

UDK: 35.077.2
izvorni znanstveni rad
primljen 3. 11. 2009.

Dr. sc. Snježana PEHAR, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

FRANCUSKI MODEL SUDSKE KONTROLE NAD UPRAVOM

U radu se analizira francuski model sudske kontrole nad upravom, tzv. sustav posebnih upravnih sudova. Uvodno se daju osnovne naznake o upravnom sporu i njegovom značaju. Zatim se razmatra uloga Državnog savjeta, redovnih sudova, upravnih te Apelacionih upravnih sudova u kontroli uprave. Slijedi analiza predmeta upravnog spora, te razloga za pobijanje upravnog akta. Nadalje, pozornost se posvećuje roku za pokretanje upravnog spora, vrstama tužbi i mogućnostima postupanja po njima u francuskom pravu. Rad završava zaključnim razmatranjima o prednostima i nedostacima ovog sustava kontrole nad upravom.

Ključne riječi: upravni spor, Državni savjet, Francuska

1. Uvod

Ostvarivanje ideje pravne države pretpostavljalo je, na neki način, uvijek nužnost uspostave adekvatnog mehanizma kontrole koji bi, svojim organizacijskim svojstvima i pravno utemeljenim ovlastima, mogao osigurati punu pravnu zaštitu na području upravne djelatnosti. Nositelj te kontrole trebalo je biti tijelo čija će stručnost, neovisnost i autoritativnost osigurati da uprava djeluje u granicama pravnih normi. Tako se javlja sudstvo kao podesan oblik pravne kontrole uprave. Sud tu treba da da autoritativnu i krajnju ocjenu u pogledu zakonitosti upravne djelatnosti. Djelovanje sudske kontrole je dvojako. Ona s jedne strane djeluje represivno primjenjujući odgovarajuću sankciju za konkretan slučaj povrede pravne norme, a s druge strane ona djeluje preventivno jer unaprijed utječe na zakonit tijekom upravnog postupanja.

Najznačajniji oblik sudske kontrole nad radom uprave je onaj koji se ostvaruje u okviru upravnog spora¹. Putem upravnog spora se sankcionira i korigira nezakonit rad javnopravnih tijela, što doprinosi uspostavljanju zakonitosti i vladavine prava.

Ideja o potrebi uvođenja sudske kontrole nad upravom u obliku upravnog spora javlja se krajem 18. i početkom 19. stoljeća u Francuskoj, a kasnije i u drugim europskim državama².

1) Više o upravnom sporu u: Borković, I.: Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 483.-494.; Borković, I.: Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, Zagreb, 2003.; Dupelj, Ž.: Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom, Pravo i porezi, god. 7., br. 10., 1997., Krbek, I.: O upravnom sporu, Hrestomatija upravnog prava, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003.

2) Povijesno gledano, razloge za uvođenje upravnog spora, prije svega, treba tražiti u okolnostima što administrativna kontrola uprave kao takva nije mogla u dovoljnoj mjeri da garantira ostvarivanje načela za-

Iako je upravno sudovanje, danas kao institucija gotovo općenito prihvaćeno organizacija i kontrola nije istovjetna, a različitosti koje se uočavaju od zemlje do zemlje posljedica su razlika koje postoje u društvenoekonomskom uređenju i političkim sustavima i razlike u specifičnosti položaja i uloge koju ima državna uprava.

U organizacijskom smislu postoje dva modela rješavanja upravnih sporova: anglo-američki model u kojem upravne sporove rješavaju redovni sudovi, odnosno sudovi opće nadležnosti, i francuski model u kojem upravne sporove rješavaju posebni specijalizirani, upravni sudovi.

Osnovu sustava posebnih upravnih sudova nalazimo u praksi Francuske. Ta okolnost ima svoje utemeljenje u nizu povijesnih momenata koji su karakterizirali razvoj francuskog pravnog sustava, naročito u vrijeme nakon velike revolucije. Naume, i politička doktrina i pravna teorija isticali su nužnost tumačenja ideje o diobi vlasti prema kojoj bi ta dioba morala biti tumačena tako da se sudskoj vlasti, oličenoj u redovnom pravosuđu, potpuno onemoguću utjecaj na djelovanje uprave. To je, između ostalog, bilo i posljedica rezervi što su se u političkoj i pravnoj praksi u Francuskoj pojavile nakon Francuske revolucije, a odnosile su se na veliku suzdržanost prema pravosudnom sustavu režima prije revolucije čije bi kasnije prihvaćanje moglo prema mišljenju političke i pravne doktrine ugroziti osnovne ideje na kojima počiva koncept podjele vlasti. To je, moglo bi se reći, temeljni razlog zbog kojega je francusko pravo u formiranju sustava kontrole nad upravom imalo radikalniji, drukčiji pristup od tzv. angloameričkog sustava, a to je pristup formiranja posebnih upravnih sudova (*jurisdiction administrative*).

"Načela koja su u francuskom sustavu implicirala da se sudski osigurava primjena i poštivanje zakonitosti, dovela su do toga da su se iz same upravne vlasti razvili oblici takve kontrole, a prvenstveno Državni savjet, u kome danas doduše nesumnjivo prevladavaju njegove sudske funkcije, ali koji nije nikada posve izgubio određene upravno-konzultativne funkcije s kojima je, zapravo počeo njegov višestoljetni razvoj."³

Prema današnjem ustrojstvu upravnog pravosuđa u Francuskoj, kontrolu akata uprave vrše Državni savjet i upravni sudovi. Doduše ovdje treba naglasiti kako se i u Francuskoj određena pitanja kontrole nad upravnim aktima povjeravaju u iznimnim slučajevima redovnim sudovima.

2. Tijela nadležna za provođenje sudske kontrole nad upravom

2.1. Uloga Državnog savjeta u kontroli uprave

*Državni savjet (Le Conseil d'État)*⁴ je kreiran člankom 52. Ustava iz godine VIII,

konitosti u radu uprave, a još manje da garantira ostvarivanje i zaštitu prava i odluka uprave. U tom smislu i Stjepanović (Stjepanović, N.: *Upravno pravo II*, Beograd, 1973., str. 241.) ističe da među upravnim tijelima, ma na kojoj ljestvici hijerarhije se oni nalazili, postoji prilično ujednačenje gledišta, istim su duhom zadahnuti, imaju iste rukovodeće misli i jednake upravne ciljeve. Niža upravna tijela su u krajnjoj zavisnosti od viših, ona rade obično ono što im viša tijela savjetuju i sugeriraju i rješavaju po njihovim upustvima i cirkularima. Normalno, administrativna kontrola sama po sebi, nije zadovoljavala. Trebalo je onda tražiti zaštitu na drugom mjestu, kod drugih tijela i kod drugih vlasti. Lilić, S. – Kunić, P. – Dimitrijević, P. – Marković, M.: *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999., str. 533.

3) Vidi Borković, I.: *Upravno pravo*, op.cit., str. 488.

4) O Državnom savjetu, njegovoj organizaciji, metodama i djelovanju vidi: Letourneur, Bauchet, Méric: *Le Conseil d'État et les tribunaux administratifs*, Paris, 1970.; Negrin: *Le Conseil d'État et la vie publique en France depuis 1958.*, Ann. Fac. Dr., Aix, 1968.; Massot et Marimbert: *Le Conseil d'État*, Paris, 1989.; Robineau et Truchet: *Le Conseil d'État*, Paris, 1994.

po uzoru na Kraljevski savjet čijim se nasljednikom smatrao. Poslije Obnove Državni savjet se stavlja u stanje mirovanja, tako da je njegovo postojanje postalo gotovo upitno. Međutim, reorganizacija koja je uslijedila 1831. godine, dovela je do toga da se Državni savjet počinje javljati u dvostrukoj ulozi, i to kao vladin savjetnik i savjetnik sudstva, te su te dvije funkcije od tog vremena smatrane najvažnijima. Nakon pada drugog Carstva njegovo djelovanje je nakratko suspendirano da bi zakonom od 24. svibnja 1872. godine bilo ponovno uspostavljeno i što je najvažnije ponovno mu se dodjeljuje kao tijekom II Republike (od 1849. do 1851.) opunomoćeno pravosuđe. Tek tada moglo bi se reći, Državni savjet u svojoj pravosudnoj funkciji dobiva svoju punu samostalnost, posebice na izvršnu vlast. Treba ipak naglasiti da sam statut Državnog savjeta ne sadrži neka čvrsta jamstva, posebno glede njegove neovisnosti. Čak ni u Ustavu V. Republike iz 1958. godine se ne spominju njegova jurisdikcijska svojstva, već Ustav više stavlja naglasak na konzultativnu ulogu Državnog savjeta (članak 37, 38, 39, 92). Nešto poslije, 1980. i 1987., odlukama Ustavnog vijeća njegova nadležnost biva priznata kao ustavno važeća glede čitavog državnog područja.

Gledano unatrag, Državni savjet je od svojih početaka imao mješovitu nadležnost. Ona se sastojala od sudske, upravne i savjetodavne nadležnosti. Sve te funkcije Državni savjet je zadržao i do današnjeg dana. Državni savjet broji oko 319 članova⁵ hijerarhijski raspoređenih u tri razine. Prvu razinu čine *pomoćnici* (prve i druge klase), drugu *izvjestioci za zahtjeve u Državnom savjetu*, a treću razinu čine *državni savjetnici u redovnoj službi* koji donose presude za predmete koje su pripremili izvjestioci za zahtjeve u Državnom savjetu ili pomoćnici. Na hijerarhijskom vrhu nalazi se šest predsjednika odjeljenja, dopredsjednik, i najzad predsjednik Državnog savjeta. Titula predsjednika namijenjena je po tradiciji Premijeru, ali njegovu dužnost stvarno vrši dopredsjednik Državnog savjeta. Dopredsjednika imenuje Predsjednik Republike dekretom, usvojenim u Vijeću ministara, i to između savjetnika i predsjednika Odjela Savjeta⁶. Osim ovog osoblja koje sačinjava stalni kadar Državnog savjeta treba spomenuti i postojanje 12 izvanrednih državnih savjetnika koje bira i imenuje vlada na period od četiri godine. Svako ministarstvo može delegirati službenike svojih tijela kao vladine povjerenike, koji služe za vezu s ministarstvom.

Državni savjet se dijeli na pet *administrativnih odjeljenja* (za izvješće i studije, za financije, za socijalu, za unutarnje poslove i za javne radove) i jedno *sudsko odjeljenje za upravne sporove*. Odjeljenje za upravne sporove, na čijem se čelu nalaze predsjednik i tri zamjenika predsjednika, dijeli se na 10 pododjeljenja, od kojih svako ima svog predsjednika⁷.

*Savjetodavne nadležnosti*⁸ Državnog savjeta sastoje se u davanju mišljenja Vladi o nacrtima zakona i uredaba sa zakonskom snagom; o uredbama kojima se mijenjaju raniji zakoni; o podzakonskim propisima za provođenje zakona; o aktu uprave itd. Savje-

5) Vidi: www.conseil-etat.fr; Rivero, J.-Waline, J.: Drot administratif, Paris, 1994., str. 165.

6) Detaljnije vidi: Šimac, N.: Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za državnu upravu u Francuskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.45, 1/2008., str. 11.-30.

7) Vidi: www.conseil-etat.fr

8) Vidi više u Marceau, L.: Le Conseil d'État et la fonction consultative, R.F.D.A., 1992., str. 787.; Duca min, B.: The role of the Conseil d'État in drafting legislation, International & Comparative Law Quarterly, 30/1981., str. 882.-898., Breban, G.: Administrativno pravo Francuske, Beograd – Podgorica, 2002., str. 414 – 419

todayne nadležnosti Državnog savjeta mogu biti obvezne i fakultativne.⁹ Zamjerke Državnog savjeta mogu biti u pogledu forme (oblika) i u pogledu sadržaja teksta. Što se tiče forme i oblika teksta Državni savjet inzistira na konciznosti bez pretjerane opširnosti teksta, te upotrebi klasičnog francuskog jezika razumljivog svim slojevima društva. Što se tiče sadržaja on mora biti u suglasnosti sa Ustavom, općim pravnim načelima, međunarodnim konvencijama, Propisima EU, organskim zakonima i zakonima.¹⁰ Ukoliko je Državni savjet suglasan sa projektom zakona ili uredbe, on vraća tekstove takve kakvi jesu, bez objašnjenja, i to su tzv. prešutna mišljenja. Osim njih postoje i tzv. izričita mišljenja, koja su u biti manje brojna i javljaju se u vidu zabilješke (note) i obrazloženog mišljenja. Ukoliko Državni savjet nije suglasan sa projektom zakona ili uredbe i ukoliko ga u potpunosti odbaci, ili ukoliko predloži značajne amandmane ili uklanjanje određenih dispozicija, on svoj stav potkrepljuje zabilješkom (notom) u kojoj ga objašnjava i opravdava. U slučaju fakultativnih savjetodavnih nadležnosti Državni savjet uvijek odgovara na zahtjev koji mu je dostavljen putem obrazloženog mišljenja. Mišljenje¹¹ nema obvezujuću snagu, pa čak i kada je obvezno konsultirati Državni savjet, Vlada nije obvezna da slijedi njegovo mišljenje. Međutim, postoje dva izuzetka od ovog pravila. Prvo, u pojedinim situacijama, kod individualnih odluka, mišljenje mora biti suglasno, što znači da je Vlada vezana mišljenjem Državnog savjeta. To je slučaj sa određenim pitanjima vezanim za državljanstvo. I drugo, kada je riječ o projektu nekog pravnog teksta, izbor Vlade je ograničen nakon mišljenja Državnog savjeta. Ona može preuzeti svoj početni tekst, ili usvojiti tekst Državnog savjeta, ali ne može prihvatiti treći tekst o kome Državni savjet nije uopće ni dao mišljenje.

Sudske nadležnosti Državnog savjeta su znatno veće od savjetodavnih. One su, može se bez sumnje reći, i najvažnije jer se putem tih funkcija Državni savjet potvrđuje kao specifično sudske tijelo s naročitim ovlastima u domeni kontrole akata državne uprave. U toj domeni Državni savjet kao vrhovni sud u upravnim stvarima ima ujedno za cilj osigurati jedinstvo sudske prakse. Sudske nadležnosti Državnog savjeta mogu se podijeliti u tri skupine.

1. *Nadležnost u prvom i posljednjem stupnju.* Ova nadležnost je bila pravilo sve do 1953. godine, a danas predstavlja izuzetak i odnosi se na:

- a) žalbe koje se odnose na dekrete, tj. akte najviših državnih vlasti: žalbe zbog prekoračenja nadležnosti kojima se nastoji poništiti neki dekret, kako propisa-

9) U kategoriju obveznih savjetodavnih nadležnosti Državnog savjeta ulaze prije svega projekti zakona (bilo da se donose u Parlamentu ili izglasavaju na referendumu, bilo da su ustavotvorni ili zakonodavni ili je riječ o ratificiranju međunarodnog ugovora), najvažnije administrativne uredbe (do 1980. godine to su bile "uredbe javne administracije, a danas su to "dekreti Državnog savjeta" predviđeni člankom 37. Ustava) i određene individualne mjere (o promjeni imena, o stjecanju državljanstva itd). Osim slučajeva gdje Vlada ima obvezu da pozove Državni savjet, ona uvijek ima pravo (fakultativna nadležnost) da ga konsultuje, naprimjer u svezi sa tumačenjem propisa i slično. Breban, G.: op. cit., str.415.

10) Sauvé, J. M.: Rad i utjecaj francuskog Državnog savjeta, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.45, 1/2008., str. 2., Bačić, P.: Uloga i doprinos francuskog Državnog savjeta u legislativi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.45, 1/2008., str. 60.

11) Mišljenje koje se traži od Državnog savjeta obično daje kompetentno odjeljenje. Kada se pitanje tiče više ministarstava i ovisi od različitih odjeljenja, mišljenje se daje objedinjavanjem ovih odjeljenja ili putem komisije koju čine nekoliko njihovih članova. Što se tiče najvažnijih akata mišljenje daje Generalna skupština Državnog savjeta zasjedajući u redovnom sastavu (34 člana) ili u plenarnom sastavu (svi članovi). Rivero, J – Waline, J.: op. cit., str.167.

ni tako i individualni ili neka odredba, sporovi u svezi sa individualnim položajem državnih djelatnika imenovanih dekretom Predsjednika Republike. Ovdje su dodani: spor o imenovanju članova Gospodarskog savjeta, zatim spor za poništenje ministarskih akata donesenih na osnovi mišljenja Državnog savjeta i spor u svezi sa izborima za Europsku skupštinu.

- b) sporove nastale izvan nacionalne teritorije i sporove protiv akata čije se polje primjene pruža izvan resora samo jednog suda.

2. *Nadležnost u drugom stupnju.* Od stupanja na snagu Zakona od 31. prosinca 1987. godine Državni savjet je nadležan samo za žalbe protiv presuda upravnih sudova za koje nisu nadležni Apelacioni upravni sudovi : sporovi o izborima, sporovi o uredbodavnim aktima i sporovi o zakonitosti.

3. *Kasaciona nadležnost (u posljednjem stupnju).* Državni savjet je *kasacioni sud* za odluke svih upravnih sudova koji rješavaju u posljednjem stupnju, a od reforme iz 1987. godine, to su uglavnom odluke Apelacionih upravnih sudova.

Njegovim sudskim nadležnostima, članak 12. Zakona od 31. prosinca 1987. godine, dodao je još jednu za koju bi se ipak moglo reći da ima više savjetodavni karakter. Najme, kada se upravnim sudovima postavi "novo pravno pitanje koje predstavlja ozbiljnu poteškoću i koje se ponavlja u brojnim sporovima", sudovi mogu, ako to smatraju korisnim, odgoditi donošenje presude i zatražiti od Državnog savjeta da riješi to pitanje. Državni savjet u roku od 3 mjeseca predlaže rješenje koje on smatra osnovanim dajući *mišljenje* koje nema izvršnu moć i ne obvezuje sud koji se obratio Savjetu. Mišljenje se objavljuje u službenom glasilu i predmet je zaključaka vladinog povjerenika.¹²

2.2. *Uloga upravnih sudova u kontroli uprave*

Upravni sudovi stvoreni su uredbom od 1953. godine od bivših savjeta prefektura. Ima ih 37 u cijeloj državi, a njihov naziv određen je imenom grada u kojem zasjedaju.¹³ Svaki sud se sastoji od minimalno jednog predsjednika i tri do četiri savjetnika, od kojih jedan vrši funkciju vladinog povjerenika. Suci upravnih sudova moraju imati određene kvalifikacije i staž u Državnom savjetu. Oni se biraju natječajem i dijele u dvije klase, a imenuje ih i razrješuje dužnosti ministar unutarnjih poslova.

Postoje dvije vrste upravnih sudova:

- a) sudovi opće nadležnosti, i
- b) specijalizirani upravni sudovi.

a) *Upravni sudovi opće nadležnosti.* Ovi sudovi imaju prvostupanjsku nadležnost za sve akte upravnih tijela na svojoj teritoriji, osim onih koji su zakonom stavljeni u nadležnost drugih sudova. Odluke upravnih sudova opće nadležnosti podliježu kontroli Državnog savjeta kao apelacionog suda.

12) Lorsqu'un Tribunal administratif ou une Cour sont saisis "d'une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse, et se posant dans de nombreux litiges" le Tribunal ou la Cour peut, s'il le juge utile, surseoir à statuer, et poser la question au Conseil d'Etat. Celui-ci, dans les trois mois, indique la solution qu'il estime fondée, par un avis, qui n'a pas autorité de chose jugée et ne lie donc pas la juridiction qui a saisi le Conseil. Rivero, J.-Waline, J.: op.cit., str. 167

13) Osnovni je onaj u Parizu. On je i najznačajniji, kako po broju predmeta tako i po njihovom značaju, što je posljedica centralizacije francuskog ekonomskog i administrativnog života u Pariskoj regiji. Broji oko pedesetak članova. Breban, G.: op. cit., str.428.

b) *Specijalizirani upravni sudovi*. To su sudovi koji su nadležni za određene vrste akata uprave ili određene oblasti upravne djelatnosti (Računski sud, sveučilišni disciplinski sudovi, sudovi profesionalnih udruženja itd.). Odluke specijaliziranih upravnih sudova, također, podliježu kontroli Državnog savjeta kao kasacionog suda.

Reforma upravnog pravosuđa iz 1953. godine, kojom je izvršena reorganizacija savjeta prefektura u upravne sudove nije bila dovoljna da bi se riješila rastuća preopterećenost Državnog savjeta. Takva situacija dovela je do donošenja zakona od 31. prosinca 1987. godine, kojim su stvoreni *Apelacioni upravni sudovi* koji odlučuju u drugom stupnju. Njihove članove imenuje Komisija za odabir, kojom predsjedava dopredsjednik Državnog savjeta. Apelacionih upravnih sudova ima osam, a svaki od tih osam sudova je podijeljen u komore (2 ili 3 prema važnosti resora), sastavljene od predsjednika, 5 savjetnika i 2 vladina povjerenika. Članovi upravnih sudova i Apelacionih upravnih sudova (ukupno 570) čine jedno te isto tijelo nazvano "Tijelo upravnih sudova i apelacionih upravnih sudova"¹⁴.

2.3. Uloga redovnih sudova u kontroli uprave

Mada je temeljna karakteristika francuskog sustava kontrole nad upravom da tu kontrolu, kao što smo nekoliko puta naglasili vrše posebni upravni sudovi na čelu sa Državnim savjetom, ipak treba spomenuti kako i u određenim situacijama mogućnost kontrole uprave, a posebno njezinih akata pripada i redovnom sudu. Naravno u takvoj situaciji postavlja se onda pitanje razgraničenja nadležnosti između upravnih i redovnih sudova glede njihove mogućnosti da kontroliraju upravu. Kao kriterij za podjelu nadležnosti između redovnih i upravnih sudova uzima se uglavnom razlikovanje što postoji između javnopravne i privatnopravne djelatnosti upravnog tijela.

Redovni sudovi su sačuvali pravo kontrole uglavnom nad privatnopravnim aktima upravnih tijela, a zakonom su dobili nadležnost i za izvjesne sporove koji bi po svojoj prirodi spadali u djelokrug upravnih sudova. To su sporovi o posrednim porezima i carinski sporovi, pitanja odgovornosti javne vlasti za štetu nanijetu neredima, odgovornost za štetu prouzrokovanu vojnim vježbama, sporovima zbog štete nastale prijevoznim sredstvima u svojini javnih tijela i dr.¹⁵

Ukoliko bi došlo do sukoba nadležnosti između redovnih i upravnih sudova pravo za rješavanje takvog sukoba dano je Sudu za sukobe nadležnosti (*Tribunal des Conflits*), koji o njima donosi konačnu odluku. Međutim, pravo na podnošenje zahtjeva za odluku o pitanju nadležnosti dano je samo Državnom savjetu, a ne i redovnim sudovima, pa je tako Državni savjet u prilici da onemogući donošenje odluke Suda za sukobe nadležnosti ukoliko smatra da takvu odluku ne treba tražiti.

3. Predmet upravnog spora

Predmet upravnog spora u pravnoj teoriji određuje se po sustavu opće (generalne) klauzule i sustavu nabiranja (enumeracije).

Povijesno promatrano, prvo je nastao sustav nabiranja (enumeracije) po kojemu

14) Rivero, J.-Waline, J.: op.cit., str.169.

15) Auby-Drage; Auby, J.M. – Drage, R.: *Traité de contentieux administratif*, Paris, 1962., str. 203 i dalje; Saline, M.: *Droit administratif*, Paris, 1957, str. 84-86.

se upravni spor može pokrenuti samo protiv pojedinih vrsta akata uprave koji se zakonom izričito nabrajaju.

Po sustavu generalne klauzule, upravni spor se u pravilu može pokrenuti protiv svih akata uprave. Iznimno, i u ovom sustavu mogu pojedini, izvjesni akti uprave biti izuzeti od mogućnosti vođenja upravnog spora protiv njih. Ali takvi slučajevi, budući da su strogi izuzetak, moraju biti precizno utvrđeni zakonom. Sustavu opće (generalne) klauzule dodaje se tako kao korekcija negativna enumeracija koja znači taksativno nabranje (u zakonu) slučajeva u kojima se upravni spor ne može voditi.

U francuskom pravu imamo primjenu sustava generalne klauzule kombiniranog s negativnom enumeracijom. Dakle, načelno upravni spor se može pokrenuti protiv pojedinačnih akata uprave (upravni akti) i protiv općih akata upravnih tijela. Polje akata koji se mogu osporavati je veoma široko, od odluke gradonačelnika do odluke direktora javne ustanove i ordonansi i dekreta koje potpisuje predsjednik Republike.¹⁶

Negativna enumeracija obuhvaća akte koji se tiču međunarodnih odnosa ili odnosa između vlade i Parlamenta, te akte donijete na osnovu ustavnog ovlaštenja u vezi sa ratom ili u slučaju nužde. Također, ne spadaju pod sudska kontrolu akti sudske policije i akti pomilovanja, kao ni pitanja disciplinskih kazni u vojsci i zatvorima.¹⁷

4. Razlozi za pobijanje akta

4.1. Nenadležnost (*l'incompétence*)

Nenadležnost je jedan od oblika nezakonitosti čije utvrđivanje povlači poništenje osporavanog upravnog akta iz razloga što njegov donosilac nije imao zakonsko pravo da ga donese. Državna tijela su dužna da o svojoj nadležnosti vode računa po službenoj dužnosti (*ius cogens*), pa stoga i sudac mora po službenoj dužnosti istaknuti nenadležnost, čak i ako se podnositelj tužbe u svom prilogu nije pozvao na nju.

Nenadležnost se može manifestirati na više načina. Jedan od načina jest da akt donese tijelo koje se nalazi izvan sustava državnih tijela. To je najteži oblik nezakonitosti i akt je u tom slučaju nepostojeći. Do nenadležnosti dolazi i kada tijelo državne uprave donese akt iz nadležnosti zakonodavne ili sudbene vlasti.

Ipak, najčešći oblik nenadležnosti je onaj u kojem donositelj akta zadire u nadležnost neke druge upravne vlasti, a ovo zadiranje se može ispoljiti u nekoliko različitih oblika i to kao:

- zadiranje u nadležnosti između različitih vrsta vlasti (npr. između savjetodavnog tijela i izvršnog tijela).
- zadiranje u nadležnosti između vlasti iste vrste i istog ranga, bilo *ratione materiae*, *ratione loci* ili pak *ratione temporis*. Stvarna nenadležnost (*la compétence ratione materiae*) je postupanje u poslovima za koje donositelj akta pravnom normom nije ovlašten. Najteži oblik stvarne nenadležnosti je uzurpacija nadležnosti (*usurpation des fonctions administrative*¹⁸) do koje dolazi kada je akt

16) Breban, G.: op. cit., str. 448.

17) Stojanović, M.: Sudska kontrola akata uprave, Beograd, 1963., str. 62.

18) Vidi: Jese, G.: Cours de droit public, Paris, 1927., str.10., Delblond, A.: L'incopetence des autorités administratives dans la jurisprudence du Conseil d'Etat (these, dact), Paris, 1974., str. 180-188., Auby, J.M.-Drago, R.: op. cit., str.548-553., Rivero, J.: Droit administratif, Paris, 1980., str.253.

izdan od strane privatne (a ne službene) osobe. Francuska doktrina takve akte naziva "pravno nepostojećim" (*actes administratifs inexistants*). Mjesna nadležnost (*la compétence ratione loci – teritoriale*) je postupanje izvan utvrđenog područja rada donositelja akta.¹⁹ Vremenska nenadležnost (*la compétence ratione temporis*)²⁰ u pogledu određenog akta postoji ako je izdavatelj već prestao da bude nadležan za tu upravnu stvar, ili još to nije ni postao.

• zadiranje u ovlasti između hijerarhijskih vlasti. To je slučaj podređenog koji donosi odluku koja je u nadležnosti nadređenog ili *proprio motu*, ili po osnovu nezakonitog ovlaštenja koje mu je dao nadređeni. U načelu nadležnosti mora vršiti onaj tko na to ima zakonsko pravo; one se ne prenose, izuzev izričitog odobrenja koje daje zakon (delegacija nadležnosti). U praksi nezakonita ovlaštenja su jedan od najčešćih slučajeva poništenja zbog nenadležnosti. Nenadležnost, također, postoji i kada nadređeni vrši poslove iz nadležnosti podređenog. Naime, ako je nadležnost nižeg tijela izričito određena, više tijelo ne može vršiti poslove iz nadležnosti nižeg tijela, to jest nema pravo supstitucije nadležnosti.

Najzad, greška u nadležnosti može rezultirati i iz toga što je tijelo ostalo "ispod granica svojih ovlasti", odbijajući da donese akt za koji se nije smatralo nadležnim, mada je u stvarnosti bilo nadležno za to.

2.2. Pogreška u formi (*le vice de forme*)

Svaki je upravni akt podložan izvjesnom "formalizmu" na taj način što se mora donijeti nakon propisane procedure i u određenoj formi (obliku). Procedura se tiče razrade (elaboracije) akta, a forma je njena materijalna prezentacija. Pogreška u formi²¹ nastaje zbog nepoznavanja propisa koji za svaki akt utvrđuju kako proceduru tako i oblik. Korisnost pravila procedure je očita, bilo da ona daju pojedincima garancije (prethodna istraga koja im omogućava da se iz njih čuje, javnost, pridržavanje određenih rokova, navođenje obrazloženja itd.), bilo da ona omogućavaju upravi da donese rješenje uz potpuno poznavanje stvari (korištenje dokaznih sredstava, mišljenje konzultativnih tijela itd.). Ipak, sva ova pravila nemaju istu vrijednost. Između njih postoji hijerarhija, koja ovisi ne samo o njihovom izvoru, prema tome da li ona proizlaze iz propisanog akta, zakona, općeg načela, već i o njihovoj stvarnoj efikasnosti. Sudska praksa odbija dakle da podvrgne upravu paralizirajućem formalizmu, sankcioniranjem putem poništavanja zbog nepoznavanja bilo kojeg od ovih pravila. Ona pravi razliku među njima, te samo neke pogreške u formi predstavljaju nezakonitost. Da bi odlučila koje povrede forme povlače poništenje, sudska praksa razlikuje *suštinske formalnosti*, čiji propust ili nepropisno ispunjavanje povlači u načelu poništenje, i *sporedne formalnosti*, koje ostaju bez utjecaja na valjanost akta²². Da li se u konkretnom slučaju radi o povredi suštinske

19) Vidi: Vincent, F.: *Le pouvoir de décision unilaterale des autorités administratives*, Paris, 1966., str. 74-75.,

20) Vidi: Auby, J.M.: *Le pouvoir de décision unilatéral des autorités administratives, recherches sur l'application des actes administratifs dans le temps*, R.D.P., 1953., str. 7., Dupuis, G. – Guédon, M.J.: *Institutions administratives, Droit administratif*, 2. ed., Paris, 1988., str. 483- 484.

21) Berlia : *Le vice de forme*, R.D.P., Paris, 1940., str. 370.

22) Pogreške u formi akta Vedel dijeli na bitne (*formes substantielles*), koje vode poništenju akta u svakom slučaju i nebitne (*formes non substantielles*). Vedel, G.: op. cit, str. 576. Navedeno prema: Babac, B.: *Upravno pravo*, Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa, Osijek, 2004., str. 438.

ili sporedne formalnosti ovisi o tomu je li ta povreda takve prirode da bi bila od odlučnog utjecaja na krajnju odluku i volju donosioca te odluke. Ako to nije takav slučaj radi se o povredi sporedne formalnosti i sud u takvom slučaju neće ni uvažiti tužbu, a ako to jeste u pitanju je povreda suštinske formalnosti.

2.3. Povreda zakona (*la violation de la loi*)

Postoje dva osnovna oblika povrede zakona:

- povreda teksta pravnog propisa, i
- pogrešno tumačenje zakona (pravna zabluda – *error iuris*).²³

Povreda teksta pravnog propisa može biti direktna ako je uprava djelovala kao da propis ne postoji, ne vodeći o njemu nikakvog računa i indirektna ako uprava arbitrarno dopunjuje tekst važećeg pravnog propisa ili stvara novu (bez ovlasti za to) pravnu normu.

Povreda zakona uslijed pogrešnog tumačenja postoji ako je donositelj upravnog akta poznavajući propis dao njegovo tumačenje koje sudac smatra pogrešnim.

3.4. Zloupotreba ovlasti (*détournement de pouvoir*)

*Le détournement de pouvoir*²⁴ u francuskom pozitivnom pravu jedan je od četiri slučaja kada se može pokrenuti *recours pour excès de pouvoir* i poništiti upravni akt.

Za razliku od pojedinca koji slobodno bira cilj svojih akata, upravi je nametnut cilj kojem njena radnja mora težiti. Općenito gledajući, uprava mora izvršavati svoje nadležnosti u cilju zadovoljenja javnog interesa, a u skladu sa općim pravnim principom. Stoga kada tijelo uprave pri donošenju upravnog akta ima u vidu drugi cilj, a ne onaj koji je određen objektivnim pravnim poretom, vrši prekoračenje ovlasti, odnosno iskrivljivanje cilja. "Dakle, značajka *détournement* je u tome, što ovdje organ djeluje po drugim motivima, ide za drugim ciljem ili svrhom negoli su oni, koje mu je zakon odredio. Obična materijalna protivupravnost čini neki akt objektivno nevaljanim, bez obzira na subjektivne motive, kojima se njegov izdavač rukovodio; naprotiv karakterističan i tipičan slučaj *détournement* čini akt, koji je strogo objektivno-pravno promatrano valjan, nevaljanim samo zbog ovog nezakonitog motiva odnosno cilja, kojim se rukovodio njegov izdavač. Pri čistom i tipičnom slučaju *détournement* ne bi se dotični akt mogao po-

23) Vedel moguće povrede zakona svrstava u tri skupine: a) odbijanje nadležnog tijela da primjeni zakon za koji znade da bi ga morao primijeniti u pojedinačnoj upravnoj stvari (*refus d'application de la loi*); b) greška u tumačenju prava (*erreur de droit*); netočnost činjeničnih razloga (*inexactitude de faits*); Vedel, G.: op. cit., str. 584.-596. Rivero u povrede materijalnog sadržaja zakona ubraja sve ono što ne pripada povredama pravila o nadležnosti, pravila o obliku i postupku, kao i o svrsi akta, što znači da bi obuhvaćala samo povrede koje se tiču sadržaja akta te činjeničnih i pravnih razloga s kojim se takav akt utemeljuje. Rivero razlikuje: a) izravnu povredu materijalnog sadržaja zakona – kakva postoji kada upravni akt ide mimo pravne norme kao da ona uopće ne postoji; b) pogrešno tumačenje materijalnog propisa; c) činjeničnu zabludu (*error facti*) koja prouzrokuje materijalnu nezakonitost; d) nedostatak legalne osnove tj. kada donositelj akta uzima kao materijalnopravnu osnovu odlučivanja propis koji se ne može primijeniti na konkretan slučaj. Navedeno prema: Ivančević, V.: Institucije upravnog prava, Zagreb, 1983, str. 450.-451.; Usporedi: Babac, B.: op. cit., str. 445.-446.

24) Usporedi: Vidal: L' evolution du *détournement de pouvoir*, R.D.P., 1952., str. 275.; Vedel, G. – Delvolvé, P.: Droit administratif, Paris, 1992., str. 340-344

bijati, da nema ovog strogo unutrašnjeg i subjektivnog skretanja izdavača akta od prave zakonske svrhe odnosno cilja.²⁵

Najočitiji slučaj zloupotrebe ovlasti je kada se donositelj upravnog akta rukovodi ciljem koji ne spada u opći interes nego se on rukovodi za nekim svojim, na primjer osobnim, političkim ili ideološkim ciljem. Do zloupotrebe ovlasti može doći, također, i kada se donositelj upravnog akta rukovodi nekim općim ciljem ali ne onim koji je zakon imao u vidu u konkretnom slučaju. Prema francuskoj teoriji i praksi tako doneseni upravni akt je nezakonit i može se pobijati iz razloga *détournement de pouvoir*, s tom razlikom što je prva nepravilnost graduelno veća od druge.

Krbek ističe da su mnogi slučajevi koji se navode kao *détournement* obični slučajevi *violation de la loi* i da je u praksi najteže sprovesti razgraničenje između slučajeva *détournement* i *violation de la loi*.²⁶

Dokazivanje *détournement de pouvoir* nailazi na dvije poteškoće. Prva se tiče određivanja *zakonskog cilja*, kada zakon to ne precizira. Druga poteškoća se odnosi na polje *dokaza*.²⁷ Nakon što je najprije zahtijevalo da se zloupotreba ovlasti pojavi u samom aktu, Državno vijeće dopušta da dokaz proističe iz raznih elemenata predmeta: drugih pisanih dokumenata, okolnosti u kojima je akt donesen, netočnosti navedenih motiva koji ukazuju na pravi cilj, itd. Ono manje traži očigledan dokaz, a više uvjerenje, koje može rezultirati iz skupa "usklađenih indicija". No teret čitavog ovog dokazivanja leži na tužitelju, jer je u francuskom upravnom pravu postavljeno kao pravilo da Državni savjet ne istražuje zloupotrebu ovlasti po službenoj dužnosti (*ex officio*). Po tome se ovaj razlog za poništaj upravnih akata razlikuje od ostalih razloga (nenadležnost, povreda forme i povreda zakona), koje Državni savjet uzima u obzir po službenoj dužnosti.

4. Tužba i rok za podnošenje tužbe

Upravni spor se pokreće tužbom koju legitimirana osoba podnosi nadležnom sudu. Bez podnošenja tužbe, kao procesne radnje, nema upravnog spora. Sud ne može po službenoj dužnosti sam pokrenuti upravni spor, već to može samo na inicijativu tužitelja. To znači da je primijenjena stranačka, a ne oficijelna maksima u svezi sa pokretanjem upravnog spora.

Tužba se sastoji od petita (zaključka) i obrazloženja tužbe (to jest sredstava kojima se opravdava petit). Po proteku roka za tužbu petit tužbe se ne može mijenjati. Tužitelj ima pravo da se odrekne u cijelosti ili djelomično tužbenog petita, da ga ograniči, ali nema pravo da proširuje ni da mijenja prirodu ili osnov petita, to jest nema pravo da mijenja ni da proširuje pravni osnov svojih zaključaka. Može se predati i na običnom listu papira, samo mora biti obrazložena i potpisana. Sudac može ispitivati tužbu samo u granicama petita, odnosno vezan je obrazloženjem tužbe.

Rok za podnošenje tužbe je dva mjeseca od objavljivanja ili dostavljanja akta. Tužba nema suspenzivno djelovanje na izvršenje osporavanog akta, ali odgovarajuće administrativno odjeljenje Državnog savjeta ili u složenijim slučajevima Generalna skupština Državnog savjeta na plenarnoj sjednici može odložiti izvršenje osporenog upravnog

25) Krbek, I.: Diskreciona ocjena, JAZU, Zagreb, 1937, str. 458.

26) Krbek, I.: Diskreciona ocjena, op.cit., str. 457.

27) Lemasurier, J.: La preuve dans le détournement de pouvoir, R.D.P., 1959., str. 36.

akta pod uvjetom da bi njegovo izvršenje izazvalo štetu koja se ne bi mogla popraviti.²⁸

U francuskom pravu²⁹ postoji podjela upravnosudskih tužbi na:

1. *Recours pour excès de pouvoir* – tužba usmjerena na poništaj donesenog upravnog akta, odnosno na spor o zakonitosti upravnog akta.
2. *Recours de pleine juridiction* – tužba usmjerena na spor pune jurisdikcije, odnosno spor u kome sud raspolaže ne samo ovlaštenjima deklaracije i anulacije nego i meritornog rješavanja o pravnim i činjeničnim pitanjima.
3. *Recours de l'interprétation* – tužba usmjerena na spor o tumačenju propisa.
4. *Recours de la repression* – tužba usmjerena na represivni spor, odnosno spor za izricanje prekršajnih sankcija za prekršaje nastale djelovanjem uprave.

Recours de l'interprétation i *recours de la repression* imaju mali značaj i u praksi se vrlo malo koriste.³⁰

5. Postupak po tužbi

U svakom postupku pa tako i ovome koji ima karakter upravnosudskog postupka vrijede neka rukovodna načela kojih se strogo moraju pridržavati, kako sud tako i svi drugi subjekti u postupku. Ovdje posebno izdvajamo: istražno načelo postupka, načelo njegove kontradiktornosti i načelo kolegijalnog odlučivanja.

Istražno načelo se ogleda u činjenici što se kod upravnog spora uvijek primjenjuje stranačka maksima prema kojoj se upravni spor pokreće isključivo temeljem tužbe ovlaštenog tužitelja. Treba naglasiti, međutim, kad je jednom podignuta tužba onda se u postupku po tužbi primjenjuje istražna maksima (načelo), koja znači ovlast suda da rukovodi cijelim postupkom. Sud u pravilu odlučuje u granicama postavljenog tužbenog zahtjeva (*ne eat index ultra et extra petita partum*)³¹. Njegovo je pravo ali i dužnost utvrditi sve relevantne činjenice temeljem kojih se može sagledati pravo stanje stvari i riješiti predmet samog spora.

Načelo kontradiktornosti se ogleda u obvezi suda da omogućiti strankama da se izjave o međusobnim zahtjevima i navodima (pravilo *audiatur et altera pars*). Ono osigurava svim strankama u sporu određena prava kao što su npr. pravo da budu obaviještene o pokretanju spora, pravo da se stranke upoznaju s eventualno novoiznijetim činjenicama ili dokazima, da im se omogućiti razgledavanje spisa predmeta itd. U svim fazama upravnosudskog postupka svakoj stranci mora biti dana mogućnost da se brani od neopravdanih prijedloga i zahtjeva protivne stranke, a ta mogućnost joj se pruža pravodobnim obavještavanjem o činjeničnim navodima, prijedlozima i zahtjevima protivne stranke o kojima ima pravo da se izjasni. Provođenje ovoga načela istovremeno omogu-

28) Vidi Rivero, J.- Waline, J.: op.cit., str. 167.

29) Auby, J.M. – Auby, J.B.: op. cit., str. 291-325.

30) U francuskom pravu su *recours pour excès de pouvoir* i *recours de pleine juridiction* dva najvažnija oblika upravnosudske tužbe. Prvom tužbom pokreće se *contentieux de l'excès de pouvoir* kod kojeg je objekt spora sama legalnost akta, a apstrahira se od subjektivnih prava, koja bi mogla proistići iz ovog akta – najjači efekt tužbe je anulacija, a ne može doći do reformacije odnosno supstitucije dotičnog upravnog akta. Drugom tužbom pokreće se *contentieux de plene juridiction* kod kojeg je objekt spora samo subjektivno pravo, koje proizlazi iz administrativnog akta, i on često prouzrokuje ne samo anulaciju već i reformaciju odnosno supstituciju nekog upravnog akta pa i osudu administracije na naknadu štete. Krbeek, I.: Diskreciona ocjena, op. cit., str. 165.

31) Antonilli, W. – Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Wien, Manz, 1996., str. 852.

čuju sudu da utvrdi materijalnu istinu i donese "pravičnu" odluku što i jeste cilj upravnog sudovanja.

Načelo kolegijalnog odlučivanja je osnovno pravilo i osigurava kvalitetu presude i zaštitu neovisnosti sudaca protiv eventualnog utjecaja izvršne vlasti.

Sud u upravnom sporu odlučuje presudom koja sadrži uvod, u kome se navode imena sudaca, stranaka i korišteni zakonski propisi, dispozitiv, obrazloženje i izvršni nalog. Obvezni dijelovi presude su dispozitiv i obrazloženje.

6. Zaključna razmatranja

Najveći broj europskih država opredijelio se za tzv. francuski model kontrole nad upravom, tj. za sustav kontrole uprave putem specijaliziranih upravnih sudova.

Spominjući ovdje samo usputno neke zemlje, koje su usvojile *francuski model kontrole nad upravom*, dajemo tek kratki navod sustava i organizacije sudske kontrole nad upravom u tim zemljama.

Sudska kontrola akata uprave u **Italiji** je uvedena skoro istodobno kada i u Francuskoj. Prvo su sve do 1890. godine kontrolu akata uprave vršili posebni upravni sudovi a potom pokrajinska upravna vijeća (*Guinte provinciale amministrative*) u prvom stupnju i Državni savjet (*Consiglio di Stato*), u prvom i posljednjem stupnju.³² Od 1971. godine u prvom stupnju su nadležni regionalni administrativni sudovi (*Tribunali Amministrativi Regionali*)³³, a u drugom stupnju je nadležna *Judicial Section of the Consiglio di Stato*. U sklopu općih administrativnih sudova postoje specijalizirani administrativni sudovi. Administrativni sudovi imaju opću jurisdikciju da odlučuju o legalnosti upravnih akata koji krše pravno zaštićene interese tužitelja (*competenza di legittimità*).

I u **Njemačkoj** upravno sudstvo je organizirano prema francuskom uzoru. Svaka federalna jedinica ima jedan ili više upravnih sudova (*Verwaltungsgericht*) koji odlučuju u prvom stupnju. Na njihove odluke može se uputiti žalba višim upravnim sudovima (*Oberverwaltungsgerichte*) ili ukoliko se radi o povredi saveznog zakona, Saveznom upravnom sudu (*Bundesverwaltungsgericht*) kao najvišoj instanciji.³⁴

U **Švedskoj** u prvom stupnju odlučuju 23 okružna upravna suda. U drugom stupnju odlučuju četiri žalbena upravna suda sa sjedištem u Göthenburgu, Jönköpingu, Stockholmu i Sundsvallu. Najviša upravnosudska instanca je Vrhovni upravni sud (*Regeringsrätten*) obrazovan 1909. godine sa sjedištem u Stockholmu, koji je nadležan razmatrati žalbe na odluke žalbenih sudova.³⁵

32) Denković, D.: Sudska kontrola uprave u italijanskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, IV, 1970., str. 240.

33) Ustanovljen temeljem Law of december 6, 1971, N. 1034 u skladu sa člankom 125 (2) Ustava Italije. Vidi: Schwarze J.: European Administrative Law, Sweet and Maxwell, London, 1992., str. 135. i dalje; Paleologo, G: Steps of the Italian Administrative Law-suit, http://www.Giustiziamministrativa.it/documentazione/studi_contributi/paleologo2.htm

34) Više o strukturi sudova u Njemačkoj vidjeti u : Rupp, H. G.: Judicial Review in the Federal Republic of Germany, The American Journal of Comparative Law, vol. 9, 1960, str.30.; Mijatović, N.: Financijska sudbenost u Njemačkoj, Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, vol.53, br. 1, 2003, str. 190.; Vogel, K.: Der gerichtliche Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber der vollziehenden Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland, in Judicial Protection against the Executive, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg/Germany, 1/1969., str.131.; Vidi: www.justiz.nrw.de/BS/Gerichte/Verwaltungsgericht/klage-verfahren/zustendiges_gericht_05.html#frage1

35) Herliz, N.: Legal Remedies in Nordic Administrative Law, The American Journal of Comparative Law, vol. 15, 1966, str. 700.; Law and Justice in Sweden, Swedish Institute, Stockholm, 2000., str. 42.-48.

U **Finskoj** kontrolu akata uprave u prvom stupnju vrše opći upravni sudovi³⁶, a u drugom stupnju Vrhovni upravni sud (*Högsta förvaltningsdomstolen*) koji je osnovan 1918. godine. Nadležnost Vrhovnog upravnog suda je prvobitno bila određena enume-rativno, a od 1950. godine donošenjem Zakona o žalbi u upravnim stvarima uveden je sustav generalne klauzule.³⁷

Dvostupanjsko odlučivanje u upravnim sporovima imamo i u **Poljskoj**, gdje u pr-vom stupnju odlučuje 14 regionalnih upravnih sudova, a u drugom Vrhovni upravni sud sa sjedištem u Varšavi.³⁸

U **Švicarskoj** su od 1905. godine nadalje obrazovani u raznim kantonima uprav-ni sudovi, a 1914. godine povodom ustavne revizije je propisano uvođenje Saveznog upravnog suda, ali je tek 1928. godine pri Saveznom sudu opće nadležnosti (*Le Tribu-nal fédéral*) osnovan Sud javnog prava i upravnog prava (*La Cour de droit public et de droit administratif*). Ovaj sud ima dva vijeća (komisije). Jedno je Vijeće za javno pravo (*la Chambre de droit public*), koje rješava sporove o primjeni propisa javnog prava, od-nosno sporove nastale zbog povrede ustavom zagarantiranih prava. Drugo je Vijeće za upravno pravo (*la Chambre de droit administratif*), koje rješava sporove o zakonitosti akata uprave.^{39/40}

Sustav upravnog spora ustrojen u samo jednom stupnju susreće se u **Austriji**. Upravno sudstvo u Austriji osnovano je zakonom od 1875. godine na temelju Zakona o sudske vlasti od 1867. godine.⁴¹ Za odlučivanje u prvom i posljednjem stupnju nadle-žan je Upravni sud čije je sjedište u Beču.⁴²

36) Postoji 8 općih upravnih sudova koji djeluju na regionalnoj osnovi. Oni rješavaju pitanja protiv kojih se može podnijeti upravna žalba od kojih se najveća skupina odnosi na osporavanje odluka koje donose porezni odbori ili općinske vlasti. Oni odlučuju i o žalbama protiv odluka koje donesu upravna tijela npr. u odnosu na zahtjeve za dozvolama, urbano planiranje, socijalnu pomoć itd. Čelnik upravnog suda je njegov predsjednik i njegovi članovi su suci s obrazovanjem iz upravnog prava. Pravne tajnice mogu iznositi prijed-loge. Sudski postupci na upravnom sudu odvijaju se u skladu sa Zakonom o primjeni upravnog prava koji je stupio na snagu u prosincu 1996. godine. Međutim, postupak se znatno razlikuje od onoga na Okružnom sudu jer su upravni postupak i primjena upravnog prava snažno obilježeni načelom sudske istrage. Drugim riječima, sud često zahtjeva od strane u postupku da mu dostavi različite službene isprave. Upravni sudovi često imaju stručne članove koji čine vijeća za rješavanje posebnih pitanja. Vrhovni upravni sud ima vrhovnu sudske vlast u žalbama koje se odnose na pitanja iz upravnog prava. Vrhovni upravni sud dijeli se na odjeljke kojima je na čelu viši sudac (*hovioikeudenlaamanni*) i predmeti se rješavaju na temelju podnesaka ili predstavljanja sudu. Vidi: A:\Grotius Projekt 2002.htm

37) Merikoski, V.: *Legality in Administrative Law, Scandinavian Studies in Law*, 1960, str.142-148.; *Administrative Judicial Procedure Act*, Official Journal, no. 586/1996.; *Act of Administrative Courts*, Official Journal, no 430/1999.

38) Više vidi u *Law on the System of Administrative Courts*, Journal of Laws, no. 153/2002.

39) Denković, D.: *Pravna sredstva za zaštitu prava stranaka u švajcarskom upravnom i ustavnom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/1981, str. 34.

40) Švicarski sudske sustav je organiziran u obliku piramide. *Le Tribunal fédéral* je sud posljednje instan-ce i nalazi se na vrhu piramide (it is the court of last instance on top the piramide). Schweizer, R. J.: *A per-spective from Switzerland: Judicial System for a Federal State*, Conference in June 22-23, 2001, <http://www.kazanfed.ru/en/actions/konfer2/doklad4/>

41) Prema članku 15. Zakona o sudske vlasti od 1867. godine "pojedinaac koji bi sa odlukom upravne vlasti, donetom u privatnopravnom sporu, bio nezadovoljan, ima pravo obratiti se redovnom sudu, a ako bi se osim toga smatrao odlukom ili naređenjem upravne vlasti u svojim pravima povređenim, (tj. u svojim javnim pravima), može svoje zahtjeve ostvarivati pred upravnim sudom u jednom usmenom postupku protiv zastupnika upravne vlasti" ... "a zakonom o upravnom sudu od 20. oktobra 1875. je citirana zakonska odredba o životvorena". Sagadin, S.: *Upravno sudstvo*, Beograd, 1940, str.93.

42) Vidi: <http://www.verfassungen.de/at/oesterreich29.htm>

I u **Republici Hrvatskoj** je prihvaćen jednostupanjski sustav specijaliziranih upravnih sudova. Ustav Republike Hrvatske⁴³ zajamčuje sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (čl. 19. st. 2.) i na taj način određuje kao ustavnu dužnost obvezu uspostavljanja i organiziranja takve kontrole ali ne propisuje organizacijske oblike kroz koje će se ona ostvarivati već to prepušta zakonodavcu. U tom smislu je Zakon o sudovima⁴⁴ iz 1994. godine propisao da Upravni sud Republike Hrvatske⁴⁵ odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom.

Kad se u teoriji uspoređuju vrijednosti anglosaksonskog i francuskog modela kontrole nad upravom, onda se za sustav posebnih upravnih sudova (francuski model) osobito ističe veća specijalizacija i stručnost, brže, ekonomičnije i potpunije rješavanje sporova i, posebno, uloga upravnih sudova u razvoju upravnog prava. Borković navodi da je tu svakako najznačajnija stvaralačka uloga koju su upravni sudovi odigrali u razvoju upravnog prava.⁴⁶ Krijan ističe da su posebni upravni sudovi bolje upućeni i specijaliziraniji za upravnu djelatnost, s obzirom da je ona specifična zbog mnogih posebnosti u većini upravnih područja (porezi, carine, policijska djelatnost, građanska stanja, inspekcije, graditeljska i komunalna djelatnost, socijalno zbrinjavanje, mirovinsko osiguranje, itd.). On, naime, smatra da u takvom modelu upravno sudovanje postiže mnogo jaču i strožiju kontrolu zakonitosti nad radom upravnih institucija nego što se to postiže putem redovnih sudova, što ide u prilog jačanja zakonitosti i pravne sigurnosti.⁴⁷ Ivančević je npr. naglašavao da anglosaksonski model kontrole nad upravom naprosto nije odgovarao europsko-kontinentalnom tradicionalnom afinitetu prema legificiranom pravu, podijeljenom na javno i privatno u određenoj suprotnosti prema *Common Law* kao općem pravu, što je rezultiralo nužnošću uspostave kontrole putem posebnih sudova.⁴⁸ S druge strane, specijaliziranim upravnim sudovima se prigovara, da kod njih nedovoljno dolaze do izražaja postupovna načela koja su se afirmirala u redovnim sudovima kao što su kontradiktornost, usmenost, javnost i dr. Upitna bi mogla biti i neovisnost upravnih sudova, izvršenje odluka i rokovi presuđivanja. Stoga svaka država, treba u traženju najprikladnije sudske kontrole nad upravom, analizirati vlastite mogućnosti i prikloniti se onoj soluciji koja pruža najbolje garancije za osiguranje zakonitosti i vladavine prava.

43) Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst - "Narodne novine", broj 41/01, 55/01).

44) Zakon o sudovima ("Narodne novine", broj 3/94, 100/96, 115/97, 131/97, 129/00, 67/01).

45) Upravni sud, kao samostalni republički sud, osnovan je 1. srpnja 1977. godine. Do tada je sudska kontrola zakonitosti konačnih pojedinačnih upravnih akata bila osigurana u okviru upravnog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske. U početku je Upravni sud imao 15 sudaca, danas ima 28 sudaca i 20 savjetnika od ukupno 86 zaposlenih. Up. detaljnije www.upravnisudrh.hr/about.html.

46) Borković, I.: Upravno pravo, op. cit., str. 489.

47) Krijan, P.: Komentar Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2001., str. 20.

48) Ivančević, V.: Odlučivanje u upravnim sporovima nakon ustavne reforme, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 1/1989, str. 6.

FRENCH MODEL OF JUDICIAL CONTROL OVER ADMINISTRATION

Summary

The paper analyzes the French model of judicial control over management, so called system of special administrative courts. The introduction part gives basic connotations about administrative suit and its significance. Then the author discusses about the role of State Council, regular courts, administrative and appellate administrative courts in the control over administration. The paper then analyzes subjects of an administrative suit and reasons for contesting administrative act. In addition, the attention is paid to deadline for initiating administrative suit, kinds of claims and possibilities of acting according to them in the French law. The paper is finished with final discussions about advantages and disadvantages of this system of control over administration.

Key words: administrative suit, State Council, France.