

Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, docentica  
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu  
Dr. sc. Boris Ljubanović, izvanredni profesor  
Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku

## **SURADNJA IZMEĐU NACIONALNIH UPRAVNIH SUDOVA, SUDA EUROPSKE UNIJE I EUROPSKOG SUDA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA U IZVRŠAVANJU UPRAVOSUDSKIH ODLUKA NAKON LISABONSKOG UGOVORA**

*UDK:342. 9 (4)*

*Izvorni znanstveni rad*

*Primljeno: 1. 11. 2014.*

Tijekom posljednjih nekoliko desetljeća, nacionalni upravni sudovi bili su suočeni s nekoliko kopernikanskih obrata, a među njima se nalazi i ratifikacija Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i uključenje u pravni poredak Europske unije. Autori smatraju nužnim naznačiti najnovije promjene što su uslijedile ulaskom Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije, u suradnji između nacionalnih upravnih sudova, Suda Europske unije i Europskog suda za zaštitu ljudskih prava u izvršavanju upravnosudskih odluka. Cilj spomenute suradnje jest izbjeći proturječnu sudsku praksu vezanu za isti predmet ili isti pravni problem. Autori sažeto ispituju razdoblje «nakon» Lisabonskog ugovora, uočavaju određene poteškoće i izvore sukoba u izvršavanju.

**Ključne riječi:** *Europski sud za zaštitu ljudskih prava, Sud Europske unije, upravni sudovi, izvršenje i suradnja*

### **1. UVOD**

Prvo što treba istaknuti jest to da su tijekom posljednjih nekoliko desetljeća nacionalni upravni sudovi bili suočeni s nekoliko kopernikanskih obrata. Tako, od 1. srpnja 2013. godine, i hrvatski se sudovi suočavaju s trima različitim pravnim područjima: nacionalnim – Zakon o upravnim sporovima (koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012.), pravnim područjem Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava Vijeća Europe i pravnim područjem Europske unije, uz praksu Suda u Luxemborgu koja, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora (1. prosinca 2009.), dobiva novu dimenziju. Važno je da se spomenuta pravna područja povežu, te da se tako izbjegne proturječna sudska praksa vezana za isti predmet ili isti pravni problem. Stoga se čini prirodnim naznačiti, ulaskom Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije, na najnovije promjene u razvoju te suradnje te pokušati skicirati njihovu suradnju u izvršavanju.

Već pola stoljeća, kao što je naglašavao Bruno Genevois,<sup>1</sup> istinski začetnik koncepta „dijaloga sudaca“, odnos između sudova Europske unije i nacionalnih sudova u znaku je dijaloga i suradnje. I upravo zbog toga Europska unija danas pronalazi svoju dosljednost.

Ideja dijaloga između europskih i nacionalnih sudova proizlazi iz načela lojalne suradnje između Europske unije i njezinih država članica: *na razini Europske unije ne smiju postojati niti vladavina sudaca niti rat sudaca. Mora biti mjesta za dijalog sudaca.*<sup>2</sup> Ipak, *dijalog sudaca ne predstavlja pravilo, pravno načelo niti zakonski cilj, a još manje ustavni ili pojam iz sudske prakse. Možemo jedino pretpostaviti da je on dio politike sudske prakse koja je, bez sumnje, nejednako proširena unutar različitih sudova.*<sup>3</sup>

Dijalog sudaca predstavlja više praktičnu potrebu negoli pravnu obvezu što se objašnjava nepostojanjem sudbene hijerarhije između europskih i nacionalnih sudova.<sup>4</sup> Njezin je cilj, osobito u svjetlu osiguranja pravne sigurnosti, izbjeći proturječnu sudsku praksu vezanu za isti predmet ili isti pravni problem. Stoga se pitanje dijaloga osobito postavlja kad nacionalni sudac donosi presudu u ime nekog drugog pravnog poretka, kao što je slučaj nacionalnog upravnog suca u njegovoj ulozi europskog suca općeg prava. Tako se dijalog može opisati i kao *komunikacija koja nužno ujedinjuje, s ciljem provedbe europskog prava, nacionalne i europske sudove u njihovoj zadaći primjene prava, donošenja presuda i izvršavanja istih.*<sup>5</sup>

Suradnja je preduvjet za efikasno izvršavanje sudskih odluka. Zato pravila o izvršavanju moraju biti prilagodljiva, ovisno o interesu koji se štiti: zaštita individualnih interesa, zaštita prava tužitelja i zaštita javnog interesa.<sup>6</sup>

Hrvatski upravni sudovi nose poseban teret odgovornosti zbog toga što je njihova odgovornost i zadaća poznavanje i izvršavanje europskog prava. Zbog navedenoga, hrvatski upravni sudovi moraju prihvatiti i izvršavati konvencijsko pravo te prihvatiti proces europeizacije hrvatskog upravnog prava. Za svladavanje spomenutih elemenata vrlo je važno da su upravni suci osposobljeni komunicirati

<sup>1</sup> Izraz „dijalog sudaca“ duguje svoju slavu Brunu Genevoisu koji ga je sistematizirao.

<sup>2</sup> Lichè, F., Potvin-Solis, L., Raynouard, A., *Le dialogue entre les juges européens et nationaux: incantation ou réalité?*, Bruxelles, Bruylant, 2004., str. 242.

<sup>3</sup> Boucher, J., Bourgeois-Machureau, B., *Le droit international, le droit communautaire, le droit interne et ... le juge administratif*, AJDA, Paris, 2008., str. 1085.

<sup>4</sup> Taj se dijalog rodio i procvjetao zahvaljujući podjeli uloga između nacionalnih i europskih sudova koja proizlazi iz čl. 267 i čl. 274 Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

<sup>5</sup> Boucher, J., Bourgeois-Machureau, B., str. 1085.

<sup>6</sup> Ideja dijaloga sudaca koja je odraz recipročne igre utjecaja, a ne nekakvog dominantog odnosa u korist Suda Europske unije, podrazumijeva suradnju te prostor razmjene i slobode bez kojeg bi dijalog bio iluzoran. Zato fleksibilnost mora ostati jedan od pokretačkih elemenata dijaloga. U odnosima između sudskih praksi mora ostati razuman prostor divergencije koji osigurava sigurno poštovanje nacionalnih identiteta država članica. Dijalog počiva na jasnoj podjeli nadležnosti između europskih i nacionalnih sudova. Međutim, ovaj sklad, koji trenutno postoji samo između nacionalnih sudova i sudova Europske unije, nije uvijek prevladavao. Zapravo, specifičnosti svojstvene upravnom sudovanju zahtijevale su produbljene dijaloge između sudaca kako bi svi mogli nadići svoje nepovjerenje. Dijalog između sudova uvijek je postojao, a sudovi su brzo prepoznali korisnost interakcije koja se najviše odražavala u obogaćivanju sudske prakse.

u ovakvom, za njih, novom okruženju, jer suradnja između upravnih sudova i europskih sudova danas predstavlja najvažnije pravno sredstvo povezivanja i stvaranja efikasnog i učinkovitog europskog sudskog prostora. Suradnja u izvršavanju mora biti prisutna među svima spomenutima.

Brzina, obujam i složenost promjena, na posredan će način prisiliti upravne suce da prate praksu domaćih sudova, ali i praksu Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i Suda Europske unije i da u njoj traže uporište za rješavanje i izvršavanje konkretnih sporova. Zbog toga proučavanje suradnje između nacionalnih upravnih sudova predstavlja nužnost, i upravo u tom Europska unija pronalazi svoju dosljednost.

## 2. PRIZNAVANJE PRVENSTVA EUROPSKOG PRAVA

Znamo da Sud Europske unije temelji prvenstvo europskog prava na ideji autonomije europskog pravnog poretka onako kako je ona potvrđena u presudi *Van gend en Loos*. U ključnoj presudi *Costa protiv E.N.E.L.-a*, Sud je svečano potvrdio prvenstvo europskog prava nad nacionalnim pravom država članica, nakon promišljanja kojim je istaknuo specifičnu prirodu Europske unije i oslanjajući se na tri komplementarna argumenta: učinkovitost trenutne i izravne primjenjivosti europskog prava, dodjelu nadležnosti Europskoj uniji čime se ograničavaju suverena prava država i jedinstvo europskog pravnog poretka, dakle i nužno jedinstvo primjene europskog prava. Štoviše, europska konstrukcija zahtijeva jedinstvo primjene europskih pravila te njezino prvenstvo nad svim normama internog prava bez koje bi sâmo njezino postojanje bilo ugroženo.

Sud Europske unije dao je tako opći, apsolutni i bezuvjetni doseg sveukupnom europskom pravu nad sveukupnim nacionalnim pravom. Opći i apsolutni karakter znači da svi izvori europskog prava koji imaju obvezujući karakter ili proizvode pravne učinke – primarno ili sekundarno pravo, međunarodne obveze Unije<sup>7</sup> i opća načela europskog prava<sup>8</sup> uživaju prvenstvo u odnosu na cjelokupno nacionalno pravo bez obzira na izvor nacionalnih normi, to jest bez obzira na to je li im izvor ustav, parlament, vlada, uprava, lokalna samouprava,<sup>9</sup> ili pak nacionalni sudac, pa čak i odredbe privatnog karaktera kao što su ugovori.<sup>10</sup>

Prvenstvo vrijedi nad svim granama nacionalnog prava. Ono je ravnodušno prema kronologiji normi koje se sudaraju, ne zanima ga jesu li nastale prije ili poslije,<sup>11</sup> *izvršna snaga europskog prava ne može varirati od jedne do druge države po volji internog zakonodavstva nastalog naknadno, a da ne dovede u opasnost ostvarivanje ciljeva ugovora.*<sup>12</sup> Bezuvjetni karakter prvenstva u pogledu

<sup>7</sup> Sud Europske unije, 19. studenog 1975., *Nederlandse Spoorwegen*.

<sup>8</sup> Sud Europske unije, 13. srpnja 1989., *Wachauf*.

<sup>9</sup> Sud Europske unije, 22. lipnja 1989., *Fratelli Constanzo*.

<sup>10</sup> Sud Europske unije, 8. travnja 1976., *Defrenne*.

<sup>11</sup> Sud Europske unije, 21. ožujka 1978., *Pigs Marketing Board c/ Redmond*.

<sup>12</sup> Sud Europske unije, *Costa c/ Enel*.

sudske prakse ima dvije značajke. On znači da u okviru prethodnog postupka Sud Europske unije ne priznaje da je obvezan odgoditi svoju presudu u očekivanju da nacionalni ustavni sud presudi o navodnoj neustavnosti nekih odredbi ugovora i da se u okviru tužbe zbog povrede države članice ne mogu izuzeti od njihovih institucionalnih struktura.

Prvenstvo europskog prava čini svaku nespojivu nacionalnu normu neprimjenjivom. Ono znači da je nadležnim nacionalnim tijelima 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

Suočeni s ovom neuvijenom potvrdom europskog prava nad svim normama internog prava, pa bile one i na ustavnoj razini, nacionalni su suci morali nanovo razmotriti rješenja iz vlastite sudske prakse.<sup>15</sup>

Izravni učinak se u okviru Europske unije definira kao sposobnost norme da sama stvori prava i obveze u korist ili na teret privatnih osoba koje uživaju pravo da se mogu pozvati na te odredbe, kako bi u slučaju spora dobile izravnu i učinkovitu primjenu. Izravni učinak predstavlja sposobnost norme da bude izvor važeće zakonitosti u nacionalnom pravnom poretku.

Izravni je učinak svojstvo pravne norme koje omogućuje i zahtijeva njezinu izravnu primjenu od strane nacionalnih upravnih sudova. Normu prava Unije koja zadovoljava kriterij za izravni učinak nacionalni su sudovi obvezni izravno primijeniti kao premisu *maior* da bi riješili spor o kojem odlučuju. Izraženo sa stajališta pojedinca koji pred nacionalnim sudom traži zaštitu svog subjektivnog prava, izravni učinak znači da će on svoj tužbeni zahtjev moći temeljiti na toj normi. Čapeta navodi kako u svojoj procesnoj funkciji on stvara obvezu primjene normi Zajednice za nacionalne sudove koju onu ne bi imali temeljem internog prava države članice u kojoj su uspostavljeni.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Sud Europske unije, 13. srpnja 1972., *Commission c/ Italie*.

<sup>14</sup> Sud Europske unije, 9. ožujka 1978., *Simmenthal*.

<sup>15</sup> Iako su francuski suci u početku nerado prihvaćali prvenstvo europskog prava nad infraustavnim normama, pokazalo se da je to prihvaćanje bilo predmetom pravog dijaloga sudaca. U Francuskoj je taj pokret pokrenulo Ustavno vijeće koje je u svojoj sudskoj praksi *IVG* odbilo kontrolirati konvencionalnost zakona na temelju članka 55. Ustava, a potom i sukladnost zakona ugovorima Zajednice. Tako je Ustavno vijeće implicitno dodijelilo tu zadaću običnim sudovima.

<sup>16</sup> Vidi Čapeta, Tamara, *Sudovi Europske unije: Nacionalni sudovi kao europski sudovi*, Institut za međunarodne odnose, Zagreb, 2002., str. 27-28.

Kako bismo u potpunosti mogli ocijeniti bit sudskih dijaloga vezanih uz izravni učinak europskih direktiva, treba podsjetiti da temeljem čl. 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>17</sup> samo uredbe imaju izravni učinak, a ne direktive. Pojam izravnog učinka neka je vrsta zahtjeva koji je Sud Europske unije uputio nacionalnom sudu, pozivajući ga time da štiti prava koje stranke uživaju na temelju neke norme europskog prava. U početku je Sud Europske unije vrlo doslovno tumačio čl. 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odbijajući priznati direktivi svaki izravni učinak. Potom je postupno proširio izravan učinak na odluku namijenjenu državama članicama,<sup>18</sup> kao i na kombinirane odredbe ugovora i direktiva.<sup>19</sup> Vodeći se logikom proširivanja izravnog učinka akata europskog prava, napokon je priznao izravan učinak nekih odredbi direktiva u slavnoj presudi *Yvonne Van Duyn protiv Home Officea* 4. prosinca 1974., navodeći kako direktiva donosi prava u korist pojedinaca na koja se oni mogu pozvati pred sudom države članice i koje nacionalni sudovi moraju sačuvati. Time je potvrdio novo tumačenje čl. 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koji omogućava pojedincima da pred sudom pokrenu postupak protiv države članice, pozivajući se na direktivu koju ona nije prenijela u zadanim rokovima ili ju je pogrešno prenijela.

Ipak, nema svaka direktiva, a unutar jedne direktive svaka njezina odredba, izravni učinak, inače bi to *de facto* dovelo do toga da je možemo preimenovati u prikrivenu uredbu. Zbog toga je Sud Europske unije naglasio da direktiva u početku ne proizvodi ni prava ni obveze za pojedince, zbog toga što njezini učinci sežu do pojedinaca tek putem provedbenih mjera koje je donijela predmetna država.<sup>20</sup> Naprotiv, kako bi se direktivi dao predviđen učinak, u slučaju izostanka izvršenja direktive, to jest njezina prijenosa u zadanim rokovima ili pak pogrešnog prenošenja, zadaća je nacionalnog suca da je izravno primijeni protiv države prijestupnice. Dakle, nema svaka odredba neke direktive, pa prema tome ni svaka direktiva izravan učinak. Sud Europske unije precizno je naveo uvjete u kojima je moguće pozvati se na direktivu protiv države koja je nije ili ju je pogrešno prenijela u presudi *Spa SACE protiv Ministarstva financija Italije* od 17. prosinca 1970. prema kojoj direktiva mora biti dovoljno jasna, precizna i bezuvjetna, odnosno *ona ne smije biti popraćena nikakvim ograđivanjem države članice vezanim za podređivanje njezine provedbe nekom aktu internog prava ili nekoj intervenciji institucija Zajednice.*

Nacionalni upravni sudovi kojima je zadaća štiti prava koja pojedinci uživaju na temelju dovoljno jasne, precizne i bezuvjetne europske direktive različito su reagirali.

Suočeni s ovom neuvijenom potvrdom prvenstva europskog prava nad svim normama internog prava, pa bile one i na ustavnoj razini, nacionalni upravni suci

---

<sup>17</sup> Bivši čl. 249 Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

<sup>18</sup> Sud Europske unije, 6. listopada 1970., *Franz Grad*.

<sup>19</sup> Sud Europske unije, 17. prosinca 1970., *Spa SACE c/ Ministère des finances italien*.

<sup>20</sup> Sud Europske unije, 5. travnja 1979., *Ministère public c/ Ratti*.

moraju razmotriti rješenja iz vlastite sudske prakse.<sup>21</sup> 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. Izvršenje sudskih odluka očigledno je ključno pitanje, snažno povezano s idejom kvalitete sudovanja. Jer kako zajamčiti kvalitetu sudske odluke, osim njezinim izvršenjem? Isto tako treba istaknuti da je Sud Europske unije naglasio kako, sve do isteka roka za prenošenje direktiva, država članica ne može zakonito usvajati zakonske ili regulatorne odredbe koje su očito suprotne ciljevima direktive i koje bi mogle dovesti u pitanje njezinu pravilnu primjenu, ipak nijedna odredba ugovora kao niti jedno opće načelo europskog prava ne nameće državama članicama takvu obvezu dok je prijedlog direktive još uvijek u izradi, pa čak ni ako su različite institucije Europske unije dale svoje načelno odobrenje u vezi sa sadržajem.

### 3. TUMAČENJE EUROPSKOG PRAVA

Dijalog europskih i nacionalnih sudova vodio se i u vezi sa samom primjenom članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koji uređuje njihove odnose, budući da se ta odredba različito tumačila. Pojavila su se dva skupa pitanja koja se odnose na isključivu nadležnost Suda Europske unije u tumačenju europskog prava, s jedne strane, i obveze prethodnog pitanja koja se nameće najvišim nacionalnim sudskim tijelima te obveze primjene teorije *acte clairea*, s druge strane.

Određujući nadležnost Suda da u okviru prethodnog pitanja tumači europsko pravo i odlučuje o valjanosti akta sekundarnog prava, Sud Europske unije protumačio je članak 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tako da najviši sudovi država članica imaju obvezu automatski postaviti prethodno pitanje Sudu kada argumentacija neke stranke uključuje osporavanje valjanosti ili neslaganje s tumačenjem neke odredbe europskog prava. Podsjetit ćemo se da je Sud Europske unije u presudi *Foto-frost* od 22. listopada 1987. naveo kako *uživa isključivu nadležnost za poništenje nekog akta europske institucije*. To načelo podrazumijeva da ovlast proglašavanja istog akta nevažećim, ako se pred nacionalnim sudom postavi to pitanje, pripada isključivo Sudu Europske unije. Ovakvo je rješenje potaknulo mnogobrojne kritike i čini se da je u proturječju s presudom *TDW Textilwerke Deggen Dorf GmbH* od 9. ožujka 1994. u kojoj je Sud Europske unije naveo kako valjanost nekog pojedinačnog europskog akta koji je postao pravomoćan zbog izostanka tužbe za poništenje koju podiže osoba ovlaštena za podizanje takve tužbe, ne može biti osporavana pred nacionalnim sucem. Potonji bi tako bio vezan neosporivom pretpostavkom o valjanosti europskog akta. Drugim riječima, interni sudac ne može niti proglasiti dopuštenost

---

<sup>21</sup> Više o tome u Dario, Đerđa, *Osnove upravnog prava Europske unije*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2012.

niti prihvatiti pravni navod o nezakonitosti europske mjere, pa čak ni obratiti se Sudu Europske unije s pitanjem o valjanosti spornog akta, iako na temelju presude *Foto Frost* ima tu obvezu.

No Sud Europske unije je ipak energično potvrdio to rješenje u okviru prethodnog pitanja o procjeni valjanosti koje, budući da predstavlja sredstvo kontrole zakonitosti europskih akata, obvezuje nacionalni sud čije odluke ne podliježu žalbi u internom pravu da se obrati Sudu Europske unije s pitanjem vezanim za valjanost odredbi neke uredbe čak i kada je Sud već proglasio nevažećim odgovarajuće odredbe slične uredbe.<sup>22</sup>

Kada je riječ o nacionalnim sudovima, bez obzira na to je li riječ o sudovima opće nadležnosti ili o upravnim sudovima, zanimljivo je primijetiti da su suci poštovali isključivu nadležnost Suda Europske unije u pogledu kontrole valjanosti europskog akta. Najslikovitiji primjer je prethodno pitanje koje je Državni savjet uputio Sudu Europske unije kada je pred njime pobijan prijenos direktive putem pravilnika koji preuzima tu direktivu *in extenso*. U toj je situaciji, umjesto da odbaci pravilnik zbog nespojivosti s primarnim pravom i samim time postane sudac zakonitosti direktive, Državni savjet postavio pitanje Sudu Europske unije.

### 3.1. Obveza prethodnog pitanja i teorija *acte clairea*

Još jedna ilustracija dijaloga sudaca i recipročnog obogaćivanja pravnog promišljanja: europski sudac preuzeo je teoriju *acte clairea* koja dolazi iz francuskog upravnog prava, a kasnije ju je prihvatio i sudac opće nadležnosti.

Prema teoriji *acte clairea* koja proizlazi iz francuske upravno-sudske prakse, a koju je preuzeo i Sud Europske unije u presudi *CILFIT*, nacionalni je sudac oslobođen obveze upućivanja prethodnog pitanja u slučaju kad je *ispravna primjena europskog prava toliko jasna da ne ostavlja mjesto nikakvoj opravdanoj sumnji o načinu rješavanja postavljenog pitanja*.<sup>23</sup> Činjenica da nacionalni sudac, čak i ako odlučuje u posljednjem stupnju, može biti izuzet od obveze upućivanja prethodnog pitanja, s jedne strane ublažava na izvjestan način obvezu drugostupanjskih sudova da upućuju prethodno pitanje Sudu Europske unije temeljem članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, a s druge ukazuje na sve veće povjerenje između europskih i nacionalnih sudova u primjeni europskog prava. Ipak, od presude *Köbler*, Sud Europske unije je strogo ograničio to povjerenje na slučajeve zlouporabe teorije *acte clairea*. Odnosno, u slučaju povrede obveze nekog vrhovnog suda da uputi prethodno pitanje, na odgovornost se može pozvati država, a moguće su također i novčane kazne.

---

<sup>22</sup> Sud Europske unije, 6. prosinca 2005., *Gaston Shul*.

<sup>23</sup> Sud Europske unije, 6. listopada 1982., *CILFIT*.

### 3. 2. Prethodno tumačenje ultra petita Suda Europske unije

Potaknut željom da europskom pravu osigura puni učinak, Sud Europske unije dopustio je sebi odlučivanje *ultra petita* kad to zahtijeva interes europskog prava. U presudi *Roquette*<sup>24</sup> iz 1980., Sud navodi kako *su u okviru podjele funkcija između nacionalnih sudova i Suda u svrhu primjene članka 177. EEZ-a (234. EZ-a, 267. EUFU-a) nacionalni sudovi zaduženi odlučiti o relevantnosti postavljenih pitanja, no Sud sebi zadržava pravo da iz elemenata koje dostavlja nacionalni sud izvuče one elemente europskog prava koji, s obzirom na predmet spora, zahtijevaju tumačenje ili ocjenu valjanosti*. U početku je Državni savjet odbacivao pravomoćnost odluka Suda Europske unije koje su donesene u vezi s prethodnim pitanjem ako je Sud odlučivao *ultra petita* proširujući iz vlastite inicijative područje odlučivanja. Taj je stav potvrdila sudska praksa *ONIC*<sup>25</sup> Državnog savjeta: *Smatrajući, s druge strane, da ako je Sud dodao odgovoru na pitanje koje mu je upućeno napomenu o tome kako utvrđena „nevaljanost“ ne bi trebala imati učinka na ubiranje ili plaćanje kompenzacijskih iznosa od strane nacionalnih vlasti za razdoblje koje je prethodilo datumu presude, takva ocjena, koja izlazi iz okvira pitanja koje je postavio nacionalni sudac, ne može se tom sucu nametnuti kao pravomoćna.*

Unatoč tome, Državni je savjet promijenio stav odlukom svog plenarnog sastava za sporove od 11. prosinca 2006. u takozvanom predmetu „luk“:<sup>26</sup> *čak i ako nije bilo predmetom prethodnog pitanja, svako tumačenje ugovora i europskih akata za koje je Sud ovlašten na temelju točke a) i b) članka 234. EZ-a (267. EUFU-a) odsad se nameće Državnom savjetu.*

### 4. ODGOVORNOST DRŽAVE ČLANICE ZA KRŠENJE EUROPSKOG PRAVA

Sud Europske unije postavio je načelo prema kojem su države članice dužne ispraviti štetu<sup>27</sup> koju su pojedincima prouzročila kršenja europskog prava, a koja se mogu pripisati državama članicama, uključujući i štetu koja je nastala djelovanjem ili nedjelovanjem nacionalnog zakonodavstva.<sup>28</sup>

Dok je Sud Europske unije produbio svoju teoriju o odgovornosti države zbog kršenja europskog prava u svojoj načelnoj presudi *Brasserie du Pêcheur – Fatortame III* od 5. ožujka 1996., upravni su sudovi bili neskloni priznati pravo na naknadu štete koja je nastala uslijed povrede europskog prava od strane zakonodavca. Ta nesklonost, koja je rezultat koncepcije zakona kao neosporivog

---

<sup>24</sup> Sud Europske unije, 15. listopada 1980.

<sup>25</sup> Državni savjet, 26. srpnja 1985., *ONIC*.

<sup>26</sup> Državni savjet, 11. prosinca 2006., *Société de Groot En Slot Allium B.V. et Société Bejo Zaden B.V.*

<sup>27</sup> Više o odgovornosti države za štetu u pravu Europske unije vidi u: Tamara, Čapeta, Rodin, Siniša, str. 75-80.

<sup>28</sup> Sud Europske unije, 19. studenog 1991., *Francovich et Bonifaci*.

i nepogrešivog akta, dovela je sud do toga da je uzrok štete pripisivao nekom drugom.

Odlukom *Gardedieu* od 8. veljače 2008., Državni savjet priznaje odgovornost države ukoliko zakonodavac zanemari međunarodne obveze Francuske. Iako se u ovom slučaju radi o kršenju članka 6., stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima, i dalje stoji da ova načelna sudska praksa teži tomu da se primjenjuje i na europsko pravo. Iako nije izričito naveo režim odgovornosti, čini se da je Državni savjet prihvatio objektivni režim odgovornosti bez pogreške, slijedeći svoju sudsku praksu *Sté La Fleurette* iz 1938., no ne preuzimajući uvjete za tešku i posebnu štetu. Naravno, pozivanje države na odgovornost zbog toga što je zakonodavac zanemario neku međunarodnu obvezu Francuske zahtijeva postojanje izravne i sigurne veze između suprotnosti zakona s međunarodnom konvencijom i štetu koju je pretrpio tužitelj. Jasno je da takva izravna veza često neće postojati: zapravo, situacija u kojoj je nastala šteta rezultat je upravnog akta koji je donesen radi provedbe zakona što spor smješta u područje sudske prakse *Sté Arizona Tobacco Products*. Tu izravnu vezu može prekinuti pogreška koju je počinio sudac tumačeći zakon u odnosu na međunarodne konvencije. Pa se tako čini da sudska praksa *Gardedieu* poziva na ponovno ispitivanje sudske prakse *Darmont* u vezi s odgovornošću države zbog djelovanja nacionalnog suca.<sup>29</sup>

Konstrukcija odgovornosti države u europskom pravu kakva je nastala u sudskoj praksi obogatila se novim etapama u svom razvoju u vezi s povredom europskog prava koje proizlazi iz sudske odluke. U presudi *Köbler* od 30. rujna 2003., Sud Europske unije ustvrdio je kako je sudska praksa *Francovich* također primjenjiva na odluke najviših sudova, *u iznimnom slučaju kad je sudac na očit način zanemario pravo koje je na snazi*. Dvije se primjedbe moraju iznijeti o utemeljenosti takve koncepcije odgovornosti država članica u obnašanju sudbene vlasti. Načelo poštovanja pravomoćnosti moglo bi se destabilizirati, a hijerarhija nacionalnih sudova trebala bi u ovom području nestati. U presudi *Traghetti* od 13. lipnja 2006., Sud Europske unije potvrdio je tu sudsku praksu, ne navodeći precizno što podrazumijeva pod „očito zanemarivanje“ europskog prava. Ovom je presudom sudska praksa *Köbler* postala primjenjiva u slučaju pogrešnog tumačenja europskog prava od strane najvišeg suda. Presuda *Traghetti* mogla je biti dobra prilika da se razjasne načela koja su u temelju presude *Köbler*. Jesu li svi rizici koje podrazumijeva ta sudska praksa dovoljno uzeti u obzir? Čini se da je Sud stao na pola puta ustvrdivši kako dolazi do očite povrede europskog prava kada tumačenje suca *ima očito pogrešan doseg, osobito s obzirom na relevantnu sudsku praksu Suda u tom području*. Ne bi li takva sudska praksa kod prvostupanjskih upravnih sudova koji odlučuju o tužbi koja dovodi u pitanje odgovornost države mogla izazvati refleksi prethodnog pitanja zbog razloga koji sami sebe objašnjavaju? Tako da bi Sud, de facto, ako se na to ne pripazi, mogao pripisati, opet de facto, kvazi-kasacijsku ulogu u odnosu na sve vrhovne sudove država članica. A upravo se to pokušavalo izbjeći od stupanja na snagu Rimskog ugovora. Tako uzimajući

---

<sup>29</sup> Gaudement, Yves et Stirn, Bernard, str. 179.

u obzir da na temelju općih načela koja uređuju odgovornost javne vlasti teška pogreška koju upravni sud načini u obnašanju sudbenih vlasti može otvoriti pravo na naknadu štete, da ukoliko se tijelo koje se drži presude suprotstavlja dovođenju te odgovornosti u pitanje u slučajevima kada je navodna teška pogreška rezultat samog sadržaja sudske odluke i kada je ta odluka postala pravomoćna, odgovornost države se ipak može dovesti u pitanje u slučaju da sadržaj sudske odluke očito krši europsko pravo čiji je cilj osigurati prava pojedincima.<sup>30</sup>

## 5. ODNOS IZMEĐU NACIONALNIH UPRAVNIH SUDOVA I EUROPSKIH SUDOVA NAKON LISABONSKOG UGOVORA

Ugovor o Europskoj uniji u svom članku 6., stavku 2. predviđa da „*Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima*“.

Danas više ne postoji nikakva sumnja u postojanje interakcije između nacionalnih i europskih sudova. One su očite, brojne i zbog višestrukih razloga neophodne. Svaki sud je brzo razumijevao korisnost interakcije sa svrhom koja se odnosila na obogaćivanje svoje sudske prakse. Nacionalna dimenzija je očigledna. Kada govorimo o dimenziji zajednice i europskoj dimenziji, jasno nam je da je i Sud Europske unije, na kompleksan način, ali ipak među ovim sudionicima.

Međutim, nismo mogli predvidjeti suradnju između suda u Luksemburgu i suda u Strasbourgu u svjetlu ovih istih kriterija. Bilo je nezmislivo da se nadležnost ovih dvaju sudova približi toliko da ih se danas ponekad može pomiješati. Materijalne su razlike jasno istaknute. Svaki od sudova nalazi se na čelu dvaju različitih pravnih poredaka.

Proširenje zaštite temeljnih prava koju pruža Sud Europske unije, međutim, ipak je bilo postupno, usporeno, vjerojatno uz mehanizme upućivanja prethodnog pitanja Europskom sudu za zaštitu ljudskih prava. Kao što naglašava profesor Denis Simon: „*dva europska suda nisu mogla djelovati ignorirajući pripadajuće sudske prakse. Njihovo mirno supostojanje, pa makar i po cijenu nekoliko graničnih incidenata, moralo je neminovno dovesti do određene konvergencije, kako u metodama interpretacije tako i u utemeljenosti prava koje primjenjuju*“.<sup>31</sup>

Sud Europske unije u početku je, vezano uz sudsku praksu, izbjegavao svako formalno referiranje na tumačenje temeljnih prava u skladu s tumačenjem Suda u Strasbourgu, smatrajući da ne postoji uistinu mjerodavna sudska praksa,<sup>32</sup> odnosno, smatrao je da je bolje približiti se razmišljanju u skladu s općim načelima prava zajednice,<sup>33</sup> pa je i pristupao samostalnom tumačenju odredbi sadržanih u

---

<sup>30</sup> Lichére, F., Potvin-Solos, L. i Raynouard, A., str. 65.

<sup>31</sup> Gaudement, Y., Stirn, B., str. 215.

<sup>32</sup> Posebice vidi Sud Europske unije, 18. listopada 1989., *Orkem*.

<sup>33</sup> Na tu temu vidi, Sud Europske unije, 31. rujna 1989., *Hoechst c/ Commission*.

Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, posebice u svjetlu ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama.

Međutim, ovaj je stav doveo do neslaganja u sudskoj praksi, kao što je navedeno u sudskoj praksi *Hoechst* u kojoj je, u okviru zaštite poslovnih prostora kada govorimo o pretrazi stana, u skladu s člankom 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Sud u Luksemburgu odbio uzeti u obzir da se poslovni prostori smatraju prostorima koji su obuhvaćeni istom zaštitom koja se odnosi na privatni stambeni prostor, dok je Europski sud u svojoj praksi od 30. ožujka 1989. *Chappel protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (serija A, br. 152) zaštitu iz članka 8. proširio na poslovne prostore koji se koriste u profesionalne svrhe.

Međutim, usprkos tomu što ne postoji postupak za institucionalnu suradnju, takva opasnost od neslaganja morala se postupno istopiti i ustupiti mjesto tomu da Sud Europske unije uzima u obzir rješenja koja donosi Europski sud za zaštitu ljudskih prava. Sudska praksa donesena na platou *Kirschberg*, danas izrijeком uzima u obzir sudsku praksu Suda u Strasbourgu u tumačenju temeljnih prava kakva su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, bez obzira na to radi li se o jednakosti u postupanju prema transseksualcima,<sup>34</sup> o zakonitosti kaznenih djela i kazni.<sup>35</sup> Sud Europske unije ide čak i do toga da očekuje presudu Europskog suda za zaštitu ljudskih prava kako bi izbjegao neslaganje u sudskoj praksi, primjerice u slučaju kada se Sud Europske unije,<sup>36</sup> u pitanju izazvanog prekida trudnoće, namjerno suzdržao u očekivanju presude Europskog suda za zaštitu ljudskih prava kojem je usporedo bio upućen isti zahtjev.<sup>37</sup>

Tijekom posljednjih pedeset godina, nacionalni upravni sudovi bili su suočeni s nekoliko kopernikanskih obrata, a među njima se nalazi i uključenje pravnog poretka zajednice i pripadajućih načela u taj novi poredak. Uključenje je provedeno u institucionalnom okviru, odnosno u okviru prethodnog postupka, o pitanjima koja se odnose na jasno utvrđena područja. Stoga je uključenje bilo obuhvaćeno potrebnom pozornošću u pogledu njegove pune primjene.

To, međutim, nije bio slučaj za odnose koji su se *de facto* trebali uspostaviti između nacionalnih upravnih sudova i Europskog suda za zaštitu ljudskih prava. Doista, mehanizmi su bili unaprijed definirani i područja pripadajućih nadležnosti

---

<sup>34</sup> Sud Europske unije, 30. travnja 1996., *P/S i Cornwall County Council*.

<sup>35</sup> Sud Europske unije, 12. prosinca 1996., *Kazneni postupci protiv X*.

<sup>36</sup> Sud Europske unije, 4. listopada 1991., *The Society for the Protection of Unborn Children/Grogan*.

<sup>37</sup> Opseg članka 10. Konvencije, Europski sud je presudio, 29. listopada 1992., *Open Door protiv Irske*.

Sud Europske unije išao je tako daleko da je usvojio, u predmetu zvanom „zavarene rešetke“, kriterije iz sudske prakse Europskog suda za zaštitu ljudskih prava koji se odnose na članak 6. Konvencije, izričito navodeći mjerodavne presude u toj stvari. Nadalje, da bi se vratili na izvorno pravo, tijekom devedesetih godina dvadesetog stoljeća (Maastricht, 6§2) u pravo zajednice ugrađen je sadržaj Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Sud Europske unije uvijek će se uvelike oslanjati na ove odredbe kako bi se približio sudskoj praksi iz Strasbourga.

bila su jasno popisana. Pa ipak, autoritet presuda Europskog suda za zaštitu ljudskih prava obuhvaćen je više nego neočekivanim razvojem, a utjecaj ovog Suda nesumnjivo je nadišao granice koje smo u samom početku mogli odrediti.<sup>38</sup>

Ovaj je razvoj bio takav da mu je omogućio ne samo neupitan legitimitet u očima nacionalnih upravnih sudova u pitanju temeljnih prava, već isto tako, kao što smo to zaključili, i povećani intenzitet svog utjecaja na presude Suda Europske unije, a da pri tomu nema mjesta za postupno uspostavljanje bilo kakve hijerarhije između različitih sudova koje razmatramo.

### **5.1. Istraživanje novih rješenja za nove izazove nakon Lisabonskog ugovora**

Podsjećamo da se Lisabonski ugovor u području temeljnih prava razlikuje.<sup>39</sup> Prvo, Preambula Ugovora o Europskoj uniji podsjeća na određeni broj bitnih načela među kojima se nalazi, na primjer, nadahnuće „kulturnim, vjerskim i humanističkim nasljeđem Europe iz kojeg su se razvile opće vrijednosti nepovredivih i neotuđivih prava ljudskog bića, slobode, demokracije, jednakosti i vladavine prava“ ili još „privrženost načelima slobode, demokracije i poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava“ i konačno „privrženost temeljnim socijalnim pravima utvrđenima u Europskoj socijalnoj povelji potpisanoj 18. listopada 1961. te u Povelji Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika iz 1989.“. Ova preambula koja potvrđuje bitnu narav zajedničkog državljanstva u Europi inzistira na uspostavi slobodnog, sigurnog i pravednog prostora, na donošenju odluke najbliže moguće građaninu u skladu s načelom supsidijarnosti i navodi da sve što je upravo rečeno mora se ostvariti uz poštovanje održivog razvoja. Drugo, članak 6., stavak 1. Ugovora o Europskoj uniji kaže da „*Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o*

---

<sup>38</sup> Mnogo više od europskog suda, sastavljen od mudraca, predstavlja različite pravne kulture i tradicije i zadužen da osigura poštovanje prava koje povijest ili razvoj društva smatraju temeljnima, Europski sud za zaštitu ljudskih prava malo po malo se pretvorio u sud koji obavlja pretorijanski posao i predstavlja dokaz stvarne kreativnosti, koja se ponekad ocjenjuje kao „konstruktivna kreativnost“.

Chaltiel, F., *Le juge administratif, juge européen*, AJDA, Paris, 2008.

<sup>39</sup> Nakon što tzv. Ustavni ugovor Europske unije (ili tzv. prvi Ustav Europske unije), potpisan u Rimu 29. listopada 2004., nije stupio na snagu, zbog negativnog ishoda referenduma o njegovoj ratifikaciji u Francuskoj i Nizozemskoj 2005. godine, Konferencija vlada država članica izradila je i potom usuglasila tekst novog Ugovora. On je potpisan u Lisabonu 13. prosinca 2007., a naziva se Reformski ugovor ili Lisabonski ugovor. Stupio je na snagu 1. prosinca 2009., nakon što su ga ratificirale sve države članice. Za razliku od Ustavnog ugovora koji se opredijelio za zamjenu svih važećih Osnivačkih ugovora novoj pravnoj osnovi Europske unije, Lisabonski ugovor se priklonio izmjenama Osnivačkih ugovora tj. Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o Europskoj zajednici. Pri tome potonje navedeni ugovor dobiva naziv Ugovor o funkcioniranju Europske unije (Treaty on the Functioning of the European Union), što znači da se zadržava samo naziv Europska unija koja ima pravnu osobnost. Prema članku 1., stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji «Unija se temelji na ovom Ugovoru i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije... Ta dva Ugovora imaju istu pravnu vrijednost. Unija zamjenjuje i nasljeđuje Europsku zajednicu». Polazeći od shvaćanja da treba jasnije razgraničiti ovlasti između Unije i država članica, Lisabonski ugovor određuje područja u kojima Unija ima isključivu nadležnost, podijeljenu nadležnost s državama članicama, te područja u kojima ima ovlast podupiranja, koordiniranja ili dopunjavanja djelovanja država članica.

*temeljnim pravima od 7. prosinca 2000., kako je prilagođena u Strasbourgu 12. prosinca 2007., koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori.*“ Treće, članak 6., stavak 2. i 3. istog ugovora predviđaju da Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u ugovorima. Temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije. Četvrto i konačno, naslonjena na Lisabonski ugovor, Povelja Europske unije o temeljnim pravima koja, osim svoje preambule, obuhvaća ne samo 54 članka, već i 18 stranica gustih objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima, također vrijedi kao ugovor i, u biti, nastoji usporediti svaki od članaka iz Povelje s pripadajućim odredbama iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Možemo uočiti poteškoće i izvore sukoba nadležnosti ili nadmetanja između sudova, te još poteškoće koje se odnose na utvrđivanje merituma primjenjivog prava, prema tome Povelja ne predstavlja jednostavni „prijepis“ Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno na kraju poteškoće u određivanju odnosa između različitih nacionalnih i europskih sudova.<sup>40</sup>

Znamo da će Sud Europske unije, nadamo se u bliskoj budućnosti, morati u pravnom poretku zajednice svakodnevno provoditi odredbe Europske povelje o temeljnim pravima, zbog pristupanja Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Možemo zamisliti slučaj tužitelja koji, suočen s odredbom akta iz prava zajednice koja ga se tiče pojedinačno i izravno, upućuje tužbu Sudu Europske unije za poništavanje navedenog akta. U sudnici Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, ovaj bi se tužitelj vjerojatno mogao pozvati temeljem članka 6. Konvencije, na pretjerano trajanje postupka što ga provode institucije zajednice i na posljedice koje bi nastale iz toga. U toj fazi, teorija iscrpljivanja internih pravnih lijekova zapravo više ne bi imala utjecaja.

U tom kontekstu proizlazi pitanje: Koja bi rješenja odabrao Sud Europske unije? Bi li pokušao skratiti rokove za donošenje presude, što bi, ako uzmemo u obzir uložene napore u posljednjih pet godina, bilo praktički nemoguće? Ili će možda osmisliti novi režim odgovornosti za Europsku uniju, ali na kojim temeljima, objektivne odgovornosti ili odgovornosti na temelju krivnje?<sup>41</sup>

Neki su autori skloni smatrati da pristupanje Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda predstavlja samo po sebi formalnost, običnu administrativnu etapu u nizu. Oni ističu veliku sličnost koja postoji između tekstova (Povelja Europske unije o temeljnim pravima i

---

<sup>40</sup> Chaltiel, F., str. 452.

<sup>41</sup> Genevois, B., *La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: complémentarité ou concurrence?*, RFDA, Paris, 2012., str. 437.

Konvencija) i izvrsnih odnosa koje njeguju dva europska suda, naglašavajući velika suglasja u sudskoj praksi i umanjujući nesuglasje ili manja odstupanja.<sup>42</sup>

Međutim, treba naglasiti da u odstupanju postoje dvije kategorije rizika odstupanja. Prva kategorija odnosi se **na ideje**, budući da smo uočili da neće više sve raditi o uzajamnom nadahnuću već o nametnutom istinskom materijalnom suglasju. Ne samo sa stajališta sudske prakse, već i prvenstveno sa stajališta europskog prava čija će sukladnost s Konvencijom podlijegati kontroli Suda u Strasbourgu. Također tekst Europske povelje o temeljnim pravima i tekst Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda nisu identični. Druga kategorija odnosi se **na narav koja se pripisuje interpretativnim metodama** koje koriste jedan ili drugi europski sud. Znamo da se Sud Europske unije uvijek držao, kao i upravni sudovi država članica, tzv. „finalističke“ koncepcije ili „teleološke“, a posebno „funkcionalističke“, velikih općih načela prava u pitanju zaštite temeljnih prava. Velik je broj presuda Suda Europske unije što trajno djeluju na pomirenje više temeljnih načela i, kako bi uspio izbjeći stvarne konceptijske poteškoće, ističe pojam „od općeg interesa“, „prijekih razloga općeg interesa“, sve popraćeno tekstom o proporcionalnosti, što je slučaj ne samo u gospodarskim stvarima, već i u institucionalnoj stvari kao što su na primjer retroaktivni zakoni (*ex-post facto zakoni*).

Europski sud za zaštitu ljudskih prava suprotno se Sudu Europske unije u okviru obnašanja svojih dužnosti često smatra „čuvarom stupova hrama“ i više se pridržava konceptualnih značenja u pitanju zaštite temeljnih prava, pridajući manje pozornosti negoli ranije spomenuti sudovi konkretnim poteškoćama njihove provedbe u državama potpisnicama kao i potrebnom pomirenju do kojeg mora doći među tim temeljnim načelima. Često sporovi u kojima donosi presudu ne vode sud do potrebne primjene ovog osjetljivog zadatka vezanog uz pomirenje.<sup>43</sup>

No, možemo podsjetiti da se velika poteškoća javlja zbog prisutnosti većeg broja sudova zaduženih da primjenjuju iste tekstove i, još više, kada tekstovi nisu identični za iste sporove. Znamo da se približavanje njihovih pripadajućih sudskih praksi ostvaruje dijalogom kojem smo upravo pokušali odrediti glavne promjene. U tom je smislu bivši članak 177. postao članak 234. i članak 267. Ugovora, a odnosi se na prethodna pitanja o tumačenju ili o valjanosti koja upućuje nacionalni sudac Sudu Europske unije. Roger-Michel Chevalier, Ami Barav, Georges Vandersanden, Pierre Pescatore... legitimno su ga mogli opisati kao „osnovni princip“ prava zajednice od početka sedamdesetih godina. Nadalje, novina koju predstavlja pristupanje Europske unije, koja već sama ima vlastiti tekst o temeljnim pravima, Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda takve je prirode da u slučaju nedostatka savršenog i identičnog suglasja između ova dva teksta i interpretativne metode koje se na njih primjenjuju, može

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Boucher, J., Bourgeois-Machureau, B., str. 1092.

doći do kristalizacije virtualnih napetosti, a da se istovremeno ne mogu predvidjeti postupovni mehanizmi koji će omogućiti da se ovi problemi riješe.<sup>44</sup>

Kada spominjemo supostojanje nacionalnih upravnih sudova i sudova zajednice, često smo u iskušenju predvidjeti te odnose u hijerarhijskom smislu, što je pogrešno, a neki idu čak i do toga da smatraju da su nacionalni upravni sudovi smješteni „pod autoritet“ Suda Europske unije ili da Europski sud za zaštitu ljudskih prava predstavlja na neki način četvrti stupanj sudovanja. No ništa od toga. Možda prebrzo zaboravljamo da ne može i ne smije biti riječi o hijerarhiji u ovom smislu, već o supostojanju ili o komplementarnosti ovih dvaju različitih pravnih poredaka, ni u kom slučaju konkurentnih, već komplementarnih, koji se nastoje međusobno obogatiti. Također, napominjemo da još nije potpuno riješeno pitanje „dijaloga sudaca“, u fantastičnoj formulaciji koju je izmislio Bruno Genevois u svojim zaključcima u predmetu Cohn-Bendit i naslovu Pravnog zbornika *Mélanges*.

## 6. ZAKLJUČAK

Izvršavanje upravnih i upravnosudskih odluka upravnog suca stavlja u središte odnosa između javnih vlasti i građana, a time i u središte stalnog preispitivanja je li građanin zaštićen od nasrtaja javnih vlasti. Ovdje upravno sudstvo mora i treba biti u stalnoj suradnji s europskim sudovima u izvršavanju i primjeni njihovih odluka. Zato presude upravnih sudova jako puno govore o postignutom stupnju komunikacije upravnih sudova, ali i o tome jesu li upravni suci izgradili novu, «europsku pravnu svijest» i jesu li se uspjeli pravno prilagoditi u novo sudsko okruženje koje oslikava povezivanje nacionalnog prava, konvencijskog prava i prava Europske unije.

Da bi shvatili posljedice svoje sudske prakse, upravni sudovi moraju prihvatiti odgovornost u slučaju da i zakonodavac i sudac ne poznaju pravo Europske unije. Tako će doći do uspostavljanja sukladnosti sa sudskom praksom Suda Europske unije iz 1991. koja nameće načelo odgovornosti država članica zbog kršenja prava Europske unije. Cjelokupno umijeće nacionalnog suca, kao i Suda Europske unije, odnosilo se na ublažavanje, pa čak i na uklanjanje učinaka tih nesuglasica i to stalnim nastojanjima da se pomire konvergentne sudske prakse.

Hrvatsko upravno sudovanje mora prisvojiti metode u tumačenju i razmišljanju Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava u više značajnih odluka. Upravni sudovi u Republici Hrvatskoj trebaju pridonijeti razvoju zaštite temeljnih prava u Europskoj uniji.

Prema tomu, bit ćemo svjedoci pravog uzajamnog obogaćivanja koje će se obnavljati bez prestanka. Važno je da hrvatski upravni suci primjenjuju i izvršavaju konvencijsko i europsko pravo, primjenju europske presude, uspostave suradnju

---

<sup>44</sup> Dufourcq, B., *La Cour européenne des droits de l'homme, arbitre du dialogue entre le Conseil d'Etat et la Cour de justice des Communautés européennes?*, RFDA, Paris, 2012.

uz pomoć postupka prethodnog pitanja, koji se ponekad opisuje kao *kamen temeljac* europskog pravnog poretka, a ne da u njihovim presudama još uvijek nema utjecaja europskih sudova i njihove prakse. Naravno da je odgovornost Visokog upravnog suda ovdje, također, velika. Naime, na upravnom je sudu da – kada mu je podnesen pravni argument o zanemiravanju neke odredbe ili načela europskog prava koje, s obzirom na svoju prirodu, svoj doseg i kako je protumačeno u trenutačnom stanju sudske prakse europskog suca – jamči svojom primjenom učinkovitost poštovanja odredbe ili načela.

I što, na kraju, treba zaključiti iz odnosa koji se treba uspostaviti između Suda Europske unije, Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i nacionalnih upravnih sudova?

Prvo, ni u jednom slučaju ne smije doći do prekomjernog povećanja trajanja postupka. Drugo, poštujući težnje još iz sredine prethodnog stoljeća, bitno je ne uspostavljati nikakvu hijerarhiju između europskih sudova, ni između europskih sudova i nacionalnih upravnih sudova. To se mora primjenjivati posvuda i tako moraju osjećati stranke u postupku. Prema tomu, jako je bitno da, ako se već predviđa uspostavljanje suradnje (dijaloga) između Suda Europske unije, Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i nacionalnih upravnih sudova, tada bi to trebalo provesti u najkraćem mogućem roku. Po svemu sudeći, Sud Europske unije bit će dovoljno odgovoran da ne odustane od tih „prethodnih mišljenja“, jer bi se inače stvorila nesavladiva pravna nesigurnost i za nacionalne upravne sudove i za stranke u postupku. Sud Europske unije također postaje jedan od glavnih sudionika, samostalan u svojoj misiji zaštite temeljnih prava koja, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, predstavlja ostvarenje vrhunca dijaloga, utvrđujući obnavljanje i možda polaznu točku za nove poteškoće koje će trebati riješiti brzo kako sav „veliki napredak“ ne bi ostao mrtvo slovo na papiru.

## **LA COOPÉRATION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES NATIONALES, DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME DANS LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS DES JUGES ADMINISTRATIFS APRÈS LE TRAITÉ DE LISBONNE**

Au cours des quelque décennies écoulées, les juridictions administratives nationales ont été confrontées à plusieurs transformations coperniciennes, au nombre desquelles se situent la ratification de la Convention européennes de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'inclusion dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Les auteurs estiment nécessaire de souligner les changements les plus récents, consécutifs à l'entrée de la république de Croatie en tant que membre de plein droit dans l'Union européenne, concernant la coopération entre les juridictions administratives nationales, la Cour de l'Union Européenne et la Cour européenne pour la protection des droits de l'homme en matière d'exécution des décisions de justice administrative. Le but de la coopération précitée, est d'éviter la pratique juridictionnelle contradictoire relative au même domaine ou au même problème juridique. Les auteurs examinent synthétiquement la période « d'après » le Traité de Lisbonne, en soulignant certaines difficultés et sources de divergences dans l'exécution.

## **COOPERATION BETWEEN NATIONAL ADMINISTRATIVE COURTS- THE COURT OF THE EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN COURT FOR THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS IN IMPLEMENTING ADMINISTRATIVE COURT DECISIONS AFTER THE LISABON TREATY**

Over the last few decades, national administrative courts have been faced with several Copernican twists. Among them has been the ratification of the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms as well as accession to the EU legal order. The authors of this paper believe it is necessary to mark the most recent changes, which have occurred as a result of Croatia gaining full membership to the EU. This includes in the cooperation among the national administrative courts, the Court of the European Union and the European Court for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the implementation of the decisions by administrative courts. The aim of this cooperation is to avoid the conflicting court practice for the same case or the same legal problem. The authors here concisely examine the period "after" the Lisbon Treaty, noting certain difficulties and sources of conflict in implementation.

**Key words:** *European Court of the Protection of Human Rights, Court of the European Union, administrative courts, implementation and cooperation*