

Dr. sc. Frane Staničić, docent
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

UČINAK VOĐENJA UPRAVNOG SPORA NA IZVRŠNOST UPRAVNIH ODLUKA: PRIVREMENE MJERE I ODGODNI UČINAK TUŽBE

UDK: 342.9 (497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 25. 11. 2014.

Autor će u radu analizirati učinak koji na izvršnost upravnih odluka imaju dva instituta propisana Zakonom o upravnim sporovima: privremene mjere i odgodni učinak tužbe. Unatoč činjenici da će upravna odluka u pravilu postati izvršna prije eventualnog pokretanja upravnog spora, Zakon o upravnim sporovima (dalje u tekstu: ZUS) omogućava strankama da na dva načina, ovisno o procjeni suda, spriječe nastanak za sebe teške i nepopravljive štete, odnosno štete koja bi se teško mogla popraviti. ZUS daje mogućnost sudu koji vodi upravni spor da odluči o privremenim mjerama ako je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta. Sud, tada, ima na raspolaganju niz mjera za koje smatra da su nužne kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta za stranku koja predlaže njihovo izdavanje. Drugi institut, odgodni učinak tužbe, omogućava stranci da zatraži odgodu izvršenja upravne odluke sve do okončanja spora u prvom stupnju, a eventualno i do pravomoćnosti sudske odluke. Ipak, takav učinak tužbe je iznimka te sud mora pažljivo izvagati interes stranke za odgodnim učinkom tužbe u odnosu na prijetecu štetu i na javni interes koji bi se inače odmah ostvario izvršenjem upravne odluke. Zakon o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP) i ZUS propisuju različitu nadležnost za odlučivanje o odgodi izvršenja rješenja. Naime, čl. 140., st. 1. ZUP-a propisuje da o odgodi izvršenja rješenja odlučuje javnopravno tijelo koje je u toj upravnoj stvari odlučivalo, a čl. 26., st. 2. stavlja nadležnost za odlučivanje o zahtjevu u ruke suda kojemu je tužba podnesena. Ovakva situacija može izazivati probleme u praksi, pa se autor zalaže za usklađivanje ZUP-a i ZUS-a. Autor će ukazati i na određene nelogičnosti i razlike u sudskoj praksi upravnih sudova glede odlučivanja o prijedlozima stranaka, bilo o prijedlogu za izdavanjem privremene mjere, bilo o prijedlogu za odgodnim učinkom tužbe.

Ključne riječi: *izvršnost, odgodni učinak tužbe, privremene mjere, sudske odluke*

1. UVOD

Tema ovog rada odnosi se na vrlo važno pitanje izvršenja upravnih odluka, u pravilu rješenja, što je, složit ćemo se, upravo i *ratio* donošenja neke upravne odluke. Kada javnopravna tijela donesu neko rješenje, odnosno riješe upravnu stvar, onda je neophodno da se ono što je rješenjem određeno i izvrši. Idealno bi bilo kada bi stranke dobrovoljno izvršile svako rješenje čim ono postane izvršno, ali znamo da stranke često koriste raznorazna sredstva, i institucionalna i izvaninstitucionalna, kako bi spriječili, ili što više odgodili izvršenje rješenja

koje im ne odgovara. Zbog toga je u Zakonu o općem upravnom postupku (dalje u radu: ZUP)¹ relativno iscrpno propisan² način provođenja izvršenja rješenja koje je postalo izvršno, a stranka koja je u obvezi – izvršenik, izvršno rješenje nije izvršila. Radi se o prisilnom postupku u kojemu se stranku sili, na različite načine, ovisno o prirodi i vrsti obveze, da izvrši rješenje koje je steklo svojstvo izvršnosti.³

U ovom ću radu analizirati utjecaj podnošenja tužbe u upravnom sporu na izvršenje rješenja koje je steklo svojstvo izvršnosti. U pravilu, podnošenje tužbe nema nikakvog učinka na izvršenje rješenja, odnosno, za razliku od žalbe u upravnom postupku, tužba u upravnom sporu u pravilu nema odgodni učinak. Sukladno tome, stranke su dužne izvršiti rješenje koje je postalo izvršno neovisno o eventualno pokrenutom upravnom sporu. Ipak, Zakon o upravnim sporovima (dalje u radu: ZUS)⁴ propisuje dva instituta koji mogu imati utjecaja na izvršenje takvog rješenja: privremene mjere i odgodni učinak tužbe. Prvi spomenuti institut je novost u našem upravnom sporu, budući da ga stari Zakon o upravnim sporovima⁵ nije regulirao, dok je drugi institut prisutan u našem upravnom sporu još od Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima⁶ koji je u čl. 36. propisivao da tužba protiv upravnih akata po pravilu ne sprečava njihovo izvršenje. S druge je strane, pak, u st. 2. istog članka propisivao da upravna vlast može, ako to zatraži tužitelj, odgoditi izvršenje upravnog akta do konačnog sudskog rješenja, pod uvjetom da to dopušta javni interes ili ako bi izvršenje tužitelju nanijelo štetu koja se ne bi mogla popraviti. Dakako, ovdje se radilo o čistoj diskrecijskoj ocjeni tijela koje je donijelo rješenje koje se trebalo izvršiti, te tijelo nije bilo dužno, čak ni kada su bili ispunjeni zakonski uvjeti, dozvoliti odgodu izvršenja.⁷ Slične odredbe sadržavali su i jugoslavenski savezni zakoni o upravnim sporovima, pa posljedično i hrvatski zakon koji je ustvari preuzeti savezni Zakon o upravnim sporovima iz 1977. godine s određenim izmjenama i dopunama.

¹ NN 47/09.

² V. čl. 133.-149. ZUP-a.

³ Sukladno čl. 133., st. 2.-4. ZUP-a, prvostupanjsko rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, danom odricanja stranke od prava na žalbu te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe. Drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci. Dodatno, kad je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, rješenje postaje izvršno istekom tog roka.

⁴ NN 20/10 i 143/12.

⁵ NN 53/91, 9/92 i 77/92.

⁶ Službene novine br. 111 od 22. svibnja 1922. g., br. 9-II od 11. siječnja 1929. g. i br. 170-LXIV od 29. srpnja 1930. g.

⁷ V. u: Stefanović, J. V., *Priručnik za zakone: o opštoj upravi, o Državnom savetu i upravnim sudovima*, Zaklada tiskare Narodnih novina, Zagreb, 1925., str. 89.

2. PRIVREMENE MJERE

Ponajprije, kada govorimo o privremenim mjerama, koje su propisane čl. 47. ZUS-a, sud ima ovlast, ako to ocijeni potrebnim, a na prijedlog stranke, izdati privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta. Promotrimo li zakonodavno uređenje, na prvi pogled nam upada u oči očita podnormiranost ovog instituta. ZUS samo propisuje mogućnost izricanja privremenih mjera, propisuje da se izriču rješenjem, protiv kojega je dopuštena žalba Visokom upravnom sudu.⁸ O tome kakve privremene mjere sud može izricati, ZUS šuti.

Možemo zaključiti da je ZUS ostavio sucu koji vodi upravni spor vrlo širok diskrecijski prostor kada odlučuje o zahtjevu stranke za izdavanje privremenih mjera. Dodatno, može se reći kako sudac može izdati bilo kakvu privremenu mjeru za koju smatra da će spriječiti nastajanje teške i nepopravljive štete. Mora se reći kako je, ipak, ZUS postavio s jedne strane strože kriterije za izricanje privremenih mjera nego li za dopuštanje odgovnog učinka tužbe, ali opet, s druge strane i blaže. Naime, dok je za udovoljavanje zahtjevu stranke za odgovnim učinkom tužbe dovoljno da prijeti teško popravljiva šteta (ali dakle ipak popravljiva) te to ne smije biti protivno javnom interesu, niti smije biti propisano da žalba ne odgađa izvršenje, to za odobravanje privremenih mjera mora prijetiti teška i nepopravljiva šteta. Međutim, privremene mjere, ako prijeti teška i nepopravljiva šteta, mogu ići protivno javnom interesu,⁹ a moguće je i njihovo izdavanje i ako je bilo propisano da žalba protiv rješenja ne odgađa njegovo izvršenje. Opet, u rukama je suca i njegove procjene kada je potrebno izdati privremenu mjeru. Međutim, ovaj institut bi trebalo preraditi odnosno detaljnije normirati i prilagoditi potrebama javnog prava. Do tada, sud se može pomoći pravilima Ovršnog zakona,¹⁰ ali koji nije posve primjenjiv, niti ZUS upućuje na njegovu primjenu. Može se razmišljati i o ukidanju privremenih mjera, posebno jer je sudska praksa pokazala da se gotovo uopće ne izdaju, o čemu više *infra*, a bilo je i malo zahtjeva za njihovo izdavanje. Međutim, smatram da je njihovo postojanje ipak potrebno, pa bih to ilustrirao jednim primjerom. Recimo da je stranka podnijela prigovor zbog toga što javnopravno tijelo koje je stranka upravnog ugovora ne izvršava svoje obveze. Tijelo koje vrši nadzor donijelo je rješenje kojim je prigovor odbilo, a stranka je onda pokrenula upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom. Javnopravno tijelo u pitanju pokušava, da bi spriječilo naplatu, prebaciti sredstva ili ih utrošiti u različite svrhe. Stranka bi jedino zahtjevom za izdavanje privremene

⁸ „(1) Sud može na prijedlog stranke izdati privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta.

(2) O privremenoj mjeri sud odlučuje rješenjem.

(3) Protiv rješenja o privremenoj mjeri može se uložiti žalba.“ – čl. 47. ZUS-a.

⁹ Budući da nije zabranjeno, a kod odgovnog učinka tužbe zakonodavac je izravno propisao da se ne smije odobriti prijedlog za odgovnim učinkom tužbe ukoliko bi to bilo protivno javnom interesu, pa bi trebalo uzeti da to nije slučaj kod privremenih mjera, nap. a.

¹⁰ NN 112/12, 25/13 i 93/14. Privremene mjere uređene su glavom 33. Ovršnog zakona, čl. 340.-355.

mjere raspolaganja sredstvima na računu mogla spriječiti za nju nenadoknadivu štetu ili se inače ne bi mogla naplatiti. Sud bi u ovom slučaju, prema mojem mišljenju, na zahtjev stranke trebao izdati takvu privremenu mjeru. Pri rješavanju ovog hipotetskog slučaja sud bi se uistinu mogao poslužiti Ovršnim zakonom, čl. 344.¹¹ i 345.¹² te odrediti neku od zabrana propisanih čl. 345. Ovršnog zakona. Zbog navedenoga smatram da je privremenim mjerama ipak mjesto u ZUS-u, ali i da bi ih trebalo detaljnije urediti.

Primjerice, bilo bi potrebno propisati koje se privremene mjere mogu određivati ovisno o prirodi obveze koja se mora izvršiti u postupku izvršenja

¹¹ „(1) Privremena mjera radi osiguranja novčane tražbine može se odrediti ako predlagatelj osiguranja učini vjerojatnim postojanje tražbine i opasnost da će bez takve mjere protivnik osiguranja spriječiti ili znatno otežati naplatu tražbine time što će svoju imovinu otuđiti, prikriti ili na drugi način njome raspolagati.

(2) Predlagatelj osiguranja ne mora dokazivati opasnost iz stavka 1. ovoga članka ako učini vjerojatnim da bi predloženom mjerom protivnik osiguranja pretrpio samo neznatnu štetu.

(3) Smatra se da opasnost iz stavka 1. ovoga članka postoji ako bi se tražbina imala ostvariti u inozemstvu.“.

¹² „(1) Radi osiguranja novčane tražbine može se odrediti svaka mjera kojom se postiže svrha takva osiguranja, a osobito:

1. zabrana protivniku osiguranja da otuđi ili optereti pokretnine, oduzimanje tih stvari i njihovo povjeravanje na čuvanje predlagatelju osiguranja ili trećoj osobi,

2. oduzimanje i polaganje gotovoga novca, vrijednosnih papira i sl. u sud, odnosno kod javnoga bilježnika,

3. zabrana protivniku osiguranja otuđenja ili opterećenja svoje nekretnine ili stvarnih prava koja su na nekretnini uknjižena u njegovu korist, uz zabilježbu te zabrane u zemljišnu knjigu,

4. zabrana dužniku protivnika osiguranja da dobrovoljno ispuni svoju obvezu protivniku osiguranja te zabrana protivniku osiguranja da primi ispunjenje te obveze, odnosno da raspolaze svojim tražbinama,

5. nalog banci da protivniku osiguranja ili trećoj osobi, na temelju naloga protivnika osiguranja, uskrti s dužnikova računa isplatu novčanoga iznosa za koji je određena privremena mjera.

(2) Privremenom mjerom ne stječe se založno pravo.

(3) Zabrane iz stavka 1. ovoga članka smatraju se provedenima dostavom osobi kojoj su izrečene, odnosno zemljišnoknjižnom odjelu suda.

(4) Otuđenje i opterećenje pokretnina iz stavka 1. točke 1. ovoga članka koje protivnik osiguranja obavi protivno zabrani bez pravnoga su učinka, osim ako ima mjesta primjeni pravila o zaštiti poštenoga stjecatelja.

(5) Učinak zabilježbe zabrane iz stavka 1. točke 3. ovoga članka je u tome što predlagatelj osiguranja može predložiti ovrhu radi naplate svoje tražbine kad ona postane ovršna na nekretnini uknjiženoj u zemljišnoj knjizi ili na pravu uknjiženom na nekretnini, na koje se zabrana odnosi, bez obzira na to što je poslje te zabrane treća osoba na temelju dobrovoljne raspoložbe protivnika osiguranja stekla i uknjižila u zemljišnu knjigu neko svoje pravo. Ovrhu na nekretnini, odnosno pravu uknjiženom na nekretnini predlagatelj osiguranja može predložiti izravno protiv osobe koja je uknjižena kao vlasnik nekretnine, odnosno nositelj stvarnoga prava uknjiženoga na nekretnini, na temelju izvršne isprave kojom je protiv protivnika osiguranja utvrđena njegova tražbina radi osiguranja koje je zabrana zabilježena te dokaza da je osoba protiv koje se ovrha predlaže stekla vlasništvo nekretnine, odnosno pravo na nekretnini nakon zabilježbe zabrane.

(6) Učinak zabrana iz stavka 1. točaka 4. i 5. ovoga članka je u tome što predlagatelj osiguranja može od dužnika protivnika osiguranja, odnosno banke i druge banke tražiti u parnici naknadu štete koju su mu nanijeli postupivši protivno zabrani. Predlagatelju osiguranja pripadaju i druga prava protiv tih osoba po općim pravilima obveznoga prava o zabranjenim, odnosno protupravnim radnjama.

(7) U slučaju potrebe sud može odrediti mjere propisane člankom 16. ovoga Zakona.“

rješenja koje je steklo svojstvo izvršnosti. Zatim, neophodno je propisati kada se, u kojem trenutku tijekom vođenja upravnog spora, može postaviti prijedlog za određivanje privremenih mjera. Nije, iz čl. 47., posve jasno je li moguće postaviti prijedlog za određivanje privremenih mjera i u eventualnom žalbenom postupku pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (dalje u radu: Viski upravni sud) ili je to moguće samo tijekom prvostupanjskog upravnog spora. Osobno smatram da nije moguće postaviti ovakav prijedlog u žalbenom postupku pred Visokim upravnim sudom, a ovaj svoj stav temeljim na činjenici da su privremene mjere normirane u glavi IV. ZUS-a, koja nosi naslov „Radnje u upravnom sporu“, a koja se nalazi u drugom dijelu ZUS-a, naslovljenog „Prvostupanjski upravni spor“. Prema tome, ZUS u dijelu¹³ koji uređuje žalbu u upravnom sporu uopće ne uređuje privremene mjere, niti propisuje mogućnost postavljanja prijedloga za njihovo uređivanje. Osim toga, čl. 74.¹⁴ ZUS-a propisuje ovlasti Visokog upravnog suda u odlučivanju po žalbi, među koje nije uvrštena mogućnost određivanja privremenih mjera. Međutim, jednako bi se tako moglo ustvrditi, primjenom načela – što nije zabranjeno, dopušteno je – da je moguće određivanje privremenih mjera i u žalbenom postupku u upravnom sporu. Zbog navedenoga, potrebno je ovo pitanje riješiti i propisati je li ili nije moguće postaviti prijedlog za određivanje privremenih mjera i u ovoj fazi upravnog spora. Ponovio bih, na ovom mjestu, svoj stav da to nije moguće zbog *supra* navedenih razloga.

Dodatno, postavlja se pitanje je li moguće postaviti takav prijedlog neovisno o predmetu upravnog spora. Naime, Visoki upravni sud je u svojoj presudi broj Usoz-34/2014-7 od 29. travnja 2014. godine iznio stav kako u upravnom sporu koji se vodi glede ocjene zakonitosti općih akata nije moguće postaviti prijedlog za određivanje privremenih mjera sa sljedećim obrazloženjem:

„Upravni spor koji se vodi o ocjeni zakonitosti općih akata reguliran je odredbama šestog dijela Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12. dalje: ZUS), kojim odredbama u tom upravnom sporu nije propisana mogućnost izdavanja privremene mjere, već je u odredbi članka 85. stavka 2. ZUS-a previđena mogućnost da sud do donošenja presude obustavi izvršenje osporenog općeg akta. Takva mogućnost predviđena je u zaštiti javnog interesa.

Izdavanje privremene mjere propisano je odredbom članka 47. ZUS-a i odnosi se na upravni spor čiji predmet je određen člankom 3. stavkom 1. ZUS-a. U tom smislu predviđena je mogućnost suda da izda privremenu mjeru na prijedlog stranke ako je to nužno da bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta.

¹³ Čl. 66.-75. ZUS-a.

¹⁴ „(1) Visoki upravni sud presudom će odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsku presudu kad utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija ili da oni ne utječu na donošenje drukčije odluke.

(2) Visoki upravni sud poništiti će prvostupanjsku presudu te će sam otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar ako utvrdi da je upravni sud počinio bitnu povredu pravila sudskog postupka, da je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili da je pogrešno primijenio materijalno pravo.“

Upravni spor koji se vodi o ocjeni zakonitosti općih akata (članak 3. stavak 2. ZUS-a) vodi se radi zaštite objektivne zakonitosti te se u tom sporu ispituje suglasnost općeg akta sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela (članak 86. stavak 3. ZUS-a), a ne ispituje se povreda pojedinačnih subjektivnih prava podnositelja zahtjeva, već se ta zaštita ostvaruje u upravnom sporu koji se pokreće tužbom na temelju članka 22. ZUS-a.

Stoga u ovom upravnom sporu ne postoji mogućnost izdavanja privremene mjere koja je usmjerena na otklanjanje teške i nepopravljive pojedinačne štete. Takav zahtjev moguće je ostvariti u upravnom sporu koji se vodi radi zaštite pojedinačnih prava.“

Isčitavajući citirano stanovište Visokog upravnog suda, može se izvući sljedeći zaključak: Visoki upravni sud je odijelio spor koji se vodi o zakonitosti općeg akta od svih ostalih upravnih sporova čiji je predmet spora određen čl. 3., st. 1. ZUS-a,¹⁵ a prilikom čijih vođenja je moguće postaviti prijedlog za određivanje privremenih mjera i isključio mogućnost postavljanja prijedloga za određivanje privremenih mjera u toj, specifičnoj vrsti upravnog spora, koristeći se, uglavnom, argumentacijom koju sam i sam iznio *supra*.

Međutim, budući da se ovaj tip upravnog spora vodi tek uz postojanje pojedinačnog akta koji se temelji na općem aktu čija se zakonitost u sporu osporava, smatram kako se, ipak, takva argumentacija ne može primijeniti i na ovaj tip upravnog spora. Naime, prihvaćanje ovog stanovišta Visokog upravnog suda značilo bi da bi stranka koja je pokrenula upravni spor čiji je predmet onaj iz čl. 3., st. 2. ZUS-a¹⁶ – ocjena zakonitosti općeg akta – a koja bi trpjela tešku i nepopravljivu štetu zbog postojanja donesenog pojedinačnog akta, morala pokrenuti dva upravna spora. Prvi u kojemu bi tražila ocjenu zakonitosti općeg akta na kojemu se temelji pojedinačni akt kojim je povrijeđeno njezino pravo ili pravni interes te drugi u kojemu bi osporavala zakonitost tog pojedinačnog akta i tražila određivanje privremene mjere kako bi spriječila nastanak teške i nepopravljive štete. Smatram da bi kvalitetnije rješenje bilo da se zauzeo stav kako je i u ovom tipu upravnog spora moguće podnijeti prijedlog za određivanje privremenih mjera, kako bi se olakšalo stranci da što jednostavnije zaštiti svoja prava i pravne interese. Naime, tek ukoliko stranka uspije dokazati nezakonitost

¹⁵ (1) Predmet upravnog spora jesu:

1. ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
2. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
3. ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu,
4. ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.“

¹⁶ „(2) Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (u daljnjem tekstu: opći akt).“

općeg akta, ona može u roku od tri mjeseca od dana objave presude u »Narodnim novinama« tražiti izmjenu pojedinačne odluke javnopravnog tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi upravnog postupka. Nije nebitno ni to da stranka u slučaju prihvatanja argumentacije Visokog upravnog suda mora snositi troškove dvaju upravnih sporova, budući da ZUS propisuje da u upravnom sporu svaka strana snosi svoje troškove.

3. ODGODNI UČINAK TUŽBE

Tužba u upravnom sporu u pravilu nema odgodni učinak te njezino izjavljivanje odnosno pokretanje upravnog spora nema nikakvog učinka na mogućnost izvršenja rješenja. Ovim pristupom izbjegava se zlouporaba prava na pokretanje upravnog spora samo radi odgađanja izvršenja pojedinačne odluke. Drugim riječima, time se obeshrabruje tužitelj da pokreće upravni spor samo kako bi odgodio izvršenje pojedinačne odluke donesene u upravnom postupku, a to može dovesti do znatnog povećanja broja tužbi, pa tako i upravnih sporova, opterećenja rada upravnih sudova te usporavanja uspostave upravne pravde.¹⁷

Međutim, i prije stupanja na snagu novog ZUS-a postojala je mogućnost da tužba ipak ima odgodni učinak, koja je bila propisana čl. 17.¹⁸ starog Zakona o upravnim sporovima, o čemu je odlučivalo javnopravno tijelo (organ) koje je donijelo rješenje što ga se trebalo izvršiti. Postojale su dvije propisane situacije, jedna u kojoj je javnopravno tijelo moralo odgoditi izvršenje rješenja ako bi izvršenje nanijelo tužitelju štetu koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje rješenja ili odgoda nije protivna javnom interesu, niti bi se odgađanjem nanijela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci¹⁹ te druga, u kojoj je javnopravno tijelo uvijek moglo, ako to nije bilo protivno javnom interesu, odgoditi izvršenje rješenja.²⁰ Unatoč postojanju

¹⁷ Derđa, Dario i Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 175.

¹⁸ „Tužba, u pravilu, ne sprečava izvršenje upravnog akta protiv kojega je podnesena.

Na zahtjev tužitelja, organ čiji se akt izvršava, odnosno organ koji je nadležan za izvršenje, ako je u pitanju akt organizacije koja nije ovlaštena na izvršenje, odgodit će pravne učinke rješenja odnosno izvršenja rješenja do konačne sudske odluke ako bi izvršenje nanijelo tužitelju štetu koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje rješenja ili odgoda nije protivna javnom interesu, niti bi se odgađanjem nanijela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci.

Organ iz stava 2. ovog člana može i iz drugih razloga odgoditi izvršenje osporenog akta do konačne sudske odluke, ako to javni interes dopušta.“

¹⁹ Da bi ovaj slučaj nastupio, bilo je potrebno da se ispune sljedeći uvjeti: 1) tužitelj je postavio zahtjev organu uprave koji je nadležan za izvršenje osporenog akta, 2) izvršenjem rješenja tužitelju bi se nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, 3) odgoda izvršenja nije smjela biti protivna javnom interesu i 4) odgodom izvršenja nije se smjela nanijeti šteta protivnoj stranci. V. u: Popović, Slavoljub, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Stručna knjiga, Beograd, 1977., str. 165. i 166.

²⁰ Da bi ovaj slučaj nastupio, bilo je potrebno da postoji neki od razloga koji prema ocjeni tužitelja nalažu odlaganje izvršenja osporenog akta, odgodu je trebao dopustiti javni interes i protivnoj stranci se nije smjela nanositi šteta. V. u: ibid, str. 167.

ovih mogućnosti, pretraživanjem dostupne prakse i prema osobnim saznanjima, bili su vrlo rijetki slučajevi u kojima bi se zahtjevu stranke za odgodom izvršenja udovoljilo, u pravilu pozivajući se na činjenicu da bi odgoda izvršenja bila protivna javnom interesu.²¹

Nakon što je stupio na snagu novi Zakon o upravnim sporovima, nadležnost za odlučivanje o zahtjevima stranaka za odgovornim učinkom tužbe dana je i upravnom sudu pred kojim je tužbom pokrenut spor (čl. 26., st. 2. ZUS-a²²). Naime, sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke, a odgoda nije protivna javnom interesu.

Prema tome, sud može odlučiti da tužba odgađa izvršenje pojedinačne odluke ili upravnog ugovora samo ako su kumulativno ispunjene tri pretpostavke:

1. izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju bi se nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti,

2. zakonom ne smije biti propisano da žalba u upravnoj stvari ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke,

3. odgoda izvršenja pojedinačne odluke ili upravnog ugovora ne smije biti protivna javnom interesu.²³

Zanimljivo je za primijetiti da je ZUS odstupio od starog Zakona o upravnim sporovima te nije propisao dodatni uvjet.

Ukoliko bi sud prihvatio zahtjev stranke za odgovornim učinkom tužbe, takav bi odgodni učinak trajao do donošenja presude. U slučaju da bi bila dopuštena žalba, koja je za sada restriktivno²⁴ uređena, pa većina presuda postaje pravomoćna danom donošenja, stranka bi morala, ako bi htjela produžiti odgodu izvršenja, zatražiti od Visokog upravnog suda daljnju odgodu. Naime, sukladno čl. 66., st. 6. ZUS-a,²⁵ žalba ne odgađa izvršenje pobijane presude, ali Visoki upravni sud može odgoditi izvršenje pobijane presude. Prema tome, da bi odgodni učinak tužbe imao efekta sve do pravomoćnosti presude, ukoliko je žalba dopuštena, potrebna su dva odvojena zahtjeva stranke, o kojima odlučuju različiti sudovi, ovisno o fazi upravnog spora.

S druge strane, ZUP propisuje da, na prijedlog stranke, a radi izbjegavanja nastanka teško popravljive štete, javnopravno tijelo koje je donijelo rješenje može odgoditi izvršenje i, ako je to nužno, produžiti odgodu izvršenja rješenja sve do

²¹ Tako v. u: Staničić, Frane, *Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, Pravo u gospodarstvu 5 (2010.); str. 1370.

²² „(2) Sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke, a odgoda nije protivna javnom interesu.“

²³ Đerđa, Dario i Šikić, Marko, *op. cit.*, str. 176.

²⁴ O navedenom v. u: *ibid*, str. 275. i 276.

²⁵ „(6) Žalba ne odgađa izvršenje pobijane presude. Na prijedlog žalitelja Visoki upravni sud može odgoditi izvršenje pobijane presude.“

donošenja pravomoćne odluke o upravnoj stvari, ako nije drukčije propisano zakonom i ako se to ne protivi javnom interesu.²⁶ Prema tome, javnopravno tijelo, kada odlučuje o odgodi izvršenja rješenja, ima šire ovlasti nego li to ima sud pred kojim se pojavi isto pitanje, ali sukladno čl. 26. ZUS-a. Dodatno, osobno smatram da ovakvo rješenje može imati i određene negativne posljedice. Logično je da javnopravno tijelo čije se rješenje izvršava može imati ovlast da odluči o odgodi izvršenja vlastitog rješenja, budući da je u najvećoj mjeri i najbolje upoznato sa stanjem stvari. Međutim, isto je tako logično i životno da javnopravno tijelo neće biti sklono odgađanju izvršenja vlastitog rješenja, posebno ako se radilo o slučaju kada je protiv njega bila dopuštena žalba, pa je drugostupanjsko tijelo potvrdilo rješenje prvostupanjskog tijela. Dodatno, moram upozoriti na situaciju koja je moguća, a može se pojaviti ukoliko bi stranka podnijela dva zahtjeva: jedan javnopravnom tijelu sukladno čl. 140., st. 1. ZUP-a, a drugi sudu sukladno čl. 26. ZUS-a. I javnopravno tijelo i sud imaju jednaku nadležnost – odlučiti o odgodi izvršenja rješenja. Što ako se donesu različite odluke? Recimo da javnopravno tijelo donese rješenje kojim odbije zahtjev stranke za odgodom izvršenja, a sud donese rješenje kojim usvaja zahtjev stranke za odgovornim učinkom tužbe? Prema kojem rješenju bi trebalo postupiti javnopravno tijelo? Dakako, protiv rješenja javnopravnog tijela kojim je odbilo zahtjev stranke moguća je žalba i/ili pokretanje upravnog spora, pa je logično za pretpostaviti da će sud jednako riješiti kada stvar dođe pred njega, ali to ne umanjuje činjenicu da, do tog trenutka, postoji rješenje za koje moramo presumirati da je zakonito sve dok ga se na odgovarajući način ne stavi izvan snage. Prema starom ZUS-u, sud nije imao nikakvog utjecaja na odgodu izvršenja rješenja, pa ovakva situacija nije bila moguća. Osobno smatram da situacija u kojoj različita tijela odlučuju o istoj stvari nije dobra. Moguće rješenje ovakve situacije jest da stranka najprije podnese žalbu protiv rješenja koje donese javnopravno tijelo (budući da odlučuje javnopravno tijelo koje je donijelo rješenje koje se izvršava, a to će u pravilu biti prvostupanjsko tijelo), pa upravni spor, kako bi sud uskladio odlučivanje javnopravnog tijela sa svojim.²⁷

Međutim, što u situacijama u kojima je, eventualno, javnopravno tijelo prihvatilo prijedlog i odgodilo izvršenje rješenja, nekada i do pravomoćnosti odluke o upravnoj stvari, a sud identičan prijedlog stranke odbio? Kako bismo onda riješili postojanje dvaju rješenja? Stranka neće osporavati rješenje javnopravnog tijela jer ide u njezinu korist, a sud nema mogućnosti da po službenoj dužnosti poništi rješenje javnopravnog tijela koje je suprotno njegovom rješenju u istoj stvari. Ovdje nam se postavlja pitanje mogućnosti primjene čl. 129., st. 2., t. 2. ZUP-a koji propisuje da se rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može poništiti ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je

²⁶ ZUP propisuje i obvezu javnopravnog tijela da odgodi, po službenoj dužnosti, izvršenje rješenja kada je odobren poček, tj. produženje roka izvršenja obveze. Naime, izvršenik može zatražiti produljenje roka, pa se u tom slučaju može odobriti poček. Ako je odobren poček, onda se mora i odgoditi izvršenje rješenja. O navedenom v. u: Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 312.

²⁷ Naravno, navedeno vrijedi u slučajevima kada je javnopravno tijelo odbilo prijedlog, a sud ga prihvatio, nap. a.

ta upravna stvar drukčije riješena. Naime, ako je sud riješio prije javnopravnog tijela, onda je njegovo rješenje postalo pravomoćno, pa rješenje javnopravnog tijela ne bi smjelo opstati. U ovoj bi situaciji javnopravno tijelo moralo po službenoj dužnosti poništiti svoje rješenje kojim je prihvatilo prijedlog stranke za odgodnim učinkom. Međutim, ovo vrijedi samo ako pojam „rješenje“ iz citirane odredbe ZUP-a tumačimo na način da uključujemo i sudska rješenja koja sud donosi temeljem ZUS-a, u kakvo tumačenje nisam posve siguran. Dodatno, što ako je sud riješio nakon javnopravnog tijela?

Posebno ukazujem na mogućnost u kojoj se može dogoditi da je javnopravno tijelo odgodilo izvršenje rješenja sve do pravomoćnosti odluke o upravnoj stvari, prema tome, eventualno do okončanja žalbenog postupka pred Visokim upravnim sudom. Izričita odredba čl. 66., st. 6. ZUS-a propisuje da žalba nema odgodni učinak, nego da Visoki upravni sud može odgoditi izvršenje pobijane presude. Ako je tijelo odgodilo izvršenje do pravomoćnosti odluke o upravnoj stvari, onda odredba čl. 66., st. 6. ZUS-a gubi *ratio* postojanja. Smatram da takvo rješenje ne bi smjelo postojati²⁸ u našem pravnom sustavu te je još jedan dokaz ozbiljne neusklađenosti dvaju sistemskih i ključnih upravnopravnih zakona: ZUP-a i ZUS-a.

Zbog navedenoga smatram kako bi trebalo razmisliti o propisivanju mogućnosti u ZUS-u da sud, kada vidi da o istoj stvari postoji suprotno rješenje javnopravnog tijela, u svojem rješenju kojim odlučuje o prijedlogu za odobravanje odgodnog učinka tužbe poništi suprotno rješenje javnopravnog tijela.

Ukazao bih i na činjenicu kako je donošenjem novog ZUP-a i ZUS-a odlučivanje o odgodnom učinku tužbe u upravnom sporu vraćeno, nakon gotovo 60 godina i donošenja prvog Zakona o upravnim sporovima 1952. godine, posve u domenu diskrecijskog odlučivanja tijela koje odlučuje o prijedlogu za dopuštanje odgodnog učinka tužbe, bilo da o tome odlučuje javnopravno tijelo temeljem čl. 140. ZUP-a, bilo sud temeljem čl. 26. ZUS-a. Naime, u oba slučaja, čak i kada su ispunjeni zakonima postavljeni uvjeti, niti javnopravno tijelo niti sud nisu dužni udovoljiti prijedlogu i dati tužbi odgodni učinak. Smatram da se radi o koraku unazad koji umanjuje prava stranaka u sporu i otežava njihov procesni položaj te predlažem da se vrati ranije rješenje, kada je tijelo moralo, ukoliko bi bili zadovoljeni zakonom postavljeni uvjeti, odobriti odgodu izvršenja rješenja.

Ipak, kada govorimo o odgodnom učinku tužbe, moramo dodatno imati na umu da se tu uvijek mora raditi o strogoj iznimci. Kako sam već uvodno spomenuo, cilj provođenja upravnog postupka jest donošenje rješenja kojim će se odlučiti o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranaka te da se prema tom rješenju postupi. ZUP propisuje kada rješenje postaje izvršno i tada bi ga stranka morala izvršiti ili bi se, ako ona to ne učini, moralo pristupiti prisilnom izvršenju. Dakako,

²⁸ Prema konačnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (koji u trenutku dovršavanja ovog rada još nije bio u saborskoj proceduri), žalba će u upravnom sporu imati odgodni učinak, pa se može reći da će zakonodavac ispraviti ovu pogrešku. V. na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2014/192%20sjednica%20Vlade//192%20-%208.pdf>, pristupljeno 12. studenog 2014.

postoje situacije u kojima se može opravdati privremena odgoda izvršenja, ali one moraju biti dobro obrazložene. ZUS ponešto maglovito propisuje da se mora raditi o šteti koja bi se teško mogla popraviti, pa je procjena što smatrati „štetom koja se teško može popraviti“ u rukama suca koji rješava upravni spor. Sasvim sigurno se može reći da suci trebaju vrlo oprezno pristupiti zahtjevima za odgodnim učinkom tužbe i odobravati ga isključivo kada je to nužno da bi se spriječila ozbiljna i prijetuća šteta za podnosioca zahtjeva, pomno ocjenjujući javni interes koji se treba postići izvršavanjem rješenja koje je postalo izvršno. Kako je sudska praksa pokazala, o čemu će biti više riječi *infra*, upravni sudovi su zauzeli upravo takav pristup koji bi se, možda, mogao i okarakterizirati suviše restriktivnim.

4. ODREĐENA SPORNA PITANJA U SUDSKOJ PRAKSI

Što se, pak, tiče sudske prakse, analiza koja slijedi *infra* bazirana je na neslužbenim statistikama jer sudovi ne vode službenu statistiku o broju prijedloga za izdavanje privremenih mjera niti zahtjeva za odgodnim učinkom tužbe. Isto tako, ne postoje precizni podaci o broju uvaženih prijedloga, kao ni koliko je bilo odbijenih prijedloga. Zahvaljujem kolegama predsjednicima sudova koji su mi pomogli koliko je bilo u njihovoj moći, pa će se navodi *infra* temeljiti na nepotpunim podacima. Međutim, i ti nepotpuni podaci dat će nam, nadam se, određenu sliku o korisnosti i uporabi ovih dvaju instituta.

Prvo, upada u oči kako je broj prijedloga i za izdavanje privremene mjere kao i za odgodnim učinkom tužbe relativno malen, pogotovo kada ga se uspoređi s brojem tužbi koje sudovi zaprimaju na godišnjoj razini. Tako, je, primjerice, Upravni sud u Rijeci u razdoblju od 1. 1. 2013. do 30. 6. 2014. zaprimio samo 51 zahtjev za odgodnim učinkom tužbi (na primljenih preko 3500 tužbi) i 13 zahtjeva za izdavanje privremenih mjera koji su svi odbijeni, pri čemu je na 7 rješenja o odbijanju izjavljena žalba VUS-u. VUS je do sada riješio dvije žalbe tako što ih je odbio, a o pet nije još odlučeno. Nažalost, nema egzaktnih podataka o broju uvaženih zahtjeva za odgodnim učinkom tužbe, ali on je nedvojbeno vrlo mali.

Upravni sud u Osijeku je u razdoblju od 1. 1. 2013 do 30. 6. 2013. zaprimio 701 tužbu, pri čemu je u 18 predmeta izjavljen prijedlog za odgodnim učinkom tužbe, pri čemu je jedan zahtjev usvojen. Međutim, u ostalih 17 predmeta nije doneseno rješenje o zahtjevu stranke. Isto tako, zaprimljeno je 5 prijedloga za izdavanje privremenih mjera, pri čemu je u jednom predmetu prijedlog naknadno povučen te sud o istom stoga nije odlučivao, nadalje u jednom predmetu sud uopće nije odlučivao, dok je u dva predmeta prijedlog odbijen, a u jednom predmetu je prijedlog usvojen. U niti u jednom slučaju nije bilo ulaganja žalbe.

Upravni sud u Splitu je od 1. 1. 2012. do 31. 8. 2014. zaprimio 194 prijedloga za odgodnim učinkom tužbe, pri čemu je sud riješio 34 prijedloga, a njih 160 nije riješio, odnosno sud nije odlučivao o tim prijedlozima. U istom razdoblju zaprimljena su 23 prijedloga za izdavanje privremenih mjera, od kojih je sud riješio njih 6, dok 17 prijedloga sud nije riješio, tj. o njima nije odlučivao.

Iz navedenoga se može izvući nekoliko zaključaka. Prvo, broj prijedloga za izdavanje privremenih mjera, kao i prijedloga za odgodnim učinkom tužbe relativno je malen. Stranke nisu prepoznale ove institute kao korisne u zaštiti svojih prava. Drugo, i to je relativno zabrinjavajuće, sudovi imaju praksu da ne odlučuju izravno o podnesenim prijedlozima za izdavanje privremenih mjera, kao ni o prijedlozima za odgodnim učinkom tužbe nego to rješavaju u presudama kojima rješavaju upravne sporove. Smatram da takvo postupanje sudova nije dobro i da umanjuje pravnu sigurnost i narušava procesni položaj stranaka u sporu. Naime, stranka, kada podnese prijedlog, očito ima na umu potrebu da se zaštiti i da popravi svoj položaj u sporu. Ona mora znati da će sud, u primjerenom roku, riješiti o njezinu prijedlogu. Stranka mora znati hoće li njezin zahtjev biti uvažen ili ne, kako bi se mogla pripremiti na posljedice uvažavanja ili odbijanja svog zahtjeva. Prema tome, smatram kako nema mjesta šutnji sudova kada zaprime prijedloge za izdavanje privremenih mjera ili prijedloga za odgodnim učinkom tužbe. Ovo posebno vrijedi za izdavanje privremenih mjera, budući da ZUS izričito propisuje da se o prijedlogu za izdavanje privremenih mjera odlučuje rješenjem protiv kojega je dopuštena žalba. Nerješavanjem prijedloga se stranci izravno odriče pravo na pravnu zaštitu putem žalbe Visokom upravnom sudu, što je izričito protivno zakonu,²⁹ kao i Ustavu RH.³⁰ Dodatno, ukazao bih na recentnu praksu Ustavnog suda koji je u četiri odluke³¹ odobrio odgodni učinak nakon podnesene ustavne tužbe u slučajevima kada Upravni sud u Zagrebu nije uopće odlučio o identičnom prijedlogu stranaka do trenutka donošenja odluke Ustavnog suda, navodeći kako praksu Upravnog suda treba ispitati.

5. ZAKLJUČAK

Zaključno, smatram kako su instituti koje sam u ovom radu analizirao korisni, iako nema njihove česte primjene u praksi te kako ih treba svakako zadržati u tekstu ZUS-a. Ipak, institut privremenih mjera treba doraditi. Bilo bi korisno propisati vrste privremenih mjera koje bi sud mogao odrediti, ovisno o opasnosti koja prijeti nastankom nepopravljive štete. Dodatno, trebalo bi riješiti pitanje o mogućnosti podnošenja prijedloga za određivanje privremenih mjera u žalbenom stadiju upravnog spora. Ponavljam, prema mom mišljenju, to nije dopušteno. Također, smatram kako je praksa Visokog upravnog suda koji je procijenio kako se u sporu o zakonitosti općih akata ne može podnijeti prijedlog za određivanje privremenih mjera previše restriktivna i kako bi bilo dopustivo i u ovom sporu podnijeti takav prijedlog. To bi bilo u skladu s potrebom zaštite stranaka, ali i potrebe za ekonomičnim radom sudova, budući da bi se izbjegla potreba pokretanja dvaju odvojenih upravnih sporova.

²⁹ „Protiv rješenja o privremenoj mjeri može se uložiti žalba.“ – čl. 47., st. 3. ZUS-a.

³⁰ „Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.“ – čl. 18., st. 1. Ustava RH.

³¹ V., primjerice, odluku U-III B - 5860 / 2014 od 12. kolovoza 2014., NN 108/14.

Glede instituta odgodnog učinka tužbe, smatram kako je primjetna nesukladnost odredaba ZUP-a i ZUS-a koja može dovesti do neželjenih posljedica u praksi, pri čemu niti postupanje javnopravnog tijela niti suda ne bi bilo nesukladno sa zakonom, a može dolaziti do suprotnih rješenja. Smatram kako je takvo stanje protivno potrebi postojanja pravne sigurnosti i predlažem da se u ZUS-u propiše kako sud ima pravo, odlučujući o prijedlogu za odgodnim učinkom tužbe, poništiti rješenje koje temeljem čl. 140., st. 1. ZUP-a donese nadležno javnopravno tijelo, a koje je protivno onome suda.

Posebno ukazujem na, prema mojem mišljenju, neadekvatnu praksu nekih upravnih sudova koji ne odlučuju o podnesenim prijedlozima za izdavanje privremenih mjera ili za odgodnim učinkom tužbe. Smatram da sud mora odlučiti o svakom prijedlogu što mu ga stranke upute, time jačajući pravnu sigurnost i štiteći procesnu ravnopravnost stranaka u sporu. Mišljenje na tragu navedenoga iskazao je i Ustavni sud u svojim recentnim odlukama, što bi trebalo biti putokaz upravnim sudovima kako da usklade svoje postupanje sa zahtjevima koje pred njih postavljaju Ustav, zakon i vladavina prava.

POPIS LITERATURE

Derđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.

Derđa, Dario i Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.

Popović, Slavoljub, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Stručna knjiga, Beograd, 1977.

Staničić, Frane, *Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, Pravo u gospodarstvu 5 (2010.); str. 1341-1378.

Stefanović, J. V., *Priručnik za zakone: o opštoj upravi, o Državnom savetu i upravnim sudovima*, Zaklada tiskare Narodnih novina, Zagreb, 1925.

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14.

Zakon o državnom savjetu i upravnim sudovima, Službene novine br. 111 od 22. svibnja 1922. g., br. 9-II od 11. siječnja 1929. g. i br. 170-LXIV od 29. srpnja 1930. g.

Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92 i 77/92.

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10 i 143/12.

Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09.

L'EFFET DE L'INTRODUCTION D'UN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF SUR L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES : LES MESURES PROVISOIRES ET L'EFFET SUSPENSIF DU RECOURS

Dans son étude, l'auteur analyse l'effet, sur l'exécution des décisions administratives, de deux mécanismes prévus par la loi sur le contentieux administratif : les mesures provisoires et l'effet suspensif du recours. En dépit du fait que la décision administrative va être exécutoire en principe, avant l'introduction éventuelle d'un contentieux administratif, la Loi sur le contentieux administratif (ZUS/LCA dans la suite du texte) permet aux requérants de parer de deux façons, et à l'appréciation du tribunal, à la survenance de dommages graves et irréversibles pour eux, ou de dommages difficilement réparables. La LCA/ZUS permet au tribunal qui instruit le litige administratif, de décider des mesures provisoires si cela s'avère nécessaire pour éviter des dommages graves et irréversibles. Le tribunal dispose alors d'une série de mesures qu'il peut estimer nécessaires, pour éviter un dommage grave et irréparable pour la partie qui sollicite leur édicition. L'autre mécanisme, l'effet suspensif du recours, permet au requérant de solliciter le sursis à exécution de la décision administrative, jusqu'au terme du procès en première instance, et éventuellement jusqu'à ce que la décision juridictionnelle acquière l'autorité de chose jugée. Cependant, cet effet attaché au recours est une exception, et le tribunal doit évaluer attentivement l'intérêt du requérant dans l'effet suspensif du recours, en confrontant le risque de dommage, avec l'intérêt public qui serait immédiatement satisfait à l'occasion de l'exécution de la décision administrative. La Loi sur la procédure administrative (ZUP/LPAG, dans la suite du texte) et la LCA/ZUS attribuent différemment compétence pour prononcer le sursis à exécution de l'acte. En effet, l'art. 140 al. 1^{er} de la LPAG/ZUP dispose, que le sursis à exécution de l'acte est prononcé par la personne de droit public qui est intervenue en la cause, et l'art. 26 § 2 attribue compétence pour statuer sur la demande au tribunal saisi du recours. Cette situation peut susciter des difficultés pratiques, et l'auteur propose d'harmoniser la LPAG/ZUP et la LCA/ZUS. L'auteur entend souligner certains illogismes et certaines divergences dans la jurisprudence des juridictions administratives, s'agissant des suites à donner aux demandes des requérants, qu'il s'agisse des demandes en vue du prononcé des mesures provisoires ou des demandes en vue de l'effet suspensif du recours.

Mots-clés: *jurisprudence des juridictions administratives, les mesures provisoires, l'effet suspensif du recours, Croatie*

EFFECT OF CONDUCTING ADMINISTRATIVE DISPUTE IN ENFORCING ADMINISTRATIVE JUDGEMENTS: TEMPORARY MEASURES AND POSTPONED LAWSUIT EFFECT.

In this paper, the author analyses the effect that two institutes from the Administrative Dispute Act (*Zakon o upravnim sporovima*) have on administrative judgements : temporary measures and postponed lawsuit effect. Despite the fact that the administrative judgement in principle becomes enforceable before the actual commencement of administrative dispute, the Administrative Dispute Act (further referred to as *ZUS* in the text) enables parties to have two means, dependent on the judge's evaluation, to prevent the occurrence to the parties of difficult and irreparable damage, that is, damage which is difficult to repair. *ZUS* allows the court conducting the administrative dispute case to decide upon the temporary measures if necessary in order to avoid difficult and irreparable damage. The court then has at its disposal a range of measures which it considers as necessary to avoid difficult and irreparable damage to the party suggesting the measures to be ordered. The other institute, postponing effect of the lawsuit, enables the party to seek postponement for enforcement of the court judgement until the case has been settled at first instance and perhaps until legal validity of the court judgement. However, such effect of a lawsuit is an exception and the court must carefully weigh up the party's interests in postponing lawsuit effect compared to the threatening damage also on the public interest which would have immediately been accomplished by enforcing the administrative decision. The General Administrative Proceedings Act (*Zakon o općem upravnom postupku*, further referred to in the text as *ZUP*) and *ZUS* stipulate different supervision for deciding on postponing judgement enforcement. That is, art.140 subsection 1 of *ZUP* states that postponing judgement enforcement is decided upon by the public body who decided upon that administrative matter. Art.26 subsection 2 places the authority for decision making in the hands of the judge to whom the lawsuit was submitted. Such a situation might spark problems in practice so the author calls for the harmonisation of *ZUP* and *ZUS*. The author also points out certain illogicalities and differences in court practice of administrative judges regarding reaching decisions at the suggestion of the parties, either about the suggestion to issue the temporary measure, or the suggestion for postponing lawsuit effect.

Key words: *enforceability, postponing lawsuit effect, temporary measures, court judgments*