

upravni spor može biti predmetom izučavanja usmjerenog na možebitno izvanpravne činjenice (stvarni utjecaj upravnog sudovanja na javni život, njegova osjetljivost na političke ili ustavne promjene, profil sudaca i društvenoprofesionalna kategorija tužitelja) ili na način na koji upravni suci shvaćaju i izvršavaju svoju zadaću, na način na koji ih percipiraju stranke u sporu ili općenito javno mnijenje, na stupanj povjerenja koji uživaju, na njihovu sliku u medijima. To sociološko istraživanje može se odnositi i na ishode pravozaštitnih sredstava, udio odluka kojima se odbacuju ili poništavaju osporavani upravni akti, više ili manje ispravno izvršenje presuda, trajanje sporova, manjkavosti sustava sudskog nadzora uprave, troškove postupaka, tipologiju pravozaštitnih sredstava, stvarnu ulogu odvjetnika itd. Takvo je izučavanje također

važno jer dobro poznavanje zbilje upravnog spora i stvarne učinkovitosti upravnog sudovanja ne omogućava samo zadovoljavanje intelektualnog interesa, nego ima i svoju praktičnu svrhu.

#### Pojedinačno i opće

Upravo na temelju konkretnih opažanja i utvrđenja mogu se izvući pouke u cilju možebitnih odgovarajućih reformi, kako bi se bolje odgovorilo na zahtjev društva za pravdom u upravnim stvarima. Sociološko izučavanje zahtjevan je pothvat koji pretpostavlja transparentnost i javnost rada sudova; ono se između ostalog provodi istraživanjem činjenica i konteksta predmeta, i to sa svom potrebnom minucioznošću i razboritošću, kako bi se razlikovalo ono što je pojedinačno od onog što je općenito, kako bi se utvrdilo što je prolazno, a što stalno. Umjeri u kojoj se ono odnosi na presude, sociološko bi izučavanje trebalo obuhvatiti ne samo objavljene presude, nego sve donesene presude, kako posebnih sudova tako i svih sudova u okviru upravnog sudovanja. To očito predstavlja dugoročni pothvat koji treba povjeriti istraživačkim timovima. Međutim, ništane sprječava da se započne s istraživanjima manjeg opsega, usredotočenima na, primjerice, određeni sud, kategoriju spora, vrstu pravozaštitnog sredstva, područje upravnog djelovanja ili određeno razdoblje. Pravilo je – i to je očito –

po definiciji norma društvenog ponašanja, koja razdvaja ono što je zakonito od onog što je nezakonito, a čija je svrha uređiti ljudska ponašanja. Sa svoje pak strane, spor se javlja kao nezgoda pravnog života, a uplitanje suca ima za cilj ponovno uspostaviti narušeni pravni poredak. No pravilo nije stvoreno za suca, nego je, na kraju krajeva – teoretski – u prvome redu stvoreno kako bi se suca učinilo što je moguće manje potrebnim. To pretpostavlja jasnoću i prikladnost pravila kao i precizno razgraničenje onoga što je zakonito. Maksima «nemo censetur ignorare legem» odražava ono što se očekuje od pravila; da samo pravilo bude poznato kako bi se poštovalo ali i da njegovo značenje (odnosno možebitno tumačenje) bude poznato ili barem spoznatljivo. Jer u demokraciji je bitna mogućnost poznavanja pravila, odnosno njegova sadržaja, značenja (dakle njegova tumačenja) i primjene. Tajno (ili jednostavno nepoznato) pravilo nespojivo je s demokracijom. To jednako vrijedi i za zakon i za sudsku praksu jer to su dvije strane pravnog pravila. Ako je važno da se suci međusobno slažu, onda se prvo trebaju slagati s tekstovima koje primjenjuju, a uprava kao i građani trebaju biti točno informirani o svojim pravima i obvezama. Tomu možemo dodati da se presude, da bi bile pravedne, trebaju takvima i doimati. Budući da se pravilo odražava u presudi, presuda treba što je moguće preciznije prenijeti stvarni smisao zakona i misao suca koji taj zakon primjenjuje, a ukupnost presuda treba moći činiti skladnu cjelinu koju je moguće prenositi podučavanjem koje je i samo popraćeno mišljenjima, komentarima i možebitnim preporukama onih koji šire to učenje. Ako je sudac taj koji izriče pravo, onda je na doktrini da ga analizira i vrednuje. Prvi govori u ime pravne vlasti, druga samoj sebi

pridaje kritičku funkciju. Sjedne strane odlučuje vlast, s druge strane očituje se djelatnik od utjecaja, misaona komora koja može potaknuti razvoj, pri čemu se ne smije zaboraviti da je ono što suci rade prvo bilo naučeno na pravnim fakultetima, jer njihova je pravna kultura zasnovana na učenju onih koji su ih podučavali.

#### Pravedno rješenje

Sudac i profesori predstavljaju dva načina sagledavanja problema, dvije različite metode i mentalna sklopa, ali razmišljanja i jednih i drugih vežu se za istu stvar, pisano pravilo, koje svi pokušavaju tumačiti, ali pod različitim osvjetljenjima. Sudac slijedi empirijski pristup; u slučaju spora treba pronaći rješenje koje je u skladu s pravom i koje je što je moguće pravednije, vodeći računa o svekolikim posebnim okolnostima, a osobito onima vremena i mjesta. Doktrina pak ima za funkciju sagledavati presude u cilju otkrivanja posebnosti svakog pojedinog predmeta, ali i glavnih crta i načela zajedničkih ukupnoj sudskoj praksi, kako bi mogla pružiti suvislo i strukturirano učenje i tako zadovoljiti zahtjeve dobrog obrazovanja, jer se od studenata ne može očekivati da razumiju ako se ne uložu naporu u pogledu usustavljanja.

Iako mišljenja pravnika ne predstavljaju «izvor» prava čiji bi značaj bio obvezujući, ona svejedno igraju važnu ulogu u upravnim pravu kao i u drugim područjima prava: ona utvrđuju stanje prava, odobravaju ga ili kritiziraju. Komentatori izvršavaju bitnu funkciju u otkrivanju ili objavljivanju pisanih pravnih pravila i njihove primjene u sudskoj praksi, koja je neupućenima teško pristupačna. Na njima je i da podsjetite da je sudovanje stvoreno za građane i da se njegova vrijednost mjeri razinom svakodnevnog života i stupnjem zaštite koji se pruža pojedincima. Što se tiče sudskih odluka, one se ne smiju doimati kao kakve zagonetke, nego trebaju odgovoriti na sve zahtjeve istinske pravde. Ukazujući putem svojih komentara i učenja na najvažnije odluke, komentatori omogućavaju pojedincima i tijelima uprave da u slučaju budućih sporova iskoriste te odluke, a odvjetnicima da se na njih pozovu i tako podupru svoje tužbene zahtjeve. Na doktrini je da pokaže da li i kako opći upravni postupak ili spor uspijeva ili ne pomiriti učinkovitost uprave, zaštitu zakonitosti, pojedinačne interese i opći interes, prava i obveze stranaka u postupku, razuman rok i učinkovitost presuda.

#### Doktrinom do logike

Doktrina također može igrati značajnu ulogu u sintetiziranju, usustavljanju i strukturiranom i argumentiranom izlaganju sudske prakse, uvodeći određenu suvislost u mnogobrojne odluke donesene u različitim predmetima te pokušavajući otkriti određena načela oko kojih bi se moglo izgraditi novo hrvatsko upravno pravo. Doktrina ima za cilj unijeti logiku u sve tehničkije pravno područje, čija glavna kvaliteta treba biti dinamičnost, u kojoj pravne mijene kohabitiraju s otpornim arhaizmima i anakronizmima u ponašanjima i mentalitetima. Tim više što je sada započela konfrontacija s europskim pravom. U nedostatku doktrinaranog rada postoji opasnost da se u sustav uvuče nered. To omogućava posustavljanje su-

dačke misli, onoga što suci čine svjesno, ali i onoga što su oni možda nesvjesno odlučili i što može nehotice proizlaziti iz njihovih presuda. Doktrina može i treba ispunjavati i kritičku funkciju, u pozitivnom i konstruktivnom smislu te riječi, u odnosu na tekstove i sudske odluke, doprinoseći tako zakonodavnim promjenama ili promjenama sudske prakse, napretku upravnog prava, boljem razumijevanju uloge uprave, njezinih prerogativa i zadaća. Komentatori si mogu dodijeliti i ulogu «glasnogovornika» građana, posrednika u iznošenju društvenih zahtjeva. Rađeci na usustavljanju upravnog prava, nastavnici imaju tu prednost da se mogu posvetiti razmišljanju, dubljim pravnim analizama, povijesnim, gospodarskim, društvenim i komparativnim istraživanjima, o kojima ovisi razvoj i prihvatljivost tog prava; za razliku od njih, suci proučavaju neki opći problem samo kroz činjenice pojedinačnog predmeta koji im je podastrt, pritisnuti između ostalog vremenom, razno raznim događajima, svakodnevnim prozaičnim stvarima, masom predmeta koje moraju riješiti. Jedan poseban aspekt odlučujuće uloge doktrine tiče se organizacije upravnog prava, odnosno preraspodjele pravila, stvaranja poveznica između prava sadržanog u zakonskim tekstovima i sudačkog prava, koja se (s razlogom ili ne) ne moraju podudarati, razlikovanja različitih područja pravne materije, stvaranja očito suvisle cjeline što je moguće logičnijeg plana i ustroja. Upravo je to funkcija svakog dobrog priručnika i svakog dobrog kolegija iz upravnog prava, kojom se moraju nastojati istaknuti glavna poglavlja u kojima će se izložiti upravna materija, praćenjem promjena koje uostalom mogu dovesti i do izmijenjenog redoslijeda izlaganja te žive i razvijajuće upravne materije. To dovođenje u red je neophodno za praktičare, za samu upravu, za studente, kako bi svi oni mogli imati ista znanja o tom pravu i njegovim pojmovima i kako bi se mogli snalaziti u onome što bi inače, te bez tog organizacijskog napora bila tek neprohodna šikara i neprivaćna i intelektualno odbojna disciplina.

#### Funkcioniranje države

Ako je na sucima da izriču pravo (jurisdiction) kroz pojedinačne slučajeve u kojima odlučuju, na komentatorima je da pojedinačna rješenja preoblikuju u ispravno izgrađenu cjelinu, da objasne rasuđivanje sudaca i da ih sintetiziraju u razumljivu cjelinu, da razotkriju smjernice sudske prakse, provjere njezinu suvislost, učine pristupačnom istodobno suprotstavljajući tekstovima, ne zabranjujući si pritom predlaganje možebitnih poboljšanja. To je posao koji je osobito nužan u slučaju ovako pokretne, složene i ponekad zamršene materije kao što je to upravno pravo, koje, međutim, treba biti pristupačno što većem broju ljudi jer se tiče odnosa s vlašću i, na kraju krajeva, dobrog funkcioniranja države. U društvenom životu pravo ima funkciju osigurati stabilnost i sigurnost, a pojedinac se osjeća zaštićenim tek kada unaprijed može znati kako se pravo odnosi prema situacijama u kojima će se naći. Čovjek ima potrebu znati pravilo, ono tekstova i ono koje na njega primjenjuju uprava i upravni sudac. Tek pod tim uvjetom on to pravilo

može poštovati. U tom pogledu ne smije se dogoditi da subjektivna ocjena pravila od strane suca istisne dio onoga što je «objektivno» spoznatljivo od strane onoga na koga se pravilo primjenjuje jer bi u tom slučaju zašli u kafkijanski svijet.

U upravnom pravu kao i u drugim disciplinama treba postojati tijesna suradnja dviju funkcija – one sudaca i one doktrine – na zajedničkom poduhvatu jer su i jedni i drugi u službi istoga prava. Da bi bilo učinkovito, to ispreplitanje ovisi o ljudima i ustanovama kojima ti ljudi pripadaju, pri čemu na umu moramo imati da je dijalog između doktrine i sudske prakse prirodan i međusobno koristan. Posao suca poziva na suradnju doktrinu kako bi ona doprinijela usavršavanju pravila čije poboljšanje omogućava rasterećivanje sudova. Jer spоровi uvijek bujaju tamo gdje je granica između zakonitog i nezakonitog nejasna ili neodređena, što potiče zlorabe i iluzije ili lažne nade, generatore sporova. Profesori se pak ne smiju zadovoljiti podučavanjem apstraktnog prava odsječeno od stvarnosti, upravne prakse i konkratnog djelovanja uprave jednako kao što ne mogu zanemariti ni sudsku praksu i «živuće pravo».

#### U korist građana

Novo hrvatsko upravno pravo, čiji je temeljit preustroj, na novim temeljima i ubuduće u europskom kontekstu, upravo u tijeku, moguće je usavršiti samo tijesnom suradnjom onih koji sastavljaju tekstove, onih koji ih primjenjuju i onih koji ih objašnjavaju i koji su ih zaduženi podučavati. Utoliko nam je jasnije koliko je suradnja između zakonodavca, sudaca i doktrine potrebna kako bi to još neorganizirano i fluktuirajuće upravno pravo postalo istodobno suvislim i razumljivim te dobilo svoj kostur i mjesto koje zaslužuje u ustroju i funkcioniranju države, bez čega nema ni učinkovitih upravnopravnih postupaka ni pravne sigurnosti. A upravo je to ono što se očekuje od svakog pravnog sustava, osobito u odnosima između vlasti i građana. Pod tim uvjetima moći će biti izgrađena sudska sastavnica upravnog prava, koje nije drugo doli pisano i kruto pravo.

Ono što sudsku praksu i doktrinu ujedinjuje i pomiru je jest društvena i ljudska svrhovitost pravnog pravila, stvorenog ponajprije za građanina. Jer ako mu ono nije dostupno, onda ono ne ispunjava svoju društvenu funkciju. Suci se, povrh samog pragmatizma koji ga obično vodi, nameće i briga za učinkovitošću, kao što se nameće pravosuđu u cjelini nameće zahtjev za jasnoćom i suvislošću u njegovoj sveukupnoj praksi. Usporedno s time, doktrina, povrh svojih sinteza i sustavnih konstrukcija, mora biti svjesna nužnosti stvarnosti, kako stvarnosti uprave tako i stvarnosti sudske prakse, i ne smije biti ravnodušna prema konkretnim posljedicama, bile one povoljne ili ne, pravila i sudskih odluka. Može se, dakle, govoriti o «spoju» rada sudaca i doktrine, koji se očituje u njihovoj zajedničkoj misiji, čiji je cilj dati puni smisao pravnom rječniku, čiji svaki izraz pretpostavlja postojanje svoje precizne definicije, a koji je moguće ostvariti samo udruženim naporima sudske prakse i doktrine, pri čemu svaka od njih doprinosi tomu svojim udjelom razrade i pojašnjenja.

