

USTROJ I NADLEŽNOST UPRAVNIH SUDOVA

Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, asistent
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

UDK: 347.988.85
Ur.: 30. studeni 2011.
Pr.: 10. veljače 2012.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Cilj je ovoga rada proanalizirati ustroj i nadležnost tijela za vođenje sudskih postupaka protiv uprave. Na temelju provedenog istraživanja jasno se nameću dva zaključka vezana uz navedena tijela: njihova specijaliziranost u području uprave i profesionalizacija. Tipovi specijalizacije jednako su različiti koliko i način ustroja, a raznolikost tipova specijalizacije sudova odražava se na raspodjelu nadležnosti za sporove.

Ključne riječi: *Zakon o upravnim sporovima iz 2010., ustroj, nadležnost.*

1. UVOD

Izraz „...tijela za vođenje sudskih postupaka protiv uprave“ zahtijeva nekoliko prethodnih terminoloških pojašnjenja. U istraživanju poredbenog prava, smisao riječi, pojmovi i koncepti razlikuju se ovisno o pravnom sustavu. Pronaći pravu riječ, pravi pojam od ključne je važnosti. Imajući u vidu upravo raznolikost situacija u europskim državama u području kontrole nad upravom, riječ „tijelo“ shvaćena općenito kao „instrument s određenim zadaćama i ustrojem“¹ istodobno je najširi i najneutralniji pojam koji na najprimjereniji način obuhvaća različite situacije.

2. VRSTE SUSTAVA SUDSKE ZAŠTITE

2.1. Dva sustava sudske zaštite

O pitanju hoće li upravne sporove rješavati redovni ili posebni upravni sudovi, postojala je oštra načelna opreka između anglosaksonskoga i francuskoga pravnog sustava, s obzirom na to da su u prvom sustavu upravne sporove rješavali redovni, a u drugom upravni sudovi.

1 Cornu, Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 2007., str. 53.

Smatra se da u osnovi postoje dva sustava za rješavanje upravnih sudova: anglosaksonski i francuski.

Za anglosaksonski sustav redovnih sudova ideološki je bilo najznačajnije: 1. snažno, jedinstveno opće pravo (*common law*), zbog čega nije ni bilo razvijenog posebnog upravnog prava i 2. što se načelo diobe vlasti tumači u prilog djelovanju redovnih sudova (odnosno da baš oni trebaju rješavati upravne sporove). Potpuno je drugačije francusko shvaćanje, koje se razvilo nakon Francuske revolucije.² Tu se najprije razlikuje javno i privatno pravo, i sve se jače razrađuje posebno upravno pravo. S obzirom na to da je u francuskom pravnom sustavu, među svim modernim pravnim sustavima, najprije niklo i burno se razvilo upravno pravo kao posebna grana prava, u njemu su se, na originalan način, najprije razvili upravni sudovi. Druga odlučujuća činjenica bila je okolnost što francusko shvaćanje načela diobe vlasti, sudskoj vlasti daje drugo značenje negoli anglosaksonski sustav, a sudstvo se sve više stavlja u opreku prema upravi negoli zakonodavstvo. U angloameričkom sustavu osnovno je da sud presuđuje o akcijama uprave, dok je u francuskom pravu obrnuto: da se upravi osigura nezavisnot od suda.³

Francuski je sustav utjecao na formiranje kontinentalnog sustava upravnog spora i francuskom sustavu bliskih sustava upravnog spora u Njemačkoj, Španjolskoj, Švicarskoj, Italiji, Maroku, Tunisu, Kongu, Brazilu, Argentini i dr.

Slijedom gore navedenoga, komparativnim sagledavanjem pojedinih sustava u suvremenim demokracijama danas, Borković uočava da su glavni nositelji sudskoga nadzora redovni sudovi ili posebni upravni sudovi. Prihvaćanje jednog ili drugog sustava u konkretnoj zemlji bilo je uvjetovano čitavim nizom različitih okolnosti. Na europskom kontinentu, pod utjecajem francuskoga prava i pravne prakse, prevagu su imali posebni upravni sudovi, a u nekim zemljama tek nakon što je sudska kontrola bila dugo na strani redovnih sudova (Belgija).⁴

Spomenuta razlika između francuskoga i anglosaksonskoga sustava danas očigledno slabi te se dva sustava međusobno približavaju. Približavanje ideje vidljivo je s obje strane. U anglosaksonskom sustavu razvijaju se specijalni upravni sudovi, a u francuskom se sustavu proširuje nadležnost redovnih sudova nad ekonomskim i socijalnim djelovanjem uprave.

Međutim, u najnovije vrijeme sve više prevladava mišljenje da u Europi postoje tri sustava sudske zaštite, a ne dva kao što je to bilo do sada.⁵ Francuski sustav u kojemu najviši upravni sud nije samo sudsko tijelo, njemački sustav u kojemu upravni sudovi u potpunosti spadaju u sudbenu vlast i na kraju britanski sustav unutar kojega sudi građanski sudac, premda se teži specijalizaciji.

2 Kada se kaže „francuska revolucija“, ako se ništa ne precizira, onda se misli na onu uz koju je uobičajno dodati i godinu 1789., koju nazivaju Velika francuska revolucija.

3 Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave, knjiga III.*, Birozavod, Zagreb, 1962., str. 262-263.

4 Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 485-486.

5 Primjerice; Michel Fromont, Jeanne Lemasurier.

2.2. Tri sustava sudske zaštite

2.2.1. Državni savjet

Kao prvo, postoji sustav u čijem se središtu nalazi Državni savjet, iako mu pomažu niži upravni sudovi koji jedini imaju punu nadležnost. Osim Francuske iz koje potječe arhetip Državnog savjeta,⁶ imaju ga Nizozemska,⁷ Belgija,⁸ Italija⁹ i Grčka.¹⁰ Do prije šesnaest godina i Luksemburg se ubrajao u tu skupinu. No, nakon osuđujuće presude Europskog suda za zaštitu ljudskih prava u predmetu *Procola*¹¹ u

6 Francuski Državni savjet prvi je ustanovljen, i to Ustavom od 22. frimera VIII. godine, odnosno 15. prosinca 1799. godine, na samom kraju stoljeća. U povijesnom razvoju Državnog savjeta razlikuje se više vremenskih razdoblja. Prvo je razdoblje od Francuske revolucije do dolaska Napoleona Bonaparte na vlast (1789.-1804.). Drugo je razdoblje od dolaska Napoleona Bonaparte na vlast do reforme Državnog savjeta (1804.-1872.). Treće je razdoblje od reforme Državnog savjeta, od 1872. do 1987. godine.

Ime „*Državni savjet*“ izvedeno je iz Kraljevskog savjeta, koji je postojao prije Revolucije – koji daje savjete u svezi sa sudskim sporovima, kao i u svezi s upravnim predmetima. Dvostruka funkcija Državnog savjeta već je prisutna u današnjem smislu.

Više o tome: Bigot, Grégoire, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789.*, PUF, Paris, 2002., str. 14-60.

7 Nizozemsko upravno sudovanje pretrpjelo je brojne vanjske utjecaje. Međutim, od početka XIX. stoljeća, postojala je jasna odvojenost između privatnog i javnog prava. Građani su imali na raspolaganju redovne sudove, koji su bili nadležni za sporove o vlasništvu ili pravu obveznih odnosa. Osim toga, moglo se obratiti i samom upravom tijelu, te sve do njemu hijerarhijski nadređenom tijelu: Kruni, koja je istovremeno odlučivala o zakonitosti i prikladnosti nakon savjetovanja s Državnim savjetom.

Vidi: Lemausurier, Jeanne, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Economica, Paris, 2001., str. 82-83.

8 Početkom 20. stoljeća, razvojem gospodarskog i socijalnog intervencionizma, slabosti belgijskoga sustava morale su dovesti do povećanja broja specijaliziranih sudova i do nastanka Državnog savjeta, izmjenom Zakona od 23. prosinca 1946. godine, koji je stupio na snagu 1948. godine.

Vidi: Debaedts, M. F, *La prevue dans le contentieux administratif Belge*, AJDA, Paris, 2007., str. 145.

9 Talijanski Državni savjet vuče svoje korijene od Uredbe koju je 18. kolovoza 1831. godine donio Karlo-Albert, kralj Sardinije. Bilo je to tada jednostavno savjetodavno tijelo stavljeno neposredno na raspolaganje kralju. Pod režimom uspostavljenim Temeljnim statutom od 4. ožujka 1848. godine, Državni savjet dobio je važnu sudsku ulogu. Postao je vrhovno savjetodavno tijelo, zaduženo za odlučivanje o brojnim upravnim zahtjevima i žalbenim i prvostupanjskim. Zakonom od 20. ožujka 1865. godine, Državni savjet ponovno postaje isključivo savjetodavno tijelo. Međutim, Zakonom od 31. ožujka 1889. godine uspostavlja se i njegova sudska aktivnost.

Vidi: Celard, Alain, *Jurisdiction administrative française et juridiction administrative italienne: structure des contentieux*, AJDA, Paris, 2003.

10 Državni savjet u Grčkoj uspostavljen je 1835. godine po uzoru na francuski Državni savjet. Njegovo djelovanje je izmijenjeno Ustavom iz 1975., 1985. i 2001. godine., Zakonom br. 170 iz 1973. i predsjedničkim dekretom iz 1989. godine.

11 Europski sud za zaštitu ljudskih prava 28. rujna 1995., serija A, broj 326.

Pitanje usklađenosti s pravom na pravično suđenje i načelom nepristranosti u vršenju savjetodavne funkcije tijela nadležnog za suđenje upravi upućeno je Europskom sudu za zaštitu

Luksemburgu je osnovan Upravni sud koji je odvojen od Državnog savjeta.

U francuskom sustavu, Državni savjet, vrhovna upravna instanca, istodobno je savjetodavno tijelo Vlade i tijelo sudskoga nadzora. Osobitost ovoga sustava prije svega je da pripada izvršnoj vlasti. Njihovi upravni odjeli savjetuju premijera o nacrtima zakona i uredbi. Njihovi članovi „tijekom karijere“ zasjedaju i u savjetodavnim instancama i u odjelima za sporove i često su stavljeni „na raspolaganje izvršnoj vlasti“ u ministarskim kabinetima. Način njihova novačenja, Nacionalna škola za državnu upravu (ENA) razlikuje se od novačenja sudaca (Fakultet za suce).¹² Njihovi upravni odjeli savjetuju premijera o nacrtima zakona i uredbi. Ne postoji mogućnost prelaska iz redovnog sudstva u upravno sudstvo ili obrnuto. Još jedno obilježje francuskoga sustava primanje je u službu temeljem internoga natječaja za službenike drugih tijela javne uprave.

Druga karakteristika odnosi se na nizanje savjetodavnih i sudskih ovlasti. Grčka zauzima posebno mjesto u ovoj grupi budući da grčki Državni savjet potpada pod sudbenu vlast i da je ukinut svaki oblik primanja u službu na temelju diskrecijske ocjene. To je zemlja koja se najviše udaljila od francuskog modela. Jedina je zadržala dvojakost savjetodavnih i sudskih ovlasti što je razlog da se Grčka može svrstati u francusku grupu.

2.2.2. Upravni sudovi u užem smislu riječi

Ovdje je riječ o upravnim sudovima koji su specijalizirani za upravne sporove, ali su u potpunosti uklopljeni u sudbenu vlast. Pripadanje sudbenoj vlasti podrazumijeva da uistinu postoji prava sudbena vlast, a ne samo sudsko tijelo čiju neovisnost u Francuskoj između ostalog jamči politički predstavnik, odnosno predsjednik Republike. To je slučaj u sljedećim zemljama iz navedene skupine: Njemačkoj, Austriji, Švicarskoj, a od nedavna u Španjolskoj i Portugalu, kao i u većini bivših komunističkih zemalja.

Znakovito je da te države nisu uspostavile, kao u Francuskoj, Belgiji i Italiji, „Državni savjet“, odnosno tijelo koje istodobno u sebi sadrži savjetodavnu i sudsku funkciju. Umjesto toga radije su uspostavile upravno sudstvo, koje se sastojalo od „pravih sudaca“, koje je u svim pogledima bilo slično sudovima, ali je od njih bilo u potpunosti odvojeno.

Tako su zasnovali originalan način sudskog nadzora uprave, istovremeno različit i od francuskoga i anglosaksonskoga rješenja.

Dugo vremena, sve do 2012-e godine, Upravni sud Republike Hrvatske bio je jedino sudsko tijelo nadležno za upravne sporove. Ustrojstvo upravnog pravosuđa

ljudskih prava. U predmetu *Procola* europski sudac je izrazio zadržku u svezi s luksemburškim Državnim savjetom, posebno zbog načina na koji to tijelo obavlja svoju savjetodavnu zadaću. Veliko Vojvodstvo radikalno je reagiralo na osuđujuću presudu Europskog suda za zaštitu ljudskih prava. Ustavotvorna vlast ukinula je sudske ovlasti Državnom savjetu koji je od tada sveden na savjetodavnu funkciju. Sudske ovlasti prenesene su na tijela koja su isključivo sudbena (Upravni sud i Žalbeni upravni sud).

12 Ecole de la magistrature.

temeljito je izmijenjeno Zakonom o upravnim sporovima iz 2010., koji sadrži reformu upravnog spora, čime je izvršena reforma i kodifikacija pravila o organizaciji i funkcioniranju upravnih sudova. Komparativnim sagledavanjem pojedinih sustava i potrebe usklađivanje vrijedećih pravila postupka o pravnom sporu s procesnim standardima propisanim članku 6 stavku 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, hrvatski zakonodavac odlučio se za ustroj u dva stupnja. Time je odstupio od dosadašnjega zakonskog rješenja, važećeg Zakon o upravnim sporovima koji u članku 3. stavku 1. propisuje, da upravne sporove rješava Upravni sud Republike Hrvatske. Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. organizirano je dvostupanjsko upravno sudovanje. Već u Smjernicama i Strateškom dokumentu za izradu nacрта novog Zakona o upravnim sporovima koje je prihvatila Vlada Republike Hrvatske svojim zaključkom od 12. rujna 2008., prihvaćeno je odvajanje upravnog od redovitog sudovanja. Na ovaj je način praktično i u hrvatskom sustavu provedena specijalizacija poslova, koja se u teoriji smatra vrlo važnom značajkom upravnog sudovanja kao posebnog oblika sudske organizacije.

U ovom su sustavu upravni sudovi u potpunosti uklopljeni u sudsku vlast, što povlači za sobom brojne posljedice: postupak primanja u službu potpuno je identičan kao i za građanske i kaznene suce, svi imaju isti sudački položaj, te postoji mogućnost prelaska s jedne funkcije na drugu. U pogledu imenovanja i razrješavanja sudaca upravnih sudova Republike Hrvatske te trajanje njihove funkcije, vrijede ista pravila kao i za suce ostalih sudova u Hrvatskoj na što upućuju i odredbe Zakona o državnom sudbenom vijeću¹³ (čl. 48.-59.). Spomenutim Zakonom uređuju se i uvjeti za napredovanje, premještaj i postupak za utvrđivanje stegovne odgovornosti.¹⁴

Puna nadležnost, odnosno nadležnost suca da odlučuje o svim pravnim pitanjima, bez obzira odnose li se na javno, privatno ili kazneno pravo, prihvaća se zdravo za gotovo u svim navedenim zemljama. U svakodnevnoj praksi mogu se pojaviti problemi oko sukoba nadležnosti. Problemi nadležnosti uglavnom se rješavaju unutar sudbene vlasti i dovoljno je na suce, koji pripadaju jednoj te istoj vlasti, a to je sudbena vlast, primijeniti pravila prvenstva, a posebno načelo autoriteta presuđene stvari, što znači da treba dati povjerenje onom sudbenom redu pred kojim je najprije pokrenut postupak. Razdioba nadležnosti upravnih sudova i Visokog upravnog suda u Republici Hrvatskoj riješena je Zakonom o izmjenama Zakona o sudovima.¹⁵ Slijedom navedenoga Zakon o izmjenama Zakona o sudovima propisuje da kada je posebnim zakonima za rješavanje upravnih sporova propisana nadležnost Upravnog suda Republike Hrvatske sukladno Zakonu o upravnim sporovima,¹⁶ za takve sporove od 1. siječnja 2012. godine, nadležni su mjesno

13 Narodne novine, br. 116/2010., 57/2011. i 130/2011.

14 U svezi s navedenim potrebno je navesti da je 1. siječnja 2010. godine Zakonom o Pravosudnoj akademiji ustrojena Pravosudna akademija s ciljem cjeloživotnog usavršavanja sudaca i državnih odvjetnika, kao i savjetnika te obuke namijenjene vježbenicima sukladno Zakonu o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu.

15 Narodne novine, br. 130/2011.

16 Narodne novine, br. 53/1991., 9/1992. i 77/1992.

nadležni upravni sudovi. Međutim, valja primjetiti da Visoki upravni sud zadržava nadležnost rješavanja upravnih sporova za koje je Zakonom o upravnim sporovima iz 2010.¹⁷ i drugim posebnim zakonima propisano da rješava Visoki upravni sud.

Postupak koji primjenjuje takva vrsta upravnog suda je postupak koji je prilagođen specifičnim potrebama upravnog spora, ali istodobno vrlo blizak građanskom postupku. Doista, zakonodavac je imao namjeru uspostaviti potpunu jednakost dviju stranaka u postupku, s jedne strane uprave koja ima prava i obveze i s druge tužitelja, koji nema samo obveze, nego i subjektivna prava čiji je nositelj. Zbog toga je na razini postupka, upravni spor u osnovi spor kao i svaki drugi, a to znači spor između stranke.

Smatra se, vezano uz prva dva sustava, da postoji previše velikih razlika između njih da bi ih se moglo podvesti pod jedan jedinstveni sustav, a to je sustav upravnih sudova. Državni savjet se kao ustanova razlikuje od redovnog suda koji se samo specijalizirao za upravne sporove.

Njemački sudac je isključivo sudac koji odlučuje u upravnim sporovima, ne pripada izvršnoj vlasti i ne vrši nikakvu savjetodavnu funkciju naspram vlasti. Neovisnost njemačkog upravnog suca očituje se na tri načina :

1.) Upravni sudovi su autonomni u pogledu ustroja i djelovanja u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, dok se u Francuskoj neki članovi novače izvana, od službenika ministarstva.

2.) Prema njemačkom Temeljnem zakonu, položaj i nezavisnot upravnih sudaca regulirani su federalnim zakonom koji se odnosi na suce.

3.) Upravni suci podliježu samo zakonima i pravu. Naime, ne mogu dobivati upute od parlamenta, vlade i uprave.¹⁸

Funkcija upravnog suca nespojiva je s bilo kojom drugom funkcijom unutar zakonodavne ili izvršne vlasti. Ta razlika u prirodi između njemačkih i francuskih upravnih tijela odražava se i na opseg njihovih nadležnosti.

Načelo ograničenja nadležnosti je jednostavno, a svodi se na to da kada upravno tijelo djeluje kao privatna osoba, onda se na njega primjenjuje privatno pravo i redovni sudovi, a kada djeluje kao tijelo javne vlasti, sude mu upravni sudovi, primjenjujući specijalno pravo za radnje javnog prava.

U Njemačkoj, za razliku od francuskoga prava, to načelo uključuje dvije grupe ograničenja upravne nadležnosti : a) nadležnost redovnog suca za sporove s punom jurisdikcijom ("opće") i b) nenadležnost upravnog suca za poništavanje propisa zakonodavne prirode.

a) Redovni sudac nadležan je za sporove koji se tiču odgovornosti i ugovora. Radi se u biti o odštetnim sporovima, u okviru odgovornosti države za povredu njezinih obveza i pravnih radnji države protiv svojih službenika.¹⁹ Osim toga, prema odredbama Temelnog zakona, svaka povreda vlasništva (izvlaštenje) ili povreda drugih temeljnih prava, spada u djelokrug redovnog suca.

17 Narodne novine, br. 130/2011.

18 Mayer, Otto, *Le droit administratif allemand*, Paperback, Paris, 1999., str. 102.

19 Čl. 34, § 3., Temeljni zakon iz 1919. godine.

Što se tiče ugovora, Zakon u određenoj mjeri dopušta nadležnost upravnog suca za odlučivanje o ugovorima javnog prava, čiji se predmet prema materijalnom kriteriju ugovora odnosi na odnose uređene javnim pravom, a ne osobnosti strana u sporu.²⁰

Nadležnost redovnog suca izlazi izvan okvira nadležnosti općih sporova. Kada sudac preuzima neki spor, ostaje nadležan za odlučivanje o zakonitosti upravne odluke i uzroku spora, kako bi izbjegao da više raznih nadležnosti preuzme isti spor. Stoga je nadležnost njemačkoga upravnog suca ograničenija s obzirom na upravne akte od one francuskoga suca.

b) Za razliku od francuskog upravnog prava, upravni akti podvrgnuti nadzoru suca ne predstavljaju homogenu cjelinu, podvrgnutu istom režimu. Njemački se sudac, u sustavu stroge odvojenosti vlasti, ograničava na rješavanje pojedinačnih sporova između uprave i upravljanih, za razliku od Državnog savjeta, koji se, unatoč svojem odnosu s Vladom, smatra nadležnim za poništenje *erga omnes* upravnih akata. Odlučuje o zakonitosti pojedinačnog upravnog akta, jednostranog akta javnog prava, koji potječe od tijela upravne vlasti i koji ima za cilj uređivanje pojedinačnog slučaja. Ta ideja ne obuhvaća samo pojedinačne akte *stricto sensu*, nego i kolektivne akte, odnosno takve koji se tiču određenog broja slučajeva i takve koji se tiču samo jednog slučaja, ali neodređenog broja osoba.²¹

S druge strane, upravni sudac ne može poništiti *erga omnes* apstraktno pravilo, primjenjivo na neodređeni broj osoba, koje je uključeno u hijerarhiju normi. Propis podliježe sudskom nadzoru ispravnosti koji se tiče slučajeva nepostojanja. Tek iznimno, u pojedinačnom sporu, redovni ili upravni sudac treba biti prisiljen odbaciti primjenu takvog pravila u tom konkretnom primjeru. Samo u izvanrednim slučajevima tužitelj može zahtijevati od suda poništenje pravnog pravila izvan bilo kakvog postupka. Ta apstraktna kontrola normi nema nikakvu važnost, osim u slučaju da se tiče sukladnosti s ustavnim aktima.

Za razliku od francuskoga, u njemačkom pravu skrb za zaštitu subjektivnih prava pojedinaca nadmašuje skrb za zaštitu objektivne zakonitosti.²²

2.2.3. Sudovi opće nadležnosti

Treći tip sudova spada u britanski model. Takve sudove imamo u Ujedinjenom Kraljevstvu i Republici Irskoj, ali isto tako i na Malti i Cipru. Građanski sud je onaj koji je nadležan za upravne stvari. Međutim, nadzire se određena specijalizacija za upravne predmete. Takva je specijalizacija neophodna pod uvjetom da nije pretjerana. U vođenju postupka, stranke u sporu u načelu se nalaze u ravnopravnom položaju. Ipak, u nekim stvarima javnopravno tijelo (stranka) uživa neke prerogative (posebno kada je riječ o spisima koji moraju biti dostupni suprotnoj strani) koji

20 O ugovoru javnog prava, vidi Autexier Ch., *Introduction au droit public Allemand*, PUF, 1997., str. 257.

21 Na primjer, u slučaju zabrane političkog okupljanja.

22 Rouault, Marie – Christine, *Contentieux administratif*, Guliano éditeur, Paris, 2006., str. 212.

znaju biti veći negoli u zemljama poput Njemačke. Zbog nedostatka specijalizacije također se kod sudaca ponekad javlja određena plahost u odnosu na upravu.

Usprkos sličnostima zahtjeva za utvrđivanje zakonitosti u Ujedinjenom Kraljevstvu i Francuskoj, dva tipa spora ostaju vrlo različitima. Velika je razlika to što su u Velikoj Britaniji upravni zahtjevi podneseni *High Courtu*, vrlo rijetki u usporedbi s francuskim sustavom. Dok francuski upravni sudac prihvaća više od 40.000 predmeta godišnje, *High Court* prihvaća najviše 1.000 žalbenih sporova.²³

Iz navedenoga se može zaključiti da se englesko upravno sudovanje ograničava na pitanje općeg interesa ili financijskog interesa, dok su obični pojedinačni interesi praktično iz njega izuzeti.

3. TIJELA ZADUŽENA ZA SUDSKU ZAŠTITU OD UPRAVE

3.1. Specijalizirana tijela

Neovisno o pravnom sustavu, upravni sporovi uglavnom se povjeravaju tijelima specijaliziranim za upravne stvari. Primjerice, u četrnaest zemalja postoji Vrhovni sud (Njemačkoj, Austriji, Belgiji, Finskoj, Francuskoj, Grčkoj, Italiji, Litvi). Luksemburgu, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Republici Češkoj, Švedskoj). Pet zemalja, bez obzira što imaju jedan Vrhovni sud, povjerilo je suđenje u predmetima koji se tiču uprave u nadležnost specijaliziranih vijeća u sastavu Vrhovnog suda (Španjolska, Estonija, Mađarska, Latvija, Slovačka). To ne znači da je neovisno upravno sudovanje pravilo. Tipovi specijalizacije jednako su različiti koliko i način ustroja.

3.2. Različiti tipovi specijalizacije

Mogli bismo preuzeti klasifikaciju Fromonta koji razlikuje žalbena upravni tijela (odnosno viša upravna tijela kakva nalazimo u Velikoj Britaniji u području zaštite okoliša i neovisna upravna tijela u sklopu, tzv. *Statutory Tribunals* također u Velikoj Britaniji, neovisna upravna vijeća u Austriji), upravne sudove koji objedinjuju savjetodavne i sudske ovlasti (Francuska, Nizozemska, Belgija, Italija, Grčka), upravne sudove koji čine nezavisno sudske tijelo (Njemačka, Austrija, Portugal, Luksemburg, Švedska, Finska), upravne sudove koji spadaju pod jedinstveni Vrhovni sud (Španjolska, Mađarska, Slovenija, Rumunjska, Estonija) i na kraju građanske sudove (Velika Britanija, Irska, Cipar, Malta).²⁴

Specijalizirani sudovi ne postoje uvijek na svim razinama sudovanja. Na primjer u Republici Češkoj suđenje se u prvom stupnju odvija pri odjelu suda opće nadležnosti. Upravni sud se pojavljuje na razini Vrhovnog suda. U Austriji

23 Lemausurier, Jeanne, op. cit., str. 98.

24 Fromont, Michel, *La justice administrative en Europe*, Convergences, RFDA, Pariz, 2002., str. 205.

se specijalizirano upravno sudovanje također pojavljuje na razini Vrhovnog suda. Osim postojanja specijaliziranih upravnih sudova (posebno za izborne i porezne sporove) u Belgiji nailazimo na isti tip specijalizacije. U drugim zemljama, poput Latvije, Vrhovni sud je nadležan za sve sporove bez obzira radi li se o upravnim ili drugim sporovima. S druge strane, specijalizirani upravni sudovi postoje u prva dva stupnja. U Estoniji nailazimo na drugačiju situaciju. Upravni sporovi spadaju u nadležnost specijaliziranog suda u prvom stupnju. U drugom i trećem stupnju spadaju u nadležnost sudova opće nadležnosti, ali ih rješavaju specijalizirana sudska vijeća za upravne sporove. U nekim drugim slučajevima specijalizacija sudova samo je djelomične i cikličke prirode. Primjerice u Mađarskoj specijalizacija naizgled postoji samo na razini Vrhovnog suda, gdje upravne sporove rješava poseban odjel. Ali zapravo specijalizirano sudovanje nije isključeno iz prvog stupnja. Suci upisani na popis sudaca nadležnih za upravne stvari mogu preuzeti rješavanje upravnih sporova. Kada se premaši određeni broj (12 na razini departmana) može se oformiti specijalizirano sudske vijeće.

Raznolikost tipova specijalizacije sudova odražava se na raspodjelu nadležnosti za sporove. Uz neke manje razlike Grčka, Francuska i Italija jedine su zemlje koje upravnim sudovima povjeravaju gotovo sve upravne sporove. Vrhovni upravni sud rješava sve upravne sporove u Austriji, ali ta zemlja nema upravne sudove nižega stupnja.²⁵

Nadležnost za sporove za naknadu štete uglavnom je raspodijeljena između sudova opće nadležnosti i specijaliziranih tijela za nadzor nad upravom. Usprkos postojanju specijaliziranih tijela za upravne predmete neki se sporovi dodjeljuju sudovima opće nadležnosti. To vrijedi za ugovorne sporove u Austriji, Litvi, Luksemburgu i Švedskoj. Isto vrijedi za sporove za naknadu štete u Austriji, Finskoj, Mađarskoj, Luksemburgu, Poljskoj i Švedskoj. U drugim slučajevima nadležnost za sporove za naknadu štete podijeljena je između sudova opće nadležnosti i upravnih sudova. U Finskoj sudovi opće nadležnosti imaju nadležnost za naknadu štete osim u području zaštite okoliša i voda. U Njemačkoj upravni sudovi rješavaju sporove za naknadu štete u području javnih ugovora, javne službe i štete nastale zbog nezakonitosti upravnog akta. U Belgiji sudovi opće nadležnosti rješavaju sporove koji se tiču odgovornosti javnih vlasti za štetu.

Sporovi vezani uz akte i postupanje uprave u obavljanju prerogativa javne vlasti imaju svoje osobitosti. Oni spadaju u nadležnost bilo specijaliziranih tijela ili specijaliziranih upravnih sudaca u tijelima opće nadležnosti ili posebnog stupnja sudovanja. U zemljama koje imaju neovisno upravno sudstvo ono je nadležno za tu vrstu spora (Njemačka, Francuska, Grčka, Italija). Izvan tih zemalja spor o zakonitosti upravnih akata spada u nadležnost Vrhovnog suda (npr. u Danskoj i Irskoj). Isto vrijedi za Cipar gdje Vrhovni sud rješava sve sporove o zakonitosti. Međutim, postojanje specijaliziranih upravnih sudova ne isključuje mogućnost da sudovi opće nadležnosti preuzmu rješavanje sporova o zakonitosti upravnih akata

²⁵ Više o tome: Lemausurier, Jeanne.

(nadležnost kaznenog suca u Francuskoj ili posebnih sudova u Belgiji). Ovi primjeri dovoljni su da se pokaže kolika je raznolikost specijaliziranih tijela. Osim toga ustanovljene su razlike u ustroju tijela nadležnih za vođenje sudskih postupaka protiv uprave.

3.3. Razlike u načinu ustroja nadležnih tijela

Bez obzira na razlike u ustroju, tijela nadležna za vođenje postupaka protiv uprave mogu se podijeliti u dva osnovna modela: ustroj u dva stupnja i ustroj u tri stupnja. Sve je to raspoređeno po teritoriju na različit način ovisno o zemlji.

Ustroj u dva stupnja nailazimo u Austriji, Cipru, Irskoj, Italiji, Litvi, Luksemburgu, Malti, Poljskoj, Republici Češkoj i Sloveniji. Tu spadaju i Irsko, Cipar, Malta (zemlje u kojima je kontrola nad upravom povjerena sudovima opće nadležnosti). Različiti stupnjevi sudovanja nisu uniformno ustrojeni u svim zemljama. U osam zemalja u drugom stupnju postoji Žalbeni sud nadležan za preispitivanje činjeničnog i pravnoga stanja predmeta (Cipar, Finska, Irsko, Italija, Litva, Luksemburg, Malta, Slovenija). U Poljskoj i Republici Češkoj drugi stupanj čini Kasacijski sud. Austrija ne poznaje upravne sudove prvog stupnja, a austrijski Upravni sud rješava samo pravna pitanja.

Slijedom gore navedenoga, komparativnim sagledavanjem pojedinih sustava u suvremenim demokracijama, hrvatski zakonodavac odlučio se za ustroj u dva stupnja. Time je odstupio od dosadašnjeg zakonskog rješenja, važećeg Zakon o upravnim sporovima koji propisuje, da upravne sporove rješava Upravni sud Republike Hrvatske. Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. odlučeno je da se od 1. siječnja 2012. godine rješavanje upravnih sporova povjeri upravnim sudovima i Visokom upravnom sudu. Tako ustrojstvo novog upravnog sudstva pretpostavlja: upravne sudove i Visoki upravni sud. Time je u hrvatskom pravnom sustavu značajno promijenjeno ustrojstvo upravnog sudovanja. Vezano uz nova zakonska rješenja, koja bitno mijenjaju sustav sudskog nadzora rada uprave, nužno je bilo zakonski intervenirati u Zakon o sudovima. Tako, Zakon o izmjenama Zakona o sudovima propisuje: Upravni sud Republike Hrvatske od 1. siječnja nastavlja s radom kao Visoki upravni sud, a predsjednici i suci Upravnog suda Republike Hrvatske nastavljaju obnašati sudačku dužnost kao predsjednik i suci Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Visoki upravni sud Republike Hrvatske i upravni sudovi početkom rada preuzet će službenike i namještenike Upravnog suda Republike Hrvatske. Upravni sudovi sastoje se od sudaca koji pripadaju istom tijelu i kojima upravlja Zakon o upravnim sporovima iz 2010. Naime, „osoblje“ upravnih sudova čini jedinstveno tijelo s osobljem Visokog upravnog suda od trenutka stvaranja svih sudova. Na zakonsko oprijedjeljenje dvostupanjskog ustroja upravnog sudovanja izravno se vezuju i izmjene Zakona o sudovima, koje također pretpostavljaju dvostupnjevanje upravnog sudovanja. Dakle, prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud. Tako, u pravilu, u prvom stupnju odlučuju upravni sudovi, a

samo u točno određenim slučajevima u prvom stupnju odlučuje Visoki upravni sud. Iste omogućuju usklađenost hrvatskoga sustava upravnog sudovanja s europskim standardima i osiguravanje nadležnosti sudova u utvrđivanju činjenica i primjeni prava.

U zemljama koje imaju ustroj u tri stupnja, upravni sporovi uglavnom se rješavaju prema klasičnoj shemi koja obuhvaća prvi stupanj, žalbeni i kasacijski (Njemačka, Belgija, Danska, Španjolska, Estonija, Francuska, Grčka, Mađarska, Latvija, Nizozemska, Portugal, Velika Britanija i Švedska). Međutim, postoje neke manje razlike u određenim zemljama. Vrhovni upravni sud Švedske može izmijeniti ispitivane odluke nakon što provede činjenično i pravno preispitivanje. U Španjolskoj presude donesene u žalbenom postupku ne idu na Kasacijski sud. Neki Vrhovni sudovi za određene vrste sporova imaju ulogu sudaca u prvom i zadnjem stupnju (Državni savjet Grčke za prekoračenje ovlasti ili neke vrste sporova pune nadležnosti, francuski Državni savjet za određene akte).

Što se tiče teritorijalne raspodjele specijaliziranih sudova zbog povijesnih razloga, a uzimajući u obzir i površinu teritorija, koncentrirani su i smješteni na određenim mjestima (Luksemburg/Cipa/Talin i Tartu u Estoniji). Sudovi prvog stupnja raspoređeni su na podržavnoj razini (*Land* u Njemačkoj, *Voivode* u Poljskoj, *Regija* u Italiji, *Finskoj* i *Litvi*, *Departman* u Mađarskoj). Vrhovni sud nalazi se na jednom mjestu.²⁶

Prema članku 14. a. Zakona o sudovima Republike Hrvatske upravni sudovi ustanovljavaju se za području jedne ili više županije, dok se Visoki upravni sud Republike Hrvatske ustanovljava za područje Republike Hrvatske.

Pravno oblikovanje teritorijalne nadležnosti u Republici Hrvatskoj zahtjevalo je daljnju pravnu regulaciju, u odnosu na Zakon o upravnim sporovima iz 2010. i Zakon o sudovima. Slijedom navedenoga Zakon o područjima i sjedištima sudova²⁷ određuje sjedište upravnih sudova s određenim područjima nadležnosti u Zagrebu,²⁸ Splitu,²⁹ Rijeci³⁰ i Osijeku.³¹ Razmještaj sudova po teritoriju je uvjetovan dijelom teritorijalnim ustrojem i oblikom zemlje. Isto tako, vezano uz teritorijalnu raspodjelu, a uzimajući u obzir i površinu teritorija, upravni sudovi koncentrirani su i smješteni na navedenim mjestima. Žalbeni sud i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, nalazi se u Zagrebu.

26 Gaudemet, Yves, *Droit administratif*, 18 ed., L.G.D.J., Paris, 2005.

27 Narodne novine, br. 144/2010. i 84/2011.

28 Za područja: Koprivničko-križevačke, Krapinsko-zagorske, Međimurske, Varaždinske, Sisačko-moslavačke, Bjelovarsko-bilogorske, Zagrebačke županije i Grada Zagreba.

29 Za područja: Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske i Zadarske županije.

30 Za područja: Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije.

31 Za područja: Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravске i Vukovarsko-srijemske županije.

4. POKRETANJE POSTUPKA S OBZIROM NA AKTE KOJE SE MOGU POBIJATI

4.1. Uvod

Ovdje se u osnovi nailazi na dva pitanja: pitanje prirode akata koji mogu biti predmet tužbe i pitanje koje se odnosi na koncipiranje interesa za djelovanjem.

Premda svaka stranka može pokrenuti sudski postupak za pobijanje upravnog akta, nije dopuštena *action populaire*, uz jednu iznimku. Španjolski zakonodavac prihvaća *action populaire* u području urbanizma i zaštite okoliša. U velikoj većini država, tužitelj mora dokazati da ima pravni interes postupati ili ekvivalent tomu: odluka nužno mora utjecati na njegova prava, obveze ili interese.

4.2. Nadležnost tijela za vođenje sudskih postupaka protiv uprave

Kako bismo odgovorili na pitanje vezano uz nadležnost upravnog suca, najprije treba razlučiti dvije koncepcije, pravnog interesa za postupanjem, koje se pojavljuju, a koje utječu na prirodu pobijanih akata.

Prva je koncepcija subjektivna. Stranka mora pretrpjeti „osobnu štetu“ i biti oštećena u svojim subjektivnim pravima. Dakle, pravni interes za postupanjem podrazumijeva povredu subjektivnoga prava (Njemačka,³² Austrija). U Grčkoj je to uvjet samo za upravni spor pune jurisdikcije u kojemu se pobija individualni akt. Vrlo je teško pobijati općenormativne akte (u Nizozemskoj, do 1999. upravni propisi nisu bili podložni sudskoj kontroli)³³ osim ako se dokaže da takav akt ugrožava osobna subjektivna prava. Većina postupaka odnosi se na individualne akte.³⁴ Odluka će za posljedicu imati poništenje akta isključivo između stranaka. Upravnosudski postupak sličan je načelima parničnog postupka:³⁵ postupak između stranaka i najčešće obustava primjene upravnog akta.

Druga koncepcija potpuno je objektivna. Tužba zbog prekoračenja ovlasti je objektivna tužba. To je sudski postupak koji se vodi protiv akta, a tužitelj poduzima radnje u cilju ponovne uspostave zakonitosti (Belgija, Francuska). Općenormativni akt je lako pobijati što rade i građani i pravne osobe. To je postao značajan mehanizam djelovanja uz prosvjede i peticije. Takav pristup omogućuje lakše poništavanje odluke *erga omnes*, uloga tužitelja postaje transparentnija i on se pojavljuje samo kao sredstvo za obranu zakonitosti.

Međutim, razlika je relativna jer mnoge zemlje, a među njima i Francuska, imaju tendenciju priznati upravnosudsku tužbu, poput tužbe zbog prekoračenja

32 Fromont, Michel, *Regards d'un juriste français sur la juridiction administrative allemande*, Rev. Adm., 1999., specijalni broj 7, str. 28.

33 Fromont, Michel, op. cit., str. 174.

34 Za Njemačku, posebno vidi C. Witz, *Le droit allemand*, Dalloz, Connaissance de droit, 2001., str. 58.

35 Vidi vezano uz ovo pitanje Fromont, Michel, *La justice administrative en Europe*, Convergences, RFDA, Pariz, 2002., str. 207.

ovlasti te dvojaku funkciju (zaštitu zakonitosti, ali isto tako i sudsku zaštitu tužitelja). Ta razlika objašnjava i zašto u nekim slučajevima nije isti sudac nadležan za individualne i općenormativne akte (Grčka). Italije je negdje na pola puta (tužbe za poništenje akta kojima je povrijeđena objektivna zakonitost, spor se vodi pred sudom koji ima isključivu nadležnost u slučaju povrede subjektivnog prava, ali je i u tom slučaju potrebna provjera usklađenosti s objektivnim pravom). Sudski postupak pokreće se tužbom protiv upravnog akta, eksplicitnog ili implicitnog, zbog propuštanja izdavanja akta (Grčka) ili zahtjevom za donošenjem akta (Estonija), ako bi takav akt mogao dovesti do povrede prava te osobe. Definicija upravnog akta je više-manje identična (vrijedi spomenuti da se u zakonu od 1. prosinca 2006. navodi pravna definicija individualnog upravnog akta u Latviji). Uz gore navedene ograde, svaki jednostrani upravni akt u načelu se može osporavati na sudu.

Ove dvije koncepcije možemo promatrati i kroz prizmu objektivnog i subjektivnog upravnog spora. Važnost podjele sporova na subjektivne i objektivne prema vrsti akta koji mogu biti predmet spora, valja sagledati u svjetlu Zakona o upravnim sporovima iz 2010. Zakon o upravnim sporovima iz 2010., koji proširuje djelovanje upravnog suda i na postupanja koja nisu „obuhvaćena“ upravnim aktima mijenja dosadašnji koncept upravnog spora u Republici Hrvatskoj. Tako će početkom primjene Zakona o upravnim sporovima iz 2010. (2012. godine), upravni spor imati za cilj i zaštitu objektivne zakonitosti i zaštitu subjektivnih prava pojedinca. Svakako će, 2012. godine upravnosudska zaštita u Republici Hrvatskoj postati puno učinkovitija jer će se putem objektivnog upravnog spora ostvarivati šira zaštita prava građana i sveobuhvatnija zakonitost. U subjektivnim sporovima, postavlja se pitanje treba li nekoj osobi priznati neko subjektivno pravo, te je li neki postupak javnopravnog tijela ugrozio neku individualnu situaciju. Isto tako, bolje će se postupiti ako se prednost u izboru, koji se daje objektivnom pravnom sredstvu, shvati kao ilustrativnu za činjenicu da ona onemogućuje sucu da se ne zaustavi samo na poništenju, izvlačeći samostalno njegove posljedice i na taj način odlučuje što je moguće potpunije o sporu.

Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. proširuje se predmet upravnog spora. Nadležnost upravnih sudova izravno se oslanja na predmet upravnog spora. Naime, što se tiče reforme procesnog djelovanja valja istaknuti da je ona postavljena vrlo široko. Predmet upravnog spora proširen je s ocjene zakonitosti pojedinačne odluke i na ocjenu zakonitosti postupanja javnopravnog tijela. Tako je predmet upravnog spora ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu i obvezi u upravnoj stvari protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, te odlučivanje o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke. Predmet upravnog spora trebao bi biti i ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela kojima je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojega nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek. Zakon o upravnim sporovima iz 2010. predviđa i mogućnost vođenja upravnog spora o ocjeni zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela da, u zakonom propisanom roku, odluči o zahtjevu ili redovitom pravnom lijeku stranke ili postupi prema propisu, te odlučivanje o pravu, obvezi i pravnom

interesu stranke. Zanimljivo je proširenje i na ocjenu zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora. Osobito je važno širenje predmeta upravnog spora i na ocjenu zakonitosti općih akata koji se nalaze izvan jurisdikcije Ustavnog suda.

Zanimljivo je da Zakon o sudovima određuje i predmet upravnog spora kroz nadležnost upravnih sudova i Visokog upravnog suda u upravnom sporu. Tako članak 20a Zakona o sudovima propisuje da upravni sudovi odlučuju: o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanje upravnih ugovora i u drugim zakonom propisanim slučajevima. Na tom tragu, članak 23a istoga Zakona određuje da Visoki upravni sud Republike Hrvatske odlučuje: o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba; o zakonitosti općih akata; o sukobu nadležnosti između upravnih sudova i u drugim zakonom propisanim slučajevima. Cilj i smisao odredaba Zakona o upravnim sporovima iz 2010. i Zakona o sudovima koji se odnose na predmet upravnog spora, jest uvođenje širokoga sudskog nadzora nad djelovanjem javnopravnih tijela. To je s jedne strane zaštita prava građana, kako ga priznaje i razvija pravni sustav Republike Hrvatske, a s druge strane zaštita same zakonitosti kao takve, to jest zaštita objektivnoga pravnog poretka. Naime, u ovoj odredbi zakonodavac polazi od pretpostavke da pri djelovanju javnopravnih tijela dolazi do sukoba između pojedinačnih i javnih interesa, pa te sukobe treba urediti na način, na koji će poredak reagirati u smislu rješavanja spornih sukoba. Ovdje je posebno zanimljivo istaknuti kako se novim Zakonom o općem upravnom postupku,³⁶ po prvi put na prostoru Republike Hrvatske, normativno definira upravna stvar, a to je neosporno jedno od najvažnijih pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku. Do donošenja Zakona o općem upravnom postupku niti jedan zakon u Hrvatskoj nije sadržavao definiciju, već je upravnoj i upravnosudskoj praksi ostalo, u svakoj konkretnoj stvari, uspješno ili manje uspješno prosuditi radi li se o upravnoj stvari ili ne.³⁷

Upravni sudovi, prvostupanjska sudska tijela, odlučuju: o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela; o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela; o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku; o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora i drugima zakonom propisanim slučajevima. Upravni sudovi trebali bi tumačiti i tražiti zakone kako bi u njima pronašli potporu za rješenje koje smatraju poželjnim. Općenito, rješenje presuda trebalo bi biti utemeljeno na razmatranju prikladnosti, odnosno na mogućim koristima koje bi se

36 Narodne novine, br. 47/2009.

37 Zakon o općem upravnom postupku određuje pojam upravne stvari te propisuje da: upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama, ili pravnim interesima fizičke, ili pravne osobe, ili druge stranke neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. Upravnom stvari smatra se i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar.

mogle očekivati u smislu dobrog sudovanja, imajući u vidu osobitosti takvoga spora. Uz glavni zahtjev tužbom se može zahtijevati povrat stvari i naknada štete koju je počinio tuženik. Odgovornost uprave za štetu otvara vrlo osjetljivu problematiku, a u praksi se mogu pojaviti dvije vrste problema koji se tiču odgovornosti za štetu: odgovornost za štetu proizašlu iz upravnih akata i odgovornost za štetu proizašlu iz materijalne činidbe. Čini se logičnim da se sucu specijaliziranom za upravne stvari dodijeli spor o odgovornosti za štetu koja proizlazi iz upravnih akata koje je donijela uprava, što je i Italija učinila u sporovima za naknadu štete nastale zbog upravnih odluka. Što se tiče materijalne štete, danas je još uvijek teško opravdati da se spor za naknadu štete dodijeli upravnom sudu. Tako je u svim zemljama osim Španjolske, Portugala i Grčke taj spor stavljen u nadležnost građanskog suca. Iako su pojedinci često više zainteresirani za dobivanje naknade štete negoli za ostvarivanje poništenja akta.

Sporovi o ugovorima dugo su bili isključivo građanske prirode u čitavoj Europi s izuzetkom Francuske. Ugovor se smatrao vrstom akta privatnog prava: sklopivši ugovor, uprava se stavljala na istu razinu kao i partner. U Francuskoj bi upravni spor o ugovorima također bio građanske naravi da nije bilo Napoleonovih tekstova prema kojima su sporovi o ugovorima državi podvođeni pod nadležnost Državnog savjeta. Istina za volju, to pravilo vrijedi od vremena Luja XIV. koji je smatrao da tvrtke, kojima je njegova uprava povjerala materijalne poslove poput izgradnje cesta ili kanala, ne bi trebale imati pristup građanskim sucima jer se pribojavao njihove nezavisnosti.³⁸

Metode suda variraju ovisno o vrsti nadzora kojeg treba izvršiti. Sudska kontrola odnosi se i na akte i na postupke uprave. *Summa divisio*, spor o zakonitosti/spor pune nadležnosti, postoji u većini zemalja.³⁹ U sporu o zakonitosti sudac odlučuje o usklađenosti upravnog akta s načelom zakonitosti (pritom se podrazumijeva da su sporovi o ugovorima specifični). Spor pune jurisdikcije daje šire ovlasti sucu: primjerice, osim poništenja akta, sudac može izreći kazne, a može i izmijeniti upravnu odluku.

Postoje značajne razlike u pogledu pravne prirode i posljedično, njihove nadležnosti u odnosu na prvostupanjske upravne sudove. Visoki upravni sud Republike Hrvatske zadržava nadležnost u odlučivanju o zakonitosti općih akata, sukobu nadležnosti između upravnih sudova i u drugim zakonom propisanim slučajevima. Visoki upravni sud istodobno je žalbeno sudsko tijelo kada odlučuje o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenjima upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba. Spomenutim je Zakonom, predviđena nadležnost upravnih sudaca za sve sporove javnog prava koji nemaju ustavni katakter i koji nisu zakonom stavljeni u drugu nadležnost. Podsjećamo da u nekim zemljama općenormativne akte nadzire ustavni sud, što je slučaj i s Republikom Hrvatskom. Utvrđivanje

38 Više o tome: Bigot, Grégoire.

39 U Švicarskoj od 1. siječnja 2007. postoji samo jedan postupak „u području javnog prava“ (V. T. Tanquerel, F. Bellanger, *Les nouveaux recours fédéraux en droit public*, Genève, Zurich, Bâle, 2006.).

granice nadležnosti upravnih sudova (a time i neprihvatljivosti žalbe/tužbe upravnog suca) može stvoriti neke probleme. Također treba spomenuti da upravni sud pri procjeni svoje (ne)nadležnosti utvrđuje: prirodu osporenog akta i navedene povrede. Spomenuto svakako može izazvati nedoumice. Isto tako, svrsishodno je da mjere, koje ne ulaze u nadležnost Ustavnog suda podliježu tužbama i zahtjevima upravnih sudova. Ta oprjeka stvara razlike u kontroli općenormativnih akata. Ako se odlučimo za objektivnu koncepciju tužba protiv općenormativnog akta postaje posve dostupna, a mogućnost djelovanja vrlo otvorena. Dokazivanje tužitelja da je došlo do povrede subjektivnog prava predstavlja bitno ograničenje u tom području. Spor o općenormativnim aktima organiziran je na specifičan način u svim zemljama koje imaju upravne sudove u sklopu sudbene vlasti. To je doista logično, jer čim ne postoji Državni savjet, spor koji je iznesen sudu shvaća se kao spor između stranaka. Općenormativni akt ne može se smatrati običnim upravnim aktom poput bilo kojeg drugog. Kada je riječ o direktnoj tužbi za poništenje, ona je dopuštena protiv općeg akta u zemljama koje imaju upravne sudove u pravom smislu riječi. Čak je i u zemljama koje imaju Državni savjet, poput Italije, teško postići da se tužba za poništenje općeg akta proglasi dopuštenom, budući da se pojam osobnog interesa tumači na mnogo uži način nego u francuskom pravu. Pravno stanje sudske prakse tek treba uspostaviti rješenje.

Razumljivo, nije sve uvijek strogo određeno. Tako i površna analiza Zakon o upravnim sporovima iz 2010., kao i Zakona o sudovima ukazuje na poteškoće koje se mogu pojaviti kada se jedinstvenim zakonskom definicijom želi prikazati sveukupna nadležnost upravnih sudova i Visokog upravnog suda. Propust koji nastaje iz mogućnosti da se iscrpno odredi predmet upravnog spora ublažava se formulacijom „odlučuju u drugim zakonom propisanim slučajevima“. Mogućnost pojave, tzv. „drugih zakonom propisanih slučajeva“ za sada pronalazimo u odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama. Prema odredbama toga Zakona protiv rješenja inspektora elektroničkih komunikacija nije dopuštena žalba, ali se protiv njega može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, što ne odgađa izvršenje rješenja. Do početka rada Visokog upravnog suda Republike Hrvatske upravni sporovi iz članka 17. i 112. ovoga Zakona pokreću se pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.⁴⁰ Dakle, spomenuta zakonska stilizacija ukazuje na odstupanja od pravila upravnog spora, odnosno na prvenstvo postupanja prvostupanjskih upravnih sudova. Mišljenja smo, da bi trebala postojati tendencija da se pojave posebnih postupaka svedu na što manju mjeru, tj. da se što je moguće više predmeta rješava primarno pred prvostupanjskim upravnim sudovima.

Unatoč određenim ograničenjima, tužitelj mora obrazložiti osobni interes za poništenjem akta, budući da je polje primjene upravnog spora izuzetno široko otvoreno u odnosu na osobe koje pokreću spor, i u odnosu na predmet spora. Može se primjetiti, da sudac ima ovlasti u donošenju odluka koje obično odgovaraju vršenju

funkcija javnopravnih tijela i koje nadomještaju odluke koje su mu podnesene na odlučivanje.

Upravni sudovi sude po pravu i po činjenicama, te mogu poduzeti i bitno preispitivanje predmeta. Visoki upravni sud je obvezan činjenicama, onakvima kakve su utvrdili prvostupanjski upravni sudovi.

Ako se zadrži na tradicionalnoj podjeli na objektivni i subjektivni spor kao polazište za oblikovanje različitih modela upravnog sudovanja dobit će se dvije koncepcije s obzirom na pravne učinke odluka sudaca nadležnih za upravne stvari u Europi. Temeljem objektivnog pristupa upravnom sporu, pravnim učinkom odluka prije svega želi se postići da upravna tijela poštuju objektivno javno pravo kako bi uprava mogla dobro funkcionirati. Pritom sudac nadležan za upravne stvari raspolaže različitim mogućnostima da nametne svoje odluke kao što su sudski nalog i penal i to radi poštivanja zakonitosti. Donošenjem Zakona o upravnim sporovima iz 2010. u Hrvatskoj, tužitelj može zahtjevom za izvršenje od suda zahtijevati izvršenje presude.⁴¹ Upravo je sudac nadležan za upravni predmet onaj koji treba pomiriti različite interese, te su mu ovlasti znatno šire. Što govori o tomu da se sudske ovlasti ne svode samo na kontrolu „poštivanja objektivnog prava od strane uprave“, već i na „individualnu zaštitu partnera uprave“, te da sudac ima ovlasti da ponovno uspostavi njihova prava.

Jedine predviđene iznimke tiču se mjera ustupaka stranci koje donosi samo upravno tijelo,⁴² mjere unutarnjeg ustroja i državnih akata ili ekvivalentnu formulu. Primjerice u Italiji nije moguća žalba samo na akte političkog karaktera. Grčka spominje državne akte, poput objave rata ili rapuštanje Skupštine, Cipar također poznaje tu vrstu akta. U Luksemburgu se pozivaju na tu teoriju, ali na mnogo ograničeniji način negoli u Francuskoj jer se jedina vrsta akata koji bi mogli spadati u kategoriju državnih akata tiče odnosa između velikog vojvode i stranih država (akt koji po svojoj prirodi ne podliježe sudskoj kontroli Državnog savjeta). Portugalski zakon isključuje iz nadležnosti upravnog suda akte koji nastaju u izvršavanju političkih i zakonodavnih zadaće. U Belgiji se ne prihvaća teorija državnih akata. Neki akti koji spadaju u djelokrug posebnih sektora uprave ne podliježu sudskoj kontroli (nikada se ne osporavaju odluke o imenovanju koje donosi kralj u svojstvu upravnog tijela). Državni savjet pristao je donijeti odluku o tužbi za poništenje kraljevske odluke o imenovanju guvernera provincije dok se belgijska država tome pokušala suprostaviti pozivajući se na izuzetak vezan uz postojanje državnog akta.⁴³

U Latviji je definirano da političke odluke parlamenta, predsjednika, vlade i lokalnih vijećnika nisu upravni akti i ne spadaju u nadležnost upravnih sudova u slučaju spora. U Švedskoj izrazito politički akti nisu predmet klasične sudske tužbe, ali ta kategorija obuhvaća prije svega akte donesene iz oportuniteta (npr. trasiranje

41 U Europi, pravila o izvršenju presuda sve su doradenija i fleksibilnija ovisno o interesu koji se štiti: zaštita individualnog interesa, zaštita prava tužitelja i zaštita javnog interesa u širem smislu.

42 Gaudemet, Yves, *Droit administratif*, 18 ed., L.G.D.J., Paris, 2005.

43 Belgijski Državni savjet, 10. lipnja 2002., *Vandendoren c/Etat belge*, zahtjev br. 107561.

željezničkih pruga). Danska i Estonija ne poznaju niti jedan izuzetak od dopuštenosti upravnosudske tužbe. Nizozemsko upravno pravo ne poznaje teoriju o državnim aktima, što ne isključuje neka ograničenja kada je riječ o sudskoj tužbi (npr. protiv akata koji sadrže opće obvezujuće propise ili cirkularnog pisma). U Njemačkoj svi akti, uključujući i one političkoga karaktera, podliježu sudskoj kontroli čim su takve prirode da mogu ugroziti temeljna prava ili subjektivna prava.⁴⁴ Predviđene iznimke utvrđene su imajući u vidu poteškoće koje to može proizvesti u odnosu na europsku sudsku praksu. Španjolska se, u ovom pogledu, pokazala odmjerenijom. Bilo je određeno da se akti Vlade političke prirode u načelu ne mogu osporavati na sudu. To je načelo izmijenjeno Zakonom od 13. srpnja 1998. s preporukom da se uzmu u obzir europski kriteriji vezani uz temeljno pravo na učinkovitu sudsku zaštitu. Upravni sudovi do sada su nadležni za odlučivanje o pitanjima koja se tiču sudske zaštite temeljnih prava, o već utvrđenim elementima i ošteti zbog štetnih posljedica akata vlade, vijeća ministara ili autonomnih općina, bez obzira na prirodu akta. Međutim, to ne znači da je kategorija političkih akata potpuno nestala, nego je postala sporedna, a vrijedi osnovno načelo da akti vlade podliježu sudskoj kontroli. Litva se propituje o usklađenosti nekih izuzetaka od sudske kontrole s obzirom na zahtjeve iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Međutim, neke su države usvojile nešto drugačiji pristup. Primjerice, u Republici Češkoj izuzeti su iz sudske kontrole akti upravnih tijela koji nisu odluke, akti koji prethode odluci, akti kojima se mijenja tijek postupka pred upravnim tijelima, akti čije usvajanje ovisi isključivo o ocjeni zdravstvenog stanja osoba ili tehničkih uvjeta, akti koji ne daju niti oduzimaju nikakvu kvalifikaciju fizičkoj osobi; ako se aktom dovede u opasnost državne tajne ili poslovne tajne, sudac može odlučivati o aktu, ali na zatvorenoj raspravi. U Irskoj u načelu niti jedan upravni akt nije izuzet od sudske kontrole, ali zakonodavac zahtijeva od sudova da primjenjuje strože uvjete za dopuštenost kada je riječ o pobijanju valjanosti odluka tijela nadležnih za rješavanje zahtjeva za azil i odluka o urbanističkim pitanjima. Austrija ima neke osobitosti: nadležnost u kontroli zakonitosti upravnih propisa dijele Upravni i Ustavni sud. No neke političke odluke uprave ne mogu se osporavati (npr. odluke o vladinim nacrtima zakona).

U Republici Hrvatskoj iznimke od vođenja upravnog spora ostale su na tragu važećeg Zakona o upravnim sporovima. Tako se upravni spor, sukladno Zakonu o upravnim sporovima iz 2010., neće moći voditi u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora. Prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. upravni spor se neće moći voditi ni protiv postupovne odluke javnopravnog tijela, te o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela. Međutim, upravni spor će se moći voditi o zakonitosti takve odluke, granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana. Naime, opseg sudskog nadzora ovisi o tomu ima li uprava diskrecijsku ovlast. Tako postoje područja u

⁴⁴ Berthier, Laurent, *Regards européens sur l'idée qualité des décisions de la justice administrative*, RFDA, Paris, 2008.

kojima ona odabire odluku koja joj se čini najboljom za javni interes. U pogledu akata za koje uprava raspolaže diskrecijskom ovlašću, sud se tradicionalno ograničava na nadziranje pravnih i činjeničnih pogrešaka zlouporabe ovlašću. Za sudsko ocjenjivanje zakonitosti upravnog akta koji sadrži diskrecijsku ocjenu, najzanimljivija je stroga kontrola zakonitosti zbog koje se akt može staviti izvan snage. Zlouporaba ovlašću često se približava zlouporabi postupka, kojim upravno tijelo koristi postupak za cilj različit od onoga radi kojega je uspostavljen. Sud sankcionira pretjerani ili nerazumni nesrazmjer između odluke i činjenica koje su je izazvali, a služi se nadzorom proporcionalnosti. Naime, upravno tijelo može djelovati samo pod određenim uvjetima: prema okolnostima prava, činjenica, vremena, koje pravno uvjetuju njeno djelovanje. Sud istražuje jesu li ispunjeni uvjeti propisani zakonom, a njegov nadzor vrši se nad svim vidovima povrede pravnog poretka.

Većano uz iscrpljivanje pravnih sredstava, mnoge zemlje imaju postupke filtriranja i za žalbeni i za kasacijski postupak. Njemačka, Austrija, Danska (postupak filtriranja pred *High Court*), Finska (za neke predmete traži se dopuštenje za podnošenje žalbe Visokom upravnom sudu), Grčka (Zakon o Državnom savjetu predviđa filtriranje upravnih sporova u vijeću sastavljenom od pet sudaca odgovarajućeg odjela), Velika Britanija (sustav odobrenja) te Irska (opće pravilo). Latvija nema postupak filtriranja u žalbenom postupku, ali postoji filtriranje na početku kasacijskog postupka pred odjelom za upravne poslove Senata Vrhovnog suda. Tamo tročlano sudsko vijeće analizira žalbe u sklopu prethodnog postupka za odobrenje žalbi. Portugal ima vrlo ograničeni postupak za kasaciju, a Švedska ima postupak odobrenja u žalbeni i kasacijski postupak. Zakon o upravnim sporovima iz 2010. kao razlog za žalbu predviđa: bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno činjenično stanje u sporu te pogrešnu primjenu materijalnog prava. Međutim, imajući u vidu da je jedan od ciljeva reforme upravnog sudovanja bio postizanje učinkovitosti postupka, bilo je potrebno pronaći ravnotežu između djelotvornog ostvarivanja prava građana i istodobno potrebe za kontrolom zakonitosti presude. Kako bi se ograničio broj vrsta tužbenih zahtjeva i od vratilo tužitelja od sustavnoga korištenja instance Visokog upravnog suda, kao drugog stupnja, zakonodavac je po uzoru na strano zakonodavstvo nastojao uspostaviti djelotvoran „filar“ koji će spriječiti da baš svi postupci dođu i do druge instance (što bi dovelo do dugotrajnog postupka i samim time neučinkovitog ostvarenja prava građana), a istodobno osigurati otklanjanje nezakonitosti prvostupanjskih presuda drugostupanjskog suda. Zbog toga je uslijedila norma prema kojoj je žalba dopuštena samo protiv reformacijskih presuda. Drugim riječima samo u slučaju kada je upravni sud presudom odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, odnosno odlučio drugačije negoli što je riješeno u upravnom postupku.⁴⁵ Dakle, ako prvostupanjski sud presudom odbije žalbu (i time neposredno potvrđujući odluku javnopravnog tijela), ta presuda upravnu stvar u biti ne rješava drugačije, pa stoga nije dopuštena žalba protiv nje ni unatoč postojanju nekog od žalbenih razloga.

⁴⁵ Vidi objašnjenje uz članak 66. Konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima sa 16. sjednice Hrvatskog sabora.

Žalba se podnosi upravnom sudu koji je donio presudu, u prekluzivnom roku od 15 dana od dana dostave presude. Bitno je istaknuti da u drugostupanjskom upravnom sporu sudjeluju dva suda. Prvostupanjski sud koji je donio napadanu presudu i kojem se žalba podnosi, i drugostupanjski sud nadležan za odlučivanje o žalbi. U pravilu, prvostupanjski sud prima žalbu i odlučuje je li podobna za meritorno razmatranje, a Visoki upravni sud odlučuje o osnovanosti žalbe. Međutim, i Visoki upravni sud može i mora odlučivati je li žalba podobna za meritorno razmatranje, ako je to prvostupanjski sud propustio učiniti ili je o tome pogrešno odlučio. Jedino je Visoki upravni sud ovlašten ocijeniti je li žalba dopuštena. Da bi se o žalbi moglo meritorno odlučivati mora biti pravodobna, izjavljena od ovlaštene osobe, uredna i dopuštena. Ako žalba ne udovoljava svim ovim uvjetima, potrebno ju je odbaciti rješenjem, jer nije podobna za meritorno odlučivanje o utemeljenosti.

Kod rješavanja o tužbenom zahtjevu, predviđeno je isto rješenje kao i u važećem Zakonu o upravnim sporovima. Naime, sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, ali nije vezan razlozima tužbe, a na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništetnosti upravnog ugovora pazi po službenoj dužnosti. Novina je u tomu što je omogućeno da sud presudom okonča upravni spor ako tuženik u odgovoru na tužbu ili tijekom upravnog spora prizna tužbeni zahtjev u cijelosti. Ako tuženik u odgovoru na tužbu ili tijekom upravnog spora prizna tužbeni zahtjev u jednom dijelu, a tužitelj prihvati takvo priznanje, sud će nastaviti voditi upravni spor samo u spornom dijelu tužbenog zahtjeva. Spomenutim se ograničava opseg daljnjega vođenja upravnog spora i omogućuje njegovo brže okončanje. Međutim, drugostupanjski sud presudu ispituje samo u dijelu u kojem je osporavana žalbom. Zato ako žalitelj nije naveo u kojem dijelu osporava presudu, trebalo bi uzeti da se presuda osporava u dijelu u kojem žalitelj nije uspio u sporu. Osporenu presudu sud ispituje u granicama žalbenih razloga.

UMJESTO ZAKLJUČKA

U razvoju hrvatskoga upravnog sudovanja mogu se raspoznati određene nedosljednosti, ali i opća tendencija promjene i razvoj upravnog sudstva pod utjecajem prava Europske unije. Tako su se nametale mjere kojima bi sudovanje postalo brže i učinkovitije. One su nastale u zakonskim tekstovima, a razvit će se i u pravnoj praksi. Tako određene mjere imaju palijativni karakter, dok su druge radikalnije.

Na temelju provedenog istraživanja jasno se nameću dva zaključka vezano uz navedena tijela, njihova specijaliziranost u području uprave i profesionalizacija. Tijela nadležna za vođenje postupaka protiv uprave moraju biti u potpunosti podređena sudbenoj vlasti ili u cijelosti integrirana u sudbenu vlast.

Neosporno je da je konvergencijsko kretanje sve očitije. Konvergencija je uostalom i logična. Sve europske zemlje stavljaju pojedinca u središte društva prihvaćajući pritom da treba povesti računa i o općem interesu koji je uostalom samo zbroj pojedinačnih interesa.

Čitav proces reformi jasno se uklapa u europsku perspektivu. Nikakav bitni pristup kvaliteti sudovanja, osim postojanja suda⁴⁶ nije predviđen formulacijom članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁴⁷ Na temelju toga se može bez problema zaključiti da će kvaliteta sudske odluke, kako je navedena u Konvenciji, biti karakterizirana samo ako dolazi od tijela koje ima sva institucionalna jamstva vezana uz kvalitetu suda.⁴⁸ Europski sud za zaštitu ljudskih prava smatrat će sudom samo ono tijelo koje ispunjava niz jamstava neovisnosti poglavito u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast. Da bi se priznalo postojanje suda u smislu europskoga prava potrebno je ispuniti niz institucionalnih jamstava, ali nakon što je to učinjeno, pretpostavlja se da će „proizvodi“ proizišli iz takvih institucija dobiti „oznaku“ kvalitete.

Analizom pravnih učinaka sudskih odluka sudaca nadležnih za upravne stvari dolazi se do skupa pravila nastalih na modelu upravnog spora koji ima sve više subjektivnih obilježja. Od upravnih sudaca očekuje se da rade „po mjeri“ kako bi uspostavili ravnotežu, koji još treba doraditi, između zaštite prava upravnih tijela i jačanja prava građana.

U donošenju odluke o usklađenosti upravnog akta s načelom zakonitosti upravni sudac raspolaže ovlastima koje mogu biti šire ili uže. Poništenje akta osnovni je način sankcioniranja, ali sudac može ići i dalje.

Upravni sudac u vršenju kontrole može uzeti u obzir i ostala moguća rješenja. U Estoniji je to moguće zbog postojanja opasnosti od povrede prava građana; u Velikoj Britaniji zbog opasnosti od povrede odredbi Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Kada upravni sudac ujedno ima funkciju i suca za prekoračenje ovlasti, postoji trend povećanja njegovih ovlasti. On može na klasičan način poništiti akt koji ne poštuje pravila koja su po pravnoj snazi iznad njega: to opet odgovara objektivnoj koncepciji tužbe zbog prekoračenja ovlasti. Ako se utvrdi da upravna odluka ne poznaje pravo, zakonitost, to povlači za sobom njezino poništenje (Francuska, Belgija). U nekim slučajevima sudac može i izmijeniti upravni akt (Italija, rijetko

46 Vidi Europski sud za zaštitu ljudskih prava od 21. ožujka 2000., *Dulaurans c/ France*, § 33.: „Sud podsjeća da pravo na pravičan postupak, zajamčeno člankom 6. stavkom 1. Konvencije obuhvaća, među ostalim, pravo stranaka u postupku da predlože zapažanja koja smatraju relevantnima za svoj predmet. Konvencija koja nema cilj zajamčiti teorijska ili iluzorna, nego konkretna i efektivna prava, a to pravo se može smatrati efektivnim samo ako se ta zapažanja zaista „saslušaju“, odnosno ako ih sud pred kojim se vodi postupak na odgovarajući način preispita. Drugim riječima, članak 6. poglavito podrazumijeva, na teret „suda“, obvezu da učinkovito ispita dokaze, argumente i *offre de preuves* stranaka, osim da ocijeni njihovu relevantnost“; B. Favreau, „Aux sources du procès équitable, une certaine idée de la qualité de la justice“, u: *Le procès équitable et la protection juridictionnelle du citoyen*, Bruylant, 2001., 9, spéc. str. 18.

47 „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo, da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj...“.

48 V. S. Guinchard, *Droit processuel, Droit commun et droit comparé du procès*, Dalloz, Paris, 2005., 3. izd., str. 626.

Danska). Osim toga, postalo je uobičajeno da sud izda nalog upravnom tijelu da izmijeni akt, donese novi, ponekad u određenom roku (Francuska, Irska, Njemačka). Novi opseg ovlasti danih sucu može donekle ublažiti razlike između spora o zakonitosti/spora pune jurisdikcije, ali isto tako i razliku između objektivne tužbe/ subjektivne tužbe.

Još je posebnija ovlast „supstitucije“ koju ima upravni sudac temeljem koje može izmijeniti upravni akt koji smatra nezakonitim. Taj način rada i kontrole suca propisan je zakonom. U Velikoj Britaniji to je slučaj kada tijelo koje je donijelo odluku nije imalo nikakvoga manevarskog prostora, tada sudac može prvobitno donesen akt zamijeniti drugim aktom (to se rijetko događa u Italiji). Isto tako u Luksemburgu postoji „tužba za izmjenu upravnog akta“. Riječ je o specifičnom mehanizmu koji sucu daje ovlast da usvoji akt koji bi zamijenio pobijani akt. Ta je tužba moguća u nekim taksativno navedenim slučajevima u zakonu.

Dakle, sudska kontrola uprave vrši se u okviru zakona. Premda u nekim zemljama nailazimo na temeljnu ulogu suca kao čuvara zakonitosti i zakona, metode nadzora koje koristi, bez obzira na to o kojoj je zemlji riječ, mogu utjecati na tu situaciju. Sudac koji odlučuje o aktima ili postupcima uprave također postaje i zaštitnik prava stranke. Francuski suci u tom smislu djeluju temeljem podataka o prekoračenju ovlasti. Činjenica je da se još ne može još govoriti o europskom upravnom sporu, ali se razmatranja o subjektivnom pravu više ne mogu ostavljati po strani. Uprava sve češće i češće, poput ostalih, postaje neka vrsta „stranke u postupku“, ako to možemo tako reći. Prema njoj bi se moglo postupati kao prema običnoj stranci, što u mnogo čemu približava građanski i upravni postupak. U tom smislu možemo govoriti o određenoj konvergenciji metoda ili u svakom slučaju ciljeva sudaca.

Summary

THE COMPOSITION AND JURISDICTION OF THE ADMINISTRATIVE COURTS

The aim of this article is to analyse the composition and jurisdiction of bodies with powers to decide in court matters against administrative bodies. According to the research conducted, two main conclusions can be made with respect to the competent bodies in question. The bodies are highly specialized in the field of administration (the issue of specialisation) and they consist of professionals with specific knowledge and competences (the issue of professionalization). The types of specialization are equally diverse as well as types of composition. A variety of types of specialization reflects on the division of competence in administrative disputes.

Key words: *2010 Administrative Dispute Act, composition, jurisdiction.*

Zusammenfassung

ORGANISATION UND ZUSTÄNDIGKEIT VON VERFASSUNGSGERICHTEN

Das Ziel dieser Arbeit ist die Analyse von Organisation und Zuständigkeit der für die Führung des Gerichtsverfahrens gegen Verwaltung zuständigen Körperschaft. Aufgrund der durchgeführten Untersuchung werden zwei Schlussfolgerungen in Verbindung mit betreffenden Körperschaften auferlegt, und zwar, ihre Spezialisierung im Bereich der Verwaltung und des Professionalismus und die Spezialisierungstypen der Gerichte, die so unterschiedlich wie die Organisationsart der Gerichte sind, was in der Zuständigkeitsaufteilung der Rechtsstreitigkeiten widerspiegelt wird.

Schlüsselwörter: *Gesetz über Verwaltungsstreitigkeiten aus dem Jahr 2010, Organisation, Zuständigkeit*

Riassunto

ORGANIZZAZIONE E COMPETENZA DELLE CORTI AMMINISTRATIVE

E' finalità del presente lavoro analizzare l'organizzazione e la competenza degli organi per la conduzione dei procedimenti giudiziali contro l'Amministrazione. In base alla ricerca condotta emergono con tutta chiarezza due conclusioni connesse a detti organi: la loro specializzazione nel settore dell'amministrazione e la loro formazione professionale. Le varie specializzazioni al pari si differenziano quanto le varie organizzazioni; del resto la varietà di generi di specializzazione delle corti si riflette sulla ripartizione della competenza per le controversie.

***Parole chiave:** Legge sui procedimenti amministrativi del 2010,
organizzazione, competenza.*