

Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, docentica
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

KVALITETA ODLUKA UPRAVNIH SUDOVA

UDK: 342.9 : 347.9 (497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15. 12. 2013.

Cilj je ovog rada utvrditi čimbenike koji utječu na kvalitetu odluka upravnih sudova. Navodi se kako kvaliteta odluka upravnih sudova ne ovisi samo o pojedincu, nego i o nizu vanjskih čimbenika povezanih s obavljanjem sudačke dužnosti. Zato se u radu najprije pokušava pojasniti značenje pojma „kvaliteta odluka upravnih sudova“, a zatim nastoji utvrditi čimbenike koji utječu na njihovu kvalitetu. Zaključuje se kako kvaliteta predstavlja proces koji upravno sudstvo – ma koliko ono bilo neovisno – više ne može zaobići. Kao i da je teško ocijeniti kvalitetu odluka upravnih sudova budući da to podrazumijeva ocjenu niza proturječnih faktora, što čini svaki pokušaj sistematizacije osjetljivim.

Ključne riječi: *upravni sud, kvaliteta upravnih odluka*

1. UVOD

Zakon o upravnim sporovima iz 2010. mijenja dugogodišnji koncept upravnog spora u Republici Hrvatskoj. Riječ je o potpuno novom uređenju, drugačijoj koncepciji sudske kontrole zakonitosti djelovanja javnopravnih tijela. U takvim okolnostima, upravni sudovi u upravnom sporu u stvarnosti imaju veoma značajnu ulogu i aktivno sudjeluju u procesu oblikovanja upravnosudskog pravnog sustava. Mišljenja smo kako je uloga kvalitetne odluke upravnih sudova posebno važna u ovim situacijama: kada je sam zakon u postupku promjene i kada se uloga upravnog suca mijenja. Posebno je važno izgrađivanje kvalitetne i ustaljene sudske prakse koja će svojom razumljivošću i ozbiljnošću dopunjavati formalnopravne izvore i utjecati na pravilnost i jedinstvenost upravnosudskog postupanja.

Slijedom gore navedenoga, u najnovije vrijeme, pitanje kvalitete odluka upravnih sudova nameće se kao jedno od najvažnijih pravnih pitanja uopće, što je glavna sastavnica kvalitete pravne zaštite i važan aspekt prava na pošteno suđenje.¹ Upravo iz kvalitetne odluke upravnih sudova slijedi povjerenje građana u konkretni pravni sustav.

¹ Isto tako, novija povijest potvrđuje da režim koji se bitno suprotstavlja slobodnom razvitku sudovanja, zadovoljavajući se formom i prividom, nije, ustvari, spojiv s vladavinom prava. Primjeri zemlje kao što je Francuska, gdje su odlučujući koraci prema stvarnoj pravnoj državi učinjeni prije dvadesetak godina, pokazuje da je sudska praksa bila ta koja je osigurala podređivanje uprave pravu. Sudska praksa Državnog savjeta i Ustavnog vijeća definirala je osnovna načela prava, koja moraju obvezati, kako izvršnu, tako i zakonodavnu vlast.

Kvalitetna odluka upravnih sudova ovisi o nizu čimbenika i o njihovom međudjelovanju. Tako, primjerice, kvaliteta upravnih odluka ovisi o dodjeli odgovarajućih ljudskih, financijskih i materijalnih resursa, kvaliteti pravnog obrazovanja i izobrazbi sudaca. Daljni element koji utječe na kvalitetu odluka upravnih sudova jest postupak vođenja predmeta. Postupak mora biti jasan, transparentan i predvidljiv, a upravni sudac mora biti sposoban organizirati i voditi sudski postupak aktivno i ispravno. Odluka se mora donijeti u razumnom roku. Međutim, brzina postupka nije jedini čimbenik koji se pritom mora uzeti u obzir, jer sudske odluke moraju štiti pravo pravičnog suđenja, socijalne harmonije i pravne sigurnosti. Rasprava se mora održati kad god to pravna praksa Europskog suda za zaštitu ljudskih prava propisuje i mora biti u skladu sa zahtjevima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava te tako osigurati strankama u sporu pravično suđenje. Pravično vođenje postupka, ispravna primjena pravnih načela i ocjena činjenične podloge kao i izvršnost, ključni su elementi koji pridonose donošenju odluke visoke kvalitete. Sudska odluka mora biti razumljiva i sastavljena jasnim i jednostavnim jezikom, s tim da se svakom sucu dopušta da izabere svoj vlastiti stil ili da se koristi standardiziranim modelima. Sudske odluke u načelu moraju biti obrazložene. Njihova kvaliteta ovisi ponajprije o kvaliteti njihova obrazloženja. Obrazloženje mora uključiti tumačenje pravnih načela, brinuti se da se uvijek osiguravaju pravna sigurnost i pravna dosljednost. Predlaže se uvođenje mehanizama koji su primjereni pravnoj tradiciji svake države kako bi se uredila dostupnost višim sudovima. Utemeljenost sudske odluke nadzire se prizivnim i nadzornim postupkom koji je dostupan u nacionalnim sudovima te pravom dostupnosti Europskom sudu za zaštitu ljudskih prava.

Sudski sustav u cjelini mora se pozorno razmotriti kako bi se ocijenila kvaliteta odluka upravnih sudova. Posebnu pozornost valja posvetiti duljini, transparentnosti i vođenju postupka. Nijedna metoda za ocjenu kvalitete sudske odluke ne smije dovesti u pitanje neovisnost sudstva u cjelini ili na individualnoj osnovi. Osim toga, sustavi ocjenjivanja ne smiju dovesti u pitanje legitimitet sudske odluke. Viši sudovi mogu svojom pravnom praksom, svojim razmatranjem sudske odluke i njihovoj ocjeni. U tom su pogledu od najveće važnosti jasnoća, dosljednost i konstantnost njihove pravne prakse. Može se ustvrditi da je sudska praksa proizvod sudske hijerarhije. U tom smislu, treba osigurati: najprije funkciju nadzora, nad jedinstvom i koherentnosti prava koje primjenjuju sudovi, u interesu prvenstva zakona, u ime jednakosti svih pred zakonom, kao i pravne sigurnosti koju vlast duguje građanima; zatim funkcije razjašnjavanja, i modernizacije prava, u svrhu njegova razvitka, i prilagođavanja životu i promjenama u društvu. Zbog ograničenog opsega rada razmatraju se samo pojedini čimbenici koji utječu na kvalitetu odluka upravnih sudova.

2. POJAM „KVALITETA ODLUKA UPRAVNIH SUDOVA“

Pojam „... kvaliteta odluka upravnih sudova“ zahtijeva nekoliko prethodnih terminoloških objašnjenja. U istraživanju poredbenog prava, smisao, riječi, pojmovi i koncept razlikuju se ovisno o pravnom sustavu. Pronaći pravu riječ, pravi pojam, od ključne je važnosti.²

Kvaliteta predstavlja proces koji upravno sudstvo – ma koliko ono bilo neovisno – više ne može zaobići. Navedena problematika nužno upućuje na Europsku konvenciju o ljudskim pravima koja o ovoj tematici progovora isključivo u kontekstu pravednosti postupka. To govori u prilog tezi da je teško ocijeniti kvalitetu odluka upravnih sudova, budući da to podrazumijeva ocjenu niza proturječnih faktora, što čini svaki pokušaj sistematizacije osjetljivim, čak i neuspješnim. Kvaliteta odluka se, na kraju krajeva, ne može analizirati kao homogena i nedjeljiva cjelina. Naprotiv, riječ je o složenom pojmu koji se sastoji od više dijelova „složno“ usmjerenih prema konačnom rezultatu; dok sam rezultat mora biti kvalitetan, čitav postupak zahtijeva da i proces koji dovodi do rezultata bude kvalitetan. Prema stajalištu Vijeća Europe, kvaliteta pristupa ne može se odnositi na jednu odluku, nego kao dio sveobuhvatnog pristupa koji ovisi o kvaliteti pravosudnog sustava, uključujući suce, branitelje i sudsko osoblje, kao i o kvaliteti procesa koji dovodi do odluke.

Treba istaknuti da se kvaliteta, ako je primijenimo na sudstvo, može mjeriti samo kao „proces“ koji se tiče izrade sudskih odluka: kvalitetno sudstvo trebalo bi biti u stanju proizvesti „proces“ koji su i sami kvalitetni.³ Potraga za kvalitetom sudovanja, kako je unaprijed definirana, lišena je jedne svoje dimenzije, pa „konačni proizvod“ (sudska odluka) nije stvarno predmet ocjene. Osim toga, čini se da bi bilo delikatno iznositi bilo kakve pretpostavke o kvaliteti sudske odluke – što bi značilo ocjenjivati rad suca i potencijalno ugroziti njegovu neovisnost⁴ – na bilo koji drugi način osim uobičajenim pravnim sredstvima.

Iako kvaliteta podrazumijeva uspostavu standarda, nije lako odrediti kriterije koji bi se mogli primijeniti na sudstvo; međutim, naponi u tom pravcu nisu uzaludni i ne smije ih omesti nekoliko prepreka proizišlih iz jednog jedinog terminološkog problema. Treba se zapitati je li moguće odrediti „suštinsku“ kvalitetu odluka upravnih sudova, koliko god ona bila sporedna. CCJE⁵ je u svojim mišljenjima od 2001. dao više prijedloga utemeljenih na tome da svaki sustav mora jamčiti ne samo da korisnici suda imaju pravo njegove dostupnosti, nego i da kvalitetom donesenih odluka osigura njihovo povjerenje u ishod sudskog procesa.

² „Odluka“ upotrebljava se da bi se označila presuda kojom se odlučuje u određenom pitanju ili predmetu i koju donosi nezavisan i nepristran sud (tribunal) u području primjene članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

³ „Dobro upravljanje“ pravosuđa obuhvaća poznate zahtjeve za neovisnost, nepristranost, javnost i brzinu postupka, *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, PUF, Paris, 2005., 3. izdanje, str. 295.

⁴ Pitanje se posebno pojavilo u Francuskoj u vrijeme uvođenja varirajućih bonusa/doplatka za suce.

⁵ Savjetodavno vijeće europskih sudaca.

Visokokvalitetna sudska odluka je ona odluka koja postiže korektan rezultat – u mjeri u kojoj to materijal dostupan sucu omogućuje – i to pošteno, žurno, jasno i konačno. Svaki pravni sustav mora jamčiti, ne samo da korisnici suda imaju pravo njegove dostupnosti, nego i da kvalitetom donesenih odluka osigura povjerenje u ishod sudskog procesa.

3. ČIMBENICI KVALITETE ODLUKA UPRAVNIH SUDOVA

Odluka upravnih sudova mora ispunjavati određeni broj zahtjeva s obzirom na koje se mogu utvrditi neka zajednička načela, neovisno o specifičnim značajkama svakog sudskog sustava i o praksi sudova u različitim državama. Države imaju mnogobrojne i različite pristupe kad je riječ o ocjeni i poboljšanju kvalitete odluka upravnih sudova.

Kvaliteta odluka upravnih sudova ne ovisi samo o pojedincu, nego i o nizu vanjskih čimbenika povezanih s obavljanjem sudačke dužnosti. Istina je da se pokušaj određivanja eventualne suštinske kvalitete odluke upravnog suda može pokazati sasvim besmislenim budući da je odluka suda razlog njezina postojanja. Prema tome, analiza kvalitete sudske odluke upravnog suda znači ocjenu kvalitete rada samog suda, a to je delikatno odrediti zbog heterogenosti koncepcija koje treba uzeti u obzir, a kvalitetu treba analizirati prije svega kao složenu cjelinu brojnih elemenata. Zbog velikog broja referentnih faktora, suštinska kvaliteta odluka upravnih sudova nužno ima sporednu važnost. Suočene s pitanjem kvalitete odluka upravnih sudova, zemlje Europske unije opredijelile su se za načelo heterogenosti u ocjenjivanju: sudska odluka smatra se kvalitetnom ako je jasna, obrazložena, primjerena situaciji u sporu i, naravno, donesena u skladu sa zakonom. Heterogeni pristup onemogućuje bilo kakvu opću ocjenu. Samo se Belgija bavi pitanjem suštinske kvalitete sudovanja na način da razlikuje sadržaj odluke od kvalitete proizvodnog procesa.⁶ Neke države nisu zauzele stav glede tog pitanja (Bugarska, Danska), dok su druge opravdale „pomanjkanje suštinske kvalitete“ uz obrazloženje da „ne postoji nikakav način da se osigura kvaliteta rada sudaca na način koji ne bi interferirao s neovisnošću njihove sudačke funkcije“,⁷ pri čemu načelo sudačke neovisnosti služi kao bedem protiv svih razmatranja kvalitete. Usprkos navedenom problemu načelne prirode, u većini je država kriterij sukladnosti s pravom najprimjereniji za ocjenu materijalne kvalitete sudskih odluka (Austrija, Finska, Francuska, Nizozemska, Portugal, Rumunjska).

Postoji još jedan kriterij, a to je formalni aspekt presude: presuda se smatra kvalitetnom ako je njezin sadržaj organiziran u skladu s određenim formalnim zahtjevima, dok bi se, paradoksalno, u tom slučaju suštinska kvaliteta odluke trebala razmatrati u odnosu na više ili manje stereotipni ili standardizirani karakter

⁶ R. Depré, A. Hondelghem, J. Plessiers, E. van Broeck, belgijsko izvješće, in *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, str. 137.

⁷ Moreno-Catena, J. Pintos-Ager, H. Soletto-Munoz, španjolsko izvješće, in *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, str. 213.

ove potonje (Finska, Francuska, Portugal i Rumunjska). Druge zemlje kvalitetu sudskih odluka upravnih sudova vide kroz prizmu racionalizacije, modernizacije metoda, poput kreiranja informatičke baze podataka namijenjene poboljšanju rada sudaca (Bugarska, Španjolska, Nizozemska). Zanimljivo je spomenuti da Finska i Portugal veću važnost pridaju metodologiji rada sudaca, a kvaliteta sudske odluke mjeri se u odnosu na poštovanje raznih etapa u procesu razrade logike sudskog promišljanja.⁸ Da zaključimo, većina zemalja uzima iskustvo sudaca stečeno kroz mehanizme trajnog usavršavanja kao jedan od relevantnih kriterija za kvalitetu sudske odluke (Nizozemska naročito inzistira na tom pitanju).⁹ Kako bi došle do definicije kvalitetne sudske odluke, europske države odabrale su kriterij sukladnosti s pravom ili zakonitosti sudske odluke kao referentni kriterij. Druga važna referentna točka je proces sastavljanja sudske odluke koji mora nastojati udovoljiti tradicionalnim kanonima kvalitetne sudske odluke. Prema tome, teško je definirati suštinsku kvalitetu sudskih odluka upravnih sudova i to usprkos tome što u Europi postoji konsenzus o pluralističkoj ocjeni koja se opet predstavlja kao sporedna karakteristika koja ne daje nikakvu definiciju o meritumu.

3.1. Tijela nadležna za kontrolu postupaka uprave

Odluka upravnih sudova smatra se kvalitetnom ako je nastala kao plod rada nekog suda. Nikakav suštinski pristup kvaliteti sudovanja, osim postojanja suda,¹⁰ nije predviđen formulacijom članka 6., stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima.¹¹ Na temelju toga može se bez problema zaključiti da će kvaliteta sudske odluke, kako je navedena u Konvenciji, biti karakterizirana samo ako dolazi od tijela koje ima sva institucionalna jamstva vezana uz kvalitetu suda.¹² Europski sud za ljudska prava smatrat će sudom samo ono tijelo koje ispunjava niz jamstava neovisnosti, poglavito u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast. Da bi se priznalo postojanje suda u smislu europskog prava, potrebno je ispuniti niz institucionalnih jamstava, ali nakon što je to učinjeno, pretpostavlja se da će „odluka“, proizašla iz takve institucije, dobiti „oznaku“ kvalitete.¹³

⁸ A. Aarnio, S. Laukkanen, H. Liljeroos, J. Raitio, finsko izvješće, in *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, str. 242.; B. de Sousa-Santos, c/ Gomes, J. Pedroso, portugalsko izvješće, str. 330.

⁹ G. Yein Ng, nizozemsko izvješće, str. 314.

¹⁰ Vidi ESLJP od 21. ožujka 2000., *Dulaurans c/ France*: „Sud podsjeća da pravo na pravičan postupak, zajamčeno člankom 6. stavkom 1. Konvencije obuhvaća, među ostalim, pravo stranaka u postupku da predoče zapažanja koja smatraju relevantnima za svoj predmet. Konvencija nema cilj zajamčiti teorijska ili iluzorna, nego konkretna i efektivna prava, a to pravo se može smatrati efektivnim samo ako se ta zapažanja zaista „saslušaju“, odnosno ako ih sud pred kojim se vodi postupak na odgovarajući način preispita.“

¹¹ „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj...“

¹² Guinchard, Serge, *Droit processuel, Droit commun et droit comparé du procès*, Dalloz, Paris, 2005., 3. izdanje, str. 626.

¹³ Dakle, Europska konvencija o ljudskim pravima ne preispituje suštinsku kvalitetu odluka upravnih sudova, osim kroz pristup koji se može kvalificirati kao organsko-postupovni: sudska odluka smatrat će

U Europi je jedno od načela postojanje sudske kontrole uprave. Neosporno je i, isto tako, nepotrebno dokazivati na koji je način uspostava upravnog sudovanja pridonijela i dalje pridonosi jačanju pravne države utoliko koliko je ono dodatno jamstvo zaštite od arbitrarnog postupanja. Ali, premda je formalni zahtjev pravne države zadovoljen postojanjem sustava kontrole, materijalni zahtjev, ojačan težnjom za ostvarivanje kvalitete sudovanja, neizostavno pokreće pitanje učinkovitosti funkcioniranja tijela nadležnih za kontrolu postupaka uprave. Iz te perspektive, Europski sud za ljudska prava¹⁴ smatra da samo postojanje suda nije dovoljno jamstvo pristupa tijelu koje provodi kontrolu, s obzirom na to da taj pristup mora biti efektivan temeljem pozitivnih obveza.¹⁵

Analiza sustava upravnog sudovanja u Europi omogućuje da se povede računa o sustavnom postojanju tijela kontrole,¹⁶ što ispunjava prvi zahtjev. Neovisno o pravnom sustavu, upravni sporovi uglavnom se povjeravaju tijelima specijaliziranim za upravne stvari.¹⁷ Primjerice, u četrnaest zemalja postoji Vrhovni upravni sud (u Njemačkoj, Austriji, Belgiji, Finskoj, Francuskoj, Grčkoj, Italiji, Litvi, Luksemburgu, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Republici Češkoj, Švedskoj). Pet zemalja, bez obzira što imaju jedan Vrhovni sud, povjerilo je suđenje u predmetima koji se tiču uprave u nadležnost specijaliziranih vijeća u sastavu Vrhovnog suda (Španjolska, Estonija, Mađarska, Latvija, Slovačka). Bez obzira na razlike u ustroju, tijela nadležna za vođenje postupaka protiv uprave mogu se podijeliti u dva osnovna modela: ustroj u dva stupnja i ustroj u tri stupnja – sve je to raspoređeno po teritoriju na različit način, ovisno o zemlji. Zakon o upravnim sporovima iz 2010. sadrži odredbu prema kojoj upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud. U vezi s novim ustrojem u dva stupnja, potrebno je spomenuti i izmjene Zakona o sudovima u Republici Hrvatskoj, koje također pretpostavljaju dvostupnjevanje upravnog sudovanja. Prema članku 14. a. Zakona o sudovima, upravni sudovi se ustanovljavaju za području jedne ili više županija, dok se Visoki upravni sud Republike Hrvatske ustanovljava za područje Republike Hrvatske. Pravno oblikovanje teritorijalne nadležnosti

se kvalitetnom ako je donese sud i ako se u njezinom donošenju poštuju tradicionalni kanoni pravičnog postupka. Međutim, zanimljivo je vidjeti kako reagiraju različite europske države na organsko-postupovni pristup koji omogućuje da se definira kvaliteta sudske odluke.

¹⁴ ESLJP, 9. listopada 1979., *Airey c/ Irlande*, serija A, br. 32., stavak 24.: „Konvencija ima cilj zaštititi ne teorijska i iluzorna, nego konkretna i efektivna prava.“

¹⁵ Sudre, Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, Paris, 2003., 6. izdanje, str. 228.

¹⁶ Koji je ili sastavni dio jedinstvenog pravosudnog aparata (anglosaksonski model) ili je od njega odvojen, pritom je postojanje neovisnog upravnog poretka najrašireniji model u Europi. Međutim, ta tradicionalna dihotomija ne omogućuje da se točno ocijeni situacija, budući da ne uzima u obzir „sociološku“ stvarnost, engleski monistički model nailazi na udar širokog pokreta specijalizacije upravnog spora što dovodi do stvaranja specijaliziranih sudova koji u većini slučajeva nisu dio samostalnog pravnog poretka.

¹⁷ Imajući u vidu upravo raznolikost situacija u državama članicama Europske unije u području kontrole nad upravom, riječ „tijelo“, shvaćena općenito kao „instrument s određenom zadaćom i ustrojem“, istovremeno je najširi i najneutralniji pojam koji na najadekvatniji mogući način obuhvaća različite situacije.

zahtijevalo je daljnju pravnu regulaciju, slijedom čega Zakon o područjima i sjedištima sudova¹⁸ određuje sjedište upravnih sudova s određenim područjima nadležnosti u Zagrebu,¹⁹ Splitu,²⁰ Rijeci²¹ i Osijeku.²² Razmještaj sudova po teritoriju uvjetovan je dijelom teritorijalnim ustrojem i oblikom zemlje. Isto tako, što se tiče teritorijalne raspodjele, a uzimajući u obzir i površinu teritorija, upravni sudovi su koncentrirani i smješteni na gore navedenom mjestu. Žalbeni sud, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, nalazi se na jednom mjestu (Zagreb).

Drugi zahtjev je dosta općenit i podrazumijeva da će, neovisno o postojanju, sud donijeti kvalitetne odluke samo ako sâm bude imao određene kvalitete, određena jamstva vezana posebno uz neutralnost sastava sudskih vijeća. Taj zahtjev za nepristranošću u Europi je uglavnom zajamčen različitim mehanizmima kao što su izuzeće od postupanja na zahtjev suca ili stranaka i legitimna sumnja, imajući u vidu ocjenu neovisnosti Europskog suda za ljudska prava, koja proizvodi čitav niz poteškoća.²³ Zakon o upravnim sporovima iz 2010. sadrži vlastite odredbe o izuzeću suca, što potvrđuje i odredba članka 15., u kojoj je propisano da sudac ne može odlučivati niti sudjelovati u sporu: ako je sam stranka, zakonski zastupnik ili opunomoćnik stranke, ili ako je sa strankom u odnosu suovlaštenika ili suobveznika; ako mu je stranka ili zakonski zastupnik ili opunomoćenik stranke srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kojeg stupnja, a u pobočnoj do četvrtog stupnja, ili mu je bračni drug, izvanbračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stupnja, bez obzira na to je li brak prestao ili nije; ako je skrbnik, posvojitelj ili posvojenik stranke, njezina zakonskog zastupnika ili opunomoćnika; ako je u istom predmetu sudjelovao u donošenju odluke u upravnom postupku ili prvostupanjskom upravnom postupku; ako postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristranost. Čim sudac sazna da postoji koji od razloga za izuzeće, prekinut će svaki rad na tom predmetu i o tome obavijestiti predsjednika suda, koji će rješenjem odlučiti o izuzeću suca i odrediti drugog suca. Kao što se iz dane analize može vidjeti, buduće hrvatsko rješenje biti će bliže europskim standardima. Spomenutom je odredbom položaj stranke svakako ojačan.

3. 2. Razumni rok

Kvaliteta odluka upravnih sudova može se mjeriti prema kriteriju brzine. Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava odredila je kriterij razumnog roka kao jednu od osnovnih značajki pravičnog suđenja. Jedno od temeljnih načela

¹⁸ Narodne novine, br.144 iz 2010. iz br. 84/2011.

¹⁹ Za područja: Koprivničko-križevačke, Krapinsko-zagorske, Međimurske, Varaždinske, Sisačko-moslavačke, Bjelovarsko-bilogorske, Zagrebačke županije i Grada Zagreba.

²⁰ Za područja: Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske i Zadarske županije.

²¹ Za područja: Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije.

²² Za područja: Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravske i Vukovarsko-srijemske županije.

²³ Gandreau, Stéphanie, *La théorie de l'apparence en droit administratif: vertus et risques de l'importation d'une tradition de Common law*, RD publ., Paris, 2005., str. 319.

Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava iz čl. 6., stavka 1. jest pravo na pravično suđenje koje je proizvelo bogatu sudsku praksu.²⁴ Po uzoru na taj članak, Europski je sud definirao pravo na suđenje u razumnom roku kao jedno od općih načela prava Europske unije. To objašnjava zašto je u većini europskih zemalja to jedno od ključnih i nezaobilaznih načela (Austrija, Španjolska, Estonija, Francuska, Velika Britanija, Grčka, Italija, Irska, Poljska, Slovenija), a u nekima i ustavna obveza (Njemačka, Republika Češka). Samo neke zemlje i dalje imaju zadržku kada je riječ o usvajanju posebnih propisa u tom području (Malta, Litva, Latvija, Cipar). Tako se donošenje presude upravnog suda u razumnom roku postavlja kao zajednički cilj, dok će njegovo ostvarenje nužno ovisiti o upotrijebljenim sredstvima, koja su ponekad nedostatna.

U nekim državama²⁵ je pravo na suđenje u razumnom roku zaštićeno ustavom (Njemačka, Cipar, Malta). Zahtjev za brzinom ujedno je pridonio i racionalizaciji ustroja upravnog sudovanja kroz uspostavu novih tijela (sudova) za kontrolu (Austrija, Estonija, Francuska, Portugal), uspostavi postupaka za filtriranje tužbi (Austrija, Grčka, Švedska), pojednostavljenju ili čak modernizaciji postupka zajedno s razvojem alternativnih načina rješavanja sporova (Italija, Francuska) ili čak uspostavi sustava odgovornosti države za štetu.²⁶ U većini slučajeva, kršenje prava na suđenje u razumnom roku ne predstavlja krivnju nego jednostavno disfunkciju, što dopušta da se pokrene objektivna odgovornost države za štetu.²⁷

Na taj način organsko-postupovni referentni sustav omogućuje da se ocijeni kvaliteta odluka upravnog suda s obzirom na druga obilježja: postojanje kontrole nad upravom koju provodi sud koji povrh toga ispunjava određen broj kriterija kao što su nepristranost i razumno trajanje sudskog postupka.

Izmjenama i dopunama Ustava iz 2000. godine,²⁸ pravo na suđenje u razumnom roku uvedeno je kao ustavno pravo u hrvatski pravni sustav. Ustav Republike Hrvatske, u članku 29., stavku 1, propisuje kako svatko ima pravo da zakonom ustanovljen neovisan i nepristran sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima ili obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela. Nadalje, Ustavni zakon o Ustavnom sudu,²⁹ u članku 63., stavku 1., propisuje da će Ustavni sud pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije nego što je iscrpljen

²⁴ ESLJP, 26. listopada 2000. *Kudla c/ Pologne*, 26. ožujka 2002. *Lutz c/ France*.

²⁵ Čini se da je jedino Litva zadovoljna trajanjem svojih postupaka.

²⁶ Kada je riječ o poredbenom pravu, vidi *Justice et responsabilité de l'Etat*, M. Deguegue, PUF, Paris, 2003.

²⁷ Treba voditi računa o ocjeni koju daje Europski sud za ljudska prava koji smatra da se suđenje u razumnom roku ocjenjuje s obzirom na okolnosti u predmetu i kriterije iz sudske prakse Suda, posebno na složenost predmeta, ponašanje tužitelja i nadležnih vlasti, vidi poglavito, F. Tulkens, *Le délai raisonnable et la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Le Temps, la Justice et le Droit*, Pulim, 2003. 207; Okvirni program Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (Europska komisija za učinkovitost pravosuđa osnovana je 18. rujna 2002. Rezolucijom 2002-12 Odbora ministara Vijeća Europe) govori o: „novom cilju za pravosudne sustave: rješavanje svakog predmeta u optimalnom i predvidivom roku“, usvojen u lipnju 2004., www.coe.int/cepej/fr.

²⁸ Narodne novine, br. 113/00.

²⁹ Narodne novine, br. 99/99, br. 29/02. i br. 49/02. (pročišćeni tekst).

pravni put, u slučaju kada o pravima i obvezama stranke ili sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud, ili u slučaju kada se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice. I Zakon o sudovima, u članku 27,³⁰ propisuje zaštitu prava stranke na suđenje u razumnom roku.³¹ U kontekstu iznesenih tvrdnji, važno je spomenuti da Zakon o upravnim sporovima iz 2010. „razumni rok“ prožimlje kroz načelo učinkovitosti te navodi da će upravni sud upravni spor provesti brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih troškova, onemogućit će zlorabu prava stranaka i drugih sudionika u sporu te će odluku donijeti u razumnom roku. Zakon o upravnim sporovima iz 2010. predviđa kao predmet upravnog spora i ocjenu zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi stranke, odnosno da postupi prema propisu. Razvidno je da se spomenutim propisima za pravo na pošteno suđenje obuhvaćaju standardi ostvarenja nečijih prava pred neovisnim i nepristranim sudom, uz obvezu vođenja pravičnog postupka koji će završiti u razumnom roku. Standard (kriterije) postavljene od strane Europskog suda za određivanje pojma „razumnog roka“, prihvatili su Ustavni sud, redovni i specijalizirani sudovi zajedno s Vrhovnim sudom Republike Hrvatske, kada su oni postali nadležnima za pružanje zaštite u ovoj vrsti postupka. Sve spomenute kriterije sud ocjenjuje istovremeno te razmatra njihov učinak na duljinu trajanja postupka.³² Prva presuda Europskog suda u kojoj je utvrđena povreda Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava od strane Republike Hrvatske donesena je 2001., a odnosi se upravo na povredu prava na suđenje u razumnom roku.³³

³⁰ Zakon o sudovima, članak 27.: (1) Stranka u sudskom postupku koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku o njezinom pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo, može neposredno višem sudu uputiti zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. (2) Ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske, Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske ili Upravnim sudom Republike Hrvatske, o zahtjevu će odlučiti Vrhovni sud Republike Hrvatske. (3) Postupak odlučivanja o zahtjevu iz stavka 1 ovoga članka je hitan. Postupak se provodi uz odgovarajuću primjenu pravila o izvanparničnom postupku, u pravilu bez održavanja ročišta. (4) O zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku odlučuje sudac pojedinac. Narodne novine, br. 116/10.

³¹ Vrhovni sud je od početka odlučivanja u ovoj vrsti postupka u pravilu početak razmatranja razdoblja kršenja prava stranke na suđenje u razumnom roku vezao uz vrijeme podnošenja tužbe upravnom sudu. Međutim, Vrhovni sud, u skladu s praksom Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te promijenjenom praksom Ustavnog suda Republike Hrvatske, mijenja dotadašnju praksu. Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske, usklađujući tumačenje primjene prava na suđenje u razumnom roku, u postupcima koji se vode u nekoj upravnoj stvari s praksom Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, zauzeo je stajalište glede uvjeta za zaštitu koji se odnose na pravno relevantno razdoblje za ocjenu prava na suđenje u razumnom roku tako što je u ovaj rok obuhvatio, ne samo trajanje postupka u dijelu koji se odnosi na upravni spor, već i u dijelu koji obuhvaća upravni postupak pred nadležnim upravnim tijelom.

³² Više o tome: Šikić, Marko, *Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2009., str. 333- 372. Šikić, Marko, *Vremenski okviri odlučivanja u Hrvatskom upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Splitu, god. 47, 1/2010., str. 93-112.

³³ Đerđa ističe kako određivanje općeg značenja pojma „razumnog roka“ u rješavanju svih upravnih stvari zbog njihove specifičnosti i različitosti ne daje rezultate, pravodobno rješavanje najčešće se

Dakle, donošenje sudske presude u razumnom roku od strane upravnog suca postavlja se kao zajednički cilj, dok će njegovo ostvarenje nužno ovisiti o upotrijebljenim sredstvima, koja su ponekad nedostatna.

3. 3. Pravno obrazovanje, neovisnost i nepristranost upravnog suca

Pravna kvaliteta odluke uglavnom se postiže *ex ante* ili na „preventivan“ način kroz adekvatno obrazovanje upravnog suca i/ili *ex post* na „represivan“ način putem raširenog postojanja dvostupanjskog sudovanja ili kasacijskog instrumenta.³⁴

U velikoj većini država, kompetentnost je jedini kriterij pristupanja dužnostima suca uprave i radi se o zajedničkoj značajki svih dvadeset i osam zemalja članica, a to su dužnosti koje predstavljaju punopravno zanimanje. Potrebno je naglasiti da je nepristranost suca najvjerojatnije jedno od najvažnijih pitanja u zemljama članicama. Ovo načelo potvrđuje svaka država u svom Ustavu (na primjer Slovenija, Rumunjska) ili u postupovnim zakonima ili izravno u statutima sudaca. Valja napomenuti da se dvije nove zemlje članice Unije po tom pitanju pozivaju na Europsku konvenciju za ljudska prava kao na izvor za pravila o nepristranosti, te na taj način vidimo jedan od izvora usklađenosti statusa sudaca uprave. Zbog toga je shvatljivo da se, kad se govori o nezavisnosti sudstva, općenito misli na nezavisnost u odnosu na političku vlast.³⁵ Ali, iako je to najizraavniji pojavni oblik problema, on nije i jedini, jer nezavisnost suca mora postojati: i prema njegovom društvenom okruženju, te prema bilo kojoj ideologiji, odnosno onoj koju sudac sam prihvaća. Nezavisni sudac je osoba koja će, poštujući zakon i pravo, uvijek dati prednost svojoj savjesti u odnosu na naredbe.

Sudačka neovisnost mora se smatrati pravom građana. Sudačka neovisnost „nije posebno pravo i povlastica u njegovu vlastitu interesu, nego u interesu vladavine prava i onih koji pravdu traže i koji je očekuju“.³⁶

osigurava postavljanjem posebnih rokova za rješavanje ovih stvari u pojedinim upravnim područjima, koji su onda i prilagođeni specifičnostima u ovim područjima.

Derđa, Dario, *Učinak europskih pravnih pravila na pravno normiranje upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Split, god. 50, 2/2013., str. 419.

Šikić navodi da razvoj instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj možemo promatrati od trenutka kada je Europska konvencija postala dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i kada je Republiku Hrvatsku počela obvezivati i odredba čl. 6. Europske konvencije pod nazivom „Pravo na pošteno suđenje“. Ističe da je od navedenog trenutka započela prilično intenzivna zakonodavna aktivnost kojom se hrvatske građane željelo zaštititi od nerazumno dugih rokova rješavanja u sudskim postupcima.

Šikić, Marko, *Utjecaj prakse (presuda) Europskog suda za zaštitu ljudskih prava na upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Split, god. 50, 2/2013., str. 458.

³⁴ Ono što stvara vanjsku kvalitetu, tj. ono što nadilazi „primarnu“ kvalitetu putem težnje za ujednačenjem sudske prakse; nju olakšava pravilo *stare decisis*, kojim se sudskim odlukama daje stvarni autoritet presedana, što je čest slučaj u anglosaksonskom pravnom sustavu.

³⁵ Više o tome u Boris Ljubanović: *Pošteno suđenje kao temelj sudačke etike*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 3/2012., str. 449.- 457.

³⁶ CCJE, Mišljenje br. 1 (2001.).

Mnoge razvojne evolucije su u tijeku pod pritiskom europskog prava, posebno na području upravnog spora. Europsko sudovanje ima izvjestan utjecaj na djelovanje (rad) upravnog suca, namećući proširenje njegove kontrole. Idemo, dakle, prema europskom modelu nepristranog postupka u upravnom sporu, koje, sukladno zahtjevima članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima, daje prednost ovlastima suca.

Među zahtjevima nepristranog procesa, postoji pojam pune jurisdikcije. Taj pojam duguje mnogo francuskom upravnom pravu i francuskom sustavu sudske kontrole uprave. U sporu pune jurisdikcije, koje zauzima sve veće mjesto u rješavanju upravnih sporova, riječ je o tome da se vodi računa koliko je moguće o subjektivnim pravima. Razvoj spora pune jurisdikcije u općem upravnom sporu, također čini nerazumljivim razlikovanje spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije. Europska se konvencija za zaštitu ljudskih prava izjasnila nekoliko puta: o ovlasti koju mora imati svaki sudac, kako bi odgovorio neraskidivim zahtjevima od pojma pune jurisdikcije, kao i o potrebi najšire moguće kontrole, posebno što se tiče dijelova koji se odnose na činjenice i na pravo. Puna jurisdikcija zapravo pretpostavlja da, iz upravnog područja: sudac sam procjenjuje činjenice, utvrđuje ih i kvalificira; da istražuje sva sredstva koja je iznio tužitelj, te da upravi ne prepušta „brigu“ o tome da se izjasni o središnjem (glavnom) elementu spora. U svojim presudama od 10. rujna 1983. *Albert i Le Compte i Gübler* od 27. srpnja 2006., Europski sud za zaštitu ljudskih prava potvrđuje jasno da pojam pune jurisdikcije podrazumijeva da sudac: mora poštovati proporcionalnost mjera koje je poduzela uprava u situacijama u kojima se našla (primjerice; između pogreške koju je počinio službenik i izrečene kazne), te se ne može zadovoljiti time da jednostavno kaže kako je uprava postupila nezakonito ili nerazumno. Što se tiče uprave posebno i u smislu članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, sudac mora moći, u službi cjelokupnog sudstva, kontrolirati barem minimum: očitu pogrešku u procjeni (mišljenju) upravne vlasti, te sudbenu (pravnu) kvalifikaciju činjenica koje su dovele do spora. Osim toga, sudac mora moći upoznati sva sredstva na koja se može pozvati tužitelj, a da nije vezan mišljenjem uprave.

Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske uređuje upravni spor primarno kao spor pune jurisdikcije. Spomenutom je odredbom određena regulacija upravnog spora – cilj zakona, načelo izjašnjavanja stranke, načelo usmene rasprave, utvrđivanje činjenica i dokaza, proširenje tužbenog zahtjeva, usvajanje tužbenog zahtjeva i dr. Spor pune jurisdikcije zasnovan je na općoj klauzuli, ali je uvjetovan prirodom same upravne stvari. Osnovni prigovor zakonskom uređenju spora pune jurisdikcije upućujemo nejasnom definiranju *prirode stvari*. Naime, s obzirom na činjenicu da zakon koristi izraz *priroda stvari*, smatramo kako upravni sud nema apsolutnu obvezu riješiti upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije. Upravni sud sam procjenjuje je li *priroda stvari* takva da on može riješiti upravnu stvar. Konkretnija zakonska određenja ne postoje, ali se da zaključiti da je *priroda stvari* neodređen pojam. *Priroda stvari* koja ne dopušta spor pune jurisdikcije nije određena zakonom, ali je opredijeljena nekad pravim, a nekad samo tehničkim elementima. U čemu se ona sastoji i kakvo je njezino pravno djelovanje na obvezi

tužene strane, može se utvrditi samo promatranjem svake pojedine upravne stvari u postupku pred sudom. Iz razlikovanja *prirode stvari* može proizaći i različit položaj suda i podnositelja zahtjeva. Sam sud cijeni dozvoljava li *priroda stvari* da on donese o njoj meritornu odluku. Priroda same stvari može biti smetnja da upravni sud o pravnoj stvari donese meritornu odluku.

3. 4. Uloga sudske prakse

3. 4. 1. Značenje i stvarni domet sudske prakse

Sudska praksa ima i obavlja više funkcija. Ona ponajprije primjenjuje tzv. „opći zakon“. Ta primjena dovodi do toga da mora precizirati domet zakona, u odnosu na različite životne situacije, i to tako da primjenjuje zakon u praksi. Tom prigodom sudac i sudska praksa omeđuju područje primjene pravnih tekstova i, ako je potrebno, ustanovljuju smisao pojedinih pojmova koje pravni tekstovi nisu definirali.

Sudska praksa isto tako ispunjava pravne praznine koje mogu postojati u pravnom pravilu, a ona to čini u općem duhu prava koje je na snazi, ali i u razboritosti, pravednosti, kao i u vrijednosti koje su u pitanju.

Sudska praksa nalazi rješenja za ono što je ostalo nejasno. Ona otklanja proturječnosti koje su izmakle zakonodavcu i koje sprečavaju pravilnu primjenu tekstova. Ona odgovara na nove situacije, koje nastoji svesti na postojeće zakone, prilagođavajući zakon evoluciji društva, i osuvremenjavajući rješenja koja izvodi iz zastarjelih tekstova. I na koncu, sudska praksa oblikuje smjernična načela, koja ujedinjuju raznorodne tekstove, dajući im smisao i jedinstvo, na osnovi cjeline pozitivnog prava. Nitko ozbiljan danas ne stavlja u pitanje neophodnost sudske prakse, pa čak i za sam zakon, koji ne može biti trajno savršen (a često je zakon nesavršen od samog početka).

Danas je sudska praksa, kao pravna i društvena potreba i nužnost, općenito prihvaćena. Jedino pitanje koje još ostaje prijeporno jest ono da li sudska praksa može biti prirodni izvor prava. Sudska praksa nije samo pravni, već i društveni fenomen, utoliko što je ona način rješavanja sukoba u društvu. Tako svi društveni odnosi, koji zahtijevaju intervenciju zakonodavca, mogu pružiti sucu priliku da postavi pravila sudske prakse. Poslanje suca, kako god ono bilo osjetljivo, neophodno je. Nikad savršen, zakon je, u najbolju ruku, najbolji u određenom trenutku, ali samo u tom trenutku. Na sucu je, dakle, da kaže ne samo što je zakonito, a što nije, nego i da kaže što je istinito, što je dobro i što je pravedno. Upravo na taj način, suci pridonose koherentnosti pravne države.

Potrebno je naglasiti da upravni spor u Republici Hrvatskoj još uvijek ima mnoštvo nedorečenosti i praznina koje u praksi otežavaju rad upravnih sudova. U takvim okolnostima, upravni sudovi u stvarnosti imaju veoma značajnu ulogu. Isto tako je potrebno ukazati na značaj upravnosudske prakse koji se ogleda prvenstveno u njezinoj gipkosti i boljoj prilagodljivosti konkretnim

upravnosudskim situacijama.³⁷ Reforma upravnog sudovanja nije svrha sama sebi, ona mora pružiti konkretne rezultate i omogućiti svakoj stranci ostvarenje prava na pravedno suđenje u razumnom roku. U tom kontekstu, ujednačena i kvalitetna sudska praksa bitan je čimbenik unapređenja upravnosudske zaštite.³⁸ Aviani i Đerđa ističu kako su uniformno tumačenje i primjena prava neki od najvećih izazova u svakom pravnom sustavu – upravo o uniformnom tumačenju i primjeni prava ovisi i jedinstvenost sudske prakse u nekoj državi, pa tako i oživotvorenje načela zakonitosti i pravne sigurnosti.³⁹

Brzina, obujam i složenost promjena, na posredan će način prisiliti suce da prate praksu domaćih sudova, ali i praksu Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i Suda pravde Europske unije i da u njoj traže uporište za rješavanje konkretnih sporova. Zbog toga proučavanje artikulacije između nacionalnog i europskog pravnog poretka predstavlja privilegirano područje dijaloga između nacionalnih i europskih sudaca već pola stoljeća i, kao što je naglašavao Bruno Genevois,⁴⁰ istinski začetnik koncepta „dijaloga sudaca“, odnosi između sudova Europske unije i nacionalnih sudova u znaku su dijaloga i suradnje. I upravo zbog toga Europska unija danas pronalazi svoju dosljednost. Prvenstvo europskog prava čini svaku nespojivu nacionalnu normu neprimjenjivom. Ono „znači da je nadležnim nacionalnim vlastima u potpunosti zabranjeno primijeniti nacionalnu odredbu koja je nespojiva s ugovorom te, ako je potrebno, da imaju obvezu poduzeti sve mjere kako bi olakšale potpuno ostvarivanje europskog prava.“⁴¹ Obračajući se nacionalnim sudovima, Sud pravde Europske unije sâm definira, kada je to potrebno, minimalne ovlasti koje oni moraju obnašati čak i ako sudbeno i ustavno nacionalno ustrojstvo to ne predviđa.⁴² Tako u dobro poznatoj presudi *Simmenthal* stoji kako „nacionalni sudac koji je u okviru svojih ovlasti zadužen za primjenu odredbi europskog prava ima obvezu osigurati potpunu učinkovitost tih normi i, ako je potrebno, oslanjajući se na vlastiti autoritet, odbaciti primjenu svih suprotnih odredbi nacionalnog zakonodavstva, čak i ako je ono nastalo naknadno, a da pritom ne mora zahtijevati ili čekati prethodno uklanjanje istih zakonodavnim putem ili putem bilo koje druge ustavne procedure.“⁴³

Suočeni s ovom neuvijenom potvrdom prvenstva europskog prava nad svim normama internog prava, pa bile one i na ustavnoj razini, nacionalni suci moraju razmotriti rješenja iz vlastite sudske prakse.⁴⁴

³⁷ O stvarnom utjecaju sudske prakse na upravni spor i rad sudova, među pravnim piscima postoje različita stajališta.

³⁸ O ovome vidi: Aviani, Damir, Đerđa, Dario, *Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Split, god. 49, 2/2012., str. 369-394.

³⁹ Aviani, Damir, Đerđa, Dario, op. cit., str. 393.

⁴⁰ Izraz „dijalog sudaca“ duguje svoju slavu Brunu Genevoisu, koji ga je sistematizirao.

⁴¹ ES, 13. srpnja 1972., *Commission c/ Italie*.

⁴² ES, 19. lipnja 1990., *Factortame*, C-213/89.

⁴³ ES, 9. ožujka 1978., *Simmenthal*, ES, 24. ožujka 1988., *Commission c/ Italie*.

⁴⁴ O tome je pisao Jean-Marc Sauvé: „... Državni savjet je prvo bio „neposlušan učenik“, čak i

Sudska praksa mora biti pregledna, dostupna u prvom redu upravnim sucima, ali i svim građanima, te kao takva mora pridonijeti ujednačenom rješavanju sudskih predmeta u istoj ili sličnoj činjeničnoj pravnoj situaciji, što će povećati sigurnost i ravnopravnost svih građana pred zakonom.

3. 5. Postizanje kvalitete sudske odluke upravnog suda kroz njezinu učinkovitost

Težnja za učinkovitošću sudske odluke upravnog suda u Europi uglavnom ima dvojaki aspekt. S obzirom da želi postići očekivani rezultat, istovremeno se mjeri uvjerljivost, ali i izvršenje. Nisu li očekivani rezultati sudske odluke prihvaćanje njezina izvršenja od strane građana?

3. 5. 1. Učinkovitost odluke upravnog suda prema snazi uvjerljivosti (obrazloženje)

Uvjeriti znači nekoga navesti da povjeruje, shvati i zatim usvoji. Uvjeravanje je sila koja zna koristiti jezik kao stvarni alat za uvjeravanje, što omogućuje višemanje potpuno prihvaćanje nekog načina razmišljanja, logike, te u apsolutnom smislu rješenja. Ako to primijenimo na sudsku odluku, snaga uvjeravanja znači da želimo postići da je prihvati onaj kome je upućena. Ali s obzirom da prihvaćanje stvara subjektivni pristanak, gotovo „afektivni“ odnos, kako možemo prihvatiti neku sudsku odluku koja nam ne ide u prilog?

U svakom slučaju, pojedinačno prihvaćanje koje se objektivno vezuje uz sudsku odluku postiže se putem mehanizma obrazloženja presude. Uistinu, kako prihvatiti sudsku odluku ako ona nije obrazložena, odnosno ako ne počiva na objektivno prihvatljivoj osnovi: pravu? Usprkos svemu, treba ići dalje u težnji za uvjeravanjem. Potrebno je razviti neki oblik pedagogije sudske odluke. Kako postići osjećaj prihvaćanja, ako ne kroz neophodni razvoj tog dodatnog instrumenta? To znači da obrazloženje sudske odluke stvara funkcionalnu dvojnost: istovremeno je okrenuta prema sebi time što dopušta sucu samoograničenje, ali isto tako i prema vani, odnosno prema strankama, budući da je lišena pedagoške funkcije.

Obveza davanja obrazloženja djeluje prirodno utoliko što predstavlja neosporan element kvalitete pravosuđa.⁴⁵ Ona je „obrana od arbitrarnog kojom se prisiljava suca da osvijesti svoje mišljenje, svoj domašaj (...) i da (među ostalim) stranci da obrazloženje svoje odluke“.⁴⁶ Obrazloženje u konačnici mora jasno predočiti logiku kojom se koristio sudac i u tom smislu je ono obavezno.

Iako je obrazloženje temeljno načelo, prepoznato i prihvaćeno u svim

„buntovan“, koji je pokazivao svoje nepovjerenje prema sudskoj praksi Suda Europske unije i prema europeizaciji javnog prava, a zatim se malo po malo pretvorio u suradnika, da bi na kraju postao proaktivna i konstruktivna instanca kakav je danas“.

⁴⁵ Budući da je obrazloženje srž svake presude, služiti se presudom bez iznošenja obrazloženja isto je kao da se netko služi tijelom bez duše, Ferrière, *Dictionnaire de droit et de pratique*, Pariz, 1779., citiran od strane E. Jeuland, *La motivation, in Dictionnaire de la Justice*, Loïc Cadet, PUF, Paris, 2004., str. 912.

⁴⁶ Guinchard, Stéphanie, *op. cit.*, str. 773.

pravosudnim sustavima, činjenica je da ga različite europske države ocjenjuju na različit način. To može biti ustavna⁴⁷ ili jednostavno zakonska⁴⁸ obveza i u nekim zemljama se ograničava isključivo na prijepis silogističke logike, ukoliko ne prenosi imperativ razumijevanja usmjeren prema strankama (Austrija, Španjolska, Estonija, Mađarska, Irska, Nizozemska, Slovenija, Švedska).

Obveza davanja obrazloženja ne spominje se izričito u formulaciji Europske konvencije o ljudskim pravima⁴⁹ i bilo je potrebno tumačenje sudaca u Strasbourgu kako bi ona postala sastavni dio prava na pravično suđenje.⁵⁰ Suci Suda u Strasbourgu dovode u vezu spomenutu obvezu, bilo s pravom na saslušanje predmeta pred sudom,⁵¹ bilo sa zahtjevom za nespristranošću suda.⁵² Europski sud za ljudska prava onda ocjenjuje *in concreto* poštovanje tog zahtjeva za obrazloženjem sudskih odluka u svjetlu specifičnih okolnosti karakterističnih za svaki predmet.

Međutim, točno je da su obrazloženje i silogistička logika najčešće prihvaćeni, a obrazloženje omogućuje sucu da „utvrdi, definira i opravda premise kako bi došao do konačne odluke ili zaključka.“⁵³ Obrazloženje je u tom slučaju sastavni dio sudske logike, premisa koja omogućuje da se dođe do zaključka, način izražavanja čija je namjera opisati „itinerer“ kojim idu suci, obvezujući ih da se „izraze na način koji pokazuje da postupaju u skladu s pravilima ispravne logike“.⁵⁴ Obrazloženje presude je instrument u službi znanstvene logike koji prenosi njezinu „tehničku funkciju“.

Ako pogledamo izbliza sadržaj te obveze, vidimo da postoje velike razlike među europskim državama. Neke države obrazloženje doživljavaju kao spoj triju elemenata (činjenica, pravnih propisa i na kraju primjene prvih na druge u svrhu sastavljanja izreke); druge države stavljaju naglasak na razumijevanje stranaka

⁴⁷ Italija (čl. 111., stavak 1.: „Sve sudske mjere moraju biti obrazložene.“), Nizozemska (čl. 121.: „Izuzetak su slučajevi predviđeni zakonom, rasprave se održavaju u javnosti i presude su obrazložene (...), Belgija (čl. 149.: „Svaka presuda ima obrazloženje“), Grčka (članak 93., stavak 3.: „Svaka sudska odluka mora biti obrazložena na poseban i cjelovit način (...).“).

⁴⁸ Za pregled poredbenog prava, vidi John R. Spencer, *Quelques observations préliminaires, in Juges et jugements: l'Europe plurielle, l'élaboration de la décision de justice en droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, 1998., str. 73.

⁴⁹ Međutim, na temelju formulacije prvih redaka članka 6., stavka 1. spomenute Konvencije („svatko ima pravo da ... se ispita njegov slučaj...“) lako je zaključiti kako ta obveza mora biti sastavni dio pojma pravičnog postupka u smislu da je nezamislivo da sudac ne obrazloži odluke koje donese upravo zbog opasnosti da ne ispita „slučaj“ na koji ima obvezu odgovoriti. Vidi o tome Boré, Louis, *La motivation des décisions de justice et la Convention européenne des droits de l'homme*, JCP, Paris, 2002. I. 122: „Kada bi se sudu dopustilo da ne odgovori na dokaze koje iznese tužitelj, pravo stranke u postupku pred sudom bilo bi tek prazna školjka, isključivo fiktivno jamstvo“; vidi isto tako ESLJP, 21. ožujka 2000., *Dulaurans*, RTD civ. 2000, Paris, str. 439, bilješka J.-P. Marguénaud.

⁵⁰ ESLJP, 23. studenog 1992., *Hadjianastassiou*, Serija A, br. 252; ESLJP, 19. travnja 1994., *Van de Hurk*, Serija A, br. 288; L. Boré, *op. cit.*, str. 121 s.

⁵¹ ESLJP, 16. prosinca 1992., *Hadjianastassiou*.

⁵² ESLJP, 28. listopada 1987., *H. c/ Belgique*, Série A, br. 127 B.

⁵³ Ghirardi, A., Olsen, *Le raisonnement judiciaire*, Ed. Bière, Bibliothèque de philosophie comparée, Paris, 2000., str. 39.

⁵⁴ *Ibid*, *op. cit.* str. 42.

kojemu obrazloženje treba pridonijeti,⁵⁵ razlika koja povlači za sobom stilističke posljedice. S jedne strane su obrazloženja koncizna, budući da ih se percipira isključivo kao instrument u službi suca, što dovodi do određenog formalizma u sastavljanju čak „hiperstandardizaciju“ čemu ponekad pridonose informatički programi⁵⁶ i težnja za brzinom; s druge strane, obrazloženja su dugačka, precizna i omogućuju stranci da dobro shvati smisao odluke.⁵⁷

Ovaj drugi način percipiranja obrazloženja daleko je od toga da bude jednoglasno prihvaćen u Europi. Doista se može doimati dosta teško postići da obrazloženje bude pedagoško pomagalo namijenjeno strankama, budući da obrazloženje i objašnjenje čine jedno. Obrazloženje predstavlja „očitost“ presude jer je plod inteligentnog razmišljanja koje omogućuje konkretnu primjenu teorijskog načela. Sâmo iščitavanje razmišljanja tog tipa trebalo bi gotovo automatski dovesti do prihvaćanja. Pedagogija je nužno rezultat procesa logike suda, ali ako se držimo te konstatacije, pedagogija kojoj težimo nužno je okrenuta sama sebi dok se ne možemo zadovoljiti odlukom koja se smatra pravednom, budući da ljudski duh želi znati zašto je takva i kako je donesena. U konačnici obrazloženje sudskih odluka treba sagledavati ne tek kao instrument koji služi da se arbitrarnosti suca suprotstavi logika utemeljena u pravu, nego i kao instrument u službi stranaka i da se na taj način sagledaju pedagoški ciljevi.

U obrazloženju sudske odluke treba paziti na poštovanje dvaju kriterija: biti pravna podloga za izreku i predstavljati sredstvo za razumijevanje koje koristi onome kome je namijenjeno. Ova dva zahtjeva u svojoj biti predstavljaju sastavni dio zadaće suda. Već smo rekli da su obrazloženje i objašnjenje usko povezani, budući da je obrazloženje sama suština silogističkog razmišljanja. Obrazloženje daje legitimitet odluci i ujedno je objašnjava. Drugim riječima, opseg obveze objašnjenja sagledava se isključivo iz perspektive legitimnosti: odluka je obrazložena, utemeljena u pravu i prema tome nužno shvaćena i prihvaćena.

Jednostavna logika koja ide samo za primjenom pravnog načela nije zadovoljavajuća i treba joj nadodati logiku koja se nadahnjuje normama uvjeravanja. Jasno je da upravni sudac mora objasniti, argumentirati, a da se ne zadrži samo na logici racionalnosti, kako bi njegova odluka bila učinkovito prihvaćena od stranaka. Međutim, to podrazumijeva da treba udahnuti dozu retorike u sustav koji je načelno odbacuje. Deduktivni duh čini po svojoj prirodi argumentaciju štedljivom budući da je silogistička logika sama sebi dostatna i to je u teoriji čini izravno prihvatljivom strankama. Osim toga, toj novoj dimenziji koja se pripisuje zahtjevu obrazloženja suprotstavlja se jedan drugi potpuno antagonistički zahtjev: težnja za brzinom ili pravosudnom produktivnošću koju ponekad podupiru poticajne mjere.⁵⁸ Pedagoški pritisak tu popušta pred pritiskom

⁵⁵ Vidi bilješku 48.

⁵⁶ Softver Ariane u Francuskoj.

⁵⁷ Uglavnom je riječ o tradiciji sustava *Common law*.

⁵⁸ Vidi uspostavu sustava fleksibilnih premija za suce u Francuskoj od 2003.

brojki, kvantitete. Dok prva dovodi do očiglednog produljenja postupka, druga zahtijeva obrnuti ekstrem.

Obrazloženje odluka upravnih sudova priznaje i Zakon o upravnim sporovima koji propisuje da presuda mora sadržavati i obrazloženje, te da u obrazloženju sud izlaže zahtjeve stranke, činjenice koje su iznijele i dokaze koje su predložile, koje je činjenice sud utvrđivao, zašto i kada ih je utvrdio, a ako ih je utvrdio dokazivanjem, koje je dokaze izvodio i kako ih je ocijenio.⁵⁹ Sud će posebno navesti koje je odredbe materijalnog prava primijenio odlučujući u sporu i izjasniti se o prijedlozima i prigovorima stranaka o kojima nije iznio razloge tijekom spora. Đerđa i Šikić ističu kako bi se tako detaljnim propisivanjem sadržaja obrazloženja presude u Zakonu o upravnim sporovima trebala spriječiti pojava sudskih obrazloženja koja faktično ništa ne obrazlažu, a pogotovo ne obrazlažu primjenu materijalnog prava.⁶⁰ Mnogostruka važnost obrazloženja u nizu svojih presuda istaknuli su Ustavni sud Republike Hrvatske⁶¹ i Visoki upravni sud Republike Hrvatske.⁶²

3. 5. 2. Učinkovitost odluke upravnog suda kroz njezino izvršenje

Izvršenje sudskih odluka očigledno je ključno pitanje, snažno povezano s idejom kvalitete sudovanja. Kako zajamčiti kvalitetu sudske odluke, osim njezinim izvršenjem? Neosporno je da je izvršenje sastavni dio definicije kvalitetne sudske odluke, u protivnom je ona mrtvo slovo na papiru; postoje vjerodostojnost i učinkovitost zadaće suđenja. Pravo na pravično suđenje pretpostavlja pravo na izvršenje sudskih odluka čim one postanu pravomoćne i obvezujuće, u protivnom čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ne bi imao nikakav koristan učinak.

Upravo je taj koncept, vezan uz učinkovitost sudovanja, prihvatio Europski sud za ljudska prava u čuvenoj presudi *Hornsby protiv Grčke*,⁶³ kada je povezao obvezu izvršenja sudskih odluka s pravom na pravično suđenje. Uistinu u samoj

⁵⁹ O važnosti obrazloženja odluke u upravnom postupku vidi u Đerđa, Dario, *Učinak europskih pravnih pravila na pravno normiranje upravnog postupka u Hrvatskoj*, op. cit. str. 415-417.

⁶⁰ Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 262.

⁶¹ Vidi primjerice U-III-3395/2007 od 15. ožujka 2012.

⁶² Vidi primjerice US-13302/2009-5 od 26. siječnja 2012.

Đerđa ističe: „Na obrazloženju rješenja inzistira i sudska praksa, navodeći kako se upravo pomoću obrazloženja utvrđuje je li se javnopravno tijelo rukovalo načelom zakonitosti i postupalo tako da u vođenju upravnog postupka i u odlučivanju omogućiti stranci što lakše zaštititi svoja prava i pravne interese, te da se nenavodeanjem razloga kojima se nadležno tijelo vodilo pri odbijanju zahtjeva stranke krši ustavno pravo jednakosti pred zakonom, jer je stranka u postupku koja ne zna te razloge u nejednakom položaju prema onima kojima su razlozi poznati pa zbog toga ne može valjano štititi svoja prava niti na učinkovit način ostvariti Ustavom zajamčena prava na pravnu zaštitu.“

Đerđa, Dario, *Učinak europskih pravnih pravila na pravno normiranje upravnog postupka u Hrvatskoj*, op. cit. str. 416-417.

⁶³ ESLJP, 19. ožujka 1997., *Hornsby c/ Grèce*, AJDA, 1997., 986, bilješka J.-G. Flauss; *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, br. 31., str. 322.

formulaciji članka 6., stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima ne stoji da države potpisnice imaju obvezu izvršenja sudskih odluka, ali je logično da ona u ime prvenstva prava ili težnje za učinkovitošću prava na pristup sudu⁶⁴ sudjeluje u definiciji pravičnog postupka. Drugim riječima, povreda obveze koja proizlazi iz dinamičnog tumačenja članka 6., stavka 1. od strane sudaca u Strasbourgu predstavlja, čitavo desetljeće, povredu prava na pravično suđenje jednako kao i povreda obveze za nepristranošću ili obveze suđenja u razumnom roku. Pravo na izvršenje sudskih odluka na taj način pridonosi tako da jamči pravo na pravično suđenje i na taj način daje novu dimenziju kvaliteti sudovanja.⁶⁵ Izvršenje upravnosudskih odluka smatra se sastavnim dijelom suđenja, a neizvršenje presuda u razumnom roku posebno se kvalificira kao povreda „prava na sud“ iz članka 6., stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

Na taj način, integracija kroz dinamično ili teleološko⁶⁶ tumačenje imperativa za izvršenjem sudskih odluka prava na pravični postupak ilustrira logiku učinkovitosti koju nastojimo ugraditi u sudovanje.

Zahvaljujući tom pristupu, analiza upravnog sudovanja, kako je ustrojeno u Europi, pokazuje da se nudi više različitih rješenja kao odgovor na taj zahtjev.⁶⁷ Pravila o izvršenju odluka sve su dorađenija i sve fleksibilnija, ovisno o interesu koji se štiti: zaštita individualnog interesa, zaštita prava tužitelja i zaštita javnog interesa u širem smislu. Tako sudovi nadležni za upravne stvari najčešće raspolažu mjerama za prisilno izvršenje odluka kao što su sudski penali ili sudski nalog.

Tako, primjerice, izricanje prisilnih mjera javnopravnom tijelu za izvršenje odluka može biti povjereno sâmom upravnom sudu: to je pravilo u Francuskoj, Španjolskoj, Italiji i Njemačkoj. U Belgiji Državni savjet od 1990. ima ovlasti izricanja sudskih penala, dok se ovlasti izdavanja sudskog naloga ograničavaju samo na slučajeve kada na temelju odluke o poništenju akta postoji obveza od suzdržavanja od primjene neke odluke. Zanimljivo je, osim toga, primijetiti da su u nekim državama stranke te od kojih potječu mehanizmi vezani uz izvršenje sudskih odluka (Irska, Velika Britanija). U drugima se propisuju maksimalni rokovi za izvršenje (Litva i Portugal), dok su u Republici Češkoj redovni sudovi nadležni za prinudno izvršenje odluka. Također je specifičan slučaj Portugala gdje redovni sudovi mogu sudjelovati u izvršenju odluka upravnog suda. Osim toga, u slučaju propuštanja izvršenja sudske odluke, može se pokrenuti postupak protiv javnopravnog tijela zbog građanskopravne odgovornosti za štetu te službenika

⁶⁴ ESLJP, 11. siječnja 2001., *Lunari c/ Italie*, RTD civ. 2001. 447, bilješka J.-P. Marguénaud.

⁶⁵ ... „pravo na pravično suđenje u širokom smislu čini cjelinu, ukupnost triju elemenata: (...) pravo na pristup sudu; (...) pravo na izvršenje presude“, S. Guinchard, *op. cit.*, str. 844.

⁶⁶ Ne vidi se kako je moglo biti drugačije: s obzirom da pravični postupak podrazumijeva *de facto* obvezu za izvršenjem sudskih odluka, je li trebala „velika“ presuda da to dokaže? Formulacija presude u predmetu *Hornsby* svjedoči o tome: „budući da tijekom više od pet godina nacionalne vlasti nisu donijele potrebne mjere da bi izvršile pravomoćnu i ovršnu sudsku odluku, time su lišile članak 6. stavak 1. svakog korisnog učinka“ i Sud je dodao „izvršenje presude, neovisno o kojem je sudu riječ, mora se smatrati sastavnim dijelom postupka u smislu članka 6.“

⁶⁷ Čini se da samo Finska ne uzima u obzir taj zahtjev.

zbog individualne ili stegovne odgovornosti. U slučaju neplaćanja novčane kazne i dosuđenih sudskih penala, postoji mogućnost pokrivanja nastale štete sredstvima iz državnog proračuna. U Austriji se još uvijek primjenjuju klasični postupci kao što su odgovornost upravnih vlasti za štetu i individualna odgovornost javnih službenika. To može dovesti do posebnih žalbi u upravnom postupku i tužbi zbog propuštanja postupanja uprave pred Vrhovnim upravnim sudom. U Grčkoj su odluke upravnog suda u postupku radi naknade štete ovršna isprava na temelju koje se može predložiti ovrha, jednako kao i presuda građanskog suda. Treba napomenuti da mali broj država poznaje mehanizme temeljem kojih je sudu dana nadležnost da zamijeni upravni akt nadležnog tijela. Međutim u Luksemburgu se imenuje poseban povjerenik koji donosi odluku u ime i umjesto nadležnog tijela i o njegovu trošku. To je slučaj i u Italiji, gdje se sud ne ograničava na to da putem sudske odluke (naloga) naloži javnopravnom tijelu da neku presudu izvrši u određenom roku, nego ima mogućnost izmijeniti i zamijeniti upravne akte nadležnog tijela koji predstavljaju kršenje presuđene stvari. U vršenju svojih ovlasti može imenovati zamjenika koji umjesto javnopravnog tijela poduzima sve potrebne mjere za izvršenje sudske odluke, a pritom ima i ovlasti odlučivanja o meritumu. On upućuje javnopravno tijelo koje akte da donese i koje radnje da poduzme. Ima istražne ovlasti i može dati pravnu kvalifikaciju utvrđenih činjenica. U Belgiji postoji i postupak izravne prinude izvršenja sudskih odluka. Riječ je o posebnom povjereniku koji u zadanom roku mora izvršiti zadaću. Međutim, taj postupak vrijedi samo za „tutorstvo“ nad jedinicama lokalne samouprave. On mora biti formalno predviđen zakonom, dekretom ili nalogom te se primjenjuje samo na samostalne javne službe. Sudska praksa Kasacijskog suda ne isključuje mogućnost da sud prenese ovlasti na pojedinca za postupanje umjesto javnopravnog tijela koje nije izvršilo svoju obvezu, o trošku javnopravnog tijela, ako ta mogućnost ne dovodi u pitanje nastavak službe. U Španjolskoj su se isto tako povećala jamstva za izvršenje odluke. Sud se može sâm pobrinuti za izvršenje svojih odluka vlastitim sredstvima ili posredstvom službenika javnopravnog tijela koje je utvrđeno krivim ili nekog drugog javnopravnog tijela. Može donijeti potrebne mjere da bi dao presudi puni učinak, odrediti javnopravnom tijelu da plati novčanu kaznu ako ne poštuje zadane rokove i ponoviti presudu do njezina punog izvršenja. Postoji čak i mogućnost izvršenja preko treće osobe o trošku uprave. Tužitelji mogu od suda u sporednom zahtjevu zatražiti da precizira nadležno tijelo, mjere koje će se primijeniti da se osigura izvršenje i krajnji rok za izvršenje. Tako sud može izreći sudske penale i prikupiti iskaze svjedoka za eventualni kazneni progon.

Ustavni sud Republike Hrvatske na svojoj je sjednici od 23. siječnja 2013. donio odluku kojom je usvojio ustavnu tužbu podnositelja Zdravka Vanjaka, i to zbog propusta domaćih sudova da „izvrše konačnu i obvezujuću presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Vanjak protiv Hrvatske*“.⁶⁸ Propustom izvršenja navedene presude došlo je do povrede prava članka 46., stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava te članka 115., stavka 3. i 134.

⁶⁸ Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III/3304/2011 od 23. siječnja 2013., Narodne novine, br. 13/2013, toč. I. izreke Odluke.

Ustava. Ustavni je sud donesene odluke u kojima su nadležna tijela propustila izvršiti konačnu presudu Europskog suda ukinuo te predmet vratio na ponovno postupanje nadležnom prvostupanjskom tijelu. Navedena odluka prva je u kojoj je Ustavni sud utvrdio takav propust, a postupak u kojem je donesen, prvi je u kojemu je Ustavni sud dobio priliku odlučivati o pitanjima vezanima za izvršenje konačnih presuda Europskog suda.⁶⁹

Osim toga, Odbor ministara Vijeća Europe,⁷⁰ oslanjajući se posebno na nužnost „očuvanja povjerenja osoba lišenih u sudskom sustavu“ kao i na pitanja učinkovitosti, preporuča da se države članice pobrinu „da upravne vlasti u razumnom roku izvrše sudske odluke“. U protivnom, preporuka⁷¹ predviđa uspostavu „adekvatnog postupka“ u vidu sudskog naloga ili penala. Ova posljednja također inzistira na mogućnosti postojanja odgovornosti upravnih vlasti u slučaju krivnje zbog neizvršenja sudske odluke, kao i stegovnoj, građansko-pravnoj i čak kaznenoj odgovornosti njezinih službenika.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava zahtijeva da se sudska kontrola odnosi i na djelovanje odluka sudstva, čak ako ono ne traži da sudac nužno ima ovlasti provesti reformiranje (promjene). Međutim, jasno se primjećuje da zakonodavac daje prednost sporovima pune jurisdikcije. I presude Europskog suda za zaštitu ljudskih prava idu u sličnom smjeru. Tako se manifestirao utjecaj (ili pritisak) pravne prakse Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, čija se težina tako može procijeniti i o kojoj se zna da privilegira uporabu pune jurisdikcije, te da činjenično inzistira na njoj u svim sporovima za koje smatra da spadaju u njegovu nadležnost. Priroda spora pune jurisdikcije najjasnije se iskazuje u ovom obliku, jer omogućava korigiranje ponašanja uprave. Imajući to u vidu, može se reći da je spor pune jurisdikcije mjera osiguranja načela obveznosti izvršenja sudskih presuda. Presudom u sporu pune jurisdikcije prekida se neizvjesnost trajanja novog sudskog postupka te dolazi do smanjenja troškova za stranku, kao posljedica nepoštovanja odluke od strane upravnog tijela. Spor pune jurisdikcije u prvom je redu izraz načela obveznosti izvršenja sudskih presuda i načela zakonitosti, zatim načela efikasnosti i načela ekonomičnosti. Presuda, odnosno rješenje koje upravni sud donosi u sporu pune jurisdikcije, u svemu zamjenjuje upravni akt. Sadržaj takve odluke ne utječe na određenje njezine prirode kao prvobitno sudske. Nepoštovanje načela obveznosti izvršenja sudske presude od strane upravnih tijela daje osnove da sud riješi i upravnu stvar. Sud presudom priznaje određena pojedinačna prava, smanjuje ili ukida neku obvezu utvrđenu

⁶⁹ Više o tome vidi: Burić, Zoran, *Obveza izvršenja konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava – u povodu odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III/3304/2011 od 23. siječnja 2013.*, Zagrebačka pravna revija, Elektronički časopis poslijediplomskog studija Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 109-124.

⁷⁰ Rec. 2003. 16, 9. rujna 2003., Comité des Ministres aux Etats membres sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif.

⁷¹ Preporuke Vijeća ministara imaju samo poticajnu vrijednost budući da „odražavaju (...) neki vid konsenzusa svih europskih vlada na zadanu temu. U Vijeću Europe često se kaže da je bolja, za promicanje pravne države, dobra preporuka od loše konvencije“, F. Benoît-Rohmer i H. Klebes, *Le droit du Conseil de l'Europe, vers un espace juridique paneuropéen*, izdanje Vijeća Europe 2005. 123.

nezakonitim upravnim aktom. Presuda zamjenjuje upravni akt nadležnog tijela i predstavlja izvršni naslov.

Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske pitanje izvršenja oslanja na opredjeljenju zakonodavca za primarno reformacijske odluke upravnih sudova i Visokog upravnog suda.⁷² Treba napomenuti da Zakon o upravnim sporovima ne razrađuje postupak izvršenja, već samo upućuje na primjenu pravila kojima je uređeno izvršenje u upravnom postupku. Derđa i Šikić upozoravaju da ovakva, neodređena odredba Zakona o upravnim sporovima o izvršenju presuda može izazvati mnoge probleme i dvojbe u primjeni.⁷³ Šikić smatra da je zakonodavac uređenju obveznosti i izvršenju odluka morao pristupiti polazeći od shvaćanja upravnog spora kao primarnog spora pune jurisdikcije. Isto tako, zakonodavac nije u cijelosti uspio izgraditi efikasan i logičan sustav obveznosti i izvršenje sudskih presuda, u prvom redu zbog toga što nije uspio odgovoriti na probleme i pitanja što ih nameće sustav spora pune jurisdikcije.⁷⁴

Autoritet koji se dodjeljuje sudskim odlukama ostvaruje se iz perspektive građana tek kroz konkretno izvršenje od strane javne uprave, koja ponekad zna pružati otpor.

ZAKLJUČAK

Kvaliteta odluka koje donese upravno sudstvo u Europi ne ocjenjuje se na homogen način, budući da je teško pristupati sudovanju iz perspektive kvalitete, a takva ocjena nužno vodi do integriranja niza referentnih sustava koji ne omogućuju nikakvu konceptualnu definiciju. Međutim, takav pristup, utemeljen na logici postignutih rezultata, pojavljuje se u okviru sudovanja kao javnog servisa; i o tome treba voditi računa kroz opću težnju optimizacije rokova, transparentnosti, ali isto tako i učinkovitosti odluke. Ali, kako kvaliteta ne bi ostala tek „diskurs“,⁷⁵ bilo bi mudro izraditi sustave evaluacije u europskoj perspektivi, ne zato da bi se sankcioniralo ili „stavilo u konkurenciju“, nego da bi se zajamčilo, u dogledno vrijeme, kvalitetno sudovanje na europskoj razini. Isto vrijedi za interes stranke, ali i za učinkovitost prava kao što je zahtjev koji jamči ideal demokratskog društva kakav brani Europska konvencija o ljudskim pravima.

Kvalitetna odluka upravnih sudova ovisi o nizu čimbenika i o njihovom međudjelovanju. Visokokvalitetna sudska odluka jest ona odluka koja postiže korektan rezultat – u mjeri u kojoj to materijal dostupan sucu omogućuje – i to pošteno, žurno, jasno i konačno. Svaki pravni sustav mora jamčiti, ne samo da

⁷² Derđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 299.

⁷³ Derđa, Dario, Šikić, Marko, op. cit., str. 302.

⁷⁴ Šikić, Marko, *Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, God. 49., 2/ 2012., str. 418.

⁷⁵ Ghirardi, A., Olsen, *Le raisonnement judiciaire*, Ed. Bière, Bibliothèque de philosophie comparée, Paris, 2000., str. 41.

korisnici suda imaju pravo njegove dostupnosti, nego i da kvalitetom donesenih odluka osigura povjerenje u ishod sudskog procesa.

Zakon ne može sam po sebi stvarati pravo, niti uspostaviti pravednu državu, jer se on ne može zasnivati samo na prisili i na moći. Tek sudska praksa i jurisdikcija omogućuju pravnoj državi da bude i pravedna država. Zato smatramo da su suci, čija je dužnost donositi kvalitetne odluke, u osobito dobrom položaju za pokretanje rasprave o kvaliteti sudskih odluka i za određivanje čimbenika za takvu kvalitetu te uvjeta za njezinu ocjenu.

QUALITY OF ADMINISTRATIVE COURT DECISIONS

The aim of this paper is to establish the factors influencing the quality of administrative court decisions. It is claimed that the quality of administrative court decisions does not only depend on the individual, but also on a range of external factors related to carrying out judicial tasks. This is why an attempt is made to explain the meaning of the concept 'quality of administrative court decisions'. Then, an attempt is made to establish the factors which influence their quality. It can be concluded that quality is representative of the process which the administrative judiciary, however independent it may be, can no longer avoid. It is difficult to assess quality administrative court decisions given that awarding a grade implies a range of conflicting factors which make every attempt at systematisation a sensitive matter.

Key words: *administrative court, quality of administrative decisions*