

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Specijalistički studij Javno pravo i javna uprava

Dora Marija Pavečić

**ZAHTJEV ZA IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI**

**PRAVOMOĆNE ODLUKE**

**SPECIJALISTIČKI RAD**

mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, lipanj 2025.

## IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Dora Marija Pavečić, ovime potvrđujem da sam osobno napisala rad pod nazivom „Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke“. Svi dijelovi rada, nalazi ili ideje koje su u radu citirane, parafrazirane ili se temelje na drugim izvorima (bilo da su u pitanju knjige, znanstveni, stručni ili popularni članci, mrežni izvori, propisi, sudske odluke ili statistički podaci) su u radu jasno označeni kao takvi te adekvatno navedeni u popisu literature. U izradi se nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Dora Marija Pavečić

## Sadržaj

|                                                                                                                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. UVOD .....</b>                                                                                                                                                                           | <b>1</b>  |
| <b>2. POVIJESNI PREGLED NORMATIVNOG UREĐENJA ZAHTEVA ZA IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE ODLUKE.....</b>                                                                       | <b>3</b>  |
| 2.1. Normativno uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje sudske odluke i zahtjeva za zaštitu zakonitosti u upravnom pravu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije .....         | 7         |
| 2.2. Normativno uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude – Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10).....                                    | 11        |
| 2.2.1. <i>Donošenje Zakona o upravnim sporovima iz 2010.</i> .....                                                                                                                             | 11        |
| 2.2.2. <i>Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude</i> .....                                                                                                        | 13        |
| 2.3.     Normativno uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude – Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 143/12)..... | 16        |
| 2.4.     Normativno uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude – Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 152/14)..... | 19        |
| <b>3. ULOGA VRHOVNOG SUDA RH I DRŽAVNOG ODVJETNIŠTVA RH.....</b>                                                                                                                               | <b>23</b> |
| 3.1.     Uloga Državnog odvjetništva RH u odnosu na izvanredni pravni lijek .....                                                                                                              | 24        |
| 3.2.     Uloga Vrhovnog suda RH u odnosu na izvanredni pravni lijek.....                                                                                                                       | 26        |
| <b>4. PRIKAZ AKTUALNOG UREĐENJA ZAHTEVA ZA IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE ODLUKE.....</b>                                                                                    | <b>29</b> |
| 4.1.     Donošenje Zakona o upravnim sporovima iz 2024. (Narodne novine, br. 36/24) .....                                                                                                      | 29        |
| 4.2.     Aktivna legitimacija za podnošenje zahtjeva .....                                                                                                                                     | 31        |
| 4.2.1. <i>Izravno podnošenje zahtjeva „protivne“ stranke</i> .....                                                                                                                             | 33        |
| 4.2.2. <i>Posredno podnošenje zahtjeva od strane stranke</i> .....                                                                                                                             | 37        |
| 4.2.3. <i>Ograničenje podnošenja zahtjeva od strane javnopravnih tijela</i> .....                                                                                                              | 42        |
| 4.3.     Objekt zahtjeva .....                                                                                                                                                                 | 46        |
| 4.3.1. <i>Pravomoćnost</i> .....                                                                                                                                                               | 46        |
| 4.3.2. <i>Pregled zakonskih izmjena</i> .....                                                                                                                                                  | 50        |
| 4.3.3. <i>Sudska praksa</i> .....                                                                                                                                                              | 53        |
| 4.3.4. <i>Objektivni spor</i> .....                                                                                                                                                            | 56        |
| 4.3.5. <i>Aktualno zakonsko uređenje</i> .....                                                                                                                                                 | 59        |
| 4.4.     Razlozi podnošenja zahtjeva i sadržaj zahtjeva .....                                                                                                                                  | 61        |
| 4.4.1. <i>Razlozi za podnošenje zahtjeva</i> .....                                                                                                                                             | 61        |

|        |                                                                          |     |
|--------|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.4.2. | <i>Iznošenje novih činjenica</i> .....                                   | 67  |
| 4.4.3. | <i>Sadržaj zahtjeva</i> .....                                            | 70  |
| 4.5.   | <i>Postupak</i> .....                                                    | 73  |
| 4.5.1. | <i>Pokretanje postupka po zahtjevu</i> .....                             | 73  |
| 4.5.2. | <i>Postupak pred Državnim odvjetništvom RH</i> .....                     | 79  |
| 4.5.3. | <i>Postupak pred Vrhovnim sudom RH</i> .....                             | 85  |
| 5.     | <b>ODLUČIVANJE</b> .....                                                 | 96  |
| 6.     | <b>PRIKAZ IZVJEŠĆA DRŽAVNOG ODVJETNIŠTVA RH I VRHOVNOG SUDA RH</b> ..... | 104 |
| 7.     | <b>ZAKLJUČAK</b> .....                                                   | 110 |
| 8.     | <b>LITERATURA</b> .....                                                  | 112 |

## Sažetak

U radu se analizira izvanredni pravni lijek zahtjev za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćne odluke, u hrvatskom upravnom sudovanju normiran Zakonom o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24) koji je stupio na snagu 1. srpnja 2024. godine. Analizirat će se razvoj pravnog lijeka, navest će se i opisati normativne izmjene te će se jednako tako, analizirati adekvatnost aktualnog uređenja pravnog lijeka, s naglaskom na njegovim pojedinim obilježjima. Tako će se izložiti promjene u aktivnoj legitimaciji - omogućavanje strankama izravnog pristupa Vrhovnom sudu RH, odluke koje se njime mogu pobijati, sadržaj pravnog lijeka, opseg razloga zbog kojih se zahtjev može podnijeti te s tim u vezi, problematika pitanja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, kao i postupanje Državnog odvjetništva RH i Vrhovnog suda RH. Analiza će prikazivati stavove upravno-pravne teorije i stručne prakse, kao i relevantnu sudsku praksu. Također, s obzirom na cilj pravnog lijeka te da ga podnosi (i) Državno odvjetništvo RH, a da o njemu odlučuje Vrhovni sud RH, u radu će se prikazati uloga Državnog odvjetništva i Vrhovnog suda RH te statistički podaci u svezi s njihovim postupanjima.

*Ključne riječi: zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke, upravni spor, pravomoćnost, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Vrhovni sud Republike Hrvatske*

## 1. UVOD

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke je izvanredni pravni lijek normiran s pet članaka (od 139. do 143. članka) Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24), a koji nose podnaslove „*Razlozi za podnošenje zahtjeva*“, „*Prijedlog za podnošenje zahtjeva*“, „*Podnošenje zahtjeva*“, „*Sastav vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske*“ i „*Odlučivanje o zahtjevu*“.

Institut je nominalno u hrvatsko upravno pravo uveden Zakonom o upravnim sporovima (Narodne novine br. 20/10; dalje u tekstu Zakon iz 2010.), s tim da su mu prethodila dva instituta velike sličnosti koji se mogu razmatrati u svojstvu preteča zahtjevu. U skladu s tim u prvom dijelu rada daje se prikaz uređenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje sudske odluke, instituta koji je bio u primjeni u SFR Jugoslaviji te zahtjeva za zaštitu zakonitosti, instituta koji se nastavio primjenjivati i u Republici Hrvatskoj nakon osamostaljenja.

Ponovnim uvođenjem zahtjeva u hrvatsko upravno pravo, tj. po stupanju na snagu Zakona iz 2010., pravni lijek se normira samo jednim člankom (članak 78.), što izaziva kritike upravno-pravne teorije i stručne javnosti. Uslijed kritika zbog nedovoljne normiranosti, zakonodavac dva puta intervenira u pravni lijek. Uz problem podnormiranosti, također su davane kritike u odnosu na uređenje prema kojemu je Državno odvjetništvo RH bilo jedino ovlašteno podnijeti pravni lijek, i to s obzirom na temeljna ljudska prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Nakon prikaza razvitka pravnog lijeka, uz prikaz uloge Državnog odvjetništva RH i Vrhovnog suda RH, čija uloga u pravosudnom sustavu je ključna za razumijevanje primjene pravnog lijeka, u radu se obrađuje aktualno normativno uređenje pravnog lijeka.

U određenoj mjeri se u radu prati normativna podjela na pet članaka, tj. pet cjelina pa se tako u radu zasebno obrađuje *aktivna legitimacija*, s posebnim osvrtom na omogućavanje strankama izravnog pristupa Vrhovnom sudu RH, odluke protiv kojih se zahtjev može podnijeti (*objekt zahtjeva*), *razlozi za podnošenje*, s posebnim osvrtom na normativno uređenje sadržaja prijedloga za podnošenje zahtjeva i samog zahtjeva te svojevrsno sužavanje razloga za aktivaciju Vrhovnog suda RH, *postupak* (pokretanje postupka, postupanje Državnog odvjetništva i sudski postupak pred Vrhovnim sudom RH) te *odlučivanje* Vrhovnog suda RH po zahtjevu.

U radu se daje prikaz argumentiranih stavova različitih autora, uz naznaku onih koje je zakonodavac uzeo u obzir prilikom intervencija u norme te isto tako, s naznakom kada je uslijed učestalih prigovora upravno-pravne teorije i stručne javnosti norma i nadalje ostala nepromijenjena.

Također, u radu se uz prikaz povijesnog razvoja te aktualnog normativnog uređenja zahtjeva, kroz pojedine izabrane odluke Vrhovnog suda RH, daje prikaz prakse postupanja povodom podnesenog zahtjeva. Jednako tako, prikazat će se statistički podaci u svezi s postupanjem Državnog odvjetništva RH i Vrhovnog suda RH po zahtjevu.

Cilj završnog rada je, po sintetiziranju različitih razmatranja stručne javnosti i upravno-pravne teorije, ocijeniti uspješnost intervencije u pravni lijek izvršene od strane zakonodavca novim Zakonom o upravnim sporovima iz 2024. godine.

## 2. POVIJESNI PREGLED NORMATIVNOG UREĐENJA ZAHTJEVA ZA IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE ODLUKE

Izvanredni pravni lijek, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke, ponovno je uveden u hrvatski upravni spor reformom upravnog sudovanja usvajanjem Zakona iz 2010.

Vlada RH je na sjednici 19. lipnja 2009. godine usvojila Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima.<sup>1</sup> Kao poticaj za reformu upravnog spora u obrazloženju se prvenstveno navodi da se Upravni sud Republike Hrvatske, kao specijalizirani sud osnovan 1977. godine, u postupku pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji suočava *“s tri velike zadaće koje zahtijevaju nova rješenja:*

*- neusklađenost dijela postupovnih pravila s *acquis communautaire*; sadašnje odredbe Zakona o upravnim sporovima ne ispunjavaju sve standarde utvrđene u *acquis communautaire* vezano uz dva ključna pitanja - pravom suda da u svakom sporu utvrđuje činjenično stanje i pravo suda da u svrhu utvrđivanja činjenica i zaštite prava stranaka provede usmenu raspravu,*

*- nemogućnošću ulaganja pravnog lijeka na presude ovoga suda; i ovo pitanje postavilo se kao jedna od ključnih pretpostavki usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s *acquis communautaire*, ali i s višestupnjevitošću kao pravilom u usporednim pravnim sustavima država članica Europske unije,*

---

<sup>1</sup> Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima izradilo je povjerenstvu u sastavu: doc. dr. sc. Dario Đerđa, Pravni fakultet u Rijeci, Dijana Kovačević-Remenarić, ravnateljica Uprave za organizacijsko-kadrovske poslove pravosuđa, Ministarstvo pravosuđa, dr. sc. Dragan Medvedović, profesor upravnog prava Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, u mirovini, Gordana Marušić Babić, sutkinja Upravnog suda, Inga Vezmar Barlek, sutkinja Upravnog suda, dr. sc. Ivan Koprić, profesor upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Ljiljana Karlovčan Đurović, sutkinja i zamjenica predsjednika Upravnog suda, mr. sc. Zlatko Hamarić, načelnik sektora u Upravni za organizacijsko-kadrovske poslove, Ministarstvo pravosuđa, i mr. sc. Zoran Pičuljan, državni tajnik u Ministarstvu pravosuđa, koji je predsjedavao povjerenstvom.

- *predugim postupcima i velikim brojem neriješenih predmeta; važeći Zakon o upravnim sporovima potrebno je izmijeniti kako bi se povećala efikasnost sudskih postupaka, skratilo njihovo trajanje te reducirali zaostaci u rješavanju*".<sup>2</sup>

Predloženo je normativno uređenje dva pravna lijeka u upravnom sporu, i to redovitog pravnog lijeka – *žalba* te izvanrednog pravnog lijeka – *ponavljanje postupka*.

U Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima ugrađene su pojedine primjedbe zastupnika i nadležnih odbora Hrvatskoga sabora, istaknute na prijedlog zakona nakon prvog čitanja u Hrvatskome saboru.<sup>3 4</sup>

*“Neke izmjene napravljene su i u Ministarstvu pravosuđa i službama Vlade RH, na koje povjerenstvo, nažalost, nije imalo utjecaja”*.<sup>5</sup> Tako je u svezi s izvanrednim lijekovima, uz terminološku izmjenu izvanrednog pravnog lijeka iz „*ponavljanje postupka*“ u „*obnovu spora*“, u Konačni tekst zakona unesena i odredba o drugom izvanrednom pravnom lijeku „*zahtjevu za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćne presude*“. Iz Konačnog prijedloga kao i iz

---

<sup>2</sup> Nacrt prijedloga zakona o upravnim sporovima, 86. sjednica Vlade RH, lipanj 2009., str. 2., pristup 15. travnja 2025., [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//86\\_03.pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//86_03.pdf)

<sup>3</sup> Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima, P.Z.E. br. 378, pristup 15. travnja 2025. [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080017/PZE\\_378.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080017/PZE_378.pdf)

<sup>4</sup> Zapisnik šesnaeste sjednice Hrvatskoga sabora, održane 27., 28. i 29. siječnja, te 3., 4., 5., 10., 11., 12., 17., 18., 19., 23., 24., 25. i 26. veljače 2010.: *“KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA, drugo čitanje, P.Z.E. br. 378, Predlagatelj zakona je Vlada Republike Hrvatske. Prijedlog akta zastupnici su primili poštom. Raspravu su proveli: Odbor za zakonodavstvo, Odbor za pravosuđe i Odbor za europske integracije. Izvješća su zastupnici primili na sjednici. Predstavnik predlagatelja mr. sc. Zoran Pičuljan, državni tajnik u Ministarstvu uprave, dodatno je obrazložio prijedlog. U raspravi su sudjelovali zastupnici: Josip Salapić, u ime Kluba zastupnika HDZ-a, Goran Beus Richembergh, u ime Kluba zastupnika HNS-a, Ingrid Antičević Marinović, u ime Kluba zastupnika SDP-a, Ivo Grbić, Emil Tomljanović, Damir Sesvečan, Josip Leko i mr. sc. Zoran Pičuljan, državni tajnik u Ministarstvu uprave. Predstavnik predlagatelja prihvatio je amandmane koje je podnio Odbor za zakonodavstvo na članak 3. stavak 1., članak 5. i članak 21. i zastupnik Ivo Grbić na članak 1. Hrvatski sabor je većinom glasova /110 „za“, 1 „suzdržan“/ donio Zakon o upravnim sporovima, u tekstu kako ga je predložio predlagatelj, zajedno sa prihvaćenim amandmanima.”*, str. 23., pristup 15. travnja 2025.

<https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/zapisnici/16-sjednica-hrvatskoga-sabora-6-saziv-hrvatskoga-sabora-1112008-22122011>

<sup>5</sup> Derđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb, Novi informator, 2012., str. 30.

obrazloženja članka 78., kojim je zahtjev propisan, nije vidljivo na koji način je došlo do promjene odnosno na koji način je odredba predložena.

Pičuljan<sup>6</sup> i Đerđa navode da se prilikom usvajanja Prijedloga Zakona, pred Odborom za pravosuđe Hrvatskoga sabora otvorilo pitanje isključivanja instituta „zahtjeva za zaštitu zakonitosti“ uređenog „starim“ Zakonom o upravnim sporovima, „*koji je važan instrument Vrhovnog suda Republike Hrvatske za ispunjavanje uloge propisane člankom 118. stavkom 1. Ustava i člankom 24. stavkom 1. podstavkom 1. Zakona o sudovima kojima ovaj Sud osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana te jednakost svih pred zakonom*“<sup>7</sup> te obrazlažu da je u skladu s primjedbama Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva te Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Državno odvjetništvo RH) i Vrhovnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vrhovni sud RH) pravno dorađen nov institut – zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, svojevrstan supstitut za zahtjev za zaštitu zakonitosti prisutan u važećem hrvatskom upravnosudskom zakonodavstvu.<sup>8</sup>

Kao obrazloženje članka 78. Konačnog prijedloga zakona, kojim se predlaže propisati zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti, navodi se da je cilj pravnog lijeka „*osiguranje Ustavom Republike Hrvatske utvrđene jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti građana*“.<sup>9</sup>

Isto tako, u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona, navodi se da je ugrađena „*primjedba kojom se predlaže da se propiše da građani mogu podnijeti i izvanredni pravni lijek za preispitivanje*

---

<sup>6</sup> mr. sc. Zoran Pičuljan, državni tajnik u Ministarstvu pravosuđa, koji je predsjedavao povjerenstvom za izradu nacрта prijedloga zakona i predstavnik predlagatelja zakona

<sup>7</sup> Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran, *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014, str. 99.

<sup>8</sup> *Ibidem*, str. 100.

<sup>9</sup> Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima, P.Z.E. br. 378, op. cit. (bilj. 3), str. 45.

*pravomoćne presude upravnog suda ili Visokog upravnog suda sličan institutu zahtjeva za zaštitu zakonitosti iz važećeg Zakona o upravnim sporovima”.*<sup>10</sup>

Dakle, iz obrazloženja Konačnog prijedloga Zakona, može se iščitati da se ne radi o potpuno novom institutu u hrvatskome upravnom sporu.

O tome govori i Šikić obrazlažući da riječ „*novo*” ispred instituta o kojem govorimo mora biti u navodnim znacima jer mu u hrvatskome pravu prethode dva instituta koja su mu vrlo slična, i to zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke, koji je postojao u socijalističkoj Jugoslaviji, i zahtjev za zaštitu zakonitosti, koji je također postojao u socijalističkoj Jugoslaviji, ali i u samostalnoj Republici Hrvatskoj sve do 2012. godine, odnosno do stupanja na snagu Zakona iz 2010.<sup>11</sup>

Maganić i Orlić Zaninović navode da odredbe o zahtjevu za izvanredno preispitivanje sudske odluke koje su postojale prema pravnom uređenju upravnih sporova iz 1977., nisu preuzete u hrvatsko pravno uređenje (čl. 19. i 20.)<sup>12</sup> jer su, između ostaloga, propisivale vrlo složenu podjelu nadležnosti između saveza, republika i pokrajina.<sup>13</sup>

S tim u vezi, radi boljeg razumijevanja izvanrednog pravnog lijeka – zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, potrebno je prvotno prikazati pravno uređenje upravnog spora prije reforme upravnog sudovanja provedene Zakonom iz 2010., kojom je zahtjev za izvanredno preispitivanje *opetovano* nominalno uveden u hrvatsko upravno pravo.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, str. 48.

<sup>11</sup> Šikić, Marko, *Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 54, (1/2017.), str. 179

<sup>12</sup> Članak 12. Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 53/91): “Članci 18., 19. i 20. brišu se.”

<sup>13</sup> Maganić, Aleksandra, Orlić Zaninović, Senka, *Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, (2022.), str. 582. i 583.

## **2.1. Normativno uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje sudske odluke i zahtjeva za zaštitu zakonitosti u upravnom pravu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije**

Zakon o upravnim sporovima iz 1977. propisivao je dva izvanredna pravna lijeka – zahtjev za zaštitu zakonitosti i zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke.

Tako je Zakon o upravnim sporovima iz 1977., u dijelu pod naslovom “*Nadležnost i pravna sredstva*”, propisivao da protiv pravomoćne odluke suda čija nadležnost nije određena za cijelo područje republike ili autonomne pokrajine, stranka može nadležnom sudu podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke, zbog povrede materijalnog prava ili zbog povrede pravila postupka koja je mogla biti od utjecaja na rješenje stvari.<sup>14</sup> Isto tako, stranka može saveznom sudu podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke protiv pravomoćne odluke sudova u republikama, odnosno autonomnim pokrajinama, ako se radi o povredi saveznog zakona, propisa ili općeg akta ili povrede saveznog propisa o postupku koja je mogla biti od utjecaja na rješenje stvari, a u pitanju je primjena saveznih propisa.<sup>15</sup> Također, izvanredno preispitivanje omogućeno je i zbog diskriminacije na jedinstvenom jugoslavenskom tržištu.

---

<sup>14</sup> Članak 19. Zakona o upravnim sporovima (Službeni list SFRJ, br. 4/77 i 36/77): „(1) Protiv odluke donesene u upravnom sporu žalba se može podnijeti samo ako je to predviđeno zakonom u određenim stvarima. (2) Protiv pravomoćne odluke suda čija nadležnost u upravnom sporu nije određena za cijelo područje republike odnosno autonomne pokrajine stranka može podnijeti nadležnom sudu u republici odnosno autonomnoj pokrajini zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke. Taj se zahtjev može podnijeti zbog povrede materijalnog prava ili zbog povrede pravila postupka koja je mogla biti od utjecaja na rješenje stvari. (3) Zahtjev za izvanredno preispitivanje iz stava 2. ovog člana ne može se podnijeti u stvarima u kojima je zakonom dopuštena žalba.“.

<sup>15</sup> Članak 20. Zakona o upravnim sporovima (Službeni list SFRJ, br. 4/77 i 36/77): „(1) Protiv pravomoćnih odluka sudova u republikama, autonomnim pokrajinama i Vrhovnoga vojnog suda donesenih u upravnom sporu stranka može podnijeti Saveznom sudu zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke. 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. (2) Protiv pravomoćnih odluka sudova donesenih u upravnom sporu o zakonitosti upravnog akta, kad se smatra 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, nezadovoljna stranka može podnijeti Saveznom sudu zahtjev za izvanredno preispitivanje. Taj se zahtjev može podnijeti zbog povrede materijalnog prava ili zbog povrede pravila postupka koja je mogla biti od utjecaja na rješenje stvari. (3) Zahtjev iz st. 1. i 2. ovog člana može se podnijeti samo ako je već upotrijebljen zahtjev za preispitivanje ili žalba iz člana 19. ovog zakona, odnosno ako

Medvedović navodi da u svakom od ta tri slučaja izvanredno preispitivanje ima drugačiju funkciju, preispituju se odluke različitih sudova, njihova se zakonitost ocjenjuje s gledišta poštivanja propisa različitog ranga i, konačno, postupak preispitivanja ne vodi se kod istih sudova pa da stoga ima osnove za zaključak da se u biti radi o tri zasebna izvanredna pravna sredstva.<sup>16</sup>

Drugi izvanredni pravni lijek, zahtjev za zaštitu zakonitosti prema članku 21. Zakona o upravnim sporovima<sup>17</sup> ovlašten je podnijeti nadležni javni tužilac u republici ili autonomnoj pokrajini, odnosno savezni javni tužilac. Sukladno podijeli nadležnosti između saveza, republike ili autonomne pokrajine, zahtjev za zaštitu zakonitosti mogao je biti podnesen ako je pravomoćnom odlukom suda koji nije obavljao funkciju najvišeg suda u republici, odnosno autonomnoj pokrajini povrijeđen zakon, drugi propis ili opći akt, dok je protiv pravomoćne odluke vijeća suda koji je obavljao funkciju najvišeg suda u republici odnosno autonomnoj pokrajini zahtjev mogao biti podnesen ako je tom odlukom bio povrijeđen republički odnosno pokrajinski zakon, drugi propis ili opći akt.

---

nije dopuštena žalba Saveznom sudu. 4. O zahtjevima iz st. 1. i 2. ovog člana Savezni sud odlučuje u vijeću sastavljenom od pet sudaca”.

<sup>16</sup> Medvedović, Dragan, *Zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 4 (1983.), str. 255.

<sup>17</sup> Članak 21. Zakona o upravnim sporovima (Službeni list SFRJ, br. 4/77 i 36/77): „ (1) Protiv pravomoćne odluke suda koji u upravnom sporu ne obavlja funkciju najvišeg suda u republici, odnosno autonomnoj pokrajini nadležni javni tužilac u republici odnosno autonomnoj pokrajini može podnijeti nadležnom sudu u republici odnosno autonomnoj pokrajini zahtjev za zaštitu zakonitosti, ako je takvom odlukom povrijeđen zakon, drugi propis ili opći akt. (2) Zahtjev za zaštitu zakonitosti nadležni javni tužilac 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. (3) Saveznom sudu zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv pravomoćne odluke suda u republici odnosno autonomnoj pokrajini i protiv odluke vijeća Saveznog suda podnosi savezni javni tužilac, a protiv odluke Vrhovnog vojnog suda - vojni tužilac Jugoslavenske narodne armije ako je tom odlukom povrijeđen savezni zakon, drugi savezni propis ili opći akt, ili zbog povrede saveznih propisa o postupku koja je mogla biti od utjecaja na rješavanje stvari, a u pitanju je primjena saveznih propisa. Ako je podnesen zahtjev za zaštitu zakonitosti iz stava 1. Ovog člana, savezni javni tužilac može podnijeti zahtjev za zaštitu zakonitosti samo protiv odluke nadležnog suda u republici odnosno autonomnoj pokrajini donesene o tom zahtjevu za zaštitu zakonitosti. (4) O zahtjevu za zaštitu zakonitosti protiv odluke vijeća Saveznog suda odlučuje Savezni sud u općoj sjednici. “.

S druge pak strane, savezni javni tužilac mogao je podnijeti zahtjev saveznom sudu protiv pravomoćne odluke suda u republici odnosno autonomnoj pokrajini i protiv odluke vijeća saveznog suda, ako je povrijeđen savezni zakon, drugi savezni propis ili opći akt ili zbog povrede saveznih propisa o postupku koja je mogla biti od utjecaj na rješavanje stvari, a u pitanju je primjena saveznih propisa.

Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima,<sup>18</sup> zahtjev za zaštitu zakonitosti preuzet je i primjenjuje se u Republici Hrvatskoj, s izmjenama i dopunama utvrđenim tim zakonom. Tako je Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1991. godine izmijenio zahtjev za zaštitu zakonitosti na način da je propisao da taj izvanredni pravni lijek može podnijeti nadležni državni odvjetnik protiv odluke vijeća, ako je tom odlukom povrijeđen republički zakon, drugi propis ili opći akt<sup>19</sup> te da se zahtjev predaje Upravnom sudu Hrvatske.<sup>20 21</sup>

Kontrec navodi da je putem toga pravnog lijeka Vrhovni sud RH imao mogućnost intervenirati u upravnom sporu jer se taj pravni lijek nastavio primjenjivati, iako se u parničnom postupku taj izvanredni pravni lijek ukinuo 2003. godine, i to sve do stupanja na snagu novog zakona o upravnim sporovima.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima. (Narodne novine, br. 53/91)

<sup>19</sup> Članak 13. Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 53/91): „Članak 21. mijenja se i glasi: Zahtjev za zaštitu zakonitosti nadležni državni odvjetnik može podnijeti protiv odluke vijeća ako je tom odlukom povrijeđen republički zakon, drugi propis ili opći akt. O zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka odlučuje sud u vijeću sastavljenom od pet sudaca.”.

<sup>20</sup> Članak 22. Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 53/91): “Članak 45. mijenja se i glasi: Zahtjev za zaštitu zakonitosti (čl. 21.) predaje se na način predviđen u članku 25. ovoga zakona Upravnom sudu Hrvatske”.

<sup>21</sup> O prijedlogu Zakon o preuzimanju zakona o upravnim sporovima, koji je predložila Vlade Republike Hrvatske, raspravljalo se na skupnoj sjednici sva tri vijeća, te je u zapisniku sjednice Društveno-političkog vijeća Sabora od 26. lipnja 1991. godine zapisano da je Odbor za pravosuđe i upravu dalo amandman upravo na članak 22. Prijedloga zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, a koji amandman nije usvojen.

[https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/HS\\_1990-1992\\_DPV\\_13\\_ocr.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/HS_1990-1992_DPV_13_ocr.pdf)

<sup>22</sup> Kontrec, Damir, *Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*, Zbornik radova 5 savjetovanje Novosti u upravnom pravu i upravosudskoj praksi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, (2017.), str. 57.

S druge pak strane, Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima odredbe o zahtjevu za izvanredno preispitivanje sudske odluke nisu preuzete u hrvatsko pravo.<sup>23</sup> Isto tako, nisu preuzete ni norme o žalbi.

Iz prikazane analize dva izvanredna pravna lijeka iz normativnog uređenja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, moguće je zaključiti da je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti koji je u hrvatsko upravno pravo uveden reformom iz 2010. godine, svojevrsna kombinacija ta dva pravna lijeka. Naime, izvanrednom preispitivanju podvrgavale su se *“obje vrste odluka koje se donose u upravnom sporu – presuda i rješenje bez ikakvih ograničenja”*<sup>24</sup> te se podnosio na prijedlog stranke, dok je ovlaštenje za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti dano *„nadležnom javnom tužiocu“* (državnom odvjetniku).

Kontrec u tom smislu navodi da novi izvanredni pravni lijek – zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude podsjeća na prijašnji zahtjev za zaštitu zakonitosti, pri čemu i nadalje ključnu ulogu ima Državno odvjetništvo RH.<sup>25</sup>

Maganić i Orlić Zaninović smatraju da je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude nastao kao svojevrsna kombinacija zahtjeva za zaštitu zakonitosti (jer ga je podnosio nadležni državni odvjetnik) i zahtjeva za izvanredno preispitivanje sudske odluke, s obzirom na to da je bio usmjeren na preispitivanje zakonitosti ne samo pravomoćnih presuda, već i rješenja.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Članak 12. Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 53/91): *„Članci 18., 19. i 20. brišu se.”*.

<sup>24</sup> Medvedović, *op. cit.* (bilj. 16), str. 256.

<sup>25</sup> Kontrec, *op. cit.* (bilj. 22), str. 58.

<sup>26</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 583.

Prema izloženom pravnom uređenju pravnih lijekova određenih odredbama Zakona o upravnim sporovima iz 1977. godine, može se zaključiti da bi konstatacija o uvođenju izvanrednog lijeka kojeg se može podnijeti protiv pravomoćne presude (i rješenja) „*zbog povrede zakona*“, u hrvatski upravno pravni sustav tek Zakonom iz 2010. godine, bila netočna.

## **2.2. Normativno uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude – Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10)**

### *2.2.1. Donošenje Zakona o upravnim sporovima iz 2010.*

Reformu upravnog spora, predložila je Vlada Republike Hrvatske utvrdivši da se “*sadašnji Zakon o upravnim sporovima temelji uglavnom na odgovarajućem jugoslavenskom zakonu iz 1952. godine, dopunjenom 1965. godine i 1977. godine. Iako taj Zakon u mnogim aspektima ne zaostaje za sličnim zakonima iz europskih zemalja, ocijenjeno je kako se samo izmjenama i dopunama ovoga Zakona ne bi na jasan i pregledan način uključile novine upravnosudskoga postupka te je utvrđena potreba donošenja novoga zakonskog teksta. Pri tome su kao polazna osnova za izradu novog Zakona o upravnim sporovima uvaženi europski standardi funkcioniranja pravne države kao i zaštite prava građana, tj. sudsko preispitivanje upravnih odluka pred neovisnim sudovima*”.<sup>27</sup>

U svrhu dostizanja europskih standarda, a posebice radi usklađivanja upravnog sudovanja s pravnom stečevinom EU, kao i uklanjanja razloga zbog kojih je Republika Hrvatska stavila rezervu na članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,<sup>28</sup> pokrenut je projekt CARDS 2004. „*Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i radu*

---

<sup>27</sup> Nacrt prijedloga zakona o upravnim sporovima, 86. sjednica Vlade RH, lipanj 2009., str. 2.

<sup>28</sup> Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 142/02, 1/06)

*Upravnog suda Republike Hrvatske*”. Vlada Republike Hrvatske je na sjednici 12. rujna 2008. godine zaključkom prihvatila “*Strateški dokument za izradu Nacrta novog Zakona o upravnim sporovima*”<sup>29</sup> i “*Nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima*”,<sup>30</sup> izrađen od strane Ministarstva pravosuđa u sklopu projekta, te istim zaključkom zadužila Ministarstvo pravosuđa da izradi prijedlog zakona o upravnim sporovima, sukladno Strateškom dokumentu.

Prema Strateškom dokumentu i Smjernicama novi Zakon o upravnim sporovima je trebao ostvariti tri glavna cilja: uskladiti zakon o upravnim sporovima s *acquis communautaire* (pravnom stečevinom EU-a), posebice člankom 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, smanjiti trajanje postupaka i broj neriješenih predmeta te povećati učinkovitost sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata. S tim u vezi, dokumenti su predviđali reformu procesnog prava (obvezatnost usmene rasprave, nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona i dr.) i organizacijsku reformu (dvostupanjsko upravno sudovanje).

Republika Hrvatska postala je strankom Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda 5. studenoga 1997. godine, s tim da je Republika Hrvatska stavila rezervu na članak 6. stavak 1., a u odnosu na održavanje javne rasprave i to zbog odredbe članka 34. stavka 1. tadašnjeg Zakona o upravnim sporovima (iz 1977.).<sup>31</sup> Konkretno, Republika Hrvatska „*nije mogla jamčiti*

---

<sup>29</sup> Strateški dokument za izradu nacrta novog Zakona o upravnim sporovima, pristup 15. travnja 2025.  
<https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2020-09/05CARDS-2004-Strateski-dokument-za-izradu-nacrta-novoga-Zakona-o-upravnosudskom-postupku.pdf>

<sup>30</sup> Nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima, pristup 15. travnja 2025.  
<https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2020-09/07CARDS-2004-Nacrt-smjernica-za-izradu-novog-Zakona.pdf>

<sup>31</sup> Članak 34. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Službeni list SFRJ, br. 4/77 i 36/77): „*O upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici.*“

*održavanja javne rasprave kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti jer on u pravilu odlučuje u nejavnoj sjednici“.*<sup>32</sup>

Predmetna rezerva uklonjena je tek Zakonom o izmjeni Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine, br. 6/24),<sup>33</sup> na prijedlog Vlade RH, na čijoj sjednici 20. rujna 2024. godine je konstatirano da su se ostvarili preduvjeti da se rezerva formalno ukloni. Sadržaj članka 6. stavka 1. Konvencije, a u odnosu na temu rada tj. zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke, dodatno će biti razrađen kroz rad.

#### *2.2.2. Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*

Zakon iz 2010. godine uređivao je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude samo s jednim člankom (članak 78.), odnosno samo s četiri odredbe koje su glasila:

*„(1) Stranke u upravnom sporu mogu zbog povrede zakona predložiti Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke upravnog suda ili Visokog upravnog suda.*

---

<sup>32</sup> Članak 4. Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 18/97.): *“Sukladno članku 64. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Republika Hrvatska stavlja sljedeću rezervu glede održavanja javne rasprave zajamčene člankom 6. stavkom 1. Konvencije: Republika Hrvatska ne može jamčiti održavanje javne rasprave kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti jer on u pravilu odlučuje u nejavnoj sjednici. Odgovarajuća odredba hrvatskog prava na koju se rezerva odnosi je: - Zakon o upravnim sporovima, članak 34. stavak 1. koji glasi: »O upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici«.*”

<sup>33</sup> Članak 4. Zakona o izmjeni Zakona o potvrđivanju konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih Sloboda (Narodne novine, br. 6/24): *“Republika Hrvatska će u vezi s rezervom koju je stavila sukladno članku 64. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, glede održavanja javne rasprave zajamčene člankom 6. stavkom 1. Konvencije, uputiti glavnom tajniku Vijeća Europe sljedeću obavijest: “»Republika Hrvatska u cijelosti povlači rezervu koju je sukladno članku 64. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda stavila prilikom polaganja svoje isprave o ratifikaciji glede održavanja javne rasprave zajamčene člankom 6. stavkom 1. Konvencije.«.*”

*(2) Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke 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) Ako Vrhovni sud Republike Hrvatske usvoji zahtjev, može ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili preinačiti presudu. “*

Članak se nalazio u trećem dijelu Zakona, glava III. naslova “*Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*”, a nosio je naziv “*Podnošenje zahtjeva i odlučivanje*”.

Kao obrazloženje članka 78. Konačnog prijedloga zakona, navodi se da državni odvjetnik može, na inicijativu stranke u upravnom sporu, „*podnijeti*“<sup>34</sup> Vrhovnom sudu RH zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude upravnog suda ili Visokog upravnog suda. Iako se u obrazloženju, kako je citirano, navodi da državni odvjetnik podnosi zahtjev Vrhovnom sudu RH, to u zakonskom tekstu nije navedeno. “*Time što je (samo) DORH ovlašteno na podnošenje zahtjeva, a o zahtjevu odlučuje VSRH, ne znači da će se zahtjev podnositi VSRH.*”<sup>35</sup>

Doktrina je iznijela niz kritika na normativno uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude.

Šprajc tako navodi da već *prima facie* analiza norme jasno ukazuje na njezinu nepotpunost, odnosno na postojanje pravnih praznina. Ističe da tek jedan članak sastavljen od nekoliko škratih odredbi ne može odgovoriti na sva pitanja koja se postavljaju prilikom primjene ovog instituta te

---

<sup>34</sup> Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima, P.Z.E. br. 378, str. 45.

<sup>35</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 594.

da se evidentno, radi o normi koja ne sadrži sve potrebne odredbe odnosno čije su postojeće odredbe nedostatne da bi se postupajući sukladno njima mogao provesti postupak koji je u potpunosti fundiran na zakonskom tekstu.<sup>36</sup>

Koprić navodi da s obzirom da Vrhovni sud RH može usvojiti zahtjev pa onda ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili pak preinačiti presudu, ako bi se radilo o presudi koju je Visoki upravni sud donio po žalbi na odluku upravnog suda prvog stupnja, tada bi Vrhovni sud RH mogao biti čak treća sudska instanica. Zaključuje da takvo rješenje narušava nezavisnost i mogućnost uspostave profesionalnih standarda Visokog upravnog suda, te isto tako, otvara i prostor procesnih zlouporaba, ovisno o stavu koji će o takvim predmetima zauzimati državno odvjetništvo.<sup>37</sup>

S obzirom na ciljeve koji su postavljeni za Zakon iz 2010., upravno-pravna teorija iznijela je, uz ostalo, kritiku na uređenje prema kojem je Državnom odvjetništvu RH dano isključivo pravo na podnošenje zahtjeva, na potencijalnu povredu načela izjašnjavanja stranaka te je također razmatrala potrebu održavanja javne rasprave, a sve to povezano s prethodno navedenim obrazloženjem poticaja reforme upravnog sudovanja i prava suda da u svrhu utvrđivanja činjenica i zaštite prava stranaka provede usmenu raspravu.

Budući da nije izrijeком propisano da Vrhovni sud RH odlučuje na nejavnoj sjednici, Šprajc je analizirajući odredbu u kontekstu mogućnosti odustanka od podnesenog zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, obrazlagao da ako se, bez obzira na nedostatnu regulaciju pravnog lijeka, kao cilj postavi pravno sigurno odvijanje postupka (element vladavine prava) te da ako u

---

<sup>36</sup> Šprajc, Ivan, *Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude: Novo pravno sredstvo u hrvatskom Zakonu o upravnim sporovima*, Sveske za javno pravo, Bosna i Hercegovina, (2012), str. 60.

<sup>37</sup> Koprić, Ivan, *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014, str. 12.

tom smislu *“pristanemo na postupak koji će se provesti sukladno načelima na kojima se zasniva upravni spor, a to konkretno znači odvijanje usmene rasprave kao pravilo, tada je jasno da je od uloženog Zahtjeva moguće odustati i na usmenoj raspravi i izvan nje”*.<sup>38</sup> Iz citiranog, može se zaključiti da je smatrao da se postupak po zahtjevu treba odvijati u skladu s načelima na kojima se temelji upravni spor, pa time i načelu usmene rasprave.

Može se sumirati da je okolnost da je zahtjev u tekst Zakona iz 2010. unesen tijekom zakonodavnog postupka, na gore opisan način, odnosno da ga Vlada kao predlagatelj zakona nije predvidjela, utjecala na kvalitetu instituta. Razvidno je da je pravni lijek u potpunosti podnormiran te *“se pokazuje neuklopljen u cjelinu zakonskog teksta”*.<sup>39</sup>

### **2.3. Normativno uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude – Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 143/12)**

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 2012. godine (Narodne novine, br. 143/12; dalje u tekstu: Novela iz 2012.), člankom 16. novelira uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje, na sljedeći način:

*„U članku 78. stavcima 1. i 2. riječi: »sudske odluke« zamjenjuju se riječju: »presude«.*

*Iza stavka 3. dodaje se novi stavak 4. koji glasi:*

---

<sup>38</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 73.

<sup>39</sup> *Ibidem*, str. 79.

*»(4) 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.«.*

*Dosadašnji stavak 4. postaje stavak 5.”*

Iz citiranog članka vidljivo je da je zakonodavac intervenirao u tekst zakona suzivši objekt izvanrednog pravnog lijeka. Naime, zakonodavac zamjenjuje riječi “sudske odluke” s riječju “presuda” čime usklađuje sadržaj odredbe s naslovom članka (“*zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*”), ali time ukida mogućnost podnošenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje protiv pravomoćnih rješenja.

U obrazloženju Konačnog teksta Novele iz 2012. godine, navedeno je da se u zakonu “*nedosljedno koriste pojmovi „odluka“ i „presuda“*. Radi preciznijeg i primjerenijeg izričaja ovom odredbom se ujednačava izričaj, s obzirom da je predmet izvanrednog pravnog lijeka (*izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*) uvijek presuda, a ne rješenje, budući da se odluka koja se izvanredno preispituje odnosi na meritum upravnog spora, a ne na postupovna pitanja”.<sup>40</sup>

Ograničavanjem objekta pobijanja samo na pravomoćne i meritorne presude onemogućava se izvanredno preispitivanje zakonitosti rješenja, što je posebice važno kod onih rješenja kojima se okončava upravni spor, primjerice rješenja o odbacivanju tužbe kao neuredne, o odbacivanju tužbe jer ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora te o obustavi upravnog spora, odnosno kod onih rješenja protiv kojih je zakonom o upravnim sporovima omogućeno izjavljivanje žalbe, za

---

<sup>40</sup> Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima upravnim sporovima, P.Z. br. 94, pristup 15. travnja 2025.  
[https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080429/PZ\\_94.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080429/PZ_94.pdf)

koje je zakonodavac, usprkos težnje za ubrzavanjem postupka, predvidio mogućnost podnošenja žalbe, a “radi zaštite prava građana o zahtjevima kojih se ne odlučuje presudom”.<sup>41 42</sup>

Izmjena zakona naišla je na prigovore teoretičara, pa tako Šikić navodi da se generalno, može zaključiti kako je novelom u uređenju zahtjeva učinjen korak unatrag te da je zamjenom pojma „sudska odluka“ pojmom „presuda“, zakonodavac nepotrebno suzio doseg zahtjeva samo na pravomoćne sudske presude.<sup>43</sup>

Jurčević i Osrečak navode da je i sam zakonodavac kasnije shvatio da je pristup kojim se podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje ograničava samo protiv pravomoćnih presuda pogrešan.<sup>44</sup>

S druge strane, dopunom dodatnog stavka kojim se propisuje dužnost dostave Vrhovnom sudu RH spisa predmeta, unaprijeđeno je postupanje po podnesenom izvanrednom pravnom lijeku, odnosno smanjena je podnormiranost, iako nedostatno. Prema Maganić i Orlić Zaninović odredba je unijeta u zakon s ciljem operacionalizacije usmjerene na dostavljanje svih spisa predmeta sudova i javnopravnih tijela kao tuženika Vrhovnom sudu RH, bez odlaganja.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima, P.Z.E. br. 378, str. 43.

<sup>42</sup> Režim vezan za podnošenje žalbe protiv rješenja, istovjetan je od reforme upravnog sudovanja 2010. godine pa i nakon stupanja na snagu novog zakona 2024. godine, dok je vezano za žalbe protiv presuda bilo promjena, o čemu više riječi kasnije u radu.; Članak 128. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): “(1) Protiv rješenja upravnog suda žalba se može izjaviti samo kad je to propisano ovim Zakonom.”; Članak 67. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, 20/10): “(1) Protiv rješenja upravnog suda žalba se može podnijeti samo kad je to propisano ovim Zakonom. Protiv rješenja Visokog upravnog suda žalba nije dopuštena.”.

<sup>43</sup> Šikić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 168.

<sup>44</sup> 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. 181.

<sup>45</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 584.

## **2.4. Normativno uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude – Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 152/14)**

Budući da je Zakon iz 2010. i 2012. u primjeni pokazao određene nedorečenosti, Vlada RH predložila je daljnje izmjene već 2014. godine. Konačnim prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama obrazložena je potreba za otklanjanjem podnormiranosti instituta izvanrednog preispitivanja pravomoćne sudske odluke *„jer sadašnja odredba ne sadržava odredbe za postupanje nakon podnošenja prijedloga“*.<sup>46</sup>

Tako je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 2014. godine (Narodne novine, br. 152/14; dalje u tekstu: Novela iz 2014.), člankom 26. dopunio uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, na sljedeći način:

*„U članku 78. stavku 1. iza riječi: »pravomoćne presude« dodaju se riječi: »i rješenja«.*

*Iza stavka 3. dodaju se novi stavci 4. i 5. i stavak 6. koji glase:*

*»(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.«.*“

---

<sup>46</sup> Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima upravnim sporovima, P.Z. br. 690, str. 13. i 14., pristup 15. travnja 2025.  
[https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080745/PZ\\_690.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080745/PZ_690.pdf)

Suprotno od Novele iz 2012. godine, kada se opseg pobijanja zahtjevom suzio, sada je zakonodavac objekt proširio, i to na način da je izrijekom propisao da se izvanredni pravni lijek može podnijeti protiv „pravomoćne presude i rješenja”. U Konačnom prijedlogu Zakona nisu dana obrazloženja za ovu izmjenu.

Izrijekom propisujući da se zahtjev može podnijeti protiv presuda i rješenja, zakonodavac je otklonio prethodnu nedorečenost protiv koje se odluke može podnijeti zahtjev za izvanredni pravni lijek. Stručna javnost pozitivnim je ocijenila intervenciju zakonodavca, s tim da se u upravno-pravnoj teoriji raspravljalo podliježu li sva rješenja izvanrednom pravnom lijeku ili samo pojedina, o čemu će kasnije biti riječ.

Nadalje, a s obzirom da nije bilo utvrđeno kako Vrhovni sud RH treba postupati kada zahtjev bude podnesen, novelom je propisano da će sud odbaciti nepravodobni zahtjev ili zahtjev koji je podnijela neovlaštena osoba te da ako ga „nadležni sud”<sup>47</sup> ne odbaci tada ima obvezu dostaviti ga protivnog stranci.

Katić navodi da je početno zahtjev normiran na način da je izostala dužnost suda da podneseni zahtjev kao izvanredni pravni lijek dostavi protivniku na odgovor, što je bio ozbiljan nedostatak jer je bilo moguće da stranka ili zainteresirana osoba sazna za postupak pred Vrhovnim sudom RH tek onda kada se taj postupak okonča donošenjem odgovarajuće odluke te zaključuje da je takvo uređenje nedopustivo u demokratskome uređenju gdje je *audiatur et altera pars* temeljno načelo pravde i jednakosti, koje još od rimskog prava osigurava ravnopravnost stranka u primjeni prava.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Zakonodavac koristi termin “nadležni sud”, a ne Vrhovni sud RH. Nejasno iz kojeg razloga, ali je to moguće dovesti u svezu s raspravom stručne javnosti o preopterećenosti najvišeg suda te prijedlozima da se zahtjev podnosi sudu koji je pobijanu odluku donio.

<sup>48</sup> Katić, Dragan, *O zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude u praksi Vrhovnoga suda Republike Hrvatske (od 2012. do 2022.)*, Reforma upravnog sudovanja-deset godina poslije, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2023., str. 155.

Može se zaključiti da je obveza dostave zahtjeva stranci na odgovor proizlazila iz načela izjašnjavanja stranke,<sup>49</sup> ali svakako je zakonodavac napravio iskorak kada je umjesto načela, propisao pravilo.

Također, zakonom je utvrđeno da sud zahtjev ispituje samo u granicama zahtjeva, te je izrijekom propisano da odlučuje na nejavnoj sjednici. Kao što je prethodno navedeno, u teoriji su postojale dvojbe oko potrebe održavanja javne sjednice, odnosno rasprave pred Vrhovnim sudom RH povodom zahtjeva.

Ove izmjene također je potrebno sagledati u odnosu na okolnost da je istima izmijenjen institut žalbe. Naime, Zakonom iz 2010. i 2012. žalba je bila uvelike ograničena,<sup>50</sup> iz kojeg razloga predlagatelj u Konačnom tekstu Novele iz 2014. obrazlaže da se „u praksi pokazalo da prvostupanjski sudovi vrlo rijetko koriste svoje reformacijske ovlasti, a upravni spor se i danas, kao nekad, uglavnom, svodi na spor o zakonitosti upravnog akta, koji rezultira kasacijskom presudom ili presudom kojom se tužba odbija, a protiv kojih žalba nije dopuštena“.<sup>51</sup>

Galić navodi da se razdoblje od stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima do konca 2014., može okarakterizirati kao period u kojem je pred prvostupanjskim sudovima došlo do stvaranja prilično disperzivne sudske prakse, koju je zbog mehanizma “filtriranja žalbi” bilo otežano ujednačavati pred Visokim upravnim sudom.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Članak 6. Zakon o upravnim sporovima: „(1) Prije donošenja presude sud će svakoj stranki dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora. (2) Sud može odlučiti u upravnom sporu bez davanja stranki mogućnosti da se izjasni samo u slučajevima propisanim zakonom.“

<sup>50</sup> Članak 66. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10 i 143/12): „(2) Žalba se može podnijeti kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.“

<sup>51</sup> Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima upravnim sporovima, P.Z. br. 690, op. cit. (bilj. 46), str. 9.

<sup>52</sup> Galić, Ante, *Učinak druge novele zakona o upravnim sporovima na upravni spor u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1 (2015.), str. 561.

Šikić navodi da je posljedica navedenog snažnog ograničavanja bilo i to da su stranke koristile institute koji su služili kao svojevrsni „*surogat*“ za žalbu – zahtjev i ustavne tužbe.<sup>53</sup>

Staničić ističe da je takvo ograničenje dovelo do faktične nemogućnosti da Visoki upravni sud obavlja svoju funkciju drugostupanjskog suda i da ujednačava sudsku praksu.<sup>54</sup>

Novelom iz 2014. godine, ukinuto je dosadašnje određenje da je žalba protiv presude moguća samo u sporu pune jurisdikcije, odnosno ako je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu<sup>55</sup> te je novelom mogućnost podnošenja žalbe uvedeno kao pravilo, a ne više kao iznimka.<sup>56</sup> Kao obrazloženje izmjene predlagatelj navodi da *“predloženom izmjenom briše se odredba stavka 2. članka 66. važećeg Zakona, koja je onemogućavala Visoki upravni sud Republike Hrvatske da ispunjava svoju zakonsku obvezu. Naime, u najvećem broju upravnih sporova donošene su presude protiv kojih žalba nije bila dopuštena što je dovelo do raznolike i neujednačene sudske prakse, a posljedično do pravne nesigurnosti građana u ovom pravnom području”*.<sup>57</sup> S tim u vezi, upravno-pravna teorija je ispravno predviđala da će se proširenjem mogućnosti izjavljivanja žalbe, smanjiti broj zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti od strane Vrhovnog suda RH.

---

<sup>53</sup> Šikić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 186.

<sup>54</sup> Staničić, Frane, *Nove izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima – korak u pravom smjeru*, Informator br. 6340 (2014), str. 1.

<sup>55</sup> Članak 66. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10 i 143/12): „(2) Žalba se može podnijeti kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.“

<sup>56</sup> Članak 20. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 2014. godine (Narodne novine, br. 152/14): „Iza članka 66. dodaje se članak 66.a koji glasi (1) Žalba nije dopuštena protiv presude kojom je pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništena ili oglašena ništavom i predmet prvi put vraćen na ponovni postupak, kao ni protiv presude kojom je sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku. (2) Protiv dijela presude iz članka 89. stavka 4. ovog Zakona u koji je uključen sadržaj sudske nagodbe žalba nije dopuštena.“

<sup>57</sup> Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima upravnim sporovima, P.Z. br. 690, str. 13.

Zaključno, bez obzira na novele, zahtjev za izvanredni pravni lijek i nadalje je podnormiran odnosno iznimno “*nedostatno i nekvalitetno normativno uređen*” i to “*unatoč popravcima*”.<sup>58</sup>

Jurčević i Osrečak navode da usprkos intervencijama zakonodavca u institute zahtjeva, stručna javnost i dalje smatra da su te intervencije nedostatne.<sup>59</sup>

Maganić i Orlić Zaninović navode da unatoč određenim poboljšanjima intervencijom iz 2014. godine, institut zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti i dalje trpi brojne nedorečenosti, osobito vezano za „*ime*“ samoga pravnog lijeka te jednako tako, u određivanju roka za podnošenje zahtjeva protiv rješenja koja se ne dostavljaju strankama, već se objavljuju na raspravi s učinkom od objave.<sup>60</sup>

Naime, glava III. Zakona o upravnim sporovima, a time i izvanredni pravni lijek, i nadalje se nakon izmjena iz 2012. godine i 2014. godine, nazivala “*Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*”, što terminološki nije usuglašeno sa sadržajem, odnosno s objektom pravnog lijeka.

Jednako tako, pravni lijek je i nadalje podnormiran, pa je s tim u vezi novim zakonom bilo potrebno detaljnije urediti institut, što će se analizirati dalje u radu.

### **3. ULOGA VRHOVNOG SUDA RH I DRŽAVNOG ODVJETNIŠTVA RH**

---

<sup>58</sup> Staničić, Frane, *Mogućnosti primjene izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude protiv odluka Visokog upravnog suda – u upravnom sporu ocjene zakonitost općeg akta*, Informator br. 6399 (2016), str. 13.

<sup>59</sup> Jurčević, Osrečak *op. cit.* (bilj. 44), str. 182.

<sup>60</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 585.

Da bi se aktualno uređenje izvanrednog pravnog lijeka – zahtjeva za izvanredno preispitivanje sudskih odluka uspješno analiziralo te u konačnici donijeli zaključci o normativnom uređenju, korisno je napraviti prikaz uloge Državnog odvjetništva RH i Vrhovnog suda RH u hrvatskom pravnom sustavu.

### 3.1. Uloga Državnog odvjetništva RH u odnosu na izvanredni pravni lijek

Ustavom Republike Hrvatske utvrđeno je da je državno odvjetništvo „*samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i prava*“.<sup>61</sup>

Prema Zakonu o državnom odvjetništvu „*Državno odvjetništvo samostalno je i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava Republike Hrvatske i zakona.*“<sup>62</sup> Isto tako, zakonom je propisano da je državno odvjetništvo ovlašteno podnositi izvanredne pravne lijekove na temelju posebnih propisa.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Članak 121.a Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14): „*Državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i prava.*”.

<sup>62</sup> Članak 3. stavak 1. Zakona o državnom odvjetništvu (Narodne novine, br. 67/18 i 21/22): „*Državno odvjetništvo samostalno je i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava Republike Hrvatske i zakona.*”.

<sup>63</sup> Članak 51. stavak 1. Zakona o državnom odvjetništvu (Narodne novine, br. 67/18 i 21/22): „*Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ovlašteno je podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava Republike Hrvatske i zakona odnosno podnositi izvanredne pravne lijekove na temelju posebnih propisa.*”.

Stoga, prema Ustavu RH i Zakonu o državnom odvjetništvu, podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke, *pravnog sredstva*, nije samo ovlast već i dužnost državnog odvjetništva.

U tom smislu, potrebno je napomenuti izričitu zakonsku ovlast državnog odvjetništva da zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke podnese “*i po službenoj dužnosti*”.<sup>64 65</sup>

Jelinić obrazlaže da ako je obveza državnog odvjetništva starati se o poštivanju Ustava i zakona tada je državno odvjetništvo obvezno pokrenuti postupak za zaštitu zakonitosti u svakom slučaju po dobivanju bilo kakvog saznanja o povredi Ustava i zakona i to bez obzira radi li se o parničnom, upravnom ili kaznenom predmetu, a davanje inicijative za pokretanje ovog postupka pripada svakome tko ima pravni interes. Državno odvjetništvo nema diskrecijsko pravo u odlučivanju hoće li ili neće pokrenuti postupak za zaštitu zakonitosti, jer to je njegova obveza, a odluke/obavijesti davatelju inicijative trebale bi biti obrazložene.<sup>66</sup>

S tim u vezi, prije stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima iz 2024. godine, najviše primjedbi u doktrini dano je u odnosu na okolnost da državno odvjetništvo nije bilo u obvezi obrazložiti svoju odluku, što je u suprotnosti s vladavinom prava i pravom na pravično suđenje, a time i s funkcijom državnog odvjetništva, kao samostalnog i neovisnog pravosudnog tijela koje je dužno podnositi sredstva za zaštitu Ustava i zakona jer je vladavina prava ustavna vrednota.

---

<sup>64</sup> Članak 78. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17 i 110/21): „*Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ovaj zahtjev može podnijeti i po službenoj dužnosti.*“.

<sup>65</sup> Članak 141. stavak 1. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): “*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.*”.

<sup>66</sup> Jelinić, Srećko, *Državno odvjetništvo RH i ulaganje izvanrednih pravnih lijekova*, IUS-INFO, pristup 15. travnja 2025. <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2017B1015>

Treba također uzeti u obzir, da se položaj državnog odvjetništva kao zastupnika Republike Hrvatske u postupcima pred sudovima i drugim državnim tijelima, razlikuje od pravnog položaja kao podnositelja pravnih sredstava za zaštitu Ustava i zakona. Ta razlika očituje se i u zahtjevu za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti. Naime, zahtjev može biti podnesen od strane državnog odvjetništva kao stranke u upravnom sporu, odnosno kao zastupnika Republike Hrvatske te isto tako, može biti podnesen od strane državnog odvjetništva kao pravosudnog tijela koje je dužno poduzimati pravne radnje radi zaštite Ustava RH.

Šprajc u tom smislu navodi da je dužnu pažnju potrebno posvetiti i okolnosti da državno odvjetništvo u postupku po zahtjevu nastupa kao zaštitnik javnih interesa koji se u ovom slučaju mogu konkretizirati kao interesi ustavnosti i zakonitosti.<sup>67</sup>

### **3.2. Uloga Vrhovnog suda RH u odnosu na izvanredni pravni lijek**

Ustavom Republike Hrvatske je utvrđeno da „*Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.*“.<sup>68</sup>

*“Iako nema propisa koji određuje da su odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske obvezujuće za suce nižih stupnjeva, iz izloženih odluka koje povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude u upravnom sporu donosi Vrhovni sud Republike Hrvatske, ogleda se njegova uloga da kao najviši sud osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost*

---

<sup>67</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 72.

<sup>68</sup> Članak 116. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14): „*Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.*“.

*svih u njegovoj primjeni čime ostvaruje svoju Ustavnu i zakonsku ulogu i doprinosi ujednačavanju sudske prakse, a time i pravnoj sigurnosti.”*<sup>69</sup>

Kontrec navodi da se prema zakonu o upravnim sporovima nadležnost najvišeg suda u Republici Hrvatskoj u upravnim sporovima svodi na odlučivanje o izvanrednom pravnom lijeku – zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti te da tim ostvaruje svoju ustavnu nadležnost ujednačavanja sudske prakse, pogotovo nakon što je upravno sudovanje postalo dvostupanjsko.<sup>70</sup>

U tom smislu, svrha zahtjeva za izvanredno pravno sredstvo može se očitovati u osiguravanju potencijalne izvanredne intervencije Vrhovnog suda RH, radi osiguranja jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti građana.

Šikić navodi da je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti u hrvatskom upravno-sudskom postupku zamišljen kao izvanredno pravno sredstvo s dvostrukom zadaćom – zaštite javnog interesa (omogućavanjem Vrhovnom sudu RH ostvariti svoju ustavnu ulogu jamca jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti građana) i zaštite stranke u upravnom sporu od nezakonitih pravomoćnih odluka upravnih sudova.<sup>71</sup>

Šprajc navodi da bi zahtjev trebao primarno služiti kao instrument zaštite javnog interesa, a da je taj interes od strane predlagatelja zakona o upravnim sporovima, primarno shvaćen kao interes Vrhovnog suda RH u ostvarenju svoje ustavne funkcije jamca jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti građana.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Nova praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske u upravnim stvarima - priručnik za polaznike, Pravosudna akademija, Zagreb, lipanj 2022., str. 81., pristup 15. travnja 2025. <https://www.pak.hr/wp-content/uploads/2022/04/Nova-praksa-VSRH-i-USRH-u-upravnim-stvarima.pdf>

<sup>70</sup> Kontrec, *op. cit.* (bilj. 22), str. 55.

<sup>71</sup> Šikić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 198.

<sup>72</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 58.

Rajko navodi da je dosljedna sudska praksa važna za ostvarivanje pravne sigurnosti, koja je sastavni element vladavine prava, ali da istodobno, „*mehaničko*“ poimanje ujednačavanja sudske prakse može u pitanje dovesti samostalnost i neovisnost sudbene vlasti, odnosno sudaca. Ističe da zahtjev pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja ne uključuje pravo na utvrđenu/stečenu sudsku praksu jer razvoj sudske prakse nije sam po sebi u suprotnosti s pravilnim djelovanjem pravosudnog sustava, budući da bi nepostojanje dinamičnog i razvojnog pristupa spriječilo reforme ili poboljšanje. Ističe da je u skladu s tim, „*Nacionalni plan razvoja pravosudnog sustava za razdoblje od 2022. do 2027. godine*“<sup>73</sup> posvećen osiguranju transparentnosti, pravne sigurnosti, kvalitete i predvidivosti sudskih odluka. S tim u vezi, navodi da je u upravni spor uveden i institut oglednog spora<sup>74</sup> te isto tako da naročitu važnost imaju načelna pravna shvaćanja prihvaćena na sjednici svih sudaca odnosno sudskog odjela viših sudova i Vrhovnog suda RH (članak 40. Zakona o sudovima), s pripadajućom važnom ulogom službe evidencije na tim sudovima.<sup>75</sup>

U tom smislu, potrebno je napomenuti da je presudom Suda Europske unije u spojenim predmetima C-554/21, C-622/21 i C-727/21 Hann-Invest od 11. srpnja 2024. godine,<sup>76</sup> hrvatski mehanizam ujednačavanja sudske prakse putem sudaca evidentičara te obvezujućih pravnih stajališta sjednica sudskih odjela proglašen suprotnim pravu Europske unije.

---

<sup>73</sup> Nacionalni plan razvoja pravosudnog sustava za razdoblje od 2022. do 2027. godine, pristup 15. travnja 2025. <file:///E:/RAAAAD%20Spec/Nacionalni%20plan%20razvoja%20pravosudnog%20sustava%20za%20razdoblje%202022%202027.pdf>

<sup>74</sup> Članak 108. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(1) *Ako je u pet ili više prvostupajskih upravnih sporova predmet tužbe iste pravne i činjenične prirode, sud može rješenjem odlučiti koji će predmet riješiti u oglednom sporu. U ostalim predmetima sud će rješenjem prekinuti spor.* (2) *Nakon pravomoćnosti presude donesene u oglednom sporu sud će nastaviti voditi prekinute sporove uz primjenu dokaza koji su provedeni u oglednom sporu.* (3) *Na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu sud može riješiti spor pokrenut nakon pravomoćnosti te presude bez vođenja rasprave, ali nakon omogućivanja strankama da se o tome izjasne.*“.

<sup>75</sup> Rajko, Alen, *Načini ujednačavanja sudske prakse*, IUS-INFO, pristup 15. travnja 2025.

<https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2023B1833>

<sup>76</sup> Presuda Suda Europske unije (veliko vijeće) od 11. srpnja 2024., u spojenim predmetima C-554/21, C-622/21 i C-727/21, pristup 15. travnja 2025.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=288142&pageIndex=0&doclang=HR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2519904>

Naime, Sud je u predmetu, analizirajući članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, napomenuo da je nužno osigurati da sudska praksa bude ujednačena, odnosno da je nužno potrebno da se pravo primjenjuje jedinstveno i da su svi ravnopravni u njegovoj primjeni, ali da mehanizmi kojima se to osigurava ne smiju dovesti u pitanje neovisnost i nepristranost sudaca ili transparentnost.

Navedenu presudu Suda, potrebno je imati u vidu prilikom daljnjih zakonskih uređenja, pa posredno time i izvanrednog pravnog lijeka zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti jer, kao što je navedeno, institut primarno, između ostalog, služi omogućavanju Vrhovnom sudu RH ostvarivanja ustavne uloge jamca jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti građana.

#### **4. PRIKAZ AKTUALNOG UREĐENJA ZAHTJEVA ZA IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE ODLUKE**

##### **4.1. Donošenje Zakona o upravnim sporovima iz 2024. (Narodne novine, br. 36/24)**

Novi Zakon o upravnim sporovima objavljen je u Narodnim novinama 36/24 od 25. ožujka 2024. godine (dalje u tekstu: Zakon iz 2024.) te je u skladu s prijelaznim i završnim odredbama stupio na snagu 1. srpnja 2024. godine, čime je Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; dalje u tekstu: Zakon iz 2010.-21.) prestao važiti.

Predlagatelj zakona je Vlada Republike Hrvatske, a Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima<sup>77</sup> bio je objavljen na mrežnim stranicama portala e-Savjetovanje od 23. studenoga do 23. prosinca 2023. godine, tijekom kojeg je zaprimljeno 158 komentara.

---

<sup>77</sup> Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima izrađen je u okviru rada radne skupine u sastavu: Voditeljica radne skupine: Mirela Fučkar, ravnateljica Uprave za građansko, trgovačko i upravno pravo, Ministarstvo pravosuđa i uprave, zamjenik voditelja: Božidar Horvat, savjetnik ministra pravosuđa i uprave, Članovi: mr. sc. Inga Vezmar

U Konačnom prijedlogu Zakona o upravnim sporovima iz 2024. godine<sup>78</sup> navedeno je da je “osnova novog Zakona osuvremenjivanje upravnog spora, ukidanje supsidijarne primjene Zakona o parničnom postupku, bolja zaštita prava stranaka, sprečavanje bespotrebnog opterećenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravne sud) i Upravnog suda u Zagrebu, poticanje proaktivnijeg pristupa suda u rješavanju predmeta, skraćivanje trajanja upravnog spora, procesna disciplina, osjećaj izvjesnosti za stranke te uklanjanje podnormiranosti”.

Hrvatski sabor je 14. ožujka 2024. godine donio Zakon o upravnim sporovima, u tekstu kako ga je predložio predlagatelj, zajedno s prihvaćenim amandmanom Odbora za zakonodavstvo na članak 125. stavak 6., tj. na odredbu kojom se propisuje odgovarajuća primjena odredbi o ispravljanju pogrešaka u presudi na ispravljanje pogrešaka u rješenju, radi nomotehničkog izričaja.<sup>79</sup>

---

Barlek, predsjednica Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Lidija Prica, sutkinja Upravnog suda u Zagrebu, izv. prof. dr. sc. Lana Ofak, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, prof. dr. sc. Frane Staničić, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, prof. dr. sc. Boris Ljubanović, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, prof. dr. sc. Dario Đerda, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, prof. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Zdenko Pajić, Ministarstvo pravosuđa i uprave, Zrinka Jonjić, Ministarstvo pravosuđa i uprave, Ivana Tatarović, Ministarstvo pravosuđa i uprave.

<sup>78</sup> Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima upravnim sporovima, P.Z. br. 623, pristup 15. travnja 2025.

[https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-02-29/174503/PZ\\_623.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-02-29/174503/PZ_623.pdf)

<sup>79</sup> Zapisnik 21. sjednice Hrvatskoga sabora, održane 15., 16., 17., 18., 19., 24., 25., 26. i 31. siječnja, 1., 2., 7., 8., 9., 14., 15., 16., 21., 22., 23., 28. i 29. veljače, 1., 5., 6., 7., 8., 11., 12., 13. i 14. ožujka 2024. godine: “70. KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA, drugo čitanje, P.Z. br. 623. Predlagatelj akta je Vlada Republike Hrvatske. Raspravu su proveli: Odbor za zakonodavstvo i Odbor za pravosuđe. U ime Odbora za pravosuđe izvješće je obrazložio predsjednik Odbora Mišel Jakšić. Predstavnik predlagatelja, državni tajnik u Ministarstvu pravosuđa i uprave Juro Martinović, dodatno je obrazložio predloženi akt. U raspravi su sudjelovali zastupnici: Mišel Jakšić u ime Kluba zastupnika SDP-a, Vesna Nađ u ime Kluba zastupnika Socijaldemokrata, Anamarija Blažević u ime Kluba zastupnika HDZ-a, Rajko Ostojić i Nikola Mažar u završnoj raspravi u ime Kluba zastupnika HDZ-a. Za repliku su se javili zastupnici: Marina Opačak Bilić, Rajko Ostojić, Andreja Marić, Vesna Nađ, Željko Pavić i Mišel Jakšić. Rasprava je zaključena 6. ožujka 2024. Predstavnica predlagatelja prihvatila je amandman Odbora za zakonodavstvo na članak 125. stavak 6. Hrvatski sabor je, 14. ožujka 2024., jednoglasno /126 „za“/ donio Zakon o upravnim sporovima, u tekstu kako ga je predložio predlagatelj, zajedno sa prihvaćenim amandmanom.”, pristup 15. travnja 2025.

<https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/zapisnici/21-sjednica-hrvatskoga-sabora-10-saziv-hrvatskoga-sabora-2272020>

Zakon iz 2024. ima devet dijelova, a treći dio naslovljen „*Pravni lijekovi*“ uređuje žalbu kao redoviti pravni lijek, obnovu spora i zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke kao izvanredne pravne lijekove.

U skladu s obrazloženjem predlagatelja da se zakonom želi osigurati osjećaj izvjesnosti za stranke te ukloniti podnormiranost, Zakon iz 2024. godine normira zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke kroz pet članaka, za razliku od prethodnog zakona koji je to činio samo jednim člankom, čime je smanjena podnormiranost te se (ne)posredno povećava osjećaj izvjesnosti strankama.

#### **4.2. Aktivna legitimacija za podnošenje zahtjeva**

Radi analize promjena u aktivnoj legitimaciji za podnošenje zahtjeva, potrebno je usporediti odredbu članka 78. stavka 2. Zakona iz 2010., koja je glasila:

*“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.”,*

s odredbama članka 141. stavcima od 1. do 4. Zakona iz 2024., koje glase:

*„(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.“<sup>80</sup>*

Iz citiranih odredbi, može se izvesti zaključak da je zakonodavac propisao stjecanje aktivne legitimacije, na sljedeće načine:

- ovlaštenu podnositelj zahtjeva je Državno odvjetništvo RH, koje zahtjev može podnijeti na prijedlog stranke iz upravnog spora ili po službenoj dužnosti
- ovlaštenu podnositelj zahtjeva je protivna stranka iz upravnog spora u kojem je državno odvjetništvo<sup>81</sup> bilo stranka ili zastupalo tuženika
- ovlaštenu podnositelj zahtjeva je stranka iz upravnog spora, koja je prethodno podnijela Državnom odvjetništvu RH prijedlog za podnošenje zahtjeva, nakon kojega nije u zakonskom roku obaviještena o odluci Državnog odvjetništva RH ili joj dana obavijest o odluci Državnog odvjetništva RH da nema uvjeta za podnošenje zahtjeva nije obrazložena.

---

<sup>80</sup> Članak 141. stavci od 1. do 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24)

<sup>81</sup> Članak 12. Zakona o državnom odvjetništvu (Narodne novine, br. 67/18 i 21/22): „(1) Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ustanovljuje se za cijelo područje Republike Hrvatske. (2) U Republici Hrvatskoj ustanovljuju se: – županijska državna odvjetništva – općinska državna odvjetništva. (3) Zakonom se mogu ustanoviti posebna državna odvjetništva za postupanje u određenim vrstama predmeta.“.

Također, razvidno je da ovlast, tj. kao što je u prethodnom poglavlju obrazloženo – *dužnost* Državnog odvjetništva RH da *ex officio* podnese zahtjev za izvanredno preispitivanje sadržajno nije mijenjana novim zakonom, odnosno „*nesumnjivo je zakonodavac priznao svojstvo stranke DORH-u koje je ovlašteno koristiti Zahtjev iako nije morao biti strankom u sporu koji je pravomoćno okončan i na koji se Zahtjev odnosi*“,<sup>82</sup> s tim da će o postupanju Državnog odvjetništva RH biti riječi kasnije u radu.

#### 4.2.1. Izravno podnošenje zahtjeva „protivne“ stranke

U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona navedeno je da se „*izmjenom članka 78. ZUS-a omogućuje strankama izravan pristup Vrhovnom sudu Republike Hrvatske*“.<sup>83</sup>

Tako, Zakon iz 2024. propisuje novinu da u slučaju da je državno odvjetništvo bilo stranka ili je zastupalo tuženika u upravnom sporu, zahtjev može izravno podnijeti i „*protivna stranka*“. Tu novinu svakako treba ocijeniti kao pozitivnu.

Naime, u hrvatskom upravnom pravu prije stupanja na snagu Zakona iz 2024., stranke iz upravnog spora mogle su samo predložiti, odnosno inicirati korištenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti jer je Državno odvjetništvo RH bilo jedino ovlašteno podnijeti zahtjev. U takvom uređenju „... *konačno korištenje Zahtjeva ovisi isključivo o prosudbi DORH-a o postojanju ili nepostojanju razloga za podnošenje Zahtjeva Vrhovnom sudu*“.<sup>84</sup>

Upravno-pravna teorija o takvom je pravnom uređenju davala različita, ponekad oprečna mišljenja. Šikić tako smatra da je takav pristup zakonodavca djelomično i opravdan i logičan, obrazlažući da

---

<sup>82</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 68.

<sup>83</sup> Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima upravnim sporovima, P.Z. br. 623, *op. cit.* (bilj. 78), str. 63.

<sup>84</sup> Šikić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 180.

se time željelo izbjeći da nezadovoljne stranke pretjerano opterećuju Vrhovni sud RH, a s obzirom na moguću dvostupanjsku zaštitu i u upravnom postupku i u upravnom sporu te na dugotrajnost postupka. No, ipak zaključuje da bi u budućim uređenjima bilo potrebno napustiti pristup prema kojem je jedini ovlašteni podnositelj zahtjeva državno odvjetništvo, čime bi se uklonili problemi koji proizlaze iz privilegirane pozicije državnog odvjetništva i mogućeg vrijeđanja prava na pravično suđenje.<sup>85</sup>

Drezga navodi da smatra da državno odvjetništvo treba ostati jedini ovlašteni podnositelj zahtjeva, međutim predlaže otvaranje mogućnosti da sve stranke iz upravnog spora mogu podnijeti zahtjev ako je državno odvjetništvo sudjelovalo kao stranka u upravnom sporu, osim u onim slučajevima kada ta stranka podnosi zahtjev protiv odluke upravnog spora protiv koje je dopuštena žalba, a da prethodno nije iskoristila žalbu protiv te odluke. Svoj prijedlog obrazlaže logikom da stranka koja nije iscrpila redovni pravni put podnošenjem žalbe, zbog čega je odluka postala pravomoćna, nema pravo na izvanredni pravni lijek protiv te odluke.<sup>86</sup>

Šprajc navodi da je u slučaju kada je državno odvjetništvo bilo stranka u prethodno okončanom upravnom sporu, njegova isključiva ovlast korištenja zahtjeva problematična iz ustavnopravnog rakursa. Obrazlaže svoj stav time da je državno odvjetništvo kao stranka tada izravno privilegiran u odnosu na ostale stranke u istom upravnom sporu.

Maganić i Orlić Zaninović u tom smislu navode da cilj upravnog spora nije usmjeren isključivo na ostvarivanje javnog interesa, jer upravni sudovi odlučuju o zakonitosti odluka javnopravnih tijela o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba i drugih sudionika, te da sudovi

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, str. 180. i 197.

<sup>86</sup> Drezga, Ante, *Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu*, IUS INFO, str. 1., pristup 15. travnja 2025.  
<https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2018B1160>

u upravnom sporu (kao i u parničnom postupku) moraju voditi računa o jednakosti stranaka i njihovim procesnim mogućnostima pa zaključuju da nikakvi razlozi, pa ni razlozi potencijalnog opterećenja Vrhovnog suda RH ne mogu biti opravdanje za to da probir odluka o kojima će zbog moguće povrede zakonitosti odlučivati Vrhovni sud RH, umjesto samih stranaka, provede Državno odvjetništvo RH.<sup>87</sup>

Dominis Herman navodi da je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke u diskrecijskoj ovlasti Državnog odvjetništva RH jer podnošenje toga pravnog lijeka isključivo ovisi o prosudbi Državnog odvjetništva RH, o postojanju ili ne postojanju razloga za njegovo podnošenje Vrhovnom sudu RH. Zaključuje da je Državnom odvjetništvu RH ostavljeno na dispoziciju kada će iskoristiti mogućnost podnošenja zahtjeva, odnosno da ono ima ovlast podnijeti zahtjev uvijek kada smatra da je zakon povrijeđen, iako nije na to obvezan. Međutim, autorica bi se odlučila za takav pristup zakonodavca pri reguliranju navedenog izvanrednog pravnog lijeka jer smatra da bi davanje mogućnosti strankama da podnose izravno zahtjeve Vrhovnom sudu RH znatno opteretilo Vrhovni sud RH i stavilo ga u ulogu suda drugog stupnja, što smatra nije bila namjera zakonodavca pri propisivanju toga izvanrednog pravnog lijeka.<sup>88</sup>

Kontrec napominje da se problem može naći u upravnim sporovima (postupcima) u kojima se kao stranka pojavljuje državno odvjetništvo, pa se onda postavlja pitanje objektivnosti pri odlučivanju hoće li se taj izvanredni pravni lijek podnijeti ili ne, pogotovo ako je odluka u upravnom predmetu u skladu s mišljenjem nadležnog državnog odvjetništva.<sup>89</sup> Zaključuje da je moguće rješenje proširenje kruga osoba koje bi mogle podnijeti takav pravni lijek, pri čemu smatra da bi prijedlozi

---

<sup>87</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 586.

<sup>88</sup> Dominis Herman, Meri, *Izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42., 2 (2021.), str. 555.

<sup>89</sup> Kontrec, *op. cit.* (bilj. 22), str. 59.

da bi se to trebalo omogućiti svim strankama mogli dovesti do iznimnog opterećenja Vrhovnog suda RH, za što trenutno ne postoji kadrovski kapaciteti.

Jurčević i Osrečak zaključuju da je vidljivo kako postoji značajan broj autora koji su problematizirali činjenicu da zahtjev može podnijeti isključivo Državno odvjetništvo RH, međutim da u tom dijelu ne postoji u cijelosti jedinstveni stav jer iz aspekta broja predmeta pred Vrhovnim sudom RH neki autori ističu zabrinutost da bi proširenje pristupa Vrhovnom sudu RH dovelo do povećanja broja predmeta, pa ne bi bilo realno očekivati da će Vrhovni sud RH u takvim uvjetima ostvariti svoju ustavnu zadaću.<sup>90</sup>

Zakonodavac je uvažio kritike stručne javnosti i upravno-pravne teorije te ukinuo isključivu ovlast Državnog odvjetništva RH na podnošenje zahtjeva i propisao da protivna stranka u sporu u kojem je državno odvjetništvo bilo stranka ili je zastupalo tuženika, nije u obvezi obratiti se prijedlogom Državnom odvjetništvu RH, već izravno može podnijeti zahtjev Vrhovnom sudu RH.

S tim u vezi, članak 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda utvrđuje pravo na pravično suđenje kao jedno od temeljnih ljudskih prava, a čiji element je i načelo postupovne jednakosti stranaka (tzv. jednakost oružja).

Europski sud za ljudska prava ističe „... *Sud ponavlja da načelo jednakosti oružja, koje je jedno od elemenata šireg pojma poštenog suđenja, traži da svaka stranka mora dobiti razumnu priliku izložiti svoje argumente pod uvjetima koji ju ne stavljaju u bitno nepovoljniji položaj u odnosu na njenog protivnika*“.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Jurčević, Osrečak, *op. cit.* (bilj. 44), str. 176.

<sup>91</sup> Hrdalo protiv Hrvatske zahtjev broj 23272/07, presuda od 27. rujna 2011., str. 11., pristup 15. travnja 2025. [file:///C:/Users/User/Downloads/CASE%20OF%20HRDALO%20v.%20CROATIA%20-%20\[Croatian%20Translation\]%20by%20the%20Republic%20of%20Croatia%20\(Office%20of%20the%20Agent\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/CASE%20OF%20HRDALO%20v.%20CROATIA%20-%20[Croatian%20Translation]%20by%20the%20Republic%20of%20Croatia%20(Office%20of%20the%20Agent).pdf)

Dakle, pohvalno je da je zakonodavac uvažio kritike i prigovore na dosadašnje normativno uređenje te omogućio strankama koje su u sporu s državnim odvjetništvom ili u sporu sa strankom koju zastupa državno odvjetništvo, da više nisu u obvezi obraćati se s prijedlogom za pokretanje zahtjeva protustranci – Državnom odvjetništvu RH. Navedeno posebice jer bi odlučivanje o pokretanju postupka trebalo biti opravdano isključivo zaštitom javnog interesa pa u situaciji kada je državno odvjetništvo istovremeno i stranka u prethodnom sporu dolazi do stanja permanentnog potencijalnog sukoba interesa.

Omogućavanje strankama izravnog podnošenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, posebice uzimajući u obzir prethodno navedenu dvojaku ulogu državnog odvjetništva, kao zastupnika Republike Hrvatske u sporu te s druge strane, kao pravosudnog tijela koje skrbi o zaštiti Ustava i prava te isto tako ustavnu ulogu Vrhovnoga suda RH, sada daje zahtjevu svojstvo kojim prevladava njegova bit kao pravnog sredstva na raspolaganju strankama. Na taj način približava njegovo pravno uređenje ostalim pravnim lijekovima u upravnom sporu, žalbi i obnovi spora. Iako, i nadalje zahtjev za izvanredno preispitivanje nije u potpunosti shvaćen kao pravno sredstvo u rukama stranaka.

#### *4.2.2. Posredno podnošenje zahtjeva od strane stranke*

Ako, s druge pak strane, državno odvjetništvo u prethodnom sporu koji je okončan pravomoćnom presudom nije bilo stranka niti je zastupalo tuženika, stranka se prvotno treba obratiti Državnom odvjetništvu RH s prijedlogom za podnošenje zahtjeva, pa tek ako isto ne

postupi u skladu sa svojim dužnostima („ne obavijesti podnositelja prijedloga u roku ili obavijest ne bude obrazložena“<sup>92</sup>) stranka stječe ovlaštenje podnositelja zahtjeva.

Na taj način, zakonodavac daje ovlast svim strankama iz spora da se obrate izravno Vrhovnom sudu RH, tj. tužitelju, tuženiku i zainteresiranoj osobi, ali pod određenim uvjetima, kao što je to navedeno u obrazloženju Konačnog prijedloga zakona “... strankama omogućuje da pod određenim uvjetima mogu izravno podnijeti zahtjev Vrhovnom sudu Republike Hrvatske”,<sup>93</sup> odnosno tek ako se prethodno ispune dvije ili tri kumulativne pretpostavke:

- dvije pretpostavke: prethodno podnesen pravodoban prijedlog Državnom odvjetništvu RH te pasivnost Državnog odvjetništva RH da u roku od 90 dana od dana podnošenja prijedloga obavijesti stranku o svojoj odluci
- tri pretpostavke: prethodno podnesen pravodoban prijedlog Državnom odvjetništvu RH, pravodobna obavijest Državnog odvjetništva RH o odluci da nema uvjeta za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke te neobrazlaganje obavijesti od strane Državnog odvjetništva RH.

Prilikom savjetovanja o Nacrtu prijedloga Zakona o upravnim sporovima zaprimljen je komentar „Stavak 3.: nije dovoljno jasno odnosi li se ova odredba samo na situaciju u kojoj Državno odvjetništvo stranci u propisanom roku ne dostavi obrazloženu obavijest o tome da ne postoje uvjeti za podnošenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke, ili i na situaciju da ta obavijest nije valjano obrazložena.“, a na koji je dan odgovor „Predmetna odredba

---

<sup>92</sup> Članak 140. stavci 4. i 5. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): “(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”.

<sup>93</sup> Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima upravnim sporovima, P.Z. br. 623, str. 81.

*se odnosi na oba slučaja. Dakle, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti može Vrhovnom sudu Republike Hrvatske izravno podnijeti stranka u slučaju da je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ne obavijesti u roku od 90 dana od dana podnošenja prijedloga da ne postoje uvjeti za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, kao i u slučaju da obavijest nije obrazložena.“.*<sup>94</sup>

Prema navedenom, a utvrđujući o kakvom se pravnom sredstvu radi, može se zaključiti da je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti i nadalje *izvanredno, devolutivno* (i to aktivira nadležnost ne samo višeg suda, već najvišeg suda), *nesuspenzivno i dvostrano pravno sredstvo*, kako je utvrdio Šprajc.<sup>95</sup> Ali, sada ono više nije *jednostranačko* sredstvo već postaje *dvostranačko* te je isto tako, upitna njegova determinacija kao *samostalnog* pravnog sredstva jer bi se za to trebalo raditi „o pravnom sredstvu koje se podnosi samostalno i nevezano za bilo koje drugo pravno sredstvo odnosno bilo koju drugu eventualno spornu sudsku odluku“.<sup>96</sup>

Naime, Šprajc navodi da je jednostranačko pravno sredstvo ono za čije je korištenje ovlaštena isključivo jedna stranka u postupku, a što je prema tadašnjem uređenju bilo državno odvjetništvo, dok je samostalno pravno sredstvo ono koje se podnosi „*samostalno i nevezano za bilo koje drugo pravno sredstvo odnosno bilo koju drugu eventualno spornu sudsku odluku*“.<sup>97</sup> S tim u vezi, moguće je zaključiti da je konstatacija da je zahtjev samostalno pravno sredstvo i nadalje točna ako ga podnosi Državno odvjetništvo RH po službenoj dužnosti ili protivna strana kada je državno odvjetništvo bilo stranka u sporu ili je zastupalo tuženika, ali u ostalim slučajevima podnošenje

---

<sup>94</sup> Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o upravnim sporovima, komentar broj 129., pristup 15. travnja 2025.,

<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=25798>

<sup>95</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 60.

<sup>96</sup> *Ibidem*, str. 61.

<sup>97</sup> *Ibidem*, str. 59-60.

zahtjeva vezano je uz prethodno podnošenje prijedloga te uz postupanje tj. nepostupanje Državnog odvjetništva RH u svezi s prijedlogom za podnošenje zahtjeva, odnosno uz (ne)zakonitost odluke Državnog odvjetništva RH, pa je njegova determinacija kao samostalnog pravnog sredstva upitna.

Dakle, stranke iz prethodno pravomoćno završenog upravnog spora nemaju ni nadalje pravo izravno podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti Vrhovnom sudu RH, ako Državno odvjetništvo RH odluči da nema uvjeta za isto te u roku dostavi obrazloženu obavijest.

S tim u vezi, moglo bi se zaključiti da je i nadalje, a kako navode Maganić i Orlić Zaninović analizirajući prethodno pravno uređenje izvanrednog pravnog sredstva, ograničena mogućnost stranke u upravnom sporu da samostalno utječe na izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih sudskih odluka, *“jer potaknuti DORH i samostalno podnijeti zahtjev s pozicije stranke, definitivno nije isto”*.<sup>98</sup>

Ono što se nameće kao pitanje je praktična primjena ovih odredbi. Naime, znači li isto da će istek roka od 90 dana od podnošenja prijedloga postati procesna pretpostavka za izravno podnošenje prijedloga Vrhovnom sudu RH, na sličan način kako je sada propisano u parničnom postupku za slučaj kada osoba namjerava tužiti Republiku Hrvatsku<sup>99</sup>, na koji način će Vrhovni sud RH to utvrđivati te hoće li to dodatno opteretiti najviši sud RH.

Isto tako, postavlja se pitanje kriterija i standarda po kojima će se revidirati je li Državno odvjetništvo RH *obrazložilo* svoju odluku da nema uvjeta za podnošenje zahtjeva za izvanredno

---

<sup>98</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 586.

<sup>99</sup> Članak 186.a stavak 1. Zakona o parničnom postupku (br. "Službeni list SFRJ" br. 4/77, 36/77, 36/80, 6/8., 69/8., 43/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, "Narodne novine" br. 53/91, 91/92, 12/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/1., 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22, 155/23): *“Osoba koja namjerava podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske dužna se je prije podnošenja tužbe obratiti sa zahtjevom za mirno rješenje spora državnom odvjetništvu koje je stvarno i mjesno nadležno za zastupanje na sudu pred kojim namjerava podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske, osim u slučajevima u kojima je posebnim propisima određen rok za podnošenje tužbe. Zahtjev za mirno rješenje spora mora sadržavati sve ono što mora sadržavati tužba.”*

preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke jer “... *iako je Državno odvjetništvo sastavljeno od pravnih profesionalaca, ne može se reći da samo zbog toga posjeduje monopol na validne argumente u postupku po Zahtjevu*”.<sup>100</sup>

Katić navodi da činjenica da je Državno odvjetništvo RH ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih dijela i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine RH i podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava RH i zakona, pokazuje da je aktivna (zakonska) procesna legitimacija za podnošenje ovog pravnog lijeka u velikoj mjeri sužena na, u svojoj biti, *državno tijelo kaznenog progona* koje u postupanju mora polaziti od ustavne uloge i zakonskog određenja koje se bitno razlikuje od pojedinačnih interesa stranaka i zainteresiranih osoba iz upravnih sporova.<sup>101</sup>

Rajko analizirajući Zakon iz 2024., navodi da zbiljski nije riječ o naročitom povećanju dostupnosti zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti strankama u sporu. Obrazlaže da su posebni zakoni prema kojima je u upravnom sporu državno odvjetništvo stranka vrlo rijetki te da su u praksi rijetki primjeri zastupanja tuženika u sporu od strane državnog odvjetništva, a da nije realno očekivati da će državno odvjetništvo (često ili uopće) prekoračiti rok za dostavu predlagatelju obavijesti o svojoj odluci.<sup>102</sup>

Stoga i nadalje se djelomično može primijeniti konstatacija dana na Zakon iz 2010. „... *nažalost, a to očitó proizlazi iz teksta Konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima, inicijalna ideja*

---

<sup>100</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 69.

<sup>101</sup> Katić, *op. cit.* (bilj. 48), str. 153.

<sup>102</sup> Rajko, Alen, *Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima*, IUS-INFO, str. 11., pristup 15. travnja 2025.

<https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2024B1956>

*da se zahtjev oblikuje i kao pravno sredstvo na raspolaganju građanima i ostalim pravnim subjektima nije dobila svoj izraz u konačnom tekstu relevantne odredbe ZUS-a“.*<sup>103</sup>

#### 4.2.3. Ograničenje podnošenja zahtjeva od strane javnopravnih tijela

Zakonodavac je propisao da se pravo na izravno podnošenje zahtjeva, ako Državno odvjetništvo RH o svojoj odluci ne obavijesti stranku u roku, tj. ne dostavi obrazloženu obavijest da nema uvjeta za podnošenje zahtjeva, ne primjenjuje na javnopravna tijela.<sup>104</sup>

Nije jasno iz kojeg razloga se zakonodavac odlučio na takvo uređenje jer u obrazloženju Konačnog prijedloga zakona nema osvrta na odredbu.

Iz Izvješća o provedenom savjetovanju o Nacrtu prijedloga Zakona o upravnim sporovima, vidljivo je da je na komentar u svezi s tim, dano obrazloženje da *“tuženici nisu u podređenom položaju jer je riječ o javnopravnim tijelima koja temeljem zakonske ovlasti odlučuju o pravima i obvezama fizičkih ili pravnih osoba i drugih stranaka. Europska konvencija ne jamči ljudska prava i temeljne slobode nositeljima javne vlasti, nego fizičkim ili pravnim osobama ili skupini pojedinaca o čijim pravima ili obvezama odlučuju tijela koja postupaju s položaja „nositelja vlasti“. Dodatno, javnopravna tijela koja postupaju s položaja vlasti ne mogu biti nositelji ustavnih prava i nisu ovlaštenici podnošenja ustavnih tužbi (članak 72. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske)“.*<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 58.

<sup>104</sup> Članak 141. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(4) Odredba stavka 3. ovoga članka ne primjenjuje se na javnopravna tijela.“.

<sup>105</sup> Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o upravnim sporovima, komentar broj 128.

No, je li odredbu dovoljno razmatrati isključivo u kontekstu ustavnih i konvencijskih prava ili je možda ipak svrsishodno u kontekstu upravnog sudovanja dopustiti javnopravnim tijelima izravno podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke pod istim uvjetima kao i protivnoj strani, istovjetno kao što im je dopušteno podnošenje same tužbe upravnom sudu, redovitog pravnog lijeka – žalbe te izvanrednog pravnog lijeka – obnove spora.

Ustav Republike Hrvatske određuje da se ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihova obavljanja uređuje zakonom.<sup>106</sup> Posao državne uprave je, između ostaloga, i neposredna provedba zakona i drugih propisa te izravno primjenjivih propisa Europske unije, a koja obuhvaća rješavanje u upravnim stvarima, vođenje propisanih očevidnika i drugih službenih evidencija te izdavanje potvrda i drugih javnih isprava o činjenicama o kojima se vode propisani očevidnici i druge službene evidencije, te je jednako tako posao državne uprave i „*svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast*“.<sup>107</sup>

Zakonom o sustavu državne uprave<sup>108</sup> propisano je da se za obavljanje poslova državne uprave ustrojavaju tijela državne uprave (ministarstva i državne upravne organizacije), kao i da se pojedini poslovi državne uprave mogu posebnim zakonom povjeriti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ili drugim pravnim osobama (pravnim osobama s javnim ovlastima).

---

<sup>106</sup> Članak 114. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14): “*Ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja uređuju se zakonom.*”.

<sup>107</sup> Članak 3. Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 66/19 i 155/23): “(1) *Poslovi državne uprave su provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi.* (2) *Posao državne uprave u smislu ovoga Zakona je i svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast*”.

<sup>108</sup> Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 66/19 i 155/23)

Nadalje, *“Zakonom o općem upravnom postupku – utvrđena su i načela upravnog postupka kao osnovne metode rada u upravi kada se radi o upravnim stvarima”*,<sup>109</sup> a istim se javnopravna tijela definiraju kao tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti,<sup>110</sup> dok je Zakonom iz 2024. propisano da se u smislu tog Zakona javnopravnim tijelom smatra tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravna osoba koja ima javnu ovlast, kao i pravna osoba koja obavlja javnu službu (pružatelj javnih usluga). S tim u vezi, *“kada pravna osoba nastupa u svojstvu pravne osobe koja obavlja javnu službu (pružatelja javnih usluga), nema položaj javnopravnog tijela iz članka 1. ZUP-a. Međutim, može imati položaj javnopravnog tijela u upravnom sporu (v. članak 2. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima, „Narodne novine“ br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., u nastavku teksta: ZUS). To je zato jer pružatelj javnih usluga ima status tuženika u upravnom sporu radi ocjene zakonitosti postupanja iz članka 157. i 158. ZUP-a, povezano sa člankom 3. stavak 1. točka 2. i člankom 18. ZUS-a”*.<sup>111</sup>

U odnosu na ustavna i konvencijska prava javnopravnih tijela u slučaju postupanja s položaja vlasti, Ustavni sud Republike Hrvatske je u Rješenju broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013., objavljenom u "Narodnim novinama" broj 120/13. zauzeo stajalište: *"... jedinice lokalne samouprave pod određenim su pretpostavkama ipak ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu, ali samo ako se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo na lokalnu*

---

<sup>109</sup> Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran, Lalić Novak, Goranka, *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2021., str. 182.

<sup>110</sup> Članak 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09 i 110/21): *„Ovim se Zakonom uređuju pravila na temelju kojih tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti (u daljnjem tekstu: javnopravna tijela), u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.“*

<sup>111</sup> Rajko, Alen, *Upravno pravo: glavne vrste javnopravnih tijela*, IUS-INFO, pristup 15. travnja 2025. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravno-pravo-glavne-vrste-javnopravnih-tijela-49390>

*samoupravu (tzv. komunalna ustavna tužba). Samo se u tom slučaju, dakle, jedinicama lokalne samouprave priznaje svojstvo nositelja ustavnih prava, a ne obveznika njihove zaštite."* Isto tako, Ustavni sud Republike Hrvatske je Rješenjem U-III-4035/2013 od 26. siječnja 2016., očitujući se o dopuštenosti ustavnih tužbi protiv odluka Visokog upravnog suda u sporovima o zakonitosti općih akata naveo: *"Aktivno legitimiran u takvom ustavnosudskom postupku koji se vodi na temelju članka 62. Ustavnog zakona jest pravna ili fizička osoba kojoj su izravno povrijeđena ustavna prava presudom ili rješenjem Visokog upravnog suda koje osporava... Tako primjerice, jedinici lokalne samouprave može biti ograničena ili narušena njihova Ustavom zajamčena samoupravna pozicija (članci 128. do 131. Ustava, v. rješenje Ustavnog suda broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013., »Narodne novine« broj 120/13.), dok pojedinim visokoškolskim ustanovama može biti ograničena njihova Ustavom zajamčena autonomija iz članka 67. Ustava. Isto tako, pojedinim vjerskim zajednicama mogu biti ugrožena ustavna prava iz članka 15. Ustava, a političkim strankama prava na političko djelovanje."*

U skladu s ovdje izloženim kratkim osvrtom na problematiku, iako javnopravna tijela kao stranke u sporu, mogu podnijeti prijedlog za podnošenje zahtjeva Državnom odvjetništvu RH, kao samostalnom i neovisnom pravosuđnom tijelu koje je ovlašteno podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona te posredstvom čijeg djelovanja se omogućuje ostvarivanje jedinstvene primjene zakona, ipak ostaje za vidjeti kako će u praksi djelovati predmetna odredba. Praksa će pokazati da li će ipak biti potrebno, radi učinkovitosti, u budućnosti izmijeniti odredbu, odnosno istu brisati te javnopravnim tijelima, kao tijelima/pravnim osobama zaduženim za provedbu državne uprave te time i brigu o ostvarivanju prava građana, u kojim rade stručne osobe iz upravnog područja u nadležnosti javnopravnog tijela te kako Šprajc navodi *"..tijelima koja su vitalno zainteresirana za pitanja zakonitosti i pravilnosti primjene propisa koji čine pravnu osnovu*

*upravnog spora*”,<sup>112</sup> omogućiti ista postupovna prava kao i ostalim strankama iz prethodno pravomoćno završenog spora.

Medvedović napominje da je donositelj akta (javnoopravno tijelo) u pravnoj poziciji stranke jer se postupak vodi kontradiktorno te da se on kao tužena stranka može koristiti svim ovlaštenjima koja iz toga proizlaze, osim onih koje zakon ograničava ili brani te zaključuje da ono u pravilu nema subjektivnih prava koja bi sudskom odlukom bila tangirana, ali je odgovoran za područje za koje je osnovan pa će imati, nedvojbeno, naročit interes da traži preispitivanje sudske odluke kojom je poništen njegov upravni akt ako smatra da sud nije postupio zakonito bilo u pogledu primjene materijalnog prava, bilo pravila postupka. Pogrešna sudska odluka prisiljavat će ga da u određenim pitanjima postupi na način za koji smatra da nije ispravan.<sup>113</sup>

Staničić raspravljajući o proširenju mogućnosti zastupanja javnoopravnih tijela u upravnim sporovima od strane Državnog odvjetništva RH, navodi da su najbolji izbor za zastupanje javnoopravnih tijela u upravnim sporovima upravo njihove službene osobe, koje su i sudjelovale u rješavanju, odnosno postupanju ili sklapanju upravnih ugovora, pa su samim time i najbolje pripremljene za sudjelovanje u upravnom sporu. Zaključuje da ako bismo tvrdili da one to nisu, odnosno da nisu u stanju zastupati javnopravna tijela u upravnim sporovima koji se protiv njihovih rješenja vode, koje bi onda bilo opravdanje njihova rada, posebice ako se radi o javnopravnim tijelima koja imaju ustrojenu pravnu službu.<sup>114</sup>

### **4.3. Objekt zahtjeva**

#### *4.3.1. Pravomoćnost*

---

<sup>112</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 69.

<sup>113</sup> Medvedović, *op. cit.* (bilj. 16), str. 263.

<sup>114</sup> Staničić, *op. cit.* (bilj. 54), str. 3.

Kao što je prethodno napomenuto, zakonodavac je novelama mijenjao objekt zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, ali budući da se radi o izvanrednom pravnom lijeku, isticanje je uvijek bilo moguće jedino nakon pravomoćnosti, tj. stjecanja svojstva pravomoćnosti sudske odluke.

Krbek definirajući pravomoćnost, navodi da je posrijedi procesno pravilo da se u redovnom postupku ne može više staviti u pitanje neki konkretni predmet, koji je konačno riješen, odnosno da se o istom predmetu, riješenom od nadležnog organa, ne može voditi novi postupak – *ne bis in idem*, i to bez obzira da li je predmet pravilno ili nepravilno riješen, a u čemu se očituje i najočividniji efekt pravomoćnosti – *res pro veritate habetur*. Naglašava da to što pokraj pravomoćnosti ostaje mogućnost izvanrednih pravnih lijekova odnosno izvanrednog stavljanja izvan snage akta (poništenje, ukidanje ili mijenjanje) nije osobina pravomoćnosti, već pojava koja je nužno vezana s provođenjem koncepta pravomoćnih akata. Pravomoćnost akta pokriva njegovu pogrešnost, interes za pravnom sigurnošću prevagnut je nad interesom da akti ne budu pogrešni.<sup>115</sup>

Borković navodi da institut pravomoćnosti ima iznimno praktičnu vrijednost, da proizlazi iz načela zakonitosti jer uvjeti pod kojima nastupa pravomoćnost utvrđuju se, u načelu, u pravnoj normi. Korisnost toga ne ogleda se samo u učvršćivanju načela zakonitosti, uspostavljanju pravne sigurnosti nego i u potpunoj zaštiti prava i interesa stranaka. Nadalje, obrazlaže da iako pravomoćnost znači neizmjenjivost upravnog akta, ipak takva neizmjenjivost ima samo relativan karakter jer postoje ozbiljni razlozi za uspostavljanje mogućnosti da se upotrebe pravna sredstva i prema aktima koji su postali pravomoćni. Zaključuje da institut pravomoćnosti u takvim situacijama mora trpjeti korekturu u smislu da se dopusti mogućnost različitih oblika zahvata u

---

<sup>115</sup> Krbek, Ivo, *Upravni akt*, Medvedović, Dragan *Hrestomatija upravnog prava*, Zagreb, Suvremena javna uprava, 2003.str. 89-91.

pravomoćni akt kad on sadrži takvu pogrešku za koju se društveno opravdano smatra da je pravomoćnost ne može pokriti.<sup>116</sup>

Dominis Herman navodi da se sudska odluka u upravnom sporu nakon što postane pravomoćna (bez obzira na to je li do pravomoćnosti došlo nakon korištenja redovitog pravnog lijeka ili neovisno o njemu) ne može više pobijati redovitim pravnim lijekom, žalbom. Međutim, u nekim slučajevima nužno je osigurati pravnu zaštitu i protiv pravomoćnih sudskih odluka, pa su u upravnom sudskom postupku propisani izvanredni pravni lijekovi.<sup>117</sup>

Šprajc ističe da se ne smije izgubiti iz vida činjenica pravomoćnosti odnosno njezin značaj za pravno sigurno i nedvosmisleno odvijanje pravnih odnosa te na njima zasnovanih životnih odnosa svake druge vrste.<sup>118</sup>

Europski sud za ljudska prava ističe: *“da se pravo na pošteno suđenje pred sudom zajamčeno člankom 6. § 1. Konvencije mora tumačiti u svjetlu Preambule Konvenciji, u kojoj se navodi, u njezinom relevantnom dijelu, da je vladavina prava dio zajedničkog nasljeđa država ugovornica. Jedan od temeljnih aspekata vladavine prava jest načelo pravne sigurnosti, koje među ostalim zahtijeva da se presuda sudova, kada pravomoćno donesu odluku, ne bi smjela dovoditi u pitanje... Ovim se načelom propisuje da nijedna strana ne smije tražiti obnovu postupka samo radi ponovnog suđenja i nove odluke o predmetu. Moć viših sudova u pogledu ukidanja ili promjene obvezujućih i provedivih sudskih odluka treba se iskoristiti za ispravak bitnih povreda.”*<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 385-389.

<sup>117</sup> Dominis Herman, Meri, *op. cit.* (bilj. 88), str. 538.

<sup>118</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 65.

<sup>119</sup> Solomun protiv Hrvatske zahtjev broj 679/11, presuda od 2. travnja 2015., str. 10., pristup 15. travnja 2025.  
<https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Presude%20i%20odluke/Solomun%20protiv%20Hrvatske.pdf>

Isto tako, upravno-pravna teorija raspravljala je o pasivnosti same stranke iz postupka koji je prethodio pravomoćnoj odluci, a u kontekstu podnošenja izvanrednog pravnog lijeka kojim bi se otklonila pravomoćna odluka.

Drezga navodi da je svrha izvanrednog pravnog lijeka „*otkloniti povrede zakona počinjene pravomoćnom sudskom odlukom u upravnom sporu*” te predlaže da stranka koja nije podnijela žalbu, ne bi trebala imati pravo na izravno podnošenje zahtjeva, jer nije iscrpila redovni pravni put podnošenjem žalbe, zbog čega je odluka postala pravomoćna.<sup>120</sup>

Šprajc s druge strane navodi da se “... *zahtjev može koristiti protiv svih sudskih odluka odnosno protiv svih pravomoćnih prvostupanjskih presuda bez obzira na koji je način rečena presuda stekla svojstvo pravomoćnosti*”, obrazlažući svoj stav time da bi u protivnom nastupila diskriminacija, odnosno povreda prava na jednakost i pravično suđenje.<sup>121</sup>

Karlovc̃an-Đurović i Berlengi Fellner smatraju da nije razumljiva intencija zakonodavca da podnošenje toga izvanrednog pravnog lijeka propiše i protiv odluka upravnih sudova jer je protiv odluka tih sudova, u pravilu, dopuštena žalba.<sup>122</sup>

U skladu s izloženim, zakonodavac procjenjuje koje su to pogreške za koje je društveno opravdano smatrati da ih pravomoćnost ne smije prekriti. Koncept vladavine prava koji je utvrđen kao jedna od temeljnih vrednota Ustava RH-a i temelj za njegovo tumačenje, odnosno čini ustavni identitet Ustava RH-a te nije ograničen samo na formalno poštivanje načela ustavnosti i zakonitosti, već sadrži i zahtjev da zakoni, kao i sam ustav, imaju određen sadržaj. I to, sadržaj koji je primjeren demokratskom sustavu, tako da služi zaštiti ljudskih prava i sloboda u odnosima građana i tijela

---

<sup>120</sup> Drezga, *op. cit.* (bilj. 86), str. 1.

<sup>121</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 67.

<sup>122</sup> Berlengi Fellner, Ana, Karlovc̃an-Đurović, Ljiljana, *Pravni lijekovi u objektivnom upravnom sporu*, Informator br. 6368 (2015.), str. 2.

javnih vlasti. Iako pojam javnog interesa nije definiran, Ustav RH nije vrijednosno neutralan dokument<sup>123</sup> te isto tako, pojam javni (opći) interes<sup>124</sup> iako u sebi sadrži više javnih interesa koji (ponekad) mogu biti suprotstavljeni, obuhvaća dobrobit zajednice, a ne blagostanje privatnih (pojedinačnih) ili partikularnih (skupnih) potreba/interesa. S tim u vezi, na zakonodavcu je da normom postigne ravnotežu između razloga zbog kojih je moguće preispitivati pravomoćnu odluku i zahtjeva za pravnom sigurnošću, kao što je na sudovima da u predmetu procjenjuju je li postignuta pravedna ravnoteža između interesa inicijatora postupka za intervencijom u pravomoćnu odluku i potrebe za osiguranjem pravilnog suđenja, što uključuje i poštivanje načela pravne sigurnosti.

#### 4.3.2. Pregled zakonskih izmjena

Sud u upravnom sporu donosi presude i rješenja. Presudom sud odlučuje o tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja, dok rješenjem sud odlučuje o postupovnim pitanjima.

---

<sup>123</sup> Odluka Ustavnog suda br. U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014.: *“Ustavni sud dalje podsjeća da Ustav, kao temeljni pravni akt hrvatske države, nije vrijednosno neutralan. Članak 1. stavak 1. Ustava definira Republiku Hrvatsku kao demokratsku državu. Članak 3. Ustava propisuje da su, među ostalima, nacionalna ravnopravnost, poštovanje prava čovjeka i vladavina prava najviše vrednote ustavnog poretka, koje služe za tumačenje Ustava. Sve ustavne vrednote moraju se ostvarivati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi (članak 14. stavak 1. Ustava). Prema tome, demokracija utemeljena na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava jedini je politički model koji Ustav uzima u obzir i jedini na koji pristaje. Štoviše, ljudska prava i vladavina prava u kontekstu hrvatskog Ustava postavljena su tako da su u prvom redu namijenjena za izražavanje moralne predanosti objektivnim principima liberalne demokracije”.*

<sup>124</sup> Staničić, Frane, *Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničavanja prava vlasništva*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 55, br. 1 (2018), str. 113: *„Pitanje razlikovanja izraza „opći interes“ i „javni interes“ pojavilo se i pred Europskim sudom za ljudska prava (dalje u tekstu: ELJSP) koji je u svojoj presudi James and Others v. The United Kingdom (1986.) zauzeo sljedeći stav: „Prema mišljenju Suda, čak i kada bi mogla postojati razlika između koncepata „javnog interesa“ i „općeg interesa“ u čl. 1 (P1-1), u pitanju o kojem se ovdje radi ne može se povući nikakva fundamentalna razlika koju navode podnositelji između ta dva koncepta. “ Iz navedenoga, prema mojem mišljenju, može se zaključiti da ESLJP u osnovi smatra da između ova dva izraza nema supstancijalne razlike („čak i kada bi mogla postojati razlika...“).“ .*

Prema prvotnom uređenju iz 2010. godine, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti mogao se upotrijebiti protiv *“pravomoćne sudske odluke”*, za što je upravno-pravna teorija obrazlagala da se pod taj pojam trebaju podvest pravomoćne presude i pravomoćna rješenja, bez obzira što je naslov glave III. glasio *“Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude”*.

Novelom iz 2012., dakle samo nakon dvije godine, zakonodavac je odlučio napraviti korekciju i to na način da je ograničio podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti samo na presude, zamijenivši riječi *“sudske odluke”*, riječju *“presuda”*. Takve učestale izmjene same po sebi ne mogu biti dobre, posebice ako se sagleda da je Zakon iz 2010. stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine, odnosno da je *vacatio legis* produljen na razdoblje dulje od sedam dana, u konkretnom slučaju čak dulje od dvije godine, a da je Zakon iz 2012. objavljen u Narodnim novinama već 20. prosinca 2012. godine, sa stupanjem na snagu osmoga dana od dana objave. *“Stalnim izmjenama zakona ne može se nadomjestiti nedostatak kvalitete norme, nego se samo ostavlja pogrešan dojam da se stvari poboljšavaju, a što često nije slučaj”*.<sup>125</sup> Novela iz 2012. godine, u odnosu na sužavanje objekta, u upravno-pravnoj teoriji doživljena je kao korak unatrag, o čemu je bilo govora ranije u tekstu, pa je uslijed kritika znanstvene i stručne javnosti zakonodavac Novelom iz 2014. godine opetovano proširio pravo podnošenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti i na rješenja, na način da je iza riječi *“pravomoćne presude”* dodao riječi *“i rješenja”*.

Ujedno, zakonodavac novelama nije mijenjao naziv izvanrednog pravnog lijeka, tako da je isti tijekom cijelog perioda važenja Zakona iz 2010.-21. glasio *“Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude”*.

---

<sup>125</sup> Garačić, Ana, *Kako prečeste izmjene kaznenih zakona utječu na pravnu sigurnost*, Informator br. 6401 (2016.), str. 3.

Prema Maganić i Orlić Zaninović osnovni cilj koji se izmjenom zakona želio ostvariti bio je usmjeren na sužavanje i kasnije proširenje objekta pobijanja te pohvaljuju činjenicu da zakonodavac ipak uvažava stručne kritike te da je omogućio podnošenje zahtjeva i protiv pravomoćnih rješenja.<sup>126</sup>

Nakon što se otklonila nedoumica protiv koje se odluke može podnijeti zahtjev za izvanredni pravni lijek, kao što je to bilo nejasno iz odredbe zakona iz 2010., te u skladu s prigovorima danim na Novelu iz 2012., sada se ovom izmjenom otklonilo tadašnje sužavanje objekta.

Upravno-pravna teorija podržala je proširenje objekta i na rješenja, s tim da su nakon proširenja objekta pojedini autori raspravljali podliježu li sva rješenja izvanrednom pravnom lijeku ili samo pojedina.

Drezga navodi da smatra da nema opravdanja za uređenje po kojem je zahtjev dopušten i protiv rješenja kojima se postupak pred sudom ne završava, primjerice protiv rješenja o prekidu spora, protiv rješenja o oglašavanju suda nenadležnim i dr. te smatra da zahtjev treba dopustiti samo protiv pravomoćnih rješenja kojima se završava upravni spor.<sup>127</sup>

U tom smislu Šprajc obrazlaže da ne vidi bitnu razliku između rješenja kojim se tužba odbacuje odnosno presude kojom se tužba odbija jer je u oba slučaja moguće povrijediti zakon, a što je jedna od pretpostavki za korištenje zahtjeva.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 583.

<sup>127</sup> Drezga, *op. cit.* (bilj. 86), str. 2.

<sup>128</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 66.

#### 4.3.3. Sudska praksa

Vrhovni sud RH prije Novele 2014. godine, odbacio je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti podnesen protiv pravomoćnog rješenja, i to odredivši da je zahtjev nedopušten.

U predmetu U-zpz 2/13-2, Vrhovni sud RH rješenjem od 18. rujna 2013.<sup>129</sup> odbacio je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnog rješenja, kao nedopušten, a koji je podnijelo Državno odvjetništvo RH protiv rješenja Upravnog suda u Zagrebu, broj UsI-3244/12-2 od 31. listopada 2012., kojim je odbačena tužba tužitelja (protiv rješenja Više zdravstvene komisije Ministarstva obrane Republike Hrvatske klasa: UP/II 805-02/12-03/20, ur. broj: 512M2/04-12-3 od 12. srpnja 2012., a kojim je odbijena žalba tužitelja protiv rješenja prvostupanijske zdravstvene komisije klasa: UP/I 805-02/12-03/118, ur.br.: 512M2-0303-12-7 od 13. lipnja 2012. kojim je tužitelj proglašen nesposobnim za djelatnu vojnu službu). Vrhovni sud RH u obrazloženju rješenja, između ostaloga, navodi: *“Ovaj je upravni spor pokrenut tužbom 1. listopada 2012., kada je kao mjerodavan važio Zakon o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10 – dalje ZUS/10). Odredbom iz čl. 78. ZUS/10 propisano je u stavku 1. da stranke u upravnom sporu mogu zbog povrede zakona predložiti Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke Upravnog suda ili Visokog upravnog suda. Stavkom 2. iste zakonske odredbe propisano je da zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke 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. Stavkom 3. iste zakonske odredbe propisano je da o zahtjevu odlučuje Vrhovni sud*

---

<sup>129</sup> Rješenje Vrhovnog suda RH broj U-zpz 2/13-2 od 18. rujna 2013.

*Republike Hrvatske u vijeću koje čini pet sudaca, dok je stavkom 4. propisano da ako Vrhovni sud Republike Hrvatske usvoji zahtjev, može ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili preinačiti presudu. Iznad ovog članka zakona stoji oznaka Glave koja nosi naziv "Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude", a ispod toga podnaslov "Podnošenje zahtjeva i odlučivanje". Prema tome, kada se gleda sadržaj svih stavaka zakonske odredbe čl. 78. ZUS/10, a imajući na umu i da naslov ove Glave govori o zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, tada nedvojbenim proizlazi da je zakonodavac, pa iako je u stavku 1. naveo riječi "sudske odluke Upravnog suda ili Visokog upravnog suda", imao na umu da se ovaj izvanredni pravni lijek može podnijeti samo protiv presude, jer tu riječ koristi u odredbama stavka 2. i 4. ove zakonske odredbe. Odredbom iz čl. 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 143/12 – dalje ZID ZUS/12) izmijenjen je članak 78. ZUS/10 tako što je u stavku 1. i 2. zamijenjen izraz "sudska odluka" sa riječju "presuda". Ovim je izmjenama potvrđeno da je ovaj izvanredni pravni lijek pridržan samo protiv presude Upravnog suda, a ne i protiv rješenja.”.*

Nadalje, Vrhovni sud RH također je prvotno odbacio kao nedopušten zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti protiv presude kojom je poništeno rješenje upravnog tijela te je predmet vraćen na ponovni postupak.

U predmetu U-zpz 17/15-6, Vrhovni sud RH rješenjem od 22. studenoga 2016.<sup>130</sup> odbacio je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, kao nedopušten, a koji je podnijelo Državno odvjetništvo RH protiv presude Upravnog suda u Splitu posl. broj UsI 2391/12-9 od 16. travnja 2015. (kojom je poništeno rješenje Ministarstva financija, Samostalni sektor za

---

<sup>130</sup> Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 17/15-6 od 22. studenoga 2016.

drugostupanjski upravni postupak klasa: UP/II-415-05/11-01/1384, urbroj: 513-04/12-4 od 4. listopada 2012. te je predmet vraćen tom javnopravnom tijelu na ponovni postupak), i to iz razloga povrede zakona. Vrhovni sud RH u obrazloženju rješenja, između ostaloga, navodi: *“Zahtjev nije dopušten. Kada je pobijanom presudom Upravnog suda u Splitu poništeno predmetno rješenje tuženika te predmet vraćen tuženiku na ponovni postupak (čl. 58. st. 1. ZUS-a) onda pobijana presuda nema svojstvo pravomoćne presude u smislu odredbe čl. 78. st. 1. i 2. ZUS-a protiv koje bi bio dopušten zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. Ovo stoga što tom presudom Upravni sud u Splitu nije sam riješio stvar (konačno odlučio o predmetu – meritumu postupka – o obvezi tužitelja plaćanja predmetnog uvoznog duga).”*.

Međutim, u predmetu U-zpz 13/13-6, Vrhovni sud RH presudom od 6. lipnja 2017.<sup>131</sup> odbio je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, a koji je podnijelo Državno odvjetništvo RH protiv presude Upravnog suda u Splitu broj UsI-625/12-9 od 14. veljače 2013., (kojom je poništeno rješenje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Z., KLASA: UP/II-350-05/11-02/503, URBROJ: 531-04-1-2-11-2 od 22. veljače 2012. i predmet je vraćen na ponovni postupak), i to zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Vrhovni sud RH u obrazloženju presude, između ostaloga, navodi: *“U ovom predmetu pojavilo se pitanje dopuštenosti zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude obzirom da je odlukom ovog suda poslovni broj U-zpz 17/15-5 od 22. studenoga 2016. ovaj sud zauzeo shvaćanje da u situaciji kada je pobijanom presudom Upravnog suda poništeno rješenje upravnog tijela te je predmet vraćen tuženiku na ponovni postupak pobijana presuda nema svojstvo pravomoćne presude u smislu odrede čl. 78. st. 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine 26/10,143/12 I 152/14 – dalje: ZUS) protiv koje bi bio dopušten zahtjev za izvanredno*

---

<sup>131</sup> Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 13/13-6 od 6. lipnja 2017.

*preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. O spornom pitanju je Građanski odjel Vrhovnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Su-IV-270/17 od 29. svibnja 2017. zauzeo pravno shvaćanje da je protiv odluke upravnog suda kojom su poništena rješenja upravnih tijela i predmet vraćen na ponovni postupak, dopušten zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude i rješenja.”.*

#### *4.3.4. Objektivni spor*

Nadalje, u praksi se pojavilo pitanje nadležnosti Vrhovnog suda RH po zahtjevu za izvanredno preispitivanje sudske odluke kojom je Visoki upravni sud rješavao o zakonitosti općeg akta. Tako je Vrhovni sud RH u predmetu U-zpz-10/2014-4, rješenjem od 4. veljače 2015.<sup>132</sup> odbacio zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, kao nedopušten, a koji je podnijelo Državno odvjetništvo RH protiv presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Usov-126/12 od 28. ožujka 2013. (kojom je djelomično usvojen zahtjev podnositelja M. D. te je ukinut dio odredbe članka 117. stavka 2. Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada T. broj 3/10) u dijelu koji glasi: „i odgovorna osoba u pravnoj osobi”), i to zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Vrhovni sud RH u obrazloženju rješenja, između ostaloga, navodi: *“prema shvaćanju ovoga suda zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude nije dopušten u postupku radi ocjene zakonitosti općeg akta ... Sadržajno je ovaj pravni lijek predviđen u glavi III., trećeg dijela ZUS, a koji govori o pravnim lijekovima u upravnom sporu, pri čemu se prema mišljenju ovoga suda u upravnom sporu mora raditi o nekom pojedinačnom pravu stranke o kojem se odlučuje u upravnom postupku. Ocjena zakonitosti općih akata nalazi se šestom dijelu ZUS, pri čemu je u čl. 83. st. 1. izrijekom propisano da postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki*

---

<sup>132</sup> Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz-10/2014-4 od 4. veljače 2015.

*upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa... Bitna je i odredba čl. 87. ZUS prema kojoj podnositelj zahtjeva iz čl. 83. st. 1. ZUS ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom javnopravnom tijeku za izmjenu pojedinačne odluke javnopravnog tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi upravnog postupka u roku od tri mjeseca od dana objave presude u „Narodnim novinama“ ... U dijelu ZUS koji se odnosi na ocjenu zakonitosti općih akata nije propisano da bi se protiv presude Visokog upravnog suda mogao podnositi zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude, već osobe, koje su takav postupak pokrenule i kojima je pojedinačnim aktom na temelju općeg akta čiju bi nezakonitost Visoki upravni sud utvrdio, imale pravo tražiti izmjenu takvog pojedinačnog akta prema pravilima o obnovi upravnog postupka u roku od tri mjeseca od dana objave presude u „Narodnim novinama“.*

Odluka Vrhovnog suda RH kritizirana je od strane upravno-pravne teorije.

Staničić navodi da se ne može prihvatiti stajalište suda jer je predmet upravnog spora, između ostaloga, i zakonitost općih akata zakonom o upravnim sporovima određenih donositelja, iz čega proizlazi da se ne može *a limine* odbaciti mogućnost korištenja zahtjeva kod upravnih sporova čiji je predmet ocjena zakonitosti općih akata. Također ističe da bez obzira što nije izrijekom propisano da bi se protiv presude Visokog upravnog suda mogao podnositi zahtjev, smatra da uvijek treba poći od zabrane pozivanja nadležnog suda na nemogućnost rješavanja predmeta zbog postojanja pravne praznine. Zaključuje da bi se protiv odluka Visokog upravnog suda kojim odlučuje o

zakonitosti općih akata trebalo moći, odnosno da se može podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti.<sup>133</sup>

Šikić, analizirajući presudu Vrhovnog suda RH, navodi također da ni u jednom zakonu ono što je napisano prije ne isključuje ono što je napisano poslije, a ni obrnuto te isto tako da je argument Vrhovnog suda RH da se stranka može zaštititi na način da podnese zahtjev nadležnom javnopravnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke javnopravnog tijela kojom je povrijeđeno neko pravo ili pravni interes odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi upravnog postupka, pogrešan u svojoj biti. Zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke podnijet će stranke koje su uspjele u postupku pred Visokim upravnim sudom, a ne one koje nisu, odnosno oni podnositelji temeljem čijih je zahtjeva opći akt ukinut pa imaju osnovu za traženje izmjene odluke koja je donesena temeljem nezakonitog općeg akta. Zaključuje također da se zahtjev može koristiti i kad se radi o upravnom sporu o ocjeni zakonitosti općih akata, a koji je okončan pravomoćnim rješenjem ili presudom.<sup>134</sup>

Svakako, stručna javnost iznijela je i drukčija stajališta. Tako Karlovčan-Đurović i Berlengi Fellner navode da s obzirom da se zahtjev može podnijeti u roku od šest mjeseci „*od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama*“ iz navedenoga proizlazi da taj izvanredni pravni lijek državno odvjetništvo može podnijeti samo protiv presude donesene u subjektivnom upravnom sporu u kojem sudjeluju tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba.<sup>135</sup>

Zakon iz 2024. propisao je određene izmjene u postupku ocjene zakonitosti općih akata, i to ukidanje pojedinačne odluke javnopravnog tijela kao preduvjeta za pokretanje postupka za ocjenu

---

<sup>133</sup> Staničić, *op. cit.* (bilj. 58), str. 14-15.

<sup>134</sup> Šikić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 191. i 192.

<sup>135</sup> Berlengi Fellner, Karlovčan-Đurović, *op. cit.* (bilj. 122), str. 3.

zakonitosti općeg akta.<sup>136</sup> Podnositelj ne mora više svoj pravni interes dokazivati prilaganjem postojeće odluke javnopravnog tijela koja se temelji na osporavanom općem aktu.

Isto tako, zakonodavac je Zakonom iz 2024. u skladu s prijedlozima stručne javnosti, a kako je primjerice to predlagala Vezmar Barlek ukazujući da prema praksi Visokog upravnog suda ako je osporeni opći akt prestao važiti prestaju postojati pretpostavke za vođenje upravnog spora i spor se obustavlja,<sup>137</sup> propisao mogućnost donošenja deklaratornih presuda, odnosno mogućnost Visokog upravnog suda da ocjeni zakonitost osporenog općeg akta koji je prestao važiti u tijeku postupka pokrenutog po zahtjevu za ocjenu zakonitosti općeg akta.<sup>138</sup>

S tim u vezi, može se ustvrditi da je novim Zakonom iz 2024. godine unaprijeđeno osiguravanje objektivne zakonitosti, ali da daljnje unaprijeđenije uvelike ovisi o sudskoj praksi, a time i uvelike o praksi Vrhovnog suda RH, jer je *“Visoki upravni sud i nadalje prva i zadnja instance u redovnom postupku ocjene zakonitosti općih akata što znači da je riječ o jednostupanjskom postupku. Ustavna tužba se za sad ne može podnijeti, a izvanrednog pravnog lijeka ako se isključi zahtjev Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, nema.”*<sup>139</sup>

#### 4.3.5. Aktualno zakonsko uređenje

---

<sup>136</sup> Članak 158. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(1) Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom koji smatraju da su im općim aktom povrijeđena njihova prava ili pravni interes. (2) Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti fizičkih ili pravnih osoba, prijedloga pučkog ili posebnog pravobranitelja ili na zahtjev suda.“

<sup>137</sup> Vezmar Barlek, Inga, *Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1 (2015.), str. 533.

<sup>138</sup> Članak 163. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(1) Ako tijekom postupka pred Visokim upravnim sudom pokrenutog po zahtjevu za ocjenu zakonitosti općeg akta taj opći akt prestane važiti, Visoki upravni sud može ocijeniti zakonitost osporenog općeg akta. (2) Kad u postupku iz stavka 1. ovoga članka utvrdi da opći akt nije bio suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela, Visoki upravni sud donijet će presudu o utvrđenju nezakonitosti općeg akta odnosno pojedinih njegovih odredaba. (3) Presuda iz stavka 2. ovoga članka objavit će se u »Narodnim novinama«.

<sup>139</sup> Šikić, Marko, Crnković, Mateja, *Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područje (regionalne) samouprave*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1 (2016.), str. 444.

Trenutno važeći tekst Zakona iz 2024. godine, članak 139. glasi:

*“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.”*

U skladu s citiranim odredbom, razvidno je da se zakonodavac odlučio i nadalje za normiranje u kojemu se zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti može podnijeti i protiv pravomoćne presude i protiv pravomoćnog rješenja, i to upravnog suda i Visokog upravnog suda. Predlagatelj zakona nije iznio posebno obrazloženje takvog uređenja, vjerojatno iz razloga što se zapravo ne radi o drukčijem uređenju od onog koje je u trenutku predlaganja zakona bilo na snazi.

Prilikom savjetovanja o prijedlogu zakona, zaprimljen je komentar: *“Zahtjev se može izjaviti protiv svih pravomoćnih odluka, dakle protiv presuda i rješenja upravnog suda ili Visokog upravnog suda. Zahtjev je dopušten protiv svih pravomoćnih rješenja. Smatramo da nema opravdanja za uređenje po kojem je zahtjev dopušten i protiv rješenja kojima se postupak pred sudom ne završava, primjerice protiv rješenja o prekidu spora, protiv rješenja o oglašavanju suda nenadležnim i dr. Mišljenja smo da zahtjev treba dopustiti samo protiv pravomoćnih rješenja kojima se završava upravni spor. Stoga predlažem da odredba članka 139. Zakona o upravnim sporovima glasi: Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke (dalje: zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti) može se podnijeti protiv pravomoćne presude ili rješenja upravnog suda ili Visokog upravnog suda kojim se završava upravni spor, zbog osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih*

u njegovoj primjeni.“.<sup>140</sup> Predlagatelj zakona na prijedlog nije dao potvrdni ali niti negativni odgovor, već je samo naveo “*primljeno na znanje*”.

Kao što Maganić i Orlić Zaninović navode da „*nema razloga praktično ograničavati ono što je u normativnom smislu jasno određeno. U skladu s tim bi se prema aktualnom uređenju zahtjev trebao dopustiti protiv svih pravomoćnih rješenja. Određene dvojbe o tome bi se mogle de lege ferenda izbjeći, ako bi se ZUS-om pro futuro željela prihvatiti rješenja kojima se zahtjev može izjaviti samo protiv rješenja kojima se postupak pravomoćno završava*”,<sup>141</sup> a u skladu s time da je predlagatelj zakona primio komentar na znanje, moguće je zaključiti da je zakonodavac namjeravao da se zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti može pokrenuti protiv svakog rješenja jer bi u protivnom propisao drugačije.

Svakako, stručna javnost treba i nadalje preispitivati normativno uređenje te je jednako tako moguće da se u praksi pokaže da je, posebice uslijed mogućih drugih izmjena normativnog uređenja i/ili razvoja upravnog prava pa time i povezanosti ove norme s ostalim normama pravnog sustava, potrebno promijeniti normu.

#### **4.4. Razlozi podnošenja zahtjeva i sadržaj zahtjeva**

##### *4.4.1. Razlozi za podnošenje zahtjeva*

Prema aktualnom normativnom uređenju, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti može se podnijeti protiv pravomoćne presude ili rješenja upravnog suda ili Visokog upravnog suda

---

<sup>140</sup> Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o upravnim sporovima.), komentar broj 125.

<sup>141</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 590.

*“zbog osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni”.*<sup>142</sup>

Kako je prethodno rečeno, odredba koja propisuje objekt zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti ostala je nominalno ista, dok je s druge strane u razloge zbog kojih se izvanredni pravni lijek može predložiti, odnosno podnijeti, zakonodavac intervenirao.

Naime, Zakon iz 2010.-21. propisivao je da *“stranke u upravnom sporu mogu zbog povrede zakona predložiti Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti”.*<sup>143</sup>

U upravno-pravnoj teoriji, kao i u praksi prijeporno je bilo tumačenje značenja sintagme *„zbog povrede zakona“*.

Borković obrazlaže da načelo zakonitosti traži da djelovanje svih subjekata u društvu bude usklađeno s odredbama normi pozitivnog prava. Odstupanja od toga izazivaju različite pojave nezakonitosti, koje teorija klasificira prema karakteru povrede zakona (i drugih propisa) u sljedeće oblike: 1. nenadležnost 2. greška u procedure i formi 3. materijalna povreda zakona 4. greška u činjeničnom stanju 5. greška u cilju i svrsi.<sup>144</sup>

Pojedini autori tumačili su da se zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti može podnijeti zbog bilo koje nezakonitosti koja bi se moguće dogodila pri donošenju osporavane odluke. Točnije,

---

<sup>142</sup> Članak 139. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): *„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.”.*

<sup>143</sup> Članak 78. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21): *„(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.”.*

<sup>144</sup> Borković, *op. cit.* (bilj. 116), str. 72.

da se zahtjev može podnijeti zbog svake materijalne i postupovne povrede, pogrešno i nepotpuno utvrđenih činjenica i činjeničnog stanja te nenadležnosti.

Derđa i Šikić navode da se povreda zakona može odnositi i na postupovna i na materijalna pitanja, kao i na pogrešno utvrđene ili nepotpuno utvrđene činjenice ili činjenično stanje.<sup>145</sup>

Šprajc obrazlaže da budući da je primjena zakona osnova svakog suđenja, nije moguće suziti korištenje zahtjeva samo na neke od spomenutih uzroka nezakovitosti i to zbog nesporne spoznaje da je svaki navedeni uzrok posljedica pogrešne primjene zakona.<sup>146</sup>

Staničić navodi da se povreda zakona koju kao razlog za podnošenje izvanrednog pravnog lijeka stipulira zakon, može odnositi i na postupovna i materijalna pitanja, na pogrešno ili nepotpuno utvrđene činjenice ili činjenično stanje, kao i na nenadležnost.<sup>147</sup>

Šikić također ističe da je zakonodavac predvidio postupak prema kojemu stranke u upravnom sporu (tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba) zbog povrede zakona (povrede postupovnog i materijalnog prava, pogrešno i nepotpuno utvrđenih činjenica i činjeničnog stanja, te nenadležnosti) mogu Državnom odvjetništvu RH predložiti podnošenje zahtjeva.<sup>148</sup>

U upravnopravnoj teoriji postojala su i drugačija mišljenja, koja su isticala da se zahtjev ne bi mogao podnijeti zbog pogrešnog ili nepotpunog utvrđenog činjeničnog stanja.

Maganić i Orlović Zaninović obrazlažu da bi dovodeći razloge za njegovo izjavljivanje u vezu s ciljem koji se njime namjerava ostvariti, bilo dostatno da se može izjaviti samo zbog nekoga

---

<sup>145</sup> Derđa, Šikić, *op. cit.* (bilj. 5), str. 294.

<sup>146</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 65.

<sup>147</sup> Staničić, *op. cit.* (bilj. 58), str. 13.

<sup>148</sup> Šikić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 182.

postupovnog ili materijalnopravnog pitanja koje je važno za osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.<sup>149</sup>

Prema Drezgi izraz povreda zakona ima značenje povrede procesnog i materijalnog prava, a ne odnosi se na pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u upravnom sporu. Stoga, smatra da Državno odvjetništvo RH može podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti zbog pogrešne primjene materijalnog prava i bitne povrede pravila sudskog postupka, a ne i zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu. Smatra da se pred Vrhovni sud RH ne mogu iznositi prigovori isključivo činjenične naravi i da sud ne bi trebao utvrđivati činjenice, već da se Vrhovni sud RH prilikom ispitivanja zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu, polazeći od prethodno utvrđenih činjenica i presumpcije da su te činjenice pravilno utvrđene, treba koncentrirati na pravna pitanja. Obrazlaže da je takvo ograničenje razloga zbog kojih se zahtjev može podnijeti nužno jer samo tako Vrhovni sud RH može ostvariti svoju ustavnu ulogu - osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.<sup>150</sup>

Obrazloženje povrede zakona, u praksi je dao i Vrhovni sud RH. Primjerice, u predmetu U-zpz-20/2016-8, Vrhovni sud RH presudom od 15. listopada 2019.<sup>151</sup> odbio je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, a koji je podnijelo Državno odvjetništvo RH protiv presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usž-2017/15-2 od 9. prosinca 2015. (kojom je odbijena žalba tuženika i potvrđena je presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj UsI-3154/12-25 od 8. lipnja 2015., kojom je poništeno rješenje Agencije, klasa: UP/I-343-05/12-01/204, urbroj: 376-03-02-12-5 od 8. kolovoza 2012., kojim se tužitelju trajno oduzimaju pojedinačno navedene svjedodžbe o plovidbenosti zrakoplova te se s tim u vezi ukidaju pobliže

---

<sup>149</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 592.

<sup>150</sup> Drezga, *op. cit.* (bilj. 86), str. 3.

<sup>151</sup> Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz-20/2016-8 od 15. listopada 2019.

određena rješenja), i to zbog povrede zakona. Vrhovni sud RH u obrazloženju presude, obrazlaže da izraz povreda zakona *“ima značenje povrede procesnog i materijalnog prava, a ne odnosi se na pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u sporu. Stoga Državno odvjetništvo može podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti zbog pogrešne primjene materijalnog prava i bitne povrede pravila sudskog postupka, a ne i zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu... navodi, kojima Državno odvjetništvo zapravo prigovara pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja, nisu od značaja za ocjenu zakonitosti pobijane odluke s obzirom na to da povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti Vrhovni sud Republike Hrvatske ne ispituje povrede u utvrđenom činjeničnom stanju u sporu”*.

Zakonodavac je Zakonom iz 2024. godine otklonio polemiku propisujući da se zahtjev može podnijeti *„zbog osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni“*. U tom smislu, zakonodavac se odlučio za uređenje prema kojem zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti nije moguće podnijeti zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu.

Nadalje, zakonodavac uz ograničavanje razloga isključivo na materijalnu ili postupovnu povredu zakona propisuje također i da povreda mora biti *osobito teška* te istovremeno, da povreda treba dovoditi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

Takva odluka zakonodavca sukladna je stavu dijela stručne javnosti, da bi se Vrhovni sud RH, radi ostvarivanja svoje ustavne zadaće – jednakost u osiguravanju jedinstvene primjere prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, morao moći baviti samo s pravnim pitanjima. Tomu je u

upravnom sudovanju dodatno tako, ako se uzme u obzir da je predmet prethodno, u pravilu, razmatran u dvije instance pred upravnim tijelima i dvije instance pred upravnim sudom.<sup>152</sup>

Katić je predlagao da se u slučaju proširenja aktivne procesne legitimacije za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje treba uspostaviti ograničavajući instrument sa svrhom i jasnim ciljem – onemogućavanja prevelikoga priljeva svakojakih predmeta Vrhovnom sudu RH. Najvišem sudu bi se trebalo omogućiti da se bavi samo važnim pravnim pitanjima, a ne kao do sada svim mogućim *povredama zakona* jer je navedeni izričaj prilično neodređen, stoga smatra da zahtjev treba moći podnijeti stranka upravnog spora zbog povrede zakona, ali samo ako se radi o važnom pravnom pitanju čije je rješenje takvo da osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni ili razvoj prava preko sudske prakse.<sup>153</sup>

Isto tako, Europski sud za ljudska prava obrazlagao je u prethodno spomenutoj presudi Solomun protiv Hrvatske da se „... *moć viših sudova u pogledu ukidanja ili promjene obvezujućih i provedivih sudskih odluka treba iskoristiti za ispravak bitnih povreda... U tim slučajevima Sud mora procijeniti, posebice, je li postignuta pravedna ravnoteža između interesa podnositelja zahtjeva i potrebe za osiguranjem pravilnog suđenja, što uključuje važnost poštivanja načela pravne sigurnosti... Drugim riječima, preispitivanje se ne smije tretirati kao prikrivena žalba... To je stoga što načelo prema kojem je pravomoćna presuda presuđena stvar (res judicata) i rješava spor između strana s pravomoćnim učinkom temeljni element prava na pošteno suđenje zajamčenog člankom 6. Konvencije u građanskim pitanjima.*”<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Drezga, *op. cit.* (bilj. 86), str. 3.: “... *treba imati na umu da upravnom sporu prethodi upravni postupak i da se činjenice u pravilu utvrđuju u najvećem broju slučajeva u četiri stupnja (dvostupanjski upravni postupak pred javnopravnim tijelima i dvostupanjski sudski postupak) pa bi utvrđivanje činjenica pred VSRH-om u većem broju slučajeva dovelo do petostupanjskog ispitivanja činjenica pred javnopravnim tijelima i sudovima*”.

<sup>153</sup> Katić, *op. cit.* (bilj. 48), str. 168.

<sup>154</sup> Solomun protiv Hrvatske zahtjev broj 679/11, presuda od 2. travnja 2015., str. 10., pristup 15. travnja 2025.

Povreda, dakle, prema aktualnom zakonskom uređenju mora biti *osobito teška* te za pokretanje postupka nije dostatno da je došlo do bilo koje tj. obične povrede, i to materijalne (kada nadležno tijelo uopće ne primijeni materijalni propis koji je trebalo primijeniti, kad primijeni drugi propis čija primjena u konkretnoj situaciji ne dolazi u obzir kao i kad pravni propis što je valjalo primijeniti pogrešno tumači i primijeni)<sup>155</sup> ili postupovne tj. pogrešci u proceduri. Podnošenje izvanrednih pravnih lijekova uvjetovano je pravomoćnošću odluke protiv koje se podnose pa je time i logično da je njihovo podnošenje ograničeno u odnosu na redovite pravne lijekove, da intenzitet povrede mora opravdati upotrebu izvanrednog pravnog lijeka,<sup>156</sup> uslijed potrebe za osiguranjem pravne sigurnosti, koja je aspekt vladavine prava, o čemu je prethodno bilo riječi.

To znači, kao što je već prethodno bilo riječi, da će sud morati primijeniti načelo razmjernosti tj. ispraviti povrede kada je to nužno zbog značajnih i uvjerljivih okolnosti, tj. kada je to razmjerno legitimnom cilju.

Ujedno, povreda mora dovesti *u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni*, a na koji način se osigurava ostvarivanje ustavne uloge Vrhovnoga suda RH.

#### 4.4.2. Iznošenje novih činjenica

Nadalje, zakonodavac je izrijeком propisao da se u zahtjevu ne mogu iznositi nove činjenice, „osim onih koje se odnose na osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koje dovode u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni“.

---

<https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Presude%20i%20odluke/Solomun%20protiv%20Hrvatske.pdf>

<sup>155</sup> Borković, *op. cit.* (bilj. 116), str. 75.

<sup>156</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 294: „Stoga bi i DORH, kao jedini ovlašteni podnositelj Zahtjeva, i Vrhovni sud RH, kao nadležni sud, trebali koncentrirati svoje djelovanje u postupku po Zahtjevu isključivo na one povrede koje svojim intenzitetom pa onda i mogućim posljedicama po jednakost, na prava i slobode pravnih subjekata, nadilaze potrebu zaštite egzistencije jedne pravomoćne sudske odluke.“.

Odredba je pisana po uzoru na Zakon o parničnom postupku koji propisuje da se u prijedlogu za reviziju pred Vrhovnim sudom RH ne mogu iznositi nove činjenice, osim onih koje se odnose na razloge važnosti pitanja iz članka 385.a Zakona o parničnom postupku („važna za odluku u sporu i za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni ili za razvoj prava u sudskoj praksi“) zbog kojih se prijedlog podnosi.<sup>157</sup>

Isto tako, Zakonom o upravnim sporovima propisano je da se u žalbi ne mogu iznositi nove činjenice.<sup>158</sup>

Vrhovni sud RH iznio je svoje pravno shvaćanje o navedenom i prije izričite zakonske odredbe, pa je tako primjerice u predmetu U-zpz-21/2017-5, presudom od 12. rujna 2017.<sup>159</sup> odbio zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, a koji je podnijelo Državno odvjetništvo RH protiv presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usž-3903/16-2 od 9. veljače 2017. (kojom je odbijena žalba zainteresirane osobe Županijskog državnog odvjetništva u Varaždinu i potvrđena presuda Upravnog suda u Zagrebu poslovni broj Usl-1071/14-9 od 11. listopada 2016., kojom je poništeno rješenje Ministarstva poljoprivrede, Uprave vodnoga gospodarstva, Klasa: UP/I-325 02/14-02/31, Urbroj: 525-12/0997-14-2 od 20. veljače 2014., a kojim rješenjem je utvrđeno da zemljišna čestica u cijelosti pripada javnom vodnom dobru u vlasništvu Republike Hrvatske, kojim upravljaju Hrvatske vode te kojom je određeno da će se temeljem rješenja kod Zemljišno-knjižnog odjela Općinskog suda u Koprivnici izvršiti na opisanoj zemljišnoj čestici opis oznake: „javno vodno dobro u općoj uporabi - na upravljanju Hrvatskih

---

<sup>157</sup> Članak 387. stavak 4. Zakona o parničnom postupku ("Službeni list SFRJ" br. 4/77, 36/77, 36/80, 6/8., 69/8., 43/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, "Narodne novine" br. 53/91, 91/92, 12/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/1., 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22, 155/23: „U prijedlogu za dopuštenje revizije ne mogu se iznositi nove činjenice ni predlagati novi dokazi, osim onih koji se odnose na razloge važnosti pitanja iz članka 385.a ovoga Zakona zbog kojih se prijedlog za dopuštenje revizije podnosi.“.

<sup>158</sup> Članak 130. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „U žalbi se ne mogu iznositi nove činjenice.“.

<sup>159</sup> Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz-21/2017-5 od 12. rujna 2017.

voda“, uz istovremenu uknjižbu prava vlasništva Republike Hrvatske), i to zbog povrede Zakona o vodama. Vrhovni sud RH, u obrazloženju presude, između ostaloga, navodi: *“... u postupku ovakve naravi - pokrenutom zahtjevom za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, ne mogu se predlagati novi dokazi niti isticati nove činjenice: Vrhovni sud Republike Hrvatske je vezan samo onim činjenicama koje su bile iznijete nižestupanjskim sudovima - i na temelju kojih su sudovi imali prilike odlučivati“*.

Svakako je pozitivno da je zakonodavac normom propisao režim izjavljivanja novih činjenice u postupku po zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti, bez obzira što je sudska praksa već bila na tragu istoga. Ujedno, zakonodavac nije propisao režim predlaganja novih dokaza, što *pro futuro* možebitno treba, posebice uzimajući u obzir da je u upravnom sudovanju novim Zakonom iz 2024. ukinuta supsidijarna primjena izvođenja dokaza prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku.

Zaključno, kao što Drezga navodi, isključivanje mogućnosti da se Vrhovni sud RH bavi pitanjima činjenične naravi isključuje mogućnost otklanjanja pogrešaka u utvrđivanju činjeničnog stanja što dovodi u pitanje ostvarivanje načela zakonitosti iz članka 5. Zakona o upravnim sporovima<sup>160</sup> jer se zakonita odluka temelji na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju. No, s druge strane, ograničenjem razloga zbog kojih se zahtjev može podnijeti, kao i ograničenje vezano za iznošenja novih činjenica, dovodi do ostvarenja načelo učinkovitosti iz članka 8. Zakona o upravnim sporovima, s tim da „prednost treba dati načelu učinkovitosti“, i to nakon što je upravnom sporu prethodio upravni postupak pa se činjenice u pravilu utvrđuju u najvećem broju slučajeva u četiri stupnja (dvostupanjski upravni postupak pred javnopravnim tijelima i dvostupanjski sudski

---

<sup>160</sup> Članak 5. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „U upravnom sporu sud odlučuje na temelju Ustava, pravne stečevine Europske unije, međunarodnih ugovora, zakona i drugih važećih izvora prava.“.

postupak) te bi utvrđivanje činjenica pred Vrhovnim sudom RH-om u većem broju slučajeva dovelo do petostupanjskog ispitivanja činjenica pred javnopravnim tijelima i sudovima.<sup>161</sup>

#### 4.4.3. Sadržaj zahtjeva

Budući da Zakon iz 2010.-21. nije sadržavao niti jednu odredbu vezanu za sadržaj zahtjeva, Šprajc predlaže da se odgovarajućim tumačenjem izvedu zaključci o potrebnom sadržaju zahtjeva za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti. Pa je tako, uz polazišnu točku razlike između minimalnog i preporučljivog sadržaja zahtjeva, predložio da se kao minimalno potreban sadržaj zahtjeva smatra: a) oznaka podnositelja zahtjeva (sukladno čl. 32 st. 3 Zakona o državnom odvjetništvu Narodne novine, br. 76/09 do 130/11), uz napomenu da se zahtjev podnosi *ex offio* ili na inicijativu neke od stranaka iz prethodnog upravnog spora, b) oznaka odluke koja se osporava, c) oznaka suda kojem se zahtjev upućuje, d) oznaka pravodobnosti zahtjeva te e) opis povrede zakona koja motivira podnošenje zahtjeva, uz poštivanje relevantnih podzakonskih odredbi vezanih za djelovanje Državnog odvjetništva RH, a putem kojih se razrješava pitanje potpisa i pečata zahtjeva kao akta Državnog odvjetništva RH.<sup>162</sup>

Zakon iz 2024. godine za određivanje sadržaja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, koristi upućujuću odredbu (tzv. unutarnje upućivanje), te propisuje da „*zahtjev mora sadržavati podatke propisane člankom 140. stavkom 2. ovoga Zakona*“,<sup>163</sup> odnosno podatke koji su propisani za sadržaj prijedloga za pokretanje postupka. Tako, zahtjev za izvanredno preispitivanje

---

<sup>161</sup> Drezga, *op. cit.* (bilj. 86), str. 3.

<sup>162</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 69.

<sup>163</sup> Članak 141. stavak 5. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(5) *Zahtjev mora sadržavati podatke propisane člankom 140. stavkom 2. ovoga Zakona.*“; Članak 140. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(2) *Prijedlog iz stavka 1. ovoga članka mora sadržavati: 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.*“.

zakonitosti mora sadržavati: 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. zakona (osobito tešku materijalnu ili postupovnu povredu zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni), koji moraju biti detaljno obrazloženi te 5. potpis podnositelja.

Iz navedenog, može se razaznati podudarnost između prijedloga koji je davao Šprajc i sadržaja koji je propisao zakonodavac, s tim da se uz terminološko usklađivanje, može uočiti da je Šprajc predlagao kao obvezni sadržaj „*oznaku suda kojem se zahtjev upućuje*“ kao i „*oznaku pravodobnosti*“. Za pretpostaviti je da zakonodavac kao obvezni sadržaj zahtjeva nije propisao oznaku suda kojem se zahtjev upućuje, a što je propisano i za tužbu<sup>164</sup> i za žalbu,<sup>165</sup> iz razloga što je obvezni sadržaj zahtjeva zapravo propisan imajući pred očima prijedlog za podnošenje zahtjeva. Isto tako, zakonodavac propisuje da obvezni sadržaj zahtjeva treba biti „*osobno ime odnosno naziv, OIB, adresa stranke i osoba ovlaštena za zastupanje*“, u potpunosti zanemarujući da zahtjev podnosi Državno odvjetništvo RH, na prijedlog ili po službenoj dužnosti, koje nije nužno stranka u prethodno pravomoćno okončanom upravnom sporu.

Također, zakonodavac zanemaruje da zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti izravno može podnijeti i stranka (kojoj državno odvjetništvo nije bilo protustranka u sporu ili zastupalo

---

<sup>164</sup> Članak 39. stavak 1. točka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(1) Tužba mora biti razumljiva i obvezno mora sadržavati: 1. naziv suda kojem se podnosi“.

<sup>165</sup> Članak 130. stavak 1. točka 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(1) Žalba treba sadržavati: ...4. ostale podatke propisane člankom 109. stavkom 2. ovoga Zakona.“; Članak 109. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima iz 2024. godine: „(2) Podnesak mora biti razumljiv te sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti, osobito oznaku suda, osobno ime odnosno naziv, osobni identifikacijski broj i adresu stranke i osoba ovlaštenih za zastupanje, predmet spora, sadržaj izjave te potpis. Podnesak u elektroničkom obliku mora biti potpisan kvalificiranim elektroničkim potpisom u skladu s posebnim propisima. Podnesak u elektroničkom obliku potpisan kvalificiranim elektroničkim potpisom smatrat će se vlastoručno potpisanim“.

protustranku) ako je prethodno podnesen prijedlog, na koji Državno odvjetništvo RH nije postupalo ili nije postupalo u skladu sa zadanim standardima.

Da bi Vrhovni sud RH bio u mogućnosti odbaciti nepravodoban zahtjev ili zahtjev koji je podnijela neovlaštena osoba, on mora imati saznanja o pravodobnosti zahtjeva pa bi u tom smislu bilo uputno da je zakonodavac kao obvezni sadržaj zahtjeva propisao i dostavu takve informacije te da je radi utvrđivanja ovlaštenja za podnošenje zahtjeva, propisao obvezu dostave preslike prijedloga za podnošenje zahtjeva uz dokaz da je isti podnesen Državnom odvjetništvu RH.

Jednako tako, zakonodavac je propustio uputiti na istovjetnu primjenu članka 140. stavka 3., koja glasi: „*Prijedlogu treba priložiti izvornik ili presliku osporene presude odnosno rješenja.*“

Stoga, možda bi *pro futuro* trebalo propisati posebnu odredbu za sadržaj zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, kojom bi se utvrdile posebnosti u odnosu na sadržaj prijedloga za podnošenje zahtjeva.

Kontrec obrazlažući podnormiranost odredbi vezanih za pravni lijek prethodnog zakona o upravnim sporovima, odnosno nedostatak odredbi koje propisuju što stranke trebaju dostaviti državnom odvjetništvu, navodi da se u praksi relativno često događa da stranke u upravnom sporu same podnose taj pravni lijek, kao da je riječ o žalbi.<sup>166</sup>

Stoga, može se ustvrditi da je zakonodavac unaprijedio postupanje po zahtjevu propisujući obvezni sadržaj prijedloga za podnošenje zahtjeva i zahtjeva, posebice s obzirom da podnošenje zahtjeva više nije isključivo u ovlasti Državnog odvjetništva RH, u kojemu rade profesionalci, specijalizirani, uz ostalo, upravo za podnošenje izvanrednih pravnih lijekova, ali da bi u budućnosti, i to bez obzira što je zakonodavac propisao da zahtjev može podnijeti samo osoba s

---

<sup>166</sup> Kontrec, *op. cit.* (bilj. 22), str. 59.

pravosudnim ispitom, bilo uputno izravno propisati sadržaj zahtjeva u onom dijelu u kojem se on mora razlikovati od prijedloga za podnošenje zahtjeva, a sve u interesu zaštite stranaka, primjene načela učinkovitosti i poštivanja zahtjeva suđenja u razumnom roku.

## **4.5. Postupak**

### *4.5.1. Pokretanje postupka po zahtjevu*

Pokretanje postupka po zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti, Zakonom iz 2024. propisano je člankom 140. stavcima 1. i 3. te člankom 141. stavcima 1. do 3. i 6., koji glase:

*„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.*

*(3) Prijedlogu treba priložiti izvornik ili presliku osporene presude odnosno rješenja.*

*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.*

*(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. “*

Usporedno, prema prethodnom Zakonu iz 2010.-21., postupak je bio određen odredbama članka 78. stavaka 1. i 2.:

*„(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. “*

Već samim vizualnim pregledom, razvidno je da je zakonodavac odlučio ukloniti (umanjiti) podnormiranost, a kao što je i navedeno u samom obrazloženju Konačnog prijedloga zakona iz 2024. godine.

U ovom dijelu neće biti govora o razlozima i objektu zahtjeva jer je o tome bilo govora ranije u radu, kao i o (ne)mogućnosti izravnog podnošenja zahtjeva Vrhovnom sudu u RH, već će se analizirati postupak koji prethodi pokretanju postupka po zahtjevu.

U odnosu na prijedlog za podnošenje zahtjeva, prvotno je sada propisan rok u kojem se prijedlog može dostaviti Državnom odvjetništvu RH te je jednako tako, uređen i obvezni sadržaj prijedloga.

Tako je propisano da je rok za predaju prijedloga za podnošenje zahtjeva 60 dana „od dana dostave“ pravomoćne presude ili rješenja. S tim u vezi za napomenuti je da rješenja koja se donose na raspravi objavljuje sudac kojem je predmet dodijeljen u rad, a u sporovima u kojima sudi vijeće predsjednik vijeća te ono prema strankama ima učinak „od trenutka objave“. Rješenje doneseno izvan rasprave sud će strankama dostaviti pisanim ili elektroničkim putem, koje prema strankama ima učinak od trenutka uredne dostave.<sup>167</sup>

S druge pak strane, presuda se objavljuje u roku koji ne može biti dulji od 30 dana od dana zaključenja rasprave, na objavi se javno čita izreka i ukratko obrazlaže presuda, a presuda se

---

<sup>167</sup> Članak 125. stavci 3. i 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(3) Rješenja koja se donose na raspravi objavljuje sudac kojem je predmet dodijeljen u rad, a u sporovima u kojima sudi vijeće predsjednik vijeća. (4) Rješenje objavljeno na raspravi prema strankama ima učinak od trenutka objave. Rješenje doneseno izvan rasprave sud će strankama dostaviti pisanim ili elektroničkim putem. Rješenje u pisanom ili elektroničkom obliku prema strankama ima učinak od trenutka uredne dostave.“

dostavlja svim strankama u sporu pisanim ili elektroničkim putem i otprema u roku od 15 dana od dana objave, a ako nije objavljena, od njezina donošenja.<sup>168</sup>

Đerđa i Šikić obrazlažu da je upravni sud vezan svojom presudom čim je objavljena, a ako presuda nije objavljena, čim je otpremljena iz suda te da prema strankama presuda ima pravni učinak od dana kad im je dostavljena. Također, ističu da javno čitanje izreke presude i kratko usmeno obrazloženje nema učinak dostave presude strankama.<sup>169</sup>

S tim u vezi, upitno je određivanje roka za podnošenje prijedloga za podnošenje zahtjeva i/ili zahtjeva protiv rješenja koje se objavljuju na raspravi s učinkom od objave. Takva pravna praznina postojala je i u prethodnom zakonu.

Maganić i Orlić Zaninović, kao i mnogi drugi autori, upozoravale su na prazninu navodeći da se bez razvijene prakse ili iskazanog stava teorije ne bi moglo postupati po zakonu, jer zakon ne daje odgovore na te dvojbe te navode da je zauzeto stajalište da će se rok za podnošenje zahtjeva protiv rješenja računati od dana objave rješenja na raspravi, a ako se rješenje donosi izvan rasprave, od dana dostave rješenja stranci.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Članak 121. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): “(1) Presuda se objavljuje u roku koji ne može biti dulji od 30 dana od dana zaključenja rasprave. (2) Presudu objavljuje sudac kojem je predmet dodijeljen u rad odnosno predsjednik vijeća. (3) Na objavi presude javno će se pročitati izreka i ukratko obrazložiti presuda. (4) Datum objave presude odredit će se na ročištu na kojem je rasprava zaključena. (5) Ročište na kojem se presuda objavljuje održat će se neovisno o tome jesu li stranke o njemu uredno obaviještene odnosno jesu li pristupile na ročište. (6) Ako je javnost na raspravi bila isključena, izreka presude javno će se pročitati, a sud će odlučiti hoće li se i koliko isključiti javnost pri objavi razloga presude. (7) Svi nazočni saslušat će čitanje izreke presude stojeći.”

Članak 122. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): “Presuda se dostavlja svim strankama u sporu pisanim ili elektroničkim putem i otprema u roku od 15 dana od dana objave, a ako nije objavljena, od njezina donošenja.”

<sup>169</sup> Đerđa, Šikić, *op. cit.* (bilj. 5), str. 246. i 264.

<sup>170</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 593.

Staničić navodi da s obzirom da se rješenja objavljuju na raspravi te da imaju prema strankama učinak od trenutka objave, rok za korištenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje počinje teći od dana objave, a što bi trebalo i propisati u zakonu.<sup>171</sup>

Upravno-pravna teorija je također upozoravala na trostranačku situaciju, kada u sporu sudjeluje zainteresirana osoba te dilemu točnog određivanja momenta od kojega počinje teći rok. Šprajc navodi da se kao relevantan ima uzeti moment uredne dostave pravomoćne odluke posljednjoj od svih involviranih stranaka, jer sve do tog momenta ne možemo tvrditi da je dotična odluka uredno dostavljena te zaključuje da bi u suprotnom nastupilo favoriziranje jedne od stranaka, a što je suprotno zahtjevima pravičnosti te predstavlja diskriminaciju stranke.<sup>172</sup>

Nadalje, rok za predaju prijedloga za podnošenje zahtjeva je određen na dane (*u roku od 60 dana*), dok je rok za predaju zahtjeva određen na mjesece (*u roku od šest mjeseci*), i to od nastupa iste okolnosti „*od dana dostave pravomoćne presude odnosno rješenja strankama*“. Možda bi bilo praktično da *pro futuro* zakonodavac ujednači računanje ta dva roka.

U svakom slučaju, pohvalno je od zakonodavca da je u skladu s kritikama upravno-pravne teorije i stručne javnosti, propisao rok u kojem se stranka treba obratiti Državnom odvjetništvu RH. Navedeno, posebice iz razloga što će na taj način Državno odvjetništvo RH imati dovoljno vremena pripremiti se i razmotriti predmet.

Jurčević i Osrečak predlažući poboljšanja za uređenje pravnog lijeka obrazlagali su da treba imati u vidu i rok u kojemu bi stranke bile ovlaštene podnijeti prijedlog Državnom odvjetništvu RH jer

---

<sup>171</sup> Staničić, *op. cit.* (bilj. 58), str. 13.

<sup>172</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 64.

dosadašnja praksa pokazuje da su pojedini prijedlozi dostavljeni Državnom odvjetništvu RH pred sam istek roka za podnošenje zahtjeva.<sup>173</sup>

Svakako, radi se o zakonskim, objektivnim, prekluzivnim i neproduživim rokovima.

Nadalje, zakonodavac je propisao isti rok za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti („šest mjeseci od dana dostave pravomoćne presude odnosno rješenja strankama“) i kada ga Vrhovnom sudu RH podnosi Državno odvjetništvo RH, na prijedlog ili po službenoj dužnosti, kao i ako zahtjev podnosi stranka, i to jednako radi li se o protivnoj stranci iz spora u kojem je državno odvjetništvo bilo stranka ili zastupalo tuženika (koja ima ovlast izravnog podnošenja zahtjeva) ili se radi o stranci-podnositeljici prijedloga za podnošenje zahtjeva koja nije u propisanom roku obaviještena o prijedlogu, odnosno obavijest da nema uvjeta za podnošenje zahtjeva nije joj obrazložena.

Drezga navodi da rok za podnošenje zahtjeva od šest mjeseci nema opravdanja u slučaju proširenja kruga ovlaštenih za podnošenje zahtjeva i na stranke u upravnom sporu. Tako, predlaže da bi u slučaju omogućavanja podnošenja zahtjeva i strankama u upravnom sporu u onim slučajevima kada je državno odvjetništvo stranka ili zastupnik stranke u upravnom sporu, rok za stranke trebao biti kraći, te predlaže rok od 30 dana od dana dostave odluke stranci koja podnosi zahtjev.<sup>174</sup>

Katić predlaže da bi rok za podnošenje zahtjeva, ako ga mogu podnijeti stranke iz upravnog postupka, trebalo skratiti na vrijeme od 30 dana od dostave pobijane odluke.<sup>175</sup>

S tim u vezi, možda je u budućim izmjenama zakona, korisno raspraviti o propisivanju različitog roka ako je u prethodno pravomoćno završenom sporu državno odvjetništvo bilo stranka ili

---

<sup>173</sup> Jurčević, Osrečak, *op. cit.* (bilj. 44), str. 196.

<sup>174</sup> Drezga, *op. cit.* (bilj. 86), str. 2.

<sup>175</sup> Katić, *op. cit.* (bilj. 48), str. 169.

zastupalo stranku jer se u tim okolnostima kraći rok može sagledati u vidu ostvarivanja načela učinkovitosti i pravne sigurnosti, a u skladu s prijedlozima stručne javnosti. S druge strane, rok od šest mjeseci ne bi se trebao promatrati kao odugovlačenje u slučajevima kada se Državno odvjetništvo RH treba tek upoznati s predmetom, ocijeniti postojanja ili nepostojanja uvjeta za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke, posebice ako se uzme u obzir da stranka može predati prijedlog 60 dana od dana dostave pravomoćne presude ili rješenja.

Također, *pro future* zakonodavac bi mogao dodatno unaprijediti postupak na način da propiše da se zahtjev mora podnijeti u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke, kako je to člankom 131. Zakona o upravnim sporovima propisano za žalbu.<sup>176</sup> No, o dostavi protivnoj strani više će biti govora dalje u radu.

#### 4.5.2. *Postupak pred Državnim odvjetništvom RH*

Nesporno je da Državno odvjetništvo RH podnošenjem zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti stječe svojstvo stranke u postupku pred Vrhovnim sudom RH, a u kojem u skladu s načelom prava na pravično suđenje, treba imati ista procesna prava kao i druge stranke.

No, ono je istovremeno i tijelo kojem stranke iz prethodno pravomoćno okončanog spora, podnose prijedlog za podnošenje zahtjeva, tj. ono je ovlašteno i dužno postupiti po zaprimljenom prijedlogu i u konačnici, odlučiti ima li uvjeta za podnošenje zahtjeva.

---

<sup>176</sup> Članak 131. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): “Žalba se podnosi u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu.”.

U Zakonu iz 2010.-21., zakonodavac je propustio propisati način postupanja Državnog odvjetništva RH po zaprimljenom prijedlogu, a kao što je prethodno već obrazlagano tadašnjim zakonom također nije propisan rok, kao ni sadržaj prijedloga za podnošenje zahtjeva.

Jurčević i Osrečak navode da je zakon propustio urediti postupanje Državnog odvjetništva RH, pa da je Poslovníkom državnog odvjetništva, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2020. godine, djelomično taj propust ispravljen.<sup>177</sup>

Dakle, pravila o načinu rada državnog odvjetništva propisana su Poslovníkom državnog odvjetništva,<sup>178</sup> koji tako propisuje da odluku o prijedlogu za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih sudskih odluka u upravnom sporu donosi zamjenik Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, a nakon što pribavi spis upravnog suda i mišljenje sjednica građansko-upravnog odjela.<sup>179</sup>

Prema Poslovníku, u državnom odvjetništvu ustrojavaju se kazneni odjel za kaznene predmete i građansko-upravni odjel za građanske i upravne predmete. Na sjednicama odjela, koje može sazvati i voditi državni odvjetnik ili voditelj odjela, razmatraju se pitanja od interesa za rad odjela, „a posebice praćenje rada, raspravljanje o spornim pravnim pitanjima, ujednačavanje postupanja i druga pitanja predviđena Zakonom o državnom odvjetništvu i Poslovníkom“.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Jurčević, Osrečak, *op. cit.* (bilj. 44), str. 193.

<sup>178</sup> Poslovník državnog odvjetništva (Narodne novine, br. 128/19)

<sup>179</sup> Članak 183. stavak 1. Poslovníka državnog odvjetništva (Narodne novine, br. 128/19): „(1) Odluku o prijedlogu za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih sudskih odluka u upravnom sporu donosi zamjenik Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske nakon što pribavi spis upravnog suda i mišljenje sjednice građansko-upravnog odjela.“.

<sup>180</sup> Članak 40. Poslovníka državnog odvjetništva (Narodne novine, br. 128/19): „(1) Na sjednicama odjela koje može sazvati i voditi državni odvjetnik ili voditelj odjela razmatraju se pitanja od interesa za rad odjela, a posebice praćenje rada, raspravljanje o spornim pravnim pitanjima, ujednačavanje postupanja i druga pitanja predviđena Zakonom o državnom odvjetništvu i ovim Poslovníkom. (2) Sjednice odsjeka, na kojima se razmatraju pitanja od interesa za rad odsjeka, može sazvati i voditi državni odvjetnik, voditelj odjela ili voditelj odsjeka.“.

S obzirom da se Poslovníkom propisuju pravila o unutarnjem ustroju, uredskom poslovanju, vođenju upisnika i pomoćnih knjiga, vođenju evidencija, načinu rada i dr. od značaja za unutarnje poslovanje državnih odvjetništava, bilo je potrebno postupak urediti zakonskom normom.

U skladu s tim, zakonodavac je Zakonom iz 2024., člankom 140. stavcima 4. i 5. propisao:

*„(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.“*

S obzirom da je sada zakonom propisan rok u kojem je Državno odvjetništvo RH obvezno donijeti odluku o prijedlogu za pokretanje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti odluke, koja u slučaju da odluči da nema uvjeta za podnošenje prijedloga mora biti obrazložena, Državno odvjetništvo RH trebat će u organizaciji rada (sazivanja sjednica odjela i dr.) voditi računa o postupanju u roku.

Nepostupanje Državnog odvjetništva RH prema odredbi članka 140. stavka 4. Zakona iz 2024., tj. ako Državno odvjetništvo RH o svojoj odluci ne obavijesti stranku u roku od 90 dana od podnošenja prijedloga, za posljedicu ima stjecanje ovlaštenja podnositelja prijedloga na izravno podnošenje zahtjeva Vrhovnom sudu RH, što je prethodno obrazlagano. Isto tako, prema poslovničkoj odredbi nakon razmatranja zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne

presude Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske daje pisani odgovor o osnovanosti zahtjeva, koji dostavlja Vrhovnom sudu RH zajedno sa spisom predmeta.<sup>181</sup>

Što se pak tiče obrazloženja odluke, poslovničkom odredbom je propisano da se o odluci povodom podnesenog prijedloga za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih sudskih odluka obavještava podnositelj prijedloga, a ako je prijedlog odbijen, u obavijesti se navode razlozi.<sup>182</sup>

Iz navedenog, razvidno je da je obveza obrazlaganja prije nego što je to postala zakonska obveza, bila obveza koja je proizlazila iz državnoodvjetničke dužnosti. Štoviše, potreba Državnog odvjetništva RH da obavijesti stranku o svom mišljenju, pa tako i da ne postoje razlozi za korištenje zahtjeva, primarna je *“posljedica ustavne odredbe o dužnosti javnih tijela da odgovore na predstavke građana iz članka 46. Ustava RH”*,<sup>183</sup> kojim člankom je propisano *„Svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor.“*<sup>184</sup>

Obrazloženje odluke služi tome da se omogući provjera logičkog procesa kojim se tijelo vodilo pri donošenju odluke te isto tako, da li su izvedeni zaključci utemeljeni. Ako odluka ne sadrži obrazloženje, tj. ako se podnositelju prijedloga ne iznesu razlozi zbog kojih je odlučeno da se izvanredni pravne lijek neće podnijeti, podnositelju nije osigurano pravo na pravično suđenje. S

---

<sup>181</sup> Članak 182. Poslovnika državnog odvjetništva (Narodne novine, br. 128/19): *„Nakon razmatranja zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske daje pisani odgovor o osnovanosti zahtjeva, koji dostavlja Vrhovnom sudu Republike Hrvatske zajedno sa spisom predmeta.“*

<sup>182</sup> Članak 183. stavak 2. Poslovnika državnog odvjetništva (Narodne novine, br. 128/19): *„(2) O odluci povodom podnesenog prijedloga za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih sudskih odluka obavještava se podnositelj prijedloga. Ako je prijedlog odbijen, u obavijesti se navode razlozi.“*

<sup>183</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 72.

<sup>184</sup> Članak 46. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14): *“Svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor.“*

druge pak strane, ako pravosudno tijelo nije u obvezi obrazložiti odluku, izloženo je možebitnoj proizvoljnosti.

Jelinić navodi da izostanak obrazloženja razloga odbijanja prijedloga za ulaganje izvanrednog pravnog lijeka može izazvati sumnju o razlozima na kojima se takva odluka zasniva dok se samo pravo stavljanja prijedloga pretvara u *nudum ius*. Zaključuje da zbog toga odsustvo obrazloženja može predstavljati povredu prava na predlaganje ulaganja zahtjeva, a ovu vrstu *pravnog lijeka* kojeg stranka inicira, može učiniti potpuno nedjelotvornim.<sup>185</sup>

Kontrec, analizirajući prethodni zakon o upravnim sporovima, navodi da je djelotvornost zahtjeva značajno ograničena jer Državno odvjetništvo RH potpuno autonomno odlučuje hoće li takav pravni lijek podnijeti ili ne, o toj svojoj odluci ono ne donosi odluku koja bi bila podložna kontroli, pa stranka koja je inicirala pokretanje postupka ne zna prave razloge zbog čega Državno odvjetništvo RH želi podnijeti pravni lijek ili ne.<sup>186</sup>

Može se ocijeniti pozitivnim što je zakonodavac zakonskom normom propisao da ako Državno odvjetništvo RH odluči da nema uvjeta za podnošenje zahtjeva, obavijest stranci mora biti obrazložena. Na taj način stranci se osigurava ostvarivanje prava na obrazloženu odluku i prava na pristup sudu, elemenata prava na pravično suđenje. „*Europski sud smatra da je pravo na pristup sudu inherentan aspekt zaštitnih mjera sadržanih u članku 6. Konvencije pa je stoga ostvarenje prava na pristup sudu pretpostavka svih drugih prava zajamčenih tim člankom. Značajke koje sudski postupak opisuju kao pravičan, javan i brz ne bi imale nikakvu vrijednost ako sudski postupak ne bi započeo. Pravo na pristup sudu valja gledati i šire, ne samo kao pravo koje jamči mogućnost pokretanja postupka već i kao pravo koje jamči da sudionici u sudskim postupcima ne*

---

<sup>185</sup> Jelinić, *op. cit.* (bilj. 66), str. 7.

<sup>186</sup> Kontrec, *op. cit.* (bilj. 22), str. 58.

*budu onemogućeni u pristupu sudu u svim fazama sudskog postupka te koje jamči pravo dobiti odluku o sporu od strane suda i istu ovršiti.“.*<sup>187</sup>

Ustavni sud RH tako utvrđuje „*Odlučivanje u skladu s Ustavom pretpostavlja da DSV ovlasti povjerene mu Ustavom za odlučivanje o imenovanju, napredovanju, premještanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca, izvršava uz poštovanje Ustavom zajamčenih prava i temeljnih sloboda - među kojima i prava na obrazloženu odluku, kao sastavnog dijela prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava. Obveza obrazlaganja odluka DSV-a dodatno je naglašena člankom 56.a ZoDSV-a:116/10-82/15, kojim je propisana obveza DSV-a da obrazloži odluku o imenovanju sudaca. Ona također određuje granice diskrecijskih ovlasti DSV-a. Nadalje, obrazloženost odluka DSV-a omogućuje transparentnost postupka imenovanja sudaca i pridonosi povjerenju javnosti u pravosudni sustav. Imajući u vidu sve navedeno Ustavni sud ponavlja, kako je to već navedeno u točki 21. ove odluke, da pravo na pravično suđenje jamči svakome pravičnost postupka pred svim tijelima koja odlučuju o njegovim pravima i obvezama. Dakle, ne samo pred sudovima nego i pred svim drugim tijelima ovlaštenim za odlučivanje o pravima i obvezama građana i drugih osoba.“.*<sup>188</sup>

U praksi Državnog odvjetništva RH bit će potrebno razraditi način i rokove pozivanja stranke na dopunu prijedloga koji ne sadrži (sada) propisane podatke, a posebice jer je obveza završenog studija prava i položenog pravosudnog ispita određena samo za podnošenje zahtjeva, ne i prijedloga za podnošenje zahtjeva, pa se mogu očekivati nestručno sastavljeni prijedlozi. Posebice iz razloga što je stranka već u prijedlogu dužna navesti sve podatke istovjetno kao i u zahtjevu,<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> Lovrić, Marija, *Pravo na pristup sudu kao esencija vladavine prava*, Financije i pravo, vol. 7., 1 (2019), str. 40.

<sup>188</sup> Odluka Ustavnog suda br. U-III-5074/2017 od 22. svibnja 2018.

<sup>189</sup> Članak 141. stavak 5. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „Zahtjev mora sadržavati podatke propisane člankom 140. stavkom 2. ovoga Zakona.“.

kao i da je za *detaljno* obrazlaganje razloga zbog kojih je počinjena teška materijalna ili postupovna povreda koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni, potrebno stručno pravno znanje.

Isto tako, trebat će se odrediti standardi obrazloženosti. Rajko smatra da se u svezi s (ne)obrazloženosti negativne obavijesti državnog odvjetništva, obrazloženom može smatrati i odluka kojom državno odvjetništvo općenito prihvća razloge iznesene u osporavanoj upravnosudskoj odluci, koji razlozi su podnositelju prijedloga poznati.<sup>190</sup>

#### *4.5.3. Postupak pred Vrhovnim sudom RH*

O nadležnosti Vrhovnog suda RH nema prijepora, ali je dio stručne javnosti i teorije prigovarao praksi podnošenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti Vrhovnom sudu RH, kao najvišem sudu te su davani prijedlozi za uređenje istog.

Tako je radi rasterećenja Vrhovnog suda RH, Drezga predlagao da se postupak uredi bilo posebnim odredbama ili upućivanjem na odgovarajuću primjenu odredbi o žalbi, tako da se zahtjev podnosi sudu koji je donio presudu koja se pobija zahtjevom te da se propišu ovlasti tog suda u postupanju po zahtjevu - primanje zahtjeva, ocjenjivanje pravodobnosti, urednosti i dopuštenosti zahtjeva, otklanjanje nedostataka zahtjeva (pozivanje podnositelja na ispravak ili dopunu neurednog zahtjeva), odbacivanje nepravodobnog, neurednog i nedopuštenog zahtjeva, dostavljanje

---

<sup>190</sup> Rajko, *op. cit.* (bilj. 102), str. 11.

podobnog zahtjeva na odgovor strankama u sporu, primanje odgovora na zahtjev te upućivanje podobnog zahtjeva i primljenih odgovora na zahtjev sa svim spisima Vrhovnom sudu RH.<sup>191</sup>

Isto tako, Maganić i Orlić Zaninović obrazlažu da je u procesnom smislu zapravo uobičajeno da se pravni lijek podnosi sudu koji je donio tu odluku, kako je i propisano za podnošenje žalbe u upravnom sporu, a kako bi isti odlučio o podobnosti žalbe te po potrebi žalbu odbacio ako je nepravodobna, nedopuštena ili izjavljena od neovlaštene osobe.<sup>192</sup>

Kontrec navodi da činjenicu da se zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske presude podnosi izravno Vrhovnom sudu RH, a ne sudu čija se odluka pobija, smatra problematičnom. Obrazlažući da najviši sud zaprima samo zahtjev, pa nakon toga treba tražiti spise upravnih tijela odnosno predmet upravnog suda ili Visokog upravnog suda za što smatra da nema opravdanog razloga, odnosno smatra da bi se zahtjev trebao podnositi sudu čija se odluka pobija pa da taj sud pribavi sve spise, ocijeni pravodobnost podnesenog zahtjeva, pošalje zahtjev na odgovor te nakon toga dostavi cijeli spis na odlučivanje Vrhovnom sudu RH.<sup>193</sup>

Zakonodavac se odlučio za normiranje postojeće prakse,<sup>194</sup> što se u kontekstu ukidanja podnormiranosti svakako treba shvatiti pohvalno, a u sadržajnom smislu stručna javnost treba i nadalje propitkivati normativna uređenja, pa eventualno dati koncizne smjernice za buduće zakonske izmjene, odnosno razvoj sudovanja.

---

<sup>191</sup> Drezga, *op. cit.* (bilj. 86), str. 4.

<sup>192</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 594.

<sup>193</sup> Kontrec, *op. cit.* (bilj. 22), str. 60.

<sup>194</sup> Članak 141. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(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.“

Zakonodavac nadalje člankom 143., pod naslovom „Odlučivanje o zahtjevu“, propisuje postupanje Vrhovnog suda RH:

*„(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.“*

Što se tiče odbacivanja zahtjeva, proširena je ovlast-dužnost Vrhovnog suda RH da odbaci zahtjev koji ne sadrži propisane podatke. Navedeno je logično s obzirom da je sada zakonodavac propisao obvezni sadržaj zahtjeva. Isto tako, u uređenju u kojemu je jedini ovlašteni predlagatelj Državno odvjetništvo RH (kao što je prethodno bio slučaj), za pretpostaviti je da neće biti neurednih zahtjeva, ali sada kada se strankama omogućava izravno podnošenje zahtjeva Vrhovnom sudu RH, može se pretpostaviti da će se podnositi i neuredni zahtjevi.

Staničić, problematizirajući odluku Vrhovnog sud RH u odnosu na nadležnost odlučivanja po zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti radi ocjene zakonitosti općeg akta, a kojom

prilikom je Vrhovni sud RH odbacio zahtjev kao nedopušten,<sup>195</sup> ističe da zakon vrlo jasno propisuje kada se zahtjev treba odbaciti kao nedopušten, i to onda kada je nepravodoban ili ga je podnijela neovlaštena osoba. Nadalje tumači, da se u analiziranom slučaju ne radi o niti jednom od ta dva slučaja jer je zahtjev podnijelo Državno odvjetništvo RH, koje je nedvojbeno i neosporivo nadležno te da je isti podnesen u roku. Zaključuje da Vrhovni sud RH kada zahtjev pravodobno podnese ovlaštena osoba protiv pravomoćne sudske odluke upravnog suda ili Visokog upravnog suda, o njemu mora rješavati.<sup>196</sup>

Kao što je prethodno prikazano, stručna javnost problematizira uređenje prema kojem se zahtjev podnosi Vrhovnom sudu RH, a ne sudu koji je donio osporavanu odluku, te isto tako u teoriji se mogu naći prijedlozi da se uređenje postupanja Vrhovnog suda RH po zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti približi uređenju postupanja Vrhovnog suda RH u reviziji po dopuštenju iz parničnog postupka. Uzelac tako smatra da bi inicijativa za podnošenje zahtjeva trebala biti u rukama stranaka (ne državnog odvjetništva), ali da se njegova dopuštenost utvrđuje po posebnom postupku od strane Vrhovnog suda RH, na koji način bi Vrhovni sud RH prosuđivao radi li se o sistemski važnom predmetu, a čime bi istovremeno bili otklonjeni argumenti o preopterećenosti suda uslijed filtriranja predmeta o kojima će se dopustiti preispitivanje.<sup>197</sup>

Iz normativnog uređenja, razvidno je da zakonodavac ne dijeli stav o potrebi koherentnog uređenja pravnih lijekova radi osiguranja jedinstvene primjene prava o kojima odlučuje Vrhovni sud RH, i u parničnom postupku i u upravnom sporu.

---

<sup>195</sup> Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz-10/2014-4 od 4. veljače 2015.

<sup>196</sup> Staničić, *op. cit.* (bilj. 58), str. 14. i 15.

<sup>197</sup> Uzelac, Alan, *Pravni lijekovi u upravnom sporu: kreću li se upravno i parnično sudovanje u suprotnim smjerovima?*, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, (2019), str. 87.

Rajko smatra da nema zbiljskog uporišta strahu da bi uvođenje strogo uređene revizije po dopuštenju u upravni spor bitno povećalo broj predmeta pred Vrhovnim sudom RH, jer upravni sporovi ionako čine između jednog i dva posto ukupnog broja sudskih predmeta u Republici Hrvatskoj.<sup>198</sup>

U teoriji se raspravljalo treba li Vrhovni sud RH pozvati stranku da ispravi nepotpuni zahtjev, te je prevladao stav da bi Vrhovni sud RH to trebao učiniti prije odbacivanja.

Šprajc drži da je nadležni sud dužan zatražiti dopunu podneska te u tom cilju podnositelju ostaviti primjereni rok. Tek ako podnositelj ne reagira na traženje nadležnog suda ili ponovi identičnu pogrešku mogao bi nadležni sud odbaciti zahtjev kao neuredan/nepotpun.<sup>199</sup>

Vezano za sadržaj zahtjeva, također se može primijetiti da se od stranke traži da u zahtjevu „*detaljno obrazloži*“ osobito tešku materijalnu ili postupovnu povredu zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni, dok je Državnom odvjetništvu RH prilikom odlučivanja o prijedlogu postavljen standard da „*obavijest mora biti obrazložena*“. Pojam „standard“ ovdje ne treba shvatiti kao pravno načelo kako to obrazlaže Jug „... *pravna načela su općeprihvaćeni pravni standardi u određenom pravnom sustavu kojima se priznaje status obvezujuće norme i koje sudovi koriste u obrazloženjima svojih odluka*“,<sup>200</sup> jer isti nije standardiziran u odnosu na gradaciju razine obrazloženja, ali ipak upućuje na, barem psihološku, razliku tj. stupnjevanje. Sve to, u svezi s prethodno obrazloženom problematikom

---

<sup>198</sup> Rajko, *op. cit.* (bilj. 102), str. 11.

<sup>199</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 71.

<sup>200</sup> Jug, Jadranko, *Primjena pravnih načela u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske*, Pravna načela u pravnoj teoriji i sudskom odlučivanju, listopad, Rijeka, 2014., str. 9.

utvrđivanja procesne pretpostavke za podnošenje zahtjeva tj. nastupa situacija predviđenih odredbom članka 141. stavka 3. Zakona iz 2024.<sup>201</sup>

S obzirom da je stranka već u prijedlogu dužna navesti sve podatke istovjetno kao i u zahtjevu te da je za detaljno obrazlaganje razloga zbog kojih je počinjena *teška materijalna ili postupovna povreda koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni*, potrebno stručno pravno znanje, zakonodavac radi zaštite stranke tj. da neznanje i neukost ne bude na štetu prava, propisuje nužnost zastupanja od strane stručnih osoba, „*jer odbacivanje žalbe zbog neobrazloženosti ima smisla samo u sustavima u kojima stranku pred sudom mora zastupati odvjetnik*”.<sup>202</sup>

Nadalje, a vezano za dostavu zahtjeva na odgovor protivnoj stranci, odredba je ostala istovjetna odredbi Zakona iz 2010.-21., samo je terminološki ispravno navedeno umjesto „*nadležni sud*“, sada „*Vrhovni sud Republike Hrvatske*“.

Kako je odredba ostala ista, tako su i nadalje aktualni svi prigovori koji su prethodno upućivani s namjerom utjecaja na zakonodavca, a radi izmjene iste.

Naime, zakonodavac je propustio urediti postupanje po pravnom lijeku u skladu s načelom izjašnjavanja stranke, propisanim člankom 6. Zakona o upravnim sporovima, prema kojem prije donošenja presude sud svakoj stranci treba dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora. Zakonodavac propisuje da će Vrhovni sud RH, ako ne odbaci zahtjev, isti dostaviti „*protivnoj*

---

<sup>201</sup> Članak 141. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(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*”.

<sup>202</sup> Vezmar Barlek, Inga, *Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 47, (1/2010.), str. 118.

*stranci*“, radi odgovora. Protivna stranka bila bi dakle ona stranka koja je zainteresirana da osporena odluka ostane neizmijenjena. Ali, kao što je već prethodno napomenuto stranke u upravnom sporu su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba. Zainteresirana osoba je svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnog tijela odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes<sup>203</sup> te može biti i javnopravno tijelo. Stoga, stranka ne mora biti „*protivna*“, a sve stranke trebale bi imati jednaka procesna prava.

Šprajc navodi da zakonodavac kod propisivanja zahtjeva za zaštitu zakonitosti nije izrijekom predvidio iznimku od načela izjašnjavanja stranke, a na osnovu koje bi bilo prihvatljivo odlučiti o uloženom zahtjevu bez da se prethodno svim strankama u konkretnom postupku omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama i pravnim pitanjima relevantnim za odlučivanje,<sup>204</sup> pa zaključuje da je nakon pokretanja postupka po Zahtjevu nadležni sud dužan omogućiti svim strankama, pod time podrazumijevajući „*sve stranke iz prethodno i pravomoćno okončanog upravnog spora*“, izjašnjavanje o uloženom Zahtjevu.<sup>205</sup>

U predmetu U-zpz-13/2020-6, Vrhovni sud RH presudom od 28. kolovoza 2024.<sup>206</sup> odbio je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, koji je podnijelo Državno odvjetništvo RH protiv presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usž-5064/2018-3 od 16. siječnja 2020., i to zbog pogrešne primjene odredbi članaka 41. i 45. Zakona o općem upravnom postupku. Vrhovni sud RH u obrazloženju presude, između ostaloga, navodi: „... u

---

<sup>203</sup> Članak 20. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „(1) Zainteresirana osoba je svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnog tijela odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes.“

<sup>204</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 60.

<sup>205</sup> *Ibidem.*

<sup>206</sup> Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz-13/2020-6 od 28. kolovoza 2024.

razmatranju navoda zahtjeva ovaj sud je, uz navedene propise, uzeo u obzir i ustaljeno pravno shvaćanje Europskog suda za ljudska prava da svaka stranka mora biti obaviještena o svemu što je ključno da bi mogla primjereno i učinkovito sudjelovati u postupku te s protivnom strankom biti u procesnoj ravnoteži, kao i pravno shvaćanje izraženo u predmetu Vanjak protiv Hrvatske (zahtjev br. 29889/04, presuda od 14. siječnja 2010.): „Sud je već utvrdio da teret osiguranja pravilnog sudjelovanja stranke u građanskom postupku, između ostalog i dostavom svih dokumenata u spisu, leži na nadležnome sudu (vidi H.A.L. v. Finland, br. 38267/97, § 45, 27. siječnja 2004.)... Dakle, time što su propustili podnositelju zahtjeva dostaviti izjave o kojima je riječ i time što su propustili navesti sadržaj tih izjava u bilo kojoj od faza postupka, nacionalni sudovi koji su postupali u podnositeljevom predmetu spriječili su podnositelja da iznese primjedbe ili tvrdnje u odnosu na te izjave... U ovom predmetu, da bi se ispunio uvjet poštivanja prava na pošteno suđenje, zajamčen čl. 6. st. 1. Konvencije, bilo je potrebno podnositelju zahtjeva pružiti priliku da iznese svoje primjedbe na izjave koje su policiji dali B.J. i H.Ć i na koje su se disciplinski sudovi pozivali u svojim presudama... U odlučivanju o time je li postupak u cjelini bio pošten, potrebno je voditi računa i o tome je li poštivano pravo na obranu... Dakle, odlučna za donošenje odluke u sporu jest okolnost je li stranci (ovdje tužitelju) omogućeno da dozna za sve što mu se stavlja na teret, dokaze i iznesena očitovanja te da se o njima izjasni i je li to izjašnjenje bilo potrebno nakon izmjene zahtjeva o kojem je disciplinski sud odlučivao. U predmetnom je slučaju utvrđeno da tužitelju to nije bilo omogućeno u potrebnoj mjeri... Posljedično tome, pravilno je drugostupanjski sud poništio presudu Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: 3 UsI-729/2017-14 od 22. listopada 2018 i sam riješio predmetnu stvar na način da je poništio prvostupanjsko i drugostupanjsko upravno rješenje, upravo u cilju otklanjanja povrede čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine" - Međunarodni ugovori, broj 18/97., 6/99. - proć.

tekst, 8/99 - ispr., 14/02., 1/06. i 13/17.) i čl. 29. st. 2. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 56/90., 135/97., 8/98. - službeni pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - službeni pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - službeni pročišćeni tekst, 76/10., 55/01. - službeni pročišćeni tekst, 5/14., 85/10. - službeni pročišćeni tekst).”.

Što se tiče samog roka za odgovor, Maganić i Orlić Zaninović smatraju da bi Vrhovni sud RH odgovor mogao uzeti u obzir sve dok odluka o zahtjevu nije donesena, odnosno i onaj odgovor koji je podnesen nakon roka od 30 dana pa se u tom smislu ne radi o prekluzivnom, već instruktivnom roku.<sup>207</sup>

Šikić smatra da je davanje odgovora na zahtjev fakultativna obveza protivne stranke, te da ona ne može zbog nedavanja odgovora imati izravnih štetnih posljedica. Nadalje, također smatra da je rok od 30 dana instrukcijski te da se stranci mora omogućiti davanje odgovora do okončanja postupka po zahtjevu, bez obzira što je to propustila učiniti u navedenom roku.<sup>208</sup>

Odredba o obvezatnosti dostave svih spisa predmeta od strane suda koji je sudio u prethodno pravomoćno završenom sporu i javnopravnog tijela kao tuženika, nomotehnički je uređena i terminološki usklađena (uz presudu dodano rješenje) te je sadržajno ostala istovjetna odredbi unesenoj Novelom iz 2012., koja dopuna je tada ocjenjena kao “*korisna nadopuna postojećeg uređenja postupka po zahtjevu*”.<sup>209</sup> Zakonodavac nalaže dostavu svih spisa bez odgađanja, što je logično jer nema nikakvoga razloga za odugovlačenje dostave, a sve u skladu s načelom učinkovitosti. Iako, Kontrec navodi da se u praksi ponekad relativno dugo čeka na dostavu spisa.<sup>210</sup>

---

<sup>207</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 595.

<sup>208</sup> Šikić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 189.

<sup>209</sup> *Ibidem*, str. 186.

<sup>210</sup> Kontrec, *op. cit.* (bilj. 22), str. 63.

Vrhovni sud RH rješava o zahtjevu i nadalje na nejavnoj sjednici. Što se tiče nejavne sjednice, u upravno-pravnoj teoriji dani su prigovori na takvo uređenje. Tako Šprajc, obrazlažući praksu Europskog suda za ljudska prava u kontekstu prava na pravično suđenje, navodi da će se na zahtjevu za održavanjem usmene rasprave „... uvijek inzistirati ako se radi o sudu koji posjeduje ovlasti propitivanja i činjeničnih i pravnih okolnosti slučaja“.<sup>211</sup>

U tom smislu, budući da su sada razlozi za isticanje zahtjeva suženi te se sada isti može podnijeti „samo“ zbog osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni, a ne više i zbog pogreške u činjeničnom stanju, taj argument više nije (u potpunosti) validan.

Tako navodi i Drezga obrazlažući da tumačenje da Vrhovni sud RH u postupku po zahtjevu za izvanredno preispitivanje odlučuje samo o pravnim, a ne i činjeničnim pitanjima, isključuje obvezu održavanja usmene rasprave pred Vrhovnim sudom RH.<sup>212</sup>

Istog takvog stava su Maganić i Orlić Zaninović koje navode da je mišljenje autorica da bi se *de lege ferenda* o ovom izvanrednom pravnom lijeku trebalo raspravljati samo zbog materijalnopravnih i postupovnih povreda, a ne i zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenoga činjeničnog stanja. Zbog toga bi raspravljanje o njemu trebalo zadržati u sklopu nejavne sjednice Vrhovnog suda RH,<sup>213</sup> s tim da autorice ipak ostavljaju mogućnost da se razmisliti o tome bi li se i u povodu odlučivanja o zahtjevu, kada to iziskuje interes javnosti, na Vrhovnom sudu RH mogla „otvoriti vrata“ za održavanje javnih sjednica na kojima bi mogle sudjelovati stranke.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 75.

<sup>212</sup> Drezga, *op. cit.* (bilj. 86), str. 4.

<sup>213</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 596.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

Usput rečeno, a u svezi s održavanjem rasprave u upravnom sporu, u predmetu U-zpz 37/21-6, Vrhovni sud RH rješenjem od 22. veljače 2022.<sup>215</sup> usvojio je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude te je ukinuo presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj UsII-355/19-15 od 11. studenoga 2020. i predmet vratio istom sudu na ponovno suđenje. Državno odvjetništvo RH podnijelo je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude zbog bitne povrede odredaba pravila sudskog postupka, a s obzirom na sadržaj zahtjeva sporno je bilo je li Visoki upravni sud Republike Hrvatske mogao u konkretnoj upravnoj stvari odlučiti bez održavanja rasprave. S tim u vezi, Vrhovni sud RH obrazložio je: *“Prema odredbi čl. 7. ZUS-a u upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave (st.1.), a sud može odlučiti u upravnom sporu bez održavanja rasprave samo u slučajevima propisanim tim Zakonom (st. 2.). Iznimke, u kojima sud može odlučiti bez održavanja rasprave propisane su odredbom čl. 36. ZUS-a... Osnovana je tvrdnja podnositelja zahtjeva da u konkretnom upravnom sporu nisu ostvarene pretpostavke iz čl. 36. ZUS-a jer tuženica nije priznala tužbeni zahtjev, niti se radi o predmetu u kojem se rješava na temelju pravomoćne presude, a niti je sud utvrdio da pojedinačna odluka tuženice sadržava nedostatke koji sprječavaju ocjenu njene zakonitosti. Tužbom tužitelj nije osporavao primjenu materijalnog prava, već pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja, slijedom čega nisu ostvarene ni pretpostavke za iznimku propisanu čl. 36. toč. 4. ZUS-a... Nije osnovana ni tvrdnja zainteresirane osobe A. L. d.o.o. da ovlaštenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske za donošenje odluke bez održavanja rasprave proizlazi iz odredbe čl. 73. st. 3. ZUS-a, prema kojoj Visoki upravni sud može održati raspravu ako to smatra potrebnim, budući ova odredba uređuje postupanje toga suda kao drugostupanjskog, što konkretno nije slučaj. Budući da je slijedom iznesenog Visoki upravni sud Republike Hrvatske postupio*

---

<sup>215</sup> Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 37/21-6 od 22. veljače 2022.

*protivno odredbi čl. 7. u vezi čl. 36. ZUS-a, kada je pobijanu odluku donio bez održavanja rasprave, počinjena je bitna povreda pravila sudskog postupka.”.*

Zaključno, a u svezi s postupkom pred Vrhovnim sudom RH po zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti, može se ustvrditi da je konstatacija Šprajca da je „*nedvojbeno jasno*“ da je postupak po pravnom lijeku nedovoljno normiran te da je upravo najveći nedostatak u području regulacije provođenja postupka jednom kada je zahtjev uložen, pa predviđa oslanjanja na načela, pravnu i zakonsku analogiju,<sup>216</sup> donekle i nakon izmjene zakona primjenjiva.

## **5. ODLUČIVANJE**

Odlučivanje o zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti dano je, u skladu s ciljem pravnog sredstva, u nadležnost Vrhovnom sudu RH pa s tim u vezi Zakon iz 2024. člankom 142. propisuje:

*„(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.“*

Vrhovni sud RH i nadalje odlučuje o zahtjevu za izvanredno preispitivanje u vijeću koje čini pet sudaca. Katić navodi da je time zakonodavac očito želio naznačiti važnost odluka u povodu

---

<sup>216</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 74.

zahtjeva za izvanredno preispitivanje i potrebe da se o njima odlučuje u vijeću od petorice sudaca, odnosno u tzv. „revizijskome“ vijeću iako u svom redovnom poslu Vrhovni sud RH, u određenim situacijama, može postupati i u vijeću koje je sastavljeno od trojice sudaca.<sup>217</sup>

No, sada je zakonodavac propisao da ako vijeće u sastavu od pet sudaca ocijeni da bi svojom odlukom odstupilo od ustaljene prakse ili odluke proširenog vijeća Vrhovnog suda RH ili da praksa Vrhovnog suda RH u vezi s pravnim pitanjem o kojem odlučuje nije jedinstvena, odluku prepušta proširenom vijeću od trinaest sudaca Vrhovnog suda RH. Analizom norme, zaključuje se da vijeće u sastavu od pet sudaca u navedenim slučajevima, odluku treba prepustiti proširenom vijeću jer je zakonodavac propisao „*će propustiti*“, tj. norma je kategorička.

Ovu odredbu moguće je analizirati u svezi s presudom Suda Europske unije u spojenim predmetima C-544/21, C-622/21 i C-727/21 (HANN INVEST)<sup>218</sup>, povodom upita Visokog trgovačkog suda upućenog Sudu EU-a. Uzelac obrazlaže da se u presudi Suda EU navodi da „*praksa upućivanja predmeta na odlučivanje proširenim vijećima radi izbjegavanja ili otklanjanja razlika u sudskoj praksi*“ nije u suprotnosti s pravom Unije, čime se prije svega željelo istaknuti da odluka u predmetima Hann-Invest i dr. načelno ne dovodi u pitanje mehanizme koji postoje u mnogim vrhovnim sudovima, pa i unutar samoga Suda EU.<sup>219</sup>

U tom smislu, Uzelac navodi da „*U pravnoj sferi, valja upozoriti da su u Hrvatskoj u posljednjim serijama izmjena procesnih zakona značajno unaprijeđeni drugi, suvremeniji načini ujednačavanja sudske prakse. Među njima posebno mjesto zauzima novi model revizije po*

---

<sup>217</sup> Katić, op. cit. (bilj. 48), str. 154.

<sup>218</sup> Presuda Suda Europske unije (veliko vijeće) od 11. srpnja 2024., u spojenim predmetima C-554/21, C-622/21 i C-727/21, op. cit. (bilj. 76)

<sup>219</sup> Uzelac, Alan, *Kraj obvezatnih pravnih shvaćanja - Kako ujednačavati sudsku praksu nakon presude Suda EU?*, Zbornik radova X. međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća“, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu (2024.), str. 36-38.

*dopuštenju, koji je upotpunjen promjenama u sastavu vijeća Vrhovnog suda. On sada o posebno bitnim pitanjima može (a nekada i treba) odlučivati u proširenom vijeću od trinaest sudaca. Time su otklonjene nekadašnje mogućnosti paralelnog postojanja suprotnih shvaćanja različitih vijeća na samom Vrhovnom sudu koje su se mogle otkloniti samo zakazivanjem odjelskih sjednica ili opće sjednice svih sudaca toga suda.“<sup>220</sup>*

Nadalje, Zakon iz 2024., propisuje odluke koje Vrhovni sud RH može donijeti o zahtjevu, odredbama članka 143., koje glase:

*„(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 njegovoj primjeni, presudom će usvojiti zahtjev i osporavanu odluku ukinuti i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili je preinačiti. “*

Dakle, Vrhovni sud RH ispituje pobijanu odluku jednako kao i prije „u granicama“ zahtjeva, uz to da je zakonodavac sada normirao da se to ispitivanje vrši „u granicama razloga navedenih u zahtjevu“.

S tim u vezi, a u odnosu na razloge ništavosti, može se analizirati odredba članka 134. stavka 1. Zakona iz 2024. kojom je propisana ovlast Visokog upravnog suda povodom žalbe, a koja glasi:

---

<sup>220</sup> *Ibidem*, str. 14.

*„Visoki upravni sud ispituje prvostupanjsku presudu u dijelu u kojem je osporavana žalbom i u granicama razloga navedenih u žalbi. Na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništetnosti upravnog ugovora Visoki upravni sud pazi po službenoj dužnosti.“*

Drezga smatra da bi Vrhovni sud RH trebao paziti, po službenoj dužnosti, na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništetnosti upravnog ugovora jer na te razloge pazi po službenoj dužnosti Visoki upravni sud kada ispituje prvostupanjsku presudu povodom žalbe.<sup>221</sup>

Maganić i Orlić Zaninović s druge strane navode da se Visoki upravni sud ne kreće isključivo u granicama razloga postavljenih u žalbi, već na određene razloge pazi i po službenoj dužnosti. Ali smatraju da nasuprot tome, Vrhovni sud RH u povodu zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude ne pazi ni na jedan od razloga po službenoj dužnosti, što je pravilo i u parničnom postupku, prema kojem sud na razloge za izjavljivanje izvanrednih pravnih lijekova ne pazi *ex officio*.<sup>222</sup>

U predmetu U-zpz 2/2019-10, Vrhovni sud RH presudom od 8. siječnja 2020.<sup>223</sup> odbio je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, kao neosnovan, a koji je podnijelo Državno odvjetništvo RH protiv presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usž-1034/18-2 od 9. kolovoza 2018. kojom je potvrđena presuda Upravnog suda u Rijeci poslovni broj Usl-1620/15-25 od 8. prosinca 2017., *“u dijelu u kojem je odbijena žalba tuženika te je potvrđena prvostupanjska presuda”*, i to iz razloga povrede zakona. Vrhovni sud RH u obrazloženju presude, između ostaloga, navodi: *“Postupajući sukladno odredbi čl. 78. st. 6. ZUS, Vrhovni sud Republike Hrvatske u postupku povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje*

---

<sup>221</sup> Drezga, *op. cit.* (bilj. 86), str. 5.

<sup>222</sup> Maganić, Orlić Zaninović, *op. cit.* (bilj. 13), str. 594.

<sup>223</sup> Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 2/2019-10 od 8. siječnja 2020.

*zakonitosti pravomoćne presude pobijanu odluku ispituje samo u granicama Zahtjeva. Suština spornog odnosa u ovom dijelu postupka ogleda se u pitanju da li je tužitelj u obvezi platiti naknadu u visini koncesijske naknade za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, iako za to nije sklopio ugovor o koncesiji... Konačno za ukazati je da ovaj sud nije ispitivao dali bi tužitelj bio u obvezi naknaditi korist ostvarenu korištenjem predmetnog dobra (sve u smislu odredaba zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima – "Narodne novine" broj 91/96, 68/98 i 137/99 i u smislu odredaba Zakona o obveznim odnosima – "Narodne novine" broj 35/05, 47/08). Ovo stoga što je u ovom postupku ovaj sud vezan ne samo granicama ispitivanja pobijane presude određenih čl. 78. st. 6. ZUS-a već iz razloga što je vezan predmetnim tužbenim zahtjevom te vrstom spora.”.*

U predmetu U-zpz 17/2020-5, Vrhovni sud RH presudom od 21. rujna 2022.<sup>224</sup> odbio je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnog rješenja, a koji je podnijelo Državno odvjetništvo RH protiv rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usll-76/20-6 od 8. svibnja 2020. (kojim rješenjem se upravni spor obustavlja te je tuženiku naloženo isplatiti tužitelju troškove upravnog spora), i to zbog pogrešne primjene odredbe članka 79. stavka 4. ZUS. Vrhovni sud RH u obrazloženju presude, između ostaloga, navodi: *“Iz navedene zakonske odredbe proizlazi da je i glede tvrdnji o neosnovanosti zahtjeva tužitelja za nadoknadom troškova tuženik tijekom upravnog spora trebao iznijeti sve činjenice i predložiti dokaze potrebne za utvrđenje istih jer je u suprotnom riječ o pukoj tvrdnji tuženika. Međutim, tuženik tek u zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnog rješenja iznosi "još jednu činjenicu, a to je da se radi o tužitelju koji zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, pa je tako u prvih sedam mjeseci 2020. uložio 440 žalbi ..." i tek uz zahtjev prilaže popis predmeta iz 2020. žalitelja H. Š. (ovdje tužitelja). Prema odredbi čl. 69. st. 3. ZUS u žalbi se ne mogu iznositi nove činjenice,*

---

<sup>224</sup> Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske U-zpz 17/2020 od 21. rujna 2022.

*slijedom čega je za zaključiti da činjenice i dokaze potrebne za njihovo utvrđenje iznesene tek u zahtjevu nije moguće uzeti u razmatranje u pogledu ispitivanja zakonitosti pobijanog rješenja, a što je u skladu i s odredbom čl. 78. st. 6. ZUS (u tom smislu i ovaj sud u U-zpz 17/2017-6 od 26. studenoga 2019.). Osim toga, prema čl. 78. st. 6. ZUS-a, Vrhovni sud Republike Hrvatske rješava o zahtjevu na nejavnoj sjednici, a pobijanu odluku ispituje samo u granicama zahtjeva koji se podnosi zbog (postupovne ili materijalnopravne) povrede zakona. To znači da se Vrhovni sud Republike Hrvatske, polazeći i od prije naznačenih odredbi čl. 34. st. 1. i čl. 69. st. 3. ZUS-a, u postupku povodom odlučivanja o zahtjevu za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude ne može baviti pravnim pitanjima kojima se u konkretnom predmetu nisu bavili niti nižestupanjski upravni sudovi, a ni u kojem slučaju ne može uzeti u obzir (nove) okolnosti činjenične prirode koje se, kao u ovom slučaju, po prvi put ističu u zahtjevu za izvanredno preispitivanje.”.*

Nadalje, zakonodavac je popunio prazninu iz prethodnog zakona te je propisao da će Vrhovni sud RH odbiti zahtjev ako utvrdi da je neosnovan, što je pohvalno jer u prethodnom zakonu to nije bilo navedeno. Isto tako, odredba Zakona iz 2010.-21. nije bila terminološki ispravna jer je propisivala da ako Vrhovni sud RH usvoji zahtjev, može ukinuti „presudu“ i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili preinačiti „presudu“, tj. bila je neispravna u odnosu na objekt zahtjeva, o čemu je bilo riječi ranije u radu. No, stručna javnost smatrala je da odredbu treba tumačiti na način da se ista odnosi i na rješenje, obrazlažući da iako „*odredba stavka 8. članka 78. ne navodi mogućnost ukidanja ili preinake rješenja, iz odredbe stavka 1. ovog članka, u kojoj su određeni objekti ZIPZPP-a, proizlazi da se ovlast na ukidanje ili preinaku odnosi i na rješenje*“.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> Nova praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske u upravnim stvarima - priručnik za polaznike, str. 65.

S druge pak strane, ako Vrhovni sud RH utvrdi osobito tešku povredu zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni, presudom će usvojiti zahtjev te alternativno 1. odluku ukinuti i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili 2. odluku preinačiti.

Odredba je također nomotehnički uređena u odnosu na odredbu Zakona iz 2010.-21., ali zakonodavac i nadalje nije propisao kada, tj. u kojem slučaju će sud odluku ukinuti, a pod kojim uvjetima će je preinačiti.

Šprajc, analizirajući prethodnu praksu, napominje da je dosadašnja praksa Vrhovnog suda RH u postupcima koji su nalikovali postupku po zahtjevu donijela nekoliko tipičnih rezultata. Tako navodi da je kasatorne ovlasti nadležni sud koristio isključivo u slučaju grešaka Upravnog suda RH koje su se ticale kontrole prethodno utvrđenog ili po Upravnom sudu utvrđenoga činjeničnog stanja i/ili postupovnih grešaka kontroliranog suda (što je onda često rezultiralo i pogrešnom primjenom materijalnog prava), dok je reformatorske ovlasti koristio isključivo u slučaju pogrešne primjene materijalnog prava.<sup>226</sup>

Šikić navodi da se slaže s razmišljanjima koja se zalažu za korištenje kasatornih ovlasti u slučajevima bitne povrede postupovnog prava kao i u slučajevima pogreške u utvrđivanju činjeničnog stanja, a reformatorskih ovlasti u slučajevima pogrešne primjene materijalnog prava, kao i u slučajevima pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja. U slučajevima kad Vrhovni sud RH utvrdi da je odluku donio nenadležni sud smatra da je potrebno ukinuti osporenu odluku te dostaviti predmet na ponovno rješavanje nadležnome sudu.<sup>227</sup>

Također, a u svezi s odlučivanjem Vrhovnog suda RH, Medvedović upozorava na upitnu ispravnost ovlasti Vrhovnog suda RH da presudom preinači osporavanu odluku ako je preispitivao

---

<sup>226</sup> Šprajc, *op. cit.* (bilj. 36), str. 78.

<sup>227</sup> Šikić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 198.

prvostupanjsku odluku upravnog suda, a s obzirom da Vrhovni sud RH na taj način preuzima na sebe ovlasti Visokog upravnog suda.<sup>228</sup>

Dominis Herman navodi da međutim, u situacijama kada upravni sud usvoji tužbeni zahtjev i vrati predmet tijelu prvi put na ponovno odlučivanje, pa nije dopušteno izjavljivanje žalbe Visokom upravnom sudu,<sup>229</sup> preinačavanje presude upravnog suda od strane Vrhovnog suda RH upravo je postupanje toga suda u skladu s ovlastima koje on ima.<sup>230</sup>

Jednako tako, odredba nije terminološki usklađena, a kako je i dan komentar u savjetovanju o Nacrtu prijedloga Zakona o upravnim sporovima „*Odredbu članka 143. stavak 6. Nacrta Zakona o upravnim sporovima treba terminološki uskladiti s činjenicom da je u nastavku upravnog spora, nakon ukidanja, moguće i rješavanje i presuđivanje, dakle odlučivanje, pa umjesto riječi „rješavanje“ treba upotrebljavati riječ „odlučivanje“ tako da ta odredba glasi: „(6) Ako Vrhovni sud Republike Hrvatske utvrdi osobito tešku povredu zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni, presudom će usvojiti zahtjev i osporavanu odluku ukinuti i vratiti predmet na ponovno odlučivanje ili ju preinačiti.*“<sup>231</sup>

U skladu s navedenim, može se zaključiti da je zakonodavac i nadalje propustio normirati ovlasti Vrhovnog suda RH te nije dao odgovor na pitanje pod kojim uvjetima, odnosno u kojim situacijama će Vrhovni sud RH odluku ukinuti i vratiti na ponovno rješavanje, a u kojima sam preinačiti osporenu odluku, što zasigurno *pro futuro* zakonodavac treba učiniti.

---

<sup>228</sup> Medvedović, Dragan, *Novi sustav upravnog sudovanja*, Đerđa, Mario i Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb, Novi informator, 2012., str. 67.

<sup>229</sup> Članak 127. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24): „*Žalba nije dopuštena protiv presude kojom je pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništena ili oglašena ništavom i predmet prvi put vraćen na ponovni postupak, kao ni protiv presude kojom je sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku.*“.

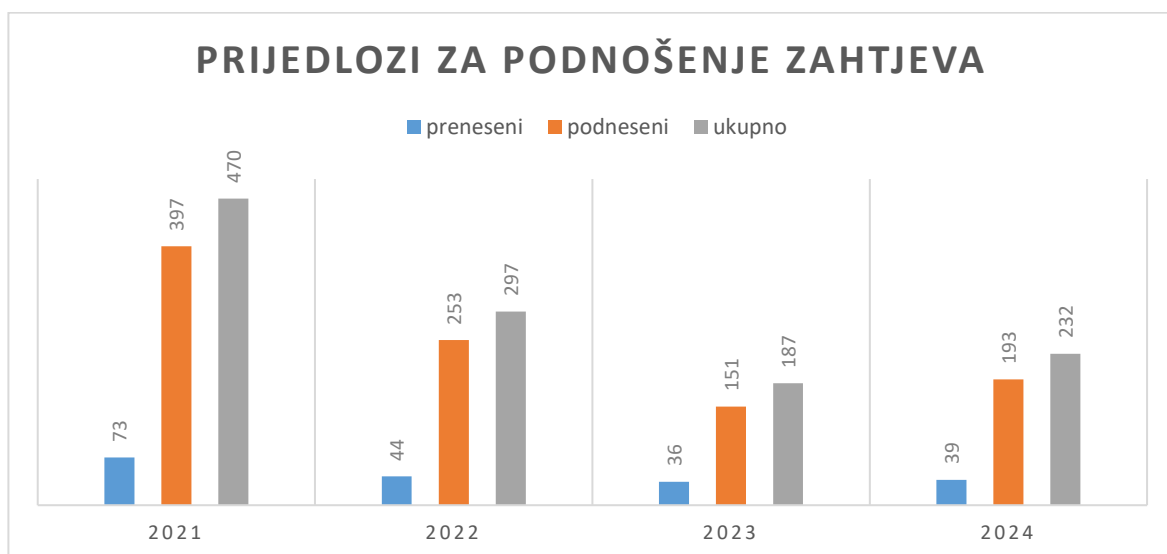
<sup>230</sup> Dominis Herman, *op. cit.* (bilj. 88), str. 554.

<sup>231</sup> Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o upravnim sporovima, komentar broj 131.

## 6. PRIKAZ IZVJEŠĆA DRŽAVNOG ODVJETNIŠTVA RH I VRHOVNOG SUDA RH

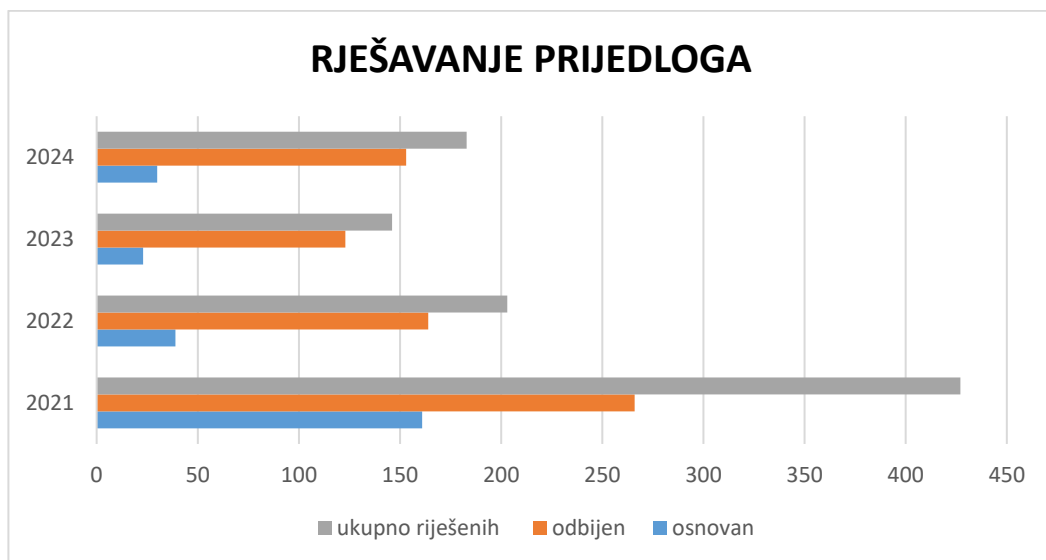
Člankom 72. Zakona o državnom odvjetništvu (Narodne novine, br. 67/18 i 21/22) propisano je da je Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske dužan do 30. travnja tekuće godine za prethodnu godinu podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o radu na kaznenim i prekršajnim predmetima, o predmetima u vezi sa zaštitom imovinskih interesa Republike Hrvatske, o predmetima u vezi sa zaštitom Ustava Republike Hrvatske i zakona te o organizaciji, materijalnim i financijskim uvjetima za rad državnog odvjetništva te stanju i opterećenosti ljudskih potencijala državnog odvjetništva.

U skladu s tim, izvješća sadrže podatke o predmetima u svezi sa zahtjevom za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke u upravnom sporu.



Iz prikaza je vidljivo da je u 2022. godini<sup>232</sup> podneseno 144 prijedloga manje u odnosu na one koji su zaprimljeni u 2021. godini ili oko 36% manje, dok je u 2023. godini<sup>233</sup> podneseno pak 102 prijedloga manje u odnosu na one koji su zaprimljeni u 2022. godine ili oko 40% manje.

U Izvješću o radu državnih odvjetništava u 2024. godini<sup>234</sup> navedeno je da se svi zaprimljeni zahtjevi u 2024. godini odnose na primjenu Zakona iz 2010. te je prvotno navedeno da je ukupno „*zaprimito 153 prijedloga*“, dok je iz naknadne razrade razvidno da se radi o pogrešci u pisanju te da je zaprimljeno 193 prijedloga.<sup>235</sup>



<sup>232</sup> Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2022. godini, pristup 15. travnja 2025.

<https://dorh.hr/hr/izvjesca-o-rad/izvjesce-o-rad-drzavnih-odvjetnistava-u-2022-godini>

<sup>233</sup> Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2023. godini, pristup 15. travnja 2025.

<https://dorh.hr/hr/izvjesca-o-rad/izvjesce-o-rad-drzavnih-odvjetnistava-u-2023-godini>

<sup>234</sup> Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2024. godini, pristup 1. lipnja 2025.

<https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2025-04/Izvješće%20o%20radu%20državnih%20odvjetništava%20za%202024.%20godinu.pdf>

<sup>235</sup> *Ibidem*, str. 276

Iz prikaza je vidljivo da je u 2021. godini<sup>236</sup> u oko 31% predmeta zaključeno da je prijedlog osnovan te je podignut zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne odluke, dok je u oko 69% prijedlog za podizanje zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćnih odluka odbijen. U 2022. godini u oko 17% predmeta zaključeno je da je prijedlog osnovan te je podignut zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne odluke, dok je u oko 83% predmeta prijedlog odbijen. Nadalje, u 2023. godini u oko 11% predmeta je zaključeno da je prijedlog osnovan te je podignut zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne odluke, dok je u oko 66% predmeta prijedlog odbijen.

U 2024. godini u 30 predmeta (16%) zaključeno je da je prijedlog osnovan te je podignut zahtjev, dok je u 153 predmeta (84%) odbijen prijedlog za podizanje zahtjeva. Iz navedenog je razvidno da je riješeno 183 predmeta od 232 koliko ih je ukupno bilo u radu.

Nadalje, iz izvješća za 2021. i 2022. godinu razvidno je da su u većini predmeta prijedlog za podizanje zahtjeva podnijela državna tijela (ministarstva, agencije, jedinice lokalne samouprave i uprave i dr.), dok su u ostalom dijelu predlagatelji pravne i fizičke osobe. Iz izvješća za 2023. godinu proizlazi da je oko 48% primljenih prijedloga u odnosu na odluke ministarstava i ostalih javnopravnih tijela, i to u odnosu na ministarstva protiv čijih je odluka pokrenut upravni spor najveći broj primljenih zahtjeva za podnošenje prijedloga za izvanredno preispitivanje pravomoćne odluke 11% odnosi se na Ministarstvo zdravstva, a po 7% na Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ministarstvo unutarnjih poslova i

---

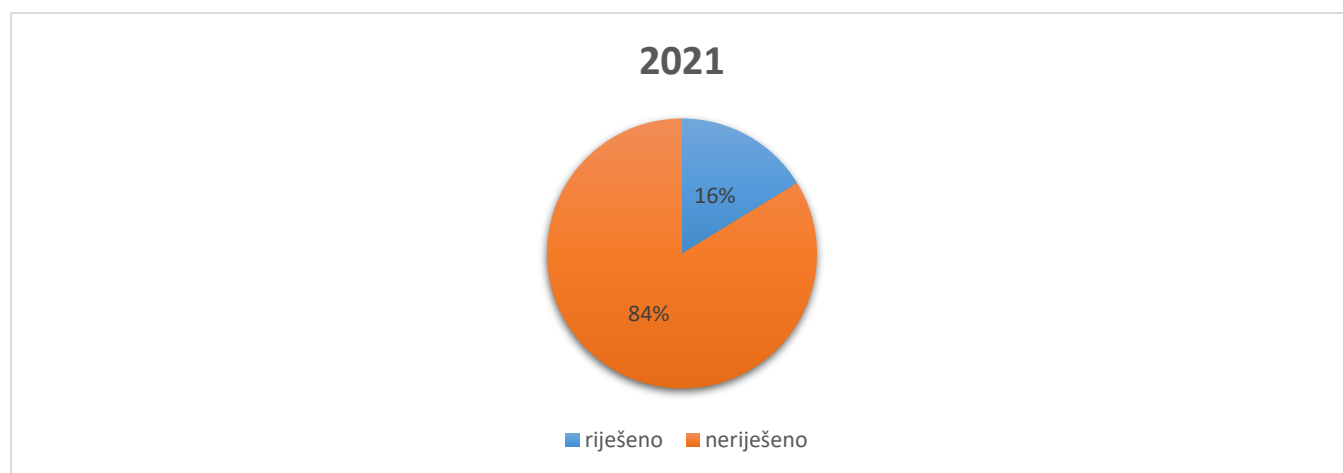
<sup>236</sup> Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2021. godini, pristup 15. travnja 2025.  
<https://dorh.hr/hr/izvjesca-o-radu/izvjesce-o-radu-drzavnih-odvjetnistava-u-2021-godini>

Ministarstvo financija, dok se u 2024. godini 19% odnosi na Ministarstvo financija, a 9% na Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije.

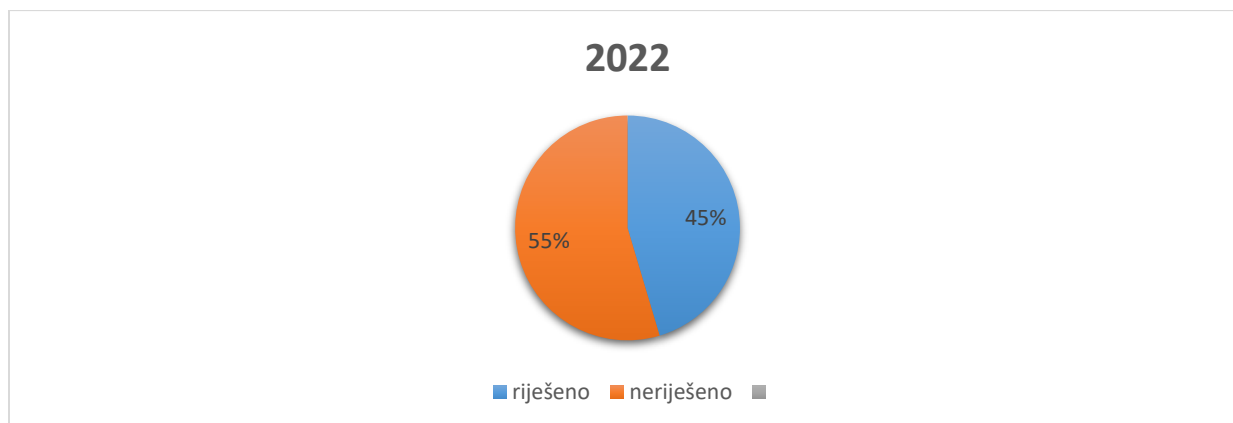
Što se pak tiče problematike, prijedlozi se ponajprije odnose na porezna davanja, mirovinska i socijalna prava, denacionalizacije, legalizacije građevinskih objekata, prava branitelja, službenička prava, procesne povrede odredaba Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, koncesijske naknade, javne nabave, zdravstvenog osiguranja, prava na pristup informacijama, na gospodarenje otpadom, stjecanje državljanstva i dr.

Nadalje, odredbom članka 45. Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, 155/23 i 36/24) propisano je da je predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske dužan jednom godišnje, najkasnije do 30. travnja tekuće godine, Hrvatskom saboru podnijeti izvješće o stanju sudbene vlasti u protekloj godini.

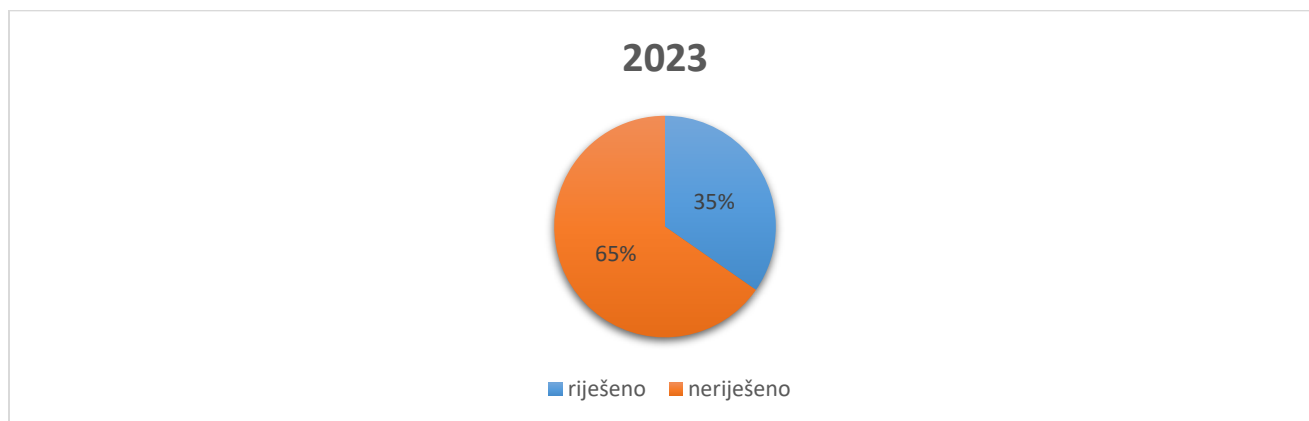
U skladu s tim, izvješća sadrže podatke i po vrstama predmeta na razini Vrhovnog suda RH, pa tako i u predmetima po zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti.



Prikaz pokazuje omjer riješenih i neriješenih predmeta u 2021. godine,<sup>237</sup> s tim da ukupan opseg predmeta čine predmeti koji su neriješeni iz prethodnog razdoblja i predmeti zaprimljeni u analiziranoj godini.



Prikaz pokazuje omjer riješenih i neriješenih predmeta u 2022. godine,<sup>238</sup> s tim da ukupan opseg predmeta čine predmeti koji su neriješeni iz prethodnog razdoblja i predmeti zaprimljeni u analiziranoj godini.



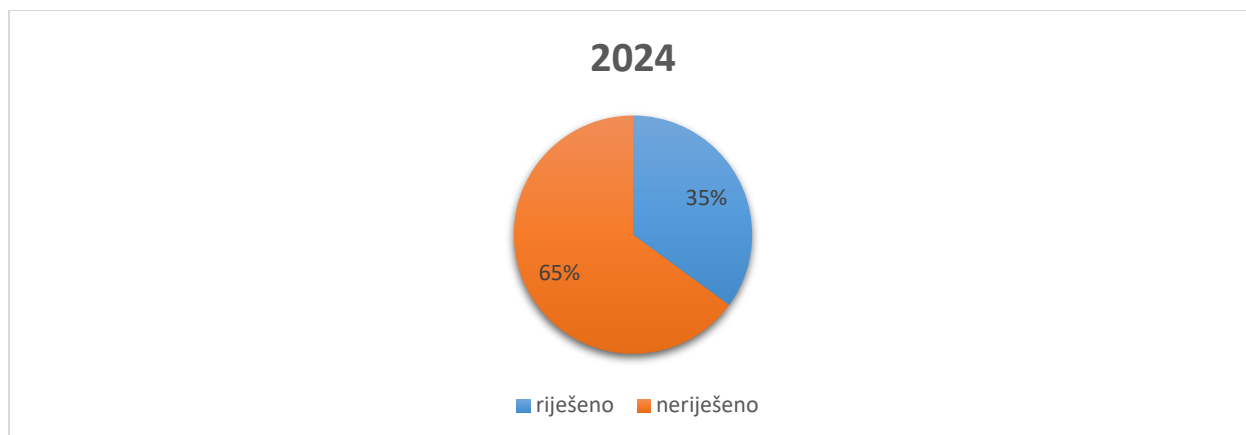
<sup>237</sup> Izvješće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2021. godinu, pristup 15. travnja 2025.

<https://www.vsrh.hr/EasyEdit/UserFiles/izvjestaji/izvjesce-za-2021.pdf>

<sup>238</sup> Izvješće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2022. godinu, pristup 15. travnja 2025.

<https://www.vsrh.hr/EasyEdit/UserFiles/izvjestaji/2023/izvjesce-predsjednika-vsrh-o-stanju-sudbene-vlasti-za-2022.pdf>

Prikaz pokazuje omjer riješenih i neriješenih predmeta u 2023. godine,<sup>239</sup> s tim da ukupan opseg predmeta čine predmeti koji su neriješeni iz prethodnog razdoblja i predmeti zaprimljeni u analiziranoj godini.



Prikaz pokazuje omjer riješenih i neriješenih predmeta u 2024. godine,<sup>240</sup> s tim da ukupan opseg predmeta čine predmeti koji su neriješeni iz prethodnog razdoblja i predmeti zaprimljeni u analiziranoj godini.

<sup>239</sup> Izvješće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2023. godinu, pristup 15. travnja 2025.

<https://www.vsrh.hr/EasyEdit/UserFiles/izvjestaji/2024/statisticko-izvjesce-2023-final.pdf>

<sup>240</sup> Statističko izvješće o radu Vrhovnog suda RH za 2024. godinu, pristup 15. travnja 2025.

<https://www.vsrh.hr/statistika-suda.aspx>

## 7. ZAKLJUČAK

Nakon provedene analize normativnog uređenja pravnog lijeka kroz reforme upravnog zakonodavstva, s prikazom preteča pravnom lijeku – zahtjeva za zaštitu zakonitosti i zahtjeva za izvanredno preispitivanje sudske odluke, s naglaskom na problematiku podnormiranosti te prikazom rješenja za uklanjanje pravnih praznina koje je kroz razvoj pravnog lijeka predlagala i obrazlagala upravno-pravna teorija i stručna javnost, a s obzirom da je cilj završnog rada ocjena uspješnosti posljednje intervencije zakonodavca u pravni lijek, može se zaključiti da je normativno uređenje pravnog lijeka poboljšano i unaprijeđeno.

Zakonom iz 2024. godine uvelike je smanjena podnormiranost, propisan je rok za podnošenje prijedloga za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke, sadržaj prijedloga te su s tim u vezi, prošireni razlozi za odbacivanje zahtjeva ako isti ne sadrži propisane podatke. Uklonjena je pravna praznina te je normom određeno da će Vrhovni sud RH zahtjev odbiti ako utvrdi da je neosnovan.

Također, izrijekom je propisano da Vrhovni sud RH pobijanu odluku ispituje samo u dijelu u kojem je osporavana zahtjevom, kao i da se u zahtjevu ne mogu iznositi nove činjenice, osim onih koje se odnose na osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona.

U sadržajnom smislu, najveća izmjena je omogućavanje izravnog pristupa Vrhovnom sudu RH, ako je državno odvjetništvo bilo stranka u upravnom sporu ili je zastupalo tuženika u upravnom sporu, što je svakako poboljšanje te se može konstatirati da je pohvalno što je zakonodavac uvažio kritike i prigovore upravno-pravne teorije. Jednako tako, pristup Vrhovnom sudu RH omogućen je i drugima kojima u prethodnom upravnom sporu državno odvjetništvo nije bilo stranka, odnosno

nije zastupalo tuženika, ako Državno odvjetništvo RH ne obavijesti o svojoj odluci o podnesenom prijedlogu za podnošenje zahtjeva, i to što je prije moguće, a najkasnije u roku od 90 dana od dana podnošenja prijedloga ili obavijest da nema uvjeta za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke, ne bude obrazložena.

S tim u vezi, praksa će morati utvrditi standarde pod kojima se smatra da obavijest nije obrazložena pa su u odnosu na to, kao i u odnosu na sadržaj samog zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke, u radu iznijete kritike i promišljanja. Jednako tako, praksa će morati utvrditi standarde *osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni*.

Također, u radu je izložena problematika u odnosu na odredbu kojom je propisano da se pravo na izravni pristup Vrhovnom sudu RH, u situaciji kada Državno odvjetništvo RH ne dostavi obavijest u roku ili dostavi neobrazloženu obavijest, ne odnosi na javnopravna tijela, kao i u odnosu na činjenicu da zakonodavac i nadalje nije propisao u kojim slučajevima Vrhovni sud RH pobijanu odluku ukida i vraća predmet na ponovno rješavanje, a u kojim preinačuje.

Konačno, može se zaključiti da je zakonodavac krenuo u dobrom smjeru smanjenja podnormiranosti, ali da se s visokom vjerojatnošću može predvidjeti da će uslijed potreba prakse biti nužno i nadalje intervenirati u norme kojima se propisuje pravni lijek, radi unaprjeđenja primjene istoga, a time i osiguravanja prava na pošteno suđenje.

## 8. LITERATURA

### KNJIGE I ČLANCI

1. BORKOVIĆ, Ivo, *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2002.
2. BERLENGI FELLNER, Ana, KARLOVČAN-ĐUROVIĆ, Ljiljana, *Pravni lijekovi u objektivnom upravnom sporu*, Informator br. 6368 (2015.), str. 2-4.
3. DOMINIS HERMAN, Meri, *Izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42., 2 (2021.), str. 537-577.
4. DREZGA, Ante, *Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu*, IUS INFO, pristup 15. travnja 2025.  
<https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2018B1160>
5. ĐERĐA, Dario, ŠIKIĆ, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb, Novi informator, 2012.
6. ĐERĐA, Dario, PIČULJAN, Zoran, *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014, str. 93-119.
7. GALIĆ, Ante, *Učinak druge novele zakona o upravnim sporovima na upravni spor u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1 (2015.), str. 557-578.
8. GARAČIĆ, Ana, *Kako prečeste izmjene kaznenih zakona utječu na pravnu sigurnost*, Informator br. 6401 (2016.), str. 1-3.
9. JELINIĆ, Srećko, *Državno odvjetništvo RH i ulaganje izvanrednih pravnih lijekova*, IUS-INFO, pristup 15. travnja 2025.  
<https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2017B1015>
10. JUG, Jadranko, *Primjena pravnih načela u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske*, Pravna načela u pravnoj teoriji i sudskom odlučivanju, listopad, Rijeka, 2014.
11. 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.
12. KATIĆ, Dragan, *O zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude u praksi Vrhovnoga suda Republike Hrvatske (od 2012. do 2022.)*, Reforma upravnog sudovanja-deset godina poslije, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2023., str. 153-170.
13. KONTREC, Damir, *Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*, Zbornik radova 5 savjetovanje Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, (2017.), str. 55-64.

14. KOPRIĆ, Ivan; MARČETIĆ, Gordana; MUSA, Anamarija; ĐULABIĆ, Vedran, LALIĆ NOVAK, Goranka, *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2021.
15. KOPRIĆ, Ivan, *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014, str. 1-15.
16. KRBEK, Ivo, *Upravni akt*, Medvedović, Dragan, *Hrestomatija upravnog prava*, Zagreb, Suvremena javna uprava, 2003.
17. LOVRIĆ, Marija, *Pravo na pristup sudu kao esencija vladavine prava*, *Financije i pravo*, vol. 7., 1 (2019), str. 31-59.
18. MAGANIĆ, Aleksandra, ORLIĆ ZANINOVIĆ, Senka, *Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, (2022.), str. 581-609.
19. MEDVEDOVIĆ, Dragan, *Novi sustav upravnog sudovanja*, Đerđa, Mario i Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb, Novi informator, 2012.
20. MEDVEDOVIĆ, Dragan, *Zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 4 (1983.), str. 251-265.
21. RAJKO, Alen, *Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima*, IUS-INFO, pristup 15. travnja 2025.  
<https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2024B1956>
22. RAJKO, Alen, *Načini ujednačavanja sudske prakse*, IUS-INFO, pristup 15. travnja 2025.  
<https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2023B1833>
23. RAJKO, Alen, *Upravno pravo: glavne vrste javnopravnih tijela*, IUS-INFO, pristup 15. travnja 2025.  
<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravno-pravo-glavne-vrste-javnopravnih-tijela-49390>
24. STANIČIĆ, Frane, *Mogućnost primjene izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude protiv odluka Visokog upravnog suda – u upravnom sporu ocjene zakonitost općeg akta*, Informator br. 6399 (2016), str. 13-15.
25. STANIČIĆ, Frane, BRITVIĆ VETMA, Bosiljka, HORVAT, Božidar, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb, Narodne novine, 2017.
26. STANIČIĆ, Frane, *Nove izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima – korak u pravom smjeru*, Informator br. 6340 (2014), str. 1-5.
27. STANIČIĆ, Frane, *Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničavanja prava vlasništva*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 55, br. 1 (2018), str. 111-129.
28. ŠIKIĆ, Marko, CRNKOVIĆ, Mateja, *Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područje (regionalne) samouprave*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1 (2016.), str. 423-447.
29. ŠIKIĆ, Marko, *Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 54, (1/2017.), str. 179 - 201.

30. ŠPRAJC, Ivan, *Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude: Novo pravno sredstvo u hrvatskom Zakonu o upravnim sporovima*, Sveske za javno pravo, Bosna i Hercegovina, (2012), str. 58-80.
31. UZELAC, Alan, *Pravni lijekovi u upravnom sporu: kreću li se upravno i parnično sudovanje u suprotnim smjerovima?*, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, (2019), str 73-109.
32. UZELAC, Alan, *Kraj obvezatnih pravnih shvaćanja - Kako ujednačavati sudsku praksu nakon presude Suda EU?*, Zbornik radova X. međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća“, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu (2024.), str. 1-44.
33. VEZMAR BARLEK, Inga, *Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1 (2015.), str. 547-556.
34. VEZMAR BARLEK, Inga, *Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 47, (1/2010.), str. 113-129.

#### *PRAVNI IZVORI*

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 142/02, 1/06)
2. Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 18/97.)
3. Zakona o izmjeni Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine, br. 6/24)
4. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14)
5. Zakona o upravnim sporovima (Službeni list SFRJ, br. 4/77)
6. Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima. (Narodne novine, br. 53/91)
7. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)
8. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24)
9. Zakon o državnom odvjetništvu (Narodne novine, br. 67/18 i 21/22)
10. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09 i 110/21)
11. Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 66/19 i 155/23)
12. Zakona o parničnom postupku (Službeni list SFRJ, br. 4/77, 36/77, 36/80, 6/8., 69/8., 43/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, Narodne novine br. 53/91, 91/92, 12/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/1., 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22, 155/23)
13. Poslovnik državnog odvjetništva (Narodne novine, br. 128/19)

#### *SUDSKA PRAKSA*

1. Hrdalo protiv Hrvatske zahtjev broj 23272/07, presuda od 27. rujna 2011., pristup 15. travnja 2025.  
[file:///C:/Users/User/Downloads/CASE%20OF%20HRDALO%20v.%20CROATIA%20-%20\[Croatian%20Translation\]%20by%20the%20Republic%20of%20Croatia%20\(Office%20of%20the%20Agent\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/CASE%20OF%20HRDALO%20v.%20CROATIA%20-%20[Croatian%20Translation]%20by%20the%20Republic%20of%20Croatia%20(Office%20of%20the%20Agent).pdf)
2. Solomun protiv Hrvatske zahtjev broj 679/11, presuda od 2. travnja 2015., pristup 15. travnja 2025.  
<https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Presude%20i%20odluke/Solomun%20protiv%20Hrvatske.pdf>
3. Presuda Suda Europske unije (veliko vijeće) od 11. srpnja 2024., u spojenim predmetima C-554/21, C-622/21 i C-727/21, pristup 15. travnja 2025.  
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=288142&pageIndex=0&doclang=HR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2519904>
4. Odluka Ustavnog suda br. U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014.
5. Odluka Ustavnog suda br. U-III-5074/2017 od 22. svibnja 2018.
6. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 13/13-6 od 6. lipnja 2017.
7. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz-21/2017-5 od 12. rujna 2017.
8. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz-20/2016-8 od 15. listopada 2019.
9. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 2/2019-10 od 8. siječnja 2020.
10. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 37/21-6 od 22. veljače 2022.
11. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske U-zpz 17/2020 od 21. rujna 2022.
12. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz-13/2020-6 od 28. kolovoza 2024.
13. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 2/13-2 od 18. rujna 2013.
14. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz-10/2014-4 od 4. veljače 2015.
15. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 17/15-6 od 22. studenoga 2016.

## *OSTALO*

1. Zapisnik sjednice Društveno-političkog vijeća Sabora od 26. lipnja 1991., pristup 15. travnja 2025.  
[https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/HS\\_1990-1992\\_DPV\\_13\\_ocr.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/HS_1990-1992_DPV_13_ocr.pdf)
2. Zapisnik šesnaeste sjednice Hrvatskoga sabora, održane 27., 28. i 29. siječnja, te 3., 4., 5., 10., 11., 12., 17., 18., 19., 23., 24., 25. i 26. veljače 2010., pristup 15. travnja 2025.  
<https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/zapisnici/16-sjednica-hrvatskoga-sabora-6-saziv-hrvatskoga-sabora-1112008-22122011>
3. Zapisnik 21. sjednice Hrvatskoga sabora, održane 15., 16., 17., 18., 19., 24., 25., 26. i 31. siječnja, 1., 2., 7., 8., 9., 14., 15., 16., 21., 22., 23., 28. i 29. veljače, 1., 5., 6., 7., 8., 11., 12., 13. i 14. ožujka 2024. godine, pristup 15. travnja 2025.

- <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/zapisnici/21-sjednica-hrvatskoga-sabora-10-saziv-hrvatskoga-sabora-2272020>
4. Strateški dokument za izradu nacrtu novog Zakona o upravnim sporovima, pristup 15. travnja 2025.  
<https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2020-09/05CARDS-2004-Strateski-dokument-za-izradu-nacrta-novoga-Zakona-o-upravnosudskom-postupku.pdf>
  5. Nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima, pristup 15. travnja 2025.  
<https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2020-09/07CARDS-2004-Nacrt-smjernica-za-izradu-novog-Zakona.pdf>
  6. Nova praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske u upravnim stvarima - priručnik za polaznike, Pravosudna akademija, Zagreb, lipanj 2022.  
<https://www.pak.hr/wp-content/uploads/2022/04/Nova-praksa-VSRH-i-USRH-u-upravnim-stvarima.pdf>
  7. Nacionalni plan razvoja pravosudnog sustava za razdoblje od 2022. do 2027. godine, pristup 15. travnja 2025.  
[file:///E:/RAAAAD%20Spec/Nacionalni%20plan%20razvoja%20pravosudnog%20sustava%20za%20razdoblje%202022\\_2027.pdf](file:///E:/RAAAAD%20Spec/Nacionalni%20plan%20razvoja%20pravosudnog%20sustava%20za%20razdoblje%202022_2027.pdf)
  8. Nacrt prijedloga zakona o upravnim sporovima, 86. sjednica Vlade RH, lipanj 2009., pristup 15. travnja 2025.  
[https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//86\\_03.pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//86_03.pdf)
  9. Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima, P.Z.E. br. 378, pristup 15. travnja 2025.  
[https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080017/PZE\\_378.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080017/PZE_378.pdf)
  10. Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima upravnim sporovima, P.Z. br. 94, pristup 15. travnja 2025.  
[https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080429/PZ\\_94.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080429/PZ_94.pdf)
  11. Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima upravnim sporovima, P.Z. br. 690, pristup 15. travnja 2025.  
[https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080745/PZ\\_690.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080745/PZ_690.pdf)
  12. Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima upravnim sporovima, P.Z. br. 623, pristup 15. travnja 2025.  
[https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-02-29/174503/PZ\\_623.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-02-29/174503/PZ_623.pdf)
  13. Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o upravnim sporovima, pristup 15. travnja 2025.  
<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=25798>
  14. Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2021. godini, pristup 15. travnja 2025.  
<https://dorh.hr/hr/izvjesca-o-radu/izvjesce-o-radu-drzavnih-odvjetnistava-u-2021-godini>

15. Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2022. godini, pristup 15. travnja 2025.  
<https://dorh.hr/hr/izvjesca-o-radu/izvjesce-o-radu-drzavnih-odvjetnistava-u-2022-godini>
16. Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2023. godini, pristup 15. travnja 2025.  
<https://dorh.hr/hr/izvjesca-o-radu/izvjesce-o-radu-drzavnih-odvjetnistava-u-2023-godini>
17. Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2024. godini, pristup 1. lipnja 2025.  
<https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2025-04/Izvješće%20o%20radu%20državnih%20odvjetništava%20za%202024.%20godinu.pdf>
18. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2021. godinu, pristup 15. travnja 2025.  
<https://www.vsrh.hr/EasyEdit/UserFiles/izvjestaji/izvjesce-za-2021.pdf>
19. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2022. godinu, pristup 15. travnja 2025.  
<https://www.vsrh.hr/EasyEdit/UserFiles/izvjestaji/2023/izvjesce-predsjednika-vsrh-o-stanju-sudbene-vlasti-za-2022.pdf>
20. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2023. godinu, pristup 15. travnja 2025.  
<https://www.vsrh.hr/EasyEdit/UserFiles/izvjestaji/2024/statisticko-izvjesce-2023-final.pdf>
21. Statističko izvješće o radu Vrhovnog suda RH za 2024. godinu, pristup 15. travnja 2025.  
<https://www.vsrh.hr/statistika-suda.aspx>