

ULOGA SLOVENSKOGA VRHOVNOG SUDA U UJEDNAČAVANJU SUDSKE PRAKSE

Mag. Nina Betetto*

UDK: 347.998.85(497.4)
340.142:347.998.85(497.4)
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: studeni 2018.

Vrhovni sud mora osigurati jedinstvenost sudske prakse kako bi se otklonile nedosljednosti i tako očuvalo povjerenje javnosti u pravosuđe. Da bi u toj ulozi mogao biti uspješan, osim mehanizma određenog na normativnoj razini za izbor predmeta u vezi s njihovim objektivnim značenjem, moraju biti ispunjeni još i drugi (društveni, organizacijski i personalni) uvjeti. U radu se analizira uloga Vrhovnog suda Republike Slovenije u ujednačavanju sudske prakse u građanskim postupcima. Autorica zaključuje kako je u cjelini ili djelomično ispunjena većina uvjeta da bi Vrhovni sud mogao obavljati ulogu precedentnog suda, ističući i prepreke u jačanju te uloge.

Ključne riječi: ujednačavanje sudske prakse, vrhovni sud, građanski sporovi, revizija po dopuštenju, slovensko pravo

1. UVOD

Jedinstvena primjena prava važna je za jednakost pred zakonom. Osim toga, poštovanje pravne zaštite i predvidivosti neodvojiv je dio pravne države. U pravnoj državi državljani opravdano očekuju da će se prema svima njima jednako postupati i da će se u sličnim slučajevima moći osloniti na prijašnje odluke i tako predvidjeti pravne učinke njihovih postupaka ili njihova propuštanja.¹ U skladu s obrazloženjem Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP) pravo na pošteno suđenje, koje jamči članak 6. Europske konvencije o ljudskim

* Mag. Nina Betetto, sutkinja Vrhovnog suda Republike Slovenije, Tavčarjeva ulica 9, Ljubljana, Slovenija; nina.betetto@sodisce.si; ORCID ID: orcid.org/0000-0002-4531-6354

¹ Mišljenje br. 20 (2017) Savjetodavnog vijeća europskih sudaca (CCJE) o ulozi sudova u vezi s jedinstvenom primjenom prava (dalje u tekstu: mišljenje br. 20), t. 5.

pravima (dalje u tekstu: EKLJP), povezano je i sa zahtjevima za jedinstvenu primjenu prava.

U slovenskome pravnom sustavu iz prava na jednakost pred zakonom, prema članku 14. Ustava Republike Slovenije (dalje u tekstu: Ustav), i prava na jednaku zaštitu prava, prema članku 22. Ustava, ne proizlazi samo da zakon mora slične položaje urediti jednako i jednako postupati prema objema stranama u postupku nego i to da se za stvarnu i učinkovitu sudsku zaštitu mora primjenjivati pravo u istovrsnim slučajevima jednako i jedinstveno na čitavu području za koje vrijedi formalni pravni izvor.² U skladu s kontinentalnom teorijom pravnih izvora u kojoj sve više prevladava spoznaja da i presedani odnosno tipični slučajevi imaju obvezujuću snagu jer osiguravaju jedinstvenost sudske prakse, pravednost i pravnu zaštitu³, u slovenskom se pravu primjenjuje zabrana samovoljna odstupanja od sudske prakse kao ustavno procesno jamstvo – ako sud odluči da će od primjenjivane sudske prakse odstupiti, razloge za to mora posebno obrazložiti.⁴ Zato bismo zavaravali sami sebe kad ne bismo priznali da je sudska praksa danas *de facto* formalni pravni izvor.

U uvodnom dijelu priloga, naglašavajući judikaturu ESLJP-a, dotičem se značenja uloge koju vrhovni sud ima u osiguravanju jedinstvenosti sudske prakse. Ta je uloga neodvojivo povezana s mehanizmima pristupa vrhovnom sudu. Polazeći od teze da vrhovni sud ne može ispunjavati funkcije zaštite javnog interesa ako je pristup najvišem sudu široko otvoren, u središnjem dijelu pokušavam ocijeniti ulogu Vrhovnog suda Republike Slovenije (dalje u tekstu: Vrhovni sud) u osiguravanju jedinstvenosti sudske prakse u građanskim postupcima.

2. ULOGA VRHOVNOG SUDA U OSIGURAVANJU JEDINSTVENE SUDSKE PRAKSE

Razrješavanje međusobnih suprotnosti u sudskoj praksi prva je i glavna zadaća vrhovnog suda koji mora osigurati jedinstvenost sudske prakse rješavajući eventualne nesuglasice i time čuvajući povjerenje u sudski sustav.⁵ Potrebno je pojasniti da se zahtjevi u smislu da je potrebno „jednake primjere rješavati

² Usp. Pavčnik, M., *Teorija prava*, GV Založba, Ljubljana, 2007., str. 351.

³ Pavčnik, M., *ibid.*, str. 359.

⁴ O tome slično Galič, A., *Argument precedensa ali stališče Ustavnega sodišča RS o prepovedi samovoljnega odstopa od sodne prakse*, *Revus*, Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava, br. 1, 2003., str. 45.

⁵ V. npr. *Albu i drugi protiv Rumunjske*, presuda ESLJP-a 34796/09 od 10. svibnja 2012.

jednako“ ne smiju shvaćati doslovno.⁶ Usustavljanje sudske prakse, koje pretpostavlja suočavanje različitih argumenata, zahtijeva svoje vrijeme. Kako naglašava ESLJP, mogućnost suprotstavljenih odluka sastavni je dio sudskog sustava koji se temelji na mreži sudova koji imaju sudsku vlast u okviru svoje nadležnosti. Suprotnosti se mogu pojaviti i unutar istog suda. To samo po sebi nije protivno EKLJP-u.⁷

Krajnje je problematično ako vrhovni sud, dakle tijelo koje za cilj ima, prije svega, osiguravanje jedinstvenosti i predvidivosti sudske prakse, samo postane izvor nejedinstvenosti i nepredvidivosti jer bi to urušilo povjerenje javnosti u sudstvo.⁸ U predmetu *Iordanov i drugi protiv Bugarske* ESLJP je definirao mjerila koja je trebalo poštovati u ocjenjivanju je li sud u slučaju nejedinstvene sudske prakse prekršio načelo pravne predvidivosti iz članka 6. EKLJP-a: 1) postojanje „dubokih i dugotrajnih suprotnosti“ u relevantnoj sudskoj praksi; 2) sadržava li domaće pravo mehanizam za ukidanje neusklađenosti sudske prakse i 3) je li on bio iskorišten i s kakvim učinkom.⁹ Dužnost je država članica organizirati pravni sustav tako da on sprječava izdavanje međusobno neusklađenih presuda.¹⁰

3. JAVNA ILI PRIVATNA FUNKCIJA KAO MJERILO PRISTUPA VRHOVNOM SUDU

Zajednički nazivnik u pravnim tradicijama općeg i kodificiranog prava težnja je za jednakošću sudske zaštite koja se ostvaruje jedinstvenošću sudske prakse. A pristupi se razlikuju prema načinu na koji najviši sud u državi osigurava jednakost sudske zaštite – tradicionalno razlikujemo kasacijske, revizijske i apelacijske sustave.¹¹ Ključna činjenica na kojoj se temelji razlika pristup je vrhovnom sudu:

⁶ Mišljenje br. 20, t. 30.

⁷ *Santos Pinto protiv Portugala*, presuda ESLJP-a 39005/04 od 20. svibnja 2008., t. 41.

⁸ *Beian protiv Rumunjske*, presuda ESLJP-a 30658/05 od 6. prosinca 2007., t. 36–39; *Tudor Tudor protiv Rumunjske*, presuda ESLJP-a 21911/03 od 24. ožujka 2009., t. 29; *Spaseski i drugi protiv Makedonije*, presuda ESLJP-a 15905/07 od 27. rujna 2011.; *Balažoski protiv Makedonije*, presuda ESLJP-a 45117/08 od 25. travnja 2013., t. 30.

⁹ *Iordanov i drugi protiv Bugarske*, presuda ESLJP-a 23530/02 od 2. srpnja 2009., t. 49.

¹⁰ *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske*, presuda ESLJP-a 13279/05 od 20. listopada 2011., t. 55.

¹¹ O temeljnim karakteristikama v. Bobek, M., *Quantity or quality? Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe* (December 12, 2007), EUI LAW Working Paper No. 2007., 36, str. 10; <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1073602> (31. 7. 2018.); Zobec, J., *Od individualnega do javnega (precedenčnega) namena Vrhovnega sodišča: ustavnopravni vidik*, Podjetje in delo, br. 6–7, 2015., str. 921–924.

od otvorena pristupa u kasacijskim, ograničena u revizijskim do elitističkog¹² u apelacijskim sustavima. Galič upozorava da navedena podjela, ako se uzmu u obzir mnoge razlike unutar pojedine skupine i činjenica da uređenje kasacije u nekim sustavima jako slični revizijskom modelu, nije više odgovarajuće mjerilo za definiranje funkcije koju ima vrhovni sud.¹³ Povijesni izvor, službeni naziv („kasacijski“ ili „vrhovni sud“; „revizija“ ili „kasacija“) i programske odredbe nevažni su. Relevantno je obavlja li vrhovni sud, prije svega, javnu (osiguravanje jedinstvenosti u primjeni prava i oblikovanje smjernica za rad nižih sudova) ili privatnu funkciju (pravilna odluka u svakome konkretnom predmetu).¹⁴

Iskustva s revizijom u Sloveniji, kako je bila uređena Zakonom o parničnom postupku¹⁵ iz razdoblja SFRJ-a, a i dvotračnošću revizije prije Novele Zakona o parničnom postupku-E (dalje u tekstu: ZPP-E)¹⁶, govori u korist stajalištu da vrhovni sud ne može jednako i u punoj mjeri obavljati obje funkcije, javnu i privatnu¹⁷, i to zato što to praktično nije izvedivo.¹⁸ To, naime, izravno vodi u sudske zaostatke; „zatrpavanje“ vrhovnog suda gomilom istovrsnih slučajeva čija rješenja ne pridonose nikakvoj dodatnoj vrijednosti; preopterećenost vrhovnih sudaca inflatornim povećanjem njihova broja koje je obrnuto proporcionalno njihovu ugledu i nepreglednost koja kao posljedicu ima nepredvidivost sudske prakse. Ne samo previše zatvorena nego i previše otvorena vrata vrhovnog suda ugrožavaju njegovu ustavnu ulogu¹⁹, odnosno manje je više.²⁰

¹² Tako Zobec, J., *ibid.*, str. 924.

¹³ Galič, A., *A civil law perspective on the Supreme Court and its functions, paper presented at the conference „The functions of the Supreme Court – issues of process and administration of justice“*, Warsaw, 11–14 June 2014, str. 2–10; <https://www.google.com/search?q=gali%C4%8D+supreme+court+civil+law+perspective&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b#> (31. 7. 2018.).

¹⁴ Usp. Galič, A., *ibid.*, str. 27.

¹⁵ *Službeni list SFRJ*, br. 4/77 – 27/90.

¹⁶ *Službeni list RS*, br. 10/17.

¹⁷ Galič, A., *ibid.*, str. 5–8; Galič, A., *Zakon o pravdnem postopku (ZPP) (neuradno prečiščeno besedilo: z uvodnimi pojasnili k spremembam zakona s stvarnim kazalom)*, Uradni list RS, Ljubljana, 2017., str. 55.

¹⁸ Tako vezano za ulogu Suda Europske unije u postupcima prethodnog odlučivanja Chalmers, D., *The Dynamics of Judicial Authority and the Constitutional Treaty*, u: Weiler, J. H. H.; Eisgruber, C. L. (ur.), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, 2004., str. 23.

¹⁹ Galič, A., *Za reformo revizije v pravdnem postopku*, Pravna praksa, br. 43, 2007., str. II.

²⁰ Tako Zobec, J., *ibid.*, str. 928.

3.1. Kada vrhovni sud obavlja javnu funkciju?

Nadovežem li se na upravo rečeno, prva je pretpostavka koja mora biti ispunjena da bi vrhovni sud mogao obavljati javnu funkciju malen broj predmeta o kojima raspravlja. Kao što naglašava Bobek, ključan je upravo izbor predmeta, iako to nije jedini uvjet za preobrazbu suda *Volumia*, koji se temelji na paradigmi količine, u sud *Selectia*, koji je zamišljen na paradigmi kvalitete.²¹ Tomu se mora prilagoditi i broj sudaca koji ne smije biti prevelik.

Što se tiče izbora predmeta o kojima potpuno raspravlja najviši sud u državi, ključno je pitanje na kojem bi se mjerilo trebao temeljiti. Ograničenost pristupa vrhovnom sudu sama po sebi ništa ne govori o tome obavlja li taj sud javnu funkciju ili ne. Mjerila pristupa vrhovnom sudu sadržavaju i revizijski i kasacijski pravni sustavi s korekcijskom funkcijom vrhovnog suda koji su usmjereni ispravnoj i zakonitoj odluci u konkretnom predmetu. Time što su definirana, bilo vrijednosno (dovoljno visoka vrijednost spornog predmeta) bilo kauzalno (određena vrsta predmeta), usmjerena su tako da zadovolje pojedine interese individualne pravednosti. Predmet u kojem je riječ o mnogo novca najvjerojatnije je važan za stranke u sporu, dok s aspekta razvoja prava može biti riječ o potpuno rutinskom i nevažnu pitanju.²² Sudska odluka tada je retrospektivna, usmjerena na prošlost i nižim sudovima ne nudi nikakve smjernice za odlučivanje u budućnosti. U stvarnosti takvo ograničenje pristupa koje je u praksi država u pravilu uvedeno zbog preopterećenosti vrhovnog suda više podsjeća na gašenje požara i zato nije konceptualni zaokret prema javnom interesu.

Odlučivanje o pravnim lijekovima na vrhovnom je sudu u javnoj funkciji kada je jedino mjerilo pristupa sudu objektivno značenje predmeta s aspekta razvoja prava i osiguravanja jedinstvenosti sudske prakse, dakle pravnog poretku kao cjeline. Uvođenje takvih mjerila za dopuštenje pravnog lijeka znači da odluka vrhovnog suda o predmetu nadilazi značenje koje ima za pojedinačan slučaj, zbog toga može biti dragocjena smjernica nižim sudovima i svim budućim strankama i njihovim odvjetnicima. Samo takva mjerila za izbor predmeta osiguravaju vrhovnom sudu prosuđivanje isključivo u predmetima koji imaju precedentno značenje. Istodobno, samo takva mjerila mogu jamčiti mogućnost

²¹ Bobek, M., *ibid.*, str. 2.

²² Slično i s primjerima v. Galič, A., *A civil law perspective on the Supreme Court and its functions, paper presented at the conference „The functions of the Supreme Court – issues of process and administration of justice“*, Warsaw, 11–14 June 2014, str. 8–9; <https://www.google.com/search?q=gali%C4%8D+supreme+court+civil+law+perspectiv e&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b#> (31. srpnja 2018.).

dolaska svih takvih slučajeva na vrhovni sud.²³ U prvom je planu javni interes uz osiguravanje jednakosti pred zakonom, pravne predvidivosti i zaštite, a individualna korist samo je „kolateralna“.

4. MJERILA „STRESNOG TESTA“ I JE LI VRHOVNI SUD PRECEDENTNI SUD?

Kada najviši sud, odlučujući u konkretnim predmetima, rješava pravna pitanja važna s aspekta pravnog poretka kao cjeline, kao što je bilo prikazano, stvara presedane bez obzira na to je li riječ o državi s tradicijom *common law* ili kodificiranog prava. Da bi u toj precedentnoj ulozi mogao biti uspješan, osim mehanizma određena na normativnoj razini za izbor predmeta u vezi s njihovim objektivnim značenjem, moraju biti ispunjeni još i drugi (društveni, organizacijski i personalni) uvjeti.

Je li Vrhovni sud, barem što se tiče odlučivanja u građanskim predmetima, precedentni sud, odnosno je li barem na dobru putu da to postane? Pokušaj ocjenjivanja sposobnosti suda temelji se na sljedećim mjerilima: 1) postoji li u Sloveniji u pravosuđu i široj društvenoj okolini razumijevanje kakva je (ustavna) uloga Vrhovnog suda u okviru sudske grane vlasti; 2) koja su formalna sredstva te jesu li na raspolaganju neformalna i poluformalna sredstva za usustavljanje sudske prakse; 3) koliki je broj građanskih predmeta koje rješava Vrhovni sud; 4) kakav je personalni sastav Građanskog odjela Vrhovnog suda prema broju i kvaliteti sudaca i organizaciji posla; 5) kakva je kvaliteta zastupanja parničnih stranaka na Vrhovnom sudu.

4.1. Postoji li u Sloveniji u pravosuđu i široj društvenoj okolini razumijevanje kakva je (ustavna) uloga Vrhovnog suda u okviru sudske grane vlasti?

Nema sumnje da najvišim sudovima pripada važno mjesto u zaštiti individualnih prava pojedinca. Ta zaštita ne bi se trebala ostvarivati tako da posljednja instancija ponovno prosuđuje i odlučuje u svakom predmetu. Raspravljanje o svim činjeničnim i pravnim aspektima spora stvar je nižih, osobito prvostupanj-skih sudova. Zadaća je vrhovnog suda drukčija: autoritativnim odlučivanjem o spornim pravnim pitanjima uklanja nesuglasice u sudskoj praksi nižih sudova i svojim *in concreto* prihvaćenim stajalištima daje jasne smjernice za njihov rad.

²³ Usp. *Mišljenje br. 20*, t. 22.

Tako može mnogo učinkovitije štititi individualna prava pojedinaca koji će uštedjeti na vremenu koje bi potrošili za „šetnju“ po svim instancijama sudskog sustava.²⁴

U Sloveniji kao državi s postsocijalističkom tradicijom razumijevanje uloge Vrhovnog suda bilo je opterećeno drukčijim premisama od predstavljenih. Galič i Uzelac navode četiri: ideologiziranje materijalne istine; uvjerenje da u sudskom sustavu mora postojati nadzor nad nižim sudovima; odbijajući odnos prema sudovima, uključujući i najviši sud, kao oruđima politike i negiranje važnosti sudske prakse.²⁵ Do prvog pomaka došlo je 2000. godine zaslugom Ustavnog suda Republike Slovenije (dalje u tekstu: Ustavni sud), koji se držao zaključaka teorije da je u prirodi prava da odlučivanje mora biti jednako i jedinstveno na području na kojem je na snazi pravni izvor i nadgradio ih tako da je argument presedana u Sloveniji dobio neposredno ustavnopravno značenje.²⁶ To dopunjuje važno stajalište da sudska praksa, iako ustaljena odnosno jedinstvena, nema značenje apsolutno obveznog pravnog izvora. Ustav ne zabranjuje bilo kakav odmak od sudske prakse, nego samo samovoljan odnosno arbitraran odmak.²⁷

Obećanje nove paradigme uloge Vrhovnog suda u građanskim postupcima – od zaštite privatnog prema zaštiti javnog interesa – koje se 2008. godine odrazilo i u normativnim izmjenama revizijskog postupka, nije dobilo potporu stručne javnosti. Upravo suprotno, kritike predložene reforme uvođenjem revizije po dopuštenju Novelom Zakona o parničnom postupku-D (dalje u tekstu: ZPP-D)²⁸ i ukidanjem revizije prema vrijednosnome mjerilu Novelom ZPP-E bile su oštre te glasne i demagoške, u prvom redu iz odvjjetničkih krugova.²⁹ Razlog za takvu reakciju moramo tražiti, barem djelomično, i u sudstvu što ima i povijesni izvor. Ni slovenski sudovi nisu (bili) imuni na pretjerani formalizam i pozitivizam sudaca u istočnoj Europi koji služi za prikrivanje straha od donošenja

²⁴ Usp. Bobek, M., *ibid.*, str. 26.

²⁵ Usp. Uzelac, A.; Galič, A., *Changing Faces of Post-socialist Supreme Courts: Croatia and Slovenia Compared*, u: *Supreme Courts in Transition in China and the West*, Springer, 2017., str. 216.

²⁶ „Pravo na jednaku zaštitu prava u postupku prerasta samo zahtjev za jednakopravnim postupanjem prema strankama u jednom postupku, zato sudovi moraju u različitim postupcima u jednakim predmetima pravo primjenjivati jednako.“ (odluka Ustavnog suda Up 121/96 od 23. ožujka 2000., t. 12).

²⁷ Odluka Ustavnog suda Up 297/96 od 23. ožujka 2000., t. 6 i 7.

²⁸ *Službeni list RS*, br. 45/08.

²⁹ O sumnjama u pravnoj teoriji v. npr. Wedam Lukić, D., *Ali naj bo dovoljenost revizije v „diskreciji“ Vrhovnega sodišča?*, *Pravna praksa*, br. 36, 2007., str. 9; Ude, L., *Reforma revizije in zahteve za varstvo zakonitosti*, *Podjetje in delo*, br. 6–7, 2007., str. 1078.

odluka i izbjegavanje odgovornosti.³⁰ Karakterističan je, na primjer, komentar odvjetnika prije donošenja Novele ZPP-D: „Pritom protiv rješenja o dopuštanju odnosno nedopuštanju revizije uopće nije predviđena žalba. Potpuno je očito da se Vrhovni sud pokušava što više rasteretiti također rješeljima koja su prema stajalištima Ustava i EKLJP-a jako sumnjiva.“³¹ Među odvjetnicima očito još prevladava stav o sudskom sustavu triju instancija u kojem su prve dvije namijenjene u najboljem slučaju „zagrijavanju“ jer „odvjetnici nemaju povjerenja u kvalitetu suđenja na žalbenom stupnju ako se nad suđenje nije nadvila prijetnja revizije“³², a čvrsto je prisutno i mišljenje da je pristup Vrhovnom sudu pravo.³³

Zato je to važnije stajalište Ustavnog suda iz 2011. godine koje pruža odgovor na ključno pitanje u „borbi za preživljavanje reforme“³⁴ mora li rješenje o nedopuštanju revizije Vrhovnog suda biti sadržajno obrazloženo. Naime, ništa ne pomaže ako je Vrhovnom sudu povjeren izbor, a istodobno se od njega očekuje detaljno objašnjenje zašto nije dopustio pojedinu reviziju.³⁵ Ustavni se sud unatoč nekim drugim stavovima istočnoeuropskih država³⁶ jasno zauzeo za uređenje s naglašenom javnom svrhom Vrhovnog suda kao vrha sudske vlasti čiji je sastavan i nužan dio dopuštanje uređenja prema kojem Vrhovnom sudu ne treba obrazlagati rješenja o nedopuštanju revizije i odbio prigovore o kršenju prava na izjavljivanje i zabranu sudačke samovolje odnosno arbitrarnosti.³⁷

³⁰ O tome opširno na primjer Uzelac, A., *Survival of the Third Legal Tradition*, Supreme Court Law Review, vol. 49, 2010., str. 383; Kühn, Z., *The Judiciary in Central and Eastern Europe: Mechanical Jurisprudence in Transformation*, Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2011., str. 204.

³¹ Vežano za Novelu ZPP-E Grgurevič, N., *Vpliv predlaganih sprememb ZPP na vlogo odvjetnika v pravnem postopku*, Podjetje in delo, br. 6–7, 2007., str. 1092.

³² Tako Karlovšek, I., *Kaj bo prinesla novela ZPP-E*, Pravna praksa, br. 39–40, 2016., str. 16.

³³ O tome detaljnije Galič, A., *Ali mora biti sklep o nedopustitvi revizije Vrhovnega sodišča obrazložen*, Podjetje in delo, br. 6–7, 2015., str. 956.

³⁴ Tako Galič, A., *ibid.*, str. 960.

³⁵ Zobec, J., *ibid.*, str. 931.

³⁶ V. Galič, A., *ibid.*, str. 957–958.

³⁷ „Opisani sustav čija je jezgra institut revizije po dopuštenju reviziju u prvom redu uspostavlja kao sredstvo za postizanje ciljeva, objektivno važnih s aspekta pravnog poretka u cjelini. Vrhovnom sudu, kao najvišem autoritetu sudske vlasti za obrazlaganja i primjenu zakona, omogućava izricanje o važnim pravnim pitanjima, čime osigurava razvoj prava preko sudske prakse. Naglašava i jača odgovornost Vrhovnog suda za usustavljanje sudske prakse u državi, a time i za osiguravanje jednakosti pred zakonom. (...) Takvo uređenje revizije učvršćuje ulogu Vrhovnog suda kao precedentnog suda koje vežano za temeljna ustavna načela pravne države i raspodjelu vlasti ocrtava članak 127., stavak I. Ustava, po kojem je Vrhovni sud najviši sud

4.2. Koja su formalna sredstva i jesu li na raspolaganju neformalna i poluformalna sredstva za usustavljanje sudske prakse?

Skrb za usustavljanje sudske prakse mora teći u dva smjera, vertikalnom i horizontalnom. O prvom vidiku, usklađivanju sudske prakse na vertikalnoj razini (u odnosu između vrhovnog suda i nižih sudova), govorimo kada vrhovni sud u hijerarhijskoj strukturi sudstva primjenjuje formalna ili neformalna sredstva kako bi se usustavila nejedinstvena sudska praksa među nižim sudovima. Tu svoju zadaću može uspješno ispunjavati samo ako je osigurana unutrašnja jedinstvenost sudske prakse u okviru suda posljednje instancije, dakle na horizontalnoj razini. Sredstva su za usustavljanje sudske prakse³⁸:

- formalna: odlučivanje o pravnom lijeku pojedine stranke, na primjer revizija ili kasacija; posebni pravni lijekovi koje podnosi javni odvjetnik ili slično javno tijelo radi osiguravanja jedinstvene primjene prava ili razvoja prava u sudskoj praksi³⁹; prihvaćanje obrazloženih stajališta (kao što su, na primjer, „odluke o usustavljanju“⁴⁰, mišljenja, načelna pravna mišljenja) na potpuno apstraktnoj razini, nevezano za pravni lijek koji je bio podnesen u pojedinom predmetu i (4) prethodno odlučivanje u otvorenim predmetima o pravnim pitanjima na zahtjev nižeg suda
- poluformalna: redoviti sastanci sudaca na sudu ili sastanci sa sudcima drugih sudova istog stupnja ili sa sudcima hijerarhijski višeg suda; izdavanje smjernica (koje obično dopuštaju individualno prosuđivanje)⁴¹
- neformalna: neformalni sastanci sudaca i edukacije.

u državi. Kada Vrhovni sud u okviru obrazloženog prostora, koji mu pripada kao vrhu treće grane vlasti u vezi s obrazloženjem zakona, prihvaća stavove o važnim pravnim pitanjima, oblikuje pravo. Oblikuje mjerila koja bi u sličnim slučajevima u budućnosti morala biti *ex ante* smjernice sudovima i adresantima pravnih normi uopće. Na taj način jača predvidivost pravnih normi, dakle i pravnu zaštitu.“ (odlučka Ustavnog suda Up 302/2009 od 12. svibnja 2011., t. 13).

³⁸ Usp. *Mišljenje br. 20*, t. 15–18.

³⁹ Takav postupak u većini sustava dovodi do utvrđujuće presude koja ne utječe na prava podnositelja žalbe u danom primjeru.

⁴⁰ *Uniformity decisions* u mađarskome pravnom sustavu.

⁴¹ Kao što su tablice odštete vezane za neimovinsku štetu u građanskim predmetima, kazne u kaznenim predmetima ili povratne odvjetničke troškove – ako nema odvjetničke tarife koja je na snazi.

4.2.1. Formalna sredstva za usustavljanje sudske prakse na Vrhovnom sudu

Najvažnije je formalno sredstvo za usustavljanje sudske prakse u građanskim predmetima u slovenskome pravnom sustavu revizija. U skladu s uređenjem ZPP-D stranke su mogle izravno podnijeti reviziju ako je vrijednost pobijanog dijela pravomoćne presude bila veća od 40.000 eura, a u gospodarskim sporovima 200.000 eura (revizija prema vrijednosnome mjerilu odnosno „izravna“ revizija).⁴² Novela ZPP-D uvela je, osim revizije prema vrijednosnome mjerilu, dvofazni postupak revizije po dopuštenju koji je gotovo u cjelini napustio vrijednost spornog predmeta kao odlučujućeg mjerila za njezinu (ne)dopuštenost. U skladu s člankom 367.a, stavkom 1. ZPP-a, koji ostaje na snazi i nakon Novele ZPP-E, Vrhovni će sud reviziju dopustiti (ako nije bila dopuštena već po vrijednosnom kriteriju) ako je od njegove odluke moguće očekivati odluku o pravnom pitanju koje je važno za osiguravanje pravne zaštite, jedinstvene primjene prava ili za razvoj prava preko sudske prakse, i to posebno u slučajevima:

- ako je riječ o pravnom pitanju kod kojeg odluka suda drugog stupnja odstupa od sudske prakse Vrhovnog suda
- ako je riječ o pravnom pitanju za koje nema sudske prakse Vrhovnog suda, a posebno ako sudska praksa viših sudova nije jedinstvena
- ako je riječ o pravnom pitanju u vezi s kojim sudska praksa Vrhovnog suda nije jedinstvena.

Vrhovni sud reviziju nije mogao dopustiti ako je zakon određivao da revizije nema ili ako vrijednost pobijanog dijela pravomoćne presude nije bila veća od 2.000 eura.

Uvođenje je instituta revizije po dopuštenju Novelom ZPP-D bez sumnje značilo velik korak prema priznanju značenja sudske prakse kao važna pravnog izvora i učvršćivanju uloge Vrhovnog suda kao najvišeg autoriteta sudske vlasti koji ima prema Ustavu. Zbog nejednakosti revidenata pred zakonom⁴³, poteškoća pri objektivizaciji subjektivna značenja za stranku⁴⁴ i brojnih poteškoća pri određivanju odnosno utvrđivanju relevantne vrijednosti spornog predmeta te posljedično

⁴² Prije aktualni članak 367., stavak 2. i članak 490. ZPP-a.

⁴³ Naime, samo oni koji su bili stranke u parnicama s visokim iznosom sporova, a to su u pravilu bogatiji pojedinci i veća trgovačka društva, imali su povlasticu pristupa Vrhovnom sudu, a ostali su ovisili o tome je li u njihovu predmetu ispunjeno objektivno mjerilo. V. Galič, A., *op. cit.* u bilj. 19, str. VIII.

⁴⁴ Što je za jednoga sitniš, za drugoga može biti čitavo bogatstvo.

izbora ispravna zahtjeva za pravnu zaštitu⁴⁵, teorija i praksa kompromisno su „dvostručno“ uređenje koje je vodilo u nekoherentnost sustava i nije bilo spojivo s precedentnom ulogom Vrhovnog suda utemeljeno često kritizirali.⁴⁶

Zakonodavac je Novelom ZPP-E napustio uređenje (ne)dopuštenosti revizije prema vrijednosnome mjerilu. Revizija je sada ograničena na takozvanu reviziju po dopuštenju, neovisnu o kriteriju *ratione valoris*. Važnost sporna pravnog pitanja tako je postala jedino mjerilo revizije po dopuštenju. Ukidanjem donjega vrijednosnog praga od 2.000 eura proširen je pristup Vrhovnom sudu.⁴⁷ Uređenje se revizije, doduše, u bitnom⁴⁸ ne mijenja – postupak ostaje dvofazan; prijedlog se podnosi Vrhovnom sudu koji u prvoj fazi (bez spisa) odlučuje o (ne)dopuštenosti revizije; sadržajno obrazloženje rješenja o nedopuštenosti revizije nije potrebno. Ako zakon određuje da revizije nema, sud reviziju ne može dopustiti.⁴⁹

Sustav izvanrednih pravnih lijekova dopunjuje zahtjev za zaštitu zakonitosti. Po novom, presuda izdana na osnovi izvanredna pravnog lijeka ima u rukama državnog odvjetnika samo deklaratorni⁵⁰ i precedentni učinak. Izmjenom se popravljiva sistemski promašeno uređenje koje je omogućavalo zadiranje u pravomoćni odnos između parničnih stranaka. Osigurava se objektivna korist koja prerasta konkretan slučaj i interese konkretnih stranaka.⁵¹ Drukčije nego prije Novele ZPP-E, zahtjev za zaštitu zakonitosti moguće je podnijeti i u slučajevima u kojima je inače moguća revizija.⁵²

Po uzoru na neka strana uređenja⁵³ uvodi se mogućnost da niži sud, ako sudska praksa viših sudova o pravnom pitanju nije jedinstvena, a nema sudske

⁴⁵ V. Ovčak Kos, M.; Razdrih, Ž., *Dovoljenost revizije z vidika vrednostnega kriterija – civilnopravni spori*, Odvetnik, br. 3(71), 2015., str. 11.

⁴⁶ V. i Zobec, J., *ibid.*, str. 935.

⁴⁷ Tako Galič, A., *Zakon o pravnom postopku (ZPP) (neuradno prečišćeno besedilo: z uvodnimi pojasnili k spremembam zakona s stvarnim kazalom)*, Uradni list RS, Ljubljana, 2017., str. 54. Otvoreno pitanje inače ostaje zašto nije brisana odredba članka 458., stavka 8. ZPP-a da u sporovima male vrijednosti nije dopuštena revizija odnosno je li riječ samo o redakcijskom nedostatku.

⁴⁸ Manje su i nesadržajne izmjene u članku 367. b, stavcima 4. i 5. vezano za dokumente koje predlagatelj mora priložiti prijedlogu.

⁴⁹ Članak 367., stavak 2. ZPP-a.

⁵⁰ Članak 391. ZPP-a.

⁵¹ V. Galič, A., *ibid.*, str. 59.

⁵² Članak 385. ZPP-a.

⁵³ Takav je primjer francusko uređenje u Zakonu o organizaciji sudova (članak L 441-1 i sljedeći članak R-441-1 i sljedeći), vidi https://www.courdecassation.fr/cour_cassation_1/presentation_2845/avis_cour_cassation_33784.html (21. 11. 2018.).

prakse Vrhovnog suda, u konkretnome otvorenom predmetu predloži Vrhovnom sudu prihvaćanje savjetodavnog mišljenja.⁵⁴ Još je prerano⁵⁵ za bilo koju cjelovitu ocjenu instituta koji bi trebao biti namijenjen „ublažavanju regulativne inflacije“ jer se stajališta u sudskoj praksi oblikuju jako polako.⁵⁶ Dio teorije zbog nespojivosti s načelom raspodjele vlasti, prije svega, sumnja u ustavnopravnu usklađenost instituta.⁵⁷ A ni argument učinkovitosti koji pružaju pristaše noviteta nije uvjerljiv. Ostvarivanje jedinstvene primjene prava traži svoje vrijeme, a davanje prednosti brzoprihvaćenu rješenju, koje nije bilo osvjetljeno iz svih zornih kutova na nižim instancijama, samo je površno.

Ako se jedinstvena sudska praksa na Vrhovnom sudu ne može oblikovati, usustavljivanju je namijenjen i institut (načelnih) pravnih mišljenja. Vrhovni sud na općoj sjednici prihvaća načelna pravna mišljenja koja su važna za jedinstvenu primjenu zakona i pravna mišljenja o pitanjima iz sudske prakse (članak 110., stavak 1. Zakona o sudovima⁵⁸; dalje u tekstu: ZS). (Načelna) pravna mišljenja obvezna su samo za senate Vrhovnog suda i mogu se izmjenjivati samo na novoj općoj sjednici (članak 110., stavak 2. ZS-a). U odsutnosti normativne definicije u sudskoj se praksi oblikovalo pravilo da je riječ o pravnome mišljenju ako je pravno stajalište vezano za konkretnu odluku, a o načelnome pravnome mišljenju ako pravno stajalište nema za temelj konkretnu odluku. Prihvatilo se i stajalište da u još otvorenim predmetima nije moguće prihvaćati pravno mišljenje vezano za konkretnu odluku (koja je, na primjer, bila ukinuta) jer bi inače Vrhovni sud izvan svojih nadležnosti preuzeo funkciju suđenja u konkretnom predmetu.⁵⁹

Temeljna je zajednička karakteristika (načelnih) pravnih mišljenja pružanje odgovora na pravno pitanje na načelnoj razini, dakle apstraktne je prirode. Bez obzira na to Testen utemeljeno upozorava da je njihovo značenje potrebno utvrditi vezano za stvarni temelj sudske odluke na temelju koje je prihvaćeno (načelno) pravno mišljenje i nije ih moguće obrazlagati kao zakone i druge pravne propise.⁶⁰

⁵⁴ Članak 206., stavak 4. ZPP-a.

⁵⁵ Do danas (6. kolovoza 2018.) Vrhovni sud još nije primio nikakav prijedlog za prihvaćanje savjetodavnog mišljenja.

⁵⁶ Ekart, A. i dr., *Zakon o parničnom postupku s novelom ZPP-E*, GV Založba, Ljubljana, 2017., str. 80.

⁵⁷ Galič, A., *ibid.*, str. 58. Francuski *Cour de Cassation* u vezi s institutom očito nema dilema i prihvaća oko dvanaest mišljenja godišnje. https://www.courdecassation.fr/cour-cassation_1/presentation_2845/avis_cour_cassation_33784.html (21. 11. 2018.).

⁵⁸ Službeni list RS, br. 19/94, 22/18.

⁵⁹ V. npr. Sodnikov informator, br. 4, 1991., str. 4, i br. 9, 1991., str. 4.

⁶⁰ Testen, F., *Enotna in ustaljena sodna praksa v civilnih in gospodarskih zadevah*, Podjetje in delo, br. 6 –7, 2004., str. 1060.

Općenito se može utvrditi da su se sudci Vrhovnog suda udaljili od prihvaćanja pravnih mišljenja jer su po svojoj prirodi jako blizu toga da budu apstraktna i općenita, a time i od ustavno definirane uloge sudova da odlučuju u konkretnim predmetima.⁶¹ Kvazizakonodavna funkcija nije spojiva s načelom raspodjele vlasti.⁶² Tako je u svakoj godini između 1995. i 2000. godine prihvaćeno približno dvadeset pravnih mišljenja, a nakon 2000. godine taj se broj brzo smanjivao i od 2005. godine prihvaćeno je najviše jedno pravno mišljenje u godini. Prevladavala su načelna pravna mišljenja, od 2003. godine više nije prihvaćeno nijedno pravno mišljenje, nego samo načelna pravna mišljenja. Posljednje načelno pravno mišljenje prihvaćeno je 2015. godine.

4.2.2. *Neformalna sredstva za usustavljanje sudske prakse na Vrhovnom sudu*

Radi premošćivanja poteškoća pri usklađivanju sudske prakse na horizontalnoj razini 2011. godine na Vrhovnom je sudu počeo djelovati neformalni stručni kolegij.⁶³ Čine ga voditelji odjela, a njegov rad koordinira potpredsjednik Vrhovnog suda.

Radno područje stručnog kolegija obuhvaća: 1) raspravljanje o otvorenim pravnim pitanjima koja su zajednička većem broju odjela i za koja su senati različitih odjela Vrhovnog suda zauzeli različito stajalište radi uklanjanja nesuglasica; 2) raspravljanje o otvorenim pravnim pitanjima koja su zajednička većem broju odjela i za koja još nema sudske prakse Vrhovnog suda, a pokoji je odjel Vrhovnog suda o njima zauzeo određeno stajalište. Rad se odvija tako da se identificiraju sporna pravna pitanja, zatim slijedi rasprava na kolegijima onih odjela u čija područja pripadaju otvorena pravna pitanja te kao treća faza slijedi rasprava o otvorenim pravnim pitanjima na stručnom kolegiju voditelja odjela radi usustavljanja stajališta.

Rad stručnog kolegija, koji je inače potpuno neformalan i elastično reguliran aktom sudske uprave predsjednika Vrhovnog suda ocjenjujem pozitivnim. Neusklađenost vezana za pojedina pravna pitanja često je bila posljedica nedostatka foruma za izmjenu stajališta, odnosno odgovarajućega komunikacijskog kanala. Iako prihvaćena stajališta nisu obvezujuća, strukturiraniji način raspravljanja o

⁶¹ Gradivo za opću sjednicu 17. svibnja 2013., Zagotavljanje enotnosti sodne prakse na Vrhovnom sodišču RS, neobjavljeno, str. 7. Detaljnije o tome Betetto, N., *Kako preprečite da postane Vrhovno sodišče vir neenotne sodne prakse*, Podjetje in delo, br. 6–7, 2015., str. 976–978.

⁶² Bobek, M., *ibid.*, str. 11. V. i *Mišljenje br. 20*, t. 28.

⁶³ Detaljnije v. Betetto, N., *ibid.*, str. 979–981.

njima pruža više mogućnosti za njihovo usustavljanje. Smatram da je među kolegama ojačala svijest da je jedinstvena primjena prava vrednota za koju nas unatoč autonomnosti i individualnosti svakog pojedinca obvezuje članak 22. Ustava.

4.3. Kretanje predmeta, personalni sastav i organizacija posla

Statistički podatci o rješavanju parničnih predmeta na Vrhovnom sudu izvire iz „dvotračnog“ razdoblja prije Novele ZPP-E⁶⁴ jer podataka koji bi se temeljili na uređenju nakon Novele ZPP-E još nema. Priljev (izravnih i dopuštenih) revizijskih predmeta 2013. – 2017. bio je razmjerno stabilan i iznosio je između 331 i 351 predmeta na godinu. Broj riješenih bio je najveći 2013. godine, i to 535 predmeta kada je Građanski odjel još bio opterećen velikim brojem sudskih zaostataka iz prošlosti. Zatim se počeo polako smanjivati i 2016. godine iznosio je 363, a 2017. godine 297 predmeta. Broj neriješenih revizijskih predmeta smanjio se sa 627 u 2013. godini na 537 u 2017. godini.

Također, u priljevu prijedloga za dopuštanje revizije nije bilo većih oscilacija. U istom razdoblju iznosio je između 404 i 457 predmeta na godinu; predmeti se rješavaju fluidno i odjel kontrolira priljev u cjelini. Udio uspješnih prijedloga za dopuštanje revizije u kojima je bila dopuštena revizija 2013. godine bio je 17 %, 2014. godine 18 %, 2015. godine 19 %, 2016. godine 25 % i 2017. godine 23 %.

Trenutačno na Građanskom odjelu sudi devet sudaca. Pomaže im jedna dodijeljena sutkinja i trinaest savjetnika koji pod budnim okom sudca pripremaju izvješće odnosno osnutak odluke u predmetu.

Na Vrhovnom je sudu skrb za jedinstvenost sudske prakse (pre)dugo bila potisnuta na račun zahtjeva za što većom učinkovitošću i rješavanjem zaostataka. Njihovim smanjivanjem na razinu koja se može kontrolirati sazrela je spoznaja da skrb za jedinstvenost sudske prakse pogađa samu bit kvalitete suđenja. Vrhovni sud tako je već 2015. godine u okviru svoga usmjerena djelovanja kao jedno od prioritarnih područja sudstva odredio „povećanje kvalitete – postupak i pravovremenost rasprave“⁶⁵ za ostvarivanje ciljeva za koje je kao prvu mjeru predvidio usklađivanje sudske prakse.⁶⁶ Rješenje o izmjeni paradigme potvrđuju

⁶⁴ Ona se primjenjuje tek od 14. rujna 2017. u postupcima na Vrhovnom sudu, a i to samo ako je prvostupanjska presuda izdana nakon 14. rujna 2017. (članak 125., stavak 3. ZPP-E).

⁶⁵ *Otvoritev sodnega leta 2015., Vrhovno sodišče*, Ljubljana, 2015., str. 43; http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila/.

⁶⁶ *Ibid.*: „Jedan od temeljnih atributa poštenog i pravednog suđenja njegova je predvidivost. Neusklađena sudska praksa kod stranaka potiče osjećaj nesigurnosti i ne-

neki najnoviji organizacijski pomaci na Vrhovnom sudu u smjeru potpore suđenju, a posljednji je od njih oblikovanje ili barem zametak Odjela za praćenje sudske prakse⁶⁷ koji će u zahtjevnijim predmetima na zahtjev bilo kojeg suda pripremiti pravnu analizu u usporedivim uređenjima kao pomagalo za pripremu izvješća odnosno nacрта odluke.

Za osiguravanje jedinstvenosti sudske prakse od iznimne je važnosti i to da su sve odluke Vrhovnog suda objavljene i javno dostupne te da se dovoljno ažurno unose u informacijske baze.

4.4. Što još nedostaje?

Usporedba mjerila „stresnog testa“ (t. 4.), postignuta na normativnoj razini i šire, pokazuje kako je u cjelini ili djelomično ispunjena većina uvjeta da bi Vrhovni sud mogao obavljati ulogu precedentnog suda. Nikada nije tako dobro da ne bi moglo biti bolje, zato želim upozoriti na dvije slabe točke u procesu osuvremenjivanja Vrhovnog suda.

Unatoč postojećim sredstvima za osiguravanje jedinstvenosti sudske prakse na Vrhovnom sudu i pozitivnim izmjenama procesnog zakonodavstva opisanim u točki 4.2.1., teško možemo tvrditi da su stajališta sudskih odjela o istim pravnim pitanjima uvijek usklađena.⁶⁸ Razlog za različitost stajališta među sudskim odjelima Vrhovnog suda leži u činjenici da ista pravna pitanja često pripadaju radnom području više ili čak svih odjela. Ta se pojava ne bi mogla spriječiti u cjelini ni drukčijom unutrašnjom organiziranošću Vrhovnog suda odnosno spajanjem odjela jer bi u tom slučaju mogle nastajati razlike u stajalištima među senatima.

povjerenja. Viši sudovi i Vrhovni sud moraju kod suđenja biti svjesni da svojom sudskom praksom doprinose kvaliteti sudskih odluka. Uz to je jako važno da je sudska praksa jasna, usklađena i ustaljena.“ V. i *Otvoritev sodnega leta 2018.*, str. 26.

⁶⁷ Dosadašnji Evidencijski odjel.

⁶⁸ Već je prilično „zloglasno“ pitanje ima li prokurist na temelju zakona i procesna (a ne samo materijalna) opravdanja za zastupanja pravne osobe u vezi s kojima je Trgovački odjel zastupao drukčije stajalište nego Građanski, Upravni i Radno-socijalni. U drugom je slučaju Vrhovni sud, kada je odlučivao o dopuštenosti revizije, u dvama predmetima s jednakim činjeničnim stanjem (prvotno je riječ bila o jednoj tužbi s jedinstvenom vrijednošću spornog predmeta i s dvama zahtjevima koje je sud dvojio i zatim o njima raspravljao odvojeno) odlučio različito; jedanput je reviziju dopustio, a drugi put nije. Ustavni je sud utvrdio da pobijano rješenje o odbacivanju revizije Vrhovnog suda krši pravo na jednaku zaštitu iz članka 22. Ustava jer jedna stranka ne može imati manje prava od druge koja je u odvojenom predmetu imala pravo na reviziju.

Institut revizije po dopuštenju već po svojoj prirodi ne može biti (dovoljno) učinkovito sredstvo za osiguravanje jedinstvenosti sudske prakse na horizontalnoj razini najmanje iz dvaju razloga. Prvo, jer je riječ o pravnom lijeku u rukama stranaka. Stranke podnose izvanredne pravne lijekove u različitim predmetima u kojima mogu, neovisno jedna o drugoj, postavljati ista pravna pitanja o kojima zatim istodobno ili sukcesivno raspravljaju različiti senati odnosno sudski odjeli. U takvu položaju zahtjeve za usustavljanje sudske prakse nije moguće obrazlagati u smislu „diktature“ stajališta koje je odjel ili senat prihvatio prvi. Ako ustaljena sudska praksa nije nepromjenjiva, a to još više vrijedi za sudsku praksu *in statu nascendi* kada se pravno pitanje tek osvjetljava sa svih mogućih aspekata.

Drugi put za odluku može biti izravno odlučujuće stajalište koje stranka u izvanrednome pravnom lijeku uopće ne problematizira. Toj skupini pripadaju brojna pitanja, na primjer, pitanje ima li prokurist i procesna ovlaštenja ili nema. Ako revizija iz bilo kojeg razloga nije dopuštena, Vrhovni je sud odbacuje, a da o njoj meritorno ne raspravlja. Neusklađenost sudske prakse o tim pitanjima ima vrlo teške posljedice za stranku kojoj se uskraćuje (odriče) sadržajno prosuđivanje i može biti problematična s aspekta prava na jednaku zaštitu prava iz članka 22. Ustava.⁶⁹

Želeći unaprijediti nezadovoljavajuće stanje na tom području, već je 2006. godine osnovana radna skupina za osiguravanje jedinstvenosti sudske prakse koja je oblikovala prijedlog uređenja uz nacrt prijedloga za zakonodavnu inicijativu za izmjenu ZS-a. Predloženo je uvođenje sustava za osiguravanje jedinstvenosti sudske prakse koji bi se temeljio na odlučivanju u proširenim senatima. O pitanjima važnim za jedinstvenost sudske prakse trebalo bi se odlučivati u konkretnim predmetima, i to u brojčano pojačanim senatima s posebnim naglaskom na ravnoteži koja se odnosi na krug sudaca i odjela uključenih u odlučivanje.⁷⁰ Nakon više godina burnih rasprava na općim sjednicama pripremljena su polazišta za zakonodavnu inicijativu za izmjenu ZS-a. Vrhovni je sud na općoj sjednici 14. prosinca 2015. prihvatio inicijativu za izmjenu 107. i 110. članka i novi 109. članak ZS-a koja je bila poslana Ministarstvu pravosuđa. Predloženim institutom proširenih senata ponuđena je nova – dodatna mogućnost za oblikovanje jedinstvene sudske prakse na horizontalnoj razini. Predloženo je brisanje instituta pravnih mišljenja, dok bi se načelna pravna mišljenja očuvala.⁷¹ ZS u prikazanu smjeru do danas još nije izmijenjen.

⁶⁹ V. Betetto, N., *ibid.*

⁷⁰ Gradivo za opću sjednicu 13. prosinca 2006., str. 3, neobjavljeno.

⁷¹ V. Betetto, N., *ibid.*, str. 978–979.

Drugi je problem stvaran – mnogo odvjetnika piše kvalitetne revizije i prijedloge za dopuštenje revizije, neki čak i izvrsne, ali je, nažalost, mnogo i onih čiji uradci ne ispunjavaju ni minimalne kriterije. Sutkinje i sudci Vrhovnog suda svakodnevno se susreću s revizijama koje su doslovan prijepis žalbi⁷²; brojne revizije imaju više desetaka stranica, a sadržajno su prazne; revidenti opširno i doslovno navode judikate (na primjer Ustavnog suda), a da uopće ne pojasne zašto su u pobijanom predmetu važni; konstruiranjem revizijskih razloga bitnih povreda odredaba parničnog postupka i pogrešne primjene materijalnog prava zapravo pobijaju činjenično stanje, što je nedopušten revizijski razlog; unatoč tomu što je „dvofazna“ revizija na snazi već dulje vrijeme još je previše prijedloga za dopuštanje koji su po sadržaju zapravo revizija⁷³, revizije po dopuštenu sadržavaju razloge koji se odnose na pitanja u vezi s kojima revizija nije bila dopuštena. Bez kvalitetna sadržaja koji stranke dostavljaju nije moguća argumentativna uvjerljivost u odlukama Vrhovnog suda i zato nije moguće ni stvaranje presedana. Naime, ako su navodi nedopušteni, nerelevantni ili očito neosnovani, Vrhovni sud nije dužan o njima se izjasniti⁷⁴ – sadržajnih argumenata nema jer ih i ne može biti.

Obveznost kvalificirana zastupanja odvjetnika u postupcima s izvanrednim pravnim lijekovima⁷⁵ očito nije u cjelini ostvarila svoju svrhu. U prvom bi se redu Odvjetnička komora morala truditi podignuti stručnu razinu kod odvjetnika. Nije riječ o stvaranju monopola, nego o nagrađivanju izvrsnosti, također s prijedlogom o zaoštavanju pravila o zastupanju na Vrhovnom sudu (na primjer dodjeljivanje licencija za zastupanje stranaka u postupcima s izvanrednim pravnim lijekovima).⁷⁶

⁷² V. npr. presudu II Ips 4/2018 od 26. travnja 2018.

⁷³ Godine 2016. i 2017. udio odbačenih prijedloga za dopuštanje revizije iznosi gotovo 25 %, od toga najviše upravo zbog njihove nepotpunosti. V. npr. rješenje II Dor 81/2018 od 7. lipnja 2018.: „Prijedlog za dopuštanje revizije posebna je vrsta sudskog predlagačkog akta koji zbog svoje prirode (a to je osiguravanje jedinstvene sudske prakse, odnosno razvoja prava preko sudske prakse) od stranaka zahtijeva pravnoskrbnu i detaljnu te konkretnu osnovanost. Središnji dio prijedloga za dopuštanje revizije obveznost je predlagatelja da u njemu precizno i konkretno navede sporno pravno pitanje (članak 367. b, stavak 4. ZPP-a). U tom su dijelu zakonski zahtjevi za stranke čak i bitno stroži nego u slučaju same revizije. Ako predlagatelj ne zadovolji taj zahtjev, sud neće prijedlog sadržajno prosuđivati, nego će ga u skladu s člankom 367. b, stavkom 6. ZPP-a odbaciti.“

⁷⁴ V. npr. Galič, A., *Ustavno civilno procesno pravo*, GV Založba, Ljubljana, 2004., str. 240–241, i ondje citiranu judikaturu Ustavnog suda.

⁷⁵ Članak 86., stavak 3. ZPP-a.

⁷⁶ U Nizozemskoj, Belgiji i Francuskoj na primjer postoje posebne elitne odvjetničke komore koje su u svakoj od nabrojanih država sastavljene od male skupine posebno

5. UMJESTO ZAKLJUČKA – POGLED IZNUTRA

Smatram da nije pretjerana tvrdnja da je Vrhovni sud, barem što se tiče građanskih predmeta, već postao precedentni sud do te mjere da može ostvariti ulogu u sustavu sudske vlasti koja mu Ustavom pripada. A to ne znači da u budućnosti ne bi mogao postati još više precedentan – postupak geneze u kojem se Vrhovni sud izvlači iz marginalizirana produžetka politike nije završen.

Normativna osnova, koja je stupila na snagu Novelom ZPP-E, ukidanjem promašena sustava revizije prema vrijednosnom kriteriju postaje važna. Bez obzira na to, ona je samo sredstvo ili, bolje rečeno, jedno od sredstava za postizanje cilja.⁷⁷ Ako ne postoji jasna svijest među samim sudcima Vrhovnog suda na čelu s predsjednikom Vrhovnog suda o tom cilju, dakle ako nema vizije suda o društvenoj ulozi vrha sudske vlasti, tada samo nekamo putujemo, ne znajući kamo smo se uputili. Sredstvo bez vizije jalovo je i prije ili poslije označuje vraćanje starim uzorima i navikama.

Vrhovni sud čine njegove sutkinje i sudci od krvi i mesa. Kao sutkinja Vrhovnog suda tvrdim da među mojim kolegicama i kolegama bez obzira na heterogenost postoji dragocjen intelektualni potencijal koji je sposoban najprije prepoznati zajedničke ciljeve, a zatim im se i posvetiti. Potpuno je prevladavajuće i zajedničko uvjerenje da su ključna vrednota i misija najvišeg suda obavljati javnu funkciju, a zaštita privatnog interesa trebala bi biti usputna. Takav stav koji se u posljednjem tisućljeću javlja kao zvijezda vodilja u brojnim, čak i oštrim i polemičkim raspravama na općim sjednicama nije apstrakcija. Izvana je opaženo i uobličeno u inicijativama i rješenjima donesenim na općim sjednicama i, što je najvažnije, na suđenjima.

Već 2013. godine na općoj je sjednici doneseno rješenje da sudci od kojih je sastavljen senat u predmetu nisu više anonimizirani; isto tako oblikovana je već spomenuta inicijativa za uvođenje proširenih senata i inicijativa za ukidanje revizije prema vrijednosnom kriteriju; već prije donošenja ZPP-E radna je skupina pripremila analizu mogućnosti uvođenja odvojenih mišljenja.

Kod samog suđenja u građanskim predmetima odlučnost da Vrhovni sud osigurava javnu funkciju pokazuje se najprije u sve dosljednijem razlikovanju u praksi između važnosti pravnog pitanja koje je mjerilo za dopuštanje revizije i

uglednih odvjetnika koji imaju ekskluzivno pravo zastupanja stranaka na Vrhovnom sudu. Naravno da bi to najvjerojatnije zahtijevalo i prilagođenu organizaciju odvjetništva.

⁷⁷ Drugo tako važno sredstvo koje je ozakonila Novela ZPP-E institut je odvojenih mišljenja.

pravilnosti odluke odnosno pogreške u suđenju, što je predmet prosuđivanja u drugoj fazi revizijskog postupka. I drugo, ako igdje, onda baš na najvišem sudu u pravilu mora vrijediti *in iudicando criminosa est celeritas*. Žurba kod suđenja ne smije biti na račun kvalitete. Premda se nije provela ozbiljna analiza, često su (bili) nabačeni prigovori na račun slovenskog sudstva o mehaničkoj primjeni prava koje svoj autoritet crpi iz gole forme. Iako se slažem da nitko nije dobar sudac u vlastitoj stvari, ipak smatram da ti prigovori (barem pretežno) ne vrijede (više). Plod svijesti kako sudstvo samo tako može zaslužiti povjerenje društva i legitimnost odnosno takozvani socijalni kapital pomak je prema diskurzivnu konceptu prava s težištem usmjerenim na kvalitetu odluka i njihovu argumentativnu uvjerljivost.

LITERATURA

- Betto, N., *Kako preprečiti da postane Vrhovno sodišče vir neenotne sodne prakse*, Po-djetje in delo, br. 6–7, 2015., str. 970–987.
- Bobek, M., *Quantity or Quality? Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe* (December 12, 2007), EUI LAW Working Paper No. 2007/36, European University Institute.
- Chalmers, D., *The Dynamics of Judicial Authority and the Constitutional Treaty*, u: Weiler, J. H. H.; Eisgruber, C. L. (ur.), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, 2004., [http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-14.html] (31. srpnja 2018.).
- Ekart, A. i drugi, *Zakon o parničnom postupku s novelom ZPP-E*, GV Založba, Ljubljana, 2017., str. 19–176.
- Galič, A., *A Civil Law Perspective on the Supreme Court and its Functions*, paper presented at the conference „The functions of the Supreme Court – issues of process and administration of justice“, Warsaw, 11-14 June 2014, <https://www.google.com/search?q=gali%C4%8D+supreme+court+civil+law+perspective&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b#> (31. srpnja 2018.).
- Galič, A., *Ali mora biti sklep o nedopustitvi revizije Vrhovnega sodišča obrazložen*, Po-djetje in delo, br. 6–7, 2015., str. 950–969.
- Galič, A., *Argument precedensa ali stališče Ustavnega sodišča RS o prepovedi samovoljnega odstopa od sodne prakse*, Revus, Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava, br. 1, 2003., str. 44–56.
- Galič, A., *Ustavno civilno procesno pravo*, GV Založba, Ljubljana, 2004.
- Galič, A., *Za reformo revizije v pravnem postopku*, Pravna praksa, br. 43, 2007., str. II–VIII.

- Galič, A., *Zakon o pravdnem postopku (ZPP) (neuradno prečiščeno besedilo: z uvodnimi pojasnili k spremembam zakona s stvarnim kazalom)*, Uradni list RS, Ljubljana, 2017., str. 15–119.
- Grgurevič, N., *Vpliv predlaganih sprememb ZPP na vlogo odvetnika v pravdnem postopku*, Podjetje in delo, br. 6–7, 2007., str. 1087–1094.
- Karlovshek, I., *Kaj bo prinesla novela ZPP-E*, Pravna praksa, br. 39–40, 2016., str. 14–17.
- Kühn, Z., *The Judiciary in Central and Eastern Europe: Mechanical Jurisprudence in Transformation*, Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2011.
- Ovčak Kos, M.; Razdrih, Ž., *Dovoljenost revizije z vidika vrednostnega kriterija – civilnopravni spori*, Odvetnik, br. 3 (71), 2015., str. 11–19.
- Pavčnik, M., *Teorija prava*, GV Založba, Ljubljana, 2007.
- Testen, F., *Enotna in ustaljena sodna praksa v civilnih in gospodarskih zadevah*, Podjetje in delo, br. 6–7, 2004., str. 1050–1065.
- Ude, L., *Reforma revizije in zahteve za varstvo zakonitosti*, Podjetje in delo, br. 6–7, 2007., str. 1078–1086.
- Uzelac, A., *Survival of the Third Legal Tradition*, Supreme Court Law Review, vol. 49., 2010., str. 377–396.
- Uzelac, A.; Galič, A., *Changing Faces of Post-socialist Supreme Courts: Croatia and Slovenia compared*, u: *Supreme Courts in Transition in China and the West*, Springer, Cham, 2017., str. 207–228.
- Wedam Lukić, D., *Ali naj bo dovoljenost revizije v „diskreciji“ Vrhovnega sodišča?*, Pravna praksa, br. 36, 2007., str. 9–11.
- Zobec, J., *Od individualnega do javnega (precedenčnega) namena Vrhovnega sodišča: ustavnopravni vidik*, Podjetje in delo, br. 6–7, 2015., str. 919–937.
- Gradivo za opću sjednicu Vrhovnog suda Republike Slovenije 17. svibnja 2013.: Zagotavljanje enotnosti sodne prakse na Vrhovnem sodišču RS, neobjavljeno.
- Gradivo za opću sjednicu Vrhovnog suda Republike Slovenije 13. prosinca 2006., neobjavljeno.
- Otvoritev sodnega leta 2015 i 2018, Vrhovno sodišče, Ljubljana, 2015. i 2018. http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila/ (31. srpnja 2018.).

Summary

Nina Betetto *

**ROLE OF THE SUPREME COURT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA
IN ENSURING A UNIFORM APPLICATION OF LAW**

The Supreme Court must ensure uniformity of case law so as to rectify inconsistencies and thus maintain public confidence in the judicial system. With regard to its role in achieving consistency of case law, besides the regulatory mechanisms for the selection of appeals aimed at admitting to the Supreme Court only cases which bear significance beyond the scope of the individual case, other conditions (social, organisational and personal) must be met. The paper deals with the capacity of the Supreme Court of the Republic of Slovenia for ensuring a uniform application of law in civil proceedings. The author concludes that the majority of the requirements to successfully perform such task is satisfied, and points out the remaining obstacles.

Keywords: uniform application of law, Supreme Court, civil proceedings, revision (further appeal on points of law), leave to appeal, Slovene law

* Nina Betetto, LL. M., Judge of the Supreme Court of the Republic of Slovenia, Tavčarjeva ulica 9, Ljubljana, Slovenija; nina.betetto@sodisce.si;
ORCID ID: orcid.org/0000-0002-4531-6354

