

Dr. sc. Marko Šikić,
docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

OBVEZNOST I IZVRŠENJE ODLUKA DONESENIH U UPRAVNOM SPORU

UDK: 342.9 (497.5)
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 11.11.2011.

U radu se analizira problematika obveznosti i izvršenja odluka donesenih u upravnom sporu. U uvodnom dijelu rada ističe se važnost koncepcije obveznosti sudskih odluka za efikasan sustav upravno-sudskog nadzora nad radom uprave. Nakon toga u radu se analizira uređenje obveznosti i izvršenja upravno-sudskih odluka prema važećem Zakonu o upravnim sporovima kao i uređenje iste materije prema novom Zakonu o upravnim sporovima koji stupa na snagu 1. siječnja 2012. U zaključku rada upozorava se na osnovne probleme i posljedice do kojih može dovesti novo uređenje obveznosti i izvršenja sudskih odluka te još jednom naglašava važnost koncepcije obveznosti sudskih odluka za kvalitetan sustav upravnog sudovanja.

Ključne riječi: *Republika Hrvatska, upravni spor, odluke*

I. UVOD

Obveznost presuda upravnih sudova je *conditio sine qua non* upravno-sudske zaštite. Da bi sudska presuda postigla svoj cilj – zaštitu subjektivnih prava stanaka, kao i zaštitu objektivne zakonitosti, nužno je osigurati mogućnost njene provedbe.

Koncepcija obveznosti odluka upravnih sudova poznata je u hrvatskom pravu već dugo vremena te je bila jedno od polazišta zakona kojima je bilo uređeno upravno sudovanje, a koji su se zakoni primjenjivali u državnim tvorevinama koje su prethodile Republici Hrvatskoj.¹

Republika Hrvatska preuzela je, s nizom izmjena i dopuna, 1991. godine bivši savezni Zakon o upravnim sporovima iz 1977.² te u njemu zadržala načelo obveznosti sudskih presuda. I Zakon o upravnim sporovima iz 2010.³, koji stupa

¹ V., tako, čl. 42. Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima (Službene novine br. 111. od 22. svibnja 1922., br. 9-IV od 11. siječnja 1929. i br. 170. LXIV od 29. srpnja 1930.), čl. 64. st. 1. Uredbe o Upravnom sudu u Zagrebu (Narodne novine, br. 236. od 18. listopada 1939.), čl. 76., 79. i 80. Zakonske odredbe o Upravnom sudištu (Narodne novine br. 58. od 11. ožujka 1942.), čl. 4. Zakona o upravnim sporovima (Službeni list FNRJ br. 23/52, Službeni list SFRJ 16/65, 21/65) i čl. 4. Zakona o upravnim sporovima (Službeni list SFRJ br. 4/77). Iscrpno o upravnom sudovanju u Hrvatskoj v. u: Medvedović, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled*, u: Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 309.-356.

² Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine br. 53/91, 9/92 i 77/92) – u nastavku rada: ZUS-1991.

³ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10). – u nastavku rada: ZUS.

na snagu 1. siječnja 2012. godine među načelnim odredbama sadržava i načelo obveznosti sudskih odluka.

Prema čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁴ (u nastavku rada: Europska konvencija) sud koji odlučuje mora biti ustanovljen zakonom, nezavisan i nepristran. Prema praksi Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u nastavku rada: Europski sud), da bi se neko tijelo zaista moglo smatrati sudom u smislu čl. 6. st. 1. nije dovoljno da je takvo tijelo ovlašteno samo davati preporuke, odnosno savjete, već njegove odluke moraju biti obvezatne.⁵

Već u uvodnom dijelu rada želimo istaknuti kako smatramo da je uređenje obveznosti sudskih odluka prema ZUS-u-1991 usklađeno sa čl.6. st. 1. Europske konvencije.⁶ Međutim, prilično je dvojbeno koliko je tekst ZUS-a, normirajući istu materiju, uspio zadovoljiti standarde razvijene Europskom konvencijom. Naime, što ćemo i obrazložiti tijekom rada, mišljenja smo kako u pravno-tehničkoj razradi načela obveznosti sudskih odluka u oba spomenuta zakona postoje određeni propusti. Međutim, mišljenja smo kako samo propusti učinjeni ZUS-om ukazuju na moguću neusklađenost sa čl. 6. st. 1. Europske konvencije.

S obzirom da će tekst ZUS-a-1991 uskoro biti samo dio pravne povijesti uočene nepravilnosti u razradi obveznosti sudskih odluka u navedenom zakonu imaju samo teoretsku i „edukativnu“ vrijednost. Međutim, tekst ZUS-a vrlo će vjerojatno obilježiti sljedećih nekoliko desetljeća u razvoju hrvatskog upravnog sudovanja. Stoga smatramo (i nadamo se) kako će opažanja o propustima u razradi načela obveznosti sudskih odluka u ZUS-u pomoći u prevladavanju mogućih poteškoća u primjeni navedenog zakona.

II. OBVEZNOST SUDSKIH ODLUKA PREMA ZUS-U-1991

Važnost koncepcije obveznosti sudskih presuda ZUS-1991 izražava već među svojim osnovnim odredbama. Čl. 4. ZUS-a-1991, naime, određuje: „Presude Suda donesene u upravnim sporovima obavezne su.“ Pravna teorija citiranu odredbu shvaća kao načelnu⁷ te navodi kako je obveznost sudskih presuda pretpostavka njihove djelotvornosti.⁸ Ističe se kako su se sudske presude dužne pridržavati sve

⁴ Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN – Međunarodni ugovori 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst nakon stupanja na snagu Protokol br. 11), Protokoli br. 12 i 13 (NN – Međunarodni ugovori 14/02), Protokol br. 14 (NN – Međunarodni ugovori 1/06).

⁵ V. o navedenom u: Garašić, Jasna, *O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu čl.6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 19, Suppl., 1998., str. 987. i 988. O navedenom v. također i van Dijk, Peter i dr., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2006. str. 560.-563.

⁶ Stanovište da sustav obveznosti sudskih odluka prema ZUS-u-1991 zadovoljava zahtjeve čl. 6. st. 1. Europske konvencije v. i u: *ibid.*, str. 988.

⁷ V. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 515., Krijan, Pero, Krijan Žigić, Lidija, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 81.

⁸ Borković, op. cit. (bilj. 7), str. 515.

stranke u sporu – tužitelj, tuženi i zainteresirane treće osobe, kao i sva državna i druga tijela javne uprave (pri čemu se naročito apostrofiraju tuženo tijelo).⁹ Također, naglašava se kako pravomoćna presuda obvezuje i sam Upravni sud koji je presudu donio u slučaju ponovnog upravnog spora u istom upravnom predmetu.¹⁰

U razradi navedene odredbe zakonodavac polazi od shvaćanja upravnog spora kao primarnog spora o zakonitosti.¹¹ Pitanja obveznosti i izvršenja presude uređena čl. 62.-64. ZUS-a-1991 tako se, zapravo, odnose na dužnost postupanja tuženih tijela po sudskim presudama kojima su poništeni osporavani akti (ili postupanja po presudama donesenih u sporovima zbog šutnje uprave), te na mogućnost pravne zaštite ako tužena tijela postupe protivno sudskim presudama ili po njima uopće ne postupe.

Tako, najprije, čl. 62. ZUS-a-1991¹² propisuje obvezu nadležnog tijela javne uprave, kada Upravni sud poništi postojeći upravni akt, da donese novi akt (ukoliko je to prema prirodi same stvari potrebno), te je ono to dužno, sukladno pravnim shvaćanjima i primjedbama Upravnog suda, učiniti bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave presude.

Dakle, ZUS-1991 obvezu nadležnog tijela na donošenje novog akta utvrđuje samo u slučajevima kada je sudskom presudom poništen upravni akt te je prema prirodi stvari potrebno donijeti novi akt.¹³ Pri takvom je novom rješavanju nadležno tijelo dužno pridržavati se pravnih shvaćanja i primjedbi Upravnog suda u pogledu primjene materijalnog i postupovnog prava kao i utvrđivanja činjenica. Novi akt nadležno tijelo dužno je donijeti što je moguće brže – bez odlaganja – a najkasnije u roku od 30 dana.

Čl. 63. ZUS-a-1991¹⁴, nadalje, utvrđuje pravnu zaštitu u slučaju da nadležno tijelo javne uprave donese novi upravni akt, ali protivno pravnom shvaćanju ili primjedbama Upravnog suda u pogledu postupka.

Prema navedenoj odredbi stranke – tužitelji u upravnom sporu, od upravnih akata u kojima se tijela javne uprave izravno suprotstavljaju sudskim presudama

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid., Krijan i dr. op. cit (bilj. 7.), str. 81.

¹¹ „Radi osiguranja sudske zaštite prava građana i pravnih osoba te radi osiguranja zakonitosti sud u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akata kojima državni organi i organizacije koje imaju javne ovlasti (u daljnjem tekstu: „organizacije“) rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima“ (čl. 1. ZUS-a-1991). „Upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta.“ (čl. 6. st. 1. ZUS-a-1991).

¹² „Kad sud poništi akt protiv kojega je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. Ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba mjesto poništenog upravnog akta donijeti drugi, nadležni je organ dužan donijeti ga bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave presude. Nadležni je organ pri tome vezan pravnim shvaćanjem suda i primjedbama suda u vezi s postupkom.“ (čl. 62. ZUS-a-1991).

¹³ U slučajevima kada su tužbe odbijene Upravni sud je potvrdio zakonitost upravnog akta pa, prema tome, na strani nadležnog tuženog tijela ne nastaju nikakve nove obveze.

¹⁴ „Ako nadležni organ nakon poništenja upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvaćanju suda, ili protivno primjedbama suda u vezi s postupkom, pa tužitelj podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i, u pravilu, sam riješiti stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje akt nadležnog organa. O takvu slučaju sud izvještava organ koji obavlja nadzor.“ (čl. 63. ZUS-a-1991).

mogu se zaštititi podnošenjem novih tužbi. Postupajući po takvim tužbama Upravni sud će poništiti osporeni (novi) akt i, u pravilu, sam riješiti stvar presudom koja u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela.

S obzirom na činjenicu da zakon koristi izraz „u pravilu“ smatra se kako sud nema apsolutnu dužnost uči u spor pune jurisdikcije i riješiti upravnu stvar presudom. Naime, u praksi se može dogoditi da sud ne može riješiti upravnu stvar presudom pa bi, prema tome, bilo neoportuno tjerati ga na rješavanje.¹⁵

Kada Upravni sud presudom meritorno riješi upravnu stvar, takva se presuda s formalne strane smatra sudskim aktom, s obzirom da ju je donio Upravni sud u upravno-sudskom postupku, dok je u materijalnom smislu upravni akt, jer u cijelosti rješava upravnu stvar i u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela javne uprave.¹⁶

Kada nadležno tijelo nakon poništenja upravnog akta donese novi upravni akt protivno pravnim shvaćanjima i primjedbama Upravnog suda, Upravni sud o tome izvještava tijelo javne uprave koje vrši nadzor nad tijelom koje je tako postupilo, kako bi nadzorno tijelo moglo poduzeti odgovarajuće disciplinske mjere prema odgovornim službenim osobama.¹⁷

Čl. 64 ZUS-a-1991¹⁸, pak, također utvrđuje pravnu zaštitu u slučaju neizvršenja obveze iz čl. 62., ali u situaciji kada nadležno tijelo javne uprave nije donijelo novi akt u roku od 30 dana, a stranka takvo donošenje zatraži. Čl. 64. utvrđuje i obvezu tijela javne uprave da novi akt u predviđenom roku donese i u situacijama kada je, u postupcima zbog šutnje uprave, sud donio presudu kojom je tuženoj strani odredio u kojem će smislu donijeti rješenje.

Sukladno čl. 64. st. 1., ako nadležna tijela javne uprave ne donesu odmah, ili najkasnije u roku od 30 dana od dostave presude kojom je uvažena tužba, novi upravni akt stranka može od tijela javne uprave posebnim podneskom (požurnicom) tražiti donošenje akta.¹⁹ Ako nadležno tijelo javne uprave ne donese

¹⁵ V. o navedenom, Popović, Slavoljub, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Stručna knjiga, Beograd, 1978., str. 339.-340. i Krijan, op. cit. (bilj. 7), str. 278.

¹⁶ V. Krijan, op. cit. (bilj. 7), str. 278.

¹⁷ V. o navedenom u *ibid.*, str. 279.

¹⁸ „Ako nadležni organ nakon poništenja upravnog akta ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana novi upravni akt ili akt u izvršenju presude donese (radi se na ovom mjestu o pogrešci – trebalo bi pisati: donesene op. M.Š.) na temelju članka 42. stavka 5. ovog zakona, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta. Ako nadležni organ ne donese akt ni za sedam dana od tog traženja, stranka može tražiti donošenje takva akta od suda koji je donio presudu u prvom stepenu.“ U vezi s takvim zahtjevom sud će zatražiti od nadležnog organa obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donio. Nadležni organ dužan je dati tu obavijest odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako on to ne učini, ili ako dana obavijest, prema mišljenju suda, ne opravdava neizvršenje sudske presude, sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog organa. Sud će to rješenje dostaviti organu nadležnom za izvršenje i o tome istovremeno obavijestiti organ koji obavlja nadzor. Organ nadležan za izvršenje dužan je bez odgode izvršiti takvo rješenje. (čl. 64. ZUS-a-1991).

¹⁹ Potrebu da se u opisanoj situaciji reagira formalnim, a ne neformalnim radnjama hrvatska pravna teorija i praksa zastupale su još od stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima iz 1952.: „U formalnom pogledu urgiranje treba obaviti „posebnim pismenim podneskom“ (odnosno na zapisnik), koji se upućuje neposredno tuženoj strani. Prema tome nisu dovoljna samo neformalna usmena traženja.“ Ivančević,

akt niti u roku od sedam dana od tog traženja, stranka može posebnim zahtjevom tražiti donošenje takvog akta od Upravnog suda.

Osnovni prigovor opisanom zakonskom uređenju upravno-pravna teorija upućuje zbog vrlo upitnog obvezivanja stranke na slanje požurnice u slučajevima nepostupanja tijela javne uprave po presudama zbog šutnje uprave.. Naime, ZUS-1991 već je i čl. 26.²⁰ slanje požurnice tijelu javne uprave postavio kao jednu od procesnih pretpostavki za vođenje upravnog spora zbog šutnje tijela posljednjeg stupnja. Slanje požurnice u toj situaciji smatra se opravdanim jer na taj način stranka može „podsjetiti“ nadležno tijelo javne uprave na njegovu obvezu rješavanja, prije nego li se odluči za, moguće, dugotrajniji put upravno-sudske zaštite.²¹

Ističe se, međutim, kako u situaciji koju predviđa čl. 64., slanje požurnice nije potrebno i kako je, zapravo, na štetu sam stranke. Tijelo javne uprave našlo se u poziciji da mora postupiti prema presudi suda i donijeti upravni akt nakon što je već ranije propustilo donijeti svoj akt prije pokretanja upravnog spora. I tom je prilikom, dakle, stranka morala poslati požurnicu kako bi mogla takvu sudsku zaštitu tražiti. Nakon toga je tijelu javne uprave Upravni sud morao poslati tužbu na odgovor.²² Tek nakon toga se tijelo javne uprave, u slučajevima uvažavanja tužbe, našlo u prilici izvršavati sudsku presudu. Prema tome, tijelo javne uprave o vlastitoj neaktivnosti „obaviješteno“ je već tri puta. Stoga je vrlo upitna nužnost još jednog „podsjećanja“ na dužnost rješavanja (i postupanja po sudskoj presudi). Ističe se kako se ovakvim prenošenjem aktivnosti ponovno na stranku nju nepotrebno opterećuje, a tijelo javne uprave može opet otežati s donošenjem rješenja i čekati slanje požurnice jer bez nje nisu moguće daljnje akcije stranke. Smatra se kako tijela javne uprave moraju na djelovanje biti natjerana samim autoritetom sudske presude, te je nepotrebno i neoportuno da ih na taj autoritet treba „podsjećati“ stranka.²³

Čl. 64. st. 1., nadalje, određuje kako će, ako nadležno tijelo javne uprave akt ne donese ni u daljnjem roku od sedam dana od ponovnog traženja - požurnice, stranka moći zahtjevom zatražiti donošenje upravnog akta od Upravnog suda. Maksimalni rok za predaju ovakvog zahtjeva nije utvrđen.

Zakonodavac je, dakle, već u ovom trenutku – ističući kako stranka donošenje upravnog akta od Upravnog suda traži zahtjevom, a ne novom tužbom, naglasio potrebu svojevrsnog „pretvaranja“ upravno-sudskog postupka u upravni, odnosno

Velimir i dr., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958., str. 289.

²⁰ „Ako drugostepeni organ nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donio rješenje o žalbi stranke protiv prvostepenog rješenja, a ne donese ga ni u daljnjem roku od 7 dana nakon ponovljenog traženja, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.“ (čl. 26. st. 1. ZUS-a-1991).

²¹ V. Šikić, Marko, *Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1(2008), str. 512.

²² V. čl. 33. ZUS-a-1991.

²³ V. Šikić, op. cit. (bilj. 21), str. 512.

Upravnog suda u tijelo javne uprave. U takvom zahtjevu stranka mora precizirati što zahtjevom traži te mora iznijeti podatke iz kojih vidljivo da tijelo javne uprave u predviđenom roku nije donijelo upravni akt, da je ona nakon toga predala požurnicu te da ni nakon toga nadležno tijelo javne uprave nije donijelo akt.

Provodeći postupak po zahtjevu stranke Upravni sud će, ako zahtjev ne odbaci zbog toga što ga je podnijela neovlaštena osoba ili zbog toga što je preuranjen (podnesen prije isteka roka od 30 + sedam dana), prema odredbi čl. 64. st. 2. najprije od nadležnog tijela zatražiti obavijest o razlozima zbog kojih nije donijelo upravni akt. Ovdje je zakonodavac u potpunosti „pretvorio“ Upravni sud u tijelo javne uprave te mu dodijelio iste ovlasti i dužnosti kakve, u upravnom postupku ima drugostupanjsko tijelo kada odlučuje po žalbama zbog nedonošenja prvostupanjskog rješenja. Stoga će i ovoj situaciji buduće postupanje Upravnog suda biti rukovođeno daljnjom neaktivnošću tijela javne uprave ili stavom Upravnog suda o razlozima za takvu neaktivnost. Čl. 64. st. 2., naime, predviđa da će, ako tijelo javne uprave ne obavijesti sud u roku od sedam dana o razlozima nedonošenja akta, ili ako, prema mišljenju suda, razlozi koje je tijelo iznijelo u obavijesti ne opravdavaju neizvršenje sudske presude, Upravni sud donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela.²⁴

ZUS-1991 sadrži prazninu u uređivanju postupanja Upravnog suda kada ustvrdi da su razlozi za nedonošenje rješenja po presudi opravdani.²⁵ No, s obzirom da je u ovom slučaju Upravni sud zapravo u poziciji koja najviše sliči poziciji drugostupanjskog tijela javne uprave koje odlučuje o žalbi protiv šutnje prvostupanjskog tijela javne uprave, teorija odgovor na ovo pitanje pronalazi u analognoj primjeni čl. 119. st. 2. ZUP-a. Prema tome, ističe se kako će Upravni sud u ovoj situaciji odrediti tuženom tijelu javne uprave novi rok za donošenje rješenja u izvršenju presude koji bi trebao iznositi najviše 30 dana.²⁶ Ako tijelo javne uprave donese rješenje u naknadno ostavljenom roku sud bi postupak po zahtjevu trebao obustaviti. Tek ako nadležno tijelo javne uprave ne donese rješenje niti u tom naknadnom roku Upravni će sud sam riješiti stvar sukladno čl. 64. ZUS-a-1991.

U starijoj upravno-pravnoj teoriji zauzeto je stanovište da Upravni sud, ako ne može odmah donijeti rješenje jer je potrebno utvrditi određene činjenice, može također ostaviti nadležnom tijelu javne uprave rok u kojem će biti dužno donijeti akt.²⁷ No u novije vrijeme ističe se neopravdanost ovakvog shvaćanja.

²⁴ „Potrebno je, međutim, napomenuti da, u praksi, sud vrlo rijetko, gotovo nikada ne donosi takva rješenja.“ Dupelj, Želimir, *Šutnja uprave*, Pravo i porezi, Zagreb, 6(2002.), str. 32.

²⁵ Razlozi koji mogu opravdati nedonošenje akta nisu zakonski precizirani, no smatra se kako to mogu biti razne objektivne i druge okolnosti koje su dovele do toga da akt ne bude donesen te je ostavljeno sudu da on sam, po vlastitom shvaćanju, ocijeni jesu li navedeni razlozi opravdavajući ili ne.

²⁶ V. Šikić, op.cit., (bilj. 21), str. 513. Isto shvaćanje v. i u Ivančević i dr., op.cit. (bilj. 19) i Bačić, Vera, Tomić, Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudsom praksom*, Službeni list, Beograd, 1989., str. 246. Ovakvo je shvaćanje prihvaćeno i u sudskoj praksi – v. presudu Upravnog suda RH Us-1186/87 od 13. srpnja 1988.

²⁷ V. Majstorović, Bogdan, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, 1965., str. 155.

Ističe se kako razlika između situacija u kojima se neaktivnost tijela javne uprave opravdava i onih u kojima takva opravdanja nema mora dovesti i do različitog postupanja Upravnog suda. Naime, činjenica da je nadležno tijelo javne uprave s tolikom upornošću propuštalo svoju zakonsku obvezu na rješavanje ne smije ostavljati Upravnom sudu slobodu pružiti tuženom tijelu još jednu priliku za rješavanje (i mogućnost izbjegavanja eventualnih sankcija u postupku nadzora). Stoga se zaključuje kako Upravni sud u situaciji kad je potrebno utvrditi još neke činjenice važne za donošenje rješenja to mora učiniti sam.²⁸

Postavilo se i pitanje kako mora postupiti Upravni sud ako, nakon što je već započeo s postupkom po zahtjevu stranke, nadležno tijelo ipak donese svoje rješenje u izvršenju presude. O takvom postupanju pravna teorija i praksa tijekom vremena zauzele su dva oprečna mišljenja. Prema jednom, postupak Upravnog suda obustavit će se rješenjem jer sud u tom slučaju ne može pozvati stranku izjasniti se je li je takvim rješenjem zadovoljna ili ne. Stranka bi protiv takvog akta mogla samo pokrenuti novu tužbu prema čl. 63. ZUS-a-1991.²⁹ Drugo mišljenje zalaže se u ovoj situaciji za adekvatnu primjenu čl. 32. ZUS-a-1991.³⁰ To bi značilo da bi Upravni sud u slučaju naknadnog donošenja rješenja trebao pozvati stranku da se u roku od 15 dana izjasni da li je takvim naknadno donesenim rješenjem zadovoljna ili ne. Ako bi stranka izjavila da je rješenjem zadovoljna, ili u ostavljenom roku ne bi dala nikakvo mišljenje, Upravni bi sud donio rješenje o obustavi postupka. Ako bi, pak, stranka izjavila da naknadno donesenim rješenjem nije zadovoljna, Upravni sud trebao bi tužiočevu izjavu da novim rješenjem nije zadovoljan smatrati kao tužbu podnijetu protiv novoga rješenja.³¹

Suvremena hrvatska upravno-pravna teorija priklanja se drugom navedenom mišljenju ističući kako ono više odgovara svrsi instituta zaštite stranaka od šutnje uprave. Nema, naglašava se nikakvog razloga postupak nepotrebno produžavati i zaplitati kada je čl. 32. ZUS-a-1991 odredio načine postupanja u ovakvim situacijama.³²

Ako nadležno tijelo ne obavijesti Upravni sud o razlozima nedonošenja rješenja, ili takva obavijest prema mišljenju suda ne opravdava neizvršenje sudske presude, sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela.

Formalna je, tako, značajka sudske odluke kojom se rješava sama stvar da se ona donosi kao rješenje – radi se o osobitosti čl. 64. koji je u opreci prema

²⁸ V. Šikić, op. cit. (bilj. 21), str. 513.-514.

²⁹ V. Ivančević i dr., op.cit. (bilj. 19), str. 290.-291.

³⁰ V. Majstorović, op.cit. (bilj. 27), str. 154.-155., Bačić i dr. op. cit. (bilj. 26), str. 245.-246. Ovakav je stav već rano zauzela i sudska praksa. V. tako Pravno shvaćanje Odljeljenja za upravne sporove Saveznog vrhovnog suda, br. 10/58 od 23. IV. 1956.

³¹ V. presudu Saveznog vrhovnog suda, UŽ-1735/61 od 10. III. 1961. u: Bačić i dr. op. cit. (bilj. 26), str. 246.-247. Međutim, ako prvostupanjsko tijelo ne bi u propisanom roku donijelo novo rješenje umjesto rješenja koje je drugostupanjski organ poništio u izvršenju presude suda, stranka uopće ne bi mogla u smislu čl. 64. tražiti da sud donese rješenje koje će zamijeniti akt nadležnog tijela javne uprave. V. presudu Vrhovnog suda Srbije, U-3/69 od 24. I. 1969. u ibid., str. 247.

³² V. Šikić, op. cit. (bilj. 21), str. 514.

ostalim sporovima pune jurisdikcije koji se okončavaju presudom.³³ Ovakvim se imenovanjem sudske odluke kao rješenja željela istaknuti okolnost da je sud izuzetno stupio na mjesto nadležnog tijela javne uprave koje je propustilo donijeti upravni akt.³⁴

Nakon donošenja, Upravni sud rješenje dostavlja tijelu nadležnom za izvršenje, koji ga je dužan bez odgode izvršiti. Na ovaj se način želi pojačati disciplina u izvršavanju i osigurati efikasnost upravnog spora. Ovakvo će rješenje Upravni sud dostaviti i strankama, dakle i nadležnom tijelu koje nije donijelo odgovarajući akt u izvršenju presude.

S obzirom da ponovno nepostupanje i nedonošenje upravnog akta od nadležnog tijela, osim što je nezakonito, predstavlja i otpor provođenju volje suda izraženoj u sudskoj presudi, ZUS-1991 obvezao je Upravni sud na obavještavanje tijela koje provodi nadzor nad radom tuženog tijela javne uprave o njegovom ponašanju. Svrha je ovakvog obavještavanja poduzimanje disciplinskih mjera kojima će se spriječiti budući grubi slučajevi neposluha nadležnog tijela javne uprave.³⁵

III. OBVEZNOST I IZVRŠENJE SUDSKIH ODLUKA PREMA ZUS-U

ZUS upravni spor uređuje u prvom redu kao spor pune jurisdikcije, a tek podredno kao spor o zakonitosti s kasatornim ovlastima. Čl. 58. st. 1. ZUS-a, naime, propisuje:

„Ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kad to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.“

S obzirom na navedeno, zakonodavac je i uređenju obveznosti i izvršenju odluka morao pristupiti polazeći od shvaćanja upravnog spora kao primarnog spora pune jurisdikcije. Međutim, smatramo kako zakonodavac nije u cijelosti uspio izgraditi efikasan i logičan sustav obveznosti i izvršenja sudskih presuda, u prvom redu zbog toga što nije uspio odgovoriti na probleme i pitanja koje nameće sustav spora pune jurisdikcije.

ZUS čl. 10. pod naslovom „Obveznost sudskih odluka“ obveznost sudskih presuda³⁶ utemeljuje kao jedno od načela upravnog spora:

„(1) Pravomoćna presuda suda obvezna je za stranke u upravnom sporu i

³³ „I u ovom slučaju rješenje Upravnog suda je s formalne strane sudski akt, jer je donesen u sudskom postupku, a u materijalnom smislu je upravni akt, jer rješava upravnu stvar i u svemu zamjenjuje upravni akt nadležnog tijela.“ Krijan i dr., op. cit. (bilj. 7), str. 280.

³⁴ V. Ivančević i dr., op. cit. (bilj. 19), str. 292.

³⁵ „S obzirom na to da je takav odnos nedopustiv i višestruko štetan, trebalo bi da Upravni sud, prema potrebi, poduzme i druge mjere kod viših instancija u upravnom sustavu, pogotovo ako takvih slučajeva bude više od istog tijela ili od tijela iz istog upravnog područja.“ Krijan, op. cit. (bilj. 7), str. 280.

³⁶ Iako je čl. 10. nalovljen „Obveznost sudskih odluka“ njime je zapravo ustanovljeno samo načelo obveznosti pravomoćnih presuda.

njihove pravne sljednike.

(2) Pravomoćna presuda suda kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta obvezna je za sve.“

Čl. 10. st. 1., određuje, tako, kako su presude obvezne za sve stranke u upravnom sporu kao i njihove pravne sljednike. Prema tome, pravomoćne presude upravnih sudova obvezuje tužitelje, tuženike i zainteresirane osobe. Naročito je važno istaknuti kako pravomoćne presude obvezuju tuženike – tijela javne uprave.

Posebno želimo upozoriti kako je Europski sud u Strasbourgu Republiku Hrvatsku upozorio kako se opetovana vraćanja predmeta na ponovno postupanje mogu smatrati pogreškom u postupovnom sustavu³⁷. Prema tome, od izuzetnog je značaja da javnopravna tijela postupaju sukladno presudama upravnih sudova i na taj način spriječe nepotrebna daljnja postupanja po zahtjevima za izvršenje.

Veliku novost u hrvatskom upravnom sudovanju predstavlja mogućnost Visokih upravnih sudova da ulaze i u tkz. apstraktnu kontrolu zakonitosti, tj. da ocjenjuju zakonitost općih akata³⁸. Sud ima mogućnost presudom ukinuti opći akt ili pojedine njegove odredbe ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela.³⁹ Ukinuti opći akt prestaje važiti, odnosno ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u službenom glasniku Republike Hrvatske – „Narodnim novinama“. S obzirom da opći akti djeluju apstraktno, *erga omnes*, takvo djelovanje mora imati i presuda kojom se opći akti ukidaju. Zbog toga ZUS i propisuje kako je pravomoćna presuda kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta obvezna za sve.

ZUS je pitanje izvršenja sudskih odluka detaljnije uredio u svom petom dijelu. Tako se, najprije, čl. 80. propisuje trenutak nastupa izvršnosti sudskih odluka (presuda i rješenja):

„(1) Presuda postaje izvršna nakon dostave stranci, ako presudom nije određen drugi rok za izvršenje.

(2) Rješenje postaje izvršno nakon objave, odnosno dostave stranci, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.“

Izvršnost sudskih odluka označava pravnu dopuštenost izvršenja izreke odluka. Izvršnost proizlazi iz obveznosti odluka.

Presuda u upravnom sporu postaje izvršna nakon dostave stranci, ako presudom nije određen drugi rok za izvršenje. Dakle, bez obzira je li presuda objavljena odmah po zaključenju usmene rasprave ili najkasnije u roku od osam dana po okončanju usmene rasprave⁴⁰, presuda će postati izvršna tek dostavom stranci

³⁷ V. odluku u predmetu Božić protiv Hrvatske od 29. lipnja 2006.

³⁸ V. čl. 83.-88. ZUS-a.

³⁹ V. čl. 86. st. 3. ZUS-a.

⁴⁰ V. čl. 61. st. 1. i 5. ZUS-a.

pisanog otpravka objavljene presude. To znači da objava presude nema utjecaj na njezinu izvršnost.

Čl. 66. st. 6. ZUS-a propisuje kako žalba⁴¹ ne odgađa izvršenje pobijane presude. Dakle, izvršnost i pravomoćnost sudskih presuda na koje je izjavljena žalba u pravilu ne nastupaju istovremeno jer prvostupanjska presuda upravnog suda postaje izvršnom čim je dostavljena stranci. Dakle, i nepravomoćna presuda obvezna je za izvršenika.

Navedeno zakonsko rješenje ne smatramo u potpunosti ispravnim. Naime, ne može se smatrati opravdanim kretanje u prisilno izvršenje sudske presude prije nego li je upravni spor uopće okončan te da se zatim, u slučaju drukčijeg meritornog rješavanja spora od Visokog upravnog suda pristupa restituciji. Ovako strog režim ZUS-a donekle je ublažen odredbom sukladno kojoj Visoki upravni sud na prijedlog tužitelja može odgoditi izvršenje osporavane presude.⁴² Čini se da je načelo obveznosti sudskih odluka u odredbama ZUS-a dobro osmišljeno, no u korelaciji s odredbama o izvršnosti i odgovnom učinku žalbe slabije razrađeno.

Rješenja koja upravni 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 otpravku, bilo zato što usmena rasprava u sporu nije uopće održana, još nije održana ili se već održala, ono postaje izvršno trenutkom uredne dostave stranci.

Čl. 81. ZUS-a , nadalje, posebno propisuje izvršenje presuda:

„(1) Izvršenje presude kojom je sud riješio stvar dužan je osigurati tuženik.

(2) Kad je presudom poništena pojedinačna odluka tuženika, a stvar nije riješena, tuženik je obvezan postupiti sukladno izreci presude, najkasnije u roku od 30 dana od dostave presude. Tuženik je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama suda.

(3) Ako tuženik ne osigura izvršenje presude u određenom roku, tužitelj može zahtjevom za izvršenje od suda zahtijevati izvršenje presude.

(4) Izvršenje se provodi prema pravilima kojima je uređeno izvršenje u općem upravnom postupku.“

Koncepcija izvršenja presuda sadržana u ZUS-u rezultat je opredjeljenja zakonodavca za primarno reformacijske odluke upravnih sudova i Visokog upravnog suda. Sukladno ovome modelu, kada upravni sud tužbeni zahtjev usmjeren na ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke ili propuštanja donošenja pojedinačne odluke u zakonom propisanom roku usvoji, u pravilu će presudom

⁴¹ Hrvatski upravni spor radikalno je reformiran i ustrojavanjem upravnog sudovanja u dva stupnja (v. čl. 12. – 14. ZUS-a, te 13a i 14a Zakona o sudovima – Narodne novine, br. 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 122/10 i 27/11) te uvođenjem i uređenjem žalbe kao redovnog pravnog lijeka protiv prvostupanjskih odluka (v. čl. 66.- 75. ZUS-a).

⁴² V. čl. 66. st. 6. ZUS-a. Izvršenje presude provodi se prema pravilima čl. 81. ZUS-a.

sam riješiti upravnu stvar.⁴³ S obzirom da sud u upravnom sporu može odlučiti i o naknadi štete te povratu stvari,⁴⁴ trebat će se izvršiti i ove odluke. Izvršiti treba i presude u kojima upravni sud nalaže tuženom javnopravnom tijelu izvršenje ili suzdržavanje od poduzimanja neke radnje koju je ovaj prema zakonu, drugom propisu, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru obavezan poduzeti odnosno suzdržati se od njezina poduzimanja. Time izvršenje u upravnom sporu dobiva na velikom značenju.

U slučaju kada upravni sud presudom usvoji tužbeni zahtjev te pojedinačnu odluku tijela javne uprave poništi, upravni predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego li je odluka u upravnom postupku uopće donesena. Takvom sudskom presudom poništavaju se i sve pravne posljedice koje su rezultat izvršenja ove odluke. Stoga javnopravno tijelo koje je ovu odluku donijelo mora ponovo poduzeti radnje u upravnom postupku u kojem je poništena odluka donesena. Prema tome, ako je upravni sud poništio pojedinačnu odluku drugostupanjskog tijela, ovo tijelo mora ponovo rješavati po žalbi, jer je žalba ostala neriješena. S druge strane, ako je poništenu odluku donijelo prvostupanjsko tijelo, ono ponovo mora rješavati o zahtjevu stranke, odnosno mora ponovo provesti upravni postupak kada god ga na to obvezuje neki propis.

Tuženo tijelo javne uprave mora postupiti prema izreci presude te novo rješenje, sukladno pravnom shvaćanju i primjedbama suda, donijeti u roku od 30 dana od dostave presude. Kada tijelo javne uprave povodom takve presude upravnog suda donese drukčiju pojedinačnu odluku, ono se treba pobrinuti i za restituciju eventualno izvršene poništene pojedinačne odluke.

Međutim, ako tuženo javnopravno tijelo u ostavljenom roku ne donese novu pojedinačnu odluku ili je donese suprotno pravnom shvaćanju i primjedbama suda, sud ne može (povodom zahtjeva ili tužbe stranke) sam presudom riješiti ovu stvar, a kako je to bio slučaj prema ZUS-u-1991. Razlog tome je što je ZUS upravni spor primarno koncipirao kao spor pune jurisdikcije, pa, zapravo, priroda upravne stvari, odnosno rješavanje tuženika po slobodnoj ocjeni onemogućuju sudu da u ovom slučaju sam odluči u takvoj stvari. Naime da je sud u ovoj stvari mogao presudom odlučiti o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke to je, sukladno čl. 58. st. i 3. morao već ranije učiniti.

Prema tome, jedina mogućnost pravne zaštite stranke u ovoj situaciji je ponovno pokretanje upravnog spora tužbom protiv pojedinačne odluke koja je donesena protivno pravnom shvaćanju i primjedbama suda, odnosno protiv propuštanja javnopravnog tijela da postupi prema odluci suda. Međutim, upitna je dopustivost

⁴³ „Ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pojedinačnu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.“ (čl. 58. st. 1. ZUS-a)

„Ako sud utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar, osim kad to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Tada će tuženiku narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok.“ (čl. 58. st. 3. ZUS-a)

⁴⁴ V. čl. 59. ZUS-a.

takve nove tužbe (u prvom redu u slučaju nove odluke kojom se odstupa od presude suda) s obzirom na koncepciju pravomoćnosti sudske presude.⁴⁵ Dakle, sud ovdje nema neki represivni mehanizam kojim može prisiliti tijelo da postupi i donese odluku poduzimajući postupovne radnje predložene u presudi, a sam nije u mogućnosti svojom odlukom zamijeniti pojedinačnu odluku javnopravnog tijela.

Ako je upravni sud usvojio tužbu, svojom presudom riješio upravnu stvar te tužitelju podijelio neko pravo, tijelo javne uprave mora se suzdržati od svake aktivnosti kojom bi moglo onemogućiti ili ograničiti tužitelja u provođenju prava određenog u presudi. Takva presuda odnosi se i na sve zainteresirane, ali i treće osobe, koje moraju tolerirati pravo tužitelja. Tada tuženo javnopravno tijelo više ne može meritorno odlučivati u toj upravnoj stvari, već samo osigurava izvršenje presude.

Ako je, pak, upravni sud presudom nekoj od stranaka odredio kakvu obvezu, tuženik je dužan osigurati izvršenje takve presude. Isto vrijedi i za slučaj kada je upravni sud presudom odredio tuženiku da izvrši neku radnju koju je prema zakonu, propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru obavezan izvršiti. Ovo je rješenje logično, jer i prema ZUP-u o izvršenju vodi računa upravo tijelo javne uprave.⁴⁶ Izvršenje takve presude provodi tijelo javne uprave koje je o upravnoj stvari riješilo u prvom stupnju. Stoga će se drugostupanjska tijela, koja su često tuženici u upravnim sporovima, za izvršenje sudskih presuda pobrinuti posredno, tj. putem prvostupanjskih tijela. Ako tuženik ne osigura izvršenje ove presude u određenome roku, odnosno ako sam ne postupi sukladno presudi suda, tužitelj može zahtjevom za izvršenje od suda zahtijevati izvršenje presude. No, ovdje se ponovo postavlja pitanje koje zakonske ovlasti sud ima u odnosu na izvršavanje presude, osim ponovo nalaganja tuženiku da osigura izvršenje iste te eventualno obavještanja tijela javne uprave koje nad tuženikom obavlja nadzor. Sve ovo u praksi može dovesti do ozbiljnijih problema, jer zakonodavac nije regulirao daljnji postupak, odnosno prava tužitelja za slučaj nepostupanja tuženika po presudi u smislu citirane odredbe.

ZUS podrobnije ne razrađuje niti sam postupak izvršenja, već samo upućuje na primjenu pravila kojima je uređeno izvršenje u upravnom postupku⁴⁷. Međutim, pravila izvršenja propisana ZUP-om u brojnim će se slučajevima pokazati neodgovarajućima za postupanje prilikom izvršenja sudskih presuda. Tako, primjerice, ako tuženik u sporu zbog nezakonitog postupanja ne postupi prema presudi suda, čini se kako se izvršenje putem trećih osoba ili neposrednom

⁴⁵ „(1) Prvostupanjska presuda postaje pravomoćna protekom roka za žalbu, ako žalba nije podnesena.

(2) Drugostupanjska presuda postaje pravomoćna danom donošenja.“ (čl. 63. ZUS-a)

„Sud će rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi:...

6. da već postoji pravomoćna odluka donesena u upravnom sporu u istoj stvari.“ (čl. 30. t. 6. ZUS-a).

⁴⁶ V. čl. 137. i 138. ZUP-a.

⁴⁷ V. čl. 133.-149. ZUP-a.

prisilom propisani ZUP-om ipak ne mogu smatrati prikladnima za korištenje prema tijelu javne uprave. Potrebno je naglasiti i kako upravni sudovi, barem u početku, vjerojatno neće biti ni kadrovski niti materijalno opremljeni sredstvima za neposredno izvršavanje svojih odluka. Čini se da će ovako formulirane, ali prije svega i nedorečene odredbe ZUS-a o izvršenju presuda izazivati brojne probleme i dvojbe u primjeni.

Izvršenje rješenja ZUS propisuje čl. 82.:

„(1) Rješenje izvršava sud koji je rješenje donio.

(2) Izvršenje novčanih obveza određenih rješenjem provodi se u skladu s propisima kojima je uređeno sudsko izvršenje.“

Kada je rješenje objavljeno na usmenoj raspravi postaje izvršno odmah po objavi. Kada je rješenje doneseno izvan usmene rasprave postaje izvršno trenutkom uredne dostave stranci⁴⁸. S obzirom da se rješenjem odlučuje o postupovnim pitanjima, izvršava ga sud koji ga je i donio.

Ovdje valja naglasiti kako se po određenim rješenjima postupak više neće voditi te sud tada ima obvezu samo zaključiti spis te ova rješenja dostaviti strankama. To su slučajevi kada se tužba odbacuje kao neuredna odnosno, jer nisu ispunjene pretpostavke za postupanje po tužbi ili se sud oglašava nenadležnim za postupanje po tužbi, odnosno rješenje kojim se spor obustavlja, rješenje kojim sud i Visoki upravni sud odbacuju nepravovremenu žalbu, žalbu podnesenu od neovlaštene osobe i neurednu žalbu ili sud odbacuje prijedlog za obnovu postupka te rješenje kojim se ispravlja pogreška u presudi.⁴⁹ Upravni sud morat će sam osigurati provođenje brojnih rješenja kao primjerice rješenja kojim se sudac izuzima od vođenja spora, kojim se odlučuje o isključenju javnosti s usmene rasprave, kojim se izdaje privremena mjera, kojim se odlučuje koji će se predmet riješiti u ogleđnom sporu, a u kojim predmetima će se prekinuti spor, kojim se odlučuje o povratu u prijašnje stanje⁵⁰, te onih rješenja kojima se odbija neki od prijedloga stranaka, kao primjerice prijedlog za izvođenje dokaza svjedočenjem ili vještačenjem i sl.

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 nje⁵¹, treba izvršavati sukladno odredbama Ovršnog zakona⁵².

⁴⁸ V. čl. 80. st. 2. ZUS-a.

⁴⁹ V. čl. 28. st. 2., čl. 29. st. 2., čl. 30., čl. 46. st. 1., čl. 64. st. 1., čl. 71. st. 1., čl. 72. st. 1. i čl. 77. st. 1. ZUS-a.

⁵⁰ V. čl. 15. st. 2., čl. 38. st. 3., čl. 47. st. 2., čl. 48. st. 1. te čl. 52. st. 4. ZUS-a.

⁵¹ V. čl. 54. ZUS-a.

⁵² Ovršni zakon (Narodne novine 139/10).

IV. ZAKLJUČAK

U hrvatskom pravu koncepcija obveznosti upravno-sudskih presuda bila je isticana u raznim državnim tvorevinama i ideološkim okvirima. Načelne odredbe o obveznosti presuda kroz vrijeme pratila je i normativno-tehnička razrada kojom se, u prvom redu, nastojalo osigurati efikasnu pravnu zaštitu građana od propuštanja tijela javne uprave da postupe po sudskim presudama.⁵³

ZUS-1991, spomenuto načelo i njegovu razradu uveo je i u pravo Republike Hrvatske. Iako je takav sustav imao nedostataka radilo se o prilično logičnom i kvalitetnom postupovnom mehanizmu kojim se načelo obveznosti jamčilo te omogućavala pravna zaštita građana u slučajevima njegove povrede.

ZUS, novi zakon koji uređuje upravno-sudski postupak u Republici Hrvatskoj, također je proklamirao načelo obveznosti sudskih odluka. Međutim, smatramo kako je u razradi spomenutog načela propustio urediti postupovni sistem kojim se u potpunosti osigurava efikasnost sudskih presuda te štiti građane od neposluha tijela javne uprave.

Mišljenja smo kako će navedeni propust biti potrebno ispraviti razvojem kvalitetna upravno-sudske prakse, kao i mogućim zakonodavnim intervencijama u tekst ZUS-a. Ako se to ne učini građanima se neće se pružati kvalitetna upravno-sudska zaštita, a odlukama Europskog suda Republika Hrvatska vjerojatno će biti upozorena na potrebu usklađivanja vlastitog sustava sa čl. 6. st. 1. Europske konvencije.

OBLIGATION AND IMPLEMENTATION OF DECISIONS IN ADMINISTRATIVE DISPUTE RESOLUTION

In this paper the problem area of obligation and implementation of decisions reached in administrative dispute resolution is analysed. In the introductory part of the paper the importance of the concept of obligation of court decisions for an effective system of administrative-judicial supervision of administration work is emphasised. Then, the regulation of obligation and the implementation of court decisions pursuant to the current Administrative Dispute Resolution Act as well as the regulation of the same material in compliance with the new Administrative Dispute Resolution Act which was enacted January 1, 2012 are analysed. In the conclusion, the author warns of the basic problems and the consequences that can cause new regulation of and implementation of court decisions and again emphasises the importance of the concept of obligation of court decisions for a quality system of administrative adjudication process.

Key words: *Republic of Croatia, administrative justice, decisions*

⁵³ Opšežan prikaz i analizu sustava obveznosti i izvršenja upravno-sudskih presuda u 27 država v u: *The Execution of Decision of the Administrative Court*, International Association of Supreme Administrative Jurisdictions, General Reports of Congresses, VIIIth Congress, Madrid, 2004.

LITERATURA:

Bačić, Vera, Tomić, Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Službeni list, Beograd, 1989.

Batestin, Vladimir, *Obveznost sudskih presuda*, Carinski vjesnik, 4(2002.), str. 35.-39.

Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

Britvić Vetma, Bosiljka, *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 6.) i upravni spor*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1(2008.), str. 129.-148.

van Dijk, Peter i dr., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2006.

Dupelj, Želimir, *Šutnja uprave*, Pravo i porezi, Zagreb, 6(2002.), str. 15. i 16.

The Execution of Decision of the Administrative Court, International Association of Supreme Administrative Jurisdictions, General Reports of Congresses, VIIIth Congress, Madrid, 2004.

Garašić, Jasna, *O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Supplement(1998.), str. 967.-1004.

Koharić, Zdenka, *Postupanje poreznih tijela po presudi Upravnog suda kojom uvažava tužbu*, Računovodstvo i financije, 5(2005.), str. 18. i 19.

Krijan, Pero, Krijan Žigić, Lidija, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2006.

Ivančević, Velimir i dr., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958.

Majstorović, Bogdan, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, 1965.

Medvedović, Dragan, *Razvoj upravnog sudstva u Jugoslaviji*, u: Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 293.-308.

Medvedović, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled*, u: Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 309.-356.

Omejec, Jasna, *Primjena Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u radu domaćih sudova*, Hrvatska pravna revija, 7-8 i 9(2007.), str. 1.-9. i 1-15.

Popović, Slavoljub, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Stručna knjiga, Beograd, 1978.

Šikić, Marko, *Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1(2008.), str. 491.-521.