

Prof. dr. Emir Mehmedović

Doc. dr. Amel Delić

Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo

Fakultet za upravu - pridružena članica /

Faculty of Administration - Associate Member

emir.mehmedovic@fu.unsa.ba

amel.delic@fu.unsa.ba

UDK 35.07

Stručni članak

ODLUČIVANJE U JAVNOJ UPRAVI: ODLUKE U UPRAVNOM POSTUPKU

DECISION-MAKING IN PUBLIC ADMINISTRATION: DECISIONS IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Sažetak

Razmatrajući širi okvir odlučivanja u javnoj upravi autori se fokusiraju na postupak i načine odlučivanja, odnosno donošenja odluka u upravnom postupku. Općenito, odlučivanje predstavlja proces i čin izbora između više mogućih alternativa u određenoj situaciji. Ono je od posebnog značaja u upravnom postupku s obzirom na to da se u ovom postupku istovremeno štite javni, ali i pravni interesi građana. Naime, upravni organi u upravnom postupku odlučuju o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba. Odlučujući u upravnom postupku upravni organ u okviru svoje nadležnosti utvrđuje da li su interesi stranke u saglasnosti sa propisima, odnosno javnim interesom i na taj način rješava određenu upravnu stvar. Proces donošenja odluke u upravnom postupku je pravno normiran i on kao takav podrazumijeva primjenu pravila formalne logike. Pravni silogizam predstavlja model procesa odlučivanja, ali njegova upotreba ne znači nužno i da će rezultat zaključivanja različitih pojedinaca, koji zavisi i od ličnih karakteristika, znanja i iskustava biti isti, odnosno da će doći do istih konkluzija. Konkretno radnje u upravnom postupku vrše i odluke donose ovlaštene službene osobe bilo kao pojedinci (rukovodilac upravnog organa ili ovlaštena službena osoba u upravnom organu) ili kao kolegijalni organi. Međutim, kako konkretne odluke u upravnom postupku donose pojedinačne osobe zbog njihovih subjektivnih karakteristika (vrijednosti, stavova, uvjerenja...) postoji mogućnost različitog razumijevanja i povezivanja pravnih normi ili njihove primjene na konkretnu činjeničnu situaciju.

Ključne riječi: *odlučivanje, upravni postupak, upravni akt, pravni silogizam*

Summary

In the paper, the authors are considering a broader framework of the decision-making in Public Administration, examining decision-making process, i.e. the process of making decisions in the administrative procedure. Generally, decision-making is the process and act of choice between several possible alternatives in certain situation. It is of particular importance in the administrative procedure, considering that the public and also legal interests of citizens are simultaneously protected in this procedure. Administrative bodies decide on the rights, obligations and legal interests of natural and legal persons in the administrative procedure. When making a decision in an administrative procedure, the administrative authority determines, within its jurisdiction, whether the interests of the parties are in accordance with the regulations, that is, the public interest, and thus resolves a certain administrative matter. The decision-making process in the administrative procedure is legally standardized and as such implies the application of the rules of formal logic. The legal syllogism represents a model of the decision-making process, but its use does not necessarily mean that the result of the conclusions of different individuals, which also depends on personal characteristics, knowledge and experiences, will be the same, and that the same conclusions will be reached. Particular actions in the administrative procedure are performed and decisions are made by authorized officials, either as individuals (the head of the administrative body or an authorized official in the administrative body) or as collegial bodies. However, as specific decisions in the administrative procedure are made by individual persons, there is a possibility of different understanding and connection of legal norms or their application to a specific factual situation.

Key words: *decision-making, administrative procedure, administrative act, legal syllogism*

1. Uvod

Općenito govoreći, odlučivanje predstavlja izbor između više alternativa koje mogu imati određene posljedice u odnosu na donosioca odluke¹. To je složen, dinamičan i sekvencijalan proces razmišljanja i prosuđivanja koji ima svoja pravila i tok, a koji se okončava donošenjem odluke². S obzirom na to da je odlučivanje proces i čin izbora između više mogućih alternativa donosilac odluke bi, ukoliko želi donijeti racionalnu odluku, prethodno trebao imati predodžbu o mogućim alternativama te tek nakon toga odlučiti koja je

¹ Pusić, E., 1980. *Samoupravljanje i odlučivanje*, Zagreb: Rad Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti, Razred za društvene znanosti, knjiga 19., str. 98.

² Tipurić, D., Pavić, I., 2012. *Naturalistički pristup odlučivanju: Teorija slika*, Sarajevo Business and Economics Review, br. 32, str. 168.

alternativa za njega najprihvatljivija³. Odluka kao rezultat procesa odlučivanja predstavlja odgovor na situaciju koju karakterišu najmanje tri elementa: (1) mogućnost izbora između dvije ili više alternativa, (2) procjena da svaka alternativa dovodi do određenog rezultata, te 3) postojanja kauzalne veze između posljedica donijete odluke i mogućih alternativa⁴.

Odlučivanje kao proces donošenja odluka je imanentno ljudskim bićima kao pojedincima, ali i društvenoj zajednici kao kolektivitetu. Naime, svakodnevno donosimo mnoštvo, više ili manje važnih, odluka. Neke od njih donosimo brzo, gotovo instinktivno, dok za druge trebamo više vremena i promišljanja, detaljnije procjene i obrazloženja, dodatne informacije ili specifična znanja. Neke odluke se tiču trivijalnih stvari, dok od drugih zavisi naša egzistencija i budućnost. Neke se tiču samo nas kao pojedinaca, dok druge imaju utjecaja (i) na druge pojedince ili širu zajednicu (porodicu, lokalnu zajednicu, različite oblike udruživanja i organizovanja, državu, pa čak i čovječanstvo u cjelini). Sve radnje koje kao pojedinci poduzimamo u privatnom i javnom životu proizvod su prethodnog izbora između mogućih pravaca djelovanja. Izbor smjera djelovanja jednako oblikuju propisane norme, ali i određeni „nevidljivi“ faktori (poput usvojenog sistema vrijednosti, stavova, vjerovanja i sl.)⁵.

Poseban društveni značaj ima ono odlučivanje čiji je predmet zajedničko djelovanje ljudi, odnosno ono odlučivanje koje utječe na veći broj osoba. Takvo odlučivanje se smatra oblikom upravljanja s obzirom na to da ono obuhvata usmjeravanje, povezivanje i usklađivanje ljudi u zajedničkom djelovanju, a što opet nužno zahtijeva i ovlaštenje za donošenja odluka⁶. Za tako donesene odluke njihovi donosioci mogu biti moralno, politički ili pak pravno odgovorni.

Za nas su od posebnog značaja odluke koje donosi javna uprava iz razloga što posljedice njenog odlučivanja imaju utjecaja na veći broj pojedinaca, pa čak i na cijelo društvo. Javna uprava, konkretnije zaposleni u javnoj upravi, kao

³ Ule, A., 2009. *Collective Decision making as the Actualization of Decision Potential*, Interdisciplinary Description of Complex Systems, vol. 7, no. 2, str. 91.

⁴ Dell'Orco, S., 2017. *Decision-Making and Law: Normative Rationality or Evolutionary Rationality?*, Sussex Academic Press, str. 1.

⁵ Korać, T. S., 2016. *Pristrasnost kao prepreka valjanom etičkom odlučivanju u javnoj upravi*, Politička revija, god. (XXVIII) XV, vol. 50, br. 4/2016, str. 160.

⁶ „Upravljanje je usmjeravanje, povezivanje i usklađivanje ljudi u zajedničkom djelovanju koje je kontinuirano, adaptibilno i dinamično.“ – Koprić, I. et al., 2014. *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 4.

nosioци javnih poslova imaju posebnu odgovornost prema građanima, „*jer sprovođenjem javnih politika u suštini odlučuju o krupnim pitanjima*“⁷. Zbog toga je bitno da se pitanju odlučivanja u javnoj upravi pristupi studioznije. Kako upravni organi obavljaju javne poslove u javnom interesu⁸ njihove odluke bi trebale biti prvenstveno u javnom, a ne u privatnom interesu. Odlučujući u pojedinačnim stvarima, službene osobe upravnih organa mogu konstituisati pojedinačna prava ili nametnuti pojedinačne obaveze određenim osobama, ali to i dalje ostaje u domenu javnog interesa, jer se odlučuje od usklađenosti konkretnog činjeničnog stanja sa općom pravnom normom (kao apstraktnim i općim pravnim pravilom). Međutim, kako i takve odluke donose pojedinci, nužno je stvoriti mehanizme koji će osigurati da institucije javne uprave donose odluke u skladu sa javnim interesom⁹, odnosno izbjeći nastanak onih situacija u kojima će privatni interesi službenih osoba u upravnim organima nadvladati javni interes.

Kako se u okviru javne uprave upravljanje javlja na najmanje tri nivoa (na nivou javne uprave u cjelini, na nivou posebnih upravnih sistema i na nivou upravnih organa)¹⁰ tako možemo govoriti o odlučivanju na nivou javne uprave kao cjeline, odlučivanju na nivou posebnih upravnih sistema te odlučivanju na nivou upravnih organa¹¹.

Posmatrajući sa pozicije organizacije, odlučivanje predstavlja proces koji (najčešće) pokazuje odnose i interakcije u okviru određene organizacije¹². Stoga se organizacije mogu razumijevati i vrednovati (i) po osnovu načina njihovog odlučivanja¹³.

Za potrebe ovog rada mi ćemo razmatrati odlučivanje u upravnom postupku kao jedan od oblika odlučivanja upravnih organa. Ipak, prethodno je nužno dati neke opće napomene o odlučivanju, a posebno odlučivanju u upravi.

⁷ Korać, T. S., *op. cit.*, str. 159.

⁸ Koprić, I. et al., *op. cit.*, str. 3.

⁹ Stančetić, V., 2020. *Odlučivanje u javnom sektoru*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 13-14.

¹⁰ Osim navedenih nivoa odlučivanja u javnoj upravi proces odlučivanja se provodi i na podnivoima. Tako u okviru odlučivanja na nivou upravnih organa možemo govoriti i o odlučivanju na podnivou osnovnih organizacionih jedinica, podnivou unutrašnjih organizacionih jedinica, ali i podnivou pojedinaca unutar upravnih organa.

¹¹ Koprić, I. et al., *op. cit.*, str. 4.

¹² Perko-Šeparović, I., 1975. *Teorija organizacije*, Zagreb: Školska knjiga, str. 133.

¹³ Menger, M., 2019. *Teorija odlučivanja Herberta Simona: decizionistički pristup organizaciji*, Politička misao, god. 56, br. 2, str. 77.

2. Nastanak teorija odlučivanja

Zbog njegovog društvenog značaja pitanje načina odlučivanja okupiralo je brojne teoretičare iz najrazličitijih naučnih oblasti (filozofe, psihologe, statističare, matematičare, ekonomiste...) ¹⁴. Različiti pristupi i shvatanja o tome kako se odluke donose, odnosno kako bi se one trebale donositi proizlaze, između ostaloga, i iz interdisciplinarnosti područja odlučivanja ¹⁵. Razmatrajući ovo značajno pitanje u okvirima različitih naučnih disciplina brojni teoretičari su razvili i svoja viđenja teorija odlučivanja. Stoga, možemo reći da je teorija odlučivanja rezultat zalaganja i teoretskih razmatranja stručnjaka iz oblasti matematike, statistike, filozofije, logike, psihologije i sl. ¹⁶ Baš zbog različitih pristupa i viđenja u odnosu na problem odlučivanja prije se može govoriti različitim teorijama nego o jednoj, jedinstvenoj teoriji odlučivanja ¹⁷. To stoga jer su u fokusu istraživanja filozofa bila pitanja vrijednosti i etike u odlučivanju, psiholozi su istraživali ponašanje pojedinaca i razumijevanje načina na koji ljudi stvarno donose odluke, matematičari su se bavili racionalnim procedurama i logičnim posljedicama različitih pravila odlučivanja, a pravnici procedurama i pravilima glasanja.

Prva naučna istraživanja koja su se bavila problemom odlučivanja nastala su u vezi sa teorijom vjerovatnosti koju su sredinom 17. stoljeća razvili Blaise Pascal i Pierre de Fermat ¹⁸, dok su se prva moderna teorijska razmatranja i naučna istraživanja različitih pristupa odlučivanju pojavila tridesetih godina 20. stoljeća ¹⁹.

3. Klasifikacija teorija odlučivanja

U teoriji postoji više klasifikacija teorija odlučivanja, od kojih je za potrebe našeg razmatranja najinteresantnija klasifikacija na normativne, deskriptivne

¹⁴ Ajduković, M., 1995. *Psihologijski aspekti donošenja odluka u kaznenom postupku*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 2, br. 2, str. 292.

¹⁵ Sikavica, P. et al., 2014. *Poslovno odlučivanje*, Zagreb: Školska knjiga, str. 73.

¹⁶ Damjanović, K., Janković I., 2014. *Normativna i deskriptivna teorija donošenja odluka u uslovima rizika*, Theoria, vol. 57, issue 4, str. 26.

¹⁷ Sikavica, P. et al., *op. cit.*, str. 77.

¹⁸ „Nastanak teorije odlučivanja često se veže uz nastanak teorije vjerojatnosti, čiji početci sežu u 17. stoljeće, kada su B. Pascal i P. de Fermat pokušali dati matematičko rješenje problema koji je Pascalu 1654. godine postavio kockar Chevalier de Mere, a odnosi se na izračunavanje vjerojatnosti dobivanja najmanje jednog para šestica, ako se dvije simetrične igraće kockice bace 24 puta.“ - Jankov Maširević, D., 2021. *Teorija odlučivanja*, Osijek, str. 1.

¹⁹ Sikavica, P. et al., *op. cit.*, str. 74.

i preskriptivne teorije odlučivanja koju su postavili Bell, Raiffa i Tversky²⁰. Ova klasifikacija se tokom godina nametnula kao najprihvatljivija a time najzastupljenija²¹.

Općenito kazano, normativna i preskriptivna teorija (uz značajne međusobne razlike) daju odgovor na pitanje kako *treba odlučivati*, dok deskriptivna teorija opisuje kako donosioci odluka *stvarno odlučuju* u praksi.

(1) *Normativna teorija odlučivanja* pokušava objasniti kako bi se odluke trebale donositi, odnosno utvrđuje norme, pravila i standarde koje donosioci odluka trebaju primjenjivati u procesu odlučivanja kako bi donijeli racionalne odluke²². Prema ovoj teoriji izbor alternativa bi trebao biti racionalan i kao takav zasnovan na znanjima i informacijama koje određuju izbor između različitih mogućnosti²³. U suštini, teorije odlučivanja jesu teorije o racionalnom donošenju odluka. Ova teorija pretpostavlja postojanje idealnog donosioca odluka koji raspolaže svim potrebnim informacijama, koji logicira sa savršenom preciznošću i koji je potpuno racionalan²⁴. Nedostatak ove teorije je u tome što zanemaruje postojanje kognitivnih i psiholoških ograničenja donosilaca odluka, njegova iskustva, sumnje, strahove, predrasude, protivrječnosti, pristranosti i sl. Ona zanemaruje etičke vrijednosti i standarde koje ima pojedinac ili društvo.

(2) S druge strane, *deskriptivna teorija odlučivanja* opisuje ono što se stvarno događa prilikom odlučivanja, odnosno šta donosioci odluka stvarno rade i kako postupaju²⁵. Ona ima za cilj da objasni kako donosioci odluka istu praktično donose²⁶. Fokus ove teorije je na analizi praksi odlučivanja u cilju utvrđivanja optimalnih izbora. Ona opisuje „način na koji ljudi uobičajeno misle i donose odluke u svakodnevnim poslovnim situacijama“²⁷.

(3) Konačno, *preskriptivna teorija odlučivanja* usredotočuje se na praktičnu primjenu normativne i deskriptivne teorije odlučivanja u stvarnom okruženju. I ova teorija, slično normativnoj, nastoji utvrditi optimalne izbore, međutim, pored toga ona uzima u obzir i ograničenja koja postoje u stvarnosti.

²⁰ Bell, D.E., Raiffa, H., Tversky, A., 1988. *Decision Making: Descriptive, Normative, and Prescriptive Interactions*, Cambridge: Cambridge University Press.

²¹ Sikavica, P. et al., *op. cit.*, str. 79.

²² *Ibid*, str. 85.

²³ Čavalić, A., 2016. *Utjecaj kvalitete podataka i informacija na kvalitetu odluke*, Ekonomska misao i praksa, vol. 25, no. 2, str. 495.

²⁴ Damjanović, K., Janković, I., *op. cit.*, str. 27.

²⁵ Sikavica, P. et al., *op. cit.*, str. 91.

²⁶ Damjanović, K., Janković, I., *op. cit.*, str. 27.

²⁷ Sikavica, P. et al., *op. cit.*, str. 80.

Dakle, ova teorija suštinski predstavlja sintezu normativne i deskriptivne teorije te kao takva nastoji dati preporuke kako doći do odluka koje su moguće i primjenjive u datim uslovima²⁸.

Iako među njima postoje značajne razlike, potrebno je naglasiti snažnu međusobnu povezanost i komplementarnost navedenih teorija odlučivanja²⁹. Različite pristupe odlučivanju između normativne i deskriptivne teorije ne treba posmatrati kao međusobno suprotstavljene, nego prije kao međusobno dopunjujuće što je na kraju i rezultiralo nastankom preskriptivne teorije odlučivanja³⁰.

4. Odlučivanje u javnoj upravi

Savremena javna uprava predstavlja složen sistem koji obuhvata najširi skup svih onih organizacija koje obavljaju javne poslove u javnom interesu (državnu upravu, lokalnu samoupravu i javne službe)³¹, ali i djelatnosti nedržavnih subjekata koje su normativno proglašene i prihvaćene kao djelatnosti od javnog interesa³². Vršeci javne poslove u javnom interesu uprava nužno donosi odluke. Čak se može reći da je donošenje odluka jedna od njenih najznačajnijih uloga. Te odluke posmatrane sa aspekta javne uprave mogu biti strateške, taktičke ili operativne. U pravilu, strateške odluke se donose na nivou javne uprave kao cjeline kao i na nivou posebnih upravnih sistema (npr. zdravstveni sistem, obrazovni sistem, penzijski sistem i sl.), dok se taktičke i operativne odluke uglavnom donose na nivou pojedinačnih upravnih organa.

Na strateškom nivou, prvenstveno kroz utvrđivanje javnih politika određuju se ciljevi koje javna uprava treba ostvariti. Ti ciljevi se utvrđuju u skladu sa vrijednostima i interesima određene društvene zajednice, odnosno u skladu sa javnim interesom³³. Na taktičkom nivou sačinjavaju se programi i planovi kao modaliteti ostvarivanja ciljeva utvrđenih javnim politikama. Konačno, na operativnom nivou donose se konkretne odluke kojima se postavljeni ciljevi provode u život.

Odlučivanje u upravi, prema Stančetiću, ima čvršće okvire, konkretnije ciljeve, jasne informacije i baze podataka, te je više prisutna tehničko-stručna

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, str. 82.

³⁰ Ajduković, M., *op. cit.*, str. 297.

³¹ Koprić, I. et al., *op. cit.*, str. 1-3.

³² Pusić, E., 2002. *Upravljanje u suvremenoj državi*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 119.

³³ Koprić, I. et al., *op. cit.*, str. 1.

dimenzija, tj. primjena uhodanih tehnika odlučivanja, koje su razvijene u teoriji odlučivanja i kasnije u javnim politikama³⁴.

Treba istaći da u savremenoj javnoj upravi odluke ne donose samo rukovodioci upravnih organa. Naime, sve češće i sve veći broj odluka, prije svega onih operativnih i programiranih³⁵, donose i određeni državni službenici u upravnim organima. Tako neke odluke bitne za funkcionisanje upravnih organa donose šefovi srednjeg i nižeg nivoa upravljanja (osnovnih i unutrašnjih organizacionih jedinica), članovi posebnih komisija i radnih tijela (npr. disciplinske komisije, komisije za prijem državnih službenika, komisije u postupcima javnih nabavki i sl.) te konačno, za ovaj rad najznačajnije, ovlaštene službene osobe u upravnom postupku.

Odluke koje donosi javna uprava možemo ugrubo podijeliti na: (1) odluke koje se donose u utvrđivanju i provođenju javnih politika, uključujući tu i pitanje pravnog normiranja određenih društvenih odnosa, (2) odluke koje se tiču upravljanja upravnim organima, uključujući i pitanje upravljanja ljudskim resursima, (3) odluke koje se tiču odnosa upravnih organa sa trećim osobama te (4) odluke koje se donose u upravnim postupcima. Kako je predmet ovog rada odlučivanje u upravnim postupcima, u nastavku ćemo se fokusirati samo na ovaj segment odlučivanja uprave.

5. Odlučivanje u upravnom postupku

Jedan od osnovnih zadataka savremene javne uprave kao „javnog servisa građana“ je da vrši javnu službu u interesu tih građana i društva u cjelini³⁶. Njen prvenstveni zadatak je služenje, a ne upravljanje, ali ona i dalje, nužno mora autoritativno odlučivati o pravima, obavezama i pravnim interesima svojih građana. Taj autoritativni momenat ona ostvaruje prije svega u upravnom postupku³⁷.

U teoriji prava pod postupkom se podrazumijeva takav način rada u kojem se određene radne operacije ili njihovi dijelovi obavljaju na isti način, u svim

³⁴ Stančetić, V., *op. cit.*, str. 32.

³⁵ Pod programiranim odlukama podrazumijevamo odluke koje se donose u cilju rješavanja rutinskih problema i u situacijama koje se ponavljaju. S druge strane, neprogramirane odluke bi bile one odluke koje se donose u situacijama koje nisu uobičajne i koje se ne ponavljaju.

³⁶ Mehmedović, E., Stojanović, S., 2022. *Utjecaji množine volja na nastanak upravnog akta*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli, god. VIII, br. 1, str. 8.

³⁷ *Ibid.*

istim slučajevima³⁸. To su postupci kojima se uređuje postupanje odgovarajućih organa (sudskih ili upravnih) u primjeni materijalnih normi. Jedan od osnovnih i zasigurno najzastupljenijih pravnih postupaka jeste upravni postupak.

Pod upravnim postupkom podrazumijevamo skup procesnih pravila koja uređuju način djelovanja i postupanja upravnih organa prilikom odlučivanja o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba. Uređenje načina postupanja upravnih organa prilikom primjene materijalnih propisa vrlo je bitno jer se njime štite kako javni interes tako i prava i pravni interesi građana³⁹. Pravilima upravnog postupka se omogućava da se „prema jednakima postupa jednako“, odnosno da se otkloni ili barem umanjí subjektivizam službenih osoba kod donošenja upravnog akta⁴⁰. Stoga se upravni postupak smatra najznačajnijim i osnovnim postupkom koji reguliše rad javne, a napose državne uprave⁴¹.

U upravnom postupku upravni organ, na osnovu i u okviru pravnih normi, kao normiranog javnog interesa, odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, kao njegovom subjektivnom pravu. Pravnim normama se regulišu, tj. uspostavljaju, mijenjaju ili prekidaju odnosi koji rezultiraju promocijom i zaštitom općih (generalnih) i pojedinačnih (partikularnih) interesa unutar konkretne društvene zajednice. Preduslov toga je da su pojedinačni interesi nekonkurentni općem interesu⁴². Dakle, u upravnom postupku se rješava sukob između općeg (javnog) interesa i subjektivnog (privatnog) interesa stranke, a od upravnog organa se traži istovremena zaštita kako javnog tako i privatnog interesa⁴³. Rješavajući u upravnom postupku upravni organ u okviru svoje nadležnosti utvrđuje da li su interesi stranke u saglasnosti sa propisima, odnosno javnim interesom. Oni moraju postupati zakonito u smislu pravilnog

³⁸ Pusić, E., 2002. *Nauka o upravi*, XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Školska knjiga, str. 338.

³⁹ Đerđa, D., 2012. *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, no. 1, str. 109.

⁴⁰ Đelmo, Z., Delić, A., 2014. *Materijalna i procesna zakonitost pojedinačnih upravnih akata u cilju zaštite pravnog poretka države*, Uprava, vol. 5, br. 2, str. 21.

⁴¹ Lilić, S., 2016. *Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu*, Sarajevo - Banja Luka, str. 7.

⁴² Delić, A., 2017. *Preduslovi reforme upravnog postupka u kontekstu praksi i standarda e-uprave*, Uprava, vol. 8, br. 1, str. 68.

⁴³ Kovač, P. 2011. *Šutnja uprave između teorije i prakse u Sloveniji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 32, br. 2, str. 870.

i zakonitog odmjeravanja između javnog interesa, oličenog u pravnim propisima, i pravno zaštićenih interesa stranaka⁴⁴.

Donošenju rješenja u upravnom postupku kao materijalizaciji postupka odlučivanja prethodi provođenje dokaznog postupka čiji je cilj utvrđivanje pravno relevantnih činjenica (*pravno relevantnog činjeničnog stanja*)⁴⁵. Nakon toga se, na utvrđeno činjenično stanje primjenjuje odgovarajući propis, odnosno, „*vrši se pravna kvalifikacija činjenica, kako bi se formulisalo pojedinačno pravilo za ponašanje stranke u konkretnoj situaciji*“⁴⁶.

Treba istaći da iako pod pojmom „*odlučivanja u upravnom postupku*“ prevashodno razmatramo pitanje donošenja odluke o meritumu upravne stvari, odnosno o načinu donošenja upravnih akata (rješenja i zaključaka), ne smijemo zaboraviti da upravni postupak čini više sukcesivno donesenih odluka od strane upravnog organa koji provodi upravni postupak, počevši od ocjene o nadležnosti za vođenje postupka, odluke o pokretanju ili nepokretanju upravnog postupka, odluke o izvođenju ili neizvođenju određenih dokaznih sredstava, odluke o održavanju usmene rasprave, slobodne ocjene dokaza, razlučivanja relevantnih od nerelevantnih činjenica, ocjene dokazne snage izvedenih dokaza i sl. Sva ova pitanja spadaju u kontekst odlučivanja u upravnom postupku, međutim zbog obima ovog rada nije ih moguće sve razmotriti.

5.1. Proces upravnog odlučivanja

Kada govorimo o procesu upravnog odlučivanja pitanje na koje treba dati odgovor jeste: na koji način se dolazi do odluke u upravnom postupku.

Proces donošenja odluke u upravnom postupku je pravno normiran i on kao takav podrazumijeva primjenu pravila formalne logike. Da bi odluka u upravnom postupku bila ispravna, ona mora biti neprotivrječna, mora upotrebljavati formalno-logička pravila definisanja i klasifikacije pojmova te se mora odvijati u formama deduktivnog, silogističkog zaključivanja⁴⁷.

Silogizam je misaono-logički proces koji predstavlja najpoznatiji oblik deduktivnog zaključivanja. Prema Lukiću „*pravni silogizam, kao strogo*

⁴⁴ *Ibid*, str. 876.

⁴⁵ „*Činjenice za koje pravo veže postanak, promjenu ili prestanak pravnog odnosa, a u vezi s tim postanak, prestanak ili promjenu subjektivnih prava nazivaju se pravnim činjenicama*“ - Vedriš, M., Klarić, P., 1996. *Građansko pravo – Opći dio, stvarno, obvezno i nasljedno pravo*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine, str. 22.

⁴⁶ Tomić, Z., Bačić, V., 1999. *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, sedmo izdanje, Beograd: JP Službeni list SRJ, str. 273.

⁴⁷ Visković, N., 2004. *Argumentacija i pravo*, Beograd: Dosije, str. 20.

logički postupak obezbeđuje tačnu primenu normi. Naravno, uslov za to je da su prethodno ispravno rešena odgovarajuća pravna i činjenična pitanja⁴⁸. Silogizam se sastoji se od tačno dvije premise i jedne konkluzije, pri čemu između premisa i konkluzije postoji nužna veza⁴⁹. Konkluzija se ne izvodi samo iz jedne premise nego pretpostavlja postojanje dvije premise i pojavljuje se kao logična konsekvencija tih premisa⁵⁰. Specifičnost pravnog silogizma u odnosu na silogizam općenito je u specifičnom sadržaju premisa i konkluzije. Premisu maior pravnog silogizma čini pravno pravilo tj. norma, premisu minor čine pravno relevantne činjenice, dok konkluziju predstavlja dispozitiv upravnog akta. Pravilnom primjenom pravne norme (premissa maior) na utvrđeno pravno relevantno činjenično stanje (premissa minor) ovlaštena službena osoba bi trebala doći do pravilne i na zakonu zasnovane odluke (konkluzije)⁵¹.

Pravna norma uređuje određene društvene odnose, odnosno sadrži volju normotvorca koja uređuje šta treba da postoji i šta treba da se dešava u određenoj oblasti društvenog života⁵². Potpuno i pravilno utvrđeno pravno relevantno činjenično stanje je pretpostavka za pravilnu primjenu materijalnog prava i donošenja zakonite odluke. Dakle, bez potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja nije moguće pravilno primijeniti materijalno pravo, a samim time niti donijeti zakonitu odluku. Toga je bio svjestan još Aristotel koji je rekao da "su činjenice jedino oružje kojim se opravdano boriti, tako da je sve ono što se nalazi van oblasti dokazivanja izlišno"⁵³. Na kraju, odluka se svodi na određivanje one pravne norme koja se treba primijeniti na utvrđeno činjenično stanje, odnosno na zaključak o tome da li utvrđeno činjenično stanje sadrži elemente nužne za primjenu određene pravne norme⁵⁴.

S obzirom na činjenicu da proces upravnog odlučivanja zasnovan na primjeni pravila formalne logike pretpostavka je da bi sve ili barem većina osoba koje donose odluke trebale na osnovu istih normi (premissa maior) i na osnovu istih pravno relevantnih činjenica (premissa minor) doći i do iste konkluzije⁵⁵. Ovdje se govori o idealnom, tj. racionalnom odlučivanju koje ne uzima u obzir

⁴⁸ Lukić, D.R., 1971. *Metodologija prava*, Beograd: Naučna knjiga, str. 222.

⁴⁹ Petrović, G., 2011. *Logika*, 2. izdanje, Beograd: Zavod za udžbenike, str. 68-86.

⁵⁰ Petrović, D., 1964. *Zaključci o bitnim činjenicama u parničnom postupku*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, god. XII, br. 2-3, str. 288.

⁵¹ Uzelac, A., 1997. *Istina u sudskom postupku*, Zagreb: Pravni fakultet, Zavod za građanskopravne znanosti i obiteljsko pravo, str. 1.

⁵² Petrović, D., *op. cit.*, str. 288.

⁵³ Aristotel, 2008. *Retorika*, Podgorica: Unireks, tač. 1404a, str. 193.

⁵⁴ Mehmedović, E., Stojanović, S., 2022. *Inspekcije i inspeksijski nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak*, Sarajevo: Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu, str. 257.

⁵⁵ *Ibid.*

neka ponašanja ljudi zasnovana na ličnim interesima, emocijama, pa čak i psihopatologijama. U idealno-tipskim situacijama, svaki upravni organ, odnosno svaka ovlaštena službena osoba u upravnom organu, bi trebao na osnovu istog činjeničnog stanja i iste pravne norme doći do istog zaključka, odnosno odluke. Međutim, u praksi to često nije slučaj iz razloga što iako je proces odlučivanja logički, on nije mehanički proces⁵⁶. Naprotiv, proces odlučivanja se ne može provoditi po automatizmu, niti je ovlaštena službena osoba „*automat koji podvodi određeno činjenično stanje pod normu*“⁵⁷. Stoga, iako je postupak odlučivanja u upravnom postupku pravno normiran čak i u istim činjeničnim i pravnim situacijama različiti donosioci odluka mogu donijeti drugačije odluke. To se najbolje može vidjeti kod kolegijalnog odlučivanja gdje više članova istog kolegijalnog organa u istoj pravnoj stvari, sa istim činjeničnim i pravnim stanjem, mogu imati različita mišljenja o odluci. Ovo stoga jer je pravno rasuđivanje po svojoj prirodi prije svega problemsko, pa tek onda sistemsko⁵⁸.

Dakle, iako pravni silogizam predstavlja model procesa odlučivanja, njegova primjena ne znači nužno i da će rezultat promišljanja, koji zavisi (i) od ličnih karakteristika, znanja i iskustava različitih donosilaca odluka biti isti, odnosno da će doći do istih konkluzija⁵⁹. Razumijevanje pravnih normi ili mogućnosti eventualne primjene pravnih normi na konkretnu činjeničnu situaciju može biti na različite načine percipirano od strane različitih osoba. Ovo stoga što upravno odlučivanje ne treba biti samo zakonito, nego mora biti i svrhovito. Stoga, možemo zaključiti da je proces upravnog odlučivanja mnogo složeniji od teorijskih modela, koji su u pravilu preskriptivni. Proces donošenja odluka u realnom životu su u pravilu kompleksniji. U vezi toga, a nastavno na neke druge nedostatke pravnog silogizma na koje ukazivali brojni teoretičari⁶⁰ možemo ga cijeniti prvenstveno kao model procesa odlučivanja⁶¹. U cilju prevazilaženja naprijed navedenih izazova u kolegijalnim organima se npr. utvrđuju pravila, principi donošenja odluke, što ga čini oblikom

⁵⁶ Menger, M., *op. cit.*, str. 70.

⁵⁷ Mehmedović, E., Stojanović, S., *Inspekcije i inspekcijski nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak, op. cit.*, str. 257.

⁵⁸ Hasanbegović, J., 1996. *O pravnom silogizmu*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, vol. XLIV, br. 2-3, str. 170.

⁵⁹ Mehmedović, E., Stojanović, S., *Inspekcije i inspekcijski nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak, op. cit.*, str. 257.

⁶⁰ „*Perelman naglašava da se pravnom rasuđivanju uvek može dati silogistički oblik (u ovom, dijalektičkom smislu), ali da se time ništa ne dobija, osim detinjastog zadovoljstva da se pokaže da se sve pravno rasuđivanje (koje počiva na najrazličitijim argumentima) može podvesti pod istu formu.*“ – Hasanbegović, J., *op. cit.*, str. 169.

⁶¹ Mehmedović, E., Stojanović, S., *Inspekcije i inspekcijski nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak, op. cit.*, str. 257.

programiranog odlučivanja. To stoga jer su kod kolegijalnih organa ovlaštenja i obaveze „disperzirana“ među članovima tih organa te niti jedan član kolegijalnog organa nema samostalno ovlaštenje za donošenje upravnih akata⁶². Naprotiv, tu, u pravilu, svi članovi imaju istu ulogu, prava i odgovornosti, s tim da se najčešće imenuje predsjedavajući kolegijalnog organa upravljanja kao *primus inter pares* (prvi među jednakima), čija su ovlaštenja vezana prevashodno za organizaciono funkcionisanje kolegijalnog organa, zakazivanje i vođenje sjednica, potpisivanje akata i sl⁶³. U kolegijalnim organima odluka se u pravilu donosi većinom glasova članova. To je i najprihvatljiviji i najracionalniji način donošenja odluka. Izuzetno, može se propisati i donošenje odluka kvalifikovanom većinom. S druge strane, kod donošenja složenog upravnog akta slična pravila donošenja odluke se ne mogu propisati, jer postoji potreba donošenja komplementarnih odluka, ali se mogu propisati uslovi pod kojima se odvija komunikacija organa koji učestvuju u njegovom donošenju.

5.1.1. Definisane problema i utvrđivanje činjeničnog stanja

Općenito, donošenju odluka prethodi pripremna faza koja obuhvata definisanje problema i sakupljanje relevantnih informacija o njemu. U upravnom postupku problem je određen predmetom upravnog postupka, odnosno onim šta stranka traži ili joj se nameće, dok sakupljanje relevantnih informacija predstavlja utvrđivanje relevantnog činjeničnog stanja. Utvrđivanje pravno relevantnih činjenica u upravnom postupku se vrši dokazivanjem, prije svega, u prvostepenom upravnom postupku. Prvostepeni organ, konkretno ovlaštena službena osoba u upravnom organu, provodi dokazni postupak i na osnovu izvedenih dokaza utvrđuje činjenično stanje. On dokaze cijeni i činjenično stanje utvrđuje na osnovu neposrednih utisaka i saznanja, što drugostepeni organ i sud u upravnom sporu, u pravilu, ne radi⁶⁴. Izuzetno, kada su u prvostepenom postupku činjenice netačno ili nepotpuno utvrđene, onda se činjenično stanje može utvrditi i u drugostepenom postupku⁶⁵. Ovo stoga što se obaveza upotpunjavanja činjeničnog stanja odnosi na službenu osobu općenito, kako onu u prvostepenom, tako i onu u drugostepenom upravnom postupku.

⁶² Mehmedović, E., Stojanović, S., *Utjecaji množine volja na nastanak upravnog akta*, op. cit., str. 18.

⁶³ *Ibid*, str. 18-19.

⁶⁴ Petrović, D., *op.cit.*, str. 296.

⁶⁵ Krijan, P., 2002. *Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom*, Sarajevo: Privredna štampa, str. 35.

Pravno relevantne činjenice se u konkretnom upravnom odnosu utvrđuju dokazivanjem, na osnovu dokaza⁶⁶. U kontekstu dokazivanja do izražaja dolaze neka načela upravnog postupka: načelo materijalne istine, ali i načelo samostalnosti u rješavanju koje ovlašćuju službenu osobu da samostalno izvodi dokaze i utvrđuje činjenice kako bi utvrdila stvarnu (materijalnu) istinu. Također, tu je i načelo saslušanja stranke koje, u vezi sa članom 6. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, strankama u postupcima daje pravo da se izjasne o svim činjenicama i okolnostima relevantnim za upravno odlučivanje.

U upravnom postupku organ samostalno utvrđuje činjenično stanje. Međutim, prilikom utvrđivanja tog činjeničnog stanja stranke imaju pravo učešća. One iznose razloge za (*confirmation*) ili protiv (*confutation*) određenih stavova čime karakteriziraju takve stavove kao ispravne ili ispravnije (opravdavajući ih) ili kao neispravne ili neispravnije (pobijajući ih)⁶⁷. Obrazlaganje kroz iznošenje stavova o njihovoj ispravnosti je ono što takve stavove i o njima ovisne odluke i ponašanja čini racionalnim⁶⁸. Stoga, za odluke u upravnom postupku kažemo da bi trebale biti racionalne, zasnovane na dva osnova: (1) unaprijed određenoj apstraktnoj pravnoj normi i (2) utvrđenom činjeničnom stanju u konkretnom slučaju.

5.1.2. Primjena odgovarajućeg materijalnog propisa

Sa procesnog aspekta pravne norme određuju normativni aspekt upravnog odlučivanja. One predstavljaju preskriptivne sudove (sudove o tome “*šta treba*”) dok utvrđene činjenice predstavljaju deskriptivne sudove (ono “*što jeste*”). Razumijevanje (*interpretacija*) pravnih normi i utvrđivanje činjeničnog stanja na osnovu izvedenih dokaznih sredstava kao misaoni procesi uključeni u upravno odlučivanje određuju deskriptivni aspekt upravnog odlučivanja⁶⁹.

S obzirom na to da je upravni postupak zakonski uređen može se zaključiti da u postupcima odlučivanja u upravnom postupku dominira normativni pristup odlučivanju. Međutim, proces donošenja odluka u upravnim postupcima nužno zahtijeva i tumačenje pravne norme, kao i utvrđivanje činjeničnog stanja na osnovu ocjene izvedenih dokaza kod kojih do izražaja dolaze subjektivni elementi i karakteristike donosilaca upravnih odluka što nas opet

⁶⁶ Mehmedović, E., Stojanović, S., *Inspekcije i inspekcijски nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak, op. cit.*, str. 222.

⁶⁷ Visković, N., *Argumentacija i pravo, op. cit.*, str. 8.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Ajduković, M., *op. cit.*, str. 297.

upućuje na to da prilikom odlučivanja u upravnim postupcima dominira preskriptivni pristup. Ovlaštena službena osoba prilikom vođenja i posebno prilikom donošenja odluka u upravnom postupku vrši složen logički proces, koji ne može predstavljati samo mehaničko podvođenje utvrđenih činjenica pod opće norme. Tim prije što ni opća norma nije jednosmislena, a niti se činjenice mogu podvesti pod pravnu normu prije nego što je utvrđeno koje su od njih pravno relevantne u konkretnom slučaju i prije nego što su protumačene. Stoga, kako Visković kaže, pravni subjekat koji primjenjuje opće pravne norme uvijek vrijednosno učestvuje u stvaranju kako značenja te norme (*više premise*) tako i značenja konkretnog slučaja (*niže premise*) na koji se norma odnosi⁷⁰.

Organ u skladu sa načelom materijalne istine utvrđuje pravno relevantno činjenično stanje, ali i samostalno odlučuje o izboru pravnih pravila koje treba primijeniti (*iura novit curia*). Ranije je smatrano da je činjenično stanje “promjenjiva kategorija”, a da je viša premisa pravnog silogizma (koju čine pravne norme) “jednoznačna, objektivno prepoznatljiva”. U savremenoj teoriji smatra se da ni pravna pravila nisu objektivna datost⁷¹. Naprotiv, smatra se da je i utvrđivanje više premise pravnog silogizma, isto kao i utvrđivanje njegove niže premise, povezano sa tokom konkretnoga postupka, u kojemu upravni organ po vlastitom uvjerenju i shvatanju (razumijevanju) odlučuje o tome koje će pravne norme primijeniti i kako će ih interpretirati⁷². Dakle, viša premisa pravnog silogizma (kao apstraktno i opće pravno pravilo) pod koju treba supsumirati konkretno činjenično stanje nije objektivna i unaprijed definisana kategorija. Slično kao i pri utvrđivanju činjeničnog stanja (kao *niže premise*) i primjena materijalnog prava (*više premise*) jeste rezultat konkretnog postupka, odnosno njenog razumijevanja i interpretacije od strane ovlaštene službene osobe⁷³.

S obzirom na to da navedene odluke donose ljudska bića nije moguće biti u potpunosti „oslobođen individualnih preferencija i sklonosti“⁷⁴. Naime, prilikom donošenja odluka osim pravila pravne logike moraju se uzeti u obzir i subjektivne karakteristike donosilaca odluke, a prije svih njihovi stavovi, znanja, osobine, shvatanja i vrijednosti. Navedene subjektivne karakteristike donosilaca odluka utječu na samu odluku.

⁷⁰ Visković, N., *Argumentacija i pravo*, op. cit., str. 22-23.

⁷¹ Galič, A., *Pravo na saslušanje i pravna pravila*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 2-3, str. 483.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, str. 483-484.

⁷⁴ Ajduković, M., op. cit., str. 292.

Osim konkretnog logiciranja, nerijetko se prilikom donošenja odluka o upravnim stvarima u upravnom postupku voditelji postupka ugledaju na prethodne odluke upravnih organa ili sudske presude (upravnu i sudsku praksu) smatrajući ih dobrim primjerima. Iako je upravna praksa slična precedentu, između njih postoji bitna razlika. Naime, niti upravna, niti sudska praksa u kontinentalnom pravnom sistemu ne predstavljaju pravnu obavezu. Ona nije formalni izvor prava i nije dozvoljeno pozivati se na praksu kao osnov za donošenje odluka u upravnim stvarima⁷⁵. Ipak, pravna praksa se niti može niti smije ignorisati. Ona utječe na donošenje odluka u recentnim slučajevima snagom svoga argumenta, a ne formalne obaveznosti. Praksa najčešće nastaje u slučajevima popunjavanja pravne praznine od strane sudova (sudska praksa) ili upravnih organa (upravna praksa) kada oni, rješavajući određenu konkretnu (u)pravnu stvar, donose pojedinačne pravne akte (presude, rješenja, zaključke) čime stvaraju praksu sudskog ili upravnog odlučivanja⁷⁶. S druge strane, precedent predstavlja pravnu obavezu upravnog organa da postupuje na određeni način s obzirom na to da odluke najviših sudova (tzv. precedenti) imaju svojstvo izvora prava, i kao takvi su pravno obavezujući⁷⁷.

5.2. Subjekti upravnog odlučivanja

Kao što smo već rekli, odluke u upravnom postupku u ime upravnog organa donose pojedinci ili kolegijalni organi. Oni imaju posebna zakonom definisana ovlaštenja za donošenje upravnih odluka. Ukoliko odluku u upravnom postupku donosi pojedinac, to može biti rukovodilac ili ovlaštena službena osoba upravnog organa koja provodi upravni postupak (voditelj postupka), dok kada odluku donosi kolegijalni organ, odluku donosi više osoba po posebnim pravilima odlučivanja.

U našoj pravnoj tradiciji, još od prvog Zakona o opštem upravnom postupku Kraljevine Jugoslavije iz 1930. godine koji je donesen po uzoru na austrijski Zakon o općem upravnom postupku, odluku u upravnom postupku je donosio rukovodilac upravnog organa. U talasu regionalnih reformi upravnih postupaka započelih u prvoj deceniji 21. stoljeća (koje su zaobišle Bosnu i

⁷⁵ Garvey Algero, M., 2005. *The Sources of Law and the Value of Precedent: A Comparative and Empirical Study of a Civil Law State in a Common Law Nation*, Louisiana Law Review, vol. 65, no. 2, str. 788.

⁷⁶ Visković, N., 2001. *Teorija države i prava*, Zagreb: Centar za dopisno obrazovanje, Birotehnika, str. 261.

⁷⁷ Visković, N., *Argumentacija i pravo, op. cit.*, str. 78-79.

Hercegovinu)⁷⁸ došlo je do promjene u odnosu na subjekat odlučivanja. Ta promjena se očitovala u tome da je umjesto rukovodioca upravnog organa kao subjekat odlučivanja primarno određena službena osoba upravnog organa ovlaštena za vođenje upravnog postupka (voditelj postupka). Svrha toga je bila podizanje nivoa odgovornosti i otklanjanje političkog utjecaja na proces donošenja upravnih odluka. Nažalost, i pored određenih pokušaja, do danas u Bosni i Hercegovini nisu poduzete aktivnosti na cjelovitom reformisanju upravnog postupka⁷⁹. Trenutno u našem pozitivnom zakonodavstvu koje reguliše upravni postupak kao primarni subjekat odlučivanja postavljen je rukovodilac upravnog organa.

U postupku odlučivanja rukovodilac organa ima širok obim ovlaštenja. Prvenstveno, on je ovlašten za donošenje rješenja, s tim da to svoje ovlaštenje može prenijeti na drugu osobu iz upravnog organa koja ispunjava potrebne uslove. Rukovodilac odlučuje i o izuzeću ovlaštene službene osobe, a ovlašten je i za sačinjavanje godišnjih izvještaja o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku. Zakon je dao ovlaštenje rukovodiocu da može ovlastiti službenika (u pravilu državnog službenika) istog organa da rješava ili vodi upravni postupak prije donošenja rješenja. Dakle, to je orginaro ovlaštenje rukovodioca organa koje on može, u potpunosti ili djelomično, prenijeti na službene osobe u upravnim organima. Dakle, u postojećem sistemu postoji pravna mogućnost da ovlaštena službena osoba koja (pro)vodi upravni postupak bude i donosilac upravne odluke, ali to zavisi isključivo od volje rukovodioca upravnog organa⁸⁰. U pravilu, rukovodioci upravnih organa ovlašćuju državne službenike da vode upravni postupak i sačinjavaju prijedlog rješenja, dok pravo odluke, na osnovu argumenata iznesenih u obrazloženju rješenja, ostavljaju za sebe⁸¹. Povjereno ovlaštenje je derivativne prirode i kao

⁷⁸ Hrvatska je novi Zakon o upravnom postupku donijela 2009., Crna Gora 2014., Albanija i Makedonija 2015., a Srbija i Kosovo 2016. godine.

⁷⁹ Iako su na Konferenciji o upravno-pravnom okviru Zapadnog Balkana, koja se organizovala u februaru 2017. u Sarajevu predstavnici sa svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini u čijoj nadležnosti je upravno-procesno zakonodavstvo (Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, Federalno ministarstvo pravde i Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske) postigli saglasnost da je potrebno izvršiti reforme postojećih zakona o upravnom postupku, te da ti novi zakoni trebaju biti međusobno komplementarni, izuzev određenih nužnih i korisnih izmjena i dopuna navedenih zakona nisu poduzete aktivnosti na cjelovitom reformisanju upravnih postupaka. Detaljnije o karakteristikama reformisanih upravnih postupaka zemalja regiona vidjeti u: Horić, S., Mehmedović, E., *Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji*, Sui generis, god. IV, broj 4, str. 153.

⁸⁰ Lončar, Z., 2015. *Odlučivanje u upravnom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 1/2015, str. 187.

⁸¹ „... samo postojanje formalne nadležnosti za odlučivanje u upravnom postupku isključivo starešine organa uprave, ne znači istovremeno da on i u praksi stvarno sam odlučuje. U

takvo može biti predmet “povlačenja” od strane rukovodioca organa. S obzirom na to da odluku u upravnom postupku najčešće donosi rukovodilac na prijedlog ovlaštene službene osobe koja je provela upravni postupak, obrazloženje u prijedlogu rješenja predstavlja i argumentaciju ovlaštene službene osobe o razlozima zbog kojih smatra da je donošenje odluke opravdano.

Nasuprot tome su oni upravni sistemi u kojima odluku u upravnom postupku donosi ovlaštena službena osoba koja vodi upravni postupak raspoređena na radno mjesto u čijem opisu poslova je vođenje upravnog postupka i odlučivanje u upravnoj stvari⁸². Dakle, u opisu poslova radnog mjesta trebaju biti precizirana procesna ovlaštenja i dužnosti službenika koji na tim radnim mjestima rade. Ovakav način odlučivanja bi mogao imati pozitivan efekat kroz povećanje stepena profesionalizacije, odgovornosti i samostalnosti prilikom odlučivanja⁸³. Koprić smatra da bi ovlaštenje za vođenja upravnog postupaka i rješavanje upravnih stvari trebalo osigurati: smanjenje utjecaja politički imenovanih osoba na konkretne predmete, jačanje samostalnosti i odgovornosti ovlaštenih službenih osoba, jačanje stručnih kriterija u radu javne uprave, učvršćenje pravne pozicije građana, smanjenje korupcije, jer se jasno locira odgovornost za stanje rješavanja stvari, te jačanje javnog interesa, jer se djelovanje uprave čini predvidljivom, a time učvršćuju i legitimna očekivanja građana⁸⁴.

6. Upravni akt kao materijalizacija odluke

Odlukom upravnih organa autoritativno se uređuje konkretan upravni odnos, odnosno rješava konkretna upravna stvar čime se do tada apstraktno izražena pravna norma konkretizuje u stvarnosti. Odluka u upravnom postupku se

praksi službeno lice koje vodi upravni postupak priprema i nacrt rešenja (odluke), koje pre nego što dođe na potpisivanje pred starešinu organa uprave, po pravilu prolazi prethodnu kontrolu od strane pomoćnika nadležnog za odgovarajući sektor, kao osnovne unutrašnje organizacione jedinice u organima uprave, koji na takvo rešenje stavlja svoj paraf.“ - Ibid.

⁸² Tako je regulisano npr. odgovarajućim zakonima o općem upravnom postupku Hrvatske, Srbije i Crne Gore.

⁸³ „Istovremeno, u značajnoj meri bi se mogao umanjiti i uticaj vanpravnih (političkih) činilaca, koji mogu da budu od značaja za odlučivanje u upravnim postupcima u situaciji kada se tako važna procesna radnja nalazi isključivo u nadležnosti lica koje na funkciju u upravi dolazi prvenstveno zahvaljujući političkim kvalifikacijama.“ – Lončar, Z., *op. cit.*, str. 188; Koprić, I., 2011. *Zakon o općem upravnom postupku i tehnološko unapređenje uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, vol. LVII, str. 63.

⁸⁴ *Ibid.*

manifestuje kroz upravni akt, kao najvažniju vrstu „*pravnog akta što ga uprava donosi*“⁸⁵.

Po svom obliku upravni akti su pisani akti. Pisana forma je predviđena jer se putem iste sa sigurnošću može utvrditi značenje naloga koji je izložen u dispozitivu, a naročito jer se putem pisane forme može nesporno utvrditi na koji način je u postupku izvršena ocjena izvedenih dokaza, utvrđivanje činjenica, materijalnih odredbi koje su primijenjene te pravne logike koja je korištena. Pored toga, pisana forma rješenja daje stranci mogućnost da se detaljnije upozna sa provedenim postupkom, te ukoliko smatra da je u istom bilo određenih nepravilnosti da izjavi žalbu. Izuzetno, u određenim, zakonom izričito propisanim slučajevima upravni akt se može donijeti i usmeno, s tim da postoji obaveza prvostepenog organa da isti, naknadno, izradi i pismeno.

U obrazloženju upravnog akta ovlaštena službena osoba iznosi argumentaciju stranke, odnosno stranaka, kojom su one opravdavale svoje i/ili opovrgavale stavove drugih subjekata o određenim spornim činjeničnim ili pravnim pitanjima. Stranka u upravnom postupku argumentaciju provodi u postupku sve do donošenja samog rješenja, a ovlaštena službena osoba istu obrazlaže u samom rješenju.

Ovlaštena službena osoba ocjenjuje sve izložene razloge (argumente) stranaka te daje svoju ocjenu izvedenih dokaza, na osnovu čega utvrđuje pravno relevantno činjenično stanje. Nakon toga navodi relevantne materijalne propise koje uređuju određenu upravnu situaciju te, konačno, donosi (pravno obavezujuću) odluku. Ovlaštena službena osoba dužna je obrazložiti svoje razumijevanje činjeničnog stanja i pravnih normi te razloge zbog kojih je neke od argumenata stranaka prihvatila kao tačne, a druge nije. Upravni akt se donosi kao rezultat izloženih stavova, argumenata i protivargumenata, izvedenih dokaza i utvrđenog činjeničnog stanja, a pismeno se obrazlaže u obrazloženju odluke⁸⁶.

Sporno pitanje prilikom određenog upravnog postupka može se odnositi na pitanje postojanja nekih činjenica ili na kvalifikaciju tih činjenica. Prvi problem je problem istine, dok je drugi problem vrednovanja⁸⁷. Tokom dokazivanja neki dokazi su snažniji i značajniji, dok su drugi slabiji i manje značajni za utvrđivanje neke pravno relevantne činjenice.

⁸⁵ Pehar, S., 2012. *Pojam upravnog akta u teoriji i zakonodavstvu*, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 10, str. 319.

⁸⁶ Visković, N., *Argumentacija i pravo, op. cit.*, str. 49.

⁸⁷ *Ibid*, str. 27.

7. Pogreške u upravnom odlučivanju i njihovo otklanjanje

S obzirom na složenost procesa odlučivanja u upravnom postupku, kompleksnost društvenih odnosa i životnih situacija, kao i nesavršenosti ljudskog logiciranja moguće je da donesena odluka ne bude ispravna. Kako bi se zaštitio interes građana, ali i javni interes nužno je da se uspostave mehanizmi preispitivanja donesenih odluka. Mora se ostaviti mogućnost ispravke nepravilne odluke, koje se ostvaruje u žalbenom postupku, primjenom raspoloživih pravnih lijekova. Država priznaje građaninu pravo na pravni lijek kao subjektivno pravo, odnosno osigurava mu pravo na ispravljanje odluka upravnih organa uvijek kada su te odluke nepravilne ili nezakonite⁸⁸. U teoriji prava se pod pravnim lijekovima podrazumijevaju zakonom uređene radnje ovlaštenih subjekata kojima se pobijaju nepravilne i nezakonite odluke upravnih organa i istovremeno zahtijeva od nadležnih viših instanci da u propisanom postupku isprave utvrđene nepravilnosti i nezakonitosti tako što će pobijanu odluku ukinuti ili preinačiti donošenjem nove odluke⁸⁹. Korištenjem pravnih lijekova se otklanjaju negativne (štetne) posljedice prouzrokovane nepravilnom i nezakonitom odlukom, osigurava dosljedna primjena načela zakonitosti u pravnim postupcima i osigurava vrhovni postulat pravilnosti i zakonitosti donesene odluke⁹⁰. To je u kontekstu upravnog postupka, u pravilu, uređeno kroz institute drugostepenog upravnog odlučivanja i upravnog sudskog spora.

U upravnom postupku je, u pravilu, prihvaćen princip dvostepenosti, što znači da se žalba može izjaviti protiv prvostepenog rješenja, ali ne i protiv rješenja donijetog po žalbi (drugostepeno rješenje). Protiv drugostepenog rješenja može se pokrenuti upravni spor.

Odluka u upravnom postupku može biti neispravna u formalnom i materijalnom smislu. U formalnom smislu odluka može biti neispravna zbog toga jer je u prvostepenom postupku došlo do povrede pravila upravnog postupka, dok u materijalnom smislu odluka može biti neispravna zbog toga jer je iz utvrđenog činjeničnog stanja izveden pogrešan zaključak, odnosno zbog toga što je pogrešno primijenjen materijalni propis.

U drugostepenom postupku drugostepeni organ ispituje pravilnost provođenja prvostepenog postupka, u smislu primjene pravila postupka, ali ispituje ispravnost pravnog silogizma prvostepenog organa. Da bi ispitao pravilnost pravnog silogizma i drugostepeni organ prolazi cjelokupan logički proces kao

⁸⁸ Krapac, D., 1989. *Osnovna prava čovjeka i građanina i načela krivičnog postupka*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5/6, str. 838.

⁸⁹ Bubalović, T., *Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu*, Zbornik Sveučilišta Libertas, br. 3, str. 284.

⁹⁰ *Ibid*, str. 266.

i prvostepeni organ. U postupku po žalbi drugostepeni organ može izjavljenu žalbu odbiti ili usvojiti. Žalba će se odbiti onda kada se utvrdi da u prvostepenom postupku nije došlo do povrede pravila postupka, niti do povrede materijalnog prava, odnosno kada utvrdi da je prvostepeni postupak pravilno proveden, da je rješenje pravilno i na zakonu zasnovano, a žalba neosnovana. Također, žalba će se odbiti i onda kada se utvrdi da je u prvostepenom postupku bilo nedostataka, ali da oni nisu takve prirode da bi mogli utjecati na drugačije rješenje stvari. Ukoliko drugostepeni organ utvrdi da je prvostepeno rješenje pravilno i na zakonu zasnovano, ali iz drugih razloga, a ne onih koji su navedeni u rješenju, u svom rješenju će iznijeti te razloge, a žalbu odbiti. S druge strane, drugostepeni organ će žalbu usvojiti onda kada utvrdi da je u prvostepenom postupku došlo do povrede bitnih pravila postupka ili do povrede materijalnog prava. Sa usvajanjem žalbe prvostepeno rješenje se poništava.

Drugostepeni postupak se okončava donošenjem odluke u formi drugostepenog rješenja. Kako se u ovom postupku ispituje ispravnost odluke prvostepenog organa (zakonitost prvostepenog rješenja) u obrazloženju drugostepenog rješenja mora se ocijeniti osnovanost svih žalbenih navoda, te moraju jasno navesti razlozi zbog kojih određeni navodi žalbe jesu ili nisu usvojeni.

Kako i u drugostepenom upravnom odlučivanju može doći do pogreške mora se ostaviti i mogućnost njenog ispravljanja. Ona se ne ostvaruje unutar uprave, nego izvan nje, na sudu kao nezavisnom i nepristrasnom specijaliziranom organu koji u skladu sa svojim specifičnim pravilima odlučuje o ispravljanju eventualnih neispravnosti.

8. Zaključak

Odlučivanje u upravnom postupku predstavlja složen proces utvrđivanja činjeničnog stanja i odgovarajućeg materijalnog propisa, koje se provodi po zakonom propisanim pravilima. Proces odlučivanja u upravnom postupku se okončava donošenjem odluke materijalizovane u formi upravnog akta. Zakonsko normiranje načina postupanja upravnih organa prilikom primjene materijalnih normi je od suštinske važnosti, jer se njime istovremeno štite dvije značajne društvene vrijednosti – javni interes i interes građana. Te vrijednosti mogu biti komplementarne ili konfliktne, što usložnjava proces odlučivanja i odgovornost donosioca odluke.

Donošenju odluke u upravnom postupku prethodi provođenje dokaznog postupka čiji je cilj utvrđivanje pravno relevantnih činjenica. Na osnovu utvrđenih činjenica utvrđuje se odgovarajuće materijalno pravo, te se na osnovu toga, primjenom pravnog silogizma, donosi odluka. Pravilnom

primjenom pravne norme, kao *veće premise*, na utvrđeno pravno relevantno činjenično stanje, kao *manje premise*, ovlaštena službena osoba bi trebala doći do pravilne i zakonite odluke, kao *konkluzije*. Kako proces odlučivanja nije mehanički proces ne može se isključiti mogućnost različitog zaključivanja donosilaca odluka u istim upravnim stvarima. Lična znanja, iskustva i vrijednosti donosilaca upravnih odluka mogu utjecati na samu odluku.

S obzirom na to da je svaka odluka u upravnom postupku rezultat više složenih logičkih procesa nesumnjivo da postoji mogućnost pogreške. U savremenom društvu uspostavljeni su mehanizmi preispitivanja ispravnosti i zakonitosti donesenih odluka, a koji se ostvaruju kroz drugostepeno upravno odlučivanje i sudsko odlučivanje u upravnom sporu. I ovdje do izražaja dolaze kvalitet organizovanja ovih nivoa odlučivanja, kvalitet njihovih ljudskih resursa, kvalitet propisa, kao i kvalitet uputa koje eventualno organi višeg nivoa daju organima nižeg nivoa u cilju ispravljanja nedostataka utvrđenih u ranije donesenom aktu čija je zakonitost bila predmet ispitivanja.

Postoji izražena potreba da se o pravilima odlučivanja i donošenja odluka u upravnom postupku, kako prvostepenom tako i drugostepenom, mnogo više i detaljnije razmatra. Podjednako, u pogledu prethodno analiziranih pitanja, ali i pitanja odgovornosti za odlučivanje nužno je razmotriti pitanje optimalnog normiranja pozicije ovlaštene službene osobe (voditelja postupka) i njegove adekvatne odgovornosti za eventualnu štetu uzrokovanu nepravilnim, nesvršishodnim i nezakinitim odlučivanjem.

Literatura

1. Ajduković Marina (1995), Psiholgijski aspekti donošenja odluka u kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 2, br. 2;
2. Aristotel (2008), *Retorika*, Unireks, Podgorica;
3. Bell David E., Raiffa Howard, Tversky Amos (1988), *Decision Making: Descriptive, Normative, and Prescriptive Interactions*, Cambridge University Press, Cambridge;
4. Bubalović Tadija (2018), Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu, *Zbornik Sveučilišta Libertas*, br. 3;
5. Čavalić Admir (2016), Utjecaj kvalitete podataka i informacija na kvalitetu odluke, *Ekonomska misao i praksa*, vol. 25, no. 2;
6. Damjanović Kaja, Janković Ivana (2014), Normativna i deskriptivna teorija donošenja odluka u uslovima rizika, *Theoria*, vol. 57, issue 4;
7. Dell'Orco Silvia (2017), *Decision-Making and Law: Normative Rationality or Evolutive Rationality?*, Sussex Academic Press;

8. Delić Amel (2017), *Preduslovi reforme upravnog postupka u kontekstu praksi i standarda e-uprave*, Uprava, vol. 8, br. 1;
9. Đelmo Zenaid, Delić Amel (2014) *Materijalna i procesna zakonitost pojedinačnih upravnih akata u cilju zaštite pravnog poretka države*, Uprava, vol. 5, br. 2;
10. Derđa Dario (2012), *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol 33, br. 1;
11. Galič Aleš (2006), *Pravo na saslušanje i pravna pravila*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 56, br. 2-3;
12. Hasanbegović Jasminka (1996), *O pravnom silogizmu*, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. XLIV, br. 2-3;
13. Horić Selma, Mehmedović Emir (2017), *Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji, Sui generis*, god. IV, broj 4;
14. Jankov Maširević Dragana (2021), *Teorija odlučivanja*, Osijek;
15. Koprić Ivan et al. (2014), *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb;
16. Koprić Ivan (2011), *Zakon o općem upravnom postupku i tehnološko unapređenje uprave*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vol. LVII;
17. Korać T. Srđan (2016), *Priistrasnost kao prepreka valjanom etičkom odlučivanju u javnoj upravi*, *Politička revija*, god. (XXVIII) XV, vol. 50, br. 4/2016;
18. Kovač Polonca (2011), *Šutnja uprave između teorije i prakse u Sloveniji*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 32, br. 2;
19. Krapac Davor (1989), *Osnovna prava čovjeka i građanina i načela krivičnog postupka*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, broj 5/6;
20. Krijan Pero (2002), *Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom*, Privredna štampa, Sarajevo;
21. Lilić Stevan (2016), *Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu*, Sarajevo-Banja Luka;
22. Lončar Zoran (2015), *Odlučivanje u upravnom postupku*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1/2015;
23. Lukić D. Radomir (1971), *Metodologija prava*, Naučna knjiga, Beograd;
24. Mehmedović Emir, Stojanović Selma (2022), *Inspekcije i inspeksijski nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak*, Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo;
25. Mehmedović Emir, Stojanović Selma (2022), *Utjecaji množine volja na nastanak upravnog akta*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, god. VIII, br. 1.
26. Menger Mariza (2019), *Teorija odlučivanja Herberta Simona: decizionistički pristup organizaciji*, *Politička misao*, god. 56, br. 2;
27. Pehar Snježana (2012), *Pojam upravnog akta u teoriji i zakonodavstvu*, *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, broj 10, Mostar;
28. Perko-Šeparović Inge (1975), *Teorija organizacije*, Školska knjiga, Zagreb;

29. Petrović Dragoljub (1964), Zaključci o bitnim činjenicama u parničnom postupku, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. XII, br. 2-3;
30. Petrović Gajo (2011), Logika, 2. izdanje, Zavod za udžbenike, Beograd;
31. Pusić Eugen (1980), Samoupravljanje i odlučivanje, *Rad Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti, Razred za društvene znanosti*, knjiga 19, Zagreb;
32. Pusić Eugen (2002), *Nauka o upravi*, XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb;
33. Pusić Eugen i dr. (2002), *Upravljanje u suvremenoj državi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb;
34. Sikavica Pere et al. (2014), *Poslovno odlučivanje*, Školska knjiga, Zagreb;
35. Stančetić Veran (2020), *Odlučivanje u javnom sektoru*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu;
36. Tipurić Darko, Pavić Ivana (2012), Naturalistički pristup odlučivanju: Teorija slika, *Sarajevo Business and Economics Review*, br. 32;
37. Tomić Zoran, Bačić Vera (1999), *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, sedmo izdanje, Javno preduzeće Službeni list SRJ, Beograd;
38. Ule Andrej (2009), Collective Decision making as the Actualization of Decision Potential, *Interdisciplinary Description of Complex Systems*, vol. 7, no. 2;
39. Uzelac Alan (1997), *Istina u sudskom postupku*, Pravni fakultet, Zavod za građanskopravne znanosti i obiteljsko pravo, Zagreb;
40. Vedriš Martin, Klarić Petar (1996), *Građansko pravo – Opći dio, stvarno, obvezno i nasljedno pravo*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb;
41. Visković Nikola (2004), *Argumentacija i pravo*, Dosije, Beograd;
42. Visković Nikola (2001), *Teorija države i prava*, Centar za dopisno obrazovanje, Birotehnika, Zagreb;