

*Bosiljka Britvić Vetma**

Državni savjet (franc. *Conseil d'État*). Ustroj tog organa bio je pripremljen uoči Revolucije, još 1777. godine, potom dopunjen 1789. i dovršen 1790. odlukom Konstituante kad je zaživjela teorija o trodiobi vlasti po kojoj uprava ne smije biti podložna sudbenoj vlasti. Državni savjet kao posebna upravna jurisdikcija javlja se 1799. U svojstvu savjetnika vlade, Državni savjet proučava nacрте zakona i uredbe koje se potom dostavljaju vladi (Ministarskom vijeću) prije rasprave i usvajanja u parlamentu. To se odnosi i na neke nacрте odluka koje traže prethodno mišljenje Državnog savjeta. Mišljenja se odnose na pravnu pravilnost predloženog nacрта, njegov oblik i upravnu svrsishodnost. Vlada se u svakom trenutku može obratiti Državnom savjetu o svakom pitanju pravne ili upravne naravi. Državni savjet također daje mišljenje vladi o nacrtima pravnih tekstova koji se odnose na Europsku uniju a koji moraju proći parlamentarnu proceduru. Kao najviše upravno sudište, presuđuje u sporovima između građana i uprave. Kao kasacijski sud, Državni savjet nadzire odluke koje donose regionalni upravni žalbeni sudovi kao i specijalizirana upravna sudišta. Državni savjet donosi odluke (rješenja) u prvostupanjskom i konačnom stupnju o žalbama koje se prije svega odnose na odluke (dekrete), akte kolektivnih tijela na državnoj razini, kao i na neke sporove iz izbornog procesa (regionalni izbori i izbori francuskih zastupnika u Europski parlament). Također presuđuje kao žalbeni sud u sporovima vezanim za općinske i departmanske izbore kao i o odlukama o izgonu stranaca iz zemlje. Svake godine upućuje predsjedniku Republike javno izvješće u kojem iznosi, između ostalog, stanje u reformama koje se odnose na razne zakone, pravilnike te na upravu što ih je predložila odnosno inicirala sama vlada. Državni savjet ima pet uprav-

* Mr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Split, Croatia)

nih odjela (financije, unutarnji poslovi, javni radovi, socijalna politika te izvještaji i studije) i jedan odjel za sporove, kao i tri specijalizirana odsjeka za praćenje izvršenja sudskih odluka, za pravna pitanja koja se odnose na Europsku uniju i za međunarodnu suradnju. Kao vrhovno upravno sudište, Državni savjet odlučuje u zadnjoj instanciji o svim sporovima koji mogu nastati između javne i privatne osobe zadužene za neku javnu službu koja je vezana za pravno sudovanje. Iz tog naslova, Državni savjet bdije nad jedinstvenom pravnom praksom na državnoj razini i osigurava normalno upravljanje upravnim sudištem i upravnim žalbenim sudovima, i to poglavito posredstvom Stalnog povjerenstva (komisije) za nadzor upravnih sudišta.

dva sudska poretka (franc. *la dualité de juridiction*). U Francuskoj postoji nekoliko suverenih sudova. Neki su izrazito posebnog karaktera: Visoki sud pravde koji je suveren u političkoj materiji i koji izvanredno zasjeda; Ustavno vijeće, suvereni sud u granicama svojih nadležnosti, primjerice u izbornoj materiji; u socijalnoj domeni Viši arbitražni sud; donedavno Viša kasacijska komisija za ratne štete, koja je ukinuta, a njezine su nadležnosti prenesene na Državni savjet. Izvan tih posebnih slučajeva dva suverena suda nalaze se na vrhu dvaju sudskih poredaka: s jedne strane Kasacijski sud dominira cjelinom redovitih sudova, a s druge strane Državni savjet dominira cjelinom upravnog sudstva. Organizacija redovitih sudova veoma je kompleksna. U osnovi postoji nekoliko kategorija sudova opće nadležnosti, kao što su prvostupanjski sud za građanske sporove manje vrijednosti ili prvostupanjski sud nadležan za građanske sporove (*de grande instance*), kao i sudova s posebnom nadležnošću, kao što su *Conseils de prud hommes*, sud koji rješava sporove iz radnih odnosa, privredni sud, koji rješava sporove u vezi sa zdravstvenim ili socijalnim osiguranjem, paritetni sudovi koji u prvom stupnju presuđuju sporove u povodu zakupa zemlje. Drugu razinu čine žalbeni sudovi. Najzad, najviši sud koji odlučuje isključivo o pravnim, a ne i o činjeničnim pitanjima jest Kasacijski sud. Kad je riječ o organizaciji upravnog sudstva, ona obuhvaća upravne sudove, žalbene (drugostupanjske) upravne sudove, specijalizirane upravne sudove i Državni savjet.

potpredsjednik Državnog savjeta (franc. *Vice-Président du Conseil d'État français*). Teoretski, Državni savjet je pod ingerencijom predsjednika vlade (premijera) kojem u toj funkciji pomaže ministar pravosuđa. Međutim, potpredsjednik je taj koji predsjedava Državnim savjetom. On predsjedava Skupštinom za sporove koja je i najsvečaniji oblik presuđivanja kao

i Općom skupštinom i Stalnim povjerenstvom koji imaju savjetodavni karakter. Također je predsjednik *ex officio* Upravnog vijeća Škole za državnu upravu (*École nationale d'Administration*) i Višeg vijeća upravnih sudova (*Conseil Supérieur des tribunaux Administratifs*) te žalbenih upravnih sudova (*Cours administratives d'Appel*). Potpredsjednik Državnog savjeta, kao prvi dužnosnik u Francuskoj, protokolarno u prvome redu građanskih i vojnih vlasti, po tradiciji upućuje šefu države, predsjedniku Republike Francuske, prigodne novogodišnje čestitke u ime svih državnih tijela i organa i svojim govorom uključuje i želje svih državnih službenika i dužnosnika. Imenuje ga odlukom predsjednik Republike. Sadašnji predsjednik Jean – Marc Sauvé deveti je potpredsjednik koji obnaša tu dužnost od 1945. U radu mu pomaže glavni (generalni) tajnik Državnog savjeta.

Nacionalna upravna škola (ENA) (franc. *École nationale d'Administration*, ENA) osnovana je 9. listopada 1945. Redoviti put i način ulaska u Državni savjet je završetak *École nationale d'Administration*, jer je imenovanje od vlade aleatorni način. ENA pruža obrazovanje za gotovo sve vodeće funkcije u francuskoj državnoj upravi. Osnovni je cilj ENA regrutirati, putem strogog natječaja, po načelu izvrsnosti (*le principe du mérite*), mlade ljude i obrazovati ih na pluridisciplinarni način, tj. kao polivalentne upravne generaliste, da budu kadri dinamizirati i mijenjati javnu upravu te tako odgovoriti na legitimna očekivanja građana, kao i potrebe države u konkretnom međunarodnom okruženju. U ENA se, u pravilu, ulazi putem natječaja. Dobni i obrazovni odnosno profesionalni uvjeti za te natječaje ovise o tome je li riječ o »vanjskom«, »internom« ili trećem natječaju. Za »vanjski« natječaj traži se manje od 28 godina te obrazovna razina »matura + 3«, nema obveze posjedovati diplomu. Za »interni« treba imati manje od 40 godina te najmanje četiri godine staža u javnoj upravi, bez obveze posjedovanja diplome. Za treći natječaj uvjet je najviše 39 godina te najmanje osam godina profesionalnog iskustva ili izbornog mandata. Studijski dio obavlja se u sjedištu ENA, najprije u Parizu, a zatim od 1990-ih dijelom u Strasbourgu, a dijelom u Parizu, da bi od 2006. sve aktivnosti ENA konačno prešle u Strasbourg. Osnovna karakteristika pedagoškog dijela je intelektualna nezavisnost i politička neutralnost predavača i voditelja seminara. Predavanja čine manji dio studijskog dijela formiranja, dok je veći dio posvećen seminarima, radu u skupinama, vježbama, izlaganjima i kritičkim osvrtima. Opći cilj formacije koju pruža ENA jest odabrati i obrazovati najvrsnije kandidate za visoke državne službenike; zatim, kao interministerijalno učilište, pružiti im odličnu formulaciju upravnih polivalentnih znanja i vještina, jer se ne zna u kojem će upravnom području

raditi, a to znači na jednak način obrazovati ih za sve državne upravne funkcije – socijalne, diplomatske, ekonomske i financijske, i na kraju, uputiti ih na odgovorna mjesta u državnoj upravi na osnovi poretka po uspjehu odnosno njihova osobnog izbora na koncu školovanja.

Sud za sporove o sukobu nadležnosti (franc. *Tribunal des conflits*). Uvijek kad postoje dva sudska poretka, nezaobilazno se postavlja problem razgraničavanja njihove nadležnosti. Sud za sporove o sukobu nadležnosti prvi put se pojavio 1848., ali nije trajao dulje od Druge Republike; nestao je 1852. Ponovo je ustanovljen Zakonom od 24. svibnja 1872. Uređen je na načeluu pariteta (jednakosti, parnih brojeva), kako u svom sastavu tako i u djelatnosti. Obuhvaća četiri državna savjetnika i četiri savjetnika Kasacijskog suda koji zajedno donose odluke. U njegovu sastavu nalazi se i jedno javno ministarstvo analogno onome koje postoji pred Državnim savjetom; javno je ministarstvo sastavljeno od vladinih komesara koji javno govore o svim slučajevima, izlažu neke probleme i predlažu njihova rješenja. Oni ne glasuju, za razliku od drugih članova. Međutim, za razliku od njih, javno nastupaju. Sudom predsjedava ministar pravosuđa. Kako on obično nema vremena predsjedati zasjedanjima Tribunala, njime gotovo uvijek predsjedava potpredsjednik kojeg biraju njegovi kolege na tri godine. Potpredsjednik je jednom član Kasacijskog suda, a nakon toga Državnog savjeta, da bi se tako poštovalo načelo pariteta. To se načelo poštuje pri funkcioniranju Suda: jedan od dva slučaja daju se članu Kasacijskog suda, a drugi članu Državnog savjeta kao izvjestiocu; a kad neki slučaj proučava savjetnik Kasacijskog suda, slučaj se zatim dostavlja i vladinom komesaru pri Državnom savjetu, i obrnuto. Kod tog se mehanizma može dogoditi podjela glasova (četiri glasa s jedne i četiri glasa s druge strane, i to ne obvezno četiri glasa pravnik i četiri glasa upravnih službenika jer je glasovanje individualno). U praksi, ako se utvrdi podijeljenost glasova, odgađa se donošenje odluke, a slučaj se razmatra kasnije na sjednici kojom predsjedava ministar pravosuđa. Tako bez sumnje najteži problem francuskog prava, problem nadležnosti, na kraju može rješavati politička osoba, član vlade, koji ne mora biti pravnik. U načelu, Sud za sporove rješava samo pitanja nadležnosti. Međutim, u iznimnim slučajevima on meritorno odlučuje o predmetu. Sukobi nadležnosti mogu biti grupirani u tri kategorije u odnosu prema načinu na koji Sud zasjeda. Kad postupak pokreće prefekt, riječ je o pozitivnom sukobu nadležnosti. Ako ga pokreće pojedinac, riječ je o negativnom sukobu. Od 1960. postupak mogu pokrenuti i sudovi – tu je riječ o sukobu za povrat nadležnosti. Taj postupak dopušta sudu koji rješava spor da traži od Suda za sporove jednu vrstu

konzultacije o nadležnosti. U tom se slučaju razlikuje pozitivni i negativni povrat nadležnosti.

suradnici pravosuđa (franc. *les auxiliaires de la justice*). Razlikuju se odvjetnici pri Državnom savjetu i oni koje se može nazvati odvjetnicima općeg pravnog poretka. Odvjetnici pri Državnom savjetu i Kasacijskom sudu veoma su stara institucija koja potječe još iz *Ancien Régime*, od »odvjetnika pri savjetima«, odnosno kraljevskim savjetima. To tijelo ima monopol zastupanja pred Državnim savjetom i Kasacijskim sudom. Ono osigurava šezdeset odvjetničkih službi koje čine bilo individualni odvjetnici bilo, od prije nekoliko godina, građanska profesionalna udruženja koja se sastoje od dvojice ili trojice odvjetnika. Riječ je o staležu kojeg je broj članova ograničen i kojeg članovi imaju položaj službenika u ministarstvu. Oni prate cijelu proceduru. Reforme iz 1953. i 1987. smanjile su značenje tog monopola, prebacujući određene nadležnosti s Državnog savjeta na sudove pred kojima mogu zastupati i drugi odvjetnici. Pred Državnim savjetom sporovi za koje je prije bilo obvezno zastupanje odvjetnika, kao što su sporovi za prekoračenje ovlasti ili fiskalni sporovi, to više nisu. Odvjetnici na koje se primjenjuje opći pravni poredak ili obični odvjetnici koji brane pred redovitim sudovima također mogu istupati i pred upravnim sudovima i žalbenim sudovima, gdje su u konkurenciji s odvjetnicima Državnog savjeta. Određen broj njih specijalizirao se za upravne sporove.

tužba zbog prekoračenja nadležnosti (franc. *le recours pour excès de pouvoir*) najoriginalniji je, najvažniji i nejefikasniji instrument sudske kontrole uprave u francuskom upravnom pravu. Njome se pokreće spor za poništenje upravnog akta. Toliko je važna da i sada postoje tendencije da se cjelokupno francusko upravno pravo ili barem cjelokupna teorija upravnog prava proučava u vezi s njome. Spor zbog prekoračenja ovlasti objektivni je spor koji nije usmjeren protiv osobe, već protiv akta. Polje akta koje se može osporavati veoma je široko. Formalizam je smanjen na minimum, a sudjelovanje odvjetnika nije obvezno. Kad upravni sud poništi neku odluku zbog prekoračenja ovlasti, njegova presuda ima dvostruki efekt. Prije svega, ima apsolutnu snagu presudene stvari, što znači da je ona obvezna ne samo za zainteresirano upravno tijelo i da ona koristi samo podnosiocu žalbe već da ona koristi svim građanima i obvezna je za sve upravne organe. Drugi element je retroaktivni efekt poništenja u sporu.

upravni spor pune jurisdikcije (franc. *contentieux de pleine juridiction*), spor u kojem sudac ima najšire ovlasti utvrditi, osnovati, modificirati ili

ukinuti neku pravnu situaciju, a s tim se u pravilu veže mogućnost suda da meritorno rješava samu upravnu stvar. Taj spor ima nekoliko elemenata. Predmet spora jedan je od njih. Taj se spor može voditi ne samo protiv pravnog akta uprave nego i u povodu njegova materijalnog akta. Ovlast suda u sporu je bitno obilježje spora pune jurisdikcije. Sud može rješavati ne samo o zakonitosti nego i o svrhovitosti upravnog akta, radnje, postupka ili propuštanja. On se ne izjašnjava samo o zakonitosti, nego razmatra sam sporni pravni odnos, naređuje neko davanje, dosuđuje naknadu štete, povrat oduzete stvari ili utvrđuje status određene stranke u sporu. Upravni sud u sporu pune jurisdikcije djeluje kao redoviti sud u građanskoj parnici.