

TEORIJSKI I PRAKTIČNI ASPEKTI IZVANREDNOG PREISPITIVANJA ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE PRESUDE DONESENE U UPRAVNOM SPORU

Prof. dr. sc. Aleksandra Maganić*
Senka Orlić Zaninović, dipl. iur.**

UDK 35.077.2:347.951.2(497.5)
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.43.3.4>
Ur.: 4. travnja 2022.
Pr.: 8. lipnja 2022.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (i rješenja) donesenih u upravnom sporu u primjeni je više od deset godina. Neki nedostaci ovoga izvanrednog pravnog lijeka nastojali su se otkloniti dvjema zakonskim intervencijama. Međutim, unatoč tomu, ostale su brojne dvojbe u njegovoj primjeni i postupanju, koji se ne mogu otkloniti sudskom praksom. Posvemašnja podnormiranost i lutanja o njegovoj svrsi i cilju, znak su da je de lege ferenda neophodno njegovo novo pravno uređenje. Stoga je svrha ovoga rada u dijelu koji se bavi teorijskom analizom prikazati razvoj zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude i aktualno pravno uređenje, s naglaskom na njegovim pojedinim, osobito važnim obilježjima – aktivnoj legitimaciji za podnošenje, odlukama koje se njime mogu pobijati, razlozima za izjavljivanje i konačno te postupanjem u povodu zahtjeva. U dijelu koji se bavi praktičnim aspektima zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude, prikazani su odnos zahtjeva i ocjene zakonitosti općih akata i aktualni statistički podatci te su analizirane pojedine odluke u kojima je Vrhovni sud RH odlučivao o zahtjevu.

Ključne riječi: zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude; upravni spor; aktivna legitimacija, predmet zahtjeva; razlozi za izjavljivanje; postupak u povodu zahtjeva.

1. UVOD

Pravni lijek, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, uveden je u upravni spor tek nakon provedene reforme upravnog sudovanja

* Dr. sc. Aleksandra Maganić, redovita profesorica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; amaganic@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1941-429X>.

** Senka Orlić Zaninović, dipl. iur., sutkinja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u Zagrebu; Senka.Orlic@vusrh.pravosudje.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9782-3454>.

i donošenja tada novoga Zakona upravnim sporovima.¹ Osnovna namjere toga izvanrednog pravnog lijeka, čija se izvanrednost krije i u njegovu nazivu, bila je omogućiti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske (dalje: VSRH) da ostvari svoju ustavnu zadaću u osiguravanju jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.² Istodobno, kako se VSRH ne bi opteretio velikim brojem zahtjeva stranaka za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćnih odluka, njegovo je podnošenje omogućeno isključivo putem Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (dalje: DORH).³

S obzirom na to da se u postupanju i odnosima upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (dalje: VUSRH) pojavila potreba za reformiranjem normativnog uređenja pojedinih pravnih lijekova,⁴ osnovna je svrha ovoga rada prikazati normativno uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, rezultate koji su njime ostvareni, analizirati pojedine odluke VSRH te preispitati razloge za njegovu normativnu korekciju. Cilj eventualnih promjena trebao bi biti određen povećanjem djelotvornosti analiziranoga pravnog lijeka, osobito s aspekta prava stranaka da (do određene mjere) utječu na mogućnost njegova podnošenja i ako prava koja strankama pripadaju ili bi *pro futuro* trebala pripadati. Pritom bi trebalo voditi računa i o kapacitetima VSRH i potrebi osnivanja njegova posebnog odjela specijaliziranog za upravne stvari.

2. RAZVOJNI PUT ZAHTJEVA ZA IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE PRESUDE

Pravnom uređenju zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu prethodio je potpuno drukčiji sustav upravnog sudovanja, u kojem je Upravni sud Hrvatske bio jedina i isključiva upravnosudska instanica. U takvom sustavu VSRH odlučivao je i o odlukama Upravnog suda samo u povodu zahtjeva za zaštitu zakonitosti koji je podnosio državni odvjetnik, ako je tom odlukom bio povrijeđen zakon, drugi propis ili opći akt (čl. 21. ranijeg ZUS-a⁵).

Odredbе 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),⁶ budući da su uz ostalo, propisivale i vrlo složenu podjelu

1 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10. (dalje: ZUS 10), stupio je na snagu 1. siječnja 2012.

2 Čl. 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. (dalje: Ustav RH).

3 Dragan Medvedović, „Novi sustav upravnog sudovanja“, u: Đerđa, Dario i Marko Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (Zagreb: Novi informator, 2012.), 67.

4 U odnosu na žalbu opširnije Aleksandra Maganić, „Žalba u upravnom sporu i parničnom postupku“, *Zbornik radova 9. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi* (Zagreb: Visoki upravni sud Republike Hrvatske; Organizator, 2021.), 1-24.

5 Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., Narodne novine, br. 53/91., 9/92., 77/92. (dalje: raniji ZUS).

6 Čl. 12. Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 53/91., brisane su odredbe čl. 18., 19. i 20. Zakona o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77.

nadležnosti između saveza, republika i pokrajina. Nužno je napomenuti da se taj pravni lijek mogao podnijeti protiv pravomoćnih odluka sudova zbog povrede materijalnog prava ili zbog povrede pravila postupka koja je mogla utjecati na rješenje stvari. Riječ je, dakle bilo o izvanrednom pravnom lijeku, koji se mogao podnijeti ne samo zbog povrede materijalnog prava, već i zbog postupovnih povreda koje su mogle utjecati i na rješavanje stvari.

Prema ranijem ZUS-u, uz zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao izvanredni pravni lijek protiv pravomoćnih odluka ili rješenja kojima je postupak dovršen, mogao se podnijeti i prijedlog za ponavljanje postupka (čl. 52.) zbog relativno ograničenih razloga.⁷

Smatra se da je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude nastao kao svojevrsna kombinacija zahtjeva za zaštitu zakonitosti (jer ga je podnosio nadležni državni odvjetnik) i zahtjeva za izvanredno preispitivanje sudske odluke,⁸ s obzirom na to da je bio usmjeren na preispitivanje zakonitosti ne samo pravomoćnih presuda, već i rješenja. U tom smislu ovaj pravni lijek nije odgovarajući naslovljen, budući da objekt njegova pobijanja nije samo pravomoćna presuda, već i rješenje. Navedeno proizlazi i iz zakonske odredbe čl. 78. st. 1. ZUS-a.

3. AKTUALNO PRAVNO UREĐENJE

Aktualno pravno uređenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude rezultat je određenih promjena koje su uslijedile nakon donošenja ZUS-a 10. Institut je izmijenjen i dopunjen dvjema novelama ZUS-a. Pritom je osnovni cilj koji se time želio ostvariti bio usmjeren na sužavanje i kasnije proširenje objekta pobijanja i operacionalizaciju kojom se trebalo osigurati brže i jednostavnije postupanje VSRH, određivanje granica ispitivanja pobijane odluke i ostalih modaliteta odlučivanja te osiguravanje strankama nekih postupovnih prava.

7 Postojeće pravno uređenje upravnog spora umjesto *prijedloga za ponavljanje postupka* uređuje *obnovu spora*. Tako je prema aktualnom Zakonu o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21. (dalje: ZUS), obnova spora moguća samo protiv pravomoćnih presuda (ne i rješenja) kojima je spor okončan. Usporedba razloga za izjavljivanje prijedloga za ponavljanje postupka i obnove spora ukazuje na prilično istovjetan sadržaj. Ipak, lista razloga za obnovu spora proširena je tako da stranka obnovu spora može predložiti, ako je konačnom presudom Europskog suda za ljudska prava odlučeno o povredi temeljnoga ljudskog prava ili slobode na drukčiji način od presude suda, te ako je u donošenju odluke sudjelovao sudac koji je prema čl. 15. Zakona morao biti izuzet (čl. 76. st. 1. t. 1. i 5.). Najveća promjena tiče se roka za podnošenje prijedloga koji je u odnosu na ranije uređenje znatno skraćen. Naime, za razliku od subjektivnog roka koji je u pravilu iznosio 30 dana i objektivnog rok od pet godina, koji se iz nekih razloga mogao i produljiti i nakon isteka petogodišnjeg roka (čl. 53. ranijeg ZUS-a), obnova spora u pravilu može se tražiti samo u subjektivnom roku od 30 dana, iznimno zbog nekih razloga i u objektivnom roku od jedne godine (čl. 76. st. 2. ZUS-a).

8 Tako i Šikić ističe da riječ „*novo*“ ispred instituta mora biti u navodnim znacima jer su mu u hrvatskom pravu prethodila 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.). Marko Šikić, „Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu* 54, br. 1 (2017): 179.

3.1. Novela ZUS-a 12

Novelom ZUS-a 2012.⁹ intervenirano je u osnovni zakonski tekst iz 2010., kojim su bile naznačene osnovne postavke zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude i njegov osnovni sadržaj. Naime, zakonodavac je predvidio da će se zahtjev moći upotrijebiti protiv pravomoćne sudske odluke upravnog suda ili VUSRH, što je zapravo podrazumijevalo mogućnost da se zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude upotrijebi ne samo protiv pravomoćne presude (što inače odgovara i nazivu glave III. trećega dijela ZUS-a¹⁰), već i protiv pravomoćnih rješenja. Kako bi se ogradio od toga, već 2012. dolazi do korekcije toga početnog stava tako da je brisana riječ „odluka“ koja je zamijenjena riječju „presuda“ (čl. 13. ZID ZUS 12). U obrazloženju toga prijedloga navedeno je da se u čl. 78. ZUS-a nedosljedno koriste pojmovi „odluka“ i „presuda“ te da se radi preciznijega i primjerenijeg izričaja njime ujednačava izričaj, s obzirom na to da je predmet izvanrednoga pravnog lijeka (izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude) uvijek presuda, a ne rješenje, budući da se odluka koja se izvanredno preispituje odnosi na meritum upravnog spora, a ne na postupovna pitanja.¹¹

Uz to, dodan je novi 4. st. čl. 78. ZUS-a, kojim je izričito propisana obveza suda protiv čije je presude podnesen zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude i javnopravnog tijela kao tuženika, da VSRH na njegov zahtjev, dostave sve spise predmeta.

Obje izmjene Novele ZUS-a 12 u odnosu na zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti sudske odluke bile su, dakle potaknute različitim ciljevima koji su se korekcijom toga instituta namjeravale postići: 1. ograničenjem objekta pobijanja toga pravnog lijeka, samo na pravomoćne i meritorne presude i 2. operacionalizacijom usmjerenom na dostavljanje svih spisa predmeta sudova i javnopravnih tijela kao tuženika VSRH, kako bi se ubrzao i pospješio proces odlučivanja VSRH o tom pravnom lijeku.

3.2. Novela ZUS-a 14

Do novih izmjena odredbi zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda donesenih u upravnom sporu došlo je već 2014.– Zakonom o izmjenama i dopunama ZUS-a.¹² Čl. 26. ZID ZUS-a 14 ponajprije je osiguran povratak na „staro“, tako da je objekt pobijanja ovim pravnim lijekom ponovno izmijenjen

9 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 143/12. (dalje: ZID ZUS 12; Novela ZUS-a 12).

10 Treći dio ZUS-a uređuje pravne lijekove, tako da se Glava I. odnosi na žalbu, Glava II. na obnovu spora, a Glava III. na zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke.

11 Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZUS-a od svibnja 2012., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//29.-1.pdf>, stanje od 27. ožujka 2022.

12 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 152/14. (dalje: ZID ZUS-a 14; Novela ZUS-a 14).

i proširen i na rješenja.¹³ U obrazloženju navedene izmjene izostalo je bilo kakvo pojašnjenje. To upućuje na zaključak da se pravac promišljanja o tome protiv kojih se sudskih odluka zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti može podnijeti iznova izmijenio, ovaj put u pravcu njegovog proširenja.

Međutim, u obrazloženju čl. 26. ZID ZUS-a 14 dano je pojašnjenje koje se odnosilo na druge promjene čl. 78. ZUS-a 12. Istaknuto je da se dopunom čl. 78. ispravlja neopravdana podnormiranost instituta izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne sudske odluke, budući da dosadašnje odredbe nisu određivale modalitete postupanja nakon podnošenja prijedloga. Zbog toga se propisala obveza dostavljanja prijedloga na odgovor protivnoj stranci, rok za taj odgovor te su određile se granice ispitivanja zahtjeva.

U skladu s iznesenim, autorice mogu zaključiti da se i ta zakonska intervencija odnosila na korekcije koje su bile usmjerene na proširenje objekta pobijanja toga pravnog lijeka i na pravomoćna rješenja upravnih sudova ili VUSRH te operacionalizaciju, koja se odnosila na postupanje nakon podnošenja prijedloga.¹⁴

Unatoč određenim poboljšanjima odredbe čl. 78. ZUS-a intervencijom Novele ZUS-a 14, institut zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude i dalje trpi brojne nedorečenosti, osobito vezano za „ime“ samoga pravnog lijeka te u određivanju roka za podnošenje zahtjeva protiv rješenja koja se ne dostavljaju strankama, već se objavljuju na raspravi s učinkom od objave.¹⁵ Upitan je krug stranaka na koje se odnosi odredba - to su samo stranke spora (tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba) i nije razrađen ni postupak pred VSRH. Nisu uređene ni posljedice normirane ovlasti VSRH kad je zahtjevom za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude osporeno rješenje ili presuda donesena u, tzv. objektivnom upravnom sporu, dakle u postupku ocjene zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.

3.3. Aktivna legitimacija za podnošenje zahtjeva

U skladu s odredbom čl. 78. st. 1. i 2. ZUS-a zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude VSRH može podnijeti jedino Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (dalje: DORH) u povodu prijedloga stranke u upravnom sporu ili po službenoj dužnosti. Relativno jasni razlozi utjecali su na odabir takvog rješenja, koje se vodilo izbjegavanjem opterećenja VSRH i uključivanjem DORH u

13 Konačni prijedlog ZID ZUS-a od studenog 2014., https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080745/PZ_690.pdf, stanje od 27. ožujka 2022.

14 Čl. 26. st. 2. ZID ZUS-a 14 propisao je da se nakon st. 3. dodaju novi st. 4., 5. i 6. koji glase:
(4) *Nepravovremen 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.*

Dosadašnji st. 4. i 5. postaju st. 7. i 8.

15 Čl. 65. st. 4. ZUS-a.

upravni spor, po uzoru na normativno prevladani zahtjev za zaštitu zakonitosti,¹⁶ kao svojevrsnoga čuvara javnog interesa.¹⁷ Ipak, razlozi zbog kojih je napušten zahtjev za zaštitu zakonitosti u parničnom postupku¹⁸ iziskivali bi preispitivanje sudjelovanja DORH i u podnošenju zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (i rješenja) donesenih u upravnom sporu.

Osim što podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti sudskih odluka donesenih u upravnom sporu može biti vrlo dvojbeno kada DORH sudjeluje kao stranka u upravnom sporu, pa čak i neovisno o tome, u analizi navedene problematike podnošenja zahtjeva, treba krenuti od cilja koji se ostvaruje u upravnom sporu i postupovnih prava koja strankama u tom sudskom postupku moraju biti ostvarena. Cilj upravnog spora ponajprije 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 stranaka te o zakonitosti postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava (čl. 2. ZUS-a). Sudovi u upravnom sporu (kao i u parničnom postupku) moraju voditi računa o jednakosti stranaka u postupku i njihovim procesnim mogućnostima. Nikakvi razlozi, pa ni razlozi potencijalnog opterećenja VSRH ne mogu biti opravdanje za to da probir odluka o kojima će zbog navodne povrede zakonitosti odlučivati VSRH, umjesto samih stranaka, provede DORH.

Time je u potpunosti isključena mogućnost stranaka u upravnom sporu da samostalno utječu na izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih sudskih odluka, jer potaknuti DORH i samostalno podnijeti zahtjev s pozicije stranke, definitivno nije isto. Podnošenje nekog zahtjeva, pa i zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih sudskih odluka, ne znači da će taj zahtjev

16 Zahtjev za zaštitu zakonitosti napušten je i u parničnom postupku Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 117/03. (dalje: ZID ZPP 03, Novela ZPP-a 03).

17 Iako ovlaštenje na ulaganje zahtjeva za zaštitu zakonitosti nije ni u ZPP-u 76 bilo izričito vezano uz pretpostavku postojanja *javnog interesa*, razumno je bilo za pretpostaviti da će ga državni odvjetnik (tadašnji javni tužitelj) podnijeti kad za otklanjanje nezakonitosti u pravomoćnoj odluci bude govorio javni interes. S druge strane, načelo legaliteta iziskivalo bi da se zahtjev za zaštitu zakonitosti morao podnijeti uvijek kada bi postojao neki od razloga za njegovo podnošenje, neovisno o tome bi li to tražio javni interes u konkretnom slučaju. Siniša Triva, Velimir Belajec i Mihajlo Dika, *Građansko parnično procesno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 1986.), 602.

18 Razlozi zbog kojih je zahtjev za zaštitu zakonitosti napušten, bili su rezultat pravno-političkog stava da je taj institut suvišan u parničnom postupku, jer se to pravno sredstvo rijetko koristilo u praksi. Nakon integracije Državnog odvjetništva i Državnog pravobraniteljstva, u parnicama u kojima državu kao stranku zastupa DORH, to isto tijelo bilo je ovlašteno izjaviti reviziju kao zastupnik stranke i podići zahtjev za zaštitu zakonitosti kao zastupnik javnog interesa. Ono je bilo dužno očitovati se o reviziji, odnosno zahtjevu koji je samo izjavilo, odnosno podiglo. Upravo se stoga postavlja pitanje dobiva li time država kao stranka mogućnost korištenja pravnih sredstava na koja druge stranke nemaju pravo i ne dovodi li se ona time u povlaštenu procesnopravni položaj, što bi bilo protivno čl. 29. st. 1. Ustava RH i čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Konačan prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a od svibnja 2003, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//47.%20-%2011.pdf>, stanje od 28. ožujka 2022.

ujedno biti prihvaćen i dopušten. Zbog toga bi, vodeći računa o tim okolnostima i postupovnim pravima strankama svakako trebalo dopustiti i samostalno podnošenje zahtjeva, koje bi poput revizije u parničnom postupku, podlijegalo odluci VSRH, najprije o dopuštenju, a nakon toga o zahtjevu. Pri izboru bi trebalo voditi računa o tome je li razlog na koji se stranke pozivaju bitan i s aspekta osiguranja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.

Usporede li se ta rješenja s parničnim postupkom, u kojem je strankama u trećem stupnju, a radi osiguranja ustavne zadaće VSRH omogućeno da podnesu izvanredni pravni lijek (čl. 382.a Zakona o parničnom postupku¹⁹), odnosno da podnesu prijedlog za njegovo dopuštenje (čl. 382. ZPP), i u upravnom sporu bi strankama trebalo omogućiti da podnesu prijedlog za dopuštenje izvanrednog pravnog lijeka koji bi bio usmjeren na preispitivanje zakonitosti odluka donesenih u upravnom sporu. Ne samo zbog toga što su ta prava dopuštena u parnici ili zbog analogije, već zbog toga što je i u upravnom sporu riječ o sudskom postupku u kojem stranke moraju biti postupovno ravnopravne, moraju imati iste mogućnosti kao i protivna stranka u sporu. Stoga razlozi koji se navode u obrazloženju o razlozima zbog kojih je napušten zahtjev za zaštitu zakonitosti u parničnom postupku, osobito oni koji upozoravaju da DORH ne može imati više procesnih mogućnosti u podnošenju pravnih lijekova, u odnosu na druge stranke u parničnom postupku, isto tako vrijedili bi i za upravni spor, jer je riječ o postulatima pravičnog suđenja koji proizlaze iz čl. 29. st. 1. Ustava RH i čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.²⁰

Tijekom brojnih izmjena i dopuna koje je ZPP postupku pretrpio, povreda ravnopravnosti stranaka utvrđena je kada je Novelom ZPP-a 03²¹ uveden postupak mirnog rješenja spora pred nadležnim državnim odvjetništvom. Naime, osobi koja je namjeravala podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske bilo je naloženo da se prije podnošenja tužbe mora obratiti nadležnom državnim odvjetništvu sa zahtjevom za mirno rješavanje spora (čl. 186. a).²² Problem je bio u tome što ista obveza nije bila propisana i ako Republika Hrvatska namjerava tužiti neku osobu s prebivalištem ili sjedištem u Republici Hrvatskoj. Taj nedostatak, koji je upućivao na nejednakost i neravnopravnost stranaka u parničnom postupku zahtijevao je da ga se otkloni, što je učinjeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2008.²³ Njime je propisano da će se odredbe o mirnom rješavanju spora odgovarajući primjenjivati i kada Republika Hrvatska namjerava tužiti neku osobu s prebivalištem

19 ZPP, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01, 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19. (dalje: ZPP).

20 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, MU, br. 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst i 8/99., 14/02., 1/06, 2/10. (dalje: Konvencija).

21 Čl. 99. Novele ZPP-a 03 dodane su odredbe čl. 186.a o mirnom rješenju spora pred nadležnim državnim odvjetništvom.

22 O postupku mirnog rješenja spora opširnije vidi Jakob Nakić, „Određena sporna pitanja u svezi s člankom 186.a Zakona o parničnom postupku (u teoriji i praksi)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 3 (2016): 1289-1318.

23 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 84/08. (dalje: ZID ZPP 08; Novela ZPP-a 08). Čl. 19. dodana je odredba čl. 186.a st. 8. kojom je propisana odgovarajuća primjena pravila o mirnom rješenju spora kada je potencijalni tužitelj Republika Hrvatska.

ili sjedištem u Republici Hrvatskoj (čl. 186.a st. 8. ZPP).

Iako u navedenom nije riječ o (nejednakim) mogućnostima podnošenja pravnog lijeka, već o prethodnom vođenju nekog postupka, kao procesnoj pretpostavci za podnošenje tužbe, što nije mogućnost, već teret za stranke u parničnom postupku, nametanjem tereta samo jednoj stranci u postupku ili pružanjem mogućnosti u postupku samo jednoj stranci u postupku, povređuju se postulati pravičnog suđenja, u navedenom kontekstu osobito jednakost oružja²⁴ i pravična procesna ravnoteža²⁵ koji su bitni konstitutivni elementi prava na pravično suđenje.²⁶

U doktrini upravnoga procesnog prava upućene su brojne kritike ovom institutu s različitih aspekata, pa i s aspekta načina njegovog podnošenja. Tako se ističe da status zainteresiranih osoba (stranaka) moraju imati sve stranke iz prethodnog upravnog spora.²⁷ Disonantni tonovi dolaze čak i iz redova VSRH, gdje se upozorava da DORH potpuno samostalno odlučuje hoće li takav pravni lijek podnijeti ili ne te da o toj svojoj odluci ne donosi odluku koja bi bila podložna kontroli. Stoga stranka koja je inicirala pokretanje takvog postupka ne može znati prave razloge zbog čega DORH želi podnijeti ovaj pravni lijek ili ne. Naime, stranci pristigne jedino obavijest da nisu ispunjene pretpostavke za podnošenje toga pravnog lijeka, odnosno da nema povrede zakona zbog koje bi trebalo podnijeti takav pravni lijek.²⁸ Uz to, problematiziraju se i brojni drugi praktični aspekti podnošenja analiziranoga pravnog lijeka, od potpunog izostanka normativnog uređenja sadržaja inicijative stranaka i priloga koji se trebaju uputiti DORH, odluke DORH o tome i njezina obrazloženja. Ističe se da stranke vrlo često zbog neznanja ili nedostatnog zakonskog uređenja i same podnose zahtjev neposredno VSRH. Upozorava se na moguću problematiku objektivnosti DORH kao stranke u upravnom sporu kojoj donesena odluka ide u prilog i kasnijeg (ne) prihvaćanja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke.²⁹

Prijedlozi kojima se nastoje otkloniti problemi aktivne legitimacije za podnošenje zahtjeva kreću se uglavnom unisono u pravcu proširenja liste osoba ovlaštenih za njegovo podnošenje – od svih stranaka iz upravnog spora³⁰ do djelomičnog proširenja, osobito ako je DORH bilo uključeno u upravni postupak, odnosno upravni spor.³¹

Mišljenje je nekih autora da, zbog velikog opterećenja VSRH i potrebe da se osigura njegova ustavna zadaća, još uvijek nije vrijeme za proširenje liste ovlaštenika za podnošenje ovog izvanrednog pravnog lijeka. Pritom ističu da bi DORH trebalo ostati jedini ovlašteni podnositelj zahtjeva. Ipak, unatoč tome smatraju da bi uvažavanjem

24 Engl. *equality of arms*.

25 Engl. *fair balance*.

26 Siniša Triva i Mihajlo Dika, *Građansko parnično procesno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2004.), 149.

27 Šikić, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, 184.

28 Damir Kontrec, „Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude“, u: Zbornik radova 5. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske (Zagreb: Organizator, 2017.), 58.

29 Kontrec, *Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*.

30 Šikić, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, 197.

31 Kontrec, *Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*, 63.

razloga iznesenih u pravnoj teoriji, trebalo otvoriti mogućnost da sve stranke iz upravnog spora mogu podnijeti zahtjev, kada je DORH sudjelovalo kao stranka u upravnom sporu, osim ako ta stranka podnosi zahtjev protiv odluke upravnog suda protiv koje je dopuštena žalba, a da prethodno nije iskoristila žalbu protiv nje. Prema njihovu mišljenju, osobe ovlaštene za podnošenje zahtjeva trebale bi biti sve stranke iz upravnog spora i kada DORH nije bio stranka u upravnom sporu, ali je nadležno državno odvjetništvo zastupalo Republiku Hrvatsku kao stranku u upravnom sporu.³²

Autorice smatraju da bi *de lege ferenda* podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke trebalo omogućiti svim strankama iz upravnog spora, uz zadržavanje ovlasti VSRH da izvrši probir odluka o kojima će u povodu toga pravnog lijeka raspravljati. VSRH bi se u tom slučaju mogao rukovoditi kriterijima koji se u povodu prijedloga za dopuštenje revizije primjenjuju u parničnom postupku, odnosno dopuštenja samo onih zahtjeva, za koje bi smatrao da je odluka o njima važna za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.

3.4. Predmet zahtjeva

Druga sporna točka u uređenju zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude odnosila se na pitanje koje se vrste sudskih odluka mogu pobijati tim pravni lijekom. Ovaj prijedor ponajprije postoji i zato što analizirani pravni lijek nosi naziv zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude. Zbog toga bi bilo logično zaključiti kako su predmet njegova pobijanja samo pravomoćne presude. Međutim, kako se doseg zakonskih odredbi mijenjao Novelom ZUS-a 12 i Novelom ZUS-a 14, prema aktualnom uređenju odredbe čl. 78. st. 1. ZUS-a zahtjevom za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude mogu se pobijati i pravomoćne presude i pravomoćna rješenja. U skladu s tim, naziv ovoga pravnog lijeka više ne odgovara sadržaju koji taj pravni lijek obuhvaća, jer je sadržaj na koji se pravni lijek odnosi, širi od naziva. U doktrini je izraženo stajalište da bi se zahtjevom moglo pobijati sve pravomoćne presude i rješenja donesena u upravnom sporu,³³ bez ikakvih ograničenja. To bi bilo i u skladu s onim što je u čl. 78. st. 1. ZUS-a propisano.

S obzirom na to da ZUS ne propisuje protiv kojih i kakvih rješenja i presuda se taj izvanredni pravni lijek može podnijeti, proizlazi da se može podnijeti protiv svih presuda i rješenja koja donesu upravni sudovi ili VUSRH, pa se u novijoj teoriji zastupa stav da se može pokrenuti i protiv presuda i rješenja donesenih u postupku ocjene zakonitosti općeg akta.³⁴

Međutim, u praksi se dvoji o tome, zbog čega je (oprezno!) istaknuto da nema opravdanja za uređenje po kojem je zahtjev dopušten i protiv rješenja kojima se

32 Ante Drezga, „Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu“, *IUSINFO* (2022): 1, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2018B1160>.

33 Šikić, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, str. 188. Tako i Frane Staničić, Bosiljka Britvić Vetma i Božidar Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (Zagreb: Narodne novine, 2017.), 260.

34 Šikić, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, 193.

postupak pred sudom ne završava, primjerice protiv rješenja o prekidu spora, protiv rješenja o oglašavanju suda nenadležnim i dr. U skladu s tim, predlaže se da bi zahtjev trebalo dopustiti samo protiv pravomoćnih rješenja kojima se završava upravni spor. Ističe se da su to rješenja o odbacivanju neuredne tužbe (čl. 29. ZUS-a), rješenja o odbacivanju tužbe jer nema pretpostavki za vođenje upravnog spora (č. 30. ZUS-a) i rješenja o obustavi upravnog spora (čl. 46. ZUS-a), ali i rješenja o ispravljanju pogriješaka u izrijeci presude (čl. 64. ZUS-a), rješenja kojima je odlučeno o prijedlogu za obnovu spora (čl. 77. ZUS-a), rješenja o odbacivanju žalbe (čl. 71. ZUS-a), odnosno rješenja Visokog upravnog suda u povodu žalbe protiv rješenja prvostupanijskih upravnih sudova.³⁵

Posebno spornim, u praktičnom smislu, činio se slučaj kada je pobijanom presudom upravnog suda poništeno rješenje upravnog tijela i predmet je vraćen tuženiku na ponovni postupak. U odnosu na to pitanje Građanski odjel VSRH zauzeo je pravno shvaćanje prema kojem 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.³⁶ Nakon toga VSRH meritorno je odlučio o zahtjevu protiv presude kojom je poništeno rješenje tuženika i predmet vraćen na ponovni postupak.³⁷ Zanimljivo je da je VSRH odstupio od ranije izraženog pravnog shvaćanja prema kojem podnošenje zahtjeva protiv takve odluke nije bilo moguće, uz obrazloženje da pobijana presuda nema svojstvo pravomoćnosti u smislu odredbe čl. 78. st. 1. i 2. ZUS-a, jer da tom presudom upravni sud nije riješio spor.^{38, 39}

De lege ferenda trebalo bi uskladiti naziv analiziranoga pravnog lijeka s predmetom njegova pobijanja. U tom se smislu predlaže da se naziva „zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih sudskih odluka“. Uz to, čini se 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.

U usporedbi s rješenjima koja su u parničnom procesnom pravu, revizija se može izjaviti protiv rješenja drugostupanijskog suda kojim je postupak o predmetu spora pravomoćno završen (čl. 400. st. 1. ZPP). Izvjesno ograničenje postoji kada se revizija podnosi protiv odluke suda drugog stupnja kojom je pravomoćno odlučeno o troškovima postupka. U tim će slučajevima revizija biti dopuštena samo ako su ispunjene pretpostavke iz čl. 385.a st. 1. ZPP-a.⁴⁰ Istovjetno je rješenje i u ovršnom postupku,

35 Drezga, Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu, 2 i 6.

36 Su-IV-270/17 od 29. svibnja 2017.

37 U-zpz 13/13-6 od 6. lipnja 2017.

38 U-zpz 17/15-6 od 22. studenog 2016.

39 Drezga, Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu, 2 i 6.

40 U čl. 385.a ZPP-a propisano je da će VSRH dopustiti reviziju ako se može očekivati odluka o nekom pravnom pitanju koje je važno za odluku u sporu i za osiguravanje jedinstvene primjene

budući da se u ovršnom postupku i postupku osiguranja revizija može izjaviti samo ako odluka donesena u drugom stupnju ovisi o rješenju nekoga materijalnopravnog ili postupovnopravnog pitanja važnog za osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni u skladu s pravilima parničnog postupka (čl. 12. st. 1. Ovršnog zakona⁴¹). Trenutačno se u Ministarstvu pravosuđa i uprave intenzivno radi na tekstu Nacrta prijedloga Zakona o izvanparničnom postupku, koji je za reviziju protiv rješenja prihvatio istovjetna rješenja kao parnični i ovršni postupak. U skladu s tim, revizija će u izvanparničnom postupku biti dopuštena samo protiv rješenja kojima se postupak pravomoćno završava.

3.5. Razlozi za izjavljivanje zahtjeva

Naziv zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude upućuje na zaključak da se pravomoćne presude ili pravomoćna rješenja donesena u upravnom sporu tim pravnim lijekom mogu pobijati zbog povrede zakona, odnosno bilo kojeg slučaja nezakonitosti koji se eventualno dogodio pri donošenju sporne presude ili rješenja.⁴² U doktrini je izraženo mišljenje da bi se razlozi za taj pravni lijek odnosili na sve materijalne i postupovne povrede te pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje.⁴³ Smatra se da bi DORH u zahtjevu trebalo jasno navesti koju je materijalnopravnu ili postupovnopravnu odredbu upravni sud ili VUSRH pogrešno primijenio ili propustio primijeniti te u čemu se sastoji povreda zakona.⁴⁴

Prema nekim tumačenjima povreda zakona odnosi se samo na povrede materijalnog i procesnog prava, zbog čega DORH ne bi moglo podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (i rješenja) zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenoga činjeničnog stanja u sporu. U prilog tomu ističe se da bi se VSRH, kako bi uopće mogao ostvariti svoju ustavnu zadaću u osiguravanju jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, morao moći baviti samo s pravnim pitanjima. Navodi se i da je pravni put, prije no što je odluka došla pred VSRH, uključivao dvije instance pred upravnim tijelima i dvije instance pred upravnim sudovima, tako da je bilo dostatno mjesta i prostora za odlučivanje o činjeničnim pitanjima.⁴⁵ Upućuje se da se slično rješavaju i važna pravna pitanja i u parničnom postupku u povodu revizije, koja se kao izvanredan pravni lijek s određenom

prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni ili za razvoj prava kroz sudsku praksu, uz navođenje nekih okolnosti za koje se može pretpostaviti da je to osobito slučaj. Okolnosti su navedene samo, primjerice, tako da zakonsko uređenje ne isključuje postojanje i drugih okolnosti zbog kojih bi trebalo dopustiti reviziju.

41 Ovršni zakon, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20. (dalje: OZ).

42 Staničić, Britvić Vetma, Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 260.

43 Đerđa, Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 294.

44 Kontrec, Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, 60.

45 O skraćivanju pravnozaštitnog puta u odlučivanju o u upravnim stvarima opširnije vidi Aleksandra Maganić, „Nadležnost – građanski ili upravni put“, u: *Zbornik radova 8. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi* (Zagreb: Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, 2020.), 107-128. i Maganić, *Žalba u upravnom sporu i parničnom postupku*.

svrhom, ne može podnijeti zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, već samo zbog određenih postupovnih ili materijalno-pravnih pitanja koja su važna za osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih. Konačno, izneseno je i pravno shvaćanje VSRH prema kojem se u zahtjevu ne mogu predlagati novi dokazi niti isticati nove činjenice, jer je VSRH vezan samo onim činjenicama koje su bile iznesene u postupku pred nižestupanjskim sudovima – i na temelju kojih su sudovi imali prilike odlučivati.^{46, 47}

Dvojbe o tome zbog kojih bi se razloga mogao podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (i rješenja) nastale su i ovaj put zbog nedovoljne zakonske preciznosti i posvemašnje podnormiranosti ovog instituta. Uvažavajući činjenicu da bi se zahtjev, kao izvanredni pravni lijek, slijedom onog što je propisano u aktualnom zakonskom uređenju, mogao podnijeti zbog svih povreda zakonitosti, radi povećanja preciznosti i u ovom dijelu zakona bi *de lege ferenda* ipak trebalo navesti o kojim se razlozima radi te ih preciznije odrediti. Procesna logika razloga za izjavljivanje pravnih lijekova takva je da su izvanredni pravni lijekovi, u odnosu na redovite pravne lijekove uvijek manje ili više ograničeni.⁴⁸ U skladu s tim, redovitim pravnim lijekom sudske odluke mogle bi se pobijati zbog najšire liste razloga. Izvanredan pravni lijek, budući da se podnosi tek nakon pravomoćnosti neke odluke, trebao bi biti ograničen. Tako su obnova spora (čl. 76. ZUS-a) ili prijedlog za ponavljanje postupka (čl. 421. ZPP-a) ograničeni pravni lijekovi. Pritom je njihovo podnošenje u pravilu moguće zbog novih činjenica i nekih (apsolutno) bitnih postupovnih povreda. Nasuprot tomu, revizija i zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda, budući da su usmjereni na osiguranje ustavne zadaće VSRH, dakle jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih, mogu se izjaviti samo iz onih razloga koji su važni za osiguranje tih ciljeva. Ponovno preispitivanje činjeničnog stanja koje je navodno bilo pogrešno ili nepotpuno utvrđeno nije zadaća izvanrednoga pravnog lijeka koji je usmjeren na osiguranje jedinstvene primjene prava.

Stoga, uvažavajući da je prema aktualnom uređenju ZUS-a zahtjev dopušten zbog svih razloga, *de lege ferenda* bi takav pristup tom pravnom lijeku trebalo napustiti i ograničiti ga na razloge zbog kojih bi se takav izvanredni pravni lijek trebao izjaviti. Dovodeći razloge za njegovo izjavljivanje u vezu s ciljem koji se njime namjerava ostvariti, bilo bi dostatno da se može izjaviti samo zbog nekoga postupovnog ili materijalno-pravnog pitanja koje je važno za osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni. Sužavanje razloga i eventualno, odluka koje bi se tim pravnim lijekom mogle pobijati, trebalo bi *de lege ferenda* provesti u zamjenu za šire ovlasti za njegovo podnošenje koje bi trebalo omogućiti svim strankama u upravnom sporu, a ne samo DORH. Međutim, VSRH trebalo bi omogućiti da odgovarajućim kriterijima (važnosti materijalno-pravnog ili postupovno-pravnog

46 U-zpž 33/16-5 od 24. siječnja 2017., U-zpž 21/17-5 od 12. rujna 2017.

47 Drezga, Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu, 3.

48 Ograničeni pravni lijekovi ograničavaju njihova podnositelja na određene razloge za pobijanje ili ograničavaju njihovo pravo na iznošenje činjenica i na isticanje novih meritornih zahtjeva. Opširnije Mihajlo Dika, *Građansko parnično pravo, Pravni lijekovi, X. knjiga* (Zagreb: Narodne novine, Zagreb, 2010.), 13.

pitanja za jedinstvenu primjenu prava) izvrši probir odluka o kojima bi meritorno odlučivao. Ova rješenja, neovisno o tome što postoje u parničnom postupku, ne bi trebalo samo zbog toga bezrezervno primijeniti u upravnom sudovanju. Naprotiv, riječ je o općim postupovnim mehanizmima koji imaju svoju logiku, ciljeve kojima služe i nužan opseg prava koja se strankama osiguravaju. Deset godina nakon stupanja na snagu aktualnoga ZUS-a vrijeme je pokazalo da neki instituti nisu dobro osmišljeni, da su vremenski prevladani te da je sve više zahtjeva u odnosu na postupovna prava koja strankama moraju biti osigurana.

3.6. Postupak u povodu zahtjeva

3.6.1. Prijedlog

Na temelju čl. 78. st. 1. stranka u upravnom sporu može zbog povrede zakona predložiti DORH da se protiv pravomoćne presude ili (pravomoćnog) rješenja podnese zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude (odluke). DORH ovlašteno je postupak u povodu zahtjeva pokrenuti i po službenoj dužnosti (čl. 78. st. 2. reč. 2. ZUS-a).

3.6.2. Rok

ZUS ne propisuje u kojem roku stranka treba podnijeti prijedlog DORH u povodu podnošenje zahtjeva, već samo rok u kojem će DORH podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude. To upućuje na zaključak da će prijedlog morati uputiti svakako prije toga. Rok u kojem je DORH ovlašteno podnijeti zahtjev iznosi šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama (čl. 78. st. 2. ZUS-a). Čini se da bi pri analizi zakonskoga teksta pojedine izraze bilo bolje zanemariti, jer uistinu nije jasno zašto se uz izraz pravomoćna presuda ističe da je presuda sudska, kada je valjda svima jasno da presude mogu donositi samo sudovi. S nesudskim presudama se još nismo imali prilike sresti u procesnom pravu. Osim ove opće opaske koja se odnosi na nepotrebnosti u zakonskom uređenju, drugi je problem taj što je šestomjesečni rok propisan samo za pravomoćne (sudske) presude te da se računa od dostave strankama. To pak upućuje na zaključak da ZUS nije propisao rok za podnošenje zahtjeva protiv pravomoćnog rješenja te dvojbu o tome kada je dostava izvršena strankama, osobito zbog toga što dostava strankama može biti izvršena u različito vrijeme.

Dakle, bez neke razvijene prakse ili iskazanog stava teorije ne bi se moglo postupati po zakonu, jer zakon ne daje odgovore na te dvojbe. U odnosu na prvo pitanje zauzeto je stajalište da će se rok za podnošenje zahtjeva protiv rješenja računati od dana objave rješenja na raspravi. Ako se rješenje donosi izvan rasprave, od dana dostave rješenja stranci (strankama?). Međutim, ako je protiv rješenja dopuštena žalba, tek kada rješenje postane pravomoćno. Jedan je od načina da bezuspješno protekne rok za žalbu, a mogući su i drugi načini.⁴⁹ U odnosu na pitanje kada je dostava izvršena (svim) strankama, zauzet je stav da je to trenutak kada je dostava

49 Staničić, Britvić Vetma, Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 259-260.

izvršena posljednjoj od svih stranaka.⁵⁰

3.6.3. Podnošenje

Zanimljivo je da u ZUS-u nije propisano kome će DORH podnijeti zahtjev. Time što je (samo) DORH ovlašteno na podnošenje zahtjeva, a o zahtjevu odlučuje VSRH, ne znači da će se zahtjev podnositi VSRH. To u zakonu jednostavno nije propisano. U procesnom smislu uobičajeno je da se pravni lijek podnosi sudu koji je donio tu odluku. To se pravilo slijedilo i pri podnošenju žalbe u upravnom sporu. Naime, u čl. 70. st. 1. ZUS-a žalba se podnosi upravnom sudu koji je donio presudu. Taj će sud odlučivati o podobnosti žalbe za odlučivanje te će je odbaciti ako je nepravodobna, nedopuštena ili ju je izjavila neovlaštena osoba. U odnosu na njezinu urednost (potpunost) propisano je da će sud pozvati žalitelja da žalbu ispravi i za to mu ostaviti primjereni rok (čl. 71. st. 1. i 2. ZUS-a). Sva su ta pravila u postupku u povodu zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude izostala, a nije se uputilo ni na njihovu odgovarajuću primjenu.

I suci VSRH smatraju da je neposredno upućivanje zahtjeva VSRH svojevrsan problem, između ostalog i zato što nakon što VSRH zaprimi (samo) zahtjev, treba tražiti spise od upravnih tijela, odnosno predmet upravnog suda ili VUSRH.⁵¹ Prema ZUS-u navedena tijela i sudovi trebali bi postupiti bez odlaganja i sve spise predmeta dostaviti VSRH (čl. 78. st. 7.). Ipak, *de lege ferenda* preporuča se razmotriti pitanje može li se taj zahtjev podnijeti nižem sudu čija se odluka pobija, da taj niži sud pribavi spise, formira spis za VSRH te dostavi zahtjev za odgovor. Smatra se da je nedopustivo da najviši sud u Republici Hrvatskoj sam pribavlja spise od upravnih sudova, nadležnih upravnih tijela, pri čemu treba naglasiti da se katkad relativno dugo čeka na dostavu spisa.⁵²

3.6.4. Sadržaj zahtjeva

U zakonskom uređenju ovog instituta izostalo je i određenje sadržaja zahtjeva. Budući da zahtjev upućuje DORH, ističe se da u praksi nema problema s neurednim zahtjevima.⁵³ Ipak, ako bi se *de lege ferenda* širio krug osoba ovlaštenih na njegovo podnošenje, nužno bi bilo propisati njegov sadržaj. Inače, zahtjev bi trebao sadržavati sve što i podnesak te oznaku presude protiv koje se izjavljuje, razloge i potpis podnositelja. Ako bi se zakonodavac odlučio za dvofazno odlučivanje VSRH po uzoru na reviziju i dopuštenje revizije, valjalo bi preciznije propisati sadržaj zahtjeva, naznačiti zašto je neko materijalno ili postupovno pitanje važno za osiguranje jedinstvene primjene prava.

50 Ivan Šprajc, „Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude: novo pravno sredstvo u hrvatskom Zakonu o upravnim sporovima“, *Sveske za javno pravo* 3 (2012): 64.

51 Kontrec, Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, 59.

52 Kontrec, Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, 59.

53 Drezga, Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu, 3.

3.6.5. Postupanje VSRH

S obzirom na to da o podobnosti zahtjeva za odlučivanje nije odlučivao niži sud, čija se odluka pobija, prvi je zadatak VSRH koji odlučuje u vijeću od pet sudaca (čl. 78. st. 3. ZUS-a)⁵⁴ ispitati je li zahtjev nepravodoban ili ga je izjavila neovlaštena osoba. Ako je riječ o nepravodobnom zahtjevu ili zahtjevu koji je izjavila neovlaštena osoba, sud će zahtjev odbaciti rješenjem (čl. 78. st. 4. ZUS-a).

Ako VSRH ne odbaci zahtjev, dostavit će ga protivnoj stranci, koja može u roku od 30 dana podnijeti odgovor na zahtjev (čl. 78. st. 5. ZUS-a). S tim u vezi valja napomenuti da je zakonom propisana dužnost dostave zahtjeva samo protivnoj stranci, dakle stranci koja bi bila zainteresirana da osporena odluka ostane neizmijenjena,⁵⁵ ne i ostalim strankama u sporu. Ovo je pravilo još jedno od ograničenja postupovnih prava stranaka koje nema nikakvo opravdanje. Načelo saslušanja stranaka kao jedan od aspekata postulata pravičnog suđenja, nalagao bi da se svim strankama u upravnom sporu mora omogućiti da se izjasne o zahtjevima i navodima drugih stranaka. Autorice smatraju da bi *de lege ferenda* ovo pitanje trebalo urediti na način da VSRH (ili sud čija se odluka pobija, ako bi se prihvatilo takvo rješenje) zahtjev treba dostaviti svim strankama u upravnom sporu, a ne samo protivnoj stranci.

ZUS-om nije uređeno ni pitanje bi li protivna stranka kojoj se dostavlja zahtjev na odgovor trebala odgovoriti na njega u roku od 30 dana ili bi VSRH taj odgovor mogao uzeti u obzir sve dok odluka o zahtjevu nije donesena. Slijedom onoga što je u ZUS-u propisano u tom smislu rok za odgovor na zahtjev je 30 dana (čl. 78. st. 5). Ako bi se primijenilo pravilo koje inače vrijedi za žalbu u upravnom sporu prema čl. 71. st. 5. ZUS-a u skladu s kojim će sud nakon primitka odgovora na žalbu ili nakon isteka roka za odgovor na žalbu, žalbu i odgovor na žalbu, ako je podnesen, sa svim spisima dostaviti drugostupajnskom sudu, VSRH mogao bi uzeti u obzir i odgovor na zahtjev koji je podnesen nakon isteka roka. U tom slučaju rok od 30 dana za odgovor na žalbu ne bi bio prekluzivan, već instruktivan. Takvo je uređenje i u parničnom postupku. Nepravodobno podnesen odgovor na prijedlog za dopuštenje revizije neće se odbaciti, već će se dostaviti revizijskom sudu, koji će ga uzeti u obzir ako je to još moguće (čl. 389. st. 2. ZPP-a), s tim da se odredbe ovog članka odgovarajući primjenjuju i na reviziju (čl. 389. st. 5. ZPP-a).

S obzirom na to da je nedvojbeno propisano da se zahtjev šalje na odgovor protivnoj stranci, riječ je o dvostranom pravnom lijeku, čija je dvostranost ograničena samo u odnosu na protivnu stranku. Zbog toga VSRH ne bi bio ovlašten ne prosljediti ga na odgovor protivnoj stranci, već bi to bio dužan učiniti uvijek. Ovo se ističe jer

54 U parničnom postupku o prijedlogu za dopuštenje revizije odlučuje vijeće od tri suca VSRH (čl. 387. st. 4. ZPP), a o reviziji protiv drugostupajnskih odluka u pravilu u vijeću sastavljenom od pet sudaca VSRH (čl. 44. st. 4. ZPP). Međutim, Nacrtom prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2022. (dalje: Nacrt), u čl. 7. i čl. 44. st. 3. mijenja se i glasi: *Kad odlučuje o prijedlogu za dopuštenje revizije i reviziji protiv drugostupajnskih odluka, Vrhovni sud Republike Hrvatske sudi u vijeću sastavljenom od pet sudaca, ako ovim zakonom nije drugačije određeno*, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=19732>, stanje od 31. ožujka 2022.

55 Staničić, Vetma - Britvić, Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 260.

je dosadašnja relativno ograničena analiza pokazala različiti pristup VSRH o tom pitanju.⁵⁶

VSRH rješava o zahtjevu na nejavnoj sjednici, a pobijanju odluku ispituje samo u granicama zahtjeva (čl. 78. st. 6. ZUS-a). Autorice se ne slažu s argumentacijom autora, koji se, u prilog rješenja prema kojem VSRH pobijanju odluku ispituje samo u granicama zahtjeva, poziva na rješenje koje postoji za žalbu u upravnom sporu.⁵⁷ VSRH kada odlučuje o žalbi kreće se samo u dijelu u kojem je prvostupanjska presuda osporavana žalbom i u granicama razloga navedenih u žalbi. Međutim, na razloge ništetnosti pojedinačne odluke i ništetnost upravnog ugovora pazi po službenoj dužnosti (čl. 73. st. 1. ZUS-a). U skladu s tim, VUSRH ne kreće se isključivo u granicama razloga postavljenih u žalbi, već na određene razloge pazi i po službenoj dužnosti. Nasuprot tome, VSRH 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*. Stoga bi se prikladnije bilo pozvati na analogiju iz parničnog procesnog prava i izvanredne pravne lijekove.

S obzirom na to da je riječ o izvanrednom pravnom lijeku prihvaćeno je i rješenje prema kojem VSRH o zahtjevu odlučuje isključivo na nejavnoj sjednici. Prema nekim autorima takav stav zakonodavca bio je pogrešan jer se zahtjev može izjaviti i zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Zbog toga bi instanci koja o tome odlučuje trebalo omogućiti održavanje usmene rasprave, jer je to pravilo u skladu s čl. 6 st. 1. Konvencije.⁵⁸ Uvažavajući iznesene stavove mišljenje je autorica da bi se *de lege ferenda* o ovom izvanrednom pravnom lijeku trebalo raspravljati samo zbog materijalnopravnih i postupovnopravnih povreda, a ne i zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenoga činjeničnog stanja. Zbog toga bi raspravljanje o njemu trebalo zadržati u sklopu nejavne sjednice VSRH.

Unatoč tomu što je takvo uređenje i u parničnom postupku u odnosu na reviziju, budući da VSRH o reviziji odlučuje bez rasprave (čl. 390. ZPP), predviđenom reformom parničnoga procesnog prava čl. 66. Nacrta mijenja se čl. 389. koji propisuje da kad ocijeni da je to u interesu javnosti, vijeće može sjednicu održati javno te na nju pozvati stranke i njihove zastupnike. Nakon javne sjednice VSRH odlučuje na nejavnoj sjednici. Pritom se ovo pravilo koje se odnosi na prijedlog za dopuštenje revizije primjenjuju i pri odlučivanju o reviziji (*arg. ex* čl. 68. Nacrta koji propisuje da VSRH o reviziji odlučuje u skladu s čl. 389. ovoga Zakona). Zbog toga bi *de lege ferenda* možda ipak trebalo razmisliti o tome bi li se i u povodu odlučivanja o zahtjevu, kada to iziskuje interes javnosti, na VSRH mogla otvoriti vrata za održavanje javnih sjednica na kojima bi mogle sudjelovati stranke.

Konačno, ako VSRH usvoji zahtjev, može ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno suđenje ili preinačiti presudu (čl. 78. st. 8. ZUS-a). Primjena ovih pravila ovisit će o vrsti povrede koju je VSRH u povodu izjavljenog zahtjeva utvrdio. S tim u vezi možda bi ponovno trebalo upozoriti na potrebu da se *de lege ferenda* suze razlozi

56 Šikić, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, 189.

57 Drezga, Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu, 4

58 Šikić, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, 189.

za izjavljivanje zahtjeva, odnosno da podnošenje ovog izvanrednoga pravnog lijeka koji bi trebao biti usmjeren na otklanjanje postupnopravnih ili materijalnopravnih povreda važnih za osiguranje jedinstvene primjene prava, ne bi trebalo dopustiti i zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Nepotpunosti ovog načina uređenja u ZUS-u moglo bi se prigovoriti zbog toga što nije propisana i ovlast VSRH da zahtjev odbije kao neutemeljen. Može se uzeti da se takva vrsta odluke logično pretpostavlja, međutim radi jasnoće i preciznosti takvo bi uređenje *de lege ferenda* bilo nužno.

4. PRAKTIČNI ASPEKTI

U dijelu rada koji se odnosi na praktične aspekte zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih sudskih odluka donesenih u upravnom sporu autorice će se baviti ocjenom zakonitosti općih akata u praksi VSRH, iznijet će se aktualni statistički podaci kojima raspolaže i analizirati pojedine odluke VSRH donesene u povodu toga pravnog lijeka.

4.1. Ocjena zakonitosti općih akata u praksi VSRH

U postupku ocjene zakonitosti općih akata, reguliranom u šestom dijelu ZUS-a, VUSRH, kada utvrdi da opći akt nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela, može presudom ukinuti cijeli ili pojedine odredbe općeg akta.⁵⁹ Ukinuti opći akt, odnosno ukinute pojedine odredbe, prestaju vrijediti, danom objave presude VUSRH u Narodnim novinama. Pritom podnositelj zahtjeva za ocjenu zakonitosti tog akta ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom javnopravnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke javnopravnog tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes u roku od tri mjeseca od dana objave presude u Narodnim novinama.⁶⁰

Odredba koja je na snazi članka 78. ZUS-a ne uređuje pravne posljedice koje bi mogla izazvati odluka VSRH donesena u povodu zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude protiv sudske odluke o zakonitosti općeg akta.⁶¹ Sistematizacija pravnih lijekova u ZUS-u upućuje na zaključak da protiv odluka donesenih u postupku ocjene zakonitosti općih akata nisu propisani pravni lijekovi, pa VSRH kontrolu odluka VUSRH donesenih u objektivnom upravnom sporu vrši odlučivanjem o pravima i interesima stranaka u subjektivnom upravnom sporu.⁶²

Prema dostupnim podatcima, do danas su pred VSRH bila podnesena samo dva zahtjeva kojima se osporavaju odluke VUSRH donesene u objektivnom sporu. Pritom je jedan zahtjev odbačen, a u povodu drugoga je postupak obustavljen, jer je DORH povukao zahtjev.

59 Čl. 86. st. 3. ZUS-a.

60 Čl. 86. st. 4. i čl. 87. ZUS-a.

61 Opširnije vidi Frane Staničić, „Mogućnost primjene izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude protiv odluka Visokog upravnog suda – u upravnom sporu ocjene zakonitosti općeg akta“, *Informator* br. (2016): 13-15.

62 Ana Berlengi Fellner i Ljiljana Karlovčan-Đurović, „Pravni lijekovi u objektivnom upravnom sporu“, *Informator* 6368 (2015): 3.

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude o kojem se odlučivalo,⁶³ odnosio se na presudu VUSRH Usoz-126/2012-9 od 28. ožujka 2014. U njoj je djelomično bio usvojen zahtjev stranke, a ukinut je dio odredbe članka 117. st. 2. Odluke o komunalnom redu Grada T., u dijelu koji glasi: *i odgovorna osoba u pravnoj osobi*. VUSRH zauzeo je stav da je taj dio općeg akta u suprotnosti s odredbom čl. 33. st. 6. Prekršajnog zakona,⁶⁴ u pogledu visine kazne koja se može izreći za prekršaj naveden u njemu. VSRH je zahtjev odbacio kao nedopušten s obrazloženjem da se nije riječ o upravnom sporu s obzirom na to da se ne radi o nekom pojedinačnom pravu stranke o kojem se odlučuje u upravnom postupku i jer zakonom nije propisano da bi se protiv presude VUSRH u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, mogao podnositi zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude.⁶⁵

4.2. Statistički podatci

Od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2021. u VSRH zaprimljeno je 410 zahtjeva, od čega je 178 riješeno. Od ukupno 178 riješenih predmeta, u 79 predmeta ili 44,38 % zahtjev je odbijen, a u 68 predmeta ili 36,52 % zahtjev je usvojen. Od preostalih 34 zahtjeva neki su odbačeni, a drugi su riješeni na neki drugi način.⁶⁶

Od ukupnog broja od 95 riješenih zahtjeva u 2021. VSRH 40 je zahtjeva usvojio, 46 odbio, dok je 9 predmeta riješeno odbačajem ili obustavom.⁶⁷ Prema podacima DORH, zahtjeve koji su podneseni VSRH tijekom 2017. i 2021. karakteriziraju mnogobrojni predmeti iz iste činjenične i pravne osnove i to povrede ZUS-a: 232 predmeta, porezi 143 predmeta, pristup informacijama, sukob interesa i dr., a tijekom 2021. uočen je i trend porasta broja prijedloga stranaka.

Više od 50 % prijedloga odnosilo se na porezno pravo (problematične prijelazne i završne norme Općeg poreznog zakona⁶⁸), zatim na prijedloge iz područja građenja i legalizacije te prava na pristup informacijama. Od 161 prijedloga podnesenih 2021., DORH, 128 se odnosilo na porezno pravo, 10 na pravo na pristup informacijama, 5 na legalizaciju i 5 na službeničke odnose.⁶⁹ VSRH ispitivao je pobijanu odluku u granicama zahtjeva⁷⁰ i to samo u odnosu na povrede koje je istaknulo DORH u zahtjevu. Stoga je, shodno tomu, do sada zauzimao stajališta o dopuštenosti ili

63 U-zpz 10/14-4 od 4. veljače 2015. – zahtjev odbačen kao nedopušten.

64 Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/7., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18.

65 Staničić, *Mogućnost primjene izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude protiv odluka Visokog upravnog suda*, 14.

66 Prezentacija suca Vrhovnog suda Dragana Katića, *O zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude u praksi VSRH*, videokonferencija Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava HAZU - Okrugli stol na temu Reforma upravnoga sudovanja – deset godina poslije, 25. siječnja 2022.

67 Prezentacija zamjenika Glavne državne odvjetnice RH Joze Jurčevića, *Postupanje po članku 78. Zakona o upravnim sporovima u praksi Državnog odvjetništva RH*, videokonferencija Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava HAZU - Okrugli stol na temu Reforma upravnoga sudovanja – deset godina poslije, 25. siječnja 2022.

68 Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20. (dalje: OPZ).

69 OPZ, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20.

70 Čl. 78. st. 6. ZUS-a.

nedopuštenosti zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude odnosno rješenja, aktivnoj legitimaciji za podnošenje zahtjeva, o rješavanju upravnog spora bez rasprave, o naplati koncesijske naknade, o naknadi troškova postupka za zastupanje po Županijskom državnom odvjetništvu, o poreznoj zastari, o nadležnosti za odlučivanje o obnovi spora i dr.⁷¹

4.3. Recentna praksa VSRH u povodu zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude

4.3.1. Zastara u poreznim stvarima

4.3.1.1. U-zpz 15/2016-8 od 20. siječnja 2021.

U predmetu U-zpz 15/2016-8 od 20. siječnja 2021. VSRH presudom je odbio zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude. Predmet postupka bio je pobijanje presude Upravnog suda u Rijeci koji je ocijenio da je u predmetnoj upravnoj stvari nastupila relativna zastara prava poreznog tijela na utvrđivanje obveze plaćanja poreza na promet nekretnina, budući je od dana dostave prvostupanjskog rješenja tužiteljici (18. travnja 2012.) do dana donošenja drugostupanjske odluke (1. lipnja 2015.), odnosno dostave tog rješenja tužiteljici (8. srpnja 2015.) prošlo više od tri godine. U tom razdoblju porezno tijelo nije poduzelo nikakvu službenu radnju usmjerenu na utvrđivanje predmetne porezne obveze.

DORH zastupalo je stajalište da se po prirodi stvari, kada je doneseno prvostupanjsko porezno rješenje o utvrđivanju porezne obveze, više ne može govoriti o nastupu relativne zastare za utvrđivanje porezne obveze, jer je porezna obveza bila utvrđena. Konkretno, tvrdilo je da od donošenja prvostupanjskog poreznog rješenja do donošenja rješenja po žalbi, relativna zastara ne teče već samo apsolutna te je istaknuo da je sud pogrešno primijenio odredbe čl. 94. st. 1. i 3. čl. 95. st. 1. i čl. 96. st. 1. Općeg poreznog zakona (Narodne novine, br. 147/08. i 18/11.).

O tome kad se porezna obveza smatra utvrđenom, VSRH odgovorio je da treba razlikovati utvrđivanje porezne obveze od naplate porezne obveze. Tako se u presudi navodi:

...zastara prava na utvrđenje porezne obveze počinje teći nakon isteka godine u kojoj je trebalo utvrditi poreznu obvezu, a zastara prava na naplatu poreza počinje teći nakon isteka godine u kojoj je porezno tijelo utvrdilo poreznu obvezu. Slijedom toga, tijekom zastarnog roka na naplatu poreza ne može započeti prije nego se porezna obveza utvrdi. Prema odredbi iz čl. 167. st. 1. OPZ, žalba na rješenje o utvrđivanju porezne obveze odgađa izvršenje tog rješenja. Prema tome, porezna se obveza smatra utvrđenom nakon nastupa ovršnosti tog rješenja, jer bi u suprotnom proizlazilo da bi zastara prava na naplatu poreza počela teći prije nego je rješenje o utvrđivanju porezne obveze postalo ovršno.

Slijedom toga, porezna se obveza ne može smatrati utvrđenom donošenjem prvostupanjskog rješenja, ako je protiv tog rješenja podnesena žalba koja po zakonu odgađa izvršenje tog rješenja.

71 Katić, *O zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude u praksi VSRH.*

U konkretnom slučaju, prema OPZ koji je u primjeni na konkretni slučaj, treba razlikovati relativnu zastaru od apsolutne zastare, a u odnosu na utvrđivanje porezne obveze.

Relativna zastara utvrđivanja porezne obveze prekida se svakom radnjom službene osobe usmjerenoj na utvrđivanje poreza, a nakon toga ponovno počinje teći. Apsolutna zastara utvrđivanja porezne obveze nastupa nakon šest godina od dana kada je zastara počela prvi puta teći i ona se ne prekida radnjom službene osobe.

Prema tome, Upravni je sud pravilno zaključio da je nastupila relativna zastara utvrđivanja porezne obveze, jer je od donošenja prvostupanjskog rješenja (18. travnja 2012.) do dostave drugostupanjskog rješenja (8. srpnja 2015.), kojim je odlučeno o žalbi na prvostupanjsko rješenje, proteklo više od tri godine, u kojem razdoblju službeno tijelo nije poduzelo niti jednu radnju (tako i ovaj sud u U-zpz 15/16 od 4. travnja 2018., a u tom smislu i Ustavni sud Republike Hrvatske u odlukama U-III-1749/2017 od 9. listopada 2018. i U-III-3552/2016 od 9. srpnja 2019.⁷²

4.3.1.2. U-zpz 14/2021-6 od 13. listopada 2021.

Zbog važnosti i više puta ponovljenog stava VSRH o primjeni prijelaznih odredbi čl. 94., 95. i 96. Općeg poreznog zakona iz 2008.,⁷³ zbog čega je usvojio veći broj zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, tumači se sadržaj presude U-zpz 14/2021-6 od 13. listopada 2021. U ovom je predmetu u prvom stupnju upravnog postupka utvrđena obveza manje obračunatog poreza na dobit za razdoblje od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2014., te poreza na dodanu vrijednost od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2014., što je potvrđeno u žalbenom postupku, a poništeno u upravnom sporu.⁷⁴

Zahtjevom se osporavalo stajalište upravnih sudova prema kojem je, u ovom slučaju, nastupila relativna zastara prava poreznog tijela na utvrđivanje predmetne porezne obveze, odnosno sporna je bila pravilnost primjene odredbi čl. 94. do 96. Općeg poreznog zakona (OPZ/08). Prigovor pogrešne primjene materijalnog prava DORH nalazi u stavu da je propušteno primijeniti odredbu čl. 197. st. 2. OPZ/16, kojom je propisana iznimka od st. 1. te odredbe, a prema kojoj će se odredbi postupci za utvrđivanje zastare započeti po zahtjevu poreznog obveznika prema odredbama OPZ/2008., u kojima je do 1. siječnja 2017. nastupila relativna zastara, dovršiti prema odredbama tog zakona. Stoga DORH *argumentum a contrario* zaključuje da će se

⁷² Nakon ovih odluka, VUSRH je pod brojem Su-574/2019-3 od 18. studenoga 2019. objavio zaključak o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca održane 18. studenoga 2019. koji glase:

Stavljaju se izvan snage zaključci doneseni na sjednicama Financijskog i radno pravnog odjela broj: Su-424/2015-2 od 13. studenoga 2015. koji glasi: "Ostaje se kod dosadašnje prakse po kojoj se porezna obveza utvrđuje prvostupanjskim poreznim rješenjem. Od odnošenja prvostupanjskog poreznog rješenja do donošenja rješenja po žalbi relativna zastara ne teče, već samo apsolutna" i broj: Su-122/2016-3 od 4. ožujka 2016. koji glasi: „Drugostupanjsko rješenje kojim je odbijena žalba protiv prvostupanjskog rješenja o utvrđivanju porezne obveze nije nezakonito zato što je doneseno nakon nastupa apsolutnog roka zastare.

⁷³ OPZ, Narodne novine, br. 147/08., 18/11., 78/12., 136/12., 73/13., 26/15. i 44/16.

⁷⁴ Presuda Upravnog suda u Rijeci poslovni broj Usl-1124/2019-4 od 21. listopada 2019. i presuda VUSRH, poslovni broj Usž-5208/2019-3 od 13. svibnja 2020.

prema novom zakonu (OPZ/16) dovršiti postupci u slučajevima u kojima do njegova stupanja na snagu zastara nije nastupila.

Tužitelju je prvostupanjsko rješenje od 27. lipnja 2016., dostavljeno 30. lipnja 2016., a drugostupanjsko rješenje od 31. svibnja 2019. dostavljeno je 16. srpnja 2019., s time da tijekom toga razdoblja porezno tijelo nije poduzimalo radnje iz čl. 95. st. 1. OPZ-a.⁷⁵ Zastara poreznih obveza poreza na dobit za 2013. počela je teći od 1. siječnja 2015., a poreza na dobit i PDV-a za 2014. od 1. siječnja 2016. Stoga na dan stupanja na snagu OPZ/16 (1. siječnja 2017.), koji je ukinuo institut relativne zastare, nije nastupila relativna zastara prava na utvrđenje porezne obveze. To se, prema tumačenju DORH na pitanje zastare, više nije mogao primijeniti ranije važeći OPZ/08, odnosno nije bilo moguće utvrditi nastup relativne zastare primjenom odredbi toga Zakona.

VRSH je ocijenio: da je OPZ/16 ukinuo razlikovanje relativne i apsolutne zastare koje je predviđao OPZ/08 te je sada propisan jedinstveni šestogodišnji zastarni rok. Takva je izmjena zahtijevala propisivanje i odgovarajućeg prijelaznog režima koji poštuje činjenicu da je u nekim postupcima pokrenutim prema odredbama OPZ/08 do dana stupanja na snagu OPZ/16 nastupila relativna ili apsolutna zastara. U skladu s tim, prijelazni režim za pitanje zastare uređen je kao iznimka citiranim odredbom čl. 197. st. 2. OPZ/16. Prema shvaćanju ovoga suda, tom je odredbom iz područja primjene općeg prijelaznog režima isključeno upravo pitanje u vezi nastupa zastare prema odredbi čl. 197. st. 2. OPZ/16, jer pravilno tumačenje sadržaja navedene odredbe dovodi do zaključka da u postupcima utvrđivanja nastupanja zastare porezne obveze kao i u postupcima utvrđivanja i naplate porezne obveze, pokrenutim prema OPZ/08 relativna zastara može teći i nastupiti samo do 1. siječnja 2017. Nakon toga relativna zastara ne teče, pa nije moguće niti utvrditi njeno nastupanje.

Dakle, iz navedenog je za zaključiti kako će se oni postupci za utvrđivanje porezne obveze započeti prema odredbama OPZ/08 u kojima do 1. siječnja 2017. nije nastupila relativna zastara, dovršiti prema odredbama OPZ/16.

Samo oni postupci u kojima je do 1. siječnja 2017. nastupila relativna zastara dovršit će se, u smislu odredbe čl. 197. st. 1. OPZ/16, po ranijem zakonskom propisu, odnosno OPZ/08.⁷⁶

4.3.2. Stranka u inspekcijском postupku

U predmetu U-zpz 13/2019-6 se postavilo pitanje može li suvlasnik etažnoga dijela zgrade (Grad P.) biti stranka u postupku obnove sudskog spora koji se odnosi na inspekcijски postupak radi uklanjanja građevine. Naime, presudom Upravnog suda

75 Upravni sud smatra da je tijekom žalbenoga postupka nastupila relativna zastara jer su od 30. lipnja 2015. do dana dostavljanja drugostupanjskog rješenja od 16. srpnja 2019., protekle više od tri godine te se poziva na ranije shvaćanje VSRH, br. U-zpz-35/16-6 od 4. travnja 2018. Prema njemu se, protiv poreznog rješenja podnesena žalba - upravni postupak utvrđivanja porezne obveze, smatra okončanim tek nakon dostave drugostupanjskog rješenja poreznom obvezniku, odnosno prema kojem se porezna obveza smatra utvrđenom tek nakon što se doneseno drugostupanjske rješenje dostavi stranci.

76 Op.a.: i to bez obzira na to je li porezni obveznik podnio poseban zahtjev za utvrđenje zastare ili nije, odnosno je li istaknuo prigovor zastare u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti radi utvrđivanja porezne obveze ili nije.

u Rijeci⁷⁷ poništeno je rješenje, kojim je investitoru naloženo uklanjanje antenskoga prihvata postavljenog na terasi trećeg kata postojeće višestambene zgrade u P. Grad P. je kao zainteresirana osoba, zatražio obnovu sudska spora, Sud je prijedlog za obnovu spora odbacio, kao podnesen po neovlaštenoj osobi, zaključivši u bitnom da Grad P. nije stranka.

U zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude prigovaralo se stavu suda da Grad P. nije osoba koja bi bila obuhvaćena odredbom čl. 18. Zakona o građevinskoj inspekciji,⁷⁸ a time i stranka u postupku. Pritom se tvrdilo da je takav stav posljedica pogrešne primjene odredbe čl. 66. st. 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 141/06. i 146/08. (dalje: ZV).

VSRH prihvatio je osnovanim podneseni izvanredni pravni lijek i zaključio da je, prema odredbi čl. 66. st. 1. ZV-a, vlasništvo određenoga posebnog dijela nekretnine (etažno vlasništvo) neodvojivo povezano s odgovarajućim suvlasničkim dijelom (idealnim dijelom) nekretnine na kojoj je uspostavljeno. Stoga mu činjenica da je Grad P. kao vlasnik posebnih dijelova nekretnine, suvlasnik zemljišta na kojem je zgrada sagrađena, dakle, da je nositelj stvarnog prava na zemljištu, daje svojstvo stranke i u smislu čl. 18. ZGI-a.

4.3.3. *Zaštita tržišnog natjecanja / zaštita potrošača*

Presudom VUS-a, poslovni broj UsII-70/2014 od 5. ožujka 2015., bila je uvažena tužba i poništeno rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, kojim je bilo utvrđeno da je Udruženje poduzetnika Hrvatsko društvo ortodonata, od 1. listopada 2010. do 9. listopada 2013. dokumentom *Minimalni cjenik ortodontskih usluga*, utvrdilo minimalne cijene ortodontskih usluga. Time je sklopljen zabranjeni sporazum u smislu čl. 8. st. 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/09. i 80/13. (dalje: ZZTN) te je Udruženju izrečena simbolična upravno-kaznena mjera. VUSRH takvu je odluku donio zaključivši da se sporazumom ni izravno, a ni neizravno ne utvrđuje najniža cijena dentalnih usluga, jer je određivanje cijene u isključivoj nadležnosti Komore dentalne medicine, a ne Udruženja.

DORH upozorilo je na pogrešnu primjenu materijalnog prava čl. 8. st. 1. ZZTN-a.⁷⁹

VSRH⁸⁰ zaključio je da, kad zakonom nije dana ovlast nekom udruženju

77 US R. broj UsI-1378/17-10 od 27. lipnja 2018.

78 Zakon o građevinskoj inspekciji, Narodne novine, br. 153/13. (dalje: ZGI).

79 Čl. 8. st. 1. ZZTN-a propisano je da su zabranjeni svi sporazumi između dva ili više neovisnih poduzetnika, odluke udruženja poduzetnika i usklađeno djelovanje, kojima je cilj ili posljedica narušavanje tržišnoga natjecanja na mjerodavnom tržištu, a osobito oni kojima se: izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uvjeti, ograničava ili nadzire proizvodnja, tržište, tehnološki razvoj ili ulaganje, dijele tržišta ili izvori nabave, primjenjuju nejednaki uvjeti na istovrsne poslove s različitim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju, uvjetuje sklapanje ugovora prihvaćanjem od drugih ugovornih strana dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom tih ugovora.

80 U-zpz 16/2015-4.

poduzetnika da utvrđuje cijene proizvoda i usluga svojih članova, svako utvrđivanje cijena, a posebno utvrđivanje minimalnih ili fiksnih cijena, u suprotnosti je s propisima o tržišnom natjecanju. Stoga Udruženje poduzetnika neće sankcionirati tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja samo onda kada je takva ovlast izričito navedena u zakonskim odredbama koje uređuju djelokrug i ovlasti tog udruženja.

4.3.4. Tržišno natjecanje - VSRH i Ustavni sud RH

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (dalje: HZZO ili Zavod) je na Popis pomagala uvrstio uređaj za neograničeno skeniranje razine glukoze *FreeStyle Libre Flash Glucose Monitoring System - Reader* tvrtke *Abbott*, a koji se mogu isporučivati u ljekarnama i specijaliziranim prodavaonicama. Međutim, ti proizvodi nisu dostupni nigdje drugdje osim u specijaliziranim prodavaonicama poduzetnika *Bontech Research Co d.o.o.*, sa sjedištem u Splitu, Šimićeva 48 (dalje: *Bontech*). Podnositelj inicijative za pokretanje postupka pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja smatra kako bi opisani model distribucije mogao biti zloupotreba vladajućeg položaja u smislu čl. 13. ZZTN-a i čl. 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list C 115, 9. svibnja 2008. (dalje: UFEU) i/ili zabranjeni vertikalni sporazum između poduzetnika *Abbott Laboratories d.o.o.*, sa sjedištem u Zagrebu, Koranska 2 (dalje: *Abbott*) i *Bontecha*, u smislu čl. 8. st. 1. ZZTN-a, odnosno čl. 101. UFEU-a.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja ocijenila je da nije bilo narušavanja tržišnog natjecanja, a VUSRH potvrdio je takvu odluku. U povodu zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude koji je podnesen radi procesne povrede - neodržavanja rasprave pred sudom, koji je u predmetima zaštite tržišnog natjecanja jedini sud, VSRH je u predmetu: U zpz-37/21 od 22.02.2022., pozvavši se na odredbu čl. 7. u vezi s čl. 36. ZUS-a, ukinuo presudu VUSRH. Pritom je zaključio da tužbom nije bila osporena primjena prava, već činjenično stanje i da je počinjena bitna povreda sudskog postupka te da ne dolazi do primjene odredba čl. 73. st. 3. ZUS-a, koja propisuje da VUSRH može (ali i ne mora) održati raspravu.

Ustavni sud RH, baveći se inicijativom za pokretanje postupka, ali nažalost ne i eventualnom povredom prava na pristup sudu, potvrdio je stavove Agencije i VUS RH.

4.3.5. Naknada za korištenje pomorskog dobra bez koncesije

Predmet postupka, oznake U-zpz 43/2017-6, između ostalog bio je plaćanje promjenjivog dijela naknade za koncesiju na pomorskom dobru od 1. siječnja 2011. do 30. lipnja 2011. i kamata zbog nepravodobnog plaćanja promjenjivog dijela naknade. Presudom Upravnog suda u Splitu (poslovni broj UsIpor-13/15-9 od 17. svibnja 2017.) poništeno je rješenje Ministarstva financija Republike Hrvatske i predmet je vraćen na ponovni postupak. Naime, sporno je bilo pravo tuženice na naplatu koncesijske naknade kroz utuženo razdoblje jer u to vrijeme tužitelj, iako je nesporno koristio pomorsko dobro, nije imao zaključen ugovor o koncesiji za korištenje plaže.

U zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude navodi se da je neovlaštenim korištenjem pomorskog dobra stečena gospodarsku korist. Stoga

je u skladu s odredbom čl. 10. Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 147/08., 18/11, 78/12. i 136/12. (dalje: OPZ) obračunata i utvrđena obveza plaćanja naknade, jer se prema njoj javna davanja obračunavaju i na stjecanja bez pravne osnove.

VSRH odbio je zahtjev, pozivajući se na već izraženo stajalište da iz odredbi čl. 7. st. 1., čl. 16., i čl. 25. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 158/03., 100/04., 141/06., 38/09. i 123/11. (dalje: ZPDML), te čl. 26. st. 4. i čl. 28. st. 1. Zakona o koncesijama, Narodne novine, br. 125/08. (dalje: ZOK) proizlazi da je koncesija pravo kojim se dio pomorskog dobra isključuje iz opće uporabe i daje na posebnu uporabu ili gospodarsko korištenje te prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji. Čl. 28. st. 1. ZOK-a propisano je da je koncesionar dužan plaćati novčanu naknadu za koncesiju u iznosu i na način kako je to uređeno ugovorom o koncesiji. Stoga kad nema ugovora o koncesiji nema ni mogućnosti naplate koncesijske naknade i ne može se primijeniti odredba čl. 2., čl. 10. st. 2. i čl. 16. st. 5. OPZ.⁸¹

4.3.6. Vraćanje u vlasništvo imovine oduzete tijekom jugoslavenske komunističke vladavine - javno vodno dobro

U predmetu U-zpz 7/2019-11, DORH smatralo je da su sudovi povrijedili zakon jer je u suprotnosti s odredbom čl. 55. toč. 2. Zakona o naknadi u vezi sa Zakonom o vodama, Narodne novine, br. 107/95. (dalje: ZV/1995), odnosno Zakonom o vodama, Narodne novine, br. 153/09., 130/11., 56/13., 14/14. i 46/18. (dalje: ZV/2009) vraćena u vlasništvo imovina koja je izuzeta iz pravnog prometa, odnosno na kojoj nije moguće stjecanje prava vlasništva, jer je riječ o nekretninama koje su javno vodno dobro u vlasništvu Republike Hrvatske.

Naime, VUSRH ocijenio je, pozivom na odredbu čl. 207. ZV/1995 i čl. 49. st. 1. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine, br. 92/96., 39/99, 42/99., 92/99., 43/00., 131/00, 27/01., 34/01, 65/01., 118/01., 80/02. i 81/02. (dalje: Zakon o naknadi), da nema zapreke za povrat tih nekretnina u naravi ovlašteniku naknade. Pritom je neovisno to što je, nakon donošenja prvostupanjskog rješenja o povratu, doneseno rješenje kojim se predmetne nekretnine utvrđuju kao javno vodno dobro u općoj uporabi te je u zemljišnoj knjizi izvršen upis.

VSRH preinačio je presudu VUSRH i presudu Upravnog suda u Osijeku, poništio rješenje Ministarstva i oglasio ništetnim prvostupanjsko rješenje o povratu nekretnine. U svojoj presudi od 3. veljače 2021. naveo je da je, u smislu odredbe čl. 55. toč. 2. Zakona o naknadi, isključeno vraćanje u naravi oduzetih nekretnina koje su javno vodno dobro, jer je javno vodno dobro neotuđivo i može biti samo u vlasništvu Republike Hrvatske (čl. 61. ZV/1995, čl. 11. ZV/2010), iz čega proizlazi da pravo vlasništva na javnom vodnom dobru nije u prometu. Nekretnine vodnog dobra stekle su status javnoga vodnog dobra u vlasništvu Republike Hrvatske *ex lege* na dan stupanja na snagu ZV/1995 (čl. 60. ZV/1995, čl. 11. ZV/2010), a ne donošenjem rješenja Ministarstva i uknjižbom javnoga vodnog dobra u zemljišnim

81 Takvo pravno shvaćanje ovaj je sud izrazio u svojim ranijim odlukama, U-zpz 31/2017-9 od 8. siječnja 2020., U-zpz 9/2019-5 od 11. veljače 2020. i U-zpz-2/17 od 20. svibnja 2020.

knjigama. Prema odredbi čl. 207. st. 2. ZV/1995 nije se mogla vršiti uknjižba javnoga vodnog dobra koje su bile oduzete prijašnjim vlasnicima, dok se u skladu s posebnim zakonom ne riješi njihov pravni položaj. Stupanjem na snagu Zakona o naknadi riješeno je pitanje prava prijašnjih vlasnika na tim nekretninama budući da se prema čl. 55. toč. 2. Zakona o naknadi te nekretnine ne vraćaju. Stoga prijašnji vlasnici, odnosno njihovi nasljednici mogu na temelju Zakona o naknadi ostvariti pravo na naknadu za te nekretnine, ali ne i njihov povrat u vlasništvo. Zbog toga su sudovi povrijedili odredbu čl. 55. toč. 2. Zakona o naknadi u vezi sa ZV/1995 i ZV/2010 kada su ocijenili zakonitim rješenja javnopravnih tijela. Pritom je prvostupanjsko rješenje ništeto u smislu čl. 267. toč. 3. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 53/91.), jer njegovo izvršenje, odnosno davanje u vlasništvo javnoga vodnog dobra fizičkoj osobi, nije pravno moguće.

4.3.7. Pravo na pristup informacijama

U ovom slučaju riječ je novinaru koji je tražio da mu Hrvatska banka za obnovu i razvitak (dalje: HBOR) dade informaciju - preslike dokumenata o održanim sjednicama Nadzornog odbora HBOR-a, dnevnom redu i pozivima za pisano izjašnjavanje. Povjerenik za informacije odobrio je takav zahtjev, a VUSRH potvrdio je rješenje Povjerenika. Iz zahtjeva DORH-a proizlazi da je sporno odnose li se tražene informacije na raspolaganje javnim podacima ili sredstvima i jesu li neke od njih „klasificirani podatak“.

Vrhovni sud ocijenio je da je novinar imao pravo na pristup takvim podacima jer su za to bile ostvarene pretpostavke iz odredbe čl. 16. st. 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15. (dalje: ZPPI). Budući da je HBOR kao razvojna izvozna banka u stopostotnom vlasništvu Republike Hrvatske osnovan u svrhu kreditiranja obnove i razvitka hrvatskoga gospodarstva, a njegov položaj i ustroj, poslovi, vlasništvo i ovlaštenja kao posebne financijske institucije uređeni su Zakonom o HBOR, Narodne novine, br. 138/06. i 25/13., pa kako sredstva iz Državnog proračuna Republike Hrvatske spadaju u javna sredstva - to i podatci koji se odnose na njih. Time i postupak odlučivanja o njima (o čemu je ovdje riječ) moraju biti dostupni i podložni provjeri javnosti. I na njih se stoga primjenjuje navedena odredba čl. 16. st. 3. ZPPI-a: ovdje prijeporne (navedene) informacije nisu klasificirani podatci.

Svoj je stav VSRH potvrdio sljedećim navodom: *Primjer potvrde prvenstva javnog interesa u odnosu na zaštitu osobnih podataka izražen je u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-2599/12 od 7. travnja 2016. u odnosu na traženje životopisa osoba koje su se prijavile za članove ili predsjednika Povjerenstva za sprečavanje sukoba interesa, kao i u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-5112/11 od 7. travnja 2016. u odnosu na dostavljanje ili omogućavanje uvida u evidenciju ulazaka i izlazaka fizičkih osoba iz zgrade Vlade Republike Hrvatske, pri čemu su obje odluke donesene prema ranijem važećem Zakonu o pravu na pristup informacijama (“Narodne novine”, broj 172/03 i 38/11).*

4.3.8. Komunalna naknada

Drugostupanjskim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja i potvrđeno je prvostupanjsko rješenje kojim je tužitelju, isključivo kao korisniku građevinskog zemljišta koje služi za obavljanje njegove poslovne djelatnosti skladištenja i deponiranja otpada - kao odlagalište otpada, određena obveza plaćanja komunalne naknade za 2013., kad više nije imao pravo koristiti to zemljište. Upravni sud potvrdio je rješenje tuženika, a iz presude VSRH proizlazi pravno shvaćanje prema kojem se obveza plaćanja komunalne naknade, osim vlasniku, može odrediti samo korisniku koji nekretninu koristi na temelju valjane pravne osnove.

VSRH je u odluci posl. br. U-zpz 3/2018-8 od 29. kolovoza 2018., ponovio svoje stajalište kao u odluci posl. br. U-zpz 2/2016-6 od 20. svibnja 2020. i zaključio da je, prema odredbi čl. 22. st. 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu⁸², komunalna naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave. Sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju obavljanja tih komunalnih djelatnosti te iz navedene odredbe proizlazi namjena komunalne naknade kao prihoda proračuna jedinice lokalne samouprave. Zbog toga je, prema pravnom shvaćanju ovoga suda kod utvrđivanja obveze plaćanja komunalne ako neka osoba nekretninu koristi bez pravne osnove - odlučno ostvaruje li ta osoba koristi od obavljanja komunalnih djelatnosti koje se financiraju iz komunalne naknade, a nije odlučno ima li ona za korištenje pravni temelj ili ne.

5. ZAKLJUČAK

Više je razloga zbog kojih se zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude ne može urediti tek pojedinačnim zakonskim intervencijama. Mišljenje je autorica da se taj izvanredni pravni lijek treba u potpunosti reformirati. Naime, teorijskom analizom pokazano je da brojni nedostaci izvanrednoga pravnog lijeka, između ostalog, potiču i iz potpunog zanemarivanja njegove svrhe i cilja. Ako je njegov cilj kontrola zakonitosti odluka upravnih sudova i VUSRH radi osiguranja ustavne zadaće VSRH u osiguravanju jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, onda, u skladu s njim, trebaju biti i njegova osnovna obilježja. Posebno zabrinjava ograničenje postupovnih prava stranaka, provedenih navodno kako bi se izbjeglo opterećenje najvišeg suda u Hrvatskoj, jer je riječ o ustavnim i konvencijskim povredama postulata pravičnog suđenja, koja bi Europski sud za ljudska prava zasigurno okvalificirao kao povrede čl. 6. st. 1. Konvencije.

Iako su u teorijskoj analizi izneseni *de lege ferenda* prijedlozi za njegovo uređenje, autorice će se pokušati još jednom kratko rekapitulirati.

1. Naziv zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude mora se izmijeniti u zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti sudskih odluka,

82 Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03. – pročišćeni tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13, 153/13., 147/14. i 36/15.

budući da se njime mogu pobijati i (sva) pravomoćna rješenja. Pritom bi zakonodavac svakako *pro futuro* trebao izrijekom ograničiti predmet pobijanja zahtjevom samo na rješenja kojima se postupak pravomoćno završava.

2. U pogledu aktivne legitimacije, podnošenje zahtjeva mora se omogućiti svim strankama iz upravnog spora. DORH ne može biti povlašteno u tom smislu, neovisno o tome je li bilo stranka u upravnom sporu ili ne. Strankama se postupovna prava ne jamče s obzirom na neke izvanjske kriterije ili ciljeve, već moraju biti osigurana samim time što su stranke u nekom sudskom postupku. Ovo neovisno o tome je li riječ o postupcima u kojima se odlučuje o građanskim ili upravnim stvarima.

3. Razlozi za izjavljivanje zahtjeva trebaju se ograničiti samo na postupovnoppravne ili materijalnopravne povrede koje su bitne za osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni. VSRH bi u dvofaznom postupku poput revizije, eventualno dopuštenjem zahtjeva trebao samostalno obaviti probir odluka o kojima će odlučivati u povodu zahtjeva. Pri VSRH trebali bi utvrditi vijeća koja bi se specijalizirala za upravne stvari. Čini se da je to posebno važno, jer da bi neko tijelo moglo odlučivati o odlukama drugih, moralo bi imati više znanja od onih koje su te odluke donijeli. Upravno je područje iznimno opsežno, raznoliko, zahtjevno i društveno vrlo bitno.

4. Postupak u povodu zahtjeva trebalo bi urediti na način da se odredi njegov sadržaj, propiše tijelo (sud koji je pobijanu odluku donio) koje bi trebalo ispitati urednost i pravodobnost zahtjeva te je li ga podnijela ovlaštena osoba. To bi tijelo tek nakon toga prosljeđivalo zahtjev i spis VSRH. Zahtjev mora biti dvostrani pravni lijek za sve stranke u upravnom sporu, odgovor na zahtjev VSRH može uzeti u obzir čak i nakon isteka roka, sve dok je to moguće. Ovlasti VSRH ovisit će o vrsti povrede koja je utvrđena, a kako bi se izbjegla bilo kakva nedoumica u tom smislu, odluke VSRH u povodu zahtjeva trebalo bi propisati izrijekom. Pogrešno ili nepotpuno činjenično stanje svakako bi trebalo izostati kao razlog za izjavljivanje zahtjeva, jer je riječ o izvanrednom pravnom lijeku čiji cilj nije rasprava o činjeničnom stanju.

Iz praktične perspektive, sagledani malobrojni primjeri recentne prakse VSRH pokazuju da, usprkos brojnim pravnim prazninama u uređivanju instituta ovog izvanrednog pravnog lijeka, VSRH, kao najviši sud osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni i svojim odlukama u povodu njega u upravnom sporu, ostvaruje svoju ustavnu i zakonsku ulogu.

Ostaje upitnim koliko taj pravni lijek treba zakonski doraditi, osobito s obzirom na objekte, tj. treba li proširiti doseg odlučivanja i na sve procesne povrede, činjenično stanje, kao i na procesna, pogotovo, raspravna rješenja obvezujuća od objave, kakvi se prijedlozi naziru u novijoj teoriji.

LITERATURA

1. Berlengi Fellner, Ana i Ljiljana Karlovčan-Đurović. „Pravni lijekovi u objektivnom upravnom sporu“. *Informator*, br. 6368 (od 1. lipnja 2015., str.): 3-4.
2. Dika, Mihajlo. *Građansko parnično pravo, Pravni lijekovi, X. knjiga*. Zagreb: Narodne novine, Zagreb, 2010.

3. Drezga, Ante. „Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu“. *IUSINFO* (2022.): 1-8, dostupno na <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2018B1160><https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2018B1160>, str. 1-8.
4. Đerđa, Dario i Marko Šikić. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Novi informator, Zagreb, 2012.
5. Kontrec, Damir. „Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude“. U: *Zbornik radova 5. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Zagreb: Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, Zagreb, 2017.
6. Maganić, Aleksandra. „Nadležnost – građanski ili upravni put“. U: *Zbornik radova 8. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Zagreb: Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, Zagreb, 2020.
7. Maganić, Aleksandra. „Žalba u upravnom sporu i parničnom postupku“. U: *Zbornik radova 9. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, 1-24. Zagreb: Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, Zagreb, 2021.
8. Medvedović, Dragan. „Novi sustav upravnog sudovanja“. U: *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Dario Đerđa i Šikić, Marko. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb: Novi informator, Zagreb, 2012.
9. Nakić, Jakob. „Određena sporna pitanja u svezi s člankom 186.a Zakona o parničnom postupku (u teoriji i praksi)“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 37, br. 3 (2016): 1289-1318.
10. Staničić, Frane, Bosiljka Britvić Vetma i Božidar Horvat. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Narodne novine, Zagreb, 2017.
11. Staničić, Frane. „Mogućnost primjene izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude protiv odluka Visokog upravnog suda – u upravnom sporu ocjene zakonitosti općeg akta“. *Informator* br. 6399 (4. 1. 2016.): 13-15.
12. Šikić, Marko. „Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 54, br. 1 (2017.): 179-201.
13. Šprajc, Ivan. „Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude: Novo novo pravno sredstvo u hrvatskom Zakonu o upravnim sporovima“. *Sveske za javno pravo* br. 3 (2012.): 58-80.
14. Triva, Siniša i Mihajlo Dika. *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine, Zagreb, 2004.
15. Triva, Siniša, Velimir Belajec i Mihajlo Dika. *Građansko parnično procesno pravo*., Zagreb: Narodne novine, Zagreb, 1986.

Aleksandra Maganić*
Senka Orlić Zaninović**

Summary

**THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF
EXTRAORDINARY REVIEW OF THE LEGALITY
OF A FINAL JUDGEMENT RENDERED IN AN
ADMINISTRATIVE DISPUTE**

The Request for an Extraordinary Review of the Legality of a Final Judgment (and decision) rendered in an administrative dispute has been in force for more than ten years. Some doubts of this Extraordinary Remedy were resolved, by two legal interventions. However, despite this, a number of doubts remain in its application and conduct, which cannot be resolved by case law. Complete non-regulation and wandering in terms of purpose and goal, are a sign that *de lege ferenda* is necessary for new legal intervention in this Remedy. Therefore, the purpose of this paper in the part dealing with theoretical analysis is to present the development of Requests for Extraordinary Review of the Legality of a Final Judgment and current legal regulation, with emphasis on its individual, particularly important features - Active legitimacy, Decisions that can be challenged and finally, by acting on the Request. The part dealing with practical aspects of the Request for Extraordinary Review of the Legality of a Final Judgment, presents the relationship between the Request and the assessment of the legality of General acts and current statistics, and an analysis of individual decisions in which the Supreme Court of Republic of Croatia decided on the Request.

Keywords: *Request for Extraordinary Review of the Legality of the Final Judgment; administrative dispute; active legitimacy; subject of the request; reasons for initiating; procedure regarding the Request.*

* Aleksandra Maganić, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; amaganic@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1941-429X>.

** Senka Orlić Zaninović, dipl. iur., Judge of High Administrative Court of the Republic of Croatia in Zagreb; Senka.Orlic@vusrh.pravosudje.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9782-3454>.

