

Dr. sc. Damir Aviani, redoviti profesor,
Predstojnik katedre za upravno Pravo pravnog fakulteta u Splitu

Dr. sc. Dario Đerđa, izvanredni profesor,
Predstojnik katedre za upravno Pravo pravnog fakulteta u Rijeci

UNIFORMNO TUMAČENJE I PRIMJENA PRAVA TE JEDINSTVENOST SUDSKE PRAKSE U UPRAVNOM SUDOVANJU

UDK: 342.9 (497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15.11.2011.

Cilj je ovoga rada proanalizirati kakav će učinak na uniformno tumačenje i primjenu upravnog prava u Hrvatskoj te slijedom toga i jedinstvenost upravnosudske prakse imati novi *Zakon o upravnim sporovima*. U radu se najprije utvrđuju modeli ujednačavanja tumačenja i primjene prava u Hrvatskoj danas, prema važećem *Zakonu o upravnim sporovima*, ali i prema drugim zakonima u hrvatskom pravnom sustavu. Zatim se razmatra kakva će potreba za unifikacijom prava proizići iz novoga *Zakona o upravnim sporovima*. Slijedi analiza modela osiguravanja uniformnog tumačenja i primjene prava te jedinstvenosti sudske prakse u usporednom pravu, ponajprije kroz odluke i mišljenja sudova te objavljivanje sudske prakse. Konačno, razmatraju se modeli uniformnog tumačenja i primjene prava te osiguranja jedinstvenosti sudske prakse u Hrvatskoj prema novom *Zakonu o upravnim sporovima* te se ocjenjuje njihov budući učinak.

Ključne riječi: *upravni spor, tumačenje prava, primjena prava, sudska praksa, Hrvatska.*

1. UVOD

Pitanje uniformnog tumačenja i primjene prava jedno je od najvažnijih pravnih pitanja uopće. Upravo iz ujednačenog tumačenja iste odredbe zakona, propisa ili drugog općeg akta, slijedi i jednaka primjena prava, a o kojoj u pravilu ovisi i jedinstvenost sudske prakse. Kako je sudska praksa neprijeporno jedan od izvora prava, ona ima vrlo važnu ulogu u odlučivanju sudova i upravnih tijela. Stoga, ovaj izvor prava treba biti konzistentan te ne omogućavati donošenje različitih odluka prilikom rješavanja istovjetne činjenične i pravne osnove. U slučajevima kada se na isto ili u bitnom slično činjenično stanje treba primijeniti odgovarajuća pravna norma, njezino tumačenje i primjena trebaju biti ujednačeni u svim slučajevima. Rješavanje predmeta iste činjenične i pravne osnove na isti način čini jednu od osnova pravilnog funkcioniranja pravnog sustava uopće, kako u nacionalnoj državi tako i u međunarodnim asocijacijama. Upravo na ovu činjenicu oslanja se i pravna sigurnost kao moderan standard svake pravne države.¹

¹ O pravnoj sigurnosti u hrvatskoj pravnoj praksi vidi i Nakić, Jakob, *Sudska praksa i pravna sigurnost*,

Međutim, zakoni, propisi i opći akti već su prema svojoj prirodi apstraktni pravni akti formulirani na način da uređuju cijeli skup društvenih odnosa.² Takvi akti na općenit način predviđaju da će se u društvu dogoditi niz odnosa među pravnim subjektima. Kako ovdje pravna norma anticipira niz situacija koje će se u budućnosti tek dogoditi, ove akte nužno prati donošenje pojedinačnih pravnih akata, a kojima se primjenom pravne norme na određeno činjenično stanje u svakom pojedinom slučaju stvaraju konkretni pravni odnosi.³ Upravo zbog općenormativne prirode općih akata problemi vezani uz tumačenje, pa shodno tome i njihovu primjenu svakodnevno se javljaju u radu sudova i tijela javne uprave. Štoviše, oni ponekad rezultiraju primjenom iste materijalne norme na isto ili u bitnome slično činjenično stanje na različit način, što se protivi načelu zakonitosti i pravne sigurnosti, ali i općem pravnom idealu pravičnosti u pravnome sustavu.

Razlozi dvojbi o tumačenju i primjeni prava, kako materijalnog tako i postupovnog u hrvatskoj pravnoj praksi su brojni. Različito shvaćanje značenja nekog zakona, drugog propisa ili općeg akta proizlazi ponajprije iz pristupa tumačenju pravne odredbe. Tako primjenjivač odredbu može tumačiti polazeći od subjektivnog, odnosno statičkog ili objektivnog, odnosno dinamičkog pristupa, a koji će u praksi nerijetko rezultirati različitim shvaćanjem, pa tako i različitom primjenom iste pravne odredbe. Razlog ovome razilaženju jest što se polazna osnova primjene određene pravne odredbe kod subjektivnog, odnosno statičkog pristupa zasniva na traženju izvorne volje donositelja ovoga propisa te se relevantnim uzima upravo ono značenje koje je pravnoj normi želio dati donositelj u trenutku njezina donošenja,⁴ dok je cilj objektivnog ili dinamičkog pristupa tumačenju prava utvrditi značenje pravnoga akta u suvremenim društvenim okolnostima, sukladno novim shvaćanjima, potrebama i ciljevima društva.⁵

Godišnjak 2: Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Organizator, Zagreb, 1995., str. 327.-333. te Petković, Josip, Vladavina prava i pravna sigurnost, *Godišnjak 5: Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Organizator, Zagreb, 1998., str. 459.-466.

² O propisima i općim aktima u hrvatskom pravnom sustavu vidi Borković, Ivo, *Nomotehnika*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 1996., str. 14.-18. te Visoković, Nikola, *Država i pravo*, Birotehnika, Zagreb, 1995., str. 160.-162.

³ Vidi Perić, Berislav, *Struktura prava*, Informator, Zagreb, 1994., str. 103.

⁴ Subjektivno ili statičko tumačenje zasniva se na izvješćima zakonodavnih odbora, zapisnicima o diskusijama unutar zakonodavnog tijela, materijalima korištenim u izradi nacрта propisa, službenim obrazloženjima itd., kojima se nastoje utvrditi ciljevi koji su se donošenjem zakona, propisa ili općeg akta željeli ostvariti u trenutku njegova donošenja. Više vidi u Perić, Berislav, *Država i pravni sustav*, 6. izd., Zagreb, Informator, 1994., str. 198.-202. te Lukić, Radomir, *Uvod u pravo*, 6. izd., Beograd, Naučna knjiga, 1981., str. 344.-348.

⁵ Objektivni ili dinamički pristup tumačenju prava zasniva se na prilagodbi značenja norme u pravnom sustavu u kontekstu izmjene jezične uporabe riječi te novih ciljeva koji se u društvu žele ostvariti. Vidi Fikentscher, Wolfgang, *Methoden des Rechts in vergleichender Darstellung, Band III: Mitteleuropäischer Rechtskreis*, Tübingen, Mohr, 1976., str. 665. Perić tvrdi kako pravni akt treba shvatiti odvojeno od volje zakonodavca, kao dio društvenog života i njegovih procesa, te kako zakoni i drugi propisi moraju biti emancipirani, depersonalizirani i adaptirani. Emancipacija označava psihološko prekidanje veza između zakonodavca i zakona, te pripadanje norme stvarnosti društva, a ne subjektivnom htijenju njenoga autora; depersonalizacija označava pravnu normu kao impersonalan fenomen, jer nakon stupanja na snagu ona živi samostalnim društvenim životom i može nadživjeti svojom obveznom snagom trajanje života svog stvaratelja; dok adaptacija označava usklađivanje pravne norme s kretanjima društva i novim društvenim

Različito shvaćanje značenja nekog zakona, drugog propisa ili općeg akta, s druge strane, nerijetko proizlazi i iz metode tumačenja kojom se poslužio primjenjivač prilikom traženja njezinog značenja. Različite metode tumačenja te hijerarhijski red prioriteta u njihovu korištenju u slučaju određenih suprotnosti imaju važan utjecaj na značenje do kojega će primjenjivač odredbe uopće doći. Razlog tome jest što je i predmet istraživanja primjenjivača u ovim slučajevima različit pa time rezultira i uzimanjem različitog značenja iste norme kao relevantnog. Do najčešćih neujednačenosti u primjeni dolazi zbog temeljnog opredjeljenja primjenjivača da zasnjuje svoje tumačenje na jezičnom tumačenju ili na ciljnom tumačenju odredbe, a koji u brojnim slučajevima istoj odredbi daju različito značenje.

Tako primjerice u jezičnom tumačenju primjenjivač u prvome redu putem shvaćanja riječi u rečenici i njihove međusobne veze i razmještenosti, utvrđuje sadržaj i smisao pravnog pravila.⁶ Iako se u pravnoj literaturi često susreće stajalište kako je upravo jezično tumačenje najvažnija tehnika tumačenja prava, jer iz njega proizlazi i smisao pravne norme, ono ponekad može biti vrlo otežano ili čak onemogućeno zbog primjene primjerice homonima, anarhizama, neologizama, stranih riječi i sl., kao i nepravilnog umetanja interpunkcijskih znakova, pa čak i veznika, do čega ponekad dolazi čak i u lektorskom uređenju zakonskih tekstova u zakonodavnom postupku.⁷

Međutim, u pojedinim se slučajevima ovoj tehnici tumačenja može suprotstaviti ciljno tumačenje, a koje će istoj odredbi dati drukčije značenje. Ovo tumačenje posebno je značajno prema mišljenju nekih autora, jer ako primjenjivač vjerno slijedi jezičnu sintaksu sadržanu u zakonu, propisu ili općem aktu nerijetko neće ostvariti sam cilj koji se pravnim odredbama trebao ostvariti.⁸ Ciljno tumačenje zasniva se na tezi da se u cilju, odnosno svrsi pravnog akta uvijek nalaze određene društvene vrijednosti kojima pravna norma uopće služi. Dakle, svaki pravni akt ima svoj cilj i svaki je usmjeren na zaštitu ili ostvarivanje određenih društvenih vrijednosti. Ciljno tumačenje pokazuje se posebno nužnim kada u zakonu, propisu ili općem aktu postoje suprotne odredbe ili proturječna značenja, te kada druge metode tumačenja nisu od veće pomoći. U takvim slučajevima upravo se primjenom ciljnoga tumačenja primjenjivač može odlučiti za normu koja bolje i svrhovitije ispunjava i štiti konkretnu društvenu vrijednost, a koja ujedno proizlazi i iz jezične formulacije pravne odredbe.⁹ Konačno, problem ujednačenog

potrebama i ciljevima. Vidi Perić, *Država*, op. cit., str. 203.-205.

⁶ Jezičnim tumačenjem nastoji se utvrditi smisao riječi u skladu s prirodnim korištenjem jezika, a tamo gdje zakon upotrebljava tehničko-pravne izraze, u skladu s pravnim korištenjem jezika. Vidi Perić, *Država*, op. cit., str. 214.-215. te Fikentscher, op. cit., str. 670.

⁷ Homonimi su riječi koje imaju više značenja, anarhizmi su riječi koje imaju svoje specifično lokalno ili vremensko značenje, dok su neologizmi nove riječi u jeziku koje se javljaju kao rezultat novih društvenih okolnosti i tehnološkog, društvenog i drugog napretka. Vidi Perić, *Država*, op. cit., str. 214.-215.

⁸ Neki autori ističu kako je stoga u tumačenju prava odlučujući upravo cilj, jer je baš cilj od primarnog značenja za čitavo postojanje prava. Donositelj zakona, propisa ili općeg akta katkad smatra potrebnim da cilj izričito navede u samom pravnom aktu kako se on ne bi morao jezično utvrđivati, a što značajno olakšava ovu tehniku tumačenja. Perić, *Država*, op. cit., str. 220.-221.

⁹ Kako se često može dogoditi da jezično i ciljno tumačenje istih odredbi ne daje pravnoj normi i

tumačenja i primjene prava u brojnim je slučajevima izazvan nereguliranjem ili nepotpunim reguliranjem određenih materijalnih ili postupovnih pitanja, a kada se primjenjivaču ostavlja prilična sloboda u kreiranju pravne prakse. Takvih je slučajeva u pravnom sustavu velik broj te zahtijevaju posebnu pozornost u svezi s ostvarivanjem načela zakonitosti.

Problem uniformnog tumačenja i primjene prava u Hrvatskoj je posebno aktualan ovih dana, kada s radom treba započeti novi sustav specijaliziranih upravnih sudova. *Zakonom o upravnim sporovima* i *Zakonom o sudovima*¹⁰ utvrđeno je da će 1. siječnja 2012. godine s radom započeti četiri upravna suda sa sjedištima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku te Visoki upravni sud Republike Hrvatske sa sjedištem u Zagrebu. Kako se i do sada vrlo divergentna upravna praksa teško uspijevala ujednačiti pred samo jednim – Upravni sudom Republike Hrvatske – postavlja se pitanje koje se poteškoće uniformnog tumačenja i primjene materijalnog i postupovnog upravnog prava u Hrvatskoj ubuduće mogu očekivati te kojim se mehanizmima mogu izbjeći ili barem uspješno rješavati. Cilj je ovoga rada proanalizirati kakav će učinak na uniformno tumačenje i primjenu upravnog prava u Hrvatskoj te slijedom toga i jedinstvenost upravnosudske prakse imati novi *Zakon o upravnim sporovima* koji će na snagu stupiti za nešto manje od tri mjeseca. Stoga se u nastavku ovoga rada najprije utvrđuju modeli ujednačavanja tumačenja i primjene prava u Hrvatskoj danas, prema važećem *Zakonu o upravnim sporovima*,¹¹ ali i prema drugim zakonima u hrvatskom pravnom sustavu. Zatim se razmatra kakva će potreba za unifikacijom prava proizići iz novoga *Zakona o upravnim sporovima*. Slijedi analiza modela osiguravanja uniformnog tumačenja i primjene prava te jedinstvenosti sudske prakse u usporednom pravu, ponajprije kroz odluke i mišljenja sudova te objavljivanje sudske prakse. Konačno, razmatraju se modeli uniformnog tumačenja i primjene prava te osiguranja jedinstvenosti sudske prakse u Hrvatskoj prema novom *Zakonu o upravnim sporovima* te se ocjenjuje njihov budući učinak.

isto značenje, primjenjivač tada u praksi treba posegnuti za logičkom i sustavnom metodom tumačenja. Logičkim se tumačenjem utvrđuju značenja pravnih akata pomoću logike, tj. primjenom zakona logike na značenje koje se dobiva drugim vrstama tumačenja, prvenstveno jezičnim. Među logičkim tumačenjem posebno se ističu tehnike zaključivanja *argumentum a contrario*, *argumentum a minori ad maius*, *argumentum a maiori ad minus*, baš kao i *argumentum a fortiori* i *argumentum a simile*. Logičko tumačenje poseban značaj ima u utvrđivanju da li je značenje koje se dobilo tumačenjem neke norme uopće logički moguće. S druge strane, sustavno tumačenje temelji se na postavci da je svaka pravna norma dio jedne velike, složene cjeline, čiji su dijelovi međusobno čvrsto povezani te da kao dio pravna sustava svaka norma u pravnom sustavu zauzima određeno mjesto u odnosu na druge pravne norme. Time se svaka pravna norma smisljeno povezuje s drugim normama i tako utječe na određivanje smisla drugih normi, kao što i u druge norme utječu na određivanje smisla odnosne norme. Stoga će s ciljem utvrđivanja pravog smisla norme primjenjivač morati potražiti u njezinoj povezanosti s drugom pravnom normom ili normama, kao i u njezinoj integralnoj pripadnosti pravnom sustavu. U praksi su česti slučajevi da neki pravni akt, sam po sebi nije jasan, sve dok se ne protumači u odnosu na neku drugu pravnu normu.

¹⁰ Članak 12. stavak 1. i članak 92. novoga *Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10. te članak 13a. *Zakona o sudovima*, Narodne novine br. 122/10. i 27/11.

¹¹ *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

2. UNIFICIRANJE TUMAČENJA I PRIMJENE UPRAVNOG PRAVA U HRVATSKOJ DANAS

Ujednačena primjena prava, pa tako i upravnog prava zasigurno je cilj kojem se u svakom pravnom sustavu treba težiti. Ujednačena primjena upravnog prava posebno se pokazuje zahtjevnom, jer upravno pravo primjenjuje vrlo širok krug subjekata. Tako su obveznici primjene upravnog prava tijela državne uprave i druga državna tijela, kao npr. ministarstva, središnji državni uredi Vlade Republike Hrvatske, državne upravne organizacije, tj. državne uprave, državni zavodi i državna ravnateljstva, te uredi državne uprave u županijama; u zakonom određenim slučajevima i druga državna tijela, kao npr. Vlada Republike Hrvatske, državno odvjetništvo, pučki pravobranitelj i sl.; jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao npr. izvršna i upravna tijela gradova, općina i županija; te vrlo veliki broj najrazličitijih pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje pružaju javne usluge, a koje čine javne ustanove, trgovačka društva, ali i brojne *sui generis* pravne osobe.

S druge strane, upravno pravo obuhvaća brojne pravne propise sadržane u zakonima, drugim propisima državnih tijela, ali i u općim aktima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javnu ovlast ili obavljaju javnu službu. Pravne propise upravnog prava u materijalnom smislu čine propisi iz područja autorskog prava, žiga, tržišnog natjecanja, medija i telekomunikacija; propisi iz područja financijskog prava; propisi iz područja građenja, prostornog uređenja, komunalnog sustava i katastra; propisi iz područja imovinskog prava; propisi iz područja mirovinskog, invalidskog i socijalnog osiguranja; propisi iz područja privatizacije i naknade za oduzetu imovinu; propisi iz područja službeničkih i radnih odnosa; propisi iz područja statusnih i drugih prava hrvatskih i stranih državljana; propisi iz područja zdravstvenog osiguranja; propisi o državnoj upravi i samoupravi; propisi o javnoj nabavi; propisi o pravima hrvatskih branitelja, invalida rata, prognanika i obnovi; propisi o prometu i pomorstvu; propisi o ustanovama, obrazovanju i športu; propisi o zaštiti i iskorištavanju prirodnih i drugih dobara; te brojni drugi propisi kojima se uređuju pojedina upravna područja. Tako primjerice neke propise u Hrvatskoj primjenjuje izuzetno velik broj različitih primjenjivača, kao što je to primjerice slučaj sa *Zakonom o komunalnom gospodarstvu*¹² ili *Zakonom o vodama*¹³ koje primjenjuju jedinice lokalne samouprave i različite pravne osobe koje imaju javnu ovlast ili pružaju javnu uslugu, ili sa *Zakonom o udrugama*¹⁴ koji primjenjuje 20 ureda državne uprave u županijama, gradski uredi Grada Zagreba te brojne pravne osobe s ovim ustrojstvenim oblikom. Konačno, propise koji se odnose na pitanja koja su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj je dužno primjenjivati čak 555 jedinica lokalne samouprave.

¹² *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 26/03., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09. i 49/11.

¹³ *Zakon o vodama*, Narodne novine, br. 153/09.

¹⁴ *Zakon o udrugama*, Narodne novine, br. 88/01. i 11/02.

U slučajevima u kojima velik broj primjenjivača primjenjuje velik broj pravnih izvora postoji i izuzetno velika vjerojatnost neujednačenog tumačenja, pa slijedom toga i neujednačene primjene prava, a što je razlog neujednačenoj upravnoj praksi te konačno nejedinstvenoj sudskoj praksi iz upravnog prava. Do primarnog ujednačavanja upravne prakse dolazi već pred upravnim tijelima. Tako se u žalbenom postupku pred drugostupanjskim upravnim tijelom u Hrvatskoj nerijetko ujednačuje divergentna prakse prvostupanjskih javnopravnih tijela. Ujednačavanju tumačenja i primjene prava posebno doprinosi činjenica kako su po žalbi u pravilu ovlaštena rješavati ministarstva¹⁵ ili u tu svrhu specijalno osnovana tijela kao što su npr. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ili Odbor za državnu službu, a koja su također osnovana kao središnja državna tijela. Tako upravo ova tijela trebaju voditi računa da se njihovim odlukama u žalbenim postupcima u najvećoj mjeri ujednači upravna praksa prvostupanjskih javnopravnih tijela. Međutim, ovaj model ujednačavanja tumačenja i primjene upravnog prava dobrim je dijelom ograničen činjenicom da žalbu u upravnom postupku ima pravo izjaviti samo stranka.¹⁶ Kako su žalitelji uvijek stranke nezadovoljne prvostupanjskom odlukom, do ujednačavanja upravne prakse u žalbenim postupcima dolazi ponajprije u jednostranačkim upravnim stvarima u kojima je zahtjev stranke za ostvarivanjem kakvog prava, odbijen odnosno kada je stranci odlukom javnopravnog tijela nametnuta kakva obveza. Državno odvjetništvo i druga državna tijela mogu izjaviti žalbu protiv rješenja kojim je povrijeđen zakon u korist pojedinaca ili pravne osobe, a na štetu društvene zajednice, samo ako su na to ovlašteni posebnim zakonom. Iako je *Zakon o državnom odvjetništvu* utvrdio je državno odvjetništvo kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno podnositi pravna sredstva za zaštitu *Ustava* i zakona, iz čega se ogleda i ovlast državnog odvjetništva izjaviti žalbu kada je opća zakonitost povrijeđena pojedinačnom odlukom donesenom u korist pojedinca,¹⁷ ovi slučajevi u praksi statistički ipak nisu česti.

U ujednačavanju primjene prava vrlo značajnu ulogu u Hrvatskoj danas svakako ima Upravni sud Republike Hrvatske. Ovaj sud, kao najviše, ali i jedino upravno sudište u Hrvatskoj svojim je presudama i mišljenjima koje donosi na sjednicama sudskih odjela i sjednici svih sudaca u brojnim slučajevima utvrdio kako bi trebalo primijeniti stanovita zakonska rješenja materijalnog i postupovnog prava. Praksa Upravnog suda vrlo je važna, jer se njome izražavaju stajališta tijela ovlaštenog ocjenjivati zakonitost rada uprave te čije su presude obvezne za izvršenje kako strankama tako i samim javnopravnim tijelima koja se u upravnom sporu javljaju u položaju tuženika.¹⁸ Time se ove presude javljaju kao smjernice u tumačenju i

¹⁵ Članak 38. stavak 4. *Zakona o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 190/03., 199/03. i 79/07.

¹⁶ Vidi članak 105. *Zakona o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09.

¹⁷ Članak 2. stavak 1. *Zakona o državnom odvjetništvu*, Narodne novine, br. 76/09., 153/09., 116/10., 145/10. i 57/11.

¹⁸ O tuženoj stranci u upravnom sporu više vidi u Broković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 505. te Krijan, Pero, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*,

primjeni prava i za sva druga tijela koja primjenjuju odnosni propis. Upravni sud svojim se presudama često očitovao o nadležnosti¹⁹ i drugim postupovnim pitanjima vođenja upravnog postupka,²⁰ o primjeni mjerodavnih propisa i sl.²¹ Međutim, Upravni sud svojim je presudama utvrdio i kako primjenjivati materijalno pravo u brojnim dvojbеним slučajevima. Tako je primjerice utvrdio kako se djelatnost tržnice na malo treba smatrati komunalnom djelatnošću kada god se obavlja na zemljištu koje je u vlasništvu jedinice lokalne samouprave;²² kako prijašnji vlasnik izvlaštenog dijela zgrade ima pravo na naknadu za odgovarajući dio zemljišta na kojem se ta zgrada nalazi;²³ kako promjena adrese ne mora ujedno značiti i promjenu prebivališta;²⁴ kako se naknada za troškove udomiteljskoj obitelji isplaćena od Centra za socijalni rad ne smije smatrati plaćom niti drugim prihodom koji podliježe plaćanju poreza;²⁵ kako sredstva za zakonsko uzdržavanje kojima roditelj doprinosi uzdržavanju djeteta ne smiju smatrati prihodom djeteta koji je od utjecaja prilikom priznavanja prava na osobnu invalidninu;²⁶ kako se prekidom prijavljenog boravaka u svrhu dodjele hrvatskog državljanstva prirođenjem ne smatra prekid koji je kraći od osam dana;²⁷ kako se pod prijavljenim neprekidnim boravkom na teritoriju Republike Hrvatske treba smatrati svaki prijavljeni boravak,

Informator, Zagreb, 2001., str. 148.-149.

¹⁹ Tako je primjerice Upravni sud utvrdio da Hrvatski fond za privatizaciju nije nadležan za odlučivanje o unošenju poljoprivrednog zemljišta koje je u vlasništvu Republike Hrvatske u kapital poduzeća u pretvorbi, Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7185/2002 od 19. svibnja 2005.; da tijelo lokalne samouprave odlučuje o pravima iz socijalne skrbi za koja su sredstva predviđena proračunom te jedinice, dok o ostalim pravima odlučuje nadležni centar za socijalnu skrb, Upravni sud Republike Us-4331/2002 od 15. veljače 2006. i sl.

²⁰ Tako je npr. Upravni sud utvrdio da parnica radi predaje u posjed nije prethodno pitanje u postupku radi usklađenja stanja u katastru nekretnina sa stanjem u zemljišnoj knjizi, Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3892/02 od 20. listopada 2004.; kako za poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju stambene zgrade nije odlučno da treća osoba ima stanarsko pravo na stanu u toj zgradi, Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9654/1997 od 29. travnja 1999.; da građani koji stanuju na području mogućega negativnog utjecaja zahvata u prostoru imaju pravo pojedinačno ili organizirano sudjelovati u postupku procjene prihvatljivosti zahvata, Upravni sud Republike Hrvatske, Us-11449/1997 od 30. kolovoza 2000.; kako nema zapreke da se o ponovnom zahtjevu za stjecanje hrvatskog državljanstva meritorno rješava u upravnom postupku, Upravni sud Republike Hrvatske, Us-10833/1993 od 9. prosinca 1993.; da ako se protiv osobe koja traži prijam u hrvatsko državljanstvo vodi kazneni postupak, treba postupak prekinuti do pravomoćnosti presude kaznenog suda, Upravni sud Republike Hrvatske, Us-11837/2001 od 14. prosinca 2005. i sl.

²¹ Tako je npr. Upravni sud svojim presudama utvrdio da se kod povjeravanja obavljanja poslova održavanja groblja i krematorija te pogrebnih poslova ne primjenjuju propisi o javnoj nabavi, Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8610/2004 od 26. siječnja 2006.; da se pri određivanju naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta primjenjuje zakon važeći u vrijeme konačnosti građevne dozvole, Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4161/2002 od 13. rujna 2006; da nakon stupanja na snagu Zakona o zakupu poslovnog prostora nema više uvjeta za vođenje upravnog postupka o ispražnjenju poslovne prostorije što se odnosi i na ranije započeti upravni postupak, Upravni sud Republike Hrvatske, Us-626/1997. od 1. srpnja 1998. i sl.

²² Upravni sud Republike Hrvatske, Us-10536/2004 od 17. travnja 2008.

²³ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9199/1995 od 26. ožujka 1997.

²⁴ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-5426/2002 od 19. listopada 2006.

²⁵ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-10491/2005 od 3. srpnja 2008.

²⁶ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8521/2002 od 14. prosinca 2006.

²⁷ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1619/1993 od 10. lipnja 1993.

što podrazumijeva i privremeni boravak kao i produženi boravak stranca;²⁸ i sl.

Na sjednicama sudskih odjela Upravnog suda Republike Hrvatske se, između ostalog, razmatraju pitanja značajna za primjenu propisa iz pojedinih upravnih područja. Sjednice sudskih odjela općenito služe za razmatranje pitanja od interesa za rad ovih odjela, a posebice: ustrojstva unutarnjeg poslovanja, praćenja rada, unapređivanje metoda rada i stručno usavršavanje sudaca, sudskih savjetnika i sudačkih vježbenika raspoređenih na rad u odjelu, ali i za raspravljanje spornih pravnih pitanja, pitanja važnih za primjenu propisa iz pojedinih pravnih područja iz nadležnosti suda te za ujednačavanje sudske prakse.²⁹ Upravni sud Republike Hrvatske zaključke o pravnim shvaćanjima o primjeni prava donosi na sjednici svih sudaca te na sjednicama sudskih odjela. Na Sudu trenutno djeluje tri sudska odjela: Mirovinsko-invalidsko-zdravstveni odjel, Financijsko i radnopravni odjel te Imovinskopravni odjel. Od 2006. godine do danas Upravni sud donio je i više od 50 zaključaka o pravnim shvaćanjima sa sjednica svih sudaca i sjednica sudskih odjela, a kojima je cilj upravo protumačiti određenu zakonsku odredbu te na taj način ujednačiti njezinu primjenu u upravnoj i upravnosudskoj praksi. Ovim je zaključcima primjerice određeno tko sve ima svojstvo stranke u upravnom postupku,³⁰ kakve su pravne značajke neke pojedinačne odluke,³¹ o kojim se sve pravima odlučuje u upravnom postupku,³² njima se Sud izjašnjavao o

²⁸ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4588/1993 od 9. lipnja 1993.

²⁹ Članak 33. stavci 1. i 3. *Zakona o sudovima*.

³⁰ Tako je primjerice Upravni sud utvrdio kako u postupku provođenja mjera za zaštitu od buke u ugostiteljskom objektu susjed ima svojstvo stranke neovisno o daljnjem postupku utvrđivanja minimalnih uvjeta za obavljanje ugostiteljske djelatnosti, Zaključak sa sjednice sudaca od 4. listopada 2010. godine; kako susjed nije stranka u postupku izdavanja uporabne dozvole, Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 15. ožujka 2011. godine; kako Fond za naknadu oduzete imovine ima pravni interes za podnošenje pravnih lijekova protiv upravnih akata donesenih u postupku za naknadu oduzete imovine, Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 10. prosinca 2007. godine i sl.

³¹ Tako je primjerice Upravni sud utvrdio kako odluka upravitelja kaznionice, zatvora ili Centra za izobrazbu o pravima pogodnosti zatvorenika nije upravni akt, Zaključak sa sjednice sudaca od 4. listopada 2010. godine; kako odluka Poglavarstva jedinica lokalne samouprave o izboru za članove vijeća mjesnih odbora nije upravni akt, Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 1. ožujka 2010. godine; kako je potvrda glavnog projekta izdana temeljem odredbi Zakona o gradnji upravni akt, Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 20. listopada 2008. godine; kako je akt o davanju na korištenje javne površine upravni akt, Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 28. travnja 2008. godine i sl.

³² Tako je primjerice Upravni sud utvrdio kako se o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje u provedbi Zaključka Vlade o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika – bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi ne odlučuje u upravnom postupku, Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 8. veljače 2011. godine.

prirodi pojedinih pitanja koja se rješavaju u postupku,³³ o pravnoj prirodi rokova,³⁴ o provođenju izvršenja,³⁵ ali i o važnim pitanjima materijalne primjene zakona. Tako je primjerice utvrdio kako je za odobrenje stalnog boravka strancu potrebno da stranac u Republici Hrvatskoj ostvaruje svrhu zbog koje mu je privremeni boravak odobren;³⁶ kako se važenje lokacijske dozvole može produžiti iako je promijenjen dokument prostornog uređenja temeljem kojeg je lokacijska dozvola izdana, pod uvjetom da promijenjenim dokumentom prostornog uređenja nisu mijenjani uvjeti za izdavanje te lokacijske dozvole;³⁷ kako se pravo na obiteljsku mirovinu članu obitelji iza poginulog hrvatskog branitelja, nakon što je to pravo prestalo drugom članu obitelji, treba priznati od prvog dana idućeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva;³⁸ kako izvanbračna zajednica može biti poseban osobni razlog zbog kojeg se iznimno može strancu odobriti trajno nastanjenje u Republici Hrvatskoj;³⁹ kako djelatnoj vojnoj osobi kojoj je osiguran smještaj u vojnom ili nekom drugom objektu u cijelosti na teret proračuna Ministarstva obrane pripada pravo na naknadu za odvojeni život od obitelji;⁴⁰ i sl. Posebna važnost ovih presuda i pravnih shvaćanja ogleda se u činjenici da upravni sud svake godine objavljuje izbor odluka Upravnog suda koji se tiska u pisanoj publikaciji, ali se i putem mrežne stranice Upravnog suda ovi izvori čine dostupnima javnopravnim tijelima i drugim građanima. Do danas su publicirana dva opsežna zbornika odluka i osam izbora odluka vezanih uz pojedinu kalendarsku godinu.⁴¹

³³ Tako je primjerice Upravni sud utvrdio kako okolnost da se protiv stranca koji traži odobrenje trajnog nastanjenja u Republici Hrvatskoj vodi kazneni postupak nije prethodno pitanje i ne predstavlja razlog za prekid postupka koji je pokrenut u povodu njegovog zahtjeva, Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 8. veljače 2008. godine; kako dostava preslike žalbe naručitelju nije postupovna pretpostavka za odlučivanje o žalbi, Zaključak o sa sjednice radno-financijsko pravnog odjela od 23. veljače 2009. godine; kako je vođenje prekršajnog postupka odvojeno od upravnog postupka, Zaključak sa sjednice financijskog i radno-pravnog odjela od 24. travnja 2008. godine; kako protiv rješenja ravnatelja Porezne uprave nije isključena žalba, Zaključak sa sjednice financijskog i radno-pravnog odjela od 25. veljače 2008. godine; da ako u tijeku postupka stranka umre, postupak se može nastaviti, iako se radi o osobnom pravu kad zahtjev sadrži – po prirodi stvari – i neostvareno imovinsko potraživanje kao što je mirovina, osobna invalidnina, doplatka za njegu i pomoć, pravo iz zdravstvenog osiguranja i sl., Zaključak sa sjednice mirovinsko-invalidsko-zdravstvenog odjela od 31. ožujka 2011. i sl.

³⁴ Tako je primjerice Upravni sud utvrdio kako rok od 15 dana iz članka 108. stavka 1. *Zakona o gradnji* nije prekluzivni rok nakon kojeg bi stranka izgubila pravo tražiti izmjenu građevinske dozvole u vezi s promjenom imena investitora odnosno tvrtke investitora budući da se takav zahtjev može podnijeti sve do izdavanja uporabne dozvole, Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 10. lipnja 2010. godine.

³⁵ Tako je primjerice Upravni sud utvrdio kako se rješenje o oduzimanju oružja ne može izvršiti prije protoka paricijskog roka od dva mjeseca od dana pravomoćnosti tog rješenja, Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 1. ožujka 2010. godine.

³⁶ Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 16. studenog 2010. godine.

³⁷ Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 20. listopada 2008. godine.

³⁸ Zaključak sa sjednice mirovinsko-invalidsko-zdravstvenog od 28. siječnja 2008. godine.

³⁹ Zaključak sa sjednice imovinsko-pravnog odjela od 10. prosinca 2007. godine.

⁴⁰ Zaključak sa sjednice financijskog i radno-pravnog odjela 7. prosinca 2009. godine.

⁴¹ Vidi *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2007.* te *Izbor odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 2003. do 2010.* sva u izdanju Narodnih novina.

Valja naglasiti kako ujednačenoj primjeni prava u cjelokupnom sudskom sustavu doprinose i izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu. Ovu funkciju ponajprije ima zahtjev za zaštitu zakonitosti koji nadležni državni odvjetnik može podnijeti protiv odluke suda, ako je tom odlukom povrijeđen zakon, drugi propis ili opći akt na štetu općeg interesa društvene zajednice. O ovome zahtjevu odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od pet sudaca, u pravilu na nejavnoj sjednici. Međutim, kako Vrhovni sud pobijanu odluku ispituje samo u granicama ovoga zahtjeva i mogućnost unificiranja primjene prava ovdje je samo ograničena.⁴² Tako je primjerice od 1991. godine U posljednje dvije godine postupajući po ovome izvanrednom pravnom lijeku Vrhovni sud je usvojio 15-ak zahtjeva, a koje odluke imaju važnu ulogu u tumačenju prava.

U svezi s unificiranjem tumačenja i primjene prava te jedinstvom sudske prakse svakako još valja naglasiti kako je osiguravanje jedinstvene primjene zakona zakonska dužnost Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Vrhovni sud je, između ostalog, obvezan osiguravati jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana, on odlučuje o izvanrednim pravnim lijekovima protiv pravomoćnih odluka sudova u Republici Hrvatskoj i o redovnim pravnim lijekovima kad je to propisano posebnim zakonom te razmatra aktualna pitanja sudske prakse. Vrhovni sud Republike Hrvatske na sjednicama odjela ujedno razmatra pitanja od zajedničkog interesa za pojedine ili za sve sudove s područja Republike Hrvatske.⁴³ Ovaj sud do 2008. godine odlučivao je i o vrlo učinkovitom pravnom sredstvu za ujednačavanje tumačenja i primjene prava – o zahtjevu za jedinstvenom primjenom prava. Ovo izvanredno pravno sredstvo utvrđivao je tada članak 59. *Zakona o sudovima* te je državnim odvjetniku i stranci davao pravo da se kada god sudovi drugog stupnja donose različite odluke u istoj činjeničnoj i pravnoj stvari, a nije dopušten izvanredni pravni lijek, ovim zahtjevom obrate Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. Da bi takav zahtjev po tada važećem zakonu bio dopušten, bilo je potrebno da su ispunjene dvije pretpostavke: da su sudovi drugog stupnja donijeli dvije različite odluke u istoj činjeničnoj i pravnoj stvari i da u dotičnom slučaju nije bilo dopušteno podnošenje izvanrednog pravnog lijeka. Ovaj zahtjev mogao se podnijeti najkasnije u roku od jedne godine od kada je stranci dostavljena odluka u kojoj je prvi put primijenjena sporna zakonska odredba. Vrhovni sud tada je na sjednici odjela ispitao je li takvim odlukama ugrožena jedinstvena primjena zakona i ravnopravnost građana. Pravno shvaćanje odjela Vrhovnog

⁴² Članak 21. te članci 45. do 50. važećeg *Zakona o upravnim sporovima*.

⁴³ Članak 24. te članak 33. stavak 4. *Zakona o sudovima*. Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske može sazvati Opću sjednicu Vrhovnog suda Republike Hrvatske uz sudjelovanje predstavnika drugih sudova. Opću sjednicu Vrhovnog suda sačinjavaju svi suci Vrhovnog suda Republike Hrvatske, te po dva predstavnika Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske, Visokoga trgovačkog suda Republike Hrvatske, Upravnog suda Republike Hrvatske, te po jedan predstavnik svakoga županijskog suda. Tako primjerice opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske pored davanja mišljenja o nacrtima zakona ili drugih propisa kad se njima utvrđuju ovlasti suda, utvrđivanja izvješća koja se upućuju Hrvatskom saboru te obavljanja i drugih poslova propisanih zakonom i Sudskim poslovnikom, još uređuje druga pitanja važna za rad sudova ili obavljanje sudbene vlasti, a među kojima se svakako ističe i jedinstvena primjena prava, baš kao što ona utvrđuje i upute sudovima za praćenje sudske prakse. Vidi članak 58. te članak 60. stavci 1. i 2. *Zakona o sudovima*.

suda Republike Hrvatske obvezivalo je sudove u svim postupcima na koje se to pravno shvaćanje odnosilo, a u kojima do dana njegovog donošenja nije donesena pravomoćna sudska odluka. Kako je upravni spor u Hrvatskoj ustrojen kao jednostupanjski, ovo sredstvo nije se koristilo u svezi s ujednačavanjem prava u odlukama Upravnog suda, no imalo je značajan učinak na jedinstvo sudske prakse uopće. No, 2008. godine novelom *Zakona o sudovima* ovaj izvanredni pravni lijek je ukinut iz hrvatskog pravnog sustava.⁴⁴

Važno je naglasiti kako jednoobraznoj primjeni prava u Hrvatskoj doprinose i presude Ustavnog suda Republike Hrvatske donesene u postupcima po ustavnim tužbama podnesenim protiv odluka Upravnog suda. Tako se primjerice Ustavni sud Republike Hrvatske u više svojih odluka očitovao o važnim pitanjima upravnog prava kao primjerice radi li se u određenim slučajevima o upravnom aktu ili ne.⁴⁵ Time, unatoč činjenici da Ustavni sud nema u nadležnosti usklađivanje sudske prakse, već je to u nadležnosti Vrhovnog suda Republike Hrvatske,⁴⁶ ipak postoji snažan neformalni utjecaj Ustavnog suda na jednako tumačenje i primjenu prava te jedinstvenost sudske prakse, jer se i odluke Ustavnog suda u praksi primjenjuju kao instrument ujednačavanja sudske prakse.

3. POTREBA ZA UNIFIKACIJOM TUMAČENJA I PRIMJENE UPRavnog PRAVA PREMA NOVOM ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA

Dana 1. siječnja 2012. godine na snagu će stupiti novi *Zakon o upravnim sporovima*. Ovaj *Zakon* u značajnoj mjeri izmijenio je ustroj i funkcioniranje upravnog spora u Republici Hrvatskoj. Njime je ustanovljeno novo ustrojstvo upravnih sudova s četiri prvostupanjska upravna suda i Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske kao drugostupanjskim sudom; proširen je predmet upravnog spora i na druga postupanja uprave, upravne ugovore i opće akte jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javnu ovlast i pravne osobe koje obavljaju javnu službu; otvorena je mogućnost da o sporu odlučuje sudac pojedinac, a ne isključivo sudske vijeće; upravni sudovi dobili su ovlast, ali i dužnost samostalno utvrđivati činjenično stanje i izvoditi dokaze

⁴⁴ Člankom 11. *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima*, Narodne novine, br. 113/08. brisan je članak 59. *Zakona o sudovima*, što znači da *Zakon o sudovima* više ne dopušta podnošenje ovoga pravnog sredstva. Tako je primjerice Rješenjem Vrhovnog suda Republike Hrvatske br. Jpzk 1/10-3 od 18. kolovoza 2010. godine te rješenjem Vrhovnog suda Republike Hrvatske br. Jpzk 1/06-2 od 12. svibnja 2009. ovaj zahtjev odbačen kao nedopušten.

⁴⁵ Ustavni sud Republike Hrvatske je primjerice stao na gladište da je akt koji donosi Fond za privatizaciju u postupku kontrole provođenja pretvorbe poduzeća nakon izdane suglasnosti za namjeravanu pretvorbu upravni akt, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-665/95, od 28. travanja 1999., Narodne novine, br. 49/99.; da je odluka o dodjeli koncesije upravni akt, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-722/1995, od 2. travanja 1997., Narodne novine, br. 41/97.; baš kao i odluka o opozivu koncesije, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-261/1996, od 6. travanja 1998., Narodne novine, br. 57/98.; da je i potvrda Agencije za rekonstruiranje i razvoj o suglasnosti na pretvorbu upravni akt, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-168/96, od 14. siječnja 2000., Narodne novine, br. 14/00. i sl.

⁴⁶ Vidi Ustavni sud Republike Hrvatske U-III-795/2004. od 27. listopada 2004.

te bi u pravilu trebali provoditi usmenu raspravu; izmijenjen je položaj stranaka u sporu, posebno zainteresirane osobe; ustanovljena su nova postupovna prava i obveze stranaka; uvedeni su neki novi postupovni instituti kao što su npr. ogledni spor, privremene mjere, povrat u prijašnje stanje, prekid spora, obustava spora, sudska nagodba itd.; sudovima je utvrđena obveza da odlučuju o upravnoj stvari zbog koje se spor vodi, tj. o pravu, obvezi i pravnom interesu tužitelja, čime je u Hrvatskoj odlučivanje u sporu pune jurisdikcije postao pravilo, a nije više iznimka; dopuštena je žalba protiv presuda i nekih rješenja prvostupajnskih upravnih sudova; izmijenjeno je uređenje izvanrednih pravnih lijekova uvođenjem zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude; izmijenjeno je izvršenje sudskih odluka; naknađivanje troškova spora; otvorena je mogućnost ocjene općih akata itd.⁴⁷

Stupanjem na snagu novoga *Zakona o upravnim sporovima* dva čimbenika posebno će utjecati na problematiku uniformnog tumačenja i primjene materijalnog i postupovnog upravnog prava u Republici Hrvatskoj te na jedinstvo sudske prakse upravnosudskog sustava. Ovim *Zakonom* ustrojena su četiri prvostupajnska upravna suda stvarno nadležna za rješavanje svih upravnih sporova. To znači da će se sporovi istovjetne činjenične i pravne osnove rješavati pred različitim upravnim sudovima, ovisno o pravilima mjesne nadležnosti.⁴⁸ Štoviše, ovaj *Zakon* upravnim sudovima postavio je i obvezu da kada utvrde da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita ili da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti, presudom usvoje tužbeni zahtjev, poništite pobijanu odluku i sami riješiti stvar, osim kada to ne mogu učiniti s obzirom na prirodu stvari ili jer je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.⁴⁹ Stoga se može očekivati kako će se u sudskoj praksi javljati suprotne odluke donesene u postupcima u kojima se činjenično stanje i pravni osnov u bitnome neće razlikovati, a što za rezultat ima nejednaku primjenu prava ili u svezi s povredama pravila postupka ili pogrešnom primjenom materijalnog prava u nekima od riješenih predmeta. Upravo se zato ujednačeno tumačenje i primjena prava, prema novom *Zakonu o upravnim sporovima* čini nužnim i daleko važnijim negoli je to u Hrvatskoj slučaj danas, kada se svi upravni sporovi rješavaju pred jednim Upravnim sudom Republike Hrvatske.

Novi *Zakon o upravnim sporovima* uobličien je i donesen u relativno kratkom roku s obzirom na važnost materije koju regulira. Žurnost donošenja *Zakona* te dodatne intervencije do kojih je došlo u zakonodavnom postupku otvaraju brojne dvojbe koje se mogu očekivati u njegovoj primjeni. Tako se primjerice u *Zakonu* susreću određene norme koje su proturječne jedne drugima, određena pitanja regulirana su nejasno, dok su druga ostavljena otvorenima. Kako je ovaj *Zakon* postupovne naravi, njegove norme primjenjivat će se u svakom upravnom

⁴⁷ O ovome vidi i Medvedović, Dragan, Potpuna reforma upravnog sudovanja, *Zbornik 49. susreta pravnik: Opatija, 11.-13. svibnja 2011.*, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2011., str. 251.

⁴⁸ Vidi članke 12. i 13. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁴⁹ Članak 58. stavci 1. i 3. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

sporu pred svakim od četiri prvostupajnska upravna suda te mogu generirati neujednačenosti u tumačenju i primjeni postupovnih odredbi, pa slijedom toga i neujednačeno poduzimanje postupovnih radnji.

Tako primjerice ovaj *Zakon* otvara dvojbu mora li upravni sud, kada utvrdi kako je tužba stranke osnovana te da pojedinačnu odluku treba poništiti ujedno i sam riješiti upravnu stvar, čak i ako tužitelj to tužbenim zahtjevom ne traži.⁵⁰ Konkretno dok članak 31. *Zakona o upravnim sporovima* postavlja upravnom sudu obvezu da uvijek odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva te da po službenoj dužnosti pazi samo na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništetnosti upravnog ugovora, članak 58. stavci 1. i 3. nalažu sudu da ako utvrdi nezakonitost pojedinačne odluke ili propuštanje javnopravnog tijela da u propisanom roku donese pojedinačnu odluku, usvoji tužbeni zahtjev te sam riješi upravnu stvar. Međutim, samoinicijativno rješavanje uprave stvar od strane suda, kada tužitelj isto ne zahtijeva tužbenim zahtjevom izravno je u suprotnosti s vezanošću upravnog suda granicama tužbenog zahtjeva te je izvor vrlo važne dvojbe u primjeni ovoga *Zakona* koja može rezultirati različitim postupanjem sudova u slučajevima iste činjenične i pravne osnove. Slično se pitanje može postaviti i u svezi s obvezom suda da odluči o naknadi štete svaki put kada utvrdi da je upravni ugovor nezakonito raskinut ili ništetan, čak i ako tužitelj tužbenim zahtjevom ovo ne traži. Ovdje *Zakon* ponovno sudu postavlja obvezu koja je izravno suprotna odlučivanju suda u granicama tužbenog zahtjeva pa se i ovdje postavlja pitanje stvarne vezanosti suda voljom tužitelja izraženom u tužbenom zahtjevu.⁵¹

Vrlo važno pitanje, a na koje zbog suprotnosti unutar odredbi novog *Zakona o upravnim sporovima* također nije moguće jasno odgovoriti je može li se u ulozi tuženika u upravnom sporu naći privatna osoba koja je stranka upravnog ugovora. Ova situacija opravdano bi se mogla očekivati s obzirom da se upravni spor može pokrenuti i u svrhu ocjene zakonitosti sklapanja upravnog ugovora.⁵² Prema tome, ako javnopravno tijelo koje je stranka upravnog ugovora po sklapanju takvoga ugovora, utvrdi da na strani privatne osobe koja je stranka ugovora postoji koji od razloga ništetnosti takvoga ugovora, javnopravno tijelo nema ovlast jednostrano raskinuti upravni ugovor, već samo protiv istoga može pokrenuti upravni spor. No, u takvome slučaju, javnopravno tijelo je tužitelj u sporu, a privatna osoba koja je stranka ugovora trebala bi biti tuženik. Međutim, prema odredbi članka 18. *Zakona o upravnim sporovima* ovo nije moguće, jer je tuženik uvijek javnopravno tijelo.

S druge strane, neke samo naizgled nedorečenosti novoga *Zakona o upravnim sporovima* mogu upravnim sudovima stvoriti velike poteškoće u vođenju spora. Tako se primjerice iz odredbi *Zakona* opravdano može postaviti pitanje treba li sud odbaciti tužbu tužitelja koji nema pravnu osobnost ili skupine osoba ako postoji

⁵⁰ Iznimka od ovoga slučaja je samo kada sud upravnu stvar ne može riješiti sam s obzirom na prirodu upravne stvari ili zato što je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.

⁵¹ Vidi članak 59. stavak 2. i članak 31. stavak 1. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵² Članak 3. stavak 1. točka 4. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

jedino sumnja da su pojedinačnom odlukom ili postupanjem povrijeđena prava i pravni interesi ove osobe, s obzirom da *Zakon* navodi kako tužitelj može biti osoba koja nema pravne osobnosti ili skupina osoba samo ako su pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela povrijeđena njihova prava i pravni interesi.⁵³ Ovo pitanje posebno dobiva na značenju u kontekstu članka 17. stavak 1., a koji izričito naglašava da je za stjecanje legitimacije za pokretanje spora od strane fizičke ili pravne osobe dostatna i sama sumnja u nezakonitost pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela, pa nije jasno zašto isto nije propisano i kada je tužitelj osoba bez pravne osobnosti ili skupina osoba. *Zakon*, također, nije jasno odgovorio niti na pitanje može li se pokrenuti upravni spor zbog ocjene zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke, odnosno da postupi prema propisu i ako podnositelj prigovora u postupku po prigovoru u propisanom roku nije primio nikakvo rješenje.⁵⁴ Iz odredbi *Zakona* ne može se jasno utvrditi treba li i prije pokretanja upravnog spora zbog ocjene zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora iskoristiti sve redovite pravne lijekove ili ne?⁵⁵ tko je ovlašten ocjenjivati ustavnost općih akata tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javnu ovlast i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu?; ocjena zakonitosti kojih općih akata je u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske, a kojih u nadležnosti Visokog upravnog suda?; i sl.

Novi *Zakon o upravnim sporovima* potencira i brojna pitanja koja mogu rezultirati različitim tumačenjem njegovih odredbi pa slijedom toga i različitim primjenom prava, kao npr. koje sve pravne osobe ulaze u opseg pojma pravne osobe koje imaju javnu ovlast ili pravne osobe koja obavlja javnu službu?;⁵⁶ koja sve područja prava ulaze u opseg pojma „*područje upravnog prava*“?;⁵⁷ koje sve „*druge okolnosti*“ dovode u sumnju nepristranost suca te su razlog za njegovo izuzeće u upravnom sporu?;⁵⁸ koje je tuženo tijelo u sporu u pokrenutom u svrhu ocjene zakonitosti postupanja pružatelja javne usluge ili zbog neizvršavanja javnopravnog tijela obveze preuzete upravnim ugovorom – da li sam pružatelj javne usluge, odnosno javnopravno tijelo koje je stranka upravnog ugovora ili javnopravno tijelo koje nad njime obavlja nadzor?;⁵⁹ i sl.

Tijekom vođenja upravnog spora može se javiti i više pitanja, a na koja novi *Zakon o upravnim sporovima* nije niti pokušao odgovoriti, kao primjerice koji nedostaci u tužbi čine tužbu neurednom u mjeri da sprječavaju rad suda po tužbi te je sud, ako tužitelj u ostavljenom roku ne otkloni ove nedostatke ima

⁵³ Vidi članak 17. stavak 2. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵⁴ Članak 3. stavak 1. točka 3. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵⁵ Vidi članak 3. stavak 1. točka 4. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵⁶ Članak 2. stavak 2. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵⁷ Članak 3. stavak 1. točke 2. i 3. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵⁸ Članak 15. stavak 1. točka 5. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵⁹ Članak 18. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

pravo odbaciti?;⁶⁰ mora li tuženik odgovoriti na tužbu?;⁶¹ može li upravni sud skupini osoba sam postaviti zajedničkog predstavnika?;⁶² kako rješavati ogleadne sporove?;⁶³ treba li sudska odluka, izuzev presude protiv koje je dopuštena žalba pa se stoga mora dostavljati osobnom dostavom, dostaviti posrednom ili osobnom dostavom?;⁶⁴ je li za izvršenika obvezna već i nepravomoćna presuda upravnog suda?;⁶⁵ kako prisilno izvršiti presudu koju tuženo tijelo odbija izvršiti?;⁶⁶ i sl.

Kao što je iz navedenih primjera razvidno u radu novog upravnosudskog sustava Republike Hrvatske mogu se očekivati brojni problemi u svezi s uniformnim tumačenjem i primjenom prava kako zbog brojnih otvorenih pitanja vođenja upravnog spora, a koja proizlaze iz samoga *Zakona o upravnim sporovima*, tako i zbog većeg broja prvostupanjskih upravnih sudova koji će rješavati sporove u istim upravnim područjima i primjenjivati ista materijalna pravila.

4. OSIGURAVANJE UNIFORMNOG TUMAČENJA I PRIMJENE UPRAVNOG PRAVA TE JEDINSTVENE SUDSKE PRAKSE U USPOREDNOM PRAVU

Jedinstvenost sudske prakse u upravnom sporu, a koja se izravno nadovezuje na uniformno tumačenje i primjenu prava sudova koji rješavaju ove sporove u stanovitim se oblicima susreće u gotovo svim europskim državama. Neke države imaju vrlo dobre i razrađene mehanizme kojima ujednačuju tumačenje i primjenu upravnog prava čime uvelike doprinose jedinstvenosti sudske prakse. Ovaj pravni ideal u upravnom sporu u najvećem broju europskih država uspostavlja se ponajprije u postupcima pokrenutim po redovitim i izvanrednim pravnim lijekovima. Tako se prvi korak u ujednačavanju sudske prakse čini već u žalbenim sudskim postupcima, gdje drugostupanjski sudovi poništavajući nezakonite prvostupanjske odluke svojim presudama ili sami odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca, čime ukazuju na ispravno tumačenje i primjenu prava ili, koristeći kasatorne ovlasti samo poništavaju nezakonite prvostupanjske presude, kada također, u obrazloženju svojih odluka ukazuju na ispravno tumačenje i primjenu pravnih odredaba. U nekim državama, posebno onima koje imaju ustrojen trostupanjski sustav upravnog sudovanja kao dodatni korektivni mehanizam ujednačavanja tumačenja i primjene prava javlja se i revizija u kojoj najviši sudovi u državi objektivnim stavljanjem izvan snage iz pravnoga sustava eliminiraju presude i rješenja opterećene pogrešnim tumačenjem, pa slijedom toga i pogrešnom primjenom postupovnog ili materijalnog prava. Naravno, kao važan

⁶⁰ Članak 29. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁶¹ Članak 32. stavak 3. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁶² Članak 20. stavak 2. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁶³ Članak 48. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁶⁴ Članak 62. i članak 50. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁶⁵ Članak 80. stavak 1. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

⁶⁶ Članak 81. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

korektivni mehanizam u usporednom pravu javljaju se i izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu, a kojima se učinkovito dađu ukloniti nezakonitosti u tumačenju i primjeni prava sadržane u pravomoćnim sudskim odlukama. Pojedine države imaju i dodatne mehanizme kojima je funkcija isključivo usklađivanje sudske prakse, a koji se nerijetko zasnivaju na mišljenjima viših sudova u državi, te kao što je još objava najvažnijih sudskih presuda ili pokretanje posebnih postupaka za unifikaciju tumačenja i primjene prava.

Neke države kao jedini mehanizam ujednačavanja tumačenja i primjene prava i postizanja jedinstvene sudske prakse imaju odlučivanje viših sudova u žalbenim postupcima. Takav je slučaj primjerice u Finskoj gdje pored ulaganja žalbe na prvostupanjsku sudsku odluku ne postoje drugi mehanizmi ujednačavanja sudske prakse. Kako je u ovoj državi pravo na izjavljivanje žalbe na presudu upravnog suda prilično ograničeno, upravo je potreba za ujednačenim tumačenjem i primjenom prava jedan od osnovnih kriterija dopuštenosti izjavljivanja žalbe na presude upravnih sudova. Time se Finskoj upravo u žalbenim postupcima postiže jedinstvenost sudske prakse pa ovi postupci uvelike dobivaju na značenju. Slična situacija susreće se i u Švedskoj, gdje su odluke donesene u žalbenim sporovima također jedini mehanizam ujednačavanja tumačenja i primjene prava te temeljna pretpostavka jedinstvenosti sudske prakse. Pravna shvaćanja o tumačenju i primjeni neke pravne odredbe Visokog upravnog suda Švedske sadržana u obrazloženju neke sudske odluke, unatoč njihovoj formalnoj neobveznosti drugi sudovi vjerno slijede, čime se postiže i jedinstvenost sudske prakse. Kao jedini instrument osiguranja uniformnog tumačenja i primjene prava i jedinstvenosti sudske prakse i u Danskoj se javljaju odluke Vrhovnog suda i Visokog suda donesene u žalbenim sporovima. Niti u ovoj državi ove odluke nisu formalno obvezujuće za niže sudove koji se susretnu s istim pravnim pitanjem, međutim imaju značajan neformalni učinak na praksu nižih sudova.⁶⁷

Odluke Državnog savjeta donesene u žalbenim postupcima jedno su od sredstava ujednačavanja tumačenja i primjene prava te jedinstvenosti sudske prakse i u Grčkoj. U svrhu ostvarivanja ovoga cilja Grčka je otišla i korak dalje od gore navedenih primjera te je legitimaciju za izjavljivanje žalbe u upravnom sporu postavila prilično široko. Tako primjerice kada je sudskom odlukom u korist stranke povrijeđen javni interes žalbu može izjaviti širok krug državnih tijela, kao npr. državni odvjetnik, ministar pravosuđa te ministar u čijem je upravnom području sudskom odlukom povrijeđeno pravo. Žalbeni postupak u upravnom sporu važno je sredstvo, iako ne i jedino, za usklađivanje tumačenja i primjene prava i u Slovačkoj, gdje Upravni odjel Vrhovnog suda rješava po žalbama na odluke regionalnih sudova. Jedinstvenost sudske prakse sudskih vijeća u Upravnom odjelu Vrhovnog suda u Slovačkoj dodatno je osigurana i mogućnošću spajanja slučajeva koji se odnose na ista činjenična ili pravna pitanja, čime se na

⁶⁷ *La justice administrative en Europe*, Conseil d'état, Université de Limoges, Paris, 2007., Finlande, Suède, Danemark.

jednostavan način doprinosi donošenju istih sudskih odluka.⁶⁸

Uniformnost tumačenja i primjene prava te jedinstvenost sudske prakse vrlo je dobro riješena primjerice u Njemačkoj, gdje se sporna stajališta o primjeni prava u sudskoj praksi gotovo i ne javljaju. Na razini saveznih država Visoki upravni sud u žalbenim postupcima uspješno otklanja sve razlike u tumačenju i primjeni prava, dok na federalnoj razini isto čini Savezni upravni sud postupajući po reviziji. Razlike u tumačenju i primjeni prava unutar sudskih odjela, u Njemačkoj se otklanjaju odlukama koje se donose na sjednicama svih sudaca odjela, a ako do razilaženja u tumačenju i primjeni prava dođe između različitih odjela suda odluka se donosi na sjednici svih sudaca. Jedinstvenost sudske prakse između različitih sudova u Njemačkoj jamči Savezni vrhovni sud. Kao vrlo učinkovit mehanizam osiguranja jedinstvenosti sudske prakse žalbeni postupak u upravnom sporu javlja se i u Španjolskoj, gdje su u svrhu ostvarivanja ovoga cilja utvrđena i dodatna zakonska sredstva u žalbenom postupku. Ovdje sudsku praksu presudama donesenim u žalbenim postupcima ujednačuje Odjel za upravne sporove Visokog suda Španjolske, a žalba Visokom sudu može se podnijeti, između ostalog, i ako je u upravnom sporu došlo do povrede „*primjenjive sudske prakse na rješavanje pitanja koje je predmet spora*“ ili „*kada bi se u predmetu zasnovanom na bitno istim činjenicama, pravima i navodima donijele različite odluke*“.⁶⁹

Unificirano tumačenje i primjena prava i jedinstvenost sudske prakse u Estoniji su dodatno ojačani obveznošću pravnih stajališta o tumačenju i primjeni prava sadržanih u odlukama Vrhovnog suda, za sve sudove koji odlučuju u upravnim sporovima. U upravnom sporu ovdje na značenju posebno dobivaju presude Odjela za upravno pravo Vrhovnog suda Estonije, a koje ujedno imaju i ulogu presedana. Kako bi sudska praksa bila što postojanija, ako Odjel za upravno pravo Vrhovnog suda utvrdi kako određeno pravno pitanje treba riješiti na drukčiji način, te želi odstupiti od dotadašnje sudske prakse, on to može učiniti samo odlukom donesenom u vijeću sastavljenom od svih sudaca ovoga Odjela.⁷⁰ Pravna tumačenja sadržana u obrazloženjima presuda Vrhovnog suda donesenih u žalbenom upravnom sporu i u Letoniji su obvezna za sve sudove koji se u budućnosti sretnu s istim pravnim pitanjem, baš kao i u Poljskoj gdje su pravna shvaćanja o tumačenju i primjeni prava sadržana u odlukama Visokog upravnog suda obvezna za sve sudove ili javnopravna tijela čije su radnje ili postupanja predmet spora. Obveznost drugostupanjskih presuda donesenih u žalbenim postupcima posebno je izražena u anglosaksonskom pravu. Tako primjerice u Irskoj obrazloženje Vrhovnog suda Irske sadržano u presudi donesenoj po žalbi čini dio općeg prava te svi budući slučajevi tumačenja i primjene prava trebaju biti u skladu s donesenim presedanima. U istom smislu, načinom tumačenja i primjene prava Upravnog ili drugog odjela Visokog suda pravde, Žalbenog suda ili Doma

⁶⁸ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Grèce, Slovaquie.

⁶⁹ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Allemagne, Espagne.

⁷⁰ Kako Vrhovni sud u Estoniji ujedno ima i funkciju ustavnog suda, jer u okviru ovoga suda djeluje i Odjel za nadzor ustavnosti općih akata, obavljajući ovu funkciju Vrhovni sud ujedno ima i ovlast oglasiti neki zakon ili pojedine njegove odredbe nezakonitima.

lordova vezani su i svi niži sudovi u Ujedinjenom Kraljevstvu. Tako je Upravni sud u ovoj državi vezan tumačenjem i načinom primjene pravne odredbe sadržanim u odluci Žalbenog suda i Doma Lordova kada god su ovi sudovi primjenjivali istu odredbu koju treba primijeniti i Upravni sud. Obveza poštivanja odluka viših sudova ovdje se vjerno slijedi te odbijanje da se primjeni neki presedan višeg suda čini povredu prava koja je ujedno i osnov za korištenje pravnoga lijeka.⁷¹

Zanimljiv mehanizam kojim se osigurava ujednačeno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse susreće se u Portugalu. Ovdje svaka stranka u sporu, ali i Odjel za praćenje sudske prakse ako posumnjaju da postoji suprotnost u rješavanju istih temeljnih pravnih pitanja između odluka Središnjeg upravnog suda i ranije donesenih odluka ovoga Visokog upravnog suda, baš kao i između samih odluka Visokog upravnog suda, u roku od 30 dana od konačnosti osporavane sudske odluke ovlašteni su Visokom upravnom sudu podnijeti zahtjev za ujednačavanjem sudske prakse. Podnošenje ovoga zahtjeva nije dopušteno samo ako je donesena presuda na tragu novije konsolidirane sudske prakse Visokog upravnog suda. O ovome zahtjevu odlučuje vijeće svih sudaca sudskog odjela te se donesena odluka obavezno objavljuje u službenom glasilu Portugala. Tako donesena odluka obvezuje *pro futuro* te nema pravni učinak na ranije okončane pravne situacije.⁷²

Ispravnost tumačenja i primjene prava u nekim se državama osigurava uključivanjem šireg kruga osoba u odlučivanje, tj. donošenjem odluka u proširenim sudskim vijećima. Ova metoda pokazuje se vrlo dobrom, jer veliki broj sudaca, ponekad i svi suci određenog sudskog odjela ili čak suda, razmatraju isto pitanje te svojim argumentima u značajnoj mjeri mogu utjecati na pravno shvaćanje o tumačenju i primjeni neke pravne odredbe. Rasprava koja se u takvim vijećima vodi nerijetko rezultira općeprihvaćenim stavom o tumačenju i primjeni prava u spornom slučaju, te se redovito usvaja i slijedi od svih nižih sudova.

Ova metoda primjerice, vrlo je široko prihvaćena u Austriji, gdje je upravni spor još uvijek ustrojen kao jednostupanjski. Kada austrijski Upravni sud namjerava donijeti odluku koja je suprotna dotadašnjoj sudskoj praksi ili ako se u sporu utvrdi kako dotadašnja sudska praksa nije jedinstvena u pogledu primjene prava, odluka se mora donijeti u tzv. „*proširenom sastavu sudskog vijeća*“, a koje tada više ne odlučuje u sastavu od pet, već u sastavu od devet sudaca. Kada Upravni sud Austrije namjerava donijeti odluku koja se razlikuje od odluke donesene u proširenom vijeću, tada također takvu odluku obvezno treba donijeti u proširenom vijeću. Slična situacija susreće se i u Češkoj, gdje tzv. „*prošireno vijeće*“ ima odlučnu ulogu u ujednačavanju tumačenja i primjene prava, jer mišljenja usvojena u proširenom vijeću dalje trebaju slijediti sva vijeća toga suda. Također i u Portugalu, kada se pred upravnim sudom javi dvojba o tumačenju i primjeni neke pravne odredbe, predsjednik suda može u rješavanje upravnog spora uključiti sve suce ovoga suda koji tada dvotrećinskom većinom odlučuju o tumačenju i

⁷¹ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Estonie, Lettonie, Pologne, Irlande, Royaume-Uni.

⁷² *La justice administrative en Europe*, op. cit., Portugal.

primjeni određene pravne odredbe. Štoviše, predsjednik Vrhovnog upravnog suda ili predsjednik Središnjeg upravnog suda, koji djeluje kao sud drugog stupnja, mogu pozvati sve suce sudskog odjela da sudjeluju u donošenju presude kada god ocjene da je to korisno zbog jedinstvenosti sudske prakse, a presuda se također donosi dvotrećinskom većinom svih sudaca dotičnog odjela. Donošenje takve presude pred ovim „*proširenim vijećem*“ u Portugalu mogu zahtijevati i stranke u sporu, a zbog važnosti tako donesene odluke ona se obavezno objavljuje u službenom glasilu Portugala.⁷³

Jednakom tumačenju i primjeni prava pa time i jedinstvenosti sudske prakse u pojedinim europskim državama uvelike doprinose i mišljenja viših sudova. Iako ova mišljenja u pravilu nemaju obveznu snagu za druge sudove koji se suoče s istom pravnim pitanjem, zbog autoriteta koji viši sudovi uživaju pred nižima, ona se redovito slijede, a što rezultira jednakim tumačenjem i primjenom prava svih sudova u državi. Ovaj mehanizam posebno je koristan jer se mišljenja o tumačenju i primjeni prava često donose na sjednicama sudskih odjela ili čak sjednicama svih sudaca nekoga suda. Ovdje se pred svim sucima odjela ili cijeloga suda raspravljaju pitanja od značenja za tumačenje i primjenu prava te se po zaključenju javne rasprave najčešće glasovanjem utvrđuju pravna shvaćanja i zaključci sudaca, a koji su u pravilu obvezni za sva sudska vijeća toga suda. Njima se najčešće rješavaju aktualne dvojbe u primjeni propisa, a što uvelike pomaže u rješavanju sporova pred sudom.

Ovaj mehanizam uniformnog tumačenja i primjene prava te jedinstvenosti sudske prakse u vrlo je dobrom obliku usvojen u Francuskoj. Ovdje, kada se pred sudom pojavi dvojba o tumačenju i primjeni prava u više različitih sporova, sud može prekinuti spor te od Državnog savjeta zatražiti mišljenje o tumačenju i načinu primjene pravne odredbe, a Državni savjet obavezan je dati pravno mišljenje u roku od tri mjeseca od zaprimanja zahtjeva. Iako mišljenje Državnog savjeta ne obvezuje sud kojem je upućeno, u praksi se redovito prihvaća te se pravna odredba primjenjuje sukladno njemu. Ovo sredstvo u Francuskoj je vrlo učinkovit mehanizam uspostave jedinstvene sudske prakse između upravnih sudova i žalbenih upravnih sudova u upravnom sporu.⁷⁴

Mišljenja Visokog upravnog suda vrlo su važan izvor ujednačenog tumačenja i primjene prava te jedinstvenosti sudske prakse i u Portugalu. Kada se u ovoj državi pred upravnim sudom pojavi pravno pitanje koje izaziva dvojbe u rješavanju, pored gore objašnjene rješavanja ovoga predmeta od strane svih sudaca suda, ono se može riješiti i traženjem prethodnog mišljenja o načinu primjene prava od Visokog upravnog suda Portugala. Međutim, traženje prethodnog mišljenja o primjeni prava ipak nije bez ograničenja, pa se ono ne može tražiti kada se sporovi vode po skraćenom postupku, a Visoki upravni sud je ujedno ovlašten odbiti dati prethodno mišljenje ako ocijeni da uvjeti koji se traže za davanje ovoga mišljenja nisu ispunjeni ili da značenje konkretnog pitanja nije toliko da bi

⁷³ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Autriche, République Tchèque, Portugal.

⁷⁴ *La justice administrative en Europe*, op. cit., France.

pravdalo njegovo davanje. Ako ocijeni kako su uvjeti za davanje ovoga mišljenja ispunjeni, Visoki upravni sud prethodno mišljenje o primjeni prava mora donijeti u roku od tri mjeseca.⁷⁵

Mišljenja kao takva imaju značajnu ulogu za ujednačeno tumačenje i primjenu prava te jedinstvenost sudske prakse i u Sloveniji. U ovoj je državi briga o jedinstvenosti sudske prakse važna zadaća Vrhovnog suda, u obavljanju koje se na sjednicama svih sudaca ovoga Suda donose mišljenja vezana uz sudsku praksu te se usvajaju i pojašnjavaju tumačenja prava sadržana u obrazloženju nekih presuda i drugih odluka kako samoga Vrhovnog suda tako i prvostupajskih i drugostupajskih sudova. Na sjednicama svih sudaca Vrhovni sud Slovenije donosi i mišljenja o primjeni pravnih načela, a koja također u velikoj mjeri doprinose jedinstvenosti sudske prakse. Ova mišljenja najčešće se donose po prijedlogu nekog sudskeg odjela. U Sloveniji su sva pravna shvaćanja Vrhovnog suda obvezujuća za sva sudska vijeća ovoga Suda, ali ona nisu pravno obvezujuća za druge sudove u Sloveniji. Međutim, unatoč tome, kao smjernice ispravnog tumačenja i primjene prava niži sudovi redovito slijede ova mišljenja.⁷⁶

Mišljenje sudaca pojedinog sudskeg odjela ili svih sudaca Vrhovnog suda vrlo je važno i za jednako tumačenje i primjenu prava te jedinstvenost sudske prakse i u Slovačkoj. U svrhu potpunije rasprave pred sudskeg odjelom ili Sudom, predsjednik Vrhovnog suda ili predsjednik pojedinog odjela Vrhovnog suda može zatražiti i mišljenje o tumačenju i primjeni prava od nekog sudskeg odjela Vrhovnog suda, ali i od drugih državnih tijela kao npr. Državnog odvjetništva, Ministarstva pravosuđa, baš kao i od stručnih tijela kao što su komore, znanstvene institucije i sveučilišta. Time se temeljem ovih mišljenja u Slovačkoj nerijetko izbjegavaju slučajevi različitog tumačenja i primjene prava te neujednačene sudske prakse.⁷⁷

Slična praksa susreće se i u Litvi, gdje Visoki upravni sud ima zadaću pratiti sudsku praksu upravnih sudova te je odgovoran za njezino jedinstvo. Visoki upravni sud Litve u tu je svrhu ovlašten donositi preporuke o tumačenju i primjeni prava te savjetovati suce upravnih sudova o pitanjima tumačenja i primjene prava i drugih pravnih akata. Isto je i u Mađarskoj, gdje Upravni odjel Vrhovnog suda često usvaja neobvezujuća mišljenja kojima doprinosi jednoobraznoj primjeni prava, baš kao i u Letoniji gdje ovu zadaću obavlja vijeće svih sudaca Vrhovnog suda.⁷⁸

Konačno, za jednako tumačenje i primjenu prava baš kao i za jedinstvenost sudske prakse od neizmjerne je koristi objavljivanje sudske prakse svih sudova u državi, a osobito viših sudova. Time se sve najvažnije presude donesene u određenim pravnim područjima čine dostupnima ne samo sucima, već i upravnim službenicima, odvjetnicima, ali i samim građanima koji se u upravnom sporu

⁷⁵ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Portugal.

⁷⁶ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Slovénie.

⁷⁷ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Slovaquie.

⁷⁸ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Lituanie, Hongrie, Lettonie.

javlja u ulozi tužitelja i zainteresiranih osoba. Objavom sudske prakse ostvaruje se i načelo transparentnosti u radu upravnosudskog sustava te se značajno širi krug osoba upoznatih s odlukama suda. Tako se primjerice u Nizozemskoj sva veća odstupanja u sudskoj praksi u upravnim sporovima 2004. godine sprječavaju u okviru Odjela za ujednačenu primjenu upravnog prava, kojem je temeljna svrha, kada je to potrebno objaviti presude o općim pitanjima primjene upravnog prava i vođenja upravnog postupka. Objavljivanje sudskih odluka široko je prisutno i u drugim europskim državama. Tako je jedna od aktivnosti Vrhovnog suda Slovačke ujednačavanje tumačenja i primjene prava objavom presuda ovoga Suda koje su od posebne važnosti za tumačenje i primjenu prava. U tu svrhu nadležni odjel Vrhovnog suda Slovačke prikuplja sve presude koje se odnose na temeljna pitanja primjene prava od nižih sudova, te nakon ocjene njihova značaja neke od njih objavljuje u *Zborniku stajališta Vrhovnog suda i sudske presude Slovačke*. Tumačenja koje se odnose na primjenu prava i drugih pravnih akata sadržana u presudama i rješenjima donesenim u upravnim sporovima u Litvi se također objavljuju u *Zborniku Vrhovnog upravnog suda*. Ove odluke prilikom primjene propisa u obzir moraju uzeti sudovi, ali i sva druga upravna i državna tijela baš kao i druge pravne osobe s javnim ovlastima. Slično je i u Češkoj gdje se sve odluke značajne za postupak odlučivanja i primjene prava u upravnim stvarima objavljuju u *Zbirici odluka Vrhovnog upravnog suda*, kao i u Letoniji gdje se odluke koje su važni izvor prava zbog mogućih dvojbi o tumačenju i primjeni objavljuju na mrežnoj stranici Vrhovnog suda, te Mađarskoj, gdje se odluke Vrhovnog suda Mađarske donesene u upravnim sporovima također svake godine publiciraju.⁷⁹

5. UNIFORMNO TUMAČENJE I PRIMJENA PRAVA TE JEDINSTVENOST SUDSKE PRAKSE U HRVATSKOJ PREMA NOVOM ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA

Stupanjem na snagu novog *Zakona o upravnim sporovima* u značajnoj je mjeri izmijenjen upravnosudski sustav u Hrvatskoj. Osnivanjem četiri prvostupanjska upravna suda opravdano se može očekivati različito tumačenje i primjena iste pravne odredbe, a što će nužno rezultirati nejedinstvom sudske prakse u Hrvatskoj. Kao što je u radu već naglašeno, i brojna otvorena postupovna pitanja novoga *Zakona o upravnim sporovima* neće doprinijeti ujednačenom tumačenju i primjeni prava te će zasigurno tražiti korekcije i usklađivanje budućih sudskih odluka.

Kako će upravni spor u Hrvatskoj od 1. siječnja 2012. godine biti ustrojen kao dvostupanjski, jednim od najvažnijih mehanizama jedinstva sudske prakse svakako će se pokazati upravo odluke Visokog upravnog suda donesene po žalbi u drugostupanjskom upravnom sporu. U prilog jednakom tumačenju i primjeni prava te jedinstvu sudske prakse ovdje svakako ide razmjerno mali broj upravnih sudova, tj. samo četiri suda, te pri tome još i mali broj sudaca koji će u istima biti

⁷⁹ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Pays-Bas, Slovaquie, Lituanie, République Tchèque, Lettonie. Hongrie.

zaposleni. Time krug osoba koji će odlučivati u upravnim sporovima neće biti širok, pa će i vjerojatnost razilaženja u tumačenju i primjeni iste pravne odredbe biti donekle ograničena. U slučajevima u kojima do neujednačenog tumačenja i primjene iste odredbe ipak dođe, temeljnim korektivnim sredstvom pokazati će se upravo žalba kao redoviti pravni lijek u upravnom sporu. Uvođenje dvostupanjskog ustroja upravnosudskog sustava te odlučivanjem o žalbama pred samo jednim sudom – Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske – spontano se također doprinijelo uniformnom tumačenju i primjeni prava te jedinstvu sudske prakse iz upravnog prava u Hrvatskoj.

Međutim, jednako tumačenje i primjena prava ovim mehanizmom u Hrvatskoj ipak neće biti u potpunosti omogućeno. Razlog tome jest postavljanje prilično rigoroznoga „*filtera*“ dopuštenosti žalbe u upravnom sporu već samim *Zakonom o upravnim sporovima*. Drugim riječima, žalba u upravnom sporu u Hrvatskoj se može izjaviti samo kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.⁸⁰ Dakle, žalba je dopuštena samo u onim slučajevima kada je upravni sud utvrdio osnovanost tužbe te je svojom presudom poništio pojedinačnu odluku i sam riješio upravnu stvar određujući pojedincu kakva prava ili obveze. U svim drugim slučajevima, žalba kao pravni lijek nije dopuštena te se unatoč počinjenim povredama u prvostupanjskom upravnom sporu ne može izjaviti. Iako je ovako snažnim ograničavanjem prava na žalbu zakonodavac želio spriječiti nepotrebno, skupo i sporo vođenje žalbenih postupaka u slučajevima kada je upravni sud odbijanjem tužbe potvrdio zakonitost pojedinačne odluke, o kojoj su nerijetko već ranije odlučivale dvije instance u sferi upravne funkcije u državi, ovakvo ograničavanje prava na izjavljivanje žalbe zasigurno će imati negativne učinke na ujednačavanje tumačenja i primjene prava te jedinstvo sudske prakse. Poradi ograničene mogućnosti angažiranje Visokog upravnog suda da u žalbenim postupcima ujednači tumačenje i primjenu prava, a time i samu sudsku praksu, u pravnom sustavu se mogu očekivati suprotne presude koje će trebati ujednačavati drugim, nerijetko kompliciranijim pravnim sredstvima. Stoga se ne očekuje kako će ovo sredstvo dovesti do željenog ishoda u svezi s jednakim tumačenjem i primjenom prava i jedinstvenom sudskom praksom.

Kako je i broj izvanrednih pravnih lijekova u novom *Zakonu o upravnim sporovima* prilično mali, sustav pravnih lijekova u Hrvatskoj općenito ne daje široke mogućnosti za osiguranje uniformnog tumačenja i primjene prava i jedinstvenosti sudske prakse. *Zakon o upravnim sporovima* utvrđuje samo dva izvanredna pravna lijeka: obnovu spora i zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. Kako se najveći broj razloga za obnovu spora odnosi na utvrđeno činjenično stanje i postupovne povrede, jedini razlog za osporavanje presude ovim izvanrednim pravnim lijekom je obnavljanje spora zato što je konačnom presudom Europskog suda za ljudska prava odlučeno o povredi temeljnog ljudskog prava ili slobode na drukčiji način od presude upravnog ili

⁸⁰ Članak 66. stavak 2. novog *Zakona o upravnim sporovima*.

Visokog upravnog suda.⁸¹ Međutim, dopuštenost upravnog spora i ovdje je vrlo ograničena, jer kako bi se donesena presuda mogla korigirati ovim izvanrednim pravnim sredstvom o primjeni istovjetne odredbe sadržane u *Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*⁸² već je morao odlučivati Europski sud u Strasbourgu. Stoga se i obnova spora iz ovoga razloga neće koristiti u najvećem broju slučajeva, a što neće imati željeni učinak na jednako tumačenje i primjenu prava te jedinstvenost sudske prakse u Hrvatskoj.

Snažniji učinak na ova pitanja svakako će imati drugi izvanredni pravni lijek – zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. Ovaj lijek usmjeren je upravo na povredu zakona te omogućuje korekcije pravomoćnih odluka zbog pogrešnog tumačenja, pa slijedom toga i pogrešne primjene zakona. Iako je inicijativa za korištenjem ovoga izvanrednog pravnoga lijeka na stranci u sporu, o korištenju zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude odlučuje državno odvjetništvo Republike Hrvatske, koje ga može koristiti u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne presude strankama. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ovaj zahtjev može podnijeti i po službenoj dužnosti. Razlog tome jest što je upravo jedna od zadaća državnog odvjetništva privući pozornost na sve povrede prava do kojih dolazi u pravnom sustavu. Međutim, jednako tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse po ovome zahtjevu nije više u ovlasti upravnosudskoga sustava, već o ovome zahtjevu za sve odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od pet sudaca. Upravo se ovim izvanrednim pravnim lijekom u upravnom sporu provodi ustavna odredba sukladno kojoj Vrhovni sud Republike Hrvatske kao najviši sud u državi „osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost građana“.⁸³ Ako Vrhovni sud Republike Hrvatske ocijeni da je zahtjev osnovan, on će ga usvojiti te može ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili presudu preinačiti. Stoga će se ovaj izvanredni pravni lijek u upravnom sporu, ponovno u ograničenim slučajevima koje opravdanima smatra državno odvjetništvo, pokazati kao vrlo korisnim mehanizmom jednakog tumačenja i primjene prava te jedinstvenosti sudske prakse.

Veliku važnost za jednako tumačenje i primjenu prava svakako će i dalje imati pravna shvaćanja sudskih odjela i svih sudaca kako upravnih sudova tako i Visokog upravnog suda. U svakom sudu koji ima više sudskih vijeća, odnosno

⁸¹ Drugi razlozi za obnovu upravnog spora su jer se presuda temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili drugo javnopravno tijelo o tom je pitanju poslije odlučilo u bitnim točkama drukčije; jer je do odluke suda došlo zbog kaznenog djela suca ili službenika suda; jer se odluka suda temelji na ispravi koja je krivotvorena ili u kojoj je ovjeren neistinit sadržaj ili zato što se odluka suda temelji na lažnom iskazu svjedoka, vještaka ili stranke; te jer je u donošenju odluke sudjelovao sudac koji je prema ovome *Zakonu* morao biti izuzet.

⁸² *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

⁸³ Članak 118. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske*. Sličnu odredbu sadržava i članak 24. *Zakona o sudovima*. Bez ove odredbe Vrhovni sud teško bi intervenirao u odluke specijaliziranog sustava upravnih sudova u Hrvatskoj, tj. upravnih sudova i Visokog upravnog suda, te ne bi mogao obavljati svoju ustavnu obvezu, tj. osiguravati jedinstvenu primjenu prava u Hrvatskoj.

sudaca pojedinaca koji odlučuju o stvarima iz jednog ili više srodnih pravnih područja trebaju se ustanoviti odjeli u čiji sastav ulaze suci koji o tim stvarima odlučuju. Odjel se ustrojava godišnjim rasporedom poslova. Na čelu odjela nalazi se predsjednik odjela koji rukovodi njegovim radom. Na sjednicama sudskih odjela razmatraju se pitanja od interesa za rad odjela, a posebice se raspravljaju sporna pravna pitanja, ujednačuje se sudska praksa i pitanja važna za primjenu propisa pojedinih pravnih područja iz nadležnosti suda te se unapređuju metode rada. Na sjednicama sudskih odjela Visokog upravnog suda Republike Hrvatske razmatrat će se pitanja od zajedničkog interesa za upravne sudove, kao i nacrti zakona kojima se uređuju pitanja iz djelokruga toga suda. S druge strane, na sjednici odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske razmatraju se pitanja od zajedničkog interesa za pojedine ili sve sudove s područja Republike Hrvatske te se razmatraju i daju mišljenja o nacrtima propisa iz pojedinoga pravnog područja. Sazivanje sjednice sudskog odjela ili sjednice svih sudaca obvezno je kada se utvrdi da u pitanjima primjene zakona postoje razlike u shvaćanjima između pojedinih vijeća ili sudaca ili kad jedno vijeće ili sudac odstupi od ranije prihvaćenog pravnog shvaćanja.⁸⁴ Također, ako u određenom slučaju vijeće ili sudac donese odluku koja nije sukladna s pravnim shvaćanjem kojega drugog vijeća ili suca izraženom u već donesenoj odluci, predsjednik odjela ili predsjednik suda može odrediti da se zastane sa slanjem odluke i da se razlike u pravnim shvaćanjima rasprave u sjednici odjela. Ako u tom slučaju sjednica odjela zauzme shvaćanje protivno donesenoj odluci vijeća ili suca, vijeće ili sudac koji je donio odluku dužan je o predmetu ponovno odlučivati. Pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici sudskog odjela obvezno je za sva drugostupanjska vijeća ili suce pojedince toga odjela, ali ne i za druge sudove.⁸⁵ No, realno se može očekivati da će poradi autoriteta viših sudova niži sudovi slijediti pravna shvaćanja viših sudova.

Jedinstvenosti sudske prakse svakako će doprinijeti i odjel ili odjelna služba za proučavanje sudske prakse koja se osniva u svakom sudu koji ima više od 20 sudaca. U sudovima s manje od dvadeset sudaca predsjednik suda godišnjim rasporedom poslova određuje jednog suca koji će biti zadužen za praćenje i proučavanje sudske prakse.⁸⁶ Time se već u radu samoga suda u brojnim slučajevima mogu zamijetiti odstupanja u tumačenju i primjeni iste pravne odredbe pa tako i u jedinstvenosti sudske prakse.

Konačno, veliku važnost za jednako tumačenje i primjenu prava te jedinstvenost sudske prakse u budućnosti će i dalje imati objavljivanje sudskih odluka i pravnih shvaćanja upravnih sudova i Visokog upravnog suda. Stoga bi Visoki

⁸⁴ Sjednicu sudskog odjela saziva i njenim radom rukovodi predsjednik odjela, odnosno predsjednik suda. Kad predsjednik suda sudjeluje u radu sjednice sudskog odjela, predsjedava sjednici i sudjeluje u odlučivanju. Sjednica svih sudaca suda mora se sazvati kad to zahtijeva odjel suda ili jedna četvrtina svih sudaca. Odluka na sjednici sudaca suda, odnosno sudskog odjela donosi se većinom glasova svih sudaca, odnosno sudskog odjela. Predsjednik suda, odnosno odjela može na sjednicu svih sudaca, odnosno odjela pozvati i istaknute znanstvenike i stručnjake iz pojedinoga pravnog područja.

⁸⁵ Članak 32. stavci 1. i 2. te članak 33. stavci 1., 4. i 5., članak 34. te članak 35. *Zakona o sudovima*.

⁸⁶ Članak 36. stavak 1. i 2. *Zakona o sudovima*.

sud Republike Hrvatske u budućnosti trebao prikupljati sudske odluke i pravna shvaćanja važna za tumačenje i primjenu prava upravnih sudova te ih zajedno sa svojim najvažnijim odlukama i pravnim shvaćanjima donesenim i usvojenim te godine objavljivati kako u tiskanom *Izboru odluka* tako i na mrežnim stranicama Visokog upravnog suda. Veća kvaliteta pretraživača ovih odluka te veći broj ključnih riječi i poveznica svakako će doprinijeti i lakšem utvrđivanju kako tumačiti i primijeniti neku pravnu odredbu u praksi.

6. ZAKLJUČAK

Uniformno tumačenje i primjena prava je jedan od najvećih izazova u svakom pravnome sustavu, upravo o uniformnom tumačenju i primjeni prava ovisi i jedinstvenost sudske prakse u nekoj državi, pa tako i oživotvorenje načela zakonitosti i pravne sigurnosti. Međutim, uniformno tumačenje i primjena prava suočeni su s brojnim izazovima o kojima primjenjivač zakona, propisa ili drugog općeg akta mora posebno voditi računa.

Pitanje uniformnog tumačenja i primjene prava posebno je aktualno u području upravnog prava s obzirom na vrlo velik broj različitih primjenjivača istih propisa te velik broj divergentnih pravnih odredbi sadržanih u brojnim upravnim područjima. Stoga se ovome pitanju posebna pozornost treba posvetiti upravo u upravnom pravu. Ovo posebno na značenju dobiva danas, s obzirom na stupanje na snagu novog *Zakona o upravnim sporovima*, a temeljem kojega je ustrojen dvostupanjski sustav specijaliziranih upravnih sudova u Hrvatskoj sa četiri upravna suda i Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Ovaj *Zakon* ujedno je u velikoj mjeri odstupio od još važećeg *Zakona o upravnim sporovima*, te je brojna postupovna pitanja uredio na sasvim drugi način. Iz njega ujedno proizlaze i brojna otvorena pitanja, a koja svakako ne idu u prilog uniformnom tumačenju i primjeni prava.

Kako bi se upravno pravo tumačilo uniformno te jednako primjenjivalo u usporednom pravu razvijeni su brojni mehanizmi. Oni polaze od unificiranja prava u žalbenim sudskim postupcima gdje sudovi višeg stupnja svojim odlukama stavljaju izvan snage nezakonite sudske odluke te u obrazloženjima upućuju na ispravno tumačenje i primjenu prava. Poradi ispravnijeg tumačenja pravnih odredbi ovi sudovi ponekad odlučuju i u proširenim vijećima te nakon održanih javnih rasprava o načinu tumačenja i primjene konkretne odredbe. Za ujednačeno tumačenje i primjenu prava vrlo su važna i mišljenja koja se usvajaju na sjednicama sudskih odjela ili sjednicama svih sudaca, a koja ponekad imaju i obveznu snagu. Također, u prilog uniformnom tumačenju i primjeni prava uvelike ide i objavljivanje najvažnijih sudskih odluka te upoznavanje javnosti na taj način s pravilnim tumačenjem i primjenom prava.

Od 1. siječnja 2012. godine kao važan mehanizam unificiranja tumačenja i primjene prava svakako će se pokazati žalbeni postupci u upravnom sporu. Međutim, poradi vrlo strogog „*filtera*“ koji ograničava izjavljivanje žalbe u

svim slučajevima ovo sredstvo imat će samo ograničeni učinak. Stoga će se u svrhu unificiranja prava trebati posegnuti i za izvanrednim pravnim lijekovima, ponajprije zahtjevom za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, a u rijetkim slučajevima i obnovom spora. U svrhu unificiranja tumačenja i primjene upravnog prava posebno značenje imat će i pravna shvaćanja upravnih sudova i Visokog upravnog suda koja će se usvajati na sjednicama sudskih odjela i sjednicama svih sudaca. Konačno, posebna pozornost svakako se treba posvetiti i izboru odluka upravnih sudova i Visokog upravnog suda te pravnih shvaćanja ovih sudova koji trebaju biti što dostupniji kako upravnim službenicima i sucima tako i cijeloj javnosti. U slučaju da se u budućnosti javi veći broj slučajeva neujednačenog tumačenja i primjene prava te da ovo rezultira nejedinstvenom sudskom praksom, Hrvatska bi svakako trebala razmotriti uvođenje nekog mehanizma ujednačavanja tumačenja i primjene prava iz usporednog prava, posebno onih sredstava koja su dobro razvijena te su se dokazala dobrim korektivom neujednačenog tumačenja i primjene prava.

UNIFORM INTERPRETATION AND APPLICATION OF LAW AND THE UNIQUENESS OF COURT PRACTICE IN ADMINISTRATIVE ADJUDICATION PROCESS

The aim of this paper is to analyse what effect on the uniform interpretation and application of administrative law in Croatia, its consequence and the uniqueness of administrative legal practice will have on the new Administration Dispute Act. In this paper, models of uniform interpretation and application of law are firstly determined in Croatia today pursuant to the current Administrative Dispute Resolution Act and also to other Croatian legal Acts. Then, what kind of need for the unification of law will be occurring from the new Administrative Dispute Act is considered. An analysis of the model for ensuring uniform interpretation and application of law and the uniqueness of court practice in comparative law follows, firstly through court decisions and opinions and the publication of court practice. Finally, the models of uniform interpretation and application of law and ensuring the uniqueness of court practice in Croatia according to the new Administration Dispute Act is considered. Their future effect is also evaluated.

Key words: *administrative dispute resolution, interpretation of law, application of law, court practice, Croatia*