

KONCEPCIJE O PRIRODI UPRAVNOG SPORA U HRVATSKOM I POREDBENOM PRAVU

*Dr. sc. Mateja Crnković **

UDK: 35.077.2(497.5)
340.5(497.5)

Pregledni znanstveni rad
Primljeno: srpanj 2015.

Koncepcije o prirodi upravnih sporova postaju aktualne donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima iz 2010. Proširen je predmet upravnog spora na način da uključuje i ocjenu zakonitosti općih akata. Time je uz kriterij cilja uveden i kriterij vrste akta kao sredstvo za određivanje zastupljene koncepcije. U radu je analizirana zastupljenost koncepcija o prirodi upravnog spora u relevantnim poredbenim sustavima te u zakonima koji su uređivali područje upravnog sudovanja u Hrvatskoj od 1874. do danas. Iako se često navodi da je objektivni upravni spor prema kriteriju vrste akta novina uvedena Zakonom o upravnim sporovima iz 2010., ova analiza pokazuje da su obje koncepcije, u gotovo jednakom opsegu, bile zastupljene i u ranijim razdobljima.

Ključne riječi: koncepcije o prirodi upravnog spora, subjektivni spor, objektivni spor, Francuska, Njemačka, Hrvatska

1. UVOD

S obzirom na prirodu upravnog spora razlikuju se dvije koncepcije, subjektivna i objektivna. Polazište za njihovo razlikovanje može se naći kod francuskih teoretičara, prvenstveno Leona Duguita¹, a i inače najšira podjela

* Dr. sc. Mateja Crnković, viša asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb; mateja.crnkovic@pravo.hr

¹ Léon Duguit (1859. – 1928.) bio je profesor Pravnog fakulteta u Bordeauxu, pravni filozof koji je najviše razvio solidaristička shvaćanja (Perić, B., *Struktura prava*, Informator, 1994., str. 217). Njegovo djelo *Traité de droit constitutionnel*, koje Perić opisuje kao njegovo najsystematskije djelo, najcitiranije je djelo kod autora koji se bave prirodom upravnog spora.

upravnih sporova postoji u francuskom pravu.² U hrvatskoj teoriji sporovi se dijele na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, na prvotni i naknadni te na objektivni i subjektivni upravni spor.³ Važnost razlikovanja koncepcija upravnog spora ogleda se u cilju pojedine vrste spora. Osim cilja, za razlikovanje subjektivnog i objektivnog spora potrebno je uzeti u obzir i vrstu akta čija se zakonitost ispituje u predmetnom sporu. Koncepcije o prirodi spora⁴ u Hrvatskoj postaju aktualne donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima 2010., zbog dugotrajne prisutnosti kontrole isključivo pojedinačnih upravnih akata u razdoblju od donošenja Zakona o upravnim sporovima 1952. do stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima 2012. Iako se često navodi da je ocjena zakonitosti općih akata zakonodavna novina, objektivna koncepcija postojala je i u ranijim razdobljima hrvatskog upravnog sudovanja, krenuvši od 19. stoljeća i Zakona o vlasti sudačkoj. Za potpuno razumijevanje navedenog instituta i zastupljenosti pojedine koncepcije potrebno je izložiti njezin razvoj u Hrvatskoj, ali i u relevantnim poredbenim sustavima. Uz to, valja imati na umu da je riječ o iznimno kompleksnoj materiji te je crtu razgraničenja subjektivne i objektivne koncepcije gotovo nemoguće povući zbog njihove međusobne isprepletenosti, pa se može govoriti samo o koncepciji koja više prevladava u odnosu na drugu. Subjektivno pravo tako ne može postojati bez objektivnog prava jer svako pitanje subjektiv-

² Auby i Drago uzimaju kao kriterij podjele zahtjev koji se postavlja pred sud (Auby, J. M.; Drago, R., *Traité de contentieux administratif, Compétence juridictionnelle (suite) – Procédure contentieuse administrative – Recours juridictionnels en matière administrative, Tome II*, LGDJ, 1962., str. 368 – 369). Alibertu je kriterij intenzitet ovlasti sadržanih u odluci kojom se okončava spor (Alibert, R., *Le controle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Payot, 1926., str. 43). Waline razlikuje sporove s obzirom na predmet tužbe, osnovu tužbe, po prirodi razloga na koje se tužba oslanja, s obzirom na to koji je sud nadležan za suđenje, po formi tužbe, po pravilima procedure koja vrijede za tužbu i rokove (Waline, M., *Manuel élémentaire de droit administrative*, Librairie du Recueil Sirey, 1936., str. 91 – 173), a Bonnard prema predmetu spora i sadržaju te učincima sudske odluke (Bonnard, R., *Le controle juridictionnel de l'administration - Étude de droit administratif compare*, Librairie Delgrave, 1934., str. 88 – 89). Rivero u klasičnu podjelu dodaje i spor za ocjenu zakonitosti (Rivero, J., *Droit administratif*, Dalloz, 1960., str. 207).

³ Ljubanović, B.; Britvić Vetma, B., *Vrste upravnih sporova*, Hrvatska komparativna i javna uprava, vol. 11, br. 3, 2011., str. 753 – 772, str. 753.

⁴ Koncepcija subjektivnog i objektivnog administrativnog spora ovisna je o pisanjima različitih autora, ali i o potrebi pojedinog pozitivnog pravnog poretka (Krbek, I., *Diskreciona ocjena*, Tisak nadbiskupske tiskare, 1937., str. 116).

nog prava pokreće i ono objektivnog prava. O teškoći odvajanja subjektivnog i objektivnog upravnog spora Krbek govori ovako:

Ovo kolebanje, da se izvjesnom administrativnom sporu pripiše subjektivni ili objektivni značaj, znači jednu posve prirodnu pojavu. Pojam subjektivnog i objektivnog prava usko je povezan; često se radi samo o različnom posmatranju jedne iste stvari. Povreda objektivnog prava je najčešće i povreda subjektivnog prava, a povreda subjektivnog je uvijek i povreda objektivnog prava. Tako rasprava o tome, da li se izvjesni administrativni spor ima smatrati objektivnim ili subjektivnim sporom, ponešto nalikuje staroj sofisticčkoj raspravi, da li je starija kvočka, koja je snijela jaje, ili jaje iz kojeg se izleglo pile.⁵

Unatoč navedenome u radu je pokušano odgovoriti na pitanje koja je koncepcija prevladavala u relevantnim poredbenim sustavima, koja u pojedinim povijesnim fazama u Hrvatskoj te koja je koncepcija zastupljena u važećem zakonodavnom uređenju. Bit će ispitana i pravilnost teze postojanja "čistog" objektivnog upravnog spora u odredbama koje se odnose na ocjenu zakonitosti općih akata.

2. FRANCUSKA

Klasičnom podjelom upravnih sporova smatra se podjela francuskog teoretičara Laferrièrea^{6, 7}, a prema njoj sporovi su podijeljeni na spor o tumačenju, odnosno interpretaciji (*le contentieux de l'interprétation*), u kojem sud utvrđuje smisao akta, represivni spor (*le contentieux de la repression*), u kojem se štiti javna imovina, spor o poništenju (*le contentieux de l'annulation*), u kojem je ovlast suda svedena na pravo poništenja nezakonitog upravnog akta, i na spor pune jurisdikcije (*le contentieux de pleine juridiction*)⁸, u kojem sud ima ovlast punog

⁵ *Ibid.*, str. 123.

⁶ Laferrière, E., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Tome 1*, Berger – Levraut et Cie, Libraires-éditeurs, 1887., str. 15.

⁷ Podjeli je prigovoreno da se bavi samo pitanjem ovlasti suca te ispušta iz vida prirodu spora. Pravna doktrina uvela je kroz Walineove i Duguitove radove drugo razlikovanje sporova (Ljubanović, Vetma, *op. cit.* u bilj. 3, str. 754). Tako Duguit kao glavne tipove objektivnog spora navodi spor o represiji, spor o reparaciji te spor anulacije (Duguit, L., *Traité de droit constitutionnel*, Boccard, 1923., str. 360, 364 i 367).

⁸ Ovdje se ulazi dublje od same problematike zakonitosti, sudi se o činjenicama i o pravu. Funkcija suda nije samo nadzorna nego se sastoji u određivanju prava, odnosno ovlaštenja neke osobe (Brown, N. L.; Bell, J. S., *French Administrative Law*, Clarendon Press, 1998., str. 177).

sudovanja.⁹ Budući da je “Francuska kolijevka upravnog sudovanja i upravnog spora”, francusko je uređenje utjecalo na uređenje upravnog sudovanja u drugim državama.¹⁰

Francusko upravno sudovanje razvijalo se postupno i kontinuirano, a počeci sežu do 13. stoljeća.¹¹ Upravno sudovanje u današnjem smislu počelo se razvijati nakon Francuske revolucije 1789.^{12, 13} Zapravo se korijeni današnjeg Državnog savjeta nalaze u *Ancien Régimeu* u Kraljevskom savjetu, a svoje današnje ustrojstvo Državni je savjet poprimio krajem 18. i početkom 19. stoljeća.¹⁴ Ustanovljen je Ustavom od 15. prosinca 1799.¹⁵, a 1806. počeo se specijalizirati kao sudsko tijelo kada je osnovana Komisija za sporove (*Comité du contentieux*). Danas su upravni sudovi u Francuskoj organizirani u tri stupnja.¹⁶ Na prvom stupnju sude upravni sudovi (*Tribunaux administratifs*)¹⁷, na drugom prizivni sudovi (*Cours Administratives d’Appel*)¹⁸, a treći je stupanj Državni sa-

⁹ Laferrière, *op. cit.* u bilj. 6, str. 15.

¹⁰ Tratar, B., *Upravni spor – varstvo pravic in kontrola uprave v upravnem sporu*, Bonex Založba, 2002., str. 84.

¹¹ Za opsežan prikaz razvoja upravnog sudovanja vidi *ibid.*, str. 84 – 103.

¹² Zakonom od 6. rujna 1790. razgraničene su nadležnosti između upravnih i redovnih sudova (*ibid.*, str. 95).

¹³ Osim Francuske revolucije, na uređenje upravnog spora u Francuskoj utjecale su i liberalne revolucije 19. stoljeća (Kerševan, E., *Upravni spor - koncept upravnosodskog nadzora nad upravu*, Inštitut za primjeralno pravo pri Pravni fakulteti Univerze u Ljubljani, 2002., str. 29).

¹⁴ Braibant, G., *Le droit Administratif Français*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1992., str. 403.

¹⁵ Proglašenje načela obnove upravnih i sudskih tijela zakonima 16. i 24. kolovoza 1790. izazvalo je poremećaj sustava kontrole koji je nastao tijekom zadnjih godina Monarhije, a nije bio potpun, kao što se ponekad kaže, jer je već pod *Ancien Régimeom* nastala ideja da upravu ne trebaju kontrolirati obični sudovi (zakon 27. studenog – 1. prosinca 1790.) (Auby, J. M.; Drago, R., *Le contentieux administratif, Tome premier*, Notions générales – Organisation juridictionnelle en matière administrative – Compétence, LGDJ, 1962., str. 154).

¹⁶ Izložena podjela je osnovna podjela, osim njih postoje i specijalizirani upravni sudovi (*juridictions spéciales*).

¹⁷ Upravni su sudovi osnovani ukazom od 30. rujna 1953. u sklopu reforme upravnog sudovanja. Ima ih 42, a organizirani su na razini regija te odlučuju u većini predmeta koji ulaze u nadležnost upravnoga sudovanja. Više vidi u: Colin, F.; Messe, M-L., *L’essentiel du contentieux administratif*, Gualino, 2014., str. 27, i Gohin, O., *Contentieux administratif*, LexisNexis SA/ LiTEC, 2012., str. 122 – 123.

¹⁸ Prizivni sudovi ustrojeni su zakonom od 31. prosinca 1987. kako bi rasteretili Državni savjet, koji je bio zagušen predmetima, ali i s ciljem profesionalizacije uprav-

vjet (*Conseil d'État*)¹⁹, koji osim što obavlja sudbenu funkciju (sudi na prvom stupnju, djeluje kao kasacijsko tijelo za odluke upravnih i prizivnih sudova), djeluje i kao savjetodavno tijelo Vlade i Parlamenta.²⁰

Koncepcijski, Francuska ima zastupljen objektivni upravni spor prema kriteriju cilja, što znači da svaki spor potencijalno može biti i subjektivni i objektivni dok mu se ne odredi svrha. Njihovim razlikovanjem među prvima se bavio Duguit, razmatrajući subjektivističku i objektivističku koncepciju u 30. i 31. poglavlju djela *Traité de droit constitutionnel* iz 1923.²¹ Prema subjektivističkoj koncepciji sudskoj kontroli nad upravom cilj je zaštititi subjektivna prava građana, dok se objektivistička može objasniti samo kroz pojam objektivnog prava i objektivne pravne situacije. Upravo objektivnoj pravnoj situaciji Duguit suprotstavlja pojam subjektivne pravne situacije te postavlja njihov međusobni odnos iz kojeg je vidljivo koliko je teško²² odvajati subjektivne i objektivne sporove. Subjektivna pravna situacija jest skup prava i dužnosti jednog konkretnog pojedinca, konkretna je i nije stalna. Objektivna pravna situacija stvara se aktima općeg karaktera, a karakteristike su joj općenitost, bezličnost i stalnost.²³ Subjektivna pravna situacija proizlazi iz objektivne, a objektivna se pravna situacija ostvaruje kroz subjektivnu.²⁴ Iz ovakve snažne isprepletenosti subjektivne i objektivne pravne situacije proizlazi i komplikacija odvajanja sporova prema njihovoj prirodi. Duguit je crtu razgraničenja pokušao povući objašnjavanjem subjektivnog²⁵ i objektivnog upravnog spora kroz različite hipoteze, iako on primarno zastupa objektivističku koncepciju poimanja prava.²⁶ Kako je ona i danas važna za definiranje objektivnog upravnog spora, iako ne u svojoj ekstremnoj varijanti, potrebno je izložiti njezine osnovne elemente.

nog sudovanja, što je u skladu s međunarodnim zahtjevima. Više vidi u: Thouroude, J.-J., *Pratique du contentieux administratif*, Gualino 2014., str. 23, i Le Bot, O., *Contentieux administratif*, Groupe Larcier, 2014., str. 55 – 60.

¹⁹ Brown, Bell, *op. cit.* u bilj. 8, str. 44.

²⁰ Više o Državnom savjetu vidi u: Gjidara, M., *Državni savjet u francuskom pravnom sustavu*, Zbornik radova Hrvatsko-francuskog pravnog simpozija, vol. 1, 2007., str. 8 – 9, i Sauv , J.-M., *Rad i utjecaj francuskog Državnog savjeta*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 45, br. 1, 2008., str. 1 – 9.

²¹ Duguit, *op. cit.* u bilj. 7, str. 342 – 396.

²² Vidi *supra*.

²³ Detaljnije vidi u: Popović, S., *O upravnom sporu*, Naučna knjiga, 1955., str. 14 – 15.

²⁴ Vidi *ibid.*, str. 15.

²⁵ Za subjektivističku koncepciju vidi u: Duguit, *op. cit.* u bilj. 7, str. 344 – 350.

²⁶ Duguit smatra da je pojam pravo moguće objasniti samo kroz objektivnu koncepciju (Duguit, L., *Objective Law*, Columbia Law Review, vol. 20, br. 8, 1920., str. 817 – 831, str. 822).

Prema Duguitu objektivni spor postoji kada je pred sud izneseno pitanje objektivnog prava. On smatra da se može dogoditi da sud u slučaju objektivnog spora mora rješavati akcesorno pitanje subjektivnog prava, kao i obratno – da u slučaju subjektivnog spora sud mora ponekad rješavati pitanje objektivnog prava. Duguitove hipoteze u pogledu objektivnih sporova su sljedeće.

Prva, gdje najprije razlikuje akte pravila i akte uvjete.²⁷ U pogledu akata pravila Duguit smatra da je situacija jasna. Umjesto ukinutog ili izmijenjenog starog pravila doneseno je novo. Stoga se ovdje samo postavlja pitanje je li to pravilo suglasno ili protivno višem objektivnom pravnom pravilu. Ako je suglasno, novo pravno pravilo ostat će na snazi, a ako nije, bit će poništeno. Sudski akt kojim se poništava takvo pravno pravilo ima nužno karakter objektivnog pravnog akta. Na jednak se način rješava i slučaj u kojem se postavlja pitanje pravilnosti jednog akta uvjeta. I tu sud rješava pitanje objektivnog prava kao i u slučaju akata - pravila, tj. pitanje zakonitosti – jer je objektivna pravna situacija neposredan rezultat objektivnog prava, zakona, na jednu određenu osobu. Sudska presuda tada predstavlja akt uvjet.

Druga hipoteza odnosi se na postojanje subjektivne pravne situacije koja je bila povrijeđena donošenjem objektivnog pravnog akta. Spor je tu bio subjektivnog karaktera. Međutim, ako se pretpostavi da postoji pravilna objektivna pravna situacija i da toj objektivnoj pravnoj situaciji nanosi povredu izvjestan subjektivni akt, u tom slučaju Duguit smatra da pitanje koje se postavlja pred sud jest pitanje objektivnog prava. Spor je objektivni spor. Ako se sudskom presudom poništi subjektivni akt, sudska je presuda logična posljedica priznavanja jedne objektivne situacije, pa će prema tome sudska presuda imati karakter objektivnog pravnog akta.²⁸

Subjektivistička i objektivistička koncepcija čine polazište za razlikovanje upravnih sporova prema kriteriju cilja. Dok je cilj upravnog spora zaštita objektivne zakonitosti, riječ je o objektivnom upravnom sporu. Međutim, teoretičari sporove dijele i prema vrsti akta čija se zakonitost ispituje u sporu, pa je objektivni spor onaj u kojem se ocjenjuje zakonitost općeg akta. U Francu-

²⁷ Prema Duguitu postoje tri vrste akata. *L'act règle*, koji ima strogo objektivni značaj, zasnivajući generalnu i bezličnu pravnu situaciju (primjerice zakon ili uredba). *L'acte subjectif*, koji zasniva, modificira ili poništava neku individualnu situaciju (primjerice ugovor). *L'acte condition*, koji je objektivnan jer on samo uvjetuje aplikaciju izvjesnih dispozicija objektivnog prava, no u njemu ima i nešto subjektivnoga jer uvjetuje aplikaciju naspram određenog subjekta (Krbek, I., *Upravno pravo, II. knjiga, Organizacija javne uprave*, Tisak i naklada jugoslavenske štampe, 1932., str. 111 – 112).

²⁸ Duguit, *op. cit.* u bilj. 7, str. 357 – 360.

skoj je zastupljen i taj kriterij razlikovanja, a spor o općim aktima pojavljuje se u dvama oblicima²⁹, kao izravni spor (*le contentieux direct*), u kojem se primarno traži provjera i ispituje sukladnost sa zakonom, i incidentni spor (*contentieux incident*), u kojem se provjerava sukladnost sa zakonom kao dodatno pitanje (*à titre incident*).

3. NJEMAČKA

Sudska kontrola upravnih tijela u Njemačkoj temelji se na različitim koncepcijama i tradicijama ovisno o "cilju, položaju i filozofiji" takve vrste kontrole u odnosu na upravne radnje.³⁰ Dva su cilja takve vrste kontrole. Prvi se odnosi na subjektivnu koncepciju. Prema njoj sudovi su odgovorni za zaštitu subjektivnih prava³¹ pojedinaca koje je uprava povrijedila.³² Objektivna koncepcija podrazumijeva sudove koji kontroliraju poštuje li uprava načelo zakonitosti. Takva ideja sudske kontrole slijedi francusku tradiciju³³, a svrha joj je izbjeći mnoštvo nezakonitih pojedinačnih akata koji vrijeđaju pojedinačna, subjektivna prava. U postupcima ocjene subjektivnih akata pravni učinci odluke djeluju samo *inter partes*, dok se u postupku kontrole zakonitosti općih akata ograničava mogućnost donošenja nezakonitih akata jer se kontroliraju oni akti na temelju kojih se donose upravni, a to su opći akti.³⁴ Učinci odluke suda u objektivnom sporu djeluju *erga omnes*.

Općenito se razvoj sudske kontrole nad upravom u Njemačkoj može promatrati od 18. stoljeća³⁵, a temelji današnjem uređenju postavljeni su u čl. 19.

²⁹ Vidi u: Fromont, M., *Droit administratif des États européens*, Presses Universitaires de France, 2006., str. 275 – 283.

³⁰ Woehrling, J.-M., *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, Hrvatska javna uprava, vol. 6, br. 3, 2006., str. 35 – 36, str. 37.

³¹ O zaštiti subjektivnih prava u Njemačkoj vidi primjerice: Nolte, G.; Rädler, P., *Judicial Review in Germany*, European Public Law, vol. 1, br. 1, 1995., str. 26 – 32, str. 29.

³² Riječ je o ideji zaštite prava koja je osobito bila razvijena u germanskim zemljama i u središnjoj Europi, a svrha joj je bila osigurati sudsku zaštitu građana od uprave (Woehrling, *op. cit.* u bilj. 30, str. 37).

³³ *Ibid.*, str. 38.

³⁴ Bader, J.; Funke-Keiser, M.; Stuhlfauth, T.; von Albedyll, J., *Verwaltungsgerichtsordnung*, C. F. Müller, 2011., str. 233.

³⁵ Neki pokušaji uspostave sudske kontrole nad upravom postojali su i prije 1805. Više vidi u: Leisner, W.; Piras, A.; Stipo, M., *Administrative Law – The Problem of Justice*, Giuffrè, 1997., str. 150.

st. 4. Temeljnog zakona (*Grundgesetz*)³⁶ iz 1949.³⁷ Nakon te godine intenzivirao se rad na pripremi jedinstvenog akta koji bi regulirao sudsku kontrolu nad upravom za cijelu Saveznu Republiku Njemačku. Nakon završetka dugih i intenzivnih priprema i pregovora donesena je Uredba o upravnim sudovima (*Verwaltungsgerichtsordnung*, VwGO)³⁸ te je stupila na snagu 1960.³⁹ Mijenjana je i dopunjavana nekoliko puta, a važnija reforma u pogledu objektivnog upravnog spora dogodila se 1996.

Ta reforma, unutar koje je došlo i do skraćivanja roka za podnošenje zahtjeva, napravljena je unutar jedne šire reforme kojoj je primaran cilj bio ubrzati sudske postupke. Prije 1996. podnositelj zahtjeva mogao je inicirati postupak ako mu je bilo povrijeđeno ili je smatrao da bi mu moglo biti povrijeđeno pravo zbog postojanja neke pravne norme. To se razlikovalo od zahtjeva tužitelja u subjektivnom sporu koji je tražio poništavanje upravnog akta u kojem je tužitelj morao tvrditi da mu je bilo povrijeđeno osobno, odnosno subjektivno pravo kroz djelovanje ili propuštanje djelovanja upravnog akta. Danas je temelj za kontrolu općih akata u Njemačkoj propisan u čl. 47. st. 2. VwGO-a, gdje su dva spomenuta zahtjeva usklađena na način da sada i podnositelj u objektivnom upravnom sporu, prilikom ispitivanja zakonitosti općeg akta, može podnijeti zahtjev ako je na temelju te norme donesen pojedinačni akt koji vrijeđa subjektivno pravo podnositelja.⁴⁰ Njemačko procesno pravo temelji se na restriktivnim kriterijima zbog kojih u sporu u pogledu ocjene zakonitosti nema mogućnosti za *actio popularis*, što objektivni upravni spor odnosno *Normenkontrollverfahren* čini sredstvom za pravnu zaštitu subjektivnih prava.⁴¹

Osim navedenih novina, izmijenjen je rok za podnošenje zahtjeva. Prije reforme 1996. godine roka za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta uopće nije bilo, da bi reformom bio uveden rok od dvije godine od dana objave akta.⁴² Danas taj rok prema čl. 47. st. 2. VwGO-a iznosi godinu dana.⁴³

³⁶ *Grundgesetz* (GG) od 23. svibnja 1949., BGBl. S. I., zadnja izmjena od 11. srpnja 2012., BGBl. I S. 1478.

³⁷ Reimann, M.; Zekoll, J., *Introduction to German Law*, Kluwer Law International, 2005., str. 106 – 107.

³⁸ *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO) od 21. siječnja 1960. u verziji objavljenoj u ožujku 1991., BGBl. I S. 686, sa zadnjom izmjenom čl. 13. od 8. srpnja 2014., BGBl. I S. 890.

³⁹ Leisner, Piras, Stipo, *op. cit.* u bilj. 35, str. 154.

⁴⁰ Goller, B.; Schmid, A., *Reform of the German Administrative Courts Act*, European Public Law, vol. 4, br. 1, 1998., str. 31 – 44, str. 41.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Zakon od 21. prosinca 2006. (BGBl. I S. 3316).

Za ocjenu zakonitosti općih akata zaduženi su Visoki upravni sudovi (*Oberverwaltungsgerichte* ili *Verwaltungsgerichtshöfe*, OVG) kao drugostupanjski sudovi. Naziv *Verwaltungsgerichtshof* koristi se u Bavarskoj⁴⁴, Hessenu⁴⁵ i Baden-Württembergu⁴⁶, a Berlin i Brandenburg imaju zajednički OVG pod nazivom *Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg* sa sjedištem u Berlinu.⁴⁷ Nadležni su i za ocjenu zakonitosti ostalih akata koji su po pravnoj snazi ispod zemaljskih zakona ako je to predviđeno zemaljskim pravom (čl. 47. st. 1. t. 1. i 2. VwGO-a).⁴⁸ Nadležnost OVG-a u objektivnom upravnom sporu predviđena je u čl. 47. st. 1. VwGO-a, koji glasi:

(1) *Visoki upravni sud odlučuje u okvirima svoje nadležnosti o zakonitosti*

1. *općih akata koji su doneseni na temelju Saveznog zakona o građenju, kao i uredbama koje se temelje na čl. 246. st. 2. Saveznog zakona o građenju*
2. *o drugim propisima koji su po pravnoj snazi ispod zakona ako tako određuje zemaljsko pravo.*⁴⁹

Uvjeti za ocjenu zakonitosti propisani su u čl. 47. VwGO-a, prema kojem zahtjev može podnijeti svaka fizička ili pravna osoba koja smatra da je putem norme ili njezine primjene povrijeđena u svojim pravima ili da će u dogledno vrijeme biti povrijeđena, kao i svaka pravna osoba s javnim ovlastima u roku od godinu dana od objave norme. Kontrola općih akata je u ovom postupku neposredni predmet postupka, za razliku od ostalih postupaka u kojima se takva kontrola javlja samo kao posredno pitanje.⁵⁰ Nju karakterizira baš taj

⁴⁴ Podatak sa službene stranice bavarskog Visokog upravnog suda, <http://www.vgh.bayern.de/bayvgh/> (15. prosinca 2014.).

⁴⁵ Podatak sa službene stranice Visokog upravnog suda u Hessenu, http://www.vgh-kassel.justiz.hessen.de/irj/VGH_Kassel_Internet?cid=326f6305d6bd48602f927022e4b51aa1 (14. prosinca 2014.).

⁴⁶ Podatak sa službene stranice Visokog upravnog suda u Baden-Württembergu, <http://vghmannheim.de/pb/Lde/Startseite> (15. prosinca 2014.).

⁴⁷ Podatak dostupan na: <http://www.berlin-brandenburg.de/gerichte/ovg/> (15. prosinca 2014.).

⁴⁸ Vidi *infra*.

⁴⁹ "(1) Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit

1. von Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs erlassen worden sind, sowie von Rechtsverordnungen auf Grund des § 246 Abs. 2 des Baugesetzbuchs

2. von anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt."

⁵⁰ Kopp, F.; Schenke, W.-R.; Schenke, R. P., *Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar*, C. H. Beck, 2014., str. 497.

objektivni cilj kontrole, što znači da se on ne ograničava na povredu subjektivnih prava podnositelja zahtjeva, nego pokriva svaku povredu prava, a najčešće se provodi kroz kontrolu urbanističkih planova i akata građenja.⁵¹

Urbanistički plan (*Flächennutzungsplan*) predviđa osnovne smjernice za uporabu zemljišta unutar pojedine lokalne jedinice. Određuje područja koja će biti iskorištena kao zemljišta za ustanove kojima je cilj zaštita javnog interesa, primjerice bolnice, škole, itd., zatim područja koja su predodređena u prometne svrhe te zelene površine i prirodne rezervate.⁵² Urbanistički plan donosi se prije plana o gradnji i obvezuje tijela koja su ga donijela. Ovdje se u prvom redu to odnosi na lokalne vlasti, na susjedne lokalne jedinice koje su sudjelovale u njegovoj izradi i nisu opovrgle taj plan. Međutim, građani ne moraju izravno biti zahvaćeni takvim planom.⁵³

Najvažnija vrsta općih akata koji prema Saveznom zakonu o gradnji (*Baugesetzbuch*, BauGB) ulaze u doseg kontrole prema čl. 47. st. 1. br. 1. jesu planovi o gradnji (*Bebauungspläne*) koji su uređeni čl. 10. st. 1. BauGB-a.⁵⁴ Urbanistički plan je temelj za plan o gradnji (*Bebauungsplan*). Planovi građenja izdaju se u obliku općih akata prema čl. 10. BauGB-a. Oni detaljno određuju iskorištavanje zemljišta općine (čl. 8. – 13. BauGB-a) te vrstu (npr. stambeni ili poslovni prostor) i dimenziju zgrada (veličinu i visinu). Određuju i koji će prostor imati posebnu namjenu (čl. 9. BauGB-a). U namjeri da se zaštite od narušavanja plana izgradnjom novih zgrada za vrijeme procesa planiranja, lokalne vlasti mogu odgoditi rješavanje o zahtjevima za građevinske dozvole, zabraniti bilo kakvu gradnju na tom području, mogu zabraniti parcelaciju zemljišta i mogu iskoristiti pravo prvokupa sukladno zakonu (čl. 24. – 28. BauGB-a).

Dopustivost podnošenja zahtjeva za ocjenu zakonitosti u odnosu na ostale propise zemaljskog prava prema čl. 47. st. 1. br. 2. ovisi o odgovarajućoj odredbi u zemaljskom zakonu. Do sada je takvu kontrolu uvela većina saveznih zemalja⁵⁵, odnosno sve zemlje osim Berlina, Hamburga i Nordrhein-Westfalena.⁵⁶ Budući da u zakonodavstvu saveznih zemalja postoje samo neka manja

⁵¹ Goller, Schmid, *op. cit.* u bilj. 40, str. 40.

⁵² Reimann, Zekoll, *op. cit.* u bilj. 37, str. 111. Za detaljniji opis vidi čl. 5. Zakona o gradnji (*Baugesetzbuch* – BauGB), zakon od 1960., u verziji objavljenoj 2004. (BGBl. I S. 2414), zadnja izmjena od 2014. (BGBl. I S. 1748).

⁵³ Reimann, Zekoll, *op. cit.* u bilj. 37, str. 111.

⁵⁴ Schenke, W.-R., *Verwaltungsprozessrecht*, C. F. Müller, 2014., str. 306.

⁵⁵ Kopp, Schenke, Schenke, *op. cit.* u bilj. 50, str. 511.

⁵⁶ Quaas, M.; Zuck, R., *Prozesse in Verwaltungssachen*, Nomos, 2011., str. 680.

odstupanja od saveznog uređenja predviđenog čl. 47. VwGO-a, zaključuje se da je temelj za vođenje objektivnog upravnog spora određen aktom čija se zakonitost ocjenjuje u sporu.⁵⁷ Sukladno navedenom, u Njemačkoj je zastupljena koncepcija objektivnog upravnog spora prema vrsti akta.

4. HRVATSKA

4.1. Razdoblje do donošenja Zakona o upravnim sporovima 1952.

Zakoni koji su bili na snazi u razdoblju do Zakona o upravnim sporovima iz 1952., a koji su omogućavali osporavanje pojedinačnih i općih akata bili su Za-

⁵⁷ Zakonodavstvo saveznih zemalja u pogledu ocjene zakonitosti općih akata:

- za Baden-Württemberg vidi čl. 4. BWAGVwGO-a (*Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung*) iz 2008. (Gesetzblatt (GBl.) 2008, 343, 356)
- za Bayern vidi čl. 5. AGVwGO/BayAGVwGO-a (*Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung*) iz 1992.
- za Brandenburg vidi čl. 4. st. 1. BrandVwGG-a (*Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung im Land Brandenburg*) iz 1996., zadnja izmjena od 2014. (GVBl.I/14, Nr. 37)
- za Bremen vidi čl. 7. BremAGVwGO-a (*Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung*) iz 1960., zadnja izmjena od 12. lipnja 2012. (Brem.GBl. S. 255)
- za Hessen vidi čl. 15. HessAGVwGO-a (*Hessisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung*) iz 1962., zadnja izmjena 27. listopada 1997. (GVBl. I S. 381)
- za Mecklenburg-Vorpommern vidi čl. 13. MVAGGStrukG-a (*Gesetz zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes*) iz 1992., zadnja izmjena od 19. studenoga 2013. (GVObI. M-V S. 609, 611)
- za Niedersachsen vidi čl. 7. NdsVwGG-a (*Niedersächsisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung*) iz 1997., zadnja izmjena od 2004. (Nds. GVBl. S. 394)
- za Rheinland-Pfalz vidi čl. 4. AGVwGO-a (*Landesgesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung*) od 5. prosinca 1977., zadnja izmjena od 19. kolovoza 2014. (GVBl. S. 187)
- za Saarland vidi čl. 18. SaarlAGVwGO-a (*Saarländisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung*) iz 1960., zadnja izmjena od 21. studenoga 2007.
- za Sachsen vidi čl. 24. st. 1. SächsJG-a (*Sächsisches Justizgesetz*) iz 2000., zadnja izmjena od 9. lipnja 2014. (SächsGVBl. S. 405)
- za Sachsen-Anhalt vidi čl. 10. SachsAnhAGVwGO-a (*Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes*) iz 1992., zadnja izmjena od 15. siječnja 2010. (GVBl. LSA S. 8)
- za Schleswig-Holstein vidi čl. 5. SchlHAGVwGO-a (*Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung*) od 6. ožujka 1990., zadnja izmjena od 8. rujna 2010. (GVObI. SH S. 575)
- za Thüringen vidi čl. 4. ThürAGVwGO-a (*Thüringer Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung*) iz 1992. (GVBl. 1992, 576).

kon o vlasti sudačkoj iz 1874.⁵⁸, Zakonski čl. XXVI – o kraljevskom ugarskom upravnom sudištu⁵⁹, te Zakon o Državnom savjetu⁶⁰ i upravnim sudovima⁶¹.

Za Kraljevine Hrvatsku i Slavoniju važio je Zakon o vlasti sudačkoj iz 1874., a pitanje kontrole naredaba⁶² bilo je regulirano u § 6., koji je glasio:

*Sudovom nepristoji suditi o tom, da li je zakon, koji je proglašen valjano, stvoren putem ustavnim: usuprot su sudovi pozvani, izpitati valjanost naredabah, ter u tom odlučiti zakonitim putem molbenim.*⁶³

Dakle, postojala je normativna podloga za vođenje spora protiv podzakonskog općenormativnog akta. U § 11. istog Zakona bila je propisana mogućnost da stranke pobijaju upravne akte u kojima se odlučivalo o “supornih tražitbah osobah privatnih, a stranka jedna ili druga osjeća sebe odlukom ovom u svojih privatnih pravih povredjena”. Međutim, već sama regulacija prema kojoj su redovni sudovi mogli ispitivati legalitet samo onih akata uprave koji su doneseni u postupku s kontradiktornim strankama te uz uvjet da se raspravljalo samo o privatnopravnim pitanjima čini ograničenje u ispitivanju takvih akata, što je potvrdila i sudska praksa koja je zahtijevala prethodno iscrpljivanje administrativnog puta pred svim instancama.⁶⁴ Zbog toga su redovni sudovi slabo

⁵⁸ *Zakon o vlasti sudačkoj*, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za Kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, komad VIII., izdan i rasposlan 18. ožujka 1874., br. 15.

⁵⁹ *Zakonski članak XXVI.:1896. Zajedničkoga hrvatskoga – ugarskoga državnog sabora o kralj. ugarskom upravnom sudištu, potvrđen 27. srpnja 1896. – Proglašen u ugarskom sborniku državnih zakonah 1. kolovoza 1896. pod br. 12., komad XIII, br. 62.*, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za Kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, 1896., Kraljevska zemaljska tiskara, Zagreb.

⁶⁰ Državni savjet bio je Vrhovni upravni sud prema čl. 1. Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima te prema čl. 103. Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, a u njegovoj nadležnosti bilo je da rješava o sporovima upravne prirode (čl. 103. *Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Vidovdanski ustav)*).

⁶¹ *Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima*, Službene novine br. 111 od 22. svibnja 1922., br. 9 – IV od 11. siječnja 1929. i br. 170 LXIV od 29. srpnja 1930., u: *Novi zakoni*, izdanja jugoslavenskog LLOYDA d.d., Tisak kraljevske zemaljske tiskare, Zagreb, br. 2, 1922.

⁶² Čepulo navodi da se na saborskoj raspravi nije postavljalo pitanje pojma naredbi, ali je vidljivo da su zastupnici pod naredbom smatrali prvenstveno “uredbu” prema § 6., a praksa je pokazala da su se pojedinačni upravni akti pobijali na temelju § 11., a ne § 6. (Čepulo, D., *Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni i poredbeni vidovi*, Hrvatska javna uprava, vol. 1, br. 2, 1999., str. 227 – 260, str. 250 – 251).

⁶³ *Zakon o vlasti sudačkoj*, 1874., § 6.

⁶⁴ Vidi primjerice *Rješidbu Stola Sedmorice od 27. lipnja 1923. br. 1655.* (Potvrda suglasnih rješidba banskoga stola od 31. siječnja 1923. br. 542. i odluke sudbenoga stola u Mitrovici od 23. rujna 1922. br. 3281/gr., u: Vragović, A., *Zbirka rješidaba Kr. Hrv. Slav. Dalm. Stola Sedmorice*, Tipografije, Zagreb, 1927.).

primjenjivali sudsku zaštitu koja je bila predviđena u § 11. Zakona o vlasti sudačkoj.⁶⁵

U odnosu na navedeno zaključuje se da je prema kriteriju vrste akta, ali i cilja spora, bila zastupljena ponajprije objektivna koncepcija. Postojala je prisutnost subjektivne koncepcije, iako zbog stava prakse nije bila realizirana u jednakom opsegu kao i objektivna. Također, sudska zaštita pojedinačnih prava nije postojala u dovoljnoj mjeri⁶⁶ da bi se moglo tvrditi da koncepcija prirode spora daje primat zaštiti prava građana, a time i subjektivnoj koncepciji upravnog spora po kriteriju cilja.

Hrvatsko-ugarski sabor donio je 1896. Zakonski čl. XXVI – o kraljevskom ugarskom upravnom sudištu, koje je započelo s radom 1897. i time zamijenilo ukinuti Financijski upravni sud. Ono je obavljalo poslove iz svoje nadležnosti podijeljeno u dva odsjeka – opći upravni i financijski (§ 11.). Predmet upravnog spora bio je ocjena zakonitosti akata upravnih tijela. U pravilu su to bili upravni akti u užem smislu⁶⁷, ali upravni spor mogao se voditi i o zakonitosti normativnih akata (naredaba i statuta) različite pravne prirode. Primjerice § 22., koji je prvi u nizu članaka koji uređuju nadležnost upravnog sudišta u “obćinskim” poslovima, glasi:

Postupku pred upravnim sudištem imade mjesta:

...

Proti onoj odluci upravnih oblasti, kojom uzkraćuju, odnosno neodređuju izdanje svjedočbah, izdati se imajućih u smislu zakona, naredbe, statuta ili pravnoga običaja.

Naredbe i statuti⁶⁸ opći su akti. Termin *naredba*⁶⁹ bio je uobičajen na području Hrvatske i Slavonije, a odgovara njemačkom *Verordnung*, dok termin *uredba* odgovara francuskom *règlement*. Krbek navodi da je znalo doći do zabu-

⁶⁵ Krbek, I., *Pravo jugoslavenske javne uprave, knjiga III.*, Birotehnički izdavački zavod, 1962., str. 306, i Čepulo, *op. cit.* u bilj. 62, str. 252.

⁶⁶ Usp. Čepulo, *op. cit.* u bilj. 62, str. 253.

⁶⁷ Vidi primjerice § 23. t. 2. *Zakonskog čl. XXVI*, prema kojem se spor mogao voditi protiv zaključka nadležnog upravnog tijela kada se odlučivalo o naseljenju nekog državljanina na područje općine; § 23. t. 3. – o sporovima u pogledu članarine i pristojbi, § 27. t. 2. – gdje se spor mogao voditi protiv zaključka municipalnog odbora kojim se izričite obustava ili “dokinuće” uživane “obskrbe” itd.

⁶⁸ Statuti lokalnih jedinica izvor su upravnog prava te najviši u hijerarhiji akata koje donose lokalne jedinice u svojem samoupravnom djelokrugu.

⁶⁹ O važnosti naredbe svjedoči i nešto kasnije Krbekovo djelo *Sudska kontrola naredbe* iz 1939., u kojem autor detaljno analizira mogućnosti kontrole naredbe kao podzakonskog općenormativnog akta od strane upravnog suda oslanjajući se ponajprije na praksu prisutnu u Francuskoj (Krbek, I., *Sudska kontrola naredbe*, Tisak zaklade tiskare Narodnih novina, 1939.).

na zbog sličnosti izraza s nalogom, odnosno naredjenjem. Naredbu je definirao Krišković kao “abstraktne propise kojima se zakon provodi ili nadopunjuje, tj. pravne zasade izdane od upravnih organa, a njihova je bitnost baš to da jednako kao i zakon vežu slobodnu volju pojedinca, ma da i nijesu čini zakonotvorne vlasti.”⁷⁰

Postupak se pokretao tužbom koja se podnosila u roku od 15 dana⁷¹ računajući od dana objave normativnog akta te je zadržavala izvršenje osporenog pojedinačnog i normativnog akta.⁷² Dakle, riječ je bila o općim, normativnim aktima protiv kojih se nedvojbeno mogao voditi upravni spor.

Upravni se spor u pravilu vodio protiv pojedinačnih akata te se može zaključiti da je u navedenom razdoblju, iako je postojao objektivni upravni spor, prema kriteriju vrste akta zastupljeniji bio subjektivni upravni spor. Zakonski čl. XXVI. nesumnjivo je imao za cilj zaštititi subjektivna prava građana jer su prema § 84. t. 1. za pokretanje spora bile ovlaštene fizičke i pravne osobe kojima je bilo povrijeđeno neko njihovo pravo. Uz to, bila je predviđena i zaštita objektivne zakonitosti u § 84. t. 2. kroz “zaštitu djelokruga upravnih oblasti i državnih (erarskih) javnih interesah”, što vodi zaključku da su subjektivni i objektivni model normativno po kriteriju cilja bili zastupljeni u podjednakom opsegu, odnosno jednaka se pozornost davala zaštiti subjektivnih prava i objektivne zakonitosti.

Valja spomenuti i to da je jurisdikcija Ugarskog upravnog suda na temelju odredbe § 158. bila ograničena, odnosno bila je isključena na teritoriju Kraljevine Hrvatske i Slavonije, osim u stvarima iz područja upravljanja željeznicom, poreza i pristojbi te plaća i mirovina državnih namještenika.⁷³ U ostalom dijelu Ugarske, u koji su ulazili i naše Međimurje i Baranja, jurisdikcija Ugarskog upravnog suda postojala je u punom obujmu, a na Rijeku je proširena 1898. na temelju posebne naredbe Hrvatsko-ugarskog ministarstva financija.⁷⁴

U staroj Jugoslaviji postojala je podjela sudova na redovne i posebne. U posebne su ulazili upravni sudovi na čelu s Državnim savjetom, koji su bili nadležni za rješavanje upravnih sporova.⁷⁵ Za analizu koncepcije spora prema

⁷⁰ Krišković, V., *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo*, (skripta) Zagreb, 1900. i 1901., str. 2.

⁷¹ *Zakonski čl. XXVI*, § 93.

⁷² Medvedović, D., *Razvoj upravnog sudstva u Jugoslaviji*, u: Medvedović, D. (ur.), *Hrestomatija upravnog prava*, Suvremena javna uprava, 2003., str. 293 – 308, str. 296.

⁷³ Više vidi u: Medvedović, D., *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled*, u: Medvedović, D. (ur.), *Hrestomatija...*, *op. cit.* u bilj. 72, str. 309 – 351, str. 315 – 317.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Uz njih, u posebne su ulazili još vojni sudovi, sudovi radničkog osiguranja na čelu s

vrsti akta u ovom razdoblju potrebno je proučiti čl. 15. Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima. Čl. 15. glasio je:

Upravni sudovi sude po administrativnim sporovima. Administrativni spor je samo između pojedinca ili pravnog lica s jedne i upravne vlasti s druge strane; a postoji ondje gdje je aktom upravne vlasti⁷⁶ povrijeđeno kakvo pravo ili kakav neposredni lični interes zasnovan na zakonu.

Postoji li u danom slučaju ovakav interes, ostavlja se sudu na ocjenu.

Sporno je pitanje jesu li se aktima uprave smatrali samo upravni akti ili su u doseg tog pojma ulazili i opći akti. Ako se uzme da su akti uprave bili samo upravni akti, dakle pojedinačni akti kojima je povrijeđeno neko pravo, odnosno neposredni, osobni interes tužitelja zasnovan na zakonu, prema kriteriju vrste akta, nesumnjivo se dolazi do odgovora na temeljno pitanje o prirodi upravnog spora – ovdje je bila riječ o subjektivnom upravnom sporu. Međutim, ako su se spomenuti akti uprave odnosili na akte koje uprava donosi u svakodnevnom radu, tada je postojao objektivni upravni spor jer je uprava najveći donositelj podzakonskih općenormativnih akata te je zakonodavac ciljao baš na tu vrstu akata.⁷⁷ Sam tekst Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima govori o “aktu upravne vlasti”, pa je to moglo dovesti i do tumačenja gdje se takvi akti ne smatraju samo upravnim (individualnim) nego i općim.⁷⁸

Krbek dolazi do zaključka da je člankom 15. Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima koji navodi “akt upravne vlasti”, a ne “upravni akt” bilo dozvoljeno pobijanje općeg akta, ali uz dodatne uvjete koji su se odnosili na karakteristike povrijeđenog interesa i na aktualnost povrede. Zaključno, prema Zakonu o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922. postojala je normativna podloga za vođenje objektivnog upravnog spora po kriteriju vrste akta, međutim na praksi je bilo da se opredijeli za objektivni, odnosno subjektivni spor. Kako Krbek i Jurković navode, Državni savjet uglavnom je težio tumačenju izraza “akt upravne vlasti” kao upravnog akta, pa je prema tome i spor bio

Vrhovnim sudom za socijalno osiguranje u Beogradu, šerijatski sudovi, Glavna kontrola i Državni sud za zaštitu države osnovan 1929., koji je sudio u političkim deliktima protiv apsolutističkih režima (Sirotković, H., *Pravosudne strukture u hrvatskim zemljama od 1918. do 1945. godine*, Vjesnik istarskog arhiva, vol. 32, br. 1, 1991., str. 17 – 30, str. 19 – 20).

⁷⁶ Istaknula autorica.

⁷⁷ Majstorović, B., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Nova administracija, 1957., str. 39.

⁷⁸ Krbek, *op. cit.* u bilj. 4, str. 175.

nesumnjivo subjektivni⁷⁹, uz postojanje tek nekih, već naznačenih, iznimaka. Prema tome, upravo zbog prakse Državnog savjeta, nije dolazilo do osporavanja podzakonskih općenormativnih akata, ali objektivni je spor bio zastupljen u odnosu na kriterij cilja i zaštitu objektivne zakonitosti.

U narednim razdobljima spor prema kriteriju vrste akta može se okarakterizirati samo kao subjektivni jer nije postojala normativna podloga za ocjenu zakonitosti općih akata⁸⁰, a u periodu neposredno nakon završetka Drugog svjetskog rata nije postojao mehanizam sudske kontrole nad upravom. Medvedović navodi da “nestaju upravni sudovi i upravnosudski nadzor nad upravom”.⁸¹ Do 1950. sustav sudske kontrole nad upravom postojao je u vrlo ograničenu obujmu te je kontrola bila organizirana u krugu same državne uprave, a vršili su je i drugi organi izvan sustava organa državne uprave kao što je javno tužiteljstvo.⁸²

4.2. Razdoblje 1952. – 2010.

Zbog pojednostavnjenja analize koncepcija zastupljenih u razdoblju od 1952. do 2010. treba odmah napomenuti da u zakonima koji su tada uređivali upravni spor nije bila predviđena mogućnost ispitivanja zakonitosti općih akata.

Zakon o upravnim sporovima iz 1952. (ZUS 1952)⁸³ prihvaćen je 31. ožujka 1952., a stupio je na snagu 9. svibnja 1952.⁸⁴ Tim je zakonom

⁷⁹ Krbekovo je osobno opredjeljenje za objektivnu prirodu upravnog spora, ali prema kriteriju cilja spora i reguliranja u čl. 102. Vidovdanskog ustava i čl. 98. Ustava Kraljevine Jugoslavije (Oktroirani ustav), koji upravne sudove definiraju kao one koji postoje za sporove upravne prirode (Krbek, *op. cit.* u bilj. 4, str. 127). U čl. 98. Oktroiranog ustava propisano je da zakon određuje sjedišta, nadležnosti i organizaciju upravnih sudova.

⁸⁰ Vidi *Uredbu o Upravnom sudu u Zagrebu* od 12. listopada 1939. i *Zakonsku odredbu o Upravnom sudištu*, Narodne novine, br. 58, od 11. ožujka 1942.

⁸¹ Detaljnije u: Medvedović, *op. cit.* u bilj. 73, str. 343 – 344.

⁸² Popović, S., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Stručna knjiga, 1977./1978., str. 47.

⁸³ Prvi zakon u tadašnjim tzv. socijalističkim državama kojim je inaugurirana sudska kontrola akata uprave (Medvedović, D., *Novi sustav upravnog sudovanja*, u: Đerđa, D.; Šikić, M. (ur.), *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, 2012., str. 22, i Dragojlović, L.; Mihailović, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Savremena administracija, 1979., str. 5).

⁸⁴ Proglašen je Ukazom Prezidija Narodne skupštine FNRJ i objavljen u Službenom listu SFRJ, br. 23. od 23. travnja 1952. (Medvedović, *op. cit.* u bilj. 73, str. 344). Dopunjen je Zakonom o dopuni Zakona o upravnim sporovima, Službeni list FNRJ, br. 15. od 1. travnja 1953., a izmijenjen i dopunjen Zakonom o izmjenama i

uspostavljena sudska kontrola zakonitosti⁸⁵ upravnih akata kao sredstvo kojim se učvršćuje objektivna zakonitost i štite subjektivna prava građana. Unatoč brojnim izmjenama učinjenima Zakonom o izmjenama i dopunama ZUS-a iz 1965. osnovna svrha i koncepcija upravnog spora nisu se promijenile. Ni Zakon o upravnim sporovima iz 1977. (ZUS 1977)⁸⁶ u svojoj biti nije odstupio od cilja koji je postavio ZUS 1952. Svrha ZUS 1952 koja je propisana u čl. 1. u potpunosti se podudara s čl. 1. ZUS 1977. On glasi:

1) *U svrhu što potpunije zaštite prava građana i učvršćenja zakonitosti u radu državnih organa, građani i ovlašteni državni organi mogu pokretati upravne sporove kod nadležnih sudova.*

2) *U upravnim sporovima sudovi rješavaju o zakonitosti upravnih akata.*

Prisutnost subjektivne koncepcije vidljiva je iz dvaju elemenata. Prvi se odnosi na svrhu upravnog spora, a to je što potpunija zaštita prava građana. Subjektivni sporovi u prvom redu imaju zaštititi subjektivna prava; dakle, predmet tužbe nije primaran. Važan je pojedinac, dok je zaštita objektivne zakonitosti samo sporedan produkt. Drugi element odnosi se na postojanje upravnog akta kao konkretnog akta kojim upravna tijela rješavaju o pravu, obvezama i pravnim interesima pojedinaca. Upravni je akt bio definiran kao "akt državnog organa koji je donesen u kakvoj upravnoj stvari, a kojim se rješava o izvjesnom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili pravne osobe." Takvom je materijalnom definicijom bio napravljen napredak u odnosu na Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922., kojim je bila propisana formalna koncepcija upravnog akta.⁸⁷

Upravni spor pokretao se tužbom pojedinca ili pravne osobe koja je smatrala da joj je "upravnim aktom povrijeđeno pravo ili pravni interes zasnovan na zakonu⁸⁸, odnosno tužbom zakonom ovlaštenih državnih organa kada su smatrali da je upravnim aktom povrijeđen zakon u korist pojedinca". Iz na-

dopunama Zakona o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 16. od 6. travnja 1965.

⁸⁵ Sporovi o zakonitosti su prema ZUS 1952 uvijek naknadni sporovi anulacije, u kojima tužitelj može tražiti samo poništenje akta zbog nezakonitosti koja se više nije dala popraviti u upravnom postupku jer je taj okončan. (Ivančević, V.; Ivčić, M.; Lalić, A., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i praksom*, Narodne novine, 1958., str. 25).

⁸⁶ ZUS 1977 donijela je Skupština SFRJ na sjednici Saveznog vijeća 24. prosinca 1976., objavljen je u Službenom listu SFRJ, br. 4 od 14. siječnja 1977.

⁸⁷ Krbek, *op. cit.* u bilj. 69, str. 236.

⁸⁸ Čl. 2. st. 1. ZUS 1952.

vedenog se citata iščitava ponajprije⁸⁹ objektivna koncepcija upravnog spora prema kriteriju cilja, i to kroz dva elementa. Prvi se odnosi na pravni interes, pri čemu je nužno razgraničiti pitanje predmeta tužbe (ispitivanje zakonitosti upravnog akta) od pitanja tužbene legitimacije. Dakle, ako se kombinira kriterij cilja spora s pravnim interesom, objektivni upravni spor moguće je pokrenuti i protiv subjektivnog akta, ali uz uvjet da postoji povreda interesa, koji mora imati posebne, određene karakteristike. On mora biti osoban, neposredan i zasnovan na zakonu (legitiman).⁹⁰ Drugim riječima, ako je riječ o sporu o zakonitosti, neovisno o tome osporava li se pojedinačni ili opći akt, spor je objektivn, pa je tako i prema ZUS 1952 i ZUS 1977, unatoč tome što nije bila predviđena kontrola općih akata, postojala zastupljenost objektivnog modela upravnog spora jer se ispitivala zakonitost akta uprave.⁹¹

Drugi element vezan uz objektivnu koncepciju upravnog spora prema cilju odnosi se na tužbu određenih državnih organa u slučaju kad se smatra da je upravnim aktom povrijeđen zakon u korist stranke, a na štetu javnog interesa. Tako je i u čl. 2. st. 4. i 5. ZUS 1977 propisano:

Ako je upravnim aktom povrijeđen zakon u korist pojedinca ili organizacije udruženog rada ili druge samoupravne organizacije ili zajednice, upravni spor može pokrenuti nadležni javni tužilac ili drugi zakonom ovlašteni organ. Radi tog svi državni organi, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice dužni su o takvim aktima, kad za njih saznaju, obavijestiti nadležnoga javnog tužioca ili drugi zakonom ovlašteni organ.

Upravni spor može pokrenuti i javni pravobranilac kad je upravnim aktom povrijeđen zakon na štetu društveno političke zajednice, odnosno ustanove koju on po zakonu zastupa.

I ovdje je riječ o objektivnoj koncepciji, odnosno objektivnom upravnom sporu po kriteriju cilja⁹² koji se očituje u zaštiti objektivne zakonitosti.

⁸⁹ Subjektivna koncepcija prisutna je samo ako se gleda isključivo vrsta akta.

⁹⁰ Francuska teorija i praksa formulira onaj pravni interes koji pojedinca legitimira na podizanje *recours pour excès* kao osobni, neposredni i zakoniti interes (*l'intérêt direct, personnel et légitime*) (Krbek, *op. cit.* u bilj. 69, str. 209).

⁹¹ Medvedović, *op. cit.* u bilj. 73, str. 348 – 349.

⁹² Danas takvo uređenje imaju primjerice Slovenija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija. Vidi čl. 18. st. 2. *Zakona o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, br. 105/2006, 62/2010, ZUS-1., 26/2007 – odluka Ustavnega sodišča, 65/2008 – odluka Ustavnega sodišča, 119/2008 – odluka Ustavnega sodišča, 107/2009 – odluka Ustavnega sodišča, 14/2010 – odluka Ustavnega sodišča, 62/2010, ZUS-1A., 98/2011 – odluka Ustavnega sodišča, 109/2012, ZUS-1B. Više o objektivnom upravnom sporu

Zaključno, za ovo je razdoblje tipično osporavanje pojedinačnog upravnog akta, ali uz prisutnost subjektivne i objektivne koncepcije u gotovo jednakom opsegu⁹³, što odgovara svrsi, tj. općoj koncepciji ZUS-a iz 1952. i 1977.

Poslije donošenja Ustava SFRJ 1974. došlo je do promjene nadležnosti za vođenje upravnih sporova. Tako je u Zagrebu 1977. osnovan prvi upravni sud⁹⁴ jer federacija nije više bila nadležna da uređuje sustav sudova u republikama i pokrajinama te da propisuje nadležnost za rješavanje upravnih sporova (čl. 281. Ustava SFRJ).⁹⁵

Ustavom Republike Hrvatske iz 1990.⁹⁶ propisano je u čl. 19. st. 1. da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. U čl. 19. st. 2. zajamčena je sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Time je korištenje sudske zaštite protiv pojedinačnih akata podignuto na razinu ustavnog prava.⁹⁷

u Sloveniji prema kriteriju cilja vidi u: Grafenauer, B.; Breznik, J., *Upravni postopek in upravni spor*, GV Založba, 2005., str. 479, i Grafenauer, B.; Breznik, J., *Upravno pravo procesni del – Upravni postopek in upravni spor*, GV Založba, 2009., str. 665. Vidi čl. 2. st. 2. *Zakona o upravnim sporovima*, Službeni glasnik BiH, br. 19/2002, 88/2007, 83/2008 i 74/2010. Više o organizaciji upravnog sudovanja u Bosni i Hercegovini vidi u: Krsmanović, P., *Organizacija i nadležnost upravnih sudova i upravni spor pune jurisdikcije u Bosni i Hercegovini*, u: Šarčević, E. (ur.), *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, Fondacija Centar za javno pravo, 2013., str. 125 – 160; Kulenović, Z., *Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova*, u: *ibid.*, str. 77 – 103; Pobrčić, N., *Upravni spor u Federaciji BiH – mogućnost odlučivanja u sporu pune jurisdikcije*, u: *ibid.*, str. 103 – 124. Vidi čl. 3. st. 3. i 4. *Zakona o upravnim sporovima Crne Gore*, Službeni list, br. 60/2003. Vidi čl. 11. st. 3. *Zakona o upravnim sporovima Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 111/2009. Više o upravnom sudovanju u Republici Srbiji vidi u: Ivanović, J., *Spor pune jurisdikcije u upravno-sudskoj praksi Republike Srbije*, u: Šarčević, E. (ur.), *Upravni spor i organizacija...*, *op. cit.*, str. 57 – 76; Tomić, Z., R., *Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj Srbiji – neki reformski problemi i pravci noveliranja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, *vol.* 47, br. 1, 2010., str. 21 – 35.

⁹³ Medvedović navodi da je primarni cilj spora bio zaštita objektivnog prava, a sekundarni zaštita subjektivnih prava tužitelja (Medvedović, *op. cit.* u bilj. 83, str. 31).

⁹⁴ Upravni sud u Zagrebu osnovan je čl. 39. *Zakona o redovnim sudovima*, Narodne novine, br. 5/1977.

⁹⁵ Medvedović, *op. cit.* u bilj. 73, str. 307 – 308.

⁹⁶ *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 56/1990.

⁹⁷ Borković, I., *Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas*, u: *Zbornik odluka Upravnog suda 1977. – 2002.*, Narodne novine, 2004., str. 37 – 46, str. 37.

Republika Hrvatska u ovom razdoblju nije imala svoj ZUS. Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima⁹⁸ ostao je na snazi sve do 2012. Tim je Zakonom preuzet jugoslavenski ZUS 1977.⁹⁹ Cilj upravnog spora i dalje ostaje osiguranje zaštite prava građana i pravnih osoba te osiguranje zakonitosti u oblasti u kojoj državna tijela ili tijela koja imaju javne ovlasti rješavaju u upravnim stvarima o pravima i obvezama pravnih i fizičkih osoba.^{100, 101} Prema tome, kako koncepcija ZUS-a nije mijenjana u pogledu vrste akata koji podliježu kontroli od strane sudova te je predmet i dalje ocjena zakonitosti pojedinačnog akta, može se samo zaključiti da je i u Hrvatskoj do 2012. bila zastupljena koncepcija subjektivnog upravnog spora po kriteriju vrste akata.¹⁰²

4.3. Koncepcije o prirodi upravnog spora prema ZUS-u iz 2010.

Zakon o upravnim sporovima (ZUS)¹⁰³ dugo je i kvalitetno pripreman.¹⁰⁴ Još 2005. Vlada Republike Hrvatske usvojila je Strategiju razvoja

⁹⁸ *Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 53/1991 (Zakon o preuzimanju ZUS 1991). Dvapat je mijenjan, Narodne novine, br. 9/1992 i 77/1992.

⁹⁹ Zakonom o preuzimanju ZUS 1991 nisu u hrvatski sustav preuzete norme o žalbi i zahtjevu za izvanredno preispitivanje. Preuzet je i djelomice modificiran zahtjev za zaštitu zakonitosti koji je dodatno reguliran 1992. drugom novelom Zakona o preuzimanju ZUS 1991 (Medvedović, D., *Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, 2014., str. 90). Borković piše da je izmijenjeno ukupno 28 članaka, brisano je sedam članaka te glave VI i VII (članci 66. – 68.). Zakonom o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1992., Narodne novine, br. 9/1992, čl. 36., zamijenjen je čl. 36. do 36k te su izmijenjeni i čl. od 66. do 76., dok je glava VII s čl. 77. do 80. brisana (Borković, *op. cit.* u bilj. 97, str. 38). Zbog velikog broja promjena u čl. 39. Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima ovlaštena je tadašnja Zakonodavno-pravna komisija Sabora da utvrdi i izda pročišćeni tekst Zakona o upravnim sporovima, što nikada nije učinjeno (Medvedović, D., *Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima, autorski pročišćeni tekstovi s uvodom, bilješkama i stvarnim kazalima*, Narodne novine, 2007., str. XV).

¹⁰⁰ Borković, *op. cit.* u bilj. 97, str. 39.

¹⁰¹ Taj se cilj može postići jedino ako te sporove rješava stručni organ. Sama mogućnost pokretanja upravnog spora utječe na zaštitu prava građana i pravnih osoba, ali i na osiguranje zakonitosti u radu državnih organa uprave i drugih državnih organa i organizacija koje na osnovi javnih ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima (Dupelj, Ž., *Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom*, Pravo i porezi, br. 10, 1998., str. 30 – 38, str. 30 – 31).

¹⁰² Drukčije je ako se promatra cilj spora.

¹⁰³ *Zakon o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, stupio je na snagu 1. siječnja 2012.

¹⁰⁴ Međutim, priprema za primjenu nije odrađena najbolje, što je posebno bilo vidljivo

pravosuđa¹⁰⁵, a u rujnu 2007. započeo je *twinning* projekt *Podrška razvoju učinkovitijeg i modernijeg funkcioniranja Upravnog suda Republike Hrvatske* (u okviru programa CARDS 2004).¹⁰⁶ U sklopu tog projekta doneseno je nekoliko dokumenata¹⁰⁷, a glavni cilj bila je izrada novog i kvalitetnog Zakona o upravnim sporovima.¹⁰⁸ Nakon reforme upravnog sudovanja i u sklopu programa CARDS donesen je ZUS.¹⁰⁹ Njime je propisano da u prvom stupnju odlučuju upravni sudovi¹¹⁰, a u drugom Visoki upravni sud Republike Hrvatske (VUS).¹¹¹

Cilj je ZUS-a “osigurati zakonitost¹¹² i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela”. Medvedović navodi da je do 2014.

u tome što je *vacatio legis* trajao dvije godine, a ključne pripreme, poput završetka natječaja za izbor sudaca za popunjavanje novih sudova, obavljene su u zadnji trenutak (Šikić, M., *Pravo na suđenje u razumnom roku u upravnosudskim postupcima – novi problemi i izazovi*, u: Uzelac, A.; Garašić, J.; Maganić, A. (ur.), *Zbornik radova u čast 70. rođendana prof. dr. sc. Mihajla Dike – Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku, Izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe – Liber amicorum Mihajlo Dika*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2013., str. 977 – 992, str. 990).

¹⁰⁵ To je bila prethodna donošnja ZUS-a. O fazama donošenja ZUS-a vidi u: Đerđa D.; Pičuljan, Z., *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog...*, *op. cit.* u bilj. 99, str. 93 – 122, str. 95.

¹⁰⁶ Šikić, *op. cit.* u bilj. 104, str. 989.

¹⁰⁷ Vidi primjerice *Report on the stakeholder conference 2008, Impact assessment of the draft for a new Law on Administrative Court Procedure and recommendations for its implementation* te ostale dokumente dostupne na www.upravisud.hr (21. lipnja 2014.).

¹⁰⁸ Karlovčan Đurović, Lj., *Prvostupanjski upravni spor*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog...*, *op. cit.* u bilj. 99, str. 165.

¹⁰⁹ Iscrpno o postupku pripreme ZUS-a vidi u: Medvedović, D., *Potpuna reforma upravnog sudovanja*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog...*, *op. cit.* u bilj. 99, str. 709 – 712.

¹¹⁰ Nadležnost upravnih sudova propisana je u čl. 12. st. ZUS-a i čl. 22. *Zakona o sudovima*, Narodne novine, br. 28/2013, a područja koja pokrivaju određena su čl. 6. *Zakona o područjima i sjedištima sudova*, Narodne novine, br. 144/2010, 84/2011.

¹¹¹ Osim te nadležnosti, VUS odlučuje o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, o sukobu nadležnosti između upravnih sudova te u drugim zakonom propisanim slučajevima (čl. 12. st. 3. ZUS-a).

¹¹² Tek je najnovijim izmjenama iz 2014. u tu odredbu uvršten i pojam osiguranja zakonitosti. U konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima to je opravdano tako da se govori o “neopravdanom izostavljanju” osiguranja objektivne zakonitosti u prijašnjoj verziji ZUS-a (čl. 1. Konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima od 13. studenoga 2014., br. P.Z. 690).

cilju zaštite subjektivnih prava i pravnih interesa bila podređena cjelokupna regulacija upravnog spora.¹¹³ Svrstavanjem zaštite objektivne zakonitosti u proklamirani cilj ZUS-a ne mijenja se struktura postojećeg zakona. I dalje je velika većina odredaba posvećena upravo vođenju spora o valjanosti upravnog akta. S druge strane, važeća regulacija iz čl. 2. st. 1. ZUS-a konceptijski približava upravni spor onome koji je postojao u ZUS 1952 i 1977, odnosno teži tome da podjednako budu zastupljene subjektivna i objektivna koncepcija u odnosu na kriterij cilja spora.

Manji dio normi posvećen je regulaciji ocjene zakonitosti općih akata. Smještene su u glavu VI. Zakona o upravnim sporovima, u čl. 83. – 88. Predmet upravnog spora¹¹⁴ prema čl. 3. st. 2. Zakona o upravnim sporovima jest ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLRS), pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koja obavlja javnu službu, a provodi je VUS. Riječ je o formalnom kriteriju koji je istican kao “nužnost” jer je na temelju materijalnog kriterija nemoguće izvršiti podjelu nadležnosti između Ustavnog suda i VUS-a.¹¹⁵ Može se reći da je prema kriteriju vrste akta, jer je riječ o zakonitosti općih akata, te prema kriteriju cilja, jer se štiti objektivno pravo, ovdje prisutan objektivni upravni spor. Pri tome se ne može tvrditi da je on prisutan u akademski “čistom” modelu¹¹⁶ jer bi to podrazumijevalo izravno pobijanje općeg akta, što u našem zakonodavstvu nije slučaj.¹¹⁷

¹¹³ Medvedović, *op. cit.* u bilj. 83, str. 32.

¹¹⁴ Šire o predmetu upravnog spora u: Vezmar Barlek, I., *Novo uređenje upravnog spora u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1, 2012., str. 485 – 504.

¹¹⁵ Omejec, J.; Banić, S., *Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, br. 2, 2012., str. 309 – 324, str. 319. O problemu nemogućnosti povlačenja razlike na materijalnoj podlozi između zakona i naredbe generalno je pisao i Krbek. Vidi u: Krbek, I., *Upravno pravo, I. knjiga, Uvodna i osnovna pitanja*, Tisak i naklada jugoslavenske štampe, 1929., str. 108, i Krbek, *op. cit.* u bilj. 69, str. 10.

¹¹⁶ Objektivni spor je jedini koji može biti čisti u strogoj smislu, odnosno da postoji povreda objektivnog prava, a da pri tom nije došlo do povrede subjektivnog prava. S druge strane, navodi Krbek, takav je čisti subjektivni administrativni spor nemoguć jer svaka povreda subjektivnog javnog prava znači istodobno povredu objektivnog prava (Krbek, *op. cit.* u bilj. 4, str. 120).

¹¹⁷ Najbliže je tome francuski model, koji omogućava izravno pobijanje općeg akta. Vidi *supra*. Iznimka bi postojala jedino u pogledu čl. 83. st. 2. ZUS-a jer dolazi do pokretanja postupka *ex officio*.

Detaljnijim proučavanjem regulacije, a posebno čl. 83. st. 1. ZUS-a¹¹⁸, te sudske prakse¹¹⁹ uočeno je da je ovdje zastupljena i subjektivna koncepcija upravnog spora. To nije moguće tvrditi u odnosu na kriterij akta jer se ispituje opći akt, ali kriterij cilja vodi drukčijim zaključcima. Dok se subjektivni upravni spor pokreće tužbom¹²⁰, objektivni se pokreće zahtjevom¹²¹ ovlaštene osobe¹²², po službenoj dužnosti VUS-a, na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja¹²³ ili na zahtjev suda.¹²⁴ VUS odlučujući o zahtjevu može donijeti presudu ili rješenje. Presudom se zahtjev usvaja i ukida se opći akt ili pojedine njegove odredbe, ili se zahtjev odbija. Rješenjem se zahtjev odbacuje, ali se rješenjem i obustavlja postupak. Takva obustava može biti fakultativna¹²⁵ ili obligatorna.¹²⁶

Ovlaštenoj osobi primarni je cilj zaštititi subjektivna prava i interese. Ona ne pokreće postupak ocjene zakonitosti općeg akta da bi se ocijenila zakonitost općeg akta, nego sa svrhom da se nezakonita pojedinačna odluka stavi izvan snage. U središtu odredbe čl. 83. st. 1. ZUS-a jest pojedinačna odluka, a ne opći akt. Tako je propisano da je preduvjet za ocjenu zakonitosti općeg akta dostava pojedinačne odluke kojom je povrijeđeno pravo, odnosno pravni interes legitimirane osobe, i to u prestrogom roku¹²⁷, koji iznosi 30 dana

¹¹⁸ Čl. 83. st. 1. ZUS-a glasi: "Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke."

¹¹⁹ Zbog nedostavljanja pojedinačne odluke VUS je odbacio zahtjeve. Vidi primjerice rješenja *Usoz-201/2012-7* od 28. siječnja 2014., *Usoz-15/2013-5* od 28. ožujka 2014., *Usoz-9/2014-7* od 29. travnja 2014. itd.

¹²⁰ Vidi čl. 23. – 25. ZUS-a.

¹²¹ Vezmar Barlek, I., *Upravnosudska kontrola zakonitosti općih akata jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Hrvatska pravna revija, vol. 13, br. 11, 2013., str. 54 – 62, str. 55.

¹²² Čl. 83. st. 1. ZUS-a.

¹²³ Izmjene ZUS-a iz 2014., Narodne novine, br. 152/2014.

¹²⁴ Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 304.

¹²⁵ Čl. 88. st. 1. ZUS-a.

¹²⁶ Čl. 88. st. 2. ZUS-a.

¹²⁷ Vidi Staničić, F.; Đanić, A., *Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska komparativna i javna uprava, vol. 14, br. 4, 2014., str. 961 – 986, str. 972.

od dostave pojedinačne odluke.¹²⁸ Prema takvoj interpretaciji, budući da je u središtu pojedinac i pojedinačna odluka, cilj spora čiji je početak propisan u čl. 83. st. 1. ZUS-a nesumnjivo je jednim dijelom subjektivan jer se odnosi na zaštitu subjektivnih prava i interesa.

Stajalište prema kojem su u navedenim odredbama zastupljene ili isključivo subjektivna ili isključivo objektivna koncepcija vodi do određenih problema. Tako prilikom ocjene zakonitosti općeg akta VUS ne može ispitati zakonitost pojedinačne odluke koja se temelji na osporavanom općem aktu. Vezmar Barlek navodi da podnositelji zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta često traže i da VUS ocijeni zakonitost pojedinačne odluke. To VUS ne smije, tako da podnositelju preostaje samo da pokrene subjektivni upravni spor. Prvostupanjski upravni sud tada može prekinuti vođenje spora dok VUS ne odluči o zakonitosti općeg akta.¹²⁹

Nadalje, zbog traženja dostave pojedinačne odluke u postupku ocjene zakonitosti općeg akta VUS je odbacio mnogobrojne zahtjeve podnositelja.¹³⁰ Osim navedenih, u današnjoj regulaciji prisutni su i ostali problemi koji nisu nužno vezani uz koncepciju prirode upravnog spora. Primjerice, ne postoji definicija općeg akta koji ulazi u nadležnost VUS-a, što također rezultira odbacivanjem zahtjeva podnositelja i neostvarivanjem prava i interesa građanina¹³¹ te vodi negativnom sukobu nadležnosti Ustavnog suda i VUS-a. Uz to, suci nailaze na problem kada se pred njima pojavi pitanje ocjene ustavnosti općih akata jer su prema ZUS-u ograničeni samo na ispitivanje zakonitosti.

5. ZAKLJUČAK

Prema pravnoj prirodi sporovi se dijele na subjektivne i na objektivne. Pri tome subjektivni su oni kojima se štite subjektivna prava i oni kojima je predmet pojedinačni akt, a objektivni oni kojima je cilj zaštita objektivne zakonitosti te oni u kojima se ispituje zakonitost općeg akta. Francusko upravno

¹²⁸ Ako bi u postupku došlo do ukidanja općeg akta, to nema izravnog učinka na prava inicijatora postupka, nego podnositelj sukladno čl. 87. ZUS-a mora tražiti izmjenu pojedinačne odluke.

¹²⁹ Vezmar Barlek, *op. cit.* u bilj. 121, str. 56.

¹³⁰ Vidi primjerice rješenja *Usoz-192/2012-6*, *Usoz-193/2012-6*, *Usoz-194/2012-8*, *Usoz-326/2013-9* od 28. ožujka 2014., *Usoz-14/2013-5*, *Usoz-205/2012-6* od 29. travnja 2014.

¹³¹ Vidi *Usoz-9/2013* od 21. svibnja 2013., *Usoz-12/2012-11* od 21. svibnja 2013., *Usoz-5/2012-7* od 12. lipnja 2013. itd.

sudovanje utjecalo je na razvoj upravnog sudovanja diljem Europe, pa je takav sustav u kojem postoje posebni upravni sudovi odvojeni od redovnih nazvan francuski ili kontinentalni tip upravnog sudovanja. Francuski teoretičari proučavali su kriterije za podjelu upravnih sporova u razne kategorije i potkategorije, što je rezultiralo time da osim što ima najstariju, Francuska ima i najrazgranatiju podjelu sporova po njihovim vrstama. Kriterije podjele sporova prema prirodi najviše je proučavao Duguit, koji je iznio nekoliko hipoteza prema kojima je moguće napraviti razliku između dviju promatranih vrsta sporova. Uz Duguitovu analizu, koja je činila temelj za podjelu sporova prema cilju spora, javlja se i kriterij vrste akta čija se zakonitost ispituje u sporu. Tu koncepciju preuzele su Njemačka i Hrvatska. Unatoč različitom državnom ustrojstvu Hrvatske i Njemačke hrvatsko bi zakonodavstvo trebalo u njemačkom pronaći uzor barem u tome što se ocjena zakonitosti općih akata ne vezuje uz dostavu pojedinačne odluke te u odnosu na rok za osporavanje općeg akta koji u Njemačkoj postoji, ali je vezan uz objavu općeg akta, a ne dostavu pojedinačnog.

Ni francuski sustav nije preuzet u cjelini. Unatoč mogućnosti ispitivanja zakonitosti općeg akta naše zakonodavstvo ne poznaje tzv. izravni spor o zakonitosti općeg akta, odnosno vezuje početak tog postupka uz dostavu pojedinačne odluke, što rezultira brojnim problemima u praksi, od nepostojanja pojedinačne odluke koja se temelji na općem aktu do nemogućnosti dostave u prestrogo postavljenom roku. Konačni ishod neprihvatanja navedene koncepcije u cijelosti jest nemogućnost ostvarivanja prava građana, a upravo ostvarivanje prava građana predstavlja svrhu ZUS-a.

Promatrajući razdoblje od 1874. do danas može se zaključiti da je Hrvatska imala kružni razvoj u pogledu kriterija i koncepcija o prirodi upravnih sporova. U Hrvatskoj je prema Zakonu o vlasti sudačkoj, Zakonskom čl. XXVI te Zakonu o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922. normativno bilo predviđeno pobijanje općih akata u upravnom sporu. Zbog toga je u razmatranim zakonima postojala prisutnost subjektivne i objektivne koncepcije u odnosu na sva četiri analizirana kriterija, zaštitu subjektivnih prava, zaštitu objektivne zakonitosti, pojedinačne i opće akte. Nakon 1952. pa sve do 2010., kada je donesen novi ZUS, nije postojala mogućnost pobijanja općih akata, nego se upravni spor vodio samo zbog ispitivanja zakonitosti pojedinačnog akta. U odnosu na cilj spora prisutne su bile obje koncepcije, i subjektivna i objektivna. Novim ZUS-om iz 2010. vraća se normativna podloga za pobijanje općih akata, a time i objektivni upravni spor po kriteriju vrste akta, što se ocjenjuje kao pozitivan potez hrvatskog zakonodavca, iz najmanje dvaju

razloga. Prvi je u tome što je nakon 20 godina ustrojeno tijelo, odnosno VUS koji je zadužen za ocjenu zakonitosti općih akata, što je do tog trenutka činio Ustavni sud Republike Hrvatske podvođeci opće akte pod pojam “drugog propisa”. Drugi je razlog u jačanju pozicije upravnog sudovanja u cjelokupnom ustrojstvu sudova u Republici Hrvatskoj. Prema tome, Hrvatska je primjenom komparativnih rješenja ponovno uvela ocjenu zakonitosti općih akata, iako ni jedan komparativni model nije primijenila u čistom obliku.¹³² U pripremnim fazama ZUS-a, predviđeno uređenje ocjene zakonitosti općih akata u pogledu pokretanja postupka bilo je gotovo identično važećem uređenju u Njemačkoj. Bilo je predviđeno izravno pobijanje općeg akta, što je slično francuskom uređenju, ali u kasnijim pripremnim verzijama izravno pobijanje općih akata izbačeno je bez ikakvih obrazloženja.¹³³ Takav je pristup u posljednjim dvjema godinama rada VUS-a počeo upućivati na određene manjkavosti zakonodavnog uređenja, što govori o potrebi izmjene trenutačnog uređenja objektivnog upravnog spora u Republici Hrvatskoj u smjeru u kojem je on bio predviđen u pripremnim verzijama.

Nadalje, ako se subjektivna i objektivna koncepcija ne bi promatrale tako da jedna isključuje drugu, nego da se nadopunjuju, mogli bi se izbjeći neki problemi koji opterećuju upravnosudsku praksu. Čl. 83. st. 1. ZUS-a, kojim je propisano ocjenjivanje zakonitosti općeg akta posredstvom pojedinačne odluke, ne treba se promatrati isključivo kroz koncepciju objektivnog upravnog spora prema vrsti akta, nego tako da su zastupljene obje koncepcije, i subjektivna i objektivna, i to po obama iznesenim kriterijima. Upravo zbog toga trebalo bi omogućiti VUS-u da, ako smatra potrebnim, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta ispita i zakonitost pojedinačne odluke čija se dostava zahtijeva. Navedeno potkrepljuje činjenica da ne postoji akademski “čisti model” ni subjektivnog ni objektivnog upravnog spora te je nužno u obzir uzeti obje koncepcije, i to posebno u hrvatskom pravu gdje je ocjena zakonitosti općeg akta tek nedavno vraćena u zakonodavstvo.

¹³² Primjerice, u pripremnim fazama ZUS-a predviđeno uređenje ocjene zakonitosti općih akata u pogledu pokretanja postupka bilo je gotovo identično važećem uređenju u Njemačkoj. Također, bilo je predviđeno izravno pobijanje općeg akta, što je slično francuskom uređenju; vidi čl. 19. Nacrta i Komentara Nacrta ZUS-a, <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=CARDS2004.html> (2. listopada 2014.).

¹³³ Vidi čl. 81. Prijedloga ZUS-a te Komentar Prijedloga uz čl. 81. – 83. (Prijedlog ZUS-a, P.Z.E. 378 od 19. lipnja 2009.).

Summary

Mateja Crnković *

THE CONCEPTIONS OF THE NATURE OF ADMINISTRATIVE DISPUTES IN CROATIAN AND COMPARATIVE LAW

Division of administrative disputes was introduced in French legal theory, primarily by Duguit. It is based on several criteria, detailing foundations of the subjective and objective conceptions of administrative dispute through a number of hypotheses. France has the most comprehensive division of administrative disputes, and according to their legal nature, they can be divided into subjective and objective administrative disputes. In short, disputes aimed at protecting individual rights of citizens are subjective, and those aiming to protect objective legality are objective. The German legislator has opted for the conception of objective administrative dispute according to the criterion as to the type of act, which is regulated in Art. 47 of the Code of Administrative Court Procedure. The same conception was adopted by the Croatian legislator. Since the enactment of the first Croatian Administrative Disputes Act from 2010, and its entry into force in 2012, division into objective and subjective administrative disputes has once again become relevant. Subjective conception of the nature of administrative dispute, determined by the criterion of the type of act, was introduced with the adoption of the 1952 Federal Administrative Disputes Act. There was no authority that would be responsible for the control of the legality of general acts. Therefore, in the period from 1952 to 2010, subjective conception of the nature of the administrative dispute prevailed, and it was based on the criterion of the type of act. Both conceptions, subjective and objective depended on the aim of the dispute. Analysis of regulations from previous periods shows that control of general acts in Croatia is not a novelty. Normative basis of administrative dispute against general acts was laid down in the Judicial Authorities Act of 1874, Legislative Article XXVI of 1896 and the Law on the State Council and Administrative Courts of 1922. However, case law did not make use of this opportunity.

Keywords: conceptions of the nature of administrative disputes, subjective dispute, objective dispute, France, Germany, Croatia

* Mateja Crnković, Ph. D., Senior Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb; mateja.crnkovic@pravo.hr

