

Alen Rajko*

Izvršenje presuda upravnih sudova u Hrvatskoj – otvorena pitanja i mogućnosti njihova rješavanja

Sadržaj

1. Uvod
2. Neke generalne dvojbe
3. Izvršenje kod propuštanja donošenja novoga upravnog akta
4. Izvršenje kod donošenja novoga upravnog akta protivno shvaćanju i uputama upravnog suda
5. Zaključak

1. Uvod

Izvršenje je među onim institutima novoga hrvatskog Zakona o upravnim sporovima¹ (ZUS) koji su u najvećoj mjeri podnormirani². Istodobno, 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 sporu³. Stoga, izvršenje upravnosudske odluke ima i ustavnopravne implikacije. To ne važi samo u pogledu ostvarivanja pravne sigurnosti, kao

* Autor je doktor pravnih znanosti, sudac i predsjednik Upravnog suda u Rijeci, te stalni suradnik FCJP za Hrvatsku. O reformiranome upravnom sporu u Hrvatskoj autor je u Sveskama za javno pravo objavio analize pod naslovima *Početak provedbe reforme upravnog spora u Hrvatskoj* (10-2012) i *Troškovi upravnog spora u Hrvatskoj – legislativni korak unatrag* (12-2013). Pored toga, o reformi hrvatskoga upravnog spora v. T. Bogdanović, Prvostupanjski upravni spor u Republici Hrvatskoj, u: *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, pripremio E. Šarčević, Sarajevo 2013.

¹ NN 20/10 i 143/12.

² Prema onome što se može doznati od kolega uključenih u pripremu ZUS-a, zadnji dio zakonskog teksta, koji obuhvaća pravne lijekove i izvršenje sudskih odluka, nije mogao biti u potpunosti doraden, zbog naglog skraćivanja roka za finaliziranje teksta Konačnog prijedloga Zakona. Na nedorečenost uređenja izvršenja u ZUS-u ukazuju i D. Đerđa/M. Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb 2012, ss. 299-302.

³ O tome npr. v. P. Krijan/L. Krijan Žigić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb 2006, s. 273. Obveznost sudskih odluka jedno je od načela upravnog spora (čl. 10 ZUS-a). Pored toga, odredbom čl. 6 st. 3 Zakona o sudovima (NN 28/13) propisano je da je svatko u Republici Hrvatskoj dužan poštivati pravomoćnu i ovršnu odnosno izvršnu sudsku odluku i njoj se pokoriti. 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.

jednog od ključnih činitelja vladavine prava, koja, pak, predstavlja jednu od najvećih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, a time i temelj za tumačenje Ustava⁴, već i u pogledu ostvarivanja ustavnog jamstva sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti⁵, a koje čini konstitucijski temelj upravnog spora.

To znači da bez adekvatno normiranoga i dosljedno realiziranog koncepta samog modela (prisilnog) izvršenja upravnosudskih odluka u pitanje dolazi cijeli koncept sudske kontrole zakonitosti upravnog djelovanja. Na umu je potrebno imati i problem koji u hrvatskome upravnom sudovanju perzistira znatno duže od aktualne reforme upravnog spora. On se sastoji u tome da neka javnopravna tijela nisu uvijek spremna povinovati se pravnom shvaćanju izraženom u sudskoj presudi, pa i u ponovnom postupku, i da koji put donose odluku istovjetnu poništenoj, uz jednaku ili nešto proširenu argumentaciju⁶. S druge strane, nije riječ o prevladavajućoj upravnoj praksi, pa pristup materiji izvršenja ne može biti vođen isključivo spomenutim problemom.

Ova analiza posvećena je izvršenju presuda upravnih sudova⁷ koje je uređeno odredbama čl. 81 ZUS-a. Propis glasi⁸:

(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.⁹

⁴ V. čl. 3 Ustava Republike Hrvatske, NN 59/90, 135/97, 8/98 – proć. tekst, 113/00, 124/00 – proć. tekst, 28/01, 41/01 – proć. tekst, 55/01-ispr, 76/10 i 85/10 – proć. tekst.

⁵ V. čl. 19 st. 2 Ustava Republike Hrvatske. Ovu je normu potrebno sagledavati u cjelini s ustavnim odredbama o diobi vlasti te međusobnoj suradnji i uzajamnoj provjeri nositelja vlasti (čl. 4 Ustava). Stoga je sudska kontrola rada uprave i jedan od elemenata konstrukcije demokratske pravne države, ali ujedno i najefikasniji oblik kontrole nad upravom. O položaju upravnog spora u okviru koncepta pravne državnosti v. E. Šarčević, Predgovor: pravna država i upravni spor, u: *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, pripremio E. Šarčević, Sarajevo 2013, ss. 7-14.

⁶ Više o tome v. A. Abramović, Obveznost izvršenja upravnosudskih odluka, u: *Tradicionalno XXVIII. savjetovanje hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – Godišnjak 20*, Zagreb 2013, ss. 643 i dalje. 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 kojeg 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“. Ibid, ss. 644-645.

⁷ Tj. prvostupajskih presuda, koje su, zbog tzv. filtera za žalbu iz čl. 66 st. 2 ZUS-a, zasad najčešće ujedno i pravomoćne presude, protiv kojih žalba nije dopuštena.

⁸ Peti dio ZUS-a, kojim je regulirano izvršenje sudskih odluka, sadrži i odredbe o izvršnosti sudskih odluka (čl. 80), te o izvršenju rješenja (čl. 82).

⁹ U tekstu prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima (Sl. I. SFRJ 4/77, 36/77-ispr, NN 53/91, 9/92 i 77/92) izvršenje je bilo uređeno normama čl. 62-65, u V. dijelu Zakona, koji je nosio naslov „Obaveznost presuda“. Za razliku od

Ne treba zaboraviti da izvršnost presuda upravnih sudova ne nastupa nužno nakon njihove pravomoćnosti. Naime, dostavom stranci, ako presudom nije određen drugi rok za izvršenje, izvršna postaje ne samo presuda protiv koje žalba nije dopuštena, već i presuda upravnog suda protiv koje je dopuštena žalba Visokome upravnom sudu Republike Hrvatske (VUS), neovisno o tome da li protiv odnosne presude podnesena žalba VUS-u¹⁰.

U nastavku su ponuđeni odgovori na neke općenite dvojbe koje se javljaju u praksi izvršenja upravnosudskih odluka (posebice vezano za supsidijarnu primjenu odredbi općega upravnog postupka), zasebno su analizirane situacije propuštanja donošenja novoga upravnog akta u izvršenju presude (varijanta srodna šutnji uprave), odnosno, donošenja novog akta protivno stajalištu suda izraženom u presudi (varijanta začaranog kruga), te je ponuđen okvir za unapređenje hrvatske regulacije na ovom području.

2. Neke generalne dvojbe

Do sada su se u praksi primjene ZUS-a, vezanoj za izvršenje, javile sljedeće glavne dvojbe:

Prvo, koja razina upravnog sudovanja je stvarno nadležna za izvršenje odluka VUS-a, odnosno njegova ustrojstvenog prednika Upravnog suda Republike Hrvatske, kada se postupak izvršenja provodi nakon stupanja na snagu ZUS-a 1. siječnja 2012? Naime, dio sudskih predmeta dovršenih na prijašnjem Upravnom sudu Republike Hrvatske do kraja 2011. izvršavaju se nakon tog razdoblja, a sudski predmeti zaprimljeni na Upravnom sudu Republike Hrvatske, koji nisu dovršeni do 31. prosinca 2011, dovršavaju se na VUS-u po odredbama prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima (čl. 90 ZUS-a). Postavlja se pitanje odredbe kojeg zakona se primjenjuju prilikom izvršenja navedenih dviju skupina odluka? Odgovor na organizacijski dio tog pitanja dala je Sjednica sudaca VUS-a, zaključkom od 15. listopada 2012, prema kojem su mjesno nadležni upravni sudovi nadležni odlučivati o zahtjevima stranaka za donošenje upravnih akata u izvršenju odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, odnosno Visokog upravnog suda Republike Hrvatske donesenih primjenom prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima. Potrebno je u pogledu zakona mjerodavnog za izvršenje odluka donesenih prema prijašnjem Zakonu o upravnim sporovima imati u vidu da spomenuti postupci izvršenja ne ulaze u krug nedovršenih sudskih predmeta iz čl. 90 ZUS-a, pa upravni sudovi i u izvršenju odluka u „starim predmetima“ primjenjuju odredbe važećeg ZUS-a, a time, podredno, i odredbe ZUP-a kojima je uređeno izvršenje¹¹. U redovima koji slijede jednako se uzima u obzir izvršenje odluka donesenih

odredbi prijašnjeg Zakona, normama važećeg ZUS-a, u bitnome: (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, odnosno koji je donesen protivno pravnom shvaćanju ili primjedbama suda; (2) na najveći dio pitanja vezanih za izvršenje primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, u nastavku teksta: ZUP); (3) nije propisano obavješćivanje tijela koje obavlja nadzor nad tuženikom o neizvršavanju sudske presude.

¹⁰ V. čl. 80 st. 1 i čl. 66 st. 6 ZUS-a. Kada je žalba dopuštena, žalitelj može uz žalbu podnijeti prijedlog za odgodu izvršenja pobijane odluke.

¹¹ Postupak izvršenja je zasebni postupak u odnosu na upravni spor u kojem je donijeta presuda koja čini izvršni naslov (kojom presudom je dovršen odnosni upravni spor – sudski predmet), pa postupak izvršenja pokrenut nakon 31. 12. 2011. ne čini sudski predmet u kojem su, prema odredbi čl. 90 ZUS-a, primjenjive odredbe prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima, jer takav postupak izvršenja ne čini predmet zaprimljen u Upravnom sudu Republike Hrvatske koji nije dovršen do 31. 12. 2011.

primjenom Prijašnjeg ZUS-a, kao i izvršenje odluka donesenih primjenom ZUS-a, u slučajevima kada tuženik nije izvršio upravnosudsku odluku, ili to nije učinio na pravilan način.

Drugo, odnose li se odredbe st. 3 i 4 u čl. 81 ZUS-a, kojima je uređeno prisilno izvršenje presude, samo na reformacijske presude (st. 1), ili i na kasacijske presude (st. 2)? Isključivo gramatičkom interpretacijom, referiranje na formulaciju prema kojoj je izvršenje dužan osigurati tuženik, mogli bismo doći do zaključka da se u okviru čl. 81 ZUS-a st. 3 (a time i st. 4) odnosi isključivo na st. 1, tj. na reformacijske presude. Međutim, u tom slučaju došli bismo do zaključka da ZUS-om nije uređeno izvršenje kasacijskih presuda, što ne može biti prihvatljivi rezultat cjelovitog tumačenja zakonskih odredbi. Stoga smatram da se norme st. 3 i 4 odnose kako na izvršenje reformacijskih, tako i na izvršenje kasacijskih presuda.

Treće, 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?¹² Podsjećam, odredbe ZUP-a se ovdje primjenjuju supsidijarno, u dijelu u kojem pojedino pitanje nije normirano odredbama ZUS-a.

Odgovor na to pitanje može biti sistematiziran na sljedeći način:

- (a) na nastup izvršnosti sudskih odluka primjenjuju se odredbe čl. 80 ZUS-a, a ne norme čl. 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 zastarni rok iz čl. 135 st. 3 ZUP-a;
- (e) donošenje rješenja po presudi upravnog suda čini nenovčanu obvezu tuženika (čl. 136 ZUP-a);
- (f) nadležni sud o izvršenju odlučuje rješenjem (čl. 139 ZUP-a), pri čemu je oportuno rješenjem odrediti dodatni rok za ispunjenje obveze (čl. 139 st. 2 ZUP-a);
- (g) primjenjive su odredbe čl. 140 ZUP-a o odgodi izvršenja¹³;
- (h) prema odredbama ZUP-a, nenovčane obveze mogu se prisilno izvršiti novčanom kaznom, putem trećih osoba, ili neposrednom prisilom, a ovdje, po prirodi stvari, u obzir dolazi samo prisilno izvršenje novčanom kaznom (čl. 142 ZUP-a);
- (i) u ograničenoj mjeri (zbog spomenute zadanosti prisilnog izvršenja novčanom kaznom) primjenjiva je norma o razmjernosti u izvršenju (čl. 145 ZUP-a);
- (j) izvršenje presude upravnog suda može biti obustavljeno zbog razloga propisanih u čl. 146 st. 1 ZUP-a¹⁴;

¹² Pritom se u ovom tekstu ne razmatra prisilno izvršenje novčanih obveza određenih presudama upravnih sudova, u odnosu na koje se, na temelju odredbi čl. 81 st. 4 ZUS-a, vezano uz čl. 137 ZUP-a, primjenjuju odredbe Ovršnog zakona (NN 112/12 i 25/13).

¹³ Pri tome odredba čl. 140 st. 1 ZUP-a kao valjani razlog za odgodu izvršenja ne priznaje npr. vođenje postupka po izvanrednome pravnom lijeku protiv upravnosudske presude, jer u tom slučaju već postoji pravomoćna odluka.

¹⁴ Može se očekivati da će u praksi najčešće biti riječ o izvršenju obveze, tj. donošenju rješenja od strane tuženika (t. 1), te o oglašavanju ništavim, poništavanju ili ukidanju presude koja u predmetnom slučaju čini izvršni naslov (t. 5), od strane VUS-a, Vrhovnog suda Republike Hrvatske, ili Ustavnog suda Republike Hrvatske.

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

Ovdje je potreban kratki dodatni osvrt na element netom naveden pod (h). Smatram da je formulaciju „odgovorna osoba te pravne osobe“ (čl. 142 st. 2 ZUP-a) potrebno tumačiti tako da se novčane kazne izriču čelniku tuženika – javnopravnog tijela¹⁵ kada ono ne postupa po odluci suda, iako većina tuženika državnog sektora nema pravnu osobnost, već položaj pravne osobe ima Republika Hrvatska (koja, kao pravna osoba, pak, nema status tuženika u upravnom sporu). Međutim, smisao odredaba o prisilnom izvršenju novčanom kaznom je osigurati da izvršnu odluku izvrši onaj u čijem je to djelokrugu, a ovdje je to tuženik (konkretno javnopravno tijelo), za čiji rad odgovara njegov čelnik¹⁶. Novčano kažnjavanje sâmoga javnopravnog tijela bilo bi nesukladno individualiziranoj odgovornosti propisanoj u čl. 142 st. 2 ZUP-a, a u krajnjoj liniji bilo bi besmisleno, jer bi se novčana kazna izricala (u pravilu) državnom proračunu (budžetu) u korist toga istog proračuna.

Napominjem da je odredbom čl. 79 st. 3 Prijedloga ZUS-a, upućenog u prvo saborsko čitanje¹⁷, bila predviđena novčana kazna čelniku tuženika i službenoj osobi odgovornoj za izvršenje presude u slučaju da izvršenje ne bude osigurano u određenom roku. Akteri (u konačnici uspjelog) inzistiranja da se u nastavku legislativne procedure takva odredba izostavi očito (srećom) u vidu nisu imali da upućivanje na supsidijarnu primjenu odredbi ZUP-a dovodi do vrlo sličnoga normativnog rezultata.

U autorovoj praksi, u prvom slučaju u kojem je u novome hrvatskom upravnom sudovanju primijenjen spomenuti koncept supsidijarne primjene norme čl. 142 st. 2 ZUP-a, zabilježen je i prigovor prema kojem ministarstvo nije fizička ni pravna osoba, pa u odnosu na ministarstvo ne može biti primijenjena navedena odredba ZUP-a. Međutim, takav bi stav isključio bilo kakvu mogućnost prisilnog izvršenja upravnosudske presude u odnosu na javnopravna tijela (tuženike) koji nemaju položaj pravne osobe (dakle, u odnosu na veliku većinu tuženika), što zasigurno ne može predstavljati cilj odredbi čl. 81 ZUS-a, pa je i u ovom slučaju teleološkoj interpretaciji zakonskih odredbi bilo potrebno dati prednost u odnosu na gramatičku. U okviru teleološkog tumačenja na umu je potrebno imati i odgovornost čelnika tijela za zakonitost rada tijela kojima upravljaju¹⁸.

3. Izvršenje kod propuštanja donošenja novoga upravnog akta

U slučajevima u kojima nadležno javnopravno tijelo (tuženik ili prvostupanjsko tijelo, ovisno o tome kome je kasacijskom presudom predmet vraćen na ponovni postupak, odnosnom kome je

¹⁵ Tj. ministru, predstojniku državnog ureda Vlade Republike Hrvatske, ravnatelju državne upravne organizacije, predstojniku ureda državne uprave u županiji, županu, gradonačelniku, općinskom načelniku, predsjedniku predstavničkog tijela ili pročelniku upravnog tijela lokalne jedinice, ravnatelju/direktoru pravne osobe s javnim ovlastima i dr. – ovisno o statusu javnopravnog tijela koje je u odnosnom sporu imalo položaj tuženika.

¹⁶ Spomenuta odgovornost čelnika tijela proizlazi, primjerice, iz odredbi čl. 39 t. 3 Zakona o sustavu državne uprave (NN 150/11 i 12/13), čl. 48 st. 1 t. 2 i 3 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11 i 144/12), čl. 37 st. 2 Zakona o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08), i dr.

¹⁷ 11. sjednica 6. saziva Hrvatskog sabora, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=28726>.

¹⁸ V. bilj. 16.

reformacijskom presudom naloženo donošenje rješenja sukladno presudi kojom je sud sam riješio stvar), slijedom upravnosudske presude te u skladu s pravnim shvaćanjem i primjedbama suda nije u roku donijelo novu odluku, 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 sadržaj¹⁹.

Kad god izreka upravnosudske presude razumijeva donošenje novog rješenja tuženika ili prvostupanjskog tijela²⁰, 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. Dodatno, potrebno je imati u vidu okolnost da pojedini upravni postupak, pokrenut po službenoj dužnosti, sâm po sebi ne isključuje dužnost tuženika da, nakon upravnosudskog poništenja prvotno donesenog rješenja, donese novo rješenje – bilo rješenje kojim se rješava upravna stvar, bilo rješenje o obustavi postupka. Naime, poništenjem rješenja poništava se odluka donesena u postupku i postupak se vraća u stadij prije donošenja odluke. Pri tom se ne poništava sâm pokretanje postupka, a takav postupak poništenjem odluke – ako sud istodobno sam ne riješi stvar – ostaje neriješen i potrebno ga je dovršiti na jedan od propisanih načina. Dakle, u svakom predmetu ponaosob, potrebno je utvrditi je li riječ o izreci presude koja se izvršava donošenjem novog rješenja.

Stoga, 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. Podnesak tuženika kojim se, u osnovi, traži izvršenje presude, sud treba tretirati kao zahtjev za izvršenje, a ne tužbu radi šutnje uprave²¹.

Ipak, ovdje je potrebno ukazati i na pitanje sadržaja izreka (dispozitiva) sudskih presuda. Višedesetljetna 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 reformacijskoj ili kasacijskoj presudi, te na koji način je presudu potrebno izvršiti. Takva prevladavajuća praksa, osim što je i u prijašnjem normativnom okviru u pojedinim slučajevima kod tuženika dovodila do dvojbi trebali li i na koji način izvršiti presudu, neprikladna je za novi upravni spor. Stoga smatram 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.

Obveza donošenja novog rješenja u pravilu će slijediti iz kasacijske presude. U određenom broju slučajeva može takva obaveza nastati i iz reformacijske presude i to kada formulacijom izreke sud ne odluči izravno o nekom pravu, već, primjerice, naloži tuženiku da svojim rješenjem prizna tužitelju neko pravo (npr. pravo na mirovinu, primitak u državljanstvo i sl). To je osobito prisutno kod odluka u kojima sud meritorno odluči o nečijem pravu (ne ostavljajući prostor da ta odluka bude predmet ponovnoga upravnog postupka), ali je daljnju precizniju razradu pojedinih, s time vezanih elemenata potrebno prepustiti tuženiku. Pritom je svrhovito da formulacija izreke

¹⁹ 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).

²⁰ Ovisno o izreci presude, u pojedinim slučajevima u obvezi donošenja novog rješenja bit će prvostupanjsko tijelo, a ne tuženik.

²¹ Upravni sudovi vode poseban Upisnik za izvršenje sudskih odluka Usi (v. čl. 323a Sudskog poslovnika, NN 158/09, 3/11, 34/11, 100/11, 123/11, 138/11, 38/12, 111/12, 28/13, 39/13, 48/13, 59/13 i 91/13).

reformacijske presude, kada je to moguće, sadržava direktnu odluku o pravu tužitelja (tj. formulaciju koja ne razumijeva potrebu donošenja novog rješenja tuženika).

Kada tuženik u roku ne izvrši presudu donošenjem novoga upravnog akta, sud, na prijedlog tužitelja, pristupa izvršenju supsidijarnom primjenom odredbi ZUP-a, na način opisan gore pod 2. Iako je riječ o medelu 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.

4. Izvršenje kod donošenja novoga upravnog akta protivno shvaćanju i uputama upravnog suda

Od situacije nedonošenja novog rješenja u izvršenju presude upravnog suda pravno je kompleksnija situacija „izvršenja“ kod kojeg tuženik postupi protivno shvaćanju i uputama suda. Prema postojećoj pravnoj interpretaciji 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 može osporavati u novome sporu²². Vraćamo se, dakle, na uvodno spomenuti začarani krug.

U hrvatskoj pravnoj publicistici vezanoj za primjenu važećega (novog) ZUS-a, prvi pokušaj postavljanja „formule“ za takav slučaj bilježi se kod Abramovića²³. U osnovi, riječ je o konceptu, koji polazi od načela *falsa nominatio non nocet*: tužbu podnesenu protiv upravnog akta donesenog u ponovnom postupku, kod čijeg donošenja se tuženik protuzakonito oglušio o pravnom shvaćanju i primjedbama suda, moguće je istodobno smatrati zahtjevom za izvršenje prijašnje (prvobitne) sudske odluke te u nastavku izreke, nakon poništenja akta donesenog u ponovnom postupku, odrediti tuženiku izvršenje prvobitne sudske odluke pod prijetnjom novčane kazne. Slažem se s takvim pristupom, uz jedan dodatak, potreban u važećem normativnom okviru: ako tužitelj nije tužbeni zahtjev postavio na taj način, prije odluke suda tužitelja bi bilo potrebno pozvati na izjašnjenje prihvaća li takvu promjenu u sadržaju svoga tužbenog zahtjeva, imajući na umu da je tužitelj „gospodar spora“, te da je upravni sud vezan granicama tužbenog zahtjeva (čl. 31 st. 1 ZUS-a).

Prihvati li tužitelj takvu promjenu/reinterpretaciju, ili ako, pak, sam već u početku na taj način postavi tužbeni zahtjev, sud bi donio presudu koja bi objedinjavala elemente uobičajene presude (poništenje osporenog akta) i rješenja o izvršenju.

5. Zaključak

Premda nisam poklonik stava prema kojem u pravnom poretku što više materije treba biti izrijekom normirano, a što manje prostora ostavljenog interpretaciji primjenjivača pravnih normi vjerujem da je područje izvršenja odluka hrvatskih upravnih sudova potrebno dodatno

²² Da u takvoj situaciji ne postoji represivni mehanizam kojim sud može prisiliti tuženika da donese odgovarajuću odluku smatraju i Đerđa/Šikić (bilj. 2), s. 300.

²³ Abramović (bilj. 6), ss. 647 i dalje.

regulirati.²⁴ Razlozi leže u potrebi osiguranja odgovarajuće razine pravne sigurnosti i izvjesnosti u području u kojem se javna vlast prisiljava da se pokori odluci suda koji je ovlašten kontrolirati zakonitost njenih pojedinačnih odluka. Sve to, opet, radi efektivne zaštite prava tužitelja.

Pritom se rukovodim sljedećim stavovima:

- (a) regulacija izvršenja treba biti cjelovita, tj. obuhvatiti obje glavne situacije – propuštanje donošenja novoga upravnog akta u izvršenju upravnosudske presude, odnosno donošenje novog rješenja protivno shvaćanju i uputama suda;
- (b) općenito u okviru normiranja vrijedi da se otklanjanju devijacija ne pristupa prilagođavanjem generalnog pravila devijaciji, već putem odredbi posebno prilagođenih rješavanju takvih (devijantnih) problema, poput odredbi o sankcijama, izvršenju i sl;
- (c) stoga generalni pristup prisilnom izvršenju u upravnom sporu ne treba biti nadomještaj upravne funkcije od strane upravnog suda (iako se na prvi pogled to može činiti povoljnijom opcijom²⁵), jer bi takav pristup u praksi mogao dovesti do dodatnog propuštanja tuženika da postupe po sudskoj odluci, znajući da će sud obaviti posao koji oni ne žele ili ne znaju napraviti, već je potrebno prisiljavati tuženike da odluku izvrše, putem instrumenata koji su za takvu prisilu prikladni;
- (d) netom spomenuto ima i preventivni učinak, jer destimulira tuženike od propuštanja da potpuno i pravilno provedu sudsku odluku;
- (e) preuzimanje ZUP-ovog koncepta prisilnog izvršenja nenovčane obveze putem izricanja novčanih kazni čelniku tuženika prikladno je biti glavnim instrumentom osiguranja izvršenja upravnosudskih odluka, pri čemu nema potrebe za „dupliranjem“ novčanog kažnjavanja i putem prekršajnih odredbi;
- (f) usporedno s odgovarajućom regulacijom, ovdje je potrebno razvijanje sudske prakse koja podrazumijeva jasno formulirane izreke presuda upravnih sudova.

U vezi sa tim bi bilo korisno da regulacijski okvir ove materije obuhvati:

- (1) uvrštavanje dijela odredbi ZUP-a vezanih za izvršenje u tekst ZUS-a, uz odgovarajuće prilagodbe i terminološka preciziranja;
- (2) razradu ovlasti upravnog suda da u postupku izvršenja presude ne utvrđuje samo je li tuženik u izvršenju presude donio novi upravni akt, već i da li je sadržaj tog akta sukladan pravnim shvaćanjima i uputama suda izraženima u presudi;
- (3) u oba slučaja (propuštanje donošenja rješenja, odnosno donošenje rješenja protivno shvaćanju suda) izvršenje se provodi putem izricanja novčane kazne čelniku tijela;
- (4) pri tome bi upravni sud – u varijanti donošenja rješenja protivno shvaćanju suda – u postupku izvršenja bio ovlašten poništiti novi upravni akt, te odrediti rok u kojem je

²⁴ To ne oslobađa primjenjivače pravnih normi dužnosti da, u razdoblju do eventualne dorade regulacije izvršenja upravnosudskih presuda, postojeći pravni okvir tumače primjenjujući prihvaćene tehnike pravne interpretacije, ne izbjegavajući suočavanje s pravnih pitanjima koja na ovom području praksa pred njih postavlja.

²⁵ Na umu je potrebno imati i da je dio inzistiranja na sudskoj supstituciji upravne djelatnosti u postupku izvršenja, pod kamuflažom načelnih razloga, u stvari motiviran redukcijom mogućnosti provedbe prisile prema egzektivni.

tuženik dužan donijeti akt odgovarajućeg sadržaja, pod prijetnjom izricanja novčane kazne čelniku tijela;

(5) razradu pravnih lijekova u postupku izvršenja i njihova (ne)suspenzivnog učinka, kao i pitanja troškova izvršenja²⁶;

(6) uvrštavanje odredbe o obvezi suda da o neizvršavanju, odnosno nepravilnom izvršenju sudske presude, obavijesti tijelo koje obavlja nadzor nad tuženikom.

Vezano za prijedlog broj (4), dodatno napominjem da je riječ o varijanti koja omogućuje bitno bržu zaštitu prava tužitelja u odnosu na podnošenje nove tužbe protiv novog rješenja. Naime, takav bi (novi) upravni spor pokrenut protiv novoga upravnog akta bio rješavan prema redosljedu zaprimanja nove tužbe u sud, te bi razumijevao provedbu svih faza „redovitoga“ upravnog spora, uključujući raspravu. S druge strane, zadržavanje predmeta u okvirima postupka izvršenja, uz ovlast poništavanja novog rješenja donesenog u ponovnom postupku i istodobnog zapriječivanja novčanom kaznom u slučaju propuštanja tuženika da u ostavljenom roku donese pravilno rješenje, znatno ubrzava postizanje konačnog rezultata – zbiljskog izvršenja već donijete sudske 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 spor, već isključivo utvrđivanje je li već postojeća presuda izvršena u skladu s pravnim shvaćanjem i primjedbama suda.

Summary

Effective enforcement of the administrative courts decisions is one of the main instruments for the exercise of the principle of binding nature of judicial decisions and thus for the realization of the rule of law as well as of the constitutional guarantee of judicial review of administrative decisions. The author analyzes deficiencies of the existing Croatian regulation in that field, offers interpretative answers to some open questions, and provides a framework for improving the mentioned regulation.

²⁶ Režim troškova treba biti usklađen s općim konceptom troškova u upravnom sporu, ali pri tome je u vidu potrebno imati da je postojeći opći troškovni model neadekvatan, zbog razloga elaboriranih u autorovoj analizi objavljenoj u *Sveskama za javno pravo*, 12/2013.