

Izvršenje upravnosudskih odluka u Hrvatskom i usporednom pravu

Derđa, Dario

Source / Izvornik: **Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2015, 52, 131 - 157**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:568224>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-09**

PRAVI

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](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA


DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Dr. sc. Dario Đerđa, izvanredni profesor,
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.

IZVRŠENJE UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA U HRVATSKOM I USPOREDNOM PRAVU

UDK: 342.9(497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 1. 11. 2014.

U radu se razmatra koliko je pravni okvir izvršenja u upravnome sporu u Hrvatskoj dobro osmišljen i pravno uređen te čini li on učinkovito sredstvo provedbe presuda upravnih sudova kada ih javnopravna tijela odbijaju izvršiti. U tu svrhu, najprije se razmatra doseg sudskih odluka te učinak koji one imaju na pojedine subjekte. Zatim se daju specifičnosti izvršenja sudskih presuda uopće. Nakon pregleda mehanizama prinudnoga izvršenja presuda donesenih u upravnim sporovima, detaljno se analiziraju hrvatska pozitivnopravna rješenja sadržana u *Zakonu o upravnim sporovima*. Konačno, nastoji se ukazati na sve nedostatke ovakvog pravnoga režima, a u zaključku dati neke prijedloge *de lege ferenda*.

Ključne riječi: *upravni spor, presuda, izvršenje*

1. UVOD

Svrha donošenja sudske presude ogleda se u zakonitosti koja se takvom presudom uspostavlja u zajednici u kojoj je donesena. Stoga se može ustvrditi kako je svaki sudski postupak, pa tako i upravni spor, uspješno okončan tek ukoliko je sudska presuda izvršena, tj. nakon što njezina izreka u praksi rezultira pravnim učincima na način da zasnuje, ukine ili izmijeni opseg prava odnosno obveza neke osobe. Temeljna je pretpostavka učinkovitosti svake presude apsolutno pokoravanje svih subjekata u zajednici autoritetu suda te poštovanje i provođenje volje suda u svakom konkretnom slučaju. Ovo važi za presude donesene u kaznenim, parničnim, upravnim i svim drugim sudskim postupcima. No, predmet ovoga rada usmjeren je isključivo na problematiku izvršenja sudskih odluka donesenih u upravnome sporu, kao temeljnom mehanizmu osiguravanja zakonitosti rada javnopravnih tijela uopće, posebno u slučajevima kada ona, donoseći jednostrane i autoritarne odluke u području svojih javnih ovlasti, odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca. Time provedba sudskih odluka donesenih u upravnome sporu čini *conditio sine qua non* upravnosudske zaštite, kojom se jednako štite subjektivna prava stranaka i objektivna zakonitost u društvu.¹

¹ O ovome vidi u Rajko, Alen, *Zakon o upravnim sporovima*, TEB poslovno savjetovanje, Zagreb, 2010., str. 20, te Šikić, Marko, Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49., br. 2, 2012., str. 411.

Zbog same važnosti upravnosudske zaštite i njezine učinkovite provedbe, izvršenje, kao postupak kojim se u stvarnosti uspostavlja stanje određeno izrekom presude donesene u upravnom sporu, postaje jedno od središnjih pitanja prava općenito, a napose upravnoga prava. Pravno idealnom situacijom može se ocijeniti ona u kojoj svaka stranka u upravnom sporu dobrovoljno izvrši obvezu koja joj je presudom nametnuta. No, u praksi to, na žalost, ipak nije tako, a problemi vezani uz izvršenje odluka donesenih u upravnim sporovima poznati su u mnogim državama već odavno. Čak su i države s posebno razvijenim sustavom upravnoga prava, kao što je to npr. slučaj s Francuskom, problem neučinkovitoga izvršenja presuda donesenih u upravnome sporu rješavale niz godina te su s ciljem rješavanja ovoga zahtjeva bile prisiljene provesti značajne strukturne i zakonske intervencije.²

Problem učinkovitoga izvršenja upravnosudskih presuda javlja se i u hrvatskome pravu. U upravnosudskoj praksi zamijećeni su slučajevi u kojima javnopravna tijela, kao tuženici u upravnim sporovima, ne postupaju sukladno presudama upravnih sudova. Unatoč imperativu koji proizlazi iz izvršne presude upravnoga suda, neka tijela uopće ne donose pojedinačne odluke koje su prema zakonskim odredbama i u skladu s presudom suda obvezna donijeti, dok druga, ako u ponovljenome upravnom postupku i donesu novu pojedinačnu odluku, njezinim sadržajem odstupaju od pravnog shvaćanja suda sadržanoga u presudi. U nekim slučajevima neizvršavanje presuda upravnih sudova tužena javnopravna tijela čak i opravdavaju, pozivajući se na razlog da je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske protiv te presude Vrhovnome sudu Republike Hrvatske podnijelo zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude te navodeći da Vrhovni sud redovito usvaja spomenute zahtjeve u usporedivim predmetima.³ Takvo postupanje ovih tijela ne samo da nije zakonito, već ujedno predstavlja i otpor provođenju volje suda izraženoj u sudskoj presudi. Ono za posljedicu ima nemogućnost pojedinca – fizičke ili pravne osobe – da unatoč valjanoj pravnoj osnovi ostvari pripadajuće pravo.⁴ Ovi problemi u Hrvatskoj su posebno naglašeni

² Brown i Bell, primjerice, ističu kako je Francuska, nakon brojnih praktičnih problema i neuspjeha, tek reformama 1963. godine te onima iz 1980. i 1995. godine uspjela značajno unaprijediti izvršenje upravnosudskih odluka. Vidi Brown, Neville L., Bell, John S., *Franch Administrative Law*, Clarendon press, Oxford, 1998., str. 114. Slično je naglašavao i Braibant, ukazujući na to da se presude upravnih sudova u nekim slučajevima u Francuskoj uopće ne izvršavaju ili se izvršavaju sa zakašnjenjem ili se izvršavaju protivno pravnome shvaćanju suda. Problem nedostatne učinkovitosti provedbe sudskih odluka donesenih u upravnome sporu on je našao u neraspolaganju upravnih sudova prinudnim sredstvima adekvatnima za izvršenje njihovih presuda. S tim ciljem isticao je kako sudovi ne raspolažu sredstvima javne prinude, kao što je to slučaj s javnopravnim tijelima, te probleme koji proizlaze iz stvarne nemogućnosti izvršavanja finansijskih obveza javnopravnih tijela koje su im presudama određene. Braibant, Guy, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list SRJ, Beograd, 2002., str. 460.

³ Rajko naglašava kako pozivanje na ovaj razlog nije zakonom propisani razlog za odgodu izvršenja. O ovome vidi Rajko, Alen, *Izvršenje u upravnom sporu*, *Upravno pravo: radni materijali*, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 53.

⁴ Šikić, *Obveznost*, cit., str. 418., te Abramović, Andrej, *Obveznost izvršenja upravnosudskih odluka*, *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Organizator, Zagreb, 2013., str. 644.

nakon 1. siječnja 2012. godine, tj. od stupanja na snagu novog *Zakona o upravnim sporovima*.⁵

Do 1. siječnja 2012. godine, upravni spor u Hrvatskoj bio je reguliran *Zakonom o upravnim sporovima* koji je Hrvatska preuzela iz pravnog sustava bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.⁶ *Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima* izvršeno je više izmjena ovoga *Zakona* donesenog još 1977. godine, no temeljni koncept upravnoga spora, koji se u to vrijeme rješavao prvenstveno kao spor o zakonitosti te je bio usmjeren samo na ocjenu zakonitosti upravnih akata, njima nije doveden u pitanje. Članak 4. toga *Zakona* propisivao je obveznost sudskih presuda donesenih u upravnom sporu, čije je izvršenje bilo detaljnije razrađeno člancima 62. do 64. *Zakona*. Ovim odredbama ponajprije su razrađeni učinci sudske presude kojom se upravni akt poništava. Kako je sud u pravilu odlučivao u sporovima o zakonitosti upravnih akata, kada bi utvrdio nezakonitost kojega akta, donio bi odluku o njegovu poništavanju. Sporovi pune jurisdikcije u kojima bi upravni sud sam meritorno riješio upravnu stvar te svojom presudom zamijenio poništeni upravni akt bili su propisani kao iznimke, a u praksi se gotovo nisu niti pojavljivali. *Zakon* je izričito propisivao i obveze tuženoga javnopravnoga tijela protiv kojega je sudska presuda bila usmjerena. Tako, ako je prema prirodi stvari koja je bila predmet upravnog spora trebalo umjesto poništenog upravnog akta donijeti drugi, nadležno javnopravno tijelo takav je akt trebalo donijeti bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave presude. U *Zakonu* je bilo posebno istaknuto kako je nadležno tijelo pri tome vezano pravnim shvaćanjem i primjedbama Suda u svezi s postupkom. Međutim, ako se javnopravno tijelo odlučilo oglušiti na ovu zakonsku obvezu, bilo na način da je u ponovljenom postupku donijelo drugi akt, no protivno pravnom shvaćanju ili primjedbama Upravnoga suda, ili na način da takav akt uopće nije donijelo, *Zakon* je ovlastio Sud da temeljem nove tužbe takav upravni akt poništiti te svojom presudom riješi upravnu stvar. Slično, no uz obvezu traženja donošenja takvoga akta najprije od nadležnog javnopravnoga tijela, pa tek onda od suda, postupak se vodio i u slučaju šutnje uprave. Tada je Upravni sud bio obavezan od nadležnog javnopravnoga tijela zatražiti obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donio i tu je obavijest nadležno tijelo bilo dužno dati odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako to nije učinilo ili ako dana obavijest, prema mišljenju suda, nije opravdavala neizvršenje sudske presude, Sud je također trebao donijeti upravni akt kojim se rješava upravna stvar. Kako je tada sudska presuda u svemu zamjenjivala akt nadležnoga tijela, zakonodavac je time u potpunosti isključio javnopravno tijelo iz rješavanja upravne stvari te je ovlastio sud na supstituiranje upravnih ovlasti. No, zanimljivo je istaknuti kako je ujedno obvezao Upravni sud da o propuštanju javnopravnoga tijela provesti sudska odluku izvijesti tijelo koje obavlja nadzor nad tim javnopravnim tijelom.⁷

⁵ *Zakon o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10. i 143/12.

⁶ *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

⁷ Međutim, i ovakvo uređenje obveza Upravnog suda i tuženoga tijela koje je u hrvatskoj

Kako kvaliteta svakoga pravnoga sustava u velikoj mjeri ovisi upravo o mehanizmu izvršenja sudskih odluka i odluka drugih javnopravnih tijela, njihovo izvršenje treba biti osigurano učinkovitim zakonskim sredstvima te popraćeno nadzorom provedbe i, po potrebi, nužnim sredstvima prinude. No, ne smije se smetnuti s uma da svaka mjera prinude mora imati svoj osnovu u zakonu te da uvjeti njezine provedbe moraju biti precizno propisani. Stoga će se u nastavku rada razmotriti koliko je pravni okvir izvršenja u upravnome sporu u Hrvatskoj dobro osmišljen, kao i pravno uređen te čini li on učinkovito sredstvo provedbe presuda upravnih sudova kada ih javnopravna tijela odbijaju izvršiti. U tu svrhu najprije se razmatra doseg sudskih odluka te učinak koji one imaju na pojedine subjekte. Zatim se daju specifičnosti izvršenja sudskih presuda uopće. Nakon pregleda mehanizama prinudnoga izvršenja presuda donesenih u upravnim sporovima, detaljno se analiziraju hrvatska pozitivnopravna rješenja sadržana u *Zakonu o upravnim sporovima*. Konačno, nastoji se ukazati na sve nedostatke ovakvog pravnoga režima, a u zaključku dati neke prijedloge *de lege ferenda*.

2. DOSEG UČINKA ODLUKA DONESENIH U UPRAVNOM SPORU

Važno pitanje na koje se izvršenje odluka donesenih u upravnome sporu nadovezuje, svakako je doseg njihova učinka. Drugim riječima, postavlja se pitanje na koga se takve odluke sve odnose te koga obvezuju. Sudska presuda načelno obvezuje sve osobe. Slijedom toga, javnopravna tijela – državna, područna (regionalna) i lokalna, kao i pravne osobe koje imaju javnu ovlast ili obavljaju javnu službu, baš kao i sve osobe privatnoga prava – tj. fizičke i pravne, ali i one bez pravne osobnosti ako im pravni sustav priznaje stranačku sposobnost, trebaju postupiti sukladno izreci sudske odluke. Međutim, treba jasno naznačiti kako se sudske odluke ponajprije odnose i obvezuju stranke u sporu. To znači da sudska odluka donesena u konkretnoj stvari poništavanja pojedinačne odluke javnopravnoga tijela ili poduzimanja kakve upravne radnje ovoga tijela, uvijek obvezuje tužitelja i tuženika, kao i njihove pravne sljednike. Ove odluke odgovarajući učinak imaju i na zainteresirane osobe u istoj upravnoj stvari koje su dužne poštovati i trpjeti stanje utvrđeno sudsom odlukom, kao i na sam sud koji je takvu odluku donio.⁸

upravnosudskoj praksi važno je bilo prilagođeno usko određenome predmetu upravnog spora, a problem neizvršavanja presude od javnopravnoga tijela rješavalo iznimnom sudsom supstitucijom upravnih ovlasti, ipak je u praksi otvorilo nekoliko pitanja na koja *Zakon* nije ponudio zadovoljavajući odgovor. Jedno od njih bilo je primjerice usmjereno na ovlasti i postupanje upravnoga suda kada je po tužbi zbog šutnje uprave ili tužbi zbog nedonošenja upravnog akta utvrdio da su razlozi za nedonošenje upravnoga akta po presudi opravdani. Također se otvorilo pitanje kako treba postupiti Upravni sud kada, nakon što je spor zbog nedonošenja upravnoga akta po presudi već pokrenut, nadležno javnopravno tijelo u izvršenju presude donese takav akt. O ovim pitanjima i odgovorima na njih vidi u Ivančević, Velimir, Ivčić, Milivoj, Lalić, Antun, *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudsom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958., str. 289. te Šikić, Marko, Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 29, br. 1, 2008., str. 512.

⁸ O subjektima obveznosti odluka donesenih u upravnome sporu više vidi u Borković, Ivo, *Upravno*

Od tužitelja se očekuje da prihvati sudsku odluku kao izvor upravne pravde te je poštuje čak i kada mu ne ide u prilog. U slučaju sumnje u zakonitost prvostupanjske odluke, tužitelj ima pravo izjaviti žalbu, no samo ako je to zakonom dopušteno. U svim drugim slučajevima dužan je prihvatiti sudsku odluku te nema pravo ponovno inicirati postupak koji se odnosi na već riješenu upravnosudsku stvar. Kada je presudom tužbeni zahtjev odbijen, tuženik je dužan provesti osporavanu pojedinačnu odluku kada god ona ranije već nije izvršena. Presuda kojom je tužbeni zahtjev usvojen poseban učinak ima na tuženika, jer tuženo javnopravno tijelo tada ne smije ponovno odlučiti ili postupiti u upravnoj stvari, a da pri tome u obzir ne uzme pravno stajalište i primjedbe suda. Stoga je ona tuženiku povod i osnova za daljnje postupanje, kako je njome određeno i u roku koji je u tu svrhu utvrđen zakonom. No, takva odluka obvezuje i druga javnopravna tijela, baš kao i sve zainteresirane osobe, jer odluka suda kojom je pojedinačna odluka poništena, takvu odluku eliminira iz pravnoga sustava, slijedom čega se ona više ne može izvršavati niti se na osnovi nje mogu zasnivati bilo kakvi pravni odnosi.⁹

Konačno, treba naglasiti kako takva presuda obvezuje i sud i to ne samo onaj koji ju je donio već i sudove niže hijerarhijske razine. Presuda višega suda donesena po pravnome lijeku uvijek obvezuje i niži sud o zakonitosti čije odluke je viši sud u konkretnome slučaju odlučivao. Međutim, iako u većini država Europe presude donesene u upravnim sporovima nemaju snagu presedana,¹⁰ sudovi trebaju voditi računa o dosljednoj i jednakoj primjeni prava u činjenično i pravno istim ili u bitno sličnim slučajevima. Ovo je ujedno i jedan od osnovnih zahtjeva predvidljivosti i pravne sigurnosti.¹¹ Posebno obvezujućima, ne samo za javnopravna tijela, već i za sudove, svakako su presude vrhovnih sudova i visokih upravnih sudova.¹²

S druge strane, odluke sudova kojima se izvan snage stavlja neki opći akt ili njegov dio, obvezuju sve osobe u pravnome sustavu, tj. djeluju *erga omnes*.¹³ Stavljanje izvan snage općeg akta koji je donijelo neko javnopravno tijelo ima

pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 515. te Krijan, Pero, Krijan Žigić, Lidija, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 81.

⁹ O ovome Bačić, Vera, Tomić, Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Službeni list, Beograd, 1989., str. 40.

¹⁰ Presude donesene u upravnom sporu imaju značaj presedana samo u Ujedinjenom Kraljevstvu i u Irskoj i to samo u ograničenim slučajevima. *La justice administrative en Europe*, Conseil d'etat, Université de Limoges, Paris, 2007., Royaume-Uni, Irlande.

¹¹ Ova obveza posebno se naglašava u slovenskom pravu. Vidi *La justice administrative en Europe*, op. cit., Slovénie.

¹² Ovo se npr. izričito naglašava u pravu Španjolske, Finske, Švedske, Estonije i Ujedinjenoga Kraljevstva. Vidi *La justice administrative en Europe*, op. cit., Espagne, Finlande, Suède, Estonie, Royaume-Uni. U Mađarskoj je Vrhovni sud ovlašten donositi ujednačavajuće presude koje obvezuju sve sudove u državi. Vidi *La justice administrative en Europe*, op. cit., Hongrie. Odstupanje od postojeće sudske prakse je dopušteno, no u pravilu podliježe donošenju odluka od posebno sastavljenoga vijeća ili u posebnom postupku. Tako se npr. u Austriji od nekog stajališta sudske prakse može odstupiti odlukom donesenom od tzv. proširenoga vijeća, a svaka promjena sudske prakse u Nizozemskoj mora biti posebno naglašena i obrazložena. Vidi *La justice administrative en Europe*, op. cit., Autriche, Pays-Bas.

¹³ Vidi primjer Francuske, Belgije, Grčke, Njemačke, Češke, Danske i Ujedinjenoga Kraljevstva. *La justice administrative en Europe*, op. cit., France, Belgique, Grèce, Allemagne, République Tchèque, Danemark, Royaume-Uni.

učinak na svaku osobu, a ne samo prema donositelju takvoga općega akta i podnositelju zahtjeva, jer opći akti djeluju generalno, tj. prema svima, pa jednako takvo djelovanje mora imati i presuda kojom se takav akt ukida.

No, važno je naglasiti kako se pravni učinak i obveznost sudskih odluka u usporednome pravu u pravilu vezuje tek uz pravomoćne sudske odluke, tj. one o kojima se u upravnom sporu više ne može raspravljati niti se protiv njih mogu koristiti redoviti pravni lijekovi.¹⁴ Na taj način isključuje se potreba poduzimanja radnji koje će se utvrditi nezakonitima te se izbjegava restitucija do koje može doći uslijed izvršenja nepravomoćne odluke.

3. SPECIFIČNOSTI IZVRŠENJA ODLUKA DONESENIH U UPRAVNOM SPORU

Kada se razmatra izvršenje sudskih odluka donesenih u upravnim sporovima treba imati u vidu zaseban pravni režim i svrhu upravnoga spora koji ga u velikoj mjeri razlikuje od drugih sudskih postupaka, napose parničnoga ili kaznenog. U upravnom sporu donose se dvije važne vrste odluka koje se nalaze u različitom pravnom režimu – presude kao sudske odluke kojima se tužbeni zahtjev usvaja ili odbija i kojima se meritorno odlučuje o predmetu upravne stvari; i rješenja, kao postupovne odluke kojima se odlučuje o postupovnim pitanjima i drugim pitanjima koja se jave u svezi s vođenjem spora.¹⁵ Zbog svoje uloge u ostvarivanju upravne pravde, u kontekstu izvršenja posebno se značajnima drže upravo presude. Specifičnosti sudskih odluka donesenih u upravnom sporu ogledaju se, primjerice, u neostvarivanju prava ili obveze određene osobe izravno temeljem donesene presude, zatim u posebnom položaju tuženika u pravnome sustavu i njegovim monopolnim ovlastima u poduzimanju određenih pravnih radnji, nemogućnosti provedbe ovrhe nad cjelokupnom imovinom tuženoga javnopravnog tijela i sl.

Ponajprije, specifičnost presuda donesenih u upravnom sporu ogleda se u tome što one u pravilu ne uređuju neki pravni odnos s materijalnoga aspekta, propisujući prava i obveze, već im je temeljna zadaća ukloniti nezakonitost iz pravnoga sustava. Polazeći od koncepta trodiobe funkcija u državi te međusobnog nadziranja i ograničavanja,¹⁶ sudska funkcija u nadzoru nad upravnom djelatnošću trebala bi izrekom presude poništiti nezakonitu odluku, a iz obrazloženja iste javnopravno tijelo trebalo bi uočiti kako donijeti zakonitu odluku te pri tome izbjeći ponavljanje počinjene pogreške.¹⁷ Time, presuda donesena u upravnom

¹⁴ Kako pravomoćna presuda predstavlja apsolutnu zapreku da se pred sudom u svezi s istim predmetom spora među istim strankama ponovno raspravlja, jedino se ona čini pogodnom za izvršavanje.

¹⁵ O značajkama presuda i rješenja u upravnome sporu u hrvatskom i usporednom pravu više vidi u Đerđa, Dario, *Sudske odluke u upravnom sporu: pozitivno i buduće pravno uređenje*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 31, br. 1 supp., 2010., str. 423-451.

¹⁶ O tradicionalnoj razdiobi funkcija u državi vidi Smerdel, Branko, Sokol, Smiljko, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006., str. 329-332.

¹⁷ Ukidanje pojedinačnih odluka javnopravnih tijela u upravnom sporu dopušteno je samo u nekim usporednopravnim sustavima i to kao iznimka. Ova ovlast suda u svezi s ukidanjem pojedinačnih odluka zakonom je povjerena sudovima u Švedskoj i Slovačkoj, no samo u izričito propisanim slučajevima. Iz

sporu u pravilu iz pravnoga sustava samo uklanja nezakonitu pojedinačnu odluku, a nadležno javnopravno tijelo zatim treba ili poduzeti neku radnju ili donijeti drugu pojedinačnu odluku ili se suzdržati od donošenja takve odluke i sl. Slijedom toga, presuda donesena u upravnom sporu nije uvijek izravan izvor priznavanja prava ili nametanja obveza nekoj osobi, jer ona takvo pravo stječe tek donošenjem akta od nadležnog javnopravnoga tijela.

S druge strane, tuženici u upravnom sporu uvijek su javnopravna tijela – posebna skupina tijela osnovana od države ili druge javnopravne osobe na temelju zakona, koja raspolažu javnim ovlastima.¹⁸ Stoga, kada god je obveza sadržana u presudi upućena njemu, jedino ono može poduzeti određenu radnju ili donijeti pojedinačnu odluku. Razlog je tome što samo ono raspolaže javnim ovlastima potrebnima za ostvarivanje prava ili nametanje obveze nekoj osobi.¹⁹ Supstitucija javnih ovlasti nije dopuštena ako to nije izričito propisano pravom. Stoga poduzeti neku radnju koja ima javni značaj ne može nitko drugi osim nadležnog javnopravnog tijela. U slučaju odbijanja takvoga tijela da poduzme naloženu radnju, mjere prisile nisu odgovarajuće, jer se one koriste prema fizičkim osobama privatnoga prava, a ne prema javnopravnim tijelima.

Konačno, kada se tuženom javnopravnom tijelu nameće neka financijska obveza, ono je u nekim slučajevima uopće nije u mogućnosti izvršiti, jer ne raspolaže dostatnim financijskim sredstvima. Ova tijela redovito se financiraju iz proračuna te nemaju predviđena velika sredstva koja se mogu trošiti za naknadu počinjene štete.²⁰ S druge strane, ovrha cjelokupne njihove imovine u pravilu nije dopuštena, jer ova tijela ne smiju biti lišena sredstava nužnih za obavljanje javnih ovlasti i pružanje javnih usluga. U slučaju kada bi se ovrha provela i nad tim sredstvima, javnopravno tijelo bilo bi onemogućeno obavljati svoje zakonom povjerene poslove te bi štetu od takve situacije ponajprije trpjele fizičke i pravne osobe.

zakona primjerice proizlazi i u Belgiji, no njeno korištenje je značajno ograničeno poštovanjem prava na jednakost, prava na pravično suđenje i pravnu sigurnost i sl. U Francuskoj je praksom Državnog savjeta ustanovljeno pravilo da sud može pojedinačnu odluku ukinuti samo ako bi poništavanje takve odluke dovelo do štetnih posljedica za javni i privatni interes i s ciljem otvaranja mogućnosti za poduzimanje mjera potrebnih za saniranje nastaloga stanja. Ova ovlast suda sudskom praksom je utvrđena i u Nizozemskoj. S druge strane, opći akti u pravilu se ukidaju te prestaju važiti stupanjem na snagu odluke o njihovom stavljanju izvan snage. Samo iznimno u nekim je državama otvorena mogućnost poništavanja takvih akata. Tako primjerice u Litvi, s obzirom na specifične okolnosti slučaja i procjenu mogućnosti negativnih pravnih posljedica, upravni sud može svojom odlukom utvrditi poništava li se opći akt ili njegov dio. O ovome vidi *La justice administrative en Europe*, op. cit., Švede, Slovaquie, Belgique, France, Pays-Bas, Lituanie.

¹⁸ Tako je, primjerice, sukladno članku 18. *Zakona o upravnim sporovima* tuženik javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti odnosno koje je stranka upravnog ugovora.

¹⁹ O javnim ovlastima više vidi u Krijan, Pero, Krijan Žigić, Lidija, Javne ovlasti kao poseban oblik javne vlasti, *Informator*, br. 5461-5462, 2006., str. 7.

²⁰ Upravo s tim razlogom i Europska unija utvrđuje da za štetu koju nekoj osobi počini jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba koja ima javnu ovlast ili obavlja javu službu uvijek odgovara država. Vidi Đerđa, Dario, Popovski, Aleksandra, Utjecaj sudske prakse Suda Europske unije na hrvatsko upravno pravo, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 35, br. 1, 2014., str. 137-140.

4. SUSTAVI PRINUDNOG IZVRŠENJA ODLUKA DONESENIH U UPRAVNOM SPORU

Upravo zbog specifičnosti koje se ogledaju u donošenju odluka u upravnome sporu, u prvome redu u sporu o zakonitosti pojedinačne odluke, te posljedičnoga nužnog postupanja tuženoga javnopravnoga tijela u skladu s pravnim shvaćanjem i primjedbama suda izraženim u obrazloženju takve odluke, a zatim i uzimajući u obzir javne obveze kojima raspolažu javnopravna tijela, u usporednome pravu razvijeni su posebno prilagođeni sustavi prinudnog izvršenja ovih odluka. Ovi sustavi zasnivaju se na razlikovanju obveza sadržanih u presudi na novčane obveze i nenovčane obveze, čime se izvršenje sudskih odluka donesenih u upravnome sporu dijelom približava izvršenju u upravnome postupku.²¹ No, izvršenju novčanih obveza ovi sustavi ne poklanjaju veću pozornost, već se u pravilu zakonom naznačuje kako se one izvršavaju sukladno pravilima ovršnoga postupka. K tome, neke države zakonom posebno isključuju dopuštenost provedbe ovrhe nad sredstvima potrebnima javnopravnome tijelu za obavljanje javnih ovlasti ili pružanje javnih usluga.²²

No, pravno normiranje prinudnog izvršavanja nenovčanih obveza, tj. obveze postupanja tuženoga javnopravnoga tijela sukladno izreci presude te u njoj sadržanome pravnom shvaćanju i primjedbama suda, osigurava se na vrlo raznovrstan način. Ono što se susreće u gotovo svim državama svakako je opća deklaracija o bezodgodnoj obvezi izvršenja svake sudske odluke, koja je sadržana u zakonu ili čak u ustavu.²³ Većina država kao temeljnu ovlast suda u provedbi izvršenja sudskih odluka donesenih u upravnom sporu utvrđuje pravo izdavanja naloga na poduzimanje odgovarajuće radnje tuženome javnopravnome tijelu. U pravilu, ovi nalozi uvijek sadrže i rok u kojemu je tuženo javnopravno tijelo obvezno poduzeti naloženu radnju. Zbog specifičnoga položaja Upravnog suda u Austriji,²⁴ kada god ovaj Sud donese presudu u sporu pune jurisdikcije te njome meritorno riješi upravnu stvar, on njome ujedno utvrđuje neki sud ili javnopravno tijelo koje je dužno takvu sudsku odluku izvršiti. Izvršenje sudske odluke na ovaj je način značajno olakšano, jer sud odnosno javnopravno tijelo pri izvršenju sudske odluke može primijeniti svaku mjeru koja mu je zakonom dodijeljena u

²¹ U Hrvatskoj, sukladno članku 136. *Zakona o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09., izvršenje pojedinačne odluke također se provodi radi ostvarivanja novčanih ili nenovčanih obveza.

²² Takva pravna regulacija susreće se, primjerice, u Njemačkoj, Sloveniji, Litvi i Estoniji. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Allemagne, Slovénie, Lituanie, Estonie.

²³ Tako se, primjerice, subjekti ustavom obvezuju bez odgode izvršiti odluke sudova u Španjolskoj, Grčkoj i Danskoj, dok ova obveza proizlazi iz zakona npr. u Austriji, gdje se izričito navodi kako su sva javnopravna tijela obvezna bez odgode uspostaviti pravnu situaciju koja proizlazi iz presude Upravnoga suda, ili u Češkoj, gdje je propisano kako u slučaju poništavanja pojedinačne odluke javnopravnoga tijela u upravnom sporu, nadležno tijelo treba donijeti drugu pojedinačnu odluku, koja se zasniva na pravnom stajalištu i primjedbama suda izraženima u presudi. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Espagne, Grèce, Danemark, Autriche, République Tchèque.

²⁴ O ustroju upravnosudskog sustava u Austriji više vidi u Đerđa, Dario, *Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45., br. 1, 2008., str. 87.

okviru povjerenih javnih ovlasti, pa se ova zadaća može povjeriti tijelu koje je posebno osposobljeno izvršiti presudu s obzirom na prirodu same obveze.²⁵

Nalog za izvršenje sudske odluke tuženom javnopravnom tijelu sud ne izdaje po službenoj dužnosti, već uvijek na traženje ovlaštenika sudske odluke, u pravilu tužitelja.²⁶ Izdavanje naloga za izvršenje ocjenjuje se učinkovitim u svim onim slučajevima kada tuženo javnopravno tijelo nehotice propusti provesti sudsku odluku. No, kada tuženo javnopravno tijelo odbija izvršiti sudsku odluku, ova ovlast sama za sebe ne dovodi do praktičnog učinka. Stoga je nerijetko popraćeno pravom prijetnje novčanom kaznom i posljedičnog izricanja ove kazne tuženiku, zbog neizvršavanja sudske odluke.²⁷ Štoviše, pravo prijetnje i izricanja novčane kazne u svrhu provedbe sudske odluke u nekim je državama povjereno sudovima i bez prava izdavanja naloga na izvršenje takve presude.²⁸ Izricanje novčane kazne u nekim je državama uvjetovano dilatornim rokom koji mora proteći od dana donošenja neizvršene sudske odluke,²⁹ a u nekim ju je sustavima sud ovlašten ponovno izricati sve dok tuženo javnopravno tijelo ovu obvezu ne izvrši.³⁰ No, i sudska ovlast prijetnje i izricanja novčane kazne u pravilu se vezuje samo uz inicijativu ovlaštenika neizvršene sudske odluke.³¹

Ovlast prijetnje i izricanja novčane kazne u literaturi se ističe izuzetno učinkovitim sredstvom izvršenja sudskih odluka donesenih u upravnom sporu.³² No, važno pitanje koje se postavlja u kontekstu izvršenja odluka donesenih u upravnome sporu prijetnjom i izricanjem novčane kazne jest izriče li se takva kazna javnopravnome tijelu ili osobi odgovornoj za izvršenje. Iako se zbog neizvršenja sudske odluke odgovornim drži javnopravno tijelo, kazna se u pravilu izriče službeniku tuženoga tijela odgovornome za izvršenje,³³ a u nekim

²⁵ Zanimljivo je naglasiti kako se u Austriji navodi da se takve ovlasti u svrhu izvršenja sudskih odluka Upravnoga suda do sada nisu pokazale nužnima. U slučaju neizvršenja presude Upravnog suda, odgovornima se drže upravo sud ili javnopravno tijelo kojemu je povjereno izvršenje presude, kao i službenik toga tijela zadužen za izvršenje. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Autriche.

²⁶ Pravo suda da naloži tuženome javnopravnom tijelu poduzimanje određene radnje posebno je naglašeno u Francuskoj, Španjolskoj, Nizozemskoj i Litvi. *La justice administrative en Europe*, op. cit., France, Espagne, Pays-Bas, Lituanie.

²⁷ Vidi primjer Portugala, Nizozemske, Estonije i Letonije. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Portugal, Pays-Bas, Estonie, Lettonie.

²⁸ Vidi primjer Njemačke, Poljske, Slovačke i Švedske. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Allemagne, Pologne, Slovaquie, Suède.

²⁹ Tako je, primjerice, u Belgiji sud ovlašten zaprijetiti tuženom javnopravnom tijelu novčanom kaznom tek po proteku roka od tri mjeseca od dana objave presude. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Belgique.

³⁰ Vidi primjer Njemačke. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Allemagne.

³¹ Vidi primjer Belgije. U Francuskoj novčanu kaznu po službenoj dužnosti može izricati samo Državni savjet, kao najviše upravnosudsko tijelo u državi, dok je upravni sudovi i žalbeni upravni sudovi mogu izricati samo na inicijativu ovlaštenika presude. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Belgique, France.

³² Braibant, op. cit., str. 461.

³³ Ovo je primjerice slučaj u Francuskoj i Danskoj. *La justice administrative en Europe*, op. cit., France, Danemark.

državama pored ove osobe dopušteno je kazniti i čelnika javnopravnog tijela.³⁴ Pored financijske odgovornosti koja je isključivo prihvaćena kao oblik pritiska na čelnika ili službenika odgovornoga za izvršenje sudskih odluka u tuženome javnopravnom tijelu,³⁵ u nekim državama za neizvršavanje sudske odluke ove osobe odgovaraju još i stegovno,³⁶ a u nekim državama čak i kazneno.³⁷

Kao inačica prinude izvršavanja sudske odluke novčanim kažnjavanjem u Francuskoj se razvio još jedan osebujan sustav. On je rezultat sudske prakse sudova opće nadležnosti, a naziva se *astreinte*. Njegova posebna praktična učinkovitost ogleda se u ovlasti suda da naloži javnopravnome tijelu plaćanje određenoga novčanog iznosa ovlašteniku presude i to za svaki dan u kojemu se presuda nije izvršila.³⁸ Iako je najprije bilo ograničeno samo na presude iz kojih su proizlazile obveze novčane prirode, kao posebno vrijednim pokazalo se upravo u svezi s presudama koje su poništavale pojedinačne odluke i nalagale tuženom javnopravnome tijelu ponovno postupanje. Sud ovu mjeru najprije izriče kao prijetnju, a isplatu novčane kazne izriče tek ako tuženo javnopravno tijelo ne izvrši presudu pod prijetnjom *astreinte*. No, kako bi ovlaštenik presude od suda mogao tražiti upotrebu ovoga vida prisile, izvršenje presude mora kasniti barem šest mjeseci.³⁹

Pored ovoga široko prihvaćenoga sustava prinudnog izvršenja sudskih odluka donesenih u upravnom sporu izdavanjem naloga na postupanje te prijetnjom i izricanjem novčane kazne, u nekim se državama javljaju vrlo specifični mehanizmi koji bi trebali pripomoći u ostvarivanju ovoga cilja. Tako su u nekima osnovana posebna tijela sa zadaćom praćenja i olakšavanja provedbe izvršenja odluka donesenih u upravnim sporovima. U tu je svrhu u Francuskoj pri Državnom savjetu, još 1963. godine osnovan poseban ured zadužen za praćenje izvršenja presuda upravnih sudova, nazvan Odjelom za izvještaje i studije. Zadaća je ovoga Odjela biti potporom tužiteljima i drugim strankama u slučajevima kada tuženo javnopravno tijelo nije izvršilo neku sudsku odluku. Ovaj Odjel ujedno objavljuje godišnje izvješće kojim ukazuje na problem izvršenja sudskih odluka u pojedinim javnopravnim tijelima, čime neizravno doprinosi rješavanju ovih nepravilnosti.

³⁴ Ovo je slučaj u Portugalu, Rumunjskoj i Letoniji. U Rumunjskoj kazna može dosegnuti iznos od čak 20 posto minimalne bruto plaće za svaki dan zakašnjenja. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Portugal, Roumanie, Lettonie.

³⁵ Ovo je slučaj u Francuskoj i Nizozemskoj. *La justice administrative en Europe*, op. cit., France, Pays-Bas.

³⁶ Vidi primjer Portugala i Danske. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Portugal, Danemark.

³⁷ Vidi primjer Španjolske, Danske i Rumunjske. U Rumunjskoj se neizvršavanje sudske odluke nakon prijetnje novčanom kaznom smatra kaznenim djelom za koje je predviđena kazna zatvora od šest mjeseci do tri godine ili visoka novčana kazna. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Espagne, Danemark, Roumanie.

³⁸ Državni savjet ovlašten je koristiti ga još od 1980. godine, a ostalim sudovima na raspolaganju stoji od 1995. godine.

³⁹ Vidi Brown, Bell, op. cit., str. 116-117.

No, baš kao ni pučki pravobranitelj, na raspolaganju nema niti jednu represivnu ovlast kojom bi prisilio tuženo javnopravno tijelo da izvrši presudu koju ono ne želi izvršiti.⁴⁰

U nekim državama u svrhu izvršavanja sudskih odluka određuju se posebna tijela ili osobe. Tako se primjerice u Belgiji izvršenje upravnosudskih odluka nastoji osigurati putem posebnog povjerenika što ga imenuje tijelo koje obavlja nadzor nad tuženim javnopravnim tijelom koje odbija izvršiti odluku upravnoga suda. Ovaj povjerenik najprije utvrđuje razloge neizvršavanja sudske odluke te je umjesto tuženoga javnopravnoga tijela u svrhu izvršenja ove odluke ovlašten poduzeti svaku nužnu mjeru u granicama ovlasti koje su mu povjerene odlukom o imenovanju.⁴¹ U svrhu izvršenja sudske presude postavljanje posebnog povjerenika, koji se imenuje iz redova sudaca, propisano je i u Italiji.⁴² Vodeći se ovim primjerom, u Letoniji je zakonodavac ovlastio Vladu da osnuje posebno izvršno tijelo sa zadaćom izvršavanja sudskih odluka. No, do njegova osnivanja, prinudno izvršenje odluka donesenih u upravnim sporovima povjereno je ministarstvu u čijem resoru djeluje javnopravno tijelo koje je odbilo izvršiti sudsku odluku. Ako u konkretnome slučaju nije moguće utvrditi koje je ministarstvo nadležno za provedbu određene presude, ovu zadaću preuzimaju sudski ovršitelji, sukladno pravilima *Zakona o parničnom postupku*.⁴³

Konačno, na kraju vrijedi spomenuti još jedan, ne agresivan, a prilično učinkovit mehanizam poticanja izvršavanja odluka donesenih u upravnom sporu. U Francuskoj je tuženo javnopravno tijelo ovlašteno zatražiti od Državnog savjeta da mu ukaže na posebnosti učinka konkretne presude te naznači način njezine provedbe. U tom slučaju, Državni savjet u javnopravno tijelo upućuje tzv. izvjestitelja, koji s čelnicima tijela ili osobama odgovornima za izvršenje sudske odluke razmatra modalitete njezina izvršenja, pomažući na taj način javnopravnome tijelu u provedbi ove odluke. Ističe se kako je ovo sredstvo rezultat dugotrajnih reformi te daje izvrsne praktične rezultate.⁴⁴

Iz ovoga je razvidno kako ima više metoda kojima se potiče tuženo javnopravno tijelo izvršiti odluku donesenu u upravnom sporu te da se one u značajnoj mjeri razlikuju svojom represivnom funkcijom. Važno je uočiti da, iako novčano kažnjavanje čelnika i službenika odgovornoga za izvršenje u pravilu daje dobre rezultate, formiranje tijela koja bi pomagala javnopravnim tijelima u izvršavanju sudskih odluka, dugoročno imaju veliko značenje, na taj način doprinoseći kvaliteti rada javne uprave uopće.

⁴⁰ Vidi Braibant, op. cit., str. 461. te Brown, Bell, op. cit., str. 115.

⁴¹ Međutim, ovaj prilično učinkoviti mehanizam ne primjenjuje se na području cijele Belgije, jer nije detaljnije razrađen aktima pojedinih pokrajina i provincija. *La justice administrative en Europe*, op. cit., Belgique.

⁴² *La justice administrative en Europe*, op. cit., Italie.

⁴³ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Lettonie.

⁴⁴ Kako je pogrešno izvršavanje sudskih presuda češće rezultat neznanja službenika ovlaštenih za izvršavanje presude, negoli posljedica njihove namjere, konzultacije s Državnim savjetom pokazale su se izuzetno korisnom metodom pri izvršavanju sudskih odluka. No, naglašava se kako takvih upita na godišnjoj razini ipak nema mnogo. Vidi Brown, Bell, op. cit., str. 114-115.

5. POZITIVNOPRAVNO UREĐENJE IZVRŠENJA U UPRAVNOM SPORU U HRVATSKOJ

Obveza izvršavanja sudskih presuda u Hrvatskoj primarno proizlazi iz odredbe članka 6., stavak 3. *Zakona o sudovima* koji propisuje da je svatko u Republici Hrvatskoj dužan poštovati pravomoćnu i ovršnu odnosno izvršnu sudsku odluku i njoj se pokoriti.⁴⁵ Izvršenje presuda donesenih u upravnom sporu posebno je uređeno petim dijelom *Zakona o upravnim sporovima*. U ovome dijelu *Zakona* sadržana su tri članka koja uređuju izvršnost sudskih odluka, izvršenje presuda i izvršenje rješenja. Oni se izravno oslanjaju na obveznost sudskih odluka kao jedno od načela upravnoga spora u Hrvatskoj uopće. Regulacijom izvršenja u *Zakonu o upravnim sporovima*, u velikoj se mjeri odstupilo od prijašnjih zakonskih rješenja, što je i razumljivo s obzirom na značajnu reformu upravnosudskoga sustava i upravnoga spora uopće, kojoj se pristupilo 2009. godine.⁴⁶ Ovaj *Zakon*, u odnosu na prijašnji, drukčije je koncipirao i uredio institut izvršenja odluka upravnih sudova, pokušavajući ga tako primarno prilagoditi novousvojenome konceptu vođenja spora pune jurisdikcije i donošenja reformacijskih sudskih odluka.

5.1. Izvršnost sudskih odluka

Utvrđujući obveznost upravnosudskih odluka, *Zakon o upravnim sporovima* polazi od načela kako je pravomoćna presuda suda obvezna za stranke u upravnom sporu i njihove pravne sljednike, a pravomoćna presuda suda kojom se odlučuje

⁴⁵ *Zakon o sudovima*, Narodne novine, broj 28/13. Rajko posebno naglašava da, iako je ovdje riječ o općoj dužnosti, ona naročito obvezuje tuženike u upravnom sporu – javnopravna tijela, koja čine dio aparata u funkciji djelovanja ustavnopravnog poretka. Rajko, *Izvršenje u upravnom*, cit., str. 48. Neizvršavanje sudske presude od strane javnopravnog tijela, prema stajalištu Europskog suda za ljudska prava, predstavlja povredu članka 6., stavak 1. *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02. Vidi odluku Europskog suda za ljudska prava br. 41510/98 u predmetu Jasiuniene v. Lithuania donesenu 6. ožujka 2003.

⁴⁶ Cilj ove reforme bio je otklanjanje brojnih nedostataka ranije važećeg *Zakona o upravnim sporovima*, koji se smatrao jednim od lošijih zakona u pravnome sustavu Republike Hrvatske uopće. O nedostacima ovoga *Zakona* više vidi u Medvedović, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj: prilog za povijesni pregled, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Zagreb, 2002., str. 35, Borković, Ivo, *Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 44, Omejec, Jasna, *Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 17-18, Đerđa, Dario, *Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 29, br. 1, 2008., str. 111-147, Kujundžić, Ivica, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Europske unije, Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 7, Juričić, Mirjana, *Prikaz Upravnog suda Republike Hrvatske uz tridesetu godišnjicu suda, Upravni sud Republike Hrvatske: Zbornik odluka 1977.-2007.*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. XV, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., i sl. Ova reforma rezultirala je uspostavom dvostupanjskog upravnosudskog sustava, rješavanjem upravnih sporova po sucu pojedincu, proširenjem predmeta upravnog spora, obvezom upravnih sudova da utvrđuju činjenično stanje i održavaju usmenu raspravu, obvezom upravnih sudova i Visokog upravnog suda da upravne sporove u pravilu rješavaju kao sporove pune jurisdikcije donoseći primarno reformacijske, a ne kasatorne presude, mogućnošću pobijanja prvostupanjskih sudskih odluka u žalbenom postupku, uvođenjem brojnih novih postupovnih radnji i mjera, kao npr. ovlašću suda na određivanje privremenih mjera ili vođenja oglednog spora i sl.

o zakonitosti općeg akta obvezna je za sve.⁴⁷ No, obveznost sudskih odluka nerazdvojiva je od njihove izvršnosti te se zakonodavac odlučio za precizno definiranje trenutka atribuiranja ove kvalitete svake odluke. Izvršnost je izuzetno bitna u kontekstu izvršenja, jer da bi se presuda mogla izvršiti, ona najprije treba postati izvršna.⁴⁸ Stoga *Zakon o upravnim sporovima* propisuje kako presuda postaje izvršna nakon dostave stranci, ako presudom nije određen drugi rok za izvršenje, a rješenje postaje izvršno nakon objave, odnosno dostave stranci, ako ovim *Zakonom* nije drukčije propisano. Time jasno razgraničuje trenutak nastupa izvršnosti ovisno o tome je li u pitanju presuda ili rješenje, a vezuje ga uz temeljne oblike obavješćivanja i dostave u upravnome sporu.

Značajno je uočiti kako je pri normiranju nastupa izvršnosti presude zakonodavac otvorio mogućnost iznimnoga odstupanja od pravila da presuda postaje izvršna dostavom stranci. No, ovo odstupanje dopušteno je samo kada je sud u presudi specifično odredio rok za njezino izvršenje. Dakle, kada god u presudi nije posebno utvrđen rok za njezino izvršenje, ona postaje izvršna dostavom stranci.⁴⁹ Slijedom toga, na izvršnost presude ne utječe okolnost je li ona objavljena niti je li sadržaj njezine izreke strankama u sporu poznat već prije same dostave. Time objava presude nema utjecaja na njezinu izvršnost.

S druge strane, rješenja koja sud donosi na usmenoj raspravi te ih objavljuje, postaju izvršna odmah po objavi. No, ako je rješenje doneseno izvan rasprave, pa se stranci dostavlja u pisanom otpavku, bilo zato što usmena rasprava u sporu nije uopće održana, još nije održana ili se već održala, ono postaje izvršno trenutkom uredne dostave stranci.

5.2. Izvršenje presuda

Zakon, nadalje, zasebno uređuje pravni režim izvršavanja presuda, kao odluka o meritumu tužbenog zahtjeva, odvajajući ovaj postupak od postupka izvršavanja rješenja. Regulacija izvršenja presuda nije iscrpna, što može ukazivati na temeljni pristup zakonodavca rješavanju upravnih sporova kao sporova pune jurisdikcije. Međutim, postoje i vrste pojedinačnih odluka koje sud ne može materijalno donijeti, najčešće zbog nedostatka specifičnih stručnih znanja koja su potrebna za odlučivanje u nekim upravnim stvarima. Upravo iz tog razloga *Zakon o upravnim*

⁴⁷ Članak 80. *Zakona o upravnim sporovima*. Inzistiranje na obveznosti sudskih presuda upravnih sudova i posljedično isticanje ovoga pravnog ideala konstanta je u hrvatskom upravnosudskom zakonodavstvu koja je svoje mjesto imala i u članku 4. ranije važećeg *Zakona o upravnim sporovima*. U novom *Zakonu*, vezano uz obveznost, posebno se apostrofiraju subjekti obveznosti takve presude te utvrđivanje obveznosti presude o zakonitosti općeg akta.

⁴⁸ Izvršnost treba razlikovati od pravomoćnosti, jer izvršnost može nastupiti u isto vrijeme s pravomoćnošću, ali sudska presuda može postati izvršnom čak i prije negoli je postala pravomoćnom. Ovo je primjerice u Hrvatskoj slučaj kada se prvostupajnska presuda upravnog suda osporava žalbom.

⁴⁹ Utvrđivanje posebnoga roka trebao bi biti posebno čest slučaj u sporovima o ocjeni zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela da u zakonom propisanom roku donese pojedinačnu odluku ili da postupi po zakonu, propisu, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru. Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 297.

sporovima utvrđuje kako sud neće sam riješiti upravnu stvar kada god to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik odlučivao po slobodnoj ocjeni.⁵⁰

Kao osnovno pravilo *Zakon o upravnim sporovima* naglašava da je izvršenje presude kojom je sud riješio stvar dužan osigurati tuženik.⁵¹ Dakle, bez obzira je li tužbeni zahtjev usvojen ili nije, presudu je u svakom slučaju obvezan izvršiti tuženik. Ako je tužbeni zahtjev odbijen, tada se ne govori o izvršavanju presude u užem smislu, jer tada u upravnoj stvari postoji pravomoćna pojedinačna odluka donesena od tuženoga javnopravnoga tijela i čija je zakonitost potvrđena sudskom presudom. Stoga, u tom slučaju tuženo javnopravno tijelo ne donosi novu odluku, već izvršava onu koja je u sporu bezuspješno osporavana.⁵² Tužitelj je dužan postupiti po takvoj pojedinačnoj odluci, te je, ako mu je njome utvrđena obveza, treba izvršiti, a ako mu je priznato kakvo pravo, slobodno ga može koristiti. Takva pojedinačna odluka izvršava se sukladno pravilima *Zakona o općem upravnom postupku*, pa *Zakon o upravnim sporovima* opravdano detaljnije ne razrađuje izvršenje takve presude.

No, kada treba izvršiti presudu kojom se tužbeni zahtjev usvaja u cijelosti ili djelomično, slučaj je potpuno drugačiji. U tom slučaju sud presudom utvrđuje kako je donesena pojedinačna odluka u cijelosti ili dijelu nezakonita odnosno kako javnopravno tijelo nije postupilo prema propisima. Stoga je razumljivo kako u tom slučaju javnopravno tijelo ima obvezu poštovati sudsku odluku te postupiti sukladno njoj. Međutim, *Zakon o upravnim sporovima* pristupio je normiranju jedino postupka izvršenja presude donesene u sporu o zakonitosti, tj. presude kojom se pojedinačna odluka tuženika poništava, a upravna stvar se meritorno ne rješava, već ostaje otvorena. Zakonodavac nije detaljnije uređio niti izvršavanje presude kojom je sud rješavajući u sporu pune jurisdikcije poništio osporavanu pojedinačnu odluku i sam riješio upravnu stvar, niti je uređio izvršavanje presude kojom je sud utvrdio nezakonitost poduzete radnje javnopravnoga tijela, presude donesene zbog utvrđene šutnje uprave, baš kao niti presude u kojoj se tuženiku nameće obveza naknade štete ili povrata stvari.

U slučaju klada je sud presudom poništio pojedinačnu odluku te sam riješio upravnu stvar sudska presuda u svemu zamjenjuje osporenu pojedinačnu odluku, koja se u tom slučaju više ne donosi. Razlog je tome što se takvom presudom tužitelju izravno priznaje neko pravo, oslobađa ga se od obveze ili mu se utvrđuje obveza u manjem opsegu. S formalne strane takva presuda smatra se sudskim aktom, s obzirom na to da ju je donio sud u upravnosudskom postupku, dok u materijalnom smislu ona predstavlja upravni akt, jer u cijelosti rješava upravnu stvar i u svemu zamjenjuje pojedinačnu odluku nadležnog javnopravnog tijela.⁵³ Takvu presudu tuženik treba poštovati te se ne opirati ostvarivanju prava tužitelja. Drugim riječima, tuženik je dužan prihvatiti oslobađanje od obveze tužitelja ili

⁵⁰ Vidi članak 58., stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵¹ Članak 81., stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵² O ovome vidi Bačić, Tomić, op. cit., str. 39.

⁵³ Vidi Krijan, Krijan Žigić, *Komentar*, cit., str. 278.

umanjenje obveze koja je utvrđena presudom. Ako je sud presudom donesenom u takvome slučaju nekoj od stranaka odredio neku obvezu, tuženik je dužan osigurati izvršenje takve presude, jednako kao i u slučaju odbijanja tužbenog zahtjeva.

Slično je i kada je sud presudom odredio tuženiku da izvrši neku radnju koju je prema zakonu, propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru obavezan izvršiti. Nezakonitu radnju sud može jedino zabraniti te naložiti povrat u prijašnje stanje, slijedom čega javnopravno tijelo tada treba zastati s provođenjem osporavane radnje i izvršiti restituciju. Ako sud presudom tuženom javnopravnom tijelu naloži poduzimanje neke radnje, ono je takvu radnju dužno poduzeti na način kako je to utvrdio sud. Isto važi i u slučaju kada je sud presudom naložio javnopravnom tijelu naknadu štete i povrat oduzete stvari.

Međutim, u slučaju kada je sud presudom usvojio tužbeni zahtjev te je pojedinačnu odluku poništio, a pri tome nije koristio reformacijske ovlasti u rješavanju, upravni predmet vraća se u stanje u kojem se nalazio prije negoli je odluka u upravnom postupku uopće donesena. Takvom sudskom presudom poništavaju se sve pravne posljedice koje su rezultat izvršenja odluke. Stoga javnopravno tijelo koje ju je donijelo mora ponovno poduzeti potrebne radnje u upravnom postupku u kojem je poništena odluka donesena. To konkretno znači da ako je sud poništio pojedinačnu odluku drugostupanjskog tijela, ovo tijelo mora ponovno rješavati po žalbi, jer je žalba ostala neriješena. S druge strane, ako je poništenu odluku donijelo prvostupanjsko tijelo, ono ponovno mora rješavati o zahtjevu stranke, odnosno mora ponovno provesti upravni postupak kada god ga na to obvezuje neki propis. Kako je u tom slučaju pojedinačna odluka poništena, tužitelj prema tuženiku stječe pravo na donošenje nove pojedinačne odluke. Javnopravno tijelo treba postupiti po presudi kojom je poništena njegova odluka i u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti. Činjenica da je pojedini upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti sama po sebi ne isključuje obvezu tuženoga javnopravnoga tijela da, po poništenju prvotno donesene pojedinačne odluke, donese novu i njome bilo riješi upravnu stvar, bilo obustavi vođenje upravnog postupka.⁵⁴ Stoga, tuženo javnopravno tijelo treba postupiti prema izreci presude te u roku od 30 dana od njezine dostave donijeti novo rješenje sukladno pravnom shvaćanju i primjedbama suda.⁵⁵ Kada javnopravno tijelo povodom takve presude donese drukčiju pojedinačnu odluku, ono se treba pobrinuti i za restituciju eventualno izvršene poništene pojedinačne odluke.⁵⁶

⁵⁴ Poništenjem pojedinačne odluke poništava se odluka donesena u upravnom postupku i postupak se vraća u stanje prije donošenja odluke. Pri tome se ne poništava čin pokretanja postupka, niti radnje provedene u tom postupku, jer pokretanje postupka i radnje provedene prije donošenja pojedinačne odluke ne čine pravne posljedice koje je takva pojedinačna odluka proizvela. Takav postupak poništenjem odluke – ako sud istodobno sam ne riješi stvar – ostaje neriješen i potrebno ga je dovršiti na jedan od propisanih načina. O ovome vidi Rajko, *Izvršenje u upravnom, cit.*, str. 52.

⁵⁵ Članak 81., stavak 2. *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵⁶ O ovome vidi Šikić, *Obveznost, cit.*, str. 421. Izloženo se može primijeniti i na oglašavanje pojedinačne odluke ništavom, osim u slučajevima kada je ona oglašena ništavom, jer je donesena u stvari iz sudske nadležnosti, jer je donesena u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku ili kada je donesena bez prethodnog zahtjeva stranke, a na nju stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala.

No, do problema u praksi dolazi u slučaju poništavanja pojedinačne odluke i vraćanja upravnoga predmeta na ponovno rješavanje ili utvrđivanja šutnje uprave, kada tuženo javnopravno tijelo u propisanome roku ne donese pojedinačnu odluku ili je ne donese sukladno pravnom shvaćanju i primjedbama suda. U tom slučaju ovo tijelo ne postupa sukladno izreci sudske presude te upravna pravda ostaje neostvarena. *Zakon o upravnim sporovima* tada inicijativu za pokretanje postupka prinudnoga izvršenja sudske presude povjerava tužitelju, koji zahtjevom za izvršenje od suda treba zahtijevati izvršenje donesene presude.⁵⁷ Dakle, postupak prinudnog izvršenja presude u upravnome sporu provodi se isključivo na inicijativu tužitelja, a temeljem posebnoga podneska koji se naziva „*zahtjev za izvršenje*“.⁵⁸ Zaprimanjem ovoga zahtjeva sud je obvezan pobrinuti se da se njegova presuda izvrši. Pravila prinudnog izvršenja takve presude u *Zakonu o upravnim sporovima* nisu detaljnije razrađena, već se ovim *Zakonom* samo upućuje na odgovarajuću primjenu pravila kojima je uređeno izvršenje u upravnom postupku. To znači da sam postupak prinudnog izvršenja presude upravnoga suda, kada je tuženik ne izvrši svojevrijedno, sud vodi sukladno člancima 133. do 149. *Zakona o općem upravnom postupku*.

Odredbe o izvršenju u *Zakonu o općem upravnom postupku* odnose se samo na prisilno izvršenje obveza.⁵⁹ Ovaj *Zakon* izvršenje uređuje na različite načine, ovisno o tome radi li se u konkretnom slučaju o izvršenju novčanih ili nenovčanih obveza. Vezano uz izvršenje novčanih obveza, detaljnije odredbe ne sadržava, već se poziva na odgovarajuću primjenu propisa koji se primjenjuju na sudsko izvršenje, a sukladno pravilima *Ovršnog zakona*.⁶⁰ No, pitanje izvršenja nenovčanih obveza uređuje detaljno, razlikujući pri tome tri temeljna pristupa izvršenju – izvršenje nenovčanih obveza novčanom kaznom, izvršenje nenovčanih obveza putem trećih osoba i izvršenje nenovčanih obveza neposrednom prisilom. Propisuje kako javnopravno tijelo koje provodi izvršenje treba prisiliti izvršenika koji sam ne ispuni obvezu novčanom kaznom, kada god izvršenje putem trećih osoba nije moguće ili je neprikladno za postizanje svrhe izvršenja, ujedno utvrđujući iznos novčane kazne kojom se na izvršenje prisiljava fizička osoba.

Razlog tome je što u tim slučajevima tuženo javnopravno tijelo nije niti nadležno rješavati o konkretnoj stvari.

⁵⁷ Članak 81., stavak 3. *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵⁸ Slijedom toga, tužitelj u slučaju neizvršenja presude upravnoga suda u za to ostavljenome roku ne štiti svoja prava novom tužbom podnesenom zbog šutnje uprave, kakvih slučajeva u praksi u Hrvatskoj ima, već se to čini u tu svrhu posebno propisanim pravnim sredstvom. Rajko naglašava kako podnesak tužitelja upućen zbog nedonošenja pojedinačne odluke temeljem sudske presude, naslovljen kao tužba, a kojim se, u osnovi, traži izvršenje sudske presude, sud treba tretirati kao zahtjev za izvršenje, a ne tužbu radi šutnje uprave. Rajko, *Izvršenje u upravnom*, cit., str. 53.

⁵⁹ *Zakon o općem upravnom postupku* ne uređuje dobrovoljno izvršenje pojedinačne odluke, nego samo slučajeve kada stranka odbije izvršiti ovu odluku u roku i na način kako je to utvrđeno njezinom izrekom. Stoga se pod izvršenjem u *Zakonu o općem upravnom postupku* podrazumijeva prisilno izvršenje pojedinačne odluke. Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 305.

⁶⁰ *Ovršni zakon*, Narodne novine, br. 112/12. i 25/13.

Posebno naglašava kako se novčana kazna kojom se pravna osoba prisiljava na izvršenje izriče odgovornoj osobi pravne osobe i također utvrđuje njezin iznos. Ujedno propisuje kako se, u slučaju daljnjeg neispunjenja obveze od izvršenika, izriče druga, viša novčana kazna unutar utvrđenog raspona, a da se po potrebi novčana kazna može izreći i više puta.⁶¹ Izvršenje nenovčanih obveza putem trećih osoba nalaže se kada se obveza izvršenika sastoji od radnje koju može obaviti i treća osoba, a izvršenik je ne izvrši ili je ne izvrši u cijelosti. Tada radnju obavlja treća osoba, a na teret izvršenika.⁶² Konačno, ako se primjenom drugih sredstava svrha izvršenja nenovčane obveze ne može postići ili se izvršenje ne može provesti pravodobno, ono se provodi u skladu s prirodom obveze, a kad je to nužno, može se provesti i neposrednom prisilom.⁶³ Slijedom toga, niti prema *Zakonu o upravnim sporovima*, niti prema *Zakonu o općem upravnom postupku*, kada tuženo javnopravno tijelo u ostavljenom roku ne donese novu pojedinačnu odluku ili je donese suprotno pravnom shvaćanju i primjedbama suda, sud ne može sam presudom riješiti upravnu stvar te svojom odlukom zamijeniti nezakonitu pojedinačnu odluku javnopravnoga tijela. Razlog je tome što ga priroda stvari odnosno rješavanje tuženika po slobodnoj ocjeni onemogućuje da sam odluči u takvoj stvari, jer, da je ovu stvar mogao meritorno riješiti i presudom odlučiti o pravu, obvezi ili pravnom interesu tužitelja, to je trebao već ranije učiniti.⁶⁴

U svezi s izvršenjem presude kojom se ukida opći akt, većih problema nema. Ukinuti upravni akt prestaje važiti, odnosno ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u „*Narodnim novinama*“.⁶⁵ Prestankom važenja upravnoga akta sva javnopravna tijela imaju obvezu suzdržati se od njegove primjene. U slučaju donošenja pojedinačne odluke u konkretnoj upravnoj stvari temeljem takvoga akta, podnositelj zahtjeva za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta ima pravo, u roku od tri mjeseca od dana objave presude u „*Narodnim novinama*“, nadležnom javnopravnom tijelu podnijeti zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke kojom su povrijeđeni njegovo pravo ili pravni interes.⁶⁶

5.3. Izvršenje rješenja

Konačno, *Zakon o upravnim sporovima* uređuje i izvršenje rješenja, tj. postupovnih odluka i drugih odluka koje se donose u svezi s vođenjem sudskoga postupka. Pravno uređenje izvršenja rješenja prilično je šturo te je njime samo

⁶¹ Članak 142. *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁶² Članak 143. *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁶³ Članak 144. *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁶⁴ Vidi Đerđa, Šikić, op. cit., str. 300. Rajko ističe kako se izostavljanje ove sudske ovlasti može ocijeniti pozitivnim, jer obavljanje upravnih poslova od strane suda generalno samo može potencirati devijantni pristup javnopravnih tijela. Rajko, *Izvršenje u upravnom*, cit., str. 47.

⁶⁵ Članak 86., stavak 4. *Zakona o upravnim sporovima*.

⁶⁶ Članak 87. *Zakona o upravnim sporovima*.

utvrđeno kako rješenje izvršava sud koji je rješenje donio te da se izvršenje novčanih obveza određenih rješenjem provodi u skladu s propisima kojima je uređeno sudsko izvršenje. Izvršavanje brojnih rješenja donesenih u upravnome sporu ne bi trebalo dovesti do problema u primjeni. Ovo se prvenstveno odnosi na rješenja kojima se tužba odbacuje kao neuredna odnosno jer nisu ispunjene pretpostavke za postupanje po tužbi ili se sud oglašava nenadležnim za postupanje po tužbi, odnosno rješenja kojima se upravni spor obustavlja, rješenja kojima sud i Visoki upravni sud odbacuju nepravovremenu žalbu, žalbu podnesenu od neovlaštene osobe i neurednu žalbu ili sud odbacuje prijedlog za obnovu postupka te rješenja kojima se ispravlja pogreška u presudi.⁶⁷ No, sud ujedno treba osigurati i provedbu nekih rješenja koja će ipak morati biti povezana s poduzimanjem koje prinudne radnje, kao što je to primjer s rješenjem kojim se odlučuje o isključenju javnosti s usmene rasprave ili rješenjem kojim se izdaje privremena mjera.⁶⁸ *Zakon* izričito određuje kako se izvršenje novčanih obveza određenih rješenjem provodi se u skladu s propisima kojima je uređeno sudsko izvršenje. To znači da sud sve novčane obveze koje u sporu odredi, ponajprije novčane kazne koje izriče u svrhu održavanja reda na usmenoj raspravi i izvan nje, treba izvršavati sukladno odredbama *Ovršnog zakona*. No, ako je potrebno da sud izvrši rješenje kojim nalaže koju nenovčanu obvezu, sustavnom metodom tumačenja može se zaključiti kako mu tada na raspolaganju stoje načini izvršenja propisani *Zakonom o općem upravnom postupku*, uz poštovanje svih ograničenja naglašanih u svezi s izvršenjem presuda.

6. NEDOSTACI PRAVNOGA UREĐENJA I PROVEDBE IZVRŠENJA SUDSKIH ODLUKA DONESENIH U UPRAVNOM SPORU

Pravna regulacija izvršenja sudskih odluka, a posebno presuda u upravnom sporu u Hrvatskoj trpi kritike nepotpunog i neodgovarajućeg normiranja. Tako se u znanstvenoj i stručnoj literaturi, primjerice, naglašava kako je izvršenje među institutima hrvatskog *Zakona o upravnim sporovima* koji su u najvećoj mjeri podnormirani, kako je u razradi načela obveznosti sudskih odluka zakonodavac propustio utvrditi valjani postupovni sustav kojim bi se u potpunosti osigurala učinkovitost sudskih presuda, a pojedinci zaštitili od neposluha javnopravnih tijela, pa čak i kako takva regulacija dovodi do neusklađenosti zakonskog uređenja izvršenja sa zahtjevima članka 6., stavak 1. *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*.⁶⁹ Stoga će se u nastavku rada detaljnije razmotriti neke nelogičnosti i nedorečenosti pozitivnopravnog uređenja izvršenja u Hrvatskoj te

⁶⁷ Vidi članak 28., stavak 2.; članak 29., stavak 2.; članak 30.; članak 46., stavak 1.; članak 64., stavak 1.; članak 71., stavak 1.; članak 72., stavak 1. i članak 77., stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*.

⁶⁸ Vidi članak 38., stavak 3. i članak 47., stavak 2. *Zakona o upravnim sporovima*.

⁶⁹ Vidi Đerđa, Šikić, op. cit., str. 299-302, Rajko, Izvršenje u upravnom, cit., str. 45, Šikić, Obveznost, cit., str. 412, Rajko, Alen, Izvršenje presuda upravnih sudova u Hrvatskoj – otvorena pitanja i mogućnosti njihova rješavanja, *Sveske za javno pravo*, god. 4, br. 14, 2013., str. 22-24, te Rajko, Alen, Neka pitanja u svezi s izvršenjem presude upravnog suda, *Informator*, br. 6166, 2013., str. 13.

će se ukazati na moguća pravna rješenja, tumačenja, kao i na vidove mogućih prevladavanja zakonskih nedostataka.

Ponajprije, iz izričaja članka 10., stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima* koji utvrđuje obveznost sudskih odluka, proizlaze dva značajna normativna nedostatka, koji su razlog antinomija te problema u tumačenju odredbi *Zakona* u kojem su sadržane. Unatoč nazivu članka koji glasi „*Obveznost sudskih odluka*“, zakonodavac je njime regulirao isključivo obveznost presuda, tj. sudskih odluka kojima se odlučuje o osnovanosti tužbenoga zahtjeva, a posljedično i meritumu upravne stvari. Istovremeno nije regulirao i obveznost rješenja, kao odluka o postupovnim pitanjima koja se otvaraju u vođenju upravnoga spora. No, jasno je da stranke u upravnome sporu obvezuje svaka sudska odluka koja se na nju odnosi, bez obzira na to je li ona sadržana u presudi ili rješenju. Tako se ne može ustvrditi da stranku ne obvezuje rješenje kojim se odbacuje tužba zbog nepostojanja pretpostavki za vođenje upravnoga spora ili kojim se izriče novčana kazna u svrhu održavanja reda u sporu.⁷⁰ Stoga se čini kako bi obveznost sudskih odluka trebala biti usmjerena i na rješenja, a ne samo na presude.

Drugo važno pitanje koje se odnosi na obveznost i izvršnost sudskih odluka proizlazi iz vezivanja obveznosti isključivo uz pravomoćne presude sudova. Pravomoćnost presude u upravnom sporu ima isti značaj i djelovanje kao i pravomoćnost presuda u drugim sudskim postupcima: ona označava da se takva presuda ne može više pobijati redovnim pravnim lijekovima i da se u pravnim odnosima mora poštovati ono što je tom presudom odlučeno. Međutim, dovođenje odredbe u obveznosti pravomoćnih presuda u korelaciju s člankom 66. *Zakona o upravnim sporovima* razlog je određenih dvojbi. Članak 66. u određenim slučajevima dopušta osporavanje presuda upravnih sudova žalbom. No, stavkom 6. ovoga članka propisano je kako žalba ne odgađa izvršenje pobijane presude, uz ovlašćivanje Visokog upravnog suda da na prijedlog žalitelja odgodi izvršenje takve presude. Ovo praktično znači kako se u slučaju izjavljivanja žalbe prvostupanjska presuda upravnoga suda u pravilu treba izvršiti. No, kako je *Zakonom o upravnim sporovima* utvrđeno da prvostupanjska presuda postaje pravomoćna protekom roka za žalbu, ako žalba nije podnesena, odnosno danom donošenja ako žalba nije dopuštena, a drugostupanjska presuda postaje pravomoćna danom donošenja,⁷¹ jasno je da prvostupanjska presuda upravnoga suda protiv koje je žalba dopuštena, a zatim i izjavljena, nije pravomoćna presuda. Slijedom toga ona sukladno članku 10., stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima* ne bi niti trebala obvezivati stranke u sporu. No, suprotan zaključak proizlazi iz tumačenja članka 66., stavak 6. istoga *Zakona*, koji propisuje kako žalba ne odgađa izvršenje pobijane presude. Iz toga treba zaključiti kako tuženo tijelo treba postupiti sukladno presudi, a tužitelj tolerirati postupanje tuženika sukladno osporenoj prvostupanjskoj sudskoj presudi. Čini se kako ovaj konflikt ne može riješiti upravnosudska praksa, već bi ga trebao riješiti sam zakonodavac. Bolje bi bilo opredijeliti se za obvezatnost

⁷⁰ Vidi članak 30. i članak 54. *Zakona o upravnim sporovima*.

⁷¹ Vidi članak 63. *Zakona o upravnim sporovima*.

samo pravomoćnih presuda, kako je to i utvrđeno člankom 10. ovoga *Zakona*, te propisati obveznu odgodu izvršenja prvostupanjske presude koja je osporena u žalbenom postupku sve do okončanja upravnoga spora uopće. Razlog tome svakako je i nesvrhovitost izvršavanja osporene nepravomoćne prvostupanjske presude, posebno s obzirom na to da ona povodom žalbe može biti poništena, a upravna stvar riješena na drukčiji način. U tom slučaju treba pristupiti restituciji štete koju je tužitelj pretrpio zbog izvršavanja nepravomoćne presude koja je poništena, što se ni u kom slučaju ne može smatrati ekonomičnim i učinkovitim rješenjem.

Sljedeće važno pitanje koje proizlazi iz odredaba *Zakona o upravnim sporovima* odnosi se na propuštanje specifičnoga uređivanja izvršenja sudskih odluka i pozivanje na odgovarajuću primjenu odredbi o izvršenju iz *Zakona o općem upravnom postupku*. Iako pozivanje na primjenu odredbi drugoga zakona nije niti rijetko niti nepoželjno, jer nema potrebe udvajati istovjetne odredbe u pravnome sustavu u dva ili više propisa, postavlja se pitanje jesu li one sadržajno prilagođene provedbi sudskih odluka. Ovo posebno dolazi u do izražaja kada se uzme u obzir da su odredbe o izvršenju sadržane u *Zakonu o općem upravnom postupku* pisane u svrhu izvršavanja obveza prema osobama privatnoga prava, a ne i sudskih presuda, koje primarno obvezuju tuženika, tj. javnopravno tijelo. Ovo je vrlo razvidno na primjeru neprilagođenosti prinudnog izvršenja putem trećih osoba ili neposrednom prisilom prema javnopravnom tijelu, kada ono ne postupi prema presudi suda, a kako su ona propisana *Zakonom o općem upravnom postupku*.⁷² Iako se izvršenje putem trećih osoba na prvi pogled može činiti dobrim rješenjem, jer nenovčanu obvezu izvršenika pretvara u novčanu, koja se u praksi izvršava daleko jednostavnije, ono je u ovom slučaju potpuno neprimjenjivo, jer u izvršenju presude tuženo javnopravno tijelo u pravilu treba koristiti svoje službene ovlasti koje su mu atribuirane samim zakonom. Kako se u uložiti izvršenika nalazi isključivo nadležno tijelo, nije moguće supstituirati njegovu nadležnost poduzimanjem radnje druge osobe osim kada je to izričito zakonom propisano.⁷³ Neprimjenjivost neposredne prisile prema javnopravnome tijelu ili njegovu službeniku u kontekstu donošenja pojedinačne odluke samorazumljiva je. Konačno, pri razmatranju prinudnoga izvršenja sudskih odluka na umu svakako treba imati i činjenicu da upravni sudovi i Visoki upravni sud nisu ni kadrovski niti materijalno opremljeni sredstvima za neposredno izvršavanje njihovih odluka. Upravo iz toga razloga ovako formulirane, ali prije svega i nedorečene odredbe *Zakona o upravnim sporovima* o izvršenju presuda izazivaju brojne probleme i dvojbe u primjeni.

Međutim, u pravnoj literaturi ističe se kako jezične nedorečenosti pravne odredbe ni u kom slučaju ne smiju biti izlika za neobavljanje službenih ovlasti

⁷² O neprimjerenosti pravne regulacije izvršenja u upravnom sporu primjenom pravila o izvršenju iz *Zakona o općem upravnom postupku* više vidi i u Abramović, op. cit., str. 646.

⁷³ Ovo je bio slučaj u *Zakonu o upravnim sporovima* iz 1991. godine, koji je člancima 63. i 64. ovlastio Upravni sud da sudskom presudom, u slučaju nedonošenja pojedinačne odluke sukladno pravnom shvaćanju i primjedbama suda ili nedonošenja ove odluke uopće, svojom presudom riješi upravnu stvar.

bilo kojega državnog ili drugog javnopravnog tijela. Stoga, niti neadekvatno normiranje izvršenja u upravnome sporu ne bi smjelo u pitanje dovesti mogućnost provedbe sudske odluke, a ako se ono i postavi, mora biti prevladano primjenom pravila pravnoga tumačenja.⁷⁴ Stoga se može zaključiti kako do eventualnih zakonskih intervencija u tekst *Zakona o upravnim sporovima*, ipak mora postojati učinkovit mehanizam izvršenja sudskih odluka usklađen s pravnim sustavom Republike Hrvatske. Stoga, svakako valja poći od pravila kako neizvršenje pravomoćne sudske presude od službene ili odgovorne osobe predstavlja kazneno djelo protiv pravosuđa propisano člankom 311., stavak 1. *Kaznenoga zakona*.⁷⁵ Ujedno, kada je izvršenje presude radna obveza službenika utvrđena pravilnikom o sistematizaciji radnih mjesta ili drugim općim aktom javnopravnoga tijela, neizvršavanje predstavlja tešku povredu službene dužnosti.⁷⁶ Slijedom toga, službenici zaduženi za izvršenje obvezni su provesti sudsku presudu, kako ne bi bili izloženi utvrđivanju svoje kaznene ili stegovne odgovornosti.

Od modaliteta prisilnog izvršenja u upravnome postupku propisanih *Zakonom o općem upravnom postupku*, koji su dovedeni u korelaciju s izvršenjem presuda upravnih sudova od tuženog javnopravnog tijela čija je pojedinačna odluka poništena te je postupak vraćen na ponovno rješavanje, jedino se primjenjivim čini prinudno izvršenje prijetnjom i eventualnim izricanjem novčane kazne. U tu svrhu valja naglasiti kako se prema članku 142., stavak 2. *Zakona o općem upravnom postupku*, novčanom kaznom ne prijeti, niti se ona izriče pravnoj osobi, tj. javnopravnom tijelu. Razlog je u tome što se javnopravne osobe i druga javnopravna tijela u pravilu financiraju javnim, tj. proračunskim sredstvima. Slijedom toga, novčana kazna izricala bi se u pravilu državnom proračunu u korist toga istog proračuna, čime se ne ostvaruje očekivana svrha.⁷⁷ Stoga *Zakon o općem upravnom postupku* postavlja sustav tzv. individualizirane odgovornosti te novčanog kažnjavanja odgovorne osobe u pravnoj osobi ili javnopravnom tijelu.⁷⁸ Odgovorom osobom treba se smatrati službenik zaposlen u pravnoj osobi

⁷⁴ Rajko, *Obveznost*, cit., str. 47.

⁷⁵ Članak 311., stavak 1. *Kaznenog zakona*, Narodne novine, br. 125/11. i 144/12.

⁷⁶ Članak 38., točka 1. *Zakona o državnim službenicima*, Narodne novine, br. 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 38/13. i 37/13., te članak 46., stavak 1. *Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, br. 86/08. i 61/11., neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza utvrđuju teškom povredom službene dužnosti.

U pojedinim slučajevima, neizvršavanje presude može imati i obilježja teških povreda službene dužnosti iz točaka 2. i 4. netom navedenih članaka obaju službeničkih zakona.

⁷⁷ Vidi Rajko, *Izvršenje u upravnom*, cit., str. 51.

⁷⁸ Nedostatak pravne osobnosti tuženih javnopravnih tijela, što je u praksi slučaj, ne smije biti zapreka za primjenu ovoga sredstva prinude. Središnja tijela državne uprave ili tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nemaju pravnu osobnost, već položaj pravne osobe ima Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji, kao pravne osobe, nemaju status tuženika u upravnom sporu. Razlog tome Rajko nalazi u činjenici da je smisao odredaba o prisilnom izvršenju novčanom kaznom osigurati da izvršnu odluku izvrši onaj u čijem je to djelokrugu, a ovdje je to tuženik – konkretno, javnopravno tijelo bez pravne osobnosti. Smatra kako se jezično tumačenje ovdje ne smije primijeniti, jer bi se na taj način, bez pravno prihvatljivih razloga, u različitom položaju našli tužitelji – podnositelji zahtjeva za izvršenje u predmetima u kojima obveznik izvršenja nema položaj pravne

ili javnopravnom tijelu, kojemu je pravilnikom o sistematizaciji ranih mjesta ili drugim općim aktom javnopravnoga tijela u opis radnoga mjesta stavljeno izvršenje sudskih odluka. No, ako takva osoba internim aktima javnopravnoga tijela nije utvrđena, zbog neizvršenja sudske odluke odgovoran treba biti izvršni čelnik toga javnopravnog tijela jer je on odgovoran za zakonitost rada tijela kojim rukovodi.⁷⁹

Dosadašnja praksa upravnih sudova na poziv suda upućen tuženiku da u određenom roku donese novo rješenje u izvršenju presude upravnog suda, pod prijetnjom izvršenja nenovčane obveze novčanom kaznom čelniku tuženoga javnopravnog tijela pokazala se uspješnom. Iako je riječ o modelu koji je kratko u primjeni, do sada se pokazao efikasnim, pa tuženici – suočeni s mogućnošću izvršenja izricanjem novčane kazne njihovim čelnicima – u izvršenju presude redovito donose novu pojedinačnu odluku. Učinkovitost ove mjere potkrepljuje i statistika prema kojoj je najveći broj postupaka, tj. čak 42 od 66 dovršenih predmeta, odnosno 64 % dovršeno obustavom do koje u praksi najčešće dolazi nakon izvršenja presude donošenjem nove pojedinačne odluke za vrijeme trajanja postupka izvršenja. Iz toga proizlazi da je u većini slučajeva pokretanje postupka izvršenja bilo opravdano. Istodobno, kako niti jedan postupak izvršenja u 2013. nije dovršen rješenjem o izvršenju, očito su već samo pokretanje postupka i poziv suda tuženiku da izvrši presudu pod prijetnjom izricanja novčane kazne čelniku tuženoga javnopravnog tijela bili dostatni za izvršenje sudske presude.⁸⁰

Konačno, od slučaja nedonošenja nove pojedinačne odluke u izvršenju presude upravnog suda pravno je složeniji slučaj izvršenja kod kojeg tuženik donese novu odluku, ali protivno pravnom shvaćanju i primjedbama suda. Prema postojećoj upravnosudskoj praksi, nakon donošenja pojedinačne odluke u izvršenju presude obustavlja se eventualno prethodno pokrenuti postupak povodom zahtjeva za izvršenje presude, a nova pojedinačna odluka treba se ponovno osporavati redovitim pravnim lijekovima u upravnom postupku, a zatim, u slučaju potrebe, i u novom upravnom sporu.⁸¹ Međutim, u znanstvenoj i stručnoj literaturi javlja

osobe, kao što je to slučaj s ministarstvom, u odnosu na tužitelje u predmetima u kojima su izvršenici pravne osobe, poput Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje. Drži kako takvo tumačenje ne može predstavljati cilj odredbi članka 81. *Zakona o upravnim sporovima*, niti upravnog spora u cjelini. Rajko, Izvršenje u upravnom, cit., str. 51.

⁷⁹ Čelnik ministarstva je ministar, čelnik državnog ureda Vlade Republike Hrvatske je predstojnik državnog ureda, čelnik državne upravne organizacije je ravnatelj ove organizacije, a čelnik ureda državne uprave jest njegov predstojnik. Čelnici drugih državnih tijela još su npr. i Predsjednik Republike, predsjednik Hrvatskog sabora, predsjednik Vlade Republike Hrvatske, pučki pravobranitelj, predsjednici sudova, i dr. Čelnicima tijela u jedinicama lokalne samouprave smatraju se izvršni čelnici, predsjednici predstavničkih tijela, pročelnici upravnih tijela, dok su čelnici javnih ustanova njihovi ravnatelji, a trgovačkih društava s javnim ovlastima i koji obavljaju javnu službu direktori ovih društava. Vidi npr. članak 39., stavak 1., točka 3. *Zakona o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 150/11. i 12/13.; članak 48., stavak 1., točke 2. i 3. *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11. i 144/12. te članak 37., stavak 2. *Zakona o ustanovama*, Narodne novine, br. 76/93., 29/97., 47/99. i 35/08.

⁸⁰ Rajko, Izvršenje u upravnom, cit., str. 53. i 56.

⁸¹ Ibid., str. 54.

se stav koji ukazuje na mogućnost potrebe mijenjanja pozitivne sudske prakse. Ističe se kako, polazeći od načela *falsa nominatio non nocet*, tužbu podnesenu protiv pojedinačne odluke donesene u ponovnom postupku, kod donošenja koje se tuženik protuzakonito oglašio o pravno shvaćanje i primjedbe suda, treba istodobno smatrati zahtjevom za izvršenje prijašnje sudske odluke, koja *de facto* uopće nije izvršena jer se javnopravno tijelo prilikom donošenja nove, protuzakonito oglašilo o pravna shvaćanja i primjedbe suda, te izrekom sudske odluke, uz poništenje akta donesenog u ponovnom postupku, odrediti tuženiku izvršenje prvobitne sudske odluke pod prijetnjom novčane kazne.⁸²

7. ZAKLJUČAK

Iz gore izloženoga može se zaključiti kako je izvršenje sudskih odluka donesenih u upravnome sporu jedno od važnih i često nedovoljno dobro riješenih pitanja u brojnim europskim državama, kojemu se u pravnoj teoriji i praksi posvećuje prilična pozornost. Ovaj problem u Hrvatskoj je posebno potenciran stupanjem na snagu novoga *Zakona o upravnim sporovima*, 1. siječnja 2012. godine. Slijedom toga, Hrvatska se više od dvije i pol godine suočava s različitim tumačenjima pravila sadržanih u „*Petom dijelu*“ *Zakona o općem upravnom postupku*. Posebno važnom poteškoćom u njegovoj primjeni ogleđa se neujednačenost režima obveznosti i izvršnosti sudskih odluka, izostavljanje podvođenja rješenja pod obvezne sudske odluke, a napose neprilagođene metode izvršenja pojedinačne odluke u upravnome postupku, koje treba primijeniti na propuštanje tuženog javnopravnog tijela da po sudskoj presudi kojom se njegova odluka poništava, ponovno postupi u istom upravnom predmetu da donese novu pojedinačnu odluku sukladno pravnom shvaćanju i primjedbama suda.

No, iz usporednoga prava Hrvatska može puno naučiti te u potencijalnoj doradi ovih pravila izabrati ono usporednopravno rješenje koje se čini najprimjerenije njezinom pravnome sustavu. Valja naglasiti kako metode prinudnog izvršenja sudske odluke ne moraju nužno biti represivne prirode te se čini kako bi se, uz učinkovito sredstvo prinude, posebno trebalo utjecati na osvješćivanje službenika zaduženih za izvršenje, ali i čelnika javnopravnih tijela, kako se u pravnoj državi u kojoj se poštuje vladavina prava sudska odluka bez odgode treba provesti u djelo. No, izgleda da hrvatski zakonodavac, iako u vrijeme pisanja ovoga rada namjerava u nešto više od dvije i pol godine primjene *Zakona o upravnim sporovima* učiniti nove, značajne intervencije u hrvatski upravnosudski sustav i pravila vođenja upravnoga spora, nije prepoznao potrebu dorade odredbi o izvršenju.

Stoga, do daljnjega u ovome *Zakonu* neće biti utvrđeno kako presuda postaje izvršna tek kada se više ne može pobijati redovitim pravnim lijekom u upravnom sporu, slijedom čega bi se uskladili instituti obveznosti i izvršnosti sudskih odluka. I dalje će obveznosti izmicati rješenja donesena u odlučivanju o postupovnim pitanjima i pitanjima koja se jave u svezi s vođenjem spora. I

⁸² Abramović, op. cit., str. 647.

dalje će upravni sudovi analognim tumačenjem odredbi o izvršenju sadržanim u *Zakonu o općem upravnom postupku* prijetiti novčanom kaznom i izricati novčane kazne čelnicima javnopravnih tijela, zbog neizvršenja sudskih odluka. Na žalost, u upravnome sporu neće se predvidjeti mogućnost nerepresivnih instrumenata koji bi povećali postotak izvršenja odluka upravnih sudova niti će se sudovi obvezati izvještavati tijela koja obavljaju nadzor nad javnopravnim tijelima koja u propisanim rokovima ne provode odluke upravnih sudova, slijedom čega će izostati potencijalno unapređenje rada javnopravnih tijela u kontekstu izvršenja sudskih odluka. No, dosadašnji i budući navodi u znanstvenoj i stručnoj literaturi, baš kao i rasprave koje se potenciraju na znanstvenim i stručnim skupovima, s vremenom će zasigurno skrenuti pozornost zakonodavca na ovo, za ostvarivanje upravne pravde te prava i pravnih interesa pojedinaca, izuzetno značajno pitanje.

8. PRAVNI IZVORI

1. *Kazneni zakon*, Narodne novine, br. 125/11. i 144/12.
2. *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.
3. *Ovršni zakon*, Narodne novine, br. 112/12. i 25/13.
4. *Zakon o državnim službenicima*, Narodne novine, br. 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 38/13. i 37/13.
5. *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11. i 144/12.
6. *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09.
7. *Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, br. 86/08. i 61/11.
8. *Zakon o sudovima*, Narodne novine, broj 28/13.
9. *Zakon o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 150/11. i 12/13.
10. *Zakon o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10. i 143/12.
11. *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.
12. *Zakon o ustanovama*, Narodne novine, br. 76/93., 29/97., 47/99. i 35/08.

9. LITERATURA

1. Abramović, Andrej, Obveznost izvršenja upravnosudskih odluka, *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Organizator, Zagreb, 2013.
2. Bačić, Vera, Tomić, Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Službeni list, Beograd, 1989.
3. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

4. Borković, Ivo, Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004.
5. Braibant, Guy, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list SRJ, Beograd, 2002.
6. Brown, Neville L., Bell, John S., *Franch Administrative Law*, Clarendon press, Oxford, 1998.
7. Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
8. Đerđa, Dario, Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, br. 1, 2008.
9. Đerđa, Dario, Sudske odluke u upravnom sporu: pozitivno i buduće pravno uređenje, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 31, br. 1 supp., 2010.
10. Đerđa, Dario, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 29, br. 1, 2008.
11. Đerđa, Dario, Popovski, Aleksandra, Utjecaj sudske prakse Suda Europske unije na hrvatsko upravno pravo, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 35, br. 1, 2014.
12. Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.
13. Ivančević, Velimir, Ivčić, Milivoj, Lalić, Antun, *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958.
14. Krijan, Pero, Krijan Žigić, Lidija, Javne ovlasti kao poseban oblik javne vlasti, *Informator*, br. 5461-5462, 2006.
15. Krijan, Pero, Krijan Žigić, Lidija, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2006.
16. Kujundžić, Ivica, Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Europske unije, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006.
17. *La justice administrative en Europe*, Conseil d'etat, Université de Limoges, Paris, 2007.
18. Medvedović, Dragan, Upravno sudstvo u Hrvatskoj: prilog za povijesni pregled, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977-2002.*, Zagreb, 2002.
19. Omejec, Jasna, Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006.
20. Rajko, Alen, Izvršenje presuda upravnih sudova u Hrvatskoj – otvorena pitanja i mogućnosti njihova rješavanja, *Sveske za javno pravo*, god. 4, br. 14, 2013.
21. Rajko, Alen, Izvršenje u upravnom sporu, *Upravno pravo: radni materijali*, Narodne novine, Zagreb, 2014.

22. Rajko, Alen, Neka pitanja u svezi s izvršenjem presude upravnog suda, *Informator*, br. 6166, 2013.
23. Rajko, Alen, *Zakon o upravnim sporovima*, TEB poslovno savjetovanje, Zagreb, 2010.
24. *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.
25. Smerdel, Branko, Sokol, Smiljko, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006.
26. Šikić, Marko, Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, br. 2, 2012.
27. Šikić, Marko, Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 29, br. 1, 2008.

ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE COURT DECISIONS IN CROATIA AND COMPARATIVE ADMINISTRATIVE LAW

This paper considers how well the legal framework is established and legally regulated in Croatia for enforcement in administrative dispute and whether it is an effective means for administrative court judgement implementation when public bodies refuse to implement them. To that end the scope of the court decisions are considered and the effect they have on certain subjects. Then, the specificities of court judgement enforcement are provided. After considering the mechanisms of coercive administrative court judgement enforcement, Croatian positive legal solutions judgements contained in the Administrative Dispute Act (*Zakon o upravnim sporovima*) are analysed in detail. Finally, an attempt is made to point out all the shortcomings of such a legal regime and provide in the conclusion some suggestions *de lege ferenda*.

Key words: *administrative dispute, legal action, enforcement*

L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EN DROIT CROATE ET EN DROIT COMPARÉ

L'étude examine dans quelle mesure le cadre juridique de l'exécution en contentieux administratif en Croatie a été correctement conçu et bien organisé en droit, et si cela constitue un moyen efficace de l'application des décisions des juridictions administratives lorsque les personnes de droit public refusent de les exécuter. A cet égard, sont d'abord étudiées la portée des décisions juridictionnelles et leur efficacité à l'endroit des différents sujets. Sont ensuite présentées les spécificités de l'exécution des jugements en général. Après avoir passé en revue les mécanismes d'exécution forcée des jugements rendus en contentieux administratif, sont examinées de manière détaillée les solutions du droit positif croate contenues dans la Loi sur le contentieux administratif. Enfin, l'on a tenté de mettre en évidence toutes les carences du régime juridique en vigueur, avant de conclure en faisant quelques propositions de *lege ferenda*.

Mots-clés: *Croatia, decisions des juridictions administratives l'exécution*