

Dr. sc. Zlata Đurđević\*

## DEKONSTITUCIONALIZACIJA VRHOVNOG SUDA RH U KAZNENIM PREDMETIMA I JAČANJE AUTORITARNIH MEHANIZAMA ZA UJEDNAČAVANJE SUDSKE PRAKSE: PROPUŠTENA PRILIKA USTAVNOG SUDA RH

*Rad se bavi mehanizmima za ujednačavanje sudske prakse VSRH u okviru ustavne ovlasti iz čl. 116. Ustava RH da osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni. Ta ovlast i mehanizmi za njezino provođenje izbili su u prvi plan hrvatskog kaznenopravnog poretka nakon ukidanja ovlasti VSRH da odlučuje o ispravnosti primjene prava u nepravomoćnim odlukama kaznenih sudova i njezinim prenošenjem na za tu svrhu osnovani VKS. Istraživanje je utvrdilo ne samo da je VSRH razvlašten u svojoj ustavnopravnoj poziciji u kaznenim predmetima već su i razotkriveni brojni nedostaci u organizaciji kaznenih sudova, sustavu pravnih lijekova, kao i postojanje upravnosudskih mehanizama za tumačenje zakona i pravnih pitanja. To su obvezujuća pravna shvaćanja, zaključci sastanaka VSRH s predsjednicima odjela i sudova, služba evidencije i centar sudske prakse. Zaključuje se da oduzimanje kaznene sudbenosti VSRH vodi jačanju postsocijalističkih i autoritarnih mehanizama za ujednačavanje sudske prakse, koji ne postoje u zapadnim demokracijama, a u Hrvatskoj su ojačali od ulaska u EU. Ustavni sud RH suspendirao je početak rada VKS ulijevajući nadu da će zaustaviti primjenu jednog ne samo nepotrebnog već i štetnog rješenja za kazneno pravosuđe. Međutim nakon što je u postupku ocjene ustavnosti na svoj zahtjev primio stručna mišljenja sve četiri katedre za kazneno procesno pravo u Hrvatskoj, koje su jednoglasno zaključile da se radi o neustavnom rješenju, sve ih je odbacio i odlučio da VKS započinje s radom 1. siječnja 2021. Većinskom Odlukom od 3. studenog 2020., s dva izdvojena mišljenja, Ustavni sud RH propustio je priliku ne samo spriječiti dekonstitucionalizaciju VSRH u kaznenim predmetima već i pomoći hrvatskom kaznenom pravosuđu i hrvatskoj državi te ispraviti postojeće institucionalne i funkcionalne nedostatke organizacije sudstva i sustava pravnih lijekova, kao i isključiti ujednačavanje sudskih odluka upravnim kanalima.*

---

\* Prof. dr. sc. Zlata Đurđević, redovita profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

*Ključne riječi: ujednačavanje sudske prakse, ustavna ovlast Vrhovnog suda, unutarnja sudačka neovisnost, pravomoćnost, upravnosudska tijela*

“Četiri se stvari ne mogu vratiti: izgovorena riječ,  
izbačena strijela, protekli život i propuštena prilika.”  
*Arapaska poslovice*

## **I. UVODNO O USTAVNOM POSTUPKU I ODLUCI USTAVNOG SUDA RH OD 3. STUDENOG 2020.**

Ustavni sud RH donio je 3. studenog 2020. odluku kojom je potvrdio ustavnost rješenja kojim je ukinuta ovlast VSRH da odlučuje o ispravnosti primjene prava u nepravomoćnim odlukama kaznenih sudova i kojim je ta ovlast prenesena na novoosnovani Visoki kazneni sud (VKS). Glavni ciljevi osnivanja VKS-a bili su ujednačavanje sudske prakse u prvostupanjskim kaznenim predmetima, postizanje antikorupcijskih učinaka, jačanje uloge VSRH kao najvišeg suda te brže postupanje rasterećenjem VSRH.<sup>1</sup> Ne samo što se svaki od navedenih ciljeva pokazuje *prima facie* kao neutemeljen već je i transparentno da prenošenje žalbene nadležnosti o povredama prava s VSRH na niži sud može samo oslabiti ustavne ovlasti i sudbenost VSRH, da će stvaranje nove instance produžiti kazneni postupak te da je radi rasterećenja VSRH trebalo zaposliti dodatne suce na VSRH, a ne osnivati novi sud. Uviđajući da bi mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice, Ustavni je sud 17. prosinca 2019. donio rješenje br. U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019, kojim je sukladno čl. 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH suspendirao početak rada VKS<sup>2</sup> i pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 19.e ZKP-a i čl. 26.a Zakona o sudovima (ZS). Prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti zajednički su podnijeli Peđa Grbin iz Pule i Orsat Miljenić iz Zagreba, obojica istaknuti članovi Socijaldemokratske partije Hrvatske (SDP), a Peđa Grbin u vrijeme donošenja ustavne odluke postao je i predsjednik te oporbene stranke. Izdvojenim mišljenjima tri ustavna suca dr. sc. Branko Brkić, Andrej Abramović i Miroslav Šumanović usprotivili su se pokretanju ustavnog postupka. Na njegovu samom početku Ustavni sud RH zatražio je znanstveno-stručna mišljenja sve četiri katedre za kazneno procesno pravo s pravnih fakulteta u Hrvatskoj o pitanju može li VSRH, kao najviši sud, u kaznenopravnoj sferi osi-

---

<sup>1</sup> Očitovanje Ustavnom sudu na Prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom RH čl. 19.e ZKP-a, Ministarstvo pravosuđa RH, klasa: 701-01/19-01/101496, ur. broj: 514-06-01-02/1-19-02, od 10. prosinca 2019, 3.

<sup>2</sup> V. Kušan, Lovorka i Selanec, Goran, Izdvojeno mišljenje u odnosu na odluku i rješenje Ustavnog suda RH u predmetima br. U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019 od 3. studenog 2020.

guravati jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni (čl. 116. st. 1. Ustava) sljedećim mehanizmima ujednačavanja:

- a) odlukama o dvjema vrstama izvanrednih pravnih lijekova (zahtjev za zaštitu zakonitosti (ZZZ) i zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude (ZIPPP))
- b) odlukama u trećem stupnju o žalbama protiv drugostupanjskih odluka kojima je izrečena kazna dugotrajnog zatvora<sup>3</sup>
- c) drugim mehanizmima, kao što su pravna shvaćanja, centar sudske prakse, služba evidencije sudske prakse, sustav sudske prakse "SupraNova", predavanja, savjetovanja, radionice i dr.

Ustavni je sud 3. studenog 2020. donio Odluku br. U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019, kojom je odbio sve prigovore predlagatelja te je odredio da će VKS RH započeti s radom 1. siječnja 2021. Odluka je donesena većinom od 9 glasova jer su se sutkinja Antičević Marinović i sudac Leko, oboje bivši visokopozicionirani članovi SDP-a, izuzeli, a sutkinja Kušan i sudac Selanec napisali su utemeljeno izdvojeno mišljenje, koje je sastavni dio ustavne odluke.

S obzirom na zaključke mišljenja hrvatskih stručnjaka za kazneno procesno pravo, čijem je teoretskom znanju i znanstvenom opusu imanentna materija ustavnog prava,<sup>4</sup> odluka Ustavnog suda bila je iznenađenje. Naime sve četiri katedre kaznenog procesnog prava zaključile su da je ukidanjem žalbene nadležnosti VSRH povrijeđen čl. 116. Ustava RH. Rijeka i Zagreb takav su zaključak donijeli u odnosu na oduzimanje cjelokupnog žalbenog odlučivanja o pravnim pitanjima protiv presuda i rješenja, dok su Osijek i Split utvrdili djelomičnu neustavnost. Argumentima navedenim u znanstvenim mišljenjima, koji su opsežno i detaljno izneseni i obrazloženi te je u njih uložen izniman trud, energija i znanje,<sup>5</sup> Ustavni se sud formalno poklonio, no sadržajno ih je u cijelosti otklonio. Mišljenja su u integralnoj verziji, uz izuzetak onoga zagrebačke Katedre, čiji su dijelovi ispušteni s argumentom irelevantnosti,<sup>6</sup> sastavni

---

<sup>3</sup> ZIDZKP od 17. prosinca 2019. (NN 126/2019) trećestupanjsku žalbu kada je donesena osuđujuća nakon oslobađajuće presude prenio je u nadležnost Visokog kaznenog suda, a Vrhovni sud odlučuje u trećem stupnju samo kada je drugostupanjski sud izrekao kaznu dugotrajnog zatvora ili je potvrdio prvostupanjsku presudu kojom je izrečena takva kazna (čl. 490. st. 1. toč. 1. ZKP-a).

<sup>4</sup> "Kako navode njemački teoretičari, kazneno procesno pravo je 'primijenjeno ustavno pravo' (H. Henkel), 'zakon za provedbu ustava' (Eb. Schmidt, Niese) ili metaforički, 'seizmograf ustavno zajamčenih osobnih prava građana.'" Krapac, Davor (2020) Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije, Zagreb: Narodne novine, toč. 41.

<sup>5</sup> Izdvojeno mišljenje ustavnih sudaca Kušan i Selanec, 3.

<sup>6</sup> "14.3. Katedra za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu dostavila je sljedeće znanstveno mišljenje (zbog iznimne opsežnosti ispušteni su dijelovi koje Ustavni sud nije ocijenio relevantnima za postupanje u povodu konkretnog prijedloga):" Odluka br. U-I-4658/2019, U-I-4659/2019 od 3. studenoga 2020.

dio odluke Ustavnog suda. Od 64 stranice Odluke 33 čini sadržaj tih mišljenja. Međutim zaključke mišljenja Ustavni je sud u cijelosti odbacio ignorirajući ih i suprotstavljajući im se kao da se radi o stranci u sporu, a ne o procesnim sudionicima s položajem *amicus curiae*,<sup>7</sup> istovremeno ih koristeći za razvijanje svoje protuargumentacije.

Ustavni je sud u Odluci istaknuo i brojne pravne postulate navedene u mišljenju Katedre PFZ, što predstavlja vrijedan razvoj ustavnog prava i putokaz zakonodavcu, na primjer: da je “sudbenost“ VSRH isključivo suđenje sudaca VSRH u konkretnim predmetima u povodu pravnih lijekova (§ 16.); da pravna nesigurnost koja proizlazi iz neujednačene sudske prakse smanjuje povjerenje u pravosuđe, što je jedna od osnovnih komponenti države koja se temelji na vladavini prava (§ 18.); da se pri konstruiranju pravosudnog sustava RH i pravila postupanja u sudskim, pa tako i kaznenim predmetima, pred zakonodavca postavljaju i određeni zahtjevi na temelju EKLJP-a (§ 18.); da ne postoji stečeno pravo na dosljednost sudske prakse zbog specifičnosti činjenica svakog pojedinog predmeta, izbjegavanja zapreka legitimnom evolutivnom razvoju prava i nenarušavanja neovisnosti sudaca, ali da težnja za postizanjem “jednako rješavanja jednakih predmeta” u sudskoj praksi predstavlja važan element u strukturi načela vladavine prava i jamstava pravičnog suđenja (§ 18.); o obvezi države da ispuni pozitivne obveze u pogledu organizacije sudstva i sudskih postupaka radi sprječavanja “duboke i dugotrajne razlike“ u sudskoj praksi (§ 18.); o koliziji između potrebe za ujednačavanjem sudske prakse i potrebe za očuvanjem sudačke neovisnosti u tumačenju izvora mjerodavnog prava te o tome da suci u pravilu nisu vezani tumačenjima drugih sudova jer sudovi donose pojedinačne odluke, a ne “opće akte” (§ 18.) te ključan zaključak da je sprečavanje nastanka, odnosno ublažavanje posljedica takve kolizije važno da sud (naj)više instance bude opskrbljen učinkovitim alatima za ujednačavanje sudske prakse, sredstvima koja sucima tog suda omogućuju da, odlučujući o pravilnosti primjene prava u konkretnim odlukama nižih sudova, snagom pravnih argumenata svedu na najmanju mjeru izrazita proturječja u sudskoj praksi (§ 18.). Pritom je “najmanja mjera” ona mjera koja ostaje prihvatljiva s gledišta evolutivnog tumačenja prava i koja ne sputava sudačku neovisnost izuzev uvjerljivošću pravne argumentacije (§ 18.). Međutim da bi Ustavni sud mogao donijeti odluku da ustanovljavanje VKS-a i njegovih nadležnosti nije dovelo u pitanje ustavni položaj VSRH iz čl. 116. st. 1. Ustava (§ 25.), morao je utvrditi koji su to učinkoviti alati, sredstva, mehanizmi koje VSRH ima na raspolaganju da obavi nadzor nad jednakošću i ravnopravnošću građana u kaznenim stvarima te je rekao:

a) Pravo na žalbu iz čl. 18. Ustava RH štiti pravo na pristup žalbenom, drugostupanjskom sudu, a to može biti bilo koji sud koji odredi zakonodavac (§

---

<sup>7</sup> Ibid., 5.

16.1.1.). Ustav ne pripisuje VSRH svojstvo žalbenog suda (§ 16.1.1.). Poštujući načelo pravomoćnosti, zakonodavac nema obvezu propisati izvanredne pravne lijekove ili ih je slobodan podvrgnuti i znatnijim restrikcijama nego što bi to bilo ustavnopravno prihvatljivo kada je u pitanju žalba protiv prvostupanjske, nepravomoćne odluke (§ 17.).

Izvanredni pravni lijekovi u našem sustavu nisu deklaratorne odluke jer mogu promijeniti položaj okrivljenika u kaznenom postupku (§ 19.). Pri tome citira presudu *Maresti v. Hrvatska* (§§ 18. i 19.) iako je u njoj ESLJP procjenjivao primjenjuje li se čl. 6. Konvencije na postupak o izvanrednim pravnim lijekovima, a ne može li se odlukama o pravomoćnim presudama ujednačavati sudska praksa u kaznenim predmetima.

b) Sud smatra da je nadzor nad jedinstvenom primjenom prava moguć i u uvjetima reduciranog pristupa stranaka i manjeg broja predmeta te da odlučivanje u povodu izvanrednih pravnih lijekova i trećestupanjska žalbena nadležnost VSRH u najtežim kaznenim predmetima nisu zapreka težnji k ujednačenosti u primjeni prava na jednake činjenične supstrate (§ 20.).

U odnosu na trećestupanjske odluke u zadnjih pet godina (2015.-2019.) doneseno je 18 dugotrajnih kazni zatvora, znači da se mogućnost ujednačavanja svodi na 3-4 odluke godišnje, pri tome samo u rijetkima od njih uopće postoji problem neujednačenosti. Stoga je Mišljenje Katedre PFZ smatralo da se radi o tako malom broju odluka da se ne može raditi o mehanizmu za ujednačavanje pravnih pitanja te da je mišljenje u ovom dijelu bespredmetno.

U odnosu na žalbe protiv procesnih rješenja Ustavni sud ističe da će VSRH zamijeniti Ustavni sud jer postoji dugogodišnja stabilna praksa incidentalnog odlučivanja Ustavnog suda u povodu ustavnih tužbi koje se podnose protiv pravomoćnih rješenja o određivanju, odnosno produljenju istražnog zatvora (§ 23.1.). Bez mogućnosti šireg obrazlaganja Ustavni sud pogrešno uspoređuje oduzimanje slobode istražnim zatvorom i uvjetnim otpustom (§ 23.2.) s obzirom na to da se u prvom slučaju radi o uvjetima iz čl. 5. st. 1. toč. c. EKLJP-a, gdje je zaštita sukladno presumpciji nedužnosti puno jača, od uvjeta iz čl. 5. st. 1. toč. a. EKLJP-a, gdje se radi o pravomoćno osuđenom kaznom zatvora.

c) Ustavni je sud u svojoj odluci i izričito podržao rješenja tumačenja zakona i odlučivanja o pravnim pitanjima *in abstracto* koja se donose na sjednici odjela ili općoj sjednici suda koje saziva predsjednik suda ili odjela, a izvan konkretnog sudskog postupka, a koja su karakteristična za brojne postkomunističke i postsocijalističke države centralne i istočne Europe, uključujući i Hrvatsku. Tako se poziva na ujednačavanje sudske prakse na sastancima sudaca u Bugarskoj, Rumunjskoj, Češkoj i Turskoj (§ 24.1.). Pritom se Ustavni sud nije pozvao na Vijeće Europe, Savjetodavno vijeće europskih sudaca i izvješća Venecijanske komisije u odnosu na primjerice Srbiju, Ukrajinu i Mađarsku 2012. i 2019., koji govore o kršenju diobe vlasti zadiranjem sudske vlasti u zakonodavnu i o kršenju unutarnje sudske neovisnosti svake sutkinje da samostalno

odlučuje o pravnim pitanjima. Taj dio našeg znanstvenog mišljenja Ustavni je sud ispustio iz svoje Odluke. Na protivnost tih mehanizama pravu EU-a u izdvojenom mišljenju jasno pokazuju suci Kušan i Selanec ističući da “sud koji o tumačenju prava i pravnim stajalištima odlučuje *in abstracto*, van okvira konkretnog predmeta u kojem je dužan riješiti konkretan spor između stranaka s ‘imenom i prezimenom’ ne smatra se sudom u smislu čl. 267. UFEU-a.“

Ustavni sud kroz cijelu odluku naglašava da pitanja uvjeta i pretpostavki za pravne lijekove pripadaju području zakonodavnog rezervata (§ 17.), da zakonodavac ima obvezu poštivati Konvenciju (§ 18.), da Ustavni sud nema pretenzije miješanja u ovlasti zakonodavca (§ 24.1.). On i izričito lopticu ispravka te promašene reforme, na koju upozoravaju mišljenja, prebacuje na zakonodavca navodeći: “da se s pojedinim tezama iz znanstvenog mišljenja Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (kao i s tezama iz preostalih triju znanstvenih mišljenja) moguće suglasiti ili ne, ali pretežiti njihov sadržaj pripada sferi normativnog koncepta (kao, uostalom, i sam prijedlog predlagatelja ustavnosudske ocjene), premda, *de lege ferenda*, može biti koristan ovlaštenim predlagateljima zakona i samom zakonodavcu.“ Pri tome je nejasno zašto Ustavni sud, kako je to primijećeno u izdvojenom mišljenju Kušan / Selanec, višekratno ponavlja sentencu “zakonodavac, koji je istodobno i ustavotvorac“ kad se ne radi o istoznačnicama niti je Sabor kada odlučuje o Zakonu o kaznenom postupku kao organskom zakonu ustavotvorac. Organski zakon donosi većina svih zastupnika (čl. 83. st. 2. Ustava), a Ustav mijenja 2/3 svih zastupnika (čl. 138. Ustava)

Ustavni je sud također ostavio širom otvorena vrata da se ipak radi o neustavnom ograničavanju ovlasti VSRH da vrši nadzor nad primjenom prava VSRH rekavši: “problem neravnoteže u ‘podjeli’ nadležnosti između VSRH i VKS koji je zakonodavac, navodno, proizveo (na štetu Vrhovnog, a time, kako se smatra, i na štetu prava građana), ne može u danim okolnostima predstavljati fokus ove apstraktne ustavnosudske ocjene. Stvarnu (ne)uravnoteženost i/ili (ne)funkcionalnost sustava koji predlagatelji osporavaju može razotkriti tek sudska praksa tijekom određenog vremena, a ne *a priori* izraženo mišljenje Ustavnog suda ili bilo koje druge institucije ili pojedinca, premda ono može biti zasnovano na legitimnim sumnjama i na (također legitimnim) nepovoljnim očekivanjima.“

Rad koji slijedi temelji se na pravnoznanstvenom mišljenju koje je autorica u okviru mišljenja Katedre za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu napisala po zahtjevu Ustavnog suda RH u postupku za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 19.e ZKP-a i članka 26.a ZS-a koji je pokrenut rješenjem br. U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019 od 17. prosinca 2019.<sup>8</sup> U radu je osobito

---

<sup>8</sup> Katedra za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu mišljenje daje u sastavu prof. dr. sc. Zlata Đurđević, prof. dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas i doc. dr. sc. Zoran Burić. Članovi Katedre prof. dr. sc. Ivo Josipović i doc. dr. sc. Marin Bonačić izuzeli su se od pisanja mišljenja zbog postojanja razloga objektivne, odnosno subjektivne pristranosti u odnosu na konkretan predmet.

naglasak na ključnom pitanju u odnosu na ujednačavanje sudske prakse upravnosudskim kanalima, a to je sudačka neovisnost, odnosno odvojenost sudske uprave od sudačke funkcije, a koje je dijelove mišljenja Ustavni sud izostavio kao irelevantne.

## 2. ESLJP: NEUJEDNAČENA SUDSKA PRAKSA KAO POVREDA PRAVA NA PRAVIČNI POSTUPAK<sup>9</sup>

### 2.1. Ujednačena sudska praksa kao dio vladavine prava

Bit je vladavine prava u tome da sudovi u slučaju utvrđenja istog činjeničnog stanja i primjene istih zakona donose iste odluke. Suđenje sukladno vladavini prava znači da pri rješavanju istih pravnih pitanja i utvrđenja istih činjenica presuda, odnosno sudski pravorijek, mora biti ista. Primjena prava u sudskoj praksi uključuje tumačenje pravne norme, pa sutkinje i suci moraju u slučaju istih činjenica tumačiti pravne norme na jednak način. Posljedica

---

Tri su člana Katedre podijelila pisanje mišljenja na način da je doc. dr. sc. Zoran Burić proveo teorijsku, normativnu i statističku analizu (II. poglavlje), prof. dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas poredbenopravnu analizu u odnosu na francuski sustav pravnih lijekova u kaznenom postupku (III. poglavlje) s obzirom da se radi o jednom od najuspješnijih sustava iz aspekta ujednačavanja sudske prakse, a prof. dr. sc. Zlata Đurđević provela je analizu iz teorijskog, ustavnog i međunarodnog aspekta (IV. poglavlje). Sve tri analize pojedinačno dovele su do zaključaka da odredbe čl. 19.e ZKP-a i čl. 26.a Zakona o sudovima koje propisuju nadležnost VKS-a nisu u suglasnosti s čl. 116. st. 1 Ustava RH.

<sup>9</sup> Kritički radovi na tu temu na hrvatskom jeziku jesu: *Rodin, Siniša* (2005) Vjerodostojno - jedinstveno tumačenje zakona odjela Vrhovnog suda RH - Sedam smrtnih grijeha članka 57. Prijedloga zakona o sudovima, *Pravo u gospodarstvu*, 44, 3, 80-88; *Omejec, Jasna* (2013) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: strasbourški *acquis*, Zagreb: Novi informator, poglavlje: 9. Načelo pravne sigurnosti, 1091-1106; *Karas, Željko* (2014) Neujednačena sudska praksa u kaznenom postupku kao povreda Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 64, br. 1, 111-131; *Bratković, Marko* (2017) De expensis non curat praetor supremus?, *Zbornik radova s III. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća / Šago, D. et al. (ur.)*. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 427-448; *Mihelčić, Gabrijela* (2018) Neujednačenost sudske prakse kao uzrok povrjeđivanja prava na pošteno suđenje (s dvije crtice o zastari), *Evropska revija za pravo osiguranja*, br. 2, 28-34; *Uzelac, Alan* (2020) Jedinstvena primjena prava u hrvatskom parničnom postupku: tradicija i suvremenost, *Novine u parničnom procesnom pravu*, Zagreb, HAZU: Modernizacija prava, Knjiga 53, 111-169. Vidi i rad *Harašić, Žaklina* (2015) Autoritet i sud, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 2, 407-429, kao i priručnik: *Dimec, Ksenija*, *Djelotvorna sudska zaštita - građanskopravni aspekt*, Pravosuđna akademija, Zagreb, 2017, 34-41. Nekritički rad s preglednim prikazom ove problematike v. *Aviani, Damir*; *Đerđa, Dario* (2012) Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju // *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49, 2, 369-394.

takva postupanja sudaca bit će ujednačena sudska praksa. Za svako pojedino sudsko vijeće ili suca vrijedi isto pravno pravilo kao i za ESLJP: “U interesu je pravne sigurnosti, predvidljivosti i jednakosti pred zakonom da sud ne odstupa od svoje prethodne sudske prakse bez uvjerljivih razloga ako okolnosti novog slučaja nisu “supstancijalno“ različite od prethodnog slučaja.”<sup>10</sup> Radi se o tako važnom zahtjevu da je u brojnim europskim državama, uključujući i Hrvatsku, najvišem sudu dana ustavna ovlast osiguranja jedinstvene primjene prava kroz ujednačenu sudska praksu.

## **2.2. Neujednačena sudska praksa kao kršenje načela pravičnog postupka: zahtjev pravne sigurnosti**

Pravo na pravični postupak uključuje pravo na pravnu sigurnost, a načelo pravne sigurnosti utkano je u EKLJP i predstavlja jedan od fundamentalnih aspekata vladavine prava.<sup>11</sup> Načelo pravne sigurnosti garantira određenu stabilnost pravnih situacija i pridonosi javnom povjerenju u sudove.<sup>12</sup> Proturječna tumačenja koja proizlaze iz iste jurisdikcije, odnosno ustrajno donošenje suprotnih sudskih odluka, dovode do pravne nesigurnosti te potkopavaju povjerenje javnosti u pravosuđe, koje je jedna od bitnih sastavnica države utemeljene na vladavini prava.<sup>13</sup> Stoga je jedan od elemenata kojim se osigurava pravo na pravično suđenje pravna sigurnost jedinstvenom primjenom zakona, što se testira ujednačenom sudskom praksom. U nizu predmeta, uključujući i one protiv RH,<sup>14</sup> ESLJP je utvrdio da neujednačena sudska praksa krši načelo pravne sigurnosti, što dovodi do povrede načela pravičnog postupka. “Riječ je o raširenom problemu, osobito u postkomunističkim i postsocijalističkim članicama Vijeća Europe.”<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> *Herrmann v. Njemačka* od 26. lipnja 2012. Izdvojeno mišljenje suca Pinta de Albuquerquea, 35.

<sup>11</sup> ESLJP, *Stefanica i drugi v. Rumunjska* od 2. studenog 2010, § 31.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> ESLJP, *Stefanica i drugi v. Rumunjska* od 2. studenog 2010, § 35.; ESLJP, *Grkokatolička župa Lupeni i dr. v. Rumunjska* od 26. studenoga 2016; *Vusić v. Hrvatska*, § 44.

<sup>14</sup> O povredi čl. 6. zbog neusklađene sudske prakse hrvatskih sudova ESLJP je odlučivao u predmetima *Brezovec v. Hrvatska* od 29. ožujka 2011; *Vrbica v. Hrvatska* od 1. travnja 2010; *Vusić v. Hrvatska* od 1. srpnja 2010; *Tarbuk v. Hrvatska* od 11. prosinca 2012; *Lukežić v. Hrvatska* od 10. rujna 2013.

<sup>15</sup> Omejec, 2013, 1104.

### 2.3. Konvencijski test za povredu čl. 6. st. 1. Konvencije neujednačenom sudskom praksom

Za razliku od drugih elemenata pravičnog postupka, koji predstavljaju autonomna konvencijska prava, kao što su npr. pravo na neovisni i nepristrani sud ili pravo na branitelja, ne postoji pravo pojedinca na ujednačenu sudsku praksu. ESLJP je izričito rekao da uvjeti pravne sigurnosti i zaštita legitimnog povjerenja javnosti ne dodjeljuju stečeno pravo na dosljednost sudske prakse jer bi ono onemogućilo njezin razvoj.<sup>16</sup> Stoga je ESLJP zaštitio vladavinu prava i pravnu sigurnost od neujednačenih sudskih odluka uspostavljajući posebna mjerila za utvrđenje povrede pravičnog postupka zbog neujednačene sudske prakse, koja uključuju ispunjenje pozitivnih obveza države u pogledu organizacije sudstva i sudskih postupaka. U presudi *Sahin i Sahin v. Turska* ESLJP je postavio test s tri mjerila temeljem kojih utvrđuje dovodi li neujednačena sudska praksa do povrede prava na pravično suđenje iz čl. 6. st. 1. Europske konvencije:<sup>17</sup> 1) Postoje li ‘duboke i dugotrajne razlike’ u sudskoj praksi nacionalnih sudova? 2) Osigurava li domaće pravo mehanizam prevladavanja tih nedosljednosti? 3) Je li taj mehanizam primijenjen i je li djelotvoran?

Prvo mjerilo u testu specifična je konvencijska povreda koja se ne procjenjuje na temelju pojedinačne sudske odluke niti u okviru jednog postupka, kao što je to slučaj s drugim povredama čl. 6. Konvencije. Zahtjev za utvrđivanje postojanja “dubokih i dugotrajnih razlika“ u sudskoj praksi nacionalnih sudova utvrđuje se na temelju postupanja sudova u pravilu u više postupaka i kroz duže vremensko razdoblje.<sup>18</sup> Ipak, dužina razdoblja strogo ovisi o okolnostima slučaja, pa neujednačena sudska praksa koja krši čl. 6. Konvencije može postojati nekoliko godina,<sup>19</sup> ali se može raditi i o dvije različite odluke VSRH u istom<sup>20</sup> ili različitim postupcima/predmetima.<sup>21</sup>

Pri tome Sud uvažava da zahtjev za ujednačenom sudskom praksom može biti u konfliktu s druga dva važna načela, odnosno pravila konvencijskog prava. Jedno je *načelo unutarne neovisnosti sudaca*, a drugo evolutivno tumačenje prava. Stoga je u svojim judikatima razvio pravila vezana za rješavanje konflikta s unutarnjom sudačkom neovisnosti u okviru razgranate organizacije sudstva u pojedinim državama te s metodama tumačenja pravnih normi. Na-

---

<sup>16</sup> ESLJP, *Nejdet Sahin i Perihan Sahin v. Turska* od 20. listopada 2011, § 58.

<sup>17</sup> *V. Nejdet Sahin i Perihan Sahin v. Turska* od 20. listopada 2011, § 53.

<sup>18</sup> “Sud prihvaća da unifikacija sudske prakse zahtijeva određeno vrijeme.“ *Schwarzkopf i Taussik v. Češka Republika*, odluka o dopuštenosti od 2. prosinca 2008.

<sup>19</sup> *Grkokatolička župa Lupeni i drugi v. Rumunjska* od 26. studenoga 2016, § 108.

<sup>20</sup> *Vusić v. Hrvatska* od 1. srpnja 2010., § 44.; *Glavak v. Hrvatska* od 5. listopada 2017, § 18.-20.

<sup>21</sup> *Beian v. Rumunjska*, 6. prosinca 2007.

čelna stajališta razvijena u judikaturi Europski je sud rekapitulirao u presudi *Grkokatolička župa Lupeni i drugi v. Rumunjska* od 26. studenoga 2016.:

a) Uvjetovanost neujednačene sudske prakse razgranatom organizacijom neovisnih sudaca i sudskih vijeća: “Mogućnost donošenja suprotnih sudskih odluka imanentna je svakom pravnom sustavu utemeljenom na mreži prvostupajskih i žalbenih sudova čija je nadležnost mjesno određena. Takva praksa može se pojaviti i unutar istog suda. To se, samo po sebi, ne može smatrati suprotnim Konvenciji“ (§ 116.(b)) (pod uvjetom da domaće pravo predviđa mehanizam za njihovo prevladavanje, drugo mjerilo iz testa).<sup>22</sup>

b) Uvjetovanost tumačenja pravne norme utvrđenim činjenicama: “Različito postupanje u dva spora ne smatra se da dovodi do suprotne sudske prakse kada je opravdano razlikama u činjeničnom stanju.“ (§ 116.(d))

c) Nužnost razvoja sudske prakse: “Zahtjevi pravne sigurnosti i zaštite legitimnog povjerenja javnosti nemaju značaj stečenog prava na nepromjenjivost (*consistency*) sudske prakse. Razvoj sudske prakse nije, sam po sebi, u suprotnosti s načelom dobrog sudovanja jer bi u suprotnom propust održavanja dinamičnog i evolutivnog pristupa mogao priječiti reforme ili poboljšanja.“ (§ 116.(c))<sup>23</sup>

Opća načela u integralnom obliku, koja uključuju i test iz presude *Sahin i Sahin*, navedena u presudi *Grkokatolička župa Lupeni i drugi v. Rumunjska*, u cijelosti je citirao i prihvatio Ustavni sud RH u presudi U-III-1713/2017 (Kukavica, Dražen, 6. 2. 2020., § 16.). U toj je odluci, primijenivši test, utvrdio i povredu čl. 26. st. 1. Ustava i čl. 6. st. 1. Konvencije jer podnositelju Županijski sud u Karlovcu nije dopustio podnošenje revizije u građanskom postupku zbog neujednačene sudske prakse županijskih sudova.<sup>24</sup>

Međutim ključno pitanje jedinstvene primjene prava, uključujući i ovlast VSRH, u pojedinim državama, osobito onih iz kruga postsocijalističkih i postkomunističkih zemalja, jest postojanje mehanizama za ujednačavanje sudske prakse koji krše unutarnju sudačku neovisnost. S obzirom na zanemarenost tog pitanja u našoj teoriji, kao i izostavljanje ovog dijela mišljenja zagrebačke Katedre te neprihvatanje odlučivanja o ovom pitanju u ustavnoj odluci, slijedi analiza načela unutarnje sudačke neovisnosti.

---

<sup>22</sup> V. Harris, David / O’Boyle, Michael / Bates, Ed / Buckley, Carla (2018) *Law of the European Convention on Human Rights*, Fourth Edition, Oxford University Press, 433.

<sup>23</sup> *Atanasovski v. Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija* od 14. siječnja 2010., § 38. V. Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial (criminal limb), European Court of Human Rights, 30. 4. 2020., toč. 244. [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) > *Guide\_Art\_6\_criminal\_ENG*.

<sup>24</sup> U-III-1713/2017, Kukavica, Dražen, 6. veljače 2020., § 21.-22.

### 3. VIJEĆE EUROPE: OBVEZA USPOSTAVLJANJA UNUTARNJE SUDAČKE NEOVISNOSTI

Uz vanjsku sudačku neovisnost, koja se odnosi primarno na neovisnost o izvršnoj, ali i o zakonodavnoj vlasti, jednako je tako važna i unutarnja sudačka neovisnost, koja jamči neovisnost sutkinja i sudaca u sudačkoj organizaciji. Pravični postupak može se provesti samo pred sudom koji ima vanjsku i unutarnju neovisnost. Standardi o unutarnjoj neovisnosti sudaca uspostavljeni su u judikaturi ESLJP-a i dokumentima različitih tijela Vijeća Europe, kao što su Vijeće ministara, Savjetodavno vijeće europskih sudaca te Europska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija).

Najvažniji standard iz Preporuke (94) 12 Vijeća ministara o neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca<sup>25</sup> iz 1994. godine glasi: “Suci trebaju imati nesmetanu slobodu nepristrano odlučivati u predmetima temeljem svoje savjesti i svojeg tumačenja činjenica te slijedeći prevladavajuća pravna pravila“ (Načelo I(2)(d)).

U Preporuci CM/Rec(2010)12 Vijeća ministara državama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornost, koja je zamijenila Preporuku iz 1994.,<sup>26</sup> kaže se:

22. Načelo sudačke neovisnosti znači neovisnost svakog pojedinog suca u donošenju presuda. Pri donošenju odluka suci trebaju biti nepristrani i neovisni i trebaju moći djelovati bez bilo kakvih ograničenja, neprimjerenih utjecaja, pritiska, izravnih i neizravnih prijetnji, od bilo kojih tijela, uključujući i tijela unutar sudbenog sustava. Hijerarhijska organizacija sudstva ne bi trebala potkopavati osobnu neovisnost.

23. Visoki sudovi ne bi trebali davati upute sucima kako odlučiti u pojedinim slučajevima, osim kod prethodnih odluka ili kada se donose odluke o pravnom lijeku u skladu sa zakonom.

U Mišljenju br. 1(2001) o standardima neovisnosti sudstva i neuklonjivosti sudaca Savjetodavnog vijeća europskih sudaca ističe se:

64. Temeljna je poanta da sutkinja u obavljanju svojih funkcija nije ničija zaposlenica; ona je nositeljica državne dužnosti. Ona je službenica (*servant*) samo zakona i odgovorna je samo zakonu. Aksiom je da sutkinja koja odlučuje u predmetu ne djeluje temeljem bilo koje naredbe ili upute treće strane unutar ili izvan sudstva.

Europska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija) u nizu svojih mišljenja o neovisnosti sudstva u pojedinim državama bavila se pitanjem unutarnje neovisnosti sudaca:

---

<sup>25</sup> <https://www.legislationline.org/documents/id/7986>

<sup>26</sup> Prijevod na hrvatski: [http://www.uhs.hr/old/data\\_sve/docs/CM\\_Rec%20\\_2010-hr.pdf](http://www.uhs.hr/old/data_sve/docs/CM_Rec%20_2010-hr.pdf) (15. 6. 2020)

68. Pitanje unutarnje neovisnosti sudstva dobiva manje pozornosti u međunarodnim dokumentima od pitanja vanjske neovisnosti. Čini se, međutim, da nije ništa manje važno. U nekoliko ustava navedeno je da “suci podliježu samo zakonu”. Ovo načelo štiti suce prije svega od neprimjerenog vanjskog utjecaja. To je, međutim, također primjenjivo unutar sudstva. Hijerarhijska organizacija sudstva u smislu podređenosti sudaca predsjednicima sudova ili višim instancama u donošenju sudskih odluka bila bi očito kršenje ovog načela.<sup>27</sup>

70. Praksa smjernica koje je usvojio Vrhovni sud ili drugi najviši sud i obvezujuće upute za niže sudove koje postoje u nekim postsovjetskim zemljama u tome su smislu problematične.<sup>28</sup>

71. Venecijanska je komisija uvijek podržavala načelo neovisnosti svake pojedine sutkinje: (...) dok Vrhovni sud mora imati ovlasti da ukine ili preinači presude nižih sudova, on ih ne smije nadzirati.<sup>29</sup> Sudska neovisnost nije samo neovisnost sudstva u cijelosti u odnosu na ostale vlasti države, već ona ima i “unutarnji” aspekt. Svaka sutkinja, bez obzira na svoje mjesto u sudskom sustavu, ima isti autoritet sutkinje. U sudskom presuđivanju ona ili on moraju biti neovisni i u odnosu na ostale suce, a također i u odnosu na predsjednika suda ili druge sudove (npr. žalbene ili više).<sup>30</sup>

U svojim mišljenjima o zakonima o sudstvu u Mađarskoj iz 2012.<sup>31</sup> i 2019.<sup>32</sup> Venecijanska je komisija izrazila zabrinutost zbog hijerarhijske podređenosti nižih sudaca pravnim stajalištima viših sudova u Mađarskoj. Radi se o postupku u kojem Kurija (vrhovni sud) i Vrhovni upravni sud osiguravaju jedinstvenu primjenu prava ne samo kroz žalbe na odluke nižih sudova već i kroz poseban postupak za donošenje odluka o pravnoj standardizaciji te tzv. autoritativne sudske odluke u interesu ujednačenosti prava, koje su obvezne za niže sudove (*uniformity procedure*)<sup>33</sup> Isto vrijedi i za ovlasti predsjednika i šefova odjela,

---

<sup>27</sup> Report on the independence of the judicial system, Part I: the independence of judges, European Commission for democracy through law (Venice Commission), CDL-AD (2010) 004, 16 March 2010.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu ustava Republike Azerbajdžana, 18. prosinca 1997. (CDL-INF(97)6), 5.

<sup>30</sup> Ibid. Isto i u Serbia - Opinion on the draft amendments to the constitutional provisions on the judiciary, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018), CDL-AD(2018)011, § 29.

<sup>31</sup> Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012) CDL-AD(2012)001-e, §§ 70, 72.

<sup>32</sup> Opinion on the Law on Administrative Courts and on the Law on the Entry into force of the Law on Administrative Courts and Certain Transitional Rules, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019) CDL-AD(2019)004 §§ 102-104.

<sup>33</sup> 103. Postupak za ujednačavanje sudske prakse može se provesti na prijedlog predsjednika ili potpredsjednika Vrhovnog upravnog suda, predsjednika regionalnog upravnog suda,

koji moraju obavijestiti sudove više razine, do Kuriije, o presudama donesenim protivno “teorijskim pitanjima” i “teorijskim osnovama”. To pretvara predsjednike sudova u nadzornike odluka sudaca na njihovim sudovima.<sup>34</sup> Predsjednik Nacionalnog sudskeg ureda, tijela s upravnim ovlastima, ima ovlast predlagati predsjedniku Kuriije vođenje postupka standardizacije prava. To govori o koncentraciji ovlasti u sudstvu te Venecijanska komisija smatra da ta ovlast, koja prelazi upravne i upravljačke zadaće, treba biti ukinuta.<sup>35</sup> Iako je taj postupak dio mađarske pravne tradicije te pomaže usklađivanju sudske prakse, što je pozitivno s gledišta pravne sigurnosti, Venecijanska komisija izražava zabrinutost zbog učinka postupka ujednačavanja i njegova nadzora od strane predsjednika suda na neovisnost sudaca.<sup>36</sup>

Na opasnost koja za sudačku neovisnost može doći od predsjednika suda ili odjela upozoravali su u svojim presudama ESLJP i Savjetodavno vijeće europskih sudaca u svojim izvješćima.<sup>37</sup> ESLJP u predmetu *Parlov-Tkalčić v. Hrvatska*, u kojem je ispitivao jesu li suci Županijskog suda u Zlataru koji su bili članovi vijeća koje je odlučivalo o žalbi podnositeljice zahtjeva u parničnom postupku zbog stjecanja bez osnove bili dovoljno neovisni o predsjedniku tog suda, rekao je:

“Sudačka neovisnost zahtijeva da nijedan sudac ne bude izložen neprijemljenim utjecajima koji dolaze ne samo izvan pravosuđa već i iznutra. Ta unutarnja sudačka neovisnost zahtijeva da suci ne budu izloženi uputama i pritiscima drugih sudaca ili osoba koje imaju upravne odgovornosti na sudu, poput predsjednika suda ili predsjednika sudskeg odjela. Ako nema dostatne zaštite koja osigurava neovisnost sudaca unutar pravosudnoga sustava, a osobito u odnosu na njihove nadređene u pravosudnim tijelima, Sud bi to moglo navesti na zaključak da su sumnje podnositelja zahtjeva glede (neovisnosti i) nepristranosti suda možda bile objektivno opravdane.”<sup>38</sup>

---

predsjednika odjela Vrhovnog upravnog suda ili državnog odvjetnika. Paneli za ujednačavanje razlikuju se od sudskeg odjela, a njihove članove bira predsjednik Vrhovnog upravnog suda. Ibid.

<sup>34</sup> CDL-AD(2012)001-e, § 72.

<sup>35</sup> CDL-AD(2012)001-e, § 75.

<sup>36</sup> CDL-AD(2019)004, § 104.

<sup>37</sup> V. Mišljenje br. 19 Uloga predsjednika sudova, Savjetodavno vijeće europskeg sudaca, 10. studenoga 2016. (CCJE(2016)2Prov12), toč. 13.-23. ([rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9de4](http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9de4), 15. 6. 2020.). Kao i CCJE-BU(2020)3, 30 March 2020, Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe member States (2019 edition), toč. 22.

<sup>38</sup> *Parlov-Tkalčić v. Hrvatska* od 22. prosinca 2009, §§ 86., 88.-95.

#### 4. EUROPSKI STANDARDI ZA USUGLAŠAVANJE JEDINSTVENE PRIMJENE PRAVA I UNUTARNJE SUDAČKE NEOVISNOSTI

Nakon utvrđivanja postojanja međunarodnih obveza RH da uspostavi s jedne strane djelotvoran mehanizam za ujednačavanje sudske prakse, a s druge unutarnju sudačku neovisnost, postavlja se pitanje kako osigurati jedinstvenu primjenu prava i posljedično ravnopravnost građana pred zakonom ako svaka sutkinja može i mora samostalno rješavati činjenična i pravna pitanja. Radi se o ispunjenju drugog mjerila iz presude *Sahin i Sahin v. Turska*, koje zahtijeva uspostavljanje mehanizma za prevladavanje neusklađenosti i različitih tumačenja u sudskoj praksi koji neće kršiti unutarnju sudačku neovisnost. Kompromisno rješenje koje je prihvaćeno u državama u kojima sudske odluke nisu izvor prava jest davanje najvišim sudovima posebne uloge u pravnom poretku. U brojnim državama najviši sud ima ustavnopravnu ulogu, ovlast i obvezu ujednačavati sudsku praksu.<sup>39</sup> Za uspostavljanje te uloge najvišeg suda potrebno je ispuniti pozitivne obveze u odnosu na: a) organizaciju sudstva, b) konstrukciju sudskih postupaka.

a) Institucionalno-organizacijska obveza: organizirati svoje pravne sustave na način da se izbjegne donošenje proturječnih presuda.<sup>40</sup> Strukturalno je rješenje uspostavljanje mreže sudova unutar pravne grane u obliku jedinstvene piramide sudova na teritoriju države na čijem je čelu jedan (vrhovni) sud. Sustav ujednačavanja sudske prakse neće funkcionirati ako postoje dvije ili više odvojenih piramida sudova koje kroz pravni lijek ne povezuje zajednički nadležni viši sud ili ako se radi o razlikama između odluka najviših sudova u pojedinim pravnim granama, *ad hoc* uspostavljeno nadležno sudsko vijeće od članova sudova s neujednačenom sudskom praksom. U slučaju postojanja više piramida unutar iste pravne grane javlja se tzv. horizontalna neujednačenost jer svaki od najviših, obično regionalnih sudova može zauzeti svoje pravno shvaćanje, koje se može razlikovati od shvaćanja teritorijalno drugog najvišeg suda.

b) Funkcionalno-procesna obveza: uspostaviti mehanizme kojima bi se osigurala dosljednost sudske prakse i ujednačenost jurisprudencije sudova.<sup>41</sup> Tri zahtjeva kojima se rješava konflikt između zahtjeva za jedinstvenu primjenu prava i unutarnje sudačke neovisnosti, a koja su postala općeprihvaćeni standardi u pravnim i demokratskim državama u okviru Vijeća Europe su: 4.1. Glavni mehanizam ujednačavanja sudske prakse jest odlučivanje u konkret-

---

<sup>39</sup> "Uloga Kasacijskog suda je upravo to da rješava konflikte između odluka nižih sudova." V. ESLJP, *Zielinski, Pradal, Gonzalez i drugi v. Francuska*, § 59.

<sup>40</sup> Ibid. § 55., *Brezovec v. Hrvatska* od 29. ožujka 2009, § 66.

<sup>41</sup> ESLJP, *Nejdet Sahin i Perihan Sahin v. Turska* od 20 listopada 2011, § 55.

nim predmetima; 4.2. Sustav pravnih lijekova mora omogućiti najvišem sudu da odlučuje o pravilnosti primjene prava u odlukama nižih sudova, 4.3. Obveza ujednačavanja sudske prakse nastaje prije nastupanja pravomoćnosti presude,

Navedena institucionalno-organizacijska i funkcionalno-procesna obveza vrijedi u odnosu na cjelokupni sudski sustav, za sva sudačka tijela, bez obzira na njegovu razgranatost ili položaj unutar sudačke organizacije. Stoga se razlikuje vertikalna i horizontalna<sup>42</sup> te eksterna i interna neujednačenost sudske prakse, pa sukladno tome i mehanizmi za svaku od navedenih vrsta ujednačavanja. Mehanizmi za vertikalno ujednačavanje odnose se na sudove koji se nalaze unutar jedne procesne vertikale. Horizontalna ujednačenost odnosi se na sudove istog ranga unutar iste ili različitih pravnih grana. Neujednačenost može biti eksterna, između sudova istih ili različitih instanci, kao i interna, kada sudska vijeća ili inokosna sutkinja donose različite odluke unutar jednog suda.<sup>43</sup> Europski je sud potvrdio obvezu uvođenja mehanizma ujednačavanja sudske prakse u svim navedenim slučajevima, među kojima su i hrvatski predmeti.<sup>44</sup>

#### **4.1. Glavni mehanizam ujednačavanja sudske prakse jest odlučivanje u konkretnim predmetima: instancijsko odlučivanje vrhovnog suda**

Pregled europskih standarda razvijenih u okviru Vijeća Europe jasno pokazuje da jedini dozvoljeni oblik direktnog utjecaja na sudove prilikom donošenja odluka u konkretnim predmetima jest odlučivanje suda više instance u tim istim predmetima. Iz navedenih pravila proizlazi da sudsku odluku u konkretnom predmetu ili, konkretnije, primjenu prava, pravno tumačenje ili shvaćanje suda može ukinuti ili promijeniti samo viši sud u okviru svoje instan-

---

<sup>42</sup> O vertikalnoj i horizontalnoj neujednačenosti v. Mihelčić, 2018, 30.

<sup>43</sup> U Njemačkoj se razlikuje eksterna divergencija (*Außendivergenz*), kada različiti sudovi istih ili različitih instanci daju različite odgovore na određeno pravno pitanje, od interne divergencije (*Innendivergenz*), kada različita vijeća jednog te istog suda zastupaju različite stavove o određenom pravnom pitanju. Hembach, Holger / Pürner, Stefan (2015) *Mehanizmi ujednačavanja sudske prakse u nemačkom pravu*, Nova pravna revija br. 1-2, 113-124, 115.

<sup>44</sup> U okviru Ustavnog suda RH (*Brezovec v. Hrvatska*, 2009.); u okviru najvišeg domaćeg suda, vrhovnog suda (*Beian v. Rumunjska*, 6. prosinac 2007, *S. C. Uzinexport v. Rumunjska*, 2015); u odnosu na odluke istog žalbenog (apelacionog) suda (*Tudor Tudor v. Rumunjska*, 2009., *Vinčić v. Srbija*, 2009); u odnosu na odluke različitih okružnih/regionalnih sudova (*Stefanica i drugi v. Rumunjska*, 2010); u pogledu mehanizma za osiguranje ujednačavanja prakse nižih sudova, kao i Vrhovnog suda (*Schwarzkopf i Taussik v. Češka Republika*, 2008); između dva hijerarhijski nepovezana, različita i neovisna suda, kao npr. redovni upravni sud i Vrhovni vojni upravni sud (*Nejdet Sahin i Perihan Sahin v. Turska*, 2011, § 71.); donošenje drugačije odluke u već presuđenoj stvari (*Vusić v. Hrvatska*, 2010, *Brletić v. Hrvatska*, 2014., *Solomon v. Hrvatska*, 2015, *Glavak v. Hrvatska*, 2017).

cijske nadležnosti. Ujednačavanje sudske prakse na obvezujući način provodi se isključivo kroz odlučivanje u konkretnim predmetima i vrijedi samo za taj konkretni predmet. Sve druge vrste direktnih formalnih ograničenja, obvezna pravna tumačenja, utjecaji, naredbe, upute ili bilo koja vrsta podređenosti višim sudskim vijećima ili sudskoupravnim tijelima unutar sudstva predstavljaju kršenje načela unutarnje sudačke neovisnosti.

Ipak, prethodno se može postaviti pitanje predstavljaju li sudske odluke viših sudova u konkretnim predmetima odgovarajući mehanizam za ujednačavanje cjelokupne sudske prakse. Odgovori su različiti s obzirom na to o kojoj se od dvije glavne svjetske pravne tradicije radi. U anglo-američkoj pravnoj tradiciji tzv. sustava *common law* vrijedi sustav presedana, prema kojem su sudske odluke izvor prava. Prema doktrini *stare decisis* pravno stajalište koje je zauzeto u odluci u pravilu viših sudova obvezujuće je ubuduće za sve sudove. Stoga sustav presedana u pravnoj tradiciji *common law*, u kojoj pravno pitanje koje je već riješeno u sudskoj odluci ima obvezujući učinak za druge sudove, predstavlja *eo ipso* sustav ujednačavanja sudske prakse.

Vertikalni učinak *stare decisis* imaju i odluke Velikog vijeća ESLJP-a na odluke drugih sudskih vijeća toga suda,<sup>45</sup> kao i na odluke nacionalnih sudova. Isti učinak imaju i odluke Suda pravde Europske unije i ustavnih sudova. Međutim radi se o tijelima koja ne pripadaju u sudstvo kao granu državne vlasti, već o tijelima čije su odluke izvor međunarodnog i ustavnog prava.

Drugačija je situacija u tzv. sustavima *civil law* kontinentalne Europe, u kojima je načelo unutarnje sudačke neovisnosti važnije od ujednačavanja sudske prakse kroz vezanost sudova ranijim sudskim odlukama o istim pravnim pitanjima. Suci su vezani samo za Ustav, međunarodno pravo, zakone i općeprihvaćena pravna načela, a ne i za odluke drugih sudova, odnosno za njihova pravna stajališta. "U kontinentalnim ili civilnopravnim sustavima zakonodavstvo je primarni izvor prava, a suci su više ograničeni u svojoj ovlasti da ga tumače."<sup>46</sup> Zadatak je svakog suca da izrazi volju zakonodavca ispisanu zakonom, a ne da slijedi odluke drugih sudova. Stoga je ishodišna točka obavljanja sudačke dužnosti u pravnim porecima kontinentalne Europe unutarnja sudačka neovisnost. Njezin je učinak tako jak da niži sudovi nisu vezani za pravno stajalište višeg suda čak ni u konkretnom predmetu u kojem je viši sud odlučivao.

Naime viši sud može zbog pogrešnog rješavanja pravnog pitanja preinačiti odluku, pri čemu primjenjuje najjači mehanizam ujednačavanja sudske prakse samostalno donoseći konačnu odluku. Međutim kada dolazi do ukidanja odluke i vraćanja prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje, viši sud može

---

<sup>45</sup> *Herrmann v. Njemačka* od 26. lipnja 2012, Izdvojeno mišljenje suca Pinta de Albuquerquea, 35.

<sup>46</sup> Serbia – Opinion, Venice Commission, CDL-AD(2018)011, § 30.

jedino uputiti niži sud da uzme u obzir i razmotri pravno shvaćanje višeg suda, izvede odgovarajuće dokaze i raspravi sva sporna pitanja te obrazloži svoje tumačenje pravne norme uzevši u obzir odluku višeg suda. Međutim on ne može obvezati niži sud da prihvati pravno stajalište iz ukidne odluke, već ga jedino uvjeriti svojim pravnim argumentima iz obrazloženja odluke.

Ipak, i u kontinentalnoj pravnoj tradiciji niži se sud neprihvatanjem pravnog zaključka iz ukidne odluke ponovno izlaže ukidanju svoje odluke od strane višeg suda. Kako je istaknula Venecijanska komisija: “Niži će sudovi, a da u tradiciji “civil law“ nasuprot tradiciji “common-law“ formalno nisu vezani sudskim precedencijama, nastojati slijediti načela razvijena u odlukama viših sudova da bi izbjegli ukidanje svojih odluka povodom žalbi”.<sup>47</sup> Stoga „realistično je očekivanje da pravna shvaćanja izražena u odlukama viših sudova u stvarnosti znatno utječu na praksu nižih sudova, jer viši sudovi mogu (višeputnim) ukidanjem odluke nižeg suda navesti niži sud da odstupi od suprotnoga stajališta, kako bi time izbjegao za nj nepovoljno, daljnje ukidanje svoje odluke i produljenje postupka.”<sup>48</sup> Dakle sustav pravnih lijekova ujednačava pravnu praksu na način da niži sudovi slijede tumačenja zakona i pravna stajališta viših sudova suštinski zbog uvjerljivosti pravnih argumenata, a formalno kako bi izbjegli ukidanje svojih odluka na višem sudu.

#### **4.2. Sustav pravnih lijekova mora omogućiti najvišem sudu da odlučuje o pravilnosti primjene prava: primjeri Francuske i Njemačke**

ESLJP je jasno ustanovio obvezu države da uspostavi mogućnost da najviši sud u državi ujednačava sudsku praksu. Precedentne su presude u tom pogledu *Tudor Tudor v. Rumunjska* od 24. lipnja 2009. i *Stefanica i drugi v. Rumunjska* od 2. studenog 2010. U presudi *Tudor Tudor* Sud je rekao da u slučaju izostanka mehanizma koji osigurava jedinstvenost sudske prakse nacionalnih sudova te posljedično postojanja razlika u sudskoj praksi i stvaranja kontinuirane nesigurnosti dolazi do povrede prava na pravični postupak iz čl. 6. Konvencije.<sup>49</sup> U presudi *Stefanica i drugi* precizirao je da država nije ispunila tu svoju obvezu ako postoji različito tumačenje nacionalnog prava od strane različitih regionalnih sudova u zadnjoj instanci bez mogućnosti Vrhovnog suda da intervenira u presude tijekom redovnog postupka.<sup>50</sup> Stoga, iako zadatak ESLJP-a nije da preispituje *in abstracto* kompatibilnost sudskog sustava s Konvencijom, već

---

<sup>47</sup> Report on the independence of the judicial system, Part I, CDL-AD (2010) 004, § 71.

<sup>48</sup> Krapac, 2020, toč. 77.

<sup>49</sup> ESLJP, *Tudor Tudor v. Rumunjska* od 24. ožujka 2009., §§ 29. i 31.

<sup>50</sup> ESLJP, *Stefanica i drugi v. Rumunjska* od 2. studenog 2010., §§ 35. i 36.

da odredi, *in concreto*, učinak proturječne sudske prakse na pravo na pravično suđenje,<sup>51</sup> on ipak kritizira organizaciju sudstva u okviru koje Vrhovni sud ne može ujednačavati odluke nižih sudova.

Međutim da bi najviši sud mogao ujednačavati sudsku praksu, potrebno je uspostaviti takav sustav pravnih lijekova koji će mu omogućiti da obavlja tu svoju funkciju. Svrha ujednačavanja sudske prakse jest uniformna, odnosno jedinstvena primjena prava, dakle jednako rješavanje *pravnih pitanja* u slučajevima postojanja istovrsnih činjeničnih stanja. Stoga je nužno uspostaviti pravni lijek koji će omogućiti vrhovnom sudu da odlučuje o pravnim pitanjima u konkretnim predmetima. To može biti žalba koja omogućuje pobijanje činjeničnih i pravnih zaključaka ili pravni lijekovi samo o pravnom pitanju, kao što su to kasacija i revizija. Većina zapadnoeuropskih poredaka<sup>52</sup> prihvatila je kasaciju ili reviziju, koji omogućavaju vrhovnom sudu da odlučuje o pravnim pitanjima koja se pojavljuju u konkretnom postupku i tako osigura jedinstvenu primjenu prava.

Dodatni je uvjet za osiguranje ujednačenosti sudske prakse od strane vrhovnog suda ujednačenost odluka koje on sam donosi. Naime odlučivanje o pravnom pitanju povodom pravnog lijeka od strane najvišeg vrhovnog suda ne osigurava jedinstvenu primjenu prava ako vijeća toga suda donose suprotne ili drugačije odluke o istim pravnim pitanjima. ESLJP je u nizu predmeta utvrdio da, kada najviši domaći sud donosi suprotne odluke, on postaje izvor pravne nesigurnosti i krši pravo na pravični postupak.<sup>53</sup> Stoga ako dođe do konfliktnih tumačenja zakona na zadnjoj instanci, mora postojati procesni mehanizam za usuglašavanje stajališta između sudaca i vijeća najvišeg suda.

Dobar primjer uspostavljanja sustava pravnih lijekova koji omogućavaju vrhovnom sudu da u kaznenim predmetima ujednačava odluke nižih sudova jesu Francuska i Njemačka, države kontinentalnog pravnog kruga kao i Hrvatska. Glavni mehanizam za ujednačavanje sudske prakse u kaznenim predmetima u Francuskoj i Njemačkoj jesu odluke vrhovnih sudova povodom pravnih lijekova u konkretnim predmetima. U obje države najviši kazneni sudovi za cijelu državu (francuski Kasacijski sud, *Cour de cassation*, i njemački Vrhovni savezni sud, *Bundesgerichtshof*, BGH) nalaze se na čelu piramide svih kazne-

---

<sup>51</sup> *Nejdet Sahin i Perihan Sahin v. Turska* od 20. listopada 2011, § 70.

<sup>52</sup> "Pretežan broj zapadnoevropskih zakonodavstava ograničio je pobijanje i preispitivanje presuda samo što se tiče pravnih nedostataka, isključujući (odnosno sužavajući) time mogućnost pobijanja pravilnosti činjenične osnovice presude." Grubiša, Mladen (1987) *Krivični postupak: Postupak o pravnim lijekovima*, Zagreb: Informator, 3.

<sup>53</sup> "U nedostatku mehanizma za osiguranje koherentne sudske prakse najviši je sud donosio dijametralno suprotne presude, nekada na isti dan (§ 36.). ... vrhovni sud bio je izvor dubokih i trajnih razlika (§ 38.) ... Umjesto da ispuni svoju zadaću davanja tumačenja koja će se slijediti, vrhovni je sud postao izvor pravne nesigurnosti podrivajući tako javno povjerenje u sudski sustav." *Beian v. Rumunjska*, 6. prosinca 2007.

nih sudova te ujednačuju cjelokupnu kaznenu sudsku praksu odlučivanjem o pravnim lijekovima o pravnom pitanju, a u Njemačkoj za blaža kaznena djela kroz prethodno pitanje. U obje države radi se o pravnim lijekovima protiv nepravomoćnih odluka.<sup>54</sup> Također, u obje države vrhovni je sud nadležan osigurati jedinstvenu primjenu i kaznenog procesnog prava odlučujući o žalbama na rješenja i naloge koje sud donosi tijekom kaznenog postupka.

Stoga u Francuskoj, državi sa 67 milijuna stanovnika, i u Njemačkoj, državi s 83 milijuna stanovnika, najviši sudovi u okviru pravosuđa imaju ovlasti ujednačavati nepravomoćne odluke svih nižih kaznenih sudova. U Francuskoj se kasacijska žalba može podnijeti za sve vrste kaznenih djela zbog povreda materijalnog ili procesnog kaznenog prava. U Njemačkoj je za teži kriminalitet predviđena revizija, a za lakši kriminalitet prethodno pitanje najvišeg nadležnog suda.<sup>55</sup>

Također, u obje države vrhovni sudovi ni kroz sudska vijeća ni kroz sudsko-upravna tijela bilo kakve vrste ne zauzimaju interpretativna stajališta u odnosu na neko pravno pitanje u apstraktnom smislu. Pravna pitanja rješava isključivo nadležno sudsko vijeće kroz kaznenoprocenjske mehanizme u okviru konkretnih kaznenih predmeta kojima se bavi.

Obvezu internog ujednačavanja odluka sudskih vijeća najviših sudova obje su države riješile koristeći mehanizme funkcionalne nadležnosti, a ne obvezujućih pravnih mišljenja. U Francuskoj se u slučaju različitih odluka između vijeća vrhovnog suda uspostavljaju proširena zajednička sudska vijeća.<sup>56</sup> U Njemačkoj se po istom principu stvara veliki senat Saveznog suda, odnosno zajednički senat saveznih sudova. U oba slučaja u sastav proširenih sudskih vijeća ulaze predstavnici sudskih vijeća čija su pravna mišljenja u konfliktu, odnosno koja odstupaju od prethodne prakse.

U odnosu na pravnu snagu odluka i pravnih zaključaka vrhovnih sudova nijedna država nije prihvatila mehanizam njihova obvezujućeg vertikalnog

---

<sup>54</sup> Kasacijska žalba u kaznenom postupku odgađa izvršenje presude ili odluke (Article 569-1 Code de procédure pénale). U Njemačkoj se žalbom pobija ispravnost utvrđenog činjeničnog stanja, a revizija je pravni lijek o pravnom pitanju protiv prvostupajskih sudova (§ 333, StPO).

<sup>55</sup> Za okrivljenika za kojeg se na zemaljskom sudu ili višem zemaljskom sudu očekuje kazna viša od četiri godine Vrhovni savezni sud drugostupajski je sud, a za okrivljenika za lakša kaznena djela mehanizam ujednačavanja jest prethodno pitanje Visokom saveznom sudu o ispravnosti odstupanja višeg zemaljskog suda kao revizijskog suda od ranije odluke o istom pravnom pitanju.

<sup>56</sup> Mješovita se vijeća osnivaju radi ujednačavanja sudske prakse unutar samog Kasacijskog suda. Naime kada se jedno pravno pitanje pojavljuje pred više sudskih vijeća ili su pred njima o njemu već donesene različite odluke, osnovat će se mješovito vijeće, koje se sastoji od predsjednika suda, predsjednika i predstavnika vijeća o kojima se radi i koja su pozvala na njegovo osnivanje. Article L431-5 Zakona o organizaciji sudova.

ili horizontalnog učinka, odnosno radi se o iznimkama kojima se rješava problem višestrukog odlučivanja u istom predmetu, odnosno usuglašavanja odluka na najvišem sudu.<sup>57</sup> Naime u Francuskoj i Njemačkoj postoje iznimni slučajevi donošenja obvezujućeg pravnog zaključka, koji imaju sljedeća obilježja: predstavljaju odluku o pravnom pitanju u konkretnom predmetu, a ne apstraktno pravno stajalište; sudskoupravna tijela nemaju ovlast tumačenja zakona; radi se o procesnoj odluci u kaznenom postupku s obrazloženjem; odluku s obvezujućim učinkom može donijeti samo sud najvišeg ranga; sud povodom čije se odluke donosi obvezujuća odluka jest sud zadnje instance; odluka je obvezna samo za sud o čijem se predmetu radi. Pod navedenim se uvjetima u oba pravna poretka smatra da se radi o iznimnom i usko određenom dopuštenom ograničenju sudske prakse nužnom za ostvarenje ustavne zadaće jedinstvene primjene prava.

### **4.3. Obveza ujednačavanja sudske prakse prije nastupanja pravomoćnosti presude**

Jedno od najvažnijih pitanja o ustavnim ovlastima VSRH jest odnosi li se obveza ujednačavanja sudske prakse na sudske odluke prije pravomoćnosti ili se ona može ispuniti kroz izvanredne pravne lijekove nakon pravomoćnosti. Načelo pravomoćnosti sudskih odluka smatra se općim pravnim načelom.<sup>58</sup> Vladavina prava temelji se na poštivanju sudskih odluka koje su postale pravomoćne. Pravomoćnost sudskih odluka pravni je institut koji ima za svrhu ostvarivanje pravne sigurnosti te očuvanje autoriteta i ugleda sudaca. Načelo pravne sigurnosti zahtijeva od domaćih vlasti da poštuju obvezujuću prirodu pravomoćne sudske odluke.<sup>59</sup> Nakon pravomoćnosti odluka postaje neopozivi-

---

<sup>57</sup> Francuska je riješila problem ujednačavanja sudske prakse bez nametanja obvezujućeg pravnog shvaćanja nižim sudovima, osim u jednom usko ograničenom slučaju ponovljenog odlučivanja o istom predmetu, koristeći mehanizam funkcionalne nadležnosti. Obvezujuće pravno shvaćanje za niži sud donosi se odlukom u konkretnom kaznenom postupku, samo u slučaju opetovanog odlučivanja o istom pravnom pitanju i u plenarnoj skupštini Kasacijskog suda. Tako složeni postupak, uz sudjelovanje tako velikog broja vrhovnih sudaca, upućuje na veliko značenje koje Francuska daje neovisnosti sudaca da sude samostalno na temelju zakona, a ne uputa drugih sudova. Njemačkoj pravnoj tradiciji također ne odgovara pravno obvezujući učinak sudskih odluka, pa je obvezujući pravni učinak dopušten samo u dva slučaja. Prvi je odluka Vrhovnog saveznog suda o prethodnom pitanju za sud koji ga je postavio, a drugi odluka zajedničkog senata najviših saveznih sudova za senat saveznog suda o čijoj se odluci radi. V. Baur, Fritz (1953) *Der Gedanke der "Einheitlichkeit der Rechtsprechung"* im geltenden Prozeßrecht, *JuristenZeitung*, br. 11, 326-329, 326.

<sup>58</sup> V. Schabas, William (2015) *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 848.

<sup>59</sup> Odluka *Bratyyakin v. Rusija*, V. Guide on Article 6. of the Convention – Right to a fair trial (criminal limb), European Court of Human Rights, 30. 4. 2020, toč. 241. [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) › *Guide\_Art\_6\_criminal\_ENG*.

vom i neizmjenjivom te ujedno sadrži zapovijed da se mora izvršiti.<sup>60</sup> Elementarni zahtjev sudskog rješavanja konflikta jest donošenje konačnih i neopozivih odluka, koji proizlazi iz doktrine *res iudicata*, pravne sigurnosti, *ne bis in idem* u kaznenom postupku i konačno načela vladavine prava.<sup>61</sup> Pravomoćna odluka u kaznenom postupku predstavlja autoritativnu odluku o okrivljenikovoj krivnji i kazni i u pravilu konačnu riječ pravosuđa o tom stranačkom sporu prema pravilu: *res iudicata pro veritate habetur*.<sup>62</sup>

#### 4.3.1. ESLJP: obveza uspostavljanja mehanizma za ujednačavanje sudske prakse prije pravomoćnosti

ESLJP je u više presuda istaknuo da se obveza uspostavljanja mehanizma za ujednačavanje sudske prakse odnosi na sudske odluke prije njihove pravomoćnosti. U presudi *Tudor Tudor v. Rumunjska* od 24. ožujka 2009. Visoki kaznijski sud povodom zahtjeva državnog odvjetnika, u postupku koji je trajao od 1997. godine, ukinuo je pravomoćnu presudu 2006. godine i vratio predmet na ponovno odlučivanje prvostupanjskom sudu. Europski je sud ocijenio kako je okolnost da je intervencija državnog odvjetnika u predmet u odnosu na ispitivanje primjene prava “bila moguća samo putem izvanredne žalbe sama po sebi protivna načelu pravne sigurnosti”<sup>63</sup> te je utvrdio da ne postoji mehanizam koji osigurava koherentnost prakse nacionalnih sudova.<sup>64</sup>

Isto je ponovio i u presudi *Stefanica i drugi v. Rumunjska* od 2. studenog 2010. u odnosu na izvanredno pravno sredstvo koje je, prema Zakonu o parničnom postupku, mogao podnijeti državni odvjetnik, po službenoj dužnosti ili na zahtjev ministra pravosuđa, protiv pravomoćnih sudskih odluka s ciljem osiguranja jedinstvenog tumačenja i primjene prava. Odluka Vrhovnog suda o tom zahtjevu nije mogla izmijeniti rezultat pravomoćno okončanih postupaka.<sup>65</sup> Europski je sud, “analizirajući argument Vlade da u Rumunjskoj postoji mehanizam koji osigurava jedinstveno tumačenje primjenjivog prava, ... primijetio da su županijski sudovi bili instanca koja je donosila pravomoćne odluke i da to ima za posljedicu nepostojanje mogućnosti da Vrhovni sud intervenira u presuđivanje predmeta tijekom redovnog postupka.”<sup>66</sup> “Europski je sud ponovio svoj zaključak iz predmeta *Tudor Tudor* da, ako je intervencija Vrhovnog suda moguća samo putem izvanredne žalbe, to je samo po sebi pro-

---

<sup>60</sup> Krapac, 2020, toč. 382.

<sup>61</sup> Dissenting Opinion of Judge Zupančić, *Nuutinen v. Finska* od 27. lipnja 2000.

<sup>62</sup> Grubiša, 1987, 1.

<sup>63</sup> ESLJP, *Tudor Tudor v. Rumunjska* od 24. ožujka 2009, § 29.

<sup>64</sup> Ibid. § 31.

<sup>65</sup> ESLJP, *Stefanica i drugi v. Rumunjska* od 2. studenog 2010, § 20.

<sup>66</sup> Ibid. § 36.

tivno načelu pravne sigurnosti.<sup>67</sup> Istu je obvezu utvrdio i u predmetu protiv Hrvatske *Brezovec* iz 2011. godine naglasivši da “država ima obvezu urediti pravni sustav tako da neusklađene odluke ne mogu biti pravomoćno prihvaćene”.<sup>68</sup> Iz navedenog se može zaključiti da ESLJP smatra da:

- a) mehanizam za ujednačavanje sudske prakse mora postojati tijekom redovitog kaznenog postupka prije njegova pravomoćnog okončanja
- b) uspostavljanje izvanrednih pravnih lijekova kojima se osporava pravomoćna presuda kao mehanizma za ujednačavanje sudske prakse protivno je načelu pravne sigurnosti
- c) rezultat mehanizma koji je predviđen za ujednačavanje sudske prakse ne može biti deklaratoran, već mora moći izmijeniti rezultat postupka.

U odnosu na nadležnost općinskih sudova u kaznenim predmetima Hrvatska ima identičan sustav koji je imala Rumunjska u prethodno navedenim presudama i za koji je Europski sud rekao da ne odgovara pozitivnoj obvezi države da ustanovi mehanizam za jedinstvenu primjenu prava. Naime za kaznena djela zapriječena kaznom zatvora do 12 godina pravomoćne odluke donosi 15 županijskih sudova, a VSRH svoju ustavnu ovlast može vršiti samo kroz izvanredne pravne lijekove. Uvođenjem VKS-a ustavna se ovlast VSRH i u odnosu na kaznene postupke u županijskoj nadležnosti ograničava, osim u slučaju izricanja dugotrajnih kazni zatvora, samo na odluke o izvanrednim pravnim lijekovima.

#### *4.3.2. Rješavanje konflikta između zahtjeva za ujednačenom sudskom praksom i poštivanja instituta pravomoćnosti*

Pravomoćna odluka može se mijenjati samo iznimno u slučajevima teških povreda, koje narušavaju pravni poredak. Protokol 7 u čl. 4. st. 2. dopušta državi preotvaranje postupka ako se pojave nove činjenice ili postoji fundamentalni nedostatak u postupku, koji bi mogao utjecati na rezultat postupka.<sup>69</sup> U kaznenom postupku to su povrede koje znače pogrešnu primjenu kaznenog zakona ili procesnu povredu koja dovodi do povrede prava na nadležan i nepristran sud, ovlaštenog tužitelja ili prava na obranu zajamčenu konvencijskim pravom. U tim slučajevima u svakom konkretnom postupku radilo bi se o teškoj povredi zakonitosti ili pravičnosti kaznenog postupka. Takva vrsta povrede budi sumnju u pravilnost kaznene presude i u ostvarenje svrhe kaznenog postupka, a to je da nedužni okrivljenik ne bude osuđen, a da se krivom okrivljeniku izrekne kazna, sudskoj odluci ni pravomoćnost ne može dati le-

---

<sup>67</sup> Ibid. § 37.

<sup>68</sup> *Karas*, 2014, 127. *Brezovec v. Hrvatska* od 29. ožujka 2011, § 66.

<sup>69</sup> *Nikitin v. Rusija*, § 56. V. Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial (criminal limb), European Court of Human Rights, 30. 4. 2020., toč. 242. [www.echr.coe.int/ViewDoc.aspx?id=1865387](http://www.echr.coe.int/ViewDoc.aspx?id=1865387)  
*Guide\_Art\_6\_criminal\_ENG*.

gitimitet. Stoga je postupak za ukidanje pravomoćne presude sukladan načelu pravne sigurnosti samo ako je on prijeko potreban zbog okolnosti supstancijalnog i prisilnog karaktera,<sup>70</sup> koje uključuju potrebu ispravljanja pogrešne osude.<sup>71</sup> Pravni sustavi koji dopuštaju ukidanje pravomoćnih sudskih odluka bez uvjerljivih razloga javnog interesa i na neodređeno vrijeme nisu u skladu s načelom vladavine prava.<sup>72</sup>

Ujednačavanje sudske prakse, čija je bit u osiguranju ravnopravnosti građana pred zakonom, bez obzira na njegovu ustavnu važnost u kaznenom postupku, nije među tako teškim povredama. Radi se o povredi koja je uzrokovana razlikama u tumačenju zakona i dovodi do povrede relativnog prava iz čl. 6. Konvencije, a ne o povredi apsolutnog načela zakonitosti iz čl. 7. Konvencije (*nullum crimen sine lege certa*) ili povrede zakonitosti ograničenja konvencijskih prava represivnim mjerama u kaznenom postupku (*nullus actus sine lege*). U sukobu dvije ustavne vrijednosti – pravomoćne sudske odluke i ujednačene sudske prakse – međunarodno pravo i ustavi europskih država nedvojbeno daju prednost pravomoćnosti pred jedinstvenom primjenom prava, formalnoj presumpciji da je pravomoćna sudska odluka ispravna<sup>73</sup> pred zahtjevom za ujednačenim tumačenjem pravnih normi i odmjeravanjem kaznenih sankcija, pravnoj sigurnosti nakon provedenog dvostupanjskog (ili trostupanjskog) kaznenog postupka pred ravnopravnosti građana u primjeni prava i nejednakom mjerom zakonitog oduzimanja njihove slobode i drugih prava.

S druge strane pretvaranjem izvanrednih pravnih lijekova u redovne, na što smjeraju argumenti da se prenošenjem drugostupanjske nadležnosti na VKS jača ustavna ovlast VSRH,<sup>74</sup> odnosno da će se ona i dalje u punom smislu ostvarivati<sup>75</sup> jer se sada proširuje mogućnost podnošenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude zbog ukidanja zabrane njezina podnošenja

---

<sup>70</sup> *Ryabykh v. Rusija*, § 52., prema Omejec, 2013, 1093.

<sup>71</sup> "...made necessary by circumstances of a substantial and compelling character, which would include the need to correct a miscarriage of justice." V. Harris / O'Boyle / Bates / Buckley, 2018, 433.

<sup>72</sup> The Council of Europe and the Rule of Law – An overview, § 49., prema Omejec, 2013, 1092.

<sup>73</sup> Grbin kaže: "Zato se on (zakonodavac) miri s činjenicom da konačna sudska odluka ne mora uvijek u stvarnosti biti i zakonita, ali osigurava pravna sredstva koja će po njegovom mišljenju u najvećem broju slučajeva garantirati pravilnost suđenja. Rezultat tog nastojanja da se udovolji zahtjevima pravne sigurnosti uz omogućavanje ograničene kontrole sudske odluke je i institut pravomoćnosti sudske odluke." Grbin, Ivo (2002) Pravomoćnost odluka u parničnom postupku, Godišnjak br. 9/02 - 17. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=380> (1. srpnja 2020), 1.

<sup>74</sup> Šumanović, Izdvojeno mišljenje, Ustavni sud RH, br. U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019, 12.

<sup>75</sup> Ministarstvo pravosuđa, Očitovanje Ustavnom sudu na Prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom RH čl. 19.e ZKP-a, Klasa: 701-01/19-01/101496, Ur. broj: 514-06-01-02/1-19-02 od 10. prosinca 2019, 4.

protiv drugostupanjskih presuda VKS-a, narušava se institut pravomoćnosti. Sada VSRH može kroz izvanredne pravne lijekove ujednačavati sudsku praksu samo kroz preinačenje ili ukidanje pravomoćnih presuda. To dovodi do gubitka čvrstih pravnih kontura svojstvenih kaznenim postupcima u demokratskim državama, koje zahtijevaju provođenje tih postupaka u ograničenom vremenskom razdoblju, kao i obligatorno izvršenje odluka koje su u njima donesene te su postale konačne i pravomoćne. Stvoreni su uvjeti za državnu i pravosudnu samovolju, u kojoj bi građani mogli postati objekti pravnih načela i normi koje bi zbog većeg broja različitih pravnih odluka i dugotrajnosti postupaka bile shvaćene od javnosti kao pravna nadmudrivanja i juristeraj koji bi izgubio svaki smisao i pravni autoritet.

## **5. USTAVNI SADRŽAJ OVLASTI OSIGURANJA JEDINSTVENE PRIMJENE PRAVA U KAZNENIM PREDMETIMA I ZABRANA ANALOGIJE S OVLASTIMA U GRAĐANSKIM PREDMETIMA**

Prenošenje ustavnih ovlasti VSRH iz čl. 116. st. 1. Ustava isključivo u postupak po izvanrednim pravnim lijekovima u okviru građanskog postupka bilo je ne samo opravdanje već i inspiracija zagovaratelja prenošenja žalbene nadležnosti u kaznenom postupku s VSRH na VKS. No analogija s građanskim postupkom pogrešna je jer ustavna priroda kaznenog prava i kaznenog postupka priječi izjednačavanje građanskog i kaznenog područja u pogledu mehanizama ujednačavanja sudske prakse.

Građanski i kazneni postupak iz aspekta odnosa države i pojedinca dijagonalno su suprotni. Cjelokupno pravno uređenje dijeli se na dva velika pravna područja, na javno pravo i na privatno pravo. Građansko je pravo privatno pravo, koje uređuje pravne odnose između građana, a kazneno je pravo javno pravo, koje uređuje odnose između države kao nositelja suverene vlasti i pojedinca. U kaznenom postupku odlučuje se o postojanju kaznenog djela, krivnje i sankciji za građanina, koju mu izriče država, dok se u građanskom postupku odlučuje o sporu među građanima, privatnim osobama. Iako se radi o dva postupovna prava, ona pripadaju u različite pravne grane te se odvojeno poučavaju i predaju. *Kazneni i građanski postupak po svojoj su pravnoj prirodi, pravnim načelima, dosegu zahvata u individualna prava te ulozi države vrlo različiti, a nerijetko i suprotni.* Ta razlika diferencira i ustavnu ovlast Vrhovnog sud RH u osiguranju jedinstvene primjene prava u kaznenom i građanskom sudovanju, što je vidljivo i iz njemačkog pravnog poretka, čijem kontinentalnom europskom pravnom krugu pripadamo. Svojstva kaznenog prava i kaznenog postupka koja onemogućavaju preslikavanje ustavne ovlasti iz čl. 116. st. 1. Ustava RH iz građanskog u kazneni postupak možemo sistematizirati pod sljedeća tri nazivnika:

1. Represivne kaznenopravne ovlasti i ravnopravnost građana pred zakonom
2. Javnopravni i inkvizitorni karakter kaznenog postupka
3. Ograničenja učinaka odluka o pravnim lijekovima u kaznenom postupku.

Pored suštinskih razloga, koji će biti izloženi, glavni formalni kontraargument tvrdnji o postizanju napretka u osiguranju jedinstvene primjene prava u kaznenom sudovanju preuzimanjem rješenja iz građanskog postupka jest da su osude Republike Hrvatske zbog povrede čl. 6. st. 1. Konvencije uzrokovane neujednačenom sudskom praksom utvrđene u području građanskog sudovanja, a ne kaznenog. Radi se o nizu odluka ESLJP-a u kojima je taj sud utvrdio neujednačenost sudske prakse u Hrvatskoj od strane građanskih sudova,<sup>76</sup> uključujući i VSRH,<sup>77</sup> dok *takvu povredu kazneni sudovi za sada nisu počinili*. Ključni razlog za navedenu razliku između građanskog i kaznenog sudovanja jest upravo u tome što je u kaznenom postupku glavni mehanizam ujednačavanja sudske prakse VSRH bilo drugostupanjsko odlučivanje po sveobuhvatnom pravnom lijeku žalbi, što mu je stvaralo obvezu i pružalo mogućnost rješavanja i obrazlaganja brojnih pravnih pitanja u svojim odlukama.

### **5.1. Represivne kaznenopravne ovlasti i ravnopravnost građana pred zakonom**

#### a) Represivne kaznenopravne ovlasti

Kazneno je pravo represivno pravo, pravo koje državi omogućava da prema pojedincu primjenjuje silu kroz teške represivne zahvate, kojima mu dugoročno oduzima ili ograničava fundamentalna ljudska prava, kao što su osobna sloboda, pravo na privatnost, obiteljski život, imovinu. Dok je još prije 30 godina ono omogućavalo državi da pojedincu oduzme pravo na život, odnosno da ga, sukladno kaznenom zakonu, ubije, danas legalizirana represija kaznenog zakona ovlašćuje državu da pojedinca zatvori na više desetljeća unutar četiri zida. U mirnodopskom razdoblju radi se o najjačim državnim represivnim mehanizmima. Stoga je, kako je u svojim odlukama ustanovio njemački Vrhovni savezni sud, “funkcija kaznenog prava u državi vladavine prava da primjena državne sile s najvišim intenzitetom zahvata bude predvidljiva, očekivana i mjerljiva, da svaku samovolju isključi i osigura pravnu sigurnost kroz određenost, jasnoću i pouzdanost pravnog poretka.”<sup>78</sup> Odgovornost je na zakonodav-

---

<sup>76</sup> Predmeti u kojima je ESLJP utvrdio da je Hrvatska povrijedila čl. 6. st. 1. Konvencije zbog neujednačene sudske prakse u građanskim predmetima navedeni su u priručniku: Dimec, 2017, 34-41.

<sup>77</sup> V. npr. *Vusić v. Hrvatska* od 1. srpnja 2010.; *Glavak v. Hrvatska* od 5. listopada 2017.

<sup>78</sup> Sachs, Michael (2018) Grundgesetz: Kommentar, München: C. H. Beck, Art. 95. Abs. 3., 2122.

cu i sudovima, a posebnu ulogu ima upravo vrhovni sud osiguravajući jedinstvenu primjenu prava kao pretpostavku i mehanizam za postizanje prethodno navedenih standarda.

To rezultira sljedećim zahtjevima u konstruiranju kaznenog postupka. Pravomoćna sudska odluka mora biti činjenično i pravno što je moguće točnija i pravilnija. Država i kazneno pravosuđe gube svaki demokratski i ustavnopravni legitimitet ako nedužni okrivljenik bude osuđen, kao i ako počinitelj teškog kaznenog djela bude oslobođen. Stoga su, za razliku od građanskog postupka, uvijek dopušteni izvanredni pravni lijekovi zbog novih činjenica. Osim toga razlozi pobijanja zbog pogrešne primjene prava, procesnih povreda i odmjeravanja sankcije moraju biti sveobuhvatni i dostupni do pravomoćnosti presude, a upravo je sve to područje u kojem se mora osiguravati jedinstvena primjena prava, što je ustavna zadaća VSRH.

Stoga je posebno važno istaknuti da je VSRH gubitkom drugostupanjske nadležnosti izgubio ovlast da odlučuje o najjačim represivnim kaznenopravnim mjerama – kaznenim sankcijama. Odmjeravanje kazne za osuđenika je u pravilu najvažnije pitanje.<sup>79</sup> Stoga primjerice u Njemačkoj povodom revizije Vrhovni savezni sud odlučuje i o odmjeravanju kazne kada je donesen pogrešan pravni zaključak, npr. ako sud nije uzeo u obzir zakonom određene svrhe kažnjavanja, ili je pojedinim olakotnim ili otegotnim okolnostima dao preveliku ili premalu težinu pri odmjeravanju kazne, ili ako je kazna u odnosu na krivnju neopravdano visoka ili niska.<sup>80</sup> Sve su to pravna pitanja u kojima se mora osigurati jedinstvena primjena prava. Prenošanjem drugostupanjske nadležnosti na VKS VSRH izgubio je ovlasti da ujednačava sudska praksu o kazni zatvora, a time i o broju godina slobode koje će država oduzeti pojedincu. Iz aspekta jedinstvene primjene kaznenog prava nema važnije ustavne ovlasti Vrhovnog suda od navedene.

#### b) Ravnopravnost građana pred zakonom

Građani mogu biti ravnopravni pred zakonom samo ako sudovi na jednak način primjenjuju pravo kada se pred njima nalaze iste činjenične okolnosti. Neujednačena sudska praksa u kaznenom sudovanju može imati drastične posljedice za prava i slobode građana. Ona znači razliku između osude ili oslobođenja, izdržavanje više ili manje godina zatvora, izricanje ili neizricanje sigurnosnih mjera i sl. Dakle ujednačena sudska praksa presudna je za jednakost građana u ograničavanju njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda. Zbog

---

<sup>79</sup> Dahs, Hans / Dahs, Hans (2008) Die Revision in Strafprozess, München: C. H. Beck, 210.

<sup>80</sup> BGH, Urteil vom 17. September 1980 - 2 StR 355/80, BGHSt 29, 319, 320. V. detaljnije Dahs / Dahs, 2008, poglavlje: Rechtsfehler bei der Strafzumessung, 209-215.

toga je zahtjev za ujednačenom sudskom praksom u kaznenom postupku iz ustavnog aspekta puno jači nego u drugim granama prava.

### c) Obveza ujednačavanja kaznenoprocenih odluka

Pogrešan je stav da VSRH ne smije odlučivati o kaznenoprocenim odlukama kao što su istražni zatvor ili nezakoniti dokazi jer to nije na razini najvišeg suda u hijerarhiji sudova.<sup>81</sup> S ustavnopravnog aspekta ključno je ujednačavanje sudskih odluka u onom dijelu u kojem one oduzimaju ustavna prava, a represivne mjere država ne primjenjuje samo presudama na temelju KZ-a, već se brojne represivne mjere i radnje tijekom kaznenog postupka primjenjuju rješenjima i nalozima na temelju ZKP-a. Osim toga pravo na suđenje temeljem zakonitih dokaza ustavno je pravo jer, prema hrvatskom Ustavu, dokazi pribavljeni na nezakonit način ne mogu se uporabiti u sudskom postupku (čl. 29. st. 4. Ustava RH). Stoga je nužno da se ovlast VSRH da osigura jedinstvenu primjenu prava odnosi i na kaznenoprocenke odluke ili tzv. interlokutorne odluke tijekom kaznenog postupka kojima se teško zadire u ustavno pravo na slobodu, privatnost ili pravični postupak. Radi se upravo o *sedes materiae* ustavne ovlasti VSRH. Zahtjev za jedinstvenom primjenom prava i pravnom zaštitom to je veći što je jače zadiranje u ljudsko pravo. Ergo, VSRH do ustanovljavanja VKS-a bio je nadležan da odlučuje o žalbama na kaznenoprocenke odluke, a tu je nadležnost u potpunosti izgubio.

K tome nije točna tvrdnja da hrvatski Vrhovni sud "kao kuriozitet u razmjerima EU-a" ima ovlasti odlučivanja o kaznenoprocenim odlukama. Istina je potpuno drugačija. Istu ovlast ima i francuski Kasacijski sud, kao i njemački Vrhovni savezni sud. Tako se u Francuskoj kasacijska žalba vrhovnom Kasacijskom sudu može podnijeti i na pripremne i interlokutorne odluke zbog povreda procesnih formi, a posebno prava iz EKLJP-a. Jednako tako, Vrhovni savezni sud Njemačke odlučuje o žalbama na rješenja i naloge o mjerama kojima se teško zadire u ljudska prava i za koje bi bio nadležan Ustavni sud, kao što su npr. pravo na branitelja, uhićenje, prisilni smještaj, oduzimanje predmeta, pretraga, tajne mjere nadzora. Radi se o pravima o kojima odlučuje Ustavni sud RH i ESLJP, pa nije sporno da na procesnoj vertikali prema ustavnoj i međunarodnoj kontroli mora biti i VSRH.

## 5.2. Javnopravni i inkvizitorni karakter kaznenog postupka

Dok je građanski postupak vođen načelom dispozicije jer pojedinci odlučuju o pokretanju i vođenju parnice i raspolažu predmetom spora, u kaznenom postupku vrijedi načelo oficijelnosti te o navedenim pitanjima *ex officio*, sukladno

---

<sup>81</sup> V. Šumanović, Izdvojeno mišljenje, rješenje br. U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019, 12.

zakonskim pretpostavkama, odlučuje država, odnosno njezina tijela – državno odvjetništvo i sud. Kazneno je pravo inkvizitorno pravo, u kojem državno tijelo (državno odvjetništvo) pokreće, istražuje i prikuplja dokaze protiv pojedinca, a sud je na raspravi ovlašten izvoditi dokaze za razjašnjenje činjeničnog stanja i pravilno presuđenje, što može biti u korist, ali i na štetu pojedinca. Zbog navedenih oficioznih i inkvizitornih ovlasti država ima dužnost voditi brigu o pravima pojedinaca u kaznenom postupku,<sup>82</sup> i to o procesnim pravima okrivljenika i žrtve, kao i o pravima na ostvarenje pravičnog i učinkovitog rezultata kaznenog postupka. Državno odvjetništvo i sud moraju poštovati garancije prava na pravični postupak i standarde učinkovitog kaznenog postupka te postupati u skladu s njima. Pri tome su u odnosu na građanski postupak standardi prava na pravični postupak u kaznenom postupku ojačani jer, dok su u st. 1. čl. 6. Konvencije sadržani opći elementi koji vrijede za oba postupka i posebni elementi koji vrijede samo za kazneni i samo za građanski postupak, odredbe st. 2. i st. 3. čl. 6. sadrže pretpostavku nedužnosti okrivljenika i niz dodatnih procesnih prava obrane za kazneni postupak. Država je dužna učiniti sve da zbog njezine greške pojedinac ne bude pogrešno ili nepravedno osuđen, kao i da počinitelj težih kaznenih djela ne bude oslobođen.

Na navedenu distinkciju u razini pravne zaštite zorno upućuju razlike koje u Francuskoj i Njemačkoj postoje u odnosu na ujednačavanje sudske prakse u kaznenom i građanskom postupku. U Francuskoj je revizija izvanredni pravni lijek koji u građanskom postupku ne odgađa izvršenje presude,<sup>83</sup> osim u kaznenim predmetima, gdje dolazi do odgađanja izvršenja kaznene presude ili odluke.<sup>84</sup> U njemačkom kaznenom postupku postoji obveza drugostupanjskog suda koji odlučuje po reviziji i želi odstupiti od odluke drugog drugostupanjskog suda da mora dostaviti Vrhovnom sudu spis na odlučivanje o tom pravnom pitanju, dok takva obveza ne postoji u građanskom postupku.<sup>85</sup> Jednako tako, za razliku od revizije u građanskim stvarima, revizija u kaznenom postupku ne podliježe odluci o dozvoli za podnošenje revizije, već je dopuštena u svim slučajevima.

VSRH u građanskom postupku vrši svoju javnu funkciju tek kada odlučuje u postupku za osiguranje jedinstvene primjene prava.<sup>86</sup> Nasuprot tome

---

<sup>82</sup> Hembach / Pürner, 2015, 117.

<sup>83</sup> Article 579 Code de procédure civile.

<sup>84</sup> Article 569-1 Code de procédure pénale [https://www.lagbd.org/index.php/Pourvoi\\_en\\_cassation\\_en\\_mati%C3%A8re\\_p%C3%A9nale\\_\(fr\)](https://www.lagbd.org/index.php/Pourvoi_en_cassation_en_mati%C3%A8re_p%C3%A9nale_(fr)).

<sup>85</sup> V. Hembach / Pürner, 2015, 116-117.

<sup>86</sup> Kako je istaknuo u svojem izdvojenom mišljenju i ustavni sudac Šumanović, ali je onda istu paradigmu pogrešno primijenio na kazneni postupak. On polazi isključivo s pozicija građanskog prava i u cijelosti zanemaruje specifičnosti i zadaće kaznenih sudova, pa i Vrhovnog suda kao kaznenog suda. Tako on govori o “javnoj funkciji” najvišeg suda u državi samo u smislu ujednačavanja sudske prakse, o sudu trećeg stupnja koji u kaznenom postupku ne postoji nakon pravomoćnosti presude.

u kaznenom postupku svi kazneni sudovi cijelo vrijeme, odlučujući u prvom dijelu postupka o progonu pojedinca od strane države (državnoodvjetnički postupak), a u drugom dijelu postupka (rasprava kao sudski postupak) o sporu između države i pojedinca, kao i u postupku o pravnim lijekovima, obavljaju javnu funkciju.

### **5.3. Ograničenja pravnih učinaka odluka po izvanrednim pravnim lijekovima u kaznenom postupku**

Procesne mogućnosti odlučivanja o primjeni prava putem odlučivanja o izvanrednim pravnim lijekovima (ZZZ, ZIPPP) značajno su uže od onih koje je Vrhovni sud imao priliku izvršavati kroz odlučivanje o žalbama jer je žalba sveobuhvatni i dvostrani pravni lijek, a mogućnosti za izjavljivanje izvanrednih pravnih lijekova ograničene su u odnosu na osobe (jednostrani, žrtve isključene, neravnopravnost stranaka), kao i pravne osnove (ZIPPP se podnosi samo u korist osuđenika koji je osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora i zbog taksativno nabrojanih procesnih povreda). Osim toga i načela kaznenog procesnog prava kao što su *ne bis in idem* i zabrana reformacije *in pejus* onemogućavaju da odluke po izvanrednim pravnim lijekovima budu mehanizmi za osiguravanje jedinstvene primjene prava. Načelo *ne bis in idem*, koje je karakteristično za kazneni postupak, zabranjuje ponovno vođenje postupka protiv okrivljenika bez obzira na jačinu novih dokaza o krivnji, a zabrana reformacije *in pejus* dovodi do deklaratornih odluka po izvanrednim pravnim lijekovima. Pri tome zabrana reformacije *in pejus*, koja u redovitom postupku vrijedi samo ako je okrivljenik podnio taj pravni lijek, nakon pravomoćnosti presude postaje opće načelo i vrijedi bez obzira na to tko je podnio izvanredni pravni lijek. Tako ako državni odvjetnik podnese ZZZ na štetu osuđenika i on bude usvojen, to može rezultirati samo deklaratornom presudom (čl. 513. ZKP-a). To je protivno zahtjevu ESLJP-a da mehanizam koji osigurava jedinstveno tumačenje primjenjivog prava mora moći izmijeniti rezultat postupka te da VSRH mora imati mogućnost intervenirati u presuđivanje predmeta tijekom redovnog postupka.<sup>87</sup>

Značajniji nedostatak učinkovitosti osiguranja jedinstvene primjene prava izvanrednim pravnim lijekovima jest dispozitivnost stranaka da vode taj dio postupka. Za izvanredne pravne lijekove u pravilu vrijedi načelo dispozitivnosti. Iako dispozitivnost vrijedi i za žalbu, jer prema čl. 464. st. 1. i 3. državni odvjetnik može podnijeti žalbu, praksa je posve drugačija. Državni odvjetnik

---

<sup>87</sup> ESLJP, *Stefanica i drugi v. Rumunjska* od 2. studenog 2010., § 20. i 36.

gotovo uvijek podnosi žalbu protiv nepravomoćne presude, dok je ZZZ protiv pravomoćne presude rijetkost. Stoga je nedvojbeno, kako izričito navodi predsjednica kaznenog odjela VSRH Ana Garačić, da izvanredni pravni lijekovi za ujednačavanje sudske prakse imaju ograničen doseg.<sup>88</sup>

Usporedba s građanskim postupkom osvjetljava jednu daljnju razliku koja čini izvanredne pravne lijekove u kaznenom postupku invalidnim za obavljanje ustavne ovlasti iz čl. 116. st. 1. Ustava RH. U kaznenom postupku ne postoji pravni lijek koji izričito služi osiguranju jedinstvene primjene prava. Za razliku od revizije s dopuštanjem i oglednog postupka u građanskom postupku, u kaznenom postupku pravna osnova za podnošenje izvanrednog pravnog lijeka nije odstupanje od ranije odluke VSRH ili druge ustaljene sudske prakse. To što je neko pitanje drugačije pravno riješeno nije samo po sebi povreda prava. Razlog je što ta pravna osnova za izvanredne pravne lijekove nije ni prikladna za kazneni postupak. Razlog za podnošenje izvanrednih pravnih lijekova u kaznenom postupku nije ujednačavanje sudske prakse, jer se taj cilj mora ostvariti do donošenja pravomoćne presude. Izvanredni pravni lijekovi, kako je prethodno navedeno, podnose se samo zbog iznimno teških povreda prava, koje narušavaju pravni poredak jer stvaraju sumnju u pravilnost kaznene presude i u ostvarenje svrhe kaznenog postupka.

## **6. IZVANPROCESNI I IZVANSUDSKI MEHANIZMI ZA UJEDNAČAVANJE SUDSKE PRAKSE**

### **6.1. Instrumentalizacija pravosuđa: “demokratsko“ većinsko tumačenje zakona u političkom sustavu jedinstva vlasti**

Obvezujuće pravno shvaćanje sudskih odjela relikv je iz socijalističkog razdoblja koji je neizmijenjen prenesen u pravni poredak RH i već gotovo tri desetljeća egzistira u Zakonu o sudovima. U socijalističkoj Jugoslaviji, koja je imala nedemokratski politički sustav utemeljen na demokratskom centralizmu i jedinstvu vlasti, sudačka dužnost nije bila utemeljena na osobnoj sudačkoj neovisnosti, već na tzv. sustavu demokratskog većinskog odlučivanja u kolegijalnim sudskoupravnim tijelima. Suđenje, odnosno izvršavanje sudske vlasti, nije bilo individualan čin neovisne i nepristrane sutkinje koja sudi na temelju zakona i osobnog uvjerenja, već je sudačka neovisnost, koja je i tada postojala kao ustavno, pravno i procesno načelo, shvaćana kolektivistički.<sup>89</sup> To znači ne kao neovisnost svake pojedine nadležne sutkinje, već kao neovisnost sudstva

---

<sup>88</sup> Uvodne napomene Priručnika Pravosudne akademije “Ujednačavanje sudske prakse općinskih i županijskih sudova“ iz 2017. i 2019. godine, koji je izradila Ana Garačić, predsjednica Kaznenog odjela Vrhovnog suda RH.

<sup>89</sup> Uzelac, 2020, poglavlje 3. O dominantnosti i kontinuitetu tradicije socijalističkog prava.

kao organizacije, koja se preslikavala u neovisnost kolektivnih sudskoupravnih tijela kao što su plenum svih sudaca i sjednice sudskih odjela. Ta su tijela mogla davati direktive svim sutkinjama unutar tog kolektiva (odjela, suda) kako primjenjivati pravo, odnosno imala su prerogativu tumačenja zakona. Sukladno sustavu demokratskog većinskog odlučivanja obvezujući učinak pravnog shvaćanja unutar tijela koje ga je donijelo ne krši načelo sudačke neovisnosti jer je doneseno većinom glasova tog tijela. Stoga su obvezna pravna shvaćanja bila mehanizam za interno horizontalno ujednačavanje sudske prakse za vijeća i suce unutar odjela ili suda, ali ne i za niže sudove.<sup>90</sup>

U sustavu demokratskog centralizma i jedinstva vlasti socijalističke Jugoslavije kolektivističko donošenje sudskih odluka od strane sudskoupravnih tijela našlo je svoju mjeru u obvezivanju nadležnih sutkinja koje se s takvom uputom ne slažu unutar istog suda, a nije bilo dopušteno obvezivanje nižih sudova pravnim shvaćanjem višeg suda jer bi to bilo protivno načelu većinskog odlučivanja. Taj sustav odlučivanja o pravnim pitanjima, koji je vrijedio u nedemokratskom političkom sustavu bez podjele vlasti i vladavine prava, u cijelosti je prihvaćen i široko se primjenjuje u hrvatskom pravosuđu na sudove različitog ranga, a nadopunjen je i sustavom vertikalnog ujednačavanja zaključcima sa sastanaka VSRH i predsjednika županijskih sudova.

## **6.2. Mehanizam ujednačavanja sudske prakse u postsocijalističkim državama istočne Europe: primjeri Slovenije i Srbije**

Obvezujuća pravna shvaćanja o nekom pravnom pitanju *in abstracto* koja se donose na sjednici odjela ili općoj sjednici VSRH koje saziva predsjednik suda ili odjela, a koja formalno ne predstavljaju odluku u konkretnom, pendentnom predmetu, karakteristična su za brojne postkomunističke i postsocijalističke države centralne i istočne Europe.<sup>91</sup> Prethodno je opisan primjer Mađarske, koja ima niz postupaka za autoritarno ujednačavanje prava koje provodi Kuria,

---

<sup>90</sup> “Sistem demokratskog većinskog odlučivanja u kolegijalnim tijelima nužno nameće dužnost manjini da svoje držanje u budućnosti uskladi sa shvaćanjima većine. I onim članovima odjela koji su ostali u manjini bila je pružena mogućnost da se za svoje shvaćanje bore.... Suci nižih sudova nisu u istoj situaciji. Njima nije pružena mogućnost da sudjeluju u diskusijama koje prethode zauzimanju pravnog shvaćanja i da glasaju za ili protiv. Zauzeta shvaćanja nisu rezultat njihova intelektualnog i voljnog sudjelovanja u njihovom stvaranju. U odnosu na suce nižih sudova ova shvaćanja su “tuđe“ uvjerenje. Kad bi suci nižih sudova bili dužni da ih se pridržavaju, to bi bilo moguće samo na štetu nezavisnosti sudačkog položaja i prava da sude po svojoj savjesti, ustavu i zakonima.“ Triva, Siniša / Belajec, Velimir / Dika, Mihajlo (1986) Građansko parnično procesno pravo, Zagreb: Narodne novine, 1986, 95.

<sup>91</sup> Kuhn, Zdenek (2006) The authoritarian legal culture at work: the passivity of parties and the interpretational statements of supreme courts, Croatian Yearbook of European Law & Policy, vol. 2, no. 1, 2006, 19-26, 23, 24.

mađarski vrhovni sud.<sup>92</sup> Kao postsocijalističke države koje s Hrvatskom imaju zajedničku pravosudnu i pravnu povijest, važno je u ovom smislu razmotriti Srbiju i Sloveniju. Srbija je od 2012. godine kandidatkinja za članstvo u EU-u, a Slovenija je gotovo deset godina prije Hrvatske postala članica Europske unije. Obje su države, kao i Hrvatska, prenijele mehanizam obvezujućih pravnih shvaćanja iz zakona socijalističke Jugoslavije u svoj zakon o sudovima, međutim postoji presudna razlika u njihovoj provedbi u zakonodavstvu, kao i u praksi. Dok Slovenija ide prema njihovu ukidanju, Srbija, kao i Hrvatska, u zakonodavstvu, kao i u praksi, široko ih primjenjuje.

### 6.2.1. Slovenija

Slovenija, koja je Zakonom o sudovima preuzela istovjetni jugoslavenski model zauzimanja obveznih pravnih shvaćanja od strane sudskih odjela, predstavlja primjer države koja ga je maksimalno ograničila zakonom, a zatim i ukinula u praksi. U Sloveniji, sukladno Zakonu o sudovima, obvezujuća pravna shvaćanja može donijeti samo Vrhovni sud Slovenije (čl. 110. i čl. 111.). Ustavni i Vrhovni sud Slovenije, prvi odlukama, a drugi kroz praksu, uskladili su slovenski mehanizam ujednačavanja sudske prakse s vladavinom prava. Prvo, Ustavni sud Slovenije odlučio je da Ustav ne zabranjuje svaki odmak od sudske prakse, nego samo samovoljan, odnosno arbitraran odmak.<sup>93</sup> Drugo, *suci Vrhovnog suda Slovenije smatraju da je donošenje pravnih shvaćanja kvazizakonodavna funkcija, koja nije spojiva s načelom podjele vlasti i ustavno definiranom ulogom sudova da odlučuju u konkretnim predmetima.*<sup>94</sup> Stoga su tijekom vremena smanjivali njihovu upotrebu, da bi do danas sasvim odustali od njihove primjene. Vrhovni sud Slovenije razlikuje pravno mišljenje vezano za predmet od načelnog pravnog mišljenja. U razdoblju “između 1995. i 2000. godine prihvaćeno je približno dvadeset pravnih mišljenja, a nakon 2000. godine taj se broj brzo smanjivao ... od 2003. godine više nije prihvaćeno nijedno pravno mišljenje, nego samo načelna pravna mišljenja. Posljednje načelno pravno mišljenje prihvaćeno je 2015. godine.”<sup>95</sup> Takav je razvoj u Sloveniji znak da se slovensko postsocijalističko pravosuđe tijekom tranzicije transformiralo u pravosuđe vladavine prava svojstveno zapadnim liberalnim demokracijama. Ono nije čekalo ukidanje tog mehanizma ujednačavanja sudske prakse od strane zakonodavca, već ga je samo u praksi ukinulo te je prešlo

---

<sup>92</sup> V. infra poglavlje 3. Vijeće Europe: obveza uspostavljanja unutarnje sudačke neovisnosti.

<sup>93</sup> Betetto, Nina (2018) Uloga slovenskoga Vrhovnog suda u ujednačavanju sudske prakse, Zbornik PFZ, 68, (5-6) 685-705, 691.

<sup>94</sup> Ibid. 697.

<sup>95</sup> Ibid.

s upravnosudskog na isključivo sudsko ujednačavanje sudske prakse, poštujući unutarnju sudačku neovisnost i ne preuzimajući ovlasti zakonodavca.

### 6.2.2. Srbija

Srbija u odnosu na ujednačavanje sudske prakse ima velike probleme. Radi se o državi koja nije stvorila ni institucionalne ni procesne uvjete za otklanjanje neujednačene sudske prakse. Srbija je u nizu predmeta osuđena zbog povrede čl. 6. Konvencije uzrokovane neujednačenom sudskom praksom.<sup>96</sup> U predmetu *Stanković v. Srbija* ESLJP je postavio pitanje radi li se o sustavnoj povredi i zatražio je od Vlade izvješće o mjerama koje se poduzimaju,<sup>97</sup> što je dovelo do uspostavljanja mjerila u pristupnim pregovorima u okviru 23. poglavlja – pravosuđe i ljudska prava – u odnosu na mehanizam za ujednačavanje sudske prakse, za čije ispunjenje Srbija mora provesti reformu pravosuđa, uključujući i izmjenu Ustava.

Lekcije koje su Venecijanska komisija i Europska komisija podijelile Srbiji ne samo što su poučne za Hrvatsku već su i u cijelosti na nju primjenjive. Dvije države dijele iste mehanizme upravnosudskih tijela za donošenje sudskih odluka, a povrh toga Hrvatska sada uvođenjem VKS-a uvodi organizaciju sudova koja još više sličí onoj u Srbiji. Sudovi opće nadležnosti u Srbiji su osnovni sudovi, viši sudovi, apelacioni sudovi i Vrhovni kasacijski sud, koji je vrhovni sud te odlučuje samo o izvanrednim pravnim lijekovima. Ispod njega su četiri apelacijska suda, koji odlučuju o žalbama protiv odluka viših sudova te osnovnih sudova za kaznena djela za koja je zapriječena kazna zatvora viša od pet godina.<sup>98</sup> Protivnost obvezujućih tumačenja zakona Venecijanska je komisija iznijela u Mišljenju na nacrt ZS-a i organizaciju sudstva Srbije iz 2008. godine, kada je navela.<sup>99</sup>

34. Sukladno europskim standardima, važno je da konzistentnost sudske prakse bude postignuta kroz odluke viših sudova uspostavljanjem koherentne i konzistentne jurisprudencije, a ne kroz davanja općih direktiva viših sudova ili uputa nižim sudovima.

109. Trebalo bi biti jasno da Vrhovni kasacijski sud daje pravna stajališta samo u okviru određenog predmeta; inače bi to bilo kršenje načela podjele vlasti jer sud ne može donijeti nikakvu odluku izvan svoje nadležnosti.“

---

<sup>96</sup> Tako je u presudi *Vinčić i drugi v. Srbija* od 1. prosinca 2009. utvrđeno da su na Okružnom sudu u Beogradu kao sudu zadnje instance donošene različite odluke i da ti konflikti nisu bili institucionalno rješivi, § 56. U predmetu *Rakić i drugi v. Srbija* od 5. siječnja 2011. utvrđene su suprotne odluke Građanskog odjela Vrhovnog suda.

<sup>97</sup> *Stanković v. Srbija* od 30. rujna 2014. V. Hembach / Pürner, 2015, 114.

<sup>98</sup> Zakon o uređenju sudova, čl. 23. i 24., [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_uredjenju\\_sudova.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html).

<sup>99</sup> Serbia - Opinion on the Draft Laws on Judges and the Organisation of Courts of the Republic of Serbia adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session (Venice, 14-15 March 2008), CDL-AD(2008)007-e, §§ 109. i 112.

112. Sudski odjeli i sjednice svih sudaca korisni su jer trebaju osigurati koherentnu sudsku praksu i dosljedne odluke. Trebalo bi međutim razjasniti primjenjuje li se sustav na rješavanje pojedinačnih slučajeva (pravni sporovi) ili su sastanci, na primjer zajednički sastanci odjela (članak 40.) ili sjednice svih sudaca (članak 41.), općenite prirode i trebaju li davati preporuke ili obvezujuće odluke. Ako se primjenjuje potonje, to bi se moglo smatrati protivno neovisnosti sudaca.

Europska komisija dala je preporuku Srbiji da poboljša ujednačenost sudske prakse sudskim putem te da uvede mogućnost podnošenja žalbe Vrhovnom kasacijskom sudu na temelju pravnih razloga protiv bilo koje konačne odluke.<sup>100</sup> Dakle davanje vrhovnom sudu ovlasti koje su mu u Hrvatskoj upravo oduzete.

Venecijanska komisija predlaže izmjenu amandmana Ustava Republike Srbije koji glasi: "Vrhovni će sud osigurati jedinstvenu primjenu prava od strane sudova" nadopunjavanjem riječima "kroz svoje sudske odluke".<sup>101</sup> Time se ističe neprihvatljivost ujednačavanja sudske prakse drugim mehanizmima izvan odlučivanja u konkretnim predmetima, npr. davanjem sucima bilo kakvih uputa kako da sude ili obvezujućim tumačenjem zakona. Komisija se protivi uvođenju u Ustav Srbije amandmana koji bi glasio "Metoda osiguranja uniformne primjene zakona od strane sudova bit će propisana zakonom" i predlaže njegovo brisanje.<sup>102</sup> Naime ustav ne treba predviđati druge metode ujednačavanja sudske prakse izvan odlučivanja u konkretnim predmetima.

Kao i u Hrvatskoj, i u Srbiji postoji problem i u odnosu na djelovanje odjela sudske prakse koji su uvedeni na većim sudovima na temelju sudskih poslovnika. Suci šalju nacрте svojih presuda tim odjelima, koji ih ispituju, i ako se utvrdi da presuda nije u skladu s ostalom sudskom praksom suda, sucima se daje prilika da korigiraju svoje stavove, u protivnom se primjenjuju različite prisilne metode, kao što je odbijanje otpreme odluke. U pojedinim su slučajevima predsjednici sudova zahtijevali pokretanje disciplinskih postupaka protiv sudaca koji nisu htjeli postupiti sukladno mjerilima odjela sudske prakse.<sup>103</sup> Iako se ne provode disciplinski postupci protiv "neposlušnih" sudaca koji se protive uputama tijela sudske uprave, u Hrvatskoj postoji istovjetni postupak nadzora odjela evidencije sudske prakse nad primjenom pravnih shvaćanja zauzetih od strane sjednica tijela sudske uprave.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> Akcijski plan, poglavlje 23., 25. <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/26541/izvestaj-o-skriningu.php> V. Kolaković-Bojović, M, Tilovska-Kechehi, E. (2018) The Uniform Application of Law EU Standards and Challenges in Serbia, From Unlawfulness to Legality, Institute of Criminological and Sociological research & Provincial Protector of Citizens, 1-17, 9.

<sup>101</sup> Serbia – Opinion, CDL-AD(2018)011, § 55.-56. V. Kolaković-Bojović / Tilovska-Kechehi, 2018, 11.

<sup>102</sup> Serbia - Opinion, CDL-AD(2018)011, § 36.

<sup>103</sup> V. *ibid.* 114-115.

<sup>104</sup> V. *infra* poglavlje 6.3.3. Evidencija sudske prakse: centralni nadzorni mehanizam pris-

Nakon oduzimanja žalbene ovlasti VSRH sve navedene preporuke Venecijanske i Europske komisije u cijelosti vrijede i za Hrvatsku. Nažalost, Hrvatska, umjesto da se približava slovenskim standardima, širi i jača mehanizam donošenja sudskih odluka od strane upravnosudskih tijela, a sada uvođenjem VKS-a ruši postojeće standarde ujednačavanja sudske prakse u kaznenom pravosuđu te uvozi antieuropske standarde iz Srbije.

### **6.3. Mehanizmi horizontalnog i vertikalnog ujednačavanja sudske prakse odlukama o tumačenju zakona od strane upravnosudskih tijela u Hrvatskoj**

Upravnosudski sustav unutar sudstva, nadležan za donošenje odluka o tumačenju zakona, sastoji se od: a) obvezujućih pravnih shvaćanja, b) zaključaka sastanaka VSRH s predsjednicima odjela i sudova, c) službe evidencije i centra sudske prakse, d) ovlasti predsjednika sudova i odjela. Sustav se dijeli na mehanizme tumačenja zakona i izvršne mehanizme za njihovu primjenu u sudskoj praksi. Upravnosudska nadležnost za odlučivanje o primjeni prava u sudskim postupcima ostvaruje se kroz obvezujuća pravna shvaćanja i kroz zaključke VSRH i predsjednika sudova i odjela. Radi se o *de jure* i *de facto* obveznim tumačenjima zakona od strane kolektivnih i/ili nadređenih upravnosudskih tijela. Služba evidencije te ovlasti predsjednika sudova i odjela predstavljaju izvršne mehanizme za funkcioniranje sustava za primjenu pravnih shvaćanja i zaključaka u konkretnim predmetima. Pri tome je moguće da je odjel evidencije sudske prakse preuzeo i ovlast samostalnog tumačenja zakona. Sveukupno sva četiri elementa čine sveobuhvatni, parasudski, kvazizakonodavni i monokratski sustav odlučivanja o primjeni prava u konkretnim predmetima, koji je nepoznat u zapadnim demokracijama, a svojstven autoritarnim i postkomunističkim društvima.

#### *6.3.1. Obvezujuća pravna shvaćanja sudskih odjela: interno ujednačavanje*

Iz normativnog aspekta temeljni, najjači i najsporniji izvanpostupovni mehanizam za ujednačavanje sudske prakse u Hrvatskoj jesu pravna shvaćanja brojnih nižih sudova kao četiri visoka suda i svih drugostupanjskih sudova, a do sada i VSRH, koja su obvezna za sva drugostupanjska vijeća ili suce pojedince tog odjela, odnosno suda. Iako ukidanjem drugostupanjske nadležnosti VSRH taj sud gubi i mogućnost ujednačavanja sudske prakse putem tog mehanizma, na njega se u svojem očitovanju Ustavnom sudu poziva Ministarstvo

---

ilne primjene obvezujućih pravnih shvaćanja i zaključaka.

pravosuđa, kao i u izdvojenom mišljenju na rješenje ustavni sudac Abramović. Ustavni sud u svojoj odluci direktno poziva zakonodavca da ih ponovno uvede za VSRH (§ 24.1. ustavne Odluke).

Mehanizam obvezujućih pravnih shvaćanja, iako predstavlja tumačenje zakona “*in abstracto*“, vezan je za rješavanje konkretnih predmeta pred nadležnim sudskim vijećem suda koji ga donosi. To proizlazi iz odredbe čl. 40. st. 1., koja kaže da do zauzimanja pravnog shvaćanja dolazi kad o pitanjima primjene zakona postoje razlike u shvaćanjima između pojedinih odjela ili sudaca, ili kad vijeće ili sudac odstupi od ranije prihvaćenog pravnog shvaćanja. Mehanizam djeluje tako da odjel daje obveznu uputu o tumačenju zakona nadležnom sudskom vijeću, a ako je ono donijelo drugačiju odluku, dolazi do njezine izmjene na temelju intervencije drugog nenadležnog tijela. Odluka kako treba protumačiti pravo u konkretnom predmetu donosi se većinom glasova sudskog odjela, dakle po načelu demokratskog odlučivanja od strane kolektivnog nenadležnog upravnosudskog tijela, bez obrazloženja, bez sudjelovanja stranaka i bez mogućnosti ulaganja pravnog lijeka na zauzeto pravno shvaćanje.<sup>105</sup>

Ne samo iz prethodno provedene konvencijske i poredbenopravne analize europskih standarda za ujedinjavanje sudske prakse već i na temelju minimalnih pretpostavki za donošenje zakonitih odluka u pravičnom kaznenom postupku može se nedvojbeno zaključiti da je taj mehanizam protivan kako po svojem učinku tako i u odnosu na ustavnost, zakonitost, nadležnost, postupak, prava obrane i formu donošenja pozitivnim konvencijskim obvezama i vladavini prava kao najvišoj ustavnoj vrednoti.<sup>106</sup> On je protivan i svim odredbama ZKP-a o donošenju odluka u kaznenom postupku.

Odredbe čl. 33. i 34. Poslovnika VSRH od 16. veljače 2018. pokušale su reformirati mehanizam obvezujućih pravnih shvaćanja, što pokazuje da je VSRH svjestan njegove neustavnosti i nezakonitosti. One predviđaju forme suprotstavljanja različitih pravnih tumačenja sudskih vijeća i odjela, pisanog obrazloženja tumačenja zakona od strane nadležnog sudskog vijeća (ali ne i odjela), kao i ovlast nadležnog vijeća da ne prihvati tumačenje zakona zauzeto na sjednici odjela, što je izravno protivno odredbi čl. 40. st. 2. ZS-a. Naime odredbe čl. 33. st. 1. i 3. Poslovnika kao da su iskočile iz francuskog kaznenog postupka o prethodnom pitanju, pa se radi o neuspjelom pokušaju inkorporiranja procesnog mehanizma sukladnog vladavini prava u anakroni mehanizam autokratske provenijencije. U odredbi čl. 33. st. 3. Poslovnika uvedena je mogućnost neobvezujućeg pravnog shvaćanja kada član vijeća koje odlučuje u predmetu pisano obrazloži razloge zbog kojih treba odstupiti od ranijeg pravnog shvaćanja. Međutim odredbe čl. 33. ne bi prošle ocjenu zakonitosti s

---

<sup>105</sup> V. *ibid.*

<sup>106</sup> Detaljno o suprotnosti svakom od tih elemenata v. *infra* poglavlje IV. 5.5. Sudsko tumačenje zakona u državama vladavine prava.

obzirom na to da su suprotne čl. 40. st. 2. ZS-a, a suprotne su i drugim poslovničkim odredbama. Kako je rečeno, mehanizam obvezujućih pravnih shvaćanja autoritarni je mehanizam koji je nepopravljiv jer je u cijelosti nesukladan vladavini prava, tako da kontradiktorne i nezakonite odredbe čl. 33. čine cijeli institut još arbitrarnijim i autoritarnijim. Takav stupanj pravne nesigurnosti VSRH, kao ni Ministarstvo pravosuđa,<sup>107</sup> s obzirom na to da se radi o aktu sudske uprave, ne bi smjeli dopustiti.

Osim toga odredba čl. 33. st. 2. Poslovnika, prema kojoj predsjednik odjela ima ovlast određivanja koji će član nadležnog vijeća pisano obrazložiti tumačenje zakona koje zastupa vijeće, predstavlja čisti izraz autoritarne sudske hijerarhije. Odredbe o obrazloženju tumačenja zakona moraju biti propisane zakonom, a ne u diskreciji predsjednika odjela. ZKP propisuje da je za izradu obrazloženja presude nadležna predsjednica vijeća (čl. 458. st. 3. ZKP-a), a u obrazloženju presude obrazlažu se i pravna pitanja. Stoga predsjednik odjela ne može na temelju podzakonskog akta odrediti drugu sutkinju da pisano obrazlaže pravno pitanje koje se postavlja u postupku.<sup>108</sup>

Kazneni odjel VSRH od 2006. do 2019., dakle u razdoblju od 14 godina, prema podacima na portalu VSRH, donio je ukupno 25 pravnih shvaćanja o tumačenju zakonskih odredbi.<sup>109</sup> Brojka od 25 shvaćanja kroz 14 godina govori nam da Kazneni odjel VSRH u pravilu donosi pravna shvaćanja vrlo rijetko,

---

<sup>107</sup> Zakon o sudovima, čl. 71. st. 3.: Ministar pravosuđa u obavljanju poslova pravosudne uprave može ukinuti, poništiti ili oglasiti ništavim svaki nepravilan ili nezakonit akt donesen u obavljanju poslova sudske uprave.

<sup>108</sup> Međutim može se pretpostaviti da se u čl. 33. i 34. Poslovnika VSRH radi o pokušaju neuspješnog reformiranja autoritarnog postupka sudskoupravnih tijela u Hrvatskoj podzakonskim propisima u razdoblju kada je predsjednik VSRH predsjedavao jednim od tijela Vijeća Europe koje ga eksplicite zabranjuje. Predsjednik VSRH Đuro Sessa bio je podpredsjednik od 2015. te od 2017. predsjednik Savjetodavnog vijeća europskih sudaca VE. To je tijelo 2017, dakle upravo za vrijeme njegova predsjedavanja, donijelo Mišljenje br. 20 o ulozi sudova u jedinstvenoj primjeni prava, u kojem je izričito upozoreno na kršenje načela pravičnog postupka i diobe vlasti tim mehanizmom ujednačavanja sudske prakse. <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-20-croatian-/1680780338> (15. 6. 2020), 5. toč. 28 i 9. toč. g.

<sup>109</sup> <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=2151>, 1. 8. 2020. Pri tome treba razlikovati pravna shvaćanja koja se odnose na tumačenje zakonske odredbe od pravnih shvaćanja u kojima se određuje visina neodređene vrijednosti koje su zakonsko obilježje kaznenih djela u određenom novčanom iznosu. U drugom slučaju radi se o dopuštenom davanju smjernica ne samo vijećima Vrhovnog suda već i nižim sudovima o novčanim iznosima zakonskog obilježja, kao što je slučaj i kod određivanja visine odštete u građanskom postupku. I Savjetodavno vijeće europskih sudaca u Mišljenju br. 20. razlikuje te dvije vrste shvaćanja i prvo ubraja u formalne, a drugo u poluformalne mehanizme ujednačavanja sudske prakse. V. Opinion n° 20, 2017, CCJE, toč. 16. i 17. Takva vrsta smjernica, koja se kod nas također donosi u obliku pravnih shvaćanja, smatra se dopuštenim ujednačavanjem sudske prakse te je stoga izdvojena iz navedenih 25 pravnih shvaćanja.

jedno ili dva godišnje.<sup>110</sup> Iako bi se moglo zaključiti da je, tragom Vrhovnog suda Slovenije, i naš Vrhovni sud prestao koristiti taj mehanizam kao suprotan vladavini prava, to, nažalost, nije slučaj. Kao što ćemo vidjeti u sljedećem poglavlju, od 2015. godine Vrhovni je sud počeo koristiti jedan drugi, bitno arbitrarniji i autoritarniji, izvanprocesni mehanizam kojim se provodi ujednačavanje sudske prakse nižih sudova – zaključke.<sup>111</sup>

### **6.3.2. Zaključci sastanaka Vrhovnog suda s predsjednicima odjela i sudova: vertikalno i horizontalno ujednačavanje**

Izostanak redovitog pravnog lijeka prema VSRH protiv drugostupanjskih odluka 15 županijskih sudova doveo je do jačanja autoritarnih izvanprocesnih načina ujednačavanja sudske prakse u kaznenim predmetima u općinskoj nadležnosti. Prikazana su dva vertikalna mehanizma ujednačavanja sudske prakse, zakonski i podzakonski, koja imaju normativni temelj, ali moguće je da postoje još i neformalni neregulirani mehanizmi. Zakonski su regulirani zaključci sastanaka VSRH s predsjednicima odjela županijskih sudova, a podzakonski su donošenje odluka, stavova i mišljenja na proširenoj općoj sjednici VSRH.

#### **a) Zaključci sastanaka Vrhovnog suda s predsjednicima odjela**

Važan mehanizam VSRH za ujednačavanje sudske prakse jest donošenje zaključaka na zajedničkim sastancima VSRH i predsjednika odjela županijskih sudova. Radi se o vertikalnom ujednačavanju sudske prakse nižih sudova

---

<sup>110</sup> Iznimke su bile 2014, kada je doneseno šest pravnih shvaćanja, te 2016., kada je doneseno pet pravnih shvaćanja. Tako je tijekom 2019. VSRH donio samo jedno pravno shvaćanje.

<sup>111</sup> Drugi visoki sudovi, koji nemaju na raspolaganju mehanizam zaključaka, u puno većem broju i vrlo često koriste mehanizam pravnih shvaćanja. Takav primjer predstavljaju odjeli Visokog prekršajnog suda. Tako je Odjel za prekršaje iz područja javnog reda i mira i javne sigurnosti Visokog prekršajnog suda u 2018. donio 13 pravnih shvaćanja, a u 2019. 21 pravno shvaćanje, dok je Odjel za prekršaje iz područja gospodarstva i financija Visokog prekršajnog suda donio u 2018. 19 pravnih shvaćanja. Pri tome se ne radi o svim pravnim shvaćanjima koje donose odjeli Visokog prekršajnog suda, već je riječ o shvaćanjima koja su, kao najvažnija, objavljena u Biltenu Visokog prekršajnog suda, što znači da je stvarni broj pravnih shvaćanja puno veći. Nije jasno kako pravna shvaćanja mogu biti važna i manje važna i zašto se javno ne objave sva pravna shvaćanja Visokog prekršajnog suda. Može se pretpostaviti da je riječ o velikom broju pravnih shvaćanja koja se odnose na konkretan predmet i koja se onda ne objavljuju, kao što to pokazuje primjer iz sljedećeg poglavlja. Pri tome ne postoji učinkoviti mehanizam ujednačavanja ili izmjene tih pravnih shvaćanja na VSRH. Tako često korištenje pravnih shvaćanja na sudu koji nije vrhovni jasno pokazuje da se ujednačavanje sudske prakse zloupotrebljava u svrhe potpunog nadzora nad primjenom prava u svim postupcima od strane sudske uprave na čelu s predsjednikom suda ili odjela. V. Bilten Visokog prekršajnog suda RH br. 1, 2 i 3.

po upravnosudskoj vertikali. Utemeljen je na odredbi čl. 27. st. 3. ZS-a<sup>112</sup> iz 2015. godine, čime se vjerojatno ne samo ozakonila postojeća upravnosudska praksa već se VSRH pripremio i za razdoblje nakon osnivanja VKS-a, koji je na normativnoj razini uveden u naš kaznenopravni sustav 2011. godine (ZKP NN 80/11), ali je trebao započeti s radom 1. siječnja 2015.

Osim odredbe čl. 27. st. 3. ZS-a ne postoje daljnje zakonske ili podzakonske odredbe kojima se uređuje taj mehanizam. Tako nije normirano: tko predstavlja VSRH: predsjednik suda, potpredsjednik suda, predsjednik odjela, suci kaznenog odjela; što se smatra spornim pravnim pitanjem; tko određuje što je sporno pravno pitanje, VSRH ili predsjednici sudova; kako VSRH i predsjednici odjela odlučuju što je sporno pravno pitanje, tko ih o tome obavještava i kako oni o tome obavještavaju VSRH; kako se odlučuje o zaključku, provodi li se glasanje i odlučuje li se većinom glasova ili VSRH samo daje upute nižim sudovima preko predsjednika odjela; kakav učinak imaju zaključci, obvezujući ili savjetodavni; kako predsjednici odjela osiguravaju da se zaključak provodi na drugostupanjskim vijećima županijskih sudova; kako se kontrolira poštivanje donesenih zaključaka; kako se postupa u slučaju različitog tumačenja zakona zaključkom i pravnim shvaćanjem. Gotovo sva ta pitanja uređena su zakonom kod pravnih shvaćanja, pa oni u odnosu na zaključke predstavljaju detaljno uređen upravnosudski mehanizam ujednačavanja sudske prakse, koji je suprotan vladavini prava, ali je normiran u svojim upravnosudskim okvirima. Zaključci su, nasuprot tome, podnormiran institut, koji širom otvara vrata arbitrarnosti i autoritarnim ovlastima VSRH i predsjednika odjela.

S obzirom na to da Poslovnik ne određuje kakav učinak imaju zaključci, u praksi se otvara pitanje jesu li obvezatni ili savjetodavni, a što se problematizira u okviru edukacije o ujednačavanju sudske prakse u Pravosudnoj akademiji.<sup>113</sup> Međutim u stvarnosti se radi o *de facto* obvezujućim tumačenjima zakona s obzirom na to da faktično rezultiraju njihovim apsolutnim prihvaćanjem od strane sudaca nižih sudova. Naime u priručniku Pravosudne akademije "Ujednačavanje sudske prakse općinskih i županijskih sudova" navedeno je da se u praksi ne događa zauzimanje suprotnih pravnih stajališta iz razloga što se, kako je navedeno u priručniku, "zaključci donose samo o onim pravnim problemima oko kojih se postigne jednoglasnost svih predsjednika Kaznenih

---

<sup>112</sup> Članak 27. (3) VSRH će radi razmatranja spornih pravnih pitanja koja se odnose na drugostupajnsko sudovanje, u svrhu ujednačavanja sudske prakse, svakih šest mjeseci, a po potrebi i češće, organizirati zajednički sastanak s predsjednicima sudskih odjela svih županijskih sudova. Zaključci sa sastanka objavit će se na internetskoj stranici VSRH.

<sup>113</sup> U prezentaciji za polaznike radionice "Ujednačavanje sudske prakse - 2020." na slajdu br. 13 o zaključcima je navedeno: "Pitanje obveznosti i slobode sudačkog uvjerenja (u odnosu na sadržaj zaključka) pri donošenju odluke".

odjela Županijskih sudova<sup>114</sup>, što nas dovodi do načina odlučivanja o zaključcima i ovlastima predsjednika odjela. Dok se o pravnim shvaćanjima odlučuje glasanjem svih sudaca koji čine odjel ili sud, pri čemu odlučuje većina, zaključci se ne donose glasanjem. Predsjednici odjela nisu pozvani u svojstvu sudaca, već po položaju predsjednika odjela. Može se pretpostaviti da se radi o jednoglasnom prihvaćanju tumačenja VSRH, koji daje upute nižim sudovima kako tumačiti zakon preko predsjednika odjela.

Predsjednici odjela također su dio sudske uprave koje postavlja predsjednik suda godišnjim rasporedom poslova (čl. 37. st. 2. ZS-a) i koji su zaduženi da mu pomažu u poslovnima sudske uprave (čl. 30. st. 4. ZS-a). Predsjednici sudova, kao i predsjednici odjela, uopće ne smiju odlučivati o tumačenju zakona. Tumačenje zakona nije zadatak sudske uprave, već nadležnih sudskih vijeća i inokosnih sudaca. Predsjednici sudova i odjela imaju upravljačko-upravne zadaće, a tumače zakon samo kada djeluju kao nadležni suci u konkretnim predmetima. Oni ne mogu na sastancima predstavljati nadležne sutkinje i sudska vijeća kada se odlučuje o primjeni zakona. Tumačenje zakona nižim sudovima nije zadaća Kaznenog odjela VSRH. VSRH ima zadatak usklađivanja sudske prakse odlučivanjem u konkretnim predmetima, a ne nametanjem svojih stajališta o tumačenju zakona preko predsjednika odjela i sudova nižim sudovima. Stoga je mehanizam zaključaka odraz autoritarnog kolektivističkog postsocijalističkog pravosuđa i otklon od vladavine prava, čiji je stup osobna sudačka dužnost i zakonom uređen postupak tumačenja zakona u sudskim postupcima. Stoga nije slučajno što se te ovlasti VSRH nalaze u poglavlju pod nazivom "Djelokrug i nadležnost sudova" ZS-a, a ne u poglavlju pod nazivom "Sudska uprava" istog zakona, iako se radi o ovlastima i aktivnostima tijela sudske uprave. Riječ je o neskrivenoj ovlasti nadzora VSRH nad odlučivanjem nižih sudova u konkretnim predmetima.

U praksi se Kazneni odjel VSRH u zadnjih pet godina puno češće služi zaključcima nego pravnim shvaćanjima u cilju ujednačavanja sudske prakse. Tako su, od kada je taj mehanizam uveden 2015. godine, prema podacima na portalu VSRH, donesena ukupno 53 zaključka, dok je, kako je već navedeno, u razdoblju od 14 godina VSRH donio 25 pravnih shvaćanja. U 2018. godini doneseno je čak 28 zaključaka, a u 2019. 13 zaključaka.<sup>115</sup>

### **b) Donošenje odluka, stavova i mišljenja na proširenoj općoj sjednici**

Sličan mehanizam kao zaključci jest donošenje odluka, stavova i mišljenja na proširenoj općoj sjednici VSRH, uređeno jedino čl. 13. Poslovnika VSRH. Tom je odredbom određeno da se na proširenoj općoj sjednici VSRH, uz sudje-

---

<sup>114</sup> Priručnik Pravosudne akademije "Ujednačavanje sudske prakse općinskih i županijskih sudova", 2020, 15.

<sup>115</sup> <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=2153>, 1. kolovoza 2020.

lovanje predstavnika visokih sudova i županijskih sudova, razmatraju aktualna pitanja iz sudske prakse i da se o tome donose odluke, stavovi i mišljenja natpolovičnom većinom glasova svih prisutnih sudaca. Radi se o podzakonskom propisu u kojem se paušalno nabrajaju načini odlučivanja na proširenoj općoj sjednici VSRH o aktualnim pitanjima iz sudske prakse, što se primarno odnosi na pitanja tumačenja zakonskih odredbi. Arbitrarnost je posebno izražena neodređenošću odredbe o prisutnim predstavnicima sudova. Odredba čl. 13. st. 2. kaže da se pozivaju po dva predstavnika visokih sudova i jedan predstavnik županijskih sudova. Ako se radi o predsjednicima i potpredsjednicima sudova, onda to treba biti propisano. U protivnom je moguće manipulirati sastavom opće sjednice VSRH kako bi se podržalo određeno tumačenje zakonske odredbe, odnosno primjena prava u određenom predmetu.

Riječ je o autoritarnom mehanizmu sudske uprave, koji zadire u zakonodavnu i sudačku nadležnost bez ikakve zakonske podloge i kontrole. Uspostavljen je aktom predsjednika VSRH, koji sam saziva sjednicu, odlučuje o dnevnom redu i o tome koga će pozvati te uspostavlja ovlast davanja uputa sucima o primjeni zakona. Rijetko se može pronaći tako samovlastan mehanizam izvan svake kontrole, koji ujedinjuje u predsjedniku VSRH normativne, sudske i izvršne ovlasti. Normativne jer je propisan aktom samog predsjednika VSRH, sudske jer odlučuje o tumačenju zakona i izvršne jer osigurava provođenje u nižim sudovima kroz upravnu vertikalnu predsjednika/predstavnika sudova. Treba istaknuti da je predsjednik VSRH izabran od strane Sabora, dakle radi se o političkom izboru, a ovaj mehanizam ne sadrži nikakva jamstva da neće biti podložan utjecajima interesnih skupina.

### *6.3.3. Evidencija sudske prakse: centralni nadzorni mehanizam prisilne primjene obvezujućih pravnih shvaćanja i zaključaka*

Evidencija sudske prakse zadaća je posebne upravne ustrojstvene jedinice koja obavlja tehničke, administrativne i stručne aktivnosti vezane za sudske praksu radi njezina praćenja, evidentiranja, klasificiranja i objave. Radi se o isključivo administrativnoj aktivnosti sa stručnim znanjem kako o evidentiranju sudske prakse tako i o grani prava unutar koje se odluke donose. Takav odjel može postojati unutar sudova, ali i izvan sudske organizacije, primjerice pri Ministarstvu pravosuđa, Pravosudnoj akademiji ili drugom izvansudskom upravnom tijelu. U Hrvatskoj postoje dva paralelna sustava evidencije sudske prakse koja se međusobno preklapaju, a oba se nalaze unutar sudstva: a) Služba evidencije unutar odjela za praćenje i proučavanje sudske prakse sudova pri Vijeću Europe i Europske unije, b) Centar sudske prakse. Struktura i zadaće tih službi se preklapaju, a i mijenjaju se svakom zakonskom novelom ZS-a, kao i podzakonskim propisima.

### a) Služba evidencije

Služba evidencije osnovana je unutar kaznenih i građanskih odjela na većim sudovima radi praćenja sudske prakse unutar odjela. Radi se o tradicionalnom decentraliziranom sustavu evidencije sudske prakse unutar odjela pojedinih sudova. Osniva se na VSRH, svim visokim sudovima, uključujući i VKS, kao i svim županijskim i općinskim sudovima s više od 50 sudaca (čl. 41.a st. 1. ZS-a).

Služba evidencije ima za zadatak osigurati implementaciju pravnih shvaćanja u konkretnim predmetima. Radi se o upravnoj službi koja kontrolira primjenu zakona od strane sudaca, koji ne smiju riješiti pravno pitanje onako kako sami smatraju da je ispravno, već onako kako ga je riješio sudski odjel.

Mehanizam nadzora i prisile prihvaćanja tumačenja sudskog odjela od strane sudskog vijeća u konkretnom predmetu propisan je odredbama čl. 38.-40. Poslovnika kako slijedi. Svaka sudska odluka/presuda prepisuje se od strane pisarnice, koja će je, prije nego što je prepiše, zajedno sa spisom predmeta dostaviti službi evidencije. Služba evidencije provjerava je li odluka u skladu s pravnim shvaćanjem odjela na način da ne pregledava samo odluku već i spis predmeta. Ako utvrdi da jest, vraća je pisarnici na prijepis i otpremu, a ako utvrdi da nije, obraća se pisanim putem izvjestitelju nadležnog sudskog vijeća, koji obavještava vijeće. Ako se vijeće ne suglasi s promjenom svoje odluke sukladno odluci sudskog odjela, dužno je o tome obavijestiti službu evidencije pisanim putem. Ona izvješćuje predsjednika odjela, koji saziva sjednicu odjela.

Posebno je zabrinjavajuća okolnost da je na protivnost ovog mehanizma vladavini prava Hrvatska bila upozorena kao država kandidatkinja u pristupnim pregovorima Europskoj uniji, što je rezultiralo njegovim uklanjanjem iz zakona. Naime odredba čl. 35. st. 2. ZS-a, koja je propisivala mogućnost zastajanja sa slanjem prijepisa drugostupanjske odluke nesukladne prihvaćenom pravnom shvaćanju, ukinuta je pred pristupanje Hrvatske u Europsku uniju, a nakon što su stručnjaci Europske komisije upozorili na njezinu dvojbenost "sa stajališta ustavno zajamčenih prava i dužnosti sudaca na potpunu neovisnost u donošenju odluka."<sup>116</sup> Međutim sudska je vlast imala figu u džepu i u cijelosti zadržala mehanizam zbog kojeg je *pro forma* ukinuta odredba ZS-a. Isti je mehanizam nastavio egzistirati u praksi, a sa zakonske razine potisnut je u podzakonsku upravnosudsku normativu. Primjerice u odredbi čl. 32. st. 1. toč. 1. Poslovnika VSRH govori se o "neotpremljenim sudskim odlukama" u kojima postoje različita pravna shvaćanja između pojedinih vijeća.

Štoviše, dokumenti iz sudske prakse pokazuju da služba evidencije nema samo administrativnu ulogu, već da je prerasla i u odjel za tumačenje zakona. Iako ne postoji zakonska ovlast službe za evidenciju sudske prakse da tumači

---

<sup>116</sup> Obrazloženje amandmana Vlade RH od 21. veljače 2013. V. Rajko, Alen (2016) (Ne) vezanost prvostupanjskih sudova načelnim pravnim shvaćanjima viših sudova, IUS-INFO, 20. 9. 2016. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-središtu/27554> (15. 7. 2020)

zakonske odredbe, u praksi ovaj odjel preuzima tu funkciju.<sup>117</sup> Pri tome se radi o tumačenju primjene odredbi Prekršajnog zakona koje nemaju veze s europskim propisima, judikaturom ESLJP-a i Suda pravde EU-a.

#### b) Centar sudske prakse

Novelom ZS-a iz 2015. godine,<sup>118</sup> kojom su uvedeni i zaključci, uvedena je čl. 43. jedna nova ustrojstvena jedinica: Centar sudske prakse. Riječ je o novoosnovanom centraliziranom sustavu, kojim hijerarhijskim administrativnim ovlastima upravlja predsjednik VSRH, a čija je ustavnost dvojbeno ne samo s obzirom na predmet odlučivanja već i s obzirom na monokratsku organizaciju unutar sudstva. Prvo treba istaknuti da je temeljna svrha tog centra, kada je uveden Zakonom o sudovima 2015. godine, bila da uz praksu domaćih sudova prati, analizira i objavljuje sudsku praksu sudova koji odlučuju na razini Vijeća Europe i Europske unije. Međutim ta zadaća centra izbrisana je novelom ZS-a iz 2018. godine,<sup>119</sup> pa on sada ima istu zadaću kao služba evidencije unutar sudskih odjela prije izmjena ZS-a iz 2015. godine. Međutim s tom izmjenom nije izmijenjen Poslovnik VSRH, u kojem su u odredbama čl. 45. do 47. sukladno čl. 7. ZS-a uređeni unutarnje ustrojstvo i način rada Centra sudske prakse iako je noveliran 3. veljače 2020. Tako je u čl. 45. Poslovnika i dalje navedeno da Centar sudske prakse prati i objavljuje praksu sudova koji odlučuju na razini Europe i Europske unije iako je ta odredba izbrisana iz ZS-a. Jednako tako, prema čl. 43. st. 6. ZS-a područni se centri osnivaju pri županijskim sudovima u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu, a u čl. 47. st. 1. Poslovnika propisano je da se područni centri osnivaju u županijskim sudovima i visokim

<sup>117</sup> Preobrazbu odjela dokazuje citat iz Biltena Visokog prekršajnog suda RH o pravnom shvaćanju Odjela za prekršaje iz područja javnog reda i mira i javne sigurnosti prihvaćenom na sjednici odjela od 29. siječnja 2019.: Prihvaćanje zaključaka Odjela za praćenje europskih propisa i sudske prakse Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava sa službom evidencije praćenja i proučavanja sudske prakse:

*Svi suci Odjela suglasni su sa zaključcima Odjela za praćenje europskih propisa i sudske prakse Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava sa službom evidencije praćenja i proučavanja sudske prakse:*

1) drugostupanjski sud, sukladno izmijenjenom čl. 202. st. 1. Prekršajnog zakona, po službenoj dužnosti ispituje pobijanu odluku u cijelosti u odnosu na žalitelja.

2) odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona („Narodne novine“ br. 118/18.) primjenjuju se na sve spise koji se u ovom Sudu vijećaju od 1. siječnja 2019. i sukladno tome donose drugostupanjske odluke.

3) kada se prilikom ispitivanja optužnog prijedloga od strane prvostupanjskog suda utvrdi nedostatak vremena počinjenja prekršaja u činjeničnom opisu potrebno je zatražiti dopunu optužnog prijedloga navođenjem vremena počinjenja prekršaja. Najvažnija pravna shvaćanja/zaključci Odjela za prekršaje iz područja javnog reda i mira i javne sigurnosti – 2019., Bilten Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, broj 2, <http://sudovi.pravosudje.hr/vpsrh/index.php?linkID=107> (15. 7. 2020).

<sup>118</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima od 13. ožujka 2015., NN 33/2015.

<sup>119</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima od 6. srpnja 2018., NN 67/2018.

sudovima. Ministar pravosuđa ne bi trebao imati bojazni od optužbi za napad na neovisnost pravosuđa, već bi trebao paziti na zakonitost sudskih akata sudske uprave i koristiti ovlasti iz čl. 71. st. 3. ZS-a, prema kojem može ukinuti, poništiti ili oglasiti ništavim svaki nepravilan ili nezakonit akt donesen u obavljanju poslova sudske uprave. Vrhovni je sud uz Ustavni sud najviše tijelo koje pazi na vladavinu prava, pa njegovi akti i postupci moraju biti primjer svim drugim državnim tijelima, a ne kršiti je.

To novo upravno tijelo unutar sudstva predstavlja centralizirani mehanizam za praćenje sudske prakse nižih sudova pod vođenjem i kontrolom VSRH. Upravne hijerarhijske ovlasti predsjednika VSRH jasno proizlaze iz njegove ovlasti da imenuje voditelje područnih centara na drugim sudovima iz reda sudaca županijskog suda, uz prethodno mišljenje predsjednika suda pri kojem centar sudske prakse djeluje (čl. 43. st. 6. ZS-a). Očito je da svrha centra nije samo tehnička aktivnost praćenja, analiza i objava sudskih odluka kada postoji potreba da člana sudske uprave županijskih sudova imenuje predsjednik drugog suda, odnosno umjesto predsjednika županijskih sudova, koji imenuju sve ostale djelatnike sudske uprave i nalaze se na čelu sudske uprave na svom sudu, voditelja centra sudske prakse imenuje predsjednik VSRH. Radi se o kršenju sudačke neovisnosti, koja je zajamčena organizacijom sudstva kao decentraliziranog sustava samostalnih sudova, sa samostalnim upravnosudskim odjelima.<sup>120</sup> Moguće je da je stvoren još jedan upravnosudski mehanizam izvan postojećeg normativnog okvira za osiguranje jedinstvene primjene prava kojim će se supstituirati gubitak kaznene sudbenosti VSRH.

#### **6.4. Paradigmatski primjer autokratskih i arbitrarnih obilježja obvezujućih pravnih shvaćanja: sjednica svih sudaca Visokog prekršajnog suda RH od 3. lipnja 2020.**

Rješavanje pravnih pitanja na sjednicama upravnosudskih tijela bez zakonski uređenog postupka sukladno vladavini prava dopušta instrumentalizaciju pravosuđa iz političkih, ideoloških, kao i interesnih razloga. Postupak dopušta donošenje odluke u konkretnim predmetima i postupcima pod krinkom zauzimanja apstraktnog pravnog shvaćanja. Za konkretan primjer iz prakse ne treba istraživati sudske spise i judikaturu iz socijalističkog razdoblja jer nam, nažalost, to pokazuje primjer iz aktualne sudske prakse. Radi se o nedavnom posve otvorenom donošenju sudske odluke u konkretnom predmetu prvo na sjednici odjela, a zatim na sjednici svih sudaca Visokog prekršajnog suda RH. U priopćenju za javnost od 4. lipnja 2020. povodom ovog slučaja neskriveno se navodi da se na sjednici svih sudaca “raspravljalo o predmetu u kojem je

---

<sup>120</sup> V. poglavlje *infra* 5.7.1. Vanjska i unutarnja neovisnost: instrumenti osiguranja neovisnosti sudačke funkcije.

okrivljenik oslobođen optužbe“ te da je odluka “zadržana u službi evidencije sudske prakse“, što radi odjel koji se službeno naziva „Odjel za praćenje europskih propisa i sudske prakse Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava sa službom evidencije, praćenja i proučavanja sudske prakse“, kao i da se radi o sjednici čiji je predmet “izmjena Godišnjeg rasporeda poslova u sudu“, u čiji je dnevni red dodana točka “Donošenje pravnog shvaćanja, zbog nedorečenosti ... pravne norme“ kada se primijeni na “činjenični opis prekršaja“ iz konkretnog predmeta “u kontekstu načela zakonitosti“ te da “sa stajališta načela zakonitosti trebalo je odgovoriti na dva pitanja: (...) 2. Jesu li važeći propisi bili dovoljno jasni i predvidivi za konkretnog okrivljenika?“ Teško se može naći primjer koji bolje razotkriva sve autoritarne, nezakonite i arbitrarne elemente ovog mehanizma protivnog vladavini prava.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> “Visoki prekršajni sud RH, dana 3. lipnja 2020. održao je sjednicu svih sudaca, na kojoj se između ostalog raspravljalo o predmetu u kojem je okrivljenik oslobođen optužbe u prvostupanjskom postupku zbog prekršaja iz članka 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, počinjenog izvođenjem pjesme Bojna Čavoglave, koja u uvodu ima izričaj „Za dom spremni“, koji je okrivljenik izviknuo prilikom izvođenja svoje pjesme na prigodnim koncertima, koja odluka je potvrđena presudom vijeća VPS-a RH, ali je zadržana u službi evidencije sudske prakse (službeno: Odjel za praćenje europskih propisa i sudske prakse Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava sa službom evidencije, praćenja i proučavanja sudske prakse), zbog eventualne neusklađenosti s dosadašnjom sudskom praksom u sličnim predmetima. Prema propisanom postupku predmet je vraćen sudskom vijeću uz pisano obrazloženje, a sudsko vijeće vraća predmet u službu evidencije uz dopis da ostaje kod svoje odluke, nakon čega se predmet mora staviti na sjednicu odjela. Na sjednici odjela nije postignuto jedinstveno stajalište o meritumu predmeta, te je suglasno zaključeno da se o predmetu raspravi na sjednici svih sudaca (sve sukladno člancima 38. do 40. Zakona o sudovima i protokolu postupanja opisanom u člancima 16. i 17. Godišnjeg rasporeda poslova u VPSRH).

Sama sjednica je inače zakazana prvenstveno zbog potrebe donošenja po propisanom postupku izmjena Godišnjeg rasporeda poslova u sudu, zbog odlaska u mirovinu dviju sutkinja ovog suda tijekom mjeseca svibnja i lipnja, te su na istu uvrštene i ostale točke dnevnog reda.

Točka 4. dnevnog reda sjednice definirana u pozivu za sjednicu glasila je: „Donošenje pravnog shvaćanja, zbog nedorečenosti i različitog tumačenja pravne norme, u odnosu na primjenu članka 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, kada se činjenični opis prekršaja odnosi na izvođenje pjesme Bojna Čavoglave, u izvođenju autora u izvornom obliku koji sadrži sintagmu „Za dom spremni“, posebice u kontekstu načela zakonitosti, kao i ujednačenosti sudske prakse obzirom na stajalište izraženo u predmetu broj:JŽ-3192/16 - okrivljenik Mario Roso.“

Međutim bitna razlika između dva opisana predmeta je u tome što vijeće ovog suda u svojoj presudi u predmetu Perković obrazlaže i primjenu načela zakonitosti, jer se okrivljenik Perković u prvostupanjskom postupku branio da je pjesmu takvog sadržaja izvodio dugi niz godina i nitko nije osporavao njezin sadržaj, niti je izričaj u uvodu zabranjen zakonom. Dakle okrivljenik ističe povredu načela zakonitosti koje je ustavno načelo u Republici Hrvatskoj. Dakle, sa stajališta načela zakonitosti trebalo je odgovoriti na dva pitanja: (...) 2. Jesu li važeći propisi bili dovoljno jasni i predvidivi za konkretnog okrivljenika?“ Visoki prekršajni sud, Priopćenje za javnost od 4. lipnja 2020. <http://sudovi.pravosudje.hr/vpsrh/index.php?link-ID=111> (25. kolovoza 2020).

Suprotnost postupka donošenja pravnog shvaćanja svim odredbama procesnih zakona o rješavanju pravnih pitanja u sudskim odlukama omogućuje posvećaniju arbitrarnost ne samo u procesnom smislu, što se u ovom slučaju zorno vidjelo u mijenjanju formacija odlučivanja, već i arbitrarnost u pogledu predmeta odlučivanja na sjednici u rasponu od sudske do čak ustavne nadležnosti. Tako vidimo iz navedenog priopćenja da je pravno shvaćanje sjednice svih sudaca Visokog prekršajnog suda RH od 3. lipnja 2020. predstavljalo iskorak ne samo u nadležnost nadležnog sudskog vijeća odlučivanjem o činjeničnim i pravnim pitanjima u konkretnom predmetu već i iskorak izvan granica pravosudne vlasti, u nadležnost Ustavnog suda RH, jer je razmatralo ustavnost odredbe čl. 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira iz aspekta načela zakonitosti iz čl. 31. st. 1. Ustava RH i čl. 7. EKLJP-a i na njezinoj neustavnosti temeljilo svoje pravno shvaćanje. Sjednica svih sudaca Visokog prekršajnog suda, kao ni nadležni sud, nisu ovlašteni procjenjivati je li “domaće pravo bilo dovoljno predvidivo za okrivljenika sa stajališta načela zakonitosti” jer, iako su sudovi dužni u kaznenom postupku primjenjivati ustavna i konvencijska načela, oni nisu ovlašteni samostalno ocijeniti da je određena zakonska odredba neustavna. Ocjena ustavnosti zakona isključivo je u ovlasti Ustavnog suda RH. Stoga se ni na sjednici svih sudaca zakonske odredbe ne mogu proglašavati neustavnima. Nadležno je vijeće trebalo postupiti po odredbi čl. 37. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, koja nalaže nadležnom sudu da, ako utvrdi da pojedina zakonska odredba koju bi trebao primijeniti nije suglasna s Ustavom, treba zastati s postupkom i podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu njezine sukladnosti s Ustavom. Ovo iz više aspekata neustavno pravno shvaćanje veže sada sve suce i vijeća Visokog prekršajnog suda. Postavlja se retoričko pitanje je li njegov obvezan učinak jači i u odnosu na tumačenje Ustavnog suda.

Udruga hrvatskih sudaca, koja bezrezervno podržava pravno shvaćanje Visokog prekršajnog suda u svim njegovim aspektima, nakon kritika iznesenih u stručnoj javnosti na svom je portalu u reakciji navela: “Do pomaka i boljitka doći će tek kada razni političari jasno kažu da za jačanje vladavine prava nije odgovorna samo sudbena vlast, nego i zakonodavna i izvršna vlast te da zakone donosi zakonodavna vlast, a sud ih samo primjenjuje. S lošim, nejasnim ili nepostojećim zakonom se ne može štititi vladavina prava. Udruga hrvatskih sudaca ponovno podsjeća na dva stavka članka 40. Zakona o sudovima.”<sup>122</sup> Nakon toga slijede citati odredbe o obvezujućim pravnim shvaćanjima. Navedeno se može protumačiti kao poziv zakonodavnoj vlasti da ukine zakonske odredbe o obvezujućim pravnim shvaćanjima, zaključcima i drugim izvansudskim metodama tumačenja zakona te da afirmira sudsku vlast ne kao vlast sudstva u cjelini, već kao vlast svake pojedine nadležne sutkinje da samostalno i neovisno sudi i primjenjuje pravo.

---

<sup>122</sup> <http://uhs.hr/archives/1364> (15. 8. 2020).

## 6.5. Sporedni mehanizmi: literatura, usavršavanje i objave presuda

Svi drugi dopušteni mehanizmi ujednačavanja sudske prakse jesu izvanprocesni i izvanjudski te predstavljaju pomoćne izvore za tumačenje prava. Oni služe povećanju pravnog znanja sudaca, prihvaćanju utemeljenih i uvjerljivih zajedničkih pravnih argumenata te posljedično dovode do ujednačavanja sudske prakse.<sup>123</sup> U izvanjudske mehanizme ubrajamo znanstvenu i stručnu literaturu, kao što su znanstveni i stručni radovi, komentari zakona i sudske prakse, objava sudskih priručnika s izborom najvažnijih sudskih odluka; usavršavanje sudaca kroz edukacije, radionice, savjetovanja, tečajeve i konferencije; objava presuda ne samo najvišeg suda već i svih sudova.<sup>124</sup> U tom smislu treba istaknuti da je Hrvatska napravila pomak u dostupnosti svih sudskih odluka uspostavljanjem informacijskog sustava sudske prakse "SupraNova", u koji se unose konačne odluke svih redovnih i specijaliziranih sudova i kojim imaju pristup svi suci. Time je tehnološki uspostavljena mogućnost da se suci informiraju o svim odlukama koje se donose na drugim sudovima te da praćenjem sudske prakse omogućavaju njezino ujednačavanje. Za razvoj pravnog tumačenja i argumentacije u Hrvatskoj potrebno je tu bazu učiniti dostupnom znanstvenoj, stručnoj i općoj javnosti.

Ti mehanizmi ne predstavljaju sudački posao, već se radi o drugim vrstama poslova koji zahtijevaju pravno znanje, kao što je pravna znanost, pravna edukacija i pravno-stručni poslovi. S obzirom na to da se ne radi o sudačkim poslovima, njima VSRH ne može ujednačavati sudsku praksu. Ovlast iz čl. 116. st. 1. Ustava nije personalna ovlast, već funkcionalna. Sama činjenica što se njime bave suci VSRH ne znači da oni njima izvršavaju ustavnu ovlast iz čl. 116. st. 1. Ustava.

## 7. KONTINUIRANO SMANJENJE NADLEŽNOSTI I DJELOKRUGA U KAZNENIM PREDMETIMA I GUBITAK KAZNENE SUDBENOSTI VRHOVNOG SUDA RH

Umjesto da VSRH s obzirom na svoju ustavnu zadaću, po uzoru primjerice na njemački i francuski vrhovni sud, jača i širi svoju jurisdikciju, a time i utjecaj, da mu se pruži što više prilika da svojim odlukama ujednačuje sudsku praksu, učvršćuje svoj autoritet i razvija koherentnu jurisprudenciju, a time i cjelokupni kaznenopravni poredak, razvoj ovlasti VSRH u kaznenopravnom

---

<sup>123</sup> V. podjelu mehanizama za ujednačavanje sudske prakse na formalne, poluformalne i neformalne u Mišljenju br. 20 (2017) o ulozi sudova u jedinstvenoj primjeni prava Savjetodavnog vijeća europskih sudaca od 10. studenog 2017, <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-20-croatian-/1680780338> (15. 6. 2020), poglavlje 3.5. Formalni, poluformalni i neformalni mehanizmi za ujednačavanje prakse.

<sup>124</sup> O izvanprocesnim mehanizmima u Njemačkoj v. Hembach / Pürner, 2015, 117-118.

području išao je upravo u suprotnom smjeru. Još od ZKP-a iz 1997. godine provodilo se kontinuirano smanjenje nadležnosti i djelokruga VSRH u kaznenim predmetima, koje je kulminiralo osnivanjem VKS-a. Sužavanje kaznene sudbenosti VSRH rezultat je sljedećih zakonskih rješenja:

- proširena je stvarna nadležnost općinskih sudova za kaznena djela do 12 godina, pa je za kaznena djela od 10 do 12 godina u drugom stupnju postao nadležan županijski sud
- ukinuta je mogućnost vođenja rasprave pred drugostupanjskim sudom, čime je u cijelosti ukinuta rasprava pred VSRH
- ukidanjem rasprave pred drugostupanjskim sudom onemogućeno je podnošenje žalbe protiv drugostupanjske presude županijskog suda i Vrhovnog suda Vrhovnom sudu kao sudu trećeg stupnja zbog novoutvrđenog činjeničnog stanja
- uvedena je zabrana podnošenja žalbe zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja od strane stranke koja tu osnovu nije prethodno osporavala
- ukidanjem zahtjeva za izvanredno ublažavanje kazne smanjen je broj izvanrednih pravnih lijekova o kojima odlučuje VSRH
- proširena je primjena načela svrhovitosti ili oportuniteta tijekom prethodnog postupka, koja, iako primarno djeluje u odnosu na kaznene postupke u nadležnosti općinskih sudova, u slučaju procesnog imuniteta (čl. 286. st. 2.-6. ZKP-a) i kruskog svjedoka (čl. 36. ZUSKOK-a) dovodi do smanjenja broja predmeta pred VSRH
- najveći gubitak predmeta rezultat je uvođenja sporazumijevanja između državnog odvjetništva i okrivljenika, što je značajno smanjilo broj rasprava i žalbi pred svim sudovima, pa i pred VSRH
- sporazumijevanje je dovelo i do zabrane podnošenja žalbi od strane okrivljenika koji je priznao krivnju zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, osim iznimno.

Sužavanje stvarne i funkcionalne nadležnosti i djelokruga dovelo je do smanjenja broja predmeta pred VSRH u zadnja dva desetljeća, pa je argumentacija o potrebi rasterećenja toga suda deplasirana.<sup>125</sup> Tako je broj predmeta u radu kaznenog odjela VSRH u 2003. godini bio 4836, a 2004. 5191, dok je 2019. godine broj kaznenih predmeta 2713. Dakle broj se predmeta u zadnja dva desetljeća pred VSRH gotovo prepolovio. Statistika VSRH iz 2019. godine pokazuje da je netočan i statistički argument iz očitovanja Ministarstva pravosuđa VSRH o negativnom trendu povećanja broja neriješenih kaznenih predmeta od 2014. godine<sup>126</sup> jer je u toj godini u kaznenoj grani sudovanja smanjen broj neriješenih predmeta.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Očitovanje Ustavnom sudu na Prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom RH čl. 19.e ZKP-a, Ministarstvo pravosuđa RH, Klasa: 701-01/19-01/101496, Ur. broj: 514-06-01-02/1-19-02 od 10. prosinca 2019., 3.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> V. Vrhovni sud u prvom polugodištu riješio više predmeta nego što ih je primio, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/42159> (15. 8. 2020.); Statistika Vrhovnog suda Republike Hrvatske <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=28>.

Vrhunac je ovog trenda ukidanje cjelokupne drugostupanjske nadležnosti VSRH, što će dovesti ne samo do velikog smanjenja broja predmeta već i do drastičnog smanjenja pravnih pitanja o kojima VSRH može odlučivati. Iz statističkog izvješća po upisnicima za 2018. godinu za Kazneni odjel VSRH vidljivo je da je VSRH odlučivao po žalbama u 1400 predmeta, a po izvanrednim pravnim lijekovima u 136 predmeta (85 ZIPP i 51 ZZZ). Doći će do određenog povećanja zbog dopuštenosti ZIPP protiva drugostupanjskih odluka VKS-a sa zatvorskom kaznom, ali to povećanje neće moći niti će – jer se radi o pravomoćnim odlukama – smjeti zamijeniti broj žalbenih predmeta pred VSRH. Za usporedbu statističko izvješće njemačkog Vrhovnog saveznog suda iz 2019. godine navodi da je taj sud samo po revizijama donio 2005 odluka u 2019. godini. Od toga je svaki od pet kaznenih senata (sudska vijeća od pet sudaca) odlučio o 620-750 revizija.<sup>128</sup> Dakle ukidanjem žalbene nadležnosti sva kaznena vijeća VSRH trebala bi rješavati bitno manje predmeta nego jedno kazneno vijeće Vrhovnog saveznog suda Njemačke. Očito je da je osnivanje VKS-a “zadnji čavao” ne samo u ustavne ovlasti već i uopće u sudbenost VSRH u sferi kaznenog sudovanja.

Već je istaknuto da je ujednačavanje sudske prakse isključivo pobijanjem pravomoćnih odluka suprotno brojnim načelima koja podupiru vladavinu prava u kaznenopravnom području. U kaznenom postupku izvanredni je pravni lijek u doslovnom smislu izvanredan, preispitivanje pravomoćne presude samo je iznimno dopušteno i takav postupak ne može predstavljati redovitu sudsku nadležnost kaznenog suda, odnosno kaznenu sudbenost. Naime osim gubitka ovlasti iz čl. 116. st. 1. Ustava VSRH prenošenjem drugostupanjske nadležnosti gubi onu temeljnu ustavom definiranu ulogu sudova iz čl. 115. st. 1. i 3. Ustava RH da odlučuje u konkretnim predmetima, a koja se naziva jurisdikcija ili sudbenost. VSRH ukidanjem žalbene nadležnosti postaje osakaćeni kazneni sud, bez nadležnosti i bez djelokruga poslova u kaznenim predmetima koji bi mu dali mogućnost da se upusti u kaznenopravnu praktičnu zbilju i da donosi autoritativne meritorne sudske odluke koje mogu utjecati na primjenu prava nižih sudova.

## 8. ZAKLJUČAK

Ustanovljavanje VKS-a, na koji je prenesena cjelokupna žalbena nadležnost VSRH, nepromišljeno je, površno i ishitreno normativno i organizacijsko rješenje, koje se temelji na pogrešnim ustavnopravnim, kaznenoprocenim i

---

<sup>128</sup> V. Übersicht über den Geschäftsgang bei den Strafsenaten des Bundesgerichtshofs im Jahr 2019, [https://www.bundesgerichtshof.de/DE/Service/Statistik/StatistikStraf/StatistikStraf2019/statistikStraf2019\\_node.html](https://www.bundesgerichtshof.de/DE/Service/Statistik/StatistikStraf/StatistikStraf2019/statistikStraf2019_node.html)

statističkim pretpostavkama, bez ikakve ustavnopravne, međunarodnopravne, poredbenopravne i teorijske analize, koje će ne samo produbiti institucionalne i funkcionalne nedostatke osiguranja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti građana pred zakonom, koje u odnosu na predmete općinske nadležnosti već postoje u hrvatskom kaznenom pravosuđu, nego će i VSRH oduzeti ustavnu ovlast iz čl. 115. st. 1. i 3. Ustava da sudi u kaznenim predmetima, kao i ustavnu ovlast iz čl. 116. st. 1. Ustava RH da osigura jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost građana pred zakonom. Nije riječ o bilo kakvoj suštinskoj, institucionalnoj ili organizacijskoj reformi sudova ili reformi sustava pravnih lijekova, već o formalističkoj reorganizaciji postojećih ovlasti, o stvaranju novog suda, koji oduzima VSRH njegove postojeće ustavne ovlasti.

Ako je pravilo demokratskih ustavnopravnih poredaka da se ujednačavanje sudske prakse provodi kroz vlastite sudske odluke, kroz suđenje u konkretnim predmetima, postavljena je formula za rezultat ocjene ustavnosti ukidanja drugostupanjske nadležnosti VSRH u svjetlu ovlasti iz čl. 116. st. 1. Ustava RH. Ukidanjem kaznene sudbenosti VSRH, odnosno njezinim svođenjem na izvanredne pravne lijekove i sporedne mehanizme, Vrhovni je sud izgubio ovlast osiguravanja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti građana pred zakonom u kaznenim predmetima. Ova je formula zakonodavcu odmah morala biti jasna, ali prevladavajuća paradigma autoritarnog i kolektivističkog modela tumačenja prava i suđenja, po kojoj se ujednačavanje sudske prakse može provoditi izvanprocesnim i izvansudskim mehanizmima, svima je zamračila pogled. Kako Ministarstvu pravosuđa, kada je još 2008. godine predložilo, te Saboru, koji je prihvatio ozakoniti ukidanje drugostupanjske nadležnosti VSRH u kaznenim predmetima, kao i kada su 2015. godine ozakonjeni u Zakonu o sudovima zaključci kao novi izvanprocesni i izvansudski mehanizam vertikalnog ujednačavanja sudske prakse, kao i kada su ozakonjene hijerarhijske upravne ovlasti predsjednika VSRH prema nižim sudovima imenovanjem voditelja područnih centara sudske prakse na županijskim sudovima. Vrhovni je sud jačanjem autoritarnih instrumenata svoje upravne strukture pristao na ulogu sudske evidentičara, koordinatora i nadzornika, umjesto da je inzistirao na jačanju svoje sudačke funkcije uvođenjem pravnog lijeka koji će mu omogućiti da svojim odlukama ujednačuje sudske praksu drugostupanjskih županijskih (i općinskih) sudova te da se protivi prenošenju svoje jurisdikcije na drugi niži sud, ustrajući na svom ustavnom položaju najvećeg sudačkog autoriteta.

Hrvatska je politika u postupku pristupnih pregovora poslušno slušala sve upute iz Bruxellesa vezano za ostvarivanje vanjske sudačke neovisnosti uvevši standarde koji su daleko viši od velike većine država Europske unije, primjerice Njemačke, Austrije ili Slovenije. Međutim sada je krajnje vrijeme da se poslušaju mišljenja iz Strasbourga, Bruxellesa i Venecije te se uvede poštivanje unutarnje neovisnosti sudaca, da se strogo razdvoji upravna od sudačke funk-

cije unutar sudstva, da se upravnosudska tijela isključe iz donošenja sudskih odluka i da se svaka pojedina sutkinja ustoliči kao jedini i vrhovni autoritet po pitanju tumačenja i primjene zakona.

Na temelju analize mehanizama za ujednačavanje sudske prakse može se zaključiti da se demokratska transformacija hrvatskog pravosuđa sastojala od uspostavljanja vanjske sudačke neovisnosti, neovisnosti od drugih grana vlasti – zakonodavne i izvršne. Uspostavljanje vanjske neovisnosti provedeno je do krajnjih konsekvenci, temeljito i bezuvjetno, što je dovelo i do ukidanja povjera i ravnoteža imanentnih demokratskim državama. Mogućnost da izvršna ili zakonodavna vlast ograničava ili koči sudsku vlast svedena je na minimum, a i instrumenti koji postoje ne koriste se. Svjedoci smo zadiranja jedne vlasti u drugu, ali ne zakonodavne ili izvršne u sudsku, već obrnuto, upravnosudske u zakonodavnu i sudsku vlast kroz kvazinormativnu djelatnost zauzimanjem obveznih pravnih shvaćanja te zaključaka VSRH i predsjednika sudova. Tendencija ograničenja unutarnje neovisnosti sudaca u primjeni prava jača i prolazi “ispod radara”, odnosno nije prepoznata kao problem unutar sudstva vjerojatno zbog dominacije vrha sudačke hijerarhije, koja i donosi odluke o primjeni prava. Treba istaknuti da, iako unutarnja neovisnost, kako je rekla Venecijanska komisija, nije ništa manje važna od vanjske neovisnosti,<sup>129</sup> vrh sudačke hijerarhije, sudovi i udruge sudaca rijetko ili nikada ne upozoravaju na ugrožavanje unutarnje neovisnosti, dok promptno reagiraju na stvarno ili percipirano ugrožavanje vanjske neovisnosti od strane političara, zakonodavca, javnosti, pa čak i profesora.

Odluka u ovom ustavnosudskom predmetu bila je prilika da Ustavni sud osvijesti u hrvatskoj pravnoj struci da je glavni mehanizam ujednačavanja sudskih odluka postojanje odgovarajućeg sustava redovnih pravnih lijekova do VSRH. Svođenje uloge VSRH u kaznenom sudovanju na upravnosudsku kontrolu ispravne primjene prava od strane nižih sudova primjereno je u nedemokratskoj državi s jedinstvom vlasti i kolektivističkim pojmom neovisnosti sudstva. U demokratskim državama jedinstvo vlasti zamijenjeno je svojim antipodom – jedinstvenom primjenom prava, što je sinonim za vladavinu prava. U državi s vladavinom prava sudačka je dužnost povjerena svakom sudu osobno, a ne sudstvu kao grani vlasti, stoga podjela vlasti između zakonodavne, izvršne i sudske ne znači da sudačku dužnost obavlja bilo koji sud, pa ni najviši sud, već isključivo zakonom određeni nadležni sud i osobno sutkinja sukladno funkcionalnoj sudskoj nadležnosti unutar suda i podjeli poslova. Ustav ne dopušta transfer sudačke ovlasti odlučivanja u konkretnom predmetu na druge sudove, a kamoli na upravnosudska tijela.

---

<sup>129</sup> Report on the independence of the judicial system, Part I: the independence of judges, European Commission for democracy through law (Venice Commission), CDL-AD (2010) 004, 16 March 2010, toč. 68.

Tranzicija hrvatskog sudstva iz socijalističkog, autoritarnog i kolektivističkog u sudstvo neovisnih sutkinja i sudaca koji individualno i osobno primjenjuju pravo i preuzimaju odgovornost za svoje odluke imat će dug put. U njoj će trebati provesti ne samo institucionalnu i organizacijsku reformu sudova, reformu sustava pravnih lijekova, strogo odvojiti upravne od sudačkih funkcija sudova, jačati znanje sudaca o judikaturi međunarodnih i europskih sudova, o sve bogatijoj judikaturi Ustavnog suda RH, ponovno uspostaviti suradnju u tumačenju zakona između sudaca i znanstvenika, odnosno teorije i prakse te, kao najvažnije, jačati samosvijest svake pojedine sutkinje o odgovornosti za primjenu zakona vlastitim tumačenjem. Važan dio reforme mora biti ukidanje apstraktnih pravnih shvaćanja i zaključaka o tumačenju zakona, čime će pravosuđenje prodisati vraćanjem otvorenosti i interesa za znanstvenu i stručnu pravnu literaturu. Za razliku od Međunarodnog suda pravde, koji ih u svom statutu izričito navodi kao izvor prava,<sup>130</sup> od međunarodnih i europskih sudova, kao i našeg Ustavnog suda te stranih visokih sudova, koji se otvoreno pozivaju na znanstvene radove u svojim odlukama, naši ih redoviti sudovi ignoriraju, prešućuju i isključuju iz obrazloženja svojih odluka. U sustavu gdje se pravni zaključci donose apstraktnim pravnim shvaćanjima te zaključcima na sastancima upravnosudskih tijela, a zatim dolazi do uniformne horizontalne i vertikalne primjene od strane svih sudskih vijeća, obrazloženja pravnih pitanja nisu važna, argumentacija nije potrebna, ne odlučuje se na temelju zakona i lepeze pravne argumentacije koja je razvijena o tome pitanju, već na temelju apstraktnih uputa sudske uprave kako tumačiti zakon. Sve se to mora promijeniti da bi sudovi bili kruna i garant vladavine prava. Ocjena o neustavnosti zakonskih odredaba o uvođenju VKS-a mogla je biti samo prvi korak u pravom smjeru ili možda sprječavanje zadnjeg koraka u atrofiranju VSRH u sud bez jurisdikcije u kaznenim predmetima, koji će ujednačavati sudsku praksu autoritarnim mehanizmima sudske uprave. Međutim većinskom Odlukom od 3. studenog 2020., s dva izdvojena mišljenja, Ustavni sud RH propustio je priliku ne samo spriječiti dekonstitucionalizaciju VSRH u kaznenim predmetima već i pomoći hrvatskom kaznenom pravosuđu i hrvatskoj državi te ispraviti postojeće institucionalne i funkcionalne nedostatke organizacije sudstva i sustava pravnih lijekova, kao i isključiti ujednačavanje sudskih odluka upravnim kanalima.

---

<sup>130</sup> Članak 38. st. 1. Statuta Međunarodnog suda pravde glasi: 1. Sud čija je funkcija da u skladu s međunarodnim pravom odlučuje o sporovima koji mu se podnose primijenit će: a. međunarodne konvencije, bilo opće ili posebne, kojima se uspostavljaju pravila koja su države koje su u sporu izričito priznale; b. međunarodni običaj, kao dokaz opće prakse prihvaćene kao pravo; c. opća načela prava koja priznaju civilizirane nacije; d. sukladno odredbama članka 59., sudske odluke i naučavanja najkvalificiranijih autora različitih naroda, kao pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila.

## LITERATURA

1. Aviani, Damir; Đerđa, Dario (2012) Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, 2, 369-394.
2. Baur, Fritz (1953) Der Gedanke der "Einheitlichkeit der Rechtsprechung" im geltenden Prozeßrecht, JuristenZeitung, vol. 8, 11, 326-329.
3. Betetto, Nina (2018) Uloga slovenskoga Vrhovnog suda u ujednačavanju sudske prakse, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 68, 5-6, 685-705.
4. Bratković, Marko (2017) De expensis non curat praetor supremus?, Zbornik radova s III. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća / Šago, D. et al. (ur.). Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 427-448.
5. Dahs, Hans / Dahs, Hans (2008) Die Revision in Strafprozess, München: C. H. Beck.
6. Dimec, Ksenija (2017) Djelotvorna sudska zaštita - građanskopravni aspekt, Pravosudna akademija, Zagreb.
7. Garačić, Ana, (2017) Ujednačavanje sudske prakse općinskih i županijskih sudova: Priručnik Pravosudne akademije, Zagreb.
8. Garačić, Ana, (2019) Ujednačavanje sudske prakse općinskih i županijskih sudova: Priručnik Pravosudne akademije, Zagreb.
9. Garačić, Ana, (2020) Ujednačavanje sudske prakse općinskih i županijskih sudova: Priručnik Pravosudne akademije, Zagreb.
10. Grbin, Ivo (2002) Pravomoćnost odluka u parničnom postupku, Godišnjak br. 9, 17. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=380>.
11. Grubiša, Mladen (1987) Krivični postupak: Postupak o pravnim lijekovima, Zagreb: Informator.
12. Harašić, Žaklina (2015) Autoritet i sud, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, 2, 407-429.
13. Harris, David; O'Boyle, Michael; Bates, Ed; Buckley, Carla (2018) Law of the European Convention on Human Rights, Fourth Edition, Oxford University Press.
14. Hembach, Holger; Pürner, Stefan (2015) Mehanizmi ujednačavanja sudske prakse u nemačkom pravu, Nova pravna revija, vol- 6, br. 1-2, 113-124.
15. Karas, Željko (2014) Neujednačena sudska praksa u kaznenom postupku kao povreda Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, br. 1, 111-131.
16. Kolaković-Bojović, M.; Tilovska-Kechehi, E. (2018) The Uniform Application of Law EU Standards and Challenges in Serbia, From Unlawfulness to Legality, Institute of Criminological and Sociological research & Provincial Protector of Citizens, 1-17.
17. Krapac, Davor (2020) Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije, Zagreb: Narodne novine.
18. Kuhn, Zdenek (2006) The authoritarian legal culture at work: the passivity of parties and the interpretational statements of supreme courts, Croatian Yearbook of European Law & Policy, vol. 2, 1, 19-26.
19. Mišelčić, Gabrijela (2018) Neujednačenost sudske prakse kao uzrok povrjeđivanja prava na pošteno suđenje (s dvije crtece o zastari), Evropska revija za pravo osiguranja, vol. 18, 2, 28-34.
20. Omejec, Jasna (2013) Načelo pravne sigurnosti, u: Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: strasbourgški *acquis*, Zagreb: Novi informator.
21. Rajko, Alen (2016) (Ne)vezanost prvostupanjskih sudova načelnim pravnim shvaćanjima viših sudova, IUS-INFO, 20. 9. 2016. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-središtu/27554> (15. 7. 2020)

22. Rodin, Siniša (2005) Vjerodostojno - jedinstveno tumačenje zakona odjela Vrhovnog suda RH - Sedam smrtnih grijeha članka 57. Prijedloga zakona o sudovima, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 44, 3, 80-88.
23. Sachs, Michael (2018) *Grundgesetz: Kommentar*, München: C. H. Beck.
24. Schabas, William (2015) *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford University Press.
25. Triva, Siniša; Belajec, Velimir; Dika, Mihajlo (1986) *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb: Narodne novine.
26. Uzelac, Alan (2020) Jedinstvena primjena prava u hrvatskom parničnom postupku: tradicija i suvremenost, u: *Novine u parničnom procesnom pravu*, Zagreb, HAZU: Modernizacija prava, Knjiga 53, 111-169.

---

## Summary

### THE DECONSTITUTIONALISATION OF THE SUPREME COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA IN CRIMINAL MATTERS AND THE STRENGTHENING OF AUTHORITATIVE MECHANISMS FOR THE STANDARDISATION OF CASE LAW: THE MISSED OPPORTUNITY OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA

This paper discusses the mechanisms for the standardisation of the case law of the Supreme Court of the Republic of Croatia within the framework of its constitutional power referred to in Article 116 of the Constitution of the Republic of Croatia, which ensures the uniform application of laws and equality of all before the law. This power and the mechanisms for its implementation came to the fore of the Croatian criminal legal order after the power of the Supreme Court of the RC to decide on the correct application of the law in non-final criminal court decisions was abolished and transferred to the High Criminal Court that was established precisely for this purpose. This paper shows not only that the Supreme Court was stripped of its constitutional legal status in criminal matters, but also identifies various shortcomings in the organisation of criminal courts, the legal remedy system, as well as the existence of administrative-judicial mechanisms for interpreting laws and legal issues. These include binding legal interpretations, conclusions of meetings of representatives of the Supreme Court with presidents of departments and courts, records departments, and centres for case law. The conclusion is that the withdrawal of criminal jurisdiction from the Supreme Court would lead to the strengthening of post-socialist and authoritarian mechanisms for the standardisation of case law, which cannot be found in western democracies, and which have been reinforced in Croatia since its accession to the European Union. The Constitutional Court of the RC suspended the start of work of the High Criminal Court, instilling some hope that it would stop the application of a not only unnecessary but even harmful solution for the criminal justice system. However, after having received expert opinions from all four university departments of criminal procedural law in Croatia, which unanimously concluded that this was an unconstitutional solution, it dismissed them all and decided that the High Criminal Court would begin to operate on 1 January 2021. By a majority Decision of 3 November 2020, with two dissenting opinions, the Constitutional Court of the RC missed the opportunity not just to prevent the deconstitutionalisation of the Supreme Court in criminal matters, but also to help the Croatian criminal justice system and the Croatian state to correct the current institutional and functional shortcomings in the organisation of the court system and the judicial remedy system, as well as to exclude the standardisation of court decisions through administrative channels.

Keywords: uniformisation/standardisation procedure of the case law, constitutional authority of the Supreme Court, internal judicial independence, finality of judgements, administrative-judicial mechanisms