

Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Specijalistički studij Javno pravo i javna uprava

Glorjana Čičak

**ZAHTJEV ZA IZVANREDNO
PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI
PRAVOMOĆNIH SUDSKIH ODLUKA U
UPRAVNOM SPORU**

SPECIJALISTIČKI RAD

Mentorica: prof. dr.sc. Lana Ofak

Zagreb, travanj 2024.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Glorjana Čičak, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor specijalističkog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Glorjana Čičak

Sadržaj

| | |
|---|----|
| 1. Uvod | 1 |
| 2. Prikaz normativnog uređenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude | 3 |
| 2.1. <i>Zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske odluke u upravnom pravu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije</i> | 3 |
| 2.2.1. <i>Zahtjev za zaštitu zakonitosti</i> | 6 |
| 2.2. <i>Zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke u upravnom pravu Republike Hrvatske</i> | 7 |
| 2.4.1. <i>Novela Zakona o upravnim sporovima 2012.</i> | 10 |
| 2.4.2. <i>Novela Zakona o upravnim sporovima 2014.</i> | 11 |
| 3. Prikaz aktualnog uređenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude | 14 |
| 3.1. <i>Aktivna legitimacija za podnošenje zahtjeva</i> | 15 |
| 3.2. <i>Objekt zahtjeva</i> | 16 |
| 3.3. <i>Razlozi za izjavljivanje zahtjeva</i> | 17 |
| 4. Podnošenje zahtjeva | 21 |
| 4.1. <i>Sadržaj zahtjeva</i> | 21 |
| 4.2. <i>Postupanje DORH-a nakon zaprimanja</i> | 22 |
| 4.3. <i>Rok za podnošenje zahtjeva</i> | 23 |
| 4.4. <i>Odustanak od zahtjeva</i> | 24 |
| 4.5. <i>Odlučivanje o zahtjevu</i> | 25 |
| 5. Zaštita prava stranaka u postupku | 27 |
| 5.1. <i>Osnovna načela upravnog postupka i spora</i> | 27 |
| 5.2. <i>Pravomoćnost odluke</i> | 29 |
| 5.3. <i>Ustavna jamstva</i> | 30 |
| 5.4. <i>Konvencijska prava</i> | 31 |
| 5.4.1. <i>Pravo na pošteno suđenje</i> | 33 |
| 5.4.2. <i>Solomon protiv Hrvatske</i> | 35 |
| 5.4.3. <i>Jelčić Stepinac protiv Hrvatske</i> | 38 |
| 6. Prikaz i analiza statističkih podataka DORH-a u razdoblju od 1. prosinca 2020. do 1. prosinca 2023. | 40 |
| 6.1. <i>Statistički podaci za 2020.</i> | 41 |
| 6.2. <i>Statistički podaci za 2021.</i> | 41 |
| 6.3. <i>Statistički podaci za 2022.</i> | 42 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 7. | Analiza odluka VSRH u razdoblju od 1. prosinca 2020. do 1. prosinca 2023. | 43 |
| 8. | Novi Zakon o upravnim sporovima..... | 49 |
| 9. | Zaključak | 54 |
| 10. | Literatura..... | 56 |

SAŽETAK

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, kao izvanredni pravni lijek propisan je Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. U radu se analizira primjena tog zahtjeva, kao i statistički podaci Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i Vrhovnog suda Republike Hrvatske te odluke tog Suda. Analizira se i način na koji je zahtjev normiran (tj. podnormiran), postupanje Državnog odvjetništva Republike Hrvatske te način donošenja odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, s posebnim naglaskom na zaštitu prava na pošteno suđenje kao temeljno pravo zajamčeno Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Ključne riječi: zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude, upravni spor, pravomoćnost, pravo na pošteno suđenje, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

SUMMARY

The request for an extraordinary examination of the legality of final judgement, as an extraordinary legal remedy, was required by Law on Administrative Disputes from 2010. The paper analyzes the application of the request for an extraordinary examination of the legality of final court decisions, as well as statistical data of the State Attorney's Office of the Republic of Croatia and the Supreme Court of the Republic of Croatia and the decisions of that Court. The manner in which the request is regulated (i.e. inadequately regulated), the practice of the State Attorney's Office of the Republic of Croatia and the manner of decision-making by the Supreme Court of the Republic of Croatia are also analyzed, with a special emphasis on the protection of the right to a fair trial as a fundamental right guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Key words: the request for an extraordinary examination of the legality of final judgement, administrative dispute, principle of finality, the right to a fair trial, Supreme Court of the Republic of Croatia, State Attorney's Office of the Republic of Croatia

POPIS KRATICA

| Kratika | Značenje |
|----------------|--|
| NN | „ Narodne novine“ |
| NN-MU | „Narodne novine-Međunarodni ugovori“ |
| ZUS | Zakon o upravnim sporovima |
| Ustav | Ustav Republike Hrvatske |
| Ustavni sud | Ustavni sud Republike Hrvatske |
| DORH | Državno odvjetništvo Republike Hrvatske |
| VSRH | Vrhovni sud Republike Hrvatske |
| VUSRH | Visoki upravni sud Republike Hrvatske |
| Konvencija | Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda |
| Europski sud | Europski sud za ljudska prava |

1. Uvod

Zakonom o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012.¹ u hrvatsko upravno sudovanje uveden je Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, kao izvanredni pravni lijek.

Podnošenje zahtjeva i odlučivanje propisano je odredbom članka 78. ZUS-a, prema kojoj je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: DORH) ovlašteno na prijedlog stranke u upravnom sporu podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke upravnog suda ili Visokog upravnog suda u roku od šest mjeseci od dostave pravomoćne sudske presude strankama. Ovaj zahtjev DORH može podnijeti i po službenoj dužnosti, a odluku o zahtjevu donosi Vrhovni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VSRH) u vijeću koje čini pet sudaca.

Svrha toga izvanrednog pravnog lijeka bila je osiguranje jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, kao temeljne ustavne zadaće VSRH.²

Od samog uvođenja ovaj institut izaziva kritike stručne javnosti kako zbog činjenice da je navedeni izvanredni pravni lijek ovlašteni podnijeti jedino DORH, kojem je dano diskrecijsko pravo pri odlučivanju o korištenju ili nekorištenju ovog izvanrednog pravnog lijeka, tako i zbog nedostatne i nekvalitetne normativne uređenosti.

Zakonom o dopunama i izmjenama Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: Novela ZUS-a 2012)³ izmijenjena je odredba članka 78. stavka 1. i 2. ZUS-a na način da je riječ „sudske odluke“ zamijenjena riječju „presude“.

Navedena zakonska odredba izmijenjena je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: Novela ZUS-a 2014)⁴, na način da se iza riječi „pravomoćne presude“ dodaju riječi „i rješenja“. Tom izmjenom uklonjene

¹ Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10.

² čl. 116. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 5/14.

³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, NN 143/12.

⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, NN 152/14.

su nastale nedoumice u pogledu vrste odluka protiv kojih je moguće podnijeti ovaj izvanredni pravni lijek, te su kao objekt pobijanja određene sve odluke upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VUSRH) tj. presude i rješenja.

U radu će se prikazati ranije i aktualno zakonodavno uređenje predmetnog zahtjeva, djelotvornost tog pravnog lijeka, analizirati postupanje DORH-a i donesene odluke VSRH povodom zahtjeva, te nakon izvršene analize preispitati razloge za drugačije normativno uređenje.

S obzirom da je ovaj rad nastao prije stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima iz 2024.,⁵ pod aktualnim ZUS-om u radu se podrazumijeva ZUS iz 2010.

Analizom dostupnih podataka istražiti će se koliko je zahtjeva podneseno DORH-u, vrste odluka i način postupanja DORH-a, kao i svojstvo DORH-a u pravomoćno okončanim postupcima. Također istražiti će se vrste odluka koje je VSRH donio povodom podnesenih zahtjeva, te je li prilikom donošenja odluke provodio test proporcionalnosti i utvrdio je li uspostavljena pravedna ravnoteža između javnog interesa i interesa podnositelja zahtjeva, te potrebe za osiguranjem pravilnog suđenja, odnosno poštivanja načela pravne sigurnosti. Posebni naglasak će se staviti na zaštitu prava stranaka i pravo na pošteno suđenje kao temeljno pravo zajamčeno Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija)⁶.

Cilj završnog rada je istražiti jesu li prema sadašnjem zakonskom uređenju ostvareni ciljevi zaštite javnog interesa (da li omogućuje VSRH da ostvari svoju ustavnu ulogu jamca jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti građana) i zaštite prava stranaka na pošteno suđenje, te potrebe za normativno poboljšanje instituta.

⁵ Zakon o upravnim sporovima, NN 36/24.

⁶ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU br. 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 142/02, 1/06.

2. Prikaz normativnog uređenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, kao izvanredni pravni lijek uveden je u hrvatsko upravno sudovanje ZUS-om.

Navedenom izvanrednom pravnom lijeku prethode dva vrlo slična pravna instituta i to zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke koji je bio propisan odredbama zakonodavstva Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije te zahtjev za zaštitu zakonitosti, koji je u hrvatsko zakonodavstvo preuzet iz prava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije te kao izvanredni pravni lijek postojao sve do stupanja na snagu ZUS-a.⁷

2.1. Zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske odluke u upravnom pravu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije

Ovaj izvanredni pravni lijek je postojao i u upravnom pravu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

Kao izvanredno pravno sredstvo u upravni spor uveden je Zakonom o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: Zakon)⁸. Odredbama navedenog Zakona bilo je propisano da se protiv odluke donesene u upravnom sporu žalba može podnijeti samo ako je to predviđeno zakonom u određenim stvarima (članak 19. stavak 1.). Dakle, žalba nije bila propisana kao „opće dopušten“ pravni lijek.⁹

Autor Borković ukazuje kako je sustav pravnih lijekova koji se mogu koristiti protiv odluka Upravnog suda specifičan upravo iz razloga što odluku u sudskom sporu koji se vodi o zakonitosti upravnog akta donosi Upravni sud, koji je jedini ovlašteni rješavati upravne sporove na području Republike Hrvatske. Također, treba imati na umu da se tužba u upravnom sporu pokreće nakon što je iskorištena žalba u upravnom postupku (kad je dopuštena), odnosno nakon što je kontrola zakonitosti već provedena

⁷ Šikić, Marko, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 179.

⁸ Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ 4/77.

⁹ Medvedović, Dragan, Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj u: Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Koprić, Ivan, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 89.

od strane ovlaštenog tijela u upravnom postupku. Osim navedenog, kao razlog iz kojeg bi prilikom propisivanja pravnih lijekova u upravnom sporu trebalo voditi računa o specifičnostima upravnih sporova, navodi i visoki ranga Upravnog suda, koji jamči pravilno i zakonito odlučivanje. Zbog navedenog smatra da: „...rješenja koja postoje u zakonima glede pravnih lijekova što se mogu koristiti protiv odluka Upravnog suda u upravnom sporu ukazuju na veliku suzdržljivost u mogućnosti korištenja žalbe kao redovnog pravnog lijeka i na orijentaciju dopustivosti samo određenih izvanrednih pravnih lijekova uz uvjete precizno utvrđene zakonom“.¹⁰

Stoga su odredbama Zakona ustanovljena dva izvanredna pravna lijeka: zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske odluke i zahtjev za zaštitu zakonitosti.

Prema odredbi članka 19. stavka 2. Zakona zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke stranka može podnijeti nadležnom sudu u republici odnosno autonomnoj pokrajini protiv pravomoćne odluke suda čija nadležnost u upravnom sporu nije određena za cijelo područje republike odnosno autonomne pokrajine. Taj zahtjev se ne može podnijeti u stvarima u kojima je zakonom dopuštena žalba (stavak 3. Zakona).

Zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske odluke može se podnijeti Saveznom sudu protiv pravomoćnih odluka sudova u republikama, autonomnim pokrajinama i Vrhovnoga vojnog suda donesenih u upravnom sporu. Taj zahtjev može se podnijeti zbog povrede saveznog zakona, drugoga saveznog propisa ili općeg akta ili zbog povrede saveznog propisa o postupku koja je mogla biti od utjecaja na rješenje stvari, a u pitanju je primjena saveznih propisa (članak 20. stavak 1. Zakona).

Navedeni zahtjev može se podnijeti saveznom sudu i protiv pravomoćnih odluka sudova donesenih u upravnom sporu o zakonitosti upravnog akta, kad se smatralo da se takvim aktom organizacije udruženog rada ili radni ljudi s područja drugih republika i autonomnih pokrajina stavljaju u neravnopravan položaj na jedinstvenome jugoslavenskom tržištu. Taj se zahtjev može podnijeti zbog povrede materijalnog prava ili zbog povrede pravila postupka koja je mogla biti od utjecaja na rješenje stvari. (članak 20. stavak 2. Zakona).

¹⁰ Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 516.

Zahtjev se mogao podnijeti samo ako je već upotrijebljen zahtjev za preispitivanje ili žalba, odnosno ako nije dopuštena žalba, a o njemu odlučuje Savezni sud u vijeću sastavljenom od pet sudaca (članak 20. stavak 3. i 4. Zakona).

Dakle, prema normativnom uređenju Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije izvanredno preispitivanje zakonitosti odnosilo se na presude i rješenja. Zahtjev se podnosio isključivo po prijedlogu stranke, te nije predviđena mogućnost podnošenja *ex offo*. Kao razlog podnošenja ovog izvanrednog pravnog lijeka propisana je povreda materijalnog prava ili povreda pravila postupka koja je mogla utjecati na rješavanje stvari.

U pogledu propisanih razloga zbog kojih se može podnijeti zahtjev Medvedović ukazuje da Zakonom kao razlog podnošenja ovog pravnog lijeka nije propisano pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, te ističe kako nije propisana niti izričita zabrana podnošenja zahtjeva iz tog razloga. Zbog navedenog, u praksi je dolazilo do različitih shvaćanja. Medvedović navodi kako se „činjenično (se) pitanje isprepliće s materijalnopравnim i procesnim pitanjima, i neki put je nemoguće provesti korektnu i dosljednu distinkciju između činjeničnih i pravnih pitanja“.¹¹ Smatra nužnim za donošenje zakonite odluke da sud prilikom ocjene materijalnopравnog pitanja i eventualno počinjene procesne greške, se u određenim situacijama bavi i činjenicama, što naravno mora činiti jako oprezno.

Nadalje, smatra da se povreda materijalnog prava, u smislu toga pravnog sredstva, ogleda u povredi bilo koje zakonite pravne norme bez obzira kojim je pravnim propisom normirana. Kako zakonom nije propisana težina povrede, smatra da se zahtjev može podnijeti zbog bilo koje povrede, a na sudu je da prilikom odlučivanja uzme u obzir one povrede o kojima ovisi pravilnost odluke. U pogledu procesnih povreda koje su „mogle biti od utjecaja na rješavanje stvari“ smatra da je dovoljno da stranka učini vjerojatnim postojanje povrede, dok je na sudu da sankcionira one povrede koje su dovele ili mogle dovesti do nezakonitosti odluke.¹²

¹¹ Medvedović, Dragan, Izvanredno preispitivanje u upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, 1983, str. 257-258.

¹² Ibid., str. 256-257.

Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima¹³ nisu u hrvatski sustav preuzete norme o žalbi i zahtjevu za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske odluke.

2.2.1. Zahtjev za zaštitu zakonitosti

Zahtjev za zaštitu zakonitosti kao izvanredni pravni lijek ustanovljen je Zakonom zajedno s zahtjevom za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke.

Prema odredbi članka 21. stavka 1. Zakona zahtjev za zaštitu zakonitosti nadležnom sudu u republici odnosno autonomnoj pokrajini može podnijeti nadležni javni tužilac u republici odnosno autonomnoj pokrajini protiv pravomoćne odluke suda, koji u upravnom sporu ne obavlja funkciju najvišeg suda u republici odnosno autonomnoj pokrajini, ako je takvom odlukom povrijeđen zakon, drugi propis ili opći akt.

Zahtjev za zaštitu zakonitosti se može podnijeti i protiv odluke vijeća suda koji u upravnom sporu obavlja funkciju najvišeg suda u republici odnosno autonomnoj pokrajini ako je tom odlukom povrijeđen republički odnosno pokrajinski zakon, drugi propis ili opći akt (članak 21. stavak 2. Zakona).

Navedeni izvanredni pravni lijek je preuzet Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1991., koji je zatim novelom Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1992. izmijenjen.¹⁴

Ovlaštenje za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti dano je DORH-u. Upravo se kroz navedeno ovlaštenje za podnošenje ovoga zahtjeva koje je dano DORH-u u slučaju kada je pravomoćnom sudskom odlukom povrijeđen pravni propis, izražava karakteristika ovog pravnog lijeka. Dakle, jedino DORH ima pravo podnijeti zahtjev za zaštitu zakonitosti i to u situaciji kad nađe da je sudskom odlukom došlo do povrede zakona, drugog propisa ili pravnog akta.¹⁵

¹³ Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, NN 53/91.

¹⁴ Medvedović, Dragan, *op. cit. (bilj. 9.)*, str. 90.

¹⁵ Borković, Ivo, *op. cit. (bilj. 10.)*, str. 518.

2.2. Zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke u upravnom pravu Republike Hrvatske

Prilikom provedbe reforme upravnog sudovanja, donošenjem novog ZUS-a u upravni spor uveden je Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, kao izvanredni pravni lijek.

Navedeni izvanredni pravni lijek normativno je propisan samo odredbom članka 78. koji nosi naziv „Podnošenje zahtjeva i odlučivanje“ i nalazi se u trećoj glavi naslovljenoj kao „Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude“, u trećem dijelu ZUS-a kojim su regulirani „Pravni lijekovi“.¹⁶

Navedenom zakonskom odredbom propisano je da stranke u upravnom sporu mogu zbog povrede zakona predložiti DORH-u podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke upravnog suda ili VUSRH-a (članak 78. stavak 1.).

Ovlašteni podnositelj zahtjeva je DORH, koji zahtjev može podnijeti na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti. Rok za podnošenje zahtjeva je šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama. (članak 78. stavak 2.). O zahtjevu odlučuje VSRH u vijeću koje čini pet sudaca. Ako VSRH usvoji zahtjev, može ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili preinačiti presudu (članak 78. stavak 3 i 4.).

Prema konačnom prijedlogu ZUS-a svrha toga izvanrednog pravnog lijeka je osigurati mogućnost intervencije VSRH kao Ustavom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav) utvrđenog najvišeg suda u državi, a sve kako bi se osigurala jedinstvena primjena prava i ravnopravnost svih građana u njegovoj primjeni.¹⁷

¹⁶ Šikić, Marko., *op. cit. (bilj. 7.)*, str. 181.

¹⁷ https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080017/PZE_378.pdf, zadnji put pristupljeno 1. prosinca 2023.

Bez propisane pravne zaštite, VSRH ne bi mogao vršiti svoju ustavnu dužnost¹⁸, odnosno ne bi u pogledu odluka upravnih sudova i VUSRH, mogao osigurati jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.¹⁹

Primarna svrha predmetnog zahtjeva bi trebala biti zaštita javnog interesa. Predlagatelji zakona su u konačnom prijedlogu kao razlog uvođenja ovog izvanrednog pravnog lijeka naveli ostvarenje ustavne uloge VSRH u jedinstvenoj primjeni prava i ravnopravnosti svih građana u njegovoj primjeni. Međutim, početna ideja da se korištenje ovog pravnog lijeka omogući građanima i ostalim pravnim subjektima nije propisana konačnim prijedlogom.²⁰

Navedeni pravni institut je izazvao kritike stručne javnosti u pogledu jedinog ovlaštenog podnositelja zahtjeva (DORH), kao i nedostatne i nekvalitetno normativne uređenosti. Prigovori su se odnosili na gramatičke i nomotehničke neusklađenosti termina „pravomoćne presude“ naznačenog u nazivu pravnog lijeka i „pravomoćne sudske odluke“ naznačene u normativnom uređenju instituta, te na veći broj pravnih praznina.

Zakonodavčev pristup kojim je ovlaštenje za podnošenje zahtjeva dano DORH-u djelomično je opravdan i logičan, radi izbjegavanja opasnosti da stranke izravnim podnošenjem ovog pravnog lijeka pretjerano opterete rad VSRH.²¹ S obzirom na to da je strankama već omogućena zaštita na dva stupnja u upravnom postupku i upravnom sporu, te imajući u vidu da ti postupci mogu dugo trajati, takvo uređenje se može razumjeti. Kako je primarni cilj ZUS-a zaštita subjektivna prava građana (članak 2. stavka 1.), Šikić smatra da je ta zaštita izostala osobito u razdoblju do stupanja na snagu Novele ZUS-a 2014.²²

Prema mišljenju autorica Maganić i Orlić-Zaninović navedeno ne može biti opravdani razlog da se same stranke ne mogu obratiti VSRH, već DORH na zahtjev stranke ili

¹⁸ Članak 116. stavak 1. Ustava.

¹⁹ Đerđa, Dario, Šikić, Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 293.

²⁰ Šprajc, Ivan, Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude: Novo pravno sredstvo u hrvatskom Zakonu o upravnim sporovima, Sveske za javno pravo, 2012, str. 58.

²¹ Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *op. cit. (bilj. 19.)*, str. 293-294.

²² Šikić, Marko, *op. cit. (bilj. 7)*, str. 180.

po službenoj dužnosti odabire pravomoćne odluke čiju zakonitost će ocjenjivati VSRH.²³

Činjenicu da zahtjev za zaštitu zakonitosti pred VSRH-om može podnijeti samo državni organ (DORH) s punim diskrecijskim pravom u odlučivanju o korištenju ili nekorištenju tog pravnog sredstva problematizirao je značaj broj autora.

Šikić smatra da je najveći problem kod uređenja tog zahtjeva upravo činjenica da stranke na koje se odnose pravomoćne sudske odluke nisu aktivno legitimirane za podnošenje zahtjeva, već im je ostavljena samo mogućnost da DORH-u podnesu prijedlog za podnošenje zahtjeva. Smatra da bi budućim zakonskim izmjenama trebalo omogućiti izravno podnošenje zahtjeva VSRH svim strankama, kao i podnošenje zahtjeva od strane DORH-a po službenoj dužnosti.²⁴ Na navedeni način osigurala bi kako zaštita subjektivnih prava stranaka, tako i ostvarivanje ustavnih i zakonskih ovlasti i dužnosti DORH-a.²⁵

Ovlaštenje za podnošenje prijedloga Šprajc problematizira polazeći od situacije kada je DORH bio stranka u prethodnom pravomoćno okončanom upravnom sporu i situacije kada nije bio stranka, a podnošenjem zahtjeva mu se priznaje svojstvo stranke. S obzirom na to da je prema normativnom uređenju propisan samo jedan ovlaštenu podnositelj zahtjeva, zakonodavac je na navedeni način priznao svojstvo stranke DORH-u za korištenje izvanrednog pravnog lijeka protiv pravomoćne odluke unatoč činjenici da nije bio stranka u pravomoćno okončanom sporu. Ukazuje na problematičnost normativnog uređenja s ustavnopravnog aspekta u situaciji kada je DORH bio stranka pravomoćno okončanog postupka. U tim slučajevima bi DORH kao stranka bio privilegiran u odnosu na ostale stranke istog upravnog spora.²⁶

Autorice Maganić i Orlić Zaninović smatraju da postojeće zakonodavno uređenje onemogućava stranke da samostalno odlučuju o podnošenju zahtjeva za ocjenu zakonitosti VSRH, s tim da taj zahtjev nužno niti ne mora biti usvojen. Kako bi se

²³ Maganić, Aleksandra, Orlić Zaninović, Senka, Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, 2022., str. 586.

²⁴ Šikić, Marko, *op. cit. (bilj. 7)*, str. 184, 197.

²⁵ članak. 121. a. stavak 1. Ustava.

²⁶ Šprajc, Ivan, *op. cit. (bilj. 20.)*, str. 68.

osigurala ravnopravnost stranaka i zaštitila postupovna prava svih stranaka upravnog spora potrebno je omogućiti izravno podnošenje tog zahtjeva VSRH i samim strankama. U tom smislu bi VSRH trebao po uzoru na reviziju koja je kao izvanredni pravni lijek propisana u parničnom postupku²⁷ odlučiti o dopuštenosti tog zahtjeva, te o samom zahtjevu ako ga ocjeni dopuštenim. Prilikom donošenja odluke trebalo bi ocijeniti jesu li su razlozi na kojima stranke temelje svoje zahtjeve relevantni za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.²⁸

S obzirom na činjenicu da stranke upravnog spora mogu predložiti DORH-u podnošenje predmetnog zahtjeva zbog povrede zakona protiv pravomoćne odluke prvostupanjskog upravnog suda ili VUSRH, te da zahtjev DORH može podnijeti i po službenoj dužnosti, Koprić ukazuje da u okviru zakonodavnih ovlaštenja VSRH može donijeti i odluku kojom će usvojiti zahtjev te ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili preinačiti presudu. Ako bi takva odluka bila donesena u odnosu na odluku VUSRH, Koprić smatra da bi se na taj način mogla narušiti nezavisnost VUSRH i mogućnost uspostave profesionalnih standarda, te da bi moglo doći do procesnih zlouporaba od strane jedinog ovlaštenog podnositelja.²⁹

2.4.1. Novela Zakona o upravnim sporovima 2012.

Odredbom članka 16. Novele ZUS-a 2012. izmijenjena je odredba člana 78. ZUS-a na način da se u stavcima 1. i 2. riječi: »sudske odluke« zamjenjuju se riječju: »presude«. Ujedno je i iza stavka 3. dodan stavak 4. kojim je propisana obveza suda protiv čije presude je podnesen zahtjev i javnopravnog tijela kao tuženika, da bez odgode dostave sve spise predmeta VSRH, na njegov zahtjev.

²⁷ članak 382. Zakona o parničnom postupku NN 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80722 i 114/22.

²⁸ Maganić, Aleksandra, Orlić Zaninović, Senka, *op. cit. (bilj. 23)*, str. 586-587.

²⁹ Koprić, Ivan, *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj u Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Koprić, Ivan, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 12.

Ranije korišteni pojam „sudske odluke“ sukladno ZUS-u obuhvaćao bi presudu i rješenje. Prema odredbi članka 55. stavka 1. ZUS-a sud presudom odlučuje o tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja, dok prema odredbi članka 65. stavka 1. ZUS-a sud rješenjem odlučuje o postupovnim pitanjima.

Kao razlog zbog kojih se donose navedene izmjene u obrazloženju Konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama ZUS-a³⁰ navedeno je da se riječi „odluka“ i „presuda“ koriste nekonzistentno. Predložena izmjena ima za cilj ujednačavanje izražavanja prilikom korištenja ovog izvanrednog pravnog lijeka, čiji predmet je upravo presuda kojom se odlučuje o meritumu spora, a ne rješenje kojim se odlučuje o postupovnim pitanjima.

Navedeni zakonodavčev pristup naišao je na veliki broj prigovora. Ovo stoga što je ZUS-om između ostalog propisano i donošenje rješenja kojim se upravni spor okončava. Naime, sud je ovlašten donijeti rješenje kojim se tužba odbacuje ako tužbu ocjeni neurednom³¹ te ako utvrdi da ne postoje procesne pretpostavke za vođenje upravnog spora³², dok će rješenjem obustaviti spor ako se ostvare zakonom propisani razlozi za obustavu spora.³³

Na propisani način prema kojem se ovaj izvanredni lijek može podnijeti samo protiv sudskih presuda onemogućeno je ocjenjivanje zakonitosti odluka kojima se iako se ne odlučuje o meritumu spora okončava upravni spor.³⁴

Navedeno zakonsko uređenje izmijenjeno je Novelom ZUS-a 2014. kojom je propisana mogućnost podnošenja zahtjeva protiv sudskih presuda i rješenja.³⁵

2.4.2. *Novela Zakona o upravnim sporovima 2014.*

Novelom ZUS-a 2014. došlo je do novih izmjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude. Odredbom članka 26. Novele ZUS-a 2014. izmijenjena je odredba članka 78. ZUS-a na način da su iza riječi „pravomoćna

³⁰ https://www.iusinfo.hr/AppendixExtCro/RDOCSB_HR/ent_id_12889.PDF, zadnji put pristupljeno 5. prosinca 2023.

³¹ Članak 29. ZUS-a

³² Članak 30. ZUS-a

³³ Članak 46. ZUS-a

³⁴ Šprajc, Ivan, *op. cit. (bilj. 20), str. 65-66.*

³⁵ Šikić, Marko, *op. cit. (bilj. 7), str. 186.*

presuda“ dodane riječi „i rješenja“. U obrazloženju konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZUS-a nisu navedeni razlozi u pogledu navedene izmjene.³⁶

Također, Novelom ZUS-a 2014. izmijenjena je odredba članka 78. na način da su dodani stavci 4, 5 i 6. kojima je propisano postupanje suda nakon zaprimanja prijedloga, u pogledu dostavljanja zahtjeva protivnoj stranci na odgovor, roka za podnošenje odgovora, te granica u kojima VSRH odlučuje o zahtjevu.

Promjene su usvojene nakon što je ukazano na postojanje pravnih praznina predmetnog instituta u pogledu određivanja ovog pravnog lijeka kao jednostranog ili dvostranog pravnog sredstva. Ako je nakon podnošenja pravnog lijeka drugoj strani omogućeno izjašnjavanje, onda se radi o dvostranom pravnom sredstvu, suprotno, riječ je o jednostranom pravnom sredstvu. Tako je i autor Šprajc smatrao da je odgovor na ovo pitanje koje nije bilo uređeno zakonom sadržano u odredbi članka 6. ZUS-a, kojom je propisan sadržaj načela izjašnjavanja stranke. Pri tome se pozvao na latinsku maksimu koja omogućava rješenje ovog problema: „*regula pro lege, si deficit lex* (ako ne postoji pravo, na njegovo mjesto stupa načelo)“.³⁷

Konačnim prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima³⁸ kao razlozi zbog kojih se donosi zakon i pitanja kojima se njime uređuju naznačeno je ispravljanje podnormiranosti tog instituta. Stoga je dodatno određeno postupanje VSRH-a nakon podnošenja prijedloga, odnosno propisana je dostava prijedloga na odgovor protivnoj stranci i rok za očitovanje te su određene granice ispitivanja zahtjeva.

Novelom ZUS-a 2014. uvedene su izmjene u skladu s kritikama koju je stručna i znanstvena javnost iznosila u svezi ovog instituta.³⁹

Međutim, niti ovim zakonskim izmjenama nisu u cijelosti otklonjene dvojbe, kao ni prijepori u pogledu iznimne podnormiranosti ovog instituta, kao i pravnih praznina na koje je od samog uvođenja instituta ukazivala stručna javnost. Iz postupanja

³⁶ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2014/192%20sjednica%20Vlade//192%20-%208.pdf>

³⁷ Šprajc, Ivan, *op. cit. (bilj. 20)*, str. 60.

³⁸ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2014/192%20sjednica%20Vlade//192%20-%208.pdf>, zadnji put pristupljeno 6. prosinca 2023.

³⁹ Šikić, Marko, *op. cit. (bilj. 7)*, str. 188.

zakonodavca od samog uvođenja ovog instituta do aktualnog normativnog uređenja proizlazi da zakonodavac nije imao jasnu sliku u pogledu uređenja ovog pravnog lijeka prije samog uvođenja.⁴⁰

⁴⁰ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, Zagreb, 2017., *str.* 258.

3. Prikaz aktualnog uređenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude

Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude kao izvanredni pravni lijek reguliran je Zakonom o upravnim sporovima.⁴¹ Predmetni institut je normiran samo jednim člankom kojim je regulirano podnošenje zahtjeva i odlučivanje, odredbom članka 78. koja glasi:

- (1) Stranke u upravnom sporu mogu zbog povrede zakona predložiti Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude i rješenja upravnog suda ili Visokog upravnog suda.
- (2) Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude može podnijeti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ovaj zahtjev može podnijeti i po službenoj dužnosti.
- (3) O zahtjevu odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske u vijeću koje čini pet sudaca.
- (4) Nepravodoban zahtjev ili zahtjev koji je podnijela neovlaštena osoba sud će odbaciti rješenjem.
- (5) Ako nadležni sud ne odbaci zahtjev, dostavit će ga protivnoj stranci koja može u roku od 30 dana podnijeti odgovor na zahtjev.
- (6) Vrhovni sud Republike Hrvatske rješava o zahtjevu na nejavnoj sjednici, a pobijanu odluku ispituje samo u granicama zahtjeva.
- (7) Sud protiv čije presude je podnesen zahtjev iz stavka 2. ovoga članka i javnopravno tijelo kao tuženik dužni su bez odlaganja dostaviti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, na njegov zahtjev, sve spise predmeta.
- (8) Ako Vrhovni sud Republike Hrvatske usvoji zahtjev, može ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili preinačiti presudu.

⁴¹ Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21.

Predmetni izvanredni pravni lijek je normiran samo citiranom zakonskom odredbom, te je unatoč izvršenim izmjenama provedenim Novelom ZUS-a 2012. i Novelom ZUS-a 2014., ostao i dalje podnormiran, zbog čega u primjeni izaziva brojne dvojbe i nedoumice.⁴²

3.1. Aktivna legitimacija za podnošenje zahtjeva

Prema odredbi članka 78. stavka 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima ovlašteni podnositelj zahtjeva je DORH.

Prema normativnom uređenju stranke koje su sudjelovale u upravnom sporu (odnosno koje su trebale sudjelovati, a nije im omogućeno) se ne mogu izravno obratiti sa zahtjevom VSRH, već mogu predložiti DORH-podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. Dakle, ovaj pravni lijek ovlašten je podnijeti samo DORH-u, po prijedlogu stranke ili po službenoj dužnosti.⁴³

Najveće kritike ovog pravnog instituta od strane stručnjaka upravo su upućene na podnormiranost zakonske odredbe u pogledu aktivne legitimacije za podnošenje zahtjeva.

S obzirom na činjenicu da je prema sadašnjem zakonodavnom uređenju jedini ovlašteni podnositelj DORH, Šprajc zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, označava kao jednostranačko pravno sredstvo, odnosno pravno sredstvo koje je ovlaštena podnijeti samo jedna stranka. Nadalje, smatra kako bi sve stranke iz prethodnog upravnog spora trebale imati poziciju stranke i u postupku pokrenutom od strane DORH-a. Navedena mogućnost bi se trebala prije svega odnositi na stranke koje su podnijele prijedlog za pokretanje postupka DORH-u. Naime, upravo stranka koja je podnijela DORH-u prijedlog bi trebala biti uključena u mogućnost isticanja po njoj važnih činjenica od kojih ovisi donošenje odluke povodom zahtjeva.

44

⁴² Staničić, Frane, Mogućnost primjene izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude protiv odluka Visokog upravnog suda – u upravnom sporu ocjene zakonitosti općeg akta, Informator br. 6399, 2016., str. 13.

⁴³ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar, *op. cit. (bilj. 40)*, str. 259.

⁴⁴ Šprajc, Ivan, *op. cit. (bilj. 20)*, str. 59, 68-70.

Kontrec smatra kako činjenica da podnošenje zahtjeva ovisi isključivo o diskrecijskoj ocjeni DORH-a uvelike ograničava djelotvornost ovog izvanrednog pravnog lijeka. Navedenom odredbom zakona nije propisano postupanje DORH-a nakon zaprimanja prijedloga, odnosno donošenje odluke, koju bi stranke u slučaju da DORH smatra da nema povrede zakona ili da nisu ispunjene procesne odredbe za podnošenje tog zahtjeva, mogle pobijati. Naime, DORH o nepokretanju postupka samo obavijesti stranke, zbog čega stranke ostaje uskraćena za obrazloženje razloga iz kojih DORH smatra da ne postoje valjani razlozi za podnošenje zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske odluke. Tako se u praksi dešava da stranke neposredno podnesu VSRH taj pravni lijek, koji se tada odbacuje, jer je izjavljen od neovlaštene osobe.⁴⁵

3.2. Objekt zahtjeva

Prema aktualnom zakonskom uređenju predmet zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske presude mogu biti presude i rješenja (članak 78. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima).

Međutim, ovaj izvanredni pravni lijek nosi naziv zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, što prema naslovu cijele glave Zakona o upravnim sporovima proizlazi da se radi o pravnom sredstvu čiji je objekt “pravomoćna presuda”. Unatoč činjenici da podnaslov ne određuje sadržaj pravne norme, na ovaj način se stvara nesigurnost adresatima na koje se odnosi ta pravna norma.⁴⁶

Da, naziv pravnog lijeka ne odgovara širem sadržaju koji taj pravni lijek obuhvaća, ukazuje i praksa VSRH. Tako je, VRSB u predmetu poslovni broj U-zpz-12/17 odlučujući o zahtjevu koji je DORH podnio protiv rješenja Upravnog suda u Splitu poslovni broj Usljn-36/16-9 od 25. listopada 2016. donio odluku čija izreka glasi:

⁴⁵ Kontrec, Damir, Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Zbornik radova 5. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, Zagreb, 2017., str. 58-59.

⁴⁶ Šprajc, Ivan, *op. cit. (bilj. 20)*, str. 66.

r i j e š i o j e

Usvaja se zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude te se ukida rješenje Upravnog suda u Splitu poslovni broj Usljn-36/16-9 od 25. listopada 2016. i predmet vraća istom sudu na ponovno rješavanje.

Na navedeni propust ukazivala je stručna i znanstvena javnost smatrajući kako je potrebno urediti naziv izvanrednog pravnog lijeka u skladu s predmetom **zahtjeva**, odnosno da bi trebao nositi naziv „zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke“. ⁴⁷

Tako, autorice Maganić i Orlić-Zaninović smatraju nepotrebnim praksom ograničavati normativno propisane odluke protiv kojih se može podnijeti ovaj izvanredni pravni lijek. Stoga, zaključuju da bi prema sadašnjem zakonskom uređenju trebalo biti omogućeno podnošenje zahtjeva protiv svih pravomoćnih rješenja i u tom smislu navode da bi se „stanovite dvojbe o tome mogle *de lege ferenda* izbjeći, ako bi se izmjenama Zakona o upravnim sporovima željela prihvatiti formulacija prema kojoj se zahtjev može izjaviti samo protiv rješenja kojima se postupak pravomoćno završava“. ⁴⁸

3.3. Razlozi za izjavljivanje zahtjeva

Odredbom članka 78. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima kao razlog zbog kojeg stranke u upravnom sporu mogu podnijeti predmetni zahtjev je povreda zakona.

Prema navedenom zakonskom uređenju proizlazi da se u ovom izvanrednom pravnom lijeku mogu iznositi razlozi koji se odnose na povredu zakona, odnosno na počinjene bilo koje nezakonitosti prilikom donošenja osporene odluke. ⁴⁹

⁴⁷ Šikić, Marko, *op. cit. (bilj. 7), str. 196.*

⁴⁸ Maganić, Aleksandra, Orlić Zaninović, Senka, *op. cit. (bilj. 23), str. 590.*

⁴⁹ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar, *op. cit. (bilj. 40), str. 260.*

Razlog zbog kojeg se može izjaviti predmetni pravni lijek je vrlo široko postavljen. Naime, DORH, može, na prijedlog stranaka ili po službenoj dužnosti, podnijeti taj zahtjev zbog „povrede zakona“. Prema tome proizlazi da se zahtjev može podnijeti zbog bilo koje povrede zakona temeljem kojih je donesena odluka u upravnom sporu.

50

Dakle, može se raditi o ocjeni zakonitosti bilo materijalnopravnog propisa bilo postupovnopravnog propisa na kojem se temelji odluka protiv koje je podnesen zahtjev. DORH u podnesenom zahtjevu navodi o kojoj vrsti povrede se radi i u čemu se očituje ta povreda, a VSRH o zahtjevu odlučuje isključivo u granicama postavljenog zahtjeva.⁵¹

Upravo zbog nedovoljne preciznosti zakonskog uređenja u praksi često nastaju dvojbe u pogledu razloga zbog kojih je dopušteno podnijeti zahtjev.⁵²

Navedeno normativno uređenje razloga iz kojih se može koristiti je kritizirano od strane mnogih autora.

Šprajc smatra da se zbog navedenog normativnog uređenja kojim je kao razlog podnošenja ovog izvanrednog pravnog lijeka propisana „povreda zakona“ prilikom donošenja odluke o zahtjevu mora voditi računa o jačini povrede. S obzirom na to da zakonodavac nije propisao razinu povrede zbog koje je moguće podnijeti zahtjev, smatra da će upravo praksa DORH-a i VSRH odrediti intenzitet povrede zbog koje će se pokretati zahtjev, odnosno taj zahtjev ocijeniti osnovanim. Pri tome zaključuje da se prilikom korištenja ovog pravnog lijeka i donošenja odluka mora voditi računa da je predmetni izvanredni pravni lijek samo jedno od sredstava kojim VSRH ostvaruje svoju ustavnu zadaću, te činjenicu da je pravna zaštita nužna ako povreda zakona za posljedicu ima povredu prava i sloboda stranaka.⁵³

Prilikom tumačenja neki autori smatraju da se povreda zakona može odnositi kako na postupovna i materijalna prava, tako i na pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje,⁵⁴ dok se određeni autori s tim ne slažu već zaključuju da se predmetni zahtjev

⁵⁰ Šprajc, Ivan, *op. cit. (bilj. 20), str. 65.*

⁵¹ Kontrec, Damir, *op. cit. (bilj. 45), str. 60.*

⁵² Maganić, Aleksandra, Orlić Zaninović, Senka, *op. cit. (bilj. 23), str. 592.*

⁵³ Šprajc, Ivan, *op. cit. (bilj. 20), str. 65.*

⁵⁴ Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *op. cit. (bilj. 19), str. 294.*

ne bi mogao podnijeti zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenih činjenica.⁵⁵ Stoga smatraju da bi se VSRH radi ostvarivanja svoje ustavne uloge osiguranja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni trebao prilikom donošenja odluke povodom zahtjeva baviti pravnim pitanjima. Pri tome bi VSRH trebao polaziti od presumpcije da su činjenice pravilno utvrđene, te odluku temeljiti na već utvrđenim činjenicama. Na navedeni način može doći do nemogućnosti ostvarivanja načela zakonitosti propisanog odredbom članka 5. Zakona o upravnim sporovima, jer zakonitost odluke ovisi o pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja.⁵⁶

Međutim, ograničenjem razloga zbog kojih se zahtjev može podnijeti ostvaruje se načelo učinkovitosti iz članka 8. Zakona o upravnim sporovima, kojim je između ostalog propisana obveza suda da spor riješi brzo i bez odugovlačenja te onemogućiti zlouporabu prava stranaka i drugih sudionika u sporu. Stoga su izražena mišljenja da bi zbog okolnosti da se u upravnom postupku i sporu činjenice najčešće utvrđuju pred upravim tijelima i sudom u četiri stupnja, kod razmatranja ponovnog utvrđivanja činjenica od strane VSRH prilikom odlučivanja o zahtjevu, prednost trebalo imati načelo učinkovitosti.⁵⁷

U prilog navedenom ukazuje pravno shvaćanje izraženo u više odluka VSRH prema kojem je VSRH vezan samo činjenicama iznesenim u upravnom postupku i sporu, odnosno činjenica na kojima su sudovi donosili svoje odluke. Stoga se u zahtjevu ne mogu isticati nove činjenice niti predlagati dokazi radi utvrđivanja tih činjenica.⁵⁸

Tako je VSRH u rješenju poslovni broj U zpz-17/2020-5 od 21. rujna 2022. naveo da se prema odredbi članka 69. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima u žalbi ne mogu iznositi nove činjenice, slijedom čega zaključuje da činjenice i dokaze iznesene tek u zahtjevu nije moguće uzeti u razmatranje u pogledu ispitivanja zakonitosti pobijanog rješenja. Pri tom je izrazio pravno mišljenje prema kojem se sud, koji sukladno odredbi članka 78. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima rješava o zahtjevu na nejavnoj

⁵⁵ Drezga, Ante, Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu, Novi informator broj 6519, 2018., str. 22 .

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ presude VSRH-a broj U-zpz 33/16-5 od 24. siječnja 2017. i broj U-zpz 21/17-5 od 12. rujna 2017.

sjednici, prilikom donošenja odluke povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude, ne može baviti pravnim pitanjima kojima se u konkretnom predmetu nisu bavili niti niže stupanjski upravni sudovi, a ni u kojem slučaju ne može uzeti u obzir (nove) okolnosti i činjenice koje se, kao u ovom slučaju, po prvi put ističu u tom zahtjevu.

Prema zakonodavnom uređenju redovni pravni lijekovi se mogu podnijeti iz sljedećih razloga: zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu i pogrešne primjene materijalnog prava⁵⁹. Za razliku od redovnih pravnih lijekova, podnošenje izvanrednih pravnih lijekova je uvelike ograničeno upravo iz razloga što se ti lijekovi podnose nakon što su odluke postale pravomoćne. Stoga bi upravo izvanredni pravni lijekovi kojima je zadaća osigurati jedinstvenu primjenu prava trebali biti usmjereni isključivo na razloge važne za osiguravanje tog cilja, a ne na ponovno preispitivanje pravilnosti činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku i sporu.

Naime, prilikom odlučivanja o izvanrednim pravnim lijekovima treba se voditi računa o pravomoćnosti odluke protiv koje je podnesen izvanredni pravni lijek, kao i na pravnu sigurnost koju strankama pruža odluka koja je stekla svojstvo pravomoćnosti.

U skladu s navedenim razmatranjem velika većina autora smatra da se mogućnost podnošenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude treba ograničiti, po uzoru na uređenje izvanredne revizije u Zakonu o parničnom postupku, samo na materijalnopravno ili postupovnopravno pitanje važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih građana u njegovoj primjeni.

⁵⁹ članak 66. Zakona o upravnim sporovima

4. Podnošenje zahtjeva

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude može podnijeti DORH na temelju prijedloga stranke u upravnom sporu ili po službenoj dužnosti u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama.⁶⁰

4.1. Sadržaj zahtjeva

Zakonodavac normativnim uređenjem ovog izvanrednog pravnog lijeka nije odredio sadržaj zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude.

Stoga se zaključci o potrebnom sadržaju tog zahtjeva mogu izvoditi odgovarajućim tumačenjem postojećeg normativnog uređenja ovog instituta i drugih relevantnih propisa, te putem neke od metoda za popunjavanje pravnih praznina.

U tom smislu Šprajc analizom odredbe članka 78. Zakona o upravnim sporovima zaključuje što bi sve zahtjev trebao sadržavati te navodi „...ulaze svakako sljedeći elementi: a) oznaka podnositelja zahtjeva (sukladno članku 32 stavku 3. Zakona o državnom odvjetništvu)⁶¹ uz napomenu da se zahtjev podnosi *ex offio* ili na inicijativu neke od stranaka iz prethodnog upravnog spora, b) oznaka odluke koja se osporava (identificirana po donositelju, broju i datumu), c) oznaka suda kojem se zahtjev upućuje, d) oznaka pravodobnosti zahtjeva i e) opis povrede zakona zbog koje se zahtjev podnosi.“ Također, smatra da bi zahtjev trebao sadržavati razloge zbog kojih se podnosi, opseg osporavanja odluke protiv koje je podnesen, kao i prijedlog da se osporena odluka poništi, odnosno preinači. U slučaju da zahtjev ne sadrži propisane dijelove smatra da bi prije odbacivanja zahtjeva bilo potrebno pozvati podnositelja da zahtjev ispravi u određenom roku.⁶²

⁶⁰ Članak 78. stavak 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima

⁶¹ Tadašnji Zakon o državnom odvjetništvu, NN 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15 i 82/15, odnosno članak 29. stavak 4. trenutno važećeg Zakona o državnom odvjetništvu, NN 67/18 i 21/22.

⁶² Šprajc, Ivan, *op. cit. (bilj. 20), str. 71.*

S obzirom na to da sadržaj zahtjeva nije propisan materijalnim propisima, sami sadržaj je određen kroz praksu DORH-a odgovarajućom primjenom odredbi drugih procesnih zakona.⁶³

4.2. Postupanje DORH-a nakon zaprimanja

Prilikom reguliranja ovog izvanrednog pravnog lijeka zakonodavac je propustio propisati i postupak na koji način stranka može zahtijevati pokretanje postupka pred DORH-om, što treba dostaviti uz prijedlog, kao ni način postupanja DORH nakon zaprimanja prijedloga.⁶⁴

Postupanje DORH-a u predmetima zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih sudskih odluka u upravnom sporu regulirano je odredbom članka 183. Poslovnika državnog odvjetništva⁶⁵ prema kojoj odluku o prijedlogu za podnošenje tog zahtjeva donosi zamjenik Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske nakon što pribavi spis upravnog suda i mišljenje sjednice građansko-upravnog odjela. O donesenoj odluci povodom podnesenog prijedloga obavještava se podnositelj prijedloga. U slučaju odbijanja prijedloga, u obavijesti se navode razlozi.

Na navedeni način je omogućeno stranci koja nije zadovoljna iznesenim razlozima za odbijanje prijedloga da u smislu odredbe članka 7. Zakona o državnom odvjetništvu podnese predstavku na rad i postupanje tog tijela, na koju je DORH dužan odgovoriti u roku od 30 dana.⁶⁶

Odredbe Poslovnika o državnom odvjetništvu u pogledu postupanja u svezi zaprimljenih predmeta dodatno su razrađene u praksi. Tako u praksi zamjenik zadužen za predmet izrađuje referat u svezi podnesenog prijedloga, koji iznose na sjednici

⁶³ Jurčević, Jozo, Osrečak Jadranka, Postupanje po članku 78. Zakona o upravnim sporovima u praksi Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, Reforma upravnog sudovanja - deset godina poslije, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2023., str. 193.

⁶⁴ Kontrec, Damir, *op. cit. (bilj. 45)*, str. 58-59.

⁶⁵ Poslovnik državnog odvjetništva NN 128/19.

⁶⁶ Jurčević, Jozo, Osrečak Jadranka, *op. cit. (bilj. 63)*, str. 194.

Građansko-upravnog odjela DORH-a. Nakon rasprave o prijedlogu glasa se o zauzetom stajalištu u svezi prijedloga.⁶⁷

Nakon razmatranja zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske daje pisani odgovor o osnovanosti zahtjeva, koji dostavlja VSRH zajedno sa spisom predmeta.⁶⁸

Unatoč tome što je DORH u primjeni ovog izvanrednog lijeka razvio ustaljeni način postupanja te uvažavajući da DORH svakako ovo pravno sredstvo nastoji koristiti radi ujednačavanja različite sudske prakse i osiguranja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih sudionika postupka, postavlja se pitanje objektivnosti DORH-a pri odlučivanju hoće li koristiti taj pravni lijek u situacijama kada je upravo DORH stranka upravnog spora.

4.3. Rok za podnošenje zahtjeva

Zakonom o upravnim sporovima propisan je rok od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne odluke strankama u prethodnom upravnom postupku ili sporu u kojem DORH može podnijeti predmetni zahtjev.⁶⁹ Iako zakonodavac nije propisao rok u kojem stranka treba podnijeti zahtjev DORH-u, logičan zaključak bi bio da bi stranka prije isteka propisanog roka trebala uputiti prijedlog DORH-u.

Uzimajući u obzir da u upravnom sporu sudjeluju najmanje dvije stranaka (ako u postupku ne sudjeluju i zainteresirane osobe), propisani rok bi trebao početi teći od trenutka uredne dostave odluke protiv koje se podnosi zahtjev, posljednjoj stranci koja je sudjelovala u upravnom sporu.⁷⁰

U svezi roka za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnog rješenja upravnog suda ili VUSRH zauzeto je stajalište da će se u pogledu rješenja objavljenih na raspravi rok računati od objave, dok će se za rješenja

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ članak 182. Poslovnika državnog odvjetništva

⁶⁹ članak 78. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima

⁷⁰ Šprajc, Ivan, *op. cit. (bilj. 20), str. 64.*

donesena izvan rasprave računati rok od dana uredne dostave stranci, koja se sukladno odredbama ZUS-a obavlja pisanim ili elektroničkim putem.⁷¹

4.4. Odustanak od zahtjeva

Mogućnost povlačenja već izjavljenog zahtjeva nije propisana Zakonom o upravnim sporovima.

Autor Šprajc smatra da je navedenu pravnu prazninu moguće popuniti na neki od prihvatljivih načina, odnosno prije svega primjenom načela učinkovitosti propisanog odredbom članka 8. Zakonom o upravnim sporovima. S obzirom na to da se radi o izvanrednom pravnom lijeku koji DORH kao jedini ovlašteni podnositelj može podnijeti protiv pravomoćne odluke, te uzimajući u obzir slobodu stranaka u disponiranju svojim postupovnopравnim ovlaštenjima, zaključuje da je jedna od mogućnosti bržeg okončanja spora upravo mogućnost stranke da povuče zahtjev nakon podnošenja. Također smatra prihvatljivim da bi odustanak od zahtjeva odnosno povlačenje zahtjeva kao postupovna radnja trebao biti izričit i neopoziv. U pogledu trenutka do kojeg se može odustati od već podnesenog zahtjeva Šprajc navodi da: „...treba prihvatiti stav da je moguće sve dok nadležni sud ne donese odluku o zahtjevu“.

⁷²

Propuštanjem zakonodavca da propiše mogućnost odustanka od zahtjeva, kao i ovlaštenje za poduzimanje navedene pravne radnje svakako se ne pridonosi ostvarenju načela učinkovitosti. Na navedeno ukazuje i stav VSRH izražen u odluci broj U-zpz 23/2019-7 od 24. svibnja 2022. prema kojem podnesak stranke iz upravnog spora kojim obavještava sud da je glede predmeta spora sklopljen sporazum o izvansudskoj nagodbi i ukazuje da DORH nema više pravni interes za daljnje vođenje postupka, u situaciji kad je DORH jedini ovlašten disponirati zahtjevom, nema utjecaja na tijek postupka pred tim sudom.

⁷¹ Staničić, Frane, *op. cit. (bilj. 42), str. 14.*

⁷² O navedenom više u: Ivan Šprajc, *op. cit. (bilj. 20), str. 71-73.*

4.5. Odlučivanje o zahtjevu

Odredbom članka 78. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima izrijekom je propisana nadležnost VSRH za odlučivanje o predmetnom zahtjevu. Odluka se donosi u vijeću od pet sudaca. VSRH rješava o zahtjevu na nejavnoj sjednici, a pobijanu odluku ispituje samo u granicama zahtjeva.⁷³

Nakon zaprimanja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke VSRH je dužan ispitati formalne pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi se po zahtjevu postupalo. Tako će VSRH ako ocjeni da je zahtjev podnesen od neovlaštene osobe, odnosno izvan propisanog roka od 6 mjeseci od pravomoćnosti sudske odluke, donijeti rješenje kojim se zahtjev odbacuje.⁷⁴ Ako nadležni sud ne odbaci zahtjev, dostavit će ga protivnoj stranci koja može u roku od 30 dana podnijeti odgovor na zahtjev.⁷⁵

Vrste odluka koje VSRH može donijeti povodom predmetnog izvanrednog pravnog lijeka propisane su odredbom članka 78. stavka 8. Zakona o upravnim sporovima. Prema toj odredbi u slučaju usvajanja zahtjeva VSRH može ukinuti presudu i predmet vratiti na ponovno odlučivanje ili preinačiti presudu, odnosno meritorno odlučiti. Ako ocijeni da zahtjev nije osnovan presudom će odbiti zahtjev.

Zakonom o upravnim sporovima DORH-u je dano ovlaštenje za podnošenje zahtjeva, te je određeno da o podnesenom zahtjevu odlučuje VSRH. Međutim, zakonodavac nije propisao kojem sudu se podnosi zahtjev, da li sudu koji je donio presudu ili rješenje protiv kojeg je podnesem zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćnosti tih odluka ili izravno VSRH.

Prema pravilima koja vrijede za podnošenje žalbe u upravnom sporu, pravni lijek podnosi se sudu koji je donio odluku protiv koje se izjavljuje žalba (članak 70. stavak

⁷³ članak 78. stavak 6. Zakona o upravnim sporovima

⁷⁴ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar, *op. cit. (bilj. 40), str. 260.*

⁷⁵ članak 78. stavak 5. Zakona o upravnim sporovima

1. Zakona o upravnim sporovima). Nakon zaprimanja žalbe taj sud ispituje pravodobnosti i dopuštenosti žalbe, kao i ovlaštenje za podnošenje žalbe, te je ovlašten donijeti rješenje o odbačaju žalbe ukoliko je ocjeni nepravodobnom, nedopuštenom ili izjavljenom od neovlaštene osobe. U slučaju da žalba nema propisani sadržaj sud će rješenjem pozvati stranku na ispravak i odrediti rok za ispravak (članak 71. stavak 1 i 2. Zakona o upravnim sporovima). Međutim, navedena pravila postupanja kod podnošenja žalbe kao redovnog pravnog lijeka, nisu propisana i kod podnošenja ovog izvanrednog pravnog lijeka.⁷⁶

U praksi je uočeno da same stranke relativno često podnose zahtjev neposredno VSRH, koje zahtjeve onda VSRH odbacuje. Također, na propisan način prema kojem DORH upućuje zahtjev VSRH nepotrebno se opterećuje rad VSRH, koji nakon zaprimanja zahtjeva prije odlučivanja o pravodobnosti i ovlaštenju za podnošenje zahtjeva kao procesnim pretpostavkama za podnošenja zahtjeva treba od upravnih sudova i upravnih tijela zatražiti spise.⁷⁷

Iako su sud protiv čije presude je podnesen zahtjev i javnopravno tijelo kao tuženik dužni bez odlaganja na zahtjev VSRH dostaviti sve spise predmeta⁷⁸ stručnjaci ne vide opravdanog razloga da se zahtjev ne bi mogao podnijeti sudu čija odluka se pobija, koji bi pribavio sve spise, ocijenio pravodobnost podnesenog zahtjeva, poslao zahtjev na odgovor, nakon čega bi cjelokupan spis dostavio VSRH na odlučivanje. Na navedeni način bi se ubrzalo postupanje po zahtjevima, te se ne bi nepotrebno opterećivao rad VSRH kao najvišeg suda u Republici Hrvatskoj.⁷⁹

⁷⁶ Maganić, Aleksandra, Orlić Zaninović, Senka, *op. cit.* (bilj. 23), str. 594.

⁷⁷ Kontrec, Damir, *op. cit.* (bilj. 45), str. 59.

⁷⁸ članak 78. stavak 7. Zakona o upravnim sporovima

⁷⁹ Kontrec, Damir, *op. cit.* (bilj. 45), str. 59-60.

5. Zaštita prava stranaka u postupku

Vladavina prava je jedna od temeljnih vrijednosti Europske unije, te je kao takva neophodna u zaštiti prava građana. U skladu s vladavinom prava tijela javne vlasti djeluju u okviru ograničenja utvrđenih zakonom. Ostvarivanje vladavine prava podrazumijeva donošenje zakonodavstva u skladu s demokratskim načelima, pravo na pristup sudu, učinkovitu sudsku zaštitu koju osiguravaju neovisni i nepristrani sudovi koji svojim odlukama omogućavaju poštivanje temeljnih ljudskih prava i jednakost svih pred zakonom.⁸⁰

Pravna sigurnost jedno je od najznačajnijih općih pravnih načela koja priznaje Sud Europske unije. Pojam pravne sigurnosti pored predvidljivosti same norme obuhvaća i zabranu retroaktivnosti, zaštitu stečenih prava i legitimnih očekivanja.⁸¹

5.1. Osnovna načela upravnog postupka i spora

Primarni cilj Zakona o upravnim sporovima je osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.⁸²

Radi ostvarenja navedenog cilja zakonodavac je u prvom dijelu Zakona o upravnim sporovima u glavi I naziva „Temeljne odredbe“ propisao temeljna načela upravnog spora, kao instrumente osiguranja prava svih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela, među kojima su: načelo zakonitosti (članak 5.), načelo izjašnjavanja stranaka (članak 6.), načelo usmene rasprave (članak 7.), načelo učinkovitosti (članak 8.), načelo pomoći neukoj stranci (članak 9.), načelo

⁸⁰ Vasiljević, Snježana, Vladavina prava: na raskrižju europskih vrijednosti i nacionalnih pravnih prepreka, Novi informator, br. 6814, 2023, str. 12

⁸¹ Hartley, Trevor C., Temelji prava Europske zajednice, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2004, str. 146-147.

⁸² članak 2. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima

obvezatnosti sudskih odluka (članak 10.) i načelo službene uporabe jezika i pisma (članak 11.).

Tako su i u Zakonu o općem upravnom postupku⁸³ prvom dijelu u glavi I. naslova „Opće odredbe“ propisana opća načela upravnog postupka i to: načelo zakonitosti (članak 5.), načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa (članak 6.), načelo pomoći stranci (članak 7.), načelo utvrđivanja materijalne istine (članak 8.), načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza (članak 9.), načelo učinkovitosti i ekonomičnosti (članak 10.), načelo pristupa podacima i zaštite podataka (članak 11.), načelo prava stranke na pravni lijek (članak 12.), načelo zaštite stečenih prava stranaka (članak 13.) i načelo službene uporabe jezika i pisma (članak 14).⁸⁴

Prava stranaka u postupku štite se naprijed navedenim načelima, osobito načelom zakonitosti, načelom razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, načelom prava stranke na pravni lijek, načelom obvezatnosti sudskih odluka i načelom zaštite stečenih prava stranaka.

S navedenim načelom zaštite stečenih prava usko je povezana zaštita legitimnih očekivanja. Načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka primjenjuje se u njemačkoj doktrini, dok je načelo zaštite stečenih prava razvijeno u Francuskoj.⁸⁵ Autor Schwarze ukazuje na teško uočljivu razliku između koncepta stečenih prava i zaštite legitimnih očekivanja stranaka.⁸⁶

Stoga bi se u sklopu načela zaštite stečenih prava stranaka, koje u praksi Suda Europske unije čini dio načela pravne sigurnosti, trebao promatrati i institut pravomoćnosti.⁸⁷

⁸³ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 i 110/21.

⁸⁴ Šikić, Marko, Ofak, Lana, Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), Zbornik pravnog fakulteta Rijeka, 2011. str. 129.

⁸⁵ Schwarze, J., European Administrative Law, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 2006., str. 874.

⁸⁶ *Ibid*, str. 886

⁸⁷ Šikić, Marko, Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, 2012., str. 208.

5.2. Pravomoćnost odluke

Pravomoćnost sudske presude propisana je odredbom članka 63. Zakona o upravnim sporovima prema kojoj prvostupanjska presuda postaje pravomoćna protekom roka za žalbu, ako žalba nije podnesena, odnosno danom donošenja, ako žalba nije dopuštena, dok drugostupanjska presuda postaje pravomoćna danom donošenja.

Upravo na važnost poštivanja pravomoćnih sudskih odluka ukazuje načelo obvezatnosti prema kojem je pravomoćna sudska presuda obvezna za stranke u upravnom sporu i njihove pravne sljednike, dok je pravomoćna presuda kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta obvezna za sve.⁸⁸

Prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku institut pravomoćnosti štiti stranke koje su upravnim aktima stekle određena prava od ponovnog odlučivanja odnosno donošenja drugačije odluke (*ne bis in idem*).⁸⁹ Prema odredbi članka 13. Zakona o općem upravnom postupku pravomoćna odluka je odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor. Dakle, pravomoćnost se odnosi na žalbu u upravnom postupku i tužbu u upravnom sporu.⁹⁰

Upravnosudska zaštita temelj je svih modernih pravnih država. Ustavom Republike Hrvatske zajamčena je sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti.⁹¹ Na propisani način postignut je nadzor sudske vlast nad upravom, a sve kako bi se onemogućila arbitrarnost i nezakonito postupanje upravnih tijela. Stoga bi cilj pravnog sustava trebao biti uspostava mehanizama koji će omogućiti da se u razumnom roku provedu upravni i sudski postupci te omogućiti građanima zaštitu njihovih prava donošenjem pravomoćnih odluka koje će biti i izvršene.⁹²

⁸⁸ članak 10. Zakona o upravnim sporovima

⁸⁹ Šikić, Marko, *op. cit. (bilj. 87), str. 208-209.*

⁹⁰ Borković, Ivo, *op. cit. (bilj. 10), str. 391.*

⁹¹ članak 19. stavak 2. Ustava

⁹² Šikić, Marko, *op. cit. (bilj. 87), str. 209.*

Dakle, provođenje postupka u kojem se odlučuje o pravima i obvezama stranaka mora zadovoljiti zahtjeve pravičnog postupka zajamčenog Ustavom i Konvencijom.

5.3. Ustavna jamstva

Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčena je Ustavom koji jamči da svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Također, Ustav jamči jednakost svih pred zakonom.⁹³

Odredbom članka 19. stavka 1. Ustava propisano je da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Stavkom 2. istog članka Ustava jamči se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.⁹⁴

Dakle, Ustav jamči jednaku pravnu zaštitu svima u postupcima pokrenutim pred sudovima, državnim tijelima te tijelima koja imaju javne ovlasti.

Ustavno jamstvo jednakosti može biti povrijeđeno ako stranke u postupku koji je prethodio donošenju osporavanog akta nisu imale ravnopravan položaj u smislu poštovanja njihovih procesnih prava koja im omogućuju ravnopravno sudjelovanje u postupku i pravedno suđenje.⁹⁵

Prema pravnom shvaćanju Ustavnog suda izraženom u odluci broj U-III-1001/2007. od 7. srpnja 2010. sastavni dio postupovnih jamstava pravičnog suđenja, zaštićenih Ustavom čine pravila i sredstva dokazivanja, kao sastavni dio cjeline zakonom propisanih postupovnih pravila upravnog postupka. Pri tom Ustavni sud cjelokupni

⁹³ članak 14. Ustava Republike Hrvatske

⁹⁴ članak 29. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske

⁹⁵ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-1505/01 od 4. listopada 2001.

postupak sagledava kao jedinstvenu cjelinu te ocjenjuje je li podnositelju osigurano pravično suđenje, odnosno je li postupak vođen **u skladu s postupovnim pravilima** i je li počinjena povreda **koja čini** postupak kao cjelinu nepravičnim za podnositelja.

U navedenom predmetu ustavna tužba je usvojena te je utvrđeno da je došlo do povrede podnositeljevog ustavnog prava na pravično suđenje zajamčeno odredbom članka 29. stavka 1. Ustava, koje mora biti poštivano i u postupku sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata uprave zajamčene odredbom članka 19. stavka 2. Ustava. Ovo jer je ograničavanjem dokaznih sredstava smanjena mogućnost utvrđivanja relevantnih činjenica, kao i zbog činjenice da odluka nije bila dostatno obrazložena.

5.4. Konvencijska prava

Prava i slobode zajamčene Konvencijom moraju poštivati sve države potpisnice Konvencije. Također, sve države potpisnice su obvezne djelotvorno rješavati povrede tih prava na nacionalnoj razini.

Europski sud za ljudska prava (u nastavku teksta: Europski sud) je dužan ispraviti povreda prava zajamčenih Konvencijom koje nisu ispravljene na nacionalnoj razini. Stoga Europski sud predstavlja supsidijarni mehanizam zaštite ljudskih prava.

Uloga Europskog suda nije razmatranje pogrešaka nacionalnih sudova počinjenih prilikom utvrđivanja činjenica ili primjene prava od nacionalnih sudova, jer je tumačenje nacionalnog prava upravo na nacionalnim tijelima i sudovima. Uloga Europskog suda je da prilikom donošenja odluke ispita jesu li odlukama nacionalnih tijela povrijeđena konvencijska prava, te jesu li prava građana tumačena u skladu sa standardima koje jamči Konvencija. Navedeni stav Europski sud često ponavlja u svojim odlukama.⁹⁶

⁹⁶<https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Presude%20i%20odluke//KNe%C5%BEevi%C4%87,%20prijevod%20presude.pdf>, zadnji put pristupljeno 11. siječnja 2024.

Europski sud prilikom donošenja odluke ocjenjuje jesu li nacionalni sudovi i tijela donoseći odluke poštivala prava zajamčena Konvencijom. U donošenju odluka nacionalni sudovi primjenjuju nacionalne propise koji se razlikuju među državama članicama. Stoga Europski sud državama članicama daje široku slobodu procjene u primjeni nacionalnog zakonodavstva, pri tome pazeći da su nacionalni sudovi postigli pravičnu ravnotežu između javnog interesa i zaštite prava pojedinaca, te da je poštivano pravo na pošteno suđenje.⁹⁷

Europski sud putem svojih odluka tumači Konvenciju i uspostavlja konvencijske standarde zaštite ljudskih prava. Uspostavljene standarde Europskog suda bi nacionalna tijela (na svim razinama) trebala primjenjivati prilikom donošenja odluka. Osobito sudovi, koji bi prilikom vođenja postupka i donošenja odluka u sporovima trebali primjenjivati stajališta i standarde koji su izraženi u praksi Europskog suda.

Odluke Europskog suda donesene u predmetima protiv Republike Hrvatske su obvezujuće za državu, te je Republika Hrvatska obvezna poduzeti sve mjere koje se tiču izvršenja odluka, kao i one mjere koje će osigurati da se uočene povrede ne ponavljaju.

Dakle, za pravilnu primjenu Konvencije i konvencijskih standarda na nacionalnoj razini potrebno je temeljito poznavanje i razumijevanje sudske prakse Europskog suda. Na navedeni način bi se postiglo smanjenje broja zahtjeva protiv Republike Hrvatske pred Europskim sudom.⁹⁸

⁹⁷ Stažnik, Štefica, Europski sud za ljudska prava i standardi upravnosudskog postupka u Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Koprić, Ivan, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., *str.* 127

⁹⁸ <https://uredzastupnika.gov.hr/print.aspx?id=148&url=print>, zadnji put pristupljeno 12. siječnja 2024.

5.4.1. Pravo na pošteno suđenje

Odredbom članka 6. stavka 1. Konvencije propisano je da svatko radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

Uzimajući u obzir sveukupnu praksu Europskog suda i doktrinarno tumačenje Konvencije definirani su aspekti prava na pošteno suđenje koji su sadržani ili izvedeni iz članka 6. Konvencije i to: „pravo na pristup sudu (*access to court*), pravo na pravnu pomoć (*legal aid and advice*), pravo na procesnu ravnopravnost (pravo na „jednakost oružja“ - *equality of arms*), pravo na javno i kontradiktorno suđenje (*public hearing*, pravo na saslušanje (*fair hearing*), pravo na dokaz (*rights to proof*), pravo na javnu objavu presuda (*public pronouncement of judgments*), pravo na sud ustanovljen zakonom (*tribunal established by law*), pravo na nepristranost i neovisnost u suđenju (*impartiality and independence*), pravo na suđenje u razumnom roku (*reasonable time*), pravo na učinkovitu ovrhu presuda (*effective enforcement*) i zabrana arbitrarnog postupanja (*arbitrariness*)“. Prema praksi Europskog suda najčešće povrede odredbe članka 6. stavka 1. Konvencije odnose se na nemogućnost pristupu sudu, pravo na pošteno suđenje te pravo na izvršenje odluke.⁹⁹

Pravom na pošteno suđenje kao temeljnim ljudskim pravom štite se prava svakog pojedinca u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega, odnosno prilikom donošenja građanskopravnih odluka kojima se utvrđuju prava i obveze, na način da se svakom tom pojedincu jamči pravo na usmenu raspravu i pravo na pristup sudu. Na navedeni način ostvaruje se konvencijsko pravo pojedinca da zakonom

⁹⁹ Omejec, Jasna, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, *str.* 1124-1125.

ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

Međutim, pravo na pristup sudu nije apsolutno, podvrgnuto je ograničenjima jer po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, koja u pogledu tog pitanju ima izvjesnu slobodu procjene (*engl. margin of appreciation*), dok konačnu odluku o poštivanju tog prava donosi Europski sud. Primijenjeno ograničenje ne smije umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da se time naruši sama bit tog prava.¹⁰⁰ Ograničenje neće biti u skladu s odredbom članka 6. stavka 1. Konvencije ako ne teži legitimnom cilju i ne postoji razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići.¹⁰¹

Europski sud u presudi Lesjak protiv Hrvatske¹⁰² je uz navedeno ponovio i što znači djelotvornost prava na pristup sudu: “35. Sud ponavlja da članak 6. stavak 1. Konvencije svakome jamči pravo da pred sud iznese bilo koji zahtjev koji se odnosi na njegova građanska prava i obveze. Pravo na pristup, to jest, pravo na pokretanje postupka pred sudom u građanskim stvarima jedan je vid tog ‘prava na sud’ (vidi, *Golder v. the United Kingdom*, 21. veljače 1975., §§ 28-36, Serija A br. 18). Da bi pravo na pristup bilo djelotvorno, pojedinac mora imati jasnu i stvarnu mogućnost osporavanja akta kojim se narušavaju njegova prava (...)”.

Dakle, prema ustaljenoj praksi Europskog suda pravo na pristup sudu ne znači samo da svatko može pred sudom pokrenuti postupak radi utvrđivanja svojih prava i obveza, već da ima stvarnu, a ne samo formalnu mogućnost da zakonom uspostavljen, neovisan i nepristran sud odluči o njegovom pravu ili obvezi. Navedeno ne uključuje samo pravo pristupanja sudu, već pravo na rješavanje spora, odnosno pravo na donošenje odluke u sudskom postupku i njezini provedbu nakon pravomoćnosti.

U praksi Europskog suda zauzeto je stajalište da se pojam „prava i obveza građanske naravi“ ne smije promatrati kao domaće pravo tužene države, jer je riječ o autonomnom pojmu koji izvire iz Konvencije. Stoga obilježja nacionalnog zakonodavstva i tijela koja su donijela odluke te položaj stranke u nacionalnom

¹⁰⁰ Presuda Europskog suda za ljudska prava Zubac protiv Hrvatske broj 40160/12 od 5. travnja 2018.

¹⁰¹ Presuda Europskog suda za ljudska prava Catholic Parish i dr. protiv Rumunjske broj 76943/11 od 29. studenog 2016.

¹⁰² <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//arhiva//LESJAK,.pdf>

zakonodavstvu ne utječu na primjenjivost odredbe članka 6. stavka 1. Konvencije na konkretan slučaj.¹⁰³ Navedena odredba Konvencije primjenjuje se između ostalog i na odluke donesene iz područja javnog prava, kojima se utječe na postojanje, opseg i način izvršavanja ili ograničavanja privatnih (imovinskih) prava, uključujući pravo vlasništva.¹⁰⁴

5.4.2. *Solomon protiv Hrvatske*

Europski sud je dana 2. travnja 2015. u predmetu Solomon protiv Hrvatske broj zahtjeva 679/11¹⁰⁵ donio odluku kojom je utvrdio da je podnositelju zahtjeva povrijeđeno pravo na pošteno suđenje i pravo na mirno uživanje vlasništva, zbog toga što je povodom izvanrednog pravnog lijeka (zahtjev za zaštitu zakonitosti) podnesenog od strane DORH-a najviši nacionalni sud ukinuo pravomoćne odluke nižih sudova, a sud je u ponovnom postupku odlučio na štetu podnositelja.

5.4.2.1. *Okolnosti slučaja*

Podnositelj zahtjeva (u nastavku teksta: podnositelj) zaposlen je u Policijskoj upravi Sisačko-moslavačkoj te je pred Općinskim sudom u Hrvatskoj Kostajnici vodio postupak protiv svog poslodavca, Republike Hrvatske, radi isplate dodatka na plaću koja mu sukladno zakonu pripada zbog života i rada na području posebne državne skrbi.

Povodom tužbe donesena je presuda u njegovo korist, te mu je isplaćen pravomoćno utvrđen iznos naknade. Povodom izvanrednog pravnog lijeka (zahtjev za zaštitu zakonitosti) koji je DORH podnio, VSRH je djelomično poništio odluku i vratio na ponovni postupak. U ponovljenom postupku, donesena je odluka kojom je naloženo podnositelju zahtjeva da vrati određeni iznos zajedno sa zakonskim zateznim kamatama. Podnositelj zahtjeva podnio je ustavnu tužbu koju je Ustavni sud odbio kao neosnovanu.

¹⁰³ Omejec, Jasna, *op. cit. (bilj. 99) str. 714.*

¹⁰⁴ *Ibid, str. 726-729.*

¹⁰⁵ <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Presude%20i%20odluke//Solomon%20protiv%20Hrvatske.pdf>, zadnji put pristupljeno 13. siječnja 2024.

Podnositelj je tvrdio da je ukidanjem pravomoćne presude povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti lišen vlasništva koje je stekao pravomoćnom presudom nacionalnih sudova, zbog čega smatra da mu je povrijeđeno njegovo pravo na pošteno suđenje zajamčeno odredbom članka 6. stavka 1. Konvencije i pravo na mirno uživanje vlasništva zajamčeno odredbom članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju.

5.4.2.2. Odluka Europskog suda

Europski sud utvrđuje da je postupanje nacionalnih sudova bilo protivno načelu pravne sigurnosti, te zaključuje da je postupanjem nacionalnih vlasti podnositelju povrijeđeno pravo na pošteno suđenje zajamčeno odredbom članka 6. Konvencije. Europski sud zaključuje da u konkretnom slučaju nisu postojale izvanredne okolnosti, koje bi opravdale ukidanje pravomoćne sudske odluke.

Prema tumačenju Europskog suda pravo na pošteno suđenje zajamčeno odredbom članka 6. stavka 1. Konvencije treba se primjenjivati u skladu s Preambulom Konvencije, prema kojoj je načelo pravne sigurnosti, koje uključuje i poštivanje pravomoćne sudske odluke, temelj vladavine prava, kao zajedničkog nasljeđa svih država potpisnica Konvencije.

Sukladno tumačenju Europskog suda nijedna strana se izvanrednim pravnim lijekom ne bi trebala služiti samo radi mogućnosti ponovnog suđenja i nove odluke o predmetu, dok sudovi prilikom donošenja odluke izvanredni pravni lijek ne smiju tretirati kao prikrivenu žalbu.

Posebno je istaknuto da protiv pravomoćnih odluka u građanskim postupcima zahtjev za zaštitu zakonitosti VSRH može podnijeti samo državni organ (DORH) s punim diskrecijskim pravom u odlučivanju o korištenju ili nekorištenju tog pravnog sredstva.

Nadalje, Europski sud ukazuje kako nacionalno zakonodavstvo isključuje mogućnost podnošenja ovog izvanrednog pravnog lijeka radi pogrešno ili nepotpuno utvrđivanjem činjenica. Stoga se neslaganje VSRH u pogledu pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja od strane nižih sudova ne može ocijeniti kao opravdan razlog za obnovu postupka u kojem je donesena pravomoćna sudska odluka.

Europski sud je u tzv. postupcima „nadzornog pregleda“ u velikom broju predmeta pa tako i u predmetu Bočvarska protiv Makedonije broj zahtjeva 27865/02 ¹⁰⁶ donio odluke kojima je utvrđena povreda načela pravne sigurnosti i povreda prava vlasništva podnositelja od strane nacionalnih sudova.

U tim odlukama Europski sud je utvrdio da su najviši nacionalni sudovi svojim odlukama donesenim povodom izvanrednog pravnog lijeka onemogućili djelotvornost cijelog sudskog postupka završenog pravomoćnim odlukama.

Međutim za razliku od predmeta Bočvarska protiv Makedonije u kojem državni organ nije bio stranka u postupku, u predmetu Solomun protiv Republike Hrvatske Državno odvjetništvo se pojavljuje u dvije uloge: 1) kao zastupnik države u parničnom postupku i 2) kao jedini ovlašteni podnositelj zahtjeva.

Unatoč tome u oba predmeta Europski sud je donio identičnu odluku ističući u predmetu Solomun protiv Hrvatske da zastupanje jedne strane u postupku od strane jedinog ovlaštenog državnog organa za podnošenje zahtjev za zaštitu zakonitosti, nije od ključne važnosti za analizu, budući da je u dosadašnjim odlukama tog suda utvrđeno da je došlo do povrede načela pravne sigurnosti zajamčenog odredbom članka 6. stavka 1. Konvencije kada je izvanredni pravni lijek podnesen zbog nepotpuno i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, što po nacionalnim zakonima nije dopušteno.

Kako je u parničnom postupku zahtjev za zaštitu zakonitosti pravno sredstvo koje je isključivo u rukama državnog odvjetništva i podložno njegovoj diskrecijskoj odluci, u predmetu Solomun protiv Hrvatske svakako se otvara pitanje jednakosti stranaka u postupku. Naime, državno odvjetništvo tijekom postupka zastupajući jednu stranu postupa po njezinom naputcima, ujedno je i jedino bilo ovlašteno pokrenuti postupak, koji je u konačnici doveo do ukidanja pravomoćne presude nepovoljne za stranu koju je zastupalo.

¹⁰⁶ [https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:\[%22001-94077%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:[%22001-94077%22]), zadnji put pristupljeno 13. siječnja 2024.

Za razliku od parničnog postupka u kojem je država zastupana isključivo po DORH-u u upravnom postupku za tuženika radnje u sporu može poduzimati službena osoba javnopravnog tijela koja je donijela ili propustila donijeti odluku, postupila ili propustila postupiti, odnosno službena osoba javnopravnog tijela čija je odluka potvrđena osporavanom odlukom te druga osoba određena propisima o unutarnjem ustrojstvu javnopravnog tijela ili druga službena osoba koju čelnik javnopravnog tijela ovlasti. Tijela državne uprave i druga državna tijela po punomoći čelnika može zastupati državno odvjetništvo.¹⁰⁷

Dok je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, kao izvanredni pravni lijek, ovlašteno podnijeti samo DORH.

Dakle, Europski sud je u brojnim odlukama zaključio da bi nacionalni sudovi izvanredne pravne lijekove podnesene u građanskim i kaznenim postupcima trebali ograničeno koristiti kako bi se osigurala vladavina prava i zaštitila pravna sigurnost, a ne da bi se postiglo povoljnije rješenje za jednu od stranaka. Stoga bi ovlašteni državni organi u svim nacionalnim postupcima trebali pravna sredstva koja bi mogla dovesti do ukidanja pravomoćnih odluka (izvanredne pravne lijekove) koristiti oprezno.

5.4.3. Jelčić Stepinac protiv Hrvatske

Europski sud je dana 5. rujna 2023. u predmetu Jelčić Stepinac protiv Hrvatske broj zahtjeva 16087/18¹⁰⁸ donio odluku kojom je utvrdio da je podnositeljici zahtjeva povrijeđeno pravo na pošteno suđenje.

5.4.3.1. Okolnosti slučaja

¹⁰⁷ Čl. 20. Zakona o upravnim sporovima

¹⁰⁸ https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Presude%20i%20odluke/CASE%20OF%20JEL%20C4%8CI%20C4%86%20STEPINAC%20v.%20CROATIA_HR_final.pdf, zadnji put pristupljeno 23. siječnja 2024.

Podnositeljica zahtjeva je radi naknade štete zbog ozljeda zadobivenih u prometnoj nesreći vodila parnične postupke protiv osiguravajućeg društva. U prvom postupku je donesena odluka kojom se tužiteljici priznaje pravo na naknadu nematerijalne štete. U drugom postupku podnositeljici zahtjeva je zbog trajnog pogoršanja zdravstvenog stanja dosuđena mjesečna renta. Tužiteljica je u trećem postupku zatražila povišenje rente zbog pogoršanja zdravstvenog stanja. U istom postupku je osiguravajuće društvo podnijelo protutužbu kojom je tražilo obustavu isplate. U tom postupku su nacionalni sudovi odbili tužbeni zahtjev podnositeljice i usvojili protutužbeni zahtjev osiguravajućeg društva te su ukinuli rentu dosuđenu podnositeljici drugom presudom, jer je dosegnut limit za isplatu rente već utvrđenim iznosom naknade štete dosuđenim prvom pravomoćnom presudom.

5.4.3.2. Odluka Europskog suda

Europski sud je u konkretnom slučaju utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije. U svojoj odluci sud je ponovio da pravna sigurnost pretpostavlja poštovanje načela pravomoćnosti (*res iudicata*). Niti jedna stranka nije ovlaštena tražiti preispitivanje pravomoćne i obvezujuće presude samo radi ostvarivanja mogućnosti ponovnog vođenja postupka i donošenja nove odluke o predmetu.

Pri tom Europski sud ukazuje kako sudovi koji donose odluke povodom izvanrednog pravnog lijeka ne trebali svoju ovlast koristiti za preispitivanje koje je „prikrivena žalba“. Zadiranje u pravomoćne odluke je opravdano samo zbog značajnih razloga i uvjerljivih okolnosti.

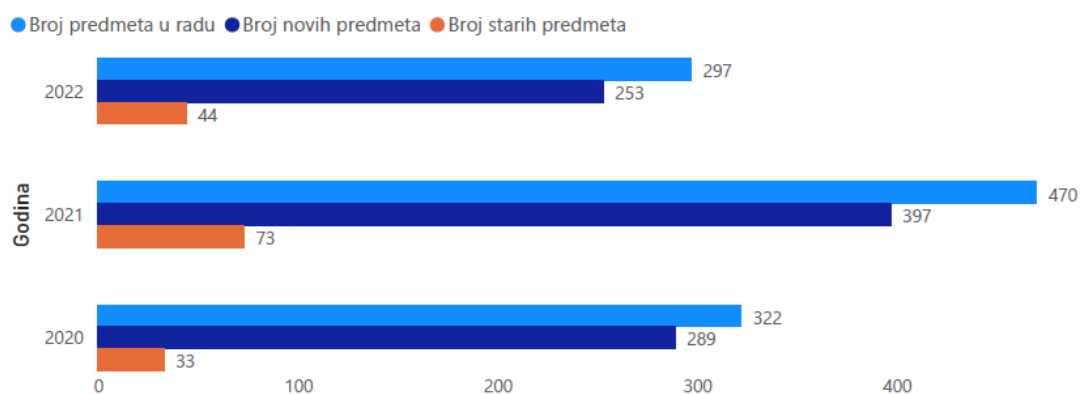
Primjenjujući navedeno načela na konkretan predmet, Europski sud ukazuje da nacionalni propisi omogućuju povišenje i ukidanje rente zbog promijenjenih okolnosti (dosegnuti maksimalni iznos rente pravomoćnošću prve presude). Međutim, utvrđuje da je osiguravajuće društvo prigovore istaknute u zadnjem postupku trebalo isticati u vrijeme trajanja drugog parničnog postupka kada su i utvrđene promijenjene okolnosti. Kako je osiguravajuće društvo prigovor prema kojem je dosegnut maksimalni iznos rente istaknulo u trećem postupku, na taj način je osiguravajućem društvu pružena

„druga prilika“ da podnositeljici ukine rentu, a da za to nisu postojali opravdani i uvjerljiv razlozi.

6. Prikaz i analiza statističkih podataka DORH-a u razdoblju od 1. prosinca 2020. do 1. prosinca 2023.

Analizirani statistički podaci o radu DORH-a iskazani su na temelju javno objavljenih podataka na internetskim stranicama DORH-a¹⁰⁹. Za potrebe ovog rada analizirana su godišnja izvješća o radu za 2020., 2021. i 2022. godinu.

Prikaz statistike predmeta po godinama



Slika 1 Statistika predmeta po godinama

Tablica 1 Analitika osnovanih i odbijenih prijedloga

| Godina | Broj osnovanih prijedloga | Broj odbijenih prijedloga |
|--------------|---------------------------|---------------------------|
| 2021 | 161 | 266 |
| 2022 | 39 | 164 |
| Total | 200 | 430 |

¹⁰⁹ <https://dorh.hr/hr/izvjesca-o-radu>, zadnji put pristupljeno dana 13. prosinca 2023.

6.1. Statistički podaci za 2020.

Prema godišnjem izvještaju za 2020. godinu proizlazi da je DORH zaprimio 289 prijedloga za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. U više od 50% predmeta inicijativu su dala državna tijela (ministarstva, agencije, jedinice lokalne samouprave i uprave i dr.), dok su u manjem dijelu predlagatelji pravne i fizičke osobe.

6.2. Statistički podaci za 2021.

U godišnjem izvještaju za 2021. godinu navedeno je da je DORH zaprimio 397 prijedloga za podnošenje navedenog zahtjeva, odnosno 108 prijedloga ili 27 % više nego u 2020. Od ukupnog broja zaprimljenih predmeta 161 ili 31,38 % je ocijenjen osnovanim te je podnesen zahtjev, dok je u odnosu na 266 predmeta ili 68,62 % odbijen prijedlog za podnošenje zahtjeva. Kao rezultat povećanog broja podnesenih zahtjeva u odnosu na ranije godine navedeno je prihvaćanja pravnog shvaćanja VSRH vezano za institut porezne zastare.

Kao i u 2020. u većini predmeta (u predmetima u kojima je pokrenut upravni spor i donesena pravomoćna odluka) prijedlog za pokretanje zahtjeva podnijela su državna tijela (ministarstva, agencije, jedinice lokalne samouprave i uprave i dr.).

U odnosu na prijašnje izvještajno razdoblje vidljivo je da je došlo do značajnog povećanja broja zahtjeva za podnošenje ovog izvanrednog pravnog lijeka, a koji se odnose na predmete poreznih davanja, mirovinskih i socijalnih prava, denacionalizacije, legalizacije građevinskih objekata, prava branitelja, službeničkih prava, koncesijskih naknada i dr., te na povrede odredbi Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima. Također, zahtjevi su podneseni u pogledu predmeta javne nabave, zdravstvenog osiguranja, prava na pristup informacijama, na gospodarenje otpadom, stjecanje državljanstva i dr.

6.3. Statistički podaci za 2022.

U 2022. godini zaprimljena su ukupno 253 prijedloga za podnošenje predmetnog zahtjeva, odnosno 144 prijedloga ili 35 % manje od broja zaprimljenih u 2021. godini. S obzirom na to da su iz 2021. godine u radu ostala 44 predmeta, ukupan broj neriješenih predmeta dosegnuo je broj od 297 predmeta. U odnosu na 39 predmeta (oko 17 %) zaključeno je da je prijedlog osnovan te je podnesen zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske presude, dok je u 164 predmeta (oko 83 %) odbijen prijedlog za podnošenje zahtjeva. Kao razlog smanjenja broja podnesenih zahtjeva u odnosu na ranije godine naveden je izostanak odnosno smanjenje broja predmeta koji se odnose na poreze.

Također, i ove godine su u većini predmeta prijedlog za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude podnijela državna tijela.

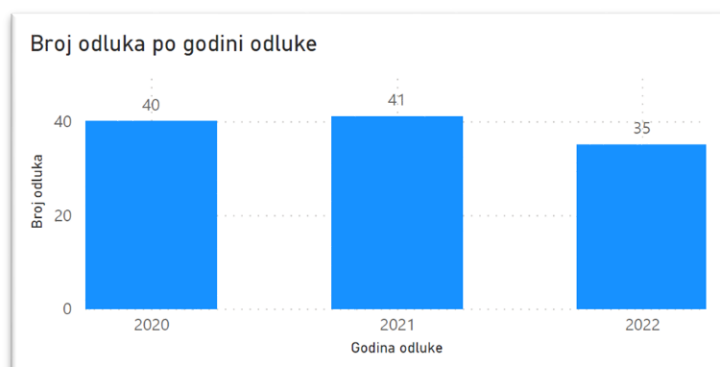
Međutim, u odnosu na prijašnje izvještajno razdoblje vidljivo je da je došlo do smanjenog broja zahtjeva stranaka za podnošenje ovog izvanrednog pravnog lijeka. Podneseni zahtjevi odnose se prije svega na pravnu problematiku denacionalizacije, procesne povrede Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, poreznih davanja, službeničkih prava, prava branitelja, koncesijske naknade, zdravstvenog i mirovinskog osiguranja, prava na pristup informacijama, javne nabave i dr.

Dakle, iz dostupnih i analiziranih statističkih podataka za 2020., 2021. i 2022. nedvojbeno proizlazi da jako mali broj od ukupno podnesenih prijedloga ocijenjen osnovanim te je podnesen prijedlog za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke. Većinu od ukupno podnesenih prijedloga podnijela su državna tijela.

7. Analiza odluka VSRH u razdoblju od 1. prosinca 2020. do 1. prosinca 2023.

Analizirani statistički podaci o donesenim odlukama iskazani su na temelju javno objavljenih podataka na internetskim stranicama VSRH. Za potrebe ovog rada analizirano je ukupno 116 odluka VSRH¹¹⁰. Podaci su pripremljeni na način da je kao referentno razdoblje uzeto razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca svake obrađene godine i analizirane su sve javno dostupne odluke u tome razdoblju po podnositelju prijedloga, vrsti pobijane i donesene odluke, načinu rješavanja i upravnom području.

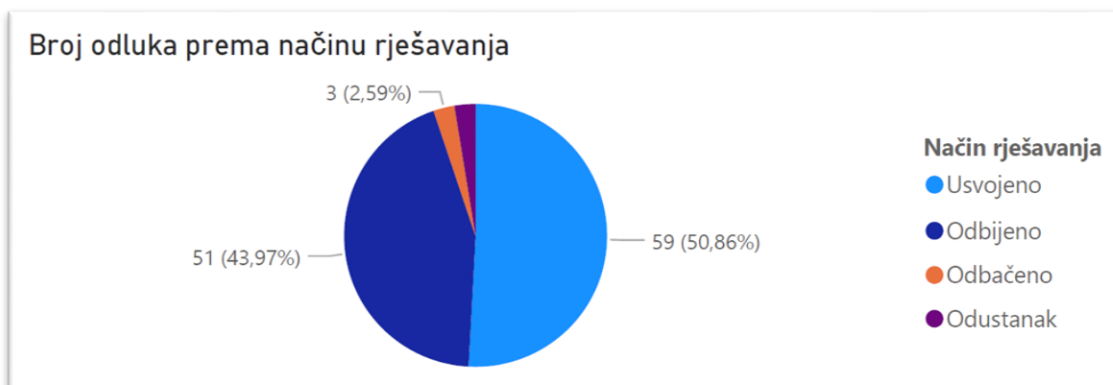
VSRH je u analiziranom periodu ukupno objavio 116 odluka, a iz trogodišnjeg prikaza broja odluka može se uočiti konstantan broj objavljenih odluka.



Slika 2 Odluke Vrhovnog suda po godinama

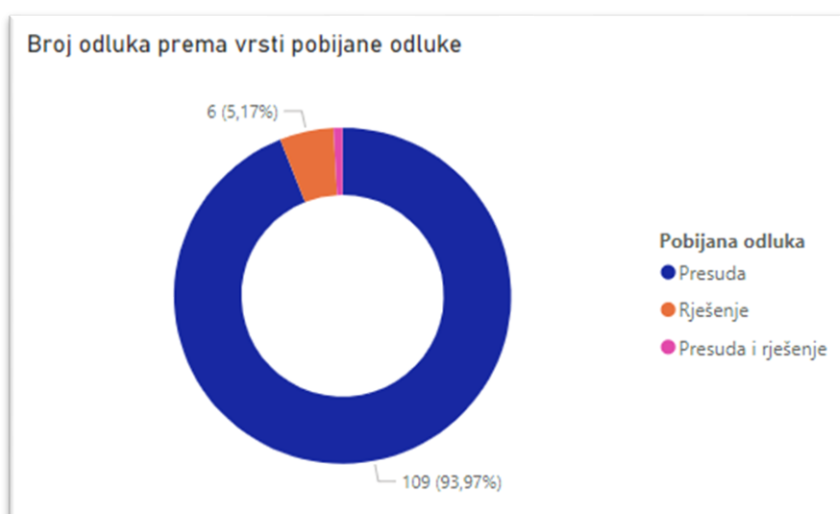
Analizom objavljenih odluka utvrđeno da je VSRH prilikom odlučivanja o podnesenim zahtjevima za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude u više od 50% predmeta donio odluke kojima je usvojio zahtjev (u 59 predmeta donio odluku kojom se usvaja zahtjev, u 51 predmetu odbio zahtjev, u 3 predmeta odbacio zahtjev, dok je u 3 predmeta DORH odustao od zahtjeva).

¹¹⁰ <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home> zadnji put pristupljeno 15. prosinca 2023.



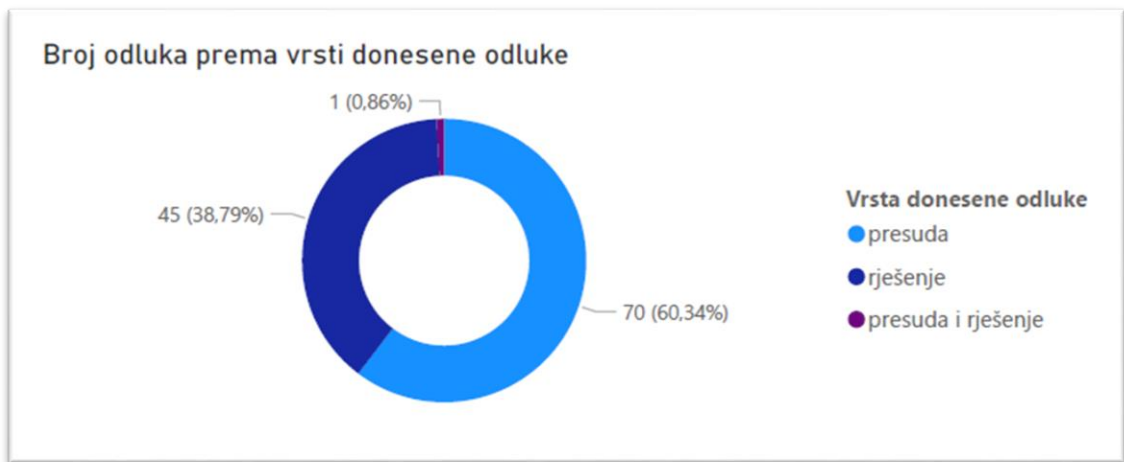
Slika 3 Odluke Vrhovnog suda prema načinu rješavanja

Predmetni zahtjev podnesen je protiv pravomoćnih presuda upravnih sudova u 93,97% predmeta, dok je u 5,17 % predmeta ocjenjivana zakonitost pravomoćnog rješenja.



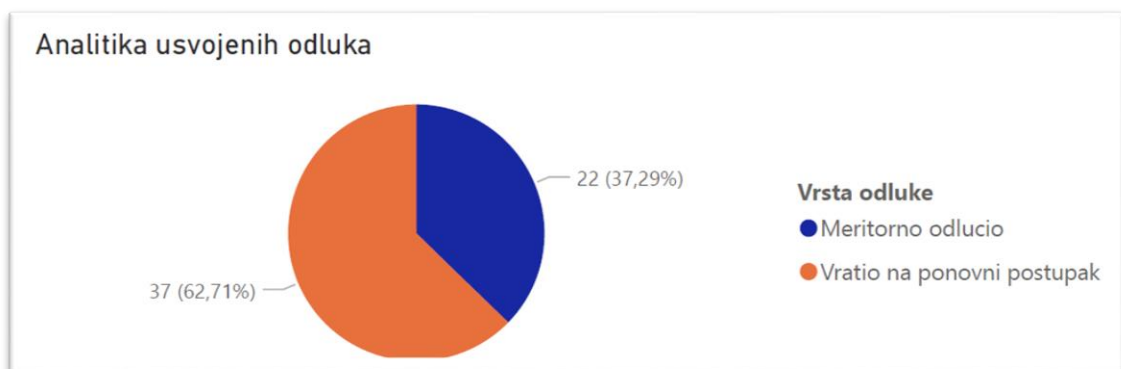
Slika 4 Odluke Vrhovnog suda prema vrsti pobijane odluke

Od ukupnog broja analiziranih objavljenih odluka VSRH prema vrsti donesene odluke povodom predmetnog zahtjeva 60,34% su presude, dok su 38,79% rješenja. Samo u jednom predmetu odlučeno je presudom i rješenjem.



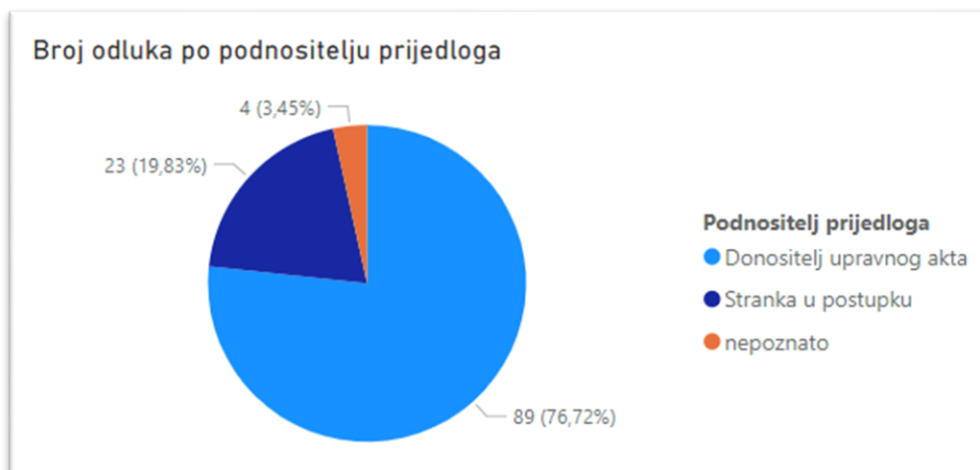
Slika 5 Odluke Vrhovnog suda prema vrsti donesene odluke

Prilikom usvajanja zahtjeva VSRH je u 37.29% predmeta donio odluku u kojoj je meritorno odlučio o zahtjevu, dok je u 62.71% predmet vratio na ponovni postupak.



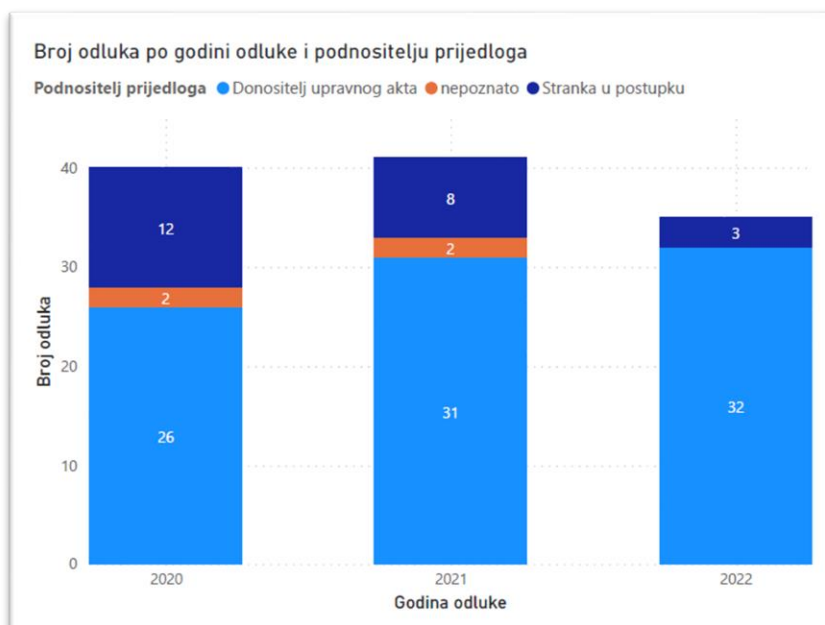
Slika 6 Analitika usvojenih odluka

Nadalje, analizirane su odluke prema podnositelju prijedloga. U manje od 20% odluka podnositelj prijedloga je bila stranka u postupku, dok je u svim prikazanim godinama značajno veći broj odluka u kojima je podnositelj prijedloga donositelj upravnog akta.



Slika 7 Odluke Vrhovnog suda po podnositelju prijedloga

Statistički prikaz odluka po godini i podnositelju prijedloga zanimljiv je iz aspekta drastičnog pada donesenih odluka u kojima je podnositelj prijedloga stranka u postupku. U 2020. godini je bilo 12 od 40 odluka (30,00 %), u 2021. godini 8 od 41 (19,51 %), a u 2022. godini 3 od 35 odluka (8,57 %).



Slika 8 Odluke Vrhovnog suda po godini i podnositelju prijedloga

Tablica 2 Odluke Vrhovnog suda po načinu rješavanja i podnositelju prijedloga

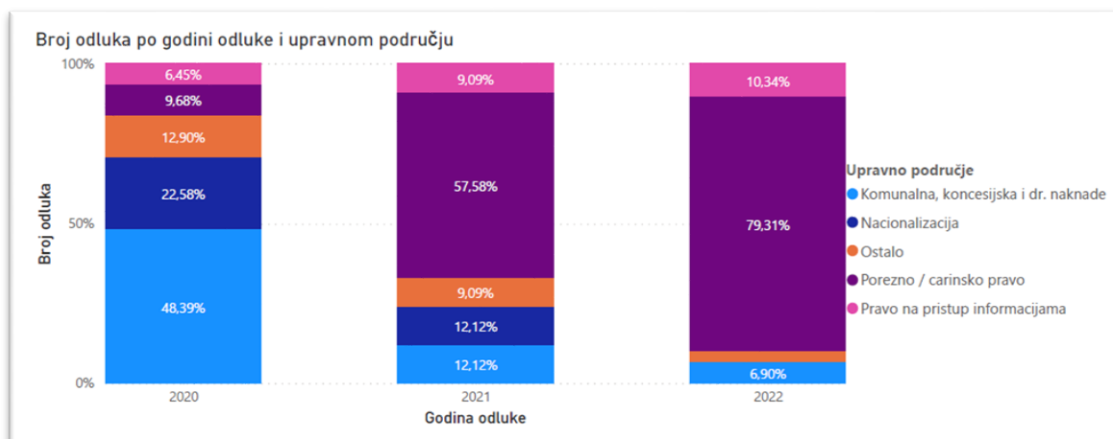
| Način rješavanja | Donositelj upravnog akta | nepoznato | Stranka u postupku | Total |
|------------------|--------------------------|-----------|--------------------|------------|
| Odbačeno | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Odbijeno | 35 | | 16 | 51 |
| Odustanak | | 3 | | 3 |
| Usvojeno | 53 | | 6 | 59 |
| Total | 89 | 4 | 23 | 116 |

Tablica 2 odnosi se na način rješavanja po podnositelju prijedloga. U slučaju kada je podnositelj prijedloga donositelj upravnog akta udio usvojenih odluka je 59,55% (53 usvojene od 89 odluke), dok je taj udio značajno manji 26,09% (6 usvojenih od 23 odluke) kad je podnositelj prijedloga stranka u postupku.

Odluke Vrhovnog suda su analizirane i prema pravnom području na koje se odnose, što je vidljivo iz Tablica 3 i Slika 9 u nastavku.

Tablica 3 Pregled odluka prema pravnom području

| Godina odluke | Građenje / prostorno uređenje / katastar | Izvlaštenje | Javna nabava | Komunalna, koncesijska i dr. naknade | Nacionalizacija | nepoznato | Ostalo | Porezno / carinsko pravo | Pravo iz mirovinskog, zdravstvenog i invalidskog osiguranja | Pravo na pristup informacijama | Službenička prava | ZUP / ZUS |
|---------------|--|-------------|--------------|--------------------------------------|-----------------|-----------|--------|--------------------------|---|--------------------------------|-------------------|-----------|
| 2020 | 2 | 2 | 1 | 15 | 7 | 2 | 4 | 3 | 1 | 2 | 0 | 1 |
| 2021 | 1 | 0 | 0 | 4 | 4 | 2 | 3 | 19 | 1 | 3 | 0 | 4 |
| 2022 | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 23 | 0 | 3 | 1 | 2 |



Slika 9 Pregled odluka Vrhovnog suda po godini i upravnom području

U promatranom razdoblju najviše je bilo odluka iz područja Porezno/carinsko pravo, Komunalna/koncesijska i dr. naknade, Nacionalizacija i Pravo na pristup informacijama. Prikaz odluka prema pravnom području i godini zanimljiv je iz aspekta promjene udjela najzastupljenijih pravnih područja. U promatranom razdoblju vidljiv je značajan rast udjela odluka iz područja Porezno/carinskog prava s 9,68% u 2020. godini na 79,31% u 2022. godini. Udio odluka iz područja Pravo na pristup informacijama ima blagi rast na 10,34 % u 2022. godini dok je vidljiv značajan pad broja odluka iz područja Nacionalizacija i područja Komunalne/koncesijske i dr. naknade koje su bile najzastupljenije u 2020. godini.

Naposljetku, prilikom analize objavljenih odluka VSRH utvrđeno je da iz obrazloženja odluka ne proizlazi da je prilikom donošenja odluka uzeto u obzir obrazloženje Europskog suda izraženo u ranije analiziranoj odluci Solomun protiv Hrvatske od 2. travnja 2015., prema kojem sud koji odlučuje o izvanrednom pravnom lijeku treba procijeniti je li postignuta pravedna ravnoteža između interesa podnositelja zahtjeva i zaštite javnog interesa, te je li vođeno računa o potrebi poštivanja pravne sigurnosti (izvanrednim pravnim lijekom preispituje se pravomoćna odluka) i osiguranja pravičnog suđenja.

8. Novi Zakon o upravnim sporovima

Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske je pripremio i uputilo na e-Savjetovanje Nacrt prijedloga novog Zakona o upravnim sporovima.¹¹¹

Zakonom o upravnim sporovima koji je objavljen u NN broj 36 od 25. ožujka 2024., a koji stupa na snagu 1. srpnja 2024., predmetni izvanredni pravni lijek propisan je u Glavi III. Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke te je normiran odredbama članka 139. do 143. koje glase:

Razlozi za podnošenje zahtjeva

Članak 139.

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke (u daljnjem tekstu: zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti) može se podnijeti protiv pravomoćne presude ili rješenja upravnog suda ili Visokog upravnog suda zbog osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

Prijedlog za podnošenje zahtjeva

Članak 140.

(1) Stranke u upravnom sporu mogu predložiti Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti u roku od 60 dana od dana dostave pravomoćne presude ili rješenja.

(2) Prijedlog iz stavka 1. ovoga članka mora sadržavati:

¹¹¹ <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=257698>, zadnji put pristupljeno 15. siječnja 2024.

1. osobno ime odnosno naziv, osobni identifikacijski broj i adresu stranke i osoba ovlaštenih za zastupanje
 2. oznaku presude odnosno rješenja protiv kojeg se podnosi
 3. opseg osporavanja presude odnosno rješenja
 4. razloge iz članka 139. ovoga Zakona koji moraju biti detaljno obrazloženi
 5. potpis podnositelja.
- (3) Prijedlogu treba priložiti izvornik ili presliku osporene presude odnosno rješenja.
- (4) Državno odvjetništvo Republike Hrvatske dužno je o svojoj odluci obavijestiti stranku što je prije moguće, a najkasnije u roku od 90 dana od dana podnošenja prijedloga.
- (5) Ako Državno odvjetništvo Republike Hrvatske odluči da nema uvjeta za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke, obavijest stranki mora biti obrazložena.

Podnošenje zahtjeva

Članak 141.

- (1) Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske može podnijeti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne presude odnosno rješenja strankama. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ovaj zahtjev može podnijeti i po službenoj dužnosti.
- (2) Ako je državno odvjetništvo bilo stranka u upravnom sporu ili je zastupalo tuženika u upravnom sporu, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti može Vrhovnom sudu Republike Hrvatske izravno podnijeti i protivna stranka u roku iz stavka 1. ovoga članka.
- (3) Ako Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ne postupi u skladu s člankom 140. stavcima 4. i 5. ovoga Zakona, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti može Vrhovnom sudu Republike Hrvatske izravno podnijeti stranka u roku iz stavka 1. ovoga članka.
- (4) Odredba stavka 3. ovoga članka ne primjenjuje se na javnopravna tijela.

(5) Zahtjev mora sadržavati podatke propisane člankom 140. stavkom 2. ovoga Zakona.

(6) Protivna stranka iz stavka 2. ovoga članka i stranka iz stavka 3. ovoga članka mogu same podnijeti zahtjev ako imaju završen sveučilišni diplomski studij prava odnosno integrirani prijediplomski i diplomski sveučilišni studij prava i položen pravosudni ispit odnosno za njih može zahtjev podnijeti kao opunomoćenik osoba koja ih je prema odredbama ovoga ili kojega drugog zakona ovlaštena zastupati u tom svojstvu ako ima završen sveučilišni diplomski studij prava odnosno integrirani prijediplomski i diplomski sveučilišni studij prava i položen pravosudni ispit.

(7) U zahtjevu se ne mogu iznositi nove činjenice, osim onih koje se odnose na osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona iz članka 139. ovoga Zakona.

Sastav vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske

Članak 142.

(1) O zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske u vijeću koje čini pet sudaca.

(2) Ako vijeće iz stavka 1. ovoga članka ocijeni da bi svojom odlukom odstupilo od ustaljene prakse ili odluke proširenog vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske ili da praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske u vezi s pravnim pitanjem o kojem odlučuje nije jedinstvena, odluku će prepustiti proširenom vijeću od trinaest sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

Odlučivanje o zahtjevu

Članak 143.

(1) Nepravodoban zahtjev, zahtjev koji je podnijela neovlaštena osoba, kao i zahtjev koji ne sadrži podatke propisane člankom 140. stavkom 2. ovoga Zakona Vrhovni sud Republike Hrvatske odbacit će rješenjem.

(2) Ako Vrhovni sud Republike Hrvatske ne odbaci zahtjev, dostavit će ga protivnoj stranki koja može u roku od 30 dana podnijeti odgovor na zahtjev.

(3) Sud protiv čije presude odnosno rješenja je podnesen zahtjev i javnopravno tijelo kao tuženik dužni su bez odgađanja dostaviti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, na njegov zahtjev, sve spise predmeta.

(4) Vrhovni sud Republike Hrvatske rješava o zahtjevu na nejavnoj sjednici, a pobijanu odluku ispituje samo u dijelu u kojem je osporavana zahtjevom i u granicama razloga navedenih u zahtjevu.

(5) Vrhovni sud Republike Hrvatske odbit će zahtjev ako utvrdi da je neosnovan.

(6) Ako Vrhovni sud Republike Hrvatske utvrdi osobito tešku povredu zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njenoj primjeni, presudom će usvojiti zahtjev i osporavanu odluku ukinuti i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili je preinačiti.

Kao razlozi zbog kojih su planirane izmjene ovog izvanrednog pravnog lijeka u Nacrtu prijedloga navedeno je da se izmjenom članka 78. Zakona o upravnim sporovima omogućuje strankama izravan pristup VSRH.¹¹² Naime, predloženim izmjenama propisana je mogućnost podnošenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke protivnoj stranci ako je DORH bio stranka u provedenom postupku ili je zastupao tuženika u upravnom sporu, kao i onoj stranci koju DORH nije u roku od tri mjeseca od dana podnošenja prijedloga obavijestio da ne postoje uvjeti za podnošenje tog zahtjeva.

Također, Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima predviđa bitne promjene vezane uz uređenje podnošenja zahtjeva kao i odlučivanje o tom zahtjevu.

Navedeni prijedlog detaljno propisuje postupak podnošenja prijedloga DORH-u, rok za podnošenje, sadržaj prijedloga te potrebne priloge. U slučaju da DORH utvrdi da ne postoje uvjeti za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, propisana je obveza slanja obrazložene obavijesti strankama. Navedeno je obvezan učiniti što je prije moguće, a najkasnije u roku 90 dana od dana podnošenja prijedloga.

¹¹² <https://esavjetovanja.gov.hr/Documents/List/25798>

Kao razlog iz kojih se može podnijeti ovaj izvanredni pravni lijek navedena je osobito teška materijalna ili postupovna povreda zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

Nadalje, propisano je da stranka koja izravno podnosi zahtjev, odnosno njezin punomoćnik moraju imati položen pravosudni ispit.

U pogledu sastava suda određeno je da se u slučaju kad vijeće od pet sudaca ocijeni da bi svojom odlukom odstupilo od ustaljene prakse ili odluke proširenog vijeća VSRH ili da praksa VSRH u vezi s pravnim pitanjem o kojem odlučuje nije jedinstvena, odluka donosi u proširenom vijeću od trinaest sudaca VSRH.

Nadalje, propisana je mogućnost VSRH da rješenjem odbaci zahtjev koji je nepravodoban, podnesen od neovlaštene osobe, te koji ne sadržava sve propisane podatke kao i detaljno obrazložene razloge za njegovo podnošenje.

Ako VSRH ne odbaci zahtjev, dostavit će ga protivnoj stranci koja može u roku 30 dana podnijeti odgovor na zahtjev.¹¹³

¹¹³ Britvić Vetma, Bosiljka, Ofak, Lana, Staničić, Frane, Što donosi Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima, Novi Informator broj 6831, 2023., str. 17-18

9. Zaključak

Provedenom analizom koja je uključivala prikaz razvoja razmatranog izvanrednog pravnog lijeka od upravnog prava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, do uvođenja u upravno pravo Republike Hrvatske i današnjeg oblika, kao i analizu postupanja DORH-a povodom podnesenih prijedloga te odluka VSRH donesenih povodom podnesenih zahtjeva, dolazi se do zaključka da je analizirani izvanredni pravni lijek unatoč brojnim kritikama stručne javnosti i određenim zakonodavnim izmjenama tijekom godina i dalje neopravdano podnormiran institut.

Teorijskom analizom uočeni su brojni nedostaci ovog izvanrednog pravnog lijeka s obzirom na cilj koji je zakonodavac pokušao ostvariti uvođenjem tog instituta u upravno pravo, a kojim se željela ostvariti kontrola zakonitosti odluka upravnih sudova i osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.

Uočeni su nedostaci u pogledu usklađenosti naziva ovog pravnog lijeka naznačenog kao zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude s propisanim predmetom njegova pobijanja, koji obuhvaća i presude i rješenja.

U literaturi je od strane stručnjaka često kritizirana podnormiranost ovog izvanrednog pravnog lijeka, osobito u pogledu aktivne legitimacije za podnošenje zahtjeva, koje je prema zakonodavnom uređenju omogućeno samo DORH-u, bez obzira je li bio stranka u upravnom sporu ili ne, dok strankama koje su sudjelovale u upravnom sporu nije dana ta mogućnost. Iz provedene analize statističkih podataka objavljenih na službenim stranicama DORH-a proizlazi da je veći broj prijedloga podnesenih od strane državnih tijela (ministarstva, agencije, jedinice lokalne samouprave i uprave i dr.). Daljnjom analizom dostupnih i objavljenih odluka VSRH utvrđeno je da je u manje od 20% odluka podnositelj prijedloga bila stranka u postupku, dok je u svim prikazanim godinama značajno veći broj odluka u kojima je podnositelj prijedloga donositelj upravnog akta.

Dakle, ograničenjem postupovnih prava stranaka, propisanim radi izbjegavanja opterećenja VSRH, nije osigurana jednakost stranaka, zbog čega strankama može biti povrijeđeno Ustavom zajamčeno pravo na jednakost, kao i pravo na pravično suđenje zajamčeno odredbom članka 6. stavka 1. Konvencije.

Cilj promjena uređenja izvanrednog pravnog lijeka usmjeren je na povećanje djelotvornosti analiziranoga pravnog lijeka, osobito imajući u vidu prava stranaka koje su sudjelovale u upravnom sporu. Uz navedeno trebalo bi voditi računa o kapacitetima VSRH i eventualnom pojačanju kapaciteta radi osnivanja posebnog odjela specijaliziranog za upravne stvari.

S obzirom na to da je riječ o zadiranju u pravomoćne sudske odluke kao razlozi za podnošenje zahtjeva propisana je osobito teška materijalna ili postupovna povreda zakona, koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

Uočene nedostatke analiziranog instituta nije bilo moguće urediti tek djelomičnim zakonskim intervencijama, već je taj izvanredni pravni lijek bilo potrebno u potpunosti reformirati. Izmjenama propisanim novim Zakonom o upravnim sporovima iz 2024. svakako je učinjen jedan veliki iskorak u području zaštite prava stranaka, jer je protivnoj stranci u upravnom sporu u kojem je DORH sudjelovao kao stranka ili zastupao tuženika, omogućeno izravno podnošenje predmetnog zahtjeva VSRH. To pravo omogućeno je i onoj stranci koju DORH nije u roku od tri mjeseca od dana podnošenja prijedloga obavijestio da ne postoje uvjeti za podnošenje zahtjeva.

10. Literatura

1. Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002.
2. Britvić Vetma, Bosiljka, Ofak, Lana, Staničić, Frane, Što donosi Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima, Novi Informator broj 6831, 2023., str. 13-19.
3. Drezga, Ante, Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu, Novi informator broj 6519, 2018., str. 20-23.
4. Đerđa, Dario, Šikić, Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012.
5. Hartley, Trevor C., Temelji prava Europske zajednice, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2004.
6. Jurčević, Jozo, Osrečak Jadranka, Postupanje po članku 78. Zakona o upravnim sporovima u praksi Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, Reforma upravnog sudovanja-deset godina poslije, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2023., str. 171-250.
7. Kontrec, Damir, Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Zbornik radova 5. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, Zagreb, 2017., str. 55-64.
8. Maganić, Aleksandra, Orlić Zaninović, Senka, Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu, Zbornik Pravog fakulteta u Rijeci, 2022., str. 581-609.
9. Medvedović, Dragan, Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj u Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Koprić, Ivan, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 55-93.
10. Medvedović, Dragan, Izvanredno preispitivanje u upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, 1983, str. 251-265.
11. Omejec, Jasna, Konvencija za zaštitu temeljnih prava i ljudskih sloboda, Novi informator, Zagreb, 2013.
12. Schwarze, J., European Administrative Law, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 2006.
13. Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar: Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, Zagreb, 2017.

14. Staničić, Frane, Mogućnost primjene izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude protiv odluka Visokog upravnog suda – u upravnom sporu ocjene zakonitosti općeg akta, Informator br. 6399, 2016., str. 13-15.
15. Stažnik, Štefica, Europski sud za ljudska prava i standardi upravnosudskog postupka u Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Koprić, Ivan, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 123-134.
16. Šikić, Marko, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 179-201.
17. Šikić, Marko, Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, 2012., str. 205-220.
18. Šikić, Marko, Ofak, Lana, Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), Zbornik pravnog fakulteta Rijeka, 2011. str. 127-153.
19. Šprajc, Ivan, Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude: Novo pravno sredstvo u hrvatskom Zakonu o upravnim sporovima, Sveske za javno pravo, Fondacija Centar za javno pravo, Bosna i Hercegovina, 2012., str. 58-80.
20. Vasiljević, Snježana, Vladavina prava: na raskrižju europskih vrijednosti i nacionalnih pravnih prepreka, Novi informator broj 6814, 2023, str. 11-15.

PRAVNI IZVORI

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU br. 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 142/02, 1/06
2. Ustav Republike Hrvatske, NN br. br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst, 05/14
3. Zakon o upravnim sporovima, NN 36/24
4. Zakon o upravnim sporovima NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21
5. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ 4/77
6. Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, NN 53/91
7. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 i 110/21

8. Zakona o parničnom postupku NN 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22 i 114/22
9. Zakon o državnom odvjetništvu, 67/18 i 21/22.
10. Poslovnik državnog odvjetništva NN 128/19

SUDSKA PRAKSA

1. Praksa Europskog suda za ljudska prava
2. Solomun protiv Hrvatske zahtjev broj 679/11, presuda od 2. travnja 2015.
3. Jelčić Stepinac protiv Hrvatske zahtjev broj 16087/18, presuda od 26. rujna 2023.
4. Knežević protiv Hrvatske zahtjev broj 55133/13, presuda od 19. listopada 2017.
5. Lesjak protiv Hrvatske zahtjev broj 25904/06, presuda od 18. veljače 2010.
6. Zubac protiv Hrvatske zahtjev broj 40160/12, presuda od 5. travnja 2018.
7. Bočvarska protiv Makedonije zahtjev broj 27865/02, presuda od 17. rujna 2009.
8. Catholic Parish i dr. protiv Rumunjske zahtjev broj 76943/11, presuda od 29. studenog 2016.

Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske

1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-1505/01 od 4. listopada 2001.
2. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-749/1998 od 22. ožujka 2001.
3. Odluka Ustavnog suda Republike hrvatske broj U-III-1001/2007. od 7. srpnja 2010.

Praksa upravnih sudova

1. Rješenje Upravnog suda u Splitu poslovni broj Usljn-36/16-9 od 25. listopada 2016.
2. Rješenje Upravnog suda u Rijeci poslovni broj UsI-414/21 od 12. svibnja 2021.
3. Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Us-7588/2007 od 3. veljače 2011.
4. Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usž-2797/21 od 17. rujna 2021.

Praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske

Presude

1. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 33/2016-5 od 24. siječnja 2017.
2. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 21/2017-5 od 12. rujna 2017.
3. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 16/2018-10 od 8. siječnja 2020.
4. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 2/2019-10 od 8. siječnja 2020.
5. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 7/2017-7 od 8. siječnja 2020.
6. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 31/2017-9 od 8. siječnja 2020.
7. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 49/2017-7 od 21. siječnja 2020.
8. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 11/2017-6 od 21. siječnja 2020.
9. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 11/2016-7 od 22. siječnja 2020.
10. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 10/2018-5 od 22. siječnja 2020.
11. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 5/2018-6 od 11. veljače 2020.
12. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 9/2019-5 od 11. veljače 2020.
13. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 25/2016-8 od 18. veljače 2020.
14. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 1/2020-6 od 3. ožujka 2020.
15. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 6/2019-8 od 21. travnja 2020.
16. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 22/2019-11 od 5. svibnja 2020.
17. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 2/2017-3 od 20. svibnja 2020.
18. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 4/2013-6 od 9. lipnja 2020.
19. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 26/2017-5 od 10. lipnja 2020.
20. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 18/2019-7 od 16. lipnja 2020.
21. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 30/2017-8 od 16. lipnja 2020.
22. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 20/2018-2 od 17. lipnja 2020.

23. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 22/2017-7 od 17. lipnja 2020.
24. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 15/2018-8 od 30. lipnja 2020.
25. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 5/2017-9 od 14. srpnja 2020.
26. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 5/2016-9 od 14. srpnja 2020.
27. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 2/2018-6 od 26. kolovoza 2020.
28. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 6/2018-6 od 1. rujna 2020.
29. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 18/2015-3 od 15. rujna 2020.
30. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 5/2015-8 od 22. rujna 2020.
31. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 36/2019-7 od 23. rujna 2020.
32. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 25/2019-9 od 13. listopada 2020.
33. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 12/2019-7 od 13. listopada 2020.
34. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 8/2016-6 od 24. studenog 2020.
35. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 22/2018-6 od 24. studenog 2020.
36. Presuda i rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 24/2020-8 od 5. siječnja 2021.
37. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 16/2020-7 od 12. siječnja 2021.
38. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 17/2019-8 od 13. siječnja 2021.
39. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 29/2017-8 od 19. siječnja 2021.
40. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 15/2016-8 od 20. siječnja 2021.
41. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 10/2021-2 od 26. siječnja 2021.
42. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 3/2019-7 od 3. veljače 2021.
43. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 23/2017-7 od 3. veljače 2021.
44. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 7/2019-11 od 3. veljače 2021.
45. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 43/2017-6 od 2. ožujka 2021.
46. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 16/2015-4 od 2. ožujka 2021.

47. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 1/2021-6 od 20. travnja 2021.
48. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 28/2021-6 od 25. svibnja 2021.
49. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 44/2016-8 od 14. srpnja 2021.
50. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 18/2016-6 od 15. rujna 2021.
51. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 14/2020-5 od 21. rujna 2021.
52. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 1/2018-7 od 28. rujna 2021.
53. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 22/2021-7 od 6. listopada 2021.
54. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 65/2021-6 od 3. studenog 2021.
55. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 58/2021-10 od 17. studenog 2021.
56. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 39/2017-18 od 24. studenog 2021.
57. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 37/2017-9 od 20. studenog 2021.
58. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 36/2016-4 od 7. prosinca 2021.
59. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 37/2016-10 od 14. prosinca 2021.
60. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 150/2021-8 od 11. siječnja 2022.
61. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 30/2021-5 od 18. siječnja 2022.
62. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 9/2017-9 od 9. veljače 2022.
63. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 136/2021-3 od 9. veljače 2022.
64. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 1/2022-4 od 23. veljače 2022.
65. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 16/2016-4 od 23. ožujka 2022.
66. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 42/2017-6 od 23. ožujka 2022.
67. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 18/2017-5 od 30. ožujka 2022.
68. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 59/2021-6 od 20. travnja 2022.
69. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 23/2019-7 od 24. svibnja 2022.
70. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 7/2021-7 od 24. svibnja 2022.

71. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 23/2019-7 od 24. svibnja 2022.
72. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 21/2019-5 od 25. svibnja 2022.
73. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 93/2021-8 od 31. svibnja 2022.
74. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 1/2019-6 od 31. svibnja 2022.

Rješenja

1. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 2/2016-6 od 20. svibnja 2020.
2. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 31/2019-7 od 20. svibnja 2020.
3. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 2/2015-6 od 27. svibnja 2020.
4. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 7/2018-9 od 7. srpnja 2020.
5. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 50/2017-8 od 26. kolovoza 2020.
6. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 17/2020-5 od 22. rujna 2020.
7. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 9/2016-7 od 10. studenog 2020.
8. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 12/2017-7 od 8. prosinca 2020.
9. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz-12/2017 od 8. prosinca 2020.
10. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 29/2019-10 od 3. veljače 2021.
11. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 48/2017-3 od 9. veljače 2021.
12. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 26/2016-9 od 10. ožujka 2021.
13. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 37/2019-6 od 23. ožujka 2021.
14. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 13/2019-6 od 23. ožujka 2021.
15. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 14/2021-6 od 13. listopada 2021.
16. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 53/2021-2 od 19. listopada 2021.
17. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 18/2020-6 od 20. listopada 2021.
18. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 81/2021-6 od 3. studenog 2021.

19. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 72/2021-3 od 10. studenog 2021.
20. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 76/2021-3 od 10. studenog 2021.
21. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 107/2021-6 od 10. studenog 2021.
22. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 94/2021-5 od 10. studenog 2021.
23. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 112/2021-4 od 16. studenog 2021.
24. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 98/2021-3 od 7. prosinca 2021.
25. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 123/2021-6 od 8. prosinca 2021.
26. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 126/2021-6 od 21. prosinca 2021.
27. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 161/2021-7 od 5. siječnja 2022.
28. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 147/2021-5 od 12. siječnja 2022.
29. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 120/2021-3 od 16. siječnja 2022.
30. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 110/2021-5 od 19. siječnja 2022.
31. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 140/2021-5 od 26. siječnja 2022.
32. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 96/2021-5 od 26. siječnja 2022.
33. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 37/2021-14 od 22. veljače 2022.
34. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 124/2021-6 od 22. veljače 2022.
35. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 163/2021-8 od 1. ožujka 2022.
36. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 130/2021-5 od 23. ožujka 2022.
37. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 160/2021-5 od 13. travnja 2022.
38. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 89/2021-5 od 13. travnja 2022.
39. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 104/2021-6 od 26. travnja 2022.
40. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 138/2021-5 od 3. svibnja 2022.
41. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 79/2021-7 od 3. svibnja 2022.
42. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 78/2021-5 od 11. svibnja 2022.

43. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 122/2021-5 od 11. svibnja 2022.
44. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 108/2021-5 od 11. svibnja 2022.
45. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 109/2021-6 od 6. srpnja 2022.
46. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 43/2021-4 od 31. kolovoza 2022.
47. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 17/2020-5 od 21. rujna 2022.
48. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 5/2022-7 od 13. travnja 2023.

Ostali izvori

1. Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2020. godini.
2. Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2021. godini.
3. Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2022. godini.