

Časopis za poslovnu teoriju i praksu  
Rad primljen: 27.04.2022.  
Rad odobren: 25.05.2022.

UDK 347.37:340.142(094.5)  
DOI 10.7251/POS2228073B  
COBISS.RS-ID 136408577  
Originalan naučni rad

**Branković Goran**, Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, Bosna i Hercegovina,  
goranb06@gmail.com

## PREDNOSTI I MANE UPRAVNOSUDSKE PRAKSE

**Rezime:** *Pored određenih kontradiktornih mišljenja većina teoretičara je saglasna da se sudovi odnose prema normama nastalim u upravnosudskoj praksi kao da su zakonske norme po kojima se obavezno mora postupati. Potrebno je naglasiti da je upravnosudski sistem naše zemlje još uvijek nedovoljno razvijen, s mnoštvom nedorečenosti i praznina koje u praksi otežavaju rad sudova. Zbog toga je neophodno da sudska praksa dopunjuje zakon u slučaju da se u upravnom sporu pojavi pravna praznina, i da prilagodi sadržinu njegovih normi stalno promjenljivim društvenim odnosima. To je i potvrda veće adaptiranosti upravnosudske prakse u društvenom životu od zakona, na osnovu čega se može izvesti zaključak o potrebi da upravnosudska praksa u određenom dijelu zamijeni zakon kao osnovni izvor upravnosudskog prava i u evropsko-kontinentalnom pravnom sistemu.*

**Ključne riječi:** *sudska praksa, izvor prava, zakonske praznine, upravnosudske norme*

**JEL klasifikacija:** K23

### UVOD

U našoj zemlji kao i u većini evropskih država razvijen je upravnosudski sistem državne regulative evropskog kontinentalnog tipa. To znači da je većina pravno relevantnih upravnosudskih odnosa uređena normama koje u formi zakona i drugih opštih pravnih akata donose organi zakonodavne i izvršne vlasti. Shodno načelu podjele vlasti, koje je proklamovano ustavom, sudovi u upravnom sporu su dužni da dosljedno primjenjuju opšta pravna pravila. Sudska vlast je nezavisna i sudovi u okviru upravnih sporova sude na osnovu ustava i zakona.

U modernoj pravnoj teoriji nije više sporno da sudija, rješavajući u upravnim sporovima, ima izvjesnu samostalnost u primjeni prava. I pored određenih kontradiktornih mišljenja većina teoretičara je saglasna da se sudovi odnose prema normama nastalim u upravnosudskoj praksi kao da su zakonske norme po kojima se obavezno mora postupati. Potrebno je naglasiti da je upravnosudski sistem naše zemlje još uvijek nedovoljno razvijen, s mnoštvom nedorečenosti i praznina koje u praksi otežavaju rad sudova. U takvim okolnostima, sudovi u upravnom sporu, po logici stvari, imaju značajniju ulogu u procesu tumačenja pravnih normi i popunjavanja zakonskih i pravnih praznina.

Sudska praksa nastala u upravnim sporovima bitno je uticala na podizanje nivoa stručnosti upravnosudskih kadrova, a svojim autoritetom i argumentovanošću znatno je doprinijela poboljšanju i stabilizaciji upravnosudskog postupka.

Drugim riječima, upravnosudska praksa nije smatrana formalnim izvorom prava, ali je imala nesumnjivu ulogu i važnost u upravnom sporu.

## 1. ODNOS UPRAVNOSUDSKE PRAKSE I ZAKONA

Zakon predstavlja najvažniji primarni izvor prava i drugi pravni izvori stoje prema njemu u određenim odnosima zavisnosti. Potrebno je naglasiti da se zakonom ne mogu isključiti ostali sekundarni izvori prava, ali se može ograničiti njihova sadržina i granice njihovog važenja. To ograničenje najčešće je izričito određeno u samom zakonu, ali može da proističe i iz njegove sadržine. Ostali sekundarni pravni izvori ne smiju prelaziti granicu utvrđenu sadržinom samog zakona, što posebno važi za upravnosudsku praksu. Sudovi su u pravilu pozvani da u upravnim sporovima primjenjuju zakone (Abbott 1999). U slučajevima neodređenosti ili nedostatka zakonskih odredbi sudija mora imati u vidu iste pravne razloge kao i zakonodavac. Ovo praktično znači da nije dozvoljena upravnosudska praksa *contra legem*, već samo eventualno *praeter legem*. Potrebno je naglasiti da upravnosudska praksa ne smije protivriječiti zakonu, zbog čega je isključena mogućnost da svojstvo izvora prava steknu nezakonite presude i u njima formulisani pravni principi (Branković 2021, 272). Zbog višeg mjesta koje ima na hijerarhijskoj ljestvici, zakonom se može ukinuti opšte pravno pravilo utvrđeno u stavovima Vrhovnog suda i izazvati promjena ustaljene upravnosudske prakse. Ovo znači da sudija ima mnogo manja ovlaštenja od zakonodavca. Dok je zakonodavac pravno slobodan da stvara pravne norme, sudija je uvijek ograničen u svom zakonodavnom radu principima i duhom pozitivnog prava. Ova ograničenja ostavljaju sudiji u upravnom sporu relativno širok prostor za slobodu stvaralaštva, ali su ipak dovoljna da istaknu njegovu podređenost zakonodavcu. Ta podređenost sudije zakonodavcu nije uvijek ista i zavisi od stepena apstraktnosti pravnih normi, odnosno od vrste pravnih praznina. Ukoliko su norme u okviru upravnog spora apstraktnije, a praznine obimnije, sudijska sloboda je veća i obrnuto.

Iz ove determinisanosti sudije kao zakonodavca duhom i principima pozitivnog prava proističe supsidijernost upravnosudske prakse kao izvora prava u odnosu na zakon. Ona treba da dopuni zakon u slučaju da se u upravnom sporu pojavi pravna praznina i da prilagodi sadržinu njegovih normi stalno promjenljivim društvenim odnosima.

Ova uloga upravnosudske prakse vrlo je značajna jer pruža veću izvjesnost u primjeni prava, a zakon čini gipkim i vječnim. Naime, upravnosudskom praksom se često zakonskim normama daju značenja koja one nisu imale u trenutku njihovog donošenja, ali koja odgovaraju novonastalim društvenim odnosima. Ta značenja su objektivno sadržana u tekstu zakona i sudija ih, sudeći u upravnom sporu, samo objelodanjuje, što predstavlja gornju granicu sudijske slobode. Sudija najviše može da tumači pravnu normu mimo, ali ne i protiv zakona.

Upravnosudska praksa prema zakonu ima ne samo supsidijarno, već i retroaktivno dejstvo (Steinberg and Jonathan 2005). Za razliku od zakona koji se donosi unaprijed, prije nego što su se desili slučajevi na koji se odnosi, upravnosudska praksa uobličuje opšte pravno pravilo nakon konkretnih slučajeva kojoj su bili predmet sudskog rješavanja u okviru upravnog spora. Dakle, predmet sudske funkcije je rješavanje konkretnih spornih slučajeva, a ne direktno stvaranje opštih pravnih normi.

Opšte norme upravnosudskog porijekla nastaju iznenadno i to pri rješavanju konkretnih slučajeva. Tako nastale opšte norme primjenjuju se retroaktivno na slučaj koji je bio povod za njeno donošenje. Dakle, zakon stiče svojstvo sekundarnog pravnog izvora samim momentom stupanja na snagu, dok će upravnosudska praksa postati izvor prava tek kada bude primijenjena na rješavanje konkretnih slučajeva u okviru upravnog spora.

Da bi se upravnosudskom praksom stvorila opšta pravna norma, potrebno je da se jednom riješeni slučaj u okviru upravnog spora ponovi i da se taj pravni princip sadržan u precedentu potvrdi u upravnom sporu od strane istog ili nekog drugog suda (Taborowski 2012).

Ovo naročito važi za slučaj kada jedna presuda nije dovoljna za zasnivanje opšteobaveznog pravila, već se zahtijeva množina saglasnih upravnosudskih presuda. Opšte pravno pravilo sudskog

porijekla ne može biti u suprotnosti sa društvenom stvarnošću, čime se isključuje mogućnost rješavanja društvenih odnosa u upravnim sporovima na dijametralno suprotan način.

Ako bi se tako nešto dešavalo u upravnosudskoj praksi bio bi to siguran znak da je staro pravno pravilo prestalo da važi. Neprimjenjivanje upravnosudskog pravila ima uvijek za posljedicu prestanak njegove obaveznosti. Važenje i efikasnost su nerazdvojno povezani kod upravnosudske prakse, dok zakon važi i kad nije efikasan ako predstavlja dio važećeg pravnog poretka.

## 2. PREDNOSTI UPRAVNOSUDSKE PRAKSE

Značaj upravnosudske prakse ogleda su u njenoj gipkosti i u boljoj adaptiranosti konkretnim upravnosudskim situacijama (Branković 2011). Ovo iz razloga što upravnosudska praksa nastaje tek sa nastankom upravnog spora, a to daje mogućnost svestranog razmatranja svih pravno relevantnih činjenica i izbora najboljeg rješenja. Ova mogućnost ne postoji pri donošenju zakona, jer se njime nastoje predvidjeti sporne situacije, pri čemu se polazi od tipičnih, a ne konkretno datih društvenih odnosa. Sudija u okviru upravnog spora može brže od zakonodavca da uvidi zastarjelost pojedinih zakona i da za njih brže iznađe nova i pravilnija rješenja. Postupak donošenja zakona je vrlo spor tako da samo sud može slijediti brzi ritam društvenog života što je glavna odlika upravnosudske prakse.

Zbog svoje apstraktnosti i relativno teške promjenljivosti zakon može zbog neadekvatnosti svojih rješenja predstavljati kočnicu za dalji razvoj tih još nedovoljno uobličjenih upravnosudskih odnosa (Sivakumaran 2011). Stoga, upravnosudska praksa u okviru upravnog spora se javlja kao neka vrsta nužnosti, potrebna da se regulisanje spornih društvenih odnosa prepusti normativnoj djelatnosti upravnosudskih subjekata.

Upravnosudska praksa je pogodno sredstvo za ostvarenje tog zadatka prvenstveno zbog lakog odstupanja od u njoj utvrđenog opšteg pravnog principa (Jenks 1956). Ova elastičnost upravnosudske prakse omogućava da se usvojeno rješenje u okviru upravnog spora napusti čim se uvidi da ono nije više pogodno za regulisanje datih upravnosudskih odnosa. Sem toga, rješenja do kojih se dolazi kroz sudsku praksu u okviru upravnog spora služe zakonodavcu kao neka vrsta eksperimenata za odabir najboljeg pravca pravne regulative konkretnih upravnosudskih odnosa.

Zakonodavac često koristi stečena iskustva u sudskoj praksi u okviru upravnog spora i prihvaćena rješenja samo ugrađuje u članove pojedinih zakona. To je i potvrda veće adaptiranosti upravnosudske prakse u društvenom životu od zakona, ali se iz toga ne može izvesti zaključak o potrebi da upravnosudska praksa zamijeni zakon kao osnovni izvor upravnosudskog prava i u evropsko-kontinentalnom pravnom sistemu. Iako nesporno doprinosi pravnoj sigurnosti i jednakosti da bi se izveo pravilan zaključak o stvarnom značaju upravnosudske prakse na upravni spor i upravno zakonodavstvo potrebno je pored nespornih prednosti ispitati i njene eventualne nedostatke.

## 3. NEDOSTACI UPRAVNOSUDSKE PRAKSE

Potrebno je naglasiti da upravnosudska praksa pored mnogih prednosti ima i određenih nedostataka. Ovi nedostaci ogledaju se prvenstveno u specifičnom načinu nastanka upravnosudske prakse. Cilj upravnosudske prakse je rješavanje konkretnog spornog slučaja povodom koga se vodi upravni spor, a samo indirektno i to pod određenim uslovima može stvoriti opštu upravnosudsku normu. Ta okolnost može nepovoljno uticati na prihvatanje istog pravnog principa u okviru upravnog spora, a pri rješavanju drugog identičnog spornog upravnosudskog slučaja.

Ovdje je potrebno naglasiti da konkretni slučajevi u okviru upravnog spora nisu nikad u potpunosti istovjetni, a sudije slobodno ocjenjuju značaj pojedinih elemenata. Ova činjenica često dovodi do toga da ocjene bitnih elemenata za rješenje identičnih upravnosudskih sporova mogu biti dosta različite. Kad se tome doda da svaki sudija u upravnom sporu ima svoje osjećanje pravde pomoću

koga pokušava da u okviru postojećih pravnih propisa riješi konkretan spor, postaje očigledna opasnost univerzalne primjene od njega ranije prihvaćenog upravnosudskog principa.

Sudije u upravnim sporovima su često sklone da prvo donesu odluku za konkretni upravnosudski spor, a da tek onda traže pravnu normu, odnosno pravni princip za obrazloženje i opravdanje te odluke. Nedostatak upravnosudske prakse ogleđa se prvenstveno u njenoj usmjerenosti na konkretne slučajeve.

Naime, tek kad se javi spor između stranaka i one se obrate sudu i pokrenu upravni spor, objektivno može doći do rasprave i rješenja sporne upravnosudske situacije. Zbog ovoga veliki broj upravnopravnih odnosa ostaje izvan svake regulative suda, tako da pravo stvoreno kroz upravnosudsku praksu nikad ne može biti potpuno i samodovoljno. Sem toga, da bi nastala upravnosudska praksa potreban je i određeni vremenski period. U pravilu, potrebno je da prođe više godina da sporni slučaj stigne pred Vrhovni sud i da on o njemu zauzme određeno pravno stanovište.

Ovdje je potrebno posebno naglasiti da i već oformljena upravnosudska praksa ispoljava određene slabosti. One se ogledaju prvenstveno u relativnoj neodređenosti i nesigurnosti upravnosudske prakse. U pravilu, utvrđivanje pravog značenja pravnih normi sudskog porijekla nastalih u okviru upravnog spora mnogo je teže od tumačenja zakona. Može se s pravom zaključiti da je samo pravnim stručnjacima dostupno saznanje ovih pravila utvrđenih upravnosudskom praksom dok su obični građani njega u pravilu lišeni.

Na pravnu nesigurnost utiče i činjenica što se ne može predvidjeti vrijeme preobražaja upravnosudske prakse. Preokret upravnosudske prakse je opasniji nego promjena zakona, jer sudovi, mijenjajući svoju dosadašnju upravnosudsku praksu, stvaraju nove opšte norme koje imaju retroaktivno dejstvo (Longobardo 2020). Kada se uzmu u obzir iznijeti nedostaci upravnosudske prakse proizilazi da je zakon pogodnije sredstvo za regulisanje upravnopravnih odnosa i ostvarenje pravne sigurnosti i zaštite prava i sloboda građana u okviru upravnog spora.

Pri donošenju ovakvog zaključka u obzir su uzete i činjenice da u društvu pa i u okviru upravnog sudstva postoji samovolja i korupcija i da na njih ni sudije nisu u potpunosti imune. Dakle, u evropsko-kontinentalnom pravnom sistemu i pored navedenih nedostataka značaj upravnosudske prakse neprestano raste imajući prvenstveno u vidu implementaciju humanitarnog prava i približavanja anglosaksonskom pravnom sistemu, zbog čega se upravnosudskoj praksi ne može poreći kvalitet sekundarnog izvora upravnosudskog prava.

## ZAKLJUČAK

U modernoj pravnoj teoriji nije više sporno da sudija, rješavajući u upravnim sporovima, ima izvjesnu samostalnost u primjeni prava. I pored određenih kontradiktornih mišljenja većina teoretičara je saglasna da se sudovi odnose prema normama nastalim u upravnosudskoj praksi kao da su zakonske norme po kojima se obavezno mora postupati.

Potrebno je naglasiti da je upravnosudski sistem naše zemlje još uvijek nedovoljno razvijen, s mnoštvom nedorečenosti i praznina koje u praksi otežavaju rad sudova.

Stoga, upravnosudska praksa u okviru upravnog spora se javlja kao neka vrsta nužnosti, potrebna da se regulisanje spornih društvenih odnosa prepusti normativnoj djelatnosti upravnosudskih subjekata.

To je i potvrda veće adaptiranosti upravnosudske prakse u društvenom životu od zakona na osnovu čega se može izvesti zaključak o potrebi da upravnosudska praksa u određenom dijelu zamijeni zakon kao osnovni izvor upravnosudskog prava i u evropsko-kontinentalnom pravnom sistemu.

## LITERATURA

1. Abbott, Kenneth. 1999. "International Relations Theory, International Law, and the Regime Governing Atrocities in Internal Conflicts." *The American Journal of International Law*. 93(2):361-379. Accessed Februaru, 20. 2021.  
<https://www.jstor.org/stable/2997995>
2. Branković, Goran. 2011. „Uticaj sudske prakse nadnacionalnih sudova”. *Pravna riječ*. 29: 3-7.
3. Branković, Goran. 2021. „Sudska kontrola uprave.” Osmi međunarodni naučni skup Nauka i praksa poslovnih studija, Banja Luka, Bosna i Hercegovina, decembar 10, 271-278.
4. Jenks, Wilfred. 1956. "International Law and Activities in Space". *International & Comparative Law Quarterly*. 5(1): 99 - 114.
5. Longobardo, Marco. 2020. "State Immunity and Judicial Countermeasures." *European Journal of International Law*. 31(3):1-7. Associate: April, 23.2021.  
[https://www.academia.edu/44032280/State\\_Immunity\\_and\\_Judicial\\_Countermeasures](https://www.academia.edu/44032280/State_Immunity_and_Judicial_Countermeasures)
6. Sivakumaran, Sandesh. 2011. "The International Law of Internal Armed Conflict." *Journal of International Criminal Justice*. 9(1):281–295. Accessed January, 20.2021.  
<https://doi.org/10.1093/jicj/mqr002>
7. Steinberg, Richard and Zasloff, Jonathan. 2005. "Power and International Law". *American Journal of International Law*. 100: 64-87.
8. Taborowski, Maciej. 2012. "Infringement proceedings and non-compliant national courts". *Common Market Law Review*. 49(6):1881-1914. Pristupljeno 12.02.2022.  
<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/49.6/COLA2012119>

