

Pravni lijekovi u upravnom sporu

Kožarec, Lucija

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:733011>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-20**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Lucija Kožarec

PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM SPORU

ZAVRŠNI RAD

MENTOR: prof. dr. sc., Frane Staničić

Zagreb, 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Lucija Kožarec, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljen način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima od navedenih u radu.

Lucija Kožarec, v.r.

SADRŽAJ

| | |
|--|----|
| 1. UVOD | 1 |
| 2. POVIJESNI RAZVOJ UPRAVNOG SPORA U REPUBLICI HRVATSKOJ | 3 |
| 3. PRAVNI LIJEKOVI | 7 |
| 3.1. Pojam pravnog lijeka..... | 7 |
| 3.2. Pravni lijekovi u upravnom sporu u Republici Hrvatskoj..... | 8 |
| 4. REDOVNI PRAVNI LIJEK | 9 |
| 4.1. Žalba protiv presude..... | 10 |
| 4.1.1. Ograničenja prava na žalbu, tzv. „filter“ za žalbu | 12 |
| 4.2. Žalba protiv rješenja..... | 14 |
| 4.3. Sadržaj žalbe | 16 |
| 4.4. Postupanje upravnog suda po žalbi | 17 |
| 4.5. Postupanje Visokog upravnog suda po žalbi..... | 18 |
| 5. IZVANREDNI PRAVNI LIJEKOVI | 20 |
| 5.1. OBNOVA SPORA..... | 20 |
| 5.1.2. Razlozi obnove spora..... | 21 |
| 5.1.3. Postupak obnove spora | 23 |
| 5.1.4. Rokovi za podnošenje prijedloga obnove spora | 24 |
| 5.2. ZAHTJEV ZA IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE PRESUDE | 25 |
| 5.2.1. Zahtjev kao pravno sredstvo prije Novela Zakona o upravnim sporovima 2012. i 2014. | 26 |
| 5.2.2. Podnošenje Zahtjeva..... | 28 |
| 5.2.3. Sadržaj zahtjeva..... | 29 |
| 5.2.4. Odlučivanje po Zahtjevu za ispitivanje zakonitosti pravomoćne presude | 30 |
| 6. ZAKLJUČAK..... | 31 |
| 7. LITERATURA..... | 33 |

1.UVOD

Upravni spor u Republici Hrvatskoj vodi se prema odredbama Zakona o upravnim sporovima. Zakon koji je danas na snazi donesen je 12. veljače 2010. godine („Narodne novine“, broj: 20/10). Od donošenja Zakona o upravnim sporovima 2010. Zakon je izmijenjen četiri puta, one značajnije 2012.,2014. i 2017. dok su 2021. bile uglavnom one tehničke.

Upravni spor je pravni postupak koji omogućuje razrješavanje sukoba između građana, pravnih subjekata i državnih/javnih institucija. Središnji element tog spora je rasprava o tome jesu li postupci i odluke tih institucija u skladu s pravnim propisima. Glavna svrha upravnog spora jest pružiti strankama mogućnost osporavanja takvih odluka pred nadležnim upravnim sudom radi utvrđivanja njihove zakonitosti i usklađenosti s važećim zakonima. Odluke donesene u okviru upravnih sporova mogu imati značajan utjecaj na prava i obveze svih stranaka u sporu, uključujući ocjenu zakonitosti općih akata, kao što su propisi, pravilnici i odluke donesene od strane lokalnih ili javnopravnih tijela. Strane, uključujući građane i pravne osobe, imaju pravo izazvati zakonitost takvih općih akata pred nadležnim upravnim sudom ako smatraju da su suprotni zakonu ili drugim pravnim propisima. Ovaj postupak pruža mehanizam za pravnu kontrolu i osigurava da opći akti budu u skladu s važećim zakonodavstvom i pravilima, što čini ocjenu zakonitosti općih akata značajnim aspektom upravnog spora u Republici Hrvatskoj. .

U Republici Hrvatskoj u prvom stupnju upravne sporove rješavaju upravni sudovi koji se nalaze u Zagrebu, Rijeci, Osijeku i Splitu, a u drugom stupnju Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

U ovom radu ukratko ćemo govoriti o povijesnom razvoju upravnog spora u Republici Hrvatskoj s naglaskom na izmjene i dopune zakonodavstva koje su oblikovale pravo na pravni lijek tijekom vremena. Nadalje, analizirat ćemo trenutno važeće odredbe Zakona o upravnim sporovima kako bismo pružili dublji uvid u pravne mehanizme dostupne danas u okviru upravnog spora.

Pravni lijekovi se dijele na redovne i izvanredne pravne lijekove. Zakon o upravnim sporovima kao pravne lijekove predviđa žalbu, obnovu postupka i zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude i rješenja.

U nastavku rada detaljnije ćemo analizirati navedene pravne lijekove u upravnom sporu.

2. POVIJESNI RAZVOJ UPRAVNOG SPORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Upravni spor bio je uređen *Zakonom o upravnim sporovima*¹ koji je Hrvatska u svoj pravni poredak preuzela iz pravnog sustava bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. *Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima* izvršeno je više izmjena ovog *Zakona* donesenog još 1977. godine, a Zakon je tijekom 1992. još dva puta mijenjan, čime je u određenoj mjeri prilagođen sustavu Republike Hrvatske u trenutku njegova preuzimanja.² Nakon proglašenja samostalnosti Republike Hrvatske u lipnju 1991. godine Sabor Republike Hrvatske usvojio je Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima³. Važna promjena u upravnom sporu učinjena je brisanjem stare negativne enumeracije – stvari u kojima se ne može voditi spor. Važna promjena izvršena je time što su brisane prijašnje odredbe o sudskoj zaštiti Ustavom garantiranih ustavnih prava i sloboda povrijeđenih konačnim pojedinačnim aktima i radnjama te je ukinut zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv odluke Upravnog suda. Već tijekom 1992. ZUS je noveliran čak dva puta te su brisane odredbe „vraćene“ u nešto drugačijim formulacijama. Hrvatski zakonodavac više nije ništa učinio u proširenju upravno-sudske zaštite prava građana iako su u prilog promjeni bili važni razlozi ustavnopravne i međunarodnopravne naravi.⁴

Postupak stvaranja nove pravne regulacije upravnosudske zaštite u donošenja novog Zakona o upravnim sporovima pokrenut je, slično kao i kod Zakona o općem upravnom postupku, tek nakon Sporazuma o pridruživanju i nastojanjima da se ispune kriteriji ulaska u Europsku uniju. Tu je posebnu ulogu imala *SIGMA (Support for Improvement in Governance Management in Central and Eastern European Countries)* i *CARDS (Community Assistance For Reconstruction, Development and Stabilisation)* program Europske unije.⁵ Nacrt Zakona o upravnosudskom postupku izrađen je uglavnom po uzoru na njemački sustav upravnosudske kontrole akata i postupanja uprave uređen saveznim Zakonom o upravnom sudu.⁶

¹ NN, br. 4/77

² Derđa, Dario. "Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme." Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008., str. 4.

³ NN, br. 53/91

⁴ Derđa, Dario i Šikić, Marko, „Komentar Zakona o upravnim sporovima“ s uvodnim člankom Medvedovića, Dragana, Novi sustav upravnog sudovanja, Zagreb 2012., str. 23. i 24.

⁵ *Ibid.* Str. 27.

⁶ *Ibid.* Str. 28.

Odmah nakon što je inozemna ekspertna skupina završila s radom i predala navedene dokumente, ministar pravosuđa osnovao je povjerenstvo za izradu Nacrta prijedloga Zakona o upravnim sporovima. To je povjerenstvo ubrzo izradilo Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima koji je Vlada usvojila te 19. lipnja 2009. uputila Prijedlog ZUS-a Hrvatskom Saboru.⁷

U Hrvatskom saboru razmotren je Prijedlog ZUS-a i uz izvjesne je primjedbe usvojen 3. srpnja 2009. U siječnju 2010. Vlada RH uputila je Hrvatskom saboru Konačni prijedlog ZUS-a označen kao PZE 378, dakle kao zakon iz „paketa“ usuglašavanja s europskom pravnom stečevinom. U saborskom se postupku, kao i pri donošenju ZUP-a, amandmanima interveniralo u nekoliko odredaba predloženog teksta te im je bitno promijenjen pravi smisao. Novi Zakon o upravnim sporovima usvojen je na sjednici Hrvatskog sabora održanoj 29. siječnja 2010. sa 110 glasova, uz jedan suzdržan glas. Zakon je objavljen u Narodnim novinama br. 20 od 12. veljače 2010. odredbom čl. 92. određen je relativno dugačak *vacatio legis* tako da je novi ZUS stupio na snagu tek 1. siječnja 2012.⁸

Osnovno obilježje novog ZUS-a jest da se njime bitno proširuje područje upravnosudskog nadzora i sudske zaštite te se povrh ocjene zakonitosti pojedinačnih akata uprave (upravnih akata) sudskoj kontroli podvrgavaju i radnje javnopravnih tijela, upravni ugovori i opći akti širokog kruga donositelja. Najvažnije novine ZUS-a jesu da se mijenja cilj Zakona, ustanovljuje se novo ustrojstvo upravnih sudova i otvara mogućnost da se o sporu odlučuje sudac pojedinac, a ne isključivo vijeće. Upravni sudovi dobivaju ovlast, ali i dužnost samostalno utvrđivati činjenično stanje i izvoditi dokaze.⁹

Prema članku 12. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

U Republici Hrvatskoj postoji dugogodišnja tradicija upravnog sudovanja još iz druge polovice 19. stoljeća. Počeci upravnog sudovanja u Hrvatskoj sežu u 1876. godinu kada je osnovan Upravni sud sa sjedištem u Beču. Taj sud je imao nadležnost nad cijelim austrijskim dijelom monarhije, što uključuje i Istru i Dalmaciju. Nakon stvaranja Države SHS (kasnije Kraljevine Jugoslavije), upravno sudovanje bilo je u nadležnosti Državnog savjeta Kraljevine Srbije do donošenja Vidovdanskog ustava 1921. godine. Vidovdanskim ustavom i zakonom o

⁷ Đerđa, Dario i Šikić, Marko, *op. cit.* (bilj. 4), str. 29.

⁸ *Ibid.* str. 30.

⁹ *Ibid.* str. 31.

Državnom savjetu i upravnim sudovima, Državni savjet zadržao je svoju ulogu kao vrhovnog tijela državne uprave i vrhovnog upravnog suda. Predviđeni su i upravni sudovi u različitim gradovima, uključujući Zagreb, Celje, Sarajevo, Skopje i Dubrovnik. U Nezavisnoj Državi Hrvatskoj, Upravni sudovi u Zagrebu i Sarajevu nastavili su s radom, a 1942. godine osnovano je Upravno središte u Zagrebu koje je pokrivalo cijelu državu, dok je Upravni sud u Sarajevu ukinut. Nakon Drugog svjetskog rata i stvaranja Federativne Narodne Republike Jugoslavije, uvedene su promjene u sustav upravnog sudovanja, a Zakon o upravnim sporovima stupio je na snagu 1952. godine. Do donošenja tog Zakona u SFRJ nisu postojali upravni sudovi niti upravno sudovanje. Stupanjem na snagu tog zakona ustanovljen je sudski nadzor akata uprave i to putem vrhovnih sudova narodnih republika. U Hrvatskoj je bio nadležan Vrhovni sud Narodne Republike Hrvatske i to u specijaliziranim vijećima koja su se bavila upravnom materijom odnosno upravnog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Tek 1977. godine osnovan je samostalan republički sud pod imenom Upravni sud, koji je preuzeo ulogu upravnog sudovanja. Najnovije reforme upravnog sudstva i cjelokupnog pravosuđa u Hrvatskoj uključuju donošenje Zakona o upravnim sporovima 2010. godine i kasnije Zakona o izmjenama Zakona o sudovima 2011 godine, koji su uveli dvostupanjski sustav upravnog sudovanja. Ustanovljeni su prvostupanjski upravni sudovi u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku te drugostupanjski Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Od 1. siječnja 2012. godine Upravni sud Republike Hrvatske nastavio je s radom kao Visoki upravni sud Republike Hrvatske.¹⁰

Novim Zakonom o upravnim sporovima bitno je izmijenjen predmet upravnog spora. Naime prema dosadašnjem Zakonu o upravnim sporovima upravni spor se vodio radi ocjene zakonitosti konačnog upravnog akta te u slučaju kad nadležno tijelo o zahtjevu, odnosno žalbi stranke nije donijelo odgovarajući upravni akt. Predmet upravnog spora bio je ograničen isključivo na upravni akt i Upravni sud Republike Hrvatske bio je dužan odbaciti tužbu podnesenu protiv akta koji nije upravni akt, odnosno tužbu podnesenu u stvari u kojoj se niti ne donosi upravni akt.

Novim ZUS-om predmet upravnog spora određen je:

1. kao ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,

¹⁰ Sudovi Republike Hrvatske, <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/povijest>, 11. rujna 2023.

2. kao ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
3. kao ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke, odnosno da postupi prema propisu,
4. kao ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.

Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.

Dakle, sudska zaštita koja se pruža u upravnom sporu danas je proširena sukladno suvremenim trendovima upravnog prava tako da se spor više ne vodi samo protiv upravnog akta, odnosno radi propuštanja njegovog donošenja.¹¹

¹¹ Vezmar Barlek, Inga, Novo uređenje predmeta upravnog spora u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci Vol. 33, 2012., str. 485. i 486.

3. PRAVNI LIJEKOVI

3.1. POJAM PRAVNOG LIJEKA

Pravni lijek je parnična radnja stranke ili druge ovlaštene osobe kojom od nadležnog suda traži da ukine ili preinači odluku suda za koju tvrdi da je za nju nepovoljna, nepravilna i nezakonita. Pravo na podnošenje pravnog lijeka dispozitivno je pravo ovlaštene stranke. Procesne pretpostavke za podnošenje pravnog lijeka propisane su zakonom i sud na njih mora paziti po službenoj dužnosti jer se radi o *ius cogens*.¹²

Pravo na pravni lijek ustavno je i zakonsko pravo građanina, ali i univerzalno ljudsko pravo jer se njegovi izvori nalaze i u međunarodnim dokumentima. Opće pravo na pravni lijek propisuje i Opća deklaracija o pravima čovjeka (1948.), Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950.), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966.) te drugi dokumenti o ljudskim pravima. Iz navedenih odredaba proizlazi i da je pravo na pravni lijek istodobno ustavno, zakonsko, ali i temeljno ljudsko pravo čovjeka i građanina. Njegova univerzalnost se ogleda i u tome što ga poznaju gotovo sva suvremena zakonodavstva u svijetu i što je ono jednako važna ustanova u svim pravno uređenim postupcima u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građana. Uporabom pravnih lijekova štite se pravno priznati interesi građana kao pojedinca, njegove materijalne i duhovne vrijednosti, sva njegova ustavna i zakonska prava, a iznad svega sva njegova temeljna ljudska prava, neovisno o tome jesu li ona eksplicitno priznata unutarnjem i međunarodnom pravu.¹³

Osnovni cilj pravnih lijekova je ispravak nepravilne odluke državne ili druge vlasti. Njihovom uporabom otklanjaju se negativne štetne posljedice, prouzročene nepravilnom i nezakonitom odlukom. Ako je riječ o državi, ciljni karakter pravnih lijekova sastoji se u postizanju jedinstva pravnog poretka. Pravnim se lijekovima utječe na ujednačavanje ukupne pravne prakse u postupanju i odlučivanju tijela javne vlasti, što pridonosi stabilizaciji pravnog poretka i njegovoj sigurnosti. Najvažniji cilj, a time i glavna funkcija pravnih

¹² Vezmar Barlek Inga, Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu Vol. 47, 2010., str. 114.

¹³ Bubalović, Tadija, Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu, Zbornik Sveučilišta Libertas Vol. 3, 2018., str. 266.

lijekova, jest ishođenje pravilne odluke ispravljanjem pogrešaka u prvostupanjskoj odluci tijela državne vlasti.¹⁴

3.2. PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM SPORU U REPUBLICI HRVATSKOJ

Problematika pravnih lijekova u hrvatskom pravnom sustavu složena je teorijsko-pravna i legislativna cjelina pravnih normi sadržana u procesnim zakonima kaznenog, građanskog i upravnog prava te u nekim drugim pravnim postupnicima (prekršajnog, disciplinskog, registracijskog, trgovačkog, arbitražnog i dr. prava).¹⁵

Pravo na pravni lijek protiv odluka sudbenih i drugih tijela državne vlasti sadržano je u čl. 18. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, čije su odrednice detaljno razrađene u hrvatskim procesnim zakonima.¹⁶

Ustavnopravni poredak Republike Hrvatske izriječno jamči pravo na pravni lijek. U čl. 18. st. 1. Ustava propisano je: „Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom“, a u st. 2. „pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita“.¹⁷

Prijedlog novog Zakona o upravnim sporovima koji je bio izrađen u sklopu reforme hrvatskog upravnog sudovanja, unio je brojne novine u postojeći sistem. Tako je novost u odnosu na prijašnji Zakon o upravnim sporovima uvođenje redovnog pravnog lijeka (prava na žalbu) protiv odluka prvostupanjskih sudova. Drugi pravni lijek koji se predložio je izvanredni pravni lijek (ponavljanje postupka) koji je postojao i prije, međutim prijedlogom novog Zakona taj se pravni lijek reformirao sukladno novim načelima upravnosudskog postupka.¹⁸

U upravnom sporu u Republici Hrvatskoj razlikujemo redovne i izvanredne pravne lijekove. Redovni je pravo na žalbu protiv rješenja ili presude, a izvanredni obnova spora i zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.* Str. 265.

¹⁶ *Ibid.* Str. 266.

¹⁷ *Ibid.* Str. 268.

¹⁸ Vezmar Barlek Inga, *op. cit.* (bilj. 14)., str. 113.

4. REDOVNI PRAVNI LIJEK

Jedna od najvećih novina Zakona o upravnim sporovima iz 2010. godine, koja se izravno nadovezuje na dvostupanjski ustroj upravnosudskog sustava, mogućnost je pobijanja prvostupanjske sudske odluke redovitim pravnim lijekom – žalbom. Sukladno Zakonu o upravnim sporovima, žalba u upravnom sporu može se podnijeti protiv nepravomoćnih sudskih odluka – presuda i rješenja. Žalba je po svojoj naravi dispozitivna radnja stranke kojom ona od nadležnog suda traži da ukine ili preinači odluku suda nižeg stupnja koju drži nezakonitom.¹⁹

Pravo na žalbu obuhvaća pravo na tvrdnju oštećenog građanina da je određena odluka nepravilna i nezakonita. To pravo sadrži i pravo na osporavanje pogrešne odluke tijela javne vlasti. Pravo na osporavanje je subjektivna javnopravna ovlast ovlaštenog procesnog subjekta da se usprotivi pogrešnoj odluci. Neslaganje s pogrešnom odlukom i njezino odbijanje također se nalazi u biti prava na žalbu. Ono u osnovi znači odbijanje stvarne, ali i normativne nepravde. To neslaganje u pravilu rezultira prijedlogom za ispravak (ukidanje ili preinačenje) pogrešne odluke, u cilju uklanjanja negativne pravne posljedice nastale njezinim donošenjem. Pravo na žalbu sadrži i zahtjev za donošenje pravedne i zakonite odluke koji obuhvaća pravo na traženje nove odluke određenog sadržaja. Pravo građanina da ne bude terećen pogrešnom sudskom odlukom zapravo znači da on ima pravo tražiti da se i njegov slučaj tretira na isti način kao i u svim drugim prethodnim istim slučajevima i u skladu s dotadašnjim standardima strogoga pridržavanja zakona, što znači da ima pravo očekivati i zahtijevati stvarnu, ali i proceduralnu pravednost. Na osnovi prava na pravni lijek građanin ostvaruje dodatnu pravnu zaštitu svojih prava i interesa u postupcima koja vode tijela državne vlasti.²⁰

Unatoč velikom koraku u osiguravanju upravnosudske zaštite koji je u Hrvatskoj učinjen dopuštanjem izjavljivanja žalbe u upravnom sporu, ovo pravo stanaka originalno je postavljeno vrlo restriktivno. Time je bila značajno umanjena i njegova pravna funkcionalnost. Drugim riječima, žalba u upravnom sporu bila je podložna trima značajnim ograničenjima, slijedom čega je bila isključena u brojnim pojedinačnim slučajevima. Stoga niti svaku odluku upravnog suda nije dopušteno pobijati, već je predmet pobijanja sudskih odluka prvostupanjskih upravnih sudova značajno smanjen. Prvo ograničenje dopuštenosti

¹⁹ Đerđa, Dario i Galić, Ante: Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/14, str. 341.-342.

²⁰ Bubalović Tadija, *op. cit.* (bilj. 14), str. 268.

izjavljivanja žalbe odnosi se na načelnu nedopuštenost izjavljivanja žalbe protiv rješenja. Drugo ograničenje odnosi se na stavljanje nekih predmeta u prvostupanjsku nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, čime je žalba u ovim stvarima posljedično isključena. Konačno, treće ograničenje odnosi se na ograničavanje prava na žalbu protiv svake presude upravnog suda, postavljanjem tzv. „*filtra*“ za žalbu, uslijed čega je veliki broj presuda upravnih sudova izmcao drugostupanjskom nadzoru Visokog upravnog suda.²¹

Pravo na žalbu prema novom Zakonu o upravnim sporovima nije apsolutno ostvarivo, već ipak postoje određena ograničenja vezano za pretpostavke i mogućnost ulaganja osobito u odnosu na žalbe protiv presude, ali i rješenja. Neki autori napominju kako pravo ulaganje pravnih lijekova ne bi smjelo biti ograničeno ni vremenski ni sadržajno; jer što je pravni lijek udaljeniji od odluke protiv koje je upravljen, pretpostavke za njegovo korištenje sve su strože, a razlozi zbog kojih se mogu ulagati sve su više ograničavajući. Zakonom su navedeni razlozi za žalbu koji se naizgled možda čine ograničeni, no zapravo oni pokrivaju osnovne tipove grešaka i ne razlikuju se od razloga propisanih u upravnom i parničnom postupku. Radi se o razlozima koji se odnose na greške koje su mogle nastati u prvostupanjskim upravnim sporovima, pa je *ratio* hijerarhijskog putem žalbe ocjena zakonitosti pobijanih odluka upravnih sudova i ispravljanje grešaka koje su u njihovom radu počinjene. Što se, pak, žalbe protiv rješenja tiče, ona je moguća samo u zakonom predviđenim slučajevima čime je zakonodavac također zauzeo restriktivan pristup. Budući da je Visoki upravni sud posljednja instanca žalbenog nadzora, ali i upravnosudskog postupka, protiv njegovih rješenja žalba nije dopuštena.²²

4.1. ŽALBA PROTIV PRESUDE

Žalba protiv presude je univerzalni pravni lijek protiv prvostupanjskih nepravomoćnih presuda. Žalba u upravnosudskom postupku je devolutivni pravni lijek, jer o njoj rješava drugostupanjski sud. Prema Zakonu o upravnim sporovima o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba rješava Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Devolutivni pravni lijekovi u pravilu su efikasnije sredstvo za borbu protiv nezakonitosti odluka. Budući da se pravim lijekom u pravilu napada rad suda,

²¹ Đerđa, Dario i Galić, Ante, *op. cit.* (bilj. 20), str. 344.-345.

²² Đanić, Ana i Ofak Lana, Djelotvornost žalbe u upravnom sporu kao jedan od temeljnih instituta zaštite ljudskih prava, *Pravni vjesnik* Vol. 30, 2014., str. 169.-170.

umjesno je što se ispitivanje pravilnosti tog rada i njegovih rezultata povjerava drugom, objektivnijem, višem i kvalificiranom sudu. Za sud čija se odluka napada teško je pretpostaviti da bi mogao naći nove, pravilnije kriterije za ocjenu stvari o kojoj je već sudio. Osim što je devolutivan pravni lijek, žalba protiv presude u upravnosudskom postupku je i dvostran pravni lijek – „jer se mora dostaviti protivniku na odgovor“, te samostalan pravni lijek – „jer se o njemu odlučuje nezavisno od drugih pravnih lijekova“.²³

Donošenju presude o osnovanosti tužbenog zahtjeva prethode tri djelatnosti suda:

- 1) sud provodi određeni postupak
- 2) utvrđuje pravno relevantne činjenice
- 3) na utvrđene činjenice primjenjuje određena prava pravila radi ocjene osnovanosti tužbenog zahtjeva.

Presuda je rezultat ovih sudskih djelatnosti.²⁴

Protiv presude upravnog suda stranke mogu podnijeti žalbu zbog:

- 1) *bitne povrede pravila sudskog postupka*

Bitna povreda sudskog postupka postoji kad upravni sud u tijeku spora nije primijenio ili je nepravilno primijenio odredbe Zakona o upravnim sporovima, a to je utjecalo na donošenje zakonite i pravilne presude. Prema tome, u ovom je slučaju riječ o postupovnim pogreškama do kojih je došlo zbog neprimjenjivanja ili pogrešnog primjenjivanja postupovnih pravila propisanih odredbama samog Zakona o upravnim sporovima. Dakle, ako bi upravni sud povrijedio postupovna pravila nekog drugog propisa koji je u konkretnom slučaju trebalo primijeniti, stranke ne bi mogle izjaviti žalbu. Bitnom povredom pravila sudskog postupka Zakon o upravnim sporovima smatra onu koja je utjecala na donošenje odluke.²⁵ izvor

- 2) *pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu*

Pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u sporu postoji kad je upravni sud kakvu odlučnu činjenicu pogrešno utvrdio ili je nije utvrdio ili je o činjeničnom stanju izveo pogrešan zaključak. Prema tome, ZUS kao žalbeni razlog predviđa i pogrešno utvrđenje odlučnih činjenica i neutvrđivanja odlučnih činjenica, kao i pogrešan zaključak o činjeničnom

²³ Vezmar Brlek Inga, *op. cit.* (bilj. 14), str. 114. – 115.

²⁴ *Ibid.* Str. 115.

²⁵ Đerđa, Dario i Šikić, Marko, *op. cit.* (bilj. 4), str. 273. – 274.

stanju. ZUS nije propisao koje činjenice smatra odlučnima – smatramo da su to one činjenice utvrđivanje kojih je bilo prijeko potrebno za donošenje zakonite i pravilne presude.²⁶ izvor

3) *pogrešna primjena materijalnog prava*

Pogrešna primjena materijalnog prava postoji kad upravni sud nije primijenio odredbu materijalnog prava koju je trebao primijeniti ili kad takvu odredbu nije pravilno primijenio. Pod materijalnim pravom treba smatrati Ustav i druge važeće izvore prava, međunarodne ugovore, zakone, podzakonske propise i opće akte te ustavnosudsku i sudsku praksu. Treba naglasiti da se ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju u bitnome izmijenio i pojam materijalnog prava jer upravni sudovi moraju primjenjivati i pravne akte Europske unije te štiti subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije.²⁷

4.1.1. Ograničenja prava na žalbu, tzv. „filter“ za žalbu

Pravilo o (ne)dopuštenosti žalbe protiv prvostupanjske presude upravnog suda, poznato kao „filter za žalbu“, bilo je vrlo ograničeno u osnovnom tekstu Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10). Prema tom pravilu, žalba je bila dopuštena samo protiv presuda koje su upravni sudovi donijeli samostalno o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Drugim riječima, žalba je bila moguća samo protiv presuda koje su se bavile suštinom slučaja (tzv. anulacijske presude u meritornoj varijanti). Važno je napomenuti da se očekivalo da će takve reformacijske presude činiti samo manji dio presuda upravnih sudova. Razlog tome nije bio u pristranosti upravnih sudaca, već jednostavno u činjenici da većina presuda u upravnim sporovima završava odbijanjem tužbenog zahtjeva, a odbijajuće presude ne podliježu reformaciji. Reformacijske presude bile su samo podskupina presuda koje se odnosilo na pozitivne odluke sudova.²⁸

Odredbama čl. 66. Zakona o upravnim sporovima bila su uspostavljena dva tzv. „filtra“. Prvim su se propisivali razlozi zbog kojih se presuda može osporavati, a drugi se odnosio na vrstu presude kojom je odlučeno u upravnom sporu.

²⁶ *Ibid.* Str. 274.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravni-spor-treba-li-filtar-za-zalbu-uciniti-jos-protocnijim-43330>, 07. rujna 2023.

Prema prvom „filtru“ žalba se može izjaviti protiv presude upravnog suda zbog:

1. *bitne povrede pravila sudskog postupka,*

Odredbom čl. 66. st. 3. ZUS-a propisano je da bitna povreda pravila sudskog postupka postoji kada „upravni sud u tijeku spora nije primijenio ili je nepravilno primijenio odredbe Zakona, a to je utjecalo na donošenje zakonite i pravilne presude“. Riječ je dakle o procesnim pogreškama *errores in procedendo* do kojih je došlo zbog neprimjene ili pogrešne primjene nekog procesnog pravila propisanog odredbama ZUS-a. Dakle, ako bi sud povrijedio procesna pravila nekog zakona koji je u konkretnom slučaju morao primijeniti – to ne bi bio valjan žalbeni razlog. Za postojanje bitne pogreške nužno je da je ona utjecala na donošenje zakonite i pravilne presude.²⁹

2. *pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u upravnom sporu,*

Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u sporu postoji, prema odredbi čl. 66. st. 4. ZUS-a, kad je upravni sud „kakvu odlučnu činjenicu pogrešno utvrdio ili je o činjeničnom stanju izveo pogrešan zaključak“³⁰

3. *pogrešne primjene materijalnog prava.*

Pogrešna primjena materijalnog prava postoji prema odredbi čl. 66, st. 5. ZUS-a, kad upravni sud nije primijenio odredbu materijalnog prava koju je trebao primijeniti ili kad takvu odredbu nije pravilno primijenio. Pod materijalnim pravom treba smatrati Ustav Republike Hrvatske, zakone, međunarodne ugovore, podzakonske propise i opće akte donesene na temelju zakona i u skladu sa zakonom, ustavnosudsku i sudsku praksu.³¹

Prema drugom „filtru“ žalba se može podnijeti kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Dakle, sud je donio presudu u sporu pune jurisdikcije pa ta presuda u svemu zamjenjuje odluku javnopravnog tijela.³²

Spomenuti „filar“ bitno je proširen izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 2014. godine. Prema članku 66.a Zakona o upravnim sporovima, od tada žalba nije dopuštena protiv presude kojom je upravni sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije odnesena u predviđeno roku (tzv. šutnja uprave), protiv dijela presude koji se odnosi na

²⁹ Đerđa, Dario i Šikić, Marko, *op. cit.* (bilj. 4), str. 61.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.* Str. 62.

³² *Ibid.*

sadržaj sudske nagodbe, niti protiv presude kojom je pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništena ili oglašena ništavom i predmet prvi put vraćen na ponovni postupak. Ova zakonodavna promjena ima dvije ključne koristi. Prvo, omogućuje potpunije ostvarivanje usklađivanja sudske prakse kao funkcije drugostupanjskog suda. Drugo, promiče veću procesnu jednakost stranaka u upravnom sporu jer je prethodni model prava na žalbu zapravo bio dostupan samo tuženim stranama, odnosno javnopravnim tijelima, dok je primarni cilj upravnog spora zaštita prava i pravnih interesa tužitelja.³³

4.2. ŽALBA PROTIV RJEŠENJA

Žalba protiv rješenja u upravnom sporu može se podnijeti samo kada je to propisano Zakonom o upravnim sporovima. Žalba nije dopuštena protiv rješenja koje je donio Visoki upravni sud.

Zakon o upravnim sporovima propisuje da je moguća žalba protiv sljedećih rješenja:

- *rješenja o odbacivanju tužbe kao neuredne*

Zakonom o upravnim sporovima čl. 29. st. 2. propisano je ako tužitelj u ostavljenom roku ne otkloni naznačene nedostatke tužbe, a oni su takvi da sprječavaju rad suda, sud će rješenjem odbaciti tužbu kao neurednu, ako ne nađe da je osporena pojedinačna odluka ništava ili upravni ugovor ništetan.³⁴

- *rješenje o prekidu spora*

Zakonom o upravnim sporovima čl. 45. st. 3. propisano je da se protiv rješenja o prekidu spora može podnijeti žalba. Spor će se prekinuti do pravomoćnosti presude donesene u oglednom sporu, kada tužitelj umre ili prestane postojati, a spor se s obzirom na narav upravne stvari može nastaviti ili kada je to propisano zakonom.³⁵

- *rješenje o obustavi spora*

Zakonom o upravnim sporovima čl. 46. st. 5. propisano je da protiv rješenja o obustavi spora stranka može podnijeti žalbu. Dok se postupak po žalbi o obustavi spora ne završi, na rokove

³³ IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravni-spor-treba-li-filtar-za-zalbu-uciniti-jos-protocnijim-43330>, 07. rujna 2023.

³⁴ Zakon o upravnim sporovima, "Narodne novine" br. 20/2010., 143/2012., 152/2014., 94/2016., 29/2017., 110/2021., čl. 29. st. 2.

³⁵ *Ibid.* čl. 45. st. 1. i st. 3.

za poduzimanje radnji te na prava stranaka na odgovarajući način primijenit će se pravila o prekidu spora.³⁶

- *rješenja o privremenoj mjeri*

Zakonom o upravnim sporovima čl. 47. st. 3. propisano je da se protiv rješenja o privremenoj mjeri može uložiti žalba. Sud može na prijedlog stranke izdati privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta.³⁷

- *rješenja o ispravku pogrešaka u presudi*

Zakonom o upravnim sporovima čl. 64. st. 4. propisano je da se protiv rješenja o ispravku može podnijeti žalba. Pogreške u imenima i brojevima, očite pogreške u pisanju i računanju te druge očite pogreške sud može rješenjem ispraviti u svako doba. O ispravljanju presude sud može odlučiti bez izjašnjavanja stranaka.³⁸

Pravilo o nedopustivosti podnošenja posebne žalbe protiv rješenja posljedica je tendencije ka ubrzanju postupka. Rješenja se donose o procesnim pitanjima pa se nastojala izbjeći mogućnost posebnog pobijanja postupovnih odluka. Bilo bi neracionalno i neekonomično kad bi se žalbom pokretao samostalni institucionalni postupak prije ostvarenja objektivnih mogućnosti za prosuđivanje funkcionalnog, relativnog značenja odluka koje se napadaju. Takvo ovlaštenje moglo bi predstavljati nepresušan izvor zloupotreba, naročito radi odugovlačenja postupka. To istovremeno ne znači da stranka nema zaštitu i protiv takvih nezakonitih odluka, jer u slučaju nemogućnosti ulaganja posebne žalbe, ima pravo na postupovnu odluku - rješenje pobijati u žalbi protiv presude.³⁹

Žalba protiv rješenja je devolutivan pravni lijek što bi značilo da protiv rješenja Visokog upravnog suda nije dopuštena žalba jer od njega nema hijerarhijski višeg suda koji bi mogao odlučiti o žalbi.

Žalba protiv rješenja ne odgađa izvršenje rješenja.

³⁶ *Ibid.* čl. 46. st. 5.

³⁷ *Ibid.* čl. 47., st. 1 i st. 3.

³⁸ *Ibid.* čl. 64. st. 1. i st. 4.

³⁹ Vezmar Barlek Inga, *op. cit.* (bilj. 24), str. 124.

4.3. SADRŽAJ ŽALBE

Sadržaj žalbe strogo je propisan odredbama članka 69. Zakona o upravnim sporovima.

Žalba treba sadržavati:

1. oznaku presude protiv koje se podnosi,
2. opseg osporavane presude,
3. razloge zbog kojih se žalba podnosi,
4. ostale podatke propisane člankom 49. stavkom 2. ⁴⁰ ovog Zakona.⁴¹

Slijedom gore navedenog, žalba mora biti razumljiva i mora sadržavati sve podatke da bi se u svezi s njom moglo postupiti, a osobito mora imati oznaku suda kojem se žalba podnosi (Visoki upravni sud Republike Hrvatske) te oznaku upravnog suda kojem se žalba predaje (upravni sud koji je donio presudu), osobno ime, adresu stranke i ovlaštenih osoba za zastupanje te potpis. Uz navedene podatke žalba mora sadržavati i oznaku presude, u kojoj se navodi broj presude, datum presude i naziv suda koji je presudu donio, i razloge zbog kojih se žalba podnosi. Što se tiče opsega osporavane presude žalitelj mora navesti osporava li presudu u cijelosti ili samo u određenim dijelovima. Žalba mora detaljno sadržavati obrazloženje razloga zbog kojih se podnosi. Žalitelj mora detaljno navesti koje su bitne povrede pravila sudskog postupka koje je sud počinio, koje činjenice nije utvrdio te zašto smatra da je sud došao do pogrešnog zaključka o činjeničnom stanju. Također obvezno je obrazložiti pogrešnu primjenu materijalnog prava u sporu i koje materijalne propise sud nije, a morao je primijeniti, te zašto je sud primijenio materijalni propis čija primjena ne dolazi u obzir.

⁴⁰ Podnesak mora biti razumljiv te sadržavati sve što je potrebno da bi se u svezi s njim moglo postupiti, osobito oznaku suda, osobno ime, odnosno naziv i adresu stranke i osoba ovlaštenih za zastupanje, predmet spora, sadržaj izjave te potpis. Podnesak dostavljen elektronički treba biti ovjeren elektroničkim potpisom sukladno zakonu. - Zakon o upravnim sporovima, "Narodne novine" br. 20/2010., 143/2012., 152/2014., 94/2016., 29/2017., 110/2021., čl. 49. st. 2.

⁴¹ Zakon o upravnim sporovima, "Narodne novine" br. 20/2010., 143/2012., 152/2014., 94/2016., 29/2017., 110/2021., čl. 69. st. 1.

4.4. POSTUPANJE UPRAVNOG SUDA PO ŽALBI

Iako je žalba ima devolutivno djelovanje, postupak prvostupanjskog suda nakon podnošenja žalbe ne ograničava se samo na prosljeđivanje žalbe zajedno s dokumentacijom drugostupanjskom sudu. Prvostupanjski sud također ima određene ovlasti i nadležnosti u vezi s razmatranjem žalbe i donošenjem odluke u tom kontekstu. Te su ovlasti dane prvostupanjskom tijelu iz razloga ekonomičnosti upravnog postupka i bržeg rješavanja upravnih stvari.⁴²

Upravni sud koji je zaprimio žalbu ima vrlo ograničene ovlasti u postupanju povodom žalbe. Kako se navodi u Zakonu o upravnim sporovima ako je žalba nepravodobna ili je podnesena od neovlaštene osobe upravni sud će ju odbaciti rješenjem u roku od 15 dana od njezina primitka. Žalba je podnesena od neovlaštene osobe ako ju je podnijela osoba koja nije ovlaštena za podnošenje iste ili osoba koja se odrekla prava na žalbu ili osoba koja je podnijela žalbu, a za nju nema pravni interes. Ukoliko sud utvrdi da je žalba neuredna, u roku od 15 dana od primitka žalbe rješenjem će pozvati žalitelja da dopuni ili ispravi istu i za to mu odrediti primjereni rok. Ako žalitelj to ne učini, sud će žalbu rješenjem odbaciti kao neurednu. Žalba koja je podnesena nakon zakonskog roka za podnošenje je nepravovremena.

Moguće su situacije u kojima stranke podnose žalbe s nedostacima koji onemogućuju postupanje po žalbama ili nemaju sve potrebne elemente da bi se o njima moglo postupati (nepotpune žalbe) ili su žalbe nerazumljive. Takve neuredne žalbe upravni sud ne može odmah odbaciti. Razrađujući načelo pomoći neukoj stranci obvezuje upravni sud na poduzimanje radnji koje će strankama pomoći da isprave nedostatke u žalbi. Upravni sud je tako dužan u roku od 15 dana od primitka žalbe pozvati žalitelja da dopuni ili ispravi žalbu i za to mu odrediti primjereni rok. Tek ako žalitelj u ostavljenom roku ne postupi po traženju, upravni sud će žalbu rješenjem odbaciti kao neurednu.⁴³

Žalba u upravnom sporu ima devolutivno djelovanje i o njezinu meritumu odlučuje Visoki upravni sud. Upravni sud je dužan u situacijama kada ne odbaci žalbu, u roku od osam dana

⁴² Gagro, Božo, Postupanje po žalbi prema novom Zakonu o općem upravnom postupku, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2009., str 183.

⁴³ Đerđa Dario i Šikić Marko, *op. cit.* (bilj. 4), str. 282.

dostaviti primjerak uredne žalbe, zajedno sa svim spisima predmeta, Visokom upravnom sudu na odlučivanje.⁴⁴

4.5. POSTUPANJE VISOKOG UPRAVNOG SUDA PO ŽALBI

Kad Visoki upravni sud primi žalbu sa spisom predmeta, dužno je najprije utvrditi je li žalba dopuštena, pravovremena i izjavljena od ovlaštene osobe, ako utvrdi da nije, odbacit će ju rješenjem. Odredbom članka 66. st. 2. propisuje se da će Visoki upravni sud rješenjem odbaciti žalbu kao nedopuštenu ako ne postoje osnove za žalbu koje su propisane čl. 66. st. 1. i 2.. Prema tome, Visoki upravni sud odbacit će žalbu i ako utvrdi da je stranka podnijela žalbu zbog nekog od razloga koji nije propisan čl. 66. st. 1. (stranka je, primjerice, podnijela žalbu zbog toga što je presudu donio nenadležni upravni sud). Također, Visoki upravni sud odbacit će žalbu i ako prvostupanjski upravni sud nije donio presudu u sporu pune jurisdikcije, tj. kad nije presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.⁴⁵

Visoki upravni sud ispituje prvostupanjsku presudu samo u djelu u kojem je osporavana žalbom i samo u granicama razloga navedenih u žalbi. Visoki upravni sud dužan je po službenoj dužnosti paziti na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništetnosti upravnog ugovora. O žalbi se, u pravilu, odlučuje na sjednici vijeća (Visoki upravni sud odlučuje u vijeću od tri suca, osim o zakonitosti općih akata kada odlučuje u vijeću od pet sudaca)⁴⁶ bez održavanja rasprave, ali se rasprava može održati ukoliko sud to smatra potrebnim. U odlučivanju po žalbi sud presudom može žalbu odbiti ili usvojiti.

Žalbu će presudom odbiti kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsku presudu kada utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija ili da oni ne utječu na donošenje drukčije odluke. U toj situaciji Visoki upravni sud, nakon što je proveo postupak i razmotrio žalbu, utvrdio je da u prvostupanjskom sudskom postupku nije bilo bitnih pogrešaka, pogreške u činjeničnom stanju ili materijalne povrede zakona. Također, žalbu može odbiti i kada utvrdi da je postojao neki od spomenutih oblika nezakonitosti, ali da ni ne utječu na donošenje drukčije odluke.⁴⁷

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.* Str. 283.

⁴⁶ Zakon o upravnim sporovima, "Narodne novine" br. 20/2010., 143/2012., 152/2014., 94/2016., 29/2017., 110/2021., čl. 14. st. 3.

⁴⁷ Đerđa, Dario i Šikić, Marko, *op. cit.* (bilj. 4), str. 285.

Visoki upravni sud, ako utvrdi da je upravni sud počinio bitnu povredu pravila sudskog postupka, da je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili da je pogrešno primijenio materijalno pravo, poništiti prvostupanjsku presudu te da će sam otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar.

U obrazloženju drugostupanjske presude Visoki upravni sud treba ocijeniti žalbene navode koji su od odlučnog značenja te navesti razloge koje je uzeo u obzir kod donošenja odluke. Vrlo je važno da Visoki upravni sud u obrazloženju presude temeljito elaborira svoje pravno shvaćanje o svim relevantnim postupovnim i materijalnim pitanjima. Takvo pravno shvaćanje nije interesantno i relevantno samo za stranke u konkretnom sporu, nego postaje izvorom prava. Pravno shvaćanje suda o pojedinom procesnom i materijalnom pitanju izraženo u obrazloženju presude djeluje *pro futuro* i obvezuje Visoki upravni sud, upravne sudove i javnopravna tijela.⁴⁸

Visoki upravni sud dužan je presudu dostaviti upravnom sudu koji ju onda dostavlja strankama.

⁴⁸ *Ibid.* Str. 286. – 287.

5. IZVANREDNI PRAVNI LIJEKOVI

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 se 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 kao izvanredni pravni lijekovi propisani obnova spora, koja nije novi pravni lijek jer je postojala i u ranijem Zakonu o upravnim sporovima, i zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, koji je kao pravno sredstvo uveden u hrvatsko upravno sudovanje Zakonom o upravnim sporovima iz 2010.⁴⁹

5.1. OBNOVA SPORA

Obnova spora jedan je od izvanrednih pravnih lijekova normiran Zakonom o upravnim sporovima koji omogućuje osporavanje pravomoćnih upravnih presuda u cilju njihova stavljanja izvan snage, te ponavljanje ranije okončanog upravnog spora u kojem su one donesene zbog određenih zakonom normiranih razloga. Osim što je izvanredni pravni lijek jer se njime omogućava osporavanje pravomoćnih presuda, po svojoj je naravi i remonstrativni pravni lijek jer o njemu odlučuje sud koji je donio odluku protiv koje se podnosi: upravni sud ili Visoki upravni sud. Obnova spora je nesuspendivan pravni lijek jer ne odgađa izvršenje presude, ali i samostalan pravni lijek, jer se o njemu odlučuje neovisno o drugim pravnim lijekovima. Riječ je o pravnom lijeku za čiju dopustivost moraju biti ispunjene naprijed navedene zakonske pretpostavke. Posebnost obnove spora ogleda se u tome što se sudski spor okončan presudom može obnoviti, ali ne i upravni spor okončan rješenjem te su ograničeni razlozi zbog kojih se obnova može predložiti.⁵⁰

Svrha obnove spora je zaštita načela zakonitosti i materijalne istine. Ovaj izvanredni pravni lijek provodi se isključivo na prijedlog stranke.

⁴⁹ Dominis Herman, Meri, Izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, str. 538.

⁵⁰ *Ibid.* Str. 539.

5.1.2. Razlozi obnove spora

Zakonom o upravnim sporovima, člankom 76. stavkom 1. propisano je kako će se obnova spora pokrenuti u slijedećim situacijama:

1. *ako je konačnom presudom Europskog suda za ljudska prava odlučeno o povredi temeljnog ljudskog prava ili slobode na drukčiji način od presude suda*

Republika Hrvatska je 5. studenog 1997. godine ratificirala Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te je ona postala dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske koja je po pravnoj snazi iznad zakona. Nakon što iscrpe redoviti pravni put pravne zaštite u Republici Hrvatskoj, građani mogu zatražiti zaštitu pred Europskim sudom, pa tako i u slučaju ako nakon okončanog upravnog spora iscrpe zaštitu koju pruža Ustavni sud Republike Hrvatske.

2. *ako se presuda temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili drugo javnopravno tijelo o tom je pitanju poslije odlučilo u bitnim točkama drukčije*

Odluka suda o prethodnom pitanju ima pravi učinak samo u upravnom sporu u kojem je to pitanje riješeno. Samo ako je sud sam riješio prethodno pitanje može doći do obnove spora, te je svoju odluku temeljio na tako riješenom prethodnom pitanju.

3. *ako je do odluke suda došlo zbog kaznenog djela suca ili službenika suda*

Kako bi stranka mogla iz ovog razloga predložiti obnovu spora sudac ili službenik moraju počinuti neko kazneno djelo predviđeno Kaznenim zakonom. Počinjeno kazneno djelo mora biti u uzročnoj vezi sa sudsko odlukom zbog koje se traži obnova spora. Kaznena djela zbog kojih se može tražiti obnova spora su npr. zlouporaba položaja i ovlasti, krivotvorenje službene isprave, primanje mita... Kazneno djelo mora se utvrditi u kaznenom postupku kako bi moglo biti razlog za obnovu spora.

4. *ako se odluka suda temelji na ispravi koja je krivotvorena ili u kojoj je ovjeren neistinit sadržaj ili ako se odluka temelji na lažnom iskazu svjedoka, vještaka ili stranke*

Odluke gube svoju činjeničnu osnovu ako se temelje na kaznenom djelu kao što su krivotvorena isprava ili neistinit sadržaj ovjerene isprave ili lažan iskaz svjedoka, vještaka ili stranke. Kao i kod prijašnjeg razloga, ova kaznena djela moraju biti utvrđena u kaznenom postupku kako bi stranka mogla tražiti obnovu spora.

5. *ako je u donošenju odluke sudjelovao sudac koji je prema članku 15. ZUS-a morao biti izuzet*

U članku 15. ZUS-a navodi se: sudac ne može odlučivati niti sudjelovati u sporu: ako je sam stranka, zakonski zastupnik ili opunomoćenik stranke ili ako je sa strankom u odnosu suovlaštenika ili suobveznika; ako mu je stranka ili zakonski zastupnik ili opunomoćenik stranke srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kojeg stupnja, a u pobočnoj do četvrtog stupnja, ili mu je bračni drug, izvanbračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stupnja, bez obzira na to je li brak prestao ili nije; ako je skrbnik, posvojitelj ili posvojenik stranke, njezina zakonskog zastupnika ili opunomoćenika; ako je u istom predmetu sudjelovao u donošenju odluke u upravnom postupku ili prvostupanjskom upravnom sporu; ako postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristranost.

U slučaju da postoji neki od navedenih razloga za izuzeće suca, stranka može tražiti obnovu spora.

6. *ako stranka sazna za nove činjenice ili nađe mogućnost da upotrijebi nove dokaze na temelju kojih bi spor bio povoljnije riješen za nju da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u prijašnjem sudskom postupku*

Saznanje za nove činjenice ili upotreba novih dokaza je jedan od razloga kada stranke žele staviti izvan snage pravomoćnu sudsku odluku svojim prijedlogom za obnovu spora. Ako se nakon pravomoćnosti sudske presude pojave nove činjenice ili novi dokazi, ali je bitno da su postojali u ranijem postupku, ali stranka nije znala ili ih nije mogla upotrijebiti. Ako su nove činjenice ili dokazi nastali nakon pravomoćne sudske odluke, stranka ih ne može s uspjehom isticati i na kraju će rezultirati odbačajem za obnovu spora. Bitno je da je riječ o relevantnim činjenicama i dokazima, koji da su izneseni u ranijem postupku, bi rezultirali povoljnijom presudom za stranku od one koja je donesena.

7. *ako zainteresiranoj osobi nije bila dana mogućnost da sudjeluje u upravnom sporu.*

Osim tuženika i tužitelja pravni položaj stranke u upravnom sporu ima i zainteresirana osoba koja može istupati na strani tužitelja ili tuženika. Položaj zainteresirane osobe može imati i javnopravno tijelo koje smatra da sudska odluka može imati učinak na prava i pravne interese koje ono štiti na temelju zakona. Uskrata sudjelovanja nekoj od osoba koja je u spor trebala biti uključena u svojstvu zainteresirane osobe u višestranačkim stvarima otvara mogućnost toj stranci podnošenje prijedloga za obnovu spora. Zainteresirana osoba se pred upravnim sudom najčešće pojavljuje u imovinskoj-pravnoj oblasti, a gdje prema upravno-sudskoj praksi i ima najviše prihvaćenih prijedloga za obnovu upravnog spora jer osobi koja je trebala sudjelovati

kao stranka u postupku nije dana takva mogućnost, odnosno sud je propustio takvu osobu uključiti u upravni spor kako bi mogla zaštititi svoja prava i interese.⁵¹

5.1.3. Postupak obnove spora

Prva radnja koju sud izvodi kada zaprimi prijedlog za obnovu postupka je ispitivanje sadržava li prijedlog sve formalnopravne pretpostavke da bi se ušlo u obnovu postupka. Sud će tako ispitati sadržava li prijedlog naznaku suda, osobno ime ili naziv stranke te adresu stranke i osoba ovlaštenih za zastupanje te je li prijedlog potpisan. Ako prijedlog sadržava neke nedostatke, sud će podnositelju ostaviti dodatan rok da nedostatke ispravi, a ako podnositelj to ne učini, smatrat će se da prijedlog nije ni podnesen. Sud će posebno promotriti je li prijedlog podnijela ovlaštena osoba, je li prijedlog pravodoban (subjektivni i objektivni rok) te je li stranka učinila vjerojatnim postojanje zakonske osnove za obnovu spora. Navedene pretpostavke moraju biti ispunjene kumulativno pa će sud, ako utvrdi da nedostaje neki od elemenata, odbaciti prijedlog rješenjem. Ako sud prijedlog ne odbaci, sud će tada najprije dostaviti prijedlog drugim strankama te ih pozvati da u roku od 15 dana odgovore na prijedlog. Navedeni je rok instruktivan te stranke na prijedlog nisu dužne odgovoriti. ZUS nije do kraja uredio postupak obnove pa je potrebno naglasiti da će sud protekom roka od 15 dana najprije razmotriti mogu li okolnosti i dokazi koji se iznose kao razlog za obnovu dovesti do drugačije odluke. Ako utvrdi da ne mogu, tj. da bi se i u obnovljenom postupku došlo do iste odluke, presudom će odbiti prijedlog za obnovu. Ako sud utvrdi da bi u obnovljenom sporu moglo doći do drugačije odluke, donijet će presudu kojom će dopustiti obnovu. Tom će se presudom odlučiti i o predmetu spora. U obnovljenom sporu neće se obnavljati prijašnje postupovne radnje na koje ne utječu razlozi obnove. O prijedlogu za obnovu spora sud rješava meritorno presudom na temelju činjeničnog stanja u spisu iz prijašnjeg spora, činjenica navedenih u prijedlogu za obnovu spora te na temelju činjenica utvrđenih na raspravi. Na temelju svih navedenih činjenica sud može utvrditi da odluka u sporu za koji je podnesen prijedlog za obnovu treba ostati na snazi kakva jest, tj. da se ne može donijeti drukčija odluka. U tom slučaju presudom kojom se dopušta obnova prijašnju odluku ostavit će na snazi. Ako, pak utvrdi da rezultati prijašnjeg obnovljenog postupka

⁵¹ Dominis Herman, Meri, *op. cit.* (bilj. 53), str. 547. – 548.

upućuju na to da je potrebno donijeti drukčiju odluku, prijašnja će se odluka presudom kojom se obnova dopušta staviti izvan snage u cijelosti ili djelomično.⁵²

5.1.4. Rokovi za podnošenje prijedloga obnove spora

Zakonom o upravnim sporovima propisani su rokovi za podnošenje prijedloga za obnovu spora. Dijelimo ih na subjektivni i objektivni. Subjektivni rok je onaj čiji početak ovisi o saznanju stranke za razlog obnove spora i on iznosi 30 dana. On počinje teći isto za sve razloge koji su propisani kao razlozi obnove spora. Objektivni rok je onaj rok koji se računa od nastupa pravomoćnosti presude. Nakon njegovog isteka od jedne godine od pravomoćnosti presude ne može se više predlagati obnova spora u situacijama koje se tiču povrede pravila o izuzeću suca, saznanja za nove činjenice ili nove dokaze i ne davanja mogućnosti zainteresiranoj osobi da sudjeluje u upravnom sporu.

Ovakva situacija s objektivnim rokom se može tumačiti dvojako i to tako da za sve situacije za koje nije propisan objektivni rok stranka je povezana isključivo subjektivnim rokom. Ili suprotno da u ostalim slučajevima stranka može i nakon proteka jedne godine od pravomoćnosti presude predložiti obnovu za razloge koji nisu povezani objektivnim rokom. Neki autori tumače navedene rokove tako da za sve ostale slučajeve za koje objektivni rok nije propisan stranka je isključivo povezana subjektivnim rokom. Zakonodavac se kod toga izvanrednog pravnog lijeka opredijelio za dvije vrste rokova te ih je neprecizno uredio, odnosno nije osigurao njihovu jasnoću i određenost, a što može rezultirati neujednačenom praksom upravnih sudova.⁵³

⁵² Đerđa Dario i Šikić Marko, *op. cit.* (bilj. 4), str. 291. – 292.

⁵³ Dominis Herman, Meri, *op. cit.* (bilj. 53), str. 548. – 549.

5.2. ZAHTJEV ZA IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE PRESUDE

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (u nastavku rada: Zahtjev) kao izvanredni pravni lijek u upravno sudovanje Republike Hrvatske uveden je novim Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. godine.

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude je izvanredno, devolutivno, nesuspendivno, jednostranačko, te samostalno sredstvo.

1. *Izvanrednost* proizlazi iz činjenice da se Zahtjev može podnijeti tek nakon nastupa pravomoćnosti osporavane odluke.
2. *Devolutivnost* znači da njegovo korištenje aktivira najviši sud – Vrhovni sud RH.
3. *Nesuspendivnost* je izravno vezana za izvanrednost Zahtjeva i toliko je očita da se i ne mora posebno dokazivati.
4. *Jednostranačko pravno sredstvo* odnosi se na to da Zahtjev može koristiti jedna ovlaštena stranka u postupku, a to je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (u nastavku rada: DORH) koje u postupku Zahtjeva ima ulogu stranke.
5. *Samostalnost* Zahtjeva znači da se radi o pravnom sredstvu koje se podnosi samostalno i nevezano za bilo koju drugu eventualno spornu sudsku odluku.⁵⁴

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude „novo“ je izvanredno pravno sredstvo. 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 – zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke (koji je postojao u socijalističkoj Jugoslaviji) i zahtjev za zaštitu zakonitosti (koji je postojao u socijalističkoj Jugoslaviji, ali i u samostalnoj Republici Hrvatskoj do 2012.). Zakonsko uređenje instituta ukazuje na očitu namjeru zakonodavca Zahtjevom prvenstveno ostvariti odredbu Ustava Republike Hrvatske, temeljem koje Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, „osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni“.⁵⁵

⁵⁴ Štokić, Anamarija, *Izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu*, Veleučilište “Nikola Tesla” Gospić, 2016., str. 15.

⁵⁵ Šikić, Marko, *Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 179. – 180.

5.2.1. Zahtjev kao pravno sredstvo prije Novela Zakona o upravnim sporovima 2012. i 2014.

Zahtjev je uređen u trećem dijelu Zakona o upravnim sporovima pod naslovom „Pravni lijekovi“ i to u posebnoj, trećoj, glavi koja je naslovljena upravo „Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude“. Navedena glava se sastoji samo od jednog članka, 78., koji nosi naziv Podnošenje zahtjeva i odlučivanje“. ⁵⁶

U tekstu Zakona o upravnim sporovima, prije izmjena učinjenih Novelama Zakona 2012. i 2014., čl. 78. glasio je:

(1.) Stranke u upravnom sporu mogu zbog povrede zakona predložiti DORH-u podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke upravnog suda ili Visokog upravnog suda.

(2.) Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke može podnijeti DORH u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama. DORH 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.“⁵⁷

Očigledno je da ovakav pristup zakonodavca stavlja naglasak na osiguravanje jednake primjene prava i ravnopravnosti građana od strane Vrhovnog suda, dok je uloga Zahtjeva kao pravnog sredstva koje je dostupno građanima i drugim strankama u upravnom sporu postavljena u pozadinu. Da bi se postigla navedena funkcija Vrhovnog suda, zakonodavac je utvrdio postupak prema kojem strane u upravnom sporu (tužitelj, tuženik i zainteresirane osobe) mogu samo predložiti DORH-u pokretanje Zahtjeva u slučaju povrede zakona, uključujući povrede postupovnih i materijalnih prava, pogrešno ili nepotpuno utvrđenih činjenica i činjeničnog stanja te nesukladnosti s nadležnošću. DORH je jedini ovlašten za podnošenje Zahtjeva, a to mora učiniti u roku od šest mjeseci od pravomoćne dostave sudskih presuda strankama.

⁵⁶ *Ibid.* Str. 181.

⁵⁷ *Ibid.*

5.2.1.1. Novela Zakona o upravnim sporovima 2012.

Zakonodavac je Novelom Zakona o upravnim sporovima 2012. intervenirao u Zahtjev u dva smjera - u čl. 78. st. 1. 2. Zakona, pojam „sudske odluke“ zamijenio je pojmom „presuda“, te je iza stavka 3. dodao novi stavak 4. (čime je dotadašnji stavak 4. postao stavak 5.) koji glasi:

„(4.) Sud protiv čije presude je podnesen zahtjev iz stavka 2. ovog članka i javnopravno tijelo kao tuženik dužni su bez odlaganja dostaviti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, na njegov zahtjev, sve spise predmeta“

Ovime se može zaključiti kako je Novelom Zakona o upravnim sporovima 2012. u uređenju Zahtjeva učinjen korak unatrag. Iako je dodanim stavkom 4. učinjena korisna nadopuna postojećeg uređenja postupka po Zahtjevu, zamjenom pojma „sudska odluka“ pojmom „presuda“ zakonodavac je nepotrebno suzio doseg Zahtjeva samo na pravomoćne sudske presude. *Novelom Zakona o upravnim sporovima 2014., ovakav pristup označavanja akta protiv kojega je moguće podnijeti Zahtjev napušten je te je zakonodavac predvidio mogućnost izjavljivanja Zahtjeva i protiv sudskih presuda i protiv rješenja.*⁵⁸

5.2.1.2. Novela Zakona o upravnim sporovima 2014.

Zakonodavac je Novelom Zakona o upravnim sporovima 2014. učinio sljedeće izmjene o dopune instituta Zahtjeva:

U čl. 78. st. 1. Zakona iza riječi „pravomoćna presuda“ dodane su riječi „i rješenja“, te su iza stavka 3., dodani novi stavci, 4., 5. i 6. (čime su dotadašnji stavci 4. i 5. postali stavci 7. i 8.):

(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.*⁵⁹

⁵⁸ *Ibid.* Str. 185. – 186.

⁵⁹ *Ibid.* Str. 187.

Nakon što su se u izvornom tekstu Zakona o upravnim sporovima u pogledu objekta Zahtjeva koristili izrazi „sudska odluka“ i „sudska presuda“, i nakon što je u Noveli Zakona 2012. nepotrebno „izbačen“ pojam „sudska odluka“ i zamijenjen pojmom „presuda“ zakonodavac Novelom 2014. dodavanjem riječi „i rješenja“ u čl. 78. st. 1. konačno želi nedvosmisleno osigurati mogućnost korištenja Zahtjeva protiv svih sudskih odluka. Daljnje, upotpunjavanje normiranja i postupanja po Zahtjevu (započeta Novelom 2012. dodavanjem odredbe o obvezi spisa predmeta Vrhovnom sudu Republike Hrvatske) učinjena Novelom 2014. učinjen je važan korak prema unapređenju cjelokupnog instituta Zahtjeva. Tako je uređenje postupanja po nepravodobnom Zahtjevu ili Zahtjevu koji je podnijela neovlaštena osoba, tj. izričito predviđena mogućnost odbacivanja takvih Zahtjeva od strane Vrhovnog suda, korisna procesna odredba koja popunjava pravnu prazninu u ovom inicijalnom dijelu postupanja Vrhovnog suda po Zahtjevu. Svakako najznačajnija novina jest obvezna dostava Zahtjeva protivnoj strani na odgovor. Zakonodavac je predvidio da stranka odgovor može dati u roku od 30 dana. Nadalje, Zakonodavac je Novelom 2014. izrijekom propisao i to da Vrhovni sud o Zahtjevu rješava u nejavnoj sjednici, što je, prema mišljenju upravno-pravne teorije, pogrešno jer je bilo potrebno propisati obvezno održavanje usmene rasprave. Naime, ističe se kako obvezno održavanje usmene rasprave u postupanju po Zahtjevu proizlazi iz čl. 6. Europske konvencije⁶⁰ i prakse Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu – Vrhovni sud u postupku po Zahtjevu odlučuje i o činjeničnim i o pravnim pitanjima što je situacija kada Europski sud inzistira na održavanju usmene rasprave.⁶¹

5.2.2.. Podnošenje Zahtjeva

Važna karakteristika ovog pravnog lijeka je ta što ga može inicirati stranka, a samo ga može podnijeti DORH. DORH ga podnosi na inicijativu stranke ili po službenoj dužnosti. Upotreba zahtjeva ovisi isključivo o procjeni DORH-a.

⁶⁰ Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde. – Europska Konvencija o ljudskim pravima, čl. 6. st. 1.

⁶¹ Šikić, Marko, *op. cit.* (bilj. 60.), str. 188. – 189.

Takav je zakonodavčev pristup djelomično opravdan i logičan. Željela se izbjeći opasnost da nezadovoljne stranke iz upravnog spora pretjerano opterećuju Vrhovni sud svojim izravnim zahtjevima za preispitivanje sudskih odluka. Vidljivo je kako je takvim zakonodavčevim pristupom naglasak stavljen na osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti građana od strane Vrhovnog suda, dok uloga zahtjeva kao pravnog sredstva koji je na raspolaganju i građanima, kao i drugim strankama u upravnom sporu. Zakonom o upravnom sporu nije propisano zbog kojih se razloga može podnijeti ovaj izvanredni pravni lijek kao što je to uređeno kod obnove spora, ali je sasvim jasno da se podnosi protiv odluka upravnih sudova i Visokog upravnog suda za koje se smatra da je njima povrijeđen zakon, odnosno odredbe materijalnog i postupovnog prava.⁶²

Zahtjev se može podnijeti protiv pravomoćne sudske odluke upravnog suda i Visokog upravnog suda u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama. Razlog za podnošenje tog zahtjeva jest povreda zakona.⁶³

5.2.3. Sadržaj zahtjeva

Zahtjev bi trebao sadržavati:

- a) oznaku podnositelja Zahtjeva,
- b) oznaka odluke koja se osporava,
- c) oznaka suda kojem se upućuje Zahtjev,
- d) oznaka pravodobnosti Zahtjeva,
- e) opis povrede Zakona koja motivira podnošenje Zahtjeva.

Svaki zahtjev također mora sadržavati i opseg osporavanja odluke protiv koje je usmjeren, pa shodno tome bi trebao sadržavati i naznaku traži li se preinačenje ili ukidanje osporene presude. Također je potrebno navesti razloge zbog kojih se Zahtjev podnosi, te je potrebno navesti i činjenice koje supstanciraju navedene razloge korištenja Zahtjeva, te ukoliko je moguće dokazane prijedloge o tim činjenicama.⁶⁴

⁶² Dominis Herman, Meri, *op. cit.* (bilj. 53), str. 552.

⁶³ Đerđa, Dario i Šikić, Marko, *op. cit.* (bilj. 4), str. 294.

⁶⁴ Štokić, Anamarija, *op. cit.* (bilj. 59.), str. 19.

5.2.4. Odlučivanje po Zahtjevu za ispitivanje zakonitosti pravomoćne presude

Iz odredbe članka 78. Zakona o upravnim sporovima proizlazi da je zakonodavac postupak po Zahtjevu zamislio kao poseban postupak. Naime, kao nadležni sud određen je Vrhovni sud Republike Hrvatske, a jedini ovlaštenik korištenja Zahtjeva je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske.

Odredbom čl. 78. st. 4. Zakona o upravnim sporovima propisano je da će sud odbaciti rješenjem nepravodoban zahtjev ili zahtjev koji je podnijela neovlaštena osoba.

O Zahtjevu odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske u vijeću koje čine petorica sudaca. Ako Vrhovni sud usvoji zahtjev, može ukinuti osporenu presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili preinačiti presudu. Takvo reguliranje ovlasti u pogledu osporene odluke Visokog upravnog suda opravdano je i ispravno. No, upitna je ispravnost navedenog zakonskog rješenja ako je Vrhovni sud preispitivao prvostupanjsku odluku upravnog suda. Naime, preinačujući presudu upravnog suda, Vrhovni sud preuzima na sebe ovlasti Visokog upravnog suda, a to u budućoj praksi može izazvati određene teškoće.⁶⁵

⁶⁵ Đerđa Dario i Šikić, *Marko op. cit.* (bilj. 4), str. 294.

6. ZAKLJUČAK

U ovom radu su kao glavna tema razrađeni pravni lijekovi koji su ustavno i zakonsko pravo građanina, ali i univerzalno ljudsko pravo jer se njegovi izvori nalaze i u međunarodnim dokumentima.

Kao rezultat ovog rada pokazuje se kako u upravnom sporu u Republici Hrvatskoj prema Zakonu o upravnim sporovima razlikujemo dvije vrste pravnih lijekova, redovne i izvanredne. Kao redovan pravni lijek određena je žalba koja se može uložiti protiv presude ili rješenja nadležnog suda, te izvanredne pravne lijekove kod kojih je jedan u rukama stranaka (obnova spora), i drugi koji je u rukama Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (zahtjev za preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude).

Žalba protiv presude ili rješenja je redoviti pravni lijek koji je novina u hrvatskom upravnosudskom nadzoru djelovanja tijela javne uprave. U Republici Hrvatskoj nije bila dopuštena žalba protiv odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, već je ona uvedena novim Zakonom 2010. godine. U ovom radu zaključeno je da pravo na žalbu nije apsolutno ostvarivo, već je ono ograničeno što neki autori u svojim istraživanjima i radovima smatraju upitnim jer pravo na ulaganje pravnih lijekova ne bi smjelo biti ograničeno ni vremenski ni sadržajno. Zakonom su navedeni razlozi za žalbu koji se naizgled čine ograničeni, ali oni zapravo pokrivaju sve tipove grešaka u postupku do kojih može doći. Sam sadržaj žalbe strogo je propisan Zakonom o upravnim sporovima. Žalba ima devolutivno djelovanje što znači da o njoj odlučuje hijerarhijski više tijelo, u ovom slučaju sud. Kao prvostupanjsko tijelo određeni su upravni sudovi, a kao drugostupanjsko Visoki upravni sud.

Obnova spora kao izvanredni pravni lijek nije novina u Zakonu, već je on postojao i u ranijim Zakonima o upravnim sporovima. Njegovo korištenje je dopušteno protiv prvostupanjske ili drugostupanjske presude kojom je okončan upravni spor kako bi se rasvijetlile nove činjenice i dokazi i kako bi se otklonile određene pogreške u proceduri ili nezakonitosti u prije vođenom sporu. Obnova spora se provodi isključivo na prijedlog stranke. Prijedlog se podnosi sudu koji je donio presudu, te iz prijedloga mora biti vidljiva vjerojatnost osnove za obnovu spora. Obnova spora dopuštena je iz jednog od pet razloga koji su propisani Zakonom o upravnim sporovima.

Što se tiče drugog izvanrednog pravnog lijeka, zahtjeva za preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, kojim se nastoji osigurati sudska zaštita izvan upravnog spora, on je uveden kao pravno sredstvo u hrvatsko upravno sudovanje Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. godine. Zahtjev je ovlašteno uložiti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske na prijedlog stranke koja je sudjelovala u upravnom sporu ili po vlastitoj inicijativi. Razlog podnošenja zahtjeva mora biti povreda zakona. O Zahtjevu odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske koji pravomoćnu presudu može ukinuti i predmet vratiti na ponovno suđenje odnosno presudu može preinačiti.

7. LITERATURA

KNJIGE:

1. Bubalović, Tadija, Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu, Zbornik Sveučilišta Libertas Vol. 3, 2018.
2. Đanić, Ana i Ofak Lana, Djelotvornost žalbe u upravnom sporu kao jedan od temeljnih instituta zaštite ljudskih prava, Pravni vjesnik Vol. 30, 2014.
3. Đerđa, Dario i Galić, Ante: Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/14.
4. Đerđa, Dario i Šikić, Marko, „Komentar Zakona o upravnim sporovima“ s uvodnim člankom Medvedovića, Dragana, Novi sustav upravnog sudovanja, Zagreb 2012.
5. Đerđa, Dario. "Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme." Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008.
6. Dominis Herman, Meri, Izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42.
7. Gagro, Božo, Postupanje po žalbi prema novom Zakonu o općem upravnom postupku, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2009.
8. Šikić, Marko, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017.
9. Štokić, Anamarija, Izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu, Veleučilište "Nikola Tesla" Gospić, 2016.
10. Vezmar Barlek Inga, Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu Vol. 47, 2010.
11. Vezmar Barlek, Inga, Novo uređenje predmeta upravnog spora u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci Vol. 33, 2012.

PRAVNI IZVORI REPUBLIKE HRVATSKE:

1. Zakon o upravnim sporovima, "Narodne novine" br. 20/2010., 143/2012., 152/2014., 94/2016., 29/2017., 110/2021.

IZVORI SA INTERNETA:

1. IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravni-spor-treba-li-filtar-za-zalbu-uciniti-jos-protocnijim-43330>
2. Sudovi Republike Hrvatske, <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/povijest>