

Dr. sc. Snježana PEHAR,
izvanredni profesor,
Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

VRSTE UPRAVNIH SPOROVA

U zavisnosti od kriterija prema kojima se utvrđuju vrste upravnog spora u teoriji razlikujemo: spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni spor, prvotni i naknadni spor, jednostupanjski i višestupanjski spor. Autorica ističe da je najznačajnija podjela na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije. Kod spora o zakonitosti sud samo utvrđuje je li akt koji je predmet spora zakonit u formalnom i materijalnom smislu, dok kod spora pune jurisdikcije sud ide i dalje, te ako utvrdi da je akt nezakonit meritorno rješava i o stvari koja je predmet spora.

Ključne riječi: upravni spor, spor o zakonitosti, spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni spor, prvotni i naknadni spor, jednostupanjski i višestupanjski spor.

Uvod

Razvoj pravne države (L Etat de droit, Rechtsstaat) uvjetovao je potrebu uspostavljanja takve pravne kontrole koja će biti u mogućnosti 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 dâ autoritativnu i krajnju ocjenu u pogledu zakonitosti upravne djelatnosti. "Sudstvo u toj konstrukciji predstavlja u neku ruku onu Arhimedovu točku izvan upravnog sustava iz koje se može učiniti nešto što na prvi pogled izgleda proturječno, naime, pokrenuti mehanizam sankcija državne vlasti prema organizacijama koje tu državnu vlast nose i čine... Sudska kontrola ne djeluje samo prinudom jedne upravne organizacije prema

drugoj, koliko istodobno i sve više autoritetom suda i autoritetom pravila kao takvog koje sud u svojim sentencijama primjenjuje".¹

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 spora. Putem upravnog spora se sankcionira i korigira nezakonit javnopravni rad pri izdavanju upravnih akata, 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.

Pojam upravnog spora, u pravnoj teoriji, se određuje u formalnom i materijalnom smislu. Za određivanje pojma upravnog spora u formalnom smislu polazi se od dva kriterija. Prvi kriterij se odnosi na nadležnost tijela koje rješava spor. Upravni spor, u ovom formalno-organizacijskom smislu, je onaj spor o kome sude upravni sudovi.³ To je "najčišći" formalni pojam, ali ga je moguće primijeniti i na slučaj kad u redovnom sudu postoje organizacijski izdvojena vijeća za upravne sporove. Drugi kriterij za određivanje pojma upravnog spora je posebna procedura, odnosno poseban postupak po kome se rješavaju upravni sporovi. U tom smislu upravni spor je sudski spor koji se rješava po posebnoj proceduri, po pravilima upravno-sudskog, a ne kaznenog, parničnog ili izvanparničnog postupaka.

Formalni kriterij za određivanje pojma upravnog spora pa i sam pojam upravnog spora u formalnom smislu ima naravno svoje nedostatke zbog kojih je i bio osporavan i smatran nedostatnim. Naime, ako se pojam spora vezuje za organizacijski aspekt, tj. način organizacijskog ustroja određenog oblika sudske kontrole, onda je jasno da pojam upravnog spora u formalnom smislu može pokriti samo onaj sustav koji ima takav organizacijski oblik koji tom pojmu odgovara. Obratno govoreći u onim sustavima u

¹ Pusić, E.: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1993., str. 97.

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 zakonitosti 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 uputstvima 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 U tom smislu kaže Walter Jellinek: "Verwaltungsgerichtsbarkeit ist soviel wie Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten." Jellinek, W.: *Verwaltungsrechts*, Berlin, 1928, str. 290.

kojima je organizacijska struktura sudske kontrole nad upravom drugačija, mogućnost primjene formalnog kriterija jest apsolutno upitna. Praktički to znači da se formalni kriterij može koristiti prije svega u sustavima koji razvijaju prije svega francuski sustav kontrole nad upravom putem posebnih upravnih sudova – formalni (organizacijski) aspekt. Nasuprot tome, u sustavima u kojima je sudska kontrola nad upravom povjerena redovnim sudovima (angloamerički sustav) primjena pojma upravnog spora u formalnom smislu ostaje beskorisna. No ovdje uvijek treba imati u vidu činjenicu da vrijeme pokazuje kako se sve više smanjuju razlike između tzv. francuskog i tzv. angloameričkog sustava sudske kontrole nad upravom. Pa ti tzv. prijelazni oblici kontrole nad upravom donekle omogućuju šire prihvaćanje pojmova upravnog spora, bilo u formalnom, bilo u materijalnom smislu.

Poseban postupak po kome se rješavaju upravni sporovi nepouzdan je kriterij za određivanje pojma spora. Njegov formalistički karakter onemogućava uočavanje posebnosti samog spora. Ograničavanje na posebnu proceduru postupanja neprihvatljivo je kao osnova za određivanje pojma spora osobito u onim sustavima koji zakonskim putem nisu dovoljno razgraničili proceduru postupanja sudova kad odlučuju o upravnim stvarima (u upravnom sporu).⁴

Primjedbe koje se mogu dati na način određivanja pojma upravnog spora u formalnom smislu, a o kojima je prije bila riječ, dovode više ili manje do toga da se dosta pažnje posvećuje definiranju pojma upravnog spora i određivanju njegove pravne prirode temeljem drugog tzv. materijalnog kriterija.

I određivanje pojma upravnog spora u materijalnom smislu je složeno. Kriteriji koji se ovdje koriste doveli su do toga da se pri određivanju upravnog spora u materijalnom smislu polazi od dva kriterija. Jedan kriterij je subjekt spora, dok je drugi kriterij predmet spora.

Kada se primjenjuje kriterij subjekta spora onda se u pravnoj teoriji uglavnom pristup svodi na to da se upravni spor definira kao spor u kome je jedna od stranaka u sporu (u pravilu tužena strana) uprava⁵. Pri tome se zanemaruju vrste i karakter pravnih normi koje se na spor primjenjuju.

U drugom slučaju, kada je kriterij predmet spora, tada se kao upravni spor u materijalnom smislu uzima onaj spor koji za predmet ima upravni akt, odnosno kod

⁴ Može se primijetiti da u mnogim zemljama (osobito u onima, koje nemaju posebne upravne sudove već sudsku kontrolu uprave povjeravaju redovnim sudovima) sudovi u vođenju spora protiv uprave postupaju prema načelima građanske parnice (npr. Novi Zeland, Japan).

⁵ U tom smislu određuje upravni spor Hauriou, A.: Précis de droit administratif, Paris, 1950., str. 427. koji kaže da je to spor koji je izazvan aktivnim djelovanjem uprave.

kojega je temeljno pravno pitanje spora u domeni upravnog prava pri čemu se zanemaruju organizacijska svojstva stranaka u sporu.⁶

U Federaciji Bosne i Hercegovine, prema Zakonu o upravnim sporovima⁷ (članak 9.), upravni spor se može voditi samo protiv upravnog akta, čime je prihvaćeno materijalno gledište koje određuje upravni spor s obzirom na predmet spora. Međutim, zakon također propisuje da upravne sporove rješavaju redovni sudovi po posebnom postupku, uz shodnu primjenu Zakona o parničnom postupku iz čega se vidi da je u određenoj mjeri prisutno i formalno gledište o pojmu upravnog spora (posebna pravila postupka, koja međutim ne pokrivaju cjelokupnu sadržinu postupka).

Vrste upravnih sporova su zapravo teorijske konstrukcije nastale pristupom pravne doktrine problematici podjela upravnih sporova na vrste. Tom pitanju u teoriji je poklonjena posebna pažnja pa je kao rezultat toga moguće primijetiti ne samo različitosti u pristupu nego i različitosti u vrstama sporova koji se javljaju. Izbor kriterija za utvrđivanje vrsta upravnih sporova koje je pred sobom imala pravna teorija doveo je nužno do toga da je korištenjem različitih kriterija došlo do pojave različitih vrsta upravnih sporova. Ipak kad se sve te podjele analiziraju i žele prikazati, onda treba reći kako se više-manje u svim teorijskim raspravama najčešće izdvajaju sljedeće vrste upravnih sporova:

- spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije,
- objektivni i subjektivni spor,
- prvotni i naknadni spor i
- jednostupanjski i višestupanjski spor.⁸

⁶ Prema Appletonu upravni spor se prikazuje kao ukupnost sporova koji interesiraju javne službe. Appleton, J.: *Traité élémentaire de contentieux administratif*, Paris, 1927, str. 1.

Vezanje pojma upravnog spora s pojmom javne službe karakteristično je za Duguita. Prema njemu je upravni spor svaki onaj spor u kome se postavlja pitanje o obavljanju jedne javne službe. Duguit, L.: *Preobražaji javnog prava*, Beograd, 1924, str. 168.

⁷ Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine F BiH“, broj 9/05)

⁸ Usporedi: Krbek, I.: *Upravno pravo FNRJ*, I knjiga, Beograd, 1955., str.243-253.; Borković, I.: *Upravno pravo*, Zagreb, 2002., str. 491-494.; Popović, S.: *O upravnom sporu*, Beograd, 1955, str.13-36. Međutim, u teoriji postoje i druge vrste upravnih sporova. Tako se govori o tzv. sporovima o tumačenju propisa (*le contentieux de l'interpretation*) u kojem sud utvrđuje smisao akta; represivnim sporovima (*le contentieux de la represion*) u kojem se štiti javna imovina; sporu anulacije (*le contentieux d'annulation*) gdje je ovlast suda svedena na pravo poništenja nezakonitog akta uprave; sporu pune jurisdikcije (*le contentieux de plene juridiction*) u kojem sud ima ovlast punog sudovanja. O tome u novijoj francuskoj teoriji vidi: Auby, J.M. – Drago, R.: *Traité de contentieux administratif*, Paris, 1962. Zatim postoji podjela na a) spor presuđivanja i spor bez presuđivanja; b) opći i posebni upravni spor; c) jednostepeni i dvostepeni upravni spor. Kamarić, M. – Festic, I.: *Upravno pravo*, Sarajevo, 2004., str.489-490; Tomić, Z.: *Upravno pravo*, Beograd, 2002, str.432-433.

1. Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije

Spor o zakonitosti je klasična i najpoznatija vrsta upravnih sporova koja se u praksi i najčešće javlja. Zapravo, najveći broj upravnih sporova čine sporovi o zakonitosti. To posebno s toga što zapravo i cilj uspostavljanja sudske kontrole nad upravom i svrha vođenja upravnog spora jeste primarno ocjena zakonitosti pravnog akta. Prema tome, spor o zakonitosti pokreće se i vodi sa svrhom da se utvrdi je li akt koji je predmet spora zakonit u formalnom i materijalnom smislu, pa ako jeste – tužba se odbija, a ako nije – tužba se uvažava i sam akt poništava, ostavljajući tijelu čiji je akt poništen, da ukoliko je to potrebno, donese novi akt u skladu sa pravnim shvaćanjem i primjedbama suda iznijetim u sudskoj odluci. Osnova spora je dakle egzistencija zakonitosti, pa sud u tom sporu prije svega ocjenjuje tu zakonitost s mogućnošću poduzimanja različitih mjera ovisno o tome na što ga upućuju rezultati vođenog upravnog postupka koji je prethodio donošenju upravnog akta i rezultati, a to znači činjenice i okolnosti utvrđene u samom upravnom sporu. U klasičnom sporu o zakonitosti sud zapravo ima tri ovlasti. Prva je da tužbu odbaci kad ocijeni da ona iz formalnih razloga ne sadrži sve ono što je nužno da bi se prema zakonskim odredbama u konkretnom slučaju po njoj moglo postupati. Ukoliko tužba sadrži formalne potrebe koje pravni poredak dotične zemlje predviđa sud onda ima pravo po tužbi postupiti i odlučiti o tome da li je upravni akt kao predmet spora zakonit ili nije. U slučaju da ne postoji povreda zakonitosti, odnosno u slučaju kad je upravni akt koji je predmet spora zakonit u formalnom smislu, sud tužbu odbija kao neosnovanu. Time se potvrđuje upravni akt i osnažuje njegova pravomoćnost. Ako pak sud utvrdi da upravni akt sadrži formalne ili materijalne nedostatke zbog kojih je njegova zakonitost dovedena u pitanje, drugim riječima ako sud utvrdi da je akt nezakonit, koristi svoja kasatorna ovlaštenja koja se u pravilu svode na poništavanje upravnog akta. U takvom slučaju, dakle ako do poništavanja dođe, sud u pravilu svojom odlukom stavlja upravni akt izvan snage s djelovanjem *ex tunc* što znači da se upravni akt poništava i da se time poništavaju sve pravne posljedice koje je taj akt proizveo od stupanja na snagu. Sud tada u pravilu vraća predmet tijelu koje je donijelo upravni akt s obrazloženom sudskom tužbom temeljem koje treba donijeti novi upravni akt u skladu sa mišljenjem suda i njegovim napomenama glede postupka. Treba međutim napomenuti da ovo što je rečeno vrijedi načelno kao gledanje na karakter spora o zakonitosti. U tom se sporu dakle nalaze prije spomenute varijante kao klasični oblici sudskog postupanja, ali to ne znači kao što će se u daljnjim izlaganjima vidjeti da kod tih klasičnih oblika postupanja suda kod spora o zakonitosti nema razlika u mogućim oblicima postupanja suda i tijela koje donosi upravni akt u različitim pravnim sustavima.

Za upravni spor pune jurisdikcije^{9/10} je karakteristično da sud presudom meritorno¹¹ rješava samu upravnu stvar koja je predmet upravnopravnog odnosa oko kojeg je spor nastao. Spor pune jurisdikcije je za razliku od spora o zakonitosti sasvim drugačije prirode. U tom sporu sud ima sasvim drugačiju ulogu i ovlasti koje su posljedica specifičnosti samog spora, odnosno njegovog objekta. Dok je kao što smo prije rekli predmet spora o zakonitosti egzistencija zakonitosti, kod upravnog spora pune jurisdikcije objekt spora uvijek predstavlja povreda nekog subjektivnog prava.

U teoriji se kaže da je cilj vođenja spora pune jurisdikcije da sud o predmetnoj individualnoj pravnoj situaciji može da odlučuje i meritorno, sam neposredno rješavajući o određenim pravima tužioca.

Dakle, kad se želi povući razlika između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije onda se može reći kako postoji više razlika čiji se oblici ispoljavaju u sljedećem.

Prva razlika, o kojoj je već bilo riječi, je u predmetu spora. Krbek ističe da je u slučaju spora o zakonitosti upravnog akta "neposredni predmet spora sama zakonitost upravnog akta", a kod spora pune jurisdikcije "neposredno je pitanje, koje sud ima riješiti, neka individualna pravna situacija, - sud ima utvrditi (osnovati, modificirati ili ukinuti) tu pravnu situaciju, - u pravilu će se raditi o povredi nekog subjektivnog prava i zahtjev je tužioca, da mu uprava ispravi odnosno nadoknadi tu povredu."¹² Isto razmišljanje nalazimo i kod Borkovića koji za spor o zakonitosti kaže "predmet spora je egzistencija zakonitosti, a uz to se mogu dalekosežno stupnjevati sudske ovlasti kad sud ustanovi nezakonitost akta (ovlasti konstatacije ili anulacije odnosno kasacije)."¹³ Kod spora pune

⁹ O sporu pune jurisdikcije vidjeti, naročito kod: Krbek, I.: O upravnom sporu, Hrestomatija upravnog prava, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003, str. 229-250.; Krbek, I.: Upravno pravo FNRJ, op. cit., str. 243-246; Đurković, Đ.: Spor pune jurisdikcije i njegova primena, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1-2/1969, str. 68-72; Popović, S.: O upravnom sporu, op. cit., str. 33-37.; Borković, I.: Upravno pravo, op. cit., str. 520-521.

¹⁰ Spor pune jurisdikcije, uz spor o zakonitosti upravnog akta uveden je u naš sustav upravnog spora Zakonom o upravnim sporovima iz 1952. godine i to samo u materiji iz socijalnog osiguranja. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 1965. godine ovaj je institut dobio nov značaj, proširenjem mogućnosti njegove primjene u upravnom sudovanju, u svim vrstama materija. Đurković, Đ.: op. cit., str. 68.

¹¹ Po svojoj prirodi, upravni spor pune jurisdikcije je spor **meritornog** karaktera jer se u njemu ne odlučuje samo o zakonitosti upravnog akta (tzv. sudska stvar), već i o samoj sadržini spornog upravnopravnog odnosa (tzv. upravna stvar). Lilić, S.-Kunić, P.-Dimitrijević, P.-Marković, M.: op.cit., str., 546.

¹² Krbek, I.: Upravno pravo FNRJ, op.cit., str.243.

¹³ Ako se ocjenu zakonitosti kao objekt shvati s obzirom na njezine posljedice, jasno je da one djeluju samo posredno na pravnu sferu stranke koja je uspjela svojim tužbenim zahtjevom: iz sudske konstatacije ilegalnosti, pa čak i iz anulacije akta slijedi stranci jedino otvaranje putova da novim akcijama zaštićuje odnosno ostvaruje svoja subjektivna prava ili pravne interese. I upravo u tom posrednom učinku koji proizlazi iz objekta spora treba gledati razliku prema sporovima pune jurisdikcije.

jurisdikcije, međutim, sam sud rješava neki predmet, budući da pravnu osnovu spora uvijek predstavlja povreda nekog subjektivnog prava.”¹⁴

Druga razlika je u cilju, odnosno svrsi sporova. Tako Krbek kaže: ”spor pune jurisdikcije ima za svrhu zaštitu subjektivnih prava, dok spor o zakonitosti ima jednovremeno i objektivnu svrhu, zaštitu načela zakonitosti, i subjektivnu svrhu, zaštitu prava odnosno pravnih interesa građana,”¹⁵ a Borković ”spor o zakonitosti pokreće se i vodi sa svrhom da se ocijeni je li neki akt (koji je donijela uprava) zasnovan na zakonu ili nije, a to znači da li postoji ili ne postoji zakonitost”, a cilj spora pune jurisdikcije ”jest u tome da sud utvrdi, osnuje, modificira ili ukine neku pravnu situaciju, a s time se u pravilu veže mogućnost suda da meritorno rješava samu stvar.”¹⁶

Treća razlika je u načinu određivanja sporova. Razlika u načinu određivanja sporova koja se ogleda u tome što se spor o zakonitosti određuje generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom, dok se spor pune jurisdikcije određuje enumerativno, posljedica je zapravo karaktera i prirode upravnog spora. Pravilo je, kao što smo rekli, da se spor o zakonitosti vodi radi ocjene zakonitosti uprave i da je to klasični i najčešći oblik upravnog spora. Iz tog razloga u suvremenim pravnim sustavima taj se spor određuje, u pravilu, generalno na način da ga je moguće inicirati radi ocjene zakonitosti praktički svakog upravnog akta (generalna klauzula). Vrlo su, kao što će se kasnije vidjeti, rijetki slučajevi u kojima se spor o zakonitosti protiv upravnih akata ne može voditi (negativna enumeracija) i zato su ti slučajevi uvijek enumerativno dati, što je s jedne strane uputa potencijalnom tužitelju da u takvim slučajevima ne pokreće spor o zakonitosti jer će sud odbaciti tužbu, a s druge strane to je orijentacija sudu da zna u kojim slučajevima za njega postoji mogućnost vođenja spora o zakonitosti. Među pravnim sustavima, naravno, ovdje mogu postojati razlike u broju slučajeva negativne enumeracije pa tako ostaje da se naznači kako širina kruga negativne enumeracije ovisi o shvaćanju zakonodavca u konkretnom pravnom sustavu o tome koji se sporovi ne bi trebali voditi kao sporovi o zakonitosti.

Četvrto, postoji razlika između sporova o zakonitosti i sporova pune jurisdikcije u širini sudskih ovlasti. Ta je razlika zapravo najznačajnija jer baš širina sudskih ovlasti u sporu pune jurisdikcije daje svu karakterističnost toj vrsti spora i u najbitnijim vidovima ograničuje njegovo razlikovanje prema sporu o zakonitosti.

Konačno, peto, postoji razlika između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije u efektu sudske odluke. Mada je, kao što je već naznačeno, širina sudskih ovlasti u sporu pune jurisdikcije za sud veća nego u sporu o zakonitosti, efekt sudske odluke širi je u sporu

¹⁴ Borković, I.: Upravno pravo, op.cit., str. 492.

¹⁵ Krbek, I.: Upravno pravo FNRJ, op.cit., str. 243.

¹⁶ Borković, I.: Upravno pravo, op.cit., str. 491-492.

o zakonitosti. Na razlikovanje u širini efekta sudske odluke ukazuje većina naših pravnih teoretičara, pa tako Krbek kaže "pravni efekti judikata u sporu pune jurisdikcije su načelno ograničeni na stranke u sporu, dok pravni efekti judikata u sporu o zakonitosti upravnog akta, kad se tužba uvažava i akt poništava, djeluju erga omnes"¹⁷, a Borković "kad sud u sporu o zakonitosti utvrdi povredu materijalnog ili formalnog prava u procesu donošenja upravnog akta koji se tužbom pred njim pobija, svojom odlukom stavlja takav akt izvan snage. Pravni učinak takve sudske odluke djeluje prema svima (erga omnes). Kod spora pune jurisdikcije pravni učinci sudske odluke nastaju među strankama (inter partes)."¹⁸

2. Subjektivni i objektivni upravni spor

Pri podjeli upravnih sporova na subjektivne i objektivne polazi se od dvije vrste kriterija kao osnove za njihovo razlikovanje.

Prema jednom kriteriju kao osnova za razlikovanje upravnog spora na subjektivni i objektivni uzima se cilj spora. Subjektivni bi spor prema tom kriteriju bio onaj kome bi cilj bio zaštita subjektivnih prava pojedinaca, a objektivni kome bi cilj bio zaštita objektivne zakonitosti tj. objektivnog pravnog poretka kao takvog.

Prema drugom kriteriju kao osnova za razlikovanje upravnog spora na subjektivni i objektivni uzima se vrsta akata koja može biti predmet spora. Prema ovom kriteriju bi subjektivni upravni spor bio onaj koji se pokreće i vodi protiv individualnog upravnog akta a objektivni spor je onaj koji se može pokrenuti i protiv općenormativnog akta.

Razgraničavanje upravnih sporova na subjektivne i objektivne, uzevši po prvom ili pak po drugom kriteriju, ima uglavnom teorijsku vrijednost jer je u praksi teško primjenjivo. Naime, ako pokušamo okarakterizirati izvjestan spor po kriteriju cilja kao subjektivan ili objektivnan nailazimo na teškoće, jer je u praksi teško razgraničiti cilj spora na zaštitu isključivo objektivnog ili subjektivnog prava.¹⁹

S druge strane, ako pokušamo okarakterizirati izvjestan spor po kriteriju vrste akata koji mogu biti predmet spora kao subjektivan ili objektivnan, onda dolazimo do zaključka da je to moguće samo u onim pravnim sustavima koji omogućavaju neposredno pokretanje upravnog spora i protiv akata općeg karaktera (npr. Francuska). U našem

¹⁷ Krbek, I.: Upravno pravo FNRJ, op.cit., str.244.

¹⁸ Borković, I.: Upravno pravo, op.cit., str. 492.

¹⁹ "Čisti subjektivni spor se, štoviše, ne da ni zamisliti, jer svaka povreda subjektivnog prava znači jednovremeno i povredu objektivnog prava". Krbek, I.: Upravno pravo FNRJ, op. cit., str.252.

pravnom sustavu ovaj kriterij nema praktički značaj niti vrijednost s obzirom da se upravni spor kod nas može voditi isključivo protiv upravnog akta.²⁰

“Praktičnu važnost podjele sporova na subjektivne i objektivne prema vrsti akata koji su predmet spora, a koju zagovaraju pojedini autori, valja sagledati u svjetlu čitavog niza različitih okolnosti. Kad se objektivni spor (u smislu spora koji se vodi protiv nekog općeg akta) pretpostavlja subjektivnom sporu svojom važnošću i djelotvornošću (jer se takvim sporom u punijem obujmu zaštićuje sama zakonitost, a posebno i prava građana), onda se obično ima na umu učinak sudske odluke kojom se (ako se prihvati tužba) onemogućava daljnja primjena jednog općeg akta (pravnog pravila). Samim se tim osim objektivne zakonitosti štite i sva ona subjektivna prava koja su nastala iz odnosa koji su regulirani dotičnim općim aktom”.²¹ Tek putem upravnih akata stvara se subjektivna pravna situacija i putem njih dolazi do primjene općeg akta. Ako je upravnim aktom povrijeđen zakon ili drugi opći akt, čime je došlo do povrede prava pojedinca ili pravnih osoba, time je za njih stvorena mogućnost da iniciraju pokretanje upravnog spora protiv takvog upravnog akta. Kako ovom vrstom spora pojedinci štite svoja subjektivna prava, ovi se sporovi nazivaju subjektivnim sporovima. Međutim u teriji se ipak ističe da su objektivni sporovi efikasniji od subjektivnih, jer se putem objektivnog upravnog spora ostvaruje šira zaštita prava građana i sveobuhvatnija zakonitost.

3. Prvotni i naknadni upravni spor

Razlika koja se u teoriji provodi između prvotnog i naknadnog spora ukazuje na daljnje specifičnosti upravnih sporova koji se ogledaju u različitim segmentima. Prvotni spor kao što se iz naziva može zaključiti jest teorijska konstrukcija takvog upravnog spora koji se može pokrenuti i voditi i prije nego što je upravni akt donesen. Zapravo može se reći kako se prvotni upravni spor i vodi zbog toga što upravni akt nije donijet pa stranka koja zbog propuštanja donošenja upravnog akta trpi određenu štetu inicira vođenje upravnog spora da bi se o stvari koja je predmet spora odlučilo. U takvim oblicima upravnog spora sud zapravo ima zadaću prvenstveno utvrditi razloge zbog kojih do donošenja upravnog akta nije došlo. Daljnje postupanje suda kod tih tzv. prvotnih sporova ovisio je o tome što sud utvrdi kao razloge zbog čega upravni akt nije donijet.

²⁰ “I samo oživotvorenje ideje vođenja upravnog spora protiv općeg normativnog akta nosi u sebi niz poteškoća. U prvom redu tu je problem određivanja osnove za priznavanje aktivne legitimacije za pokretanje spora, zatim pitanje utvrđivanja procedure sudske postupanja, pitanje učinka sudske odluke i dr.” Više vidi: Borković, I.: Odnosi između ustavnog i upravnog sudovanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 8/1971., str. 105. i dr.

²¹ Borković, I.: Upravno pravo, op. cit., str.493.

Naknadni upravni spor javlja se kao spor u kojem se odlučuje o zakonitosti upravnog akta koji je već donesen u konkretnoj upravnoj stvari.

U odnosu na ranije izražene podjele spor o zakonitosti upravnog akta zbog svoje prirode može biti samo naknadni jer se u njemu ocjenjuje zakonitost upravnog akta koji je već donijet i koji egzistira u pravnom sustavu. Spor pune jurisdikcije je prvenstveno naknadni upravni spor, jer se i on zasniva povodom upravnog akta. Međutim, to nije uvijek naknadni već nekada i prvotni upravni spor. Naime, prema Zakonu o upravnim sporovima može se voditi spor o zakonitosti upravnog akta i spor o naknadi štete koja je prouzrokovana izvršenjem ili djelimičnim izvršenjem toga akta. Spor o zakonitosti upravnog akta bio bi naknadni spor jer je upravni akt donijet i povodom njega je spor i pokrenut. Međutim, o naknadi štete odluka u formalnom smislu nije donijeta i po mišljenju Krbeka²² spor o naknadi štete je prvotni spor (apriorni spor). Istina, to je akcesorni spor jer je zasnovan uz spor o zakonitosti upravnog akta ali je ipak spor kojem ne prethodi upravni akt o predmetu spora. Čistiji oblik prvotnog upravnog spora omogućuje Zakon o upravnim sporovima u slučaju "šutnje administracije, bilo da se radi samo o šutnji drugostupanjskog ili i drugostupanjskog i prvostupanjskog tijela uprave, sud može trojako da postupi. Prvo, ako utvrdi da tužba nije osnovana presudom će je odbiti. Drugo, ako sud utvrdi da je tužba osnovana on će je uvažiti i odrediti u kojem će smislu tužena strana donijeti rješenje. I u trećem slučaju sud će sam riješiti upravnu stvar ako utvrdi da je tužba osnovana i ako podaci postupka (upravnog ili upravno-sudskog ili obadva) pružaju za to pouzdanu osnovu. Kad tužbu uvažava on ne poništava upravni akt jer ga i nema, pošto zakon ne stvara takvu pretpostavku da je donijet upravni akt "šutnjom administracije". Zakon stvara pretpostavku kao da je zahtjev stranke odbijen "šutnjom administracije" i na taj način daje mogućnost stranci da pokrene sud na akciju radi zaštite subjektivnih prava i pravnih interesa. Ovdje upravni spor nije zasnovan poslije donošenja upravnog akta, niti je to akcesorni upravni spor, već samostalni upravni spor, pa prema tome prvotni upravni spor.²³ Dakle, možemo zaključiti da spor o zakonitosti upravnog akta može biti samo naknadni upravni spor, dok se spor pune jurisdikcije načelno može javiti i kao prvotni i kao naknadni spor

4. Jednostupanjski i višestupanjski upravni spor

Jednostupanjski upravni spor bi bio onaj spor gdje na odluke suda u upravnom sporu (presudu i rješenje) stranka nema pravo ulaganja redovnog prvnog lijeka, to jest

²² Krbek, I.: Diskreciona ocjena, JAZU, Zagreb, 1937., str. 103

²³ Dragojlović, L.: Prethodni i naknadni upravni spor po Zakonu o upravnim sporovima, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 22/1974(1-2), str. 191.

žalbe višem sudu. To znači da su odluke suda donesene u upravnom sporu odmah i pravomoćne.

Višestupanjski upravni spor je onaj spor gdje se na odluke suda u upravnom sporu mogu ulagati redovni pravni lijekovi. Danas je upravnosudska zaštita u većini europskih država ustrojena kao višestupanjska – negdje dvostupanjska, a ponegdje čak i trostupanjska. Dvostupanjski ustroj upravnog spora susreće se primjerice u Italiji gdje u prvom stupnju odlučuju regionalni administrativni tribunali (Tribunali Amministrativi Regionali)²⁴, a u drugom stupnju je nadležna Judicial Section of the Consiglio di Stato. U Finskoj kontrolu akata uprave u prvom stupnju vrše opći upravni sudovi²⁵, a u drugom stupnju Vrhovni upravni sud (Högsta förvaltningsdomstolen) koji je osnovan 1918. godine. Dvostupanjsko odlučivanje u upravnim sporovima imamo i u Poljskoj, gdje u prvom stupnju odlučuje 14 regionalnih upravnih sudova, a u drugom Vrhovni upravni sud sa sjedištem u Varšavi.²⁶

Za razliku od ovih sustava trostupanjski ustroj upravnog spora susreće se na primjer u Francuskoj, gdje u prvom stupnju odlučuju upravni sudovi, u drugom stupnju žalbeni upravni sudovi, a u trećem Državni savjet. 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.²⁷

²⁴ 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

²⁵ 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 prijedloge. 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 stranke 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 sudsku 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

²⁶ Više vidi u Law on the System of Administrative Courts, Journal of Laws, no. 153/2002.

²⁷ 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

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 (Regenigrätten) obrazovan 1909. godine sa sjedištem u Stockholmu, koji je nadležan razmatrati žalbe na odluke žalbenih sudova.²⁸ I Grčka ima trostupanjski ustroj upravnog spora. U prvom stupnju upravne sporove rješavaju područno ustrojteni prvostupanjski sudovi, u drugom stupnju odluke donose žalbeni sudovi (također područno organizirani), a u trećem stupnju grčki Državni savjet.

Sustav upravnog spora ustrojen u samo jednom stupnju susreće se u Austriji. Za odlučivanje u prvom i posljednjem stupnju nadležan je Upravni sud čije je sjedište u Beču. Jednostupanjski upravni spor imamo i u Bosni i Hercegovini, a bio je i u Hrvatskoj do 2012. godine. Naime Zakonom o upravnim sporovima Republike Hrvatske iz 2010. godine²⁹ je odlučeno da se od 1. siječnja 2012. godine rješavanje upravnih sporova povjeri upravnim sudovima i Visokom upravnom sudu. Time je uvedeno dvostupanjsko ustrojstvo upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj. U prvom stupnju odlučuju upravni sudovi sa sjedištima u Zagrebu³⁰, Splitu³¹, Rijeci³² i Osijeku³³. U drugom stupnju, po žalbi, odlučuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske koji se nalazi u Zagrebu.

Zaključak

Vrste upravnih sporova su zapravo teorijske konstrukcije nastale pristupom pravne doktrine problematici podjela upravnih sporova na vrste. Tom pitanju u teoriji je poklonjena posebna pažnja pa je kao rezultat toga moguće primijetiti ne samo različitosti u pristupu nego i različitosti u vrstama sporova koji se javljaju. Izbor kriterija za utvrđivanje vrsta upravnih sporova koje je pred sobom imala pravna teorija doveo je nužno do toga da je korištenjem različitih kriterija došlo do pojave različitih vrsta upravnih sporova. Njihovo sagledavanje važno je iz dva razloga: prvo, sagledavanje vrsta

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/klageverfahren/zustendiges_gericht_05.html#frage1

²⁸ 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.

²⁹ Narodne novine, br. 130/2011.

³⁰ Sud je nadležan za područja: Koprivničko-križevačke, Krapinsko-zagorske, Međimurske, Varaždinske, Sisačko-moslavačke, Bjelovarsko-bilogorske, Zagrebačke županije i grada Zagreba.

³¹ Sud je nadležan za područja: Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske i Zadarske županije.

³² Sud je nadležan za područja: Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije

³³ Sud je nadležan za područja: Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravske i Vukovarsko-srijemske županije.

upravnih sporova služi boljem razumjevanju karaktera i svrhe što je upravni spor ima. Drugo, podjela upravnih sporova na vrste omogućuje da se povuku razlike između pojedinačnih vrsta sporova i tako jedna vrsta prema svojim karakteristikama odijeli od druge. U teoriji se najčešće izdvajaju sljedeće vrste upravnih sporova: spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni spor, prvotni i naknadni spor i jednostupanjski i višestupanjski spor. Najvažnija je podjela na sporove o zakonitosti i sporove pune jurisdikcije.

Spor o zakonitosti pokreće se i vodi sa svrhom da se utvrdi je li akt koji je predmet spora zakonit u formalnom i materijalnom smislu, dakle osnova spora je egzistencija zakonitosti. Za upravni spor pune jurisdikcije je karakteristično da sud presudom meritorno rješava samu upravnu stvar koja je predmet upravnopravnog odnosa oko kojeg je spor nastao.

Upravni spor u Bosni i Hercegovini se vodi kao spor o zakonitosti upravnog akta, dok je mogućnost vođenja spora pune jurisdikcije ograničena. I pored namjere zakonodavca da se spor pune jurisdikcije što više primjenjuje, faktičko stanje pokazuje suprotno, čemu uveliko doprinosi kako zakonska postavka prema kojoj je ostavljeno sudu da diskreciono prosuđuje da li su ispunjeni uvjeti za meritorno odlučivanje, tako i neukost stranke koja je sprječava da traži održavanje usmene rasprave. Tako, sud u upravnom sporu, u pravilu, ne utvrđuje činjenično stanje, već rješava spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku što je protivno i odredbama Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Nadalje, valja naglasiti da vođenje samo spora o zakonitosti ima još jedan značajan nedostatak. Budući da sud svojom odlukom upravni akt samo objektivno stavlja izvan snage, umjesto da donese meritornu odluku u konkretnoj upravnoj stvari, u praksi upravna tijela, unatoč obveznosti sudskih odluka mogu izbjeći slijediti mišljenje iz presuda suda kada donose novi upravni akt u istoj upravnoj stvari. Stoga bi u postojećem ili novom zakonu svakako trebalo otvoriti sudu mogućnost da kada god to smatra opravdanim, može provesti spor pune jurisdikcije te donijeti meritornu odluku u određenoj upravnoj stvari, čime bi se naše postupovno pravo koje uređuje vođenje upravnih sporova uskladilo s europskim pravnim standardima upravnog spora.

TYPES OF ADMINISTRATIVE DISPUTE

Summary

Depending on the criteria by which the types of the administrative disputes are defined, we can in theory differentiate: dispute on the legality and dispute of full jurisdic-

tion, objective and subjective dispute, primary and subsequent dispute. Division on the dispute on the legality and dispute of full jurisdiction is the most important. As far as the dispute on the legality is concerned, the court only defines is the act, which is a subject of dispute, legal in formal and material sense, but if it is a case of the dispute of full jurisdiction the court goes even further, if it determines that the act is illegal it competently solves the thing which is the subject of the dispute.

Key words: administrative dispute, dispute of legality, dispute of full jurisdiction, objective and subjective dispute, primary dispute, subsequent dispute, single and multi-stage dispute.