

Dr. sc. Alen Rajko,  
predsjednik Upravnog suda u Rijeci

## RAZLOZI NEIZVRŠENJA ODLUKA UPRAVNOG SUCA I SREDSTVA PRAVNE ZAŠTITE U SLUČAJU NEIZVRŠENJA

UDK: 342.9 (497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 25. 11. 2014.

Pored generalnih reperkusija neizvršenja sudskih odluka po zaštiti prava stranaka i funkcioniranje pravnog poretka, takvo neizvršenje u upravnom sporu ima dodatne implikacije, povezane, prije svega, s realizacijom ustavnog jamstva sudske kontrole zakonitosti upravnih akata, konceptom diobe vlasti, konstrukcijom demokratske države i dr. Nakon općenitog razmatranja materije izvršenja sudskih odluka, analiziran je normativni okvir izvršenja presuda upravnih sudova i dosadašnja evolucija tog okvira, ukazano na otvorena pitanja spomenute regulacije, kao i na sredstva pravne zaštite u slučaju neizvršenja presude.

**Ključne riječi:** *izvršenje, upravni sud, upravni spor, upravna disciplina*

### 1. UVOD

Kada bi se odluke sudova i upravnih tijela uvijek dobrovoljno izvršavale, pravne norme o izvršenju odluka, sadržane u procesnim zakonima, uopće ne bi bile potrebne. Međutim, kako takva razina pravne discipline još nigdje nije dosegnuta, a vjerojatno neće ni biti, upravo potreba omogućavanja prisilnog izvršenja glavni je razlog reguliranja materije izvršenja.

Sudovanje bez izvjesnosti izvršenja sudskih odluka bespredmetno je. Suzimo li fokus na granu upravnog sudovanja, donošenje presuda bez istodobnog postojanja efikasnih instrumenata njihova prisilnog izvršenja, sudsku kontrolu nad upravom čini fingiranjem, a ne stvarnom, pored niza drugih reperkusija, o kojima će više riječi biti u nastavku teksta.

Izlaganje je, nakon nekoliko uvodnih napomena, podijeljeno u četiri glavne cjeline. Prve dvije služe kontekstualizaciji analize, a odnose se na osnovno teorijsko,<sup>1</sup> terminološko i konceptijsko razmatranje povezano s izvršenjem, te na sažeti prikaz hrvatske regulacije materije izvršenja upravnosudskih odluka.<sup>2</sup> Slijedi

---

<sup>1</sup> U novijoj hrvatskoj pravnoj teoriji zasad nije u značajnijem opsegu razvijena disciplina upravnoga izvršnog prava. Stoga je za teorijsko razmatranje ove materije korisno na odgovarajući način primijeniti institute građanskoga ovršnog prava. Pri tome je kao glavni izvor ovdje primijenjen: Dika, Mihajlo, *Građansko upravno pravo, 1. knjiga – Opće građansko upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2007.

<sup>2</sup> Ovaj rad nastao je na podlozi autorovog izlaganja na 8. hrvatsko-francuskim upravnopravnim danima, održanima u rujnu 2014. u Splitu, kada je izvršenje u upravnom sporu bilo uređeno Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/10 i 143/12, u nastavku teksta: ZUS). Dovršetak ovog rada podudario se s drugim noveliranjem ZUS-a, u okviru čega je u značajnoj mjeri intervenirano i u regulaciju izvršenja. U

raščlamba glavne teme rada, što obuhvaća tipične razloge neizvršenja odluka upravnih sudova u Hrvatskoj, te reperkusije takve prakse, dok je analiza pravne zaštite koja tužiteljima (građanima i pravnim osobama) stoji na raspolaganju kada tuženici (javnopravna tijela, dakle neki oblik javne vlasti, tj. faktički jača strana u upravnom odnosu) ne postupi prema odluci upravnog suda obuhvaćena u okviru prikaza normativnog uređenja ovoga pravnog područja.

## 2. NEKOLIKO TEORIJSKIH, KONCEPCIJSKIH I TERMINOLOŠKIH NAPOMENA

### 2.1. Općenito o izvršenju (ovrsi)

Glavna funkcija regulacije izvršenja jest podvrgavanje adresata pravnog poretka zahtjevima koje taj poredak postavlja u konkretnom slučaju, kada izostane njegova spontana reealizacija, pa nije postignuta podudarnost pravnoga i faktičnog.<sup>3</sup> Izvršenje je jedna od dviju osnovnih funkcija u procesu pružanja pravne zaštite. Prva je funkcija ispitna ili kognicijska, koja se u upravnom sporu realizira donošenjem presude upravnog suda, a druga je funkcija prisilne realizacije, tj. izvršenja, kod koje se više ne ulazi u meritum pitanja riješenog kognicijskom funkcijom, uz što se veže presumpcija istinitosti sadržaja, a stoga i presumpcija postojanja obveze utvrđene tom odlukom.<sup>4</sup>

Izvršenje znači postupak prisilnog izvršenja obveze, tj. prisilno usklađivanje stvarnog stanja s pravnim stanjem određenim izvršnom upravom.<sup>5</sup>

Uređenje izvršenja glavni je instrument ostvarivanja obveznosti (upravno) sudske odluke, što, pak, čini element pravne sigurnosti u predmetu u kojem je sud odlučivao u upravnom sporu.<sup>6</sup>

---

radu su prikazane obje varijante, pri čemu se raščlamba regulacije prema drugoj noveli temelji na tekstu Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz studenog 2014. (Zakon je donesen 12. prosinca 2014., ali u vrijeme dovršetka ovog rada nije objavljen) – sve prema: [www.sabor.hr](http://www.sabor.hr), pristupljeno 16. prosinca 2014. godine.

<sup>3</sup> Dika, op. cit., str. 1. i dalje.

<sup>4</sup> Ovršno (izvršno) pravo ima svoju procesnu i materijalnu komponentu. Prva obuhvaća ustrojstvo tijela nadležnih za izvršenje, pravila o nadležnosti u izvršnim stvarima, te uređenje radnji koje se poduzimaju u izvršnom postupku (dakle, organizacijski, kompetencijski i funkcionalni aspekt izvršenja), dok drugu komponentu sačinjavaju pravila koja uređuju materijalnopravne odnose koji se zasnivaju tijekom izvršnog postupka (npr. pravila o tražbinama/obvezama, predmetima izvršenja, pravima koja stječe predlagatelj izvršenja, i dr.) – prema: Dika, op. cit., str. 6-7.

<sup>5</sup> Stipičić, Milan, „Izvršni postupak u upravnim stvarima“, *Informator*, 62. god., br. 6249 (2014.), str. 12.

<sup>6</sup> O tome v. npr. u: Krijan, Pero – Krijan Žigić, Lidija, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 273.

## **2.2. Obveza, izvršnost, izvršni naslov**

Ovrsi u građanskom pravu svojstven je pojam „tražbine“, definirane kao pravo na neko davanje, činjenje, nečinjenje ili trpljenje.<sup>7</sup> U upravnopravnoj terminologiji izvršenja, čiji je normativni izričaj primarno sadržan u odredbama Zakona o općem upravnom postupku,<sup>8</sup> koristi se termin „obveza“. Također, ZUP i ZUS koriste termin „izvršenje“, umjesto građanskopravnog pojma „ovrha“.

Pri tome je jedna od glavnih podjela obveza na novčane i nenovčane. Iako manji dio presuda upravnih sudova sadrži i novčane obveze, u pravilu se obveza tuženika u upravnom sporu odnosi na obvezu donošenja novoga upravnog akta u izvršenju presude. Obveze tuženika slijede iz izreke sudske odluke, a djelomice i iz zakonskih normi kojima je uređeno izvršenje, a odnose se na vezanost javnopravnog tijela pravnim shvaćanjem i primjedbama suda sadržanima u obrazloženju presude.<sup>9</sup>

Nadalje, izvršnost (ovršnost) jest svojstvo neke isprave da se na temelju nje može tražiti prisilno ostvarenje tražbine/obveze koja je u njoj utvrđena.<sup>10</sup> Izvršne presude i rješenja upravnih sudova čine izvršni naslov<sup>11</sup> u postupku upravnosudskog izvršenja.

Od izvršnosti akta, kao mogućnosti njegova prisilnog izvršenja, potrebno je razlikovati pravno djelovanje akta.<sup>12</sup>

## **2.3. Dodatne posebnosti upravnosudskog izvršenja**

Prema važećoj regulaciji,<sup>13</sup> postupak upravnosudskog izvršenja jest:

- postupak specijalne (singularne) egzekucije (izvršnog postupka u širem smislu) – provodi se radi ostvarenja određene obveze;
- u pravilu neimovinske egzekucije, jer predmet izvršenja nisu dijelovi imovine tuženika;
- s ciljem naturalne egzekucije, tj. ostvarenje obveze u onom sadržaju i obliku u kojem je utvrđena u izvršnoj ispravi, a ne davanja novčanog ekvivalenta obvezi utvrđenoj u sudskoj odluci, te

---

<sup>7</sup> Dika, op. cit., str. 122.

<sup>8</sup> NN 47/09 (u nastavku teksta: ZUP).

<sup>9</sup> V. osobito čl. 81., st. 2. ZUS-a (jednaka numeracija vrijedi nakon druge novele toga Zakona).

<sup>10</sup> Dika, op. cit., str. 236.

<sup>11</sup> Izvršni naslov jest isprava koja potvrđuje tražbinu, tj. potvrđuje postojanje službene dužnosti da se ovrha/izvršenje na temelju nje odredi i provede, a time i subjektivnoga javnog prava vjerovnika (prema državi) da traži ovrhu/izvršenje. Tako se dolazi do razlikovanja između ovršivog zahtjeva (tražbine) i ovršnoga pravnozaštitnog zahtjeva – ibid., str. 133-134.

<sup>12</sup> Šikić, Marko, „O pravomoćnosti i izvršnosti u upravnom postupku s osvrtom na pojam konačnosti“, *Informator*, 62. god., br. 6249 (2014.), str. 3.

<sup>13</sup> V. *infra* pod 5.

– postupak posrednog izvršenja, putem novčane kazne kao sankcije kojom se pasivna stranka navodi na ispunjenje obveze.<sup>14</sup>

Među načelnima građanskoga ovršnog prava,<sup>15</sup> kod upravnosudskog izvršenja mjerodavna su, prije svega, načela ustavnosti i zakonitosti, dispozicije i oficijelnosti, pravnog interesa, ekonomičnosti,<sup>16</sup> pismenosti te reducirana načela saslušanja stranaka, traženja istine i javnosti.

U upravnom sporu, neizvršenje je moguće kako u odnosu na reformacijsku presudu, kojom sud sam rješava stvar te tuženiku ili prvostupanjskom tijelu najčešće nalaže da o tome donese odgovarajuće rješenje (npr. rješenje kojim se stranci priznaje određeno pravo, uz ostala prateća utvrđenja), bez ponovnog ulaženja u meritum te stvari, tako i kod kasacijske presude, kada je predmet vraćen upravi na ponovni postupak, ili je upravi naloženo donošenje odluke kod šutnje administracije, uz odgovarajuće upute suda, kojima je uprava vezana, ali bez meritornog rješavanja stvari od strane suda.

Međutim, za neizvršenje upravnosudske presude, kao središnju temu ovog izlaganja, osobito je važna podjela na pasivno neizvršenje, kada uprava u roku određenom presudom ili zakonom ne donese novi akt u izvršenju te presude, te na aktivno neizvršenje, kada u izvršenju presude uprava donese akt koji je djelomice ili u cijelosti protivan izreci, pravnim stajalištima i/ili uputama suda.

## 2.4. Interpretacijske premise

Prema našem mišljenju, prilikom pravne interpretacije u okviru primjene važeće regulacije upravnosudskog izvršenja valja poći od sljedećih premisa.

Prvo, podnormiranost regulacije izvršenja, kao ni bilo koja druga okolnost, ne mogu osnovano rezultirati stajalištem da u pojedinom slučaju uopće ne može doći do prisilnog izvršenja presude upravnog suda.

Drugo, dosljedno prvoj premisi, ni jedno javnopravno tijelo koje je obveznik izvršenja, neovisno o svome pravnom statusu ili drugim obilježjima, ne može biti izuzeto iz režima prisilnog izvršenja.

Treće, praksa tzv. ping-ponga, tj. donošenja rješenja u ponovnom postupku kojim tuženik ustraje na svojem stavu, a protivno stajalištu suda,<sup>17</sup> osim što ne čini prevladavajuću upravnu praksu, predstavlja devijaciju u sustavu, a devijacije se ne

<sup>14</sup> Navedeno se temelji na sistematizaciji sadržanoj u: Dika, op. cit., str. 9-10.

<sup>15</sup> Prema: *ibid.*, str. 44. i dalje.

<sup>16</sup> Odnosno učinkovitosti – v. čl. 8. ZUS-a.

<sup>17</sup> Spomenuta situacija „stavlja tužitelja u upravnom sporu u nemoguću, upravo kafkijansku poziciju da se mora opetovano boriti protiv istovrsnih odluka, tj. tužitelj se tada nađe zatvoren u krugu iz kojeg nema izlaza: dok javnopravno tijelo ponavlja svoju odluku, a sud, naravno, svoju, tužitelj nikako ne može ostvariti svoje pravo... Što se tiče suda, on biva negiran u samoj svojoj prirodi od strane javnopravnog tijela – rad koji bi trebao kontrolirati – jer je za sudske odluke upravo nužno svojstvo da su one obvezujuće... Takva ponovljena odluka nije primarno nezakonita zbog pogreške u rješavanju same stvari, već zbog povrede zakonske obveze da se rješavanje uskladi s postojećom odlukom suda“ – Abramović, Andrej, „Obveznost izvršenja upravnosudskih odluka“, u: Tradicionalno XXVIII. savjetovanje hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – Godišnjak 20, Zagreb, 2013., str. 644-645.

rješavaju na način da se njima prilagođava glavni, načelni koncept (ovdje: koncept izvršenja), već putem prisilnih mjera propisanih radi usklađenja sa zahtjevima sustava. Stoga načelni koncept ne bi smio uključivati ni jedan bitni element koji bi pogodio devijacijama ili ih olakšavao. Primjerice, ako u slučaju nepokoravanja sudskoj odluci upravni sud umjesto uprave donese upravni akt u izvršenju svoje presude, pogoduje devijantnom pristupu uprave („zašto da ja napravim ono što ne želim ili ne znam, kada će to ionako umjesto mene učiniti sud“). Principijelni pristup upravnosudskom izvršenju, dakle, ne uključuje supstituciju upravne funkcije od strane suda, nego efikasne instrumente prisiljavanja nediscipliniranog izvršenika na izvršenje presude. Sudska supstitucija upravne funkcije kratkoročno se može doimati povoljnijom za stranku, ali dugoročno unazađuje pravni sustav, s nepovoljnim posljedicama prije svega upravo za stranke. Dosljedna primjena pristupa koji isključuje sudsku supstituciju nužno dovodi do jačanja upravne discipline, kao što se efikasnom pokazala već početna praksa, primijenjena po stupanju ZUS-a na snagu, koja razumijeva nalaganje donošenja rješenja u izvršenju presude pod prijetnjom novčanog kažnjavanja čelnika tijela. S druge strane, koncept koji ne podupire devijantni pristup dijela uprave, omogućuje nemalom broju upravnih službenika s internaliziranim profesionalnim vrijednostima da svoj posao lakše obavljaju *lege artis*, unatoč različitim vrstama pritisaka kojima su ponekad izloženi.

Četvrto, na umu je potrebno imati i da uloga upravnih sudova nije samo riješiti konkretan spor te osigurati izvršenje presude donesene u tom sporu, već da upravno sudstvo ima niz sekundarnih funkcija (ujednačavanje upravne prakse, edukacijska uloga u odnosu na aktere upravnopravnih odnosa i podizanje kvalitete upravnog djelovanja, kaznenopravni rječnikom izraženo – generalna i specijalna prevencija u odnosu na djelatnost uprave, dodatna kontrolna funkcija Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske na području zakonitosti općih akata i dr.).<sup>18</sup>

Prethodne teze pri tome ne treba poimati kao zagovaranje pretjerane strogosti upravnih sudova ni otklon od standardnog sustava, već, dapače, kao usklađivanje profesionalnih poimanja i prakse s postojećim normativnim okvirom, kojim je, između ostaloga, propisano i sljedeće:

a) Svatko u Republici Hrvatskoj dužan je poštovati pravomoćnu i ovršnu odnosno izvršnu sudsku odluku i njoj se pokoriti (čl. 6., st. 3. Zakona o sudovima)<sup>19</sup> – iako je riječ o općoj dužnosti, ona naročito obvezuje tuženike u upravnom sporu – javnopravna tijela, koja čine dio aparata u funkciji djelovanja (ustavno)pravnog poretka;

b) Obveznost sudskih odluka jedno je od načela upravnog spora (čl. 10. ZUS-a);

---

<sup>18</sup> Više o tome v. npr. u: Rajko, Alen, „Glavne funkcije upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj“, *Informator*, 60. god., br. 6119 (2012.).

<sup>19</sup> NN 28/13.

c) Neizvršenjem pravomoćne upravnosudske presude čini se kazneno djelo protiv pravosuđa – neizvršenje sudske odluke,<sup>20</sup> a kada izvršenje presude predstavlja obvezu službenika,<sup>21</sup> čini se teška povreda službene dužnosti prema službeničkom zakonodavstvu.<sup>22</sup>

### 3. TIPIČNI RAZLOZI NEIZVRŠENJA PRESUDE UPRAVNOG SUDA

U naslovu ovog rada stoje razlozi neizvršenja. Kako najčešće nije riječ o razlozima koji se otvoreno navode, pokušat ćemo sistematizirati neke tipične razloge koji se očito javljaju u praksi.

Pojednostavljeno, osnovna podjela mogla bi se uspostaviti prema tome da li uprava ne zna, ili, pak, ne želi izvršiti presudu. Prvi slučaj u pravilu će se javiti kod aktivnog neizvršenja, kada uprava donese novi akt, pogrešno smatrajući da njime postupa prema stajalištima i uputama suda. Pri tome je u dijelu slučajeva uzrok zabludi tuženika nedovoljno precizna presuda upravnog suda.

Drugi je slučaj češći u praksi, a javlja se i kod pasivnoga i kod aktivnog neizvršenja. Ponekad se iščekuje ishod postupka u kojem se očekuje stavljanje izvan snage izvršnog naslova, katkad se kod donošenja novog akta fingira postupanje po uputi suda uz kamufliranje stvarnih razloga nepokoravanja presudi, a ponekad uprava otvoreno ustraje na svome stajalištu koje sud nije prihvatio, na što je u dijelu slučajeva navedena izvanupravnim utjecajima, najčešće (ali ne nužno) od strane nadređene izvršno-političke sfere.

Ovdje je važno na umu imati da u postupku izvršenja više nije važno tko je u pravu u pogledu pravnih pitanja koja se javljaju u tom slučaju – sud ili uprava – već je riječ o obveznoj primjeni odluke suda, iza koje stoji hijerarhijski odnos. Taj odnos ne proizlazi iz položaja suda kao višega instancijskog stupnja unutar upravnog postupka (upravni postupak i upravni spor su komplementarni pravni postupci, ali ne predstavljaju jedinstveni postupak), već kao tijela koje ostvaruje ustavnu i zakonsku ulogu kontrole zakonitosti upravnih odluka.

Što je izvjesnije da u slučaju neizvršenja neće biti stvarnih negativnih posljedica, to je, po naravi stvari, veća vjerojatnost za neizvršenje, što je jedan od ključnih elemenata važnosti koju ima efikasnost postupka izvršenja.

---

<sup>20</sup> Čl. 311., st. 1. Kaznenog zakona (NN 125/11 i 144/12), koji glasi:

*Službena ili odgovorna osoba koja ne izvrši pravomoćnu sudsku odluku koju je bila dužna izvršiti, a time ne čini neko drugo kazneno djelo za koje je propisana teža kazna, kaznit će se kaznom zatvora do dvije godine.*

<sup>21</sup> O službenoj osobi ovlaštenoj za vođenje postupka te za rješavanje upravne stvari v. čl. 23. ZUP-a.

<sup>22</sup> Riječ je o teškoj povredi službene dužnosti – neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza, normiranoj u čl. 38., t. 1. Zakona o državnim službenicima (NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 38/13 i 37/13), odnosno čl. 46., st. 1. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08 i 61/11).

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

#### 4. REPERKUSIJE NEIZVRŠENJA UPRAVNOSUDSKIH PRESUDA

Neke reperkusije neizvršenja upravnosudskih presuda generalno su vezane uz neizvršenje sudskih odluka, a tiču se izostanka zbiljske realizacije prava i pravnih interesa stranaka, te negativnih posljedica po funkcioniranje pravnog poretka. Za to je vezana ustavna materija, poput ostvarivanja pravne sigurnosti, kao jednog od ključnih činitelja vladavine prava, koja, pak, predstavlja jednu od najvećih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, a time i temelj za tumačenje Ustava<sup>23</sup> te načela ustavnosti i zakonitosti,<sup>24</sup> kao i prava na pravično suđenje.<sup>25</sup> Tu je i konvencijsko pravo na pravično suđenje,<sup>26</sup> koje se u svojoj civilnopravnoj dimenziji proteže i na upravni spor. Pored toga, *supra* pod 2.4. već je spomenuto da je opća obveza pokoravanja sudskim odlukama propisana Zakonom o sudovima te da je neizvršenje pravomoćne sudske presude kazneno djelo.

U javnopravnom kontekstu upravnog spora, međutim, javljaju se dodatne reperkusije. Ovdje u pitanje dolazi i realizacija ustavnog jamstva sudske kontrole zakonitosti upravnih akata,<sup>27</sup> što čini konstitucijski temelj upravnog spora. To je ustavno jamstvo jedan od elemenata uzajamne provjere nositelja vlasti kao dijela koncepta diobe vlasti<sup>28</sup> i konstrukcije demokratske države, pa bez efektivne provedbe odluka upravnih sudova nema ni do kraja demokratskog društva, a, rekli bismo, ni civiliziranog društva. Upravni sudovi, stoga, imaju znatno širu funkciju u odnosu na svoju primarnu ulogu rješavanja konkretnih sporova.<sup>29</sup>

K tome, javnopravna tijela nisu privatne stranke, pa se od uprave očekuje viši, a ne niži stupanj discipline u poštovanju pravnog poretka. Javnopravna tijela nisu povremene, već repetitivne stranke u sudskim sporovima, što njihovoj pravnoj (ne)disciplini daje dodatnu važnost. Uprava odlučuje o većini prava, obveza i pravnih interesa građana i pravnih osoba o kojima se odlučuje u okviru javnog sektora.

#### 5. OSNOVNO O NORMATIVNOM OKVIRU IZVRŠENJA U UPRAVNOM SPORU

Izvršenju sudskih odluka posvećen je Peti dio ZUS-a, koji obuhvaća članke 80.-82. navedenog Zakona.

---

<sup>23</sup> V. čl. 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 59/90, 135/97, 8/98 – proč. tekst, 113/00, 124/00 – proč. tekst, 28/01, 41/01 – proč. tekst, 55/01-ispr, 76/10, 85/10 – proč. tekst i 5/14).

<sup>24</sup> V. čl. 5. i čl. 19. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>25</sup> V. čl. 29., st. 1. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>26</sup> V. čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN-MU 18/97, 6/99 – proč. tekst, 8/99-ispr., 14/02 i 1/06).

<sup>27</sup> V. čl. 19., st. 2. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>28</sup> V. čl. 4. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>29</sup> Spomenuta šira funkcija naznačena je *supra* pod 2.4.

Izvršenje je među onim institutima ZUS-a koji su u osnovnom tekstu toga Zakona u najvećoj mjeri bili podnormirani.<sup>30</sup> Do određene dopune u regulaciji došlo je drugim noveliranjem ZUS-a.

U ovom tekstu nije posebno razmatrano prisilno izvršenje novčanih obveza određenih presudama i rješenjima, kod kojih se – na temelju odredbi čl. 81., st. 4. ZUS-a, vezano za čl. 137. ZUP-a, odnosno čl. 82., st. 2. ZUS-a – primjenjuju odredbe Ovršnog zakona.<sup>31</sup>

### **5.1. Osnovni tekst ZUS-a**

Odredbom čl. 80., st. 1. ZUS-a bilo je propisano da presuda postaje izvršna nakon dostave stranci, ako presudom nije određen drugi rok za izvršenje. Prema stavku 2., rješenje postaje izvršno nakon objave, odnosno dostave stranci, ako ZUS-om nije drukčije propisano.

U pogledu izvršenja rješenja (čl. 82. ZUS-a), bilo je normirano da rješenje izvršava sud koji je rješenje donio (st. 1.). Izvršenje novčanih obveza određenih rješenjem provodi se u skladu s propisima kojima je uređeno sudsko izvršenje (st. 2.).

Ključni dio uređenja izvršenja, povezan s izvršenjem presuda, sadržan u čl. 81. Zakona, glasio je:

*(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 obavezan 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.*

U tekstu prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima<sup>32</sup> izvršenje je bilo uređeno normama čl. 62. – 65., u V. dijelu Zakona, koji je nosio naslov „Obaveznost presuda“. Za razliku od odredbi prijašnjeg Zakona, normama osnovnog teksta ZUS-a, u bitnome:

---

<sup>30</sup> Na nedorečenost uređenja izvršenja u osnovnom tekstu ZUS-a ukazuju i Đerđa te Šikić (v. Đerđa, Dario – Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 299.-302.

Prva novela ZUS-a (NN 143/12) nije sadržavala izmjene i dopune vezane za izvršenje.

<sup>31</sup> NN 112/12 i 25/13.

O zahtjevu za izravnu naplatu, koji se podnosi nadležnoj poslovnicu Financijske agencije, v. npr. u: Stipičić, op. cit., str. 12-13.

<sup>32</sup> NN 53/91, 9/92 i 77/92.



1) nisu predviđene ovlasti suda da, u slučaju nepostupanja po kasacijskoj presudi, svojom odlukom riješi upravnu stvar, odnosno da nadomjesti upravni akt koji nije donesen u izvršenju presude ili koji je donesen protivno pravnom shvaćanju ili primjedbama suda;

2) u odnosu na najveći dio pitanja vezanih za izvršenje propisana je primjena odredbi ZUP-a;

3) nije bilo propisano obavješćivanje tijela koje obavlja nadzor nad tuženikom o neizvršavanju sudske presude.

U nastavku se sažeto osvrćemo na neka od pitanja koja su se javila u sudskoj praksi u okviru primjene osnovnog teksta ZUS-a.<sup>33</sup>

Kod pasivnog neizvršenja, tj. u slučajevima u kojima nadležno javnopravno tijelo (tuženik ili prvostupanjsko tijelo, ovisno o tome kome je kasacijskom presudom predmet vraćen na ponovni postupak, odnosno kome je reformacijskom presudom naloženo donošenje rješenja sukladno presudi kojom je sud sam riješio stvar) nije u roku donijelo novu odluku slijedom upravnosudske presude te u skladu s pravnim shvaćanjem i primjedbama suda, dio stranaka postupak izvršenja odluke inicira podnošenjem tužbe zbog šutnje uprave. Međutim, bez obzira na naziv podneska, sud je dužan utvrditi njegov suštinski pravno relevantni sadržaj.<sup>34</sup> Kad god izreka upravnosudske presude razumijeva donošenje novog rješenja tuženika ili prvostupanjskog tijela, to se rješenje donosi u izvršenju presude. Nije nužno da izreka presude sadržava izričiti nalog donošenja novog rješenja, već je odlučno pitanje je li riječ o izreci koju se izvršava donošenjem novoga upravnog akta.

Stoga, prema našem mišljenju, kad god tuženik propusti donijeti rješenje u izvršenju upravnosudske presude, tužitelj svoja prava štiti u postupku izvršenja presude, a ne u postupku zbog šutnje uprave, pa podnesak tuženika kojim se, u osnovi, traži izvršenje presude, sud treba tretirati kao zahtjev za izvršenje, a ne tužbu radi šutnje uprave. Ipak, ovdje je potrebno ukazati i na pitanje sadržaja izreka (dispozitiva) sudskih presuda. Dugogodišnja tradicija hrvatskoga upravnog sudovanja prema ranijoj regulaciji upravnog spora razvila je praksu kod koje je, u većini slučajeva, usvajajuća presuda u izreci sadržavala tekst o poništenju osporenog rješenja, dok je iz obrazloženja rješenja trebalo „iščitavati“ je li riječ o

---

<sup>33</sup> O ostalim pitanjima (npr. stvarna nadležnost i zakon mjerodavan za izvršenje odluka Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske odnosno prijašnjega Upravnog suda Republike Hrvatske kada se postupak izvršenja provodi nakon stupanja ZUS-a na snagu, odnose li se odredbe čl. 81., st. 3. i 4. samo na reformacijske presude, dopuštenost žalbe protiv rješenja kojim je dovršen postupak izvršenja, obilježja roka za izvršenje, postupanje s neurednim zahtjevom za izvršenje, dostava zahtjeva na odgovor, provedba rasprave i dr.) v. primjerice: Rajko, Alen, „Izvršenje u upravnom sporu“, *Upravno pravo* (radni materijal, ur. savjetovanja Ante Galić), Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 48-50.

Razmatranje koje slijedi u nastavku rada jednako se odnosi na izvršenje odluka donesenih primjenom prijašnjeg ZUS-a, kao i na izvršenje odluka donesenih primjenom ZUS-a, u slučajevima kada tuženik nije izvršio upravnosudsku odluku, ili to nije učinio na pravilan način.

<sup>34</sup> Kada je to propisano, sud će pozvati podnositelja na uređenje podneska. Kako ovdje nije riječ o uređenju tužbe, već zahtjeva za izvršenje presude, primjenjuju se opće odredbe o uređenju podneska (čl. 49., st. 2. i 3. ZUS-a).

reformacijskoj ili kasacijskoj presudi, te na koji je način presudu potrebno izvršiti. Takva prevladavajuća praksa, osim što je i u prijašnjem normativnom okviru u pojedinim slučajevima kod tuženika dovela do dvojbi treba li i na koji način izvršiti presudu, neprikladna je za novi upravni spor. Stoga smatramo da već iz izreke svake presude upravnog suda kojom se tužbeni zahtjev usvaja nedvojbeno treba proizlaziti tko i na koji način izvršava presudu, a osobito vraća li se predmet na ponovni postupak i kome.

Kada tuženik u propisanome ili presudom određenom roku ne izvrši presudu donošenjem novoga upravnog akta, sud, na zahtjev tužitelja, pristupa izvršenju supsidijarnom primjenom odredbi ZUP-a, na način opisan *infra* pod 5.3. Iako je riječ o modelu koji je kratko u primjeni, do sada se pokazao efikasnim, pa tuženici – suočeni s mogućnošću izvršenja izricanjem novčane kazne njihovim čelnicima – redovito donose novi upravni akt u izvršenju presude.<sup>35</sup>

Od situacije pasivnog neizvršenja, pravno je kompleksnija situacija „izvršenja“ kod kojeg tuženik donese novi upravni akt, ali pritom postupi protivno shvaćanju i uputama suda (aktivno neizvršenje). Prema dosadašnjoj pravnoj intepretaciji i praksi, nakon donošenja upravnog akta u izvršenju presude obustavlja se eventualno prethodno pokrenuti postupak povodom zahtjeva za izvršenje presude (tj. zahtjeva za donošenje novoga upravnog akta), a novo (konačno) rješenje tuženika može se osporavati u novome sporu.<sup>36</sup>

U hrvatskoj pravnoj publicistici vezanoj za primjenu važećeg ZUS-a, prvi pokušaj postavljanja „formule“ za takav slučaj bilježi se kod Abramovića.<sup>37</sup> U osnovi, riječ je o sljedećem konceptu, koji polazi od načela *falsa nominatio non nocet*: tužbu podnesenu protiv upravnog akta donesenog u ponovnom postupku kod kojega se tuženik protuzakonito oglušio o pravno shvaćanje i primjedbe suda, moguće je istodobno smatrati zahtjevom za izvršenje prijašnje (prvobitne) sudske odluke, koja *de facto* uopće nije izvršena jer se javnopravno tijelo prilikom donošenja nove odluke protuzakonito oglušilo o pravna shvaćanja i primjedbe suda, te izrekom sudske odluke, uz poništenje akta donesenog u ponovnom postupku, odrediti tuženiku izvršenje prvobitne sudske odluke pod prijetnjom novčane kazne.

Kod takvog modela reakcije na aktivno nepostupanje po presudi, neki su od glavnih interpretacijskih izazova:

– pravne implikacije tužbenog zahtjeva postavljenog na način koji nije kompatibilan s navedenom specifičnom vrstom zahtjeva za izvršenje, te način eventualnog modificiranja sadržaja takvog zahtjeva;

– kako razgraničiti upravne akte čiji se suštinski sadržaj odnosi na pitanje o kojem je sud već zauzeo stajalište, ali se tuženik oglušio o shvaćanje i primjedbe

<sup>35</sup> Prikaz početnog primjera iz prakse povezanog s primjenom ZUP-a kod pasivnog nepostupanja po presudi v. u: Rajko, Izvršenje u upravnom sporu, str. 53-54.

<sup>36</sup> Da u situaciji aktivnog nepostupanja po presudi ne postoji represivni mehanizam kojim sud može prisiliti tuženika da donese odgovarajuću odluku smatraju Đerđa i Šikić, op. cit., str. 300.

<sup>37</sup> Abramović, op. cit., str. 647. i dalje.

suda, koji akti bi bili podobni za osporavanje u režimu izvršenja, od upravnih akata donesenih u izvršenju presude čiji bitni sadržaj, ili njegov dio, izlaze iz okvira materije o kojoj je sud u toj stvari već zauzeo stav, osobito kada sud nije zauzeo stajalište o svim relevantnim pitanjima, već samo o onima koji su bili dovoljni za kasacijsko poništenje upravnog akta, pa je o zakonitosti potonjih akata potrebno supstancijalno odlučiti.

## **5.2. Odredbe o izvršenju nakon drugog noveliranja ZUS-a**

Drugim izmjenama i dopunama ZUS-a intervenirano je u sva tri članka kojima je regulirano izvršenje upravnosudskih odluka.

U čl. 80., st. 1. ZUS-a riječ „presuda“ zamijenjena je riječima „pravomoćna presuda“, slijedom brisanja ranije odredbe čl. 66., st. 6. ZUS-a, prema kojoj žalba protiv prvostupanjske presude nije imala odgovni učinak, ako drugostupanjski sud na prijedlog žalitelja ne odluči odgoditi izvršenje. Nepravomoćna presuda više ne može postati izvršna, pa izvršnost presude redovito nastupa nakon njezine pravomoćnosti.

Djelomice je izmijenjen i dopunjen i čl. 82. ZUS-a, kojim je uređeno izvršenje rješenja. U st. 1. dodano je da se izvršava rješenje protiv kojega žalba nije dopuštena. Nadalje, u čl. 82. ZUS-a uvršten je novi st. 2., kojim je, propisivanjem odgovarajuće primjene odredbi ZUS-a o izvršenju pravomoćnih presuda na izvršenje pravomoćnih rješenja, popunjena ranija pravna praznina na području postupka izvršenja rješenja. Međutim, otvoreno je pitanje izvršenja nepravomoćnih a izvršnih rješenja, tj. većine rješenja protiv kojih je žalba dopuštena, budući da je normom čl. 67., st. 2. ZUS-a propisano da žalba protiv rješenja ne odgađa izvršenje rješenja.

Dodajmo i uvrštavanje novog st. 5. u čl. 89. ZUS-a, u okviru regulacije sudske nagodbe. Novom normom propisano je da se na izvršenje nagodbe odgovarajuće primjenjuju odredbe toga Zakona kojima je uređeno izvršenje sudske presude.

Ipak, glavni iskorak učinjen je u pogledu sadržaja čl. 81. ZUS-a, koji je u cijelosti izmijenjen, tako da sada glasi:

*(1) Izvršenje presude dužan je osigurati tuženik, odnosno tijelo nadležno za izvršenje.*

(2) U izvršenju presude tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje obvezno je postupiti sukladno izreci presude, najkasnije u roku od 60 dana od dostave pravomoćne presude, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama suda.

(3) Ako tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje ne izvrši presudu u određenom roku, ili ako u izvršenju presude postupi protivno njenoj izreci, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, tužitelj može zahtjevom za izvršenje od prvostupanjskog suda zahtijevati izvršenje presude, odnosno zatražiti utvrđenje nedopustivosti izvršenja.

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

(5) Sud će rješenjem odbaciti zahtjev za izvršenje podnesen od strane neovlaštene osobe, te preuranjeni ili nepravodobni zahtjev.

(6) Sud će rješenjem odbiti zahtjev za izvršenje ako je presuda izvršena prije donošenja odluke o zahtjevu, ako je zahtjev upravljen prema tijelu koje nije obveznik izvršenja presude, te ako je zahtjev neosnovan iz drugih razloga.

(7) Rješenje kojim je zahtjev usvojen i određeno prisilno izvršenje presude, odnosno utvrđena nedopustivost izvršenja dostavlja se i tijelu koje je prema posebnim propisima nadležno za nadzor nad javnopravnim tijelom nadležnim za izvršenje.

(8) Odgovornoj osobi u nadležnom javnopravnom tijelu koje iz neopravdanog razloga ne postupi u skladu s odredbama stavka 1. i 2. ovog članka, sud može izreći novčanu kaznu do visine jednomjesečne prosječne neto plaće u Republici Hrvatskoj.

(9) Odgovornom osobom u smislu stavka 8. ovog članka smatra se čelnik nadležnog javnopravnog tijela.

(10) Protiv rješenja Upravnog suda iz stavka 5., 6., 7. i 8. ovog članka žalba je dopuštena, a postupak po žalbi hitan.

(11) Zbog štete nastale neizvršenjem, odnosno nepravovremenim izvršenjem presude donijete u upravnom sporu tužitelj ima pravo na naknadu koja se ostvaruje u sporu pred nadležnim sudom.

Na taj je način, u bitnome:

– napušteno ranije nepotrebno razlikovanje između izvršenja meritornih (reformacijskih) i kasacijskih presuda;

– precizirana situacija kada izvršenje presude nije upravljeno prema tuženiku, već prema drugom tijelu, najčešće prvostupanjskom;

– produžen rok za izvršenje presude (rok od 60 dana predlagatelj je smatrao objektivnijim);

– vjerojatno najvažniji regulacijski iskorak: jasno je normirano da se zahtjev za izvršenje presude može podnijeti kako u slučaju pasivnoga, tako i aktivnog nepostupanja po presudi (u potonjem slučaju ujedno se može zatražiti nedopustivost izvršenja rješenja, kao jedan od elemenata ishoda postupka izvršenja u slučaju usvajanja zahtjeva);<sup>38</sup>

– zadržana podredna primjena odredbi ZUP-a kojima je uređeno izvršenje, u dijelu koji nije uređen normama ZUS-a;

---

<sup>38</sup> Da bi zaštita kod aktivnog nepostupanja po presudi u postupku izvršenja imala smisla, bilo je potrebno propisati ovlasti suda u odnosu na rješenje doneseno u ponovnom postupku. Kako rješenjem donesenim u postupku izvršenja to rješenje ne može biti poništeno (rješenja se od strane upravnih sudova poništavaju presudama), normirana je inačica utvrđivanja nedopustivosti izvršenja novog rješenja. Po naravi stvari, utvrđivanje nedopustivosti izvršenja rješenja prije će u obzir dolaziti kod oneroznih rješenja te kod pozitivnih rješenja u višestranačkim stvarima, negoli kod negativnih rješenja.

– izrijeком su regulirani načini dovršenja postupka izvršenja koji nisu propisani ZUP-om, kao supsidijarnim propisom u ovoj materiji, na način da je određeno kada se zahtjev za izvršenje odbacuje, odnosno odbija<sup>39</sup> (ZUP-om je normirano dovršenje postupka izvršenja donošenjem rješenja o izvršenju, te obustavom postupka izvršenja);

– propisana dostava rješenja o prisilnom izvršenju i tijelu koje je prema posebnim propisima nadležno za nadzor nad javnopravnim tijelom nadležnim za izvršenje, kao dodatni instrument jačanja upravne discipline;

– izrijeком propisana odgovornost čelnika tijela za izvršenje presude, uz preciziranje dopuštenog iznosa novčane kazne koji mu se izriče u postupku izvršenja presude, u okviru izvršenja nenovčane obveze novčanom kaznom;<sup>40</sup>

– dopuštena žalba protiv rješenja donesenog u postupku izvršenja, uz propisivanje hitnosti žalbenog postupka;

– izrijeком regulirana obveznopravna zaštita tužitelja zbog štete koja mu nastane neizvršenjem, odnosno nepravovremenim izvršenjem presude,<sup>41</sup> što bi dodatno trebalo odvratiti javnopravna tijela od izbjegavanja izvršenja upravnosudskih presuda.

Iako bi cjelovito uređenje izvršenja u upravnom sporu zahtijevalo dodatno normiranje unutar teksta ZUS-a, smatramo da je odredbama novog čl. 81. toga Zakona učinjen bitan korak naprijed, prije svega u pogledu „pokrivenosti“ obiju vrsta nepostupanja po presudi (aktivne i pasivne), dosljedne razrade koncepta prema kojem se presude izvršavaju prisilom prema upravi a ne sudskim nadomještajem upravne funkcije, popunom dijela pravnih praznina, te dodatnim instrumentima jačanja upravne discipline (obavješćivanje nadzornog tijela, reguliranje odštetne odgovornosti).

### ***5.3. Supsidijarna primjena odredaba ZUP-a***

U kojoj mjeri su na postupak izvršenja u upravnom sporu primjenjive odredbe ZUP-a (čl. 133. – 149.), na implementaciju kojih normi upućuje čl. 81., st. 4. ZUS-a? Podsjećamo, odredbe ZUP-a ovdje se primjenjuju supsidijarno, u dijelu u kojem pojedino pitanje nije normirano odredbama ZUS-a, pri čemu je drugom novelom toga Zakona donekle proširena regulacija sadržana u ZUS-u.

Odgovor na to pitanje, u kontekstu odredbi ZUS-a izmijenjenih i dopunjenih drugim noveliranjem navedenog Zakona, može biti sistematiziran na sljedeći način:

---

<sup>39</sup> Spomenuto je učinjeno u skladu s dosad prevladavajućom sudskom praksom.

<sup>40</sup> U slučaju ustrajavanja čelnika tijela na neizvršavanju sudske presude, novčana kazna može se izreći više puta (čl. 142., st. 3. ZUP-a), sve do ispunjavanja obveze.

<sup>41</sup> Ovdje su supsidijarno primjenjive i odredbe čl. 14. Zakona o sustavu državne uprave (NN 150/11 i 12/13), odnosno opće norme o odgovornosti za štetu sadržane u Zakonu o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08 i 125/11).

a) na nastup izvršnosti sudskih odluka primjenjuju se odredbe čl. 80. ZUS-a, a ne norme članka 133. ZUP-a;

b) izvršenje presude upravnog suda provodi se isključivo na zahtjev tužitelja (čl. 81., st. 3. ZUS-a), neovisno o odredbi čl. 135., st. 1. ZUP-a o provedbi izvršenja po službenoj dužnosti;

c) postupak se pokreće zahtjevom za izvršenje (čl. 81., st. 3. ZUS-a), a ne prijedlogom za izvršenje (čl. 135., st. 1. ZUP-a);

d) na upravnosudsko izvršenje primjenjiv je prekluzivni zastarni rok iz čl. 135., st. 3. ZUP-a, pri čemu smo mišljenja da ta odredba implicira da sud na zastaru pazi po službenoj dužnosti;

e) donošenje rješenja u izvršenju presude upravnog suda čini nenovčanu obvezu tuženika (čl. 136. ZUP-a);

f) nadležni sud o izvršenju odlučuje rješenjem (čl. 81., st. 5. – 7. ZUS-a), pri čemu može biti oportuno rješenjem odrediti dodatni rok za ispunjenje obveze (čl. 139., st. 2. ZUP-a), a rješenje sadržava opomenu o novčanoj kazni i sadržaj kazne (čl. 81., st. 8. i čl. 139., st. 3. ZUP-a);<sup>42</sup>

g) primjenjive su odredbe čl. 140. ZUP-a o odgodi izvršenja;

h) prema odredbama ZUP-a, nenovčane obveze mogu se prisilno izvršiti novčanom kaznom, putem trećih osoba, ili neposrednom prisilom, a ovdje, po naravi stvari, u obzir dolazi samo prisilno izvršenje novčanom kaznom (čl. 142. ZUP-a),<sup>43</sup> što proizlazi i iz odredbe čl. 81., st. 8. ZUS-a;

i) u ograničenoj mjeri, zbog limita novčane kazne iz čl. 81., st. 8. ZUS-a, primjenjiva je norma o razmjernosti u izvršenju (čl. 145. ZUP-a), prije svega putem stupnjevanja visine novčanih kazni koje se izriču;

j) izvršenje presude upravnog suda mora biti obustavljeno zbog razloga propisanih u čl. 146., st. 1. ZUP-a, uz poništenje dotad provedenih radnji izvršenja, a time i otklanjanje svih pravnih posljedica nastalih obustavljenim izvršenjem;

k) kod upravnosudskog izvršenja, koje se provodi u kontekstu obveze postupanja javnopravnih tijela po sudskoj presudi, načelno ne nalazimo primjenjivost odredbi ZUP-a o izvršenju radi osiguranja (čl. 148.), ni o hitnom izvršenju (čl. 149.).

#### 5.4. Izvršenje rješenja

Razmatranje sadržano u ovom radu na odgovarajući je način primjenjivo na izvršenje rješenja (čl. 82. ZUS-a), kod rješenja koja je moguće prisilno izvršiti.

<sup>42</sup> Također, nema zapreke da se prije donošenja rješenja o izvršenju donese rješenje kojim se tuženik poziva da u određenom roku izvrši presudu, pod prijetnjom donošenja rješenja o izvršenju.

<sup>43</sup> Izrečena novčana kazna izvršava se sukladno odredbama ZUP-a o izvršenju novčanih obveza (čl. 142., st. 4., vezano za čl. 137. ZUP-a).

Stipić ističe da ZUP ne predviđa novčano kažnjavanje pravne osobe, već samo odgovorne osobe, te da se novčana kazna kao sredstvo izvršenja razlikuje od novčane kazne za prekršaj prije svega po tome što se za isti prekršaj samo jednom može izreći novčana kazna, dok se u postupku izvršenja novčana kazna može ponoviti – Stipić, op. cit., str. 13.

Prisilno izvršenje nenovčane obveze može se tražiti, primjerice, u odnosu na rješenje kojim je određena privremena mjera, i sl. Kada je riječ o izvršenju nenovčane obveze, primjenjuje se onaj od načina izvršenja propisanih ZUP-om koji je najprikladniji u odnosnom slučaju.

## 6. ZAKLJUČAK

Efikan postupak prisilnog izvršenja odluka upravnih sudova nužan je element cjelovitog sustava upravnog spora, te više ustavnih i konvencijskih prava povezanih sa sudskom kontrolom zakonitosti pojedinačnih akata uprave. Ispitna (kognicijska) funkcija pravne zaštite nepotpuna je bez funkcije prisilne realizacije sudskih odluka. Pored toga, zbiljsko izvršenje presuda upravnih sudova povezano je s ostvarivanjem cjeline funkcija upravnog sudovanja.

Na terminološkoj razini, građanskopravnim pojmovima „ovrha“ i „tražbina“ odgovaraju upravnopravni izrazi „izvršenje“ i „obveza“.

U kontekstu upravnog spora, izvršenje presude u pravilu predstavlja nenovčanu obvezu nadležnoga javnopravnog tijela, a postupak izvršenja po svojim je bitnim obilježjima postupak specijalne (singularne) te u pravilu neimovinske egzekucije, s ciljem naturalne egzekucije, te postupak posrednog izvršenja.

Neizvršenje upravnosudske presude javlja se kao pasivno (propuštanje donošenja novog rješenja u propisanome ili određenom roku), odnosno kao aktivno neizvršenje (donošenje novog rješenja protivno izreci presude i/ili pravnom shvaćanju i primjedbama suda). U obje varijante neizvršenje se može javiti kako u odnosu na reformacijsku (meritornu) presudu, tako i u pogledu kasacijske presude.

Potrebna je dosljedna primjena pristupa koji isključuje izvršenje putem sudskog nadomještaja upravne funkcije. Takav pristup dovodi do jačanja upravne discipline, te ne podupire devijantni pristup dijela uprave, omogućujući ujedno nemalom broju upravnih službenika s internaliziranim profesionalnim vrijednostima da svoj posao obavljaju lakše u skladu s pravilima struke.

Drugim noveliranjem ZUS-a u znatnoj je mjeri unaprijeđena regulacija izvršenja u upravnom sporu.

Pri tome novelirano uređenje upravnosudskog izvršenja sadržava varijantu koja omogućuje znatno bržu zaštitu prava tužitelja u odnosu na podnošenje nove tužbe protiv novog rješenja. Naime, novi bi upravni spor pokrenut protiv novoga upravnog akta bio rješavan prema redoslijedu zaprimanja nove tužbe u sud unutar upisnika UsI,<sup>44</sup> te bi razumijevao provedbu svih faza „redovitoga“ upravnog spora, uključujući (najčešće) raspravu. S druge strane, zadržavanje predmeta u okvirima postupka izvršenja, prema redoslijedu u okviru upisnika predmeta izvršenja Usi (u kojem je znatno manji broj predmeta) i bez obveze provedbe rasprave, ubrzava postizanje konačnog rezultata – zbiljskog izvršenja već donesene sudske

---

<sup>44</sup> O upisnicima u upravnom sporu v. čl. 250.-258. Sudskog poslovnika (NN 37/14 i 49/14).

presude. Pored toga, predmet takvog postupka izvršenja ionako ne bi bio ponovna ocjena zakonitosti odluke tuženika donesene u odnosnoj upravnoj stvari, što bi impliciralo vođenje novoga upravnog spora, već isključivo utvrđivanje je li već postojeća presuda izvršena u skladu s izrekom presude te s pravnim shvaćanjem i primjedbama suda.

Nadalje, novelirani koncept ima pojačani preventivni destimulirajući kapacitet u pogledu izbjegavanja izvršavanja presuda upravnih sudova od strane uprave, što će na duži rok vjerojatno smanjiti potrebu za prisilnim izvršavanjem presuda.

### **REASONS FOR OMISSION OF ENFORCEMENT OF AN ADMINISTRATIVE JUDGE'S VERDICT AND MEANS OF LEGAL PROTECTION**

Besides general repercussions of an omission of enforcement of court decisions on the protection of the rights of the parties and on the functioning of the legal system, such an omission in the administrative dispute has additional implications, related primarily to the realization of the constitutional guarantee of judicial review of administrative decisions, the concept of separation of powers, construction of a democratic state, etc. After general considerations of the matter of enforcement of court decisions, the author analyzes the normative framework of the enforcement of judgments of the administrative courts, as well as the evolution of this framework, points out the open questions regarding mentioned regulation, as well as the means of legal protection in case of an omission of enforcement of the verdict.

**Key words:** *enforcement, administrative court, administrative dispute, administrative discipline*