

Sustav novčanog kažnjavanja zbog neizvršenja upravnosudskih odluka u Republici Hrvatskoj i zemljama Zapadnog Balkana

Alen Lalić, mag. iur.

predavač, Veleučilište u Šibeniku, alalic@vus.hr

Jelena Žaja, mag. oec.

predavač, Veleučilište u Šibeniku, jelena.zaja@vus.hr

Sanja Veštić Mirčeta, mag. iur.

predavač, Veleučilište u Šibeniku, sanja.vestic@vus.hr

U predmetnom radu autori provode komparativnu analizu sustava novčanog kažnjavanja zbog neizvršenja upravnosudskih odluka u Republici Hrvatskoj i zemljama Zapadnog Balkana. Predmet analize predstavljaju utvrđenja tko je odgovoran, pod kojim uvjetima te kolika je visina novčane kazne. Iz rezultata provedene analize vidljivo je da većina zemalja Zapadnog Balkana predviđa sustav novčane odgovornosti te da je novčana odgovornost uglavnom na rukovoditelju tijela. Također, rezultati provedene komparativne analize pokazuju da se sustav novčanog kažnjavanja u analiziranim zemljama sastoji od dva modela određivanja visine kazne i to model prema kojem se visina novčane kazne vezuje za neki kriterij kao što je minimalna ili prosječna novčana kazna te drugi model koji se sastoji od točno brojčano određene visine novčane kazne. Uz to autori znanstveno kritički se osvrću na mišljenje SIGMA-e o pitanju sustava novčanih kazni u zemljama Zapadnog Balkana te predlažu svoje zakonodavne izmjene koje će, prema mišljenju autora, unaprijediti sustav novčanog kažnjavanja, a koje će bolje ostvariti svrhu zbog kojeg su iste novčane kazne i propisane. Naime, autori u predmetnom radu iznose razloge zašto smatraju da bi se sustav novčanog kažnjavanja i odgovornosti trebao proširiti i na onog službenika koji je konkretno odgovoran za izvršenje sudske odluke. Također, autori navode svoje razloge zašto smatraju da bi zakonodavne izmjene trebale ići u smjeru povećavanja novčanih kazni i u smjeru drugačijeg modela određivanja novčanih kazni te da se model koji je usvojila Republika Albanija pokazuje kao dobar model kojim će se prisiliti odgovorne osobe da što prije izvrše upravno sudsku presudu.

Ključne riječi: *upravni spor, presuda, izvršenje, novčana kazna*

1. UVOD

Jedan od temeljnih modernih zahtjeva nadzora upravnog postupanja danas je da se omogućiti neovisnoj sudbenoj grani vlasti da nadzire zakonitost postupanja uprave kao i akata koje uprava donosi. Sudskim nadzorom uprave u okviru upravnog spora ostvaruje se dvostruka funkcija, naime, s jedne strane se kontrolira objektivna zakonitost akata uprave, dok se s druge strane osiguravaju subjektivna procesna i materijalna prava pojedinca, koja jamče zakoni, i drugi pravni propisi pravnog poretka jedne države, pa shodno tome možemo reći da obveznost odluka koje sud donosi u okviru upravnog nadzora predstavlja *conditio sine qua non* upravno-sudske zaštite. (Šikić, 2012, 411).

Zbog specifičnosti pozicije javnopravnih tijela i posebno njihovih ovlasti jedino su ta ista tijela u mogućnosti i izvršiti takvu odluku suda, jer oni su u pravilu jedini koji raspolažu takvim javnim ovlastima da odluku suda prilikom kontrole zakonitosti rada javnopravnih tijela realiziraju u stvarnosti (Đerđa, 2015, 137), pri čemu malen broj država predviđa mehanizme kojima se sudu daje ovlast da svojom odlukom zamjeni nezakoniti upravni akt nadležnog javnopravnog

tijela (Rajko, 2022, 108). Upravo zbog takve specifičnosti pozicije javnopravnih tijela i činjenice da su javnopravna tijela često jedina koja imaju mogućnost izvršiti upravnu presudu, razvijaju se pomoćni instrumenti kojima će se javnopravna tijela prisiliti da izvrše presudu.

U teorijskom poimanju postoje dvije vrste neizvršenja presuda i to pasivno neizvršenje presuda koje se sastoji u tome da javnopravna tijela ne izvršavaju presudu u zakonom ili od strane suda određenom roku, te aktivno neizvršenje koje se sastoji od aktivnog postupanja, ali postupanja protivno izreci presude, njenom pravnom shvaćanju, ili primjedbi suda (Rajko, 2022, 113).

Nužnost postojanja adekvatnog sustava kojim će se javnopravna tijela prisiliti da izvršavaju upravnosudske odluke počiva i u činjenici da je pravo na izvršenje upravnosudskih odluka dio prava na pristup sudu čl.6. stavka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe kao i čl.47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (Šikić, Ofak, 2015, str.203). Upravo perjanica takvog pristupa tumačenju da je postojanje adekvatnog sustava izvršenja dio prava na pravično suđenje i pristup sudu, predstavlja presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Hornsby protiv Grčke*¹ koji je u svom obrazloženju naveo da bi bilo iluzorno ako domaći poredak ne bi predviđao adekvatna sredstva izvršenja presuda i da takva odluka ostane nedjelotvorna na štetu nekih od stranaka te da je shodno tome izvršenje sudske odluke sastavni dio prava na pristup sudu, kao dio prava na pravično suđenje.

Upravo zbog toga, današnji pravni sustavi država počeli su razvijati sredstva kojima će se prisiliti upravu da izvrši upravnosudske odluke u razumnom roku. Sredstva prisile su različita i to od sustava novčanog kažnjavanja (javnopravnog tijela i/ili odgovorne osobe i/ili službenika), izdavanja naloga, imenovanja posebnog povjerenika ili drugog tijela koji donosi odluku umjesto nadležnog tijela i na njegov trošak, do odgovornosti države za štetu i individualne kaznenopravne, prekršajne i službeničke odgovornosti javnih službenika (Rajko, 2022, 108).

Nužnost postojanja adekvatnog sustava prisile uprave da izvršava odluke suda i nužnost daljnjeg usavršavanja sustava izvršenja upravnosudskih odluka prepoznale su i razne međunarodne organizacije koje utječu na razvoj prava svojih država članica. Upravo je i Vijeće Europe donijelo Preporuku (2003) 16 Vijeća Ministara država članica o izvršenju upravnih i sudskih odluka na području upravnog prava od 9. rujna 2003.godine (u daljnjem tekstu Preporuka VE) koju Rajko smatra ključnim pravnim izvorom Vijeća Europe na području upravnosudskog izvršenja (Rajko, 2022, 108). Također, bitno je istaknuti i utjecaj SIGMA-e² i njenih preporuka državama kandidatkinjama za pristupanje Europskoj uniji, glede harmonizacije i unaprijeđena sustava javne administracije kao dijela dobrog ponašanja uprave.

Analizirajući tekst Preporuke VE kao i izvještaje SIGMA-e koje daje zemljama kandidatkinjama, vidljivo je da isti stavljaju naglasak na postojanju adekvatnog sustava novčanog kažnjavanja kao načina kojim će se javnopravna tijela prisiliti da izvršavaju presude.

Shodno tome, razmatranje u ovom radu posvećeno je komparativnoj analizi sustava novčanog kažnjavanja zbog neizvršenja upravnosudskih odluka od strane javnopravnih tijela. Kao odabrane zemlje komparativne analize izabrane su Republika Hrvatska i (ostale) zemlje tzv. Zapadnog Balkana (Republika Sjeverna Makedonija, Republika Srbija, Republika Bosna i Hercegovina, Republika Crna Gora i Republika Albanija). Predmet komparativne analize je utvrđenje kada i tko se može novčano kazniti za neizvršenje presuda, za koju vrstu neizvršenja presude (aktivno i/ili pasivno neizvršenje), te kolika je visina novčane kazne i načina na koji se novčana

1 Hornsby protiv Grčke, broj zahtjeva br. 18357/91, presuda od 19.03.1997.godine

2 SIGMA (podrška za unaprijeđenje upravljanja) je zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije koje uglavnom financira EU. Sigma radi sa partnerskim zemljama na osnaživanju sistema javnog upravljanja i kapacitete javne uprave od 1992.godine., Sigma at a glance, preuzeto s: <https://www.sigmaweb.org/ourexpertise/#d.en.259002>, pristupljeno dana 07.srpnja 2023.godine

kazna određuje. Predmetna komparativna analiza se neće baviti drugim vrstama i mjerama kojim se uprava prisiljava na izvršenje sudskih odluka, niti pitanjem građanskopravne odgovornosti za štetu, već isključivo sustavom novčanog kažnjavanja. Razlog za takvu komparativnu analizu počiva u činjenici da su pet od šest analiziranih zemalja ranije primjenjivali zajednički Zakon o upravnim sporovima Savezne federativne republike Jugoslavije iz 1977. godine³ kojeg su poslije raspada zajedničke države preuzele u svoj pravni sustav, ali su i kasnije donijeli i svoje nove Zakone kojima reguliraju sudski nadzor uprave, a koji Zakoni su inspirirani europskim pravnim stečevinama i predstavljaju ili su predstavljale dio njihovog puta pristupanja Europskoj uniji. Također, treba uzeti u obzir da su pet od šest analiziranih zemalja u procesu pristupanja Europskoj uniji, koji iziskuje ispunjenje novih uvjeta i na području upravnog i upravnog sudskog postupka. Shodno tome, zanimljivo je vidjeti je li standarde koji se traže od država kandidatkinja ispunjiva Republika Hrvatska, kao jedina od analiziranih zemalja koja je punopravna članica Europske unije.

Sadržajni dio rada je podijeljen u dva dijela. U prvom dijelu autori analiziraju sustave novčanih kažnjavanja uprave u odabranim zemljama analize, s početnom analizom sustava kažnjavanja prema ZUS SFRJ, te daljnjom analizom Zakona o upravnim sporovima i to redom Republike Hrvatske, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Srbije, Republike Crne Gore, Republike Bosne i Hercegovine te Republike Albanije. Drugi dio sadržajnog rada predstavlja komparaciju sustava novčanog kažnjavanja u odabranim zemljama sa aktima europskih međunarodnih organizacija prvenstveno s ranije spomenutom Preporukom VE, te izvještajima SIGMA-e državama kandidatkinjama o načinu unaprijeđenja dobrog ponašanja uprave. Uz to, autori u predmetnom radu iznose svoje prijedloge kako unaprijediti sustav novčanog kažnjavanja u analiziranim zemljama.

Početne hipoteze rada su da većina analiziranih zemalja sadrže odredbe o novčanom kažnjavanju javnopravnih tijela zbog neizvršenja sudskih odluka, da odabrane zemlje uglavnom predviđaju novčanu odgovornost čelnika tijela zbog neizvršenja odluka a koju visinu novčane kazne pojedine zemlje vezuju uz neke kriterije kao što su prosječna ili minimalna plaća. Također, početna hipoteza autora je da odabrane zemlje ne predviđaju novčanu odgovornost službenika u javnopravnom tijelu koji je dužan izvršiti presudu, a niti predviđaju novčanu odgovornost samog javnopravnog tijela.

2. SUSTAVI NOVČANOG KAŽNJAVANJA PREMA ZAKONIMA O UPRAVNIM SPOROVIMA ZEMALJA ZAPADANOG BALKANA

2.1. Zakon o upravnim sporovima SFRJ

Kao što je uvodnom dijelu istaknuto, pet od šest analiziranih zemalja su primjenjivale zajednički Zakon o upravnim sporovima SFRJ, ali su sve zemlje kasnije donijele svoje nove zakone koji reguliraju sudski nadzor uprave.

Zakon o upravnim sporovima sadržavao je odredbe o načinu izvršenja sudskih odluka u poglavlju r.br.5. (čl.62-66. ZUS SFRJ). Predmetni Zakon sadržavao je odredbe o pasivnom neizvršenju presude (čl. 64 ZUS SFRJ) kojom je prethodno određivao da su javnopravna tijela obvezna postupiti po odluci suda te donijeti novi upravni akt ili akt o izvršenju presude najkasnije u roku od 30 dana. Pri tome, ukoliko nadležni organ ne donese akt, niti za sedam dana od toga traženja, stranka može tražiti donošenje takvog akta od suda koji je donio presudu u prvom

3 Zakon o upravnim sporovima SFRJ, Službeni list SFRJ br. 4/1977, 36/1977 (u daljnjem tekstu: ZUS SFRJ ili Zakon o upravnim sporovima SFRJ)

stupnju. U vezi s takvim zahtjevom sud će pri tome zatražiti od nadležnog organa obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donesen, a koju obavijest je upravni organ dužan dati odmah ili najkasnije u roku od sedam dana. Zaključno, ukoliko uprava ne izda svoju obavijest ili ako dana obavijest prema mišljenju suda ne opravdava neizvršenje sudske presude, sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog organa.

Također, ZUS SFRJ sadržavao je i odredbe o aktivnom neizvršenju presuda (čl.63. ZUS SFRJ) koje su predviđale da ukoliko nadležni organ nakon poništenja upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvaćanju suda ili protivno primjedbama suda u vezi s postupkom, pa tužitelj podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i u pravilu, sam riješiti stvar presudom.

Iz presjeka odredbi o sustavu izvršenja presuda prema ZUS SFRJ vidljivo je da je dana reformacijska ovlast sudu tj. da u slučaju aktivnog ili pasivnog neizvršenja sam riješi upravnu stvar. Upravo je to bila i jedna od glavnih zamjerki ZUS SFRJ, da je reformacijska ovlast dana upravnom sudu samo u iznimnim slučajevima, dok je uglavnom sud imao kasacijske ovlasti (Đerđa, 2015, 133).

Glede sustava novčanog kažnjavanja, ZUS SFRJ nije previđao sustav novčanog kažnjavanja zbog neizvršenja presuda, već je predvidio da će u slučaju aktivnog i pasivnog neizvršenja o istom (samo) obavijestiti tijelo koje obavlja nadzor nad tijelom koje nije postupilo po presudi Upravnog suda (čl.63.stavak 2., čl.64.st.2. ZUS SFRJ). Jedina iznimka gdje je ZUS SFRJ predvidio sustav novčanog kažnjavanja je u postupcima povodom zahtjeva za zaštitu sloboda i prava zajamčenih ustavom, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, koji su u tom slučaju bili u nadležnosti suda za upravne sporove (čl.66-76. ZUS SFRJ). Sustav novčanog kažnjavanja ZUS SFRJ predvidio je zbog pasivnog neizvršenja presuda povodom tih posebnih postupaka (čl. 76.st.1. ZUS SFRJ), a prema kojem se novčano kažnjava odgovorna osoba u tijelu, i to u visini do 5.000 Jugoslovenskih dinara (58 Eura) uz prijedlog organu za udaljenje te osobe sa dužnosti, i drugim prikladnim mjerama sukladno odredba prema pravilima izvršnog postupka (čl. 76.stavak 3.).

2.2. Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske

Republika Hrvatska donijela je novi Zakon o upravnim sporovima⁴ koji je posljedica prihvaćanja i realizacije europskih upravnih standarda kao dio procesa pridruživanja Europskoj Uniji (Koprić, 2014, 3). Izvršenje sudskih odluka regulirano je odredbama glave r.br. 5 o izvršenju sudskih odluka (čl. 80-82 ZUS RH). Javnoopravno tijelo ima najkasniji rok od 60 dana da postupi po izreci odluke presude, osim ukoliko je kraći rok naveden u izreci presude (čl.81 st.2. ZUS RH-a).

Povredu sudske odluke tj. njezino neizvršenje čini ne samo ukoliko ne postupi po odluci suda u zakonom predviđenom ili određenom roku (pasivno neizvršenje) već ukoliko i postupi protivno izreci odluke, pravnim shvaćanjima i primjedbama suda u presudi (aktivno neizvršenje) pri čemu se izvršenje provodi sukladno pravilima o izvršenju u općem upravnom postupku (čl. 81.st.2. ZUS RH). ZUS RH predviđa novčanu odgovornost i to novčanu odgovornost čelnika nadležnog javnoopravnog tijela (tj. tijela koje dužno osigurati izvršenje sudske odluke) zbog aktivnog i pasivnog neizvršenja novčane kazne (čl.81.st.8., st.9. ZUS RH). Upravni sud izriče novčanu kaznu rješenjem protiv kojeg je dopuštena žalba a sam postupak je hitan (čl.81.st.10. ZUS RH). Visina novčane kazne koju sud može izreći je do visine jednomjesečne prosječne plaće u Republici Hrvatskoj (čl.81.st.8 ZUS RH). Za bolje razumijevanje sustava novčanih kazni prema

4 Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.), u daljnjem tekstu: Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske ili ZUS RH

ZUS RH, prosječna neto jednomjesečna plaća za siječanj 2023. godine iznosila je 1094 eura.⁵

Presjekom predmetnih odredba ZUS RH-a, vidljivo je da predmetni Zakon predviđa novčano kažnjavanje za aktivno i pasivno neizvršenje presuda, novčana odgovornost je isključivo na čelniku tijela (ne i službene osobe koja mora izvršiti sudsku odluku), a visina novčane kazne vezana je uz kriteriji prosječne jednomjesečne neto plaće u Republici Hrvatskoj.

2.3. Zakon o upravnim sporovima Republike Sjeverne Makedonije

Republika Sjeverna Makedonija je 2019.godine donijela novi Zakon o upravnim sporovima⁶ koji sadrži odredbe o izvršenju sudskih odluka (čl.87-90 ZUS MKD) u poglavlju r.br. 16. Predmetni zakon sadrži odredbe o pasivnom neizvršenju sudskih odluka kojima se nalaže javnopravnom tijelu da u roku od 30 dana od dana dostave sudske odluke donese svoj upravni akt ili izvrši presudu (čl. 88.st.2.ZUS MKD). Isti zakon sadrži i odredbe o pasivnom neizvršenju sudskih odluka (čl. 88 st.1. ZUS MDK) pri čemu se sam postupak izvršenja sudskih odluka provodi sukladno odredbama o ovrši (čl.88.st.4. ZUS MKD). Također, predmetni Zakon predviđa novčanu odgovornost zbog aktivnog i pasivnog neizvršenja, pri čemu je odgovorna ovlaštena odnosno odgovorna osoba u javnopravnom tijelu. Visina novčane kazne se može izreći do 20 posto prosječne plaće u Republici Sjevernoj Makedoniji (čl.88.st.3. ZUS MKD). Za bolje razumijevanje, prosječna plaća u Republici Sjevernoj Makedoniji u travnju 2023.godine iznosila je 36.134,00 Makedonskih denara (583,42 eura)⁷, time 20 postotni iznos prosječne place u Republici Sjevernoj Makedoniji predstavlja iznos od 7.226, 80 Makedonski denara (116 eura).

Iz predmetnih odredbi ZUS MKD vidljivo je da isti sadrži odredbe o pasivnom i aktivnom neizvršenju sudskih odluka te novčanu odgovornost isključivo čelnika tijela, a visina novčane kazne vezuje se za prosječnu plaću u Republici Sjevernoj Makedoniji.

2.4. Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije

Republika Srbija donijela je svoj Zakon o upravnim sporovima⁸ iz 2009.godine koji sadrži odredbe o izvršenju presude u glavi r.br.11. Isti ZUS RS sadrži odredbe o aktivnom i pasivnom neizvršenju presuda. Aktivno neizvršenje presuda podrazumijeva ovlast upravnog suda da u tom slučaju ne samo poništi upravni akt već da sam riješi upravnu stvar ako je to moguće s obzirom na prirodu upravne stvar. Ukoliko upravni sud nije u mogućnosti riješiti upravnu stvar, tada u svojoj odluci isti sud mora posebno obrazložiti (čl.70. ZUS RS). Ovlast da sam riješi upravnu stvar svojom presudom dana je upravnom sudu i u slučaju pasivnog neizvršenja sudskih odluka (čl.71. ZUS RS) i to na način da se propisuje obveza uprave da odmah odnosno najkasnije u roku od 30 dana donese odluku sukladno nalogu suda. Ukoliko isti to ne učini ni u daljnjem roku od sedam dana, sud će zatražiti od uprave da se u roku od sedam dana očituje zašto nije postupila po odluci suda. Ukoliko se upravno tijelo ne očituje ili sud nije zadovoljan predmetnim očitovanjem, sud ima ovlast da sam riješi upravnu stvar, te donese presudu koja će zamijeniti upravni akt, osim ako to nije moguće s obzirom na prirodu upravne stvari. Zanimljivo

5 Prosječne mjesečne neto i bruto plaće zaposlenih za siječanj 2023.godine, preuzeto s: <https://podaci.dzs.hr/2023/hr/58151>, datum pristupanja 08.srpnja 2023.godine

6 Zakon o upravnim sporovima („Zakon za upravni sporovi) Republike Sjeverne Makedonije, službeni vesnik na RSM br. 96, 2019.godine, u daljnjem tekstu: Zakon o upravnim sporovima Republike Sjeverne Makedonije ili ZUS MKD

7 Prosječna neto plaća isplaćena prema neto zaposlenom, travanj 2023.godine Državnog zavoda za statistiku (Prosečna mesečna isplatena neto-plata po vraboten, april 2023 godina, Državen zavod za statistika), preuzeto s: <https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?rbtxt=40>, datum pristupa 08.travnja 2023.godine

8 Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije "Sl. glasnik RS", br. 111/2009 (u daljnjem tekstu Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije ili ZUS RS)

je da ZUS RS iako sadrži odredbe o novčanom kažnjavanju uprave zbog neizvršavanja sudskih odluka, odredba o novčanoj odgovornosti zbog neizvršenja sudskih odluka nije sadržana u glavi o izvršavanju sudskih odluka, već u posebnoj glavi r.br. 13. o novčanom kažnjavanju. Predmetna odredba (čl.75.st.2. ZUS RS) propisuje novčanu odgovornost čelnika tijela a propisana je novčana kazna u iznos od 30.000,00 Srpskih dinara (225 eura) do 100.000,00 Srpskih dinara (851,29 eura). Također predviđena je i mogućnost ponovnog novčanog kažnjavanja ako čelnik tijela pored novčane kazne ne izvrši i obvezu zbog kojeg mu je određena novčana kazna.

Analizirajući odredbe ZUS RS vidljivo je da isti sadrži odredbe o aktivnom i pasivnom neizvršenju presuda, dana je također reformacijska ovlast sudu da svojom presudom zamijeni upravni akt osim ukoliko nije moguće s obzirom na prirodu upravne stvari. Uz to kao i drugi analizirani Zakoni o upravnim sporovima, ZUS RS predviđa novčanu odgovornost isključivo čelnika tijela a ne i drugih službenika koji su odgovorni za izvršenje sudske odluke a visina novčane kazne je brojčano određena, tj. nije vezana uz neki promijenjivi kriterij (kao što su visina prosječne ili minimalne plaće).

2.5. Zakon o upravnim sporovima Republike Crne Gore

Novi Zakon o upravnim sporovima Republike Crne Gore⁹ donesen je 2016.godine. Međutim, iako predstavlja relativno novi zakon isti ne sadrži odredbe o novčanom kažnjavanju uprave zbog neizvršenja presuda. Predmetni zakon sadrži odredbe o aktivnom i pasivnom neizvršenju presude u glavi r.br.12. Otklanjanje posljedica pasivnog neizvršenja presuda napravljeno je na isti način kao i u ZUS RS jer predviđa obvezu tijela da donese svoju odluku najkasnije u roku od 30 dana, a u daljnjem roku od sedam dana stranka može tražiti od tijela donošenje odluke, te nakon toga tražiti istu stvar od suda koji će zatražiti od tijela uprave da se u roku od sedam dana očituje zašto nije donijelo svoju odluku, te ako se tijelo uprave ne očituje, ili nije sud nije zadovoljan dostavljenim odgovorom, može sam riješiti upravnu stvar, ako je to s obzirom na prirodu upravne stvari moguće. Međutim kao sankcija zbog ne postupanja po odluci suda, ZUS CG predviđa (samo) da sud obaviještava organ uprave nadležan za nadzor tijela koje je propustilo neizvršiti odluku suda (čl.57 ZUS CG). Nadalje, aktivno neizvršenje presuda regulirano je prije svega utvrđenjem da su tijela uprave vezana za primjedbe i shvaćanja upravnog suda (čl.56.st.2. ZUS CG). Ukoliko isto tijelo ne postupi po takvim uputama, tada će sud povodom novog upravnog spora sam riješiti upravnu stvar ako je to moguće s obzirom na prirodu upravne stvari i poništiti upravni akt koji je donesen protivno shvaćanjima i primjedbama suda. Opet kao sankcija uprave zbog takvih neizvršenja presuda, ZUS CG predviđa da sud obaviještava organ nadležan za nadzor tog upravnog tijela (čl.58. ZUS CG).

Analizirajući odredbe ZUS CG vidljivo je da isti zakon ne sadrži odredbe o novčanom kažnjavanju uprave ili njenih službenika zbog neizvršenja presuda. Prema mišljenju autora takav "propust" dovodi u pitanje ostvarivanja prava na pristup sudu. Naime, u situacijama u kojima zbog prirode upravne stvari Upravni sud nije u mogućće donijeti odluku kojom će zamijeniti upravni akt, ne postoje nikakva sredstva (kao što je sustav novčanog kažnjavanja) kojima će sud prisiliti upravu da ukloni nezakonitost svog postupanja i donese neki upravni akt. Istina, predviđena je ovlast suda da o tom propustu uprave obavijest organ koji nadzire to tijelo uprave, međutim prema toj odredbi pojedinac zaštitu može ostvariti isključivo pred višim organom uprave ali ne i pred sudom, što dovodi u pitanje postojanja uopće sudske zaštite pojedinca prema upravi.

9 Zakon o upravnim sporovima Republike Crne Gore "Službeni list Crne Gore", br. 054/16 od 15.08.2016), u daljnjem tekstu: Zakon o upravnim sporovima Crne Gore ili ZUS CG

2.6. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine

Zbog specifičnost ustavnopravnog uređenja Bosne i Hercegovine postoje tri temeljna Zakona koji reguliraju sudski nadzor uprave i to Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine¹⁰, Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske¹¹ te Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine¹². Iako se radi o trima zakona oni na jednak način reguliraju sam postupak izvršenja upravnosudskih odluka i sam sustav novčanog kažnjavanja. Predmetni zakoni sadrže odredbe o aktivnom i pasivnom neizvršenju presuda i odredbe o novčanom kažnjavanju zbog neizvršenja presuda. U slučaju pasivnog neizvršenja presude, tijelo uprave je dužno donijeti svoju odluku najkasnije u roku od 15 dana od dana primitka sudske odluke kojom se nalaže donošenje sudske odluke. Ukoliko ne postupi po nalogu suda, upravno tijelo je dužno postupiti u roku od sedam dana od dana traženja stranke. Ukoliko tijelo uprave ne postupi i po zahtjevu stranke, stranka ima pravo tražiti od suda da zatraži izvršenje presude. Sud u tom slučaju traži od uprave očitovanje u roku od sedam dana zašto isto nije izvršilo presudu. Ukoliko se tijelo uprave ne očituje u predmetnom roku ili sud nije zadovoljan predmetnim obavještenjem, sud ima ovlast da sam svojom presudom riješi upravnu stvar (čl. 64. ZUS BiH, čl.52. ZUS RS BiH, čl.59. ZUS FBiH). Aktivno neizvršenje presuda također daje ovlast sudu da svojom odlukom riješi upravnu stvar i poništi novi upravni akt. Međutim isti podrazumijeva pokretanje novog upravnog spora od strane tužitelja (čl.63. ZUS BiH, čl.51. ZUS RS BiH, čl.58. ZUS FBiH).

Predmetni zakoni su postupak novčanog kažnjavanja regulirali u posebnim odredbama o kaznenoj odgovornosti a ne u odredbama o neizvršenju presuda. Predmetni Zakoni predviđaju novčanu odgovornost samog tijela zbog aktivnog i pasivnog neizvršenja sudskih odluka (čl.83. stavak 1. toč.4. ZUS BiH, čl.65.st.1. toč.5. ZUS RS BiH, čl.73.st.1. toč.5. ZUS FBiH) a visina novčane kazne je brojčano od 1.500,00 KM (761,50 eura) do 5.000,00 KM (2.538 eura). Uz to predmetni zakoni predviđaju i novčanu odgovornosti odgovornih osoba u tijelu uprave, zbog aktivnog i pasivnog neizvršenja sudskih odluka (čl.83.st.2. ZUS BiH, čl. 65.st.2. ZUS RS BiH, čl.73 st.2. ZUS FBiH) te je također brojčano određena visina novčanih kazni od 200 KM (101 eura) do 800 KM (406 eura). Međutim, predmetni Zakoni drugačije (u odnosu na analizirane zemlje) definiraju odgovornu osobu za neizvršenje sudskih odluka, time što kao odgovornu osobu smatraju i čelnika (rukovoditelja) tijela ali i službenika u čiji opis poslova spada izvršenje sudskih odluka (čl. 84 ZUS BiH, čl.66. ZUS RS BiH, čl.74. ZUS FBiH).

Analizirajući predmetne odredbe vidljivo je da je Bosna i Hercegovina razvila opsežan sustav novčanog kažnjavanja zbog aktivnog i pasivnog neizvršenja presuda, jer ista predviđa ne samo novčanu odgovornost čelnika tijela kao što čine ranije analizirane zemlje već predviđa i novčanu odgovornost samog tijela ali i službenika koji je odgovoran za izvršenje pojedine sudske odluke.

2.7. Zakon o upravnim sudovima i suđenju u upravnim sporovima Republike Albanije

Republika Albanija nije primjenjivala raniji ZUS SFRJ, ali je ista donijela novi Zakon koji regulira sudski nadzor uprave Zakonom o upravnim sudovima i suđenju u upravnim sporovima Republike Albanije.¹³ Predmetni zakon sadrži odredbe o aktivnom i pasivnom neizvršenju

10 Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine ("Sl. glasnik BiH", br. 19/2002, 88/2007, 83/2008 i 74/2010), u daljnjem tekstu ZUS BiH

11 Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske (Službeni Glasnik RS 109/05, RS 63/11), u daljnjem tekstu: ZUS RS BiH

12 Zakon o upravnim sporovima Federacije BiH (Službene novine Federacije BiH», broj 11/05 /02.03.2005.), u daljnjem tekstu: ZUS FBiH

13 Zakon o upravnim sudovima i suđenju u upravnim sporovima Republike Albanije („ Per gjkutat administrative dhe gjykimin e mosmarreveshjeve administrative „), LIGJ br.49/12, 39/17, 49/21, u daljnjem tekstu ZUS AL

sudskih odluka, a koji daju ovlast sudu da u tom slučaju sam riješi upravnu stvar. U slučaju neizvršenja sudskih odluka, sud obavještava organ koji nadzire to tijelo uprave, te sud može predložiti disciplinsko kažnjavanje rukovoditelja tijela uprave, a može podnijeti i prekršajnu prijavu protiv rukovoditelja tijela uprave. Novčana kazna koju sud određuje predstavlja do 20 posto minimalne plaće, ali se novčana kazna ne određuje jednokratno (kao što je uglavnom u slučaju analiziranih zemalja), već se ona povećava i to za svaki dan zakašnjenja tj. neizvršenja sudske odluke. Dnevni iznos novčane kazne koji sud odredi predstavlja iznos do 20 posto iznosa minimalne plaće u Republici Albaniji, a za takvu novčanu kaznu odgovara čelnik tog tijela.(čl.68. ZUS AL). Za bolje razumijevanje, minimalna plaća u ožujku 2023.godine u Republici Albaniji iznosila je 40.000, 00 Albanskih leka (394 eura)¹⁴, a 20 postni iznos predstavlja iznos od 8.000,00 Leka (78,8 Eura). Iz analiziranih odredbi ZUS AL proizlazi da predmetni sustav predstavlja drugačiji sustav određivanja visine novčane kazne u odnosu na analizirane zemlje, jer određuje da se visina novčane kazne povećava proporcionalno za svaki dan zakašnjenja i to za iznos do 20 postotni iznos minimalne place u Republici Albaniji. Takav sustav novčanog kažnjavanja prisiljava rukovoditelja tijela da što prije izvrši sudskih odluku, jer zbog svakog dana zakašnjenja njegova novčana kazna se proporcionalno povećava.

3. PRESJEK KOMPARATIVNE ANALIZE I UNAPRIJEĐENJE SUSTAVA NOVČANOG KAŽNJAVANJA KAO DIO DOBROG PONAŠANJE UPRAVE

Iz obavljene komparativne analize vidljivo je da svi analizirani zakoni koji reguliraju sudski nadzor uprave sadržavaju odredbe o prisilnom izvršenju upravnosudskih odluka. Predmetni zakoni sadrže odredbe o prisilnom izvršenju i u slučaju aktivnog i pasivnog neizvršenja sudskih odluka. Većina Zakona sadrže odredbe o novčanom kažnjavanju zbog neizvršenja sudskih odluka, izuzev ZUS SFRJ (osim glede postupaka povodom zahtjeva za zaštitu sloboda i prava zajamčenih ustavom) i ZUS CG-a.

Glede sustava određivanja visine novčanih kazni postoje dva modela određivanja novčanih kazni, i to jedan model u kojem se visina novčane kazne vezuje za neki kriteriji kao što je prosječna plaća (ZUS RH, ZUS MKD) ili minimalna plaća (ZUS MKD), dok drugi model podrazumijeva da je visina novčanih kazni određena brojčano (ZUS RS, ZUS BIH, ZUS RS BIH, ZUS FBIH). Autori smatraju da model određivanja visine novčane kazne kojim se visina novčane kazne vezuje za kriteriji kao što je prosječna ili minimalna plaća bolji model, jer takav model prati ekonomsko stanje države i nije ovisan o promjenjivim ekonomskim okolnostima kao što je primjerice stopa inflacije u predmetnoj državi.

U okviru sustava novčanog kažnjavanja zbog neizvršenja sudskih odluka, ranije spomenuta SIGMA-a dala je svoje mišljenje zemljama Zapadnog Balkana da razmišljaju o zakonodavnoj izmjeni koja će ići u smjeru proširenja novčane odgovornost i na samo tijelo uprave tj. da pored rukovoditelja tijela novčano odgovara i upravno (kao što je primjerice u slučaju Bosne i Hercegovine). Naime, SIGMA smatra da se u zemljama Zapadnog Balkana pokazalo izrazito teško izreći osobnu kaznu rukovoditelju tijela, te da bi izricanjem novčane kazne samom tijelu, čelnik tijela poduzeo sve mjere da se presuda izvrši jer bi nedostatak sredstava zbog naplaćene kazne smanjio kapacitet poslovanja tog javnopravnog tijela, a što nije u interesu samog čelnika tijela (Ligi T, Kmecl A., 2021, 71). Također, ranije spomenuta Preporuka VE u svom normativnom

14 Odluka Vijeća Ministara Republike Albanije br. 113 od dana 01.ožujka 2023.godine o određivanju minimalne plaće na razini države(VENDIM Nr. 113, datë 1.3.2023, PËR PËRCAKTIMIN E PAGËS MINIMALE NË SHKALLË VENDI), preuzeto s: <https://alprofitconsult.al/wp-content/uploads/2023/03/vendim-2023-03-01-113.pdf>, datum pristupa 09.srpnja 2023.godine

djelu kao mogućnost predviđa da se novčano kazni i samo tijelo uprave (toč.2. a Preporuke VE), ali isključivo kao mogućnost. Međutim, autori su mišljenja da takav pristup ne bi doveo do željenog učinka zbog kojeg je određena novčana kazna. Prije svega sva upravna tijela se uglavnom financiraju iz sredstava državnog proračuna te izricanje novčane kazne na teret državnog proračuna ne bi dovelo do nikakvog učinka. Nadalje, takav nedostatak novčanih sredstava zbog neizvršenja sudskih odluka doveo bi u pitanje uspješnost tog tijela da obavlja svoje druge funkcije, sve zbog činjenice da često takva tijela raspolažu sa sredstava dovoljnim za njihovo minimalno funkcioniranje. Također, nema nikakvih garancija da će čelnik tijela voditi računa o tome da njegovo tijelo uspješno funkcionira te da će poduzeti sve mjere kako se ne bi izrekla novčana kazna samom tijelu.

Prema mišljenju autora, kao bolji pristup pokazao bi se način da se napravi zakonodavna izmjena koja će predvidjeti i novčanu odgovornost ne samo čelnika tijela već i službenika tijela u čiji opis poslova spada obveza sprovođenje odluka upravnih sudova. Naime, prema sustavima državne uprave često takve poslove (sprovođenje upravno sudskih odluka) obavljaju drugi službenici, a ne sami čelnici tijela. Određivanjem "još osobnije" kazne prisilit će se službenika da uredno obavlja posao, tj. da sprovede odluku suda, a ne da mu naloge daje sam rukovoditelj tijela. Također, autori se slažu sa mišljenjem SIGMA-e da bi trebalo povisiti visine novčanih kazni u analiziranim zemljama a i u Republici Hrvatskoj. Naime, prijetnja višim novčanim kaznama utjecale bi na čelnika tijela a i na odgovornog službenika, da što prije izvrše sudske odluke. Možda bi analizirane zemlje trebale usvojiti model koji je usvojila Republika Albanija a koja predviđa proporcionalni rast novčane kazne za svaki dan neizvršenja sudske odluke jer bi se na taj način stvorio psihološki pritisak da svaki dan zakašnjenja predstavlja novo povećanje novčane kazne.

4. ZAKLJUČAK

Pravo na pristup sudu nužno podrazumijeva postojanje adekvatnog sustava kojim će se odluka suda u cijelosti i u potpunosti izvršiti. Upravna tijela su često jedina koja mogu izvršiti odluke upravnih sudova, zbog čega je u međunarodnim aktima i dokumentima stavljen poseban naglasak na prisilno izvršenje upravnosudskih odluka. Analizirane zemlje Zapadnog Balkana su radi izvršenja sudskih odluka, zasnovale sustave novčanog kažnjavanja uz (uglavnom) reformacijsku ovlast suda da sam riješi upravnu stvar. Sustav novčanog kažnjavanja u zemljama Zapadnog Balkana je dosta sličan, a počiva na propisivanju novčanih kazni za aktivno i pasivno neizvršenje presude, uz iznimke u slučaju Republike Crne Gore i ranije SFRJ koje nisu predvidjeli sustav novčanog kažnjavanja.

Republika Crna Gora bi trebala ići u smjeru zakonodavnih izmjena kojima će predvidjeti sistem novčanog kažnjavanja zbog neizvršenja upravnih presuda. Naime, s obzirom da u pojedinim predmetima sudovi Crne Gore ne sadrže reformacijsku ovlast da sami riješe upravnu stvar, ne postoji nikakvo adekvatno sredstvo od strane suda kojim će se prisiliti uprava da izvrši sudsku odluku, što prema mišljenju autora dovodi u pitanje postojanja prava na pristup sudu.

Iz analiziranih zemalja vidljivo je da svi sustavi koji predviđaju sustav novčanog kažnjavanja kao odgovornog predviđaju (uglavnom) rukovoditelja tijela uprave. Autori su u radu istaknuli da je pogrešan pristup SIGMA-e da države kandidatkinje s područja Zapadnog Balkana predvide mogućnost i kažnjavanja samih tijela uprave, jer bi takvo novčano kažnjavanje bilo bespredmetno i dovelo bi u pitanje uspješnost funkcioniranja samih tijela. Republika Hrvatska i zemlje Zapadnog Balkana trebale bi razmisliti o mogućnosti zakonodavnih izmjena zakona koji reguliraju sudski nadzor uprave i to u smjeru u kojem bi se predvidjela novčana odgovornost i službenika koji je odgovoran za izvršenje presude.

Propisivanjem novčane odgovornosti službenika koji je odgovoran za izvršenje sudske odluke faktički bi se prisilila ona osoba u čiji posao zaista spada izvršenje konkretne upravne presude da poduzme sve što je u njegovoj mogućnosti kako bi se sudska odluka što prije izvršila, što je za pojedinca koji nastupa prema upravi i najvažnije. Nadalje pritisak izvršenja ne ovisi samo o volji čelnika tijela i mjerama koje bi isti eventualno poduzeo prema službeniku koji je odgovoran za izvršenje presude već i sud novčanom kaznom stvara dodatni pritisak na službenika da što prije izvrši sudsku odluku.

Također, Republika Hrvatska i zemlje Zapadnog Balkana trebale bi se kretati i u smjeru povećanja iznosa novčanih kazni, jer bi sama prijetnja izricanjem visokih osobnih kazni psihološki utjecala na čelnika tijela i službenika da što prije izvrše presudu. Možda najbolji model sustava novčanog kažnjavanja oko načina određivanja visine novčane kazne iz analiziranih zemalja predstavlja sustav Republike Albanije, koja određuje proporcionalno povećanje novčane kazne za svaki dan zakašnjenja. Takav bi model bi psihološki utjecao na čelnika i tijela da što prije izvrše presudu jer znaju da svaki sljedeći dan predstavlja novo povećanje novčane kazne koje isti moraju osobno podmiriti, što i je svrha samih novčanih kazni u konkretnom slučaju. Shodno tome, na osnovi svega analiziranog, autori mogu zaključno navesti da su sve početne hipoteze postavljene u uvodu dokazane.

LITERATURA:

1. Đerđa, D. (2015), Izvršenje upravnosudskih odluka u Hrvatskom i usporednom pravu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god.52, 1/2015., str.131-157
2. Europski sud za ljudska prava, Hornsby protiv Grčke, broj zahtjeva br. 18357/91, presuda od 19.03.1997.godine
3. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih Sloboda, Narodne novine- međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17
4. Koprić I. (2014), Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj . U: I. Koprić, Europezacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Zagreb, Institut za javnu upravu
5. Ligi, T. and A. Kmecl (2021), "Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans", SIGMA Papers, No. 62, OECD Publishing, Paris, preuzeto s: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/e5162057-en.pdf?expires=1688908938&id=id&accname=guest&checksum=D8D-7C8F78E33E2F5933F5F0FE8B73B48>, datum pristupanja 09.srpnja 2023.godine
6. Odluka Vijeća Ministara Republike Albanije br. 113 od dana 01.ožujka 2023.godine o određivanju minimalne plaće na razini države(VENDIM Nr. 113, datë 1.3.2023, PËR PËRCAKTIMIN E PAGËS MINIMALE NË SHKALLË VENDI), preuzeto s: <https://alprofitconsult.al/wp-content/uploads/2023/03/vendim-2023-03-01-113.pdf>, datum pristupa 09.srpnja 2023.godine
7. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, (2016/C 202/02)
8. Preporuka (2003) 16 Vijeća Ministara država članica o izvršenju upravnih i sudskih odluka na području upravnog prava od 09.rujna 2003.godine
9. Prosječna neto plaća isplaćena prema neto zaposlenom, travanj 2023.godine Državnog zavoda za statistiku (Prosečna mesečna isplata neto-plata po vraboten, april 2023 godina, Državen zavod za statistika), preuzeto s: <https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstienie.aspx?rbtxt=40>, datum pristupa 08.travnja 2023.godine
10. Prosječne mjesečne neto i bruto plaće zaposlenih za siječanj 2023.godine, preuzeto s: . <https://podaci.dzs.hr/2023/hr/58151>, datum pristupanja 08.srpnja 2023.godine
11. Rajko, A. (2022). Hrvatsko uređenje izvršenja presude donesene u upravnom sporu u svjetlu preporuka i drugih dokumenata Vijeća Europe. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, XIII (1.), 107-121
12. Sigma at a glance, preuzeto s: <https://www.sigmaweb.org/ourexpertise/#d.en.259002>, pristupljeno dana 07.srpnja 2023.godine
13. Šikić, M. (2012), Obveznost i izvršenje odluka u upravnom sporu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, 2/2012., str. 411.-424
14. Šikić M., Ofak, L. (2015), Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka kao jamstvo poštenog suđenja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52, 1/2015., str. 203.-221.
15. Zakon o upravnim sporovima („Zakon za upravni sporovi) Republike Sjeverne Makedonije, službeni vesnik na RSM br. 96, 2019.godine,
16. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine ("Sl. glasnik BiH", br. 19/2002, 88/2007, 83/2008 i 74/2010)
17. Zakon o upravnim sporovima Federacije BiH (Službene novine Federacije BiH, broj 11/05 /02.03.2005.)
18. Zakon o upravnim sporovima Republike Crne Gore "Službeni list Crne Gore", br. 054/16 od 15.08.2016
19. Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.).
20. Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije "Sl. glasnik RS", br. 111/2009
21. Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske (Službeni Glasnik RS 109/05, RS 63/11),
22. Zakon o upravnim sporovima SFRJ, Službeni list SFRJ br. 4/1977, 36/1977
23. Zakon o upravnim sudovima i suđenju u upravnim sporovima Republike Albanije („ Per gjkat administrative dhe gjykimin e mosmarreveshjeve administrative „), LIGJ br.49/12, 39/17, 49/21

ABSTRACT**THE SYSTEM OF FINES FOR NON-ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE COURT DECISIONS IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND THE COUNTRIES OF THE WESTERN BALKAN**

In the subject paper, the authors do a comparative analysis of the system of fines for non-execution of court decisions in the Republic of Croatia and the countries of the Western Balkans. The subject of the analysis is the determination of who is responsible under what conditions and the amount of the fine. From the results of the analysis, it is evident that most of the countries of the Western Balkans envisage a system of financial responsibility, and that financial responsibility rests mainly with the head of the body. Also, the results of the conducted comparative analysis show that the system of fines in the analyzed countries consists of two models for determining the amount of the fine, namely the model according to which the amount of the fine is tied to some criterion such as the minimum or average fine, and the second model consisting of the exact numerical amount of the fine. In addition, the authors critically review SIGMA's opinion on the issue of the system of fines in the Western Balkan countries and propose their own legislative changes that, according to the authors, will improve the system of fines and achieve the purpose for which these same fines were prescribed. In the paper in question, the authors present the reasons why they believe that the system of fines and liability should be extended to the official who is specifically responsible for the execution of the court decision. The authors also state their reasons why they believe that it should be in the direction of increasing fines and a different model for determining fines, and that the model adopted by the Republic of Albania is proving to be a good model that will force the responsible persons to execute the court verdict as soon as possible.

Keywords: administrative dispute, legal action, enforcement, fine