

Mr. sc. Zoran Pičuljan, državni tajnik  
Ministarstva pravosuđa  
Mr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, asistentica  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

## PRIMJENA I EVOLUCIJA UPRAVNOG SPORA PUNE JURISDIKCIJE

UDK: 342.9.096

Primljeno: 25. 11. 2009.

Pregledni znanstveni rad

Polazeći od osnovnih teorijskih opredjeljenja upravnog spora pune jurisdikcije u pravu Republike Hrvatske, pokušat ćemo ukazati na značaj potrebe : smjelijeg i češćeg korištenja ustanove pune jurisdikcije, i novih rješenja u zakonodavstvu, koja bi potaknula efikasnije ostvarivanje ciljeva upravnog spora pune jurisdikcije i pridonijela efikasnijoj pravnoj zaštiti. Motiv za to : brže rješavanje sporova, sudska praksa mora započeti s liberalnijim tumačenjem potrebe tužbe, te preko tužbenog petita, po vlastitoj inicijativi, pretvarati sporove o zakonitosti u sporove pune jurisdikcije. Jednak bi motiv trebao inspirirati sudske praksu i pri prekoračenju zabrane, da se upravni sporovi rješavaju na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku. Sud treba i sam utvrđivati činjenično stanje. Ova zadaća je od odlučujuće važnosti u vrijeme kad se ljudska prava jako priznaju i štite i kad je državna vlast po zakonu zadužena za višestruke javne interese, na koje se, ovisno o slučaju, pozivaju oni koji traže pravdu ili koji im se suprotstavljaju. Autoritet upravnog suda mora biti jamstvo stranci da se o njezinim pravima i dužnostima odlučivalo na najkvalitetniji način, stoga ističemo kako je ulaženje u upravni spor pune jurisdikcije u skladu s institutom zaštite prava građana. Naime, upravo u takvim sporovima suci tradicionalno imaju najšire ovlasti. Ne samo da mogu poništiti, već i izmijeniti, odnosno preurediti upravnu odluku, pa čak je i zamijeniti vlastitom odlukom. Upravni sudac odlučuje istovremeno po pravu i činjenicama, po istim uvjetima kao i pravosudni sudac kada donosi presude u sporovima između privatnih osoba.

**Ključne riječi :** *Upravni sud, upravni spor pune jurisdikcije, spor o zakonitosti*

### 1. UVOD

Sudska kontrola uprave u Republici Hrvatskoj obavlja se u upravnom sporu. <sup>1</sup> Kako je već poznato, u hrvatskoj teoriji i praksi postoje različite podjele upravnih sporova s obzirom na razne kriterije od kojih se polazi pri tim podjelama. Sa stajališta problema koji je ovdje postavljen, a svakako i inače najbitnija je podjela na sporove o zakonitosti i sporove pune jurisdikcije. <sup>2</sup> U osnovnim kriterijama za

---

<sup>1</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne Novine, broj 53/91, 9/92 i 77/92.

<sup>2</sup> U francuskoj teoriji kritizirana je ovakva klasifikacija upravnih sporova, smatrajući da prirodu spora

ovu podjelu razlike leže u praktičnim i teorijskim postojanjima. U praksi postoje obje ove vrste upravnih sporova. No, većinom ne u čistom obliku, već u nizu prijelaznih mješovitih oblika. Pravilo je da sud odlučuje u sporu o zakonitosti upravnog akta, ali je sudu ostavljeno ovlaštenje da odluči u sporu pune jurisdikcije, ukoliko smatra da su ispunjeni zakonom predviđeni uvjeti. Nadležnost sudova u sporovima o zakonitosti utvrdio je Zakon o upravnim sporovima generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom. Naprotiv, 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 zakonskim putem.<sup>3</sup> Uvjet da sud riješi samu stvar je pretpostavka da podaci postupka pružaju pouzdan osnov za to. Dosta dileme izaziva ova pretpostavka i neka shvaćanja su ograničavajući faktori u primjeni pune jurisdikcije.<sup>4</sup>

Razlikovanje počiva u prvom slučaju na okolnosti, je li je neki akt upravne vlasti pogrešan ili nije, a kako se normalno takvo ispitivanje odnosi samo na pitanje zakonitosti, takav se spor i naziva sporom o zakonitosti.

Drugi put se može uzeti da je predmet upravnog spora neka konkretna pravna situacija, koju treba utvrditi, osnovati ili modificirati sam sud. Pojedini pisci označavaju tu drugu vrstu upravnih sporova na različite načine, od kojih odgovara još najviše suštini same stvari izraz “spor o materijalnom izvršenju pravnih pravila”. No osim toga upotrebljava se u francuskoj literaturi i izraz “*contentieux au fond*”, odnosno “*contentieux de pleine juridiction*”,<sup>5</sup> čemu je vrlo sličan talijanski termin “*la giurisdizione di merito*”,<sup>6</sup> odnosno dosta slično njemačko razlikovanje “*volle und beschränkte Verwaltungsgerichtsbarkeit*”.<sup>7</sup> Mada ti izrazi nisu najsretniji, jer nazočnu pojavu, karakterističnu s obzirom na predmet spora, suviše povezuju s načinom rješavanja i opsegom sudskih ovlaštenja, ipak je izraz “*spor pune jurisdikcije*” stekao zavičajnost u zemlji, gdje je stvoren (u Francuskoj),

---

treba vezati za prirodu parnice, za prirodu predmeta spora. Na temelju tih kritika izvršena je u francuskoj teoriji upravnog spora podjela upravnih sporova na subjektivne i objektivne sporove. Za prirodu spora vezana je i pravna snaga sudskih odluka. Presuda donijeta u objektivnim sporovima, djeluje erga omnes, a presuda donijeta u subjektivnom sporu djeluje aux parties en cause.

Vidi : Chapus, René, *Droit du contentieux administratif*, 13. ed., Montchrestien, Paris, 2006., str. 1102. - 1109.

<sup>3</sup> Po gledištu koje je zauzeo profesor Krbek, sporovi pune jurisdikcije nemaju neku zaokruženu cijelinu i kada se daju u nadležnost, onda se to po pravilu čini točnim nabranjem takvih slučajeva. Zakon o upravnim sporovima je odstupio od takvog pravila pa je sporove pune jurisdikcije dao u nadležnost sudovima na temelju generalne klauzule uz izvjesna ograničenja koja se ne tiču materije iz koje nastaje spor pune jurisdikcije. Sud može riješiti meritorno samu upravnu stvar iz bilo koje upravne materije ako su kumulativno ispunjena dva uvjeta : ako priroda stvari dozvoljava sudu meritorno odlučivanje i ako podaci postupka pružaju pouzdanu osnovu za meritornu odluku.

Vidi : Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, knjiga III., str. 283. – 285.

<sup>4</sup> Pitanje je, o kojim je podacima riječ, je li je riječ o podacima prikupljenim samo u upravnom postupku ili je riječ o podacima prikupljenim u upravnom i upravnosudskom postupku.

<sup>5</sup> Bigot, Grégoire, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, 1 ed., Presses Universitaires de France, Paris, 2002., str. 123.

<sup>6</sup> Cassese, Sabino, *Corso di diritto amministrativo*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2004., str. 56.

<sup>7</sup> Ibid.

a i daleko preko granica, pa ga zato često susrećemo i u našoj domaćoj pravnoj literaturi.

Kada se analiziraju odredbe Zakona o upravnim sporovima koje su mjerodavne za postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske postavlja se pitanje je li se Upravni sud kad odlučuje po pravilima o upravnom sporu može smatrati sudom u smislu odredbe članka 6. Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.<sup>8</sup>

Nakon uvida i raščlambi odgovarajućih odredbi Zakona o upravnim sporovima prema mišljenju Ustavnog suda Republike Hrvatske koje je izraženo u odluci Ustavnog suda br. U – I – 745 / 1999 od 8. studenog 2000. godine kojom je odlukom Ustavni sud pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuo neke odredbe Zakona o izvlaštenju, Upravni sud nije sud pune jurisdikcije. Ovo se posebno odnosi na odredbe o ovlastima suda da samostalno utvrđuje činjenično stanje te u svezi s time provede usmenu raspravu.<sup>9</sup>

## **2. ODNOS HRVATSKOG I FRANCUSKOG UPRAVNOG SPORA PUNE JURISDIKCIJE**

Kad je riječ o sporu pune jurisdikcije postoji suglasnost teoretičara francuskog upravnog prava da štiti subjektivna prava koja proizlaze iz pojedinačnih akata i čina. Postoji i u velikoj mjeri suglasnost o stupnju i obimu ovlaštenja suda. Sud je ovlašten ne samo poništiti upravni akt, nego i izmijeniti ga – reformirati ili zamijeniti (supstituira) svojom odlukom i donijeti odluku o novčanoj naknadi.

Spor pune jurisdikcije po našem pravu ima izvjesne karakteristike francuskog spora pune jurisdikcije, ali u izvjesnim točkama on odstupa od spora pune

---

<sup>8</sup> Vidi : Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne Novine" – Međunarodni ugovori br. 18/97 od 28. listopada 1997.). Pročišćeni tekst Konvencije zajedno s protokolima objavljen je u "Narodnim Novinama" – Međunarodni ugovori br. 6/99, od 18. svibnja 1999. a njegov ispravak u broju 8/99. Ratifikacijom i objavom u "Narodnim Novinama" kao službenom glasilu Republike Hrvatske ta je Konvencija, prema članku 140. Ustava postala dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske.

<sup>9</sup> Što se tiče utvrđivanja činjeničnog stanja Upravni sud ih u pravilu ne utvrđuje, već prema odredbi stavka 1. članka 39. ZUS-a, rješava spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Vezanost upravnog suda na činjenično stanje u upravnom postupku primjereno je temeljnoj karakteristici upravnog spora o zakonitosti upravnog akta.

Potrebno je napomenuti da samo u nekoliko zakonom predviđenih situacija Upravni sud može, ako se na to odluči, i sam utvrđivati činjenično stanje. Tako prema odredbi stavka 3., članka 39. ZUS Upravni sud može sam utvrđivati činjenično stanje i na njegovoj podlozi donijeti presudu, odnosno rješenje: ako bi poništenje osporenog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo za tužitelja štetu koja bi se teško mogla popraviti ili ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje drugčije od onoga utvrđenog u upravnom postupku ili ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležno tijelo nije postupilo po presudi. Upravni sud također i u slučaju tzv. „šutnje administracije“ imao priliku, ako se odluči uvažiti tužbu i presudom riješiti upravnu stvar (umjesto da vrati predmet tuženoj strani i odrediti u kojem smislu ima donijeti rješenje), samostalno utvrditi činjenično stanje (članak 42. stavak 5. ZUS)

jurisdikcije u francuskom pravu. Sličnost hrvatskog spora pune jurisdikcije sa francuskim ogleđa se naročito 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 ima ovlaštenje meritorno riješiti predmet. Naime, sud može svojom presudom utvrditi, stvoriti, modificirati ili ukinuti neku pravnu situaciju.

Međutim, spor pune jurisdikcije u usporedbi sa francuskim sporom pune jurisdikcije ima ograničeni karakter u tom smislu što nema pojedine od karakteristika koje ima francuski spor pune jurisdikcije. Ograničenost hrvatskog spora pune jurisdikcije ogleđa se naročito u sljedećem :

Hrvatski spor pune jurisdikcije se može neposredno voditi samo protiv kakvog upravnog akta, a ne i u vezi sa kakvom radnjom državnog tijela.

Spor pune jurisdikcije u našem pravu ne može se zasnovati posebnom upravnosudskom tužbom.<sup>10, 11, 12</sup>

Rokovi za tužbu sudu za zasnivanje spora pune jurisdikcije su različiti.<sup>13</sup>

U hrvatskom pravu ne postoji u čistom obliku spor pune jurisdikcije, u kakvom ova vrsta sporova postoji u francuskom pravu – ovo zbog toga što je u

---

<sup>10</sup> Tužbeni zahtjev u našem sporu nije podvrgnut različitim postupcima. Pri raspravljanju tužbe sud odlučuje hoće li će se spor riješiti samo poništenjem osporenog akta, odnosno zamijeniti ga svojom odlukom. Sud se obično pri toj odluci rukovodi razlozima koji su osnov za uvažavanje tužbe. Lakše se odlučuje da sam riješi pravnu stvar ako je osporenim aktom pogrešno riješeno pravno pitanje, ako je na činjenično stanje primijenjen materijalni propis, koji nije odgovarajući propis, ako materijalni propis nije nikako primijenjen ili ako je primijenjen odgovarajući materijalni propis, ali je pogrešno utvrđen smisao neke njegove odredbe. Sud se izuzetno odlučuje na rješenje spora primjenom spora pune jurisdikcije kada treba utvrđivati činjenično stanje da bi se sporna stvar pravilno riješila.

<sup>11</sup> U sporu o zakonitosti, sporovi se odnose samo na zakonitost upravnog akta. Razlog za tužbu je striktno ograničen na pitanje zakonitosti akta i tužbeni zahtjev se svodi na traženje da se konstatira nezakonitost akta.

<sup>12</sup> Tužba s punom jurisdikcijom u francuskom upravnom pravu uključuje ugovorne sporove, novčane sporove, te fiskalne sporove. Svi sporovi koje se mogu pojaviti u ugovornoj materiji između uprave i njenog sugovarača su sporovi pune jurisdikcije. Ovdje su ovlaštenja suda izuzetno široka; on može osuditi upravu na isplatu naknade, međutim može i sam proglasiti poništenje (raskid) ugovora ili sankcije u odnosu na sugovarača. Također, on može i osigurati ispunjenje ugovora zamjenjujući upravu.

Vidi : Darcy, Gilles et Paillet, Michel, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2000., str. 213.

<sup>13</sup> Rok u francuskom upravnom pravu generalno iznosi dva mjeseca od dana donošenja predhodne upravne odluke. Međutim, spor oko javnih radova ne podliježe ovom roku jer nije podređen pravilu o predhodnom odlučivanju; bilo da je riječ o štetama nastalim izvođenjem radova ili tržištu javnih radova, žalilac se uvijek može direktno obratiti sudu. Dok, primjerice (represivni spor itd.), kod specijalnih upravnih sporova pune jurisdikcije rokovi su različiti, i iznose od pet dana u izbornoj materiji do dva mjeseca, u skladu s općim pravnim poretom, u materiji mirovina.

Vidi : Debbasch, Charles et Ricci, Jean Claude, *Contentieux administratif*, 7 ed., Dalloz, Paris, 2001., str. 312.

našem pravu najveći broj sporova koji u francuskom pravu imaju karakter spora pune jurisdikcije u nadležnosti sudova opće nadležnosti, kao što su primjerice: 1. imovinsko – pravni sporovi koji proistječu iz ugovora koje državna uprava zaključuje sa pravnim osobama ili pojedincima; 2. sporovi o naknadi štete nastale iz radnje državne uprave izvršenih suglasno zakonu; 3. sporovi u vezi sa odgovornošću službenika u državnim tijelima. Što se tiče materije poreza, koja je u francuskom pravu predmet spora pune jurisdikcije, ona je u našem pravu predmet spora o zakonitosti upravnog akta. Sva navedena odstupanja našeg spora pune jurisdikcije ukazuju na to da naš spor pune jurisdikcije nije pravi spor pune jurisdikcije i da on, u stvari, predstavlja jednu varijantu spora o zakonitosti upravnih akata.

U francuskom upravnom pravu ono što se raspravljalo u sporu o zakonitosti ne može se raspravljati u sporu pune jurisdikcije i obrnuto.<sup>14</sup>

U upravnom sporu mogu se idealno zamisliti tri stupnja sudskih ovlaštenja: prvi i najniži stupanj je konstatacija određenih činjenica; drugi je stupanj poništenje (anulacija) određenog pravnog akta, a treći je stupanj – meritorno odlučivanje u obliku zasnivanja, modifikacije ili ukidanja određene pravne situacije. Toj gradaciji sudskih ovlaštenja može se dati i jezično diferenciranje samih upravnih sporova, koje prema opsegu tih ovlaštenja možemo razlikovati kao sporove o

---

<sup>14</sup> Pravni režim tužbe zbog prekoračenja ovlasti i spora pune jurisdikcije u francuskom upravnom pravu se znatno razlikuje :

Široko shvaćena prihvatljivost tužbi zbog prekoračenja ovlasti na temelju kriterija interesa za djelovanje je mnogo šira nego u sporovima pune jurisdikcije, gdje je nužno postojanje povrede nekog prava.

Postupak u kojem od 1864. godine trijumfira ukidanje obveze posredovanja odvjetnika samo u predmetima prekoračenja ovlasti s jedne strane, dok su s druge strane rokovi samo naizgled jednaki. Iako rok od dva mjeseca u oba slučaja počinje teći s danom donošenja upravne odluke, u sporovima pune jurisdikcije početak roka označava u prvom redu pravilo prethodne odluke, (koja sama po sebi pokreće rok), a u drugom redu činjenica da, za razliku od tužbe zbog prekoračenja ovlasti, implicitna odluka o odbijanju ne prekida rok za pokretanje spora, te on prestaje tek nakon proteka četverogodišnjeg roka zastare.

Sudac je u području prekoračenja ovlasti liberalniji glede pokretanja spora nego kod pune jurisdikcije, gdje spor može pokrenuti samo onaj koji se pozove na neko pravo. Nasuprot tome, odbijanje sudske odluke ne može se dopustiti u sporovima zbog prekoračenja ovlasti, dok je to moguće u sporovima pune jurisdikcije.

Ovlasti suca vrše razdiobu između dvije vrste sporova, budući da kod prekoračenja ovlasti sudac ispituje da li je akt zakonit ili ne : u prvom slučaju poništava ga, a u drugom odbija tužbu. No, kod spora pune jurisdikcije, ne zadovoljava se samo poništenjem, nego ispravlja akt, a može i dosuditi odštetu.

Vidi : Brisson, Jean – François, *Le recours pour excès de pouvoir*, Ellipses, Paris, 2004.

B. Pacteau, *Du recours pour excès de pouvoir au recours de plein juridiction?*, Rev. Adm., Paris, 1999.

Dalloz Professionnels, *Pratique du contentieux administrative – L'évolution du contentieux administrative*, Dalloz, Paris, 2001.

konstataciji, sporove anulacije i sporove meritornog odlučivanja.<sup>15, 16</sup> Sadašnje se hrvatsko pravo odnosi sasvim negativno prema sporovima, kojima bi bila jedina svrha konstatacija; Zakon o upravnim sporovima ne spominje ni na kome mjestu ni u kome obliku tužbu oko konstatacije, koja je toliko karakteristična za francusko pravo,<sup>17</sup> a kome je čitav sustav Zakona o upravnim sporovima u toliko mnogo stvari ipak vrlo blizak, već se bavi isključivo problemom poništenja, odnosno meritornog odlučivanja.

Za naš sustav upravnog spora tipični su sporovi poništenja (anulacije) upravnih akata. To su sporovi u kojima se uloga suda, prvenstveno, sastoji u tome da se ispita i utvrdi odnos upravnog akta prema samome zakonu, te način primjene zakona (materijalnog i formalnog) na stranku, odnosno njen zahtjev. Sporovi o zakonitosti upravnog akta, u nas, predstavljaju, dakle pravilo. Iako je spor o zakonitosti za sustav našeg upravnog spora tipičan, spor pune jurisdikcije, kao “netipičan”, nije od manjeg značenja za sustav upravnog spora, pa ni za sam pravni sustav uopće.

U Francuskoj tužba u sporu pune jurisdikcije podliježe taksi i mora biti protokolirana. Osim toga, tužbe koje se podnose Državnom savjetu moraju biti podnesene od strane odvjetnika pri Državnom savjetu.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Konstatacija, anulacija i meritorno rješavanje predstavlja tri razna stupnja sudskog ovlaštenja, pri čemu, u pravilu, viši stupanj ovlaštenja uključuje niži stupanj (tako naročito meritorno rješavanje uključuje kasaciju). Ovaj administrativni spor, koji se može pred upravnim sudom najviše okončati anulacijom odnosno upravnog akta, zovemo spor anulacije, a onaj administrativni spor, koji može, upravni sud okončati vlastitim meritornim rješavanjem, spor pune jurisdikcije.

Krbek, Ivo, *Diskreciona ocjena*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1937., op. cit., str. 106.

<sup>16</sup> No pretežni dio francuske teorije spaja ova tri para pojmova, tako da na jednoj strani dobiva spor o materijalnom izvršenju pravnih pravila = subjektivni upravni spor, a na drugoj strani spor o zakonitosti akta upravne vlasti = spor o anulaciji i = objektivni upravni spor. Ne ulazeći ovdje u pitanje, je li je ovo identificiranje potpuno ispravno i za samo francusko pozitivno pravo (iscrpna kritika ovog identificiranja kod Bonnarda), posve je sigurno, da se ono ne može usvojiti kao neko opće teoretskopravno pravilo.

Vidi : Gohin, Olivier, *Contentieux administratif*, 3 ed., Litec, Paris, 2002.

<sup>17</sup> Ta je tužba u francuskom pravu posljedica – barem doktrirano – strogog lučenja između uprave i redovnih sudova, tako da redovni sudovi, rješavajući neko građanskopravno pitanje, uz koje se pojavi problem zakonitosti nekog upravnog akta, - ne može dovršiti parnicu prije nego što upravni sud, putem pokrenutog „recours appréciation“ konstatira, je li je konkretni akt zakonit. U slučaju nezakonitosti sud samo označava taj akt „*écarté d'illégalité*“ bez drugih posljedica u svojoj kompetenciji, dajući svojom ocjenom redovnom sudu podlogu za njegov judikat u građanskoj stvari.

Očigledno se u prilog eventualne recepcije tog instituta u hrvatskom pravu ne mogu navoditi oni idejni razlozi, na kojima je ta tužba građana u francuskom pravu. Ali bi se dalo raspravljati o praktičnim razlozima s obzirom na okolnost, da sadašnje zakonodavstvo ni na koji način ne uređuje pitanje, kako treba da postupaju redovni sudovi, kada se u građanskim parnicama pojavi kao prethodno pitanje zakonitosti nekog upravnog akta.

Vidi : Peiser, Gustave, *Contentieux administratif*, 14 ed., Paris, Dalloz, 2006.

<sup>18</sup> Ovo tijelo raspolaže monopolom zastupanja pred Državnim savjetom i Kasacionim sudom, koje osigurava šezdeset odvjetničkih službi koje čine bilo individualni odvjetnici bilo, od prije nekoliko godina, građanska profesionalna udruženja koja grupiraju dvojicu ili trojicu odvjetnika. Dakle, riječ je o staležu čiji je broj ograničen i čiji članovi imaju položaj službenika u ministarstvu. Oni prate cijelu proceduru. Reforme iz 1953. i 1987. godine smanjile su u praksi značaj ovog monopola, prebacujući određeni broj nadležnosti sa Državnog savjeta na sudove pred kojima mogu zastupati i drugi odvjetnici.



U Francuskoj se broji na tisuće presuda donijete u upravnom sporu pune jurisdikcije, dok to u nas nije slučaj. Uzrok je, smatra se, “stavljanje” stranke u što povoljniji položaj. U našim uvjetima to nije razloga za jednako postupanje. Razloga za “izbjegavanje” spora pune jurisdikcije ima više. Sud je preopterećen, postoji strah od prevaljivanja poslova uprave na sud kroz spor pune jurisdikcije, kao i strah da bi uprava prepuštala sudu da rješava umjesto nje složene predmete, uzrok je svakako i shvaćanje da je upravni spor u pravilu samo spor o zakonitosti. To shvaćanje je naslijeđeno iz prošlosti kada je upravni spor to i bio. Spor pune jurisdikcije je kao pravno sredstvo zasnovano na općoj klauzuli u neposrednoj prošlosti pa je i to činjenica koja je bila od utjecaja na formiranje pravne svijesti. Kao mjerilo u ovom razmatranju trebalo bi uzeti i efekt ovlaštenja koje je sud koristio u rješavanju pojedinačnih upravnih sporova, jer razlikovanje spora pune jurisdikcije od spora o zakonitosti po predmetu spora nije dovoljno pouzdan kriterij. Naime i jedan i drugi spor su dosta često u određenoj mjeri sporovi o zakonitosti i sporovi za zaštitu subjektivnih prava.

Primjeri iz hrvatske sudske prakse pokazuju da se položaj stranke u sporu nije mijenjao u tijeku sudskog postupka. Primjeri pokazuju da rješavajući meritorno samu stvar sud je štitio pojedinačna prava građana i istovremeno doprinisio učvršćivanju same zakonitosti kao načela pravnog poretka, položaj stranke u sporu ostao je isti tijekom cijelog spora. Točnije rečeno, položaj koga stranke imaju u sporu o poništenju upravnog akta nije imalo potrebe mijenjati. Spor je raspravljen na temelju tužbe, odgovara na tužbu i ostalih spisa predmeta. U ovom pogledu spor pune jurisdikcije razlikuje se od francuskog spora o materijalnom izvršenju. Tamo su stranke u prvom redu, a akt iz koga proizlaze u drugom redu. Čak ako je riječ o sporu o pravima iz upravnih ugovora sam ugovor se ne osporava. Stranke se spore oko ostvarivanja prava utvrđenih u tom ugovoru. Zbog toga i nastaju određene razlike u odnosu na osobine francuskog spora o materijalnom izvršenju pravnih pravila.

Francusko upravno pravo je u prednosti kada je riječ o oblicima angažiranja suda radi izvršenja presude od strane uprave. Uprava se ne može po našem pravu obratiti sudu za objašnjenje nejasne presude ili sa zahtjevom da sud ukaže na način izvršenja presude. Zakon o upravnim sporovima takve oblike suradnje nije konstatirao. Ista primjedba se odnosi i na mogućnost suradnje sa strankama u cilju otklanjanja teškoća pri izvršavanju presude.

Rastavljanje spora o zakonitosti od spora pune jurisdikcije znatno je lakše provoditi, kad se presudom poništava osporeno rješenje i ujedno meritorno sudi, jer nam već sama presuda daje sigurno uporište za utvrđenje, je li je u određenoj upravnoj stvari uopće došlo do spora pune jurisdikcije. Ali tu se, nezavisno od hrvatskog reguliranja, nameće teoretsko pitanje, je li je načelno moguće govoriti

---

Pred Državnim savjetom sporovi za koje je ranije bilo obvezno zastupanje odvjetnika, kao što su sporovi za prekoračenje ovlasti ili fiskalni sporovi, to više nisu jer se oni rješavaju u posljednjem stupnju gdje je zastupanje obavezno.

Vidi : Gaudement, Yves, *Droit administratif*, 18 ed., L.G.D.J, Paris 2005.

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 je izrijekom dispozitiva, da se tužba odbija, riješeno jedino pitanje spora o zakonitosti ili se može u istoj izreci tražiti oblik meritorne presude u sporu pune jurisdikcije? Logičnim rezoniranjem ne bi bilo naročito teško odgovoriti, da za pojam spora pune jurisdikcije nije odlučan ishod spora, baš kao što to nije bitno niti 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 nedoglednih poteškoća, da se pojam spora pune jurisdikcije postavlja suviše široko, te 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 nanescena nikakva povreda tužiteljevih prava, - jednako je karakteristično za spor o zakonitosti i za spor pune jurisdikcije. Svaki spor podređen je i određenoj proceduri. Smatra se da se razlike u proceduri vremenom smanjuju i izvjesni su autori prognozirali da će se procedure koje važe za ove dvije tužbe na kraju spojiti u jednu.<sup>19</sup> Ali one su za sada sačuvale svoju autonomiju.<sup>20</sup>

### 3. ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Upravni spor pune jurisdikcije nije čest u praksi. Ovakva situacija u sudskoj praksi ne znači da mogućnost meritornog odlučivanja suda treba eliminirati iz Zakona. Ona prije svega ukazuje na potrebu preformuliranja zakonskih odredbi u smislu preciznijih formulacija i povećanja stupnja obveznosti odlučivanja u sporu pune jurisdikcije.

Kada razmotrimo pojedine karakteristike upravnog spora pune jurisdikcije moramo biti svjesni obima i ovlaštenja upravnog suda. Spor pune jurisdikcije sadrži ovlaštenja koja su veća od ovlaštenja za poništenje upravnog akta, sadrži ovlaštenja da sud svojom odlukom mijenja ili supstituira upravni akt.

Zahtjev stranke bi trebao "opredijeliti" vrstu spora, naime spor o zakonitosti se vodi o aktu, a spor pune jurisdikcije među strankama. Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, trebala bi biti dva najvažnija oblika upravnog spora u hrvatskom pravu. Odgovor na pitanje : kakvog je sadržaja sudska odluka kojom se upravni spor raspravlja bi istovremeno morao biti i odgovor na pitanje, je li je to spor pune

---

<sup>19</sup> Više o tome :

Gaudement, Yves et Stirn, Bernard, *Les grands avis du Conseil d'Etat*, Dalloz, Paris, 2008.

Peiser, Gustave, *Contentieux administratif*, 14 ed., Paris, Dalloz, 2006.

Turpin, Dominique, *Contentieux administratif*, 3 ed., Hachette Supérieur, Paris, 2005.

<sup>20</sup> Intezitet ovlaštenja sadržanog u odluci kojom se spor okončava mjerilo je za razlikovanje sporova na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije. On točno ocjenjuje da je postupak suda u oba spora istovijetan do presuđenja (postupak može biti identičan), u pogledu ispitivanja činjenica i ocjene.



jurisdikcije ili spor o zakonitosti. Pored teorijskih značaja ovo razlikovanje ima i praktični značaj jer je i pravni režim ovih dvaju vrsta sporova različit.

U prilog sporu o zakonitosti se u vezi s našom praksom posebno mogu iznijeti sljedeći argumenti. Sud u upravnom sporu cijeni formalnu i materijalnu stranu zakonitosti osporenog akta, što znači da on ispituje je li je rješenje donijelo nadležno tijelo, je li je na konkretan odnos pravilno primjenjen odgovarajući materijalni zakonski propis, je li je pravilno vođen postupak pred tijelima, te je li je pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje. Na taj način sud razmatra i ocjenjuje problematiku svakog datog slučaja, a tuženo je tijelo vezano svakim stavom suda kako u pogledu pravilne primjene propisa tako i u pogledu utvrđivanja činjeničnog stanja. U prilog sporu pune jurisdikcije su u vezi s našom praksom izlagani naročito sljedeći argumenti : Sud u upravnom sporu ne ograničava se samo na ispitivanje zakonitosti već ulazi u suštinu same stvari, ne donosi samo odluku o tome ima li stranka ili nema određena prava, oko čega se i vodi spor. Presude u sporu o zakonitosti ne rješavaju realne probleme iz života već se ograničavaju na rješavanje apstraktno – pravnih pitanja zakonitosti, poprimaju usljed toga formalistički karakter i teško su razumljive i prihvatljive za stranku i uopće širi krug ljudi. Ako sud poništi odlukom nezakoniti akt, on predmet ponovno vraća tuženom tijelu da bi ovaj ponovno rješavao. Ovaj, opet, često inzistira na svojim stavovima, odugovlači postupak iz ovih ili onih razloga itd. Na taj način spor o zakonitosti postaje nedovoljno efikasan instrument zaštite prava stranaka, odnosno osiguranja zakonitosti rada uprave. Nekad postaje i upravno besmisleno poništavati akt i upućivati ga na novi postupak umjesto da sud sam riješi sporni odnos i tako osigura brzu i efikasnu pravdu, dakle zakonitost.

Nedvojbeno je da se tužbe trebaju razlikovati po prirodi parnice, prirodi predmeta spora, po karakteru parnice, po zahtjevu postavljenom sudu, u sadržaju sudske odluke donijete na temelju tužbe, pravnoj snazi sudskih odluka, u značajnoj razlici u širini ovlasti suca (sudac je u području spora o zakonitosti liberalniji glede pokretanja spora nego kod pune jurisdikcije, kao i u proceduri). To znači da, zbog zakonodavnih promjena ili promjene sudske prakse, pravni put spora o zakonitosti može biti proširen ili sužen. Iz tih promjena ne treba zaključivati radi li se o nazadovanju ili napredovanju spora o zakonitosti. Upravni spor pokazuje se kao sastavljeni spor, savršeno heterogen, za razliku od spora o zakonitosti. Trebalo bi razmisliti i o primjeni načela obveze posredovanja odvjetnika, režim bi trebao u nekim točkama biti liberalniji u pitanju rokova, morala bi postojati mogućnost odustajanja od pokretanja spora.

Upravni sud bi trebao u sporu pune jurisdikcije ocijeniti ne samo zakonitost upravnog akta, nego ako utvrdi postojanje nezakonitosti treba sam meritorno riješiti sporno pitanje. Na taj način sud djeluje prilikom rješavanja konkretnog pitanja umjesto nadležnog tijela. Zato bismo mogli reći da spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije funkcioniraju kao “par” pokrivajući tako većinu radnji pokrenutih pred upravnim sudom. Moguća nova zakonodavna rješenja koja apsolutno podupiru upotrebu spora pune jurisdikcije može samo uzrokovati još veću zbrku

u upravnom sudstvu – jer moramo biti svjesni da je spor o zakonitosti dugo bio privilegirani instrument hrvatskog upravnog suca. Naravno, da mora postojati konkurencija među sporovima, i znamo da je spor pune jurisdikcije učinkovitiji, u smislu da je njime lakše polučiti konkretnije i sigurnije rezultate, a ujedno i trenutne. Ovdje se manifestirao i (kada se radi o najspektakularnijim odredbama) utjecaj (i / ili pritisak) pravne prakse Europskog suda za ljudska prava, čiju težinu možemo procijeniti i o kojemu znamo da privilegira uporabu pune jurisdikcije i da činjenično inzistira na njoj u svim sporovima za koje smatra da spadaju u njegovo područje nadležnosti. Njegove presude idu u sličnom smjeru, kojim se predviđa da sporovi s punom jurisdikcijom napreduju kako u zamislama, tako i u stvarnosti, jer su žurniji, manje dramatični i razarajući od čistog poništenja, no ipak spor o zakonitosti treba “živjeti” i to sve bolje.

Moramo imati na umu da se upravni sud do sada, vrlo rijetko koristio, i onako ograničenim, mogućnostima donošenja završne odluke u upravnoj stvari. S druge strane smo svjesni da su se europski standardi u pogledu upravnog sudovanja promijenili. Stoga bi zapostavljanje spora o zakonitosti moglo izazvati daljnje povećanje zaostataka. Ipak držimo da spor o zakonitosti neće izumrijeti : razlike po kojima se razlikuju u odnosu na tužbu s punom jurisdikcijom ostaju značajne i ne čini se izglednim njegovo prevladavanje (jer spor o zakonitosti ima olakšani pristup i značaj odluka, odnosno uvjeta prihvatanja tužbe i posljedice poništenja u sporu). Bilo bi pogrešno vjerovati da je spor time što predstavlja spor pune jurisdikcije sudu pogodniji za točnu kontrolu (osobito) proporcionalnosti težine sankcije nasprema težine sankcioniranog ponašanja. U tom je smislu također prikladan i spor o zakonitosti, ukoliko nema za cilj “ograničenu kontrolu”, nego normalnu (maksimalnu) kontrolu, a poglavito ono što bi se trebalo nazvati punom kontrolom proporcionalnosti. Drugim riječima, dva spora žive jedan uz drugog, sudaraju se i dodiruju rubovima, jedan od njih je spor pune jurisdikcije, dok je drugi spor o zakonitosti. Koji li će prevladati?

Ta pozicija je, međutim, u francuskom upravnom pravu uključivala velike poteškoće za treće strane u ugovoru, kojima je definitivno uskraćena bilo kakva mogućnost pokretanja spora. Rješenje je pronađeno u teoriji odvojivih akata (*actes détachables*).<sup>21</sup> Ona se sastoji u tome da se smatra da su određeni jednostrani akti odvojivi od samog ugovora i mogu biti predmetom tužbe zbog prekoračenja ovlasti. Teorija je prvo kodificirana za akte koji prethode ugovoru (sklapanju), a zatim, nakon određenih uvjeta, i za akte koji slijede nakon ugovora (izvršavanja).

Isto tako, treba pronaći granicu da se nadležnost upravnih tijela za rješavanje ne bi prebacila na sud u nedozvoljenoj mjeri. Pitanje je u svakom trenutku, s jedne strane, što smo mi u stanju ostvariti od onog što bi bilo poželjno. A s druge strane, što odgovara našim posebnim prilikama, našem specifičnom povijesnom putu, pa i našim dugoročnim interesima. Pravila upravnog spora trebalo bi u svakom slučaju modificirati na način da sud može uvijek utvrditi činjenično stanje kada je to potrebno.

---

<sup>21</sup> Vidi : Chapus, René, *Droit administrative general, Tome I*, Montchrestien, Paris, 2001.

Svakako u igru, pri utvrđivanju ukupnog broja sporova pune jurisdikcije vrlo veliku ulogu igra političko pitanje, je li je korisno i zašto je potrebno sudovima davati tako veliko ovlaštenje (komponenta istinske pravne države je potreba da je upravo nadgleda upravni sud).<sup>22</sup> Sadašnje poteškoće tiču se, u velikoj mjeri, problema definiranja polja primjene; to su problemi granica, graničnih slučajeva koji zahtijevaju sistematizaciju koja još nije u potpunosti izvršena.

## APPLICATION AND EVOLUTION OF FULL JURISDICTION ADMINISTRATIVE DISPUTE

Starting from the fundamental theoretical orientations of full jurisdiction administrative dispute in law in the Republic of Croatia, an attempt will be made to present important needs. These are bolder and more frequent use of the institution of full jurisdiction, and new solutions in legislature which would encourage more efficient achievement of the aims of administrative full jurisdiction dispute and contribute to more effective legal protection. The motive for this is: quicker dispute resolution. Legal practice must start with a liberal interpretation of the need for legal action, and through the legal claim, upon its own initiative, transform disputes on legality into full jurisdiction

<sup>22</sup> Tako primjerice u francuskom upravnom pravu razlikujemo, između ostalih :

- *fiskalni spor* u kojem sudac može izmijeniti odluku kojom je određena svota osporene pristojbe. *Fiskalni spor* se u osnovi tiče poreza na prihod i takse na dodatnu vrijednost; on ima veliki ekonomski, socijalni, finansijski i politički značaj. Pojedini predmeti odnose se na milijune franaka. Njegov značaj je danas povećan zbog ekonomskih i socijalnih utjecaja fiskalnih mjera;

- *izborni spor*, koji karakterizira sučeva ovlast ispravljanja rezultata kojeg je proglasilo izorno povjerenstvo, a time i promjenu izabranih kandidata. Riječ je o upravnim izborima za lokalna tijela, savjete sveučilišta, industrijske komore, kao i za izbore tijela Europske unije, kod kojih sudac raspolaže ne samo ovlaštenjima da poništi rezultate izbora već i, u određenim slučajevima, da proglasi izabranima one za koje smatra da su dobili na izborima;

- *spor o civilnim i vojnim mirovinama*, gdje je sudac zadužen "osobno se izjasniti o pravima zainteresiranih strana"

- *spor* (svakako manje važna, ali zanimljiva) *o podjeli i korištenju "komunalnih dobara"* : imajući osobito u vidu početno davanje nadležnosti vijećima prefektura, Zakoni od 10. lipnja 1793. i 9. *ventôse*-a XII godine se ne procjenjuju samo po tome što su tu vrstu sporu prepustili upravnom sudstvu, nego i po tome što su od njega načinili spor pune jurisdikcije;

- *spor o zgradama u derutnom stanju*, koji je ustrojen Zakonom o izgradnji i stanovanju. Osim što je sudac zakonskim tekstovima ovlašten odrediti rokove za izvršavanje radova koje je odredio gradonačelnik, te službeno autorizirati njihovo izvršenje, on može izmijeniti "gradonačelnikovu mjeru", te posebno, narediti rušenje zgrade, dok je gradonačelnik odredio sanacijske radove;

- *spor o klasificiranim instalacijama za zaštitu okoliša*, koja je danas uređena Zakonom o okolišu, preuzimanjem zakona od 9. srpnja 1976. godine (nakon što ga je preuzeo odlukom od 15. listopada 1810. godine, a zatim zakonom od 19. prosinca 1917. godine). Dok su se ti zakoni do 1992. godine ograničavali na izjavu da se odluke koje donose prefekti zbog svojih odredbi "mogu predati upravnom sudstvu", dobro je utvrđeno da upravni sud može dati autorizaciju za iskorištavanje koju je prefekt uskratio, ili izmijeniti uvjete kojima se usklađuju mjere o autorizaciji.

- *spor o zdravstveno neispravnim zgradama*: (Zakon o javnom zdravstvu). Prema pravnoj praksi spadaju u područje pune jurisdikcije, bilo u slučaju sporova protiv prefektorskih odluka kojima se proglašava zdravstvena neispravnost, bilo u slučaju sporova protiv odredbi kojima se naređuju radovi ili odlučuje o zabrani stanovanja.

Vidi : Turpin, Dominique, *Contentieux administratif*, 3 ed., Hachette Supérieur, Paris, 2005.

disputes. The same motive should also inspire court practice concerning exceeding court orders so that administrative disputes are resolved on the basis of the facts established in administrative proceedings. The court itself must also establish the facts. This task is of decisive importance and comes at a time when human rights are well recognised and protected and when the government by law has obligations towards many public interests that those seeking justice refer to or protest against, depending on the situation. The authority of the administrative court must be a guarantee to the party that his/her rights and duties were decided upon in the best way. Therefore it is emphasised that investing in administrative dispute of full jurisdiction be according to the institution of protection of citizen rights. That is, it is precisely in such disputes that judges traditionally have had the broadest powers. Not only can they quash but they amend, that is, amend the administrative judgement and even replace it with their own judgement. The administrative judge decides simultaneously according to the law and facts under the same conditions as the judicial judge when reaching judgements between private individuals.

**Key words:** *Administrative Court, administrative full jurisdiction dispute, dispute on legality*