

Argument zdravog razuma u upravnom sporu u Hrvatskoj

*Mateja Held**

*Karen Dominić***

UDK: 351.94:342.565.2(497.5)
342.9:342.565.2(497.5)
35.077.3:342.565.2(497.5)

<https://doi.org/10.31297/hkju.25.1.2>

Review paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 18. 9. 2024.

Accepted / prihvaćeno: 30. 1. 2025.

Zakonite i pravične odluke sudova podrazumijevaju pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje te tumačenje i pravilnu primjenu materijalnog prava na konkretan društveni odnos. Argument zdravog razuma zaživio je u ustavnosudskoj praksi prema kojoj se pravna pravila ne smiju mehanički primjenjivati na konkretne životne situacije i potrebno je zasebno razmotriti svaki pojedini slučaj. Rad je posvećen argumentu zdravog razuma u upravnosudskoj i ustavnosudskoj praksi na temelju kojeg Ustavni sud Republike Hrvatske stavlja izvan snage presude i rješenja

* Dr. sc. Mateja Held, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Associate Professor at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia), email: mateja.held@pravo.unizg.hr.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7713-7767>

** Karen Dominić, Hrvatski restauratorski zavod, Zagreb (Croatian Conservation Institute, Zagreb, Croatia), email: karenbr173@gmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0957-6914>

upravnih sudova radi zaštite vladavine prava i ustavnih prava pojedinaca. U radu je predstavljena zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa pred upravnim sudovima, Ustavnim sudom Republike Hrvatske i Europskim sudom za ljudska prava. Cilj je ovog rada uočiti manjkavosti upravne i upravnosudske prakse zbog neuvažavanja argumenta zdravog razuma. U radu su iznesena i određena zapažanja koja bi mogla pridonijeti češćem pozivanju na argument zdravog razuma u upravnoj i upravnosudskoj praksi.

Cljučne riječi: argument zdravog razuma, upravni spor, materijalna istina, Europski sud za ljudska prava, pretjerani formalizam, Hrvatska

1. Uvod

Jedan od većih izazova svakoga pravnog sustava jest uniformno tumačenje i primjena mjerodavnog prava jer o tome ovisi jedinstvenost sudske prakse i oživotvorenje načela zakonitosti. Odluke javnopravnih tijela i sudova stoga bi trebale biti utemeljene na materijalnoj istini, odnosno pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju te pravilnoj primjeni materijalnog prava na konkretni odnos. Drugim riječima, odluke svih sudova trebale bi se zasnivati na postulatima pravičnosti koji su široko razrađeni u praksi Europskog suda za ljudska prava. Njihova pravna podloga u Republici Hrvatskoj proizlazi iz čl. 29./1. Ustava Republike Hrvatske i čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP). Ustavni sud Republike Hrvatske u pogledu uvažavanja svih okolnosti konkretnog slučaja tako navodi sljedeće: „Ustavni sud već godinama uporno ponavlja da su nadležna tijela, uključujući sudove, dužni tumačiti i primjenjivati mjerodavno pravo, uvijek i bez izuzetka, u svjetlu osobitih okolnosti svakoga konkretnog slučaja“ (Ustavni sud, Odluka U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016, t. 45).

U području upravnog prava, kao posljedica razvoja pravne države, osigurava se široka pravna zaštita koja uključuje sudski nadzor zakonitosti rada uprave putem upravnog spora. Upravno se sudstvo zbog svoje stručnosti i organizacijske neovisnosti u odnosu prema upravi pojavljuje kao prikladni nositelj takvog nadzora. Upravno sudstvo¹ zbog svoje neovisnosti i auto-

¹ Model posebnih upravnih sudova stvoren je u Francuskoj nakon „velike revolucije restauracijom nekadašnjeg Državnog savjeta kao konzultativnog tijela feudalnog vladara, s

riteta osigurava da se uprava u svom djelovanju kreće u okviru pravnih normi pozitivnog prava (Borković, 2002). Nadzor nad upravom javlja se u dva oblika: putem represivne primjene sankcija prilikom povrede pravnog poretka od strane javnopravnih tijela (Popović, 1966) te putem preventivne funkcije koja utječe na tijek upravnih postupaka (Borković, 2002). O upravnosudskom nadzoru govori se kao o „najsavršenijem obliku nadzora nad zakonitošću akata upravnih tijela, odnosno djelovanja njihovih službenih osoba koji osigurava zaštitu prava pojedinaca te preventivno sprječava prekoračenje ovlasti izvršne i upravne vlasti na štetu građana“ (Đerđa, 2008, str. 112). Ivančević navodi da su za efikasnost sudskog nadzora nad upravom važna dva pitanja: koliko će biti široka nadležnost suda i kakva ovlaštenja dobiva sud u vršenju tog nadzora (Ivančević, 1983, str. 213).

Danas pod upravnim sporom razumijevamo „djelatnost sudova pri ocjeni postupaju li tijela državne uprave u skladu s pravnim normama“ (Đerđa, 2008, str. 112), a upravni spor ujedno predstavlja i „najznačajniji vid sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta te upravo o ispravnom ustroju ovoga pravnog instituta uvelike ovisi učinkovitost sudskog nadzora nad djelatnošću uprave“ (Đerđa, 2008, str. 112). Upravni spor u Republici Hrvatskoj reguliran je Zakonom o upravnim sporovima (ZUS). Novi ZUS stupio je na snagu 1. srpnja 2024. i njime je mnogo detaljnije uređen postupak dokazivanja (čl. 49.–88.) nego je bio u prijašnjem Zakonu o upravnim sporovima iz 2010., što je važno za temu ovog rada.²

Sudskim presudama u upravnom sporu moguće je staviti izvan snage nezakonit ili nepravilan upravni akt i naložiti državi naknadu štete oštećenom građaninu. Cilj je ZUS-a osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba te drugih stanaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela. Cjelokupna regulacija upravnog spora podređuje se tom cilju, uključujući legitimaciju za pokretanje postupka, položaj stranaka, tijek postupka, usmenu raspravu, ovlasti suda i osiguravanje izvršenja sudskih odluka. Cilj je upravnog spora i osiguranje objektivnoga pravnog poretka, odnosno zaštitom subjektivnih prava tužitelja štiti se objektivni pravni poredak (Đerđa & Šikić, 2012). Prema najnovijem uređenju objektivnoga upravnog spora, za pokretanje objektivnoga upravnog spora ne traži se da je pojedinačnom odlukom

time što su mu nakon prilično dugog vrludanja tek 1872. definitivno priznate funkcije najviše upravnosudske jurisdikcije ...“ (Ivančević, 1983, str. 212). Više o Državnom savjetu u: Sauvé (2008).

² Niz je i drugih novina koje je donio novi Zakon o upravnim sporovima (detaljnije v. Britvić Vetma, Ofak & Staničić, 2023; Rajko, 2024.).

koja se temelji na općem aktu došlo do povrede prava ili pravnih interesa podnositelja, odnosno ocjena zakonitosti općih akata ne vezuje se više uz pojedinačnu odluku.³

Cilj je ovog rada analizirati sudsku praksu u upravnom pravu te dati prikaz sudskih odluka koje utječu na uvažavanje argumenta zdravog razuma. Analizirane su određene sudske odluke koje mogu poslužiti javnopravnim tijelima pri izbjegavanju pretjeranog formalizma koji vodi apsurdnim učincima u ostvarivanju pojedinačnih prava. Autori koriste induktivnu metodu analizirajući pojedine slučajeve pred Europskim sudom za ljudska prava, Ustavnim sudom Republike Hrvatske i upravnim sudovima te iznose određene zaključke. Rad je podijeljen u četiri poglavlja. Nakon uvodnog dijela, autori se osvrću na pretjerani formalizam u sudskim odlukama u području upravnog prava te daju kratki prikaz predmeta pred Europskim sudom za ljudska prava. U sljedećem poglavlju autori govore o argumentu zdravog razuma kroz tri potpoglavlja značajna za zakonitu i pravilnu odluku u upravnom sporu: pravilno utvrđeno činjenično stanje, važnost teleološkog tumačenja i pravilne primjene pravne norme te poznavanje sudske prakse u pogledu argumenta zdravog razuma. U zaključnom dijelu rada autori ističu prednosti potiskivanja pretjeranog formalizma te izričito pozivanje na argument zdravog razuma i primjenu teleološke metode za postizanje zakonitih i pravilnih odluka javnopravnih tijela i upravnih sudova.

2. Pretjerani formalizam u sudskim odlukama

Odstupanja od temeljnih postulata upravnog spora, kao i njihova kruta i mehanička primjena, u relevantnoj se literaturi i praksi nazivaju pretjerranim formalizmom (*excessive formalism*)⁴ koji može dovesti do ozbiljnog

³ Za pokretanje objektivnoga upravnog spora ZUS više ne propisuje pojedinačnu odluku kao pretpostavku za pokretanje objektivnoga upravnog spora te je takvo uređenje sličnije francuskomu i njemačkomu objektivnom upravnom sporu (Crnković, 2015). Time je napušten suviše formalistički pristup pogotovo u onim predmetima gdje se pojedinačna odluka nije ni donosila (Crnković, 2015; Otočan, 2016) ili gdje ona nije predstavljala isključivo upravni akt. O pretjerano formalističkom pristupu Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske (VUS) v. stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske u Odluci U-III-215/2016 od 19. prosinca 2017.; Peček (2018).

⁴ O pretjeranom pravnom formalizmu u postupcima javne nabave v. Staničić, 2017. Za analizu odluka u kojima su nacionalni sudovi postupili pretjerano formalistički v. Shcherbaniuk & Bohdanevych (2024).

narušavanja temeljnih načela zakonitosti i pravičnosti.⁵ Tako, primjerice, Ustavni sud Republike Hrvatske navodi da „(...) kategoričnost objektivnog prava nikako ne znači da se pravna pravila smiju primjenjivati na konkretne životne situacije toliko nefleksibilno, mehanički i slijepo da postaje nemoguće uvažavati imperativne razumnosti i pravičnosti. U svakom takvom slučaju uvijek će biti riječ o pretjeranom formalizmu protivnom Ustavu (...)“.⁶

Govoreći o pretjeranom formalizmu na međunarodnoj razini, za ovaj je rad važno osvrnuti se na praksu Europskog suda za ljudska prava (ESLJP). U Republici Hrvatskoj stajališta ESLJP-a primjenjuju se u ustavnosudskim postupcima pokrenutim po ustavnim tužbama kako bi se zaštitila ustavna i konvencijska prava te se utvrđuje jesu li učinci odlučivanja spojivi s EKLJP-om. Praksa ESLJP-a u pogledu pretjerano formalističkog pristupa može se podijeliti u dvije veće skupine. Prema prvoj, pretjerani formalizam uspostavljen je već samim postupovnim pravilima nacionalnog zakonodavstva,⁷ dok su u drugoj skupini slučajevi u kojima je došlo do suviše formalističkog tumačenja⁸ postupovnih pravila (CoE, 2023).

U predmetu *L'Érablière A.S.B.L. protiv Belgije* riječ je bila o udruzi koja je podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti dozvole izdane na temelju prostornog plana Državnom savjetu u Belgiji koji je zahtjev odbacio, a odnosio se na izgradnju odlagališta otpada. Vlada je osporavala zahtjev navodeći da je zahtjev nedopustiv jer ne ulazi u *ratione materiae* čl. 6. EKLJP-a,⁹ međutim udruga je navela da je njezina svrha zaštita javnog interesa i zaštita od svake prijetnje okolišu. Zbog toga je ESLJP razmatrao i pitanje

⁵ Omejec govori o neizvjesnosti i nepredvidljivosti o ishodu odlučivanja (Omejec, 2016). Predvidljivost (*foreseeability*) prema izvješću Venecijanske komisije jedan je od temeljnih zahtjeva vladavine prava (CoE, 2016).

⁶ V. t. 45. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016.

⁷ Omejec, primjerice, govori o slabostima hrvatskoga normativnog okvira za upravno djelovanje te ističe da je često riječ o „lošim zakonskim i drugim pravnim normama, koje su često neodređene i nejasne, s preširoko ili neprecizno postavljenim ovlastima njihovih primjenjivača što otvara prostor za upravnu samovolju“ (Omejec, 2016, str. 129.). Uz to, često se za jedan pravni institut koriste različiti nazivi što može voditi pogrešnom tumačenju i narušavanju pravne sigurnosti. Više u Đerđa & Šamanić (2021).

⁸ Kao primjer pretjeranog formalizma u upravnom postupku u Hrvatskoj može se navesti tumačenje prema kojem stranka nema pravo izjaviti žalbu na rješenje koje joj nije dostavljeno, a stranka je za sadržaj rješenja saznala preko treće osobe. Rajko navodi da bi takvo tumačenje predstavljalo pretjerani formalizam (Rajko, 2019a).

⁹ Prema tumačenju Vlade, udruga nije dokazala ekonomski aspekt povrede, stoga zahtjev udruge ne može ući u građanski aspekt čl. 6. EKLJP-a.

je li riječ o *actio popularis* te zaključio da se u svjetlu predmeta koji je pred njim uloga udruge i njezin zahtjev za sudskim nadzorom odluke koja se temelji na prostornom planu ne može okvalificirati kao *actio popularis*. Sukladno tomu, EKLJP je ustanovio povredu čl. 6./1. EKLJP-a, odnosno belgijski su sudovi postupali pretjerano formalistički kada su odbacili navedeni zahtjev.

U predmetu *Esim protiv Turske* podnositelj zahtjeva, koji je bio novak u vojsci, ranjen je prilikom sukoba vojske i terorista 1990. Zbrinjavan je bio u nekoliko bolnica te je prema medicinskoj dokumentaciji iz 1991. zbog ranjavanja stupanj njegove radne sposobnosti smanjen za 33 %. Godine 2004., CT pregled pokazuje da podnositelj u glavi ima metalni objekt. Ponovljeni nalaz CT-a u vojnoj bolnici obavljen 2007. pokazuje da je riječ o metku veličine 15×10 mm te da bi uklanjanje tog metka bilo životno ugrožavajuće za podnositelja. Nakon tog saznanja, podnositelj se 2007. javlja Ministarstvu obrane zbog naknade štete, odnosno istaknuo je da je pretrpio i naknadnu štetu jer metak nije bio uočen kao posljedica nesavjesnog liječenja i ta činjenica nije uračunata u njegovu invalidsku mirovinu. Nakon što su upravna tijela odbacila njegov zahtjev, podnositelj se 2008. obratio Vrhovnom vojnom upravnom sudu s dva zahtjeva – jednim za naknadu materijalne štete i drugim za naknadu nematerijalne štete zbog neuočavanja metka u njegovoj glavi do 2007. Oba su zahtjeva odbačena. Naime, prema mjerodavnom zakonu zahtjev se sudu mogao uputiti u određenom roku – unutar jedne godine od nastanka štetnog događaja, odnosno godinu dana od dana saznanja za štetni događaj, ali unutar objektivnog roka od pet godina. Podnositelj je propustio podnijeti zahtjev u spomenutim rokovima, međutim ESLJP je naveo da Vrhovni vojni sud nije uzeo u obzir činjenicu da je podnositelj za štetni događaj saznao nakon proteka tih rokova i stoga je zaključio da je došlo do povrede pristupa sudu sadržanog u čl. 6./1. EKLJP-a. ESLJP također je naveo da je Vrhovni vojni sud formalističkim tumačenjem onemogućio razmatranje merituma ovog predmeta zbog čega je podnositelj pretrpio nesrazmjerni teret (par. 23).¹⁰

U predmetu *Dzhabarov i ostali protiv Bugarske* riječ je bila o nezakonitom zadržavanju policijskih službenika. ESLJP je istaknuo da je sud, kada je odlučivao o naknadi štete, postupio suviše formalistički jer je odbio zahtjev za naknadu štete zato što podnositelj nije podnio dokaze o neza-

¹⁰ V. i presudu *Bulić protiv Hrvatske* od 26. rujna 2023. gdje su proizvoljnim tumačenjem primjenjive pravne norme domaći sudovi povrijedili pravo podnositelja zahtjeva na pošteno suđenje.

konitom zadržavanju. Takvo postupanje nacionalnog suda dovelo je do povrede čl. 5./5. EKLJP-a.

Iz analiziranih presuda zaključuje se da Europski sud za ljudska prava svojom interpretacijom već postavljenih nacionalnih pravnih pravila kritizira suviše formalistički pristup nacionalnih tijela i sudova. Nadalje, svojstveno je Europskom sudu za ljudska prava da svojom širokom i teleološkom interpretacijom predstavlja uzor za nacionalne sudove u interpretaciji pravnih pravila. Njih je, unatoč nesavršenosti zakona, potrebno interpretirati na adekvatan način, uzimajući u obzir svaki pojedini slučaj, kao i okolnosti u kojima je nastao, poštujući pritom vladavinu prava kao najvišu vrednotu zajamčenu Ustavom Republike Hrvatske.

3. Argument zdravog razuma u upravnom sporu

Nasuprot pretjeranom formalizmu stoji argument zdravog razuma (*common sense argument*) u upravnom sporu. Argument zdravog razuma može se objasniti i sagledati pravilnim utvrđivanjem činjeničnog stanja, važnošću teleološkog tumačenja pravnih pravila i pravilne primjene materijalnog prava u upravnom sudovanju te značenjem pojma „zdravog razuma“ u upravnosudskoj praksi.

3.1. Pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja

Činjenice, činjenično stanje i materijalna istina u upravnom sporu. Pravne činjenice mogu se definirati kao „sve činjenice što ih pravne norme postavljaju u početnoj hipotezi i u određenju delikta (sekundarnoj hipotezi), kao uvjete za nastanak, promjenu ili prestanak pravnih odnosa, tj. za nastanak, promjenu ili prestanak pravnih ovlaštenja i pravnih obveza“ (Visković, 2006, str. 228). Pravne činjenice, ovisno o tome je li riječ o apstraktnom ili konkretnom pravnom odnosu, mogu se spoznati putem pronalaženja ili tumačenja opće pravne norme, odnosno mogu se spoznati putem neposrednog zapažanja i izvođenjem dokaza. Razlikuju se dva tipa pravnih činjenica: prirodni događaji (npr. prirodna smrt, elementarna nepogoda i sl.) i ljudske radnje koje izražavaju ljudsku svijest i volju te mogu biti pravno dopuštene ili zabranjene (npr. krađa, odnosno podnošenje tužbe i sl.) (Visković, 2006).

Za upravni je spor potrebno imati na umu da su neke činjenice s vremenom podložne promjenama. Kao takve činjenice Rajko primjerice

navodi zdravstveno stanje stranke, stanje ili vrijednost nekretnine, ispunjavanje natječajnih uvjeta. Kod takvih je činjenica važno u kojem se trenutku te činjenice utvrđuju.¹¹ Trenutak njihova utvrđenja vezan je za trenutak podnošenja zahtjeva ili najkasnije za trenutak donošenja odluke, ali Rajko navodi da može biti vezan i pravilima posebnih propisa, odnosno normativnim okvirom koji je relevantan za pojedinu upravnu stvar te se utvrđuje ovisno o prirodi upravne stvari (Rajko, 2024).

Činjenično stanje čini skup činjenica, a označava sadržaj neke stvari, njezin način postojanja u vremenu i prostoru te okolnosti koje se odnose na konkretni slučaj koji rješava sud ili druga pravna instanica čine životno zbiljsko (činjenično) stanje (Visković, 2006). Također, razlikuje se apstraktno ili normativno činjenično stanje. Apstraktni jezični izričaj može se pronaći u zakonima jer se zakonom izražava neka mogućnost i predviđaju se situacije do kojih bi moglo doći u budućnosti zbog nepoštivanja pravne norme. Dužnost je utvrđivanja konkretnoga činjeničnog stanja na primjenjivaču pravnih normi te on mora razumjeti pravne akte kako bi donio zakonitu i pravilnu odluku (Visković, 2006).

Materijalnom istinom podrazumijeva se potpuno i točno utvrđeno činjenično stanje koje je podloga za donošenje odluke. Glavna aktivnost suda jest utvrđivanje činjeničnog stanja potrebnog za odlučivanje koje se utvrđuje slobodnom ocjenom dokaza. Utvrđivanje svih činjenica i okolnosti bitnih za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari propisano je odredbom čl. 8. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP) kako bi se utvrdilo pravo stanje stvari. Velik utjecaj na saznanje istine o važnim činjenicama ima stručno znanje, iskustvo u utvrđivanju činjenica i razum procesnog tijela, kao i odnos prema konkretnom slučaju i osobama koje sudjeluju u postupku.¹² Izraz „traženje materijalne istine“ uključuje metodu, način

¹¹ Ova problematika posebice je dolazila do izražaja u građevinskomu upravnom pravu, odnosno prilikom primjene Zakona o prostornom uređenju kod donošenja pojedinačnih akata, primjerice građevinske ili lokacijske dozvole. Ponekad je stranka toliko dugo čekala na odobrenje zahtjeva za građevinsku dozvolu da su se izmijenili opći akti na temelju kojih se dozvola trebala donijeti. Problematika je razriješena čl. 122./4. te prijelaznim i završnim odredbama u čl. 188. Zakona o prostornom uređenju sukladno kojem se odluka donosi prema aktima koji su vrijedili u trenutku podnošenja zahtjeva. Međutim, riječ je o prividnom rješenju problema. Stranka koja ishodi dozvolu prema propisima koji više nisu na snazi zapravo ima akt koji je, može se reći, zastario. Posljedično, moguće je da, primjerice, građevina izgrađena na temelju takvog akta bude u izravnoj suprotnosti s novim prostornim planom, a samim time odudara i od ostalih građevina u okolini, ako bi ih prema novom prostornom planu uopće trebalo biti.

¹² Prema Ljubanoviću i Đerdi (2021), službena osoba javnopravnog tijela ima snažne istražne ovlasti.

utvrđivanja činjeničnog stanja, aktivnost u potrazi za istinom. Načelo traženja materijalne istine, odnosno metoda ili način utvrđivanja činjeničnog stanja „ostvaruje se u granicama koje određuju zakon“ (Ljubanović, 2019, str. 672). Bitno je naglasiti i važnost drugih pravila koja se uključuju prilikom traženja materijalne istine, primjerice dopuštenje iznošenja novih činjenica i dokaza u žalbi te druga pravila važna za utvrđivanje činjeničnog stanja propisana u ZUP-u (Ljubanović, 2019).

Dokazivanje. Dokaz se može definirati kao „procesno sredstvo koje služi za stjecanje pravilne predodžbe o činjenicama koje se utvrđuju. Dokazuju se, u pravilu, sporne činjenice i činjenice koje su pravno relevantne, tj. one koje mogu utjecati na rješenje stvari“ (Borković, 2002, str. 446). Dokazivanje obuhvaća sve činjenice koje su važne za donošenje odluke (Borković, 2002; Rajko, 2013; Rajko, 2019a). Prema ZUS-u, dokazi su isprave, iskaz svjedočka, mišljenje i nalaz vještaka,¹³ očevid, saslušanje stranaka i druga dokazna sredstva. Za razliku od prethodnog ZUS-a koji je pri dokazivanju (i na još nekim mjestima)¹⁴ propisivao podrednu primjenu Zakona o parničnom postupku, novi ZUS više se ne poziva na podrednu primjenu Zakona o parničnom postupku. Štoviše, u Konačnom prijedlogu ZUS-a kao osnova novog Zakona o upravnim sporovima navedeno je, između ostaloga, „ukidanje supsidijarne primjene Zakona o parničnom postupku“.

Pod načelom slobodne ocjene dokaza kojim se utvrđuje materijalna istina podrazumijeva se nevezanost službene osobe zakonskim pravilima koja se odnose na dokaznu snagu određenog dokaza (Ljubanović, 2019). Ipak, kada bi se radilo o apsolutnoj slobodi ocjene dokaza, moglo bi se reći da bi „žalba protiv prvostupanjskog rješenja (zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđena činjeničnog stanja) bila nepotrebna“ (Ljubanović, 2019, str. 666). U ZUS-u je propisano da sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice (čl. 49./2. ZUS-a). U čl. 49./3.–4. ZUS-a propisano je da sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke kojima nije vezan i činjenice koje je sam utvrdio. I stranke mogu predla-

¹³ Detaljno o vještačenju u upravnom sporu u Staničić (2020). Kada je potrebno sudu da razjasni određene činjenice Rajko navodi da je pored „klasičnog“ vještačenja u upravni spor uvedena i mogućnost ocjene stručne podloge službenih osoba javnopravnih tijela u postupku koji je prethodio upravnom sporu, čl. 74./2.–3. ZUS-a (Rajko, 2024). Pod stručnim bi se podlogama službenih osoba javnopravnih tijela mogle razumijevati i podloge koje izrade stručnjaci, primjerice, u prostornom uređenju iako to nije izrijekom propisano u ZUS-u.

¹⁴ V. primjerice odredbe starog Zakona o upravnim sporovima u čl. 20./7. o poduzimanju radnji u upravnom sporu, u čl. 21./2. o zastupanju tužitelja i zainteresirane osobe, u čl. 54./2. o održavanju reda u sporu.

gati koje činjenice treba utvrditi i dokaze kojima se one mogu utvrditi, ali sud nije vezan tim prijedlozima. Ipak, Rajko (2024) navodi da stranke u većini slučajeva ne predlažu izvođenje novih dokaza.

Donošenje odluke u upravnom sporu. Pravilna primjena materijalnog prava i donošenje zakonite odluke ovise o pravilnom i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju čime se ostvaruje i jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti. Rajko navodi da je „kombinacija jačanja kontradiktornosti spora i mogućnosti utvrđivanja činjenica te provedbe i ocjene dokaza od strane suda bitan iskorak u kvaliteti utvrđivanja materijalne istine u upravnom sporu (ne samo u odnosu reformacijsko, već i kasacijsko odlučivanje) što ujedno ima povoljne učinke u ostvarivanje preventivne funkcije upravnog sudovanja u odnosu na rad uprave, kao i na ostvarivanju postupovnog standarda jednakosti oružja“ te se tako „olakšava ostvarivanje cilj(ev)a upravnog spora te čini jedan od glavnih elemenata reforme čija je provedba započela stupanjem na snagu ZUS-a“ (Rajko, 2013, str. 522). Na takav način povezuje se utvrđivanje činjenica, dokazivanje i rasprava. Nadalje, upravni sudovi imaju široke ovlasti i u upravnom pravu ostvaruju dvojaku ulogu: kao prvostupanjski sud u upravnom sporu i kao nadziratelj zakonitosti odluke donesene u drugome, „dovršenom pravnom postupku“ (Rajko, 2013, str. 522).

Pružanje veće pravne sigurnosti i bolje zaštite prava stranaka, od arbitrarnih odluka i postupanja javnopravnih tijela, postiže se davanjem mogućnosti sudovima da sami utvrđuju činjenice i da provode usmenu raspravu kao pravilo (čl. 7. ZUS-a). Usmenom raspravom upravni sudovi sami utvrđuju činjenice, a stranci se omogućuje da zaštiti svoja prava i pravne interese te da se izjasni o zahtjevima, navodima drugih stranaka i o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora u skladu s načelom izjašnjavanja stranke (Đerđa & Šikić, 2012).

Utvrđivanje odlučnih činjenica ovisi i o prirodi upravne stvari i o opsegu tužbenog zahtjeva. U slučaju kada tuženik predmet rješava „po slobodnoj ocjeni, za odluku suda odlučne su činjenice je li osporavana odluka donesena u skladu sa zakonom, je li donesena u granicama diskrecijske ovlasti te je li sukladna svrsi dane ovlasti“ (Rajko, 2013, str. 510). Kako se upravni spor rješava na temelju činjenica nastalih prije donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela, iznošenje činjenica koje su nastale nakon donošenja osporavane pojedinačne odluke ili postupanja neće imati utjecaj na rješavanje upravnog spora u tijeku, ali stranke na temelju toga mogu ostvarivati prava u drugome (novom) upravnom postupku (Rajko, 2013, str. 511). Dakle, „u upravnom sporu ocjenjuje se

zakonitost u odnosu na činjeničnu i pravnu situaciju u vrijeme vođenja upravnog postupka, odnosno postupanja te sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora. Odredbe o predmetu upravnog spora pritom logično slijede uređenje ustavnog prava na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata uprave“.¹⁵

3.2. Važnost teleološkog tumačenja pravne norme i pravilne primjene materijalnog prava u upravnom sudovanju

Jedinstvenost sudske prakse neke države ovisi o uniformnom tumačenju i primjeni prava. Pravilnim tumačenjem i primjenom materijalnog prava ostvaruje se načelo zakonitosti i pravne sigurnosti. Međutim, postoje brojni izazovi na koje primjenjivač zakona, propisa ili drugoga općeg akta mora obratiti pozornost. S obzirom na to da se radi o širokom krugu subjekata koji primjenjuju odredbe zakona, propisa ili drugih općih akata, ujednačena primjena prava, odnosno upravnog prava, cilj je kojem teži svaki pravni sustav. Također, brojnost pravnih propisa upravnog prava sadržanih u zakonima, drugim propisima te općim aktima jedinica lokalne i područne samouprave i pravnih osoba koje imaju javnu ovlast ili obavljaju javnu službu, uključujući pravne propise upravnog prava u materijalnom smislu, čine propise iz područja autorskog prava, žiga, tržišnog natjecanja, medija i telekomunikacija, financijskog prava, iz područja građenja, prostornog uređenja, komunalnog sustava i katastra, imovinskog prava, iz područja službeničkih i radnih odnosa i sl. Zakoni, propisi i opći akti kao „apstraktni pravni akti formulirani su na način da uređuju cijeli skup društvenih odnosa koji na općenit način predviđaju da će se u društvu dogoditi niz odnosa među pravnim subjektima“ (Aviani & Đerđa, 2012, str. 393). Pravna norma primjenjuje se na određeno činjenično stanje čime se stvaraju konkretni pravni odnosi u svakome pojedinačnom slučaju. Prema tome, i sudovi i tijela javne uprave primjenjuju općenormativne akte čime se ista materijalna norma uglavnom različito primjenjuje na isto ili u bitnome slično činjenično stanje. Takva primjena materijalne norme ugrožava načelo zakonitosti i pravne sigurnosti te opći pravni ideal pravičnosti u pravnome sustavu (Aviani & Đerđa, 2012).

¹⁵ Rajko navodi i sljedeće: „Ipak, ovdje postoje određene iznimke, prvenstveno utemeljene na recentnoj ustavnosudskoj praksi koja je primjenjiva ponajprije kada relevantne norme materijalnog prava sadrže promjenjive činjenice značajne za cjelovitu ocjenu postoji li u odnosnom slučaju stanje sukladno zakonu, s naglaskom na analizi svrhe propisa“ i kao primjer navodi predmet s oduzimanjem oružja (Rajko, 2013, str. 511).

Kao važan izvor prava, sudska bi praksa trebala biti konzistentna. Poželjno je da su primjena i tumačenje sudske prakse ujednačeni u svim slučajevima, odnosno da sudska praksa onemogući donošenje različitih odluka prilikom rješavanja istovjetne činjenične i pravne osnove. Pravilno funkcioniranje pravnog sustava uopće te osiguravanje pravne sigurnosti kao modernog standarda svake pravne države ovise o rješavanju predmeta iste činjenične i pravne osnove na isti način (Aviani & Đerđa, 2012). Različito tumačenje odredbe dovodi do njezina različitog shvaćanja. Subjektivnim ili statičkim tumačenjem pronalazi se izvorna volja donositelja određenog propisa te je relevantno ono značenje koje je donositelj odredio u pravnoj normi u trenutku donošenja. Objektivnim ili dinamičnim tumačenjem cilj je utvrditi značenje pravnog akta u okolnostima, potrebama i ciljevima suvremenog društva (Visković, 2006).

S obzirom na to da primjenjivač norme pred sobom ima različite predmete, različitost značenja iste norme dovodi i do neujednačenosti. To bi značilo da se jezičnim tumačenjem utvrđuje sam smisao i sadržaj pravnog pravila shvaćanjem riječi u rečenici, međusobne povezanosti te razmještenosti. Međutim, cilj radi kojega se pravna norma donosi teško je ostvariv ako primjenjivač isključivo slijedi „jezičnu sintaksu“ sadržanu u zakonu, propisu ili općem aktu (Aviani & Đerđa, 2012). Dakle, ovdje govorimo o ciljanom tumačenju¹⁶ koje se zasniva na poimanju da se u „cilju, odnosno svrsi pravnog akta uvijek nalaze određene društvene vrijednosti kojima pravna norma uopće služi“ (Aviani & Đerđa, 2012, str. 371). Uz jezičnu formulaciju pravne norme, ciljano tumačenje primjenjivaču služi da se odluči za onu normu koja može bolje i svrhovitije ispunjavati i štiti konkretnu društvenu vrijednost.

Slijedom navedenog, praksa prvostupanijskih tijela primarno se ujednačava pred drugostupanijskim tijelima, a do neujednačenosti i nejedinstvenosti sudske prakse u upravnom pravu dolazi zbog velikog broja pravnih izvora koje primjenjuje veliki broj primjenjivača. Tako, primjerice, Omejec, govoreći o činjenici unošenja odredaba koje su inače regulirane ZUP-om u odredbe sektorskih zakona kojima se uređuju pojedina upravna područja, spominje „neutvrđeni broj podzakonskih akata koji uređuju pravila postupka suprotno ZUP-u“ (Omejec, 2016, str. 128).

Presude i mišljenja upravnih sudova donesena na njihovim sjednicama utvrđuju kako primijeniti zakonska rješenja materijalnog i postupovnog prava. U upravnom sporu ocjenjuje se zakonitost rada uprave, a presude upravnih sudova dužni su izvršiti tuženici u upravnim sporovima (Đerđa,

¹⁶ O argumentaciji za objektivno tumačenje v. Tomić (2020).

2015). Svim tijelima koja namjeravaju primjenjivati određeni propis presude bi trebale služiti kao smjernice prilikom tumačenja i primjene prava. Uz žalbeni postupak u sporu, strankama na raspolaganju stoje izvanredni pravni lijekovi, ocjena zakonitosti pravomoćne sudske presude u upravnom sporu i obnova spora (čl. 137.–138. ZUS-a). U pogledu preispitivanja zakonitosti pravomoćne sudske presude upravnih sudova ili VUS-a, stranke mogu Državnom odvjetništvu predložiti pokretanje postupka pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske (čl. 139.–143. ZUS-a). Naposljetku, ujednačenosti upravnosudske prakse doprinosi jurisprudencija Ustavnog suda Republike Hrvatske koja je razmotrena u nastavku ovog rada.

3.3. Značenje argumenta zdravog razuma u sudskoj praksi

Argument zdravog razuma u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske. U posljednjih se nekoliko godina argument zdravog razuma pojavio pri tumačenju i primjeni propisa za što je uvelike zaslužan Ustavni sud Republike Hrvatske. Sudovi se ponekad, izrijeком ili bez posebnog referiranja, pozivaju na argument zdravog razuma u svojim odlukama (Rajko, 2019). Zdrav razum ili „zdrava praktična prosudba“ može se definirati kao posjedovanje sposobnosti vidjeti stvari onakvima kakve jesu i raditi stvari onako kako bi se trebale činiti, no može označavati nereflektirajuće znanje, neovisno o specijaliziranoj obuci ili promišljenom razmišljanju. Onaj tko ima zdrav razum u dodiru je sa zdravorazumskim idejama, a takve ideje izviru iz proživljenog iskustva onih dovoljno zdravorazumskih da ih percipiraju. Zdravorazumske ideje pokreću donošenje pravnih odluka pa neki tvrde da je zdrav razum „skriveni prijepis“ zakona, „temeljni i nesvjesni okvir“ koji utječe na prosuđivanje (Maroney, 2009, str. 852).

Argument zdravog razuma češće se koristi u materijalnopravnoj interpretaciji nego u pogledu utvrđivanja i ocjene samih činjenica i u bliskoj je vezi s teološkim tumačenjima i zahtjevom konkretizacije odlučivanja, u skladu s objektivnim i relevantnim osobitostima konkretnog slučaja. S obzirom na razna upravna iskustva, „pretjerani formalizam i srodne pojave nespojive s ustavnopravno prihvatljivim tumačenjem često nisu posljedica neznanja i/ili pogrešnog odnosa službenih osoba u javnopravnim tijelima, već im je – u kontekstu hijerarhije unutar izvršno-upravnog sloja vlasti i s time povezanoga upravnog mentaliteta – „probijanje brana“ i putem argumenta zdravog razuma lakše prepustiti upravnim sucima“ (Rajko, 2019, str. 405).

Ustavni sud ističe da se objektivni pravni poredak u društvu utemeljenom na vladavini prava ne može graditi, a zaštita ustavnih prava pojedinaca ne može

se zasnivati na razlozima koji ne počivaju na argumentu zdravog razuma. Stoga svako tumačenje mjerodavnog prava mora imati uporište u zdravom razumu i pravnoj logici jer bi u protivnom moglo imati apsurdne učinke u odnosu na ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih prava. Takav način tumačenja i primjene mjerodavnog prava posljedično ne može se drukčije nazvati nego arbitrarnim (Ustavni sud, odluka U-III-555/2015 od 9. srpnja 2015, t.11.).

Prema praksi Ustavnog suda do pretjeranog formalizma u odlučivanju dolazi zbog mehaničke primjene pozitivnog prava. Kada važnost konteksta ostane zanemarena i pravni se problem ne sagleda kao jedinstvena cjelina, može doći do povrede ustavnih prava podnositelja, ali i temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske.¹⁷ Svrha je pravnih odredbi njihova primjenjivost u praksi, odnosno uređenje konkretnih društvenih odnosa. Iako se vladavina prava ostvaruje apstraktnim vrednovanjem samog zakonodavstva, kategoričnošću objektivnog prava ne može se opravdavati nefleksibilna primjena pravnih pravila na konkretne životne odnose – u smislu ignoriranja imperativa razumnosti i pravičnosti (Marković, 2018). U praksi Ustavnog suda argument zdravog razuma istaknut je u odlukama gdje je došlo do povrede prava na pravično suđenje.¹⁸

U Odluci U-III-357/2016 od 1. veljače 2018. Ustavni sud usvojio je ustavnu tužbu te utvrdio da postoji povreda prava na pravično suđenje zajamčena čl. 29./1. Ustava. Naime, riječ je bila o podnositelju koji je tražio uvećanje plaće na temelju stjecanja znanstvenog stupnja doktora znanosti na što se nadležno tijelo ogлуšilo. Podnositelj je pokrenuo upravni spor zbog šutnje uprave i usvojio tužbeni zahtjev te naložio da se navedeno utvrdi rješenjem. Međutim, Visoki upravni sud poništio je presudu Upravnog suda u Rijeci zbog činjenice nepostojanja pretpostavki za vođenje prvostupanjskog upravnog spora, odnosno zbog činjenice što je na dopisu podnositelja bio memorandum javnopravnog tijela, što bi značilo da je Grad Rab sam sebi podnio zahtjev za uvećanje plaće, a ne podnositelj pa podnositelj nema aktivnu legitimaciju za pokretanje upravnog spora. Ustavni je sud tu istaknuo sljedeće: „(...) da se objektivni pravni poredak u društvu utemeljenom na vladavini prava ne može graditi ni zaštita ustavnih prava po-

¹⁷ Prema odluci Ustavnog suda, br. U-III-2184/2009 od 13. studenoga 2014.

¹⁸ Ustavni sud usvojio je tužbene zahtjeve u području upravnog prava na temelju argumenta zdravog razuma primjerice u sljedećim odlukama: U-III/1215/2015 od 30. ožujka 2017., U-III/2791/2016 od 1. veljače 2018., U-III/555/2015 od 9. srpnja 2015., U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016., U-III/5055/2021 od 30. lipnja 2022., U-III/673/2018 od 2. srpnja 2019., U-III/5694/2013 od 1. ožujka 2016., U-III-1215/2015 od 30. ožujka 2017., U-III/412/2016 od 3. lipnja 2016.

jedinaca zasnivati na razlozima koji ne počivaju na argumentu zdravog razuma“. Stoga svako tumačenje mjerodavnog prava mora imati uporište u zdravom razumu i pravnoj logici jer bi u protivnom moglo imati apsurdne učinke u odnosu na ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih prava. Takav način tumačenja i primjene mjerodavnog prava posljedično se ne može drukčije nazvati nego arbitrarnim.“¹⁹

Odlukom U-III-2782/2018 od 8. lipnja 2021. Ustavni sud usvojio je ustavnu tužbu. Riječ je bila o podnositelju koji je tražio upis u Evidenciju vježbenika – kandidata za upis u Imenik ovlaštenih inženjera geodezije Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije iako je završio studij brodogradnje, međutim, nakon toga je završio i poslijediplomski sveučilišni specijalistički studij geodezije i geoinformatike te stekao akademski naziv sveučilišni specijalist geodezije i geoinformatike. Ustavni je sud naveo da Upravni sud i Visoki upravni sud „nisu iznijeli dostatne, relevantne i ustavnopravno prihvatljive razloge za svoja utvrđenja u obrazloženjima osporenih presuda kojima su odbili tužbeni zahtjev podnositelja za poništenje rješenja o odbijanju njegova zahtjeva za upis u Evidenciju. Time su, prema ocjeni Ustavnog suda, upravni sudovi postupili arbitrarno uslijed čega je došlo i do povrede ustavnih prava podnositelja zajamčenih čl. 19./2. te čl. 29./1. Ustava (Ustavni sud, Odluka, U-III-2782/2018 od 8. lipnja 2021., t. 10.6).

Odlukom U-III/1311/2014 od 17. srpnja 2015. Ustavni sud usvojio je ustavnu tužbu podnositelja. Podnositelj je kupio stan u Rijeci 10. rujna 2007. rješavajući stambeno pitanje. Budući da je rješavao stambeno pitanje, prema Zakonu o porezu na promet nekretnina iz 1997. bio je djelomično oslobođen plaćanja poreza. Međutim, 10. veljače 2010. odjavio je prebivalište u Rijeci i prijavio ga na Malom Lošinj. Porezna uprava donijela je stoga rješenje kojim je utvrdila postojanje porezne obveze u iznosu od 29.200,00 kuna. Podnositelj je u žalbi, a potom i u tužbi Upravnom sudu isticao činjenicu da su njegova supruga i dijete ostali živjeti u tom stanu u Rijeci, a da je on privremeno bio zbog posla na drugoj lokaciji što je potvrdila i njegova činjenica vraćanja u stan, odnosno prijave prebivališta na staroj adresi. Upravni sud smatrao je da je činjenica promjene adrese svjedoči o tome da podnositelj nije rješavao svoje stambeno pitanje. Stoga je Ustavni sud rekao da je Upravni sud arbitrarno tumačio odredbe mjerodavnog zakona jer „tumačenje koje je izrazio Upravni sud, prema kome je dovoljna naknadna promjena prebivališta da se poreznom

¹⁹ V. t. 5.2. Odluke Ustavnog suda U-III-357/2016 od 1. veljače 2018.

obvezniku (podnositelju) ne bi odobrilo porezno oslobođenje, ne proizlazi iz mjerodavnih odredbi ZoPPN (točka 5. obrazloženja ove odluke).“

Argument zdravog razuma u praksi upravnih sudova. Primjena argumenta zdravog razuma od osobite je važnosti u upravnim sporovima (Rajko, 2019). Njegova korisnost primjećuje se kod potiskivanja pretjeranog formalizma u okviru smanjivanja prostora primjenjivača normi za arbitrarност. U nekim su predmetima uz sudove i javnopravna tijela zauzela pretjerano formalistički pristup, odnosno nisu postupala sukladno argumentu zdravog razuma.²⁰ Tako je, primjerice, presudom Upravnog suda u Rijeci 2 Us I-1534/2021-9 od 4. travnja 2022. poništeno prvostupanjsko i drugostupanjsko rješenje Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO). Riječ je bila o utvrđivanju dana nastupa invalidske mirovine, a o činjenici postojanja ili nepostojanja smanjenja radne sposobnosti i preostale radne sposobnosti te djelomičnoga i potpunog gubitka radne sposobnosti donosi se zasebno rješenje (čl. 125./3. Zakona o mirovinskom osiguranju (ZOMO)), prije donošenja rješenja o pravu koje se temelji na nekom od navedenih stupnjeva invalidnosti. Sud je istaknuo sljedeće: „Datum utvrđivanja nastupa invalidnosti izravno, dakle, utječe na to može li tužitelj uopće biti priznato pravo na invalidsku mirovinu. Imajući na umu dosad izneseno, a naročito činjenicu da je tužitelj do 30. studenog 2020. bio u radnom odnosu te da je tek rješenjem od 23. ožujka 2021. utvrđeno da je potpuna nesposobnost za rad kod tužitelja nastupila 18. listopada 2019., Sud je stajališta da bi inzistiranje na tome da je invalidnost kod tužitelja nastala 18. listopada 2019. (primjenom čl. 128./1.–2. ZOMO-a), predstavljalo pretjerani formalizam, u smislu tog pojma razvijenog u novijoj ustavnosudskoj praksi u kontekstu izgradnje objektivnoga pravnog poretka i zaštite prava pojedinaca (npr. odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. i dr.). Pretjerani formalizam pri tumačenju mjerodavnih odredbi, nespojiv je, naime, s primjenom teleološke tehnike pravne interpretacije u odnosu na konkretnu situaciju, ali i s argumentom zdravog razuma.“

Presudom Upravnog suda u Rijeci 2 Us I-264/2022-7 od 10. lipnja 2022. poništeno je rješenje Ministarstva unutarnjih poslova kojim je odbijen zahtjev za odobrenje stalnog boravka u Republici Hrvatskoj. Tužitelj je u pet godina do dana podnošenja zahtjeva (tj. od 7. prosinca 2015. do 7. prosinca 2020.) iz Republike Hrvatske izbivao višekratno duže od 10 mjeseci zbog čega ne ispunjava pretpostavku neprekinutoga petogodišnjeg zakonitog bo-

²⁰ Za analizu sudske prakse u mirovinskim stvarima v. Đuras (2021).

ravka u Republici Hrvatskoj u smislu odredbi čl. 92./1.–2. Zakona o strancima (ZS). Međutim, sud je istaknuo sljedeće: „Kako tužitelj ima obitelj u Republici Hrvatskoj i radi u Republici Hrvatskoj za hrvatskog poslodavca, to Sud cijeni da tužitelj ostvaruje dovoljnu vezu s Republikom Hrvatskom te se tužiteljevo izbjivanje u konkretnom slučaju s obzirom na vrstu posla kojeg tužitelj obavlja za hrvatskog poslodavca ne može smatrati prekidom kontinuiteta privremenog boravka kako to ima u vidu citirana odredba čl. 92./2. ZS-a. (...) tužitelj opisanim radom u inozemstvu ni na koji način nije prekinuo niti obiteljske, a niti ekonomske veze s Republikom Hrvatskom (...). U predmetu u odnosu na koji se vodi ovaj upravni spor tuženik je, dakle, na štetu tužitelja, u okolnostima konkretnog slučaja pogrešno protumačio, a time i pogrešno primijenio, mjerodavne odredbe materijalnog prava“ (čl. 92./1.–2. Zakona o strancima, vezano uz čl. 5./1. ZUP-a).

Presudom Upravnog suda u Rijeci 2 UsI-836/2021-5 od 6. listopada 2021. poništeno je rješenje Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike u dijelu točke 1.1. izreke rješenja koji glasi „odmah, po primitku ovog rješenja“. U predmetu se radilo o redovnome inspekcijskom nadzoru nad radom obiteljskog doma u K. provedenog 3. svibnja 2021. čijem su predstavniku određene određene mjere u pogledu rada doma. Za izvršenje svake od tih mjera određen je rok. Razlozi zbog kojih je sud poništio rješenje Ministarstva između ostalog su, to što Ministarstvo nije obrazložilo odabir roka te zbog činjenice što je rok određen formulacijom „odmah, po primitku ovoga rješenja“. Sud obrazlaže da je određivanje roka u sferi diskrecijske ocjene, ali da je sud ovlašten utvrditi zakonitost takve odluke, granice ovlasti i svrhu radi koje je ovlast dana (čl. 4./2. ZUS-a). Sud je stoga istaknuo sljedeće: „Nedvojbeno je da očekivati promjenu mjesta boravka četveročlane obitelji s rokom „odmah“ nije realno, a time ni usklađeno s načelom zdravog razuma, u smislu tog pojma razvijenog u novijoj ustavnosudskoj praksi u kontekstu izgradnje objektivnoga pravnog poretka i zaštite prava pojedinaca (npr. odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. i dr.). Pretjerani formalizam pri tumačenju mjerodavnih odredbi nespojiv je, naime, s primjenom teleološke tehnike pravne interpretacije u odnosu na konkretnu situaciju, ali i s argumentom zdravog razuma. Pored zbiljske nemogućnosti momentalnog preseljenja tužiteljeve obitelji, u ovoj je upravnoj stvari potrebno razmotriti i epidemiološke okolnosti na koje upozorava tužitelj te zaključke javnopravnog tijela o tome valjano obrazložiti.“²¹

²¹ Vidi i presude UsI-974/2018-9 od 14. veljače 2024.;; Usž-1903/17-2 od 14. ožujka 2019.

4. Zaključak

U svakome pravnom sustavu uniformno tumačenje i primjena prava predstavlja jedan od najvećih izazova. Upravni spor pridonosi učinkovitosti sudskog nadzora nad djelatnošću javne uprave jer se pojavljuje kao nadzorna djelatnost koju obavljaju upravni sudovi pri ocjeni postupaju li javnopravna tijela u skladu s pravnim normama. Potrebno je potpuno i pravilno utvrditi činjenično stanje kako bi se omogućila pravilna primjena materijalnog prava u upravnim i upravnosudskim postupcima, a time i donošenje zakonite odluke i ostvarivanje jamstva sudske kontrole zakonitosti akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti propisanog čl. 19./2. Ustava Republike Hrvatske.

Suvremeno shvaćanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, njihove učinkovite zaštite od nezakonitog djelovanja javne uprave, zahtijevalo je temeljitu reviziju upravnosudske kontrole i novu pravnu regulaciju do koje je došlo 2010. donošenjem Zakona o upravnim sporovima. Važnu ulogu u donošenju Zakona o upravnim sporovima 2010. imala je bogata praksa Europskog suda za ljudska prava čiji je smisao i u tome da nacionalni sudovi preuzmu mehanizme koji sprečavaju pretjerano formalistički pristup, ponajprije kroz teleološku interpretaciju²² pravnih pravila,²³ koja doprinose ostvarenju vladavine prava kao jednoj od najviših vrednota zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske. Ustavni sud Republike Hrvatske svojom je praksom uspostavio kvazi-ustavni status EKLJP-a, a podnositelji se već i prilikom obraćanja Ustavnom sudu mogu referirati na povrede EKLJP-a (Omejec, 2010, str. 4).²⁴

Sudska praksa mora biti konzistentna te treba onemogućiti donošenje različitih odluka prilikom rješavanja istovjetne činjenične i pravne osnove. U postojanju velikog broja pravnih izvora koje primjenjuje veliki broj primjenjivača, upravna praksa se primarno ujednačava pred upravnim tijelima. Do ujednačavanja prvostupanjske upravne prakse tako dolazi u žalbenim

²² O interpretaciji EKLJP-a vidi Sicilianos (2020).

²³ Ustavni sud Republike Hrvatske navodi sljedeće: „Ustavni sud naglašava da svaka pravna norma organski pripada društvenom životu i njegovim procesima te je treba tumačiti u skladu s društvenim okolnostima, shvaćanjima, potrebama i ciljevima, a pravo značenje pravne norme na osnovi njezina cilja utvrđuje se upravo teleološkim tumačenjem te norme“ (T. 4. Odluke Ustavnog suda U-III-1237/2018 od 12. srpnja 2018.). O načelu teleološke interpretacije vidi Omejec, 2013, str. 1016–1029.

²⁴ Kao prvi primjer ocjene suglasnosti s odredbama EKLJP-a u radu se navodi Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. (Omejec, 2010). O važnosti i utjecaju EKLJP-a v. Šikić (2013); Held (2016); Marković (2018).

postupcima pred drugostupanjskim upravnim tijelima u Republici Hrvatskoj. Nadalje, praksa se ujednačava i pred upravnim sudovima te Ustavnim sudom Republike Hrvatske. Upravni sudovi u Republici Hrvatskoj u svojim se presudama pozivaju se na praksu Europskog suda za ljudska prava. Time se doprinosi kvalitetnijim, sustavnijim i pravičnijim odlukama u upravnosudskim postupcima što je u skladu i s argumentom zdravog razuma, ali i izbjegavanjem pretjeranog formalizma što zajedno vodi većoj pravnoj sigurnosti te učvršćivanju vladavine prava u upravnom pravu.

Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske govori o objektivnom pravnom poretku u društvu utemeljenom na vladavini prava „koji se ne može graditi, a zaštita ustavnih prava pojedinaca ne može zasnivati na razlozima koji ne počivaju na argumentu zdravog razuma te takvo tumačenje mjero-davnog prava koje nema uporište u zdravom razumu i pravnoj logici može imati apsurdne učinke u odnosu na ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih prava“ (Ustavni sud, Odluka U-III-555/2015 od 9. srpnja 2015, t. 11). U praksi Ustavnog suda tako se pod pretjeralim formalizmom razumijevaju situacije u kojima su pravna stajališta sudova i javnopravnih tijela proizvod mehaničke primjene pozitivnog prava, bez uzimanja u obzir konteksta i bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline.

Primjena argumenta zdravog razuma korisna je kod potiskivanja pretjerala-nog formalizma u okviru smanjivanja prostora primjenjivača normi za arbitarnost. Iz primjera izričitog pozivanja na argument zdravog razuma u presudama upravnih sudova proizlazi da se argument zdravog razuma češće koristi kod interpretacije pravne norme, a rjeđe u pogledu utvrđivanja i ocjene činjenica. Iz relevantne literature proizlazi da pretjerani formalizam i srodne pojave nespojive s ustavnopravno prihvatljivim tumačenjem često nisu posljedica neznanja i/ili pogrešnog odnosa službenih osoba u javnopravnim tijelima, već im je u kontekstu hijerarhije unutar izvršno-upravnog sloja vlasti i s time povezanoga upravnog mentaliteta rješavanje problema putem argumenta zdravog razuma lakše prepustiti upravnim sucima. Pritom se nerijetko nadaju sudskim odlukama koje ne idu u prilog osporavanim upravnim aktima.

Dolazimo do zaključka da je upravo upravni spor, zbog svoje funkcije i naravi predmeta o kojima se u sporu odlučuje, ona grana sudovanja u kojoj je važnost primjene argumenta zdravog razuma naročito naglašena. Sudovi pravnu normu primjenjuju na konkretne životne situacije, stoga argument zdravog razuma na koji se suci pozivaju u novije vrijeme otvara mogućnost da pravna norma ispunji svrhu zbog koje se i uspostavlja. Jedino smislenim i logičnim tumačenjem pravnih pravila donose se ispravne odluke i jača vladavina prava u svim segmentima upravnog prava.

Javnopravna tijela i sudovi trebali bi se rukovoditi argumentom zdravog razuma izbjegavanjem suviše formalističkog pristupa, sagledavanjem svakoga konkretnog slučaja zasebno te teleološkom interpretacijom pravnih pravila u rješavanju svakog predmeta. Naročita potreba za argumentom zdravog razuma postoji u onim predmetima gdje je pravna norma podložna tumačenju, odnosno gdje je najprije potrebno interpretirati pravnu normu, a tek potom je primijeniti na konkretni predmet. Pravilno i teleološki interpretirana pravna norma te zakonito i pravilno primijenjena u svakom konkretnom predmetu vodi pravičnom ishodu svakog pojedinog slučaja što za posljedicu ima jednaku zaštitu građana pred zakonom te sprečavanje formalističkog i arbitrarnog odlučivanja javnopравnih tijela i sudova.

Literatura

- Aviani, D., & Đerđa, D. (2012). Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(2), 369–394.
- Borković, I. (2002). *Upravno pravo*. Zagreb. Hrvatska: Narodne novine.
- Britvić Vetma, B., Ofak, L., & Staničić, F. (2023). Što donosi Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima? *List Informator*, 6831, 13–18.
- Council of Europe (2006). *Rule of law checklist* Parliamentary assembly. Venice Commissions. Dostupno na https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf
- Council of Europe (2023). *Excessive formalism by Courts*. Department for the execution of judgments of the European court of human rights. Dostupno na <https://rm.coe.int/thematic-factsheet-excessive-formalism-courts-eng-docx/1680aae7f4>
- Crnković, M. (2015). *Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu* [doktorska disertacija]. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Đerđa, D. (2008). Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 29(1), 111–147.
- Đerđa, D. (2010). *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb, Hrvatska: Inženjerski biro.
- Đerđa, D., & Šikić, M. (2012). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb, Hrvatska: Novi informator.
- Đerđa, D., & Šamanić, P. (2021). Pravila izrade pravnih propisa u hrvatskom i usporednom pravu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 43(3), 717–736, <https://doi.org/10.30925/zpfsr.43.3.10>
- Held, M. (2016). Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske. *Croatian and Comparative Public Administration*, 16(3), 527–551, <https://doi.org/10.31297/hkju.16.3.4>

- Ivančević, V. (1983). *Institucije upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom.
- Ljubanović, B. (2019). Načelo traženja materijalne istine i upravni postupak. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 19(4), 659–675, <https://doi.org/10.31297/hkju.19.4.6>
- Ljubanović, B., & Đerđa, D. (2021). Metoda postupanja u upravnom postupku u odnosu na metodu postupanja u upravnom sporu i saznanja istine o činjenicama. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 42(2), 419–432, <https://doi.org/10.30925/zpfsr.42.2.9>
- Omejec, J. (2010). *Ways and Means to Recognise the Interpretative Authority of Judgements against Other States – The Experience of the Constitutional Court of Croatia*. Conference on „the principle of subsidiarity: strengthening subsidiarity: integrating the court's case law into national law and judicial practice“ in the framework of the presidency of the committee of ministers of „the Former Yugoslav Republic of Macedonia“. European Commission for Democracy through Law. Dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2010\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2010)019-e)
- Omejec, J. (2013). *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourški acquis*. Zagreb, Hrvatska: Novi informator.
- Omejec, J. (2016). Hrvatska uprava – od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti. Hrvatsko-francuski upravnopravni dani. *Hrestomatija 1 – opći dio: javna uprava* (str. 99–141). Split, Hrvatska : Pariz, Francuska: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Sveučilište Pantheon Assas, Pariz II. Državni savjet Republike Francuske.
- Otočan, S. (2016). Pojedinačna odluka kao pretpostavka za pokretanje objektivnog upravnog spora. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 37(1), 715–734, <https://doi.org/10.30925/zpfsr.37.1.25>
- Marković, S. (2018). Argument zdravog razuma u ustavnosudskoj praksi. *IUS INFO*. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/argument-zdravog-razuma-u-ustavnosudskoj-praksi>
- Maroney, T. A. (2009). Emotional common sense as Constitutional Law. *Vanderbilt Law Review* 62(3), 851-917.
- Peček, R. (2018). Legitimacija za pokretanje objektivnog upravnog spora. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/legitimacija-za-pokretanje-objektivnog-upravnog-spora-33207>
- Popović, S. (1966). *Upravno pravo – opšti deo*. Beograd, Srbija: Savremena administracija.
- Rajko, A. (2013). Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 34(1), 495–524.
- Rajko, A. (2019). Argument zdravog razuma u upravnom sporu, Recepcija stajališta Ustavnog suda u praksi Upravnog suda u Rijeci. *Pravo u gospodarstvu*, 3, 387–406.
- Rajko, A. (2019a). Upravni postupak: izjavljivanje žalbe protiv neuredno dostavljenoga prvostupanjskog rješenja. *IUS INFO*. Dostupno na <https://www.>

- iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravni-postupak-izjavljivanje-zalbe-protiv-neuredno-dostavljenoga-prvostupanjskog-rjesenja-39000
- Rajko, A. (2024). Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 8. epizoda. *IUS INFO*. Dostupno na <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-8-epizoda-izvršenje-sudskih-odluka-60154>
- Sauvé, J.-M. (2008). Rad i utjecaj francuskog Državnog savjeta. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 45(1), 1–9.
- Sicilianos, L.-A. (2020). *Interpretation of the European Convention on Human Rights: Remarks on the court's approach*. Dostupno na <https://rm.coe.int/interpretation-of-the-european-convention-on-human-rights-remarks-on-t/1680a05732>
- Shcherbaniuk, O., & Bohdanevych, T. (2024). The doctrine of excessive formalism in the legal theory and practice of the European Court of Human Rights. *Frontiers in Law*, 3, 15–21, <https://doi.org/10.6000/2817-2302.2024.03.03>
- Staničić, F. (2017). Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 67(3-4), 531–564.
- Staničić, F. (2020). Vještačenje u upravnom sporu – je li ga i kada sud dužan provesti. *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, 14(1-2), 7–20.
- Đuras, I. (2021). Uloga upravnih sudova kod pravičnog izračuna mirovine. *IUS INFO*. Dostupno na <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/uloga-upravnih-sudova-kod-pravicnog-izracuna-mirovine-45151>
- Šikić, M. (2013). Utjecaj prakse (presuda) Europskog suda za zaštitu ljudskih prava na upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(2), 457–471.
- Tomić, I. (2020). Tumačenje, pravne praznine i načelo zakonitosti. *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, XXVIII, 106–128, <https://doi.org/10.47960/2637-2495.2020.28.106>
- Visković, N. (2006). *Teorija države i prava*. Zagreb, Hrvatska: Birotehnika.

Propisi

- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
- Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.

Zakon o mirovinskom osiguranju

- Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/2021.
- Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 36/2024.
- Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/2009., 110/2021.

Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019, 67/2023.

Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine br. 69/97, 26/00 i 153/02.

Zakon o strancima

Sudska praksa

Ustavni sud Republike Hrvatske

Ustavni sud, U-III-2184/2009 od 13. studenoga 2014.

Ustavni sud, U-III/555/2015 od 9. srpnja 2015.

Ustavni sud, U-III/1311/2014 od 17. srpnja 2015.

Ustavni sud, U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016.

Ustavni sud, U-III/5694/2013 od 1. ožujka 2016.

Ustavni sud, U-III/412/2016 od 3. lipnja 2016.

Ustavni sud, U-III/1215/2015 od 30. ožujka 2017.

Ustavni sud, U-III-6045/2016 od 20. travnja 2017.

Ustavni sud, U-III/6045/2016 od 20. travnja 2017.

Ustavni sud, U-III-215/2016 od 19. prosinca 2017.

Ustavni sud, U-III-357/2016 od 1. veljače 2018.

Ustavni sud, U-III/2791/2016 od 1. veljače 2018.

Ustavni sud, U-III-1237/2018 od 12. srpnja 2018.

Ustavni sud, U-III/673/2018 od 2. srpnja 2019.

Ustavni sud, U-III-2782/2018 od 8. lipnja 2021.

Ustavni sud, U-III/5055/2021 od 30. lipnja 2022.

Europski sud za ljudska prava

Europski sud za ljudska prava, Presuda L'Erblière A.S.B.L. protiv Belgije (zahtjev br. 49230/07) od 24. svibnja 2009.

Europski sud za ljudska prava, Presuda Esim protiv Turske (zahtjev br. 59601/09) od 17. prosinca 2013.

Europski sud za ljudska prava, Presuda Dzhabarov i ostali protiv Bugarske (zahtjev 6095/11) od 30. lipnja 2016.

Europski sud za ljudska prava, Presuda Bulić protiv Hrvatske (zahtjev br. 32997/15) od 26. rujna 2023.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Usž-1903/17-2 od 14. ožujka 2019.

Upravni sud u Rijeci

UsI-836/2021-5 od 6. listopada 2021.

Us I-1534/2021-9 od 4. travnja 2022.

Us I-264/2022-7 od 10. lipnja 2022.

UsI-974/2018-9 od 14. veljače 2024.

COMMON SENSE ARGUMENT IN ADMINISTRATIVE DISPUTE IN CROATIA

Summary

Lawful and fair decisions of the courts imply a factual situation which is established correctly and completely. They also imply a teleological interpretation and correct application of substantive law to every individual relation. Administrative courts are entitled to control the decisions of administrative bodies, with the aim of protecting citizens' rights guaranteed by the Constitution, European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, General Administrative Procedure Act, and other acts and regulations in the Republic of Croatia. Deviations from the fundamental postulates of administrative dispute, as well as their rigid and mechanical application, are referred to in the relevant literature and practice as excessive formalism. Therefore, following a brief presentation of the role of administrative dispute in Croatia, authors analyse excessive formalism in judgments of the European Court of Human Rights. The common sense argument stands opposite excessive formalism. The aim of this paper is to identify the shortcomings of administrative and courts' practice due to the disregard of the argument of common sense in administrative disputes. The common sense argument is present in the recent constitutional court's case law, considering the fact that the law should not be mechanically applied and that each individual case should be considered separately. The paper analyses the common sense argument in the courts' case law with the aim of protecting the rule of law and the constitutional rights of individuals. The paper presents the protection of individual rights and legal interests through the case law of administrative courts, the Constitutional Court, and the European Court of Human Rights. Authors provide certain standpoints for more frequent use of the common sense argument in administrative and administrative courts' practice.

Keywords: *common sense argument, administrative dispute, substantive law, European Court of Human Rights, excessive formalism, Croatia*