

# *Vrste upravnih sporova*

*Boris Ljubanović\**

*Bosiljka Britvić Vetma\*\**

UDK 35.077.3  
347.998:342.9  
342.924

Pregledni znanstveni rad / review scientific paper

Primljeno / received: 4. 5. 2011.

Prihvaćeno / accepted: 30. 8. 2011.

Upravni spor zbog svoje se uloge u zaštiti objektivne zakonitosti i subjektivnih prava građana stalno nalazi u središtu interesa pravne teorije. Kao posljedica širokog teorijskog razmatranja, naročito u Francuskoj, Njemačkoj i Austriji, ustalile su se određene vrste upravnih sporova oblikovane prema određenim kriterijima. Posebna je pažnja posvećena vrstama upravnih sporova u hrvatskom pravu. U hrvatskoj se teoriji upravni sporovi dijele na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni te prvotni i naknadni spor. Za razliku od starog ZUS-a koji je favorizirao spor o zakonitosti, novi ZUS, koji će se početi primjenjivati s početkom 2012., favorizira spor pune jurisdikcije.

---

\* Prof. dr. sc. Boris Ljubanović, izvanredni profesor na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku (associate professor at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer, Osijek, Croatia, email: ljboris@pravos.hr)

\*\* Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Split, Croatia, email: bbritvic@pravst.hr)

*Ključne riječi:* upravni spor, spor o zakonitosti, spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni spor, prvotni i naknadni spor

## 1. Uvod

Upravni spor kao djelo francuske upravnopravne prakse i teorije snažno je utjecao na formiranje kontinentalnog sustava sudske kontrole rada uprave. U Francuskoj se smatra da je uprava poseban institut koji mora biti uređen posebnim pravom, a to posebno pravo primjenjuje autonomno sudstvo. Iskustvo pokazuje da je kontrola koju vrši upravno sudstvo mnogo dublja, energičnija i smjelija od one koju vrše redoviti sudovi. Ako se izuzmu kritike koje se sporadično javljaju, u suvremenoj Francuskoj postoji širok politički konsenzus da se zadrži sustav koji se dokazao, koji je preuzet u određenom broju drugih zemalja i koji je još uvijek predmet velikog interesa. To ne znači da je savršen; postoje praznine, slabosti, nedostaci, pa su poboljšanja nužna, prije svega u okviru postojećeg sustava.

Upravni spor zbog svoje se uloge u zaštiti objektivne zakonitosti i subjektivnih prava građana stalno nalazi u središtu interesa pravne teorije. Kao posljedica širokog teorijskog razmatranja diferencirale su se različite vrste upravnih sporova. Njihova je analiza važna iz dva razloga. Prije svega, ona služi boljem razumijevanju karaktera i svrhe upravnog spora. Drugo, podjela upravnih sporova na vrste omogućuje da se u općoj kategoriji upravnog spora povuku razlike između pojedinačnih vrsta sporova i tako jedna vrsta prema svojim karakteristikama odijeli od druge.

U francuskom upravnom pravu postoje različite klasifikacije upravnih sporova. Tako je Laferrière<sup>1</sup> ustanovio sistematiku sporova kojom su se koristili mnogi autori radi objašnjavanja upravnih sporova, modificirajući je manje ili više. Na temelju prirode i opsega ovlasti suda, promatrajući funkciju sudske ovlasti, on razlikuje četiri vrste upravnih sporova. Ta se klasifikacija smatra klasičnom te se održala do suvremenog doba (Auby, Drago, 1975: 367). Riječ je o sporu o tumačenju, interpretaciji (*le conten-*

<sup>1</sup> Tu se klasifikaciju kritiziralo. Prigovoreno je da se bavi samo pitanjem ovlasti suca te ispušta iz vida prirodu spora. Zato je pravna doktrina 20. st. kroz radove Walinea ili Duguitta uvela drugo razlikovanje sporova.

*tieux de l'interpretation*) u kojem sud utvrđuje smisao akta;<sup>2</sup> represivnom sporu (*le contentieux de le repression*) u kojem se štiti javna imovina;<sup>3</sup> sporu o poništenju (*le contentieux de l'annulation*) gdje je ovlast suda svedena na pravo poništenja nezakonitog akta uprave;<sup>4</sup> sporu pune jurisdikcije (*le contentieux de pleine juridiction*)<sup>5</sup> u kojem sud ima ovlast punog sudovanja; mijenja ili zamjenjuje akt uprave svojom odlukom i po potrebi izvlači sve potrebne zaključke i novčane posljedice ako je prouzročena šteta. Takvi sporovi također uključuju i takozvane »specijalne sporove«, izborne sporove, fiskalne sporove, sporove oko mirovine, represivni spor (kazneni), itd. (Laferrière, 1887/88: 12).

Auby i Drago klasificirali su upravne sporove temeljem zahtjeva koji se postavlja pred sud (1975: 369). Intenzitet ovlasti sadržanih u odluci kojom se spor okončava mjerilo je za Aliberta (1926: 43). Waline vidi razliku između sporova s obzirom na objekt tužbe, osnovu tužbe, odnosno po prirodi razloga na koji se tužba oslanja, na to koji je sud nadležan za suđenje, formi tužbe, odnosno po pravilima procedure koja vrijede za tužbu i rokove (1946: 129). Bonnard uzima za materijalno razlikovanje upravnih sporova, izostavljajući spor o prekršajima, dva elementa: predmet spora i sadržaj sudske odluke koja se donosi u upravnom sporu (2005: 88). Rivero upravne sporove svrstava u četiri osnovne grupe: spor anulacije (*le conten-*

---

<sup>2</sup> Pretpostavlja se da je sudu upućen zahtjev za tumačenje ili procjenu legalnosti upravnog akta. Općenito, sud reagira prema potrebi ako mu je predmet podnesen od redovitog suca u pripreмноj fazi suđenja, u slučaju ozbiljnog problema. Sudac se ograničava na jednostavnu pravnu konstataciju; tumači zakonski akt koji je jedino on nadležan interpretirati, ili daje pravni stav o ilegalnosti upravnog akta, ne poništavajući ga.

<sup>3</sup> Spada u nadležnost upravnog suca koji tako kažnjava određene povrede zakona. Riječ je o povredama javne imovine i komunikacija, odnosno napadu na materijalni integritet i rad objekata koji spadaju u područje javnog vlasništva, osim povreda prometnih komunikacija (mostova, vijadukata, lučkih objekata, zagađenja riječnih tokova, zračnih luka, itd.). Može se raditi i o disciplinskim sporovima (*contentieux disciplinaire*) koji se vode pred disciplinskim tijelima: Sud za proračunsku disciplinu (*Cour de discipline budgétaire*), sveučilišna tijela (*juridictions universitaires*). Dalloz Professionnels, 2001a: 1121.

<sup>4</sup> Poništenje se tiče upravnih akata čije materijalno postojanje nije upitno, ali koji sadržavaju ozbiljne nepravilnosti koje se mogu ticati tvorca akta (uzurpacija nadležnosti) ili sadržaja akta. Ti se akti proglašavaju ništavnim i bez pravnog učinka (*déclarés nuls et de nul effet*). Proglašavanje takvih akata ništavnim i nenastalim (*non avenues*) spada u nadležnost redovitog i upravnog suca (Dalloz Professionnels, 2001: 543). Spor za tumačenje, represiju i proglašenje nepostojanja ima manju važnost, dok su spor pune jurisdikcije i spor za poništenje znatno važniji.

<sup>5</sup> U osnovi je riječ o odštetnim zahtjevima kojima se određuje obveza uprave prema upravljanim u ugovornim i pseudokaznenim sporovima (*en matière contractuelle et quasi délictuelle*).

*tieux d'annulation*), spor pune jurisdikcije (*le contentieux de pleine juridiction*), spor za tumačenje i ocjenu zakonitosti (*le contentieux d'interprétation et le contentieux de l'appréciation de la légalité*) i represivni spor (*le contentieux de la répression*) (1955: 207).

Njemačka, za razliku od Francuske, Belgije i Italije, nije uspostavila državni savjet odnosno tijelo koje istovremeno u sebi sadržava savjetodavnu i sudsku funkciju. Umjesto toga uspostavljeno je upravno sudstvo s pravim sucima, koje je u svim pogledima bilo slično redovitim sudovima, ali je od njih bilo potpuno odvojeno. Tako su zasnovali originalan način sudskog nadzora uprave, različit od francuskog i britanskog. Primjerice, u francuskom sustavu Državni savjet kao vrhovna upravna instancija istodobno je savjetodavno tijelo Vlade i tijelo sudskog nadzora. Njegovi upravni odjeli savjetuju premijera o nacrtima zakona i uredbi. Njihovi članovi tijekom karijere zasjedaju kako u savjetodavnim instancijama tako i u odjelima za sporove. Često su stavljeni na raspolaganje državnoj vlasti u ministarskim kabinetima. Konačno način njihova novačenja (studijem na ENA) razlikuje se od novačenja sudaca (Fakultet za suce).<sup>6</sup>

U hrvatskoj se teoriji upravni sporovi dijele na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni te prvotni i naknadni spor (Borković, 2002: 491).

## 2. Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije

Upravni spor u hrvatskom pravu prema širini ovlasti suda može biti spor o zakonitosti upravnog akta (spor za poništenje upravnog akta ili spor ograničene jurisdikcije) i spor pune jurisdikcije. Rješavanje u sporu o zakonitosti upravnog akta je pravilo prema važećem Zakonu o upravnim sporovima (ZUS). U tom obliku spora sud je ovlašten postupati samo kasatorno, tj. poništiti nezakoniti upravni akt. To su sporovi u kojima se uloga suda prvenstveno sastoji u tome da se ispita i utvrdi odnos upravnog akta prema zakonu te način primjene zakona (materijalnog i formalnog) na stranku odnosno njezin zahtjev. Nadležnost sudova u sporovima o zakonitosti ZUS je utvrdio generalnom klauzulom s negativnom enumeraci-

---

<sup>6</sup> Suvremeno njemačko upravno pravo rezultat je razvoja uprave od uprave policijske države u 17. i 18. st., koja je u 19. st. postala upravnopravna država liberalnog karaktera, da bi zatim početkom 20. st. zadobila socijalni karakter. Schwarze, 1992: 127

jom. Iako je spor o zakonitosti za sustav hrvatskog upravnog spora tipičan, spor pune jurisdikcije, kao netipičan, nije od manjeg značenja.

U sporu pune jurisdikcije sud postupa i kasatorno i meritorno, tj. sud može riješiti i upravnu stvar.<sup>7</sup> Nadležnost je sudova u sporovima pune jurisdikcije regulirana enumerativnom metodom, tako da je isključeno da bi se spor pune jurisdikcije mogao voditi u stvarima koje za to nisu predviđene zakonom. Odredbe ZUS-a omogućuju sudu da riješi spor rješavajući predmet o kojem se vodio upravni postupak, pod uvjetom da to priroda stvari dopušta i da podaci postupka pružaju za to pouzdan temelj. To su *likvidna pitanja*. Takvih je u praksi suda bilo mnogo više od broja sporova riješenih sporom pune jurisdikcije. Upravni sud nije iskoristio sve ponuđene šanse da riješi stvar u meritumu i presudom u svemu zamijeni upravni akt.

Novi ZUS iz 2010. (NN 20/10) mijenja dugogodišnji koncept upravnog spora te prvenstvo prepušta sporu pune jurisdikcije. Tako po ZUS-10 upravni sudovi imaju punu jurisdikciju nad utvrđivanjem činjeničnog stanja, a ne samo nad primjenom zakona te, s tim u vezi, obvezatnost vođenja usmene rasprave na prvom stupnju sudovanja, uz iznimke propisane zakonom.

Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije razlikuju se, prije svega, s obzirom na predmet i svrhu spora. U sporu o zakonitosti predmet spora je sama zakonitost pojedinog upravnog akta što ga je donijelo pojedino nadležno tijelo. U skladu s tim svrha je da se nakon utvrđene nezakonitosti objektivnim stavljanjem izvan snage eliminira nezakonitost upravnog akta i tako zaštite prava koja su tim aktom povrijeđena, odnosno, u protivnom, da upravni sud odbije tužbu ako nađe da upravnim aktom nije došlo do povrede interesa subjekata koji bi bio osoban, neposredan i zasnovan na zakonu. Cilj je da se subjektivna pravna situacija, koja je povrijeđena pojedinačnim aktom, uredi tako da se tužitelju ispravi nepravda učinjena od donositelja upravnog akta (Krbek, 1962: 280).

---

<sup>7</sup> U Francuskoj postoji opći spor i više specijalnih sporova pune jurisdikcije pa bi se trebalo govoriti u množini, tj. o sporovima pune jurisdikcije. Spor pune jurisdikcije pokreće se jednom (*recours de pleine juridiction*), a spor o zakonitosti upravnog akta drugom tužbom (*recours pour excès pouvoir*). Stranka se mora unaprijed opredijeliti za tip spora koji će se voditi. Za razliku od Francuske, u Njemačkoj je spor pune jurisdikcije prava rijetkost. Pokreće se konstitutivnom tužbom (*Gestaltungsklage*) kojom se od suda traži meritorno odlučivanje. U Austriji je situacija znatno drugačija, spor pune jurisdikcije postoji samo u slučaju šutnje uprave: sud može riješiti upravnu stvar umjesto tijela uprave jedino kad nadležno upravno tijelo štiti u izvršenju sudske presude. Darcy, Paillet, 2000: 212.

Spor pune jurisdikcije ima cilj zaštitu subjektivnih prava, dok spor o zakonitosti ima cilj zaštitu načela zakonitosti i zaštitu prava odnosno pravnih interesa građana. U francuskom upravnom pravu takva se klasifikacija upravnih sporova kritizirala jer se smatralo da prirodu stvari treba vezati za prirodu parnice, za prirodu predmeta.

Za razliku od pojedinih pravnih poredaka koji za postupovnu legitimaciju propisuju da tužitelju bude subjektivno pravo povrijeđeno, francusko je pravo za to svojedobno razvilo formulu po kojoj dostaje i samo (tužitelj) »neposredan, osoban i zakonit« interes. Takav stav prihvaća i hrvatski zakonodavac, propisujući da dostaje tužitelj »neposredni interes zasnovan na zakonu«, tako da se može reći da i za spor o zakonitosti i za spor pune jurisdikcije vrijedi režim postupovne legitimacije kao posebne pretpostavke za traženje pravne zaštite. No, spor o zakonitosti može imati i samo subjektivnu svrhu. Što se u sporu o zakonitosti više naglašava njegova subjektivna svrha, to se on više približava sporu pune jurisdikcije.<sup>8</sup>

Spor pune jurisdikcije povezan je sa sporom o zakonitosti upravnog akta, jer se daje u nadležnost onim sudovima koji rješavaju u sporu o zakonitosti. Međutim, učinak sudske odluke kod spora o zakonitosti mnogo je širi, djeluje *erga omnes*, za razliku od spora pune jurisdikcije gdje pravni učinak sudske odluke nastaje *inter partes*.

U prilog sporu o zakonitosti glede hrvatske prakse posebno se mogu iznijeti sljedeći argumenti. Sud u upravnom sporu cijeni formalnu i materijalnu stranu zakonitosti osporenog akta, što znači da ispituje je li rješenje donijelo nadležno tijelo, je li pravilno primijenjen odgovarajući zakonski propis, je li pravilno vođen postupak pred javnopravnim tijelima te je li pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje. Na taj način sud razmatra i ocjenjuje problematiku svakog danog slučaja, a tuženo tijelo vezano je svakim stavom suda, kako u pogledu pravilne primjene propisa tako i u pogledu utvrđivanja činjeničnog stanja.

Kao nedostaci spora o zakonitosti u hrvatskoj praksi posebno su se izlagali sljedeći argumenti: sud se u upravnom sporu ograničava samo na ispitivanje zakonitosti, a ne ulazi u bit same stvari, ne donosi odluke o tome ima li stranka određena prava, oko čega se i vodi spor. Presude na taj način ne rješavaju realne probleme iz života, nego se ograničavaju na rješavanje apstraktnih pravnih pitanja zakonitosti i zbog toga poprimaju formalistički

<sup>8</sup> Spor pune jurisdikcije pokazuje se učinkovitijim i sve više postaje dominantan oblik sudske kontrole pravnih akata, prvenstveno upravnih akata (u Francuskoj, Njemačkoj, Belgiji i dr.).

karakter. Ako sud odlukom poništi nezakoniti akt, on u pravilu predmet vraća tuženom na ponovno rješavanje. Na taj način spor o zakonitosti nije dovoljno djelotvoran instrument zaštite prava stranaka, odnosno osiguranja zakonitosti rada uprave. Nije uvijek oportuno da sud poništava upravni akt i uputi ga tuženom tijelu na ponovno odlučivanje, umjesto da sam riješi sporni odnos i tako osigura brzu i efikasnu pravdu.

Pojedini pisci označavaju upravni spor pune jurisdikcije na različite načine, od kojih najviše odgovara izraz »spor o materijalnom izvršenju pravnih pravila«.

Osim toga se u francuskoj literaturi rabi i izraz *contentieux au fond*, odnosno *contentieux de pleine juridiction*, kojemu je vrlo sličan talijanski termin *la giurisdizione di merito*, odnosno dosta slično njemačko razlikovanje između *volle und beschränkte Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Premda ti izrazi nisu naj sretniji, jer pojavu, karakterističnu s obzirom na predmet spora, suviše povezuju s načinom rješavanja i opsegom sudskih ovlasti, ipak je izraz *spor pune jurisdikcije* stekao zavičajnost u zemlji gdje je stvoren (u Francuskoj), a i daleko izvan njezinih granica, pa ga zato često susrećemo i u hrvatskoj pravnoj literaturi (Ivančević, 1953: 81).

Spor pune jurisdikcije u dosadašnjem hrvatskom pravu ima neke karakteristike francuskog spora pune jurisdikcije, ali u izvjesnim točkama od njega odstupa. Sličnost se ogleda u sljedećem:

Objekt tužbe u sporu pune jurisdikcije može biti zahtjev za naknadu štete i povrat stvari, kao i zahtjev za poništenje akta (on se može postaviti uz zahtjev za poništenje upravnog akta) uz istovremeno rješavanje same upravne stvari.

Sporove pune jurisdikcije rješava isti sud koji rješava sporove o zakonitosti upravnih akata. Nadležni sud rješavajući o sporu pune jurisdikcije ovlašten je meritorno riješiti predmet. Sud presudom može utvrditi, stvoriti, modificirati ili ukinuti neku pravnu situaciju. Međutim, spor pune jurisdikcije, u usporedbi s francuskim sporom pune jurisdikcije, ima ograničen karakter u smislu da nema pojedine od karakteristika koje ima francuski spor pune jurisdikcije. Ograničenost hrvatskog spora pune jurisdikcije ogleda se osobito u sljedećem: hrvatski spor pune jurisdikcije može se neposredno voditi samo protiv upravnog akta, ali ne i u vezi s kakvom radnjom državnog tijela. ZUS-10 predmet upravnog spora proširuje s ocjene zakonitosti pojedinačnih odluka javnopravnih tijela i na ocjenu zakonitosti postupanja javnopravnih tijela, kao i na ocjenu zakonitosti sklapanja, raskidanja te izvršavanja upravnih ugovora. Spor pune jurisdikcije u hrvat-

skom se pravu ne može zasnovati posebnom upravnosudskom tužbom. Rokovi za tužbu sudu za zasnivanje spora pune jurisdikcije su različiti.

U francuskom upravnom pravu ono o čemu se raspravljalo u sporu o zakonitosti ne može se raspravljati u sporu pune jurisdikcije, i obrnuto.

Političko je pitanje je li korisno i zašto je potrebno sudovima davati velike ovlasti, jer spor pune jurisdikcije (pogotovo kad se poveže s meritornim odlučivanjem) u krajnjoj liniji znači da sud počinje nadomještati upravnu vlast. Možda ta okolnost sa svojim praktičnopolitičkim posljedicama ne dolazi toliko na vidjelo u stvarima gdje bi upravno tijelo bilo jednako vezano načelom zakonitosti kao i sud, ali zato toliko jače dolazi do izražaja pri slobodnoj ocjeni, kako mogu u takvim sporovima upravni sudovi odlučivati načelno jednako kao i upravna tijela (Ivančević, 1953: 82).

Odlučivanje u sporu pune jurisdikcije onemogućuje samovolju uprave. U tom je sporu u prvom planu uprava, a tek onda akt uprave.<sup>9</sup> Osnovna svrha upravnog spora pune jurisdikcije je zaštita subjektivnih prava, dok je zaštita objektivnog prava (načela zakonitosti) manje vidljiva. Ako tijelo uprave donese upravni akt u suprotnosti s upravnosudskom praksom ili uopće ne donese akt koji je bilo obvezno donijeti, stranka se mora zaštititi. Najefikasniji je oblik zaštite rješavanja upravne stvari od strane suda u sporu pune jurisdikcije. Riječ je o specifičnom razlogu za prenošenje nadležnosti za rješavanje upravne stvari s upravnog tijela na sud, kao sankcije za ponašanje tog tijela. Priroda spora pune jurisdikcije najjasnije se iskazuje u ovom obliku, jer omogućava korigiranje ponašanja uprave. Ima li se to u vidu, može se reći da je spor pune jurisdikcije mjera osiguranja načela obveznosti izvršenja sudskih presuda. Presudom u sporu pune jurisdikcije prekida se neizvjesnost trajanja novog sudskog postupka te dolazi do smanjenja troškova za stranku, kao posljedica nepoštovanja odluke od strane upravnog tijela. Spor pune jurisdikcije u prvom je redu izraz načela obveznosti izvršenja sudskih presuda i načela zakonitosti, zatim načela efikasnosti i načela ekonomičnosti. Presuda odnosno rješenje koje upravni sud donosi u sporu pune jurisdikcije u svemu zamjenjuje upravni akt. Sadržaj

<sup>9</sup> Kod spora o zakonitosti upravnog akta u prvom je planu upravni akt, a tek onda tijelo koje ga je donijelo. U sporu o zakonitosti upravnog akta zaštita načela zakonitosti dolazi do jačeg izražaja. U sporu pune jurisdikcije uvijek se odlučuje i o zakonitosti upravnog akta i o samoj upravnoj stvari. Sud rješava i upravnu stvar, što znači da sud na taj način ne odlučuje samo o zakonitosti upravnog akta, već i o njegovoj svrsishodnosti. Sud obavlja posao tijela uprave te nadležnost za donošenje upravnog akta prelazi s tijela uprave na sud, najčešće kao sankcija za nezakoniti rad uprave. Nakon donošenja presude suda u sporu pune jurisdikcije, tijelo uprave ne treba poduzimati bilo kakvu radnju. Takva presuda je izvršna, pa se može realizirati i prinudnim putem ako je to u skladu s njezinom prirodom.



takve odluke ne utječe na određenje njezine prirode kao prvobitno sudske. Nepoštovanje načela obaveznosti izvršenja sudske presude od upravnih tijela daje osnove da sud riješi i upravnu stvar, koja podrazumijeva diskrecijsku ovlast tijela uprave. To ne znači da sud postaje treći stupanj uprave kad iskoristi svoje pravo i meritorno presudi. Ako se ne bojimo djelovanja vlasti koja ima diskrecijsku ovlast, zašto bismo strahovali od diskrecijske ocjene neovisnog i nepristranog suda?

U okviru francuskog sustava upravnih sporova izdvajaju se dvije vrste upravnih sporova, spor o zakonitosti upravnog akta ili spor zbog prekoračenja ovlasti<sup>10</sup> i spor pune jurisdikcije koji je, zapravo, najstarija vrsta upravnog spora. U francuskom upravnom pravu spor o prekoračenju ovlasti i spor pune jurisdikcije ocjenjuju se kao dva najvažnija oblika upravnog spora. Pored teorijskog značenja, to razlikovanje ima i praktičnu važnost jer je i pravni režim tih dviju vrsta sporova različit. Istina, ta razlika može biti veća ili manja, ovisno o pravnoj regulaciji. Svaki spor podređen je određenoj proceduri. Smatra se da se razlike u proceduri s vremenom smanjuju; određeni autori su prognozirali da će se postupci koje vrijede za te dvije tužbe na kraju spojiti u jedan (za sada su ipak sačuvali autonomiju). Pored niza formalnih razlika, istaknuti francuski teoretičar upravnog prava Chapus uzima kao osnove za razlikovanje tih sporova ove karakteristike: predmet spora i ovlast suda odnosno sadržaj spora (2006: 412).

U talijanskom upravnom pravu spor o zakonitosti imao je strogo pobijajuće obilježje. Ono je bilo ustrajno u strogo formalnom i dokumentiranom utvrđivanju zakonitosti upravnog akta. Predmet sudske rasprave bila je upravna uredba. Međutim, ovlasti suca bile su prilično ograničene. Što se tiče ovlasti ispitivanja, bila je isključena kontrola tehničkih procjena, osim onih vezanih za shodnost i korist akta, te se nije moglo nastaviti s obnavljanjem potpune upravne procjene radi dokazivanja činjeničnog stanja. Vezano za ovlast istrage, mogao se iskoristiti samo neznatan broj dokaznih postupaka, a u segmentu ovlasti donošenja presude postojale su samo mogućnosti poništenja odredbe, bez mogućnosti zahtjeva za naknadom štete (Nigro, 1988: 53). Međutim, Zakonom 205/00 ta je nadležnost proširena. Temelj se nalazi u čl. 103. Ustava, prema kojem »Državni savjet i druga tijela upravnog sudovanja vrše sudska nadležnost u cilju očuvanja legitimnih interesa«, kao i u čl. 26. t. 1. Zakona 205/00 prema kojem »Državni savjet koji odlučuje u sporovima ima pravo odlučivati o žalbama

<sup>10</sup> *Contentieux de la légalité de l'acte juridique ili contentieux de l'excès de pouvoir ili contentieux de l'annulation.* Turpin, 2005: 33.

protiv akata ili mjerama tijela upravne vlasti koje se tiču interesa pojedinca ili pravnih osoba, pod uvjetom da takve žalbe ne spadaju pod nadležnost redovnih sudova.«

Talijanska sudska praksa proširila je spor pune jurisdikcije i na slučajeve kad javnopravno tijelo neće izvršiti odluku Državnog savjeta donesenu u postupku ocjene zakonitosti upravnog akta kojim je povrijeđen na zakonu zasnovan interes ili subjektivno pravo i kad je zaštita tog prava predmet upravnog spora. U tom slučaju stranka stječe pravo da se obrati Državnom savjetu koji spor rješava sporom pune jurisdikcije, sporom *di merito*. Taj se spor može još voditi, prema sudskoj praksi, kad pravnim osobama koje su pod nadzorom uprave nadzorno tijelo odbije obraćanje sudu za zaštitu, kao po tužbama u vezi s licitacijom za obavljanje javnih radova i gradnju putova (Nigro, 1988: 101).

U pravnoj teoriji prihvaćeno je stajalište da sud u sporu pune jurisdikcije meritorno rješava samu stvar; konačno raspravlja o samom materijalno-pravnom odnosu. Sud rješava sporno pitanje koje se odnosi na postojanje pravnog odnosa ili na sadržaj tog odnosa. Sud presudom priznaje određena pojedinačna prava, smanjuje ili ukida neku obvezu utvrđenu nezakonitim upravnim aktom. Presuda zamjenjuje upravni akt nadležnog tijela i predstavlja izvršni naslov.

U sporu o zakonitosti upravnog akta posrijedi je neposredni predmet spora – sama zakonitost upravnog akta. Odluka o zakonitosti ponekad utječe i na individualnu pravnu situaciju. Sud presudom poništava upravni akt ako nije suglasan sa zakonom. To je, zapravo, po sadržaju ograničeno sudovanje (Krbek, 1937: 280).

U sporu pune jurisdikcije sud kao neposredno pitanje rješava neku individualnu pravnu situaciju. U pravilu, riječ je o povredi nekog subjektivnog prava pa tužitelj zahtijeva da se ispravi ta povreda. Pred sud se postavlja pitanje, slično kao u građanskom sudskom postupku, da se uredi pravne posljedice neke radnje uprave odnosno izvršenje nekog akta, a pri tome je pitanje zakonitosti akta akcesorno. To nameće potrebu da se sudovanje vrši u potpunosti, obuhvaćajući utvrđivanje činjeničnog stanja i raspravljanje o subjektivnom pravu, dosuđivanje naknade štete, mijenjanje ili supstituiranje upravnog akta. U prvom planu je uprava ili neka druga osoba, a u drugome redu akt ili radnja koji su dali povod tužbi. U sporu o materijalnom izvršenju (u sporu pune jurisdikcije) upravni sudovi »djeluju putem redovnih sudova« kako bi, pod određenim uvjetima, mogli vršiti i slobodnu ocjenu (Krbek, 1937: 280–281).

Funkcija njemačkog upravnog suca nespojiva je s bilo kojom drugom funkcijom unutar zakonodavne ili izvršne vlasti. Ta razlika u prirodi izme-

đu njemačkih i francuskih upravnih tijela odražava se i na opseg njihovih nadležnosti.

Načelo ograničenja nadležnosti je jednostavno, a svodi se na to da kad upravno tijelo djeluje kao privatna osoba, onda se na njega primjenjuje privatno pravo i redoviti sudovi, a kad djeluje kao tijelo javne vlasti, sude upravni sudovi, primjenjujući posebno, javno pravo.

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

a) Redovni sudac je nadležan za sporove koji se tiču odgovornosti i ugovora. Riječ je u biti o odštetnim sporovima u okviru odgovornosti države za povredu njezinih obveza i pravnih radnji države protiv svojih službenika.<sup>11</sup> Osim toga, prema odredbama Temeljnog zakona, svaka povreda vlasništva (izvlaštenje) ili povreda drugih temeljnih prava spada u djelokrug redovitog suca.

Što se tiče ugovora, Zakon o upravnom postupku 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.<sup>12</sup>

Konačno, nadležnost redovitog suca izlazi izvan okvira nadležnosti općih sporova: kad sudac preuzima neki spor, ostaje nadležan za odlučivanje o zakonitosti upravne odluke, uzroku spora, kako bi izbjegao da više raznih nadležnosti preuzme isti spor. Stoga je nadležnost njemačkog upravnog suca mnogo ograničenija s obzirom na upravne akte od one francuskoga suca. Postoje akti za koje se ne može pokrenuti postupak za poništenje, jer se ni u kojem slučaju ne mogu povezati s nekim zakonom. Može ih se osporiti samo deklaratornom radnjom nepostojanja.<sup>13</sup>

Tužitelj se, konačno, ne može pozvati na povredu nekog subjektivnog javnog prava; treba samo dokazati legitimni interes, koji nije nužno interes zaštićen zakonom. Svaki činjenični interes je dostatan; to može biti gospodarski, kulturni ili moralni interes.

<sup>11</sup> Čl. 34, §3, Temeljni zakon iz 1919.

<sup>12</sup> O ugovoru javnog prava v. Autexier, 1997: 257.

<sup>13</sup> Radnja za utvrđivanje nepostojanja. Smatra se da je akt nepostojeći ako je upravno tijelo na očigledan način povrijedilo neko pravilo u vezi s nadležnošću, oblikom, postupkom ili biti. Ti su slučajevi vrlo brojni, premašuju okvir francuskih teorija o nasilnom činu i nepostojanju.

Međutim, interes za dobivanje izjave o nepostojanju mnogo je uži od interesa koji dopušta prihvaćanje tužbe za prekoračenje ovlasti u Francuskoj. Zapravo, taj interes mora biti pojedinačan; tražitelj mora imati osobnu korist od izjave o nepostojanju.

Sva iznesena stajališta pružaju dovoljnu osnovu za zaključak da doktrina upravnog prava razlikuje u materijalnom smislu spor pune jurisdikcije od ostalih vrsta upravnog spora po predmetu i sadržaju odnosno po intenzitetu ovlasti suda.

Predmet spora je subjektivno pravo, koje proistječe iz upravnog akta ili koje je povrijeđeno radnjom uprave; uvijek je riječ o nekoj individualnoj pravnoj situaciji i spor ima subjektivni cilj. Sadržaj spora je potpuno sudovanje.

Prema ustavnim odredbama o sudskoj kontroli upravnih akata u upravnom sporu, upravni spor je spor o zakonitosti upravnih akata, ali ne isključivo samo to. Upravni spor je i spor pune jurisdikcije. U hrvatskom upravnom pravu postoji potpuna suglasnost o tome da pored spora o zakonitosti postoji i spor pune jurisdikcije.

### 3. Subjektivni i objektivni upravni spor

Razlika između objektivnog i subjektivnog upravnog spora ovisi o kriteriju koji je uzet za njihovo razlikovanje. Za razlikovanje se koriste uglavnom dva kriterija. Jedan je cilj upravnog spora: objektivni spor ima cilj prvotno zaštitu objektivne zakonitosti, dok subjektivni spor ima prvotno svrhu zaštitu subjektivnih prava pojedinaca. Drugi je kriterij vrsta akta koji može biti predmet spora. Objektivni upravni spor bio bi onaj koji se može pokrenuti protiv općih akata, dok se pod subjektivnim razumiju sporovi koji se vode protiv upravnih akata.<sup>14</sup>

Prema tom drugom kriteriju vidi se da je u dosadašnjem hrvatskom pravu bio usvojen subjektivni upravni spor, jer se upravni spor mogao voditi samo protiv upravnih akata. ZUS-10 proširuje djelovanje upravnog suda i na postupanja koja nisu »obuhvaćena« upravnim aktima te mijenja raniji

<sup>14</sup> Kad god je predmet upravnog spora akt općeg karaktera, uvijek je riječ o objektivnom upravnom sporu, bilo da se uzme za mjerilo priroda akta koji je predmet upravnog spora ili cilj samog spora. Ali kad je riječ o individualnom aktu kao predmetu upravnog spora, po prvom mjerilu tu se može raditi samo o subjektivnom upravnom sporu, a po drugom mjerilu spor protiv takvog akta po pravilu je subjektivni upravni spor, a može biti i objektivni upravni spor ako mu je cilj, bez obzira na individualni karakter upravnog akta, zaštita ne subjektivnih prava, već zaštita objektivne situacije. Ivančević et al., 1958: 30.

koncept. Tako će početkom njegove primjene (2012.) upravni spor postati i objektivni spor, bez obzira na kriterij koji je uzet za njihovo razlikovanje. Međutim, čisti subjektivni spor ne da se zamisliti bez objektivnog spora, jer svaka povreda subjektivnog prava znači istovremeno i povredu objektivnog prava. Stoga, kad pojedini spor ima svrhu prvotno zaštitu prava i pravnih interesa pojedinaca, riječ je o subjektivnom sporu, a kad prvotno ima objektivnu svrhu, riječ je o objektivnom sporu (Krbek, 1937: 294).

Praktičnu važnost podjele sporova na subjektivne i objektivne prema vrsti akata koji mogu biti predmet spora valja sagledati u svjetlu različitih okolnosti. Kad se objektivni spor (u smislu spora koji se vodi protiv nekog općeg akta) pretpostavlja subjektivnom sporu svojom važnošću i djelotvornošću (jer se takvim sporom u punijem obujmu zaštićuje sama zakonitost, a posebno i prava građana), obično se ima na umu učinak sudske odluke kojom se (ako se prihvati tužba) onemogućuje daljnja primjena općeg akta (pravnog pravila). Samim se time osim objektivne zakonitosti štite i sva subjektivna prava koja su nastala iz odnosa koji su uređeni općim aktom (Borković, 2002: 493). Tek putem individualnih akata stvara se subjektivna pravna situacija, a putem njih dolazi i do primjene općeg akta. Ako je individualnim aktom povrijeđen zakon ili drugi opći akt, zbog čega je došlo do povrede prava pojedinaca ili pravnih osoba, time je za pojedinca ili pravnu osobu stvoren uvjet za pokretanje spora protiv takvih individualnih akata. Kako tom vrstom spora pojedinci štite svoja subjektivna prava, ti se sporovi nazivaju subjektivnim sporovima. Međutim, u teoriji se ističe da su objektivni sporovi efikasniji od subjektivnih, jer se putem objektivnog upravnog spora ostvaruje šira zaštita prava građana i obuhvatnija zakonitost.

Rivero grupira upravne sporove u objektivne i subjektivne sporove, ali takvu klasifikaciju prihvaća čitav niz istaknutih francuskih pravnih pisaca: Jèze, Waline, Hebraud, Lampué, Michel Seiller i dr. (tako Gaudement, 2005: 22). Kriterij klasifikacije jesu: priroda pravne situacije koja čini spor, predmet spora i ovlast suda u sporu. Ako je spor usmjeren na učvršćivanje načela zakonitosti, to je objektivni spor. Kad se tužitelj poziva na neko svoje subjektivno pravo, kad se teži zaštiti subjektivnih prava, to je subjektivni spor. U objektivnom sporu štiti se objektivno pravo i spor zbog prekoračenja ovlasti tip je objektivnog spora, a spor pune jurisdikcije subjektivni je spor (ponekad je riječ o pitanju zakonitosti, pa se kombiniraju objektivni i subjektivni spor). U prvom slučaju, spor se vodi povodom akta uprave (žalba u javnom interesu), a u drugom spor se vodi među strankama.

Podjela upravnih sporova gdje kao kriterij služi stupanj ovlasti suda u francuskom se upravnom pravu kritizirala. Kritike smatraju da prirodu spora

treba vezati za prirodu parnice, za prirodu predmeta spora. Na temelju tih kritika izvršena je u teoriji upravnog prava podjela upravnih sporova na subjektivne i objektivne sporove. Za prirodu spora vezana je i pravna snaga sudske odluke.

U talijanskom upravnom pravu razlika između subjektivnih prava i legitimnih interesa, kao kriterija za podjelu nadležnosti između redovitog i upravnog suca, istodobno je složena i podložna kritikama, jer je u temelju krize talijanskih upravnih sporova.<sup>15</sup> Zapravo, subjektivno pravo je interes priznat pravnom normom, ono pripada svojem korisniku i kao takvo izravno je zaštićeno. Legitimni interes je pojedinačni interes, ali povezan s javnim interesom, te je kao takav jedino zaštićen. Podjela između »legitimnog interesa« i »subjektivnog prava« nije ispravan kriterij nadležnosti, jer određuje samo podjelu sankcija kojima raspolažu dva poretka nadležnosti, bilo poništenjem nezakonitog akta, bilo novčanom odštetom (Satta, 1997: 82).

U njemačkom upravnom pravu, za razliku od francuskog, upravni akti podvrgnuti nadzoru suca ne predstavljaju homogenu cjelinu podvrgnutu istom režimu. Za razliku od francuskog Državnog savjeta koji se unatoč svojem odnosu s Vladom smatra nadležnim za poništenje *erga omnes* upravnih akata, njemački se sudac u sustavu stroge odvojenosti vlasti ograničava na rješavanje pojedinačnih sporova između uprave i upravljanih. Odlučuje o zakonitosti pojedinačnog upravnog akta, jednostranog akta javnog prava, koji potječe od tijela upravne vlasti i ima cilj uređivanje pojedinačnog slučaja. Ta ideja obuhvaća pojedinačne akte *stricto sensu*, ali i kolektivne akte, odnosno takve koji se tiču određenog broja slučajeva i takve koji se tiču samo jednog slučaja, ali neodređenog broja osoba. S druge strane, upravni sudac ne može poništiti *erga omnes* apstraktno pravilo, primjenjivo na neodređen broj osoba, koje je uključeno u hijerarhiju normi. Propis podliježe sudskom nadzoru ispravnosti koji se tiče slučajeva nepostojanja. Tek iznimno, u pojedinačnom sporu, redoviti ili upravni sudac treba biti prisiljen odbaciti primjenu takvog pravila u tom konkretnom primjeru. Samo u izvanrednim slučajevima tužitelj može zahtijevati od suda poni-

<sup>15</sup> Tijekom 1980-ih godišnji broj sporova bio je oko 5.000. Nakon početka rada regionalnih upravnih sudova osmerostručio se te je godišnji priljev bio oko 40.000. Tijekom 1990-ih bilo ih je 100.000 godišnje. Kriza je nastala zbog tri razloga. Prvo, zbog ublažavanja kriterija za podjelu nadležnosti između redovitog i upravnog suca, odnosno razlike između subjektivnih prava i legitimnog interesa, koji, osim toga, nije bio priznat pravom Europske unije. Drugi je razlog proširenje ovlasti upravnog suca. Treći pak proizlazi iz degradiranja funkcioniranja uprave. Pod utjecajem prava EU nametale su se zakonske i praktične, palijativne, ali i radikalnije mjere za osiguranje bržeg i učinkovitijeg sudovanja. Travi, 2002: 169.

štenje pravnog pravila izvan bilo kakvog postupka. Ta apstraktna kontrola normi nema nikakve važnosti, osim u slučaju da se tiče sukladnosti s ustavnim aktima.

Za razliku od francuskoga, u njemačkom pravu briga za zaštitu subjektivnih prava pojedinaca nadmašuje brigu za zaštitu objektivne zakonitosti (Fromont, 2006: 138). Presude suda donesene u objektivnim sporovima djeluju *erga omnes*, a presude suda donesene u subjektivnom sporu djeluju *inter partes*.

## 4. Prvotni i naknadni upravni spor

Razlikovanje između prvotnog i naknadnog upravnog spora polazi od trenutka kada je moguće pokrenuti i voditi upravni spor. Prvotni upravni spor pokreće se i vodi prije nego što se donese ikakav upravni akt, što znači da u tom slučaju sud donosi odluku o spornoj upravnoj stvari prije nego što je uprava konkretnim aktom odlučila o pravima i obvezama pojedinog subjekta. U slučaju naknadnog spora sud tješava naknadno, odnosno nakon što je upravni akt već donesen.<sup>16</sup>

Spor o zakonitosti može biti jedino naknadni spor zato što se može pokrenuti samo protiv već donesenog upravnog akta uprave, što znači da taj spor uvijek presumira postojanje akta uprave.<sup>17</sup>

Tako čl. 6. starog ZUS-a, koji favorizira spor o zakonitosti, nalaže da se prije pokretanja upravnog spora iscrpe sva pravna sredstva u upravnom postupku. Upravni spor može se pokrenuti samo protiv upravnog akta donesenog u drugom stupnju, ili protiv prvostupanjskog upravnog akta kad žalba nije dopuštena. To je načelo razrađeno i za šutnju uprave.

Okolnost da spor pune zakonitosti može biti isključivo naknadni spor, a spor pune jurisdikcije naknadni i prvobitni, onemogućuje razlikovanje spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije na temelju kriterija naknadnog i prvobitnog spora.

---

<sup>16</sup> Prvotni upravni spor ne može nigdje biti spor anulacije, jer se nema što anulirati; najprirodnije je da to bude spor pune jurisdikcije. No, pozitivno pravo pojedine zemlje može i takav spor provesti u formi spora o konstataciji, a mora ga, po prirodi stvari, u toj formi provesti u slučaju kad dopušta tužbu za apstraktno utvrđenje nekog prava ili pravne situacije s odgovarajućom presudom utvrđenja. Krbek, 1937: 290.

<sup>17</sup> Među ostalim zemljama takvo reguliranje provodi i Hrvatska putem odredaba čl. 7. i 23. ZUS-a.

Ivančević smatra da je rastavljanje spora o zakonitosti znatno lakše provoditi kad se presudom poništava osporeno rješenje i ujedno meritorno sudi, jer već sama presuda daje sigurno uporište za utvrđenje je li u određenoj upravnoj stvari uopće došlo do spora pune jurisdikcije. On postavlja važno teoretsko pitanje: je li neovisno o hrvatskom reguliranju načelno moguće govoriti o sporu pune jurisdikcije tamo gdje je sud odbio tužbu kao neosnovanu, nalazeći da osporenim rješenjem nije povrijeđeno nikakvo tužiteljevo pravo (dakle u naknadnim sporovima)? Je li izrijeckom da se tužba odbija riješeno jedino pitanje spora o zakonitosti ili se u istoj izreci može tražiti oblik meritorne presude u sporu pune jurisdikcije? Za pojam spor pune jurisdikcije nije odlučan ishod spora, baš kao što nije bitno za spor o zakonitosti, već da je jedino odlučeno da je u sporu pune jurisdikcije sud o zahtjevu tužitelja na neki način presudio. No, kod naknadnih sporova pune jurisdikcije takvo rezoniranje vodi do nesagledivih poteškoća: da se pojam spora pune jurisdikcije postavlja suviše široko, da se između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije uopće izbriše svaka granica, jer izreka da sud *odbija tužbu* obrazloženjem da osporenim aktom nije nanesena nikakva povreda tužiteljevih prava jednako je karakteristična za spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije (Ivančević, 1953: 86).

## 5. Zaključak

Hrvatski ZUS temelji se uglavnom na ZUS-u bivše Jugoslavije iz 1952., dopunjenom i izmijenjenom 1965., te na ZUS-u iz 1977. U hrvatski pravni sustav preuzet je ZUS u tekstu iz 1977. i odmah je izmijenjen, a 1992. dva je puta dopunjavao. Kad se analiziraju njegove odredbe koje su mjerodavne za postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, postavlja se pitanje može li se Upravni sud, kad odlučuje po pravilima o upravnom sporu, smatrati sudom u smislu odredbe čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Nakon uvida i raščlambi odgovarajućih odredbi ZUS-a, prema mišljenju Ustavnog suda koje je izraženo u odluci od 8. studenoga 2000., kojom je Ustavni sud pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuo neke odredbe Zakona o izvlaštenju, Upravni sud nije sud pune jurisdikcije. To se posebno odnosi na odredbe o ovlastima suda da samostalno utvrđuju činjenično stanje te, u svezi s time, provedu usmenu raspravu. To je bio jedan od razloga zašto je 29. siječnja 2010. donesen novi ZUS, koji stupa na snagu 1. siječnja 2012.

U hrvatskoj teoriji upravni se sporovi dijele na sporove o zakonitosti i sporove pune jurisdikcije, objektivne i subjektivne te prvotne i naknadne.



Najvažnija je podjela na sporove o zakonitosti upravnog akta i sporove pune jurisdikcije.

Sporu pune jurisdikcije daje se različit smisao, pa se često pod istim izrazom razumiju razni pojmovi. Zato je kod termina upravnog spora pune jurisdikcije potrebno pokazati u kojem se sve smislu, ili barem u kojem se glavnom smislu upotrebljava i što stvarno taj termin znači.

Izrazima »puna jurisdikcija« i »puni spor« treba se koristiti kao sinonimima, jer oba podrazumijevaju da spor vodi sudac koji u potpunosti vrši svoju sudsku funkciju, a pritom ima na raspolaganju sva sredstva kojima se suci uobičajeno koriste. Riječ je o složenom sporu u kojem su sudske ovlasti znatne, a postupovni režimi veoma različiti. Teme kojima se bavi kao i pitanja upućena sudu vrlo su raznolika. Njihova raznolikost u sporu pune jurisdikcije posljedica je njihova velikog broja i različitosti. Upravno zato što spor pune jurisdikcije obuhvaća toliko tematskih područja postupak nije ujednačen, odnosno postoji samo jedna konstanta, a to je puni opseg ovlasti suca. Razlikovanje spora pune jurisdikcije od spora o zakonitosti prema predmetu spora nije dovoljno pouzdan kriterij. Naime, i jedan i drugi spor u određenoj su mjeri često sporovi o zakonitosti i sporovi za zaštitu subjektivnih prava.

Rješavanje u sporu o zakonitosti pravilo je prema starom ZUS-u. Sud je ovlašten postupati samo kasatorno, tj. poništiti nezakoniti upravni akt. To su sporovi u kojima se uloga suda, prvotno, sastoji u tome da se ispita i utvrdi odnos upravnog akta prema samom zakonu te način primjene zakona na stranku odnosno njezin zahtjev. Nadležnost suda u sporovima o zakonitosti utvrdio je stari ZUS generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom.

U sporu pune jurisdikcije sud postupa kasatorno i meritorno, tj. sud može riješiti i upravnu stvar. Nadležnost je sudova u sporovima pune jurisdikcije u Hrvatskoj bila regulirana enumeracijom, tako da je bilo isključeno da bi se spor pune jurisdikcije mogao voditi u stvarima koje za to nisu predviđene zakonom. Stari ZUS omogućuje upravnom sudu da postupa po punoj jurisdikciji, ali ga ne obvezuje da tako uvijek i postupa. Njegove odredbe omogućuju sudu da riješi spor rješavajući predmet o kojem se vodio upravni postupak pod uvjetom da to priroda stvari dopušta i da podaci postupka pružaju za to pouzdan kriterij. Takvih slučajeva bilo je u praksi Upravnog suda mnogo više od broja sporova riješenih putem spora pune jurisdikcije – Upravni se sud rijetko odlučivao provesti spor pune jurisdikcije.

ZUS-10 mijenja dugogodišnji koncept te prvenstvo daje upravo toj vrsti spora. Tako će upravni sudovi prvog stupnja imati punu jurisdikciju nad

utvrđivanjem činjeničnog stanja, a ne samo nad primjenom zakona, te će biti obvezni voditi usmene rasprave, uz iznimke propisane zakonom. Međutim, u žalbi se ne mogu iznositi nove činjenice, pa će Visoki upravni sud odlučivati isključivo na temelju činjenica utvrđenih pred prvostupanjskim upravnim sudom. U slučaju osnovanosti žalbe Visoki upravni sud će poništiti prvostupanjsku presudu i reformacijskom presudom riješiti stvar.

Pri primjeni spora pune jurisdikcije upravni će sudac morati uzeti u obzir činjenice, prirodu interesa koji treba zaštititi i usporediti ih s kasatornim ovlastima. Taj postupak neće biti apstraktan, već konkretan i pragmatičan.

U hrvatskom pravnom sustavu upravni spor pune jurisdikcije nastao je kao objektivna potreba. Zato se njegovo uvođenje i njegove karakteristike moraju promatrati polazeći od osnovnih karakteristika čitavog novog društveno-pravnog sustava. Kao što je njegova slaba zastupljenost u prethodnoj etapi bila uvjetovana objektivnim uvjetima i okolnostima, tako je i njegovo uvođenje uvjetovano izmijenjenim objektivnim uvjetima i okolnostima koje imaju određenu ulogu i značenje. I presude Europskog suda za zaštitu ljudskih prava idu u sličnom smjeru. Europski sud privilegira uporabu pune jurisdikcije te inzistira na njoj u svim sporovima za koje smatra da spadaju u njegovo područje nadležnosti. Riječ je o novini koja traži, nalazi, pa i razvija sebi primjerene i odgovarajuće instrumente. Pouzdano se može reći da to neće ostati samo mogućnost, već će i praktično pridonijeti pravnoj zaštiti od mogućih nezakonitosti u upravnim stvarima.

## Literatura

- Alibert, Raphael (1926) *Le controle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour d'excès de pouvoir*. Paris: Payot
- Auby, J. M., R. Drago (1975) *Traité de contentieux administratif*, Tom 2. Paris: LGDJ
- Autexier, Ch. (2005) *Introduction au droit public Allemand*. Puf
- Bonnard, Roger (2005) *Le controle*. Paris: Dalloz (Reprint)
- Borković, Ivo (2002) *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine
- Chapus, René (2006) *Droit du contentieux administratif*, 13. ed. Paris: Montchrestien
- Dalloz Professionnels (2001) *Pratique du contentieux administratif – Les autres voies de recours*. Paris: Dalloz
- Dalloz Professionnels (2001a) *Pratique du contentieux administratif – Les contentieux: mode d'emploi*. Paris: Dalloz

- Darcy, Gilles, Michel Paillet (2000) *Contentieux administratif*. Paris: Dalloz
- Fromont, Michel (2006) *Droit administratif des États européens*. Paris: Puf
- Gaudement, Yves (2005) *Droit administratif*, 18. ed. Paris: LGDJ
- Ivančević, Velimir (1953) Upravni spor pune jurisdikcije s naročitim obzirom na član 40/3. Zakona o upravnim sporovima. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu
- Ivančević – Ivčić – Lalić (1958) *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*. Zagreb: Narodne novine
- Krbek, Ivo (1937) *Diskreciona ocjena*. Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti
- Krbek, Ivo (1962) *Pravo jugoslavenske javne uprave*, knjiga III., Zagreb: Birozavod
- Laferrière, Edouard (1887/88) *Traité de la juridiction administratif*. Paris: LGDJ (Reprint)
- Nigro, Mario (1988) *Giustizia amministrativa*. Bologna: Il Mulino
- Rivero, Jean (1955) *Droit administratif*. Delmas
- Satta, Fillippo (1997) *Giustizia amministrativa*. Padova: Cedam
- Schwarze, Jürgen (1992) *European Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell
- Travi, Aldo (2002) *Lezioni di giustizia amministrativa*. Torino: Giappichelli
- Turpin, Dominique (2005) *Contentieux administratif*, 3. ed. Paris: Hachette Supérieur
- Waline, Marcel (1946) *Manuel élémentaire de droit administrative*. Paris: Sirey

## TYPES OF ADMINISTRATIVE DISPUTE

### *Summary*

*Due to its role in the protection of objective legality and subjective citizens' rights, administrative dispute is constantly in the limelight of legal theory. As a consequence of a wide theoretical study, particularly in France, Germany and Austria, different types of administrative disputes have been established, according to defined criteria. The paper gives special attention to the types of administrative dispute in the Croatian law. Croatian theory divides administrative dispute into the following types: dispute of legality and dispute of full jurisdiction, objective dispute, subjective dispute, primary dispute, and subsequent dispute. Unlike the previous Administrative Dispute Act that preferred the dispute of legality, the new Act, which will be in force from the beginning of 2012, prefers the dispute of full jurisdiction.*

*Key words: administrative dispute, dispute of legality, dispute of full jurisdiction, objective and subjective dispute, primary dispute, subsequent dispute*