne izvesnosti na strani građana, profesionalnije i objektivnije postupanje upravnih službenika kojima su ovlašćenja za diskreciono odlučivanje data i time jačalo poverenje u rad uprave.

LITERATURA

1. Drenovak Ivanović, M., *Diskreciona ocena u upravnom pravu Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2011,
2. Krbek,I., *Diskreciona ocjena*, Zagreb, 1939;
3. Marković, R, *Upravno pravo*, Beograd, 2002;
4. Nizzo, C., *Public Administration and European Integration*, SIGMA papers, OECD, web site: www.oecd.org/puma.
5. SIGMA Paper No.23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, 1998, web site: www.oecd.org/puma, sigmaweb;
6. *Tomić, Z, Upravno pravo sistem, Beograd, 1998;*
7. *Tomić, Z, Komentar zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, Beograd, 2010;*
8. Tomić, Z, *Diskreciona ocena u upravnom pravu*, Beograd, Pravni život 10/2006,
9. Tomić, Z., *Djordje Tasić o slobodnoj oceni (diskrecionoj vlasti),* Beograd,Arhiv, br.4/93.
10. *The First Annual Report of the European Ombudsman*, 1996, 2, European Public Law,

SUMMARY

Discretionary assessment is an indispensable method of decision-making in administrative proceedings, and discretionary administrative acts are a form of decision-making on administrative matters where flexibility in the application of law and the choice of a solution that best suits the circumstances of the case are required. Discretionary action should be based on fundamental legal principles, such as the principles of legality, proportionality, protection of the public interest and legitimate expectations. However, extra-legal factors often influence the decision: economic, social, security, humanitarian, etc. The evidence and the method of assessing

evidence in discretionary decision-making are not as strict as in acts that are legally bound. In order to limit free action and prevent the given powers from being exceeded, it is necessary to specify in more detail the criteria for choosing between the higher alternatives through secondary legislation and to establish more complete control of these acts, through the consistent application of existing internal and external control mechanisms, as well as through their further development and consistent application, which would achieve a greater degree of legal certainty on the part of citizens, more professional and objective action by public officials who have been given discretionary decision-making powers, and strengthen trust in the work of the administration.