

Neke pravne posljedice presuda upravnih sudova u državama članicama Europske unije

*Bosiljka Britvić Vetma**

UDK 347.998.85(4)
351.95(4)

Review paper / Pregledni znanstveni rad

Received / Primljeno 22. 11. 2011.

Accepted / Prihvaćeno 25. 3. 2013.

U radu se analiziraju neki problemi upravnih sudova koji se javljaju u praksi Europskog suda za zaštitu ljudskih prava te sudova nekih država članica Europske unije. Posebna pažnja posvećena je pravu na suđenje u razumnom roku, izvršenju sudskih odluka, pravu na hitne sudske mjere i suspenzivnom učinku tužbe. Zaključuje se da se glavna problematika znanstvenog istraživanja, kada je riječ o upravnom sporu, bavi pitanjem, osim očitog trenda europeizacije načela upravnog spora usmjerenog prema europeizaciji postupovnog prava u cjelini, je li moguće uočiti konvergencijske trendove u odnosu na pravne učinke odluka upravnih sudova u Europskoj uniji.

Ključne riječi: razumni rok, hitni postupak, izvršenje sudske odluke

* Bosiljka Britvić Vetma, docentica na Katedri za upravno pravog Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu (assistant professor at the Chair of administrative Law, Faculty of Law Split, e-mail: bbritvic@pravst.hr)

1. Uvod

Suđenje u razumnom roku kao i operativni karakter izvršenja sudskih odluka u upravnim stvarima glavne su sastavnice prava na pravično suđenje utemeljenog na članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koje je potvrdio i Europski sud za zaštitu ljudskih prava, naročito u odlukama u predmetima *Preto protiv Italije* i *Hornsby protiv Grčke*.¹

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.

Glavna problematika znanstvenog istraživanja, kada je riječ o upravnom sporu, bavi se pitanjem, osim očitog trenda europeizacije načela upravnog spora usmjerenog prema europeizaciji postupovnog prava u cjelini, je li moguće uočiti konvergencijske trendove u odnosu na pravne učinke odluka upravnih sudova u Europskoj uniji. To podrazumijeva da suđenje mora završiti u razumnom roku, ali i da sud može intervenirati po hitnom postupku kako bi se uzeli u obzir svi elementi relevantni za tužiteljevu situaciju i zaštitila njegova prava, a istovremeno zajamčilo poštovanje općih prava i interesa (ESLJP 24. listopada 1989., *H. protiv Francuske*, A 162).

2. Pravo na hitne sudske mjere i suspenzivni učinak tužbe

Općenito, »vidljiv je jasan trend u smjeru razvijanja tužbi sa suspenzivnim učinkom u odnosu na akte uprave i hitnih postupaka u ime jednakosti među strankama« (Fromont, 2002: 205).² Hitne mjere omogućuju zaustavljanje izvršenja odluke javnopravnog tijela prije nego što bude prekasno. Ponekad je teško razlikovati zemlje ovisno o tome prihvaćaju li načelo suspenzivnog učinka tužbe ili predviđaju hitni sudski postupak. Tako, primjerice, u pojedinim zemljama (Danska i Estonija) tužba sa sus-

¹ Europski sud za zaštitu ljudskih prava (ESLJP) od 8. prosinca 1983. *Preto protiv Italije*, ESLJP od 19. ožujka 1997. *Hornsby protiv Grčke*, *Les Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, PUF, Paris, 2007.

² Vidi još i Fromont, 2002a: 552–553; Fromont, 1999.

penzivnim učinkom nije pravilo, dok se u Latviji tužba sa suspenzivnim učinkom redovito primjenjuje.

Suspenzivni učinak tužbe predviđa se u slučaju postojanja teško popravljivih posljedica osporene odluke i ozbiljnog karaktera sredstava koja su se pokretala protiv nje. Kada je riječ o hitnim situacijama, sud mora u donošenju odluke odvagati prednosti i nedostatke i za javni i za privatni interes.

Države u načelu predviđaju mogućnost moduliranja suspenzivnog učinka tužbe, ponekad u kombinaciji s dodatnim hitnim mjerama. Tipičan primjer je Njemačka, gdje tužba radi poništenja kao i žalba u upravnom postupku uglavnom imaju suspenzivan učinak. Ako je zakonom iznimno isključena mogućnost suspenzivnog učinka ili nadležno tijelo koje ga je izdalo odluči taj akt odmah izvršiti, sud ga eventualno, na zahtjev tužitelja, može vratiti na ponovno rješavanje, i to s retroaktivnim učinkom. Prema mišljenju Saveznog ustavnog suda, to pravilo proizlazi iz načela učinkovitog pravnog lijeka, članak 19. stavak 4. Temelnog zakona. Osim toga, isti zakon predviđa mogućnost izdavanja privremenih mjera za druge vrste sudskih tužbi, posebno ako je riječ o tužbi protiv upravnog akta, tužbi zbog odbijanja ili šutnje uprave, primjerice kako bi se spriječilo mijenjanje stanja stvari ili stranci privremeno odobrile tražene pogodnosti.³ Tužitelji mogu, također, zatražiti da se pobijani akt hitno izvrši zbog općeg interesa,⁴ zbog višeg pojedinačnog interesa ili, suprotno, da se njegovo izvršenje obustavi. Mogu čak zatražiti i zaštitne mjere. Sud mora ocijeniti prednosti i nedostatke izvršenja i neizvršenja akta. Postupaka radi ponovnog uvođenja suspenzivnog učinka i privremenih mjera u praksi ima vrlo mnogo, što govori o važnosti prilagodbe pravila pojedinačnim situacijama i nužnosti da se ponekad interes tužitelja stavi ispred općeg interesa.

U Austriji sudac izvjestitelj može preispitati nesuspenzivni karakter tužbe ako to nije u suprotnosti s nekim važnim općim javnim interesom i ako postoji opasnost da bi akt mogao izazvati nerazmjernu povredu prava tužitelja uzimajući u obzir sve interese o kojima je riječ. Identična pravila vrijede u Španjolskoj: neovisno o vrsti tužbe, bilo da je riječ o tužbi zbog propuštanja javnopravnog tijela, tužbi zbog nezakonitog postupanja javnopravnog tijela, tužbi protiv akata koji su prethodili sklapanju ugovora,

³ § 123. Zakona o upravnim sudovima.

⁴ Postoji mogućnost da se izda nalog za hitno izvršenje u javnom interesu ili u primarnom interesu jedne od stranaka. U tom slučaju, osoba na koju je naslovljen akt može od suca tražiti da odgodi izvršenje akta (Marcou, 2006: 92, 93).

sud može naložiti javnopravnom tijelu da obustavi izvršenje akta, da prestane postupati ili može donijeti pozitivne mjere s ciljem da se osigura učinkovitost odluke.⁵ Sud donosi odluku uspoređujući i važeći različite interese: tužitelja, trećih strana i javnopravnog tijela.

U državama u kojima tužba ne odgađa izvršenje situacija može biti ista (Grčka, Italija, Francuska,⁶ Austrija). Tu su hitni postupci možda razvijeniji, ali sud isto tako treba odvagati različite interese, pa će suspenzivni učinak tužbe moguće modulariti, ovisno o predmetu. U Italiji se također bilježi značajan trend povećanja broja zaštitnih mjera upravnih sudova.⁷ Moguće je odobriti privremene zaštitne mjere ako se postupak vodi zbog odbijanja, šutnje ili tromosti uprave. To može biti mjera obustave izvršenja pobijanog akta, ali i sudski nalog javnopravnom tijelu da izvrši neki akt ili se suzdrži od postupanja. Izrečena mjera može biti uvjetovana te vremenski i prostorno ograničena. Ako se javnopravno tijelo ne povinuje izrečenoj mjeri, upravni sud može donijeti potrebne mjere za njezino izvršenje.

Velik broj država ima specijalizirane mehanizme za donošenje hitnih mjera u izbornim pitanjima, tržišnim pitanjima, a još je češći opći hitni postupak donošenja zaštitnih mjera obustave izvršenja akta,⁸ zaštitnih ili privremenih mjera, posebno kada predmet ima veze s baštinom⁹ ili je mjera za zaštitu sloboda. Ali u konačnici mali broj zemalja ima poseban postupak samo za zaštitu prava i sloboda, bilo da je riječ o postupku za donošenje mjera za zaštitu slobode u pravom smislu riječi (Francuska) ili o obustavi izvršenja (Belgija, Španjolska, Estonija – odluka o privremenoj pravnoj zaštiti, Portugal). Isto tako treba naglasiti da se tužitelji često pozivaju na više argumenata kada traže da im se odobre hitne mjere: žurnost, po-

⁵ Čl. 84., 91., 129., 130., 131., 132., 133., 136. Zakona od 13. srpnja 1998., Zakona 29–98 o upravnom sudstvu (Fromont, 2002a: 554–555; Cuchillo, Foix, 1999: 757).

⁶ Vidi RFDA, 2002., 2007.

⁷ Izmjene i dopune Zakona br. 1034 od 6. prosinca 1971., čl. 21. al. 8. izmijenjen i dopunjen Zakonom br. 173 od 21. srpnja 2000. o upravnom sudovanju (Fromont, 2002: 206, 2002a: 553; Casari, 1982: 112).

⁸ Na primjer, Španjolska, Zakon br. 29/1998 od 13. srpnja, čl. 129.s; Francuska, čl. L. 521-1 i 2 CJA, Zakon od 30. lipnja 2000.; Portugal, Zakon 15/2002 od 22. veljače 2002., posebno čl. 112. i 120. U Velikoj su Britaniji *prerogative remedies*, temeljem kojih se sucima daju ovlasti izdavanja naloga javnopravnim tijelima za odgađanje izvršenja, sačuvane reformom 1978.–1981.

⁹ Francuska – čl. R. 541-1 do 6 CJA, Italija – izmjene i dopune Zakona br. 1034 od 6. prosinca 1971., čl. 21. al. 8., Španjolska – Zakon br. 29./1998 od 13. srpnja čl. 112., Portugal – čl. 112.2 i Zakon o upravnosudskom postupku.

vreda temeljnih sloboda, dovodenje u pitanje zakonitosti akta i naročito teško nadoknadiva povreda prava.¹⁰ U Grčkoj se, primjerice, može dobiti obustava izvršenja samo ako je riječ o individualnom aktu i ako je takve prirode da bi njegovo izvršenje moglo izravno i neposredno proizvesti nenadoknadivu ili teško nadoknadivu štetu. U Italiji sud može naložiti obustavu izvršenja neke mjere ako za to postoje ozbiljni razlozi.

Postupci se mogu razlikovati, no često se predviđa pozivanje ili upućivanje na pravila iz parničnog postupka budući da je postupak za izricanje zaštitnih mjera u hitnom postupku pri upravnom sudu novijeg datuma te je pod snažnim utjecajem takvih postupaka u građanskim predmetima.¹¹ Treba istaknuti da odluku u hitnom postupku često donosi sudac pojedinac, ali to može biti i sudsko vijeće. Sud nadležan za izricanje zaštitnih mjera u hitnom postupku može biti isti onaj sud koji će u nastavku postupka odlučivati o meritumu, kao što je u Njemačkoj, Španjolskoj, Francuskoj i Grčkoj, no postoje i iznimke poput Nizozemske. Također je načelno moguće podnijeti zahtjev u bilo kojoj fazi postupka, što proizlazi iz samostalnog karaktera hitnog postupka za izricanje zaštitnih mjera. Iznimno se može dogoditi da se ta mogućnost ograniči na postupak u prvom stupnju (Poljska).

Osim poneke razlike u modalitetima hitnog postupka, a posebno mogu varirati uvjeti, cilj je isti: zaštita javnih ili privatnih interesa u nekom predmetu, pri čemu se daje prednost zaštiti pojedinca. Tako se privremenim mjerama u hitnom postupku (Cipar) smatraju postupci privremene pravne zaštite (Estonija), postupci za odgađanje izvršenja akta (Latvija), mjere radi osiguranja zahtjeva tužitelja (Litva), postupci za donošenje sudskog naloga (Velika Britanija) ili određivanje prethodnih mjera (Republika Češka).

Čak i u zemljama u kojima takvi postupci nisu izričito predviđeni postoje korisni mehanizmi. U Austriji sudac izvjestitelj može odrediti suspenzivni učinak tužbe ako postoji opasnost da bi akt mogao tužitelju prouzročiti teško nadoknadivu štetu. Osim toga, Ustavni sud i Vrhovni upravni sud uglavnom prioritetno rješavaju hitna pitanja. U Irskoj *High Court* može skratiti neke rokove ako je riječ o iznimno hitnom predmetu, premda je za to potrebna suglasnost konkretnog javnopravnog tijela.

¹⁰ Poglavitno kada je riječ o privremenim zaštitnim mjerama odgađanja izvršenja (Belgija, Španjolska, Francuska, Portugal).

¹¹ Posebno kada je riječ o odredbama koje donosi sudac, talijanski Zakon br. 205 od 21. srpnja 2000. (čl. 8.1.), portugalski Zakon o upravnosudskom postupku (čl. 112.).

Međutim, pravni učinci sudskih odluka, a samim time i kvaliteta upravnog sudovanja ponajprije se mjere kroz izvršenje odluka, što se također može prilagoditi situaciji u kojoj se nalaze tužitelji. Sve su to elementi koje treba nadodati pravu na suđenje u razumnom roku i pravu na hitne mjere koji upućuju na potrebu uravnoteženja odnosa između građana i uprave.

3. Razmjernost izvršenja odluka suca nadležnog za upravne sporove

Dakako da tijelo koje donosi odluku određuje njezin pravni učinak, no u Europskoj uniji se osim toga prepoznaje i pravo na izvršenje odluke. Pravila o izvršenju odluka sve su doradenija i sve fleksibilnija ovisno o interesu koji se štiti: zaštita individualnog interesa, zaštita prava tužitelja i zaštita javnog interesa u širem smislu. Upravo je sud nadležan za upravne predmete onaj koji treba pokušati pomiriti različite interese te su mu ovlasti znatno šire.

3.1. Tradicionalna potvrda relativnosti autoriteta presuđene stvari

U europskim državama autoritet presuđene stvari uglavnom ima relativan učinak, posebno u onima koje pripadaju zapadnom, romansko-germanskom pravnom krugu, a koje mahom prihvaćaju autoritet *res judicata*.

S druge strane, odluke o poništenju upravnih akata mogu, što se tiče predmeta, imati učinak *erga omnes*, kao u Francuskoj, Belgiji i Grčkoj. Moglo bi se dodatno razgovarati o pitanju domašaja proglašenja upravnog akta nezakonitim. Međutim, to ne vrijedi za sporove pune jurisdikcije, izborne i porezne sporove u kojima odluke imaju relativan učinak.

Ilustracije radi, u državama koje imaju mješovit sustav nadležnosti za upravni spor¹² sličan njemačkom modelu upravnosudski postupak protiv upravnog akta mora biti što sličniji parničnom postupku protiv ugovora.

¹² Prema podjeli koju navodi Lemasurier (2001: 1–10) mogu se razlikovati tri velika sustava: francuski sustav u kojemu se upravni spor o zakonitosti i upravni spor radi naknade štete nalaze u nadležnosti specijaliziranog samostalnog suca; mješoviti sustavi u kojima upravni spor o zakonitosti spada u nadležnost specijaliziranog upravnog suca, dok upravni spor o naknadi štete i ugovorima spada u nadležnost redovnog suca te na kraju anglosaksonski sustav u kojemu je redovni sudac nadležan za sve upravne sporove.

Stranke moraju biti dovedene u ravnopravan položaj, donesena odluka treba se odnositi isključivo na stranke u postupku i ne može dovoditi u pitanje valjanost upravnog akta. Ipak, njemački upravni sud može, u sklopu postupka za poništenje upravnog akta, retroaktivno poništiti pobijanu odluku i *erga omnes* ako je ona od početka bila neregularna te mora naložiti izvršenje potrebnih mjera za otklanjanje posljedica koje je proizvela poništena odluka prilikom svakog izvršenja.¹³

Najčešće postoji mogućnost da se autoritet presuđene stvari proširi i na treće osobe ako je riječ o potpuno identičnim slučajevima. Također se često predviđa posebno, brže postupanje za predmete u istoj kategoriji.

Neke države, poput Latvije i Estonije, eksplicitno prepoznaju jednu formu interpretativnog autoriteta presude: tumačenje pravne norme dano u kasacijskoj presudi postaje obvezujuće za sud koji ponovo odlučuje u predmetu iste ili slične pravne i činjenične prirode. U Španjolskoj Vrhovni sud može dati tumačenje u nekom kasacijskom predmetu. Takvo se tumačenje objavljuje u službenom listu i može biti obvezujuće za sve ostale sudove. No, iako se tumačenje temeljnih tekstova uglavnom implicitno preuzima, nije riječ o utvrđenom načelu.

Pravni sustavi utemeljeni na *common law* kakve poznaju Velika Britanija¹⁴ i Irska imaju drugačiji pristup autoritetu sudskih odluka, no postižu vrlo sličan rezultat kada je riječ o njihovoj primjeni. Poznaju autoritet presedana, ali i relativan učinak odluka koji se ograničava na stranke u postupku. Na primjer, moguće je pozvati se na odluku višestupanjskog suda kao presedan u glavnom postupku ako se bavi istim ili sličnim činjeničnim i pravnim pitanjima. Sud u sustavu *common law* na kraju donosi pravno pravilo čije područje primjene izlazi iz okvira samog spora, *ratio decidendi* kao pravna osnova odluke ima obvezujuću snagu, za razliku od *obiter dictum*, razloga sudskih odluka koji nisu odlučujući i imaju isključivo persuazivnu vrijednost. To načelo *stare decisis*,¹⁵ poštovanje pravila utvrđenih odlukama sudova višeg stupnja, primjenjuje se na sve odluke žalbenog suda Doma lordova, na odluke odjela Visokog suda (*Queen's Bench Division*) i Upravnog suda nadležnog za predmete iz upravnog prava kao njegovog specijaliziranog odjela. Sustav na Malti inspiriran je tim modelom uvažavajući istovremeno autoritet presuđene stvari. Stav je da se odluka može

¹³ Stavak 113. al. 1. Zakona o upravnim sudovima od 21. siječnja 1960.

¹⁴ Fairgrieve et al., 2006: 31–50. O pravilu presedana str. 36.

¹⁵ Presedan je obvezujući.

koristiti kao presedan u drugim postupcima ili ako se pojave slična pitanja. No ti presedani imaju tek persuazivnu vrijednost.

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

3.2. Opća težnja prema načelu korisnog učinka sudskih presuda

Pravo na izvršenje sudskih odluka opće je priznato u presudi Europskog suda za zaštitu ljudskih prava u predmetu *Hornsby protiv Grčke*. Države većinom imaju postupke koji omogućuju primjenu sudskih odluka (Marcou, 2006: 93; Fromont, 2002a: 555); čini se da je Finska jedina koja nije uspostavila poseban mehanizam. Uglavnom se od javnopravnog tijela protiv kojeg je izrečena odluka očekuje da je izvrši poštujući određene rokove.¹⁶ Sudovi nadležni za upravne stvari najčešće raspolažu mjerama za prisilno izvršenje odluka kao što su sudski penali ili sudski nalog. Često se donose zajedno, a omogućuju izvršenje odluke i preciziraju modalitete provedbe.¹⁷

U Velikoj Britaniji Dom lordova ima ovlasti izdavanja sudskih naloga britanskoj Kruni da bi se osiguralo poštovanje prvenstva prava Zajednice kao i u području policijskih poslova za strance (Marcou, 2006: 93). U Francuskoj upravni sud, od donošenja Zakona o ustroju sudova i parničnom, kaznenom i upravnom postupku od 8. veljače 1995., ima ovlasti izdavanja sudskog naloga radi izvršenja presuđene stvari, pored mogućnosti izricanja sudskih penala (Maugüé, 2007: 591). Činjenica da upravni sud ima ovlast izdavanja sudskog naloga govori o tome da se njegova uloga ne svodi samo na kontrolu »poštovanja pravila objektivnog prava od strane uprave« i da je »preuzeta koncepcija koja u njemačkom pravu postoji već pedeset godina, a to je individualna zaštita partnera javne uprave ... te da sud ima ovlasti ponovo uspostaviti njihova prava« (Fromont, 2002a: 551). Izricanje prisilnih mjera javnopravnom tijelu za izvršenje odluka može biti povjereno sâmom upravnom sudu: to je u pravilu u Francuskoj, Španjol-

¹⁶ Ili nema rokova, kao što je u Litvi.

¹⁷ Posebno u Njemačkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Italiji (čl. 8. Zakona br. 205 od 21. srpnja 2000.), Portugalu (čl. 173. Zakona o upravnim sudovima iz 2002.) ili Nizozemskoj. Vidi Fromont, 2002: 206–207; Marcou, 2006: 93.

skoj, Italiji i Njemačkoj. U Belgiji Državni savjet od 1990.¹⁸ ima ovlasti izricanja sudskih penala, dok se ovlasti izdavanja sudskog naloga ograničavaju samo na slučajeve kada na temelju odluke o poništenju akta postoji obveza suzdržavanja od primjene neke odluke.¹⁹ Ponekad se izvršenje sudskih odluka kojima se osuđuje javnopravno tijelo povjerava sudu opće nadležnosti, posebno u zemljama koje imaju razvijeno posebno upravno sudstvo (Marcou, 2006: 84–87; Braibant, 1999: 204). U Velikoj Britaniji i Irskoj nema stvarne razlike između javnih i privatnih osoba u izvršenju sudskih odluka. U Irskoj je sustav izvršenja odluka prepušten inicijativi stranaka i pojedinaca. Međutim sud može izdati sudski nalog kako bi se ograničilo ponavljanje ili trajanje nezakonitog ponašanja. Ako stranka ne poštuje nalog, može biti podvrgnuta sankcijama zbog nepoštovanja suda i dobiti novčanu ili zatvorsku kaznu. U Nizozemskoj se sudski penali ili prinudno ostvarenje penala protiv javnopravnih tijela mogu dosuditi i u parničnom postupku.

No čak i u zemljama koje imaju samostalno upravno sudstvo može doći do prebacivanja na redovne sudove ili primjene pravila parničnog postupka na izvršenje sudskih odluka od same uprave, što svjedoči o približavanju upravnih i redovnih sudova (posebno njihovih zadaća). U Republici Češkoj²⁰ redovni sudovi nadležni su 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 zbog individualne ili stegovne odgovornosti. U slučaju neplaćanja novčane kazne i dosuđenih sudskih penala postoji mogućnost pokrivanja nastale štete sredstvima iz državnog proračuna (Caupers, 1987: 563). Vrlo je zanimljiv i primjer Njemačke. Od 1960. izvršenje odluka upravnog suda uređeno je odredbama VIII. glave Zakona o parničnom postupku.²¹ Prema tim odredbama mogu se koristiti sva sredstva izvršenja, uz iznimka derogirajućih odredbi i ovrhe nad imovinom za javnu namjenu i javne službe (Fromont, 1988: 243; 2002a: 555). Kad upravni sud dobije zahtjev za poništenje upravnog

¹⁸ Sudski penali izriču se na zahtjev tužitelja nakon upozorenja izdanog upravnom tijelu da donese novu odluku i ako to propusti učiniti u roku od tri mjeseca. Međutim, ti se penali ne isplaćuju tužitelju, za razliku od penala u postupku pred redovnim sudom.

¹⁹ Čl. 36. koordiniranih zakona od 12. siječnja 1973. o Državnom savjetu.

²⁰ Regionalni sudovi vrše sudsku kontrola akata i postupaka uprave u prvom stupnju, a Vrhovni upravni sud kao kasacijski sud.

²¹ Stavak 167. Zakona o upravnom sudstvu.

akta, on može, na zahtjev tužitelja, odrediti potrebne mjere za povrat²² u pravno stanje koje je prethodilo primjeni akta i može precizirati modalitete povrata u prijašnje stanje.²³ U međuvremenu sud može donijeti privremeno rješenje za tu situaciju. Uz sudski nalog ili privremeno rješenje mogu se dosuditi penali do isteka roka koji odredi sud.²⁴ Ako javnopravno tijelo ne izvrši privremeni sudski nalog ili odluku, sud mu može dosuditi plaćanje određenog iznosa za svaku povredu sudskog naloga. Ako je riječ o neizvršenju obveze plaćanja; sud može čak naložiti javnopravnom tijelu da plati iznos u određenom roku, koji ne smije biti duži od mjesec dana, a nakon toga se potraživanje može prinudno naplatiti.

U zemljama koje nemaju takve postupke za izvršenje odluka upravnog suda mogući su drugi mehanizmi. U Austriji se još uvijek primjenjuju klasični postupci kao što su odgovornost upravnih vlasti za štetu i individualna odgovornost javnog 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.²⁵

Treba napomenuti da mali broj država poznaje mehanizam temeljem kojeg 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 presudene stvari. U vršenju svojih ovlasti može imenovati zamjenika (*commissaria ad acta*) 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 (Cassesse, 1983: 20; Colombini, Mas-

²² Trebaju biti ispunjena tri uvjeta: da povrat u prijašnje stanje nije nemoguć, da sudac raspoláže svim elementima koji utječu na odluku, da javnopravno tijelo ne raspoláže diskrecijskim, nego vezanim ovlastima. Ako se pobija odluka koja određuje neki novčani iznos, sudac može izmijeniti iznos.

²³ To je slučaj kada sudac ne raspoláže svim potrebnim elementima ili slučaj kada javnopravno tijelo ima diskrecijske ovlasti. Vidi Fromont, 2002a: 555.

²⁴ Marcou, 2006: 94. Paragrafi 113., 123. i 172. Zakona o upravnim sudovima.

²⁵ Marcou, 2006: 94.

sera, 1999: 668; Lafarge, 1999: 678; Marcou, 2006: 94; Fromont, 2002a: 558).²⁶ 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 jedinicom 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 ovlast 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 odluka²⁷ 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.²⁸ 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 (Mialot, 2003: 112).

Osim toga, po uzoru na mogućnosti kojima raspolažu sudovi Europske unije (Labayle, 2004: 663), sve više država nastoji modulirati pravne učinke sudskih odluka u upravnim stvarima kroz vrijeme (Jouanjan, 2004: 676; Bon, 2004: 690; Bon, 2004a: 696), kao u Francuskoj i Belgiji.²⁹ U većem

²⁶ Čl. 27. kraljevskog Dekreta od 26. lipnja 1924. za Državni savjet, Zakon br. 205 od 21. srpnja 2000. za regionalne upravne sudove.

²⁷ Čl. 103. Zakona 29/1998 o sudovima nadležnim za upravne sporove od 13. srpnja 1998. Fromont, 2002a: 558–559. Upravni sud isto tako ima velike ovlasti, može ukinuti akt, naložiti javnopravnom tijelu poduzimanje mjera u zadanom roku, može vršiti diskrecijske ovlasti povjerene javnopravnom tijelu, naložiti javnopravnom tijelu postupanje. Ako je riječ o nezakonitom postupanju, sudac to može prekinuti i osigurati tužitelju ponovno ostvarenje njegovih prava.

²⁸ Stranke ili zainteresirane osobe mogu zatražiti prisilno izvršenje presude (dva mjeseca ili tri mjeseca ako je riječ o novčanoj kazni, a računa se od dana uručivanja presude ili roka utvrđenog presudom).

²⁹ U Njemačkoj se retroaktivni učinak ništavnosti može ograničiti tako da se odredi da će akt biti ništavan od kasnijeg datuma, nakon izdavanja akta. To može biti i datum donošenja presude, ali sudac pritom ne raspolaže nikakvim diskrecijskim ovlastima. U donošenju zaključaka mora se ograničiti na trenutak kada je nezakonitost nastala (Jouanjan,

broju zemalja upravni sudovi mogu svojim odlukama³⁰ dati retroaktivni učinak. Na primjer u Belgiji Državni savjet može modulirati pravni učinak odluke tako da se primjenjuje retroaktivno ili da se ograniči. Nadalje, u samoj odluci može precizirati pravne učinke koji će biti privremeni ili konačni. Francuski Državni savjet također može modulirati retroaktivni učinak sudske odluke o poništenju akta.³¹ Francuski Državni savjet prihvatio je i djelomično »zamrzavanje« retroaktivnog učinka, što potvrđuje primjer sudske prakse. Naime, nova mogućnost pobijanja upravnog ugovora ne smije prekomjerno ugroziti ugovorne odnose koji traju. Temeľem tog novog modaliteta ugovori se neće moći pobijati, osim ako je postupak njihova sklapanja pokrenut nakon čitanja odluke.³² I u Portugalu upravni sud ima mogućnost ograničiti načelni retroaktivni domašaj svojih odluka kojima se proglašava nezakonitost akta. Može odlučiti da odluka kojom se utvrđuje nezakonitost akta i koja ima opću obvezujuću snagu neće proizvesti pravni učinak prije isteka roka za podnošenje žalbe, kada presuda postaje pravomoćna, ako je to opravdano iz dobro obrazloženih razloga pravne sigurnosti, pravičnosti ili javnog interesa. Osim toga, odluka o nezakonitosti akta primjenjuje se retroaktivno od datuma kada je pobijani akt donesen. Ako su neki akti ukinuti aktom koji je proglašen nezakonitim, ponovo će stupiti na snagu. Međutim, retroaktivni učinak ne može utjecati na presuđenu stvar ili na pravomoćne upravne akte, osim ako akt koji je proglašen nezakonitim nema sankcionirajući karakter i ako nije nepovoljnijeg sadržaja za stranku. Odluka o nezakonitosti akta moći će se primjenjivati retroaktivno iznimno i temeljem odluke suda. U Španjolskoj su pravila dosta slična. Pravomoćne sudske odluke o poništenju akata imaju retroaktivan učinak i smatra se kao da poništena odluka nije ni postojala. Međutim, retroaktivnost se ne primjenjuje na upravne akte ili pravomoćne odluke u kojima je propis primijenjen prije njegova poništenja (osim posebnih postupaka kao što je revizija po službenoj dužnosti). Ipak, a to se odnosi i na upravni akt i na pravomoćnu odluku, retroaktivni

2004: 686). U nekim državama poput Austrije, Poljske, Latvije ili Cipra ne postoji takva mogućnost.

³⁰ Finska, Velika Britanija, Nizozemska, Republika Češka.

³¹ Francuski Državni savjet 11. svibnja 2004. *Association AC*; potvrdio Državni savjet 25. veljače 2005. *France Télécom*. Presuda koja primjenjuje tu sudsku praksu na poništenje dekreta kojim se imenuje pravosudni dužnosnik na mjesto državnog odvjetnika pri *Tribunal de grande instance* u Narbonni.

³² Francuski Državni savjet, 16. srpnja 2007. *Société Tropic Travaux Signalisation*.

učinak sudske odluke o poništenju akta vrijedi čim poništenje podrazumijeva smanjenje ili isključenje sankcija koje nisu u cijelosti izvršene.

Ti različiti postupci omogućuju da se vremenski modulira primjena sudske odluke, ali isto tako da se uzmu u obzir različiti interesi. Sud nadležan za upravne stvari mora uzeti u obzir posljedice retroaktivnog učinka poništenja akta na razne javne i privatne interese u predmetu kao i nedostatke načela zakonitosti, načela pravne sigurnosti i stečenih prava stranaka gledano iz perspektive javnog interesa.

Analizom pravnih učinaka sudskih odluka sudova nadležnih za upravne stvari dolazi se do skupa pravila nastalih na modelu upravnog spora koji ima sve više subjektivnih obilježja. Od upravnih sudova očekuje se da rade »po mjeri« da bi uspostavili ravnotežu, koju još treba doraditi, između zaštite prava javnopravnih tijela i jačanja prava građana.

4. Pravovremeno donošenje odluka upravnog suda

4.1. Pravo na suđenje u razumnom roku

Jedno od temeljnih načela Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz članka 6. stavka 1. jest pravo na pravično suđenje koje je proizvelo bogatu sudsku praksu.³³ Po uzoru na taj članak Europski je sud definirao pravo na suđenje u razumnom roku³⁴ 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).

U svakom slučaju, predviđaju se ili već izdvajaju povećana sredstva za upravno sudovanje radi ubrzanja sudskih postupaka. Međutim, rijetko se posebno iskazuju sredstva namijenjena upravnom sudovanju; europski financijski podaci najčešće se odnose na ukupna sredstva za pravosuđe.³⁵

³³ ESLJP 26. listopada 2000. *Kudla c/ Pologne*, 26. ožujka 2002. *Lutz c/ France*.

³⁴ Suđenje u razumnom roku propisano je člankom 47. Povelje o temeljnim pravima. V. Déro-Bugny, 2006: 5.

³⁵ Litva 0,9% sredstava iz državnog proračuna, Nizozemska 5%, Francuska 1,85%, Španjolska 0,496%.

U nekim zemljama čak dolazi do smanjenja proračunskih sredstava za pravosuđe, kao na primjer u Italiji, dok su u drugim zemljama u relativnom porastu, kao u Francuskoj.³⁶ U svakom slučaju vrijedilo bi temeljitije razmotriti pitanja koja se odnose na trošak upravnog sudovanja u svim njegovim različitim vidovima, a posebno trošak koji se odnosi na presude upravnih sudova kojima se osuđuje uprava i njegov udio u javnom proračunu. Takvi podaci koji se odnose na ekonomske aspekte pravosuđa sastavni su dio svake argumentirane ocjene kvalitete pravosudnog sustava. Osim toga, države također imaju sustav filtriranja sudskih tužbi radi ubrzanja postupaka.

Španjolska, koja se našla pred istim problemom, opredijelila se za sustav prioritarnog rješavanja tipskih tužbi ili tužbi koje udovoljavaju nekim kriterijima; također se predviđa proširenje pravnih učinaka odluke na slične predmete. U Irskoj se predmeti s kojima se kasni više od dva mjeseca stavljaju na popis takvih predmeta, a dostupan je i upisnik presuda u pričuvu. U Nizozemskoj je pak trajanje sudskog postupka ograničeno na jednu do dvije godine, na Cipru jednu do dvije i pol godine, gdje inače sukladno tamošnjim postupovnim pravilima koja je 1986. donio Vrhovni sud nijedan sudski postupak ne smije trajati duže od šest mjeseci. Međutim ipak treba uzeti s rezervom područje primjene tih mjera. U europskim državama uglavnom nisu postojali posebni postupci koji bi omogućili da se definitivno stane na kraj nerazumno dugim sudskim postupcima ili da se tužitelju zajamči naknada štete u slučaju prekomjernog trajanja postupka. Međutim pod utjecajem Vijeća Europe i posebno Odbora ministara države su usvojile neke mjere s ciljem da se uspostave učinkovita pravna sredstva.³⁷

U Francuskoj je dekretom od 28. srpnja 2005. Državni savjet dobio nadležnost za slučajeve u kojima se državu smatra odgovornom zbog prekomjernog trajanja suđenja u upravnim predmetima.³⁸ Međutim, neka pravila već su prije utvrđena sudskom praksom. Presudom Državnog savjeta u predmetu *Magiera* od 28. lipnja 2002. (Poujade, 2007: 95) pokreće se postupak odgovornosti države za štetu zbog lakše povrede dužnosti u slučaju nepoznavanja prava na suđenje u razumnom roku i nepropisnog funkcioniranja upravnog sudstva. Presudom od 25. siječnja 2006. u predmetu

³⁶ Proračunska sredstva za upravno sudovanje iznose 3,2% proračuna za pravosuđe odnosno 0,6% ukupnih proračunskih sredstava.

³⁷ Vidi također rad Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija).

³⁸ Državni savjet odlučuje u prvom i zadnjem stupnju kada je riječ o odgovornosti države za prekomjerno trajanje postupaka, dekret 2005/911, čl. R 311-1 CJA.

*SARL Potchou i ostali*³⁹ prihvaća se mogućnost naknade štete za predugo rješavanje zaostalih neriješenih predmeta. Procjena ukupnog trajanja postupka koji se odnosi na upravne i redovne sudove i Suda za rješavanje sukoba nadležnosti (*Tribunal des conflits*) postavlja i pitanje nadležnosti. Državni je savjet rješavanje pitanja nadležnosti uputio na *Tribunal des conflits*.⁴⁰ U Španjolskoj doduše postoji mogućnost naknade štete, ali se ona rijetko priznaje. Može se temeljiti na posebnom postupku o odgovornosti suda zbog neispravnog funkcioniranja pravosuđa ili na presudi kojom je utvrđeno da je došlo do povrede prava na učinkovitu sudsku zaštitu.

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

5. Zaključak

Ako se zadrži na tradicionalnoj podjeli na objektivni i subjektivni spor kao polazište za oblikovanje različitih modela upravnog sudovanja, dobit će se dvije koncepcije s obzirom na pravne učinke odluka sudova nadležnih za upravne stvari u Europi. Temeljem objektivnog pristupa upravnom sporu, pravnim učinkom odluka prije svega se želi postići da javnopravna tijela poštuju objektivno javno pravo kako bi uprava mogla dobro funkcionirati. Pritom sud nadležan za upravne stvari raspolaže različitim mogućnostima da nametne svoje odluke kao što su sudski nalog i penali, i to radi poštovanja zakonitosti.

Međutim, danas se pravni učinak odluka upravnog suda također može promatrati iz perspektive subjektivne koncepcije upravnog spora. Pritom upravni sud daje prednost pravima građana štiteći njihov individualni položaj u odnosu prema upravi i njihovo pravo na djelotvorno pravno rješavanje. Ako se odmaknemo od problematike autoriteta presuđene stvari, privremenih ili zaštitnih mjera ili pak vremenskog moduliranja pravnih učinaka poništenja akata, građane konkretno najviše zanima donošenje sudske odluke u kratkom roku, pronađeno rješavanje i njegova primjena u

³⁹ Potvrda Državnog savjeta od 31. ožujka 2006. *Mme Mine Kirkkanat* (presuda uručena 6 godina i 11 mjeseci nakon zaprimanja zahtjeva za naknadu štete u prethodnom postupku, dosuđena je naknada štete u iznosu od 6.000 eura), Državni savjet od 7. srpnja 2006. *M. Mangot* (obveza prethodnog pokretanja postupka pred tijelom uprave).

⁴⁰ Državni savjet 5. prosinca 2007., g. i gđa. *Bernardet*.

praksi. »Cilj upravnog sudovanja nije više (samo) postići da javnopravna tijela poštuju objektivno pravo, nego i da se pojedince zaštiti od uprave« (Jouanjan, 2004: 686), kao što je to uostalom propisano nacionalnim ustavima i europskim pravom. To dovodi do određenog približavanja građanskih i upravnih sudova te unificiranja sudskih postupaka neovisno o tome o kojoj je grani prava riječ, uključujući i upravno pravo (Fromont, 2002: 204.–205). Taj pomak prema subjektivnoj koncepciji pravnih učinaka odluka upravnih sudova nastao je pod dvostrukim utjecajem Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i sudske prakse Europskog suda za zaštitu ljudskih prava te prava i sudske prakse Europske unije. Vidimo da se u europskim zemljama sve više pojavljuje pravo subjektivnog upravnog spora i sudovi nadležni za takve sporove. Kao da je nestala razlika između zemalja koje su zadržale objektivnu viziju upravnog spora, poput Francuske i Belgije, i onih koje su se, poput Njemačke i Velike Britanije, od početka opredijelile za subjektivnu koncepciju. Europske države daju prednost mješovitom pristupu upravnim sporovima: on je objektivniji jer se poštuje pravo kojim se regulira rad uprave, ali i sve više subjektivniji jer se poštuju prava stranaka. U tom kontekstu su instrumenti kojima raspolaže sud nadležan za upravne sporove, bio on upravni ili građanski, u konačnici dosta slični (Fromont, 2002a: 551) i bilježimo iste osnovne trendove s obzirom na pravne učinke sudskih odluka.

Literatura

- Bon, Pierre (2004) La modulation des effets des juridictions constitutionnelle et administratives en droit espagnol. *Revue Française De Droit Administratif*, br. 4, Pariz, str. 690–695
- Bon, Pierre (2004a) La modulation des effets des juridictions constitutionnelle et administratives en droit portugais. *Revue Française De Droit Administratif*, br. 4, Pariz, str. 696–699
- Braibant, Guy (1999) La juridiction administrative en droit comparé. *Rev. adm.*, numero special 9, Pariz, str. 204–210
- Casari, Vittorio Gasparini (1982) *Introduzione allo studio della tutela cautelare nei confronti della pubblica amministrazione*. Rim: Modena
- Cassese, Sabino (1983) *Protection juridictionnelles et nouvelles protections en Italie*. *Annuaire européen d'Administration publique*, Pariz
- Caupers, Joao (1987) *Le contrôle de l'administration au Portugal*, *Annuaire européen d'Administration publique*, Pariz
- Colombini, Giovannini, Anna Massera (1999) *Le contrôle des décisions administratives en Italie*. *Actualité Juridique Droit Administratif*, br. 4, Pariz, str. 672–684

- Cuchillo, M., Eduard Foix (1999) Le contrôle juridictionnel de l'administration dans l'ordre juridique espagnol, *Actualité Juridique Droit Administratif*, br. 2, Pariz, str. 433–450
- Déro-Bugny, Delphine (2006) Le droit à être jugé dans un délai raisonnable par la juridiction administrative (française). *Droit administratif*, br. 10, Paris, str. 5–12
- Fairgrieve, Duncan, Mattias Guyomar, Bernard Stirn (2006) Droits et libertés en France et au Royaume-Uni. Pariz: Odile Jacob
- Fromont, Michel (2002) La justice administrative en Europe, *Convergences, Revue Française De Droit Administratif*, br. 6, Pariz, str. 267–272
- Fromont, Michel (2002a) Les pouvoirs d'injonction du juge administratif en Allemagne, Italie, Espagne et France, *Revue Française De Droit Administratif*, br. 6, Pariz, str. 554–560
- Fromont, Michel (1999) Regards d'un juriste français sur la juridiction administrative allemande, *Actualité Juridique Droit Administratif*, numéro spécial 7, Pariz, str. 28–33
- Fromont, Michel (1988) L'exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand. *Actualité Juridique Droit Administratif*, Pariz
- Jouanjan, Olivier (2004) La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelle et administratives en droit allemand. *Revue Française De Droit Administratif*, br. 4, Pariz, str. 676–689
- Labayle, Henri (2004) La CJCE et la modulation des effets de sa jurisprudence: autres lieux ou autres moeurs? *Revue Française De Droit Administratif*, br. 2, Pariz, str. 663
- Lafarge, Florent (1999) Le contrôle des décisions de l'administration en Italie. *Actualité Juridique Droit Administratif*, br. 2, Pariz, str. 684–692
- Lemasurier, Jeanne (2001) Le contentieux administratif comparé. Pariz: Economica
- Maugüé, C. (2007) Les injonctions pour exécution de la chose jugée, *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*. Pariz: Dalloz
- Marcou, Gérard (2006) Caractères généraux et évolution de la juridiction administrative en Europe occidentale, *Revue Française De Droit Administratif*, br. 1, Pariz, str. 83–95
- Mialot, Camille (2003) Les nouveaux pouvoirs du juge administratif en France et en Espagne. Pariz: Thèse Paris I
- Poujade, Bastien (2007) Les grands arrêts du contentieux administratif. Pariz: Dalloz
- RFDA (2002) *Actualités des procédures d'urgence*, br. 245, Pariz
- RFDA (2007) Premier bilan de la réforme des procédures d'urgence dans le contentieux administratif (nacionalna konferencija predsjednika upravnih sudova, Lyon, 15.–16. lipnja 2006.), br. 37, Pariz

Legal Effectes of the Decisions of Administrative Courts in Europe

Summary

Certain problems of administrative courts appearing in the jurisprudence of the European Court for the Protection of Human Rights and of some EU member states are analysed in the paper. Particular stress is on the right to trial within reasonable time, execution of court decisions, right to emergency court measures, and suspending effect of the lawsuit. There is an obvious trend of Europeanization of the principles of administrative dispute, which is consistent with general Europeanization of administrative law. It is concluded that scientific research in the field of administrative dispute is mainly concerned with the question of whether it is possible to spot convergence trends with regard to legal effects of administrative courts' decisions in the European Union.

Key words: reasonable time, urgent procedure, enforcement of court decision