

Bosiljka Britvić Vetma, docentica
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu
Vlaho Bassegli Gozze, sudac
Upravnog suda u Zagrebu

PRAVA I OBVEZE UPRAVNIH SUDOVA – SPORNA PITANJA U PRAKSI

UDK: 342.9

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15. IX. 2015.

Pozornost je autora u ovom radu usmjerena, ponajviše, prema upravnom sporu pune jurisdikcije. Zbog važnosti upravnosudske kontrole činjeničnog stanja i zbog postojanja različitih gledišta po tom pitanju, opširnije se prikazuje spor pune jurisdikcije u francuskom upravnom pravu. U članku se ukazuje na važnost novih činjenica u upravnom sporu, posebno ako iste nedvojbeno pokazuju da su različite od činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. U zaključku rada ukazuje se na promjenivost upravnog spora pune jurisdikcije.

Ključne riječi: *prava, obveze, upravni sud, spor pune jurisdikcije, činjenice u upravnom sporu*

1. UVOD

Pitanje opsega kontrole jest središnje pitanje sudske kontrole uprave, jer može pokazati u kojoj mjeri ona pokriva djelatnost uprave. Smatra se da, što je veći stupanj demokracije u nekoj državi, obično su razvijeniji mehanizmi sudske kontrole aktivnosti izvršne vlasti i uprave.

U novije vrijeme, posebna se pozornost posvećuje ispitivanju intenziteta kontrole, jer se zaključuje da ona varira u različitim pravnim sustavima i različitim vrstama postupka, odnosno postupcima s različitim predmetima.

Hrvatski su upravni sudovi tijekom posljednjih nekoliko godina bili suočeni s nekoliko obrata. Tako se danas hrvatski upravni sudovi suočavaju s različitim pravnim područjima: nacionalnim – Zakon o upravnim sporovima (koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012.), pravnim područjem Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te pravnim područjem Europske unije, uz praksu Suda u Luxemborgu, koja stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora (1. prosinca 2009.) dobiva novu dimenziju. U ovom procesu nužno se mijenjaju način i opseg kontrole uprave koju provode upravni sudovi, a time i prava i obveze istih. Povećanje ovlasti i obveza nije jednostavno utvrditi i definirati. Možemo reći da povećanje ovlasti određuje mjere koje sudac mora primijeniti kako bi ispunio svoju ulogu u današnjem društvu, dok njegova nova dužnost daje kontroli suca nad upravom daleko širi opseg nego li je to bilo u prošlosti.

Sa stajališta problema koji je ovdje postavljen, a svakako i inače najbitnija, jest podjela na sporove o zakonitosti i sporove pune jurisdikcije. Pritom je važno podsjetiti kako spomenuta klasifikacija upravnih sporova – na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije – ne odgovara samo sadržaju tužbe (ono što podnositelj tužbe traži od suca) već i ovlastima kojima sudac raspolaže u svakom konkretnom slučaju.

Razgraničenje nadležnosti upravnog suca u stvarnosti je vrlo složeno i teško ga je sažeti. Društvo se razvija. Očekivanja stranaka u postupku također. Njih manje zanima poništenje odluke kako bi oni bili zadovoljni što su sudjelovali u poštovanju načela zakonitosti, a više da vide kako se njihovi sporovi rješavaju u potpunosti, učinkovito i djelotvorno. Vrijeme više nije naklonjeno podjeli, odvajanju kategorija, već sjedinjenju, kombinaciji ovlasti suca kako bi u potpunosti mogao ispuniti svoju zadaću i pružiti svu željenu učinkovitost svojim odlukama i, koliko je to moguće, konačno riješiti spor. Provedba ovlasti pune jurisdikcije izgleda kao da je sva u nijansama, no stvar je u tome da ona mora biti fleksibilna i prilagodljiva svakoj prirodi spora, svakom predmetu, što dobro odlikuje trenutačnu dužnost upravnog suca. Ako možemo reći, sudac sve manje prakticira „suđenje na temelju velikih kategorija“, a sve više i više prakticira pristup „po mjeri“ (suđenje prilagođeno raznovrsnim izazovima). Sudac danas ne sankcionira samo nezakonitost nego „ispravlja nepravdu“ onome kome je nanesena, vraća mu pripadajuće pravo. U sudskim odlukama vodi se više računa o njihovim konkretnim učincima (ne samo o pravnim) i nastoji ih se prilagoditi posebnostima pojedinih situacija. Ta sloboda suca očituje se ponajviše u izboru ovlasti koje će primijeniti.

Načini kontrole uprave koju provode upravni sudovi povijesno su raspoređeni u stroge kategorije upravnog spora. One nisu nestale već su vrlo zastarjele. Već dva desetljeća, upravni sudac ima brojnije ovlasti nego što ih je imao ranije kako bi se poboljšala učinkovitost njegove kontrole nad upravom i bolje odgovorilo na sudske potrebe građana. Međutim, razvoj nije bio u potpunosti spontan, do njega je uvelike došlo zbog utjecaja sudske prakse Europskog suda za zaštitu ljudskih prava.¹

Nedavno i brzo povećanje ovlasti suca jest dojmljivo i moramo ga odobriti, ali ono je uvelike zakompliciralo do tada prilično jednostavnu „tablicu“ i nije pogodovalo utvrđenim distinkcijama. To možemo sažeti u izraz „dužnost suca“ koji francuski Državni savjet sve češće rabi.

Problem upravnosudske kontrole činjeničnog stanja razmatran je u raznim pravnim sustavima te je upravnosudska kontrola činjeničnog stanja različito tumačena, kako u teoriji, tako i u praksi. U skladu s tim, ovlasti upravnog suda u kontroli činjeničnog stanja možemo razvrstati u tri kategorije. Prva; upravni je sud vezan činjeničnim stanjem koje je utvrdilo javnopravno tijelo. Druga; upravni sud ispituje činjenično stanje i poništava upravni akt ako zaključiti da javnopravno

¹ Vidi presude Europskog suda za zaštitu ljudskih prava: *Albet* od 10. rujna 1983. i *Gübler* od 27. srpnja 2006.

tijelo nije pravilno ili potpuno utvrdilo činjenično stanje. Treće; upravni sud samostalno utvrđuje činjenično stanje.

Cilj je ovoga rada da pridonese znanstvenoj obradi kompleksne problematike upravnog spora pune jurisdikcije. Idući ovim putem, nastojalo se utvrditi društveno-političke uzroke i uvjete za uvođenje upravnog spora pune jurisdikcije, karakter i svrhu ovog instituta i način kako je reguliran zakonom. Istraživanjem se utvrdilo načine kako se ovaj institut provodi, zatim njegove pojavne oblike u sudskoj praksi, a nastojalo se upozoriti na probleme koji se pojavljuju u njegovoj primjeni te na njegove učinke, da bi se na kraju iz toga izveli određeni teoretski sudovi. Polazeći od osnovnih teorijskih opredjeljenja upravnog spora pune jurisdikcije u pravu Republike Hrvatske, pokušalo se ukazati na značaj potrebe: smjelijeg i češćeg korištenja upravnog spora pune jurisdikcije u praksi upravnih sudova, određivanje optimalnog okvira korištenja ustanove spora pune jurisdikcije te novih rješenja u zakonodavstvu, koja bi potaknula efikasnije ostvarivanje ciljeva upravnog spora pune jurisdikcije i pridonijela efikasnijoj pravnoj zaštiti.

2. UPRAVNI SPOR PUNE JURISDIKCIJE U FRANCUSKOM UPRAVNOM PRAVU

Francuski je Državni savjet dosta dugo odbijao kontrolirati i ispitivati činjenično stanje, jer je smatrao da bi tada izašao iz zadanih sudskih okvira isključive kontrole zakonitosti. Konačno, početkom dvadesetog stoljeća zauzima stajalište kako pogrešno utvrđeno činjenično stanje predstavlja samo jedan zakonski uvjet, te da rješavajući činjenično stanje on rješava i zakonsko pitanje. Tako je došao do zaključka kako ne može „odvajati zakonitost od činjenica“, jer je kontrola činjenica obuhvaćena kontrolom zakonitosti, te da se pravna pravila i pravna pitanja moraju razmatrati u kontekstu činjeničnog stanja.

U sporovima pune jurisdikcije u francuskom upravnom pravu sudske ovlasti su značajne, a postupovni režimi vrlo raznoliki, ovisno o tome što je predmet spora i kakvom se tužbom upravni spor pokreće. To pruža mogućnost da se naprave razlike među pojedinim vrstama sporova pune jurisdikcije. Podjela upravnog spora pune jurisdikcije na različite vrste ima za svrhu, pored općih obilježja, istaknuti specifična obilježja pojedinih vrsta takvih sporova.

Naime, složenost je prvo što se uočava kod proučavanja ove vrste spora. Heterogene su teme kojima se bavi, kao i pitanja upućena sudu. Raznolikost tema koje se mogu pojaviti u sporu pune jurisdikcije posljedica je njihova velikog broja i raznolikosti. Osim osnovne grupe sporova, koji obuhvaćaju izvanugovornu odgovornost za štetu i ugovor (uključujući i ugovornu odgovornost za štetu), a riječ je o subjektivnim sporovima zato što je u njima bitna subjektivizacija prava i zato što ishod po jednu stranu izravno utječe na ishod po drugu stranu, nailazi se i na veliki broj drugih sporova. Isto vrijedi i za sporove koji se odnose na izbore, porez, zgrade koje predstavljaju opasnost za zdravlje ili prijete urušavanjem, pogone koji su klasificirani kao opasni za okoliš, lokalitete ili propise o povijesnim

spomenicima. Premda su u osnovi subjektivni, spadaju u spor pune jurisdikcije. Tu se nailazi, također, na značajan broj specifičnih sporova koji se tiču sankcija što ih izriču tijela koja, u pravnom smislu riječi, nisu sastavni dio redovnog upravnog aparata, niti su u tradicionalnom hijerarhijskom lancu uprave. Primjerice, sankcije koje izriče Krovno vijeće za audiovizualne medije, Povjerenstvo za burzovne operacije, Regulatorno tijelo za telekomunikacije, Povjerenstvo za nadzor osiguranja, Vijeće za nadzor investicijskih fondova, Vijeće za financijska tržišta, Povjerenstvo za nadzor mirovinskih fondova ili fondova za dopunsko osiguranje itd.²

Sudac koji ima ovlasti pune jurisdikcije ima sve ovlasti, uključujući i ovlasti suca koji odlučuje o zakonitosti. Tako mu se mogu uputiti pitanja koja se tiču ovlaštenja potpisnika nekog ugovora, nezakonitosti štetnog akta, poništenja izbora ili kazne zbog kršenja pravila itd. Međutim, sudac koji u upravnom sporu pune jurisdikcije donosi odluku o zakonitosti, nije isto što i sudac koji vodi postupak zbog prekoračenja ovlasti. Ili se radi o tome da pitanje zakonitosti nije osnovno, ili se ono u prvom redu postavlja u subjektivnom interesu. Primjerice, ako se traži od suca da proglasi neki akt nezakonitim i utvrdi da je nezakonitost akta proizvela štetu zbog koje tražimo naknadu, to nije ono što se u prvom redu tiče zakonitosti, nego naknade štete. Isto vrijedi i kada se sucu pune jurisdikcije uputi pitanje o zakonitosti. Uzmimo da se radi o osobi koja, nakon što je dobila negativno rješenje od uprave kojoj je podnijela zahtjev za naknadu štete, zatraži od suca pobijanje takvog rješenja zbog nezakonitosti, a da pritom ne traži naknadu štete. Glavno pitanje (u ovom slučaju i jedino) u postupku odnosilo bi se na zakonitost. S druge strane, sasvim je jasno da tužitelj zapravo traži način da dobije naknadu štete koju nije dobio: on računa na presudu kojom će se utvrditi da je negativno rješenje bilo nezakonito i na koju će se moći pozvati kako bi dobio željenu naknadu štete. Zakonitost se ovdje stavlja u službu potpuno subjektivnog interesa.

Ti su sporovi ovako nazvani jer sudac raspolaže proširenim ovlaštenjima koja mu dozvoljavaju ne samo da poništi akt, nego i da donese i druge odluke u odnosu na upravu. Funkcija ili, možda bolje rečeno, misija suca u upravnom sporu pune jurisdikcije jest *zamijeniti* odluku zbog koje je pokrenut spor, a koja je opravdano osporena, svojom vlastitom odlukom, koja nadomješta na taj način osporenu. Sudac, isto tako, može novčano kazniti upravno tijelo, te u potpunosti ili djelomično izmijeniti osporenu upravnu odluku.

Kada je riječ o sporu pune jurisdikcije, postoji suglasnost teoretičara francuskog upravnog prava da on ima subjektivni karakter, da spada u kategoriju subjektivnih sporova, štiti subjektivna prava koja proizlaze iz pojedinačnog akta.³

Kod materijalne tipologije koja razlikuje objektivne od subjektivnih sporova nije u prvom planu sudac, nego tužitelj. Klasifikacija se temelji na razmatranju

² Pacteau, Bernard, *Du recours pour excès de pouvoir au recours de pleine juridiction?*, Paris, Numéro spécial, RFDA, 1999., str. 67.

³ D. Bailleul, *L'efficacité comparée du recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, LGDJ, Paris, 2002., str. 212.

prirode postavljenog pitanja, odnosno, na prirodi pravnog pitanja na kojem se temelji spor.

U objektivnim sporovima, sudac se treba usredotočiti na pitanje objektivnog prava. Je li neki akt sukladan zakonu, odnosno je li pogrešno primijenjeno pravno pravilo? To vrijedi za spor zbog prekoračenja ovlasti, spor zbog procjene zakonitosti, izborni spor i represijski spor.

U subjektivnim sporovima, postavlja se pitanje treba li nekoj osobi priznati neko subjektivno pravo, te je li neki postupak upravnog tijela ugrozio neku individualnu situaciju.

Svi sporovi koji se mogu pojaviti u ugovornoj materiji između uprave i njenog suugovarača, sporovi su pune jurisdikcije. Ovdje su ovlaštenja suda izuzetno široka. Sud, naime, može osuditi upravu na isplatu naknade, međutim, može i sam proglasiti poništenje (raskid) ugovora ili sankcije u odnosu na suugovarača. Također, može osigurati i ispunjenje ugovora zamjenjujući upravu. Može se istaknuti i jedna posebnost, a to je da spor ide u dva smjera. On sadrži akciju pojedinca protiv uprave, ali i akcije uprave protiv suugovarača. U ovom slučaju tako se događa da se uprava pred sudom nalazi u poziciji podnositelja zahtjeva.⁴

Korisno je istaknuti i određeni broj specijalnih predmeta koji se također svrstavaju u sporove pune jurisdikcije, i to zbog ovlasti koje zadržava sudac, koji može izmijeniti akt, umjesto da ga samo poništi. Tako sudac u *izbornim* predmetima (upravne naravi) može poništiti, ali i izmijeniti rezultate, proglašavajući jednog kandidata izabranim umjesto drugoga.

U sporovima zbog ruševnih zgrada (*les contentieux des édifices menaçant ruine*), sud može izmijeniti upravnu odluku, na primjer, narediti rušenje zgrade koju je prefekt odredio za popravak.⁵

U sporovima o opasnim, neprikladnim i zdravstveno neispravnim zgradama (*le contentieux des établissements dangereux, incommodes et insalubres*), sudac može odbiti odobrenje korištenja tvornice čije je korištenje već odobrio prefekt, ili odrediti uvjete za njeno korištenje. U tim sporovima sudac se ponaša kao aktivno upravno tijelo.⁶

Spor pune jurisdikcije tradicionalno je suprotstavljen tužbi zbog prekoračenja ovlasti kako bi se pokazale njene specifičnosti. Tužba zbog prekoračenja ovlasti, kao krajnji rezultat u slučaju uspjeha tužitelja, ima za cilj poništenje upravnog akta od strane suca.

Svrstavanje spora u „punu jurisdikciju“ ili „opći spor“ znači da sudac ima na raspolaganju znatnije ovlasti nego u slučaju tužbe zbog prekoračenja ovlasti. Upravni sudac može svojom presudom dosuditi neku osobitu beneficiju, odštetu,

⁴ To je tip tužbe gdje sudac ima i puno šire ovlasti. Može donijeti i novi akt umjesto same uprave.

⁵ *Dalloz Professionnels*, „Pratique du contentieux administrative – L’instruction sans incidents“, Dalloz, Paris, 2001., str. 1125.

⁶ *Dalloz Professionnels*, „Pratique du contentieux administrative – La cassation“, Dalloz, Paris, 2001., str. 978.

raskid ugovora, izmjenu izbornog rezultata. Uprava i upravljani sukobljavaju se zbog isplate odštete na isti način kao što to čine dva susjeda pred redovnim sućem u svezi s razgraničavanjem svojih posjeda.

Kada neki tužitelj istovremeno zahtijeva i poništenje upravnog akta, kao i isplatu posljedice odštete za štetu nanесenu tim nezakonitim aktom, takav spor ima svojstvo pune jurisdikcije. U okviru tog spora sudac može odluku nadležnog upravnog tijela zamijeniti vlastitom. Osim prirode ovlasti suca, koje su šire nego u okviru tužbe zbog prekoračenja ovlasti, spor pune jurisdikcije odlikuje se raznovrсношću, što je posljedica raznorodnosti unutar područja njihove primjene, odnosno njegove heterogenosti.

Postoji iznimka od stajališta da sve što je novčano pripada sporu pune jurisdikcije (*plein contentieux*). Kada tužba s novčanim predmetom suca navodi na izjašnjavanje o zakonitosti upravnog akta, tužitelj raspolaže izborom između tužbe zbog prekoračenja ovlasti (treba se, dakle, zadovoljiti poništenjem odluke kojom mu se odbija novčana dobit) i tužbom pune jurisdikcije (kojom može zahtijevati odštetu).⁷

Što se tiče datuma kada će sudac procijeniti ono što treba biti zamjenska odluka u odnosu na onu koja je opravdano osporena, to je *upravo datum donošenja njegove odluke*. Stoga je potrebno (kako bi njegova odluka zaista bila ono što treba biti) uzeti u obzir promjene koje su mogle utjecati na pravno stanje i/ili činjenične okolnosti. Tako primjerice, pokretanje spora s punom jurisdikcijom protiv osporavanja svojstva izbjeglice pripada komisiji za izbjegličke sporove, „*ne samo kako bi procijenio zakonitost odluke koja mu je podnesena prema samim elementima kojima je mogao raspolagati (njen tvorac)..., nego i zato da se sama izjasni... prema skupu činjeničnih okolnosti (postojećih) na datum vlastite odluke*“.⁸

Nadalje, u predmetu *Kompanija Air France* Državni savjet ističe kako u sporu s punom jurisdikcijom protiv odluke ministarstva kojom se određuje kazna (upravna sankcija) prijevozniku, sudac treba „*odlučivati o utemeljenosti odluke i prema potrebi umanjiti iznos kazne imajući u vidu ukupne okolnosti u zadanom slučaju*“.⁹ Isto tako, u predmetu *Griesmar* navodi... budući da je spor o građanskim i vojnim mirovinama spor pune jurisdikcije, sudac se u sporu treba „*sam izjasniti o pravima zainteresiranih strana*“ (za predviđenu mogućnost prepuštanja odluke upravi), i to na temelju važećih odredbi zakona i propisa „*na datum svoje presude*“.¹⁰ Kao doprinos ilustraciji ove pravne prakse i spora pune jurisdikcije, vidi odluku Državnog savjeta od 7. veljače 1986., *Regionalni fond za pomoć u bolesti, Rhone-Alpes*: odlučujući u sporu pune jurisdikcije, tijelo nadležno za

⁷ CE, 8. ožujka 1912., *Lafage*: Schlemmer.

⁸ Gohin, Olivier, *Contentieux administratif*, 3 éd., Litec, Paris., 2002., str. 202-207.

⁹ CE, 16. lipnja 2002., *Kompanija Air France*.

¹⁰ CE, 29. srpnja 2002., *Griesmar* (CE, 30. srpnja 2003., *Gđa Kadi*).

Obrazlažući da se odluka suca u sporu pune jurisdikcije „supstituira“ na mjesto one koju cenzurira, vidi CE, 29. siječnja 1986. (u svezi s komisijom za izbjegličke sporove).

sanitarne i socijalne tarife (u predmetu „cijene dana“ u bolnicama) dužno je samo odrediti novu cijenu dana ili barem odrediti osnovu za izmjene koje treba provesti na cijeni koju je odredilo upravno tijelo.¹¹ Također i predmet *Abderrahmane*: „... kada je pokrenut spor pune jurisdikcije, invalidska komisija departementa treba ne samo procijeniti zakonitost odluke Cotorepa, nego se i sama izjasniti o statusu nesposobnosti za rad tužitelja“.¹² *Houdmond*: „kako bi odredio zakon koji se primjenjuje na osporenu kaznu, porezni sudac treba se kao sudac u sporu pune jurisdikcije rukovoditi datumom svojeg odlučivanja“ i „sam zamijeniti kazne koje za posljedicu imaju (prema novom zakonu) povećanje onih poreza koje je utvrdilo upravno tijelo.“¹³

Isto tako, u sporovima o klasificiranim instalacijama (*installations classées*) za zaštitu okoliša koji se rješavaju sporovima pune jurisdikcije, normalno je da sudac procijeni zakonitost (s obzirom na temeljna pravila) autorizacija ili odbijanja davanja ovlaštenja za iskorištavanje tih instalacija, uzimajući u obzir činjeničnu situaciju koja postoji na taj datum, te primjenjujući zakone i propise koji su na snazi na isti taj datum.¹⁴

Isto vrijedi i za izborne sporove (*contentieux électoral*): u slučajevima kada je spor pokrenut na osnovi dokaza koji se oslanja na nekompatibilnost između izbornog mandata i neke druge funkcije, dokaz se odbacuje ako se otkrije da je ta nekompatibilnost već prestala prije datuma suđenja, bilo u prvostupanjskom ili žalbenom postupku.¹⁵ U slučaju poništenja izbora zbog razloga manipulacija pri utvrđivanju izborne liste ili nepravilnosti u odvijanju izbornog postupka (glasovanja, brojanja glasova itd.), sudac ima ovlast, bez obzira na žalbu, suspendirati mandat onoga ili onih kandidata čiji je izbor poništen.¹⁶ Državni savjet u tom slučaju odlučuje u roku od tri mjeseca od zaprimanja zahtjeva, dok, u suprotnom slučaju, suspenzija prestaje.

U slučaju poništenja izbora zbog prijevare, spis se automatski dostavlja zastupniku Republike,¹⁷ a sudac može odlučiti da se omogući predsjedavanje neke osobe, koju odredi predsjednik TGI-a, na jednom ili više glasačkih mjesta, u slučaju djelomičnih izbora koji slijede nakon poništenja.¹⁸

Mogu se još spomenuti sporovi u svezi s nalogom za naplatu obveze po dugu (*le contentieux des ordres de recettes*): budući da je riječ o punoj jurisdikciji,

¹¹ Vidi CE 7. veljače 1986., *Regionalni fond za pomoć u bolesti, Rhone-Alpes*.

¹² CE, 4. studenog 1994., *Abderrahmane*.

¹³ CE, (mišljenje čl. 12) 5. travnja 1996., *Houdmond*.

¹⁴ CE, 27. siječnja 1967., *Društvo Massilia*, 17. ožujka 1972., *Auchier*; TA Lyon 16 lipnja 1981., *Gda Bonnel*.

¹⁵ CE, 22. siječnja 1965., *Općinski izbori Sarcellesa*.

¹⁶ Izborni zakon, čl. L. 250-1.

¹⁷ *Procureur de la République* – sudac koji zastupa ministarstvo u sudačkom zboru prvostupanjskog suda.

Izborni zakon, čl. L. 117-1.

¹⁸ Izborni zakon, čl. L. 118-1.

sudac mora ustanoviti je li na datum kada on odlučuje obveza na koju se odnosi odluka sigurna, potraživa i likvidna.¹⁹

Isto tako, postoji rješenje koje, budući da je posebno, ima svoj puni učinak na načelo utemeljeno pravnom praksom. Ako se dogodi da između datuma saslušanja (nakon čijeg je određivanja predmet uzet u razmatranje) i datuma kada odluka treba biti donesena, dođe do promjena koje utječu na utemeljenost te odluke, treba izmijeniti izreku presude i ponovno pokrenuti dvosmjerni postupak informiranja stranaka.

Time se poštuje načelo kojim se propisuje odlučivanje prema činjeničnim i pravnim okolnostima utvrđenima na datum njegove odluke.²⁰

2.1. Raznovrsnost upravnog spora pune jurisdikcije u francuskom upravnom pravu

Upravni spor pune jurisdikcije pokazuje se kao sastavljeni spor, za razliku od tužbe zbog prekoračenja ovlasti. Postojanje upravnog spora pune jurisdikcije primarno je povezano s postojanjem neosporivog subjektivnog pravnog sredstva, koje možemo nazvati „obično pravno sredstvo s punom jurisdikcijom“.²¹

Nadalje, što postaje još važnije, obuhvaća i sva druga pravna sredstva (*tous les autres moyens*), osim onih koja su definirana kao prekoračenje ovlasti, procjena zakonitosti ili deklaracija nepostojanja, i ako se radi o takvim pravnim sredstvima koja su zbog same prirode pitanja postavljenoga sucu objektivna pravna sredstva (gdje ishod spora ovisi isključivo o odgovoru koji se daje na pitanje o zakonitosti).²²

Naravno, treba se zadržati prvo na običnom, odnosno subjektivnom pravnom sredstvu s punom jurisdikcijom. Nakon toga će se razmotriti objektivna pravna sredstva uključena u sporove s punom jurisdikcijom.

2.1.1. Obično ili subjektivno pravno sredstvo u upravnim sporovima pune jurisdikcije

Ova vrsta spora svoj naziv „spor pune jurisdikcije“ duguje činjenici da sudac koji odlučuje ima ovlasti koje mu omogućavaju učiniti više od samog poništavanja akta koji mu je predan na razmatranje.²³ Međutim, važno je naglasiti da, usprkos tome, ono što sudac zapravo može učiniti ovisi o onome što se od njega traži.

Općenito, u predmetima koji se tiču odgovornosti, tužitelj svakako zahtijeva ne samo poništenje odluke kojom mu je uprava (kada joj se obratio ili morao obratiti

¹⁹ CE, 9. listopada 1987., *SA Coignet-Pacifique*: u svezi s odlukama o dugovanju.

²⁰ CE, 19. studenog 1993., *Gdica Brutus*.

²¹ *Recours ordinaire de plein contentieux*.

D. Bailleul, op. cit., str. 213.

²² *Le sort du litige étant exclusivement sous la dépendance de la réponse donnée à une question de légalité*. Gohin, Olivier, op. cit., str. 208.

²³ „*De faire plus qu'annuler l'acte qui lui est déféré*“. Brisson, Jean-François, *Le recours pour excès de pouvoir*, Ellipses, Paris, 2004., str. 98.

prije pokretanja spora) odbila dati traženu odštetu, već također i eksplicitnu presudu kojom se dosuđuje odšteta za prouzročenu štetu.

No, može se dogoditi da se tužitelj zadovolji traženjem poništenja odluke kojom mu je odbijena tražena odšteta, bez daljnjeg inzistiranja da sudac pravorijekom sam izvuče zaključak o posljedičnoj ništavosti prvotne odluke; ili pak, same te odluke koja je povrijedila ugovorna prava koja želi ponovno ostvariti.²⁴

Obično ili subjektivno pravno sredstvo u upravnim sporovima pune jurisdikcije primarno se primjenjuje na izvanugovorne predmete, na području odgovornosti koje se prvenstveno tiče novčane naknade. Dok se u širem smislu, s obzirom na to da se radi o sporovima u svezi s ugovorima, radi o priznavanju ugovornih prava.²⁵

On se odnosi i na spor zbog promjene imena (*contentieux des changements de nom*). Spomenuti spor nastaje zbog protivljenja odluci kojom se odobrava promjena imena, a u ulozi tužitelja pojavljuje se osoba čije se ime dodjeljuje drugoj osobi. Tužitelj se pritom poziva i na štetu koja iz toga za njega nastaje.

Za utvrđivanje treba li udovoljiti zahtjevu tužitelja, važno je procijeniti i stvarnost štete na koju se on poziva. A kako bi se odlučilo o sporu koji ima za svrhu dobivanje odštete, uvijek se treba izjasniti o pitanjima koja nemaju veze sa zakonitošću. Pitanje stvarnosti i opsega navodne štete, pitanje postojanja odnosa dovoljne uzročne povezanosti između činjenice koja je prikazana kao štetna, pitanje iznosa i oblika odštete koju treba odobriti. Može se dodati da samo pitanje je li štetna činjenica skrivljena greškom (koje se postavlja kada je postojanje odgovornosti uvjetovano grešnim ponašanjem), nema veze s procjenom zakonitosti kada je materijalna činjenica prouzročila štetu (što je čest slučaj). Također, i kada se tužitelj poziva na povredu ugovornih odredbi kojima je ovaj drugi bio obvezan.

Za pravni režim običnog pravnog sredstva s punom jurisdikcijom, odnosno subjektivnog pravnog sredstva, prvo treba reći da se u mnogobrojnim situacijama razlikuje od tužbe zbog prekoračenja ovlasti. Posebno, primjena je rokova i načela obveze posredovanja odvjetnika u nekim točkama liberalnija; također postoji mogućnost odustajanja od pokretanja spora i koristi od sudske odluke (*res iudicata*).²⁶

No, osim toga, treba reći da se režim ovog pravnog sredstva (povezana s njegovim subjektivnim karakterom) proširuje na režime drugih pravnih sredstava obuhvaćenih sporom pune jurisdikcije. Naime, čak i ako su po svojoj naravi pravna sredstva objektivna, smatraju se subjektivnim pravnim sredstvima.

²⁴ Primjerice, strana koja se protivi promjeni imena obično ne traži ništa osim poništenja odluke.

²⁵ Primjerice, pravo na održavanje ugovorne situacije koje je upravno tijelo ukinulo protivno odredbama ugovora.

²⁶ O ovoj posljednjoj točki, vidi CE, 31. ožujka 1978.: „... mogućnost žrtve štete da odustane od koristi sudske odluke koja joj ide u prilog; osobito, odustajanje od pokretanja spora čini bespredmetnim žalbu protivničke strane“.

Gaudement, Yves, Stirn, Bernard, *Les grands avis du Conseil d'Etat*, Dalloz, Paris, 2008., str. 222.

2.1.2. Objektivna pravna sredstva upravnog spora pune jurisdikcije

Primarna svrha postojanja objektivnog pravnog sredstva pune jurisdikcije jest utvrđivanje zakonitosti upravnog akta. Usprkos spomenutom svojstvu (utvrđivanju zakonitosti), koje je isto kao i kod tužbe zbog prekoračenja ovlasti, pripada sporovima pune jurisdikcije.

Objektivne sporove s punom jurisdikcijom možemo podijeliti u tri kategorije: objektivni spor koji završava novčanom kaznom, objektivni spor koji spada u spor pune jurisdikcije na temelju zakona ili ovlasti suca i spor kojim se izriču sankcije u većini slučajeva.

Pravni režim objektivnih pravnih sredstava upravnog spora pune jurisdikcije približava se pravnom režimu tužbe zbog prekoračenja ovlasti, na svaki primjeren način. Može se čak početi vjerovati da ono što se naziva „nova tužba zbog prekoračenja ovlasti“²⁷ može jednog dana nastati spajanjem današnjih sporova za prekoračenja ovlasti i objektivnih sporova s punom jurisdikcijom.²⁸

Prva kategorija objektivnih sporova pune jurisdikcije odgovara onome što možemo nazvati „objektivni spor koji završava novčanom kaznom“ (*le recours objectif concluant à une condamnation pécuniaire*). Zbog presude koju sadrži smatra se da spada u spor pune jurisdikcije. Naime, radi se o sljedećem: tužitelj smatra da ima pravo na određenu svotu novca, međutim upravno tijelo koje odlučuje o davanju takvih novčanih svota odbija zahtjev. U tom slučaju, jedino „pitanje na koje sudac može odgovarati“ jest pitanje zakonitosti odluke o odbijanju, što spada pod tužbu za prekoračenje ovlasti. Također, u slučaju da tužitelj ne želi ništa drugo osim poništenja odluke, spor će se smatrati isključivo sporom zbog prekoračenja ovlasti.²⁹

Ali, ako tužitelj želi presudom dobiti od upravnog tijela novčanu svotu, tada će se tužba smatrati tužbom za pokretanje spora s punom jurisdikcijom (tužitelj od suca zahtijeva da uporabi ovlasti kojima raspolaže samo u sporovima pune jurisdikcije).³⁰

²⁷ Debbasch, Charles, Ricci, Jean-Claude, *Contentieux administratif*, 7 ed., Dalloz, Paris, 2001., str. 714.

²⁸ 1) Zakon također ne prihvaća tumačenje prekoračenja ovlasti ako se radi o odgađanju izvršenja presuda (čl. R 811-5).

2) Ona se održala (u novosteećenom smislu izraza) u člancima R 421-3 (gubitak prava nakon implicitne odluke o odbacivanju) i R 432-2 (autorizacija odvjetnika pred Državnim savjetom).

Ona je, osim toga, zadržana u članku R 811-7, nakon njegove izmjene odlukom od 24. lipnja 2003. (autorizacija odvjetnika pred prizivnim sudovima).

Što se tiče pravne prakse, vidi osobito CE, 22. travnja 2005., *Lokalna zajednica Barcares 8br. 1418*: presuda kojom se objavljuje da se jedan od načina kasacijskog nadzora kojeg određuje odnose na slučaj u kojem je izrečeno „poništenje zbog prekoračenja ovlasti“.

²⁹ Kao što se zna, nema ništa neobičnog u tome da poništenje zbog prekoračenja ovlasti povlači priznanje određenih subjektivnih prava.

³⁰ D. Bailleul, op. cit., str. 209.

Druga kategorija objektivnih sporova pune jurisdikcije uključuje sporove koji su u spor pune jurisdikcije uključeni na temelju zakona ili na temelju sudskih ovlasti.³¹

Zapravo, rijetko se dešava da zakonske odredbe sadrže stvarno odlučujuće ili značajne indikacije. Najčešće (i znajući da presude nisu nimalo obrazložene u tom pitanju), Državni savjet tumači i traži zakone kako bi u njima našao potporu za rješenje koje smatra poželjnim. Proučit će se ono što proizlazi iz „cjeline“ njihovih odredbi, namjere zakonodavca i duha zakona. I mnoga druga razmatranja mogu igrati određenu ulogu, kao što su nekada bila pitanja atribucije nekih sporova vijećima prefektura (*contentieux dé volu aux conseils de préfecture*).

Općenito, rješenje presuda u smislu povoljnog za spor pune jurisdikcije bit će u suštini utemeljeno na razmatranju prikladnosti, odnosno na mogućim koristima koje bi se mogle očekivati u smislu dobrog sudovanja, imajući u vidu specifičnosti takvih sporova.

Kao što ćemo utvrditi, sudac ima ovlast donošenja odluka koje obično odgovaraju vršenju funkcija upravnih tijela i koje nadomještaju one odluke koje su mu podnesene na odlučivanje.

To su u suštini: *fiskalni spor (le contentieux fiscal)* u kojem sudac može izmijeniti odluku kojom je određena svota osporene pristojbe;³² *izborni spor (le contentieux électoral)*, koji karakterizira sučeva ovlast ispravljanja rezultata koji je proglasilo izorno povjerenstvo, a time i promjenu izabranih kandidata;³³ *spor o civilnim i vojnim mirovinama (le contentieux des pensions civiles et militaires de retraite)*, gdje je sudac zadužen „osobno se izjasniti o pravima zainteresiranih strana“ (*se prononcer lui-même sur les droits des intéressés*);³⁴ *spor o podjeli i korištenju „komunalnih dobara“ (le contentieux du partage et de la jouissance des „biens communaux“)* (svakako manje važan, ali zanimljiv), imajući osobito u vidu početno davanje nadležnosti vijećima prefektura (*aux conseils de préfecture*), zakoni od 10. lipnja 1793. ne procjenjuju se samo po tome što su tu vrstu spora prepustili upravnom sudstvu, nego i po tome što su ga izmijenili u spor pune jurisdikcije;³⁵ *spor o zgradama u derutnom stanju (le contentieux des immeubles menaçant ruine)*, koji je ustrojen Zakonom o izgradnji i stanovanju (*le Code de*

³¹ U svakom slučaju, utjecaj *Laferriere*a je dosta vidljiv.

³² Fiskalni spor se u osnovi tiče poreza na prihod i poreza na dodatnu vrijednost. On ima veliki ekonomski, socijalni, financijski i politički značaj. Pojedini predmeti vrijede milijune franaka. Njegov značaj je danas povećan zbog ekonomskih i socijalnih utjecaja fiskalnih mjera.

³³ Riječ je o upravnim izborima za lokalna tijela, savjete sveučilišta, industrijske komore, kao i za izbore tijela Europske unije, kod kojih sudac raspolaže ne samo ovlaštenjima da poništi rezultete izbora već i, u određenim slučajevima, da proglasi izabranima one za koje smatra da su dobili na izborima. Ovdje je riječ o periodičnim sporovima, koji su veoma važni za općinske izbore koji se raspisuju svakih šest godina i dovode do više tisuća sporova i živih polemika zbog sve veće politizacije ovih izbora.

Dalloz Professionnels, „Pratique du contentieux administrative – Contentieux professionnel et social“, op. cit., str. 802.

³⁴ Spor oko mirovina je veoma čest, a odnosi se na odluke kojima se dodjeljuje ili odbija dodjeljivanje mirovine nekom javnom službeniku. Primjerice; CE, 7. siječnja 2004. *Griesmar* i *Papon* iz 2002. i 2003.

³⁵ Vidi osobito u tom smislu CE, 12. prosinca 1997., *Gruzelle*.

la construction et de l'habitation).³⁶ Osim što je zakonskim tekstovima ovlašten odrediti rokove za izvršavanje radova koje je odredio gradonačelnik, te službeno autorizirati njihovo izvršenje, sudac može izmijeniti „gradonačelnikovu mjeru“ (*arrêté de péril*) te, posebno, narediti rušenje zgrade, iako je gradonačelnik odredio sanacijske radove; *spor o klasificiranim instalacijama za zaštitu okoliša (le contentieux des installations classées)*;³⁷ *spor o zdravstveno neispravnim zgradama (le contentieux des immeubles insalubres)* (Zakon o javnom zdravstvu *Code santé publ.*).³⁸ Prema pravnoj praksi spadaju u područje pune jurisdikcije, bilo u slučaju sporova protiv prefektorskih odluka kojima se proglašava zdravstvena neispravnost, bilo u slučaju sporova protiv odredbi kojima se naređuju radovi ili odlučuje o zabrani stanovanja.³⁹

Drugi, više ili manje važni sporovi priključili su se povijesnim posebnim sporovima. Oni pridonose konkretizaciji stvarnih koristi od pune jurisdikcije.

Kao prvo, događa se da zakonski tekstovi sucu daju takve ovlasti da ih se mora smatrati srodnima punoj jurisdikciji. U tom smislu treba spomenuti:

- *spor o sanitarnom i socijalnom tarifnom sustavu*, u kojem specijalizirani nadležni upravni sudovi (*les juridictions spéciales compétentes*) mogu zamijeniti (u skladu s dekretom od 11. travnja 1990. godine, čl. 35), svojim vlastitim odlukama, odluke koje poništavaju i sami odrediti iznos elemenata za određivanje tarifa u sporu.⁴⁰

U nekim drugim sporovima pravna je praksa otišla u smjeru duha zakona, priznavajući sucu ovlast potpunog završavanja sporova, zamjenjujući odluke koje je poništio. Stoga je Državni savjet među sporove s punom jurisdikcijom svrstao: *spor o statusu izbjeglica (le contentieux des réfugiés)*;⁴¹ *spor o priznavanju statusa radnika s invaliditetom (le contentieux de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé)*; *spor o socijalnoj pomoći (le contentieux de l'aide sociale)*; *spor o dozvoli pokretanja spora (bez odvjetnika) (le contentieux des*

³⁶ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT0000060>

³⁷ Što je danas uređeno Zakonom o okolišu (*le Code de l'environnement*), preuzimanjem zakona od 9. srpnja 1976. godine (nakon što ga je preuzeo odlukom od 15. listopada 1810. godine, a zatim zakonom od 19. prosinca 1917. godine). Dok su se ti zakoni do 1992. godine ograničavali na izjavu da se odluke koje donose prefekti zbog svojih odredbi „mogu predati upravnom sudstvu“ (*peuvent être déférées à la juridiction administrative*), dobro je utvrđeno da upravni sud može dati autorizaciju za iskorištavanje koju je prefekt uskratio ili izmijeniti uvjete kojima se usklađuju mjere o autorizaciji (*les arrêtés d'autorisation*). Izmjenjujući članak 14. Zakona iz 1976. i ratificirajući stanje pravne prakse, zakon (br. 654) od 13. srpnja 1992. precizirao je (čl. 7.) da se od sada o rečenim odlukama „odlučuje u sporovima pune jurisdikcije“.

Vidi Zakon o okolišu (*Code de l'environnement*), čl. L 514-6; i br. 267-4.

³⁸ www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT0000060

³⁹ 1) CE, 16. travnja 1975., *Boisson*; 30. srpnja 1997., *Maulard* (idem); 30. srpnja 1997., *Mazouz*, CE, 29. prosinca 2000., *Ministar rada i Delaerue*.

2) CE, 22. studenog 1939., *Gda Massiot*; 26. svibnja 1976., *Roustan*.

⁴⁰ Vidi također CE, veljača 1986., *Regionalna štedionica za bolesničko osiguranje Rhone-Alpes*.

⁴¹ Rješenje koje podupire činjenicu da Komisija za izbjegličke sporove, koja rješava o odlukama OFPRA-e, „priznaje“ (ako je moguće) svojstvo izbjeglice.

„*autorisations de plaider*“), koji je povezan s tradicionalnim izbornim sporom, te uzrokuje sporove koji „po naravi“ spadaju u područje pune jurisdikcije.⁴²

U pogledu *trécé* i nove kategorije objektivnih pravnih sredstava s punom jurisdikcijom (*recours objectifs de plein contentieux*), ona proizlazi iz impresivne konvergencije zakonskih odredbi (*elle résulte d'une impressionnante convergence de dispositions législatives*) (u većini slučajeva), koje eksplicitno opisuju „tužbu pune jurisdikcije“ (*recours de pleine juridiction*) kao onu u kojoj se odluke (kojima se izriču sankcije, u većini slučajeva) mogu prepustiti upravnom sucu, sve dok opća nadležnost (*le droit commun*) nije postavila nikakve prepreke njihovu osporavanju putem tužbe zbog prekoračenja ovlasti.⁴³ No sudac može, ako odlučuje u sporu pune jurisdikcije, ne samo poništiti, nego i zamijeniti odluku onom koju smatra opravdanom, i to s datumom donošenja svoje odluke. Objektivno pravno sredstvo s punom jurisdikcijom počelo se sve više koristiti kao instrument kontrole zakonitosti i izricanja nepoštovanja sankcija poduzećima u pogledu nepoštovanja slobode cijena i tržišnog natjecanja.⁴⁴

Ovdje treba spomenuti i sporove koji su od manjeg značaja.

1) Prije svega spor oko *zgrada koje se mogu srušiti*, u kojemu, nakon jednog prethodnog postupka, sam sud donosi odluku. Primjerice, sud naređuje rušenje zgrade koja predstavlja opasnost, ili pak njezin popravak. Sud tako ima ulogu aktivne uprave jer umjesto nje vrši njezina ovlaštenja.

2) Drugi primjer pronalazi se u sporovima protiv *opasnih, nezdravih i nekomfortnih građevina*, koje se danas nazivaju i kemijske tvornice (nuklearke), u vezi sa zaštitom životne sredine.

Danas je ovaj važni spor reguliran jednim Zakonom iz 1976. godine. Riječ je o osnovnom elementu zaštite stanovnika gradova i sela od nepogodnosti koje izazivaju industrijska i komercijalna postrojenja, kao što su buka, dim i razne vrste zagađenja.

⁴² 1) Vidi CE, 8. siječnja 1992., *Aldana Barreña*.

CE, 22. srpnja 1994., *Jabl*: sporovi protiv odluka OFPRA-e u predmetima priznavanja svojstva apatrida (sporovi koji ne spadaju u nadležnost prethodno navedene komisije) spadaju u područje prekoračenja ovlasti.

2) CE, 4. studenog 1994., *Abderrahmane*.

3) CE, 1. travnja 2005., *Gda Le Pen*.

4) CE, skup. 26. lipnja 1992., *Gda Lepage-Huglo*; i *Pezet i San Marco*.

Ovo je rješenje još značajnije jer je u prethodnom režimu odluka iz 1992., žalba Državnom savjetu na odluku donesenu na autorizacijski zahtjev, bila tužba zbog prekoračenja ovlasti (CE, 29. lipnja 1990., *Gda Courtet* – rješenje na koje se poziva u CE, 26. lipnja 1992., *Monnier-Besombes*).

⁴³ U suštini nakon 1989. godine, i pod pritiskom europskog prava.

Pauliat, Héléne, *Les convergences européennes dans le déroulement du procès administratif*, AJDA, Paris, 2008., str. 112.

⁴⁴ Razvija se donošenjem Zakona od 19. srpnja 1977. godine, a odnosi se na sankcije izrečene od strane ministra gospodarstva, a prema preporuci Komisije za tržišno natjecanje (čl. 17). Kao i u pogledu sankcija o kojima odlučuje Vijeće za tržišno natjecanje (primjenom zakonske uredbe od 1. prosinca 1986. godine, čl. 15).

I ovdje sud ima veoma široka ovlaštenja i može, primjerice, narediti industrijalcu koji želi izgraditi tvornicu, da poduzme posebne mjere predostrožnosti i sigurnosti kako bi se izbjegle neprijatnosti.

3) Pored ovih tradicionalnih sporova, posljednjih se godina razvija i još jedan vid: *spor oko upravne sankcije*. To nisu disciplinske sankcije koje uprava izriče svojim službenicima, već mjere koje generalno donose kolegijalna tijela u pogledu trećih osoba. Ove mjere, prema odredbama posebnih zakona, mogu biti predmet sporova pune jurisdikcije, primjerice u audiovizualnoj oblasti (Zakon iz 1986. godine izmijenjen 1989. godine). Svim ovim sporovima pune jurisdikcije rok generalno iznosi dva mjeseca od dana donošenja prethodne upravne odluke. Međutim, spor oko javnih radova ne podliježe ovom roku jer nije podređen pravilu o prethodnom odlučivanju. Bilo da je riječ o štetama nastalima izvođenjem radova ili tržištu javnih radova, tužitelj se uvijek može izravno obratiti sudu.

Represivni spor (kazneni). Ova posljednja kategorija ima mnogo manji značaj. Ovo je mala zona represivnosti koja opstaje u ekonomskom sporu, a tiče se dobara u javnom vlasništvu. Riječ je povredama javnih domena, izuzimajući, od 1926. godine, povrede putova. U ovim slučajevima upravni sud izuzetno može odrediti novčanu kaznu. On također može osuditi osobu koja izaziva štetu da je nadoknadi i da plati troškove uviđaja.⁴⁵

Za ove specijalne sporove nije propisano obvezno učešće odvjetnika, za razliku od općeg spora pune jurisdikcije. Kada je riječ o rokovima, oni su različiti, i iznose od pet dana u izornoj materiji, do dva mjeseca, u skladu s općim pravnim poretkom, u materiji mirovina.

Iako rok od dva mjeseca u oba slučaja počinje teći s danom donošenja upravne odluke, u sporovima pune jurisdikcije početak roka označava, u prvom redu, pravilo prethodne odluke (koja sama po sebi pokreće rok), a u drugom redu označava činjenicu da, za razliku od tužbe zbog prekoračenja ovlasti, implicitna odluka o odbijanju ne prekida rok za pokretanje spora te on prestaje tek nakon proteka četverogodišnjeg roka zastare. Ako su rokovi za pokretanje postupka isti kao kada se radi o eksplicitnoj odluci, to ne vrijedi u slučaju šutnje upravnog tijela. U slučaju implicitne odluke, tužitelj mora pokrenuti tužbu zbog prekoračenja ovlasti u roku od dva mjeseca nakon dva mjeseca šutnje uprave. U sporovima s punom jurisdikcijom, tužitelj ne gubi svoja prava ako nije dobio eksplicitnu odluku. Rok za pokretanje pravne radnje određen je općom nadležnošću (30 godina), no to načelo ograničeno je pravilom četverogodišnje zastare.

Sudac je, u području prekoračenja ovlasti, liberalniji glede pokretanja spora nego kod pune jurisdikcije, gdje spor može pokrenuti samo onaj koji se pozove na neko pravo. Nasuprot tome, odbijanje sudske odluke ne može se dopustiti u sporovima zbog prekoračenja ovlasti, dok je to moguće u sporovima pune jurisdikcije.

⁴⁵ *Dalloz Professionnels*, „Pratique du contentieux administrative – L’instruction sans incidents“, op. cit., str. 1126.

Ovlasti suca vrše razdiobu između dvije vrste sporova, budući da kod prekoračenja ovlasti sudac ispituje je li akt zakonit ili ne: u prvom slučaju poništava ga, a u drugom odbija tužbu. No, kod spora pune jurisdikcije, ne zadovoljava se samo poništenjem, nego ispravlja akt, a može dosuditi i odštetu. U sporu pune jurisdikcije sudac odlučuje, imajući u vidu činjenične i pravne elemente koji postoje na dan njegove odluke. Tako, primjerice, budući da se politička priroda haićanskog režima promijenila tijekom njegova odlučivanja, sudac nije mogao odlučiti o zahtjevu za status izbjeglice haićanskog državljanina samo na temelju procesnih elemenata jer su se oni u međuvremenu izmijenili.⁴⁶ Upravo suprotno, u sporovima zbog prekoračenja ovlasti suca se vraća u vrijeme nastanka osporene odluke, ne uzimajući u obzir promjene koje su se možda dogodile između tog datuma i datuma kada on odlučuje o njoj. Tako neka radnja, koja je bila prihvatljiva u doba pokretanja tužbe zbog prekoračenja ovlasti, ostaje ista, čak i ako je u međuvremenu akt nestao (bez retroaktivnog učinka).

Nakon Zakona od 30. prosinca 1977. godine, kojim je uspostavljeno besplatno sudovanje, tužba zbog prekoračenja ovlasti oslobođena je fiskalnih formalnosti, dok je tužba s punom jurisdikcijom u načelu podlijeerala sudskim i upisnim pristojbama. U tužbama zbog prekoračenja ovlasti prihvatljivi su samo dokazi zakonitosti. U tužbama s punom jurisdikcijom tužitelj se može pozvati kako na dokaze zakonitosti, tako i na činjenične dokaze. Može se čak, i uz pomoć tužbe za odštetu, pozvati na dokaze koji se odnose na isti pravni uzrok, kao i na dokaze u svezi s tužbom zbog prekoračenja ovlasti koje je sudac odbacio.⁴⁷

U zaključku, mogli bismo svakako *a priori* prisposodobiti sporove pune jurisdikcije i sporove zbog prekoračenja ovlasti. U stvari:

- tužba zbog prekoračenja ovlasti jest samo pomoćno pravno sredstvo,
- sudac je u predmetima prekoračenja ovlasti 1994. i 1995. godine dobio pravo izricanja kumulativne kazne i naredbe koje je već imao sudac u predmetima pune jurisdikcije,
- određeni broj tužbi s punom jurisdikcijom potpuno su objektivna pravna sredstva (izborna, fiskalna), vrlo nalik tužbama zbog prekoračenja ovlasti.

Budući da je tako, usprkos zakonodavčevoj jasnoj sklonosti za povećanje broja postojećih pravnih sredstava, koje svrstava u pravna sredstva s punom jurisdikcijom, prisutnoj od 1980-ih godina, tužba zbog prekoračenja ovlasti neće izumrijeti uskoro, i to iz dva razloga:

1) razlike u odnosu na tužbu s punom jurisdikcijom ostaju značajne i ne čini se izglednim njihovo prevladavanje;

2) kada je unutar sporova s punom jurisdikcijom stvoren novi tip sporova,

⁴⁶ CE, 19. studenog 1993., *Gda Brutus*.

⁴⁷ CE, 15. prosinca 1972., *Ministar nacionalnog obrazovanja protiv gđice Dachenaud*.

i to objektivni, zakonodavac mu je dao sve značajke tužbe zbog prekoračenja ovlasti.⁴⁸

Tijekom dugog vremenskog razdoblja, tužba zbog prekoračenja ovlasti pojavljivala se kao sekundarna ili supsidijarna u odnosu na spor pune jurisdikcije, što je i razlogom *izuzeća paralelizma spora*, koji se dugo tumačio pomoću dvaju kumulativnih pravila. Svaki postupak koji može rezultirati sporom pune jurisdikcije ne može se pozivati samo na prekoračenje ovlasti. Uvijek kada tužitelj može dobiti primjerenu zadovoljštinu u okviru postupka koji nije vezan uz tužbu zbog prekoračenja ovlasti, treba odabrati ovaj prvi put, a tužba zbog prekoračenja ovlasti tada se smatra nedopustivom zbog izuzeća vezana uz postojanje paralelizma dvaju sporova.

Međutim, primjećuje se da već tijekom posljednje četvrtine stoljeća zakonodavac daje jasnu prednost sporovima pune jurisdikcije. Vrlo često sam zakonodavac kvalificira propisane tužbe kao „tužbe spora pune jurisdikcije“, te se shodno tome određuju sudske ovlasti nadležnih tijela „za provođenje danih sporova pune jurisdikcije“. Takvi postupci i suci zaduženi za njihovo provođenje trebaju jamčiti objektivnu zakonitost glede pitanja prekoračenja ovlasti.

3. UPRAVNI SPOR PUNE JURISDIKCIJE U HRVATSKOM UPRAVNOM PRAVU

Ovlasti suca u sporu pune jurisdikcije nužno su raznolike zbog heterogenosti kategorije tužbe u sporu pune jurisdikcije i ne može ih se odrediti jednom definicijom. Naprotiv, suvremeno razmišljanje o dužnosti upravnog suca navodi ga da vrši svoje ovlasti pune jurisdikcije za svaki slučaj posebno, uz veliku slobodu izbora. Zbog toga smo smatrali nužnim osvrnuti se na razvoj upravnog spora pune jurisdikcije u hrvatskom pravu od 1991. kao pripomoći u jasnom sagledavanju upravnog spora pune jurisdikcije u hrvatskom upravnom pravu, kako bi se izvršene, i potrebite, promjene shvatile u kontekstu razvoja čitavog društvenog i posebnog pravnog sustava, jer se one samo tako i mogu shvatiti, prikazivati i primjenjivati u praksi.

Zakon o upravnim sporovima iz 1991. uveo je spor pune jurisdikcije u

⁴⁸ Nameće se spajanje formalnog i materijalnog tipa. Prije svega zato što oba postoje u dvjema postojećim klasifikacijama koje su vrlo usko povezane s doktrinom. Zatim, budući da je takvo spajanje upisano u članku 9. zakona od 24. svibnja 1872. i jer je takvo klasificiranje bilo prihvaćeno od 1874. do 1917. Konačno i zato, jer se čini da je u cjelini bolje dati prednost u klasifikacijskom poretku ishodištu pitanja koje se postavlja sucu, jer bez njega ne bi mogao biti pokrenut postupak, nad odlukom koju na kraju suđenja donosi on sam. No pravna logika postupka je ispred ovlasti suca koji sam uređuje svoje postupanje, vodeći računa o staroj ravnoteži između tužbe zbog prekoračenja ovlasti i spora pune jurisdikcije. Naime, premda postoje slučajevi u kojima se one ponovno dijele, postoje i drugi u kojima su one čimbenici razlikovanja, a postoje i pretpostavke prema kojima se čini vrlo teško donijeti i napraviti tu podjelu. U svakom slučaju, treba dobro razumjeti da se ovdje radi o rafiniranoj igri suca i, treba reći – jasno i glasno – istog suca. Zapravo, isto upravno sudstvo (*jurisdiction administrative*) utvrđuje razlike ili paralelno postojanje dviju vrsta sporova.

Chabanol, Daniel, *La pratique du contentieux administratif*, 6 ed., Litec, Paris, 2005., str. 169.

pravo Republike Hrvatske. Isti je samo omogućavao upravnom sudu da postupa po punoj jurisdikciji, a nije ga obvezivao na takvo postupanje. Tako je nadležnost suda u sporovima o zakonitosti bila utvrđena generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom, dok je nadležnost suda u sporovima pune jurisdikcije bila regulirana enumerativnom metodom, te je bilo isključeno da bi se spor pune jurisdikcije mogao voditi u stvarima koje za to nisu predviđene zakonom. Iako su odredbe tadašnjeg Zakona o upravnim sporovima omogućavale sudu da riješi spor rješavajući predmet o kojemu se vodio upravni postupak, pod uvjetom da to priroda stvari dozvoljava i da podaci postupka pružaju za to pouzdani temelj, takvih pitanja bilo je u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske mnogo više od broja sporova riješenih putem spora pune jurisdikcije.

Primjena spora pune jurisdikcije nije bila česta u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske. Koji su razlozi za to, teško je reći. Neki od razloga su neprihvatanje mišljenja upravnog suda od upravnih tijela, problem diskrecijske ocjene, pa i samo zakonsko reguliranje u sporu pune jurisdikcije. Možda razlog leži u nastojanju suda da svojom odlukom ne rješava samu upravnu stvar. Tomu je opet razlog shvaćanje da se uloga suda u upravnom sporu, u pravilu, iscrpljuje u ocjeni zakonitosti osporenog rješenja, a ne i u neposrednom rješavanju nekog upravnopravnog odnosa.

U starom Zakonu o upravnim sporovima bilo je naznačeno: *... kad nađe da se osporeni upravni akt treba poništiti, sud može, ako priroda stvari to dozvoljava i ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdani osnov za to, presudom riješiti upravnu stvar.*⁴⁹ U skladu s navedenim, potrebno je bilo ispuniti dva uvjeta: jedan koji se tiče prirode stvari, a drugi koji se tiče utvrđenog činjeničnog stanja. Uvjet da sud riješi samu stvar jest pretpostavka da podaci postupka pružaju pouzdanu osnovu za to. Ova pretpostavka je i tada izazivala dosta dileme i predstavljala je ograničavajući čimbenik u primjeni spora pune jurisdikcije. Nažalost, prevladalo je mišljenje da činjenice koje Upravni sud utvrđuje u navedenim slučajevima mogu biti samo one koje su bile u vrijeme donošenja osporenog upravnog akta, a ne i činjenice koje su nastale poslije i koje su bitno drugačije. Nove činjenice, za koje nije postojalo saznanje, mogle su se koristiti u obnovi upravnog postupka. Obveza koja je proizlazila iz starog Zakona o upravnim sporovima, u pogledu obveze suda da riješi stvar meritornom presudom, nije bila imperativnog karaktera. U tom dijelu je to bila disjunktivna pravna norma. Spor pune jurisdikcije je bio zasnovan na općoj klauzuli, ali je isto tako bio uvjetovan ne samo karakterom podataka postupka, nego i prirodom upravne stvari. Riječju *može* sudu je bilo ostavljeno na ocjenu hoće li riješiti sam pravni odnos kada poništi upravni akt kao nezakonit, ili će predmet vratiti nadležnom tijelu na ponovno odlučivanje po žalbi, odnosno o zahtjevu ako je riječ o jednostupanjskom rješenju stvari u upravnom postupku. Od nahođenja Suda ovisilo je hoće li koristiti ovlaštenja iz navedene odredbe da riješi

⁴⁹ Takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt. U pitanju je rješavanje sporne sudske stvari tako što sud poništava upravni akt uslijed nezakonitosti i rješavanja upravne stvari, načelno neprijeporno, pojedinačne stvari oko koje je i nastao spor. Sud nije obvezan, naime, on samo ima mogućnost odlučivanja na ovaj način kada su ispunjeni zakonom propisani uvjeti.

meritorno stvar, da dodijeli neko osporeno pravo, da utvrdi nastanak subjektivnog prava i njegov sadržaj, da smanji nametnutu obvezu ili na drugi način uredi neku individualnu situaciju, odnosno riješi sam pravni odnos.⁵⁰ Građani su zaključili da sud „*ne praktikira*“ presudom priznati neko pravo, već se zadržava na poništenju upravnog akta, pa su to i tražili od suda. Sud se uglavnom tako i ponašao. Premda tužbeni zahtjev usmjeren na meritorno rješenje presudom same upravne stvari nije imao za posljedicu procesnu obvezu suda da tužbu raspravi u sporu pune jurisdikcije, takav je zahtjev, ipak, imao stanovitih pozitivnih utjecaja u smislu šireg primjenjivanja spora pune jurisdikcije. Takav zahtjev je skretao pozornost suda i na takvu mogućnost, i izvodio ga iz inercije po kojoj je svaki upravni spor zapravo spor o poništenju upravnog akta. Odredbe Zakona o upravnim sporovima omogućavale su sudu da konačno riješi spor rješavajući predmet o kojemu se vodio upravni postupak, pod uvjetom da to priroda stvari dozvoljava i da podaci postupka pružaju za to pouzdan temelj. To su takozvana *likvidna pitanja*. Takvih *likvidnih pitanja* bilo je u praksi Upravnog suda mnogo više od broja sporova riješenih putem spora pune jurisdikcije. Sud nije iskoristio sve *ponuđene šanse* da riješi stvar u meritumu i da presuda u svemu zamijeni upravni akt.

Kada su se analizirale gore navedene odredbe Zakona o upravnim sporovima koje su bile mjerodavne za postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, postavilo se pitanje može li se Upravni sud, kada odlučuje po pravilima o upravnom sporu, smatrati sudom u smislu odredbe članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Načelno su dvije, bazične, elementarne pretpostavke da bi se upravni sud smatrao sudom pune jurisdikcije: *Prvo*, da ima pravo i obvezu izvesti i ocijeniti dokaze, odnosno mogućnost samostalno utvrditi činjenično stanje kada god stranka pobija pravilnost i potpunost njegova utvrđenja u upravnom postupku, neovisno o tome odlučuje li o zakonitosti upravnog akta ili izravno odlučuje o pravu tužitelja na koje se upravni akt odnosi.

Drugo, da ima pravo i obvezu odrediti i usmenu i kontradiktornu raspravu uvijek kada je riječ o tužbi protiv upravnog akta kojim je odlučeno o nekom građanskom pravu ili obvezi, odnosno dužnost održati raspravu uvijek kada stranka u postupku to zahtijeva.

Glede činjeničnog stanja, Upravni sud u pravilu nije utvrđivao već, prema odredbi stavka 1. članka 39. tada vrijedećeg Zakona o upravnim sporovima, rješavao spor na temelju činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.⁵¹

⁵⁰ Reklo bi se da je dikcija članka 40., stavka 3. Zakona iz 1952. bila imperativna. Ondje je obveza bila propisana riječima: „presudom će riješiti samu stvar“. Sud je bio obavezan riješiti stvar iz socijalnog osiguranja kad poništi akt, a podaci postupka za to pružaju pouzdanu osnovu.

⁵¹ Članak 39. Zakona o upravnim sporovima propisuje način tretiranja činjeničnog stanja i utvrđenja u upravnom sporu. „Činjenično stanje“ – to je skup objektivno postojećih (ili nepostojećih) okolnosti, o čijem postojanju (ili nepostojanju) ovisi – prema datim propisima materijalnog prava – mogućnost priznanja i korištenja nekoga prava, propisivanje neke obveze i sl. Ovakvo ili onakvo činjenično stanje je, dakle, pretpostavka za ovakvu ili onakvu primjenu materijalnog prava jer primjena tog prava upravo i ovisi o činjenicama datog slučaja.

Vežanost Upravnog suda na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku primjereno je temeljnoj karakteristici ondašnjeg, upravnog spora kao spora o zakonitosti upravnog akta.

Hrvatski je zakonodavac nekoliko puta intervenirao u materiju upravnog spora, što je i uradio, nakon izraženog mišljenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, u odluci Ustavnog suda br. U-I-745/1999 od 8. studenog 2000., kojom je Ustavni sud pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuo neke odredbe Zakona o izvlaštenju te izrazio mišljenje kako Upravni sud Republike Hrvatske nije sud pune jurisdikcije.⁵² Na taj je način Ustavni sud Republike Hrvatske prenio odlučivanje o zakonitosti upravnog akta o izvlaštenju iz nadležnosti Upravnog suda u nadležnost županijskih sudova. Slijedom toga, izmjenama Zakona o izvlaštenju iz 2001. zakonodavac je proširio spor pune jurisdikcije u vezi s izvlaštenjem, ali je rješavanje tih sporova stavljeno u nadležnost županijskih sudova.⁵³

⁵² U praksi Europske komisije za ljudska prava i Europskoga suda za ljudska prava prihvaćeno je tumačenje da sud koji odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi mora imati ovlast samostalnog utvrđivanja činjenica odnosno samostalnog izvođenja i ocjenjivanja dokaza, ukrajno, da mora biti sud pune jurisdikcije (vidi npr. presude Europskog suda za ljudska prava u slučajevima *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije* iz 1981. i *Etl protiv Austrije* iz 1987., objavljene u *Publications of the European Court of Human Rights*, Series A., Vol. 43 (1981.) i Vol. 117 (1987.)). Zahtjevu neovisnosti tijela koje odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi, prema ustaljenoj praksi Europske komisije i Europskoga suda, upravna tijela u pravilu ne udovoljavaju. Obrazlaže se to vežanošću nižih upravnih tijela za upute viših upravnih tijela, hijerarhijski ustrojenom odgovornošću u obavljanju upravnih djelatnosti te odgovornošću upravnih tijela odnosno izvršne vlasti zakonodavnoj vlasti. No, valja napomenuti da je u praksi Europske komisije i Europskoga suda prihvaćeno i tumačenje prema kojemu se ne radi o povredi Konvencije ako o građanskim pravima i obvezama odlučuje tijelo koje ne udovoljava zahtjevima iz stavka 1. članka 6. Konvencije, ako je osigurano naknadno preispitivanje odluke od strane tijela koje tim zahtjevima udovoljava, konkretno, od strane suda pune jurisdikcije („subsequent control by a judicial body that has full jurisdiction” – presuda *Albert i Le Compte protiv Belgije*, *Publications of the European Court of Human Rights*, Series A., Vol. 58 (1983.), t. 29, str. 16).

Preuzeto iz odluke Ustavnog suda br. U-I-745/1999 od 8. studenog 2000.

⁵³ S obzirom na Odluku Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj: U-I-745/1999. (Narodne novine, broj 112/00), od 8. studenoga 2000., postojeći Zakon izmijenjen je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju (Narodne novine, broj 114/01), u dijelu koji se odnosio na nadležnost Upravnog suda Republike Hrvatske u postupcima izvlaštenja.

Nakon uvida i raščlambi odgovarajućih odredbi tada važećeg Zakona o upravnim sporovima, Ustavni sud Republike Hrvatske u predmetnoj odluci navodi: „Dvije su pretpostavke da bi se Upravni sud mogao smatrati sudom pune jurisdikcije: Prvo, da ima pravo i dužnost samostalno izvesti i ocijeniti dokaze, drugim riječima samostalno utvrditi činjenično stanje kad god stranka pobija pravilnost i potpunost njegova utvrđenja u upravnom postupku, neovisno o tome odlučuje li o zakonitosti upravnog akta ili izravno odlučuje o pravu tužitelja na koje se upravni akt odnosi; Drugo, da ima pravo i dužnost odrediti i održati usmenu i kontradiktornu raspravu kad god je riječ o tužbi protiv upravnog akta kojim je odlučeno o nekom građanskom pravu ili obvezi odnosno da je svakako dužan održati raspravu kad to stranka u postupku zahtijeva. Nakon uvida i raščlambe odgovarajućih odredaba ZUS Ustavni je sud utvrdio da Upravni sud Hrvatske ne ispunjava u zadovoljavajućoj mjeri nijednu od navedenih pretpostavaka.“ Isto tako, nadalje navodi: „Što se tiče utvrđivanja činjeničnog stanja, Upravni ih sud u pravilu ne utvrđuje već, prema odredbi stavka 1. članka 39. ZUS, rješava spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Vežanost Upravnog suda na činjenično stanje u upravnom postupku primjereno je temeljnoj karakteristici upravnog spora kao spora o zakonitosti upravnog akta. Potrebno je napomenuti da samo u nekoliko zakonom predviđenih situacija Upravni sud može, ako se na to odluči, i sam utvrđivati činjenično stanje. Tako prema odredbi stavka 3., članka 39. ZUS Upravni sud može sam utvrđivati činjenično stanje i na njegovoj podlozi donijeti presudu odnosno rješenje: – ako bi poništenje osporenog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo za tužitelja štetu koja bi se teško mogla popraviti ili – ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito

Premda je u to vrijeme Zakon o upravnim sporovima predstavljao dobru osnovicu za provođenje kvalitetne sudske kontrole zakonitosti upravnog akta, prestao je odgovarati europskim standardima funkcioniranja pravne države, osobito u članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁵⁴

Tako se u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj javnosti moglo čuti niz kritika na račun tada važećeg Zakona o upravnim sporovima. Neke su se odnosile na njegovu neusklađenost s europskim pravnim standardima upravnog sudovanja, neke na čestu praktičnu spornost određivanja podliježe li neka stvar upravnosudskom nadzoru ili ne, neke na određena pravila postupka, dok ih je najviše upućeno u smjeru nepravovremenog rješavanja pred sudom.

U postupku pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji upravno se sudovanje suočilo s novim izazovima – usklađivanjem (harmoniziranjem) postupovnih pravila s *acquis communautaire*, tj. s pravnom stečevinom europskih zajednica. Radi postizanja europskih standarda, pred upravnim sudovanjem postavili su se novi izazovi, koji su se najprije odnosili na: pravo suda da u svakom sporu utvrđuje činjenično stanje; pravo suda da provede usmenu raspravu, kako radi utvrđivanja činjeničnog stanja, tako i radi zaštite prava stranaka; pravo stranke na ulaganje žalbe na presude upravnog suda, zbog čega nastaje potreba za višestupnjevitosti sudovanja; efikasnost sudskih postupaka, skraćivanje postupaka i reduciranje zaostataka u rješavanju. To je bio jedan od razloga zašto je Hrvatski sabor 29. siječnja 2010. donio novi Zakon o upravnim sporovima, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012.

Zakon o upravnim sporovima iz 2010. mijenja dugogodišnji sadržaj upravnog spora. Riječ je o potpuno novom pravnom uređenju, drugačijoj koncepciji sudske kontrole zakonitosti djelovanja javnopravnih tijela. Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. bitno se proširuje predmet upravnog spora,⁵⁵ uvodi se i nova

da je činjenično stanje drukčije od onoga utvrđenog u upravnom postupku ili – ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležno tijelo nije postupilo po presudi. Upravni bi sud također i u slučaju tzv. „šutnje administracije“ imao priliku, ako se odluči uvažiti tužbu i presudom riješiti upravnu stvar (umjesto da vrati predmet tuženoj strani i odredi u kojem smislu ima donijeti rješenje), samostalno utvrditi činjenično stanje (članak 42. stavak 5. ZUS). Što se pak tiče druge pretpostavke tj. održavanja usmene i kontradiktorne rasprave u postupku odlučivanja, Upravni je sud također ne ispunjava. Naime, prema odredbi članka 34. stavka 1. ZUS, Upravni sud o upravnim sporovima rješava u nejavnoj sjednici. Istina, Upravni sud može odlučiti, sam ili na prijedlog stranke, da održi usmenu raspravu ako ocijeni da to zahtijeva složenost spora ili bolje razjašnjenje stvari. Pri tome, međutim, nije dužan udovoljiti prijedlogu stranke za održavanjem rasprave. Polazeći od spomenute odredbe članka 34. stavka 1. ZUS Republika Hrvatska je u članku 4. Zakona o potvrđivanju Konvencije stavila rezervu glede održavanja javne rasprave zajamčene člankom 6. stavkom 1. Konvencije kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata, navodeći da se rezerva odnosi upravo na tu odredbu ZUS. Tom rezervom pokriven je, međutim, samo zahtjev za održavanje javne rasprave iz članka 6. stavka 1. Konvencije, s kojom je povezana i usmenost rasprave, ali ne i zahtjev za kontradiktornost rasprave.“ Iz gore priloženog teksta zaključujemo kako se predmetna Odluka prvenstveno odnosi na odredbe o ovlastima suda da samostalno utvrđuje činjenično stanje te, u svezi s time, provede usmenu raspravu.

⁵⁴ Republika Hrvatska ratificirala je Konvenciju dana 5. studenoga 1997.

Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97. od 28. listopada 1997.

⁵⁵ Predmet upravnog spora jest: 1. ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije

struktura upravnog sudstva koja pretpostavlja upravne sudove i Visoki upravni sud. Šire se ovlasti, ali i obveze upravnih sudova da sami utvrđuju činjenično stanje, vode usmenu raspravu, postoji mogućnost ulaganja žalbe na presude upravnog suda itd.

Analizirajući Zakon o upravnim sporovima, može se zaključiti da je spor pune jurisdikcije zasnovan na općoj klauzuli, što je i bila intencija zakonodavca, ali je uvjetovan i prirodom stvari. Tako čl. 58, st. 1. propisuje obvezu upravnom sudu, ako utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, da presudom usvoji tužbeni zahtjev, poništi pobijanu odluku i sam riješi stvar, osim kad to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.

S obzirom na činjenicu da zakon koristi izraz priroda stvari, smatramo kako upravni sud nema apsolutnu obvezu riješiti upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije. Upravni sud sam procjenjuje je li priroda stvari takva da on može riješiti upravnu stvar. Konkretnija zakonska određenja ne postoje, ali se da zaključiti da je priroda stvari neodređen pojam. Priroda stvari koja ne dopušta spor pune jurisdikcije nije određena zakonom, ali je opredijeljena nekad pravim, a nekad samo tehničkim elementima. U čemu se ona sastoji i kakvo je njeno pravno djelovanje na obvezi tužene strane, može se utvrditi samo promatranjem svake pojedine upravne stvari u postupku pred sudom. Iz razlikovanja prirode stvari može proizaći i različiti položaj suda i podnositelja zahtjeva. Sam sud cijeni dopušta li priroda stvari da on donese o njoj meritornu odluku. Ograničenja koja su propisana ne bi trebala bitno utjecati na opći karakter ovlaštenja s gledišta pravnog reguliranja. Iako, opet zapravo o nahođenju suda ovisi hoće li koristiti ovlaštenja iz navedene odredbe da riješi meritornu stvar, dodijeli neko osporeno pravo, utvrdi nastanak subjektivnog prava i njegov sadržaj, smanji nametnutu obvezu ili na drugi način uredi individualnu situaciju, odnosno riješi sam pravni odnos. Isto tako, hrvatski zakonodavac ne propisuje obvezu za sud da u presudi obrazloži zbog čega spor nije raspravio rješavajući meritorno samu upravnu stvar. Međutim, ni raniji zakon nije precizirao što bi priroda stvari u ovom kontekstu mogla značiti. U kojim okolnostima priroda upravne stvari neće davati mogućnost upravnom sudu da sam riješi upravnu stvar ostaje faktično pitanje otvoreno za svaki konkretni slučaj. Nesumnjivo je da ima upravnih stvari u kojima se zbog njihove prirode ne može primijeniti spor pune jurisdikcije.

Spor pune jurisdikcije prirodno obuhvaća pravno pitanje i utvrđivanje činjenica na temelju kojih se rješava to pitanje. Tako tijekom prvostupanjskog upravnog spora, upravni sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, a pri donošenju

dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, 2. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim su povrijeđeni pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, 3. ocjena 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, 4. ocjena zakonitosti sklapanja, rakidanja i izvršavanja upravnog ugovora. Predmet upravnog spora jesu i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti i pravne osobe koje obavljaju javnu službu.

odluke uzima u obzir i činjenice utvrđene u upravnom postupku (kojima nije vezan), kao i činjenice koje je sam utvrdio.

U odnosu na navedeno, možemo se zapitati mogu li se pravno relevantnim činjenicama smatrati i one koje nisu postojale u vrijeme vođenja upravnog postupka u okviru kojega je donesen osporavani upravni akt. Načelni stav o tome je negativan, naime uvriježeno je pravilo da se upravni spor uvijek rješava na temelju činjenica koje su postojale prije donošenja pojedinačne odluke odnosno postupanja javnopravnog tijela. Naime, Upravni je sud do sada, u pravilu, rješavao na osnovi činjenica utvrđenih u upravnom postupku. Sud se u svom postupanju ograničava na promatranje je li upravo na u prošlosti utvrđenom činjeničnom stanju pravilno primijenjena materijalna norma. Drži se kako je svrhovitije pokrenuti novi upravni postupak te u njemu isticati nove odlučne činjenice, nego u upravnom sporu osporavati zakonitost pojedinačne odluke donesene u razdoblju u kojem naknadne činjenice povoljnije za stranku još nisu postojale. Napominjemo kako je životno i logično da kod ovog postupanja i iz više razloga (nerazumijevanje naloga, namjera suprotnog postupanja, nemogućnost postupanja), tijelo ponovno nepotpuno, ili pogrešno, utvrdi činjenično stanje te da se isti predmet, ali s vremenskim odmakom od nekoliko godina, ponovno nađe pred sudom i to ponovno bez pravilnog i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja.

Prvotno, u odnosu na navedeno, smatramo kako je spor pune jurisdikcije, sukladno najočitijem argumentu, uveden u upravno zakonodavstvo Republike Hrvatske, radi približavanja upravnog sudovanja strankama i raspravnom sporu, kao suprotnost dotadašnje ocjene zakonitosti upravnog akta bez rasprave na temelju ranije provedenog i u prošlosti završenog upravnog postupka. Nastavno i sukladno tom cilju, težište namjere je na zaštiti subjektivnog prava stranaka, iz kojeg se razloga, po mišljenju autora, logično pomiču granice utvrđenja činjeničnog stanja i to s utvrđenim činjeničnim stanjem okončanim u prošlom vremenu, na utvrđenje činjeničnog stanja u trenutku donošenja sudske odluke.

Zajednička točka između ovlasti koje vrši upravni sudac u sporovima pune jurisdikcije jest ta da se ovlasti ne ograničavaju samo na poništavanje, već da nakon poništavanja sudac može donijeti i samostalnu odluku. Iz toga proizlazi jedna velika razlika u odnosu na spor o zakonitosti. Dok sudac u sporu o zakonitosti donosi odluku o zakonitosti, on mora ocijeniti je li pobijana odluka bila zakonita na dan kada je donesena, te mora uzeti u obzir postojeće pravno i činjenično stanje na taj dan. Međutim, kada odlučuje o pravima tužitelja, tu postoji jedna bitna postupovna razlika u odnosu na spor o zakonitosti. Za razliku od potonjeg, sudac koji ima ovlasti pune jurisdikcije može uzeti u obzir elemente za koje uprava legitimno nije morala znati u vrijeme kada su se sporne činjenice zbile, pa čak i činjenice koje tada nisu postojale, jer su jednostavno nastale nakon što je donesena pobijana odluka. Zapravo, sudac koji ima ovlasti pune jurisdikcije ne stavlja se u vrijeme donošenja osporavane odluke, nego isključivo u trenutak kad sam donosi odluku. U sporu pune jurisdikcije upravni sudac trebao bi donijeti odluku imajući u vidu činjenice koje postoje na dan njegove odluke – posebno

kada se na ovom principu temelji upravni spor pune jurisdikcije. Jer, ako se pojavi nova važna činjenica, koja se nije mogla iznijeti ranije zato što još nije postojala ili zato što tužitelj (ili njegov odvjetnik) nikako za nju nisu mogli znati prije, zašto ne bi bilo moguće odmah unijeti dokaz o novoj činjenici ili bilješku o novoj činjenici kod zapisničara rasprave, kako bi se to moglo uzeti u obzir? Razumije se da bi iznošenje novih činjenica, koje se nisu mogle iznijeti ranije za koje tužitelj (ili njegov odvjetnik) nikako nisu mogli prije znati, trebalo ograničiti obvezom tužitelja da navede razloge zašto te činjenice nije iznio u upravnom postupku.

Doista ne možemo pronaći argument iz kojeg razloga stranke, barem do trenutka pozivanja na sud, ne bi mogle pozvati na novonastale činjenice. To se može, na primjer, odnositi na predaju naknadno pribavljenog uvjerenja kojim se dokazuje utemeljenost argumenata ili na predaju medicinske dokumentacije kojom se dokazuje nenadano pogoršanje zdravstvenog stanja tražitelja priznanja prava iz invalidskog osiguranja. Ili ako je riječ o prisilnoj naplati novčanog potraživanja, budući da je riječ o punoj jurisdikciji, sudac mora ustanoviti je li na dan kada on odlučuje potraživanje na koju se odnosi, ranija odluka uopće egzistentna.

Kada se u upravnom sporu utvrđuje činjenično stanje, upravni sud može potrebne činjenice utvrditi na više načina, što ovisi o tome što nedostaje u činjeničnom stanju koje je utvrđeno u upravnom postupku. U slučaju da u spisu postoje javne isprave ili drugi dokazi koji očito ukazuju da je u nečemu činjenično stanje drugačije od onoga utvrđenog u upravnom postupku, upravni sud može odmah, na temelju tih dokaza, utvrditi kakvo je pravo stanje stvari (materijalna istina) i na temelju toga odlučiti o upravnom sporu. U slučaju kada u spisu upravnog predmeta nema potpune dokumentacije o činjeničnom stanju, upravni sud odlučuje sam utvrditi činjenično stanje, da se izbjegne ponovno vođenje upravnog postupka, što bi za tužitelja moglo izazvati štetne posljedice koje bi se teško mogle popraviti. Kad sam upravni sud utvrđuje činjenično stanje, ubrzava se i rješavanje upravne stvari, što je često vrlo značajno za ostvarivanje prava stranke, odnosno za upravno djelovanje u javnom interesu. U sporovima pune jurisdikcije o procesnim i drugim pravilima formalnog prava konačno se raspravlja upravnopravni odnos u procesnom smislu. Predmet je s formalne strane konačno riješen, konačno su uređena procesna i druga formalna pitanja koja su u danom trenutku osnovna pitanja upravnog spora. U takvim sporovima u prvom je redu prisutna zaštita zakonitosti kao objektivnog načela, a tek nakon toga eventualno zaštita subjektivnih prava procesnog karaktera i posredna zaštita subjektivnih prava u materijalnom smislu.

Naime, što se tiče datuma kada će sudac procijeniti ono što treba biti zamjenska odluka u odnosu na onu koja je opravdano osporena, to je upravo datum donošenja njegove odluke. Stoga je potrebno (kako bi njegova odluka zaista bila ono što treba biti) uzeti u obzir promjene koje su mogle utjecati na pravno stanje i/ili činjenične okolnosti. Pravo pristupa sudu ima svoje puno značenje samo ako sud ima ovlasti pune jurisdikcije odlučivati o slučaju koji mu je podnesen. To znači da sud kod odluke o subjektivnom pravu stranke i upravo na taj dan mora imati nadležnost

presuđenja o svim činjenicama i o pravu kao osnovama svoje odluke. Uvažavajući utvrđenje relevantnih činjenica do presuđenja, kao suštinu i pravilnost, mijenjaju se ranije utvrđeni postulati, koji su u upravnom sudovanju bili uobičajeni i koji su nakon uvođenja spora pune jurisdikcije u pravni sustav trebaju revidirati.

Sudska praksa je razvojna. Tako bi, naravno u granicama svoje nadležnosti, upravni sudac treba samostalno odrediti način na koji će vršiti svoju kontrolu. Naravno da pritom treba pokazati razboritost i uvijek djelovati na temelju zakona, ali i pri tumačenju imati posebnu slobodu. Naime, ukoliko je predmet spora ocjena određenih uvjeta, vezana uz točno određen dan u prošlosti, tada je razumno da novonastale činjenice ničim ne utječu na odluku. (Primjerice imenovanje ravnatelja, nastanak porezne obveze itd.). Suprotno tome, ukoliko srž predmeta ili priroda stvari nisu vezane uz točno određeno vrijeme, već uz vremenski tijek kao proces, tada novonastala činjenica može utjecati na odluku.

Možda bi, za početak, trebalo zauzeti stav da se u upravnom sporu nove činjenice ili dokazi moraju uzeti u obzir ako je nesumnjivo da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku. Nove činjenice i novi dokazi mogu izuzetno biti od utjecaja u upravnom sporu ako nedvojbeno pokazuju da su različite od činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku i tada, izuzetno, sud može u upravnom sporu sam utvrđivati činjenično stanje i na osnovi tako utvrđenog činjeničnog stanja donijeti odluku. Propisivati da se i u takvom slučaju pravno pitanje spora treba riješiti na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku značilo bi lišiti i samu sudsku presudu njezine nužne i logične činjenične osnove.

U praksi je često moguća situacija da rješenje koje je u trenutku donošenja zakonito i čiji su učinci početno pravilni, zbog izmijenjenih okolnosti uvjetovanih novonastalim činjenicama, do pravomoćnosti to prestanu biti. (Primjeri: Promjena okolnosti u zemlji podrijetla osobe kojoj je naloženo napuštanje državnog teritorija, promjena zdravstvenog stanja tražitelja invalidske mirovine, otpust iz državljanstva, pravomoćno oslobođenje od kaznene ili prekršajne odgovornosti kod osoba kojima je oduzeto oružje, zastara, izjavljena kompenzacija itd.). Takve okolnosti u predmetima u kojima priroda stvari nije vezana za uvjete na dan u prošlosti, već za promjenjiva stanja, utječu na zakonitost učinaka nepravomoćnog rješenja na dan sudske odluke te je tada smisleno ocijeniti, uz ocjenu zakonitosti samog akta, i zakonitost pravnih učinaka tog rješenja na dan odluke, uvažavajući pri tome i novonastale činjenice. Stoga, ako Sud utvrdi postojanje novonastale pravno relevantne činjenice, postavlja se logično pitanje: iz kojeg razloga i s kojim ciljem predmet vraćati upravnom tijelu na ponovno postupanje ili stranku upućivati na novi zahtjev? Ova postavka može pronaći svoje uporište kroz cijeli niz pravnih načela (razboritost, efikasnost, ekonomičnost, utvrđenje materijalne istine, zaštita subjektivnog prava itd.) te se u svim slučajevima i primjenom svih načela, osim kod načela koncentracije postupka, djelovanje suda, usmjereno ka konačnoj odluci o pravu stranke, nalazi opravdanim.

Napominjemo kako se primjenom spora pune jurisdikcije ne dira u mogućnost

suda da, ovisno o slučaju, izabere da neće u potpunosti provoditi svoje ovlasti pune jurisdikcije ako smatra, nakon što je proveo sudsku kontrolu, da će uprava neke zadatke učinkovitije ispuniti. Nije bitna razlika između ovlasti suca u sporu o zakonitosti, koji kontrolira zakonitost odluka javnopravnih tijela, i suca u sporu pune jurisdikcije koji može vršiti svoju ulogu, ali uz suradnju javnopravnih tijela, ako ga briga oko učinkovitosti navede da izabere to rješenje. Iako je formulacija vrlo pojednostavljena: razgraničenje nadležnosti upravnog suca u stvarnosti je vrlo složeno i teško ga je sažeti.

ZAKLJUČAK

U Francuskoj se u tisućama broje presude donesene u upravnom sporu pune jurisdikcije, čemu je razlog *stavljanje* stranke u što povoljniji položaj, a pritom Državni savjet ne ispituje samo točnost činjenica već i njihovu podobnost za određeni upravni akt, kad su te činjenice zakonski uvjet za donošenje upravnog akta. U hrvatskim uvjetima to nije slučaj. Sud je preopterećen, postoji nezainteresiranost od prevaljivanja poslova uprave na sud kroz spor pune jurisdikcije, a uzrok je svakako i shvaćanje da je upravni spor u pravilu samo spor o zakonitosti. To je shvaćanje naslijeđeno iz prošlosti, kada je upravni spor to i bio. Spor pune jurisdikcije kao pravno je sredstvo zasnovan na općoj klauzuli u neposrednoj prošlosti, pa je i to bila činjenica od utjecaja na formiranje pravne svijesti. Kao mjerilo u ovom razmatranju trebalo bi uzeti i efekt ovlaštenja koje je sud koristio u rješavanju pojedinačnih upravnih sporova, jer razlikovanje spora pune jurisdikcije od spora o zakonitosti po predmetu spora nije dovoljno pouzdan kriterij. Naime, i jedan i drugi spor dosta su često u određenoj mjeri sporovi o zakonitosti i sporovi za zaštitu subjektivnih prava.

Upravni je spor promjenjiv u vremenu i prostoru; zbog toga sudac koji ga primjenjuje mora imati smisla za pragmatičnost. Upravni sudac mora uzeti u obzir činjenice, prirodu interesa koji treba zaštititi i usporediti ih s kasatornim ovlaštenjima. Taj postupak nikad ne smije biti apstraktan, nego konkretan i pragmatičan. Mišljenja smo, kada se primjena spora o zakonitosti pokaže nedostatnom (nezadovoljavajućom), moraju se poduzeti sve mjere kako bi se prebrodili ti nedostaci. Upravni sudovi moraju poduzeti sve potrebno kako bi se uspostavilo normalno djelovanje. Kada se upravni sudac nađe pred iznimnom situacijom, trebao bi moći poduzeti odgovarajuće mjere u funkciji načela prema kojem se iznimne okolnosti (situacije) moraju rješavati iznimnim mjerama. On mora posjedovati sredstva za ispunjavanje javne misije za koju je zadužen.

RIGHTS AND OBLIGATIONS OF ADMINISTRATIVE COURTS– DISPUTABLE ISSUES IN PRACTICE

The author's attention is focussed mainly on full adjudication administrative dispute. Due to the importance of administrative court control of the facts and due to the existence of varying viewpoints regarding this issue, full adjudication administrative dispute in French administrative law is shown. This paper points out the significance of new facts in administrative dispute in particular if these undoubtedly show that they are different to the facts established in the administrative proceedings. In conclusion, the changeability of full adjudication administrative dispute is shown.

Key words: *rights, obligations, administrative court, full adjudication dispute, facts in administrative dispute.*