

Prof. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma*
Dr. sc. Ivan Malenica**

UPRAVNOSUDSKA PRAKSA – INSTRUMENT KONTROLE KVALITETE PRAVNE NORME

UDK: 342.9 : 340.13
DOI: 10.31141/zrpf.2023.60.148.355
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 16. 7. 2023.

U ovome radu bavimo se upravnosudskom praksom kao instrumentom kontrole pravne norme, i to s različitih aspekata. S aspekta koji prikazuje razvoj i važnost sudske kontrole pravnih propisa, zatim s obzirom na komparativnu relevantnu sudsku praksu kao i s obzirom na širinu ovlasti suca u odlučivanju o pravima i obvezama stranke u francuskom upravnom pravu.

Ključne riječi: *upravnosudska praksa, kontrola, kvaliteta pravne norme*

1. UVOD

Tumačenje pravnih pravila, ako ga primijenimo na upravno sudstvo, može se mjeriti samo kao „proces“ koji se tiče izrade sudskih odluka. Kvalitetno sudstvo trebalo bi biti u stanju kvalitetno tumačiti pravne propise. Tekstualne definicije ponekad nisu cjelovite, sažete ili jednostavno ne postoje, pa postaje nužno u sudskom postupanju namijenjenom upravnom aktu istraživati dominantna mjerila za definiciju, a znamo da ove dvije istraživačke metode o sastavnicama pojma upravnog akta, tekstualni temelj ili pristup kroz spor, svakako nemaju svrhu isključivanja, već naprotiv, nadopunjavanja.¹

U donošenju odluke o usklađenosti upravnog akta s načelom zakonitosti, upravni sudac raspolaže ovlastima koje mogu biti šire ili uže. Svakako je nužno i naglasiti kako se argument u procesnopravnoj teoriji ne svodi samo na sredstvo interpretacije pravne norme. Ništa manje nisu važni ni činjenični sudovi te zaključivanje i argumentacija pri utvrđivanju činjenica. I nad činjenicama se, da bismo došli do onih koje tvore činjenično stanje, obavlja kvalifikacija koju je nekad zaista teško

* Redovita profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu. E-mail: bosiljka.britvic@pravst.hr. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3393-5895>

** Ministar pravosuđa i uprave Republike Hrvatske

¹ Vidi o tome Britvić Vetma, B., *Uloga upravnih sudova i Suda Europske unije u kreiranju pravnih propisa i upravnosudske prakse*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol 40, br. 1, Rijeka, 2019., str. 400-401.

odvojiti od interpretacije. I činjenični problemi mogu utjecati na primjenu pravnog propisa te karakteriziranje nekog slučaja „lakim“ ili „teškim“.²

Sudovi kroz sudsku praksu stvaraju nova rješenja. U kontekstu navedenoga, trebamo se podsjetiti, u nastojanju približavanja upravnog spora strankama te, između ostaloga, i u namjeri otklanjanja nedostataka modela ocjene zakonitosti, u hrvatski sustav uvodi se spor pune jurisdikcije. Razlikovanje između spora pune jurisdikcije i spora o zakonitosti treba sagledati i kao instrument definiranja ovlasti suca u primjeni pravnih pravila. Naime, u jednoj situaciji riječ je o ovlasti poništenja, dok je u drugoj riječ o ovlasti odlučivanja. Pritom logika kontrole zakonitosti navodi suca da se prvo očituje o zakonitosti odluke, a zatim, u slučaju poništenja, da pristupi zamjenjivanju odluke. Logika učinkovitosti zahtijeva da se djeluje brže i da se spor riješi bez zaustavljanja na utvrđivanje nezakonitosti. Nastavno i sukladno navedenim ciljevima, mijenja se i smisao sudske kontrole rada državne uprave s ocjene zakonitosti rješenja na zaštitu subjektivnog prava stranaka. Za predmetno razlikovanje ovlasti suca potrebno je podsjetiti kako se smatralo prirodnim ograničavanjem ovlasti suca u sporu o zakonitosti u kojem on nije mogao ići dalje od poništenja predmetne odluke. U nedostatku zakona koji će izričito odrediti pojedinu vrstu upravnog spora kao spor pune jurisdikcije, koji podrazumijeva ovlasti za rješavanje konkretnog spora! U tu svrhu upravni sudac pragmatično primjenjuje svoje ovlasti sudovanja prilagođene prirodi predmeta, a kad je to potrebno, koristi različite „alate“ pune jurisdikcije. Tako je priroda predmeta postala središnji element na temelju kojega sudac odabire ovaj ili onaj alat u upravnosudskoj kontroli, ali, osim tehnike, postoje i drugi elementi koji se, barem u nekim slučajevima, nameću, ovisno o duhu vremena, kao što je to „priroda stvari“, a koje upravni sudac mora uzeti u obzir u svojoj jurisprudenciji. Iz toga proizlazi složenost sudske prakse koja djelomično proizlazi iz „same prirode stvari“. Posve je neupitno da se prilikom proučavanja razlike između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije može primijetiti da u „tradicionalnim predmetima“, prema klasičnom razlikovanju navedene vrste spora, upravni sudac obično primjenjuje spor o zakonitosti, kako bi izbjegao upuštanje u preosjetljivo ocjenjivanje. Naime, u upravnom sudovanju prevladava jurisprudencijalna politika koja daje prednost sporu o zakonitosti u predmetima koji zapravo pripadaju sporu pune jurisdikcije. Međutim, došlo je vrijeme da se odgovori i na druga očekivanja društva, na očekivanja u pogledu učinkovitosti, djelotvornosti i brzine rješavanja predmeta. Stoga se smjer spora pune jurisdikcije čini najdjelotvornijim, budući da sucu daje ovlast svojom odlukom zamijeniti odluku uprave. Dvadeset prvo stoljeće najavljeno je kao stoljeće pune jurisdikcije i zakonodavac je, posebice pod utjecajem sudske prakse Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, intervenirao kako bi sporove o zakonitosti okvalificirao kao sporove pune jurisdikcije. Međutim, izgleda da je zakonodavac, više nego upravni sudac, sklon tome da sporove o zakonitosti preoblikuje u sporove pune jurisdikcije. Način rješavanja spora više ne ovisi nužno o kategoriji spora na

² Više o tome Harašić, Ž., *Autoritet i sud*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 2/2015, Split, str. 413.

koju se odnosi spor. Ne postoji više samo izbor između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije. Zadaća je suca u lepezi svojih sudskih ovlasti potražiti onu ili one ovlasti koje mu se čine najprikladnijima za učinkovito rješavanje spora s obzirom na prirodu stvari, uzimajući u obzir sve vidove tih ovlasti, kako pravne i stručne, tako i praktične. Naime, sudac će odabrati zamjenu odluke uprave svojom odlukom samo ako mu se ta zamjena čini nužnom ili oportunom. U nedostatku zakona koji će izričito odrediti spor kao spor pune jurisdikcije, koji podrazumijeva ovlast zamjenjivanja (reformacije), upravni sudac ima punu slobodu, ne samo odrediti spor koji se pred njim pokreće, nego i izabrati najprikladnije sudbene ovlasti za rješavanje spora.³

Sudac u sporu pune jurisdikcije, nakon što je poništio odluku uprave, može donijeti novu odluku kojom zamjenjuje poništenu odluku uprave. Kako bi to učinio, mora uzeti u obzir pravno i činjenično stanje na dan kada donosi odluku. Sudac u sporovima o zakonitosti djeluje u dvije faze: najprije kontrolira zakonitost upravne odluke, a zatim, u slučaju poništenja, svojom odlukom zamjenjuje odluku uprave. On se usredotočuje na pravno stanje zainteresirane osobe, a ne samo na zakonitost akta. Upravo priroda predmeta opravdava rješavanje spora u sporu pune jurisdikcije ili u sporu o zakonitosti.⁴

U 20. stoljeću dolazi do pojačanog interesa za pravnu praksu. Jedan od važnijih motiva vezan je uz izmjenu stajališta o ulozi suca. Naime, u 19. stoljeću dominantna ideologija bila je Montesquieuova doktrina o podjeli vlasti, prema kojoj je zadatak zakonodavca bio formulirati jasne i nedvosmislene norme, dok je zadatak sudbene vlasti bio primijeniti ih na konkretne slučajeve. Iz dogme da samo zakonodavac može stvarati pravo proizlazi pretpostavka da je zakon potpun i da zakonodavac donosi zakone koji su jasni, jednostavni i laki za primjenu. Kada bi značenje zakona bilo razvidno, ne bi bilo potrebe za interpretacijom. Stoga bi sudac samo morao podvesti relevantne činjenice konkretnog pravnog slučaja pod opće pravne norme. Međutim, na samom prijelazu stoljeća, a poglavito početkom 20. stoljeća, bitno se mijenjaju shvaćanja o ulogama zakonodavca i suca. Budući da zakonodavac ne može predvidjeti sve moguće slučajeve prouzročene dinamikom društvenog života, on se mora ograničiti na generalno formuliranje pravnih normi, koje onda moraju biti interpretirane da bi se mogle primijeniti, a to znači uvijek i stvaralački dopunjavane od subjekata adresata pravne norme. Na značenje pravne norme utječe ukupna društvena situacija iz vremena donošenja i primjene norme koja uključuje sve važne društvene odnose i vrijednosti, te funkcije i ciljeve zakonodavca. Upravnosudske odluke otkrivaju iz dana u dan nove potrebe društva: otkrivanjem novih potreba otkrivaju se i novi izvori prava. Sudska praksa ne može biti samo puko donošenje odluka – jer čak i taj proces podrazumijeva svjesni angažman suca koji uključuje i tumačenje i prosuđivanje – već svaka sudska odluka otkriva sociološku situaciju i njezin odnos s pravnim sustavom. Sudska odluka otkriva izvore prava

³ Vidi o tome: Britvić Vetma, B., *Primjenjivost upravnog spora pune jurisdikcije u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2017., str. 97-110.

⁴ Vidi o tome: Britvić Vetma, B.; Bassegli Gozde, V., *Prava i obveze upravnih sudova – sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2017., str. 207-232.

i u materijalnom i u formalnom i u vrijednosnom poimanju izvora prava. Sudac ne primjenjuje zakon samo formalno, niti mehaničkim čitanjem zakona pronalazi pravnu osnovu, već tumačenjem pronalazi pravnu volju zakonodavca (duh zakona), dakle stvaralački se odnosi prema svakom pojedinom slučaju.⁵

Sudska praksa nalazi rješenja za ono što je ostalo nejasno. Ona otklanja proturječnosti koje su izmakle zakonodavcu i koje sprečavaju pravilnu primjenu pravnih tekstova. Sudska praksa oblikuje smjernična načela, koja ujedinjuju raznorodne tekstove, dajući im smisao i jedinstvo, na osnovi cjeline pozitivnog prava. Treba podsjetiti kako i opća načela prava imaju veliku ulogu u interpretaciji, prvenstveno zbog toga što izražavaju temeljne vrijednosti s kojima moraju biti u skladu i prema kojima se moraju tumačiti sve ostale pravne norme. Naime, velik broj općih načela nije samo izraz pravne znanosti i pravne prakse, nego je i normiran, tj. ušao je u pravne norme kao njihov sadržaj. Upravni sudovi pozivaju se na opća načela prava i osiguravaju njihovo poštovanje. Primjenjivaču pravnih pravila osnovna načela predstavljaju putokaz u interpretaciji pravnih pravila, naročito kad u tekstu pravnog pravila nema direktnog odgovora na postavljeni problem, ili kad sama gramatička i logička interpretacija nisu dovoljne za pronalaženje rješenja koja će biti u skladu s općim duhom određenog pravnog sustava. Sudska praksa može postojati ako sudac interpretira zakon istodobno i jasno i trajno. U tom smislu i jest uloga Vrhovnog suda Republike Hrvatske.⁶

U okvirima kodificiranog prava, kao i u sustavima pisanog prava, sudska praksa ima i obavlja više funkcija. 1. Ona ponajprije primjenjuje tzv. „opći zakon” koji je *a priori* teoretski i apstraktan. Ta primjena dovodi suca do toga da mora precizirati domet pravnog pravila u odnosu na različite životne situacije, i to tako da primjenjuje propis u praksi. Tom prigodom upravni sudac i sudska praksa omeđuju područje primjene pravnih tekstova i, ako je potrebno, ustanovljuju smisao pojedinih pojmova koje pravni tekstovi nisu definirali. 2. Upravnosudska praksa, kao što je već i rečeno, isto tako ispunjava pravne praznine koje mogu postojati u pravnom pravilu. 3. I konačno, upravnosudska praksa nalazi rješenja za ono što je ostalo nejasno.⁷

Za značenje i stvarni domet upravnosudske prakse, ali i općenito sudske prakse, posebno je važno stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske iskazano u jednoj njegovoj odluci iz 2011. godine. „Pozitivni smisao zahtjeva za određenosti i preciznošću pravne norme... nije ispunjen ako građani, kao savjesne i razumne osobe, nagađaju o njezinu smislu i sadržaju, a njezini se primjenjivači često razilaze u njezinu tumačenju i primjeni u konkretnim slučajevima. Prijeporna tumačenja neke pravne norme, koja rezultiraju neujednačenom praksom upravnih i sudskih tijela, predstavljaju sigurnu naznaku pogrešaka i nedostataka u njezinoj određenosti. Negativni smisao zahtjeva za određenostću i preciznošću pravne norme upućene tijelu državne vlasti znači da njezin izričaj mora vezati to tijelo tako da

⁵ Vidi o tome: Britvić Vetma, B., *Uloga upravnih sudova i suda Europske unije u kreiranju pravnih propisa i upravnosudske prakse*, str. 400.

⁶ *Ibid.*, str. 401.

⁷ *Ibid.*, str. 402.

mu ne dopušta postupanje izvan svrhe određene njezinim sadržajem. To je važno i za postupanje tijela državne i javne uprave i za postupanje tijela sudbene vlasti. Prva smiju postupati samo na temelju dovoljno jasnih zakonskih mjerila koja ih pravno vezuju ili im pak dopuštaju određeni stupanj slobodne prosudbe (najčešće u obliku diskrecijske ocjene). U suprotnom bi ono ugrozilo slobodu građana od samovolje i zlouporabe državne vlasti, posebice u slučajevima mjera i radnji koje se poduzimaju prema njima bez njihova prethodnog znanja.” U istom kontekstu važno je istaknuti i odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske iz 2000. i 2008. godine: „Zakonodavac može na različite načine izbjeći neodređenost i nepreciznost pravne norme, uključujući i to da posebnim zakonskim definicijama odredi sadržaj pojedinim zakonskim pojmovima. No, pri tome je uvijek potrebno da činjenice-uvjeti u hipotezi zakonske norme sadrže elemente predvidljivosti ponašanja pravnih subjekata sukladne njezinom ustavnopravno prihvatljivom cilju (arg. iz zaključka njemačkog Saveznog ustavnog suda 1 BvF 3/92 od 3. ožujka 2004., § 113.). Konačno, moguće je i da se ustaljenom praksom sudbenih tijela u tolikoj mjeri otklone nejasnoće u tumačenju i primjeni neke norme da se može uzeti da njezin izričaj odgovara zahtjevima načela zakonitosti. Kojom će se metodom zakonodavac poslužiti, Ustavni sud ne određuje.“⁸

Stoga smo mišljenja – u kontekstu navedenoga kako se pravni propisi moraju prilagođavati stvarnom životu, dakle trebaju evoluirati, a to evoluiranje nije moguće ograničavati propisom – da dolazi do okolnosti u kojoj sud treba, radi pravilne odluke o subjektivnom pravu stranke u trenutku odlučivanja, prilagoditi učinke ranije zakonitog rješenja na novo stanje. Posebno napominjemo kako izložene modele treba prihvatiti i percipirati kao alate, koje će sudac, ovisno o okolnostima slučaja i prirodni stvari, primjenjivati. Ujedno ističemo kako su suci dužni u navedenoj prilagodbi nacionalno pravo tumačiti u skladu s pravom Europske unije, te normama koje potječu iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i pravo sadržano u odlukama europskih sudova. Pojedinačno prihvaćanje koje se objektivno vezuje za sudsku odluku postiže se putem mehanizma obrazloženja presude. Obrazloženje daje legitimitet odluci i ujedno je objašnjava. Nužnost obrazloženja odluka upravnih sudova poznaje i Zakon o upravnim sporovima. Mnogostruku važnost obrazloženja u nizu svojih presuda istaknuli su i Ustavni sud Republike Hrvatske i Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Obrazloženje je važno i zbog uobličavanja buduće prakse nižih sudova.⁹

⁸ *Ibid.*, str. 403-404.

⁹ Britvić Vetma, B., *Uloga upravnih sudova i Suda Europske unije u kreiranju pravnih propisa i upravnosudske prakse*, str. 407.

2. NOVI INSTRUMENTI SUDSKE KONTROLE – POGLED IZ FRANCUSKE

Upravni sudac desetljećima je donosio sudske odluke u sporu o zakonitosti. Međutim, slijedom zakonodavnih reformi, upravni sudac redefinira svoju ulogu. Stoga, upravni sudac, uzimajući u obzir svoje nove ovlasti u sporovima pune jurisdikcije, postupno širi svoje ovlasti.

Promjena perspektive do koje je došlo u samoj koncepciji kontrole zakonitosti potaknula je višestruka doktrinarna spekulacija u pogledu moguće promjene tužbe za ocjenu zakonitosti.¹⁰ Ono što se obično u francuskom upravnom prava naziva „objektivnom tužbom u sporu pune jurisdikcije”, koja dopušta sucu da zamijeni odluku javnopravnog tijela, a ne da se ograničava isključivo na poništavanje, doživjela je uspjeh koji pokazuje da se, osim propitivanja o zastarjelosti tužbe za ocjenu zakonitosti, upravni spor razvija prema priznavanju i promicanju pojedinačnih prava.¹¹

Iskorištavajući nove mogućnosti, sudac u sporu o zakonitosti pokušava nadoknaditi nedostatak koji ga udaljava od spora pune jurisdikcije i novih zakonodavnih okvira koji omogućavaju proširivanje ovlasti u sporu pune jurisdikcije, kako prije, tako i nakon samog postupka, što mu neosporno omogućuje da ostvari „bolji rezultat” sveobuhvatnijim razumijevanjem pravne situacije u boljoj komunikaciji sa strankom i boljim definiranjem onog što podrazumijeva presuđena stvar (*res iudicata*). Ohraben ovom dinamikom, sudac može, „stvaralačkom tehnikom”, doći do pravnog konteksta koji zakonodavna reforma nije predvidjela. Ovaj novi pristup objektivnom sporu, koji se može razmatrati u odnosu na presude kao i na posljedice koje iz nje proizlaze, ipak postavlja pitanje relevantnosti zadržavanja razlike među tužbama kada se odnose na spor o zakonitosti koji se pokreće tužbom.¹²

U slučaju postojanja tužbe kojom se osporava zakonitost odluke javnopravnog tijela, sudac ima samo jednu mogućnost – poništiti ili ne poništiti odluku. U donošenju svoje odluke „smješta” se u vrijeme donošenja osporavane odluke. Naime, u trenutku kada utvrdi nezakonitost, poništenjem predmetne odluke presuda upravnog suca reflektira stanje presude na dan kada je odluka bila donesena. Nedostaci takvog oblika „nefleksibilnosti” opetovano su istaknuti. Međutim, usprkos kontroli zakonitosti pravnog poretka, što je i osnovna misija suca za ocjenu zakonitosti, izrečeno poništenje prema takvim apsolutnim uvjetima nije uvijek najadekvatnije rješenje.¹³

¹⁰ U ovom kontekstu, u komparativnom pravu najavljuju njezin skori nestanak u korist tužbe pune jurisdikcije čiji broj u posljednjih nekoliko godina bilježi značajan rast.

Bailleul, D., *L'efficacité compare des recours excès de pouvoir et plein contentieux objectif en droit public*, LGDJ, coll., Bibliothèque de droit public, Pariz, 2002.

¹¹ Vidi u Chapus, R., *Droit du contentieux administrative*, Paris, Montchrestien, 10. izdanje, 2002., str. 994.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

U pokušaju da ispravi nedostatke, u okviru spora o zakonitosti, upravni je sudac pristao na određene prilagodbe. U tom pravcu najvažniji je iskorak učinio francuski Državni savjet. Naime, on je u presudi od 25. studenoga 1991. godine najprije priznao da poništenje ne mora biti potpuno kada su samo neke od odredbi akta obuhvaćene nezakonitošću, a konkretne odredbe mogu se odvojiti od preostalih. Zatim je upotrijebio postupak zamjene razloga i zakonske osnove kako bi izbjegao izricanje poništenja kada je upitni akt trebao biti donesen ili je mogao biti donesen u identičnim uvjetima.¹⁴

S druge strane, mnogo je značajnije rješenje koje proizlazi iz odluke iz 2001. kojom je Državni savjet odlučivao o tužbi za ocjenu zakonitosti protiv odluke ministra pravosuđa kojom odbija staviti izvan snage uredbu o uspostavi automatiziranog sustava upravljanja određenim postupcima na okružnim sudovima.¹⁵ Ovom odlukom Državni savjet omogućuje sucu da u sporu za ocjenu zakonitosti ne mora automatski preispitati akt kod kojeg je utvrdio nezakonitost, već može sveobuhvatnije shvatiti pravnu situaciju koja iz toga proizlazi i nastaviti s poništenjem samo ako se pokaže da je nezakonitost neotklonjiva ili preznačajna. U suprotnome, donositelju akta daje se rok za unošenje potrebnih ispravaka.¹⁶ Ovo rješenje moglo bi se prenijeti na sve sporove o zakonitosti. U tom slučaju trebalo bi prekinuti s logikom ocjenjivanja zakonitosti akta na dan kada je donesen, a dati prednost boljoj kontroli opsega utvrđene nezakonitosti.

2.1. Interpretativna reformacija

Nakon što je prvotno odbio svaku, pa i najmanju izmjenu upravnog akta čija je nezakonitost dokazana i utvrđena, upravni sudac je, kao što smo i spomenuli, ipak sebi dopustio neke prilagodbe, koje su danas općeprihvaćene.

Upravni sudac danas može ispraviti akt čija je osnova zahvaćena nezakonitošću tako što će zamijeniti nezakonitu osnovu novom i zakonitom. Međutim, takva mogućnost otvorena je samo u onoj mjeri u kojoj donositelj odluke može na temelju nove osnove donijeti istu odluku s identičnim ovlastima ocjenjivanja, u istom obliku i postupku. U skladu sa sličnim postupkom, sucu se daje mogućnost da zamijeni pogrešni činjenični supstrat pobijane odluke s ispravnim činjeničnim stanjem što se može u pravnom smislu opravdati, uz uvjet da se radi o zadržavanju akta koje je javnopravno tijelo bilo dužno donijeti. U oba slučaja radi se o postupku reformacije koja dovodi do stvarne revizije osporavane odluke.¹⁷

¹⁴ Državni savjet, 25. studenoga 1991., *Comune de Saint-Palais-sur-Mer et Association des Amis de Saint-Palais-sur-Mer*, AJDA, Lebon, str. 405-408.

¹⁵ Nakon što je priznao nezakonitost odbijanja, Žalbeni upravni sud nalaže njegovo poništenje pod uvjetom da ministar u (dodijeljenom mu) roku od dva mjeseca ne pruži zakonsku osnovu za predmetni sustav upravljanja, pri čemu odluka sadrži mjere koje su takve naravi da mogu otkloniti utvrđenu nepravilnost. Državni savjet, 27. srpnja 2001.

¹⁶ Rješenje se u ovom slučaju zasigurno nadahnjuje nužnošću „ispravnog funkcioniranja javne sudske službe“ kojem bi sustav automatiziranog upravljanja postupcima mogao doprinijeti.

¹⁷ Bernard, P., *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, LGDJ, 1997., str. 90.

Odlukom iz 2002.¹⁸ Državni je savjet otvorio novu perspektivu sucu u sporu za ocjenu zakonitosti u domeni reformacije takvih odluka. U ovom slučaju bilo je potrebno poništiti odredbe kodifikacijske uredbe od 15. lipnja 2002. koja se odnosi na određene zakonodavne dijelove ruralnog zakonika. Nakon što je priznao materijalnu pogrešku koja je zahvatila nezakonitošću jednu od osporavanih odredbi, u formi članka L. 761-21, i nakon što je priznao da „je ova greška obično takva da, s obzirom na predmet kodificiranja, dovodi do poništenja pogrešnih odredbi članka L. 761-21“, sudac ipak nije izrekao poništenje i sam se obvezao ispraviti pogrešku.¹⁹

Izreka koja proizlazi bez presedana je u ocjeni nezakonitosti. Najprije navodi da se „podrazumijeva da je članak L. 761-21 ruralnog zakonika povezan s člankom L. 761-19, a ne s člankom L. 761-18“. Zatim se predsjedniku vlade daje rok od mjesec dana da objavi u Službenom listu izvadak presude „koji obuhvaća članak 1. izreke i razloge na kojima se temelji“, a zahtjevi za poništenjem odbacuju se u skladu s tim uvjetom.²⁰ Na taj način, René Chapus zaključuje da je „Državni savjet otvoreno odlučivao *extra petita* i rješavao tužbu za poništenje (za ocjenu zakonitosti) u postupku koji je pred njim pokrenut sa zahtjevom (u sporu pune jurisdikcije, uostalom) za tumačenje“. Ovdje se zasigurno radi o velikom iskoraku u postupanju suca u sporu za ocjenu zakonitosti koji potiče na razmišljanje. Vjerojatno treba biti zadovoljan zbog toga što, zbog dobrog upravljanja, sudac može ispraviti očitu pogrešku i na taj način spriječiti gubitak vremena zbog beskorisnog poništenja. Međutim, potrebno je istaknuti kako on ipak ne utječe na sadržaj odluke regulatorne naravi.²¹

2.2. Novi pristup učincima presude

Osim tehnike suđenja *stricto sensu*, uzimanje u obzir učinaka upravnosudske odluke također doživljava promjenu koja odražava bolje shvaćanje pravnih situacija u sporovima o zakonitosti. Ova promjena uočava se prethodno, u okviru hitnog zahtjeva za obustavom i naknadno, u fazi poništenja upravne odluke, na temelju uopćavanja teorije analize troškova i koristi.

2.2.1. Analiza troškova i koristi u okviru obustave

U reformi hitnih postupaka, provedenoj Zakonom od 30. lipnja 2000.,²² može se uočiti napredak u pogledu ovlasti o upravnosudskom nalogu koja se dodjeljuje upravnom sucu, uz onu provedenu Zakonom od 8. veljače 1995. Naime, više nego

¹⁸ Državni savjet, 25. ožujka 2002. *Caisse d'assurance-accidents agricole du Bas-Rhin*, Lebon.

¹⁹ Chapus, R., *Georges Vedel et l'actualité d'une notion fonctionnelle; l'intérêt d'une bonne administration de la justice*, in *Hommage à Georges Vedel*, RD publ. 2003, str. 14.

²⁰ Državni savjet, 20. veljače 2001., *Philippart et Lesage*, RFDA, 2001., str. 390.

²¹ Državni savjet, 20. veljače 2001., *Philippart et Lasage*, RFDA, 2001., str. 390., zaključak Chauvaux, Dominique

²² LOI no 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives (1) – Légifrance (legifrance.gouv.fr) od 29. lipnja 2023.

ikad, obustava upravne odluke analizira se kao pravi nalog, budući da se danas može izreći protiv odluka o odbacivanju, pri čemu sudac može čak i u tom slučaju po službenoj dužnosti zahtijevati od uprave da donese obvezujuće mjere tako što će privremeno dopustiti traženu odluku. Da bi to ostvario, podnositelj zahtjeva mora dokazati ozbiljnu sumnju u zakonitost akta koji osporava kao i potrebu hitnog rješavanja (hitnu situaciju). Ovaj drugi uvjet treba zamijeniti nenadoknadive posljedice na koje se stranka trebala pozvati da bi se mogla nadati odgodi izvršenja. Državni savjet bio je vrlo eksplicitan u načinu na koji upravni sudac treba tumačiti uvjet hitnosti. Osobito ističe da sudac u postupcima privremene pravne zaštite treba konkretno ocijeniti oportunističku obustavljanja izvršenja neke odluke, tako što će preispitati jesu li učinci koje bi ona mogla proizvesti na stanje podnositelja zahtjeva ili drugih osoba uistinu takvi da mogu opravdati trenutačnu obustavu odluke. Nakon toga, čini se da je Državni savjet ponovo krenuo s tumačenjem uvjeta za određivanje obustave izvršenja, pri čemu je dopustio mogućnost da isto ne odobri, iako su uvjeti za dobivanje obustave bili ispunjeni, i to kada je smatrao da bi obustava izvršenja pobijanog akta izazvala više nedostataka nego prednosti u pogledu javnog interesa.²³ Ipak, u okviru hitnog zahtjeva za obustavom, nastavlja otvoreno djelovati i ne pretvara se više da ne vidi da su ispunjeni uvjeti za obustavu, kao što se to često događalo s uvjetom nenadoknadivih posljedica kada se postupak ne bi obustavio. Sveobuhvatna ocjena situacije i usporedba interesa sastavni su dio određivanja hitnosti koja može dovesti do obustave, a na taj način stvarna metoda suđenja postaje dio aktive upravnog suca, dok se ranije stvarao osjećaj djelovanja po slobodnoj volji.²⁴

Postupak je sličan onom u kojem sudac u postupku za donošenje korisne mjere onedavno tumači ozbiljnost osporavanja koje može spriječiti zahtjev za deložaciju onoga koji zauzima javno vlasništvo. Do tada to pitanje nije bilo zanimljivo zato što se sudska praksa ograničavala na rješenje prema kojem nije moglo postojati ozbiljno osporavanje koje bi moglo spriječiti deložaciju iz javnog vlasništva, čak i ako je podnesena tužba za ocjenu zakonitosti odluke koja lišava korisnika njegova prava. Vraćajući se na svoj stav, Državni je savjet iskoristio priliku i pojasnio takvu ocjenu. U slučaju u kojem zahtjev za deložaciju proizlazi iz rješenja upravitelja vlasništva da povuče ili odbije produljiti ugovor koji je korisnik imao ili u slučaju kada ta izvršna odluka nije postala konačna, korisnik pred njim osporava valjanost, traži od suca da „uzme u obzir narav i utemeljenost razloga navedenih protiv odluke“ što mu omogućuje da poveže zaštitu javnog vlasništva s posljedicama koje bi deložacija mogla imati na korisnika bez prava. Nakon toga, pristupa stvarnoj usporedbi postojećih interesa što mu omogućuje da bolje nego ranije iskoristi hitni postupak.²⁵

²³ Chapus, R., *Contentieux administratif*, str. 1278.

²⁴ Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, A. Colin, 6. izdanje, Pariz, 2003. str. 229.

²⁵ Caviglioli, B., *Le recours au bilan dans l'appréciation de l'urgence*, AJDA, Pariz, 2003., str. 642.

2.2.1.1. Analiza troškova i koristi u okviru poništenja

U francuskom upravnom pravu odavno su poznate posljedice poništenja nezakonitih odluka u sporu ocjene zakonitosti. Zakon od 8. veljače 1995.²⁶ dovodi do toga da upravni sudac sagleda svoju ulogu u novom svjetlu jer nije više dovoljno da se nezakoniti akt stavi izvan snage. Upravni sudac mora „izgraditi ili rekonstruirati“ situaciju vodeći računa o učincima tog poništenja i donijeti novu odluku na temelju činjenica utvrđenih u trenutku donošenja iste. Na taj način, u samoj fazi poništenja, on treba predvidjeti posljedice koje će iz toga proizaći i mjere koje će propisati upravi kako bi ih ona mogla poduzeti. Na taj način, taj ga postupak dovodi do toga da uvjetuje poništenje odluke, čiju je nezakonitost ipak prepoznao, time što će ocjenjivati učinke iste, što predstavlja premještanje teorije analize troškova i koristi koju je prethodno koristio za određivanje zakonitosti odluke.²⁷

S tim u vezi, svakako je potrebno spomenuti Uredbu od 29. siječnja 2003., koja je na nedvosmisleni način pokrenula postupak potvrđujući načelo nepovredivosti javnih objekata.²⁸ U tom predmetu, nakon što je priznao nezakonitost osporavanog objekta, Državni savjet smatra da je potrebno odvagati nedostatke koje bi njegovo zadržavanje prouzročilo i one koji bi proizašli iz njegova rušenja s obzirom na različite prisutne interese, kao i da je potrebno sagledati hoće li rušenje dovesti do „prekomjerne povrede javnog interesa“. Ovdje se javni interes ne ogleda u ponovnoj uspostavi zakonitosti, već u činjeničnim razmatranjima koja uzimaju u obzir značaj objekta i posljedice koje bi njegovo uklanjanje moglo imati na korisnike. Državni savjet analogno razmišlja u odluci od 26. veljače 2003., smatrajući da se učinci nastali zbog poništenja odluke o prvokupu nekog dobra brišu kada bi mjere koje proizlaze iz posljedica tog poništenja prouzročile „prekomjernu štetu općem interesu koji se ocjenjuje u odnosu na sve ostale prisutne interese“.²⁹

3. UMJESTO ZAKLJUČKA

Razlikovanje je trebalo potrajati kao instrument definiranja ovlasti suca: u jednom slučaju – ovlast odlučivanja, a u drugom – ovlast poništenja (ili ponovnog odlučivanja). Puna jurisdikcija označava samo to da sudac koji odlučuje provodi kompletnu pravnu i činjeničnu kontrolu onoga što ne zadovoljava. Spor pune jurisdikcije poziva suca da izravno odlučuje o osnovanosti zahtjeva stranke. Spor pune jurisdikcije također je i fleksibilniji. Može se reći da uključuje zakonitost u širem smislu, a to je kvaliteta upravnog djelovanja. Osim toga, spor pune jurisdikcije

²⁶ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative – Légifrance (legifrance.gouv.fr), 30. lipnja 2023.

²⁷ Državni savjet, 10. prosinca 2003., *Institute de recherche pour le développement*, AJDA, 2004., str. 394.

²⁸ Državni savjet, 29. siječnja 2003. *Departmanski sindikat za električnu energiju i plin Alpes-Maritimes i Commune de Clans*

²⁹ Državni savjet, 5. ožujka 2003., *Aggoun*.

omogućuje odlučivanje u aktualnom trenutku. Istina je. Puna jurisdikcija napreduje. Ona napreduje u idejama, kao i u stvarnosti.

Nedvojbeno, napor koji se posljednjih godina ulaže u smjeru upravnog sudovanja, prenoseći tako razvoj koncepcije sudovanja kao institucije koja je spremna promicati pojedinačna prava i konkretno i korisno rješavati sporove, potiče suca za ocjenu zakonitosti na duboku promjenu njegove službe. U različitim fazama sudskog postupka pojavljuju se tehnike kojima sudac nastoji nadići tradicionalne obrasce razmišljanja, pridajući manje pažnje apsolutnoj koncepciji načela zakonitosti da bi bolje shvatio različite korisne parametre pri donošenju uravnotežene i pravedne upravnosudske odluke. Istovremeno vodeći računa o potrebama dobre uprave i interesima građana, povrh utvrđivanja nepravilnosti, on treba definirati najpravedniju pravnu situaciju najprimjereniju onom danu kada odlučuje, izmjenjujući, ako je potrebno, smisao ili sadržaj upravne odluke i izbjegavajući ići onkraj apstraktne i ponekad razorne logike retroaktivne odluke. Nakon što to učini, on sve više nalikuje sucu pune jurisdikcije, ponovo potičući kontroverzu o razlici između tužbi starijih od stoljeća. Kada se pogleda razvoj donesenih presuda u tužbama za ocjenu zakonitosti, već izgleda kao da je u zaostatku. Nedvojbeno, dinamika spora pune jurisdikcije istisnula je spor o ocjeni zakonitosti, a čini se da se treba proširiti u granicama koje će još zasigurno trebati definirati, na područja koja su nesporna, kao ona općih akata. Stoga je više nego ikada vjerojatno da spor pune jurisdikcije „apsorbira gledište poništenja“, ostavljajući tužbu za ocjenu zakonitosti u svom tradicionalnom obliku samo za određene sporove za koje ni ne pomišljamo, ili još uvijek ne pomišljamo, da mogu biti predmet tužbe u sporu pune jurisdikcije.

POPIS LITERATURE

Knjige

1. Bailleul, D., *L'efficacité compare des recours excès de pouvoir et plein contentieux objectif en droit public*, LGDJ, coll., Bibliothèque de droit public, Pariz, 2002.
2. Bernard, P., *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, LGDJ, 1997.
3. Caviglioli, B., *Le recours au bilan dans l'appréciation de l'urgence*, AJDA, Pariz, 2003.
4. Chapus, R., *Droit du contentieux administrative*, Paris, Montchrestien, 10. Izdanje, 2002.
5. Chapus, R., *Georges Vedel et l'actualité d'une notion fonctionnelle; l'intérêt d'une bonne administration de la justice*, in *Hommage à Georges Vedel*, RD publ. 2003.
6. Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, A. Colin, 6. izdanje, Pariz, 2003.

Članci u časopisima

1. Britvić Vetma, B., Bassegli Gozze, V., *Prava i obveze upravnih sudova-sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split.

2. Britvić Vetma, B., *Primjenjivost upravnog spora pune jurisdikcije u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2017.
3. Britvić Vetma, B., *Uloga upravnih sudova i Suda Europske unije u kreiranju pravnih propisa i upravnosudske prakse*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol 40, br. 1, Rijeka, 2019.
4. Harašić, Ž., *Autoritet i sud*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 2/2015, Split.

Propisi

1. Loi no 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives (1) - Légifrance (legifrance.gouv.fr) od 29. lipnja 2023.
2. Loi no 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative - Légifrance (legifrance.gouv.fr), 30. lipnja 2023.

Sudska praksa

1. Državni savjet, 25. studenog 1991., *Comune de Saint-Palais-sur-Mer et Association des Amis de Saint-Palais-sur-Mer*, AJDA, Lebon.
2. Državni savjet, 25. ožujka 2002. *Caisse d'assurance-accidents agricole du Bas-Rhin*, Lebon.
3. Državni savjet, 20. veljače 2001., *Philippart et Lesage*, RFDA, 2001.
4. Državni savjet, 20. veljače 2001., *Philippart et Lasage*, RFDA, 2001., str. 390., zaključak Chauvaux, Dominique.
5. Državni savjet, 10. prosinca 2003., *Institute de recherche pour le développement*, AJDA, 2004.
6. Državni savjet, 29. siječnja 2003. *Departmanski sindikat za električnu energiju i plin Alpes-Maritimes i Commune de Clans*

ADMINISTRATIVE – JUDICIAL CONTROL – INSTRUMENT OF THE CONTROL OF THE QUALITY OF LEGAL NORM

In this paper, the authors process the role of administrative-judicial case law in controlling legal norms, from different points of view. On the one hand, the authors present the importance of administrative-judicial control of legal acts as well as its development. Furthermore, the authors point out relevant comparative case law taking into the consideration broadness of the powers of judges while deciding on the rights and obligations of a particular party in French administrative law.

Key words: *administrative-judicial case law, control, quality of the legal norm*