



**Seminar organiziran od
Visokog upravnog suda Republike Hrvatske
u suradnji s ACA-Europe**

**Mehanizmi suzbijanja konfliktnih presuda različitih
nacionalnih sudova te Suda Europske unije i
Europskog suda za ljudska prava**

Opće izvješće

Izvješće izradio prof. dr. sc. Dario Đerđa, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

Zagreb, 19. veljače 2024.

Jedan od fokusa finsko-švedskog predsjedanja ACA-om, od 2023. do 2025. godine, usmjeren je na vertikalni dijalog između najviših sudskih jurisdikcija u državi te dijalog najviših sudova u državi s nadnacionalnim europskim sudovima, čije odluke imaju značajan učinak na sudsku praksu, ali i zakonodavstvo svake pojedine države. Naravno, ovdje se u prvome redu misli na Sud Europske unije i Europski suda za ljudska prava, kao dva najvažnija europska nadnacionalna suda. Stoga je tema nadolazećeg seminara, koji će se u organizaciji ACA-e i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske održati u Zagrebu, Republika Hrvatska, 19. veljače 2024. godine, posvećena mehanizmima suzbijanja donošenja neujednačenih presuda između različitih nacionalnih sudova, kao i mehanizmima suzbijanja donošenja neujednačenih presuda između nacionalnih sudova te Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava. Kako ACA okuplja najviše sudove u državama koji su nadležni rješavati upravne sporove, mehanizmi suzbijanja donošenja neujednačenih presuda posebno će se promatrati u kontekstu vođenja upravnih sporova.

Važnost sudske prakse kao izvora prava danas je neprikosnovena. Stoga posvećivanje seminara u Zagrebu upravo ovoj temi nije iznenađujuće. Sudska praksa daje pojašnjenja na koji način treba protumačiti i primijeniti neku pravnu odredbu, ukazujući pri tome na odgovarajuće pristupe tumačenju i metode tumačenja koje se u konkretnom slučaju moraju primijeniti kao relevantni. Ona time doprinosi očuvanju načela zakonitosti, kao temeljnog pravnog načela, baš kao i ostvarivanju predvidljivosti u pravnom odlučivanju, a što se smatra jednim od najvažnijih elemenata vladavine prava. Prije negoli se uopće upuste u kakav pravni postupak, stranke bi upravo iz postojeće sudske prakse trebale moći zaključiti na koji će način sud protumačiti pravna pravila relevantna za rješavanje njihovog predmeta te, na temelju toga, procijeniti kakvi su im izgledi u potencijalnom sporu. Sudska praksa, ujedno, služi i kao važan indikator trendova u društvu. Ona zakonodavcu može i treba ukazati na nove vrijednosti koje normativno treba zaštititi, kao i na regulatorna područja koja nisu dostatno normirana ili zavrjeđuju drugačiji normativni pristup. Stoga se praćenje i izučavanje sudske prakse u svakoj državi pokazuje izuzetno važnom zadaćom, kojoj država treba sustavno pristupiti, a ujednačena sudska praksa ne samo u jednoj sudskoj vertikali, već i između različitih sudova, kao i nacionalnih i nadnacionalnih sudova, ukazuje na oživotvorenje načela zakonitosti i kvalitetu pravnoga sustava u cjelini.

U svakoj se državi posebna pozornost posvećuje praćenju i izučavanju sudske prakse najviših sudova. Presude ovih sudova, radi formalne obvezatnosti koju imaju u žalbenim postupcima te, eventualno, u postupcima po izvanrednim pravnim lijekovima, ali i radi snage autoriteta njihova donositelja, imaju poseban značaj. Sa sudskom praksom najviših sudova u

državi treba biti usklađena i praksa nižih sudova, a sve kako bi se doprinijelo realizaciji ranije spomenutih načela zakonitosti i predvidljivosti u pravu. Posebnim problemom smatra se međusobno odstupanje sudske prakse najviših sudova u državi, jednako kao i odstupanje sudske prakse najviših sudova od sudske prakse nadnacionalnih sudova, koja je primjenjiva u državi članici. Stoga je korisno sagledati koji mehanizmi stoje na raspolaganju pojedinoj europskoj državi, kako bi se izbjeglo donošenje neujednačenih presuda nacionalnih sudova, posebno najviših sudova u državi, te kako bi se izbjeglo donošenje neujednačenih presuda najviših sudova u državi sa sudskom praksom nadnacionalnih sudova. U ovome izvješću posebno se analizira neusklađenost nacionalne sudske prakse sa sudskom praksom Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava, kao dva najvažnija nadnacionalna suda u Europi.

Izvješće je podijeljeno u četiri tematske cjeline. U prvoj cjelini razmatra se na koji se način se sudska praksa Suda Europske unije prati i izučava na najvišim sudovima nadležnim rješavati upravne sporove, tj. ustrojavaju li se na najvišim sudovima posebne službe ili odjeli koji imaju zadaću pratiti i izučavati sudsku praksu, koji je sastav ovih službi i odjela te kakav je učinak stavova koji se u takvim ustrojstvenim jedinicama zauzimaju. Posebna pozornost posvećena je mogućnosti osporavanja pravomoćne sudske odluke koju je donio nacionalni sud, a koja se protivi stajalištu Suda Europske unije izraženo u kasnije donesenoj odluci ovoga Suda, u pravilu po zahtjevu za rješavanjem prethodnog pitanja. Ovdje se razmatraju različita postupovna pitanja koja se otvaraju u svezi s mogućnošću osporavanja takve pravomoćne sudske presude. Konačno, postavlja se pitanje broja takvih slučajeva u pojedinoj državi članici u posljednjem desetogodišnjem razdoblju, kao i učinka sudske prakse Suda Europske unije na izmjene nacionalnog zakonodavstva.

U drugoj cjelini izvješća također se razmatra na koji se način u državama prati sudska praksa, no ovdje sudska praksa Europskog suda za ljudska prava. Također se postavlja pitanje prati li se i izučava ova praksa na najvišim sudovima nadležnim rješavati upravne sporove u okviru posebno ustrojenih jedinica ili je ovo zadaća svakog pojedinog suca. Razmatra se sastav takvih službi i odjela, gdje su oni ustrojeni te učinak njihovih stavova. U ovoj se cjelini, nadalje, razmatra koji položaj zauzima Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u nacionalnom pravnom sustavu te primjenjuje li se ona izravno ili ju je potrebno implementirati. Pokušava se utvrditi je li briga o nadziru pravilne primjene ove Konvencije u upravnim sporovima povjerena nekom posebnom tijelu te kakve su posljedice kršenja odredaba ove Konvencije u državi. Najprije se pozornost posvećuje pravu žalbenog suda u žalbenom postupku utvrditi povredu Europske konvencije te izmijeniti ili staviti izvan snage presudu nižega suda. Također se razmatraju postupovne mogućnosti stranaka kada je Europski sud za

ljudska prava utvrdio kako je u određenom predmetu došlo do povrede odredaba Konvencije. Posebna pozornost i ovdje se posvećuje mogućnostima osporavanja pravomoćne sudske odluke koju je donio nacionalni sud, a koja je protivna stajalištu Europskog suda za ljudska prava izraženome u kasnije donesenoj odluci ovoga Suda, razmatrajući posebna postupovna pitanja pokretanja postupka osporavanja od stranaka u postupku pred Europskim sudom, ali i od trećih osoba čija su prava povrijeđena na isti način. Konačno, također se postavlja pitanje broja slučajeva u kojima je u pojedinoj državi u posljednjem desetogodišnjem razdoblju zatražena izmjena ili stavljanje izvan snage pravomoćne sudske presude koja je donesena suprotno izraženom stajalištu Europskog suda za ljudska prava. Međutim, još se razmatra koje se slobode i prava zajamčena Europskom konvencijom u državi najčešće krše, postoji li posebno državno tijelo koje je odgovorno za provedbu presuda Europskog suda za ljudska prava u nacionalnoj državi te je li u pojedinoj državi došlo do promjene zakonodavstva pod utjecajem sudske prakse ovoga Suda. Konačno, propituje se koliko je država ratificiralo Protokol br. 16 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kojim se propisuje davanje savjetodavnih mišljenja od strane Europskog suda za ljudska prava, nastoji se procijeniti stav o učinkovitosti takvih mišljenja u pojedinoj državi te se analiziraju praktična iskustva koje države imaju s primjenom ovoga instituta.

U trećoj cjelini razmatra se odnos najviših sudova nadležnih za rješavanje upravnih sporova s ustavnim sudom, kao posebnom institucijom zaduženom brinuti o ustavnosti. Ovdje se najprije utvrđuje u kojim državama djeluje posebno ustrojen ustavni sud te koje su nadležnosti takvoga suda. Posebno se analiziraju ovlasti najviših sudova nadležnih za rješavanje upravnih sporova u slučajevima kada ocjene kako je neka odredba zakona ili drugog propisa protivna ustavu ili zakonu. U ovoj se cjelini još propituju ovlasti pojedinaca, koji su bili stranke u upravnom sporu u kojemu je primijenjena zakonska odredba ili odredba sadržana u drugom propisu, a koju je kasnije ustavni sud kao neustavnu ili nezakonitu stavio izvan snage, te ovlasti trećih osoba čija su prava također povrijeđena istom odredbom zakona ili propisa, a koju je ustavni sud stavio izvan snage.

Konačno, u posljednjoj, četvrtoj cjelini, razmatra se odnos najvišeg suda nadležnog za rješavanje upravnih sporova i druge najviše sudske jurisdikcije u državi – vrhovnog suda. Najprije se utvrđuje postoji li u državi članici dualni sudski sustav, tj. sustav s dvije najviše sudske jurisdikcije. Razmatraju se nadležnosti svake od ovih jurisdikcija te se analiziraju mehanizmi sprječavanja donošenja neujednačenih presuda od ove dvije jurisdikcije. Ujedno se propituje može li se takav sukob spriječiti.

Ovo Izvješće napisano je na temelju popunjenih upitnika koji su sadržavali 37 pitanja. U pisanju Izvješća u obzir su uzeti popunjeni i pravovremeno dostavljeni upitnici iz 28 europskih država. Ono sadrži generalne stavove preuzete iz odgovora na postavljena pitanja svake analizirane države. U njemu nisu dani potpuni i detaljni podaci o odgovoru na svako pitanje, već sažeti pregled danih odgovora i iznesenih stavova te se njime ukazuje na sličnosti i razlike između pojedinih europskih država u uređenju pitanja koja će biti raspravljena na seminaru u Zagrebu. Države spomenute u pojedinim dijelovima ovoga izvješća i uz pojedine pravne institute i rješenja navedene su samo primjericno, a ne u vidu precizne statistike. Vjerujemo da će ovo Izvješće potaknuti plodonosnu raspravu na seminaru i biti podlogom stvaranja korisnih zaključaka koji će unaprijediti mehanizme izbjegavanja donošenja nejednakih sudskih presuda unutar države, ali i neujednačenih presuda nacionalnih sudova sa sudskom praksom najvažniji europskih nadnacionalnih sudova.

I SUD EUROPSKE UNIJE

1. How is the case law of the CJEU studied and observed at your Court? Do you have, e.g., a department for this purpose? / Na koji se način sudska praksa Suda Europske unije prati i izučava na Vašem sudu? Imate li, npr., odjel koji se bavi ovom zadaćom?

Jedno od najvažnijih obilježja prava, kao sustava pravnih pravila koja obvezuju sve osobe na prostoru neke države, njegova je predvidljivost. Pravna pravila formulirana su u apstraktnom obliku kako bi se mogla primjenjivati u neograničenom broju budućih slučajeva. Međutim, različiti pristupi i metode tumačenja prava mogu rezultirati različitim razumijevanjem istih pravnih propisa, a slijedom toga, i primjenom istoga pravnog pravila na različiti način. Time predvidivost, kao važno obilježje prava, gubi na značenju. Upravo zbog neujednačenih pristupa i metoda tumačenja, različita tijela javne vlasti, kao i sudovi koji rješavaju upravne sporove, u činjenično istovjetnim ili u bitno sličnim slučajevima mogu donijeti sadržajno različite odluke. Time se krši načelo zakonitosti, kao temeljno načelo na kojemu počiva cjelokupni pravni sustav. Kako bi se izbjeglo različito odlučivanje u činjenično istovjetnim ili u bitno sličnim slučajevima, posebno je važna sudska praksa. Ona predstavlja smjernicu upravnim tijelima i sudovima ukazujući im na koji bi način trebalo postupiti pri donošenju odluke, a pojedincima je ona jedan od temelja legitimnih očekivanja kako će njihovi predmeti biti riješeni na isti način, kao i ranije riješeni predmeti koji su činjenično istovjetni ili u bitnom slični. U svakoj se državi posebno važnom smatra sudska praksa najviših sudova, koja

formalno ili snagom autoriteta svojih donositelja, obvezuje niže sudove i tijela javne vlasti. U Europskoj uniji posebno važnom pokazuje se praksa Suda Europske unije, koji svojim odlukama, posebno onima donesenim o prethodnim pitanjima, ukazuje na ispravno tumačenje Ugovora i drugog zakonodavstva Europske unije. Takva stajališta, sukladno primatu prava Unije u nacionalnim pravnim sustavima, obvezuju i nacionalne sudove i tijela javne vlasti u državama članicama. Stoga je važno promotriti na koji se način suska praksa Suda Europske unije prati i izučava na najvišim sudovima nadležnim za rješavanje upravnih sporova u europskim državama.

Veliki broj država članica Europske unije sustavno prati i izučava sudsku praksu Suda Europske unije, a sve kako bi se ona učinila dostupnom sucima svih sudova. Ova praksa jednako je važna za sudove nadležne rješavati upravne sporove, kao i za sudove nadležne rješavati građanske, trgovačke, kaznene i druge sporove. Iako je dužnost praćenja sudske prakse u svim europskim državama zadaća svakog pojedinog suca i sudskoga savjetnika, na mnogim najvišim sudovima nadležnim za rješavanje upravnih sporova sudska praksa Suda Europske unije prati se i izučava u okviru posebno ustrojjenih ustrojstvenih jedinica. Njihova je zadaća evidentirati vlastitu sudsku praksu, pratiti sudsku praksu vrhovnog i ustavnog suda, kao najviših sudova u državi, te pratiti i izučavati sudsku praksu nadnacionalnih sudova čije odluke značajno utječu na nacionalni pravni sustav. Ovdje se u prvome redu misli na Sud Europske unije i Europski sud za ljudska prava. Takav je slučaj, npr., u Francuskoj, Grčkoj, Hrvatskoj, Irskoj, Italiji, Latviji, Litvi, Mađarskoj, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Sloveniji itd. Dakle, većina europskih država na najvišim sudovima nadležnim za rješavanje upravnih sporova ima ustrojenu specijaliziranu ustrojstvenu jedinicu koja prati i izučava sudsku praksu. U nekim državama, kao što je to, npr., slučaj u Francuskoj i Hrvatskoj, takva posebno ustrojena jedinica prati isključivo sudsku praksu nadnacionalnih sudova, tj. Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava, dok se u većini država sudska praksa nacionalnih i nadnacionalnih sudova prati i izučava u okviru iste ustrojstvene jedinice.

U okviru ovih jedinica, koje se najčešće nazivaju službama ili odjelima, prikupljaju se sudske presude, one se sistematiziraju, pripremaju se izvješća o sudskoj praksi te se one koje se smatraju relevantnim objavljuju na internim sudskim, a ponekad i vanjskim izvorima ili se izravno prosljeđuju sucima. Baze podataka koje sadrže sudsku praksu, u nekim su državama, kao primjerice u Mađarskoj i Italiji, obogaćene različitim blogovima, radnim materijalima i analizom sudskih odluka važnih za razvoj prava Europske unije.

Neke od ovih jedinica u biltenima ili drugim publikacijama objavljuju izbore sudske prakse. Tako se, primjerice u Grčkoj i Italiji, u okviru ovih jedinica izabiru relevantne odluke

Suda Europske unije te se izrađuju i objavljuju njihovi sažetci, kako bi se što više prilagodile za upotrebu sucima. U Mađarskoj i Italiji, npr., ovim publikacijama nastoji se sveobuhvatno popratiti djelatnost Suda Europske unije pa se tako u njima objavljuju odluke ovoga Suda o prethodnim pitanjima, mišljenja neovisnih odvjetnika, kao i neke druge relevantne odluke. Neke publikacije koje diseminiraju praksu Suda Europske unije, što je slučaj npr. u Italiji, sadrže i sudsku praksu nacionalnih sudova, u pravilu najviših sudova u državi. S druge strane, neke države prikupljaju i objavljuju samo odluke svojih nacionalnih sudova. Međutim, kako se nacionalni sudovi u svojim odlukama nerijetko pozivaju na sudsku praksu Suda Europske unije, saznanja o praksi ovoga Suda suci stječu posredno, kao što je to slučaj na Cipru. Konačnom, u nekim državama ove se publikacije objavljuju periodično, npr. mjesečno kao što je slučaj u Mađarskoj, a u nekima vrlo često, čak i na tjednoj bazi.

U državama koje na najvišim sudovima nadležnim za rješavanje upravnih sporova nemaju ustrojene posebne službe ili odjele za praćenje i izučavanje sudske prakse, sucima praćenje sudske prakse Suda Europske unije u prvom redu olakšavaju sudski savjetnici, informirajući ih o aktualnim odlukama ovoga Suda.

1.1. If the answer to the previous question is affirmative, how many people are employed in that Department and what education have they completed? What is the role of the Department (e.g., advisory)? / Ako je odgovor na prethodno pitanje pozitivan, koliko je osoba zaposleno u tom odjelu i koje obrazovanje imaju? Koja je uloga toga odjela (npr. savjetodavna)?

Službe ili odjeli koji su osnovani za praćenje i izučavanje sudske prakse u različitim državama imaju i različiti sastav. Neke su sastavljene isključivo od sudaca, kao što je to, npr., slučaj u Bugarskoj i Italiji, dok su druge sastavljene od savjetnika i stručnog osoblja, kao što je to u Češkoj, Francuskoj, Latviji, Litvi i Slovačkoj. Dok su pretpostavke za obavljanje dužnosti sudaca precizno propisane u svakoj državi, djelatnici ovih službi ili odjela koji nisu suci, u pravilu su također pravne struke te se zahtjeva da imaju bogato teorijsko i praktično znanje, a nerijetko i položen pravosudni ili drugi stručni ispit. Štoviše, u nekim državama osobe zaposlene u ovim službama ili tijelima imaju i akademski stupanj doktora pravnih ili informacijskih znanosti. Ovim službama ili odjelima u nekim državama, kao što je to slučaj u Francuskoj, Hrvatskoj i Sloveniji, rukovode suci najvišeg suda u državi. Broj djelatnika u ovim službama i odjelima je različit. U nekima je, kao npr. U Bugarskoj, Hrvatskoj i Češkoj zaposleno tek nekoliko djelatnika, dok je u drugima, npr. u Francuskoj, Portugalu, Slovačkoj, Italiji ili Poljskoj broj zaposlenika deset ili više.

Zadaća je službi ili odjela koji prate sudsku praksu u prvome redu obavještavati suce svih sudova o novoj i za njih relevantnoj praksi najviših sudova u državi, ali i o relevantnoj sudskoj praksi nadnacionalnih sudova, tj. Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava. S tim ciljem, u njima se, između ostaloga, izučava i sumira sudska praksa ovih sudova u predmetima koji su relevantni za pojedinu državu, izrađuju se sažetci ovih presuda, one se unose u baze podataka, a sve s ciljem ostvarivanja ujednačene sudske prakse među svim sudovima u državi. U nekim državama, primjerice u Francuskoj i Italiji, ove službe ili odjeli specijalizirano prate odluke Suda Europske unije o prethodnim pitanjima, posebno onih prethodnih pitanja koja su postavljena upravo iz te države.

Zadaća je takvih službi ili ureda koje su osnovane na najvišim sudovima nadležnim za rješavanje upravnih sporova pomagati sucima svih upravnih sudova u njihovu radu. One su u nekim državama, kao npr. Češkoj, Latviji, Litvi, Slovačkoj, Sloveniji i Španjolskoj, obvezne na traženje sudaca pripremiti relevantne presude nacionalnih i nadnacionalnih sudova koje sucima trebaju pomoći u rješavanju konkretnoga spora. U nekima analiziraju konkretne slučajeve, proučavaju propise koje treba primijeniti u rješavanju slučajeva, bave se istraživanjem pravnoteorijskih pitanja relevantnih za rješavanje konkretnoga predmeta, provode usporednopravnu analizu u predmetima u kojima se primjenjuje pravo Europske unije i sl. Kako stajališta iznesena u okviru ovih službi ili odjela, čak i kada su dana na traženje suca, imaju samo informativnu prirodu, tj. iznose relevantnu sudsku praksu eventualno popraćenu analizom stajališta, uloga je ovih, posebno ustrojenih jedinica, isključivo savjetodavna. Drugim riječima, u upravnim sporovima suci su obvezni samostalno tumačiti pravo i donositi odluke, bez obzira na zauzeti stav unutar ovih službi ili tijela.

2. Is there a possibility of repealing a final ruling made in an administrative dispute if the CJEU adopts a ruling in another case indicating that an earlier final ruling of a domestic court is erroneous? If there is such a procedure, in what formation (number of judges) does the administrative court adopt its decisions? / Postoji li mogućnost stavljanja izvan snage pravomoćne odluke donesene u upravnom sporu, ako Sud Europske unije odlučujući u drugom predmetu donese odluku koja upućuje da je ranija pravomoćna odluka nacionalnog suda pogrešna? Ako je to slučaj, u kojem sastavu (broj sudaca) upravni sud usvaja takvu odluku?

Sudska praksa Suda Europske unije jedan je od važnih izvora prava. Trebaju je slijediti ne samo institucije, tijela, uredi i agencije Europske unije, već i sudovi i tijela javne vlasti država članica. Sud Europske unije u obrazloženjima svojih presuda često ukazuje na koji način treba

protumačiti ili primijeniti neko pravno pravilo Unije. Posebno značajnima pokazuju se odluke ovoga Suda donesene o prethodnim pitanjima. Načelo nadređenosti prava Europske unije nad nacionalnim pravom države članice obvezuje nacionalne sudove primjenjivati odgovarajuću sudsku praksu Suda Europske unije, kada god je ona primjenjiva i analogna. Međutim, u nekim je slučajevima u državi članici već proveden upravni spor u kojemu su pravila Europske unije primijenjena na način koji je suprotan pravnom shvaćanju koje je zauzeo Sud Europske unije u svojoj odluci. Posebno se problematičnom čini situacija kada je spor okončan pravomoćnom sudskom presudom koja je donesena prije odluke u kojoj je Sud Europske unije izrazio svoje gledište o pravilnom tumačenju i primjeni prava. U takvom slučaju, nacionalni sud nije mogao znati na koji način Sud Europske unije pristupa tumačenju nekoga propisa, pa takav stav Suda nije niti mogao koristiti pri rješavanju spora. Stoga se postavlja pitanje treba li inzistirati na neizmjenjivosti pravomoćne sudske presude, koja je za stranke izvor pravne sigurnosti, ili je važnije prednost dati načelu nadređenosti prava Unije nad nacionalnim pravom države članice te dopustiti izmjenu pravomoćno donesene presude. Zanimljivo je razmotriti može li se izmijeniti ili staviti izvan snage pravomoćna presuda nacionalnoga suda koja je donesena protivno pravnom stajalištu Suda Europske unije iskazanom u odluci donesenoj tek nakon nastupa pravomoćnosti sudske presude nacionalnog suda.

Pravomoćnost neke presude ukazuje na nemogućnost osporavanja takve presude redovitim pravnim lijekovima. Takva presuda temelj je prava, odnosno obveze neke osobe, o kojima se više ne može odlučivati. Upravo načelo pravne sigurnosti zabranjuje izmjenu ili stavljanje izvan snage pravomoćno donesene presude, osim u slučajevima taksativno propisanim zakonom. Drugim riječima pravomoćna presuda ne može se osporavati, mijenjati niti staviti izvan snage redovitim pravnim lijekovima, već je to dopušteno jedino iznimno, upotrebom izvanrednih pravnih lijekova u slučajevima koji su zakonom posebno propisani.

Izvanredni pravni lijekovi prisutni su u upravnosudskim zakonodavstvima svih europskih država. Široko je prihvaćen stav kako presuda upravnoga suda u nekim slučajevima može trpjeti toliko ozbiljnu povredu zakonitosti koja ne može dovesti do konvalidacije takve presude, slijedom čega stranke moraju imati mogućnost osporiti njezinu zakonitost izvanrednim pravnim lijekovima, u prvome redu obnovom spora ili revizijom takve sudske presude. Pokretanje obnove spora ili revizije u pravilu je dopušteno radi nekog ozbiljnog postupovnog ili činjeničnog propusta do kojega je došlo tijekom rješavanja upravnoga spora. Međutim, u najvećem broju država kao razlog za pokretanje ovih izvanrednih pravnih lijekova nije propisana sadržajna neusklađenost pravomoćne sudske presude s pravnim stajalištem Suda Europske unije, koje je iskazano u odluci ovoga Suda donesenoj nakon nastupa pravomoćnosti

ranije spomenute presude. Takav je, primjerice, slučaj u Austriji, Bugarskoj, Cipru, Češkoj, Hrvatskoj, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji, Sloveniji, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. Ako stranka u ovim državama izvanrednim pravnim lijekom ospori pravomoćnu sudsku presudu iz nekog zakonom propisanog razloga, u ponovnoj provedbi takvoga spora dopušteno je pozvati se na stajalište Suda Europske unije. Ovo pravo stranke posebno je istaknuto u Češkoj, Hrvatskoj, Litvi, Sloveniji, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.

U nekim državama, izvanredne pravne lijekove dopušteno je koristiti i radi korigiranja pogrešne primjene prava. Kako odluke Suda Europske unije, u prvome redu odluke o prethodnim pitanjima, ukazuju na koji je način potrebno protumačiti, odnosno primijeniti pravo Europske unije, upravo je pogrešna primjena prava važan razlog osporavanja pravomoćne sudske presude zbog njezine neusklađenosti s iskazanim stajalištem Suda Europske unije. Sadržajna neusklađenost pravomoćne presude nacionalnog suda sa sudskom praksom Suda Europske unije može se smatrati pogrešnom primjenom prava, a što onda u ovim državama omogućuje izvanrednim pravnim lijekom osporiti pravomoćnu sudsku presudu. Na taj se način, iako to nije izričito zakonom propisano, upravni spor može obnoviti i radi primjene prava od nacionalnog suda koje je suprotno stajalištu Suda Europske unije. Tako je, primjerice, u Litvi dopušteno obnoviti spor radi grube povrede prava ili radi potrebe za ujednačavanjem sudske prakse upravnih sudova. Nepravilna primjena prava razlog je za korištenje revizije, kao izvanrednog pravnog lijeka, i u Mađarskoj, a koji pravni lijek se također može primijeniti u slučaju primjene prava suprotno stajalištu iskazanom u sudskoj praksi Suda Europske unije.

Neke su države u svoje pravne sustave ipak unijele mehanizme koji trebaju omogućiti usklađenost nacionalnog prava s pravnim sustavom Europske unije. Njima su omogućile čak i izmjenu odnosno stavljanje izvan snage pravomoćnih sudskih presuda koje nisu usklađene s pravnim stajalištima Suda Europske unije. Tako je, primjerice, gruba povreda prava Europske unije jedan od razloga za korištenje izvanrednog pravnog lijeka u Poljskoj. Kako nije propisano što se sve podrazumijeva pod grubom povredom prava Unije, pod ovu se kategoriju svakako može podvesti slučaj u kojemu nacionalni sud nije primijenio tumačenje koje je usklađeno sa shvaćanjem iskazanim u presudi Suda Europske unije. Staviti izvan snage pravomoćnu odluku donesenu u upravnom sporu kojom se krši pravo Europske unije dopušteno je i u Rumunjskoj. Ovdje stranka može izjaviti izvanredni pravni lijek – reviziju, čak i kada je Sud Europske unije rješavajući u nekom drugom predmetu donio odluku koja je suprotna nekoj ranije donesenoj pravomoćnoj presudi rumunjskoga suda. Važno je jedino da je pravno pravilo prava Unije bilo na snazi u vrijeme na koje se odnosi donesena pravomoćna presuda, a protiv koje se izjavljuje revizija. Konačno, jedan od razloga za korištenje izvanrednih pravnih lijekova u Portugalu čini

protivnost pravomoćne sudske presude nacionalnoga suda pravomoćnoj odluci nekog međunarodnoga suda, koja obvezuje državu Portugal. Međunarodnim sudom u kontekstu ove odredbe smatra se i Sud Europske unije. Stoga je i u ovoj državi dopušteno osporiti pravomoćnu sudske presudu donesenu u upravnom sporu i radi njezine protivnosti sudskoj praksi Suda Europske unije. Uviđajući da sadržajna protivnost pravomoćne presude nacionalnog suda stajalištu iznesenom u sudskoj praksi Suda Europske unije predstavlja ogroman problem u primjeni prava, u Italiji je još 2018. godine Ustavni sud predložio da se kao jedan od osnova za reviziju spora u zakon unese takav slučaj. Međutim, takva zakonska izmjena nije realizirana do danas.

O izvanrednim pravnim lijekovima odlučuju sudovi koji su donijeli osporenu pravomoćnu presudu ili hijerarhijski viši sudovi. Tako, primjerice, o obnovi spora u Hrvatskoj odlučuje sud koji je donio presudu čija se obnova traži i to u svojem redovitom sastavu. To znači da o obnovi spora pred upravnim sudom odlučuje sudac pojedinac, a o obnovi spora pred Visokim upravnim sudom sudsko vijeće sastavljeno od troje sudaca. O obnovi spora u Litvi uvijek odlučuje Visoki upravni sud, također u vijeću sastavljenom od troje sudaca. Ako ovo vijeće odluči da se spor treba obnoviti, u obnovljenom sporu odlučuje se u redovitom sastavu, tj. pred prvostupanjskim sudom pred sućem pojedincem ili vijećem sastavljenim od troje sudaca, a pred Visokim upravnim sudom u vijeću sastavljenom od petoro sudaca. U Portugalu, o izvanrednom pravnom lijeku također odlučuje sud koji je donio pravomoćnu presudu. Ako je pravomoćnu presudu donio prvostupanjski sud, odlučivati će sudac pojedinac, a ako ju je donio viši, odlučivati će sudsko vijeće sastavljeno od troje suca. U istom sastavu kao i inače o zahtjevu za obnovu postupka odlučuje i upravni sud i u Slovačkoj. Konačno, o izmjeni ili stavljanju izvan snage pravomoćne sudske presude u Poljskoj odlučuje vijeće sastavljeno od troje sudaca, s time što u postupku ne može sudjelovati sudac koji je sudjelovao u donošenju osporene odluke.

2.1. Are the parties authorized to initiate the repealing of a final ruling in the aforementioned case? Apart from the parties, is any other body (authority etc.) involved in such a procedure? Is there a deadline for submitting such a request? / Jesu li stranke ovlaštene inicirati postupak stavljanja izvan snage pravomoćne presude u prethodno opisanom slučaju? Je li, osim stranaka, i neko drugo tijelo uključeno u takav postupak? Je li za podnošenje takvog zahtjeva propisan rok?

Korištenje izvanrednih pravnih lijekova u upravnom sporu predstavlja iznimku. Ovi lijekovi izravno se protive pravnoj sigurnosti, jer se njima mijenja ili stavlja izvan snage

pravomoćna sudska presuda koja je za stranke osnov stečenih prava i legitimnih očekivanja. Upravo iz tog razloga, pretpostavke za korištenje ovih lijekova vrlo su restriktivno postavljene te njihovu primjenu mogu inicirati jedino stranke, u zakonom posebno propisanim slučajevima. Takav je, npr., slučaj u Rumunjskoj i Švedskoj. Samo u rijetkim državama legitimacija za korištenje ovih lijekova podijeljena je i nekim drugim osobama ili tijelima. Tako je, npr., u Finskoj i Hrvatskoj uz stranke, još i tijelo javne vlasti koje je donijelo osporenu upravnu odluku ovlašteno inicirati postupak po izvanrednim pravnim lijekovima. Ova je ovlast u Litvi podijeljena trećim osobama koje nisu sudjelovale u sporu, ako presuda ima izravni učinak na njihova prava ili obveze. U Portugalu i Slovačkoj postupak po izvanrednim pravnim lijekovima može inicirati još i državni odvjetnik, a uz državnog odvjetnika Poljskoj još i pučki pravobranitelj.

Upravo radi restriktivne prirode korištenja izvanrednih pravnih lijekova, njihovo je iniciranje u pravilu ograničeno rokovima. Najčešće se utvrđuje subjektivan rok koji je kraćega trajanja i koji se računa od trenutka saznanja stranke za razlog iz kojega se ovaj lijek koristi. Međutim, subjektivni rok uvijek je ograničen objektivnim rokom, protekom kojega više ne postoji nikakva mogućnost osporavanja pravomoćne sudske presude. Tako je, primjerice, u Portugalu subjektivni rok za osporavanje povrede nekog prava izvanrednim pravnim lijekom 60 dana od dana pravomoćnosti odluke međunarodnog suda, a objektivni rok pet godina od pravomoćnosti ove odluke. Slično, u Litvi se zahtjev za obnovu spora treba podnijeti u subjektivnom roku od tri mjeseca od dana saznanja za razlog obnove, a najkasnije u objektivnom roku od pet godina od donošenja osporene presude. Subjektivni rok od tri mjeseca od dana kada je podnositelj zahtjeva saznao za razlog obnove ili od dana kada je stekao mogućnost istaknuti takav razlog primjenjuje se i na pokretanje obnove spora u Slovačkoj. U Poljskoj se primjenjuje samo objektivni rok koji iznosi dvije godine od dana kada je osporena odluka postala pravno obvezujuća, u Finskoj iznosi pet godina od dostave odluke strankama, dok je taj rok u Rumunjskoj vrlo kratak te iznosi samo jedan mjesec od dana donošenja pravomoćne sudske presude. Konačno, u nekim državama, kao što je to slučaj u Švedskoj, ne postoji vremensko ograničenje za podnošenje zahtjeva za obnovu spora.

2.2. Is the administrative court authorized to react *ex officio* in the aforementioned case? Is there a prescribed deadline for such action? / Je li upravni sud u prethodno opisanom slučaju ovlašten reagirati *ex officio*? Je li za takvo postupanje propisan rok?

Postupak po izvanrednim pravnim lijekovima u pravilu se ne inicira po službenoj dužnosti. Stoga ga niti sud ne može samostalno pokrenuti. Najčešće se zahtjeva da postupak po

izvanrednim pravnim lijekovima u upravnom sporu pokrenu stranke, podnoseći zahtjev za korištenje ovih lijekova te čineći vjerojatnim povredu na koju se pozivaju. Slijedom navedenoga, u Poljskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj, upravni sud nije ovlašten koristiti izvanredne pravne lijekove u postupku koji pokreće po službenoj dužnosti. Samo u rijetkim državama, kao npr. u Austriji i Finskoj, on to može učiniti. Ovakav, restriktivan pristup pokretanju postupka po izvanrednim pravnim lijekovima, rezultat je nastojanja što manje intervencije u pravomoćne sudske presude, jer se time umanjuje pravna sigurnost.

2.3. In the case of conflict between a domestic court decision and a newer CJEU judgment, what kind of procedure is adopted for establishing that the earlier final ruling is not in accordance with the position of the CJEU? How are the positions of parties collected in such a procedure? / U slučaju sukoba između sudske odluke nacionalnog suda i novije presude Suda Europskog suda, sukladno kojem postupku se utvrđuje da ranija pravomoćna presuda nacionalnog suda nije u skladu sa stajalištem Suda Europske unije? Kako se prikupljaju stajališta stranaka u takvome postupku?

Kako je ranije objašnjeno, pravomoćna sudska presuda može se izmijeniti ili staviti izvan snage jedino izvanrednim pravnim lijekovima. Na isti se način može izmijeniti ili staviti izvan snage i pravomoćna presuda nacionalnog suda koja je sadržajno protivna stajalištu izraženome u sudskoj praksi Suda Europske unije iznesenom u odluci donesenoj nakon donošenja pravomoćne sudske presude. Postupci po izvanrednim pravnim lijekovima provode se sukladno nacionalnim propisima koji uređuju vođenje ovih postupaka.

Kako je upravni spor kontradiktorne prirode, stranke su obvezne isticati argumente koje idu u prilog njihovim zahtjevima iskazanima u sporu. Posebno snažnim argumentom svakako će se smatrati stajalište Suda Europske unije koje je izraženo u sudskoj praksi ovoga Suda. U većini država stranke u postupku po izvanrednim pravnim lijekovima mogu upozoriti sud na stajalište Suda Europske unije koje ima utjecaj na rješavanje konkretnog upravnog spora. Samo u rijetkim državama, kao npr. u Estoniji, sud po službenoj dužnosti upozorava stranke na nova stajališta Suda Europske unije te od njih traži da se očituju o takvim stajalištima. Dakle, u svim europskim državama sud u postupku po izvanrednim pravnim lijekovima mora omogućiti strankama izjasniti se o činjeničnim ili pravnim pitanjima, relevantnim za rješavanje spora, pri čemu se one mogu pozvati i na odluku Suda Europske unije te je komentirati. Pravo izjašnjavanja stranke u sudskom postupku posebno je naglašeno u Hrvatskoj, Litvi, Portugalu, Sloveniji, Ujedinjenom Kraljevstvu itd. Sudska praksa u svim državama članicama Europske unije kontinuirano se usklađuje s presudama Suda Europske unije, čime dolazi do promjene u

ranije izraženim stajalištima nacionalnih sudova, a koja nisu usklađena s recentnom praksom Suda Europske unije.

Kada u postupku po izvanrednim pravnim lijekovima, kao npr. u postupku revizije u Mađarskoj, najviši sud nadležan rješavati upravne sporove utvrdi protivnost presude nacionalnog suda stajalištima izraženim u kasnije donesenoj odluci Suda Europske unije, staviti će izvan snage pravomoćnu sudsku presudu te, ako to smatra nužnim, uputiti sud da provede novi spor i donese novu presudu u skladu s tumačenjem Suda Europske unije. Kada Sud Europske unije donese odluku o prethodnom pitanju koja sadrži stajalište suprotno pravomoćnoj presudi donesenoj u Rumunjskoj, čak i kada je nacionalna sudska presuda donesena prije odluke Suda Europske unije, ona se može izmijeniti ili staviti izvan snage ako je pravno pravilo koje tumači sud Europske unije bilo na snazi u trenutku rješavanja konkretnog upravnog spora. Razlog je tomu što odluka Suda Europske unije o prethodnom pitanju ima deklaratornu, a ne konstitutivnu prirodu, pa se i njezini pravni učinci primjenjuju od stupanja na snagu pravnog pravila koje se tumači, a ne od početka važenja takve odluke. Odluke o prethodnom pitanju čine jedinstvo s tumačenim pravnim pravilom te se primjenjuju u svim slučajevima u kojima se primjenjuje i protumačeno pravilo Unije. Međutim, ako neko pravno pravilo Europske unije nije bilo na snazi u vrijeme rješavanja upravnoga spora, tumačenje takvoga pravila kako je ono izneseno u sudskoj praksi Suda Europske unije ne smije se uzeti u obzir, jer pravna pravila ne smiju imati retroaktivan učinak, osim u posebnim, zakonom utvrđenim slučajevima.

Određene specifičnosti susreću se u državama *common law* sustava. Ako se pravomoćna sudska presuda protivi stajalištu Suda Europske unije izraženom u kasnije donesenoj odluci, svaka buduća presuda donesena u činjenično istovjetnim ili u bitno sličnim slučajevima, mora odstupiti od ranije utvrđene nacionalne sudske prakse te se temeljiti na novom stajalištu Suda Europske unije. Pri tome, nacionalni sud mora detaljno istaknuti i objasniti razloge iz kojih odstupa od ranije sudske prakse, što je, primjerice, slučaj na Cipru ili Irskoj.

Na kraju, treba istaknuti kako su mnoga upravna područja takve prirode da pojedinac, s ciljem ostvarivanja nekoga prava, može postaviti novi zahtjev za pokretanje upravnog postupka, kada god mu je raniji zahtjev odbijen ili odbačen. Stoga je često jednostavnije ostvariti neko pravo podnošenjem novoga zahtjeva tijelu javne vlasti, negoli osporavati pravomoćnu sudsku presudu koja se protivi kasnije izraženom stajalištu Suda Europske unije. Vjerojatno je ovo jedan od važnijih razloga relativno malog broja zahtjeva kojima se traži izmjena ili stavljanje izvan snage pravomoćne sudske presude koja se protivi stajalištu Suda Europske unije iznesenom u kasnije donesenoj odluci ovoga Suda.

2.4 Is a legal remedy permitted against such a ruling? / Je li protiv takve odluke dopušten pravni lijek?

Odluka kojom je izmijenjena ili stavljena izvan snage pravomoćna prvostupanjska presuda nacionalnog suda, a radi njezinog sadržajnog odstupanja od odluke Suda Europske unije, uživa isti postupovni režim kao i ostale sudske presude. Drugim riječima, ako je takvu odluku donio prvostupanjski sud, protiv nje se može izjaviti žalba, a ako ju je donio najviši sud u državi, žalba protiv takve odluke nije dopuštena. Naravno, takva je ona podložna osporavanju izvanrednim pravnim lijekovima propisanim nacionalnim zakonodavstvom, što je slučaj u najvećem broju europskih država, kao primjerice u Francuskoj, Hrvatskoj, Portugalu, Slovačkoj, Sloveniji, Švedskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu itd.

2.5. If the aforementioned procedure exists, in approximately how many or what kinds of administrative disputes in the period 2012 - 2022 was the possibility of changing a final ruling that is not in accordance with the later position of the CJEU used? / Ako postoji prethodno opisani postupak, u kolikom broju i koje vrste upravnih sporova je u razdoblju od 2012 - 2022 iskorištena mogućnost izmjene pravomoćne odluke koja nije sukladna kasnijem stajalištu Suda Europske unije?

Kako u većini europskih država odstupanje pravomoćne sudske presude od stajališta Suda Europske unije izraženog u odluci koja je kasnije donesena nije razlog za izmjenu ili stavljanje takve odluke izvan snage, podaci o broju takvih odluka niti se ne prikupljaju. Oni se ne prikupljaju čak niti u državama koje propisuju ovaj razlog izmjene ili stavljanja izvan snage pravomoćne sudske presude, kao što je to slučaj u Poljskoj, Portugalu i Rumunjskoj. U Finskoj, takvi su slučajevi vrlo rijetki, te su se, primjerice, javili u predmetu ponovnog sjedinjenja obitelji, dok je u Mađarskoj radi usklađivanja sa stajalištima Suda Europske unije koji su izraženi u sudskoj praksi promijenjena nacionalna praksa u području poreznoga prava.

3. Has the legislation been changed due to observed conflicts between the case law of domestic courts and the case law of the CJEU? In the affirmative, please provide an example! / Je li zakonodavstvo izmijenjeno zbog uočenih suprotnosti u praksi nacionalnih sudova s praksom Suda Europske unije? U slučaju da jeste navedite primjer!

Načelo prvenstva prava Unije pravnim pravilima Europske unije daje višu pravnu snagu u odnosu na pravna pravila država članica. Slijedom toga, u slučaju neusklađenosti nacionalnog pravnog pravila s pravilom Europske unije, primjenjuje se propis Unije. Načelom prvenstva

prava Unije nastoji se osigurati da sve osobe u Uniji, bez obzira na prostoru koje države članice se nalazile, imaju jednak pravni položaj, tj. da budu jednako zaštićene pravom Unije. Slijedom toga, države članice donoseći nacionalne propise koji su suprotni pravu Unije ne mogu izbjeći primjenu ovog nadnacionalnog prava, a koje idu na štetu njihovih interesa. Nadređenost prava Unije u odnosu na nacionalno pravo država članica ima i značajne postupovne posljedice. Tako, primjerice, ako upravno tijelo ili sud države članice u upravnom postupku treba primijeniti nacionalno pravilo, a utvrdi da ovo pravilo nije u skladu s pravom Unije, obvezno je izuzeti od primjene nacionalno pravno pravilo te izravno primijeniti pravilo Unije. Nastavno na ovu situaciju, zakonodavac bi trebao voditi računa da nacionalni pravni sustav uskladi s pravom Unije, mijenjajući spornu pravnu odredbu nacionalnoga prava. Kako je već navedeno u odgovorima na ranija pitanja, nacionalni sudovi analiziraju stajališta suda Europske unije iznesena u prvome redu u njegovim odlukama o prethodnim pitanjima, ali i u drugim presudama koje ovaj sud donosi. U nekim državama sudovi su čak obvezni izmijeniti ili staviti izvan snage pravomoćnu sudsku presudu koja nije usklađena sa stajalištem suda Europske unije iskazanim u njegovoj sudskoj praksi. Na taj način u državi članici stvara se predodžba o suprotnosti nekih nacionalnih pravnih pravila s pravilima Europske unije. Stoga se, kao zanimljivo, postavlja pitanje u kojoj se mjeri nacionalni pravni propisi mijenjaju radi njihove sadržajne neusklađenosti s pravom Europske unije, a koja se uočila pri analizi sudskih odluka Suda Europske unije.

Iako se u mnogim državama ne evidentiraju podaci o broju propisa izmijenjenih zbog njihove neusklađenosti s pravnim pravilima Unije, u nekim se državama, kao npr. u Austriji, Bugarskoj, Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj, Španjolskoj i Švedskoj, nakon što se utvrdilo kako određeni propisi nisu u cijelosti usklađeni sa stajalištima Suda Europske unije iskazanim u odlukama o prethodnim pitanjima, pristupilo izmjeni takvih propisa. Primjerice, u Češkoj i Švedskoj iz ovoga razloga izmijenjen je zakon koji je uređivao mirovinsko osiguranje, u Mađarskoj, Rumunjskoj i Španjolskoj porezno zakonodavstvo, u Poljskoj upravnosudsko zakonodavstvo i vizni režim, u Slovačkoj zakon koji uređuje zaštitu okoliša, zakon koji uređuje boravak stranaca i azil te zakon koji uređuje porezni nadzor i sl. Nije poznato je li se iz ovoga razloga mijenjalo zakonodavstvo Estonije, Finske, Hrvatske, Latvije, Luksemburga, Portugala i Slovenije.

II EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

1. How is the case law of the ECtHR studied and observed at your Court? Do you have, e.g., a department for this purpose? / Kako se sudska praksa Europskog suda za ljudska prava izučava i prati na Vašem sudu? imate li, npr., odjel koji se bavi ovom aktivnošću?

O važnosti sudske prakse u Europskoj uniji te potrebi njezina ujednačavanja, već je bilo riječi u prethodnom dijelu. Koliko je za države članice Europske unije važna sudska praksa Suda Europske unije, toliko je za države članice Vijeća Europe važna sudska praksa Europskog suda za ljudska prava. Europski sud za ljudska prava štiti najvažnija prava svakog čovjeka i građanina. Nadležan je odlučivati o pojedinačnim zahtjevima koji se odnose na povredu građanskih i političkih prava propisanih Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Drugim riječima, zadaća je ovoga Suda osigurati da države ugovornice poštuju prava i jamstva propisana ovom Konvencijom. U trenutku kada utvrdi da je neka država ugovornica povrijedila jedno ili više prava i jamstava propisanih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Europski sud za ljudska prava donosi presudu koja je obvezujuća za državu ugovornicu te ona ima obvezu postupiti sukladno takvoj presudi. Štoviše, sa sudske prakse ovoga nadnacionalnog Suda države su obvezne uskladiti sudske prakse svih svojih sudova, pa čak i svoje zakonodavstvo, a sve kako bi se uočene povrede Konvencije izbjegle u budućnosti.

Slijedom toga, sudska praksa Europskog suda za ljudska prava neizmjerljivo je važna za svaku državu članicu Vijeća Europe. Kako je već ranije naglašeno, najveći broj europskih država sustavno prati i izučava sudske prakse nacionalnih sudova i nadnacionalnih sudova čije ih odluke obvezuju. Posebnu pozornost usmjeravaju upravo na sudske prakse oba nadnacionalna europska suda, tj. sudske prakse Suda Europske unije i sudske prakse Europskog suda za ljudska prava. U pravilu, na najvišim sudovima nadležnim za rješavanje upravnih sporova ustrojene su posebne ustrojstvene jedinice kojima je zadaća evidentirati vlastitu sudske prakse te pratiti sudske prakse ustavnog i vrhovnog suda, kao najviših sudova u državi, kao i pratiti sudske prakse nadnacionalnih sudova čije su odluke od posebnog značaja za nacionalni pravni sustav. Dakle, europske države u pravilu nemaju posebno ustrojenu ustrojstvenu jedinicu koja prati isključivo sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, već se sudske prakse ovoga suda prati i izučava u okviru ustrojstvenih jedinica koje se bave praćenjem i izučavanjem sudske prakse uopće. Takav je slučaj, npr., u Hrvatskoj, Bugarskoj, Češkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Irskoj, Italiji, Latviji, Litvi, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Srbiji, Norveškoj i Švicarskoj. Samo su rijetke države, kao npr. Francuska i Hrvatska, ustrojile posebnu jedinicu čiji je rad isključivo usmjeren na praćenje i izučavanje sudske prakse nadnacionalnih sudova, konkretno Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije.

Neke države uopće nemaju posebne ustrojstvene jedinice koje se bave praćenjem sudske prakse, već se ova aktivnost odvija u okviru specijaliziranih tajništava koja i inače djeluju pri sudu. Takav je slučaj, npr., u Austriji i Španjolskoj. Sve ove ustrojstvene jedinice, bez obzira bile one ustrojene kao službe, odjeli ili tajništva, prikupljaju sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava, posebno onu koja se odnosi na konkretnu državu, analiziraju je, sistematiziraju te je čine dostupnom za internu upotrebu sucima svih sudova. Kako bi sucima posebno prilagodili praksu i nacionalnih i nadnacionalnih sudova, u njima se izrađuju sažetci presuda koji sadrže sve relevantne informacije, a koji se, zatim, redovito evidentiraju u bazama sudske prakse ili objavljuju u biltenima. Ovo je posebno slučaj u Grčkoj, Mađarskoj, Italiji i Njemačkoj. U Mađarskoj se, primjerice, u biltenu sudske prakse koji se redovito objavljuje prikazuju sve presude Europskog suda za ljudska prava donesene u sporovima protiv Mađarske, druge važne presude ovoga Suda, kao i odluke najvišeg mađarskog suda, tzv. Curia-e, u kojima se ovaj Sud poziva na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava. Na ove načine sudovi su u mogućnosti jednostavno i pravilno slijediti važeću sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava.

U državama u kojima za praćenje sudske prakse Europskog suda za ljudska prava nisu ustrojene posebne ustrojstvene jedinice niti se taj posao obavlja u jedinicama koje općenito prate sudsku praksu, za praćenje ove prakse zaduženi su neki službenici najvišeg suda u državi. Ovo je primjerice slučaj na Cipru ili Estoniji. Na Cipru nekoliko službenika zaposlenih pri Vrhovnom sudu i Vrhovnom ustavnom sudu pomaže sucima u pravnom istraživanju vezanom uz primjenu nacionalnog ili europskog prava te priprema i diseminira sažetke presuda Europskog suda za ljudska prava svim sucima u državi.

Svakako treba imati na umu kako je praćenje sudske prakse Europskog suda za ljudska prava obveza svih sudaca, a koja je posebno naglašena u Bugarskoj, Češkoj, Njemačkoj, Latviji, Luksemburgu, Sloveniji, Švedskoj itd. Stoga svaki sudac treba voditi računa da je upoznat s relevantnom praksom ovoga Suda, dok mu posebno ustrojene jedinice trebaju samo olakšati ovu zadaću. Dublji uvid u praksu nadnacionalnih, ali i nacionalnih sudova, suci ujedno stječu i pohađajući različita savjetovanja i stručne seminare.

1.1. If the answer to the previous question is affirmative, how many people are employed in that Department and what education have they completed? What is the role of the Department (e.g., advisory)? / Ako je odgovor na ranije pitanje pozitivan, koliko osoba je zaposleno u tom odjelu i koju stručnu spremu imaju? Kakva je uloga takvih odjela (npr. savjetodavna)?

Kako službe ili odjeli koji su osnovani za praćenje i izučavanje sudske prakse nisu osnovani isključivo za praćenje sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, odgovor na ovo pitanje uglavnom se ne razlikuje od odgovora na pitanje o sazivu i ulozi posebnih ustrojstvenih jedinica koje prate sudsku praksu Suda Europske unije. Neke od ovih službi ili odjela sastavljene su isključivo od sudaca, kao npr. u Bugarskoj, Grčkoj ili Italiji, dok su druge sastavljene od savjetnika i stručnog osoblja, kao što je to slučaj u Češkoj, Irskoj, Latviji, Litvi, Slovačkoj i Španjolskoj. Pretpostavke za obavljanje dužnosti sudaca precizno su propisane u svakoj državi. S druge strane, djelatnici ovih službi ili odjela koji nisu suci, u pravilu su pravne struke te imaju bogato teorijsko i praktično pravno znanje, a često i položen pravosudni ili drugi stručni ispit. Štoviše, u nekim državama osobe zaposlene u ovim službama ili tijelima imaju i akademski stupanj doktora pravnih ili informacijskih znanosti. Ovim službama ili odjelima u nekim državama, kao što je to slučaj u Austriji, Francuskoj, Hrvatskoj i Sloveniji, rukovode suci najvišeg suda u državi. Broj djelatnika u ovim službama i odjelima je različit. U nekima je, kao npr. u Bugarskoj, Hrvatskoj i Češkoj zaposleno tek nekoliko djelatnika, dok je u drugima, npr. u Francuskoj, Portugalu, Slovačkoj, Švicarskoj, Italiji ili Poljskoj broj zaposlenika deset ili više.

Zadaća je službi ili odjela koji prate sudsku praksu u prvome redu obavještavati suce svih razina upravnih sudova o novoj i za njih relevantnoj praksi najviših sudova u državi, ali i nadnacionalnih sudova, poput Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava. S tim ciljem, u njima se, između ostaloga, izučava i sumira sudska praksa Europskog suda za ljudska prava u predmetima relevantnim za pojedinu državu, izrađuju se sažetci ovih presuda, one se unose u baze podataka, a sve s ciljem razvoja jedinstvene sudske prakse u državi.

Zadaća je ovih službi ili odjela pomagati sucima u njihovu radu. One su u nekim državama, kao npr. Češkoj, Latviji, Litvi, Slovačkoj, Sloveniji i Španjolskoj, na traženje sudaca obvezne pripremiti relevantne presude nacionalnih i nadnacionalnih sudova koje sucima trebaju pomoći u rješavanju konkretnoga spora. U nekima analiziraju konkretne slučajeve, proučavaju propise koje treba primijeniti u rješavanju slučajeva, bave se istraživanjem pravnoteorijskih pitanja relevantnih za rješavanje konkretnoga predmeta i sl. Kako stajališta iznesena u okviru ovih službi ili odjela, čak i kada su dana na traženje suca, imaju samo informativnu prirodu, tj. iznose relevantnu sudsku praksu eventualno popraćenu analizom stajališta, uloga posebno ustrojjenih jedinica koje prate sudsku praksu isključivo je savjetodavna. Drugim riječima, suci su u upravnim sporovima obvezni samostalno tumačiti pravo i donositi odluke, bez obzira na zauzeti stav unutar ovih službi ili tijela.

2. What is the hierarchical status of the Convention in the legal order of your member state? / Koji je hijerarhijski položaj Konvencije u Vašem pravnom sustavu?

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda međunarodni je ugovor kojim se države članice Vijeća Europe obvezuju osigurati zaštitu temeljnih građanskih i političkih prava i sloboda. Donesena je 1950. godine, a na snagu je stupila 1953. godine. Ova Konvencija predstavlja opći pravni izvor u kojemu su definirana temeljna ljudska prava i slobode te način njihove zaštite. Države potpisnice obvezale su se osigurati primjenu Konvencije u okviru vlastitih pravnih sustava. Sukladno ovoj Konvenciji, Europski sud za ljudska prava predstavlja tek supsidijaran mehanizam zaštite njome propisanih prava i sloboda, što znači da su države obvezne same osigurati njihovu zaštitu, a tek ako ih država ne može samostalno zaštititi, osoba čija su prava povrijeđena može se obratiti Europskom sudu za ljudska prava sa zahtjevom za njihovom zaštitom.

Prema ustavima mnogih europskih država, međunarodni ugovori, pa tako i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čine dio unutarnjega pravnog poretka svake pojedine države te su po pravnoj snazi iznad zakona. Takav je slučaj, primjerice, u Austriji, Hrvatskoj, Bugarskoj, Cipru, Češkoj, Estoniji, Finskoj, Francuskoj, Grčkoj, Mađarskoj, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Srbiji, Norveškoj, Albaniji itd. Dakle, u hijerarhiji pravnih normi Europska konvencija nalazi se iznad zakona. Međutim, u nekim državama, kao npr. u Austriji, Češkoj, Finskoj, Rumunjskoj ili Sloveniji, ona čak ima i ustavnu važnost, dok se u drugima nalazi iznad zakona, ali ipak ispod ustava. Takav je slučaj, npr., u Cipru, Francuskoj, Grčkoj, Hrvatskoj, Italiji, Latviji i Portugalu. Samo u rijetkim državama ova Konvencija prema pravnoj snazi izjednačena je sa zakonima, kao što je to, npr., slučaj u Švedskoj, u kojoj je, unatoč tome što je sklopljena kao međunarodni ugovor, zakonom implementirana u nacionalno zakonodavstvo.

Nadzakonska važnost Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ukazuje kako svi drugi zakoni u državi moraju biti u skladu s njezinim odredbama. Ako ustavni sud ili drugi sud koji je ovlašten ocjenjivati ustavnost zakona utvrdi kako je neka odredba zakona suprotna ovoj Konvenciji, nezakonitu je odredbu obvezan staviti izvan snage u postupku ocjene ustavnosti takvoga zakona. U nekim je državama, kao npr. u Estoniji ili Poljskoj, posebno naglašeno da ako u pravnom sustavu postoji odredba zakona koja je u suprotnosti međunarodnim ugovorom, pa tako i s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, sudovi i tijela javne vlasti obvezna su izravno primijeniti odredbu međunarodnoga ugovora, tj. Konvencije, a izuzeti od primjene zakonsku odredbu u čiju zakonitost sumnjaju.

2.1. How does this status affect the application of the Convention in administrative disputes (is the Convention applied directly)? / Na koji način ovaj status utječe na primjenu Konvencije u upravnim sporovima (primjenjuje li se Konvencija izravno)?

Važno je naglasiti kako Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u gotovo svim europskim državama ima izravnu primjenu. To znači da se pojedinci koji smatraju kako su njihova prava i pravni interesi povrijeđeni odlukom nekog suda ili tijela javne vlasti imaju mogućnost izravno pozvati na odredbe ove Konvencije. Ovo je slučaj i ako pravni sustav neke države ne sadrži odredbu koja štiti neko od prava ili sloboda zajamčenih ovom Konvencijom, u kojem slučaju se pojedinac, također, može pozvati izravno na odredbu Konvencije. Tako ona ima izravnu primjenu u upravnim sporovima u Hrvatskoj, Austriji, Bugarskoj, Cipru, Češkoj, Estoniji, Francuskoj, Finskoj, Italiji, Luksemburgu, Mađarskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Latviji, Litvi, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Španjolskoj, Srbiji, Norveškoj, Švicarskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu, Albaniji itd. Radi njezinog ustavnog ili barem nadzakonskog položaja, sudovi i tijela javne vlasti obvezni su nastojati protumačiti svaku odredbu nacionalnog prava u skladu sa svrhom ove Konvencije, dajući joj tako posebno značenje u pravnom sustavu. Razlog je tomu što nacionalno zakonodavstvo treba sadržajno biti usklađeno s njome. Npr., ako u Ujedinjenom Kraljevstvu sud ili tijelo javne vlasti nije u mogućnosti protumačiti neku odredbu zakona u skladu s Konvencijom, ono mora donijeti tzv. „izjavu o neusklađenosti“, a koja ukazuje parlamentu ove države kako određeni zakon treba izmijeniti u skladu s Konvencijom.

Samo rijetke države, kao što je to slučaj u Irskoj i Švedskoj, obvezne su Konvenciju zakonskim putem implementirati u nacionalni pravni sustav. Ove države, iako pravno vezane obvezama preuzetim u međunarodnim ugovorima koje su sklopile, imaju tzv. „dualistički sustav“, što znači da izvori međunarodnog prava nemaju izravnu primjenu u nacionalnom pravnom sustavu, sve dok u njega nisu implementirani zakonom. Tako su ove države usvojile zakone kojima je tekst Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ugrađen u nacionalni pravni sustav.

2.2. Is there a specific body (court) that controls the application of the Convention in administrative disputes? / Postoji li posebno tijelo (sud) koje nadzire primjenu Konvencije u upravnim sporovima?

Kako je već naglašeno, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda primjenjuje se kao izvor prava u državama koje su je ratificirale. U najvećem broju

država ona ima nadzakonsku važnost, slijedom čega zakoni moraju biti sadržajno usklađeni s njezinim odredbama. Postavlja se pitanje, koje tijelo javne vlasti ili sud i u kojem postupku vodi računa primjenjuje li se ova Konvencija nadzakonskog pravnog značaja u državi, pri odlučivanju o pravima i obvezama pojedinaca u upravnom sporu?

U državama potpisnicama Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u pravilu ne postoji posebno tijelo javne vlasti ili sud koje kontrolira njezinu primjenu u upravnim sporovima. Svi su sudovi u državi odgovorni za vođenje računa o zaštiti prava zajamčenih ovom Konvencijom. Stoga, u nadzoru odluka nižestupanjskih sudova, sudovi višega stupnja u pravilu provode nadzor i nad primjenom ove Konvencije. Jednako je i u upravnim sporovima, gdje se s ciljem uklanjanja nezakonitosti, u pravilu, koriste upravnosudski mehanizmi propisani zakonima koji uređuju upravne sporove.

Primjenu ove Konvencije nadziru najviši sudovi koji odlučuju u upravnim sporovima. Najčešće ne postoji poseban postupak nadzora primjene njezinih odredbi, već se u žalbenim postupcima utvrđuje je li prvostupanjski sud propustio primijeniti koju njezinu odredbu ili je takvu odredbu primijenio pogrešno. Takav je slučaj, npr., u Hrvatskoj, Bugarskoj, Cipru, Estoniji, Grčkoj, Italiji, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Poljskoj, Sloveniji, Španjolskoj, Švedskoj, Švicarskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu, Albaniji itd. U nekim se državama pravilna primjena odredbi ove Konvencije u upravnom sporu propituje i u postupcima po izvanrednim pravnim lijekovima, kao što je to slučaj u Češkoj, Rumunjskoj i Srbiji. Dakle, primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u upravnom sporu, u pravilu se nadzire u žalbenom upravnom sporu od strane žalbenog upravnog suda, koji je najčešće ujedno najviši upravni sud u državi ili u postupku po izvanrednim pravnim lijekovima. Najviši upravni sudovi u žalbenom postupku ili u postupku po izvanrednim pravnim lijekovima ovlašteni su utvrditi svaku povredu u prvostupanjskom upravnom sporu, pa tako i povredu odredaba ove Konvencije.

U nekim državama primjenu Konvencije u upravnim sporovima nadzire još i ustavni sud u postupku po ustavnoj tužbi. Ustavna tužba u pravilu je posebno pravno sredstvo ustavnosudske zaštite koje se s ciljem zaštite pojedinačnih ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih ustavom podnosi ustavnom sudu. Ovaj sud javlja se u funkciji suda koji skrbi o zaštiti ustavnosti. Kako su prava i slobode zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda nerijetko zajamčena ustavom, a u mnogim je državama ova Konvencija po pravnoj snazi s njime izjednačena, povreda njezinih odredbi shvaća se, ujedno, i kao povreda ustavnih prava. Takav je slučaj, npr., u Hrvatskoj, Austriji, Češkoj, Litvi, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Srbiji i itd.

3. According to the domestic law (or case law), is a violation of Convention or a deviation from the ECtHR case law, determined by a domestic court (e.g. court of appeal), a possible reason for repealing the ruling of a lower court that committed the violation? If the answer is affirmative, which legal remedies or instruments are available and what is the procedure like? / Je li sukladno nacionalnom pravu (ili sudskoj praksi) povreda Konvencije ili odstupanje od sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, koja je uočena od nacionalnog suda (npr. žalbenog suda), mogući razlog za opoziv presude nižeg suda kojom je počinjena povreda? Ako je odgovor pozitivan, koji pravni lijek ili instrument se može primijeniti i kakav je postupak?

U žalbenom postupku zadaća višeg suda je ocijeniti je li sud niže instance zakonito proveo postupak, potpuno i pravilno utvrdio činjenično stanje te je li pravilno protumačio i primijenio materijalna pravna pravila. Kako je ranije navedeno, žalbeni sud pri tome nadzire i jesu li pravilno primijenjene odredbe Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Povreda pravila ove Konvencije u pravilu se smatra povredom materijalnoga prava. Sve ovo primjenjuje se i u upravnim sporovima. Zadaća je žalbenoga suda voditi računa da je prvostupanjski upravni spor u svemu pravilno proveden. Slijedom toga, ako žalbeni sud odlučujući po žalbi protiv presude upravnog suda utvrdi kako je došlo do povrede Konvencije, usvojiti će žalbu i staviti izvan snage odluku upravnog suda. Takav je slučaj, npr., u Hrvatskoj, Bugarskoj, Cipru, Estoniji, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Irskoj, Italiji, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Poljskoj, Portugalu, Slovačkoj, Sloveniji, Španjolskoj, Švedskoj, Norveškoj, Švicarskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu itd. Treba naglasiti kako se ovdje radi o stavljanju izvan snage nepravomoćne presude, što značajno olakšava uklanjanje nezakonitosti iz pravnoga sustava, jer nepravomoćna presuda nije osnov stečenih prava pojedinca niti je izvor njegovih legitimnih očekivanja. Viši sudovi provode žalbeni postupak sukladno pravilima nacionalnog zakona koji uređuje upravni spor te u takvom postupku mogu izvan snage staviti i presudu nižega suda u kojoj je uočena povreda odredaba Konvencije. U tom slučaju niži sud biti će obvezan postupiti sukladno pravnom shvaćanju izraženome u presudi žalbenoga suda.

U državama u kojima se presude upravnih sudova mogu osporavati izvanrednim pravnim lijekovima viši sud koji odlučuje po izvanrednom pravnom lijeku također je ovlašten staviti izvan snage presudu nižega suda kojom je povrijeđena koja odredba Konvencije. Ovo je, npr., slučaj u Češkoj, Rumunjskoj i Srbiji. Viši sudovi provode postupak po izvanrednim pravnim lijekovima sukladno pravilima nacionalnog zakona koji uređuje upravni spor.

Konačno, kako je već navedeno ranije, u nekim je slučajevima i ustavni sud u postupku po ustavnoj tužbi ovlašten izvan snage staviti presudu suda kojom je povrijeđena neka odredba Konvencije, kao što je to slučaj u Hrvatskoj, Austriji, Češkoj, Litvi, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Srbiji itd. Postupak po ustavnoj tužbi Ustavni sudovi također provode sukladno pravilima nacionalnog zakona koji uređuje ovaj postupak.

4. What are the procedural possibilities of a party whose administrative dispute has been concluded, and in relation to which the ECtHR found that a violation of the Convention has been committed? / Koje su postupovne mogućnosti stranke čiji je upravni spor pravomoćno riješen, a u odnosu na koji je Sud Europske unije utvrdio povredu Europske konvencije?

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda jamči najvažnija ljudska prava i slobode svakom čovjeku. Država koja je ratificirala Konvenciju obvezala se ostvarivanje prava i sloboda propisanih ovom Konvencijom zajamčiti svim pojedincima na svojem području. Sukladno odredbama ove Konvencije, države ugovornice obvezne su poštivati pravomoćnu presudu Europskog suda za ljudska prava koja se na njih odnosi kao na stranke u postupku pred ovim Sudom. Kada Europski sud svojom odlukom utvrdi kako je u konkretnom slučaju počinjena povreda neke odredbe Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, država članica koja je stranka tog postupka obvezna je poduzeti odgovarajuće mjere koje će dovesti do restitucije ili naknade štete pojedincu čija su prava i slobode povrijeđene. Kojim je pravim sredstvom dopušteno intervenirati u pravomoćnu sudsku presudu donesenu u upravnom sporu propisano je nacionalnim zakonodavstvom svake pojedine europske države.

Kako se ovdje radi o pravomoćnim sudskim presudama, one se mogu izmijeniti ili staviti izvan snage jedino izvanrednim pravnim lijekovima. Najčešći izvanredni pravni lijek koji omogućuje takvu intervenciju u upravnosudskim sustavima država ugovornica je ili obnova spora ili revizija. Tako je, npr., u Hrvatskoj, Latviji, Litvi, Poljskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj, Srbiji, Norveškoj i Albaniji, kao poseban razlog za obnovu upravnog spora ili reviziju istaknuto donošenje presude Europskog suda za ljudska prava kojom je odlučeno o povredi temeljnog ljudskog prava ili slobode na drukčiji način negoli u pravomoćnoj presudi upravnog suda. Korištenje ovih izvanrednih pravnih lijekova dopušteno je i u Češkoj, Estoniji, Mađarskoj, Španjolskoj i Švicarskoj, u kojima je naznačeno kako svatko tko je bio stranka u postupku pred sudom u predmetu u čiju je korist donesena presuda međunarodnog suda, pa tako i Europskog

suda za ljudska prava, ima pravo podnijeti zahtjev za obnovu spora, odnosno reviziju, ako za tu osobu posljedice povrede prava još nisu prestale ili ako se povreda ne može kompenzirati isplatom pravične naknade. Stavljanje izvan snage pravomoćne sudske presude kojom je povrijeđena odredba Konvencije putem izvanrednih pravnih lijekova dopušteno je i u Bugarskoj, Cipru, Grčkoj, Njemačkoj, Portugalu, Švedskoj itd. U Finskoj je, uz reviziju pravomoćne sudske presude stranka, ujedno, ovlaštena potraživati naknadu štete pred sudom opće nadležnosti.

S druge strane, obnova spora i revizija, kao mehanizmi izmjene nezakonite pravomoćne sudske presude kojom je povrijeđena neka odredba Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u Austriji je dopuštena samo u odnosu na presude donesene u kaznenim stvarima, a ne i u onima upravne prirode. Staviti izvan snage izvanrednim pravnim lijekom pravomoćnu presudu upravnog suda kojom je povrijeđena neka odredba Konvencije nije dopušteno niti u Francuskoj. U ovoj je državi zauzeto shvaćanje kako se usklađenost s presudom Europskog suda za ljudska prava postiže poduzimanjem mjera potrebnih za otklanjanje posljedica povrede Europske konvencije u odnosu na podnositelja zahtjeva, u prvom redu isplatom novčane naknade, kao i drugim pojedinačnim i općim mjerama koje država treba usvojiti, a kako bi se utvrđena povreda okončala. Stavljanje izvan snage pravomoćne sudske presude kojom je povrijeđena neka odredba Europske konvencije nije dopušteno niti u Irskoj ili Sloveniji. Isto je i u Luksemburgu i Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje stranka oštećena pravomoćnom sudskom presudom kojom je povrijeđena neka odredba Konvencije jedino može podnijeti tužbu za utvrđivanje odgovornosti države za štetu prouzročenu nezakonitim radom sudova.

4.1. Must the party react within a prescribed deadline? / Mora li stranka reagirati u određenom roku?

Izvanredni pravni lijekovi omogućuju uklanjanje iz pravnoga sustava ozbiljnih nezakonitosti koje priječe konvalidaciju presude ili upravne odluke koja je opterećena pogreškom nezakonitosti. Međutim, kako bi se uspostavila ravnoteža između pravne sigurnosti, koja proizlazi iz pravomoćnih sudskih odluka, i nužnosti zaštite zakonitosti u državi, korištenje izvanrednih pravnih lijekova u pravilu je uvjetovano pridržavanjem rokova. Rokovi za korištenje izvanrednih pravnih lijekova znatno su duži od roka za korištenje žalbe, kao redovitog pravnog lijeka, i uobičajeno iznose nekoliko godina. Kako se ovi rokovi računaju od donošenja nezakonite pravomoćne sudske presude ili donošenja presude Europskog suda za

ljudska prava, smatraju se objektivnim rokovima. Međutim, u okviru ovih objektivnih rokova, stranka je često uvjetovana reagirati u relativno kratkom subjektivnom roku, koji počinje teći od njezina saznanja za razlog iz kojega se takav pravni lijek koristi. Stoga je zanimljivo razmotriti u kojim rokovima stranka ovlaštena osporiti pravomoćnu sudsku presudu kojom je, prema stajalištu Europskog suda za ljudska prava, povrijeđena neka odredba Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

U Finskoj se stavljanje izvan snage pravomoćne sudske odluke koja je suprotna stajalištu Europskog suda za ljudska prava iznesenom u konkretnom predmetu mora zatražiti u objektivnom roku od pet godina od dana pravomoćnosti takve presude. Objektivni rok u trajanju pet godina primjenjuje se i u Portugalu i Poljskoj, pri čemu, uz ovaj rok, stranka u Portugalu još treba ispoštovati subjektivan rok od 60 dana od dana kada je presuda Europskog suda za ljudska prava postala pravomoćna, a u Poljskoj subjektivan rok od tri mjeseca od dana dostave presude Europskog suda za ljudska prava stranci ili njezinom punomoćniku.

U većini država nije propisan objektivni rok za korištenje izvanrednih pravnih lijekova kojima se izvan snage stavlja pravomoćna sudska presuda koja je suprotna stajalištu Europskog suda za ljudska prava izraženom u konkretnom predmetu, već se u tim slučajevima primjenjuje samo subjektivan rok. U Hrvatskoj i Albaniji stranka prijedlog za korištenje izvanrednog pravnog lijeka kojim će osporiti takvu sudsku presudu treba podnijeti u roku 30 dana od dana saznanja za razlog obnove, tj. od objave presude Europskog suda za ljudska prava. Sličan rok, u trajanju mjesec dana, primjenjuje se u Njemačkoj, u Mađarskoj se primjenjuje rok u trajanju 60 dana, u Grčkoj rok u trajanju 90 dana, u Bugarskoj, Latviji, Litvi, Rumunjskoj i Slovačkoj, rok u trajanju tri mjeseca, u Estoniji, Srbiji i Norveškoj rok u trajanju šest mjeseci, a u Španjolskoj u trajanju godine dana od dana objave ove presude.

Samo u rijetkim državama, kao npr. u Cipru i Švedskoj, rok za korištenje izvanrednog pravnog lijeka kojim bi se izvan snage mogla staviti pravomoćna sudska presuda donesena suprotno stajalištu Europskog suda za ljudska prava izraženom u konkretnom predmetu nije propisan, već stranka takav lijek mora iskoristiti čim stekne neka saznanja o presudi Europskog suda za ljudska prava.

4.2. If the party has not submitted a request to change the final ruling (that is, for example, to renew the dispute), is the administrative court authorized to react *ex officio*? / Ako

stranka nije podnijela zahtjev za izmjenu pravomoćne sudske presude (npr. u obnovi spora), je li upravni sud ovlašten postupiti ex officio?

Nesporno je da izvanredne pravne lijekove trebaju inicirati stranke kako bi zaštitile svoja prava. Ako stranka ne ukazuje na povredu svojih prava pravomoćnom sudskom presudom ili na takvu povredu ne ukazuje u propisanome roku, primjenjuje se pravna predmnjeva kako takva presuda ne sadrži nikakvu pogrešku. Stoga je zanimljivo razmotriti dopušta li neka država upravnom sudu samostalno pokrenuti postupak po izvanrednim pravnim lijekovima, a kako bi izvan snage stavio pravomoćnu sudsku presudu donesenu protivno stajalištu Europskog suda za ljudska prava izraženom u konkretnom predmetu.

U najvećem broju država upravni sud ili drugi sud nadležan rješavati upravne sporove nije po službenoj dužnosti ovlašten pokrenuti postupak po izvanrednim pravnim lijekovima, pa tako nije ovlašten pokrenuti takav postupak niti radi povrede odredaba Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda pravomoćnom sudskom presudom. Takav slučaj susreće se, npr., u Hrvatskoj, Bugarskoj, Češkoj, Estoniji, Finskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji, Latviji, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj, Španjolskoj, Švedskoj, Srbiji, Švicarskoj, Albaniji itd.

Samo rijetke države dopuštaju upravnom sudu po službenoj dužnosti staviti izvan snage pravomoćnu sudsku presudu. Takav je, npr., slučaj u Cipru, gdje sud može radi povrede prava na pravično suđenje na vlastitu inicijativu izvan snage staviti svoju pravomoćnu presudu te ponovno razmotriti upravni spor. Također, iako upravni sud u Litvi nije ovlašten obnoviti upravni spor po službenoj dužnosti, uz stranku prijedlog za obnovu spora može dostaviti još i predsjednik Vrhovnog upravnog suda. Takav prijedlog samo je informativne naravi te ničim ne obvezuje sudsko vijeće nadležno obnoviti upravni spor.

4.3. In what formation (number of judges) does the administrative court adopt its decisions on amending the final ruling? / U kojem sastavu (broj sudaca) upravni sud usvaja odluku ili mijenja pravomoćnu odluku?

Kako stavljanje izvan snage pravomoćnih sudskih presuda izvanrednim pravnim lijekovima predstavlja intervenciju u pravnu sigurnost osobe koja je stekla kakvo pravo, korištenje ovih lijekova podložno je značajnim ograničenjima. Takva ograničenja ne ogledaju se jedino u precizno naznačenim razlozima korištenja izvanrednih pravnih lijekova, već i u rokovima, posebno subjektivnim, koje je potrebno ispoštovati te u nekim slučajevima

kvalificiranim postupovnim pravilima koja treba slijediti pri korištenju izvanrednih pravnih lijekova. Stoga je zanimljivo razmotriti u kojem sastavu upravni sud usvaja odluku kojom mijenja ili stavlja izvan snage pravomoćnu sudsku presudu koja je suprotna stajalištu Europskog suda za ljudska prava izražene u konkretnom predmetu.

U pravilu, u postupcima obnove spora sud odlučuje u sastavu istovjetnom onome u kojemu je već odlučivao u sporu koji se obnavlja. Tako, npr., u Hrvatskoj i Portugalu na u obnovljenom sporu pred upravnim sudom odlučuje sudac pojedinac, a na najvišem upravnom sudu sudsko vijeće sastavljeno od tri suca. U Latviji i Litvi u obnovljenom sporu pred upravnim sudom odlučuje sudac pojedinac ili tročlano vijeće, ovisno o sastavu u kojemu je ovaj sud ranije već odlučivao, a pred sudom drugog stupnja, sudsko vijeće koje se sastoji od tri člana. O obnovi spora u tročlanom vijeću, kao što je to bio slučaj i u postupku koji se obnavlja, odlučuju sudovi u Cipru, Estoniji, Mađarskoj, Srbiji i Rumunjskoj, a u peteročlanom vijeću u Finskoj i Norveškoj. U vijećima koja se sastoje od istoga broja sudaca kao i ona koja su odlučivala u sporu koji se obnavlja odlučuje se još i u Njemačkoj, Grčkoj, Poljskoj, Slovačkoj, Španjolskoj, Švedskoj itd.

Samo se u rijetkim državama u obnovljenom sporu odlučuje u vijeću koje broji više članova od onoga koje je donijelo raniju pravomoćnu odluku. Ovo je, npr., slučaj u Bugarskoj gdje pravomoćne sudske presude koje je donio sudac pojedinac izvan snage može staviti sudsko vijeće sastavljeno od tri suca, pravomoćne presude koje je donio Vrhovni upravni sud u vijeću sastavljenom od tri suca izvan snage može staviti vijeće ovoga Suda sastavljeno od pet sudaca, a jedino pravomoćne presude Vrhovnog upravnog suda koje je donijelo vijeće sastavljeno od petoro sudaca izvan snage može staviti vijeće koje je, također, sastavljeno od petoro sudaca.

4.4. In the case of conflict between a domestic court decision and a newer ECtHR judgment, what kind of procedure is adopted for establishing that the earlier final ruling is not in accordance with the position of the ECtHR? Is there a special procedure adopted establishing that the earlier final ruling is not in accordance with the position of the ECtHR? Are the parties from other administrative disputes authorized to request the change of their final rulings based on the decision of the ECtHR made in another case? Is there a deadline for submitting such a request? How are the positions of parties collected in such a procedure? Is a legal remedy permitted against a ruling of the domestic court deciding the case?

4.4. U slučaju sukoba između domaće sudske presude i novije presude Europskog suda za ljudska prava, koji se postupak može primijeniti kako bi se utvrdilo da ranija pravomoćna presuda nije u skladu s presudom Europskog suda? Postoji li poseban postupak u kojemu se može utvrditi kako ranija pravomoćna sudska presuda nije u skladu sa stajalištem Europskog suda za ljudska prava? Jesu li stranke u drugom upravnom sporu ovlaštene zahtijevati izmjenu svoje pravomoćne sudske presude pozivajući se da je Europski sud za ljudska prava donio drukčiju odluku? Postoji li rok za podnošenje takvoga zahtjeva? Kako se u takvome postupku zaprimaju stajališta stranaka? Je li dopušten pravni lijek protiv presude domaćeg suda koji je odlučio u predmetu?

U konkretnom slučaju postavlja se pitanje na koji način sudska praksa Europskog suda za ljudska prava utječe na pravomoćne sudske presude donesene u predmetima različitim od onoga u kojima je Europski sud zauzeo drugačije shvaćanje? U većini država dopušteno je izvanrednim pravnim lijekom staviti izvan snage ili izmijeniti pravomoćnu sudsku presudu jedino na inicijativu stranaka čija su prava takvom presudom povrijeđena, a koje su u istome predmetu kasnije uspjele sa svojim zahtjevom pred Europskim sudom za ljudska prava. Drugim riječima, stranke u upravnom sporu nisu ovlaštene tražiti izmjenu pravomoćne sudske presude na temelju odluke Europskog suda za ljudska prava donesene u nekom drugom predmetu. Takav je slučaj, npr., u Bugarskoj, Estoniji, Finskoj, Grčkoj, Njemačkoj, Mađarskoj, Latviji, Litvi, Slovačkoj, Španjolskoj, Srbiji, Norveškoj, Švicarskoj itd. Razlog tomu je zaštita pravne sigurnosti koja proizlazi iz načela pravomoćnosti. U nekima od ovih država, kao npr. u Finskoj, Grčkoj i Litvi, stranke koje nisu povezane s presudom Europskog suda za ljudska prava mogu se pozvati jedino na neki drugi razlog za reviziju pravomoćne sudske presude, kao npr. očitu pogrešku u primjeni prava ili nužnost ujednačavanja primjene prava, pri čemu se, onda, mogu pozivati na stajalište Europskog suda naknadno izneseno u drugome predmetu. Na taj način pravomoćnu sudsku presudu radi naknadno iznesenog stava Europskog suda za ljudska prava mogu osporiti tek posredno. S druge strane, tužitelj u okončanom upravnom sporu u Bugarskoj, u slučaju da ranije donesena pravomoćna sudska presuda krši njegova prava zajamčena Konvencijom, ima jedino pravo zatražiti naknadu štete pred domaćim sudom.

Tek rijetke države dopuštaju stranci izvanrednim pravnim lijekom osporiti pravomoćnu sudsku presudu jer je Europski sud za ljudska prava u drugome predmetu koji je kasnije riješen iznio drukčije stajalište o istome pravnom pitanju. Primjerice, u Hrvatskoj se u pogledu izvršavanja presuda Europskog suda za ljudska prava domaća sudska praksa treba uskladiti s

međunarodnopravnim obvezama koje je država preuzela. Stoga sudska praksa hrvatskih sudova mora biti usklađena s relevantnim pravnim stajalištima i praksom Europskog suda za ljudska prava, jer praksa ovoga Suda za državu ugovornicu predstavlja obvezujući međunarodnopravni standard.

U slučaju dopuštenosti izvanrednih pravnih lijekova za osobe čija su prava, suprotno stajalištu Europskog suda za ljudska prava povrijeđena u upravnom sporu na koji se presuda Europskog suda ne odnosi, rok je u Hrvatskoj je, npr., isti kao i u slučaju da ga podnosi stranka u čijem predmetu je ovaj Sud utvrdio povredu Konvencije, tj. najkasnije 30 dana od dana kad je saznala za razlog obnove spora. U obnovljenom sporu svakoj se stranci mora omogućiti izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjeničnim i pravnim pitanjima koja su predmet spora. Ako presudu u obnovljenom sporu donosi prvostupanjski upravni sud, protiv nje je dopuštena žalba, a ako ju donosi najviši sud nadležan rješavati upravne sporove, protiv nje se ne mogu koristiti redoviti pravni lijekovi.

4.5. In approximately how many or what kinds of administrative disputes in the period 2012 - 2022 was a request for changing the final ruling submitted due to it being conflicting with the position of the ECtHR? / U procijenjeno kojem broju i kojih upravnih sporova u razdoblju od 2012 – 2022 godine je podnesen zahtjev za izmjenu pravomoćne sudske presude radi njezine suprotnosti s stajalištem Europskog suda?

Konačno, u svezi s učinkom presuda Europskog suda za ljudska prava na upravni spor u nacionalnim državama, zanimljivo je osmotriti u koliko je predmeta u desetogodišnjem razdoblju podnesen zahtjev za izmjenu pravomoćne sudske presude radi njezine suprotnosti s stajalištem Europskog suda? Većina europskih država ne vodi takvu statistiku, posebno ne posljednjih desetak godina. Neke države, kao npr. Njemačka, Estonija, Litva, Španjolska, Švedska, Srbija i Norveška navode kako je zahtjev za izmjenu pravomoćne sudske presude radi njezine suprotnosti sa stajalištem Europskog suda za ljudska prava podnesen tek u nekoliko navrata, a u Grčkoj i Švicarskoj to se dogodilo u desetak slučajeva. Štoviše, u nekim državama, poput Mađarske, ističe se kako uopće nije bilo takvih slučajeva.

U Hrvatskoj, Cipru i Grčkoj kao najčešći razlog za traženje obnove spora zbog suprotnosti pravomoćne sudske presude s kasnije iznesenim stajalištem Europskog suda za ljudska prava činila je povreda prava na pošteno suđenje, u Rumunjskoj zaštita prava vlasništva, u Bugarskoj povreda prava na slobodu i sigurnost, povreda prava na privatni i obiteljski život,

zabrana mučenja te pravo na djelotvoran pravni lijek, a u Španjolskoj povreda imovinskih prava, postupovna jamstva stranaka i pravni lijekovi.

5. In what types of administrative disputes are violations of Convention rights most often established? Can you provide a reason therefor? / U kojim su vrstama upravnih sporova povrede Europske konvencije najčešće utvrđene? Možete li navesti razlog za to?

U većini europskih država ne vodi se posebna statistika povreda utvrđenih u upravnim sporovima. Međutim, ističe se kako je najčešći razlog kršenja Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u većini država povreda prava na pošteno suđenje. Česti slučajevi povrede ove Konvencije odnose se i na zabranu mučenja, zaštitu prava vlasništva te povredu prava na djelotvoran pravni lijek. Brojne su države kao učestale slučajeve povrede Konvencije navele povredu prava na slobodu i sigurnost, povredu prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života, povredu slobode izražavanja, povredu slobode okupljanja i udruživanja, povredu prava da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen u istoj stvari te povredu postupovnih garancija glede protjerivanja stranaca.

6. Is there a special body in your country responsible for the execution of ECtHR rulings (apart from the Government as regards just satisfaction afforded in judgments by the ECtHR) and what is its name? If there is such body, what is its composition and its powers (which instruments does it apply to prevent case law of domestic courts from conflicting with the case law of the ECtHR)? / Postoji li u Vašoj državi posebno tijelo odgovorno za izvršavanje presuda Europskog suda za ljudska prava (pored Vlade u pogledu izvršenja utvrđenoga u presudama Europskog suda) i koji je njegov naziv? Ako postoji takvo tijelo, koji je njegov sastav i koje su mu ovlasti (koje instrumente primjenjuje da spriječi sudsku praksu domaćih sudova u odstupanju od sudske prakse Europskog suda za ljudska prava)?

Zadaća je svake države ugovornice Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda provesti svaku presudu Europskog suda za ljudska prava koja je donesena protiv neke odluke njezinih sudova. Stoga je svaka država obvezna razviti odgovarajuće mehanizme za izvršavanje presuda ovoga nadnacionalnog Suda. Međutim, u većini država ugovornica ne postoje posebna tijela koja su odgovorna za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava. Ovo je, primjerice, slučaj u Austriji, Bugarskoj, Estoniji, Finskoj, Njemačkoj,

Italiji, Luksemburgu, Portugalu, Španjolskoj, Švedskoj, Norveškoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i Albaniji. Ipak, ove države strogo slijede obvezu poduzimanja svih potrebnih pojedinačnih i općih mjera u domaćem pravnom poretku, a sve kako bi se spriječila neka povreda Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koju je Sud utvrdio te kako bi se ispravili učinci takve povrede. Tako je, npr., Bugarska s ciljem jačanja kapaciteta za izvršenje presuda ovoga Suda, usvojila plan za izvršenje njegovih odluka.

Neke su države zadaću izvršavanja presuda Europskog suda za ljudska prava povjerile vladi, odnosno ministarstvima. Npr., u Poljskoj je za izvršavanje presuda Europskog suda za ljudska prava odgovorna Vlada, kao najviše tijelo izvršne vlasti. U radu joj pomažu brojna druga državna tijela, ali i sudovi. U ovoj državi sa savjetodavnom ulogom djeluje i Međuresorno povjerenstvo za Europski sud za ljudska prava. Zadatak je ovoga Povjerenstva sugerirati Vladi metode kojima će se izvršiti svaka pojedina presuda Europskog suda za ljudska prava te analizirati usklađenost nacрта najvažnijih zakona koji se planiraju donijeti s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Zadaća izvršavanja presuda Europskog suda za ljudska prava povjerena je izravno Vladi i u Francuskoj, a koja ju provodi putem ministarstva nadležnog za europske i vanjske poslove. U okviru ovoga Ministarstva ustrojena je posebna Uprava za ljudska prava i humanitarna pitanja, koja je odgovorna za izvršavanje presuda upravo ovoga Suda. Istu zadaću u Irskoj ima ministarstvo nadležno za vanjske poslove, a u Mađarskoj ministarstvo nadležno za pravosuđe. U Švicarskoj je o izvršavanju presuda ovoga Suda obvezan voditi računa Savezni ured za pravosuđe, u okviru kojega je ustrojen Ured za međunarodnu zaštitu ljudskih prava. U Grčkoj, uz Nacionalni ured za praćenje izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava, koji djeluje unutar ministarstva nadležnog za pravosuđe, ustrojeno je i posebno tijelo koje se sastoji od članova Državnog savjeta. Konačno, u Cipru i Srbiji ova zadaća povjerena je Državnom odvjetništvu.

S druge strane, niz država zadaću provedbe presuda Europskog suda za ljudska prava povjerilo je uredu zastupnika pred ovim Sudom. Takav je slučaj, npr., u Češkoj, Litvi, Rumunjskoj i Slovačkoj. Međutim, izvršavanje presuda ovoga Suda samo je jedan od poslova koje obavljaju ovi uredi te oni nisu isključivo posvećeni ovoj zadaći. U Češkoj, primjerice, ovaj Ured koji ima prilično neformalne ovlasti, čine zastupnik, njegov zamjenik i još nekoliko diplomiranih pravnika. U okviru njega djeluje Kolegij stručnjaka za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava i provedbu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji se sastoji od predstavnika ministarstava, Zastupničkog doma, Senata, Ustavnog suda, vrhovnih sudova, Državnog odvjetništva, pučkog pravobranitelja, pravnih

fakulteta, organizacija civilnog društva itd., te ima isključivo savjetodavnu ulogu. Istu zadaću u Latviji ima Ured predstavnika Latvije pred međunarodnim organizacijama za ljudska prava.

U nekim je državama s ovim ciljem osnovano posebno tijelo. Tako je u Hrvatskoj ustanovljen Stručni savjet za izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava kao multiinstitucionalno tijelo nadležno za utvrđivanje mjera potrebnih za izvršavanje konkretnih presuda Europskog suda za ljudska prava te za nadzor nad njihovom provedbom. Stručni savjet sastavljen je od predstavnika svih ministarstava, Ustavnog suda, Vrhovnog suda, Državnog odvjetništva, visokih sudova i drugih tijela državne vlasti. Članovi Stručnog savjeta obvezni su razmotriti svaku presudu Europskog suda za ljudska prava protiv Hrvatske te u slučaju da za to postoji potreba, predložiti konkretne mjere koje se trebaju provesti kako bi se u budućnosti izbjeglo opetovano kršenje Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Time je uspostavljen mehanizam prevencije budućih povreda Konvencije, odnosno izbjegavanja nesukladnosti prakse nacionalnih sudova s praksom Europskog suda za ljudska prava. U susjednoj Sloveniji s istim ciljem djeluje Međuministarska radna skupina za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava, koju čine predstavnici svih ministarstava, Stalnog predstavništva Slovenije pri Vijeću Europe i Državnog odvjetništva. Vanjski članovi ove Radne skupine predstavnici su Ureda pučkog pravobranitelja za zaštitu ljudskih prava i Vrhovnog suda.

Sva ova tijela u pravilu imaju zadaću informirati Vladu i druge relevantne institucije o slučajevima u kojima je Europski sud za ljudska prava donio presudu protiv države koja je u pitanju, kao i o svim slučajevima u kojima je država tužena pred ovim Sudom. Ona imaju važnu ulogu u koordinaciji izvršenja odluka Europskog suda za ljudska prava, između ostaloga podnošenjem preporuka koje sadrže predložene metode izvršavanja ovih presuda, a kada je to nužno i predlaganjem izmjena zakonodavstva.

7. Has the legislation been changed due to observed conflicts between the case law of domestic courts and the case law of the ECtHR? Please, provide an example! / Je li se zakonodavstvo izmijenilo radi uočenih sukoba u slučaju da sudska praksa domaćih sudova i sudska praksa Europskog suda se razlikuju? Dajte primjer!

Sve države ugovornice Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda obvezne su izvršavati presude Europskog suda za ljudska prava. One su to obvezne činiti poduzimajući pojedinačne i opće mjere. Jednu od općih mjera, usmjerenu na izvršavanje

presuda ovoga Suda, predstavlja usklađivanje zakonskog okvira sa stajalištima Suda iskazanim u njegovima presudama. Stoga se izmjena zakonodavstva iz ovoga razloga pokazala čestim mehanizmom provedbe presuda Europskog suda za ljudska prava. Mnoge europske države izmijenile su dijelove nacionalnoga zakonodavstva radi sprječavanja donošenja sudskih presuda suprotnih sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava.

U Hrvatskoj je, npr., pod utjecajem sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, zakonodavstvo izmijenjeno s ciljem ostvarivanja prava na pristup sudu, a u kontekstu propisivanja obveze nastavljanja vođenja prekinutih postupaka za naknadu štete osobama oštećenim uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, jer pravo na pristup sudu ne uključuje samo pravo pokrenuti spor, već i pravo da pokrenuti spor bude meritorno okončan. U Cipru su zakoni mijenjani u više navrata, a kako bi se uskladili sa stajalištima Europskog suda za ljudska prava iskazanim u njegovim presudama. Jedna od zakonskih izmjena u ovoj državi bila je usmjerena na preciziranje članova obitelji suca, s ciljem ostvarivanja prava na pravično suđenje i rješavanja pitanja sukoba interesa sudaca. U Češkoj je iz ovoga razloga izmijenjen niz zakona. Neki su također izmijenjeni s ciljem ostvarivanja prava na pravično suđenje, u smislu u kojem ga razumijeva Europski sud za ljudska prava. Tako je, npr., iz ovoga razloga izmijenjen zakon koji uređuje odgovornost za štetu prouzročenu u obavljanju javne dužnosti, a kojim je propisano kako je propuštanje donošenja odluka u propisanom ili „razumnom“ roku zlouporaba dužnosti, a u zakonu kojim se uređuju sudovi i obavljanje sudske dužnosti propisan novi pravni lijek koji stranka može izjaviti višem sudu, sve s ciljem poduzimanja postupovne radnje koja neopravdano dugo nije poduzeta. Ostvarivanje prava na pravično suđenje u značenju koje je ovome pravu dao Europski sud za ljudska prava, u Finskoj je bilo razlogom zakonskog normiranja obveze naknade štete zbog prekomjernog trajanja sudskih postupaka. Izmjene zakonodavstva s ciljem izbjegavanja prekomjernog trajanja postupaka provedene su i u Mađarskoj, gdje su radi sprječavanja prekomjernog trajanja postupaka, ali i ostvarivanja prava na djelotvorno pravno sredstvo, izmijenjeni zakoni koji uređuju parnični postupak, kazneni postupak i upravni spor. Kako bi ostvario isto ovo jamstvo zakonodavac je pribjegao izmjeni zakonodavstva i u Njemačkoj, Italiji, Poljskoj, Srbiji itd.

Brojne zakonske izmjene s ciljem usklađivanja zakonodavstva s presudama Europskog suda za ljudska prava učinjene su i u Grčkoj. Povod je i ovdje bio ostvariti pravo na pravično suđenje, posebno nastojanjem skraćivanja trajanja postupaka normativnim putem te propisivanjem obveze naknaditi štetu koju neka osoba trpi iz ovoga razloga. U Grčkoj su s ciljem ostvarivanja konvencijskih prava u pravni poredak unesene i neke druge izmjene, a kako

bi se zaštitila sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, zabranila diskriminacija, zaštitilo vlasništvo, kao i pravo na slobodu i sigurnost. Ostvarivanje prava na pristup sudu, ali i prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života bilo je razlogom izmjene zakonodavstva u Irskoj, a u Austriji je s ciljem ostvarivanja prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života i zabrane diskriminacije zakonodavstvo izmijenjeno na način da je u građanski zakonik i zakon koji uređuje registrirano partnerstvo unesena odredba sukladno kojoj se istospolnim osobama omogućuje usvajanje djece koja su i dalje u odnosu sa svojim biološkim roditeljima. Nadalje, u Francuskoj je više izmjena zakona bilo usmjereno na poštivanje dostojanstva pritvorenika te provođenje istražnih radnji u kaznenom postupku, u Estoniji na povećanje standarda prostorne veličine ćelije po pojedinom zatvoreniku itd. Zaštita vlasništva, u smislu u kojemu ovo konvencijsko pravo razumijeva Europski sud za ljudska prava, bilo je razlogom izmjena zakonodavstva i u Rumunjskoj i Sloveniji. U Rumunjskoj je, primjerice, radi usklađivanja sa stajalištima Europskog suda za ljudska prava izmijenjen zakon kojim se uređuje povrat imovine oduzete za vrijeme komunističke vladavine, dok je u Sloveniji izmijenjen zakon kojim su zaštićeni devizni ulozi u nekim bankama, čime su ostvarena prava štediša na zaštitu vlasništva i djelotvoran pravni lijek. U Švedskoj i Švicarskoj je slijedom presuda Europskog suda za ljudska prava nadzor zakonitosti svih upravnih odluka prenesen u nadležnost upravnih sudova, a u Španjolskoj je zakonodavstvo izmijenjeno na način da je strankama dopušteno zahtijevati izmjenu pojedinačnog akta nakon što je neki zakon na temelju kojega je takav pojedinačni akt donesen ocjenjen neustavnim te je otvorena mogućnost pokretanja revizije protiv pravomoćne sudske presude koja je suprotna kasnije donesenoj odluci Europskog suda za ljudska prava. Iz posljednje navedenog razloga zakonodavstvo je izmijenjeno i u Albaniji.

Ima i država, u kojima nije poznato da je sudska praksa Europskog suda za ljudska prava dovela do izmjena zakonodavstva. Ovo je, primjerice, slučaj u Latviji, Luksemburgu, Portugalu i Ujedinjenom Kraljevstvu.

8. Has your country ratified Protocol No. 16 to the Convention (which provides for the possibility of seeking advisory opinions)? / Je li Vaša država ratificirala Protokol br. 16. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (koji propisuje mogućnost traženja savjetodavnih mišljenja)?

Protokolom br. 16 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji je stupio na snagu 1. kolovoza 2018. godine, uvedena je savjetodavna funkcija Europskog suda za ljudska prava, a u svezi s tumačenjem odredaba ove Konvencije i vlastite sudske prakse.

Temeljem tog Protokola, najviši sudovi država ugovornica od Europskog suda mogu zatražiti savjetodavno mišljenje o načelnim pitanjima tumačenja i primjene prava i sloboda utvrđenih Europskom konvencijom ili njenim protokolima, koja su se pred sudom otvorila u rješavanju konkretnoga predmeta. Savjetodavno mišljenje koje izdaje Europski sud za ljudska prava mora biti obrazloženo i nema obvezujući učinak.

Veliki broj europskih država još uvijek nije ratificirao ovaj Protokol, što je slučaj u Austriji, Bugarskoj, Cipru, Češkoj, Hrvatskoj, Njemačkoj, Mađarskoj, Irskoj, Italiji, Latviji, Poljskoj, Portugalu, Španjolskoj, Srbiji, Norveškoj, Švicarskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu itd. S druge strane, ovaj Protokol ratificirale su Francuska, Estonija, Finska, Grčka, Litva, Luksemburg, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Albanija. O ratifikaciji ovoga Protokola trenutno se odlučuje u Švedskoj.

8.1. Do you believe that an advisory opinion could prevent the adoption of a ruling by a domestic court that would not be in accordance with ECtHR case law? Explain your answer. / Vjerujete li da savjetodavno mišljenje može spriječiti usvajanje presude domaćeg suda koja nije u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava? Objasnite svoj odgovor!

Kao što je navedeno, veliki broj europskih država nije ratificirao Protokol br. 16 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Međutim, u većini država zauzet je stav kako savjetodavna mišljenja, čak i kao neobvezujuća, na neki način ukazuju na stajalište koje će Europski sud za ljudska prava u budućnosti zauzeti, kada bude rješavao konkretan spor. Stoga, smatra se kako ova mišljenja svakako doprinose donošenju presuda u državama ugovornicama, koje će na taj način slijediti buduća shvaćanja Europskog suda. S obzirom na ove zaključke, može se opravdano postaviti pitanje iz kojeg je razloga broj država koje su ratificirale ovaj Protokol još uvijek relativno malen?

U državama koje su ratificirale Protokol br. 16 generalno je zastupljen stav kako savjetodavno mišljenje značajno može doprinijeti izbjegavanju potencijalne neusklađenosti presuda domaćih sudova s naknadno donesenim odlukama Europskog suda za ljudska prava. Iako mišljenja zatražena na temelju Protokola br. 16 formalno nemaju obvezujuću snagu, ona svojim autoritetom utječu na stavove sudaca koji rješavanju konkretan spor te time doprinose usklađenosti sudskih presuda nacionalnih sudova sa stajalištima Europskog suda za ljudska

prava. Takav stav posebno je prisutan u Francuskoj, Finskoj, Grčkoj, Litvi, Luksemburgu, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji itd.

U većini država koje nisu ratificirale Protokol br. 16 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda smatra se kako bi savjetodavna mišljenja svakako mogla biti korisna u radu sudova te bi, kada bi suci slijedili takva mišljenja, broj slučajeva u kojima sudska praksa domaćih sudova odstupa od sudske prakse Europskog suda za ljudska prava bio zasigurno manji. Takav je stav, npr., iznesen u Bugarskoj, Cipru, Češkoj, Hrvatskoj, Italiji, Latviji, Poljskoj, Portugalu, Švedskoj, Švicarskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu itd. Stoga su u nekim od ovih država već poduzeti koraci u smjeru njegove ratifikacije, kao što je to slučaj u Švedskoj i Latviji. Pri tome, u Češkoj upozoravaju kako je važno osigurati da mehanizam pribavljanja savjetodavnoga mišljenja ne bude razlogom prekomjernoga trajanja sudskog postupka u kojemu je takvo mišljenje zatraženo, jer bi to bilo suprotno pravu na pravično suđenje. S druge strane, u nekim državama koje nisu ratificirale ovaj Protokol, kao npr. u Njemačkoj, iskazana je skepsa prema učinku savjetodavnih mišljenja, u prvome redu radi nemogućnosti da se poopćenim stavom uđe dovoljno duboko u detalje pojedinoga predmeta.

8.2. Do you have practical experience with seeking an advisory opinion provided for in Protocol No. 16 to the Convention? Provide an example. / Imate li praktična iskustva u traženju savjetodavnog mišljenja sukladno Protokolu br. 16 uz Konvenciju? Dajte primjer!

Kako Austrija, Bugarska, Cipar, Češka, Hrvatska, Njemačka, Mađarska, Irska, Italija, Latvija, Poljska, Portugal, Španjolska, Švedska, Srbija, Norveška, Švicarska i Ujedinjeno Kraljevstvo nisu ratificirale Protokol br. 16. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u ovim državama ne postoje praktična iskustva u svezi s traženjem savjetodavnoga mišljenja. Iako je u Estoniji, Grčkoj, Luksemburgu, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji i Albaniji, ovaj Protokol ratificiran, ove države zasad nisu tražile savjetodavna mišljenja pa niti nemaju praktičnih iskustava s takvim traženjima.

Iskustvo traženja savjetodavnih mišljenja sukladno Protokolu br. 16 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda imaju, primjerice, Francuska, Litva i Finska. Francuska je, sukladno ovom Protokolu uputila zahtjev za savjetodavnim mišljenjem koji se odnosio na shvaćanje prava na zaštitu od diskriminacije te zaštitu vlasništva, pri čemu je zaprimljeno savjetodavno mišljenje ukazalo na važnost donošenja sudske odluke vođeno

„legitimnim ciljevima“ te „razmjernošću“, kao načelima koja sud uvijek treba imati u vidu. Litva je uputila zahtjev za savjetodavnim mišljenjem u svezi s usklađenosti zakona kojim se uređuje zabrana obnašanja zastupničkoga mandata u nacionalnom parlamentu s pravom na slobodne izbore, koje je propisano Europskom konvencijom. Europski sud u svojem je mišljenju ukazao na važnost uzimanja u obzir događaja koji su doveli do opoziva zastupnika i budućeg položaja koji takva osoba traži, a iz perspektive ustavnog sustava i demokracije u državi u cjelini, pri donošenju odluke o ovome pitanju. Konačno, zahtjev za savjetodavnim mišljenjem Europskom sudu za ljudska prava uputila je i Finska, iako ne od Visokog upravnog suda, već Vrhovnog suda ove države.

III USTAVNI SUD

1. Is there a Constitutional Court in your country? / Postoji li u Vašoj državi Ustavni sud?

Jamstvo ustavnosti, kao najviših vrijednosti prepoznatih i ozakonjenih u nekoj zajednici, predstavlja važan civilizacijski doseg. Stoga je zaštita ustavnosti jedna od najvažnijih zadaća u svakoj modernoj državi. Ustavi suvremenih država uređuju funkcioniranje državne vlasti, utvrđuju razdiobu nadležnosti između temeljnih zakonodavnih, izvršnih i sudskih tijela, utvrđuju osnovna pravila postupaka u kojima ova tijela donose odluke, jamče razdiobu ovlasti između središnje države te regionalnih i lokalnih jedinica, te utvrđuju, što je posebno važno, temeljna prava i slobode građana. S ciljem provedbe ustavnih vrijednosti u brojnim europskim državama ustrojeno je posebno državno tijelo – ustavni sud. Iako su ustavni sudovi najmlađa grana javne vlasti, od kojih su prvi osnovani tek prije nešto više od stotinu godina, oni do danas u najvećem broju europskih država zauzimaju posebno mjesto u strukturi državne vlasti. Tako su ustavni sudovi osnovani u Austriji, Bugarskoj, Češkoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Njemačkoj, Mađarskoj, Italiji, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Španjolskoj, Srbiji, Albaniji itd. U nekima od ovih država ustavni sudovi imaju prilagođene nazive. Tako se, npr., ovaj sud u Francuskoj naziva Ustavni savjet, a u Njemačkoj Savezni ustavni sud. Važno je naglasiti kako se pravnodoktrinarno ustavni sudovi ne smatraju dijelom sudske vlasti, unatoč nekim sudskim prerogativima, koje uživaju u pojedinim državama.

Neke europske države nemaju posebno ustrojene ustavne sudove. U ovim je državama nadzor ustavnosti i zakonitosti povjeren drugim tijelima u državi. Tako se, primjerice, posebni

ustavni sudovi ne susreću u Finskoj, Estoniji, Grčkoj, Švedskoj, Irskoj i Norveškoj. U ovim je državama tumačiti i primjenjivati odredbe ustava zadaća svih sudova. Kako briga o ustavnosti nužno uključuje ocjenu ustavnosti zakona te ocjenu zakonitosti podzakonskih propisa ova je zadaća u državama koje nemaju posebne ustavne sudove disperzirana na sve sudove, od onih koji rješavaju u prvostupanjskim sporovima pa sve do najviših sudova u državi. Neke od ovih država ustrojile su u okviru najviših sudova posebna vijeća koja se bave upravo ovim poslom. Tako je, primjerice, u Estoniji na Vrhovnom sudu ustrojeno Vijeće za ocjenu ustavnosti, koje čine suci drugih vijeća ovoga Suda i koji ovaj posao obavljaju na rotacijskoj osnovi. U Grčkoj, u kojoj svi sudovi imaju zadaću voditi računa o ustavnosti i zakonitosti, problem ujednačavanja stajališta o ustavnosti ili zakonitosti nekoga propisa između Kasacijskog suda, Državnog savjeta i Revizijskog suda, kao najviših sudova u državi, pokušao se nadvladati stavljanjem ovlasti utvrđivanja ispravnog od ovih stajališta u nadležnost Posebnog vrhovnog suda, inače nadležnog za rješavanje sukoba nadležnosti. Samo rijetke države ovaj su posao povjerile nekim trećim tijelima. Tako npr. u Finskoj apstraktnu kontrolu zakonitosti provodi parlamentarni Odbor za ustavno pravo, a u Švedskoj prethodni nadzor nad prijedlozima zakona obavlja posebno pravosudno tijelo, tzv. Zakonodavno vijeće, koje se sastoji od sudaca iz dvaju vrhovnih sudova Švedske izabranih na mandat od dvije godine. Ovo Vijeće zaduženo je davati mišljenja savjetodavne naravi na nacрте zakona, posebno u pogledu njihove ustavnosti.

1.2. If the answer to the question is affirmative, what are the powers of the Constitutional Court? / Ako je odgovor na postavljeno pitanje pozitivan, koje su nadležnosti Ustavnog suda?

Temeljna je zadaća ustavnog suda svakako voditi brigu o ustavnosti zakona, odnosno zakonitosti drugih propisa. Ova djelatnost uobičajeno se u brojnim europskim državama ističe kao temeljna kompetencija ustavnih sudova. Takav je slučaj, npr., u Austriji, Bugarskoj, Češkoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Njemačkoj, Mađarskoj, Italiji, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Španjolskoj, Srbiji i sl. Radi posebne važnosti međunarodnih ugovora kao izvora prava, ocjena njihove usklađenosti s ustavom, ponekad čak prije ratifikacije ovih ugovora u parlamentu, također je povjerena ovim sudovima. Takav slučaj susreće se, primjerice, u Austriji, Bugarskoj, Francuskoj, Latviji, Litvi, Poljskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Španjolskoj ili Srbiji. U nekim su državama ustavni sudovi ovlašteni davati i obvezujuća tumačenja ustava, što je npr. slučaj u Bugarskoj, upućujući tako sudove i tijela javne vlasti kako primjenjivati zakone i druge propise.

Naredna važna zadaća ustavnih sudova usmjerena je na zaštitu ustavnih prava i temeljnih sloboda pojedinaca. Kada neki pojedinac smatra kako su mu prava i slobode zajamčena ustavom povrijeđena odlukom nekog tijela javne vlasti ili suda, upravo je ustavni sud ovlašten ocijeniti je li u konkretnom slučaju došlo do povrede ustavnih vrijednosti. O ovome ustavni sudovi u pravilu odlučuju povodom ustavnih tužbi, koji primjer se susreće u Austriji, Češkoj, Hrvatskoj, Njemačkoj, Litvi, Poljskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Albaniji itd.

Posebna je zadaća ustavnih sudova u mnogim državama rješavanje sporova o korištenju javnih ovlasti između različitih nositelja javne vlasti. Tako ustavni sudovi odlučuju o sukobu nadležnosti između zakonodavnih, izvršnih i sudskih tijela, o sukobu nadležnosti između središnje državne vlasti i federalnih ili teritorijalnih jedinica, a ponekad i o sukobu nadležnosti unutar samog pravosudnoga sustava. Neki od ovih primjera susreću se u Austriji, Bugarskoj, Češkoj, Hrvatskoj, Italiji, Njemačkoj, Slovačkoj, Sloveniji, Španjolskoj i Srbiji. Također, upravo su ustavni sudovi ovlašteni utvrđivati postojanje pretpostavki za obavljanje dužnosti predsjednika, premijera, zastupnika u parlamentu ili drugih visokih dužnosti, utvrđivati jesu li ove osobe povrijedile službenu dužnost te jesu li i dalje sposobne obavljati svoj posao. Ovo je posebno primjer u Austriji, Bugarskoj, Češkoj, Hrvatskoj, Francuskoj, Italiji, Litvi, Luksemburgu, Njemačkoj, Portugalu, Sloveniji itd. Često su nadležni nadzirati ustavnost i zakonitost provedbe izbora ili državnog referenduma, kao i rješavati izborne sporove, a što je, npr., slučaj u Austriji, Bugarskoj, Češkoj, Hrvatskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Litvi, Portugalu, Rumunjskoj, Sloveniji i Srbiji. Također, u mnogim su državama zaduženi nadzirati ustavnost programa i rada političkih stranaka, kao u Bugarskoj, Češkoj, Hrvatskoj, Njemačkoj, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Sloveniji, Srbiji i sl.

Ustavni sudovi u nekim državama obavljaju i druge važne poslove, npr. prate ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, predlažu mjere koje država treba poduzeti s ciljem izvršavanja obaveza preuzetih međunarodnim ugovorom, rješavaju imovinske sporove protiv tijela javne vlasti i sl.

2. Does the Supreme administrative jurisdiction have powers similar to those of the Constitutional Court? Please describe the competence/jurisdiction of these two jurisdictions! / Ima li vrhovna upravna jurisdikcija neke ovlasti slične ovlastima Ustavnog suda? Molim Vas opišite nadležnosti ove dvije jurisdikcije!

U državama koje imaju posebno ustrojen ustavni sud, nadležnosti su ovoga suda precizno propisane. Međutim, radi rasterećenja njegova rada neki poslovi ustavnoga suda

ponekad se zakonom povjeravaju sudu osnovanom za rješavanje upravnih sporova, bio to vrhovni upravni sud ili vrhovni sud. Tako su, npr., u Francuskoj nadležnosti Ustavnog savjeta, kao ustavnog suda, i Državnog savjeta, kao vrhovnog upravnog suda, jasno razdvojene. Ustavni savjet ima ovlast ocjenjivati usklađenost zakona s Ustavom, kako prije njihova objavljivanja, tako i nakon objave. Postupak ocjene ustavnosti u ovoj se državi provodi temeljem zahtjeva za prioritarno prethodno odlučivanje o ustavnosti zakona. S druge strane, Državni savjet ovlašten je ocjenjivati zakonitosti upravnih odluka *in concreto*. Ako procjeni kako je neka odredba zakona suprotna ustavu, sud može podnijeti Ustavnom savjetu zahtjev za prioritarno prethodno odlučivanje o ustavnosti. Međutim, niti Državni savjet ni neki drugi sud u Francuskoj, ne mogu staviti izvan snage zakonsku odredbu koju smatraju neustavnom, jer je ovlast stavljanja zakonskih odredbi izvan snage isključivo prerogativa Ustavnog savjeta. Uistinu, Državni savjet je u nekim slučajevima ovlašten ocjenjivati usklađenost zakona s Ustavom, no to čini u okviru svoje savjetodavne funkcije, kao pravni savjetnik Vlade i Sabora, a ne s ustavnosudskim ovlastima.

Iako se neke nadležnosti ustavnih sudova i najviših sudova ovlaštenih rješavati upravne sporove sadržajno podudaraju, u zakonodavstvu je provedeno jasno razgraničenje njihove nadležnosti. Jedna od izvornih ustavnosudskih nadležnosti koja se u nekim državama povjerava na obavljanje vrhovnom upravnom sudu je ocjena zakonitosti podzakonskih propisa. Dok je ocjena ustavnosti zakona strogo pridržana ustavnim sudovima, ocjena zakonitosti podzakonskih propisa u nekim je državama, radi rasterećenja ustavnoga suda, povjerena upravo najvišim sudovima nadležnim za rješavanje upravnih sporova. Takav je slučaj primjerice u Italiji, Njemačkoj, Litvi i Bugarskoj, u kojima vrhovni upravni sudovi provode apstraktnu ocjenu zakonitosti podzakonskog propisa ili neke njegove odredbe, neovisno o vođenju konkretnoga sudskog spora. Ujedno, odluke koje oni donose provodeći ovu aktivnost imaju učinak *erga omnes*, a ne *inter partes*. U Hrvatskoj je, primjerice, ocjena zakonitosti samo nekih podzakonskih propisa prenesena u nadležnost Visokog upravnog suda, dok je ocjena zakonitosti drugih podzakonskih propisa i dalje u nadležnosti Ustavnoga suda. Ustavni sud ovlašten je ocjenjivati ustavnost zakona te zakonitost podzakonskih propisa koje su donijela državna tijela. S druge strane, Visoki upravni sud ovlašten je ocjenjivati zakonitost podzakonskih propisa koje su donijele jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javnu ovlast i pravne osobe koje obavljaju javnu službu. Oba ova suda u Hrvatskoj provode apstraktnu ocjenu ustavnosti, odnosno zakonitosti, samo svaki od njih u odnosu na specifične podzakonske propise, a ovisno o donositeljima propisa. Slično, Vrhovni

upravni sud u Poljskoj je ovlašten ocjenjivati zakonitost podzakonskih propisa jedinica lokalne i područne samouprave, dok je Upravni sud u Srbiji ovlašten ocjenjivati jesu li opći akti jedinica lokalne samouprave usklađeni s njihovim statutima. Konačno, u Mađarskoj je u okviru Curiae, najvišeg suda u državi, osnovano posebno vijeće koje se bavi ocjenom zakonitosti podzakonskih propisa donesenih od jedinica lokalne samouprave, kao i propuštanjem ovih jedinica donijeti podzakonski propis koji trebaju donijeti po zakonu. U nekim je državama, kao npr. u Češkoj, otvorena ustavna mogućnost da se neki poslovi Ustavnog suda povjere na obavljanje Vrhovnom upravnom sudu, među kojima je i ocjena zakonitosti podzakonskih propisa, međutim, ovo u praksi nije učinjeno. U državama koje nemaju posebno ustrojene ustavne sudove, kao što je to slučaj u Estoniji i Švedskoj, zadaća je svih sudova u pravnome sustavu voditi računa o ustavnosti zakona.

Iako je ocjena zakonitosti pojedinačnih odluka donesenih u upravnim stvarima, kojima su povrijeđena prava i pravni interesi pojedinaca, izvorno ovlast upravnih sudova, ovi su sporovi u nekim državama stavljeni i u nadležnost ustavnih sudova. U Austriji je u nekim slučajevima prvostupanjsku sudsku odluku dopušteno osporavati žalbom pred Ustavnim sudom, a u nekim slučajevima pred Vrhovnim upravnim sudom. Štoviše, o nekim pravima pojedinaca koja su povrijeđena odlukama tijela javne vlasti mogu odlučivati čak i oba ova suda. Međutim, Vrhovni upravni sud svoju ocjenu uvijek temelji na povredi zakonskih prava nekog pojedinca, a Ustavni sud na povredi ustavnih prava. Nadalje, i u Slovačkoj se isti premet može javiti i u nadležnosti Vrhovnog upravnog suda i ustavnog suda. Međutim, dok Vrhovni upravni sud ocjenjuje cjelokupni opseg postupovnih, činjeničnih i materijalnih pitanja u upravnom sporu, Ustavni sud bavi se samo povredom ustavnih prava. S druge strane, u Sloveniji zaštitu ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda u upravnom sporu, kada god nije predviđen drugi oblik sudske zaštite, štiti Vrhovni sud.

Postoje i neke druge nadležnosti koje su povjerene sudu u čijoj se izvornoj ingerenciji one ne nalaze. Tako je, npr. u Češkoj, Vrhovni upravni sud nadležan rješavati sporove o nadležnosti između tijela državne uprave, sporove između središnje države i jedinica teritorijalne samouprave te sporove između jedinica teritorijalne samouprave međusobno, a što je inicijalno nadležnost Ustavnoga suda. U Slovačkoj Vrhovni upravni sud odlučuje o ustavnosti i zakonitosti provedbe izbora na lokalnoj razini, a u Litvi upravni sudovi odlučuju o povredi vršenja službene dužnosti čelnika jedinice lokalne samouprave ili zastupnika u njezinom predstavničkom tijelu i sl.

3. In the event that the Supreme administrative jurisdiction deems that a provision of the law to be applied in a specific case is unconstitutional, must it initiate appropriate proceedings before the Constitutional Court, or is it authorized to interpret the contested provision taking the Constitution into consideration? / U slučaju da vrhovna upravna jurisdikcija ocijeni da je odredba zakona koji treba primijeniti u konkretnom slučaju neustavna, mora li ona pokrenuti odgovarajući postupak pred Ustavnim sudom ili je ovlaštena interpretirati spornu odredbu u svjetlu Ustava?

Kako sudovi primjenjuju pravo, razumljivo je kako će svaku neusklađenost zakona s ustavom, odnosno neusklađenost podzakonskog propisa sa zakonom ponajprije uočiti upravo oni. Kako je jedna od obveza suda riješiti upravni spor u razumnom roku, postavlja se pitanje koje su ovlasti suda kada tijekom spora posumnja u ustavnost neke zakonske odredbe ili u zakonitost neke odredbe podzakonskog propisa?

U pravilu, države ne stimuliraju sudove u rješavanju predmeta na temelju zakonskih odredbi u čiju su ustavnost posumnjali. U većini država općeprihvaćeno je pravilo kako u tom slučaju sud treba prekinuti postupak te zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona ili pojedine njegove odredbe uputiti ustavnom sudu ili drugom tijelu ovlaštenom obavljati ovu zadaću. Takav je slučaj, primjerice, u Austriji, Hrvatskoj, Bugarskoj, Cipru, Češkoj, Mađarskoj, Italiji, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Španjolskoj, Srbiji, Albaniji i sl. Isto pravilo u nekim se državama primjenjuje i kada sud procijeni kako je odredba podzakonskog propisa koju treba primijeniti suprotna zakonu. Tada također treba prekinuti spor te zahtjev za ocjenu ustavnosti takvog propisa ili pojedine njegove odredbe uputiti sudu nadležnom za ocjenu zakonitosti, kao što je slučaj u Austriji, Cipru i Srbiji. Zahtjev za ocjenu ustavnosti takvog propisa ili pojedine njegove odredbe u pravilu treba biti obrazložen te sadržavati istaknute razloge koje sud smatra neustavnim, odnosno nezakonitim. U tim slučajevima, po donošenju odluke o ustavnosti, odnosno zakonitosti od strane ustavnoga suda, sud koji je prekinuo spor nastaviti će ga voditi uzimajući u obzir odluku o ustavnosti, odnosno zakonitosti.

U slučaju sumnje u neustavnost neke zakonske odredbe ili u nezakonitost odredbe podzakonskog propisa u nekim su državama sudovi ovlašteni provesti ekscipiju nezakonitosti te spor riješiti na temelju više pravne norme. Ekscipija je u pravilu ograničena na izuzimanje od primjene podzakonskih propisa te rješavanje spora na osnovi zakonskih odredbi, dok je izuzimanje od primjene zakonskih odredbi dopušteno tek u rijetkim državama. Npr., ako u Finskoj sud rješavajući spor procijeni kako je zakonska odredba koju treba primijeniti u očitoj suprotnosti s Ustavom, ovlašten je zanemariti primjenu zakonske odredbe i izravno primijeniti

odredbu Ustava. Isto je dopušteno u Poljskoj, ako zakonska odredba evidentno nije u skladu s Ustavom. Kako u Estoniji ne postoji posebno ustrojen ustavni sud, kada sud smatra da je neka odredba zakona neustavna, treba propustiti primijeniti takvu odredbu, a u izreci presude mora ukazati na njezinu neustavnost. Takva se odluka, zatim, šalje Vijeću za ocjenu ustavnosti koje djeluje na Vrhovnom sudu i koje je ovlašteno utvrditi protuustavnost ove zakonske odredbe.

Ekscepcija nezakonitosti znatno je šire prihvaćena u izuzimanju od primjene podzakonskog propisa u čiju je zakonitost sud posumnjao tijekom spora. To znači da će sud, kada smatra da je neka odredba podzakonskog propisa suprotna zakonu, propustiti primijeniti takvu odredbu i spor riješiti izravno na temelju zakona. Razlog je tome što se smatra kako sudovi nisu vezani podzakonskim propisima, bez obzira na njihovu općeobveznu narav. Međutim, ocjena suda kako je neka odredba podzakonskog propisa nezakonita ima učinak jedino u konkretnom sudskom sporu, a ne i *erga omnes*. Ekscepcija nezakonitosti podzakonskog propisa s ciljem učinkovitosti rješavanja sudskih sporova dopuštena je, primjerice u Hrvatskoj, Češkoj, Poljskoj, Sloveniji i Albaniji. U tim je slučajevima sud u presudi najčešće obvezan detaljno obrazložiti svoje viđenje nezakonitosti sporne odredbe podzakonskog propisa.

Konačno, valja naglasiti kako u mnogim državama prevladava stajalište kako sud svaku zakonsku odredbu najprije treba pokušati protumačiti u duhu ustava, pa tek ako mu to ne pođe za rukom može ustavnom sudu uputiti zahtjev za ocjenu ustavnosti takvoga zakona. Ovo je npr. slučaj u Češkoj, Estoniji, Poljskoj, Sloveniji i Švicarskoj. Tzv. proustavno tumačenje zakona podrazumijeva tumačenje koje vodi računa o zaštiti prava i sloboda pojedinaca u najširem smislu, tj. tumačeći pravo sudovi trebaju primijeniti ono tumačenje koje najbolje promiče ostvarivanje temeljnih prava i ustavnih vrijednosti.

4. What are the possibilities of the parties in an administrative dispute to request the repeal of the final rulings that were made on the basis of a regulation that the Constitutional Court found unconstitutional (in the process of abstract review of constitutionality)? Is there a prescribed deadline for such action? / Koje su mogućnosti stranaka u upravnom sporu za stavljanje izvan snage pravomoćnih odluka koje su donesene na temelju propisa koji je Ustavni sud ocijenio neustavnim (u postupku apstraktne kontrole ustavnosti)? Je li za to propisan kakav rok?

U svezi s potencijalnim stavljanjem izvan snage odredbe nekog zakona kao neustavne, odnosno odredbe podzakonskog propisa kao nezakonite, treba razlikovati situaciju u kojoj

upravni spor nije pravomoćno okončan od situacije u kojoj je upravni spor pravomoćno okončan. Kako je navedeno ranije, kada sud rješavajući upravni spor posumnja u ustavnost nekog zakona, obavezan je prekinuti postupak i zahtjev za ocjenu ustavnosti uputiti ustavnom sudu. Neustavne odredbe ustavni sud će odlukom staviti izvan snage. Stoga će po okončanju ovoga postupka sud koji vodi upravni spor imati jasnu poziciju treba li zakon ili njegovu odredbu primijeniti kao ustavnu ili ne. Ako je u tijeku spor pred prvostupanjskim ili drugostupanjskim sudom, po donošenju odluke ustavnoga suda spor će se nastaviti te će se u konkretnom predmetu postupiti sukladno stajalištu ustavnog suda o ustavnosti zakona. U slučaju da je prvostupanjski upravni spor okončan, žalbeni sud će u drugostupanjskom sporu eventualno staviti izvan snage prvostupanjsku presudu, a kako bi postupio sukladno stajalištu ustavnoga suda. Takav slučaj susreće se, primjerice, u Cipru, Grčkoj i nekim drugim državama.

U svezi sa sporovima koji su pravomoćno okončani, treba naglasiti kako su pravomoćne sudske odluke izvor prava i obveza za pojedince te su u tom kontekstu neizmjenjive. Pravomoćna sudska odluka može se izmijeniti ili staviti izvan snage jedino u postupku po izvanrednim pravnim lijekovima. Ukoliko je ustavni sud ili drugo tijelo, koje je ovlašteno ocjenjivati ustavnost zakona i zakonitost propisa, stavio izvan snage neku odredbu zakona ili podzakonskog propisa, njeno važenje prestalo je *pro futuro*, ali ne i u odnosu na pravomoćno okončane predmete. To znači da se odredba koja je stavljena izvan snage neće primjenjivati u sporovima koji su u tijeku, niti u sporovima koji će se tek započeti voditi u budućnosti. Međutim, takva odluka ustavnoga suda nema izravan učinak na pravomoćno presuđene sudske sporove.

U brojnim europskim državama, poput Češke, Francuske, Njemačke, Irske, Italije, Luksemburga, Slovačke i Albanije, nije propisan postupak koji bi stranka mogla pokrenuti s ciljem stavljanja izvan snage pravomoćne sudske odluke utemeljene na neustavnom zakonu, kojom joj je povrijeđeno neko pravo. S druge strane, postoje i države koje dopuštaju osporavanje pravomoćne sudske presude koja je utemeljena na zakonu ili propisu koji je kasnije utvrđen neustavnim, odnosno nezakonitim. Takav je slučaj, npr., u Grčkoj, Mađarskoj, Estoniji, Latviji, Švedskoj i Poljskoj. Razlog je tomu što se utvrđivanje zakona neustavnim, odnosno podzakonskog propisa nezakonitim smatra novom okolnosti u vođenju spora, a koji je pravomoćno okončan. Stoga se smatra kako se takav spor na zahtjev stranke izvanrednim pravnim lijekom treba obnoviti te u njemu treba biti ponovno odlučeno. Važno je naglasiti kako se takvi postupci uvijek pokreću na zahtjev stranke te ih u pravilu provodi sud koji je donio pravomoćnu presudu u predmetu koji se obnavlja. Postoje i države koje legitimaciju za

osporavanje ove odluke postavljaju poprilično usko. Tako pravomoćnu sudsku presudu koja je suprotna stajalištu Ustavnoga suda, u Austriji i Rumunjskoj primjerice, može osporiti jedino osoba koja je inicirala postupak ocjene ustavnosti, odnosno zakonitosti. U Poljskoj, Rumunjskoj, Sloveniji i Latviji zahtjev za obnovu spora, odnosno reviziju pravomoćne sudske presude treba se podnijeti u roku od tri mjeseca od dana donošenja odluke Ustavnog suda, ali i u objektivnom roku od tri godine od pravomoćnosti sudske presude u Latviji. Rok za podnošenje takvoga zahtjeva u Estoniji i Srbiji iznosi šest mjeseci od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda.

U Hrvatskoj ne postoji izvanredni pravni lijek u upravnom sporu koji bi dopustio osporavanje takve odluke. Međutim, stranka u obnovljenom upravnom postupku može ishoditi izmjenu pravomoćnog pojedinačnog akta kojim joj je povrijeđeno pravo, a koji je donesen na temelju odredbe zakona ili drugog propisa koju je izvan snage stavio Ustavni sud. Zahtjev za izmjenu pravomoćnoga pojedinačnog akta obvezna je podnijeti u roku od šest mjeseci od dana objave odluke Ustavnog suda u službenom glasilu. Ako Visoki upravni sud nezakoniti podzakonski propis stavi izvan snage, osoba koja je tom sudu podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti može u obnovljenom postupku ostvariti izmjenu pojedinačnog akta. Zahtjev se podnosi u roku od tri mjeseca od objave presude Visokog upravnog suda u službenom glasilu. Slično, kada je pravomoćan pojedinačni akt utemeljen na zakonu ili drugom propisu koji je Ustavni sud naknadno utvrdio neustavnim, odnosno nezakonitim, obnova upravnog postupka dopuštena je i u Litvi, Poljskoj i Srbiji.

Specifičan slučaj susreće se u Bugarskoj. Ovdje stranka nema pravo tražiti stavljanje izvan snage pravomoćne presude koja je donesena na osnovi neustavnog zakona. Međutim, ako je podzakonski propis utvrđen nezakonitim, jer je zakon na temelju kojega je takav podzakonski propis donesen ranije utvrđen neustavnim, pravne posljedice do kojih je doveo takav podzakonski propis po službenoj dužnosti treba ispraviti nadležno tijelo najkasnije u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu sudske odluke o nezakonitosti podzakonskog akta. Ako nekoj stranci nisu uklonjene štetne posljedice, ona ima pravo u roku pet godina od donošenja sudske odluke o nezakonitosti podzakonskoga propisa zatražiti naknadu štete pred upravnim sudom. Zanimljivo je spomenuti i da u Češkoj ne postoji mogućnost stavljanja izvan snage pravomoćne sudske presude koja je donesena na temelju neustavnog zakona ili nezakonitog podzakonskog propisa. Međutim, donošenjem odluke ustavnoga suda takve presude postaju pravno neizvršive te njihove izreke nije dopušteno izvršavati prinudnim putem. Na taj su način u Češkoj u praksi otklonjeni učinci takvih presuda.

5. What are the possibilities of the parties in an administrative dispute to request the repeal of the final rulings that are not in accordance with the ruling of the Constitutional Court made in the constitutional action of another person? Is there a prescribed deadline for such action? / Koje su mogućnosti stranaka u upravnom sporu za stavljanje izvan snage pravomoćnih odluka koje nisu sukladne odluci Ustavnog suda donesenoj u predmetu po ustavnoj tužbi druge osobe? Je li za to propisan kakav rok?

Kao što je ranije istaknuto, u nekim državama postoji mogućnost osporavanja pravomoćne sudske presude koja je donesena primjenom neustavnog zakona, odnosno primjenom nezakonitog podzakonskog propisa. Međutim, zahtijevati takvu izmjenu u pravilu su ovlaštene jedino osobe čija su prava povrijeđena pravomoćnom sudskom presudom utemeljenom na neustavnom zakonu, odnosno nezakonitom podzakonskom propisu, a koje su svojim zahtjevom inicirale pokretanje postupka ocjene ustavnosti, odnosno zakonitosti. Stoga je još potrebno razmotriti postoji li ovlast trećih osoba, čija su prava povrijeđena temeljem neustavnog zakona ili nezakonitog propisa u nekom drugom pravomoćno okončanom sporu, osporiti takvu pravomoćnu sudsku presudu i na koji način.

U većini europskih država, kao što je to slučaj u Austriji, Bugarskoj, Češkoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Mađarskoj, Irskoj, Italiji, Luksemburgu, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Srbiji ili Albaniji, zakonom nije propisana mogućnost izmjene pravomoćne sudske presude donesene primjenom zakona ili podzakonskog propisa koji je kasnije utvrđen neustavnim ili nezakonitim povodom temeljem zahtjeva podnesenog od druge osobe. Razlog je tomu što se tijekom cijelog razdoblja važenja nekog propisa polazi od pretpostavke kako je taj propis zakonit, pa se odluka o njegovoj neustavnosti, odnosno nezakonitosti ne primjenjuje na predmete o kojima je do dana objave odluke ustavnog suda, kojom je on stavljen izvan snage, pravomoćno odlučeno. Razlog je tomu stajalište kako načelu pravomoćnosti treba dati prednost pred naknadnim saznanjem kako u pravnom sustavu egzistira neustavno zakonsko pravilo, odnosno nezakonito pravilo u podzakonskom propisu.

U nekim je državama jedan od razloga za korištenje izvanrednih pravnih lijekova očita povreda materijalnog prava ili neujednačenost sudske prakse. U tim slučajevima stranke o čijim je pravima već odlučeno pravomoćnom sudskom presudom ovlaštene su koristiti izvanredni pravni lijek obnovu spora te zatražiti ponovno odlučivanje o pravu o kojemu je odlučeno temeljem neustavnog zakona, odnosno nezakonitog podzakonskog propisa, kao što je to slučaj u Litvi.

IV ODNOS NACIONALNE VRHOVNE UPRAVNE JURISDIKCIJE S DRUGIM NACIONALNIM VRHOVNIM SUDOM

1. Is there another supreme jurisdiction in your system? / Postoji li u Vašem sustavu druga vrhovna jurisdikcija?

Specifičnosti upravnoga sudovanja prepoznale su se već pri samome nastanku ovoga instituta. Stoga su, ubrzo po razvoju ideje o nužnosti posebnog upravnoga sudovanja, u nekim europskim državama osnovani sudovi koji su bili isključivo nadležni rješavati sporove u upravnim predmetima, između pojedinaca i tijela javne vlasti. Razlog nastanku i razvoju takve posebne sudske strukture pronašao se u specifičnosti upravnih predmeta i u posebnom položaju koji su tijela javne vlasti, posebno vlada, predsjednik, ministarstva i druga državna tijela, zauzimala u državi. Iako se primjeri dualnog ustroja sudova u nekim državama javljaju još u 19. stoljeću, u 20. stoljeću postalo je uvriježeno rješavanje upravnih sporova izdvojiti pred posebni sudski saziv, koji može djelovati samostalno ili u okviru najvišeg suda u državi.

U većini europskih država danas djeluju dva najviša suda u državi. Vrhovni sud najviša je sudska instanca nadležna odlučivati u građanskim, kaznenim i s njima povezanim predmetima, poput predmeta iz trgovačkog ili radnog prava. S druge strane, vrhovni upravni sud najviša su sudska instanca nadležna odlučivati u upravnim predmetima. Ovi su sudovi najviši žalbeni sudovi u državi, ali obavljaju i niz drugih prerogativa koje su im povjerene zakonima. Neki od njih, koji su u žalbenim postupcima ovlašteni jedino staviti nezakonitu presudu prvostupanjskog suda izvan snage, još se nazivaju i kasacijskim sudovima ili u svojem nazivu imaju istaknut pojam „kasacijski“. Ovo je, npr., slučaj u Francuskoj i Grčkoj, u kojima se nazivaju Kasacijskim sudom, u Italiji ili Bugarskoj, u kojima se nazivaju Vrhovnim kasacijskim sudom ili u Rumunjskoj, u kojoj se ovaj sud naziva Visoki sud kasacije i pravde. S druge strane, kako su se specijalizirani upravni sudovi, povijesno gledajući, razvili iz posebne djelatnosti francuskog Državnog savjeta, najviše upravnosudske instance u nekim državama i dalje nose naziv Državnog savjeta. Takav je slučaj ne samo u Francuskoj, već i u Grčkoj i Italiji. U nekim državama najviši sud ima svoj specifičan naziv, kao što je to slučaj u Mađarskoj, gdje se on naziva Curia ili Luksemburgu, gdje se naziva Visokim sudom pravde. Uz vrhovni sud, poseban najviši sud nadležan za rješavanje upravnih sporova ustrojen je, npr., u Austriji,

Bugarskoj, Češkoj, Finskoj, Hrvatskoj, Francuskoj, Italiji, Litvi, Luksemburgu, Poljskoj, Portugalu, Slovačkoj i Švedskoj.

S druge strane, u nekim je državama najviša sudska instanca objedinjena u okviru samo jednoga suda. Takav je slučaj, primjerice, u Estoniji, Mađarskoj, Irskoj, Latviji, Rumunjskoj, Sloveniji, Španjolskoj i Srbiji. Važno je naglasiti se kako čak i u državama koje imaju jedinstveni vrhovni sud, u okviru ovoga suda razvija specijalizacija njegovih sudaca. Tako je, npr., u Latviji na Vrhovnom sudu osnovano tri posebna odjela: Odjel za građanske predmete, Odjel za kaznene predmete i Odjel za upravne predmete. Vrhovni sud Estonije ima osnovana četiri vijeća: Vijeće za građansko pravo, Vijeće za kazneno pravo, Vijeće za upravno pravo i Vijeće za ocjenu ustavnosti, pri čemu Vijeće za ocjenu ustavnosti obavlja poslove ustavnoga suda. Konačno, u Španjolskoj je sudovanje na Vrhovnom sudu podijeljeno među tematskim vijećima, na građansko pravo, kazneno pravo, upravno pravo, radno pravo, socijalno osiguranje itd.

Postoje i države koje su u rangu s najvišim sudovima, tj. vrhovnim sudom i, eventualno, vrhovnim upravnim sudom, osnovale i neke druge sudove, pa nemaju samo dualni sudski sustav, već sustav u kojemu postoji više vertikalna sudovanja. Tako, npr., uz ove sudove u Portugalu kao najviši sud još djeluje i Revizijski sud. U Grčkoj, nadalje, postoje tri vrhovna suda: Kasacijski sud, Državni savjet i Revizijski sud. Uz njih, osnovan je i Posebni vrhovni sud koji odlučuje jedino o pitanjima sukoba nadležnosti. Konačno, u Njemačkoj, postoji čak pet sudskih jurisdikcija pa, slijedom toga, i pet vrhovnih sudova: Savezni sud pravde, Savezni upravni sud, Savezni socijalni sud, Savezni financijski sud i Savezni radni sud.

Uz ove sudove, u nekim državama djeluju i ustavni sudovi, no njihove se ovlasti ne mogu smatrati klasičnim sudskim ovlastima. U većini država oni ocjenjuju usklađenost zakona s ustavom i usklađenost podzakonskih propisa sa zakonom i ustavom te odlučuju o povredi sloboda i prava zajamčenih ustavom. Postoje i poneke iznimke, kao što je to slučaj na Cipru, gdje pored Vrhovnog suda, kao najviše sudske instance u građanskim i kaznenim stvarima, djeluje još Vrhovni ustavni sud, kao najviši sud u ustavnim i upravnim predmetima.

2. Please describe the competence/jurisdiction of the two supreme jurisdictions. / Molim opišite odnos ove dvije najviše jurisdikcije?

U državama u kojima postoje dvije najviše sudske instance, tj. vrhovni sud i vrhovni upravni sud, postavlja se pitanje njihovog međusobnog odnosa: jesu li ovi sudovi u svemu ravnopravni, tj. postoji li između ovih sudova odgovarajući hijerarhijski odnos?

U većini europskih država dvije sudske strukture, tj. struktura sudova opće nadležnosti i struktura upravnih sudova potpuno su izdvojene i neovisne jedna o drugoj. Struktura sudova opće nadležnosti, na vrhu koje je vrhovni sud ili sud sličnoga naziva, rješava sporove u području građanskog i kaznenog te s njima povezanih prava, poput trgovačkog ili radnog prava. Struktura upravnih sudova, na vrhu koje je vrhovni upravni sud, rješava sporove u upravnim predmetima, između pojedinaca i tijela javne vlasti. Ovi predmeti odnose se na izvršavanje javnih ovlasti tijela javne vlasti i drugih osoba kojima su takve ovlasti podijeljene, kao i na rješavanje sporova vezanih uz osobni status i statusna prava građana, javna dobra itd. Upravo zaštita javnoga interesa, o kojoj se mora voditi računa pri rješavanju svakoga spora u području upravnoga prava, zahtijeva posebne metode postupanja i odlučivanja ovih sudova. Stoga je nadležnost najvišeg suda u svakoj od ovih sudskih vertikala ograničena na područje upravnoga prava ili obuhvaća sve predmete koji nisu uključeni u takvo pravno područje. Takav je slučaj u Austriji, Bugarskoj, Češkoj, Finskoj, Francuskoj, Grčkoj, Italiji, Litvi, Poljskoj, Portugalu, Slovačkoj, Švedskoj itd. U nekim državama, ipak, postoje iznimke od ovoga pravila, pa najviše sudske jurisdikcije nisu u potpunosti razdvojene. Tako je, npr., Vrhovni sud u Hrvatskoj na neki način, nadređen Visokom upravnom sudu, iako su područja njihove nadležnosti u osnovi različita. U okviru svoje zadaće osigurati jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih osoba, Vrhovni sud ovlašten je na zahtjev Državnog odvjetništva izvanredno preispitati zakonitost pravomoćne presude Visokog upravnog suda te je izmijeniti ili staviti izvan snage.

S ciljem razgraničavanja nadležnosti između sudova opće nadležnosti i sudova nadležnih rješavati upravne sporove, zakonodavac je postavio precizne granice. Ukoliko se u praksi pokaže kako postoji ikakva dvojba potpada li rješavanje nekog spornog pitanja u nadležnost suda opće nadležnosti ili upravnog suda, a koje se ne može riješiti sudskom praksom ovih sudova, države nerijetko posežu za zakonodavnom intervencijom te detaljnije utvrđuju njihovu nadležnost. U tim se slučajevima normativna intervencija opravdava izuzetnom važnošću pitanja nadležnosti za zakonito postupanje svih sudova u državi.

Nadležnost najviših sudova u državi najčešće je ograničena na rješavanje žalbenih postupaka u posljednjoj instanci. Međutim, ovi sudovi često vode računa i o jednoobraznoj primjeni prava. U tu svrhu ovlašten su ocjenjivati primjenjuje li se pravo jednako i precizno u svim činjenično istovjetnim ili u bitno sličnim stvarima. Takav je slučaj, npr., u Hrvatskoj,

Litvi, Poljskoj i Švedskoj. U ovim državama sudskom praksom ili posebnim smjernicama koje izdaje najviši sud u državi sudovima nižih instanci ukazuje se na koji način treba postupati u sporovima u kojima je uočen nesklad u primjeni prava. Dok su u nekim državama takve smjernice najvišeg suda obvezujuće, u drugima na suce djeluju tek snagom svojega autoriteta.

3. In general, how is the conflict of different rulings of domestic courts counteracted in your legal system? How is a possible conflict of positions between the (two supreme) jurisdictions counteracted? / Općenito, kako se u Vašem pravnom sustavu otklanja neusklađenost presuda nacionalnih sudova? Kako se rješava mogući sukob stajališta izraženih od dvije najviše sudske instance?

Postojanje najviših specijaliziranih sudskih instanci jamči rješavanje sporova metodama i u postupku koji je posebno prilagođen prirodi takvih sporova. Stoga, postojanje dualnog sudskog sustava, u kojemu pored vertikale sudova opće nadležnosti postoji i vertikala sudova posebne, upravne nadležnosti, ima brojne prednosti. Međutim, u takvom sustavu poseban izazov može predstavljati neujednačena sudska praksa između ove dvije sudske vertikale, posebno neujednačena sudska praksa najviših sudova ove dvije vertikale. Stoga se posebno važnim postavlja pitanje ujednačavanja sudske prakse između sudova unutar nacionalnog pravnog sustava, a posebno ujednačavanja sudske prakse između dvaju najviših sudova u državi.

Ujednačavanje sudske prakse zadaća je najvišeg suda u državi. U državama u kojima je ustrojen samo jedan najviši sud, o ujednačavanju sudske prakse brine upravo taj sud. Međutim, u državama s dualnim sudskim sustavom sudsku praksu u području građanskog i kaznenog prava na najvišoj razini ujednačuje vrhovni sud, a sudsku praksu u području upravnoga prava vrhovni upravni sud. Takav se slučaj susreće, primjerice, u Slovačkoj i Poljskoj. U Poljskoj je Vrhovni sud zadužen ujednačiti sudsku praksu između sadržajno različitih presuda sudova opće nadležnosti. Njegova je posebna zadaća osigurati jedinstvenost i usklađenost odluka svih nižih sudova. S druge strane, sudsku praksu upravnih sudova ujednačuje Vrhovni upravni sud. Ovaj Sud donosi “apstraktna” stajališta kojima pojašnjava zakonske odredbe čija je primjena uzrok nedosljednosti u sudskoj praksi. Uz to, Vrhovni upravni sud iznosi i “konkretna” stajališta, rješavajući pravna pitanja koja izazivaju dvojbe u nekom upravnosudskom predmetu.

Problema s rješavanjem neujednačene sudske prakse daleko je manje u državama koje imaju ustrojen samo jedan sud najviše razine. Tako su, npr., u Švicarskoj i Albaniji niži sudovi

obvezni uskladiti svoja pravna stajališta s pravnim shvaćanjima najvišeg suda. Iako u Estoniji u okviru Vrhovnog suda djeluju četiri sudska odjela, suradnja između njih ostvaruje se prilično fleksibilno. Pored neformalnih konzultacija koje suci različitih odjela provode na osobnoj razini, razvijeni su i neki formalni mehanizmi suradnje. Kada sudsko vijeće na nekom od odjela utvrdi da je konkretan slučaj povezan s drugim pravnim područjem, ono može zatražiti sudjelovanje u vijeću jednoga od sudaca drugog odjela. Tako se vijeće koje odlučuje u upravnom sporu može sastojati od dva suca Odjela za upravno pravo i jednog suca Odjela za građansko pravo ili obrnuto. Nadalje, ako u ovoj državi dođe do sukoba o nadležnosti između suda opće nadležnosti i upravnog suda, kao prvostupanjskih sudova, ovaj sukob nadležno je riješiti Posebno vijeće Vrhovnog suda, a koje se sastoji od dva suca svakog relevantnog odjela i predsjednika Vrhovnog suda. U slučaju kada vijeće koje rješava spor procijeni kako je nužno odstupiti od važećeg stava o primjeni prava izraženog u sudskoj praksi ili ako je to nužno kako bi se zajamčila jednoobrazna primjena prava, predmet se upućuje na odlučivanje Posebnom vijeću Vrhovnog suda, koje se, također, sastoji od dva suca svakog relevantnog odjela i predsjednika Vrhovnog suda. Konačno, osim u predmetima ustavne prirode, svaki odjel Vrhovnog suda, ako se s time složi većina sudaca odjela, predmet može uputiti na rješavanje općem vijeću svih sudaca Vrhovnog suda. Ovo vijeće čine svi suci najvišeg suda u državi te je zaduženo raspravljati o aktualnim pitanjima tumačenja prava, a sve s ciljem osiguravanja jedinstvene primjene prava, kao mehanizma ujednačavanja sudske prakse.

Formalni mehanizam ujednačavanja sudske prakse različitih sudova ili različitih vijeća najvišeg suda u državi postoji i u Mađarskoj. Ovdje se koristi nekoliko metoda ujednačavanja sudske prakse. Jedna od njih je revizijski postupak pred Curia-om, a razlozi za podnošenje zahtjeva za reviziju mogu biti povreda zakona, kao i odstupanje od objavljene odluke u pogledu primjene prava. Drugu predstavlja tzv. „postupak ujednačavanja“. Mađarska Curia, kao sud najvišeg stupnja, ima ustavnu dužnost ujednačiti primjenu prava, u prvom redu donošenjem ujednačenih sudskih odluka. Stoga ovaj Sud donosi odluke i u slučajevima u kojima se postavljaju pitanja od teorijske važnosti, a koje obvezuju sve mađarske sudove.

Treba naglasiti kako se neujednačena sudska praksa sudova opće nadležnosti i specijaliziranih sudova javlja prilično rijetko. Razlog tomu su precizno postavljena pravila o nadležnosti između ove dvije strukture sudova. Štoviše, i sama pravna priroda stvari o kojima odlučuju sudovi opće nadležnosti i upravni sudovi toliko je različita da sudovi uistinu rijetko imaju različitu praksu o istoj stvari. U rijetkim državama primijećen je mali broj slučajeva neujednačene sudske prakse između sudova opće nadležnosti i upravnih sudova, kao npr. u

Austriji, Francuskoj i Finskoj. U drugim državama, kao npr. u Češkoj i Estoniji, tek je izražena mala bojazan da bi do takvih slučajeva u praksi uistinu moglo doći. Dvojbe o potpadanju konkretne stvari u nadležnost sudova opće nadležnosti ili upravnih sudova u prvom su redu vezane uz pitanja izvlaštenja, koncesija, javne nabave, stegovnih djela i drugih pitanja koja se nalaze u graničnom području građanskog, odnosno kaznenog i upravnog prava. Tako je, primjerice, u Austriji sukob u stajalištima Vrhovnog suda i Vrhovnog upravnog suda moguć u slučaju da jedan od ovih sudova rješava prethodno pitanje koje se izvorno nalazi u nadležnosti drugoga suda.

No, ako u nekoj državi i dođe do suprotstavljenih stajališta Vrhovnog suda i Vrhovnog upravnog suda, jednak ustavni položaj ovih sudova ne dopušta pridavanje uloge suda "posljednje riječi" niti jednom od njih. Stoga su u praksi razvijeni različiti mehanizmi rješavanja takvoga konflikta. Najispravnija metoda svakako je zakonodavna intervencija, kojom se mijenjaju zakonske odredbe čija je primjena uzrokovala nedosljednosti u sudskoj praksi. Međutim, kako se ovaj mehanizam pokazuje sporim i neučinkovitim, a zabrana retroaktivnog učinka propisa ne rješava problem koji je već nastao, s ciljem izbjegavanja neujednačene sudske prakse između ove dvije sudske vertikale, važno je usmjeriti se na preventivne metode izbjegavanja neujednačene sudske prakse. U pravilu, svaki od ova dva suda prati sudsku praksu onog drugoga te se u svojim odlukama poziva na nju. Na taj način ili podržava vlastita pravna stajališta ili opravdava zašto njegova odluka nije u cijelosti primjenjiva u sporu pred sudom druge sudske vertikale, kakav se primjer susreće u Češkoj. Štoviše, u Finskoj suci oba najviša suda u državi vode neformalne razgovore o odlukama ovog drugoga, čime se detaljno upoznaju sa sudskom praksom i razlozima radi kojih je ona upravo takva.

Neke države osnivaju posebna vijeća kojima je zadaća riješiti sukob između različitih stajališta iznesenih u sudskoj praksi njihovih sudova. U Češkoj se, npr., u slučaju neujednačene sudske prakse najviših sudova osniva posebno vijeće koje se sastoji od tri suca Vrhovnog suda i tri suca Vrhovnog upravnog suda te koje ima zadaću utvrditi koji je od ova dva suda nadležan postupati u određenome predmetu. Slijedom toga utvrditi će i čija odluka je relevantna u rješavanju takvoga predmeta. Slično je i u Njemačkoj, gdje o ovim dvojabama odlučuje posebno vijeće sastavljeno od sudaca vrhovnih sudova koji su donijeli neujednačene sudske odluke, dok u Bugarskoj, primjerice, stav o ispravnome tumačenju prava zauzima zajedničko vijeće sudaca Vrhovnog suda i Vrhovnog upravnog suda.

S druge strane, neke države imaju posebno ustrojene sudove koji se bave rješavanjem sukoba nadležnosti, a koji bi trebali spriječiti da do neujednačene sudske prakse između

različitih sudskih vertikala uopće dođe. Takvi sudovi također imaju zadaću ocijeniti koja se praksa treba smatrati zakonitom. Npr., u Francuskoj djeluje poseban Sud za rješavanje sukoba nadležnosti, sastavljen od jednakog broja sudaca Kasacijskog suda i Državnog savjeta, koji se izmjenjuju u predsjedanju. Zadaća je ovoga Suda odlučiti o sukobu nadležnosti između sudova opće nadležnosti i upravnih sudova. Ovaj sud na godišnjoj razini riješi tek 30-ak predmeta, što pokazuje kako raspodjela nadležnosti nije toliko složena kako na prvi pogled može izgledati. Međutim, Sud za rješavanje sukoba nadležnosti nije ovlašten usklađivati postojeću sudsku praksu. Stoga se učinkovitijim sredstvom izbjegavanja donošenja suprotnih presuda u činjenično istovjetnim ili u bitno sličnim slučajevima pokazuje dijalog između sudaca sudova opće nadležnosti i sudaca upravnih sudova, a koji omogućuje prevladavanje proturječja koja se u sudskoj praksi mogu javiti. Sud za rješavanje sukoba nadležnosti ustrojen je i u Portugalu, a u Grčkoj sukob između odluka Kasacijskog suda i Državnog savjeta, kao i sve proturječnosti između različitih odluka ovih sudova rješava Posebni vrhovni sud. U nekim se državama susreću i drukčiji primjeri. Tako, npr., u Luksemburgu i Slovačkoj takve sporove rješava Ustavni sud koji je općenito nadležan za rješavanje sukoba nadležnosti između sudova.

U trećim državama, kao npr. u Hrvatskoj, sukob neujednačenih stajališta Vrhovnog suda i Visokog upravnog suda u prvom se redu rješava izvanrednim pravnim lijekom koji se naziva izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. Ovaj pravni lijek protiv presude Visokog upravnog suda Vrhovnom sudu podnosi Državno odvjetništvo. Postupajući u postupku po ovome pravnom lijeku Vrhovni sud je ovlašten, ako se ne slaže s izraženim tumačenjem prava Visokog upravnog suda, izmijeniti ili staviti izvan snage njegovu pravomoćnu presudu. Također, razilaženje u sudskoj praksi Vrhovnoga suda i Visokog upravnog suda u Hrvatskoj se može otkloniti u postupku po ustavnoj tužbi, jer Ustavni sud stabilnost sudske prakse promatra u svjetlu ostvarivanja načela pravne sigurnosti. Ustavna tužba kao sredstvo ujednačavanja sudske prakse susreće se i u Srbiji.

U državama koje njeguju *common law* tradiciju, tj. vijerno slijede načelo presedana, svi su sudovi obvezni slijediti sudsku praksu vrhovnoga suda. Štoviše, taj sud je i sam vezan vlastitom praksom. Međutim, iako vrhovni sud općenito slijedi vlastite odluke, on zadržava pravo odstupiti od svojih odluka kada za to postoje "uvjerljivi razlozi". Načelo presedana politički je pristup, a ne odraz nefleksibilnosti prava. Međutim, odstupanje od važeće sudske prakse zahtjeva ozbiljnu pravnu argumentaciju. Takvi primjeri susreću se u Irskoj i na Cipru.

4. In your opinion, is conflict prevention possible? / Je li, prema Vašem mišljenju, moguća prevencija takvoga sukoba?

Neki mehanizmi prevencije donošenja različitih odluka od najviših sudova u državi već su ranije prikazani. Posebno se učinkovitim pokazuje osnivanje posebnih sudova nadležnih za rješavanje sukoba nadležnosti, kao što je to slučaj u Francuskoj, Portugalu i Grčkoj ili podjeljivanje takve zadaće Ustavnom sudu, što je slučaj u Slovačkoj.

Do ujednačavanja sudske prakse između sudova opće nadležnosti i upravnih sudova spontano dovodi i praćenje sudske prakse Suda Europske unije, Europskog suda za ljudska prava ili ustavnog suda. Ovi sudovi oblikuju shvaćanja o pravilnoj primjeni prava koja priječe donošenje sadržajno različitih odluka, kako u okviru iste sudske strukture, tako i u okviru različitih. Naravno, ovdje se posebno korisnim pokazuje postavljanje prethodnih pitanja Sudu Europske unije, iz čijih se odluka, zatim, zaključuje koja je od dvije sadržajno neujednačene presude ispravna. Takva praksa ujednačavanja sudske prakse susreće se, npr. u Češkoj. U nekim državama, npr. u Litvi i Poljskoj, smatra se kako je praćenje sudske prakse i poštivanje stajališta nadnacionalnih sudova i ustavnoga suda koristan način izbjegavanja donošenja neujednačenih sudskih presuda između najviših sudova u državi.

Dobra metoda izbjegavanja donošenja sadržajno neujednačenih presuda svakako je i razmjena aktualne sudske prakse između sudova opće nadležnosti i specijaliziranih upravnih sudova, kakav je slučaj, primjerice, u Njemačkoj. U Francuskoj se ističe kako dualizam nadležnosti pridonosi uzajamnom uvažavanju sudske prakse, pri čemu Kasacijski sud i Državni savjet međusobno pažljivo prate sudsku praksu onog drugoga, posebno u područjima u kojima djeluju oba, kao što je to, primjerice, područje liječničke odgovornosti. U ovoj državi upravni sudovi ne ustručavaju se koristiti određena načela ili pravila privatnog prava, a sudovi opće nadležnosti neka načela utvrđena sudskom praksom Državnog savjeta. Uvažavanje između ovih dviju sudskih vertikala usporedbom sudske prakse, zapravo, pridonosi jačanju francuskog pravosuđa daleko više negoli što ga čini složenim.

Konačno, najčešća metoda prevencije neujednačenih sudskih odluka donesenih u istovjetnim ili u bitno sličnim činjeničnim situacijama, svakako je neformalna suradnja sudaca, sudskih savjetnika i drugih zaposlenika sudova te održavanje savjetovanja i sastanaka između sudaca nacionalnih ili inozemnih sudova, kao i članova akademske zajednice. Ova je metoda izbjegavanja neujednačene sudske prakse posebno prepoznata u Austriji, Češkoj, Italiji, Litvi, Luksemburgu, Poljskoj i Švedskoj. U Francuskoj je, primjerice, dijalog između Kasacijskog suda i Državnog savjeta vrlo snažan. Ova dva suda redovito organiziraju godišnje savjetovanje

o temama od zajedničkog interesa, poput javnih politika, radnoga prava, prava zaštite okoliša i sl., što im omogućuje da raspravljaju o svojoj sudskoj praksi, usporede svoja stajališta i prevladaju razlike u mišljenjima. Ova dva suda, također, provode neformalne konzultacije o pitanjima od zajedničkog interesa.