

prof. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma*
Božidar Horvat**
doc. dr. sc. Ivan Malenica***

KONTROLA NAD UPRAVOM KROZ NADZOR IZVRŠENJA UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA

UDK / UDC: 35.077 (497.5)
342.9 (497.5)
DOI: 10.31141/zrpfjs.2026.63.159.21
Pregledni znanstveni rad / Review article
Primljeno / Received: 25.3.2026.
Prihvaćeno / Accepted: 29.4.2026.

Autori u radu analiziraju kontrolu nad upravom kroz nadzor izvršenja upravnosudskih odluka, s posebnim naglaskom na Zakon o upravnim sporovima iz 2024. U uvodnom dijelu autori ističu važnost izvršenja sudskih odluka kao važnog elementa vladavine prava bez kojeg stranke ne mogu ostvariti pravo na pravično suđenje. Nakon uvodnog dijela, analizira se izvršenje upravnosudskih odluka prema ranijim propisima. U središnjem dijelu analiziraju se odredbe novog Zakona o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 1. srpnja 2024. godine, koji je detaljnije i konkretnije uredio pitanje izvršenja upravnosudskih odluka. Novi Zakon posebno je uredio pitanje izvršenja upravnosudskih odluka s naglaskom na jačanje mehanizama prisilnog izvršenja sudskih odluka i odgovornost čelnika javnopravnih tijela za izvršenje upravnosudskih odluka. Uloga suda proširena je na aktivni nadzor izvršenja. Analiza sudske prakse pokazuje da je novo zakonsko uređenje povećavalo učinkovitost, pravnu sigurnost i zaštitu prava stranaka.

Ključne riječi: *izvršenje, upravni spor, kontrola nad upravom*

1. UVOD

Kada je riječ o sudskoj kontroli nad upravom, kako bi ona ispunila svoju svrhu, potrebno je da se odluke sudova donesene u upravnom sporu stvarno i izvršavaju te da postoje efikasna pravna sredstva prisilnog izvršenja za slučaj kada dobrovoljno izvršenje izostane. Pokretanjem upravnosudskog postupka pred sudom tužitelj ne očekuje samo teoretsku zadovoljštinu povezanu s utvrđivanjem prava, već on prvenstveno traži primjenu prava u činjenicama i konkretnu korist od učinaka

* Prof. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, redovita profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu. E-mail: bosiljka.britvic@pravst.hr. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3393-5895>.

** Božidar Horvat, sudac Županijskog suda u Velikoj Gorici. E-mail: Bozidar.Horvat@zsvg.pravosudje.hr.

*** Doc. dr. sc. Ivan Malenica, zastupnik u Hrvatskom saboru. E-mail: ivan.malenica@sabor.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4480-0336>.

odluke koju o njegovoj situaciji donosi sudac.¹ Zato je pronalaženje djelotvornih pravnih sredstava za izvršenje odnosno rješavanje problema neizvršenja jedan od važnih zadataka nacionalnog pravnog poretka koji se, naravno, s tim izazovom i susreće. Dostupnost pravnog sredstva i modaliteti njegove primjene moraju biti jasno utvrđeni i potvrđeni praksom nadležnih tijela odnosno upravnih sudova. U protivnom, načine izvršenja ne možemo smatrati djelotvornima. Sredstva izvršenja smatraju se učinkovitima ako osiguravaju (jamče) izvršenje u svakom pojedinom slučaju.

Svaki pravni sustav mora jamčiti ne samo pristup sudu kroz pokretanje i sudjelovanje u sudskom postupku, već i pravo na izvršenje sudskih odluka, odnosno nužnost da se izvršenjem sudskih odluka proizvedu određeni konkretni pravni učinci. Dakle, u upravnim sporovima u kojima je tužitelj uspio u sporu, efikasna zaštita tužiteljevih prava i osiguranje objektivne zakonitosti podrazumijevaju da upravna tijela moraju poštovati i izvršiti presudu.²

U postupku izvršenja upravnosudskih odluka od presudnog značaja nije samo ponašanje tuženika. Važnu ulogu u postupku izvršenja igra i sam sudac (sudsko vijeće) kao kreator akta koji određuje postupanje javnopravnog tijela. Uloga suca u rješavanju konkretnog spora ne završava donošenjem presude, već se ona nastavlja i kroz kontrolu uprave u ispunjenju obveze koju je on utvrdio pravomoćnom presudom. Iz tog razloga smatramo da bi sudac uz rješavanje konkretnog upravnog spora, a u cilju efikasnosti svojih odluka, trebao predvidjeti tijek izvršenja, te na taj način spriječiti nastanak novih sporova zbog neizvršenja ili nepotpunog izvršenja pravomoćne presude. Navedeno razmišljanje proizlazi i iz prakse Europskog suda za ljudska prava koji je u svojim presudama *Albert i Le Compte protiv Belgije*,³ od 10. veljače 1983. godine te *Gubler protiv Francuske*⁴ od 27. srpnja 2006. godine, između ostalog naveo kako se sudac ne može zadovoljiti time da jednostavno kaže samo kako je uprava postupila nezakonito i nerazumno.⁵ Naime, dužnost je i ovlast suca kroz upravni spor osiguravati pravilnu provedbu upravnog postupka, a svojom jasnom i preciznom odlukom on prenosi smisao zakona u svoju odluku u konkretnom predmetu. U tom smislu svakako da nomotehnika i metodologija izrade sudske odluke mogu imati utjecaj na njezino lakše razumijevanje, posebno kada javnopravno tijelo u postupku izvršenja postupa temeljem primjedaba i shvaćanja suda izraženima u obrazloženju presude. Stoga obrazloženje ne predstavlja samo temelj za izreku presude već je ono i sredstvo koje strankama u sporu može ili olakšati ili otežati izvršenje presude. Zadaća je suca (sudskog vijeća) da prilikom

¹ Gjidara, M., *Les causes d' inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu god. 52, 1/2015, str. 70.

² Šikić, M.; Ofak, L., *Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka kao jamstvo poštenog suđenja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu god. 52, 1/2015, str. 207.

³ *Albert i Le Compte protiv Belgije*, br. 7299/75; 7496/76, presuda od 22. veljače 1983.

⁴ *Gubler protiv Francuske*, br. 69742/01 presuda od 27. srpnja 2006.

⁵ Staničić, F.; Britvić Vetma, B.; Horvat, B., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb 2017., str. 91.

izrade presude, a posebice obrazloženja, olakša javnopravnom tijelu postupanje temeljem presude.⁶

Kada o ostvarivanju svrhe pravnog poretka govorimo u kontekstu sudskog postupka, to znači podvrgavanje svih subjekata autoritetu suda, odnosno poštovanje i provođenje volje suda koja je izražena odlukom u konkretnom slučaju. Ovo se odnosi na sudske odluke donesene u svim sudskim postupcima.⁷

2. IZVRŠENJE UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA PREMA RANIJIM PROPISIMA

Sudska kontrola nad upravom ostvaruje svoj puni smisao postupanjem temeljem sudskih odluka koji se donose u sudskim postupcima nadzora nad upravom. Ako stranke u upravnom sporu ne postupe temeljem odluka upravnih sudova donesenih u postupcima upravnosudskog nadzora, ne možemo govoriti o učinkovitoj pravnoj zaštiti stranaka u upravnom sporu.

U Republici Hrvatskoj dugo je godina ozbiljan problem vladavini prava, ali i konceptu upravnosudske zaštite, stvarala činjenica da je sam institut izvršenja bio poprilično podnormiran, što je za posljedicu moglo imati nemogućnost ostvarivanja upravnosudske zaštite. Zbog toga su uređenju izvršenja u upravnosudskom sudskom postupku s razlogom godinama upućivane brojne kritike zbog nepotpunog i neodgovarajućeg normiranja.⁸

Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima⁹ iz 1991. godine preuzeo je odredbe Zakona o upravnim sporovima iz 1977. godine¹⁰ te je u pogledu obveznosti i izvršenja upravnosudskih odluka zadržao isto uređenje.

Prema čl. 4. Zakona o upravnim sporovima iz 1977. godine, presude sudova donesene u upravnim sporovima bile su obvezne. Prema čl. 62. istog zakona, kad sud poništi akt protiv kojeg je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojemu se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. Nadležni je organ

⁶ Abramović dodaje da sud čije odluke nisu obvezujuće nije sud u pravom, punom smislu riječi. Abramović, A., *Obveznost izvršenja upravnosudskih odluka*, u: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, ur. Đuro Sessa, Zagreb: Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, 2013., str. 643.

⁷ Đerđa, D., *Izvršenje upravnosudskih odluka u hrvatskom i usporednom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu god. 52, 1/2015, str. 131.

⁸ Vidi: Đerđa, D., *ibid.*, str. 131-157; Horvat, B., *Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52., 1/2015), str. 223-242; Rajko, A., *Izvršenje odluka upravnih sudova nakon druge Novele Zakona o upravnim sporovima*, Informator br. 6347., od 5. siječnja 2015., str. 1-3; Šikić, Marko, *Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49., 2/2012., str. 411-424; Britvić Vetma, B.; Peša, Š., *Izvršenje upravnih i upravnosudskih odluka*, Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, god. 10, 1-2/2016, str. 87-99; Rajko, Alen, *Izvršenje presuda upravnih sudova u Hrvatskoj – otvorena pitanja i mogućnosti njihova rješavanja*, Sveske za javno pravo, god. 4, 14/2013., str. 21-25.

⁹ Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 53/91., 9/92., 77/92.

¹⁰ Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77. (u daljnjem tekstu ZUS/1977).

sadržajno i vremenski vezan za presudu suda. Ako je, prema prirodi stvari koja je bila predmet spora, umjesto poništenog akta potrebno donijeti drugi, nadležni organ dužan ga je donijeti bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave presude. On je pritom vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama suda u pogledu postupka.

Ako bi kojim slučajem nadležni organ nakon poništenja upravnog akta donio novi upravni akt protivno pravnom shvaćanju ili primjedbama suda u pogledu postupka, stranka je imala mogućnost ponovnog pokretanja upravnog spora, a sud bi u tom slučaju presudom poništio osporeni akt i u pravilu sam riješio upravnu stvar. Takva presuda u svemu je zamjenjivala akt nadležnog tijela.¹¹ Ovdje se, dakle, više nije radilo o tužbi za pobijanje, već o zahtjevu stranke da sud donese akt kakav je trebao donijeti tuženi organ. Sud svojom presudom ne zamjenjuje samo pogrešno doneseni akt tuženog organa, već apsorpira i raniju sudsku odluku povodom tužbe za pobijanje.¹² Zakonodavac se, dakle, odlučio, u cilju sprečavanja odugovlačenja postupka i nepotrebnog parničenja, nametnuti obvezu sudu kojem je podnesena tužba da u pravilu sam riješi upravnu stvar. Sud nije imao mogućnost u novopokrenutom upravnom sporu odbiti tužbu, već je bio dužan poništiti upravni akt i sam riješiti upravnu stvar.¹³ To je iz razloga što je on u novom sporu samo imao ovlast utvrđivati sukladnost svoje presude donesene u prethodnom upravnom sporu i upravnog akta koji je donijelo nadležno upravno tijelo u izvršenju presude. Na taj je način bilo omogućeno da se u sporu pune jurisdikcije presudom riješi upravna stvar i zamijeni poništeni upravni akt.

Sud je u slučaju poništenja upravnog akta donesenog u izvršenju presude bio dužan obavijestiti tijelo koje je vršilo nadzor nad tijelom koje nije izvršilo presudu.¹⁴

Prethodno smo naveli da je nadležno tijelo bilo vezano za prirodu stvari predmeta upravnog spora kod odlučivanja treba li donijeti novi upravni akt. Zakon je predviđao sankciju za slučaj kada nadležno upravno tijelo ne donese upravni akt u zakonom propisanom roku. Ako se radilo o situacijama kada je nadležno upravno tijelo bilo obvezno donijeti novi upravni akt (ili upravni akt kad se radi o šutnji uprave), a nije ga donijelo u za to ostavljenom roku od 30 dana, prema čl. 64. st. 1. ZUS/1977, stranka je mogla posebnim pisanim podneskom tražiti donošenje takvog akta. Ako nadležno tijelo ne bi donijelo upravni akt ni za sedam dana od dana kada ga je za to stranka zatražila, stranka je mogla zatražiti donošenje takvog akta od suda koji je donio presudu u prvom stupnju.

¹¹ Čl. 63. ZUS/1977.

¹² Ivančević, Velimir, *Karakter tužbe i presude u upravnom sporu*, u: *Hrestomatija upravnog prava*, Medvedović, Dragan (ur.), *Suvremena javna uprava*, Zagreb 2003., str. 260-261.

¹³ Tomić, Zoran; Bačić, Vera, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, Beograd 1985., str. 192.

¹⁴ Ivančević navodi da je glavni razlog uvođenja ove obveze taj da neposredno više tijelo poduzme sa svoje strane sve mjere koje će spriječiti da se ubuduće događaju slične stvari. Te mjere mogu varirati, počevši od stručno-pedagoškog djelovanja, pa do disciplinskog postupka protiv odgovornih osoba. Ivančević, V., i dr., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb 1958., str. 287.

Stranka u čiju je korist sud donio presudu, u slučaju nedonošenja upravnog akta od nadležnog javnopravnog tijela bila je dužna najprije podneskom zatražiti od nadležnog upravnog tijela donošenje upravnog akta. Ako bi se javnopravno tijelo oglušilo na podnesak stranke, ona je tek nakon proteka roka od sedam dana mogla podnijeti zahtjev sudu¹⁵ od kojeg je tražila donošenje takvog akta. Sud bi temeljem zahtjeva stranke zatražio od nadležnog tijela da mu dostavi obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije bio donesen. Nadležno je tijelo bilo dužno dati ovu obavijest u roku od sedam dana, a u slučaju da ono to ne bi učinilo ili, pak, dana obavijest ne bi opravdavala neizvršenje sudske presude, sud je mogao donijeti rješenje kojim bi u svemu zamijenio akt nadležnog tijela.¹⁶

Novi Zakon o upravnim sporovima donesen je 2010. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 2012. godine i do donošenja trenutno važećeg zakona, nekoliko je puta bio noveliran.¹⁷ U ZUS/10 izvršenje upravnosudskih odluka bilo je regulirano u petom dijelu koji je nosio naziv: „Izvršenje sudskih odluka.“

Zasebno je bilo regulirano izvršenje presuda i izvršenje rješenja. Prema čl. 80. ZUS/10, presuda se mogla izvršiti kada bi postala pravomoćna.

Kada bi sud rješavajući upravni spor sam riješio upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije, temeljem čl. 81. st. 1. ZUS/10, izvršenje te presude dužan bi bio osigurati tuženik. Kada sud presudom poništi pojedinačnu odluku tuženika, a stvar nije riješena, tada je tuženik obavezan postupiti sukladno izreci presude, najkasnije u roku od 30 dana te je pritom vezan pravnim shvaćanjem suda i primjedbama u vezi s postupkom.

U slučaju da tuženik ne osigura izvršenje presude u određenom roku, tužitelj je mogao zahtjevom za izvršenje od suda zahtijevati izvršenje presude. Izvršenje se provodilo sukladno pravilima o izvršenju propisanim zakonom kojim se uređuje opći upravni postupak.

Rješenje kao postupovnu odluku izvršavao je sud koji ju je i donio. Rješenje se moglo izvršiti odmah po objavi odnosno dostavi stranci.¹⁸ Izvršenje novčanih obveza određenih rješenjem provodilo se u skladu s propisima koji se primjenjuju na sudsko izvršenje.

U pogledu izvršenja upravnosudskih odluka svakako je važna druga novela ZUS-a iz 2014. godine. Kako smo već prethodno naveli, jedan od razloga izmjena i dopuna bile su i pravne praznine koje je u primjeni pokazao ZUS i daljnji naponi za postizanjem što veće učinkovitosti u sudskom nadzoru uprave. Glede izvršenja, kao važnog aspekta učinkovitosti sudske zaštite, uvele su se određene promjene s

¹⁵ Zahtjev se podnosi sudu koji je donio presudu u prvom stupnju.

¹⁶ Na osnovi odgovora, odnosno obavijesti nadležnog tijela koje je bilo dužno izvršiti presudu, sud može, ako postoje opravdani razlozi zbog kojih nadležno tijelo nije u zakonskom roku donijelo novi upravni akt, ostaviti nadležnom tijelu dodatni rok u kojem će donijeti upravni akt. Popović, S., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Stručna knjiga, Beograd 1977., str. 347.

¹⁷ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21, 36/24. (u daljnjem tekstu ZUS/10).

¹⁸ Čl. 78. st. 2. ZUS/10.

ciljem bržeg i učinkovitijeg izvršenja upravnosudskih odluka. Tako je *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona u upravnim sporovima*¹⁹ čl. 27. – 29. regulirano izvršenje upravnosudskih odluka. Prema čl. 27. izvršnost stječe samo pravomoćna presuda (do tada je u čl. 80. st. 1. bilo navedeno samo presuda). Razlog ove izmjene bilo je uvođenje suspenzivnog karaktera žalbe pa je samim time bilo nužno da i presuda postane pravomoćna kako bi se mogla izvršiti.²⁰

Čl. 28. ZUS/14 produljen je rok za izvršenje sudske presude na 60 dana (prijašnji rok bio je 30 dana). Ovim se željelo postići objektivniji rok za izvršenje sudske odluke, jer je zakonodavac rok od 30 dana smatrao prekratkim za izvršenje sudske odluke uslijed ostalih poslova javnopravnih tijela. Kako bi se stvorio „pritisak“ prema javnopravnom tijelu koje ne izvršava upravnosudske odluke, dodatno je uvedena obveza obavješćivanja tijela (koje je prema posebnim propisima nadležno za nadzor nad javnopravnim tijelom nadležnim za izvršenje) o činjenici da je nadziranom tijelu određeno prisilno izvršenje presude.²¹ Također, u ZUS/14 uređene su i situacije kada će nadležni Sud odbaciti odnosno odbiti zahtjev za izvršenjem. Sud će, naime, rješenjem odbaciti zahtjev za izvršenje podnesen od strane neovlaštene osobe te preuranjen ili nepravodoban zahtjev. S druge strane, 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.

Prema ZUS/14 postoje dva oblika neizvršenja, aktivno i pasivno. Dok kod pasivnog neizvršenja sud u pokrenutom postupku izvršenja nastoji određenim sredstvima prisiliti nadležno javnopravno tijelo na izvršenje presude, situacija kod aktivnog neizvršenja znatno je kompleksnija jer je javnopravno tijelo donijelo rješenje, no rješenje koje je protivno izreci presude, odnosno primjedbama i pravnim shvaćanjima što ih je sud naveo u presudi.

Za slučaj aktivnog neizvršenja, zakonodavac je izmjenama ZUS-a 2014. godine predvidio institut nedopustivosti izvršenja. Ideja zakonodavca jest da uslijed aktivnog neizvršenja, sud u pokrenutom postupku izvršenja utvrdi nedopustivost izvršenja rješenja koje je doneseno protivno sudskoj presudi te na taj način spriječi za stranku negativne posljedice koje mogu nastati izvršenjem novodonesenog rješenja.

¹⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona u upravnim sporovima, Narodne novine br. 152/14. (u daljnjem tekstu: ZUS/14).

²⁰ O intervenciji zakonodavca u područje izvršenja upravnosudskih odluka vidi još u: Rajko, Alen, *Razlozi neizvršenja odluka upravnog suca i sredstva pravne zaštite u slučaju neizvršenja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 253-255. Vidi još i u: Rajko, Alen, *op. cit.*, u bilj. 8, str. 1-3, 20.

²¹ Malenica, Ivan, *Razvoj instituta izvršenja u upravnosudskom postupku u Republici Hrvatskoj – povijesni pregled*, Zbornik radova 11. međunarodna konferencije Razvoj javne uprave / Sudarić, Željko; Petrašević, Tunjica (ur.). Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, 2021., str. 519.

Ovim je izmjenama nadzornom tijelu dana mogućnost određivanja novčane kazne odgovornoj osobi u nadležnom javnopravnom tijelu koje nije postupilo po sudskoj odluci.²²

Također, propisano je da zbog štete nastale neizvršenjem, odnosno nepravodobnim izvršenjem presude donesene u upravnom sporu tužitelj ima pravo na naknadu koja se ostvaruje u sporu pred nadležnim sudom.

3. NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2024. GODINE I POSTUPAK IZVRŠENJA UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA

Novim Zakonom o upravnim sporovima²³ iz 2024. godine prvi put se odgovornost za izvršenja jasno stavlja pred čelnika javnopravnog tijela koji treba izvršiti sudsku odluku. Zakonodavac je ovim izmjenama u upravni spor uveo djelotvorno pravno sredstvo kako bi osigurao učinkovito izvršenje presuda svojih odluka.

Naime, sve do 2024. godine i novog ZUS-a, uređenju izvršenja u upravnosudskom sudskom postupku s razlogom su bile upućivane brojne kritike zbog nepotpunog i neodgovarajućeg normiranja. Razloge podnormiranosti možemo pronaći u činjenici da je od 2012. godine spor pune jurisdikcije zakonodavno postao pravilo u postupanju suda u pravnom sporu. Naime, uvedena je obveza suda da provede spor pune jurisdikcije odnosno da meritorno riješi upravnu stvar. Spor o zakonitosti trebao je postati iznimka u postupanju sudova u upravnom sporu. S obzirom na to, zakonodavac je minimalno uredio postupak izvršenja, ne računajući na situacije da će i dalje sudovi uglavnom donositi kasacijske presude te samim time povećati mogućnost neizvršenja tih presuda od strane javnopravnih tijela. Iz tog je razloga zakonodavac bio primoran 2014. godine izmjenama obuhvatiti i izvršenje budući da se u praksi pokazalo da su odredbe o izvršenju, koje su prvenstveno pratile koncept spora pune jurisdikcije, gotovo nedostatne da bi se riješila situacija nastala uslijed neizvršenja kasacijskih presuda.

Međutim, unatoč pretpostavci zakonodavca da je pitanje podnormiranosti instituta izvršenja upravnosudskih odluka izmjenama ZUS-a 2014. godine riješeno u potpunosti, i dalje je postojala podnormiranost.

Kroz niz mehanizama u novom ZUS-u, stranka, ali i sud mogu prisiliti javnopravno tijelo da postupi temeljem sudske odluke i omogućiti stranci ostvariti svoja prava.

Novo uređenje izvršenja upravnosudskih odluka u potpunosti je usklađeno s konvencijskim pravom i omogućuje stranci u upravnom sporu pokrenuti postupak prisilnog izvršenja kad dobrovoljno izvršenje izostane, a isto tako i sud ima

²² Vidi više u: Galić, A., *Učinak druge novele zakona o upravnim sporovima na upravni spor u Hrvatskoj*, str. 572.

²³ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 36/24. (u daljnjem tekstu ZUS).

djelotvorna sredstva prema javnopravnom tijelu da ga prisili izvršiti upravnosudsku odluku.

Zakon o upravnim sporovima ne propisuje više supsidijarnu primjenu Zakona o parničnom postupku ni Zakona o općem upravnom postupku. To je osobito važno za izvršenje upravnosudskih odluka gdje se u određenim situacijama podredno primjenjivao Zakon o općem upravnom postupku. Postupak prisilnog izvršenja pokreće tuženik podnošenjem zahtjeva za izvršenje sudu koji je donio presudu odnosno rješenje. Prema čl. 152. zahtjev za izvršenje presude sud dostavlja tuženiku odnosno tijelu nadležnom za izvršenje, koje mora u roku od 15 dana dostaviti odgovor na zahtjev za izvršenje. U tom odgovoru tuženik se mora očitovati je li presuda izvršena i o tome dostaviti dokaz, a ako presuda nije izvršena, mora obrazložiti razloge. Razlikujemo opravdane i neopravdane razloge neizvršenja. Riječ je o novini u postupku izvršenja, što zapravo proizlazi iz prakse Europskoga suda za ljudska prava i to konkretno iz predmeta *Burdov protiv Rusije*²⁴ gdje je Europski sud za ljudska prava utvrdio da nepoštovanje zakonskih rokova u domaćem izvršnom postupku ne vodi automatski kršenju čl. 6. st. 1. Konvencije, budući da se neka od kašnjenja mogu opravdati posebnim okolnostima, ali to ne smije ni u kom slučaju biti razlog da se sudske presude ne izvršavaju.²⁵ Sukladno tom konvencijskom pravu, novi Zakon u čl. 153. uređuje da ako nova odluka nije donesena u roku koji je određen presudom zbog opravdanih razloga, sud će tuženiku odnosno tijelu nadležnom za izvršenje odrediti novi rok za izvršenje presude, sukladno okolnostima konkretnog slučaja. Međutim, ako tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje bez opravdanih razloga ne donese novu odluku u roku koji je određen presudom ili ako u roku od 15 dana ne dostavi sudu odgovor na zahtjev za izvršenje, sud će čelniku nadležnog javnopravnog tijela rješenjem izreći novčanu kaznu u iznosu do 30 % prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Sud će izricati daljnje novčane kazne unutar utvrđenog raspona sve dok tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje ne donese novu odluku u izvršenju presude. Osim situacije kada javnopravno tijelo ne donese odluku u postupku izvršenja, zakonodavac je uređio i postupak po zahtjevu za izvršenje presude kad je nova odluka donesena protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda. Prema čl. 155. ZUS-a, ako tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje u izvršenju presude donese novu odluku koja je protivna izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, sud će nakon primitka odgovora na zahtjev za izvršenje ili isteka roka za dostavu odgovora na zahtjev za izvršenje, presudom bez održavanja rasprave poništiti odluku koja je donesena protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda i naložiti tuženiku odnosno tijelu nadležnom za izvršenje da u određenom roku izvrši presudu. Kao dodatni mehanizam, sud će u izreci svoje nove presude čelniku nadležnog javnopravnog tijela izreći novčanu kaznu kao i u slučaju nedonošenja odluke temeljem upravnosudske odluke, a to je novčana kazna

²⁴ *Burdov protiv Rusije*, br. 59498/00, presuda od 7. svibnja 2002.

²⁵ Vidi više o ovom predmetu u: Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, str. 357-361.

u iznosu do 30 % prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini.

Također, kao dodatni mehanizam jasno je u čl. 156. st. 5. ZUS-a navedeno da, zbog štete nastale neizvršenjem odnosno nepravodobnim izvršenjem presude donesene u upravnom sporu, tužitelj ima pravo na naknadu štete, koja se ostvaruje u postupku pred sudom opće nadležnosti. Ovo predstavlja još jedan snažan alat u rukama prije svega tuženika koji zbog neizvršenja sudske odluke ne može ostvariti neko svoje pravo.

Ovakvim reguliranjem izvršenja, zakonodavac je prije svega u potpunosti regulirao pitanje izvršenja upravnosudskih odluka isključivo odredbama ZUS-a, bez supsidijarne primjene drugih zakona. Odgovornost za izvršenje u rukama je čelnika javnopravnog tijela, a sud ima obvezu izreći novčanu kaznu ako javnopravno tijelo ne izvršava upravnosudske odluke. Na ovaj je način zakonodavac osigurao djelotvorno pravno sredstvo strankama i sudu u slučaju da javnopravno tijelo ne izvršava upravnosudsku odluku.

4. KONTROLA NAD UPRAVOM KROZ NADZOR IZVRŠENJA UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA

U predmetnom radu napravljena je analiza predmeta izvršenja pred upravnim sudovima u periodu od 1. srpnja 2024. do 31. kolovoza 2025.²⁶ odnosno u vremenu nakon stupanja na snagu novoga Zakona o upravnim sporovima. Naime, odredbe koje propisuju izvršenje u novom Zakonu o upravnim sporovima odnose se i na predmete zaprimljene pred upravnim sudovima i prije 1. srpnja 2024., međutim predmetna analiza napravljena je na ovaj način jer novi Zakon o upravnim sporovima na drugačiji način propisuje vezanost tužbenim zahtjevom u upravnom sporu, kao i sam sadržaj presude, te je stoga rađena analiza onih upravnih sporova i izvršenja onih odluka upravnih sudova u kojima je tužba podnesena nakon 1. srpnja 2024.

U periodu nakon 1. srpnja 2024. pa do 31. kolovoza 2025. pred četiri upravna suda pokrenuto je 19 predmeta izvršenja u odnosu na upravne sporove u kojima je tužba podnesena nakon 1. srpnja 2024., od čega su dva predmeta izvršenja pokrenuta u 2024., a 17 predmeta izvršenja u 2025. godini. U odnosu na 19 predmeta, 6 predmeta riješeno je u predmetnom periodu, od čega su dva predmeta riješena u 2024. godini, a 4 predmeta u 2025. godini, s time da je u navedenom periodu pred četiri upravna suda ukupno zaprimljen 101 predmet izvršenja (statistički pokazatelj Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije).

U radu je napravljena analiza sadržaja navedenih 19 zahtjeva za izvršenja, kao i analiza sadržaja navedenih 6 odluka pred upravnim sudovima odnosno pred Visokim upravnim sudom RH.

²⁶ Podaci pribavljeni od Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije u rujnu 2025.

U analizi sadržaja predmetnih zahtjeva za izvršenje vidljivo je da predlagatelji zahtjeve za izvršenje podnose zbog tzv. „šutnje uprave“ kao i zbog činjenice da tijelo dužno za izvršenje nije izvršilo odluku upravnih sudova sukladno pravnom shvaćanju i primjedbama upravnih sudova iz obrazloženja odluka. Također iz sadržaja zahtjeva za izvršenja proizlazi i kako predlagatelji zbog neizvršenja sudske odluke predlažu i kažnjavanje čelnika tijela sukladno odredbama novog Zakona o upravnim sporovima, te meritorno rješavanje upravne stvari u postupku izvršenja, o čemu će kasnije biti više riječi.

Isto tako, iz sadržaja zahtjeva za izvršenje proizlazi kako predlagatelji u pojedinim zahtjevima za izvršenje detaljno obrazlažu u čemu nije izvršena odluka upravnih sudova odnosno u kojem dijelu, dok se u pojedinim zahtjevima samo vrlo kratko predlaže naložiti izvršeniku izvršenje sudske odluke, uz kratko obrazloženje kako sudska odluka ili nije izvršena na način da nije donesena u roku koji je odredio upravni sud ili nije izvršena na način da nova odluka javnopravnog tijela nije u skladu s pravnim shvaćanjima i primjedbama upravnog suda iz obrazloženja predmetne odluke. Također u zahtjevima za izvršenja predlagatelji potražuju i trošak postupka izvršenja.

Također, u zahtjevima za izvršenje vidljivo je i kako pojedini predlagatelji predlažu upravnim sudovima da izrekom nalože izvršeniku očitovanje iz kojih razloga presuda nije izvršena sukladno pravnim shvaćanjima i primjedbama suda odnosno iz kojih razloga odluka nije donesena u roku koji je odredio sud, a u pojedinim zahtjevima za izvršenje predlaže se i da upravni sud u postupku izvršenja održi i glavnu raspravu.

U odnosu na zahtjev za izvršenje kao zanimljiv primjer iz prakse istaknuli bismo zahtjev u kojem predlagatelj traži izvršenje kao zainteresirana osoba iz upravnog spora, odnosno predlagatelj u upravnom sporu nije bio tužitelj, a tužitelj je obijen tužbenim zahtjevom u upravnom sporu. Predlagatelj kao zainteresirana osoba sada traži provedbu izvršenja i to na način da se tuženiku u upravnom sporu, koji je u upravnom postupku donio rješenje, naloži izvršiti svoje rješenje na način kako je to u istom utvrđeno.

U odnosu na sudske odluke u postupcima izvršenja, iz analize predmetnih rješenja upravnih sudova i Visokog upravnog suda proizlazi kako su u pojedinim predmetima izvršenja, postupci izvršenja obustavljeni iz razloga jer su izvršenici donijeli predmetna rješenja odnosno izvršili sudske odluke, ali tek nakon podnošenja zahtjeva, te su u tim i takvim postupcima, uz donošenje rješenja o obustavi izvršenja, izvršenici obvezani i na naknadu troškova izvršenja, budući da sudska odluka nije izvršena prije pokretanja postupka izvršenja. Isto tako, vidljivo je kako je u pojedinim postupcima doneseno i rješenje kojim se čelnik nadležnog javnopravnog tijela novčano kažnjava zbog neizvršenja sudske odluke te upravni sudovi takva rješenja dostavljaju i Fini ako čelnik tijela, u roku koji je odredio sud, ne dostavi dokaz u uplati novčane kazne.

Nadalje, analizom sudskih odluka utvrđeno je i da su upravni sudovi odbacivali zahtjev za izvršenje zbog preuranjenosti, uz obrazloženje kako se pravodobnost

zahtjeva za izvršenje utvrđuje prema stanju stvari na dan podnošenja zahtjeva, a ne na dan kada je zahtjev zaprimljen na sudu. Isto tako, upravni sudovi odbacivali su i zahtjev predlagatelja izvršenja za naknadu štete zbog neizvršavanja sudskih odluka, s obzirom na to da je Zakon u upravnim sporovima propisao kako se pravo na naknadu štete, nastale neizvršenjem odnosno nepravodobnim izvršenjem presude donesene u upravnom sporu, ostvaruje u postupku pred sudom opće nadležnosti.

Zaključno u odnosu na naprijed navedene analize ističe se kako su upravni sudovi zauzeli stav da i zainteresirana osoba iz upravnog spora ima pravo zatražiti izvršenje sudske odluke jer je zainteresirana osoba nesporno stranka u upravnom sporu, iako Zakon u upravnim sporovima u članku 152. propisuje da tužitelj može podnijeti zahtjev za izvršenje presude. Međutim odredba članka 150. Zakona o upravnim sporovima propisuje kako se presuda odnosno rješenje dostavlja strankama u postupku, pa tako i zainteresiranoj osobi koja onda nesporno ima pravo podnijeti i zahtjev za izvršenje.

Isto tako upravni sudovi u postupku izvršenja nisu održavali glavnu raspravu, kako je to predloženo u pojedinim zahtjevima za izvršenje, jer odredbe Zakona o upravnim sporovima koje propisuju postupak izvršenja ne predviđaju održavanje glavne rasprave u postupcima izvršenja.

Također, ističe se kako u slučajevima u kojima je tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje donijelo presudu koja je protivna izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, sud u postupku izvršenja, bez održavanja rasprave, poništava takvu odluku i nalaže tuženiku odnosno tijelu nadležnom za izvršenje da u određenom roku izvrši presudu (članak 155. ZUS-a). Iz navedenog proizlazi da predlagatelji izvršenja u takvim slučajevima ne moraju pokretati novi upravni spor protiv takvih odluka javnopravnih tijela, već u postupku izvršenja tražiti od suda poništenje takve odluke. Iz navedenog proizlazi i kako u takvim slučajevima upravni sudovi samo mogu poništiti takvu odluku (kasacijska ovlast) i naložiti izvršenje u određenom roku, dakle upravni sudovi ne bi mogli donositi reformacijske odluke u takvim postupcima izvršenja, što se tražilo u pojedinim zahtjevima za izvršenje. Navedeno, prema mišljenju autora, ne znači i to da stranka nezadovoljna novom odlukom ne može pokrenuti novi upravni spor sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima.

5. ZAKLJUČAK

Pravo na pošteno suđenje neraskidivo je povezano s obvezom izvršenja upravnosudskih odluka. Izvršenje je obvezujući dio suđenja i pruža legitimitet upravnom sudovanju u zaštiti subjektivnih prava stranke. Ovim radom namjera je bila prikazati kako je donošenje novog Zakona o upravnim sporovima 2024. godine i reguliranje pitanja izvršenja upravnosudskih odluka pozitivno utjecalo na upravnosudske postupke.

Po mišljenju autora, iz analize uređenja postupka izvršenja u novom Zakonu o upravnim sporovima, te pregleda predmetne sudske prakse može se zaključiti da je novi Zakon o upravnim sporovima prvi put adekvatno uređio pitanje izvršenja upravnosudskih odluka na način da je odgovornost za izvršenja stavio pred čelnika javnopravnog tijela koji treba izvršiti sudsku odluku. Zakonodavac je ovim izmjenama u upravni spor uveo djelotvorno pravno sredstvo kako bi osigurao učinkovito izvršenje presuda svojih odluka.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Abramović, Andrej, *Obveznost izvršenja upravnosudskih odluka*. U: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, ur. Đuro Sessa, 643-648. Zagreb: Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, 2013.
2. Britvić Vetma, Bosiljka i Peša, Šime. *Izvršenje upravnih i upravnosudskih odluka*. Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, god. 10, 1-2/2016, str. 87-99.
3. Đerđa, Dario, *Izvršenje upravnosudskih odluka u hrvatskom i usporednom pravu*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu god. 52, 1/2015, str. 131-157.
4. Galić, Ante, *Učinak druge novele zakona o upravnim sporovima na upravni spor u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci god. 36, 1/2015, str. 557-578.
5. Gjidara, Marc, *Les causes d'inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu god. 52, 1/2015, str. 69-109.
6. Horvat, Božidar, *Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu god. 52, 1/2015, str. 223-242.
7. Ivančević, Velimir, *Karakter tužbe i presude u upravnom sporu*, u: *Hrestomatija upravnog prava*, Medvedović, Dragan (ur.), Suvremena javna uprava, Zagreb 2003., 260-261.
8. Ivančević, Velimir; Ivčić, Milivoj; Lalić, Antun, *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb 1958.
9. Malenica, Ivan, *Razvoj instituta izvršenja u upravnosudskom postupku u Republici Hrvatskoj – povijesni pregled*, Zbornik radova 11. međunarodna konferencije Razvoj javne uprave / Sudarić, Željko; Petrašević, Tunjica (ur.). Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, 2021., str. 508-521.
10. Omejec, Jasna, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: Strasbourški acquis*. Zagreb: Novi informator, 2014.
11. Popović, Slavoljub, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Stručna knjiga, Beograd, 1977.
12. Rajko, Alen, *Izvršenje odluka upravnih sudova nakon druge Novele Zakona o upravnim sporovima*, Informator br. 6347., od 5. siječnja 2015. 1-3.

13. Rajko, Alen, *Izvršenje presuda upravnih sudova u Hrvatskoj – otvorena pitanja i mogućnosti njihova rješavanja*, Sveske za javno pravo, god. 4, 14/2013, str. 21-25.
14. Rajko, Alen, *Razlozi neizvršenja odluka upravnog suca i sredstva pravne zaštite u slučaju neizvršenja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 243-258.
15. Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka i Horvat, Božidar. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Narodne novine, Zagreb 2017.
16. Šikić, Marko, *Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu god. 49, 2/2012, str. 411-424.
17. Šikić, Marko i Ofak, Lana. *Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka kao jamstvo poštenog suđenja*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu god. 52, 1/2015, str. 203-221.
18. Tomić, Zoran; Bačić, Vera, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, Beograd 1985.

Pravni akti

1. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
2. Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 53/91., 9/92., 77/92.
3. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.
4. Zakon o upravnim sporovima Narodne novine, br. 36/24.
5. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77.

Sudska praksa

1. Burdov protiv Rusije, br. 59498/00, presuda od 7. svibnja 2002.
2. Albert i Le Compte protiv Belgije, br. 7299/75; 7496/76, presuda od 22. veljače 1983.
3. Gubler protiv Francuske, br. 69742/01, presuda od 27. srpnja 2006.

CONTROL OVER THE ADMINISTRATION THROUGH SUPERVISION OF THE EXECUTION OF ADMINISTRATIVE COURT DECISIONS

The authors of the paper analyze the control over the administration through the supervision of the execution of administrative court decisions, with a special emphasis on the Administrative Disputes Act of 2024. In the introductory part, the authors emphasize the importance of the execution of court decisions as an important element of the rule of law, without which parties cannot exercise the right to a fair trial. After the introductory part, the execution of administrative court decisions under previous regulations is analyzed. The central part analyzes the provisions of the new Administrative Disputes Act, which entered into force on July 1, 2024, which regulated the issue of the execution of administrative court decisions in more detail and specifically. The new Act specifically regulated the issue of the execution of administrative court decisions with an emphasis on strengthening the mechanisms for the forced execution of court decisions and the responsibility of heads of public law bodies for the execution of administrative court decisions. The role of the court has been expanded to include active supervision of execution. An analysis of case law shows that the new legal framework increased efficiency, legal certainty and protection of the rights of parties.

Key words: *execution, administrative dispute, control over administration*



© 2025 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu / *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International License (CC BY-NC-ND 4.0).