

DISKRECIONA OCENA U UPRAVNOM PRAVU: GRANICE, ZNAČAJ I SAVREMENI IZAZOVI**

Apstrakt

U radu se analiziraju pojam i značaj diskrecione ocene u okviru upravnog prava, njena suština, granice i praktične implikacije. Polazeći od sistematičnog odnosa između pravno vezanog i diskrecionog odlučivanja, autor ukazuje na to da diskreciona ovlašćenja ne predstavljaju apsolutnu slobodu organa uprave, već oblik delimične pravne vezanosti čiji je cilj ostvarivanje svrhe zakona, imajući u vidu osobenosti konkretnih situacija. Diskreciona ocena posmatra se kao instrument koji omogućava fleksibilnost u primeni prava, ali i kao mehanizam koji zahteva visoku odgovornost, stručnost i moralni integritet primenioca prava.

Posebna pažnja posvećena je ulozi vanpravnih faktora koji utiču na normativno oblikovanje i praktično sprovođenje diskrecionih odluka. U tom kontekstu, autor naglašava značaj usklađivanja diskrecionog postupanja sa temeljnim pravnim načelima, poput zakonitosti, srazmernosti, javnog interesa i legitimnih očekivanja. Kako bi materija bila što sveobuhvatnije sagledana, obrađuje se i svrha propisa i njena veza sa diskrecionom ocenom, sa osvrtom na izigravanje ovlašćenja. Uz to, analizom odredaba pojedinih domaćih zakona, razrađuje se granica između diskrecione ocene i primene pravnih standarda, kao i potreba za njihovim jasnim razgraničenjem u praksi.

Zaključuje se da diskreciona ovlašćenja predstavljaju neophodan element savremene uprave koji omogućava delotvornu i prilagodljivu primenu prava, uz očuvanje principa pravne sigurnosti i poverenja građana u institucije. U svetlu društvenih i tehnoloških promena, njihova pravilna primena postaje ključna za očuvanje ravnoteže između normativne jasnoće i funkcionalne svrsishodnosti pravnog sistema, čime se obezbeđuje ostvarenje javnog interesa u skladu sa duhom i svrhom zakona.

Ključne reči: *diskreciona ocena, pravno vezano odlučivanje, javni interes, svrha propisa, vanpravni faktori, pravni standard.*

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

** Ovaj rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru projekta „Prilagođavanje pravnog okvira društvenim i tehnološkim promenama sa posebnim osvrtom na regulisanje veštačke inteligencije” koji u 2025. godini sprovodi Institut za uporedno pravo uz finansijsku podršku Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija (evidencioni broj: 451-03-136/2025-03/200049 od 4. 2. 2025).

1. UVOD

Pravni sistem predstavlja skladnu i logički uređenu celinu koja se sastoji od velikog broja međusobno povezanih normi. Sistematizacija pravnih normi u okviru konkretnih izvora prava ima za cilj da te norme subjektima prava budu dostupne i jasne, kao i da im omoguće da pouzdano znaju kako da se ponašaju u određenim situacijama. S tim u vezi, subjekti prava su pozvani da svoje ponašanje usklade sa relevantnim pravnim propisima.¹ Istovremeno, sistemi pravnih normi su „živa” tvorevina koja mora ići u korak sa društvenim i tehnološkim promenama. Takvo prilagođavanje pravnog okvira iziskuje izmene pojedinih normi, a katkad i donošenje potpuno novih zakona i drugih opštih pravnih akata. Posledično, postupci pravnih subjekata moraju se prilagođavati novim odnosno izmenjenim normama, tako da društvene i tehnološke promene za sobom povlače niz pravnih i socijalnih posledica koje dovode do stvaranja i oblikovanja drugačijih obrazaca ponašanja. Ti obrasci se vremenom ustaljuju, sve dok ne dođe do ponovnih korenitih promena.

Zadatak kako stvaralaca i primenilaca prava tako i adresata pravnih normi jeste da idu u korak sa novim civilizacijskim tekovinama i izazovima. Taj zadatak često je teško u potpunosti ispuniti, pre svega zbog toga što pravo ne može ispratiti dinamiku društvenih zbivanja, ma koliko norme bile sveobuhvatne. Usled toga, prilikom odlučivanja na osnovu prava, često se moraju uzeti u obzir vanpravni faktori, ali i vrednosti poput pravde, pravičnosti i javnog interesa.

Navedenim vrednostima se mora posvetiti pažnja onda kada se organ striktno pridržava slova zakona, ali i kada odlučuje na osnovu slobodne ocene. Vršenje diskrecionih ovlašćenja svojstveno je pre svega organima uprave. U pravnoj državi uprava je po pravilu vezana pravnom normom, a samo izuzetno je slobodna.² Ipak, ta sloboda nikad nije potpuna i odlikuje se određenim stepenom pravne vezanosti. To je i opravdano, imajući u vidu da se ne bi moglo govoriti o pravnoj državi ukoliko bi se organima uprave u pojedinim stvarima poverila potpuna sloboda postupanja. Istovremeno, društvene i tehnološke promene ne mogu da odstrane potrebu za odlučivanjem po slobodnoj oceni, budući da će konstantno postojati situacije u kojima bi potpuno vezivanje organa pravnom normom značilo zapostavljanje okolnosti konkretnog slučaja.

Ovlašćenje na vršenje diskrecione ocene dodeljuje se radi celishodnosti, tj. da bi se cilj zakona u pojedinačnim slučajevima ostvario na najbolji mogući način. Time se organu omogućava da u različitim slučajevima postupa na različite načine,³ što je neophodno kako bi se odlučivanje prilagodilo diverzitetu društvenih zbivanja sa kojim pravo nikada ne može u potpunosti ići u korak.

¹ Lj. Kovačević, „Opšti akti privrednih društava kao izvor radnog prava”, u: *Liber Amicorum: profesor dr Mirko Vasiljević* (ur. D. Popović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2021, 780.

² L. Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1933, 14.

³ Đ. Timotijević, „Pravo na pravdu u svetlu osnovnih vrednosti prirodnog i pozitivnog prava”, u: *Zbornik radova 37. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović* (ur. Jelena Perović Vujačić), Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd 2024, 65.

2. PRAVNO VEZANO I DISKRECIONO ODLUČIVANJE

U slučaju pravno vezanih upravnih akata, primenilac prava mora striktno poštovati slovo zakona, tako da je dužan da postupi tačno onako kako je pravnom normom naloženo. Izabrana alternativa takođe treba da odražava volju zakonodavca. Donosilac pravno vezanog akta je obavezan da primeni materijalni propis na konkretni slučaj tako što ispituje da li neko lice ispunjava uslove za nastupanje propisanih pravnih posledica. Kada prepozna određeni tip slučaja, organ je dužan da relevantan propis striktno primeni.⁴ Usled toga, na donosiocu je da proceni da li je reč o slučaju koji iziskuje primenu norme koja upućuje na donošenje pravno vezanog akta.

Kada odlučuje na osnovu diskrecione ocene, organ je slobodan da između više zakonom predviđenih opcija izabere onu koja je po njegovom mišljenju najprikladnija s obzirom na okolnosti pojedinačnog slučaja. Izabrana alternativa takođe treba da odražava i volju zakonodavca. Dakle, prilikom diskrecione ocene, organ ima mogućnost izbora, ali ona dodatno pooštrava njegovu odgovornost. Osim toga, kada je vezan pravnom normom, donosilac akta mora uzeti u obzir slovo zakona, dok o njegovom duhu ne mora voditi računa, što se ne može reći za diskrecionu ocenu. U formalnom smislu, može se reći da su organu uprave poverena diskreciona ovlašćenja onda kada ima pravo da izabere jednu od dve ili više predviđenih solucija. Materijalno posmatrano, ovlašćenje na diskreciono odlučivanje postoji kada ga zakonodavac izričito i jasno poveri organima uprave.⁵ Formalni i materijalni element u sadejstvu formiraju celinu, oličenu u izvesnoj slobodi organa da na osnovu jasno i nedvosmisleno poverenog ovlašćenja izabere ono rešenje za koje smatra da je u datom slučaju svrsishodno.

Zbog određenog stepena slobode koji mu je poveren, vršilac diskrecione ocene deluje „stvaralački”, te se time približava zakonodavcu.⁶ Za razliku od zakonodavca koji donekle usmerava postupanje organa u budućim slučajevima, dajući mu nekoliko disjunktivnom normom propisanih opcija i prepuštajući mu izbor između njih, i koji sam ceni kada će pravo na diskrecionu ocenu biti povereno, organ kome su poverena diskreciona ovlašćenja vezan je zakonski propisanim alternativama. Nemoguće je zamisliti upravni akt koji bi u potpunosti bio diskrecionog karaktera, tj. čiji bi svi delovi bili zasnovani na potpunoj, pravno nevezanoj, slobodnoj oceni.⁷ Organ ima izvesni stepen slobode prilikom izbora odgovarajućeg rešenja, ali se može reći da su njegovoj slobodi postavljene veće i striktnije granice nego zakonodavčevoj. Drugim rečima, diskreciona ocena predstavlja svojevrsnu „relativnu” slobodu,⁸ ograničenu pravnom normom, svrhom propisa i elementarnim principima prirodnog i pozitivnog prava.

⁴ Z. Tomić, *Opšte upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2021, 213.

⁵ S. Jovanović, *O državi – osnovi jedne pravne teorije*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1922, 241–242.

⁶ I. Krbek, „Diskreciona ocena spram drugih oblika slabije vezanosti pravnom normom”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 1/1936, 529.

⁷ I. Krbek, *Upravni akt*, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 1957, 29.

⁸ Đ. Tasić, „O slobodnoj oceni (diskrecionoj vlasti)”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 3/1927, 380.

Prema tome, iako se diskreciona ocena odnosi na određeni nivo slobode prilikom postupanja, diskrecioni upravni akt je pravno vezan, s tim da je ta vezanost delimična.⁹ U tom smislu, diskrecioni upravni akti bi se drugačije mogli nazvati delimično pravno vezanim upravnim aktima, ali se radi uspostavljanja jasnije distinkcije između njih i „čisto” pravno vezanih akata ovaj naziv uglavnom ne koristi.

Vršenju diskrecionih ovlašćenja često prethodi pravno tumačenje. Pomoću njega primenilac prava utvrđuje da li mu je u konkretnoj situaciji povereno pravo na slobodnu ocenu.¹⁰ Pitanje koje se postavlja jeste da li se može govoriti o izvesnom stepenu slobode prilikom tumačenja, s obzirom na to da se može javiti nesigurnost u pogledu utvrđivanja tačne volje zakonodavca. Da li će pri tumačenju postojati sloboda, kao i u kojoj meri će biti izražena, zavisi od same pravne norme i stepena njene jasnoće i određenosti. Pojedini autori se priklanjaju stanovištu da je ideja o postojanju zakonodavčeve volje koja se prilikom tumačenja nastoji pronaći čista fikcija, budući da je značenje dato nejasnoj normi uslovljeno interpretatorovim gledištima o pravu i njegovoj funkciji.¹¹ S tim u vezi, kada tumač na osnovu određene metode pridaje normi konkretno značenje, postavlja se pitanje da li je tada nađeno rešenje koje oslikava volju zakonodavca ili ono koje je izraz volje samog interpretatora. Čak i kada je interpretator po svom najboljem uverenju nastojao da utvrdi zakonodavčevu volju, neretko se ne može sa sigurnošću tvrditi da je iznađeno rešenje zaista odraz njegove volje. Zbog toga se može reći da se stavovi tumača nadovezuju na zakonodavni proces i opštoj pravnoj normi daju smisao koji se odražava u njenim praktičnim implikacijama. U skladu s tim, tumačenje prava predstavlja „dovršavanje značenja opšte pravne norme”, odnosno „preciziranje sadržine pojedinih pravnih instituta” polazeći od činjenica datog slučaja.¹² Konsekventno, vršenje diskrecionih ovlašćenja predstavlja pridavanje jednog od nekoliko mogućih značenja opštoj pravnoj normi, i to onog koje odražava volju primenioca.

U slučaju diskrecione ocene, volja zakonodavca je jasna i odnosi se na određivanje nekoliko mogućnosti i prepuštanje primeniocu pravne norme da donese konačan sud u pogledu izbora konkretne opcije pomoću koje će rešiti pojedinačan slučaj. Drugim rečima, volja zakonodavca je do te mere očevidna da se odmah može preći na teren primene prava i prilagođavanje norme praktičnoj sferi.

Kako bi granica između tumačenja i diskrecione ocene bila striktno postavljena, pravna norma mora biti takva da nedvosmisleno ovlašćuje organ na diskreciono postupanje. U suprotnom, potrebno je pribеći tumačenju ne bi li se utvrdilo da li su normom organu uopšte poverena diskreciona ovlašćenja. Ova-

⁹ M. Drenovak Ivanović, *Diskreciona ocena u upravnom pravu Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2011, 55.

¹⁰ Z. Tomić, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Službeni glasnik, Beograd 2019, 628.

¹¹ Đ. Tasić, 181.

¹² S. Bovan, „Pojam tumačenja prava posmatrano sa stanovišta jedne sociološke teorije pravnog rasuđivanja”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3/2018, 1010.

kvo tumačenje treba izbegavati, pre svega potrebe da zakon bude jasan, kako za njegove primenioce tako i za adresate.

Akti doneti na osnovu diskrecione ocene moraju biti adekvatno obrazloženi. To znači da obrazloženje mora sadržati stvarne, potpune i jasne razloge za donošenje konkretne odluke, sve bitne činjenice i pravno shvatanje relevantnih činjenica i okolnosti od strane organa. Kada je obrazloženje pravilno dato, iz njega proizilaze i motivi koji su naveli organ da donese akt određene sadržine.¹³ Nepotpuno odnosno nedovoljno detaljno obrazloženje dovodi do manjkavosti u samom aktu i trebalo bi ga predvideti kao jedan od žalbenih razloga. Prema srpskom pravu, nepravilna primena ovlašćenja za odlučivanje po slobodnoj oceni predstavlja jedan od razloga za pobijanje rešenja žalbom.¹⁴ Donošenje neobrazloženog, neadekvatno ili nepotpuno obrazloženog upravnog akta može se podvesti upravo pod ovaj žalbeni razlog, te bi ga trebalo uzeti kao osnov za pružanje pravne zaštite u slučajevima kada diskrecioni upravni akt sadrži nedostatno obrazloženje.

U savremenim društvenim okolnostima, značaj pravilnog razgraničenja između pravno vezanog i diskrecionog odlučivanja dodatno dolazi do izražaja. Dinamične promene u načinu funkcionisanja državnih organa, uvođenje elektronskih procedura, kao i sve veća uloga veštačke inteligencije u procesu odlučivanja, zahtevaju od uprave da postane fleksibilniji i adaptivniji sistem. U tom smislu, diskreciona ovlašćenja predstavljaju neophodan instrument koji omogućava da pravo ostane delotvorno i u uslovima brzih društvenih i tehnoloških promena.

Međutim, prilagođavanje pravnog sistema novim okolnostima ne sme dovesti do narušavanja temeljnih pravnih načela. Naprotiv, savremeni razvoj upravnog prava mora ići u pravcu uspostavljanja ravnoteže između pravne sigurnosti i funkcionalne svrsishodnosti, čime se obezbeđuje da diskreciona ocena bude upotrebljena kao sredstvo za ostvarivanje javnog interesa, a ne kao izvor arbitrarne moći.

3. DISKRECIONA OCENA I VANPRAVNI FAKTORI

Važnost vanpravnih faktora naročito se ističe na polju diskrecione ocene, i to kako prilikom propisivanja slučajeva u kojima će organu biti poverena diskreciona ovlašćenja, tako i prilikom odlučivanja na osnovu slobodne ocene.

Razmatranje okolnosti koje oblikuju jedno društvo kao sistem i utiču na njega doprinosi svestranom sagledavanju materije koju treba urediti pravnim normama i postavljanju temelja za njeno sveobuhvatno zakonsko regulisanje. Upravo vanpravni elementi imaju ključni uticaj na formiranje sadržine zakona, ali su takođe važni i za analizu rezultata njegove primene. Naime, vanpravni faktori, naročito

¹³ D. Vasiljević, *Zakonitost uprave i diskreciona ocena*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd 2012, 101.

¹⁴ Zakon o opštem upravnom postupku – ZUP, *Službeni glasnik RS*, br. 8/2016, 95/2018 – autentično tumačenje i 2/2023 – odluka US, čl. 158, st. 1, tač. 7.

društveni i psihološki, znatno utiču na to da li će onaj ko zakon primenjuje to činiti ispravno, shvatajući njegov duh i smisao, kao i da li će se i kako izvršavati normama nametnute obaveze. Prelazak na vanpravni teren iziskuje potrebu za multidisciplinarnošću i saradnjom između pojedinaca različitih struka, kako prilikom kreiranja tako i prilikom primene prava. Štaviše, elementi koji leže van područja prava mogu presudno uticati na konačno opredeljenje postupajućeg organa u pogledu rešavanja konkretnog slučaja.¹⁵

Uticaj vanpravnih faktora na zakonodavca je izraženiji nego na organ koji primenjuje diskrecionu ocenu, imajući u vidu da upravo vanpravni elementi, zajedno sa osnovnim principima prirodnog prava, najviše utiču na izbor situacija u kojima će diskreciona ovlašćenja biti dodeljena. Zakonodavac uzima u obzir društvene, ekonomske, političke, kulturne i istorijske okolnosti date sredine, ali i javni interes i pravnu sigurnost. U sadejstvu, ovi elementi utiču na konačno opredeljenje zakonodavca i omogućavaju da poveravanje diskrecionih ovlašćenja ne bude rezultat samovolje i čisto subjektivne ocene.

Kada zakonodavac oblikuje i donosi odgovarajuće propise, on to ne sme činiti na osnovu potpune diskrecione ocene, neograničene ustavnim i prirodno-pravnim principima. Diskrecija zakonodavca takođe je ograničena, ali mu ona pripada po prirodi stvari kao donosiocu određenih propisa, a ne na osnovu izričito propisanog ovlašćenja na diskreciono postupanje. Diskreciona ocena zakonodavca prećutno se podrazumeva prilikom oblikovanja sadržine pravne norme, te definisanja smisla i svrhe zakona.

Kada je u pitanju organ koji postupa po slobodnoj oceni, diskrecionarnost iziskuje izvesni stepen njegove subjektivne ocene, tako da pravna norma nije tu da ga striktno usmeri na svrsishodno postupanje. Stoga organ mora delovati naročito oprezno i promišljeno kako bi iznedrio adekvatno i svrsishodno rešenje za konkretnu situaciju. Subjektivni parametri kojima se postupajući organ rukovodi zavise od osobenosti obeležja situacije koja se rešava. Shodno tome, loša subjektivna percepcija u pogledu podesnosti izabrane, zakonski predviđene opcije, dovodi do necelishodnosti diskrecionog upravnog akta.¹⁶ Civilizacijska shvatanja, kulturna i moralna, služe da usmere organ ka adekvatnom korišćenju diskrecione ocene. U pitanju su vrednosti koje čine sastavni deo javnog poretka jedne zemlje. Pri tom, ne radi se samo o ustavnim principima društvenog uređenja već i o duboko uvreženim moralnim, kulturnim i običajnim shvatanjima koja ne moraju biti kodifikovana.

Jedan od faktora koji se takođe nikako ne sme zanemariti prilikom odlučivanja po slobodnoj oceni jeste javni interes. Shvatanje ovog koncepta, koji se i sam sastoji od odgovarajućeg skupa vrednosti, varira u različitim državama i uslovljeno je konkretnim vremenom i prostorom. Postoje teorije prema kojima javni interes čine vrednosti čije ostvarenje predstavlja interes svih ili većine pri-

¹⁵ Đ. Timotijević, „Načela opšteg upravnog postupka“, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 2/2025, 127.

¹⁶ M. Drenovak Ivanović, 59.

padnika društva. S druge strane, izdvajaju se shvatanja koja ističu da su javni interesi u stvari interesi pojedinih društvenih grupa koje su se izborile da oni budu svrstani u kategoriju vitalnih vrednosti od strane tvoraca javne politike.¹⁷ Povrh toga, neophodno je ukazati na tri ključna elementa javnog interesa: prvi se odnosi na potpuno ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda; drugi na obezbeđivanje redovnog odvijanja društvenog života; a treći podrazumeva nesmetan, uredan i delotvoran rad državnih organa i javnih ustanova.¹⁸ U kontekstu diskrecionog odlučivanja, svi navedeni elementi mogu imati važnu ulogu u zavisnosti od ugla posmatranja. Primera radi, ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i sloboda jeste cilj kome se mora težiti onda kada policija vrši svoja diskreciona ovlašćenja, koja se takođe mogu primenjivati kako bi se omogućilo redovno odvijanje društvenog života. Što se tiče trećeg elementa, on se može povezati sa obavezom donosioca da pruži detaljno obrazloženje upravnog akta kojim se odbija zahtev stranke. U suprotnom, ne može se reći da je rad organa uredan i delotvoran, a dolazi i do kršenja načela legitimnih očekivanja stranke i pojave pravne nesigurnosti.

Javni interes čine i pojedinačni interesi koji zajedno formiraju opšte ciljeve društvene zajednice. Naime, ostvarenje univerzalnih ciljeva, poput opstanka zajednice, odgovarajućeg kvaliteta života i obrazovanja, jeste interes svakog razumnog pojedinca. Takvi pojedinačni interesi zajedno čine javni interes svakog civilizovanog društva i njihova realizacija je preduslov za izgradnju stabilnog i kvalitetnog socijalnog poretka. Stoga, kada je reč o konkretnim pojavnim oblicima javnog interesa, oni su raznovrsni i brojni, i čine ih – spoljna i unutrašnja bezbednost, javni red i mir, kontinuirano snabdevanje energentima i hranom, zaštita životne sredine od zagađenja, zaštita podataka o ličnosti itd.¹⁹

Ni privatni ni javni interes nisu apsolutni i oba se ostvaruju „u ambijentu datog objektivnog prava” i promenljivih prilika jedne društvene stvarnosti koju treba dosledno i skladno urediti.²⁰ Takođe, rešavanje u upravnim stvarima se ne sme pretvoriti u ostvarenje privatnog interesa posredstvom prividnog zalaganja za javni interes.²¹ Zakonsko određivanje javnog interesa povezano je sa pojmom legalnosti. S druge strane, kada je reč o pojmu oportunitosti, javni interes pronalazi vršilac diskrecione ocene.²² Krećući se u okvirima objektivnog prava, on konkretizuje fleksibilne kategorije javnog i privatnog i na temelju sopstvenog suda dolazi do alternative koju će primeniti.

Moguće su i situacije u kojima se javlja sukob interesa, što naročito može biti slučaj prilikom primene slobodne ocene, te je neophodno da organ odmeri koji interes preteže u datom slučaju. Tada je ključno da su interesi koji se žrtvuju u

¹⁷ D. Milovanović, „Regulatorna reforma i stručno usavršavanje u javnoj upravi”, *Pravni život* 10/2010, 248.

¹⁸ V. Čolović, „Javni poredak u Međunarodnom privatnom pravu”, u: *Srpski godišnjak za međunarodno pravo* (ur. Duško Dimitrijević), Srpsko udruženje za međunarodno pravo, Beograd 2022, 183.

¹⁹ Z. Tomić, „Javni poredak: pojam i struktura”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 2/2019, 36.

²⁰ Z. Tomić, „Diskreciona ocena u upravnom pravu”, *Pravni život* 10/2006, 302.

²¹ Đ. Timotijević, „Pojam uprave: shvatanja u teoriji i osvrt na osnovna načela”, *Eudaimonia – Journal for Legal, Political and Social Theory and Philosophy* 2/2024, 85.

²² D. Vasiljević, 109.

konkretnom slučaju manje vitalni od onih koji će se ostvariti. Kako bi se ovaj zadatak ispunio, moraju se uzeti u obzir zakonske norme, kao i socijalne, kulturne, ekonomske prilike sredine (neke u većoj, a pojedine u manjoj meri, u zavisnosti od okolnosti slučaja) i individualne karakteristike aktera određene životne situacije kao neizbežni vanpravni elementi koji opredeljuju postupanje organa.

U svetlu dinamičnosti savremenog doba, vanpravni faktori, naročito društveni, etički i tehnološki, dobijaju sve veći značaj u procesu primene prava jer obezbeđuju njegovu fleksibilnost i relevantnost, koja je naročito neophodna u kontekstu modernog društva. Donosioci odluka moraju iskazati spremnost da se upoznaju sa inovacijama, ali ih ne smeju koristiti kao sredstvo za otklanjanje odgovornosti.

4. DISKRECIONA OCENA I SVRHA PROPISA

Prilikom donošenja odluke po slobodnoj oceni, organ se mora rukovoditi i svrhom propisa. Ona predstavlja jedan od ključnih elemenata putem kojih se postiže da izabrana zakonska opcija oslikava volju zakonodavca. Izigravanje svrhe, odnosno njeno neostvarenje ili povreda, dovode do nezakonitosti i zanemarivanja volje zakonodavca kao i moralnih obaveza organa. Neostvarenje svrhe i njena povreda mogu se javiti kako u slučaju pravno vezanih akata tako i u slučaju akata donetih na osnovu diskrecione ocene. Pri tom, sa izigravanjem svrhe neizostavno je povezana i zloupotreba ovlašćenja.

Kretanje u okviru granica ovlašćenja i ostvarenje svrhe propisa međusobno su povezani i prepliću se prilikom postupanja organa uprave. Izlazak van okvira poverenih ovlašćenja predstavlja nesvrshodno postupanje, ali se isto može reći i za zloupotrebu ovlašćenja. Kada organ zloupotrebljava ovlašćenja, on poseže za drugačijom svrhom od zakonske, što znači da se svrha propisa uopšte ne ostvaruje. Prekoračenjem granica ovlašćenja ne dolazi do neostvarenja, već do povrede svrhe, i to tako što se organ ne zaustavlja na njenom ispunjenju, već zalazi u prekomerno, nezakonito i samim tim nesvrshodno postupanje. Pored toga, iza zloupotrebe ovlašćenja stoji namera organa, dok njihovo prekoračenje može biti posledica njegovog nehotičnog, nesmotrenog ili neopreznog postupanja.

Važno je napomenuti i to da se prekoračenje ovlašćenja može javiti usled kompleksnosti i dinamičnosti pojedinih slučajeva. Raznovrsnost mnogobrojnih životnih situacija i usled toga opravdana nesposobnost prava da ide u korak sa njima, čine da organ ponekad u konkretnim situacijama nehotice izađe van okvira svojih ovlašćenja, što i dalje dovodi do nezakonitosti i nesvrshodnosti njegovog postupanja. U tim slučajevima, odgovornost organa je neminovna i ne razlikuje se od odgovornosti zbog namernog prekoračenja ovlašćenja.

Kada postoji neki od oblika nesvrshodnosti, javlja se manljivost u primeni prava, a na praktičnom planu nastaju posledice koje se moraju otkloniti njego-

vom adekvatnom i, ovoga puta, svrsishodnom primenom. Prilikom otklanjanja posledica nesvrshodne primene prava, drugostepeni upravni organ ili sud mora utvrditi tačan oblik nesvrshodnosti i u zavisnosti od toga doneti odgovarajuću odluku kojom će se otkloniti povreda individualnih prava i ostvariti javni interes.

Gde je vezanost pravnom normom manja, svrha više dolazi do izražaja.²³ Isto se može reći i za sposobnost organa da ovlada kompleksnim slučajevima u kojima mora postupati tako što primenjuje pravne norme, ali i uzima u obzir van-pravne faktore koji mogu imati višestruki uticaj na izbor konkretnog postupanja.

Izigravanje svrhe pri vršenju slobodne ocene može biti dvojako. U prvom slučaju, organ se rukovodi pravno nedozvoljenom, sa javnom službom nevezanom svrhom²⁴ i iza takvog postupanja po pravilu stoji njegova namera. U slučaju drugog oblika izigravanja, organ poseže za zakonitom svrhom, ali ne i onom koju je zakonodavac imao u vidu u konkretnoj stvari.²⁵ U oba slučaja vređaju se duh i smisao zakona²⁶ i ugrožavaju pravna sigurnost i javni interes.

Prvi oblik izigravanja svrhe prilikom vršenja diskrecionih ovlašćenja predstavlja apsolutnu zloupotrebu ovlašćenja, dok u njenoj drugoj formi to ne mora biti slučaj. Uzrok zloupotrebe ovlašćenja najčešće leži u želji za ostvarenjem drugog javnog (dakle, ne onog koji bi trebalo ostvariti u datoj situaciji) ili privatnog interesa. Time organ poseže za drugom, u konkretnom slučaju nerelevantnom i pogrešnom svrhom. Želja za realizacijom drugog javnog odnosno privatnog interesa predstavlja ujedno i motiv zloupotrebe ovlašćenja.

Neostvarenje svrhe nije uvek u relaciji sa postupanjem organa. Tako, u slučaju ćutanja uprave, organ svojim nečinjenjem ne ostvaruje svrhu propisa. Budući da uopšte ne postupa, on ne zloupotrebljava ovlašćenja, niti ih prekoračuje, ali ipak ne ostvaruje primaran cilj zakonodavca. Odsustvo postupanja znači ne samo neostvarenje svrhe propisa već i negativan uticaj na pravnu sigurnost i realizaciju javnog interesa.

Pored toga što ne ostvaruje svrhu propisa, organ nepostupanjem zanemaruje osnovna načela upravnog postupka, a posebno načela njegove delotvornosti, efikasnosti i ekonomičnosti. Zanemarivanjem, a time i neostvarenjem ovih načela, štetno se utiče na poverenje građana u javnu upravu. S druge strane, neostvarenje svrhe propisa koje je uzrokovano ćutanjem uprave često je rezultat zloupotrebe prava stranaka, koje opterećuju organ zahtevima ne bi li potom tražile naknadu troškova postupka jer odluka po zahtevu nije doneta u propisanom roku. U takvim situacijama ne bi se moglo govoriti o nameri organa, ali su posledice nepostupanja istovetne kao onda kada ona postoji, zbog čega bi u zakon kojim se reguliše opšti upravni postupak trebalo uvrstiti i načelo zabrane zloupotrebe prava.

²³ Z. Tomić, „Izigravanje upravnih ovlašćenja – nesvrshodnost upravnog delovanja”, u: *Liber Amicorum: profesor dr Mirko Vasiljević* (ur. D. Popović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2021, 574.

²⁴ Z. Tomić (2021b), 569.

²⁵ I. Krbek, *Diskreciona ocena*, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 1937, 462.

²⁶ Z. Tomić (2021b), 570.

5. DISKRECIONA OCENA I PRAVNI STANDARD

Prilikom utvrđivanja toga da li postoji ovlašćenje na diskreciono odlučivanje, zabunu mogu uneti pravni standardi i distinkcija između njih i slobodne ocene. Pravni standardi bi se mogli definisati kao pojmovi koji se mogu odrediti na osnovu okolnosti konkretnog slučaja i shvatanja društva, i koji omogućavaju da se više životnih situacija obuhvati jednim pojmom, poput savesnosti, pravičnosti, javnog interesa, pažljivosti i slično.²⁷ Pravni standard oblikuju shvatanja konkretnog primenioca pravne norme i njegovo poimanje slova i duha zakona, ali i osobenosti pojedinačnog slučaja. Na temelju pravnog tumačenja, koje vrlo često prethodi utvrđivanju da li su organu pružena ovlašćenja za vršenje diskrecione ocene, neretko se može dogoditi da se pojmovi koji predstavljaju pravne standarde shvate kao poveravanje diskrecionih ovlašćenja i obratno. Takve dileme mogu se rešiti pravilnom interpretacijom zakona tokom koje će se voditi računa o praksi, iskustvu i širem društvenom kontekstu datog slučaja.²⁸

Organ samostalno popunjava sadržaj svakog pravnog standarda, tj. daje mu smisao stavljajući ga u odgovarajući društveni kontekst. Odlučivanje po osnovu pravnog standarda nosi veliki stepen odgovornosti i iziskuje „stvaralački” pristup jer tim putem organ može kreirati nove pristupe u rešavanju odgovarajućeg tipa slučaja i popunjavati pravne praznine. U skladu s tim, neophodno je da kreativno delovanje donosioca odluke ne izađe van razumnih okvira i pretvori se u različito postupanje u istim ili sličnim slučajevima, zbog čega se mora predvideti načelo legitimnih očekivanja stranaka. Ono služi kao protivteža slobodi kojom organ raspolaže u procesu primene pravnog standarda i diskrecione ocene, i predstavlja barijeru njegovom samovoljnom postupanju.

Primena načela legitimnih očekivanja postavlja pred organ težak zadatak balansiranja između slobode pri odlučivanju i zadovoljenja stranačkih očekivanja u pogledu ishoda upravnog postupka. Ako ishod u konkretnom slučaju bude drugačiji nego ishod ranijih istih ili sličnih slučajeva, eventualna povreda ovog principa zavisice od razloga zbog kojih se odstupa od ranije prakse. Oni moraju biti detaljno navedeni u obrazloženju odluke, a njihova opravdanost predstavlja uslov koji mora biti ispunjen kako postupanje organa ne bi bilo protivno ovom načelu. Sledstveno tome, zakonska regulativa mora ostaviti prostor za mogućnost odstupanja od ranije prakse, s tim da će ono, ukoliko je neopravdano, značiti ne samo povredu principa predvidivosti nego i narušavanje pravne sigurnosti i izvesnosti.

Situacije u kojima nije lako odrediti da li je reč o pravnom standardu ili je posredi diskreciona ocena su višestruki, kao i slučajevi povezivanja slobodne ocene i pravnog standarda (što će biti detaljnije obrađeno u okviru sledećeg odeljka). Primera radi, kada policijski službenik odustaje od intervencije, on po svom slobodnom i najboljem uverenju procenjuje da li će i kada to učiniti. Tada

²⁷ J. L. Jowell, *Law and Bureaucracy: Administrative Discretion and the Limits of Legal Action*, Dunellen Publishing Company, New York 1975, 136–139.

²⁸ M. Drenovak Ivanović, 37.

se postavlja pitanje o tome da li se radi o diskrecionom odlučivanju ili o primeni pravnog standarda. Uzimajući u obzir da je policijski službenik na osnovu sopstvene slobodne ocene (u skladu sa zakonom koji mu poverava diskreciona ovlašćenja) prvobitno odlučio da primeni prinudu, stvar je njegove slobodne ocene i da li će od upotrebe izabranog sredstva prinude odustati. Ipak, tada se ne radi o diskrecionoj oceni u uobičajenom smislu jer zakonom nisu propisane opcije između kojih organ može birati. Sledstveno tome, držimo da ovde nije u pitanju diskreционо odlučivanje kao „delimično pravno vezano” odlučivanje, već je posredi svojevrsna slobodna ocena „u punom smislu reči”, što znači da je organ u potpunosti slobodan (dakle, nije ograničen zakonski propisanim alternativama) da, ceneći okolnosti slučaja, izabere da li će ili neće odustati od intervencije, ili će se opredeliti za drugačiji način postupanja.

6. DISKRECIONA OCENA U POJEDINIM DOMAĆIM ZAKONSKIM PROPISIMA

Primeri odlučivanja po slobodnoj oceni su brojni i mogu se naći u raznovrsnim oblastima koje su regulisane brojnim zakonima u okviru kojih se postavlja osnova za diskreционо odlučivanje.

U vezi s pojedinim zakonskim propisima postavlja se pitanje da li se radi o diskrecionoj oceni ili pravnom standardu, dok nisu isključene ni situacije kada se može pojaviti i njihova kombinacija. U tom smislu, izdvojili bismo određene norme nekoliko domaćih zakona.

6.1. Zakon o oružju i municiji

Najpre, prema Zakonu o oružju i municiji,²⁹ „fizičkom licu koje ima registrovano oružje za ličnu bezbednost iz kategorije B, *može se* izdati dozvola za nošenje oružja. S druge strane, podnosilac zahteva mora „učiniti verovatnim da mu je lična bezbednost bitno ugrožena ili bi mogla biti ugrožena u tolikoj meri da je za njegovu bezbednost neophodno nošenje oružja”.³⁰ Iz zakonske formulacije čl. 25, st. 1 proizilazi da je zasigurno reč o diskrecionoj oceni (*može se izdati*), dok čl. 25, st. 3 predviđa da je teret dokazivanja na podnosiocu zahteva. Prethodno važeći Zakon o oružju i municiji nije prebacivao teret dokazivanja na stranku, budući da je njime bilo propisano da će se nošenje oružja za ličnu bezbednost odobriti ako rukovodilac organizacione jedinice koga ovlasti ministar unutrašnjih poslova utvrdi da postoje izuzetno opravdani razlozi za zaštitu lične bezbednosti podnosioca zahteva.³¹

²⁹ Zakon o oružju i municiji – ZOM, *Službeni glasnik RS*, br. 20/2015, 10/2019, 20/2020 i 14/2022, čl. 25, st. 1.

³⁰ ZOM, čl. 25, st. 3.

³¹ Zakon o oružju i municiji – ZOM 2005, *Službeni glasnik RS*, br. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/2003, 101/2005 – dr. zakon i 85/2005 – dr. zakon, čl. 11a, st. 3.

Ovde se ne može reći da su organu poverena diskreciona ovlašćenja, već se radi o pravnom standardu. Izuzetno opravdani razlozi za zaštitu lične bezbednosti predstavljaju proverljive činjenice koje se mogu nedvosmisleno utvrditi,³² te se na osnovu njihovog (ne)postojanja donosi rešenje kojim se nošenje oružja (ne) odobrava. Povrh toga, ranije važeći zakon predviđao je primenu načela slobodne ocene dokaza, i to u smislu kako Zakona o opštem upravnom postupku iz 1997. godine, tako i ZUP-a iz 2016. godine. ZOM iz 2015. godine zamenio je istražnu maksimu prebacivanjem tereta dokazivanja na stranku. Time se organ rasterećuje i njegov posao je olakšan utoliko što samo proverava da li su razlozi koje mu predloži podnosilac zahteva takvi da je za njegovu bezbednost neophodno da mu se odobri nošenje oružja. Dakle, na stranci je da dokaže, a na organu da ceni relevantnost i snagu dokaza, čime se njegova uloga znatno približava sudskoj.

Ono što je takođe važno istaći jeste da je prethodno važeći zakon sadržao odredbe o mogućnosti produžetka dozvole za nošenje oružja na zahtev lica koje je poseduje. Tada organ na osnovu slobodne procene utvrđuje da li i dalje postoje razlozi zbog kojih je nošenje oružja za ličnu bezbednost odobreno.³³ Rok važenja dozvole za nošenje oružja prema ranijem, kao i po trenutno važećem ZOM-u, iznosi pet godina, s tim da aktuelni ZOM ne sadrži odredbe o mogućnosti njenog produžavanja. Posledično, zaključuje se da je nakon isteka petogodišnjeg roka potrebno podneti zahtev za izdavanje nove dozvole za nošenje oružja koja će, ukoliko bude izdata, takođe važiti pet godina.

6.2. Zakon o putnim ispravama i Zakon o strancima

Zakon o putnim ispravama poverava organu diskreciona ovlašćenja samo u slučaju izdavanja pasoša sa ograničenim rokom važenja, propisujući da organ može u naročito opravdanim slučajevima (smrt člana porodice, lečenje u inostranstvu, neodložni službeni poslovi), na molbu lica kome je odbijen zahtev za izdavanje putne isprave, odnosno kome je putna isprava oduzeta, odobriti izdavanje pasoša sa ograničenim rokom važenja.³⁴ Mišljenja smo da je zakonodavac u ovoj situaciji trebalo da obaveže organ na izdavanje pasoša sa ograničenim rokom važenja umesto davanja ovlašćenja na vršenje slobodne ocene, barem u slučaju smrti člana porodice i potrebe za lečenjem u inostranstvu. To je otuda što ozbiljnost pomenutih razloga nalaže da organ bude dužan da izda odgovarajući pasoš.

Zakon o strancima³⁵ sadrži brojne primere poveravanja ovlašćenja na vršenje slobodne ocene, te će biti pomenuti samo neki. Najpre, ZS određuje da se strancu, za kojeg se utvrdi da postoje smetnje koje predstavljaju razlog za odbijanje njegovog ulaska u Republiku Srbiju (RS), može odobriti ulazak ako za to po-

³² Z. Tomić (2006), 301.

³³ ZOM 2005, čl. 11b, st. 2.

³⁴ Zakon o putnim ispravama, *Službeni glasnik RS*, br. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 i 81/2019, čl. 41.

³⁵ Zakon o strancima – ZS, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018, 31/2019 i 62/2023.

stoje humanitarni razlozi, interes RS ili to nalažu njene međunarodne obaveze.³⁶ Ovde je evidentno posredi kombinovanje diskrecione ocene i pravnih standarda, koji se ogledaju u humanitarnim razlozima i interesima Republike Srbije. Ovakvi standardi ulaze u kategoriju javnog interesa i predstavljaju njegovu zakonsku konkretizaciju. Spajanje slobodne ocene i pravnih standarda, i to identičnih kao u čl. 15, st. 3, izvršeno je i u okviru čl. 36, st. 2 ZS. Njime je utvrđeno da se viza može izdati iz humanitarnih razloga, ako je to u interesu RS ili ako to nalažu prihvaćene međunarodne obaveze, iako postoji neki od razloga da diplomatsko-konzularno predstavništvo odbije zahtev za njenim izdavanjem. Nadalje, odlukom Vlade može se odrediti da državljani određenih zemalja mogu ući u RS bez vize odnosno sa važećom ličnom kartom.³⁷ Zakonski rok za odlučivanje o zahtevu za izdavanje vize je po pravilu 15 dana od dana podnošenja zahteva, ali se on može produžiti do 30 dana ako za to postoje opravdani razlozi,³⁸ čime se opet uvodi spoj diskrecionog odlučivanja i pravnog standarda.

Naposletku, „privremeni boravak može se odobriti u trajanju do 3 godine i može se produžavati na isti period”.³⁹ Ovde organ naročito mora uzeti u obzir vanpravne faktore kako bi odlučio o periodu trajanja, tj. produženja privremenog boravka. Pre svega, to su razlozi na osnovu kojih se utvrđuje potreba za privremenim boravkom, u vezi sa kojima je organ potpuno slobodan da odredi na koji će period odobriti ili produžiti privremeni boravak. Ti razlozi mogu biti raznovrsni – socijalni, obrazovni, zdravstveni i službeni.⁴⁰ Prema tome, procena trajanja privremenog boravka predstavlja primer minimalne ograničenosti pravnom normom organa kojem su poverena diskreciona ovlašćenja i polje njegove slobodne ocene postavljeno je izuzetno široko, zbog čega je važno poštovati načelo legitimnih očekivanja.

6.3. Porodični zakon

Primer povezivanja diskrecione ocene i pravnog standarda sreće se i u Porodičnom zakonu, kojim je predviđeno da ministar nadležan za porodičnu zaštitu može dozvoliti usvojenje licu starijem od usvojenika manje od 18 godina ili licu starijem od usvojenika više od 45 godina, ukoliko je takvo usvojenje u najboljem interesu deteta.⁴¹ U ovom slučaju, zakonodavac ministru nadležnom za porodičnu zaštitu poverava diskreciono ovlašćenje, ali se ono ne može iskoristiti bez tumačenja pravnog standarda oličenog u „najboljem interesu deteta”.

Time je granica koja je postavljena diskrecionoj oceni izražena u pravnom standardu koji može podleći različitim tumačenjima. Norma je, međutim, postavljena

³⁶ ZS, čl. 15, st. 3.

³⁷ ZS, čl. 16, st. 1–2.

³⁸ ZS, čl. 30, st. 1–2.

³⁹ ZS, čl. 44, st. 1.

⁴⁰ ZS, čl. 40.

⁴¹ Porodični zakon, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015, čl. 99, st. 2.

tako da ministar ne mora da dozvoli usvojenje čak i ukoliko je ono u najboljem interesu deteta. Takva odluka se onda ne bi mogla pravdati ničim drugim do moralnim shvatanjima određene sredine, odnosno vrednostima koje su sastavni deo javnog poretka, što onda otvara pitanje da li javni poredak treba da popusti pred očiglednim interesom pojedinca koji se odnosi na znatno bolje uslove života koji bi mogli da mu budu obezbeđeni. Mišljenja smo da u ovakvoj situaciji javni poredak ne bi trebalo restriktivno tumačiti, te da bi interes pojedinca trebalo da bude ostvaren davanjem dozvole za usvojenje. U skladu s tim, normu bi ili trebalo izmeniti tako da se propiše da je ministar dužan da dozvoli usvojenje u navedenom slučaju, ako je ono u najboljem interesu deteta, što implicira da mu diskreciona ovlašćenja više ne bi bila na raspolaganju, ili postojeće odredbe treba tumačiti na predloženi način, kojim se vodi računa o duhu i svrsi zakona.

6.4. Zakon o policiji

Kao što je prethodno istaknuto, diskreciona ocena naročito dobija na značaju kada se poveže sa primenom prinude i, shodno tome, policijskim ovlašćenjima. Prema Zakonu o policiji,⁴² ukoliko su ispunjeni uslovi za primenu prinude, policijski službenik je slobodan da proceni koje će sredstvo prinude biti upotrebljeno u datoj situaciji,⁴³ što znači da je izbor konkretnog sredstva prepušten slobodnoj oceni službenika koji se oslanja na neku od propisanih alternativa da bi postigao zakoniti cilj. Time zakonodavac poverava primeniocu prava odgovarajuća diskreciona ovlašćenja, s tim da su sredstva prinude koja se predviđaju brojna i konkretno i jasno određena. Ona su taksativno nabrojana i propisane su odredbe koje posebno regulišu upotrebu većine nabrojanih sredstava prinude.⁴⁴ Takvim njihovim normiranjem, policijskim službenicima se ne ostavlja gotovo nikakav prostor za postupanje koje bi se kretalo van granica njihovih zakonskih ovlašćenja.

ZOP u okviru svojih odredaba utvrđuje i načelo postupnosti. Policijski službenik mora nastojati da upotreba sredstava prinude bude postupna, od najlakšeg prema najtežem sredstvu.⁴⁵ Postupnost predstavlja kriterijum na osnovu kojeg se omogućava da izbor sredstva u konkretnim okolnostima bude pravovremen i valjan, kao i da težina primenjenog sredstva bude srazmerna težini zadatka. Ovo načelo se neretko mora fleksibilno primenjivati, tako da organ nije striktno vezan sredstvom koje je jednom izabrao, već je slobodan da ga zameni lakšim ili težim sredstvom, prilagođavajući primenu prinude datom slučaju. Štaviše, ZOP ne poznaje formulaciju kojom se isključuje mogućnost da se intenzitet primenjene sile procenjuje prema okolnosti pojedinačnog slučaja.⁴⁶ Time se primeniocu

⁴² Zakon o policiji – ZOP, *Službeni glasnik RS*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018.

⁴³ ZOP, čl. 105.

⁴⁴ ZOP, čl. 105, čl. 110–128.

⁴⁵ ZOP, čl. 68.

⁴⁶ S. Miletić, *Komentar Zakona o policiji*, https://www.paragraf.rs/dokumenti/ZOP_ceo.pdf, 22. 10. 2025.

prava omogućava da na osnovu sopstvene ocene intenzitet sile prilagođava u zavisnosti od trenutne potrebe, što je i neophodno, s obzirom na nepredvidivost i promenljivost okolnosti različitih društvenih događaja i životnih situacija uopšte.

Poveravanje diskrecionih ovlašćenja policijskim službenicima ima za zadatak da im otvori neophodan prostor slobodnog postupanja, ali ne po cenu kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda, fundamentalnih načela na kojima počiva pravni poredak (poput zakonitosti, srazmernosti, legitimnih očekivanja itd.), i time zalaska u neustavnost i nezakonitost.

7. ZAKLJUČAK

Diskreciono odlučivanje predstavlja jedno od najznačajnijih pitanja u okviru upravnog prava jer se na njegovom primeru najjasnije ogleda složeni odnos između pravne sigurnosti i potrebe za fleksibilnošću u primeni prava. Diskrecija bi trebalo da bude vrednosno-zasnovano balansiranje između profesionalizma primenioca prava (koji uključuje stručnost, kompetentnost i iskustvo) i etike, i istovremeno odraz shvatanja zajednice, kao i odgovornosti. Iako se na prvi pogled može činiti da diskreciona ovlašćenja organima uprave pružaju široku slobodu postupanja, u stvarnosti je ta sloboda strogo ograničena kako samom zakonskom normom tako i njenom svrhom, principima prirodnog i pozitivnog prava, javnim interesom i osnovnim vrednostima društvenog poretka.

Diskreciona ocena predstavlja delimično pravno vezano odlučivanje, u okviru kojeg je organ pozvan da, između više zakonom dopuštenih mogućnosti, izabere onu koja je najprimerenija okolnostima konkretnog slučaja. Upravo ta sposobnost prilagođavanja prava stvarnim životnim situacijama čini diskreciono odlučivanje nužnim instrumentom svake savremene uprave. Da bi ono bilo i zakonito, neophodno je da svaka odluka bude pažljivo obrazložena, da se jasno navede na kojim se činjenicama, pravnim osnovima i vrednosnim razlozima zasniva, i da se omogući kvalitetna sudska i javna kontrola.

Poseban značaj imaju vanpravni faktori – društveni, ekonomski, kulturni i moralni – koji dopunjuju pravne norme i omogućavaju njihovu primenu u skladu sa realnim potrebama zajednice. Oni, međutim, ne smeju dovesti do samovolje, već moraju biti podređeni osnovnim načelima, poput zakonitosti, proporcionalnosti, legitimnih očekivanja i zaštite javnog interesa. Na taj način postiže se ravnoteža između normativne sigurnosti i funkcionalne svrsishodnosti upravnog delovanja.

U savremenim društvenim uslovima, koji se odlikuju dinamičnim tehnološkim razvojem, digitalizacijom javne uprave i ubrzanim društvenim promenama, pitanje granica diskrecionog odlučivanja postaje još značajnije. Tradicionalni pravni okviri često ne mogu u potpunosti da odgovore na nove oblike društvenih odnosa, digitalnih interakcija i tehnoloških inovacija koje menjaju način funkcionisanja javne vlasti i ostvarivanja prava građana. Upravo zato postoji potreba za stalnim prilagođavanjem pravnog sistema kako bi se obezbedila

njegova delotvornost, legitimnost i usklađenost s realnim potrebama društva. Diskreciona ovlašćenja time postaju ključni mehanizam kojim se pravni sistem održava „živim” i sposobnim da odgovori na nove izazove. Ona omogućavaju da se zakonodavna volja tumači i primenjuje u svetlu konkretnih okolnosti, pri čemu se duh zakona povezuje s njegovom praktičnom svrhom.

Diskreciono odlučivanje, stoga, predstavlja dinamičan izraz zakonitosti. Ono potvrđuje da pravo nije zatvoren, već otvoren, razvojni sistem, koji mora da ide u korak sa društvenim i tehnološkim promenama. Kada su pravilno normativno uređena i transparentno primenjena, diskreciona ovlašćenja omogućavaju da uprava deluje fleksibilno, inovativno i odgovorno u novim okolnostima. Takav pristup doprinosi ostvarivanju svrhe propisa u promenljivom kontekstu i jača poverenje građana u institucije. Da bi ostalo delotvorno, pravo mora spojiti formalnu normativnost sa životnom stvarnošću, a upravo diskreciona ocena predstavlja most između ta dva elementa čuvajući ravnotežu između pravne sigurnosti, pravičnosti i javnog interesa.

Dorđe Timotijević

Institute of Comparative Law, Belgrade

DISCRETIONARY ASSESSMENT IN ADMINISTRATIVE LAW: LIMITS, SIGNIFICANCE, AND CONTEMPORARY CHALLENGES

Summary

The paper analyzes the concept and significance of discretionary assessment within administrative law, examining its essence, limits, and practical implications. Starting from the systematic relationship between legally bound and discretionary decision-making, the author emphasizes that discretionary powers do not constitute absolute freedom for administrative bodies, but rather a form of partial legal constraint aimed at fulfilling the purpose of the law while considering the specifics of individual cases. Discretionary assessment is viewed both as a tool enabling flexibility in the application of law and as a mechanism demanding high responsibility, professional competence, and moral integrity from its practitioners.

Particular attention is given to the role of extralegal factors influencing the normative formation and practical implementation of discretionary decisions. In this context, the author highlights the importance of aligning discretionary action with fundamental legal principles, such as legality, proportionality, public interest, and legitimate expectations. To provide a comprehensive perspective, the paper also addresses the purpose of legislation and its connection to discretionary judgment,

with a discussion on the abuse of authority. Furthermore, through an analysis of provisions in domestic laws, the study explores the boundary between discretionary judgment and the application of legal standards, emphasizing the need for their clear differentiation in practice.

The paper concludes that discretionary powers are an essential component of modern administration, enabling effective and adaptable law enforcement while preserving legal certainty and public trust in institutions. In light of social and technological changes, their proper application is crucial for maintaining a balance between normative clarity and the functional effectiveness of the legal system, thereby ensuring the realization of the public interest in accordance with the spirit and purpose of the law.

Keywords: Discretionary Assessment, Legally Bound Decision-Making, Public Interest, Purpose of Legislation, Extralegal Factors, Legal Standards.

Literatura

- Bovan, S. „Pojam tumačenja prava posmatrano sa stanovišta jedne sociološke teorije pravnog rasuđivanja”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3/2018, 991–1012.
- Čolović, V. „Javni poredak u Međunarodnom privatnom pravu”, u: *Srpski godišnjak za međunarodno pravo* (ur. D. Dimitrijević), Srpsko udruženje za međunarodno pravo, Beograd 2022, 182–196.
- Drenovak Ivanović, M. *Diskreciona ocena u upravnom pravu Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2011.
- Jovanović, S. *O državi – osnovi jedne pravne teorije*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1922.
- Jowell, J. L. *Law and Bureaucracy: Administrative Discretion and the Limits of Legal Action*, Dunellen Publishing Company, New York 1975.
- Kostić, L. *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1933.
- Kovačević, Lj. „Opšti akti privrednih društava kao izvor radnog prava”, u: *Lib-er Amicorum: profesor dr Mirko Vasiljević* (ur. D. Popović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2021, 779–808.
- Krbek, I. „Diskreciona ocena spram drugih oblika slabije vezanosti pravnom normom”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 1/1936, 527–545.
- Krbek, I. *Diskreciona ocjena*, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 1937.
- Krbek, I. *Upravni akt*, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 1957.
- Miletić, S. *Komentar Zakona o policiji*, https://www.paragraf.rs/dokumenti/ZOP_ceo.pdf, 22. 10. 2025.

- Milovanović, D. „Regulatorna reforma i stručno usavršavanje u javnoj upravi”, *Pravni život* 10/2010, 245–261.
- Tasić, Đ. „O slobodnoj oceni (diskrecionoj vlasti)”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 3/1927, 177–193, 273–293, 362–382.
- Timotijević, Đ. „Pojam uprave: shvatanja u teoriji i osvrt na osnovna načela“, *Eudaimonia – Journal for Legal, Political and Social Theory and Philosophy* 2/2024, 70–88.
- Timotijević, Đ. „Pravo na pravdu u svetlu osnovnih vrednosti prirodnog i pozitivnog prava”, u: *Zbornik radova 37. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović* (ur. J. Perović Vujačić), Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd 2024, 57–71.
- Timotijević, Đ. „Načela opšteg upravnog postupka”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 2/2025, 123–147.
- Tomić, Z. „Diskreciona ocena u upravnom pravu”, *Pravni život* 10/2006, 289–302.
- Tomić, Z. „Javni poredak: pojam i struktura”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 2/2019, 35–50.
- Tomić, Z. *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Službeni glasnik, Beograd 2019.
- Tomić, Z. „Izigravanje upravnih ovlašćenja – nesvrishodnost upravnog delovanja”, u: *Liber Amicorum: profesor dr Mirko Vasiljević* (ur. D. Popović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2021, 567–578.
- Tomić, Z. *Opšte upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2021.
- Vasiljević, D. *Zakonitost uprave i diskreciona ocena*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd 2012.

Pravni izvori

- Porodični zakon, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015.
- Zakon o opštem upravnom postupku – ZUP, *Službeni glasnik RS*, br. 8/2016, 95/2018 – autentično tumačenje i 2/2023 – odluka US.
- Zakon o oružju i municiji – ZOM, *Službeni glasnik RS*, br. 20/2015, 10/2019, 20/2020 i 14/2022.
- Zakon o oružju i municiji – ZOM 2005, *Službeni glasnik RS*, br. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/2003, 101/2005 – dr. zakon i 85/2005 – dr. zakon.
- Zakon o policiji – ZOP, *Službeni glasnik RS*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018.
- Zakon o putnim ispravama, *Službeni glasnik RS*, br. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 i 81/2019.
- Zakon o strancima – ZS, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018, 31/2019 i 62/2023.