

dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma *

dr. sc. Frane Staničić **

Božidar Horvat, mag. iur. ***

TRANSFORMACIJA UPRAVNOG SUDOVANJA ZBOG PRIMJENE NADNACIONALNOG PRAVA

U posljednjih nekoliko desetljeća primjećujemo sve veće približavanje europskoga pravnog poretka i nacionalnoga pravnog poretka. Stupanjem na snagu Povelje o ljudskim pravima Europske unije samo je pojačano nastojanje da sva javna prava država na kontinentu idu u istom smjeru. U okviru globalizacije prava Europa ima znak i tradiciju koju treba obraniti. Postoje dva načina za promicanje tog sustava. Prvi je pravna disciplina i suradnja ustanova, temelji se na obvezi koju imaju nacionalni (domaći) sudovi u poštivanju europskih obveza. Drugi način koji omogućava promicanje europskoga pravnog sustava razvoj je neformalne suradnje europskih sudaca kako bi se postupno razvila zajednička kultura i metoda rada. Taj je razvoj takav da ne omogućuje samo neupitan legitimitet nadnacionalnog prava u očima nacionalnih upravnih sudova već i povećan intenzitet utjecaja Suda Europske unije i Europskog suda za zaštitu ljudskih prava. Cilj je ovog rada analizirati utjecaj nadnacionalnog prava na razvoj upravnog sudovanja i detektirati promjene koje je taj utjecaj donio u tradicionalno upravno sudovanje koje je inherentno nacionalno usmjereno. Posebno treba istaknuti važnost, u slučaju potrebe, izravne primjene nadnacionalnog prava u upravnim sporovima na nacionalnim sudovima kao i utjecaj neformalne suradnje – „dijaloga sudaca“ na razvoj upravnog sudovanja.

Ključne riječi: upravno sudovanje, nadnacionalno pravo, transformacija, dijalog sudaca.

* Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, izvanredna profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu (Associate Professor, Chair of Administrative law, Faculty of law, University of Split): bbritvic@pravst.hr

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-3393-5895

** Dr. sc. Frane Staničić, izvanredni profesor na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Associate Professor, Chair of Administrative law, Faculty of law, University of Zagreb): frane.stanicic@pravo.hr

ORCID ID: orcid.org/0000-0001-8304-7901

*** Božidar Horvat, mag. iur., sudac Županijskog suda u Osijeku (Judge of the County Court in Osijek): bhorvat@gmail.com

1. UVOD

U posljednjih nekoliko desetljeća primjećujemo sve veće približavanje europskoga pravnog poretka i nacionalnoga pravnog poretka. Primjena nadnacionalnog prava prouzrokovala je brojne promjene u sudovanju općenito. Te se promjene, logično, odražavaju i u njegovoj upravnoj sferi. Unatoč nespornoj činjenici da je upravno sudovanje tradicionalno inherentno nacionalno usmjereno, nakon ulaska Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH) u Europsku uniju (dalje u tekstu: EU) primjetna je i potreba primjene nadnacionalnog prava, a ona (ipak) nije posve nova. Naime, još od 1997. i ratifikacije Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda postoji potreba primjene i, ne manje važno, razumijevanja nadnacionalnog prava. Situacija se, dakako, posebno usložila nakon srpnja 2013. kada je RH postala punopravna članica EU-a. Općenito govoreći, u transformaciji upravnog sudovanja u posljednje vrijeme nastaju tektonske promjene. Ponajprije, konačno je Ustavni sud Republike Hrvatske nedvojbeno u svojoj praksi¹ utvrdio da sudovi sude na temelju zakona, ali i Ustava Republike Hrvatske.² To je, prema našem mišljenju, odavno potrebno gledište, prihvaćeno u upravnosudskoj praksi u kojoj se danas ističe da „zadaca upravnih sudova nije ograničena samo na kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata i postupanja javnopravnih tijela u smislu jesu li potonji utemeljeni na slovu zakona, već su upravni sudovi dužni primjenjivati ustavne odredbe o pravima i slobodama pojedinaca kako ih tumači Ustavni sud, odnosno preispitati je li određeni pojedinačni akt ili postupanje javnopravnog tijela, makar utemeljeno na zakonu, protivno Ustavom zajamčenim pravima i slobodama.“³ Dodatno, sada je prihvaćena kao „normalna“ i ne preispituje se (načelno govoreći) mogućnost primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁴ kao neposrednoga pravnog vrela. Treba, dodatno, istaknuti da je Ustavni sud Republike Hrvatske svojom praksom Konvenciji dao „kvaziustavnu snagu“ te je njezine povrede izjednačio s povredama Ustava. Naime, Ustavni sud još je u odluci broj: U-I-241/1998 od 31. ožujka 1999.⁵ utvrdio da je to što osporena odredba zakona, koja je bila predmetom ocjene suglasnosti s Ustavom, nije suglasna s odredbama Konvencije povreda načela vladavine prava iz članka 3. Ustava kao temeljne vrednote ustavnog poretka RH. Naime, Ustavni je sud zaključio: „(...) Konačno, Sud ocjenjuje da osporena odredba nije u suglasnosti s odredbama članka 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koju je Republika Hrvatska potvrdila. Nesuglasnost osporene odredbe s navedenim

¹ Vidi odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-2864/2016 od 23. svibnja 2019. i U-III-5917/2016 od 5. studenoga 2019.

² Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14 – odluka USRH.

³ Vidi presudu Upravnog suda u Rijeci 2 Usl-1293/2018-42 od 8. travnja 2020.

⁴ NN – MU, br. 18/97, 6/99, 14/02, 9/05, 1/06, 2/10.

⁵ NN, br. 38/99.

odredbama međunarodnog prava, predstavlja povredu načela vladavine prava iz članka 3. Ustava, kao temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. (...)“ Dodatno, u odluci broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000.⁶ Ustavni je sud utvrdio da nesuglasnost zakona s Konvencijom nije samo povreda načela vladavine prava iz čl. 3. Ustava već i povreda načela ustavnosti i zakonitosti iz čl. 5. Ustava te načela pravnog monizma nacionalnog i međunarodnog prava iz čl. 134. Ustava. Ustavni je sud istaknuo: „4. Uspoređujući naprijed utvrđena postupovnoppravna jamstva i zahtjeve iz stavka 1. članka 6. Konvencije s rješenjima iz hrvatskih propisa o izvlaštenju, Sud nalazi da ona, u dijelu koji se odnosi na tijela koja odlučuju o izvlaštenju i njihove ovlasti u postupku, ne udovoljavaju zahtjevima Konvencije. (...) 8. Na osnovi izloženog Ustavni sud utvrđuje da su odredbe članka 22., članka 25. točke 7. i članka 36. stavka 3. protivne odredbi iz članka 6. stavka 1. Konvencije, a time istodobno i odredbama članaka 3., 5. i 134. Ustava Republike Hrvatske.“⁷

Već u tome kratkom uvodu jasne su velike promjene koje je primjena nadnacionalnog prava – konkretno Konvencije, prouzrokovala u upravnom sudovanju. Ne treba dodatno naglašavati i činjenicu da je reforma upravnog sudovanja iz 2012. upravo potaknuta citiranim odlukom Ustavnog suda U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. Naime, ta je odluka razgoltila slabosti upravnog sudovanja koje smo preuzeli iz socijalističke Jugoslavije jer je Ustavni sud, s pravom, odlučio da tadašnji Upravni sud Republike Hrvatske nije sud pune jurisdikcije, odnosno da ne zadovoljava uvjete iz čl. 6. Konvencije. To je bilo neizbježno jer tadašnji Upravni sud Republike Hrvatske nije održavao javne rasprave (zbog čega je RH stavila rezervu na taj dio čl. 6.) niti je imao ovlast samostalno utvrđivati činjenično stanje (osim iznimno u rijetkim situacijama). Naravno, put do današnjega prevladavajućeg gledišta o nužnosti primjene nadnacionalnog prava (i izravno ako je potrebno) bio je mukotrpan i trebalo je proći više od 20 godina od ratifikacije Konvencije da redoviti sudovi odgovarajuće prihvate nužnost njezine primjene pri rješavanju sporova. Danas imamo još jedan sloj nadnacionalnog prava koji je bitno širi od konvencijskog – pravo EU-a. Svijest o važnosti europskog prava i znanja njegove pravilne primjene nije, prema našoj ocjeni, dovoljno visoka, odnosno nije dovoljno razvijena. Praktični problemi koji mogu nastati u njegovoj primjeni brojni su i nimalo jednostavni. Stoga je nužno pristupiti izradi odgovarajućih alata kako bi ih se riješilo.

U primjeni nadnacionalnog prava i rješavanju praktičnih problema koji nastaju u njegovoj primjeni kao jedna od ključnih poluga može se pokazati, što se i dokazalo, dijalog sudaca. Stoga ćemo u ovom radu pokušati analizirati dijalog sudaca kao važan čimbenik koji je, prema našem mišljenju, izrazito koristan instrument u rješavanju nastaj

⁶ NN, br. 112/00.

⁷ Vidi u Šarin 2014, 86.

lih i mogućih problema pri primjeni nadnacionalnog prava.⁸ Tim alatom naše upravno sudovanje može lakše prihvatiti svoje nove dužnosti kao i ovlasti u djelovanju. Cilj je toga dijaloga, osobito u svjetlu osiguranja pravne sigurnosti, izbjeći proturječnu sudsku praksu vezanu za isti predmet ili isti pravni problem. Dijalog se može opisati i kao komunikacija koja nužno ujedinjuje, radi provedbe europskog prava, nacionalne i europske sudove u njihovoj zadaći donošenja presuda i primjene prava.⁹ Slijedom toga, već je pola stoljeća, kao što je naglašavao Bruno Genevois, stvarni začetnik koncepta „dijalog sudaca“, odnos između sudova EU-a i nacionalnih sudova u znaku dijaloga i suradnje. I baš zbog toga neprekidnog dijaloga EU danas pronalazi svoju dosljednost.¹⁰

Ideja dijaloga između europskih i nacionalnih sudova proizlazi iz načela lojalne suradnje između EU-a i država članica. Naime, na razini EU-a ne smije postojati ni vladavina sudaca ni rat sudaca, mora biti mjesta za dijalog sudaca.¹¹

2. VAŽNOST IZRAVNE PRIMJENE NADNACIONALNOG PRAVA U UPRAVNIM SPOROVIMA NA NACIONALNIM SUDOVIMA

Notorna je stvar da sudovi u pravilu sude na temelju zakona. Međutim, treba istaknuti da Zakon o upravnim sporovima¹² propisuje da upravni sudovi sude na temelju Ustava i zakona (članak 5., načelo zakonitosti). Međutim, sudovi u RH ne sude samo na temelju Ustava i zakona, nego, u skladu s čl. 115., st. 3. Ustava, i na temelju međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava. Prema sadašnjoj klasifikaciji izvora prava u RH, primarni je izvor prava Ustav, koji je prema ustavnosudskoj praksi iznad prava EU-a.¹³ Potom, u skladu s Ustavom, slijede međunarodni ugovori koji su po pravnoj snazi iznad zakona (čl. 141. Ustava), pa onda podzakonski propisi. Međutim, od 1. srpnja 2013. važeći je izvor prava u RH i pravna stečevina EU-a. Odnos između hrvatskog prava i prava EU-a uređen je u čl. 141.c Ustava.¹⁴ Odredba st. 3.

⁸ Kao jedan od rijetkih radova na tu temu ističemo *Britvić Vetma* 2014.

⁹ *Boucher & Bourgeois-Machureau* 2008, 1085.

¹⁰ *Britvić Vetma* 2014, 220.

¹¹ *Lichè, Potvin-Solis & Raynouard* 2004, 242.

¹² NN, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17.

¹³ „Ustavni sud na kraju ocjenjuje da u ovom ustavnosudskom postupku nije potrebno ispitivati materijalnopravnu suglasnost referendumskog pitanja s pravom Europske unije jer je Ustav po svojoj pravnoj snazi iznad prava Europske unije. Drugim riječima, s obzirom na točke I. i II. izreke ove odluke, ne postoje razlozi da se ispitivanje provede i s aspekta prava koje u Republici Hrvatskoj važi na temelju osnivačkih ugovora u svjetlu članka 141.c Ustava.” – U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015.

¹⁴ Odnosno čl. 145. prema pročišćenom tekstu i koji glasi:

„Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom.

Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije.

Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije.

prema kojoj hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini EU-a priznaje izravni učinak prava EU-a u hrvatskome pravnom poretku, a stavak 4. propisuje „administrativni“ izravni učinak (odnosno izravni učinak pred javnopravnim tijelima).¹⁵ Tako se u upravnosudskoj praksi, među ostalim, ističe: „budući da je Republika Hrvatska kao suverena država prenijela dio svoje sudbene jurisdikcije na Europski sud za ljudska prava (ESLJP), Ustavni sud primjenjuje pravne standarde koje je u svojoj praksi izgradio ESLJP. Spomenuto ujedno omogućuje da se sporovi riješe na nacionalnoj razini izravnom primjenom Konvencije i prakse ESLJP-a, a u skladu s načelom supsidijarnosti konvencijskog nadzornog sustava nijedna odredba domaćeg prava ne smije se tumačiti i primijeniti na način nesuglasan s obvezama koje proizlaze iz Ustava i Konvencije.“¹⁶ Također, u upravnosudskoj praksi isticala se nužnost izravne primjene Konvencije u slučajevima kada norme domaćeg prava ne osiguravaju adekvatnu zaštitu konvencijskih prava. Tako se u jednoj presudi ističe: „u ovom konkretnom predmetu, sud je tužitelju i tuženiku dao kraći odgovor na tužbu, od onog koji je propisan Zakonom o upravnim sporovima, a stranke su u danom roku dale detaljni odgovor na tužbu tužitelja. Sud je tako postupio da bi osigurao ispunjenje tužiteljevog prava na djelotvoran pravni lijek iz članka 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ... i iz članka 29. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske.“¹⁷

U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, a prema praksi Suda Europske unije, još od poznatog slučaja *Costa vs. ENEL* europsko pravo nadređeno je svim normama nacionalnog prava. Ugovor o Europskoj zajednici, ni kasnije bitne izmjene Ugovora, ne sadržavaju nijednu odredbu koja izričito određuje odnos nadređenosti između europskog i domaćeg prava. To je svojstvo „pronašao“ Sud kao načelo koje proizlazi iz Ugovora kada se promatra u kontekstu cilja koji se njime želi ostvariti.¹⁸ Od početka osnivanja Zajednica država Europe, jedno od ključnih pravnih pitanja bilo je pitanje suverenosti nacionalnih pravnih poredaka kada je Sud EU-a u predmetu *Van Gend en Loos* konstitucionalizirao doktrinu o izravnom učinku.¹⁹ Odnosno, prema načelu primata europskog prava neprimjenjiva je svaka norma domaćeg prava koja je u suprotnosti s normama europskog prava. Prvenstvo europskog prava čini svaku nespojivu nacionalnu normu neprimjenjivom.²⁰ Obračajući se nacionalnim sudovima, Sud Europske unije sam definira, kada je to potrebno, minimalne

Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije.“

¹⁵ *Ofak* 2015, 149.

¹⁶ Vidi presudu Upravnog suda u Rijeci, 2 Usl-1298/2019-15 od 29. siječnja 2020.

¹⁷ Vidi presudu Upravnog suda u Zagrebu, Usl-3310/19-6 od 21. studenoga 2019.

¹⁸ *Ofak* 2015, 119.

¹⁹ *Ljubanović et al.* 2016, 14.

²⁰ Sud Europske unije, 13. 7. 1972., *Commission v. Italy*.

ovlasti koje oni moraju imati, čak i ako sudbeno i ustavno nacionalno ustrojstvo to ne predviđa.²¹ Posljedica nadređenosti prava Zajednice, kako je Sud EZ-a objasnio u predmetu 106/77 *Simmenthal* jest ta da njegove norme nakon stupanja na snagu čine automatski neprimjenjivom svaku suprotnu odredbu nacionalnog prava. Nacionalni sud ili nadležno javnopravno tijelo dužno je uskratiti primjenu nacionalne norme automatski, čak i ako prema svome nacionalnom pravu nema uopće tu ovlast ili bi moralo zastati s postupkom i čekati da tu normu ukine neko drugo tijelo, primjerice, Ustavni sud.²² Stoga, u svim slučajevima u kojima domaće pravo nije potpuno usklađeno s pravom EU-a ili konvencijskim pravom koje je stvorilo Vijeće Europe i Europski sud za ljudska prava, domaći upravni sudovi moraju izravno primijeniti nadnacionalno pravo. To znači da bi domaći sudovi morali ocijeniti je li, u konkretnom slučaju koji rješavaju, norma domaćega prava usklađena s pravom EU-a i/ili međunarodnim ugovorom kojega je RH stranka (u prvom redu s Konvencijom). Ako procijene da nije, dužni su izravno primijeniti nadnacionalno pravo. U primjeni prava EU-a upravni sudovi imaju mogućnost iskoristiti institut prethodnog pitanja ako postoji sumnja o valjanosti ili tumačenju prava EU-a, što za sada veoma rijetko čine.²³ Prema praksi Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, „postupak postavljanja prethodnog pitanja je procesni mehanizam kojim se nacionalni sudovi obraćaju Europskom sudu vezano uz primjenu određenog izvora prava EU, a svrha je ujednačavanje nacionalnih sustava u primjeni europskog prava na konkretan predmet u kojem se pojavljuje sporno pitanje, a na koje pitanje Europski sud daje odgovor o primjeni europske norme koju je u konkretnom slučaju potrebno primijeniti. Kao predmet prethodnog postupka mogu se pojaviti dva pitanja: prvo – pitanje tumačenja ili interpretacije europskog izvora i drugo – pitanje njegove valjanosti. Pitanje tumačenja ili interpretacije europskog izvora, nacionalni sud će zatražiti kad mu je tumačenje nužno za rješavanje spora koji pred njim teče.“²⁴ Dodatno, nacionalni upravni sud ne može se u prilog izbjegavanju obveze upućivanja prethodnog pitanja pozivati na to da postoji mogućnost izvanrednoga pravnog lijeka. Posebno ako znamo da mogućnost korištenja ovisi o državnom odvjetniku koji nema aktivnu legitimaciju za postavljanje prethodnog pitanja, što je potvrdio i Sud Europske unije u predmetu *Criminal procee-*

²¹ Sud Europske unije, 19. 6. 1990., *Factortame*.

²² *Ofak* 2015, 120.

²³ Jedan je od rijetkih primjera koji je autorima poznat u predmetu Sud Europske unije, 17. 12. 2020., *FRANCK*, u povodu zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Upravni sud u Zagrebu (Hrvatska), odlukom od 15. listopada 2019., koju je Sud zaprimio 31. listopada 2019. U rujnu 2018. godine Sud Europske unije rješenjem je odbio kao očito nedopušten zahtjev Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske za prethodnom odlukom u sporu Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) i tadašnje povjerenice za informiranje o pristupu informacijama. Koliko nam je poznato, riječ je o jedinom takvu zahtjevu Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske.

²⁴ Visoki upravni sud Republike Hrvatske, US+sž-1656/15-2 od 14. listopada 2015.

dings against.²⁵ Može se zaključiti da je Visoki upravni sud Republike Hrvatske uvijek obvezan postaviti prethodno pitanje. Nadalje, u određivanju suda zadnje instancije prihvaćena je teorija da i najniži nacionalni sud može biti obvezan uputiti pitanje ako protiv njegove odluke u konkretnom slučaju ne postoji pravo žalbe.²⁶ Ono što treba naglasiti jest mogućnost suda bilo koje instancije da postavi prethodno pitanje ako smatra da je to potrebno.

2.1. Interpretativni učinak prava EU-a u domaćem pravu

Interpretativni (posredni) učinak prava EU-a predstavlja obvezu nacionalnih sudova (uključujući i javnopravna tijela) da tumače nacionalno pravo u skladu s pravom EU-a. To načelo usklađenog tumačenja nije posebnost samo prava Unije, već postoji u mnogim pravnim sustavima država članica EU-a kao obveza tumačenja zakona i drugih propisa/općih akata u skladu s ustavom i međunarodnim ugovorima. Interpretativni učinak prava EU-a omogućava popravljavanje situacije u slučaju da nisu ispunjeni uvjeti za izravan učinak (norma nije jasna, precizna ili bezuvjetna) te u slučaju kada je riječ o odnosu u kojem direktive nemaju izravni učinak. Nacionalni sud mora pokušati tumačenjem propisa približiti nacionalno pravo što više rezultatu koji bi bio postignut kad bi konkretna norma prava EU-a imala izravni učinak, odnosno protumačiti odredbe nacionalnog prava kao da je nacionalni zakonodavac na ispravan način implementirao pravo EU-a.²⁷ Dužnost usklađenog tumačenja odnosi se na sva nacionalna tijela vlasti (sudovi i javnopravna tijela). Ta obveza odnosi se ne samo na nacionalne propise uvedene posebno zbog primjene direktive, već na cjelokupno domaće pravo. Osim toga, cjelokupno nacionalno pravo potrebno je tumačiti u skladu s cjelokupnim pravom EU-a, što uključuje čak i pravno neobvezujuće preporuke.²⁸

3. UTJECAJ NADNACIONALNOG PRAVA NA ZAŠTITU PRAVA STRANAKA U UPRAVNOM SPORU

Konvencijsko je pravo od ratifikacije Konvencije u RH 1997. imalo važnu ulogu u zaštiti prava stranaka u upravnom sporu. Već smo naveli da je Ustavni sud još 2000. presudio da Upravni sud Republike Hrvatske nije sud pune jurisdikcije i da ne udovoljava uvjetima postavljenima u čl. 6. Konvencije. Kao rezultat te odluke Ustavnog suda postalo je jasno da je nužno reformirati sustav upravnog sudovanja. Uslijedio je dugotrajan postupak izrade novog Zakona o upravnim sporovima koji je u odnosu

²⁵ Sud Europske unije, 12. 12. 1996. *Criminal proceedings against X.*

²⁶ Vidi predmet Sud Europske unije, 15. 7. 1964., *Costa v. ENEL*.

²⁷ *Ofak* 2015, 132.

²⁸ *Ibid.*, 133.

na dotadašnji (preuzet iz vremena Jugoslavije) zakon označio niz promjena. Jedna od najvažnijih promjena koja je unesena donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima odnosi se na činjenicu da je nedvojbeno da su prvostupanjski upravni sudovi, kao i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, sudovi pune jurisdikcije. Naime, nedvojbeno je da upravni sudovi imaju pravo i dužnost samostalno izvesti i ocijeniti dokaze, odnosno utvrditi činjenično stanje, a jednako tako imaju pravo i dužnost održati usmenu kontradiktornu raspravu.^{29, 30} Druga je važna promjena činjenica da je sada u prvom planu zaštita subjektivne zakonitosti, a tek posredno objektivne zakonitosti. Naime, cilj upravnog spora danas nije više (samo) postići da javnopravna tijela poštuju objektivno pravo nego i da se pojedinci zaštite od uprave.³¹ Naime, upravno pravo RH mora istodobno uključivati pravo koje razvija sud u Strasbourgu, kvalificirano kao konvencijsko pravo, a i pravo zajednice koje razvija sud u Luxembourg. Kada je riječ o sudu u Strasbourgu, budući da ne postoje mogućnosti prethodnog pitanja, usklađivanje može biti osjetljivije i trenja nisu iznimka. Najvažniji primjer odnosi se na objašnjenja koja je Sud dao pojmu „pravično suđenje“. Kontrola koju Sud provodi nad aktima nacionalnog sudca osobito je osjetljiva kada se određeni problem odnosi na povredu čl. 6., st. 1. Konvencije u različitim elementima.³² Povelja o temeljnim pravima Europske unije, čl. 47., jamči pravo na djelotvorni pravni lijek i pravično suđenje. Prva dva stavka spomenutog članka vrlo su slična odredbama čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava. U praksi Europskog suda utvrđeno je da djelotvornost sudske zaštite ima tri aspekta: pristup odgovarajućem sudu, pravo na privremenu zaštitu i pravo na naknadu štete. Što se tiče pristupa sudu, pravilo je da se, ako ne postoji mogućnost pokretanja postupka na Sudu Europske unije, sudska zaštita mora osigurati na nacionalnom sudu. To načelo utvrđeno je presudom *Borelli* iz 1992.³³ Nažalost, naši upravni sudovi (odnosno tada jedini Upravni sud Republike Hrvatske) nisu uvijek ostvarivali zahtjeve koji su pred njih postavljeni. Jedan od takvih zahtjeva koji ni danas nije zadovoljen jest pravo na učinkovito izvršenje upravnosudske odluke. Tekst Zakona o upravnim sporovima iz 2012. bio je podnormiran što se tiče izvršenja sudskih odluka pa je izmjenama i dopunama iz 2014. to pitanje bitno bolje uređeno, ali nedovoljno kvalitetno. Odnosno, i danas postoji ozbiljan problem (ne)izvršenja sudskih presuda od javnopravnih tijela. Ne treba zamenariti činjenicu da je izvršenje sudskih odluka snažno povezano s ostvarivanjem

²⁹ „Načelo usmene rasprave

Članak 7.

(1) U upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave.

(2) Sud može odlučiti u upravnom sporu bez održavanja rasprave samo u slučajevima propisanim ovim Zakonom.“

³⁰ *Staničić, Britvić Vetma & Horvat* 2017, 11.

³¹ *Ibid.*, 31.

³² *Britvić Vetma* 2016, 295.

³³ *Ibid.*, 298.

prava stranaka i da se jedino tako može ostvariti pravo na pravično suđenje. Dodatno, kao velik doprinos zaštiti prava stranaka moramo istaknuti koncept razumnog roka koji je u naše pravo ušao na temelju konvencijskog prava i njegove primjene. Tako je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava odredila kriterij razumnog roka kao jednu od osnovnih karakteristika pravičnog suđenja. Jedno je od temeljnih načela Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava iz čl. 6., st. 1. pravo na pravično suđenje koje je proizvelo bogatu sudsku praksu. Po uzoru na taj članak, Europski je sud definirao pravo na suđenje u razumnom roku kao jedno od općih načela prava EU-a.³⁴ Naši autori isticali su važnost konvencijskog prava za taj institut, pa tako Šikić ističe da razvoj instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku u RH možemo promatrati od trenutka kada je Europska konvencija postala dio unutarnjega pravnog poretka RH i kada je RH počela obvezivati i odredba čl. 6. Europske konvencije pod nazivom „pravo na pošteno suđenje“.³⁵ Praksa Europskog suda, pak, imala je presudnu ulogu u razvoju navedenog instituta te izravan utjecaj na pravne izvore najvišega ranga u RH: Ustav, Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i Zakon o sudovima.³⁶ U vezi s razvojem pravne zaštite od povreda razumnog roka odlučivanja u upravnosudskom postupku, važno je istaknuti da je temeljni problem bio način utvrđivanja početka i završetka razdoblja relevantnog za procjenu razumnosti roka odlučivanja. Naime, Ustavni je sud sve do Odluke i Rješenja br. U-III A-4885/2005, od 20. lipnja 2007., u odlučivanju o pitanju razumnosti roka rješavanja tadašnjega Upravnoga suda Republike Hrvatske išao smjerom suprotnim od onoga utvrđenog praksom Europskoga suda za ljudska prava kada je utvrđivao početak i završetak roka pri ocjenjivanju moguće povrede razumnoga roka postupanja Upravnog suda Republike Hrvatske. Naime, Ustavni je sud kao početak roka uzimao trenutak podnošenja tužbe, dok je završetkom roka smatrao trenutak podnošenja ustavne tužbe zbog povrede ustavnoga prava na odlučivanje u razumnom roku.³⁷ Nakon presude Europskog suda za ljudska prava *Počuča protiv Hrvatske*, Ustavni sud promijenio je praksu i citiranom odlukom i rješenjem odlučio da je trenutak od kojega počinje računanje razumnog roka podnošenje žalbe u upravnom postupku, odnosno da se u trajanje postupka mora uzeti i vrijeme postupka pred upravnim tijelima od trenutka nastanka spora.

³⁴ *Ibid.*, 305.

³⁵ Šikić 2013, 458.

³⁶ *Ibid.* Šikić ističe da je presuda „u predmetu HORVAT protiv Hrvatske značajna (je) jer je prva presuda Europskoga suda koja je utjecala na izmjenu i dopunu propisa u Republici Hrvatskoj. Njome, naime, Republika Hrvatska nije bila obvezana samo na isplatu novčane naknade nego i na donošenje propisa usklađenoga s praksom Europskog suda. Tako je, zaista, novelama Ustavnog zakona iz 2002. učinjeno nekoliko vrlo bitnih intervencija u institut pravne zaštite od povrede prava na suđenje u razumnom roku.“ Vidi u *ibid.*, 460.

³⁷ *Ibid.*, 465.

4. RAZVOJ SUDSKOG DIJALOGA I NJEGOVO ZNAČENJE ZA PRIMJENU NADNACIONALNOG PRAVA

Stupanje na snagu Povelje o ljudskim pravima Europske unije samo je pojačalo nastojanja da sva javna prava država na kontinentu idu u istom smjeru.³⁸ Prema Sauvéu, postoje dva načina za promicanje tog sustava. Prvi je pravna disciplina i suradnja ustanova: temelji se na obvezi koju imaju nacionalni (domaći) sudovi da poštuju europske obveze i, posebice, odredbe Ugovora o stvaranju Europske zajednice, koje jamče stvarno jedinstveno tumačenje prava EU-a. Nacionalni (domaći) sudovi moraju tumačiti europsko pravo, a Sud Europske unije mora ocijeniti njegovu valjanost u okviru *prethodnog pitanja*. U prošlosti je bilo protivljenja ili poteškoća posebice zbog odnosa domaćih ustavnih poredaka – koji su bili na vrhu hijerarhije normi u državi – i prava EU-a koje je, u europskom prostoru, iznad internog poretka. Ali te poteškoće ograničene su veličine i sudci su ih dijalogom mogli prevladati. Naime, domaći sudovi postupno su postajali otvoreni prema pravosuđu luksemburškog suda, a luksemburški sud posvećivao je više pozornosti njegovim brigama. Drugi način koji omogućava promicanje europskoga pravnog sustava razvoj je neformalne suradnje europskih sudaca kako bi se postupno razradila zajednička kultura i metoda rada. Spomenuta suradnja, koja treba dovesti do nastanka stvarne zajednice europskih sudaca, proizlazi iz zajedničkog fonda vrijednosti, načela i referentnih normi koje svi moraju primjenjivati te iz činjenice da je domaći sudac postao sudac općeg prava tog fonda. Zato se suradnja i pojačani dijalog između europskih sudaca ne smiju nikada pomiješati s odricanjem od neke nacionalne specifičnosti.³⁹

„Razvoj dijaloga“ proizlazi iz podjele uloga nacionalnih i europskih sudova koja svoj pravni temelj pronalazi u čl. 267. i čl. 274. UFEU-a. Naime, postupak prethodnog pitanja iz čl. 267. UFEU-a koji se katkad opisuje kao kamen temeljac europskoga pravnog poretka ili istinski izvor fertilizacije europskog prava omogućio je Sudu Europske unije da postavi temelje europskoga pravnog poretka.⁴⁰ Spomenuti članak navodi da u biti Sud Europske unije ima neku vrstu monopola na tumačenje pravila Ugovora i svih akata sekundarnog prava te na procjenu valjanosti akata sekundarnog prava. Slijedom navedenog, dijalog preko prethodnog pitanja sve se više razvija zbog moguće intervencije Suda Europske unije na nacionalno pravosuđe koje se može doživjeti čak i kao sankcija.⁴¹ Neki autori čak govore o skladu koji danas prevladava između nacionalnih sudova, sudova EU-a i Europskog suda za ljudska prava, ali koji nije uvijek prevladavao. Naime, posebnosti upravnog sudovanja zahtijevale su pro-

³⁸ Sauvé 2016, 67.

³⁹ Ibid., 68–69.

⁴⁰ Britvić Vetma 2014, 220.

⁴¹ Pescatore 2008, 849–860.

dubljenje dijaloga između sudaca kako bi svi mogli premostiti nepovjerenje.⁴² Naime, na neki način dijalog između sudova uvijek je postojao, a s vremenom su sudovi prepoznali korisnost njegove interakcije koja se najviše odražavala u obogaćivanju sudske prakse.⁴³

Četiri su najvažnija elementa približavanja sudske praksi: a) prvenstvo i specifičnost europskog prava, b) izravni učinak europskih direktiva, c) tumačenje europskog prava, d) recepcija načela pravne sigurnosti u nacionalnom pravu. Oni su povezani s recipročnim uklapanjem nacionalnog i europskog pravnog poretka s jedne strane te ovlastim nacionalnih upravnih sudaca u njihovoj zadaći tumačenja i primjene prava s druge.⁴⁴

Da bismo potpuno mogli ocijeniti bit sudske prakse vezane uz izravni učinak europskih direktiva, treba podsjetiti da na temelju čl. 288. UFEU-a samo uredbe imaju izravni učinak, a ne direktive. Pojam izravnog učinka neka je vrsta zahtjeva koji je Sud Europske unije uputio nacionalnom sudcu pozivajući ga time da štiti prava koje stranke uživaju na temelju neke norme europskog prava. U početku je Sud Europske unije vrlo doslovno tumačio čl. 288. UFEU-a odbijajući priznati svaki izravni učinak, a potom je postupno proširio izravni učinak na odluku namijenjenu državama članicama⁴⁵ kao i na kombinirane odredbe Ugovora i direktive.⁴⁶ Vodeći se logikom proširivanja izravnog učinka akata europskog prava, napokon je priznao izravni učinak nekih odredaba direktive u slavnoj presudi *Yvonne Van Duyn protiv Home Office* od 4. 12. 1974. navodeći da direktiva „donosi prava u korist pojedinaca na koja se oni mogu pozvati pred sudom države članice i koje nacionalni sudovi moraju sačuvati“. Time je potvrdio novo tumačenje čl. 288. UFEU-a koji omogućava pojedincima da na Sudu pokrenu postupak protiv države članice pozivajući se na direktivu koju ona nije prenijela u zadanim rokovima ili ju je pogrešno prenijela.⁴⁷

Dijalog europskih i nacionalnih sudova vodio se i u vezi sa samom primjenom čl. 267. UFEU-a koji uređuje njihove odnose jer se ta odredba različito tumačila. Pojavila su se dva skupa pitanja koja se odnose na isključivu nadležnost Suda Europske unije u tumačenju europskog prava s jedne strane i obveze prethodnog pitanja koja se nameće najvišim nacionalnim sudskim tijelima te obveze primjene teorije *acte claire* s druge strane.

Određujući nadležnost Suda Europske unije da u okviru prethodnog pitanja tumači europsko pravo i odlučuje o valjanosti akta sekundarnog prava, Sud Europske unije protumačio je čl. 267. UFEU-a tako da najviši sudovi država članica imaju obvezu

⁴² *Britvić Vetma* 2014, 221.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Sud Europske unije, 6. 10. 1970., *Franz Grad*.

⁴⁶ Sud Europske unije, 17. 12. 1970., *Spa SACE c/ Ministère des finances italien*.

⁴⁷ *Britvić Vetma* 2014, 224–225.

automatski postaviti prethodno pitanje Sudu kada argumentacija neke stranke uključuje osporavanje valjanosti ili neslaganje s tumačenjem neke odredbe europskog prava. Podsjetit ćemo se da je Sud Europske unije u presudi *Foto-frost* od 22. 10. 1987. naveo da „uživa isključivu nadležnost za poništenje nekog akta europske institucije“. To načelo podrazumijeva da ovlast proglašavanja istog akta nevažećim, ako se na nacionalnom sudu postavi to pitanje, pripada isključivo Sudu Europske unije.⁴⁸ Potaknut željom da europskom pravu osigura pun učinak, Sud Europske unije dopustio si je odlučivanje *ultra petita* kad to zahtijeva interes europskog prava. U presudi *Roquette*⁴⁹ iz 1980. Sud navodi da „su u okviru podjele funkcija između nacionalnih sudova i Suda u svrhu primjene članka 177. EEZ (234. EZ) nacionalni sudovi zaduženi odlučiti o relevantnosti postavljenih pitanja, no Sud si zadržava pravo da iz elementa koje dostavlja nacionalni sud izvuče one elemente europskog prava koji, s obzirom na predmet spora, zahtijevaju tumačenje ili ocjenu valjanosti.“⁵⁰

4.1. Izazovi interakcije nacionalnih i europskih sudova

Danas više ne postoji nikakva sumnja u postojanje interakcije između nacionalnih i europskih sudova. One su očite, brojne i zbog višestrukih razloga nužne. Za razmatranje artikulacije između nacionalnih pravnih poredaka, pravnog poretka EU-a i prava i obveze koje proizlaze iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda najbolji je primjer Francuska i njezin Državni savjet. Kao što je znano, Državni savjet kao vrhovni sud, „posljednji sudac“ u francuskome upravnom sudovanju, skrbi se o jedinstvenoj pravnoj praksi i osigurava normalno upravljanje upravnim sudovima i žalbenim upravnim sudovima. U Francuskoj, primjerice, upravni i sudovi opće nadležnosti surađuju već gotovo dva stoljeća, a ustavni sud tek se nedavno priključio protagonistima toga svakodnevnog dijaloga i na taj način pridonio njegovu jačanju i proširenju. Još jedna ilustracija dijaloga sudaca i recipročnog obogaćivanja pravnog promišljanja koja dolazi iz francuskoga upravnog prava: europski sudac preuzeo je teoriju *acte claire*, a poslije ju je prihvatio i sudac opće nadležnosti.⁵¹

Pa ipak, ako su ti odnosi predmet oštih rasprava i doktriranih zanosa koji se ne prestano obnavljaju, tema nije iscrpljena do kraja. Također, ne možemo razumjeti opseg izazova a da nakratko ne podsjetimo na prijašnje izmjene i stupanje na snagu tog ugovora. Prema tome, treba redom naglasiti da Ugovor označava vrhunac pedeset godina unakrsnih sudskih praksi i konsolidiranih dijaloga te pojavu novih institucijskih i konceptualnih pitanja. Svaki sud brzo je razumijevao korisnost inte-

⁴⁸ Britvić *Vetma* 2014, 227.

⁴⁹ Sud Europske unije, 15. 10. 1980., *Roquette*.

⁵⁰ Britvić *Vetma* 2014, 231.

⁵¹ Britvić *Vetma* 2014, 229.

rakcije sa svrhom koja se odnosila na obogaćivanje njegove sudske prakse. Nacionalna je dimenzija očigledna. Kada govorimo o dimenziji zajednice i europskoj dimenziji, jasno nam je da je i Sud Europske unije na kompleksan način, ali ipak među tim sudionicima. Od nevoljkosti do pružanja otpora, teme rasprava katkad su bile proturječne, ali su se uvijek odnosile na očekivane i najavljene probleme. Međutim, države članice nisu mogle predvidjeti suradnju između suda u Luxembourggu i suda u Strasbourgu u svjetlu tih istih kriterija. Bilo je nezamislivo da se nadležnost tih dvaju sudova približi toliko da ih se danas katkad može pomiješati. Materijalne su razlike jasno istaknute. Svaki od sudova nalazi se na čelu dvaju različitih pravnih poredaka.⁵² Jednako tako mogli smo zamisliti da dijalog nije primjeren između suda koji se bavi sporovima gospodarske naravi i suda koji je zadužen za zaštitu ljudskih prava. Odnosi, iako pristojni, mogli su biti jedino „rezervirani“.

Međutim, revolucijom u sudskoj praksi, kada je riječ o prizivima koje upućuju nacionalni sudovi (*Solange I*⁵³ i *II*⁵⁴), Sud Europske unije uslišao je sve želje osnivača na način da je povećao, preko svojih presuda, opseg koji mu je povjerilo pravo zajednice i još k tomu nove nadležnosti, na onu količinu koja još od početka sedamdesetih godina uključuje i zaštitu temeljnih prava (*International Handelsgesellschaft*).⁵⁵

Proširenje zaštite temeljnih prava koju pruža Sud Europske unije, međutim, ipak je bilo postupno, usporeno, vjerojatno uz mehanizme upućivanja prethodnog pitanja Europskom sudu za zaštitu ljudskih prava. Kao što naglašava profesor Denis Simon: „dva europska suda nisu mogla djelovati ignorirajući pripadajuće sudske prakse. Njihovo mirno supostojanje, pa makar i po cijenu nekoliko graničnih incidenata, moralo je neminovno dovesti do određene konvergencije, kako u metodama interpretacije tako i u utemeljenosti prava koje primjenjuju.“⁵⁶

Sud Europske unije u početku je, vezano uz sudsku praksu, izbjegavao svako formalno referiranje na tumačenje temeljnih prava u skladu s tumačenjem suda u Strasbourgu smatrajući da ne postoji uistinu mjerodavna sudska praksa⁵⁷, odnosno smatrao je da je bolje približiti se razmišljanju u skladu s općim načelima prava zajednice⁵⁸, pa je i pristupao samostalnom tumačenju odredaba sadržanih u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, posebice u svjetlu ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama.

⁵² *Britvić Vetma* 2014, 236, 237.

⁵³ BVerfGE, 29. 5. 1974. *Solange I*.

⁵⁴ BVerfGE, 22. 10. 1986., *Solange II*.

⁵⁵ Sud Europske unije, 17. 12. 1970., *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

⁵⁶ *Caudement & Stirn* 2008, 215; *Britvić Vetma* 2014, 237.

⁵⁷ *Posebice v. Sud Europske unije*, 18. 10. 1989, *Orkem*.

⁵⁸ *Na tu temu v. Sud Europske unije*, 31. 9. 1989., *Hoechst v. Commission*.

Međutim, taj je stav doveo do neslaganja u sudskoj praksi, kao što je navedeno u sudskoj praksi *Hoechst* u kojoj je, u okviru zaštite poslovnih prostora kada govorimo o pretrazi stana, u skladu s člankom 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, sud u Luxembourg odbio uzeti u obzir da se poslovni prostori smatraju prostorima koji su obuhvaćeni istom zaštitom koja se odnosi na privatni stambeni prostor, dok je Europski sud u svojoj praksi od 30. 3. 1989. *Chappel protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁵⁹ zaštitu iz članka 8. proširio na poslovne prostore koji se koriste u profesionalne svrhe. Tu govorimo o prisutnosti jabuke razdora gdje se gospodarski spor približio sporu o zaštiti temeljnih prava. Osim toga, pravna nesigurnost za stranku u postupku ovisi o tome hoće li njezin spor biti upućen ovom ili onom sudu.

Međutim, usprkos tomu što ne postoji postupak za institucijsku suradnju, takva opasnost od neslaganja morala se postupno istopiti i ustupiti mjesto tomu da Sud Europske unije uzima u obzir rješenja koja donosi Europski sud za zaštitu ljudskih prava. Sudska praksa donesena na platou *Kirschberg*, danas izrijeком uzima u obzir sudsku praksu suda u Strasbourgu u tumačenju temeljnih prava kakva su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, bez obzira na to je li riječ o jednakosti u postupanju prema transseksualcima⁶⁰ ili o zakonitosti kaznenih djela i kazni.⁶¹ Sud Europske unije ide čak i do toga da očekuje presudu Europskog suda za zaštitu ljudskih prava kako bi izbjegao neslaganje u sudskoj praksi, primjerice u slučaju kada se Sud Europske unije⁶² u pitanju izazvanog prekida trudnoće namjerno suzdržao u očekivanju presude Europskog suda za zaštitu ljudskih prava kojem je usporedo bio upućen isti zahtjev.⁶³

Tijekom posljednjih pedeset godina nacionalni upravni sudovi bili su suočeni s nekoliko kopernikanskih obrata, a među njima se nalazi i uključenje pravnog poretka zajednice i pripadajućih načela u taj novi poredak. Uključenje je provedeno u institucijskom okviru, odnosno u okviru prethodnog postupka, o pitanjima koja se odnose na jasno utvrđena područja. Stoga je uključenje bilo obuhvaćeno potrebnom pozornošću u vezi s njegovom punom primjenom. To, međutim, nije bio slučaj za odnose koji su se *de facto* trebali uspostaviti između nacionalnih upravnih sudova i Europskog suda za zaštitu ljudskih prava. Doista, mehanizmi su bili unaprijed definirani i područja pripadajućih nadležnosti bila su jasno popisana. Pa ipak, autoritet presuda Europskog suda za zaštitu ljudskih prava obuhvaćen je više nego neočekivanim razvojem, a utjecaj tog suda nesumnjivo je nadišao granice koje smo u samom početku mogli odrediti.

⁵⁹ Sud Europske unije, 30. 3. 1989. *Chappel v. the United Kingdom*.

⁶⁰ Sud Europske unije, 30. 4. 1996., *PvS and Cornwall County Council*.

⁶¹ Sud Europske unije, 12. 12. 1996., *Criminal Proceedings v. X*.

⁶² Sud Europske unije, 4. 10. 1991., *The Society for the Protection of Unborn Children/Grogan*.

⁶³ *Britvić Vetma* 2014, 237.

Taj je razvoj bio takav da mu je omogućio ne samo neupitan legitimitet u očima nacionalnih upravnih sudova u pitanju temeljnih prava, već isto tako, kao što se to zaključilo, i povećan intenzitet svog utjecaja na presude Suda Europske unije a da pritom nema mjesta za postupno uspostavljanje bilo kakve hijerarhije između različitih sudova koje razmatramo. Razni primjeri svjedoče o uzajamnim inspiracijama koje se odvijaju između svih nacionalnih i europskih sudova. Pa ipak, ako se Europski sud za ljudska prava mogao smatrati, katkad čak i pogrešno, „vrhovnim sudom“ u tom području, sada je jasno da, s obzirom na materijalne razlike, postoje određene neizvjesnosti vezane za nadležnost i za meritum.

U ovoj fazi legitimno je zapitati se o interakcijama koje bi mogle postojati kada bi, primjerice, nacionalni sud suočen s pitanjem o valjanosti odredbe iz prava zajednice s obzirom na temeljna prava koja su definirana u Povelji o temeljnim pravima (koja ima, uzgred budi rečeno, s obzirom na učinak koji proizvodi stupanje na snagu Lisabonskog ugovora, istu pravnu vrijednost kao i Ugovori), imao obvezu uputiti prethodno pitanje isključivo nadležnom sudu, a to je Sud Europske unije.⁶⁴

Stupanje na snagu Lisabonskog ugovora tako je ujedno ostvarenje vrhunca dijaloga utvrđujući obnavljanje i možda polaznu točku za nove poteškoće koje će trebati riješiti brzo da sav „veliki napredak“ ne bi ostao mrtvo slovo na papiru.⁶⁵

Podsjećamo da se Lisabonski ugovor u području temeljnih prava razlikuje od tzv. Ustavnog ugovora Europske unije. Povelja Europske unije o temeljnim pravima koja, osim svoje preambule, obuhvaća ne samo 54 članka već i 18 stranica objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima, također vrijedi kao ugovor i u biti nastoji usporediti svaki od članaka iz Povelje s pripadajućim odredbama iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Možemo uočiti poteškoće i izvore sukoba nadležnosti ili nadmetanja između sudova te još poteškoće koje se odnose na utvrđivanje merituma primjenjivog prava, prema tome Povelja ne predstavlja jednostavni „prijepis“ Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno na kraju poteškoće u određivanju odnosa između različitih nacionalnih i europskih sudova.⁶⁶

Znamo da će Sud Europske unije morati u pravnom poretku zajednice svakodnevno provoditi odredbe Europske povelje o temeljnim pravima zbog pristupanja EU-a Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Možemo zamisliti slučaj tužitelja koji, suočen s odredbom akta iz prava zajednice koja ga se tiče pojedinačno i izravno, upućuje tužbu Sudu Europske unije za poništavanje navedenog akta. U sudnici Europskog suda za zaštitu ljudskih prava taj bi se tužitelj vjerojatno

⁶⁴ *Ibid.*, 242.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Chaltiel 2008, 452; Britvić Vetma 2014, 239.

mogao pozvati na temelju čl. 6. Konvencije na pretjerano trajanje postupka što ga provode institucije zajednice i na posljedice koje bi nastale iz toga. U toj fazi iscrpljivanje internih pravnih lijekova zapravo više ne bi imalo utjecaja. U tom kontekstu proizlaze sljedeća pitanja: Koja bi rješenja odabrao Sud Europske unije? Bi li pokušao skratiti rokove za donošenje presude, što bi, ako uzmemo u obzir uložene napore u posljednjih deset godina, bilo praktički nemoguće? Ili će možda osmisliti nov režim odgovornosti za Europsku uniju, ali na kojim temeljima, objektivne odgovornosti ili odgovornosti na temelju krivnje?⁶⁷

Neki su autori skloni smatrati da je pristupanje EU-a Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda samo po sebi formalnost, obična administrativna etapa u nizu. Oni ističu veliku sličnost koja postoji između tekstova (Povelja Europske unije o temeljnim pravima i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda) i izvrsnih odnosa koje njeguju dva europska suda, naglašavajući velika suglasja u sudskoj praksi i umanjujući nesuglasje ili manja odstupanja.⁶⁸ Ipak, nastat će nova situacija, ponajprije sa stajališta europskog prava čija će sukladnost s Konvencijom podlijegati kontroli suda u Strasbourgu. Potom, zbog različitih interpretativnih metoda kojom se koriste sud u Luxembourg i sud u Strasbourgu nužno će dolaziti do razmimoilaženja koja se neće moći riješiti na drukčiji način, nego dijalogom sudaca (sudova).

Logično je da se velika poteškoća javlja zbog prisutnosti većega broja sudova zaduženih da primjenjuju iste tekstove i, još više, kada tekstovi nisu identični za iste sporove. Znamo da se približavanje njihovih pripadajućih sudskih praksi ostvaruje dijalogom kojem smo upravo pokušali odrediti glavne promjene. U tom je smislu bivši članak 177. postao članak 234. i članak 267. Ugovora, a odnosi se na prethodna pitanja o tumačenju ili o valjanosti koja upućuje nacionalni sudac Sudu Europske unije. Nadalje, novina koju predstavlja pristupanje EU-a, koji već ima vlastiti tekst o temeljnim pravima, Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda takve je prirode da u slučaju nedostatka savršenog i identičnog suglasja između tih dvaju tekstova i interpretativne metode koje se na njih primjenjuju, može doći do kristalizacije virtualnih napetosti a da se istodobno ne mogu predvidjeti postupovni mehanizmi koji će omogućiti da se ti problemi riješe.⁶⁹ Kada spominjemo supostojanje nacionalnih upravnih sudova i sudova zajednice, često smo u iskušenju predvidjeti te odnose u hijerarhijskom smislu, što je pogrešno, a neki idu čak i do toga da smatraju da su nacionalni upravni sudovi smješteni „pod autoritet“ Suda Europske unije ili da je Europski sud za zaštitu ljudskih prava na neki način četvrti stupanj sudovanja. No ništa od toga. Možda prebrzo zaboravljamo da ne može i ne smije biti riječi o hijerarhiji u tom smislu, već o supostojanju ili o komplementarnosti tih dvaju

⁶⁷ *Genevois* 2012, 437.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Dufourcq* 2012.

različitih pravnih poredaka, ni u kom slučaju konkurentnih, već komplementarnih, koji se nastoje međusobno obogatiti. Također, napominjemo da još nije potpuno riješeno pitanje „dijaloga sudaca“ u fantastičnoj formulaciji koju je izmislio Bruno Genevois u svojim zaključcima u predmetu *Cohn-Bendit* i naslovu Pravnog zbornika *Mélanges*. Uostalom, poneki nacionalni upravni sudovi još uspijevaju poljuljati red u okviru mirne, strpljive i teško postignute klime.⁷⁰

5. ZAKLJUČAK

Primjena nadnacionalnog prava nedvojbeno je korak koji je upravno sudstvo u RH prihvatilo uz tešku i dugotrajnu prilagodbu činjenici da je dužno uz domaće pravo primjenjivati (katkad i izravno) norme nadnacionalnog prava. U RH nadnacionalno pravo koje je u primjeni od samih početaka naše državnosti predstavljaju međunarodni ugovori kojih je RH stranka i koji su (ako su sklopljeni, ratificirani i proglašeni u skladu s Ustavom) dio hrvatskoga unutarnjeg pravnog poretka i po pravnoj su snazi iznad zakona. Iako je činjenica da se ta odredba našega Ustava nije mijenjala od 1990., njezino pravo značenje često je izmicalo sudovima. Tek ratifikacija Konvencije i posljedična kontrola od suda u Strasbourgu praktički je prisilila naše sudove, u prvom redu Ustavni sud, da prihvate praksu suda u Strasbourgu i promijene svoje poimanje pravnog poretka koji primjenjuju. Nije pretjerivanje reći da je ratifikacija Konvencije označila prekretnicu u zaštiti prava stranaka u upravnom sporu kod nas i da je prouzrokovala reformu cjelokupnog sustava upravnog sudovanja. Međutim, taj postupak bio je dugotrajan i postupan. I danas se može naići na nerazumijevanje obveze odgovarajuće (pa i izravne) primjene nadnacionalnog prava. Problem se usložio pristupanjem RH EU-u kada je naše upravno sudstvo (kao i redovito) moralo prihvatiti još jedan, uz konvencijski, nadnacionalni pravni sustav. Dodatno, novi nadnacionalni pravni sustav – pravo EU-a – neizmerno je složeniji i opsežniji te podložniji brzim promjenama i širenju od onoga konvencijskog. Naravno da treba istaknuti i činjenicu da nije jednostavno brzo prihvatiti nužnost primjene nadnacionalnog prava te ga onda i kvalitetno primjenjivati. Nužno će u tom procesu biti pogrešaka i nerazumijevanja, bilo pravnog sustava koji se primjenjuje, bilo vlastite uloge u tom sustavu. Ono što bi moglo onemogućiti primjenu prava EU-a u RH, a osobito načelo usklađenog tumačenja, jest prevladavajuća pravna praksa juridičkog („tekstualnog“) pozitivizma „za koji je karakteristično usko i parcijalno tumačenje pojedinačnih pravnih normi bez njihove nužne kontekstualizacije, bez pronalaženja njihove društvene svrhe utemeljene na načelu razmjernosti i bez sagledavanja cjeline ustavnih vrijednosti na kojima se temelji hrvatska ustavna država.“⁷¹ Međutim,

⁷⁰ *Britvić Vetma* 2014, 241.

⁷¹ Dopis Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VII-529/2011 od 12. studenog 2011. (NN, br. 133/11).

kao što je primarna zadaća svih nadležnih tijela da tumače i primjenjuju pozitivna pravna pravila u skladu s Ustavom (načelo supremacije Ustava), tako je danom pristupanja RH EU-u nastala i ustavna obveza svih javnopravnih tijela da primjenjuju pravo EU-a poštujući njegovu nadređenost i izravni učinak kao načelo usklađenog tumačenja hrvatskog prava u skladu s pravom EU-a.⁷²

U skladu s tim, da bi shvatili posljedice svoje sudske prakse, upravni sudovi moraju prihvatiti odgovornost u slučaju da ni zakonodavac ni sudac ne poznaju pravo EU-a. Tako će doći do uspostavljanja sukladnosti sa sudskom praksom Suda Europske unije koja nameće načelo odgovornosti država članica zbog kršenja prava EU-a. Cjelokupno umijeće nacionalnog sudca kao i Suda Europske unije odnosilo se na ublažavanje, pa čak i na uklanjanje učinaka tih nesuglasica, i to stalnim nastojanjima da se pomire konvergentne sudske prakse.⁷³

Upravno sudovanje mora prisvojiti metode u tumačenju i razmišljanju Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava u više bitnih odluka. Upravni sudovi trebaju pridonijeti razvoju zaštite temeljnih prava u EU-u. Prema tome, bit ćemo svjedoci pravoga uzajamnog obogaćivanja koje će se obnavljati bez prestanka.⁷⁴ Važno je da upravni sudci primjenjuju i izvršavaju konvencijsko i europsko pravo, primjenjuju europske presude, uspostave suradnju uz pomoć postupka prethodnog pitanja koji se katkad opisuje kao kamen temeljac europskoga pravnog poretka, a ne da u njihovim presudama još nema utjecaja europskih sudova i njihove prakse. Naravno da je odgovornost Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, kada raspravljamo u kontekstu hrvatskoga upravnog sudovanja, ovdje najveća. Naime, na upravnom je sudu da – kada mu je podnesen pravni argument o zanemarivanju neke odredbe ili načela europskog prava koje, s obzirom na svoju prirodu, svoj doseg i kako je protumačeno u trenutačnom stanju sudske prakse europskog sudca – jamči svojom primjenom učinkovitost poštovanja odredbe ili načela. Naime, nacionalni sudci čiji legitimitet proizlazi iz njihova nacionalnoga pravnog poretka – vrlo često ustavnog – moraju primjenjivati europsko pravo u sporovima u kojima sude. Kao europski sudci općeg prava, oni se prirodnim slijedom stvari susreću s poteškoćama vezanim za uklapanje europskoga pravnog poretka u nacionalni. Također, moraju osigurati stalnu ravnotežu između poštivanja nacionalnoga pravnog poretka i razvoja „integracijskog prava“. Zbog toga je proučavanje artikulacije između nacionalnog i europskog pravnog poretka privilegirano područje dijaloga između nacionalnih i europskih sudaca.⁷⁵

⁷² *Ofak* 2015, 150.

⁷³ *Ibid.*, 242.

⁷⁴ *Ibid.*, 242.

⁷⁵ *Ibid.*, 219, 220.

LITERATURA

1. Boucher, J. & Bourgeois-Machureau, B. (2008). *Le droit international, le droit communautaire, le droit interne et...le juge administratif*, AJDA, Paris.
2. Britvić Vetma, B. (2014). *Suradnja (dijalog) između nacionalnih upravnih sudova, Suda Europske unije i Europskog suda za zaštitu ljudskih prava*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 35 (1), str. 219–244.
3. Britvić Vetma, B. (2016). *Utjecaj konvencijskog prava i prava Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 37 (1), str. 291–315.
4. Chaltiel, F. (2008). *Le juge administratif, juge européen*, Paris.
5. Dufourcq, B. (2012). *La Cour européenne des droits de l'homme, arbitre du dialogue entre le Conseil d'Etat et la Cour de justice des Communautés européennes?*, Paris.
6. Gaudemet, Y. & Stirn, B. (2008). *Les grands avis du Conseil d'Etat*, Paris.
7. Genevois, B. (2012). *La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: complémentarité ou concurrence?*, Paris.
8. Lichè, F., Potvin-Solis, L. & Raynouard, A. (2004). *Le dialogue entre les juges européens et nationaux: incantation ou réalité?*, Bruxelles.
9. Ljubanović, B. et al. (2016). *Procesno-pravni aspekti prava EU*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek.
10. Ofak, L. (2015). *Utjecaj pristupanja Hrvatske Europskoj uniji na upravnopravnu zaštitu okoliša*, u: Barbić, J. (ur.). *Upravnopravna zaštita okoliša*, HAZU, Zagreb, str. 117–150.
11. Pescatore, P. (2008). *Le renvoi préjudiciel. L'évolution du système, Études de droit communautaire européen 1962-2007*, Bruxelles.
12. Sauvé, J. M. (2016). *Rad i utjecaj francuskog Državnog savjeta*, u: Gjidara, M.; Britvić Vetma, B. (ur.). *Hrvatsko-francuski upravnopravni dani, Hrestomatija, Opći dio: javna uprava*, Split – Paris, str. 61–69.
13. Staničić, F., Britvić Vetma, D. & Horvat, B. (2017). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb.
14. Šarin, D. (2014). *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu*, Pravni vjesnik, 30 (3-4), str. 77–100.
15. Šikić, M. (2013). *Utjecaj prakse (presuda) Europskog suda za zaštitu ljudskih prava na upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 50 (2), str. 457–471.

Pravni izvori:

1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU, br. 18/97, 6/99, 14/02, 9/05, 1/06, 2/10
2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU, br. 18/97

3. Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14
4. Zakon o upravnim sporovima, NN, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17

Sudska praksa:

1. Dopis Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VII-529/2011 od 12. studenog 2011., NN, br. 133/11
2. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-241/1998 od 31. ožujka 1999., NN, br. 38/99
3. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000., NN, br. 112/00
4. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015.
5. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-2864/2016 od 23. svibnja 2019. i
6. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-5917/2016 od 5. studenoga 2019.
7. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III A-4885/2005, od 20. lipnja 2007.
8. Presuda Upravnog suda u Rijeci, 2 Usl-1298/2019-15 od 29. siječnja 2020.
9. Presuda Upravnog suda u Rijeci, 2 Usl-1293/2018-42 od 8. travnja 2020.
10. Presuda Upravnog suda u Zagrebu, Usl-3310/19-6 od 21. studenoga 2019.
11. Presuda Visoki upravni sud Republike Hrvatske, US+sž-1656/15-2 od 14. listopada 2015.
12. Sud Europske unije, 15. 7. 1964., *Costa v. ENEL*
13. Sud Europske unije, 6. 10. 1970., *Franz Grad.*
14. Sud Europske unije, 17. 12. 1970., *Spa SACE c/ Ministère des finances italien*
15. Sud Europske unije, 17. 12. 1970., *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*
16. Sud Europske unije, 13. 7. 1972., *Commission v. Italy.*
17. Sud Europske unije, 15. 10. 1980., *Roquette*
18. Sud Europske unije, 18. 10. 1989, *Orkem*
19. Sud Europske unije, 31. 9. 1989., *Hoechs v. Commission.*
20. Sud Europske unije, 30. 3. 1989. *Chappel v. the United Kingdom*
21. Sud Europske unije, 19. 6. 1990., *Factortame*
22. Sud Europske unije, 4. 10. 1991., *The Society for the Protection of Unborn Children/Grogan*
23. Sud Europske unije, 30. 4. 1996., *PvS and Cornwall County Council.*
24. Sud Europske unije, 12. 12. 1996., *Criminal Proceedings v. X.*
25. Sud Europske unije, 17. 12. 2020., *FRANCK*
26. BVerfGE, 29. 5. 1974. *Solange I.*
27. BVerfGE, 22. 10. 1986., *Solange II.*

Summary

TRANSFORMATION OF ADMINISTRATIVE JUSTICE BY APPLICATION OF SUPRANATIONAL LAW

In the last few decades we notice the increasing merging of the European legal system and national legal systems. By coming into force of the Charter of Fundamental Rights of the European Union the efforts to continue in the same direction in the sphere of public law in member states have intensified. Within the framework of the globalization of law, the European identity and traditions should be defended. There are two ways of promoting this system. The first is legal discipline and cooperation of institutions based on the duty of national courts to implement their European obligations. The second is the development of informal cooperation among European judges in order to gradually develop a common culture and methods of work, thus enabling the promotion of the European legal system. This development not only enables the unquestionable legitimacy of supranational law in the eyes of national administrative courts but also intensifies the influence of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. The aim of this paper is to analyse the influence of supranational law on the development of administrative justice and to detect changes that this influence has introduced in the traditional administrative systems which are inherently national. There are two issues that need have to be emphasized in the context of the development of administrative justice: first, the importance of direct application of supranational law in administrative disputes before national courts whenever this is necessary, and second, the influence of informal cooperation: the "dialogue of judges".

Key words: administrative justice, supranational law, transformation, dialogue of judges.

