

Upravni spor u Europskoj zajednici

Derđa, Dario

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2006, 27, 913 - 938**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:158975>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-20**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)



UPRAVNI SPOR U EUROPSKOJ ZAJEDNICI¹

Dr. sc. Dario Đerđa, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 342.9::061.1(4)EZ
Ur.: 20. travnja 2006.
Pr.: 14. studenog 2006.
Pregledni znanstveni članak

Cilj rada je dati analizu upravnog spora u pravu Europske zajednice te ukazati na otvorena pitanja koja se javljaju u ovom pravnom području, a koja će za hrvatske građane posebice postati aktualna ulaskom Hrvatske u Europsku uniju. U tu je svrhu najprije pozornost posvećena pravnom normiranju upravnog spora u Europskoj zajednici. Zatim se razmatra Europski sud kao tijelo nadležno za rješavanje upravnih sporova u Zajednici. Slijedi analiza predmeta upravnog spora te razloga za pobijanje upravnog akta. Zatim se raspravlja tko može biti tužitelj, a tko tuženi u upravnom sporu u Europskoj zajednici. Konačno, pozornost se posvećuje roku za pokretanje upravnog spora te se analiziraju mogućnosti postupanja suda po tužbi.

Ključne riječi: upravni spor, upravni akt, Europska zajednica.

1. Uvod

Sudski nadzor zakonitosti rada uprave, pa tako i institut upravnog spora, jedno je od najbitnijih pitanja upravnog prava svake države, ali i upravnog prava Europske zajednice. Razvoj pravne države kao imperativ je nametnuo uspostavljanje modela pravnog nadzora koji treba osigurati široku pravnu zaštitu u području upravne djelatnosti. Nositelj tog nadzora treba biti tijelo čija će neovisnost i autoritet osigurati da se uprava u svom djelovanju kreće u okviru pravnih normi

¹ Upravni spor u Europskoj zajednici vodi se sukladno odredbama *Ugovora o Europskoj zajednici*. U radu se koriste pojmovi i klasifikacije koji su uobičajeni u europskoj upravnoj literaturi. Više vidi u von Danwitz, Thomas, *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1996., Streinz, Rudolf, *Europarecht*, 4. völlig neubearbeitete Auflage, Müller, Heidelberg, 1999., str. 198. i dalje, te Hartley, Trevor C., *The Foundations of European Community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community*, 4th ed. (reprinted with corrections), Oxford University Press, Oxford, 1998.

pozitivnog prava. Još vrlo rano u razvoju modernih država prevladalo je shvaćanje da upravo sudstvo predstavlja vrlo podesan oblik pravnog nadzora uprave, kako zbog svoje stručnosti, tako i zbog svoje organizacijske neovisnosti u odnosu prema upravi.² Sudska kontrola zakonitosti upravnog akta vremenom se razvila u suvremenu formulaciju o ljudskom pravu na upravno sudovanje čak i na globalnoj razini. Tako je primjerice jamstvo prava na sudski nadzor upravnih akata dio paketa mjera potrebnih za demokratizaciju tranzicijskih zemalja.³

Mnogostruku važnost sudskog nadzora kao oblika kontrole nad upravom u hrvatskoj je pravnoj teoriji istaknuo Borković navodeći da uloga ovog nadzora kao jamca zakonitosti ne dolazi do izražaja samo u represivnoj naravi koja se izražava primjenom sankcije kad nastupi konkretna povrjeda pravnog poretka, već da on ima i naglašenu preventivnu funkciju, jer unaprijed utječe na tijek upravnog postupanja. Štoviše, s gledišta pravne teorije, upravo je sudska kontrola predstavljala najsavršeniji oblik nadzora nad zakonitošću akata upravnih tijela odnosno djelovanja njihovih službenih osoba.⁴

Stupanj do kojeg je sudska zaštita zajamčena te koliko se učinkovito ona obavlja ključni je element pri ocjeni svakog modernog pravnog sustava. Načelo sudske zaštite osigurava zaštitu prava pojedinaca te preventivno sprječava prekoračenje ovlasti izvršne i upravne vlasti na štetu građana. U tom kontekstu, smatra Schwartz, i pravo Europske zajednice ustanovljava odgovarajuću i dostatnu sudsku zaštitu prava građana od samih svojih početaka, "jer sudski nadzor je sredstvo očuvanja ravnoteže snaga institucija Zajednice i država članica, kao i zaštite prava pojedinaca".⁵

Upravno sudovanje nerijetko se svodi na upravni spor, kao nadzornu djelatnost sudova pri ocjeni postupaju li tijela državne uprave u skladu s pravnim normama,⁶ premda se ta dva pojma sasvim ne preklapaju.⁷ Međutim, ipak se može ustvrditi da je upravni spor najznačajniji vid sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta te upravo o ispravnom ustroju ovoga pravnog instituta uvelike ovisi učinkovitost sudskog nadzora nad djelatnošću uprave.

² O tome vidi u Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 128.

³ Vidi Koprić, Ivan, *Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije*, *Hrvatska javna uprava*, god. 6, br. 1, 2006., str. 224.

⁴ Vidi više u Borković, *Upravno*, op. cit., str. 128. te 483.

⁵ Schwartz, Jurgen, *Judicial Review in EC Law: Some Reflections on the Origins and the Actual Legal Situation*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 51, no. 1, 2002., str. 18.

⁶ Jacobini, Horace B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications, New York, London, 1991., str. 10. U Hrvatskoj pravnoj literaturi Borković je upravni spor odredio kao oblik sudske kontrole nad upravom i to u prvom redu kontrole upravnog (pojedinačnog, individualnog) akta. Borković, *Upravno*, op. cit., str. 483. Dupelj upravni spor određuje kao spor o zakonitosti upravnog akta koji je postao konačan u upravnom postupku. Dupelj, Željko, *Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom*, *Pravo i porezi*, god. 7, br. 10, 1998., str. 30.

⁷ O tome više u Krbek, Ivo, *O upravnom sporu*, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 229-230.

Odredbe o upravnom sporu susreću se u pravnim porecima velike većine država svijeta pa se tako susreću i u pravnom poretku Republike Hrvatske. *Ustav Republike Hrvatske*⁸ člankom 19. stavak 2. propisuje: "Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.". U svezi s time *Zakon o upravnim sporovima*⁹ u članku 1. propisuje: "Radi osiguranja zaštite prava građana i pravnih osoba te radi osiguranja zakonitosti sud u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akata kojima državni organi i organizacije koje imaju javne ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima.". Dakle, nadzor zakonitosti upravnih akata i u Republici Hrvatskoj prvenstveno je osiguran kroz instituciju upravnog spora.¹⁰

Kao i u pravnim sustavima suverenih država načelo zakonitosti zauzima primarno mjesto i u pravu Europske zajednice. Europski sud je u presudi slučaja *Les Verts v. Parliament* istaknuo da je Zajednica "utemeljena na vladavini prava, tako da niti njezine države članice niti njezine institucije ne mogu izbjeći nadzor da li su mjere koje su usvojile u skladu sa osnovnom ustavnom poveljom, Ugovorom. Ugovor je ustanovio Europski sud kao sudsko tijelo odgovorno da države članice i institucije Zajednice postupaju u skladu sa zakonom".¹¹

Međutim, u svezi sa sudskim nadzorom zakonitosti rada uprave, pa tako i s vođenjem upravnog spora, u Europskoj se zajednici postavljaju neka inicijalna pitanja kao npr.: je li podizanje tužbe pred Europskim sudom vezano kakvim ograničenjima te ako jeste koja su to?; je li Europski sud nadležan rješavati u postupku koji je tužitelj pokrenuo?; koji akti u pravu Zajednice mogu biti predmet upravnog spora?; iz kojih se razloga upravni akt može pobijati?; ima li tužitelj stranačku legitimaciju za pokretanje konkretnog spora?; tko sve može biti tužena stranka?; je li Sud vremenski nadležan za vođenje spora?; vodi li se upravni spor u Europskoj zajednici kao spor o zakonitosti ili se može voditi i kao spor pune jurisdikcije? i sl. Cilj je ovoga rada proanalizirati institut upravnog spora u Europskoj zajednici te uputiti čitatelje u mogućnost zaštite prava i pravnih interesa povrijeđenih aktima institucija Zajednice, po ulasku Hrvatske u Europsku uniju. Iako članak 230. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici*¹²

⁸ *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 41/01. (pročišćeni tekst) i 55/01.

⁹ *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

¹⁰ Međutim, ovdje valja istaknuti da upravni spor u Hrvatskoj nije jedini vid sudskog nadzora zakonitosti upravnih akata. U oblasti nadzora nad radom uprave značajno je i ovlaštenje Ustavnog suda u svezi s rješavanjem o ustavnim tužbama. Naime, svatko može Ustavnom sudu podnijeti ustavnu tužbu, ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena *Ustavom*, odnosno *Ustavom* zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Članak 62. stavak 1. *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 49/02. (pročišćeni tekst).

¹¹ Vidi Case 294/83, *Les Verts v. Parliament*, *European Court Review*, 1339/1986.

¹² *Treaty Establishing the European Community*, Official Journal, 1997, C 340.

propisuje obvezu Europskog suda da nadzire zakonitost akata donesenih od institucija Zajednice, za upravni spor u Europskoj zajednici poseban značaj ima stavak 4. ovoga članka. Njime je svakoj fizičkoj i pravnoj osobi podijeljeno pravo podići tužbu protiv odluke upućene njoj ili protiv odluke koja je, iako u formi uredbе ili odluke upućene trećoj osobi, od neposrednog i pojedinačnog utjecaja na nju. Dakle, ovom se odredbom fizičkim i pravnim osobama jamči sudska zaštita prava povrijeđenih upravnim aktima institucija Zajednice.

2. Pravno normiranje upravnog spora u pravu Europske zajednice

Potreba za sudskim nadzorom djelatnosti uprave u pravu Zajednice proizlazi iz zajedničke pravne i ustavne tradicije njezinih država članica. Štoviše, još u vrijeme postojanja samo jedne Zajednice – Europske zajednice za ugljen i čelik, u slučaju *Algera v. Common Assembly of the ECSC*, 1957. godine, susrevši se s problematikom poboynosti upravnih akata, Europski sud je otvoreno izrazio nužnost sudskog nadzora u pravu Zajednice.¹³ Ovaj je prijedlog ubrzo usvojen te je mogućnost sudskog nadzora nad radom institucija Zajednice, pa tako i vođenja upravnog spora protiv pojedinačnih akata Zajednice, u pravni sustav Europske zajednice uvedena već 1958. godine, člankom 173. *Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici*.¹⁴ Uvođenjem sudskog nadzora nad zakonitošću akata institucija Zajednice već u fazi samog osnivanja zajedničkog europskog tržišta i zajednice za atomsku energiju, zaštita prava građana Europe od nezakonitih radnji institucija postavljena je kao jedan od bitnih pravnih instituta ovog, tada još pravnog sustava u nastajanju. *Ugovorom iz Amsterdama* ovo je načelo s jednom dopunom pravno institucionalizirano u *Petom dijelu Ugovora o Europskoj zajednici, Odjeljku 4.*, koji se odnosi na Sud Europske zajednice. Članak 230. stavak 1. ovog *Ugovora* propisuje: "*Europski sud nadzire zakonitost akata koje su zajednički donijeli Europski parlament i Vijeće, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke, osim preporuka i mišljenja te akata Europskog parlamenta s pravnim učinkom prema trećim osobama.*". Međutim, za samo vođenje upravnog spora u pravu Zajednice, najbitniji je stavak 4. ovoga članka, koji određuje da svaka fizička i pravna osoba, pod određenim uvjetima, mogu pokrenuti postupak nadzora pojedinačnih odluka institucija Zajednice. Tako je upravni spor i pravno institucionaliziran u pravu Europske zajednice.

Da je pravo na sudsku zaštitu jedno od općih načela prava Zajednice ujedno je 1986. godine potvrdio i sam Europski sud u slučaju *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*.¹⁵ Odlukom u ovom slučaju Sud je pravo na

¹³ Joined Cases 7/56 i 3/57, *Algera v. Common Assembly of the ECSC*, European Court Review 39/1957.

¹⁴ *Treaty establishing the European Economic Community*, Encyclopaedia of European Community Law, Series B, 2/1980.

¹⁵ Case 222/84, *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, European Court Review, 1651/1986.

djelotvornu sudsku zaštitu uvrstio među fundamentalna prava ustavnog poretka Europske zajednice, koja pripadaju svim njezinim subjektima. Štoviše, u slučaju *UNECTEF v. Heylens and Others*¹⁶ Europski sud je, između ostalog, naveo čak i da je: "postojanje pravne zaštite sudske prirode protiv bilo koje odluke nacionalnog tijela koja onemogućava izvršenje tog prava esencijalno da bi se pojedincu osigurala djelotvorna zaštita njegovih prava".¹⁷ U oba je ova slučaja Sud izričito istaknuo kako je pravo na djelotvornu sudsku zaštitu opće načelo prava Zajednice koje proizlazi iz ustavnih tradicija država članica i *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*.¹⁸ Tako je pravnom normom sadržanom u članku 230. *Ugovora o Europskoj zajednici*, ali i sudskom praksom Europskog suda utvrđeno da svaki pojedinac koji tvrdi kako na osnovu prava Zajednice uživa neko subjektivno pravo, čije mu je vršenje onemogućeno upravnim aktom tijela Zajednice, mora imati mogućnost pokretanja postupka sudske ocjene pravne valjanosti takve odluke.

3. *Tijelo nadležno za rješavanje upravnih sporova*

Odredbom članka 230. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici*, propisano je da nadzor zakonitosti akata institucija Zajednice obavlja Europski sud. Time je pravo i obveza sudskog nadzora nad radom ovih institucija stavljena u nadležnost Europskog suda. U institucionalnom sustavu Zajednice, Europski sud predstavlja zajedničko pravosudno tijelo sa sjedištem u Luxembourg. Ustrojen neposredno po uspostavi Europske zajednice za ugljen i čelik, danas je najviši sud Europske zajednice. Članak 220. *Ugovora o Europskoj zajednici* propisuje: "*Europski sud osigurava provedbu prava u tumačenju i primjeni Ugovora*". Opći opis djelokruga Suda obuhvaća tri glavna područja: praćenje primjene pravnih odredbi Zajednice, kako od strane institucija Zajednice pri provođenju *Ugovora*, tako i od strane država članica i pojedinaca u svezi s njihovim obvezama prema pravnim odredbama Zajednice; tumačenje pravnih odredbi Zajednice; te daljnje oblikovanje pravnog sustava Zajednice. Naravno, nadležnosti Suda taksativno su navedene u *Ugovoru*.¹⁹ Godine 1989. temeljem *Jedinstvenog*

¹⁶ Case 222/86, *UNECTEF v. Heylens and Others*, European Court Review, 4097/1987.

¹⁷ Subjektivno pravo radi zaštite kojeg je Sud smatrao nužnim da se pojedinac treba moći obratiti sudu, bilo je utemeljeno na članku 48. *Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici* (danas je to članak 39. *Ugovora o Europskoj zajednici*), koji propisuje slobodu kretanja radne snage, a nije izričito sadržavao odredbu da se ovo pravo mora zaštititi djelotvornom sudskom zaštitom

¹⁸ O tome više u Čapeta, Tamara, *Sudovi Europske unije: nacionalni sudovi kao europski sudovi*, Institut za međunarodne odnose, Zagreb, 2002., str. 142.

¹⁹ Tako primjerice pored obveze osiguravanja poštivanja prava, Europski sud ima i neke druge zadaće kao što su: utvrditi je li država članica propustila ispuniti neku obvezu prema *Ugovoru* (vidi članak 228. *Ugovora o Europskoj zajednici*); izvršavati neograničenu jurisdikciju u svezi s kaznama propisanim u uredbama (vidi članak 229. *Ugovora o Europskoj zajednici*); spriječiti popuštanje institucije Europske zajednice da postupa u određenom slučaju (vidi članak 232. *Ugovora o Europskoj zajednici*); rješavati o prethodnim pitanjima (vidi članak 234. *Ugovora o*

europskog akta, a s ciljem ublažavanja pritiska velikog broja slučajeva na Europski sud osnovan je Prvostupanjski sud kao samostalno tijelo u okviru Europskog suda. Prvostupanjski je sud nadležan za sporove između Europske komisije i pojedinaca i poduzeća u svezi s odlukama institucija Zajednice, za odštetne zahtjeve na temelju ugovorne ili izvanugovorne odgovornosti te za sporove između službenika Zajednice i njezinih institucija. Sve u svemu, Europski sud svojom sudskom praksom ima velik utjecaj na tumačenje, provedbu, a konačno, i stvaranje prava Europske zajednice.²⁰

Europski sud nadležan je postupati u funkcijama koje su u državama u nadležnosti različitih, specijaliziranih sudova. Razmatrajući djelatnost Europskog suda Herdegen je naveo kako Europski sud, između ostaloga, djeluje kao ustavni sud, ali i kao upravni sud Zajednice.²¹ Polivalentnost Europskog suda uočava i Gröbern koji, opisujući Europski sud, ističe da je "*Ugovor uveo ne samo europski građanski i upravni, već i ustavni sud*".²² Slično razmišljanje nalazi se i u hrvatskoj pravnoj teoriji, gdje Mlikotin-Tomić ističe kako Europski sud obavlja funkcije ustavnog, međunarodnog, upravnog suda te suda za rješavanje radnih sporova.²³ Analizirajući postupke koji se vode pred Europskim sudom može se ustvrditi da Europski sud djeluje kao ustavni sud kada se pred njim nađu sporovi između institucija Zajednice ili kada mu se pravni akti podnose na razmatranje radi utvrđivanja zakonitosti. Kao sud rada nastupa kada se bavi slobodom kretanja, socijalnom sigurnošću i jednakim mogućnostima. Ulogu financijskog suda Europski sud preuzima u rješavanju predmeta vezanih uz valjanost i tumačenje smjernica na području poreznog i carinskog prava. Kao kazneni sud djeluje pri razmatranju odluka Komisije o izricanju kazni, kao građanski sud

Europskoj zajednici); određivati naknadu za štetu počinjenu od institucija Zajednice ili njihovih službenika (vidi članak 235. i 288. *Ugovora o Europskoj zajednici*); odlučivati u sporovima između Zajednice i njezinih službenika (vidi članak 236. *Ugovora o Europskoj zajednici*); odlučivati u sporovima koji se odnose na države članice prema *Statutu Europske investicijske banke* ili mjerama usvojenim od tijela Europske investicijske banke i obvezama nacionalnih središnjih banaka (vidi članak 237. *Ugovora o Europskoj zajednici*); donositi presude u svezi s arbitražnim klauzulama u ugovorima sklopljenim od strane ili u ime Zajednice (vidi članak 238. *Ugovora o Europskoj zajednici*); odlučivati u sporovima u kojima je Zajednica jedna od stranaka (vidi članak 240. *Ugovora o Europskoj zajednici*); odlučivati o neprimjenjivosti uredbi (vidi članak 241. *Ugovora o Europskoj zajednici*); propisivati potrebne privremene mjere (vidi članak 242. *Ugovora o Europskoj zajednici*); te odlučivati o žalbama protiv presuda Prvostupanjskog suda (vidi članak 225. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici*).

²⁰ Više o tome vidi u Peterson, John, Shackleton, Michael, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002., str. 136-137.

²¹ U organizaciji Europskog suda nalaze se i neki formalni elementi specifični za upravne sudove. Herdegen, Matthias, *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003., str. 102.

²² vonderGröben, Hans, *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1982., str. 264.

²³ *Pravo Europske ekonomske zajednice: Pravni akti i dokumenti*, Informator, Zagreb, 1989., str. 12.

kada vodi rasprave o odštetnim zahtjevima, dok kao upravni sud djeluje prilikom razmatranja upravnih akata koje su donijele institucije Zajednice.

Iz razmatranja i analize funkcija i nadležnosti Europskog suda razvidno je da on, između ostalog, vrši i poslove upravnog suda Zajednice.²⁴ Stavljanjem u nadležnost Europskog suda prava i obveze nadzora zakonitosti mjera institucija Europske zajednice, pa tako i pravnih akata koje one donose, očito je u Europskoj zajednici, unatoč znatnoj recepciji europskog kontinentalnog prava, barem organizacijski, prihvaćen angloamerički model nadzora zakonitosti koji se ne provodi, u tu svrhu od posebno ustrojenog tijela. Prema pravnoj teoriji, ovakav ustroj opravdanje ima u "*jedinstvu općeg prava*" te načelu diobe vlasti, iz čega slijedi potreba da njegove institucije čuva isto tijelo, bez obzira tko vrijeda odnosna pravna načela. Stoga je ova uloga povjerena redovnom sudu, pa je on prema prirodi svoje funkcije pozvan kontrolirati i upravnu vlast.²⁵ Nasuprot ovome sustavu, postoji sustav u kojem nadzor zakonitosti akata uprave obavljaju posebni upravni sudovi. Ovaj sustav nadzora zakonitosti rada uprave tipičan je za europsko kontinentalno pravo te ga se nalazi u većini europskih država kao npr. Njemačkoj, Austriji, Italiji, Švicarskoj, Belgiji, Luksemburgu, Nizozemskoj, Portugalu, Grčkoj, Švedskoj, Finskoj i sl.²⁶ Hrvatski sustav nadzora ustrojen je po uzoru na francuski model te upravne sporove rješava Upravni sud Hrvatske kao specijalizirani sud ustrojen upravo u tu svrhu.²⁷ Kada se u teoriji uspoređuju vrijednosti jednog i drugog sustava, sustavu posebnih upravnih sudova u prilog ide veća specijalizacija, potpunije rješavanje sporova i, posebno, uloga upravnih sudova u razvoju upravnog prava.²⁸ Ovdje čudi prihvaćanje anglosaksonske

²⁴ Pristupajući ovom pitanju s materijalnog aspekta, argument polivalentne funkcije Europskog suda pronalazi se i u pojmovniku Europske zajednice objavljenom u *International Journal of Constitutional Law*, u kojem stoji kako je u nadležnosti Prvostupanjskog suda između ostalog i rješavanje upravnih sporova. Glossary, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, no. 2-3, 2005., str. 167.

²⁵ Sustav kontrole uprave preko redovnih sudova naziva se obično angloamerički (anglosaksonski) sustav. Ovaj sustav povijesno je vezan uz Veliku Britaniju, odakle se prenio u njezine nekadašnje kolonije, a osobito u Sjedinjene Države. Organizacijski promatrano, upravno sudovanje preko redovnih sudova poznato je i u raznim drugim zemljama kao što su npr. Kanada, Australija, Novi Zeland, Irsk, Izrael, Indija, Kenija, a u Europi npr. Danska i Norveška. Borković, *Upravno*, op. cit., str. 487.

²⁶ Ovaj sustav još se naziva i francuskim sustavom, jer su se povijesno gledajući upravo u Francuskoj najprije ustrojila posebna tijela sa zadatkom obavljanja ovog vida nadzora. Ovdje je doktrina o diobi vlasti bila osnov nastojanja da se sudskom sustavu starog režima onemogućiti utjecaj na upravu. Za odnose između upravne i sudske vlasti u povijesnom razvoju francuskog sustava kontrole uprave posebno je značajan *Zakon* iz godine 1790., koji člankom 13., utvrđuje da su sudske funkcije odvojene i ostaju uvijek razlučene od upravnih funkcija i da suci ne smiju ni na koji način remetiti upravne operacije niti pred sebe pozvati upravne službenike zbog vršenja njihovih funkcija. Više o tome vidi u Borković, *Upravno*, op. cit., str. 488-489.

²⁷ Članak 3. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*.

²⁸ Od svega toga svakako je najznačajnija stvaralačka uloga koju su upravni sudovi odigrali u razvoju upravnog prava. To posebno vrijedi za francuski Državni savjet i austrijski Upravni sud. Više vidi u Krijan, Pero, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*,

organizacije upravnog sudovanja u pravnom sustavu Europske zajednice, posebice kad se u obzir uzme da je na funkcioniranje upravnog spora u Zajednici značajan utjecaj imalo upravo francusko pravo.²⁹

4. Predmet upravnog spora

Predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti upravnog akta. Uvijek je posrijedi pojedinačni upravni akt kojim se autoritativno odlučuje o pravu ili obvezi određenog subjekta. Pri ocjeni zakonitosti zadatak je suda utvrditi je li u konkretnom slučaju zakon, odnosno drugi propis ili opći akt, pravilno primijenjen u materijalnom i formalnom smislu. Upravni se spor može voditi protiv upravnog akta, ali ne i svakog drugog akta uprave, jer nisu svi akti podložni sudskom nadzoru. U Republici Hrvatskoj, primjerice upravni se spor može voditi samo protiv upravnog akta, a upravnim se aktom smatra akt kojim državno tijelo ili pravna osoba s javnim ovlastima u vršenju javnih ovlasti, rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.³⁰

U pravu Zajednice stvar nije toliko jasna. Kako članak 230. nigdje izričito ne navodi protiv koje se vrste akata može pokrenuti postupak sudskog nadzora zakonitosti, ovo pitanje treba proanalizirati tumačeći odredbe *Ugovora o Europskoj zajednici* te uzevši u obzir praksu Europskog suda. Navedeni je članak od mogućnosti sudskog nadzora izričito izuzeo preporuke i mišljenja, dakle pravno neobvezujuće akte. S druge strane, dopustio je sudski nadzor nad "*aktima Europskog parlamenta s pravnim učinkom prema trećim osobama*". Može se, dakle, zaključiti kako bi akt podložan sudskom nadzoru trebao imati pravni učinak, tj. biti obvezujući. U prilog ovoj tezi ide i gledište Europskog suda u slučaju *Commission v. Council* poznatijem kao *ERTA case* iz 1971. godine.³¹ Sud je ovdje istaknuo: "*Kako su od stavljanja izvan snage na zahtjev država članica i institucija isključene samo 'preporuke i mišljenja' – koje u skladu sa zadnjim paragrafom članka 189. nemaju obvezujući karakter – prema članku 173. aktom podložnim sudskom nadzoru smatra se svaka pravna mjera donesena od institucija s ciljem pravnog obvezivanja.*"³² Štoviše, i Europski sud je u odluci slučaja *Parliament v. Council* poznatijem kao *Lomé Convention case* iz 1994. godine,³³ ustvrdio kako je predmet sudskog nadzora svaki akt institucija koji ima

Informator, Zagreb, 2001., str. 1. te Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave: funkcioniranje i upravni spor*, knj. 3., Birozavod, Zagreb, 1962., str. 265-266.

²⁹ Tako je npr. Služba pravobranitelja oblikovana poput institucije "*commissaire du gouvernement*" koja postoji pri francuskom Državnom savjetu (franc. *Couseil d'Etat*) kao najvišem upravnom sudu u Francuskoj.

³⁰ Članak 6. *Zakona o upravnim sporovima*.

³¹ Case 22/70, *Commission v. Council (ERTA)*, European Court Review, 263/1971.

³² Članak 230. *Ugovora o Europskoj zajednici* u *Ugovoru o Europskoj ekonomskoj zajednici* nosio je numeraciju 173.

³³ Case 316/91, *Parliament v. Council (Lomé Convention)*, European Court Review, I-6250/1994.

pravni učinak, čak i bez obzira je li usvojen u skladu s odredbama *Ugovora*. Može se zaključiti kako se sudski nadzor zakonitosti može dopustiti samo nad aktima s pravnim učinkom, dakle uredbama, smjernicama i odlukama, od kojih su u kontekstu upravnog spora najbitnije odluke kao pojedinačni akti institucija Europske zajednice.

Aviani navodi kako su odluke u pravu Zajednice pravni akti koji obvezuju u cijelosti one subjekte kojima su upućene, odnosno koji su njima imenovani. U tom smislu odluka pravno uređuje konkretni pravni odnos. Što se tiče pravne prirode odluke, on navodi kako odluka u pravu Zajednice načelno odgovara pojmu upravnog, dakle pojedinačnog akta u nacionalnom pravu. Takve se odluke, koje su po svojoj pravnoj prirodi upravni akti, donose u onim slučajevima kada su odgovarajuća tijela Zajednice mjerodavna za neposrednu primjenu bilo primarnih bilo sekundarnih izvora prava. Međutim, Aviani ujedno ističe da prema shvaćanju Europskog suda i odluka može djelovati "*erga omnes*" i kao takva imati opći ("*kvazizakonski*") karakter.³⁴

U pravu zajednice nerijetko se postavlja pitanje je li neki akt institucije odluka u materijalnom smislu, tj. ima li taj akt pravni učinak ili ne? Hartley ističe kako akt ima pravni učinak ako mijenja pravni položaj neke osobe. Pravni položaj osobe ukupan je zbroj njezinih subjektivnih prava i obveza, a da bi akt imao pravni učinak, on mora proizvesti promjenu prava i obveza neke osobe. Hartley tako navodi da "*... ako pravni akt samo potvrđuje prethodni akt, on ne mijenja ničiji pravni položaj. On nema nikakve pravne učinke. To, međutim, ne vrijedi ako kasniji akt nadilazi prvi i stvara nova prava i obveze, ili ako je nakon donošenja prvog akta došlo do bitnih promjena okolnosti, tako da su pravni učinci prvog akta izmijenjeni. Napose, to će biti slučaj kada presuda suda obvezuje vlast da ponovo razmotri prvi akt.*"³⁵ Pravnim učinkom akta institucija Zajednice bavio se i Europski sud. Tako je ovo pitanje Sud detaljno analizirao u slučaju *Noordwijks Cement Accord* iz 1967. godine.³⁶ Ovdje se postavilo pitanje je li "*dopis*" protiv kojeg je pokrenut postupak sudskog nadzora samo "*mišljenje*" ili on ima svoj pravni učinak. Europski sud je zauzeo stajalište da je učinak dopisa ukidanje trgovačkom društvu imuniteta od kažnjavanja propisanog člankom 15. stavak 5. *Pravilnika 17*. te stoga ima pravni učinak na interese poduzetnika. Kako se njihov pravni položaj uskratim navedenog imuniteta dijametralno mijenja, "*dopis*" je za njih obvezujući. Stoga se u ovom slučaju radilo o aktu s pravnim učinkom – dakle odluci, a ne samo o mišljenju, pa je postupak sudskog nadzora zakonitosti bilo moguće pokrenuti.

³⁴ Aviani, Damir, Pojam i izvori upravnog prava Europske unije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru*, vol. 15, 2002., str. 242.

³⁵ Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, COLPI, Rijeka, 1999., str. 344. i 346.

³⁶ Joined cases 8-11/66, *Noordwijks Cement Accoord*, *European Court Review*, 75/1967.

U slučaju *Fédération Européenne de la Santé Animale v. Council*³⁷ Sud je, npr. odobrio vršenje sudskog nadzora zakonitosti nad odlukom koja je donesena u formi naputka. Međutim, u slučajevima *Group of the European Right v. Parliament*³⁸ i *Les Verts v. Parliament* Sud je utvrdio da akt koji ima interni pravni učinak, ipak ne podliježe sudskom nadzoru te ne može biti predmet upravnog spora. Drugim riječima, ako akt utječe samo na unutarnje ustrojstvo ili djelovanje institucije koja ga je usvojila, treće stranke ga ne mogu pobijati. Međutim, ovdje valja napomenuti da nije uvijek jednostavno povući granicu između čisto internog akta i onog koji utječe na treće stranke.

Do velikih problema u praksi može doći kada institucija donese akt koji je obvezuje u pogledu njezinog djelovanja u budućnosti. S obzirom da se na taj način može lišiti neke ovlasti – konkretno ovlasti da djeluje drugačije – to može utjecati na pravni položaj onih koji bi imali koristi od izvršavanja ovlasti. Pitanje je, međutim teško, s obzirom na to da institucija može i opozvati akt. Pa ipak, ako je institucija vezana aktom sve dok ga ne opozove, vjerojatno treba smatrati, drži Hartley, da akt podliježe sudskom nadzoru te da može biti predmetom upravnog spora.³⁹

Iz navedenog se može zaključiti da akt protiv kojega se pokreće upravni spor mora biti odluka. U slučaju da pobijani akt nije odluka, fizičke i pravne osobe neće moći postaviti pitanje ocjene njegove zakonitosti prema članku 230. *Ugovora o Europskoj zajednici*, jer pojedinac ne može pokrenuti postupak sudskog ispitivanja zakonitosti općeg akta niti se protiv takvog akta može voditi sudski spor. Međutim, u praksi Europske zajednice u više se navrata dogodilo da se akt koji je po pravnoj prirodi odluka naslovi kao "uredba". Stott i Felix, pozivajući se na sudsku praksu u slučajevima *Federation European de las Sante Animale v. Council* i *Government of Gibraltar v. Council*⁴⁰ smatraju kako je odluka u formi uredbe otvorena za sudsko ispitivanje te stoga može biti predmetom upravnog spora. Stoga je pitanje kako razlikovati uredbu od odluke u formi uredbe, više nego bitno za proanalizirati, jer kao što iz navedenog jasno proizlazi, upravni spor moguće je pokrenuti protiv akta koji je odluka po prirodi, bez obzira u kojoj je formi donesena. Stott i Feliks ujedno smatraju da bi se ovdje trebalo primijeniti iste kriteriji kao i pri određivanju ima li neki pravni akt pravni učinak ili ne.⁴¹ U slučaju *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Legumes v. Council* iz 1962. godine,⁴² Europski je sud utvrdio da pojam "odluka"

³⁷ Case 160/88R, *Fédération Européenne de la Santé Animale v. Council*, European Court Review 4121/1988.

³⁸ Case 78/85, *Group of the European Right v. Parliament*, European Court Review, 1753/1988.

³⁹ O tome u Hartley, op. cit., str. 347.

⁴⁰ Case 298/89, *Government of Gibraltar v. Council*, European Court Review, I-3605/1993.

⁴¹ Stott, David, Felix, Alexandra, *Principles of Administrative law*, Cavendish, London, 1997., str. 295.

⁴² Joined Cases 16 and 17/62, *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits and Others v. Council*, European Court Review, 471/1962.

sadržan u članku 230. ima isto značenje kao i "odluka" u članku 249. stavak 4. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Kako članak 249. stavak 2. određuje uredbu kao "obvezujuću u cijelosti", a odluku kao "obvezujuću za one kojima je upućena", može se zaključiti da postoji razlika jer uredba ima opću primjenu na sve pravne subjekte, dok se odluka primjenjuje samo na adresata akta.⁴³ Dok je uredba opći, tj. normativni akt, odluka je pojedinačni akt. Stoga u određivanju je li akt prema pravnoj prirodi odluka ili uredba, pozornost treba usmjeriti na okolnost odnosi li se akt na pojedinačnu osobu ili ima opću primjenu. Međutim, bitno je napomenuti, smatra Granger da iako je uredba akt opće primjene, jer je "upućena u apstraktnom obliku nedefiniranom krugu osoba te se primjenjuje u objektivno određenoj situaciji", neke odredbe uredbe ipak mogu biti od izravnog i pojedinačnog interesa za tužitelja.⁴⁴

Navedeni slučajevi ukazuju na nerijetko odstupanje naziva akta od njegove pravne prirode, što onda dovodi do dvojbi o mogućnosti vođenja upravnog spora protiv takvih akata. Međutim, valja istaknuti da iako je Sud spreman zauzeti stajalište da akt koji prema obliku nije odluka, prema sadržaju to jest, do sada nije krenuo suprotnim pravcem i odlučio da je akt koji je odluka prema svom obliku, prema prirodi neka druga vrsta pravnog akta.⁴⁵

5. Razlozi za pobijanje akta

Razlozi zbog kojih se može pobijati zakonitost akata institucija Zajednice propisani su člankom 230. stavak 2. *Ugovora o Europskoj zajednici*. To su nenadležnost, bitne povrijeđe postupka, povrijeđe *Ugovora* ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu te zloraba ovlasti.

Kako institucije Zajednice uživaju "podijeljene", a ne "opće ovlasti", one mogu obavljati samo one poslove koji su im izričito stavljeni u nadležnost *Ugovorima*. U slučaju da neka institucija Zajednice djeluje bez pravnog osnova,

⁴³ Europski sud je u istom slučaju ustvrdio: "... uredba treba imati opću primjenu i treba biti izravno primjenjiva u svim državama članicama, dok odluka treba biti obvezna samo za one osobe na koje se odnosi. Kriterij razlikovanja mora se tražiti u općoj primjeni ili drugim mjerama koje su u pitanju. Bitna obilježja odluke proizlaze iz ograničenja broja osoba kojima je upućena, dok se uredba, koja je u biti zakonodavne naravi, primjenjuje ne na ograničeni broj osoba, određenih ili odredivih, već na skupine osoba uzetih apstraktno i u cijelosti. Stoga, da bi se u spornim slučajevima utvrdilo je li riječ o odluci ili o pravilniku, nužno je ustanoviti odnosi li se mjera o kojoj je riječ pojedinačno na određene osobe. U tim okolnostima, ako mjera kojoj je njezin tvorac dao naziv uredba sadrži odredbe koje se mogu ne samo neposredno već i pojedinačno odnositi na određene fizičke ili pravne osobe, mora se dopustiti – bez prejudiciranja odgovora na pitanje je li ispravno mjeru u cijelosti nazvati uredbom – da svakako te odredbe nemaju obilježje uredbe i stoga ih te osobe ne mogu pobijati na temelju drugog stavka članka 173." (sada četvrtog stavka članka 230. – op. a.).

⁴⁴ Granger, Marie-Pierre, *Towards a Liberalisation of Standing Conditions for Individuals Seeking Judicial Review of Community Acts: Jégo-Quéré et Cie SA v Commission and Unión de Pequeños Agricultores v Council*, *Modern Law Review*, vol. 66, no. 1, 2003., str. 129.

⁴⁵ Hartley, op. cit., str. 363.

Europski sud takav akt treba staviti izvan snage zbog nenadležnosti. Pitanje nadležnosti je toliko važno da Sud mora izvršiti ovu kontrolu čak i kada je protekao rok za pokretanje postupka nadzora zakonitosti.⁴⁶ U skladu s odlukom Suda u slučaju *Commission v. France*, u svakom aktu mora biti jasno naznačeno na kojim se odredbama Zajednice zasniva. Hartley ističe kako se na ovu osnovu u praksi rijetko poziva, jer je teško – osim, možda, u slučajevima delegiranja – dokazati da je institucija koja je donijela akt bila nenadležna. Češća je pritužba da je akt usvojen na temelju pogrešne ovlašćujuće odredbe, tj. da su Vijeće ili Komisija bili ovlašteni donijeti ga na temelju jedne odredbe, ali su ga donijeli na temelju druge.⁴⁷ Međutim, Sud će poništiti mjeru samo ako je pozivanje na pogrešnu ovlašćujuću odredbu imalo značajnije posljedice, npr. ako je odredba tražila kvalificiranu većinu, dok je ispravna odredba predviđala jednoglasnost.

Do bitnih povrjeda postupka doći će, npr. kada Vijeće donese odluku bez prijedloga Komisije ili bez savjetovanja s Parlamentom ili ako Komisija donese prijedlog bez da zatraži mišljenje Ekonomskog i socijalnog odbora, a ovo se zahtijeva *Ugovorom*. Sud tada s osnova bitne povrjede postupka treba staviti akt izvan snage. Proglašavanje akta nevaljanim zbog beznačajne postupovne pogreške nepotrebno bi sputavalo djelovanje uprave i poticalo pretjerani formalizam, što bi naposljetku usporavalo upravni postupak. Pravo stoga, ostvaruje kompromis ograničavajući sankciju stavljanja izvan snage samo na one slučajeve gdje je došlo do povrjede neke važne odredbe. Međutim, kako odrediti radi li se o bitnoj ili nebitnoj povrjedi postupka? Ukoliko nepoštivanje odredbe može utjecati na konačan sadržaj akta, opravdano se može zaključiti da je riječ o bitnom zahtjevu. Primjerice zahtjevi da se konzultira druga institucija ili da se saslušati zainteresirana osoba, mogu se svrstati u bitne zahtjeve, jer činjenice i argumenti koji bi se kroz taj postupak mogli predočiti instituciji koja donosi akt mogli bi je navesti na izmjenu sadržaja mjere. Međutim, bitnim postupovnim zahtjevom smatra se i navođenje obrazloženja u aktu, jer upravo obrazloženje pomaže Sudu u obavljanju njegove nadzorne funkcije, te se trećim osobama omogućuje upoznati s načinom kako institucije koje donose propise izvršavaju svoje ovlasti.

Povrjeda *Ugovora* ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu obuhvaća, u biti, sve moguće oblike nezakonitosti. Međutim, može se prihvatiti tumačenje da se u bitnim povrjedama postupka radi o povrjedi postupovnopравnih, a ovdje o povrjedi materijalnopravnih pravila, sadržanih u primarnom i sekundarnom zakonodavstvu Zajednice. Hartley smatra da ovaj slučaj nezakonitosti obuhvaća sve osnivačke *Ugovore* te "*svako pravno pravilo koje se odnosi na primjenu bilo kojeg od Ugovora*". Tako se ovdje, pored *Ugovora*, u obzir treba uzeti akte Zajednice (uključujući akte *sui generis*), supsidijarne konvencije (pod uvjetom da su dio pravnog sustava Zajednice), akte

⁴⁶ Vidi npr. Joined Cases 6 and 11/69, *Commission v. France*, European Court Review, 523(11-13)/1969.

⁴⁷ Hartley, op. cit., str. 428.

predstavnik država članica (ukoliko su pravno obvezujući) te ugovore s trećim državama koji su obvezujući za Zajednicu (bilo da ih je zaključila Zajednica ili države članice).⁴⁸ Dakle povrjeda drugog akta Zajednice bit će osnova za stavljanje izvan snage, ako je taj akt bio obvezujući za donositelja, pobijanog akta. Štoviše, Mathijsen smatra da se pod ovaj razlog nezakonitosti može podvesti i povrjeda općih načela prava, kao što su zaštita legitimnih očekivanja, pravo na saslušanje, pravna sigurnost, načelo jednakog postupanja, zabrane diskriminacije i sl.⁴⁹

Do zloupotrebe ovlaštenja dolazi kada javna vlast koristi svoje zakonske ovlasti u svrhu postizanja cilja za koji ove ovlasti nisu podijeljene. Ova se osnova razlikuje od ostalih jer, pored objektivnih, uključuje i postojanje subjektivnih čimbenika. Da bi se utvrdila, mora se utvrditi koji je bio cilj – motiv ili namjera – tijela koje je izvršavalo ovlast. Zbog toga je zloupotrebu ovlasti mnogo teže dokazati nego druge osnove. Međutim, nije potrebno uvijek dokazati zlu namjeru, jer neka institucija može i bez krivnje zloupotrijebiti svoje ovlasti ako dobro ne prosudi svrhu zbog koje su joj dane. Iako se na ovaj vid nezakonitosti u praksi Europskog suda pozivalo u više navrata, Sud je ovu osnovu rijetko prihvatio kao razlog stavljanja akta izvan snage.⁵⁰

U skladu s člankom 232. *Ugovora o Europskoj zajednici*, Europskom sudu se može podnijeti tužba i zbog šutnje uprave. Pravo podnošenja ove tužbe također imaju države članice i sve institucije Zajednice, kao i fizičke i pravne osobe. Međutim, tužba je dopuštena samo ako je odnosna institucija prethodno bila pozvana na djelovanje, a u roku od dva mjeseca od takvog poziva odnosna institucija nije zauzela stajalište. Tužba se, kao i iz razloga određenih člankom 230. *Ugovora* može podnijeti u daljnjem roku od dva mjeseca. No, Herdegen upozorava da se ova tužba nije pokazala kao učinkovito sredstvo zaštite prava pojedinca.⁵¹

Može se zaključiti da su navedene osnove vrlo široke te obuhvaćaju gotovo svaki vid nezakonitosti. One se, štoviše, u znatnoj mjeri i preklapaju. Drugim riječima, ako se povrjeda *Ugovora* ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu dovoljno široko tumači, ona može obuhvaćati i ostale tri. Iako razlozi zbog kojih se može pobijati zakonitost akta imaju porijeklo u francuskom upravnom pravu, Europski sud se treba brinuti o pravnoj tradiciji svih država članica, kao i o posebnim okolnostima u kojima djeluje Zajednica.

⁴⁸ Ibid., str. 432.

⁴⁹ Mathijsen, *Piere, A Guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, London, 1999., str. 136-137.

⁵⁰ Rijedak primjer je presuda u slučaju Case 92/78, *Simmenthal v. Commission*, European Court Review, 777/1979. Vidi još Mathijsen, op. cit., str. 138.

⁵¹ Herdegen, op. cit., str. 144.

6. Tužitelj

Upravni spor se pokreće tužbom kojom nezadovoljna stranka osporava zakonitost konkretnog upravnog akta. Stranka tužbom od suda zahtijeva da nakon utvrđene nezakonitosti stavi osporavani akt u cijelosti ili djelomično izvan snage te tako zaštiti prava odnosno interese koje stranka smatra povrijeđenim tim upravnim aktom. Pravu pokretanja sudskog nadzora zakonitosti akata Zajednice posvećeni su stavci 2., 3. i 4. članka 230. *Ugovora*. Ovim su stavcima potencijalni tužitelji podijeljeni u tri kategorije. Stavak 2. određuje da postupak mogu pokrenuti države članice, Vijeće Europske unije i Europska komisija. Kako one mogu pokrenuti postupak u svakom slučaju te ne moraju dokazivati pravni interes u konkretnoj stvari, u teoriji ih se ujedno naziva "*privilegiranim tužiteljima*".⁵² Opravljanje za davanje neograničenog *locus standi* privilegiranim tužiteljima Hartley nalazi u činjenici "*da se na njih odnosi svaki akt Zajednice*".⁵³ Stavak 3. odnosi se na Europski parlament, Europski revizijski sud i Europsku središnju banku te propisuje da ovi subjekti mogu pokretati postupak sudskog nadzora zakonitosti akata zajednice, ali samo u svrhu zaštite svojih prava.⁵⁴

Međutim, s gledišta zaštite subjektivnih prava građana u upravnom sporu, ovdje je najzanimljiviji stavak 4. navedenog članka. On propisuje da svaka fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupak sudskog nadzora protiv odluke koja se odnosi na nju ili protiv odluke koja je iako donesena u obliku uredbe ili odluke upućene trećoj osobi, od neposrednog i pojedinačnog značaja za nju. Ovdje se govori o tzv. "*neprivilegiranim tužiteljima*", koji prilikom podizanja tužbe moraju dokazati svoj pravni legitimitet. Fizička ili pravna osoba može podići tužbu i voditi upravni spor protiv odluke Zajednice, ukoliko je ona adresat toga akta, ali i u slučajevima kada je ovom odlukom povrijeđen neposredni i pojedinačni interes te osobe iako ona nije adresat akta. Ovdje najprije treba primijetiti da fizičke i pravne osobe mogu pokrenuti upravni spor samo protiv jedne vrste pravnog akta – odluke. Kao što je ranije objašnjeno, bitno je da se postupak pokreće protiv akta koji je odluka prema pravnoj prirodi, a ne isključivo prema formi. Tako, fizička ili pravna osoba može podići tužbu i za utvrđivanje nezakonitosti odluke u formi uredbe, ukoliko je ona od neposrednog i pojedinačnog utjecaja na tužitelja. Konačno, fizička ili pravna osoba mogu podići tužbu za utvrđivanje nezakonitosti akta Zajednice ukoliko je taj akt odluka

⁵² Vidi npr. Stott, Felix, op. cit., str. 294., Hartley, op. cit., str. 362. i sl.

⁵³ Iako Hartley tvrdi da je zamisao općeg interesa opravdana u slučaju institucija Zajednice, "*u slučaju država članica ona se može objasniti samo na osnovi hibridne naravi Zajednice, koja je napola međuvladina organizacija, a napola federacija*". Hartley, op. cit., str. 362.

⁵⁴ Stott i Felix ističu kako je i prije zakonodavne intervencije Europski sud u slučaju *European Parliament v. Council* poznatijem kao *Chernobyl case* iz 1990. godine, priznao Europskom parlamentu legitimaciju za pokretanje pitanja sudskog nadzora zakonitosti akata, radi održavanja institucionalne ravnoteže unutar Zajednice, kako je ona postavljena u *Osnivačkim ugovorima*. Stott, Felix, op. cit., str. 294.

koja se odnosi na treću osobu, te ako je od neposrednog i pojedinačnog učinka na tužitelja.

Dakle, članak 230. *Ugovora o Europskoj zajednici* ovlašćuje sve subjekte prava Zajednice da pokrenu postupak ispitivanja zakonitosti akata Zajednice, u svrhu zaštite od samovoljnih radnji njezinih institucija. Međutim, i u Europskoj zajednici i svim njezinim državama članicama primjenjuje se izvorno francusko načelo *pas d'intéret pas d'action* te se smatra da tužba za poništenje nije dopuštena kada tužitelj nema interes stavljanja mjere izvan snage. Štoviše, takav se interes može pokazati samo ako će stavljanje mjere izvan snage imati pravni učinak na tog subjekta. Dakle, može se ustvrditi da su mogućnosti podizanja tužbe za fizičke i pravne osobe znatno ograničenije nego za države članice i institucije Zajednice.

Jasno je da fizičke i pravne osobe moraju imati interes pobijati zakonitost odluke ukoliko se "*odluka odnosi na tu osobu*". Međutim, kada je u pitanju akt koji ima opću primjenu, kao npr. uredba, smatra se da se takav akt odnosi na sve i nikoga posebno. Slijedom toga, takvi akti ne bi mogli biti ispitivani pred Sudom od strane pojedinaca ili poduzeća, ukoliko ovi ne dokažu da opći akt sadrži odredbu koja u stvarnosti ima više "*pojedinačnu*" negoli "*opću*" primjenu. Ili, kako je *Ugovorom* propisano, da je to "*odluka, koja, iako u formi uredbe ili odluke upućena drugoj osobi, je od neposrednog i pojedinačnog učinka na navedenu osobu*".⁵⁵ Dakle, može se ustvrditi da privatna osoba može pobijati akt koji je prema svojoj prirodi odluka, ali pod uvjetom da je adresat te odluke ili se odluka na nju neposredno i pojedinačno odnosi. Da bi mogao pokrenuti tužbom upravni spor, tužitelj, dakle, može, ali nužno ne mora sudjelovati u upravnom postupku donošenja toga akta.

Kako je prema članku 189. stavak 4. *Ugovora o Europskoj zajednici* odluka u cijelosti obvezujuća za onog na koga je naslovljena, stranačka legitimacija za podizanje tužbe u slučaju u kojem se tužitelj javlja kao adresat akta nije sporna. Do mogućih dvojbi dolazi kada je odluka donesena u formi uredbe ili kada je adresat treća osoba. Razlog tomu je što u ovim slučajevima tužitelj mora pokazati da je neposredno i pojedinačno zahvaćen dispozitivom odluke. Ovdje se postavljaju dva pitanja. Najprije kako dokazati neposredni interes te kako dokazati pojedinačni interes? Pretpostavka neposrednog interesa zahtijeva postojanje neposredne veze između donesenog akta i učinka tog akta na tužitelja. Drugim riječima, neposrednost interesa ovdje znači da je riječ o interesu koji je u izravnoj vezi s dispozitivom upravnog akta, interesu što ga ta odluka vrijeda, pa bi interes bio zadovoljen čim bi bio stavljen izvan snage akt kojim se on vrijeda. Dakle, nije samo dostatno postojanje veze između akta i pravnog učinka toga akta na određenu osobu, već ta veza mora biti neposredna. To znači da niti

⁵⁵ Vidi npr. Joined Cases 41-44/70, *International Fruit Company v. Commission*, European Court Review, 411/1971., gdje Sud drži da članak 1. *Uredbe 983/70 "nije odredba s općom primjenom, već se mora analizirati kao skup pojedinačnih odluka"* te Case 138/79, *Roquette Frères v. Council*, European Court Review, 3333/1980. Više vidi u Mathijssen, op. cit., str. 134.

jedan događaj ili okolnost ne smije djelovati na pravni učinak akta prema osobi potencijalnog tužitelja. Primjerice, pravni učinak akta Zajednice ne smije ovisiti od slobodnoj ocjeni države članice za izvršenje toga akta, jer u tom slučaju potencijalni tužitelj neće imati neposredni već samo posredni interes. Herdegen, tako, navodi kako postoji neposredno zadiranje u interes pojedinca kada Komisija od neke države članice zahtijeva opoziv subvencija podijeljenih tom pojedincu.⁵⁶

Pojedinačno se zadire u prava pojedinca ako se odluka zbog posebnih okolnosti i zbog određenog osobnog svojstva na njih kvalificirano odnosi i individualizira ih kao adresate. Kriterij za određivanje postojanja ili nepostojanja pojedinačnog interesa postavio je Europski sud u slučaju *Plaumann & Co. v. Commission*.⁵⁷ Ovdje je Sud ustvrdio: "*Osobe koje nisu adresati odluke mogu tvrditi da se odluka na njih neposredno odnosi samo ukoliko ta odluka utječe na njih, jer se odnosi na značajke koje su njima svojstvene ili na obilježja koja ih razlikuju od svih drugih osoba i putem ovih čimbenika odvajaju ih pojedinačno baš kao i adresate akta*".⁵⁸ Stott i Felix nisu skloni ovom kriteriju te ističu kako on u praksi vrlo često ne daje zadovoljavajuće rezultate. Ujedno napominju kako se ovakvim shvaćanjem pojedinačnog interesa često ograničava legitimitet za podnošenje tužbi.⁵⁹ Znatno povoljnije shvaćanje općeg interesa otvoreno je presudom Prvostupanjskog suda u slučaju *Jégo-Quéré Cie SA v. Commission* 2002. godine. Ovdje je Sud znatno liberalnije protumačio koncept pojedinačnog interesa navodeći: "*Treba se smatrati da je osoba pojedinačno zahvaćena mjerom opće primjene koja se na nju odnosi izravno, ako mjera u pitanju utječe na njezin pravni položaj, na način da nedvosmisleno i neposredno ograničava njezina prava ili joj nameće obveze. Broj i položaj drugih osoba koji su na takav način pod utjecajem mjere, ili koji mogu biti pod utjecajem mjere, pri tome nisu relevantni*".⁶⁰

Ovi koncepti utvrđivanja osobnog i pojedinačnog interesa, kao ključne pretpostavke legitimacije za podizanje tužbe od strane pojedinaca u svrhu vođenja upravnog spora protiv akata Zajednice, poradi tradicionalno restriktivnog tumačenja Europskog suda, činili su nesavladivu prepreku pojedincima za legitimirano podizanje tužbe. Međutim, Granger smatra kako će tzv. "*Jégo-Quéré formula*" široko otvoriti vrata Europskog suda pojedincima koji traže sudsku zaštitu od nezakonitih akata koji se na njih odnose.⁶¹ Time se i u Europskoj

⁵⁶ Herdegen, op. cit., str. 141.

⁵⁷ Case 25/62, *Plaumann & Co. v. Commission*, European Court Review, 95/1963.

⁵⁸ Međutim, ovo nije slučaj kada se akt odnosi na tužitelja, jer on pripada kategoriji osoba određenih općenito te kada konkretan položaj tužitelja nije obuhvaćen prilikom donošenja akta.

⁵⁹ Stott, Felix, op. cit., str. 296.

⁶⁰ Case T-177/01, *Jégo-Quéré Cie SA v. Commission* of 3. May 2002. www.curia.eu.int.

⁶¹ Granger, op. cit., str. 124. i 133. Ovo se ipak ne smije shvatiti kao *actio popularis* protiv akata Zajednice, jer tužitelj mora dokazati kako konkretni akt utječe na njegov pravni položaj na štetan način.

zajednici prati višegodišnji trend njezinih država članica u kojima se legitimacija za pokretanje upravnog spora progresivno širi.

7. Tuženik

Tužena strana u upravnom sporu je tijelo čiji se akt osporava. Svojestvo tužene strane, ima, dakle, donositelj upravnog akta. Krug mogućih tuženika, određen je člankom 230. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Europski sud nadležan je nadzirati zakonitost akata donesenih zajednički od Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije, te samostalno od Vijeća Europske unije, Europske komisije i Europske središnje banke, ukoliko ti akti nisu preporuke i mišljenja. Ujedno, Europski sud ima obvezu nadzirati i zakonitost akata donesenih od Europskog parlamenta samostalno, ukoliko ti akti imaju pravni učinak prema trećim osobama.⁶² Iz ove odredbe očito proizlazi da se pred Europskim sudom ne može pobijati zakonitost akata donesenog od bilo koje institucije Europske zajednice, već samo od ovdje taksativno pobrojanih. To su, dakle, Vijeće Europske unije, Komisija Europske unije, Europski parlament te Europska središnja banka. Ukoliko se kao donositelj akta javi neko drugo tijelo Zajednice, kao npr. Ekonomski i socijalni odbor, Europska investicijska banka, Europska agencija za zaštitu okoliša i sl., njihov akt neće biti podložan sudskom nadzoru. Pitanje proširenja kruga subjekata podređenih sudskom nadzoru zakonitosti pred Europskim je sudom postavljeno 1993. godine u slučaju *Parliament v. Council and Commission*.⁶³ Ovdje se razmatralo je li akt donesen od Europskog vijeća ili od strane Vijeća Europske unije.⁶⁴ Pravobranitelj Jacobs zauzeo je gledište da odgovor na pitanje je li akt institucija podložan sudskom nadzoru ovisi o sadržaju i učincima toga akta te je ustvrdio: "*S mog gledišta, temeljno načelo (da je Europska Zajednica zasnovana na vladavini prava) bit će povrijeđeno ukoliko se prihvati činjenica da akt nije podložan sudskom nadzoru samo zato što je označen kao akt susreta država članica u Vijeću.*". Ovo stajalište prihvatio je i Europski sud. Dakle, prilikom ocjene koje je tijelo donositelj određenog akta Sud

⁶² Prije donošenja *Ugovora o Europskoj zajednici*, članak 173. primjenjivao se samo na akte Europske komisije i Vijeća Europske unije. Međutim, Europski sud je u slučaju *Les Verts v. European Parliament* zauzeo stajalište da bi i akti Europskog parlamenta trebali biti predmet sudskog nadzora u skladu s tada člankom 173. *Ugovora*, ukoliko imaju pravni učinak prema trećim osobama. *Ugovorom iz Maastrichta* članak 173. je izmijenjen te je ovo pravilo inkorporirano u primarno pravo Zajednice. Tada je ujedno propisano da su sudskom nadzoru podložni i akti Europske središnje banke.

⁶³ Joined Cases 181/91 and 248/91, *Parliament v. Council and Commission*, European Court Review, I-3685/1993.

⁶⁴ Europsko vijeće treba razlikovati od Vijeća Europske unije. Dok je Vijeće Europske unije institucija Zajednice i njezino najvažnije zakonodavno tijelo Europsko vijeće je skup predstavnika država i vlada Europske unije, koje se sastaje najmanje dva puta godišnje ili češće, po potrebi. Europsko vijeće dogovara osnove budućeg razvoja Zajednice i daje nove političke inicijative, te rješava sporove koje Vijeće ministara nije riješilo.

ne smije jednostavno prihvatiti tvrdnju da je donositelj akta neka institucija, zaključujući to iz naznake donositelja akta, već mora detaljno razmotriti sadržaj i okolnosti u kojima je svaki akt donesen. U protivnom bi zbog pogrešne oznake donositelja akta određeni akti bili izuzeti od mogućnosti sudskog nadzora zakonitosti, dok bi se upravni spor mogao pokrenuti protiv nekih akata koje uopće nisu donijele institucije Zajednice.

Poseban problem može se javiti i kada institucija Zajednice čiji akti podliježu nadzoru delegira ovlast za donošenje određenog akta drugom tijelu. Postavlja se pitanje hoće li akti toga tijela biti podložni sudskom nadzoru zakonitosti te može li se voditi protiv tog tijela upravni spor? Problema ne bi trebalo biti ukoliko se ovlast delegira drugoj instituciji Zajednice čiji akti također podliježu nadzoru. Primjerice, ukoliko Vijeće delegira ovlast Komisiji, Europski je sud nadležan nadzirati zakonitost svakoga akta koji je donijet na temelju delegirane ovlasti. Do problema može doći kada ovlast za donošenje nekog akta institucija delegira na tijelo koje je sama ustanovila. Takva konkretna situacija razmatrana je u slučaju *SNUPAT v. High Authority*⁶⁵ u kojem je Sud odlučio da odluka koju je donijelo Caisse de péréquation de ferrailles importés kao pomoćno tijelo osnovano od Europske komisije ima status odluke institucije Zajednice te da kao takva može biti predmet sudskog nadzora zakonitosti.

8. Rok za podnošenje tužbe

U upravnom sporu postoji načelo da sud ne može prema vlastitoj inicijativi pokrenuti spor, već to može učiniti samo temeljem tužbe koju podnosi legitimirana osoba. Međutim, iz razloga pravne sigurnosti tužbu treba podnijeti u određenom roku. Propuštanjem roka za podnošenje tužbe svi potencijalni tužitelji gube ovo pravo. Članak 230. stavak 5. Ugovora o Europskoj zajednici propisuje: "*Postupci propisani ovim člankom pokreću se u roku od dva mjeseca od objavljivanja mjere ili obavješćivanja tužitelja o njoj ili, ako takva objava ili obavijest izostanu, od dana kada je tužitelj saznao za mjeru.*". Kao što je ovdje vidljivo rok za podnošenje tužbe u Europskoj zajednici znatno je duži nego u većini europskih država. Tako je, primjerice dvostruko duži nego li u Njemačkoj i Hrvatskoj gdje je propisano da se tužba podnosi u roku od 30 dana odnosno od jednog mjeseca od dana dostave upravnog akta stranci. Dva tjedna je duži nego u Austriji gdje iznosi šest tjedana, a usklađen je primjerice s rokom za pokretanje upravnog spora u Francuskoj, koji iznosi također dva mjeseca, ili Italiji, koji je određen na 60 dana. Stott i Felix upozoravaju na potrebu strogog poštivanja rokova, jer to ide u prilog pravnoj sigurnosti.⁶⁶

⁶⁵ Case 32-3/58, *SNUPAT v. High Authority*, European Court Review, 127/1959.

⁶⁶ Stott, Felix, op. cit., str. 296.

9. Postupanje suda po tužbi

Protiv svakog upravnog akta institucija Zajednice mora se, dakle, omogućiti pokretanje upravnog spora. Međutim, ovdje se postavlja pitanje koje su ovlasti Europskog suda prilikom vođenja upravnog spora? Prilikom zaprimanja tužbe Sud najprije treba utvrditi jesu li ispunjeni formalni uvjeti za vođenje upravnog spora. Tako primjerice treba ustvrditi radi li se o aktu koji je prema pravnoj prirodi pojedinačni upravni akt, je li podnesena tužba u propisanom roku, ima li tužitelj stranačku legitimaciju za podnošenje tužbe i sl. U slučaju utvrđivanja Suda da neka od ovih pretpostavki nije ispunjena, on će tužbu *a limine* odbaciti, što znači da uopće neće odlučivati o tužbenom zahtjevu, već odbija postupati zbog formalnih zaprjeka. Ukoliko utvrdi da je tužba podnesena pravovremeno, od strane ovlaštenog tužitelja te da je akt protiv kojega se upravni spor pokreće prema pravnoj prirodi odluka nadležne institucije Zajednice, Sud kreće u razmatranje tužbe.

Sljedeće pitanje koje se ovdje postavlja jest može li se upravni spor u Europskoj zajednici rješavati kao spor pune jurisdikcije ili samo kao spor o zakonitosti, tj. ima li Sud ovlast sudskom presudom zamijeniti protupravni upravni akt, ili je zahtjev za djelotvornom sudskom zaštitom zadovoljen samim time što je Sud poništio osporavani akt, ili čak samo utvrdio njegovu protupravnost deklaratornom presudom. Čapeta tvrdi kako pravo Zajednice ne zahtijeva uvođenje postupka sudske kontrole upravnih odluka koji bi ovlastili Sud da zamijeni takvu odluku sudskom presudom, već da je zahtjev za djelotvornom sudskom zaštitom zadovoljen već samim postojanjem mogućnosti sudskog nadzora zakonitosti takvog akta.⁶⁷ U svrhu odgovora na pitanje zašto pravo Zajednice ne inzistira na vođenju spora pune jurisdikcije, Europski sud je povukao paralelu s upravnom praksom Europske zajednice i vlastitim ovlastima te je utvrdio kako donošenje nekih upravnih odluka često zahtijeva ocjenu kompleksnih činjeničnih pitanja i primjenu specifičnih stručnih znanja koja Sud jednostavno ne posjeduje. U presudi slučaja *Upjohn v. The Licensing Authority*⁶⁸ Sud je utvrdio: "*Prema praksi Suda, kada je tijelo Zajednice pozvano da u izvršenju svojih obveza donosi kompleksne ocjene, ono uživa široku mjeru diskrecije, čije izvršenje je podložno ograničenom sudskom nadzoru u kontekstu kojeg sudovi Zajednice ne mogu zamijeniti ocjenu činjenica koju je provelo to tijelo vlastitom ocjenom činjenica. Stoga se u takvim slučajevima sudovi Zajednice moraju ograničiti na ocjenu točnosti činjeničnih i pravnih nalaza tijela u pitanju i na provjeru, posebice, da li je tijelo počinilo očitu grešku ili zloupotrijebilo ovlaštenje te da li je prekoračilo granice svoje diskrecije.*"⁶⁹

⁶⁷ Čapeta, op. cit., str. 142.

⁶⁸ Case 120/97, *Upjohn v. The Licensing Authority*, European Court Review, I-223/1999.

⁶⁹ U novijoj sudskoj praksi, a predmet *Upjohn* presuđen je 1999. godine, Sud sve češće radi usporedbu s vlastitim ovlastima kada utvrđuje koje ovlasti moraju u kontekstu prava Zajednice imati nacionalni sudovi. To potvrđuje da je njegova namjera izgraditi što ujednačeniji sustav

Kako se u Europskoj zajednici ne može voditi spor pune jurisdikcije ne postoji niti mogućnost da Sud svojom presudom zamijeni nezakoniti upravni akt, u skladu s člankom 231. stavak 1. *Ugovora*, akt čiju je zakonitost nadzirao te utvrdio da je nezakonit iz nekog od navedenih razloga, Sud će samo staviti izvan snage poništavanjem. Osnovno načelo u pravu Zajednice je da su nevaljani akti pobojni, a ne ništavi, što znači da oni imaju pravni učinak, osim ako, i sve dok ih Sud ne poništi. Pravilo prema kojem su nevaljani akti obično pobojni, a nisu ništavi, važno je iz sljedećeg razloga. Kako je rok za pokretanje postupka za stavljanje izvan snage nevaljanog akta veoma kratak, njegovim protekom taj se akt više ne može staviti izvan snage. Dakle, u izvjesnom smislu pobojni akt koji unutar određenog roka nije stavljen izvan snage, ima isti pravni učinak kao i valjani upravni akt.⁷⁰ Hartley opravdanje za pobojnost upravnih akata te za kratak rok unutar kojega se ovi akti mogu pobijati nalazi u zaštiti pravne sigurnosti. On dalje navodi: "*Ako se neki akt javne vlasti čini valjanim, poželjno ga je smatrati takvim, osim ako, i sve dok, ne bude poništen; a razdoblje nesigurnosti ograničava se što je moguće više određivanjem kratkoga roka.*"

Pobojni akti stavljaју se izvan snage poništavanjem. To znači da nakon njihovog poništavanja oni *pro futuro* ne proizvode nikakav pravni učinak, ali i da će se, što se tiče pravnih posljedica koje su polučili od njihova stupanja na snagu pa do trenutka poništavanja, smatrati da nikada nisu ni postojali. Kako poništavanje djeluje *erga omnes* njihovi učinci odnose se na adresate akta, ali i na sve druge osobe.

Institucija Zajednice čiji je akt stavljen izvan snage mora zatim "*poduzeti nužne mjere u skladu s odlukom Suda*",⁷¹ tj. ukloniti prema presudi nezakonite učinke te "*poduzeti odgovarajuće korake da tužitelja vrati u pravni položaj prije donošenja akta odnosno da izbjegne donošenje istovjetnoga akta*".⁷² Ukoliko nije moguće izvršiti povratak u prijašnje stanje oštećeniku se mora platiti naknada.⁷³

sudske zaštite, bilo da se ona pruža pred nacionalnim ili pred europskim sudovima. Više vidi u Čapeta, op. cit., str. 143.

⁷⁰ Međutim, nevaljan akt koji zbog proteka roka za pokretanje upravnog spora više ne podliježe sudskom nadzoru, ne smije se smatrati valjanim, budući da još uvijek može biti predmet posrednog pobijanja.

⁷¹ Članak 233. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Ova mjera uključuje "*micanje učinaka nezakonitosti utemeljenih na presudi o poništavanju akta*" i "*od institucije se stoga može tražiti da poduzme odgovarajuće korake da vrati tužitelja na izvorni položaj ili da izbjegne usvajanje istovjetne mjere*". Vidi više u Mathijsen, op. cit., str. 137.

⁷² Vidi *Joined cases T-480 and 483/93, Antillian Rice Mills and Others v. Commission*, European Court Review, II-2310/1995.

⁷³ Vidi npr. *Case 275/87, Commission v. Council*, European Court Review, 259/1988. gdje je akt poništen samo zato što se pravni osnov koji je navelo Vijeće Sud smatrao pogrešnim. U slučaju *Case 22/96, Parliament v. Council*, European Court Review, I-3231/1998, Sud je poništio *Odluku 95/468* stoga što nije mogla biti usvojena na osnovi članak 308. Međutim, Mathijsen smatra kako presuda "*održava učinak ostvarivanja mjera koje je već usvojila Komisija na osnovi ove odluke*". Mathijsen, op. cit., str. 138.

Kako je Europski sud ovlašten staviti akt izvan snage, ali ne i proglasiti ga ništavim⁷⁴ postavlja se pitanje, što se čini s ništavim aktima u Europskoj zajednici. Hartley ovdje navodi da ukoliko Europski sud utvrdi da se tužbom osporava ništavi upravni akt, on će tužbu odbaciti. Odbacivanje tužbe zbog ništavosti akta koji se njome pobija imat će isti praktični učinak kao i da je taj akt proglašen nevaljanim.⁷⁵ Ovdje je još bitno spomenuti da suci u Zajednici moraju razmotriti je li riječ o ništavosti akta čak i kada stranke same ne postave to pitanje. No, ovdje se kao praktičan problem može se javiti razlikovanje poboynih od ništavih upravnih akata. Stoga se na kraju još nekoliko riječi treba posvetiti tom problemu. Na ovo pitanje nije nimalo lako odgovoriti, jer u pravnom sustavu Zajednice ne postoji odredba koja određuje kada će se upravni akt smatrati ništavim.⁷⁶ Hartley primjerice, smatra da nedostatak ništavog akta mora biti "*očiti na prvi pogled*". Europski sud je u slučaju *Conorzio Cooperative d'Abruzzo v. Commission*⁷⁷ ustvrdio da bi akt bio ništavan nedostatci akta moraju biti "*osobito ozbiljni i očiti*", dok je slučaju *Société des Usines à Tubes de la Sarre v. High Authority*⁷⁸ npr. zauzeo stajalište da je akt ništavan jer nema obrazloženja. Međutim, ovu praksu Sud nije dosljedno slijedio u kasnijim slučajevima te se ne može smatrati pravilom. Akt će se vjerojatno smatrati ništavim kada je on jasno i očito *ultra vires*, npr. ako se odnosi na predmet koji je u cijelosti izvan dosega *Ugovora*, ili ako postoje tako bitne povrjede postupka u njegovu donošenju da se ne može kazati kako ga je donijela neka institucija Zajednice. Međutim, u pravnim sustavima u kojima slučajevi ništavosti nisu izričito navedeni u pravnoj normi, na pravnoj je praksi da uz pomoć teorije izvlači zaključak treba li određena pogriješka dovesti do ništavosti ili samo do poboynosti upravnog akta.

⁷⁴ O ništavosti upravnog akta više vidi u Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, knjiga I., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 334-336.

⁷⁵ Hartley, op. cit., str. 354.

⁷⁶ Razgraničavanje između poboynih i ništavih upravnih akata lako je provesti samo u onim pravnim sustavima u kojima su slučajevi ništavosti obuhvaćeni pravnom normom i izričito navedeni. Borković, Ivo, *Ništavni upravni akti*, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 165. Npr. u hrvatskom pravnom sustavu članak 267. *Zakona o općem upravnom postupku*, Službeni list SFRJ, br. 47/86. te *Narodne novine*, br. 53/91. i 103/96. propisuje: "*Ništavim se proglašava rješenje:*

- 1) koje je u upravnom postupku doneseno u stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se uopće ne može rješavati u upravnom postupku;
- 2) koje bi svojim izvršavanjem moglo uzrokovati neko djelo kažnjivo po kaznenom zakonu;
- 3) čije izvršenje uopće nije moguće;
- 4) koje je donio organ bez prethodnog zahtjeva stranke (članak 126.), a na koje rješenje stranka nije naknadno izričito ili prešutno pristala;
- 5) koje sadrži nepravilnost koja je po nekoj izričnoj zakonskoj odredbi predviđena kao razlog ništavosti;
- 6) čije bi izvršenje bilo protivno osnovnim načelima pravnog poretka."

⁷⁷ Case 15/85, *Conorzio Cooperative d'Abruzzo v. Commission*, *European Court Review*, 1005/1987.

⁷⁸ Case 14/57, *Société des Usines à Tubes de la Sarre v. High Authority*, *European Court Review*, 105/1957.

10. Zaključak

Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu jedno je od temeljnih zahtjeva svakog modernog pravnog sustava. Ono, između ostaloga, obuhvaća mogućnost sudskog nadzora zakonitosti svakog upravnog akta, pa tako i akata donesenih od institucija Europske zajednice. Zbog svoje važnosti, sudski nadzor, u okviru kojega posebno valja istaknuti i upravni spor, svoje je mjesto zauzeo u pravu Zajednice stupanjem na snagu *Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici* 1. siječnja 1958. godine, a danas se može ubrojiti i među opća načela prava Zajednice, koja proizlaze iz ustavnih tradicija država članica i *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*.

Europski sud kao polivalentni sud u Zajednici nadležan je obavljati sudski nadzor zakonitosti rada institucija Zajednice. Štoviše, u okviru Europskog suda 1989. godine, s radom je započeo Prvostupanjski sud u čijoj je nadležnosti i rješavanje upravnih sporova u Europskoj zajednici. Iako organizacijski gledajući upravni spor u Zajednici slijedi anglosaksonski model upravnog sudovanja, u funkcioniranju i vođenju samog spora utjecaj francuskog upravnog sudstva je više nego očigledan. Očito je da je, izuzev nešto njemačkog utjecaja, francuski sustav bio model za utvrđivanje temelja sudskog nadzora.

Predmet upravnog spora u Zajednici može biti samo pojedinačni pravni akt, dakle odluka. Važno je istaknuti da akt protiv kojeg se pokreće upravni spor mora biti odluka prema pravnoj prirodi, a ne nužno i prema formi u kojoj je donesena. Tako se primjerice, upravni spor može pokrenuti i protiv određenih odredbi uredbe, ukoliko se dokaže da one izravno i pojedinačno imaju pravni učinak na pojedinu osobu. Upravni akt može se pobijati zbog nenadležnosti, bitnih povrjeda postupka, povrjede *Ugovora* ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu te zlorabe ovlasti.

Krug potencijalnih tužitelja u upravnom sporu vrlo je širok. To mogu biti kako institucije Europske zajednice tako i sve fizičke i pravne osobe. Međutim, dok tzv. privilegirani tužitelj mogu pokrenuti spor protiv svakog akta, neprivilegirani tužitelji prilikom pokretanja tužbe moraju pokazati pravni legitimitet za pokretanje konkretnog spora. Tako fizička ili pravna osoba, kao tzv. "*neprivilegirani tužitelj*", može podići tužbu te pokrenuti upravni spor protiv odluke čiji je ta osoba adresat. Izuzetno, upravni spor se može pokrenuti i protiv odluke upućene drugoj osobi, ukoliko je ta odluka od neposrednog i pojedinačnog učinka na potencijalnog tužitelja. Pretpostavka neposrednog interesa zahtijeva postojanje neposredne veze između donesenog akta i učinka tog akta na tužitelja, što znači da niti jedan događaj ili okolnost ne smije djelovati na pravni učinak akta prema osobi potencijalnog tužitelja. Smatra se da je osoba pojedinačno zahvaćena mjerom opće primjene koja se na njega odnosi neposredno, ako mjera u pitanju utječe na njegov pravni položaj, na način da nedvosmisleno i neposredno ograničava njegova prava ili mu nameće obveze. Potencijalni tuženici taksativno su navedeni u *Ugovoru*. To mogu biti samo Vijeće Europske unije, Komisija Europske unije, Europski parlament te Europska središnja banka. Ukoliko se kao

donositelj akta javi neko drugo tijelo Zajednice takav akt ne može biti predmet upravnog spora, jer se navedena strana ne može javiti kao tuženik. Tužitelj upravni spor treba pokrenuti u roku od dva mjeseca od objavljivanja mjere ili obavješćivanja tužitelja o njoj ili, ako takva objava ili obavijest izostanu, od dana kada je tužitelj saznao za mjeru.

Konačno, bitno je naglasiti da se upravni spor u Europskoj zajednici vodi isključivo kao spor o zakonitosti. To ima za posljedicu da Sud može samo utvrditi kako je pobijani upravni akt nezakonit te ga poništavanjem objektivno staviti izvan snage, ali ne i zamijeniti ovaj akt svojom presudom. Tada institucija Zajednice čiji je akt stavljen izvan snage mora poduzeti nužne mjere u skladu s odlukom Suda, tj. u skladu s presudom ukloniti nezakonite učinke te poduzeti odgovarajuće korake da tužitelja vrati u pravni položaj prije donošenja akta odnosno da izbjegne donošenje istovjetnoga akta.

Literatura

1. Aviani, Damir, Pojam i izvori upravnog prava Europske unije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru*, vol. 15, 2002.
2. Borković, Ivo, Ništavni upravni akti, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003.
3. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
4. Čapeta, Tamara, *Sudovi Europske unije: nacionalni sudovi kao europski sudovi*, Institut za međunarodne odnose, Zagreb, 2002.
5. Dupelj, Željko, Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravnom, *Pravo i porezi*, god. 7, br. 10, 1998.
6. Glossary, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, no. 2-3, 2005.
7. Granger, Marie-Pierre, Towards a Liberalisation of Standing Conditions for Individuals Seeking Judicial Review of Community Acts: Jégo-Quéré et Cie SA v Commission and Unión de Pequeños Agricultores v Council, *Modern Law Review*, vol. 66, no. 1, 2003.
8. Gröben von der, Hans, *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1982.
9. Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, COLPI, Rijeka, 1999.
10. Herdegen, Matthias, *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003.
11. Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, knjiga I., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983.
12. Jacobini, Horace B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications, New York, London, 1991.
13. Koprić, Ivan, Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, *Hrvatska javna uprava*, god. 6, br. 1, 2006.
14. Krbek, Ivo, O upravnom sporu, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003.

15. Krbeč, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave: funkcioniranje i upravni spor*, knj. 3., Birozavod, Zagreb, 1962.
16. Križan, Pero, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Informator, Zagreb, 2001.
17. Mathijsen, Pieter, *A Guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, London, 1999.
18. Peterson, John, Shackleton, Michael, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
19. *Pravo Europske ekonomske zajednice: Pravni akti i dokumenti*, Informator, Zagreb, 1989.
20. Schwartze, Jürgen, *Judicial Review in EC Law: Some Reflections on the Origins and the Actual Legal Situation*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 51, no. 1, 2002.
21. Stott, David, Felix, Alexandra, *Principles of Administrative Law*, Cavendish, London, 1997.

Pravni izvori:

1. Case 14/57, *Société des Usines à Tubes de la Sarre v. High Authority*, European Court Review, 105/1957.
2. Case 15/85, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. Commission*, European Court Review, 1005/1987.
3. Case 22/70, *Commission v. Council (ERTA)*, European Court Review, 263/1971.
4. Case 22/96, *Parliament v. Council*, European Court Review, I-3231/1998
5. Case 25/62, *Plumman & Co. v. Commission*, European Court Review, 95/1963.
6. Case 32-3/58, *SNUPAT v. High Authority*, European Court Review, 127/1959.
7. Case 78/85, *Group of the European Right v. Parliament*, European Court Review, 1753/1988.
8. Case 120/97, *Upjohn v. The Licensing Authority*, European Court Review, I-223/1999.
9. Case 138/79, *Roquette Frères v. Council*, European Court Review, 3333/1980.
10. Case 160/88R, *Fédération Européenne de la Santé Animale v. Council*, European Court Review 4121/1988.
11. Case T-177/01, *Jégo-Quéré et Cie SA v. Commission* of 3. May 2002. www.curia.eu.int.
12. Case 222/84, *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, European Court Review, 1651/1986.
13. Case 222/86, *UNECTEF v. Heylens and Others*, European Court Review, 4097/1987.
14. Case 275/87, *Commission v. Council*, European Court Review, 259/1988.
15. Case 294/83, *Les Verts v. Parliament*, European Court Review, 1339/1986.
16. Case 298/89, *Government of Gibraltar v. Council*, European Court Review, I-3605/1993.
17. Case 316/91, *Parliament v. Council (Lomé Convention)*, European Court Review, I-6250/1994.
18. Joined Cases 6 and 11/69, *Commission v. France*, European Court Review, 523(11-13)/1969.

19. Joined Cases 7/56 i 3/57, *Algera v. Common Assembly of the ECSC*, European Court Review 39/1957.
20. Joined Cases 8-11/66, *Noordwijks Cement Accoord*, European Court Review, 75/1967.
21. Joined Cases 16 and 17/62, *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits and Others v. Council*, European Court Review, 471/1962.
22. Joined Cases 41-44/70, *International Fruit Company v. Commission*, European Court Review, 411/1971.
23. Joined Cases 181/91 and 248/91, *Parliament v. Council and Commission*, European Court Review, I-3685/1993.
24. Joined cases T-480 and 483/93, *Antillian Rice Mills and Others v. Commission*, European Court Review, II-2310/1995.
25. *Treaty Establishing the European Community*, Official Journal, 1997, C 340.
26. *Treaty establishing the European Economic Community*, Encyclopaedia of European Community Law, Series B, 2/1980.
27. *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 41/01. (pročišćeni tekst) i 55/01.
28. *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 49/02. (pročišćeni tekst).
29. *Zakon o općem upravnom postupku*, Službeni list SFRJ, br. 47/86. te Narodne novine, br. 53/91. i 103/96.
30. *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

Summary

ADMINISTRATIVE DISPUTE IN THE EUROPEAN COMMUNITY

The aim of this paper is to analyze administrative dispute in the European Community law and to point out certain open issues in this field that will become especially interesting to Croatian citizens once Croatia accedes to the EU. In that respect, the paper firstly presents legal regulation of administrative dispute in the EC. Afterwards, the European Court of Justice is discussed as the body competent to decide in administrative disputes within the Community. This is followed by analysis of administrative dispute objects and reasons for challenging administrative acts. Furthermore, the author discusses parties in administrative dispute in the EC. Finally, term for commencement of administrative dispute and possibilities for the Court to act upon an action, are analyzed.

Key words: *administrative dispute, administrative act, European Community.*

Zusammenfassung

**VERWALTUNGSRECHTSSTREIT IN DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFT**

Ziel der Arbeit ist es, den Verwaltungs Rechtsstreit in der Europäischen Gemeinschaft zu analysieren, sowie auf offene Fragen hinzuweisen, die auf diesem Rechtsgebiet auftauchen und die für die kroatischen Bürger mit dem Beitritt zur Europäischen Union besonders aktuell sein werden. Zu diesem Zweck wird die Aufmerksamkeit zuerst auf die Rechtsnormierung des Verwaltungsrechtsstreits in der Europäischen Gemeinschaft gelenkt. Danach wird der Europäische Gerichtshof als Körper, der für die Lösung von Verwaltungsrechtsstreitigkeiten in der Gemeinschaft zuständig ist, betrachtet. Es folgt die Analyse des Gegenstands Verwaltungsrechtsstreit sowie der Gründe für die Anfechtung eines Verwaltungsakts. Dann wird darüber diskutiert, wer Kläger und Angeklagter im Verwaltungsrechtsstreit in der Europäischen Gemeinschaft sein kann. Schließlich wird der Frist zur Anstrengung eines Verwaltungsrechtsstreits Aufmerksamkeit geschenkt und es werden die Möglichkeiten der Einschreitungen des Gerichts bei einer Klage analysiert.

Schlüsselwörter: *Verwaltungsrechtsstreit, Verwaltungsakt, Europäische Gemeinschaft.*

Sommario

**CONTROVERSIA AMMINISTRATIVA
NELLA COMUNITÀ EUROPEA**

Lo scopo del lavoro è di analizzare la controversia amministrativa nel diritto della Comunità Europea e di indicare alcune questioni aperte in questo campo, che diventerà particolarmente interessante per i cittadini croati una volta che la Croazia entrerà nell'Unione Europea. Per questo è presentata la normativa giuridica della controversia amministrativa nella Comunità Europea. Dopo si esamina la Corte Europea come organo competente a decidere delle controversie amministrative nella Comunità. In seguito si analizzano gli oggetti e le ragioni della controversia amministrativa per sindacare gli atti amministrativi. Inoltre si discute delle parti nella controversia amministrativa nella Comunità Europea. Infine si presta attenzione al termine per l'avvio della controversia amministrativa e si analizzano le possibilità della procedura della Corte secondo l'azione.

Parole chiave: *controversia amministrativa, atto amministrativo, Comunità Europea.*