



Strasbourg, 10. studenog 2017.

## SAVJETODAVNO VIJEĆE EUROPSKIH SUDACA (CCJE)

### MIŠLJENJE BR. 20 (2017)

#### ULOGA SUDOVA U

#### JEDINSTVENOJ PRIMJENI PRAVA

### I. Uvod

1. Ujednačenom i jedinstvenom primjenom prava osigurava se općenitost zakonskih propisa, jednakost pred zakonom i pravna sigurnost. S druge strane, potreba osiguravanja jedinstvene primjene prava ne bi smjela dovesti do njezine krutosti i nepotrebno sputati odgovarajući razvoj prava, niti bi u pitanje smjela dovesti načelo neovisnosti sudstva.
2. U skladu s mandatom koji mu je povjerio Odbor ministara, Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE) odlučilo je razmotriti ulogu sudova u jedinstvenoj primjeni prava i izložiti mjerodavne norme i preporuke.
3. Ovo Mišljenje sastavljeno je na temelju prethodnih mišljenja CCJE-a, dokumenta CCJE-a pod nazivom Magna Charta sudaca (2010.) i mjerodavnih akata Vijeća Europe, a poglavito Europske povelje o zakonima za suce (1998.) i Preporuke CM/Rec(2010)12 Odbora ministara o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti (u daljnjem tekstu: „Preporuka CM/Rec(2010)12“).
4. U ovom Mišljenju u obzir su uzeti odgovori članova CCJE-a na upitnik o ulozi sudova u jedinstvenoj primjeni prava, koji je sastavio Ured CCJE-a<sup>1</sup>, te izvješće i prednacrt koje je, zajedno s analizom odgovora na upitnik, izradio profesor Aleš GALIČ (Sveučilište u Ljubljani, Slovenija), znanstveni stručnjak kojega je imenovalo Vijeće Europe.

<sup>1</sup> Odgovori na upitnik (nacionalna izvješća) pristigli su iz sljedeće 34 zemlje: Albanija, Andora, Armenija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Cipar, Crna Gora, Češka, Danska, Finska, Francuska, Gruzija, Hrvatska, Irska, Island, Italija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, bivša jugoslavenska Republika Makedonija, Mađarska, Malta, Moldavija, Monako, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Švedska, Švicarska, Turska, Ujedinjena Kraljevina i Ukrajina.

## II. ZBOG ČEGA JE JEDINSTVENA PRIMJENA ZAKONA VAŽNA?

5. Jedinstvena primjena zakona presudna je za načelo jednakosti pred zakonom. K tome, pitanja pravne sigurnosti i predvidivosti sastavni su dio vladavine prava. U državi koja se rukovodi vladavinom prava, građani opravdano očekuju da se prema njima postupa kao i prema drugima i u mogućnosti su se pozvati na prijašnje odluke u usporedivim predmetima, tako da mogu predvidjeti pravne posljedice svojih činjenja ili propusta.
6. Stalna prisutnost oprečnih<sup>2</sup> sudskih odluka može stvoriti ozračje pravne nesigurnosti, čime će se vjerojatno umanjiti povjerenje javnosti u pravosuđe, a to je jedna od temeljnih odrednica države sazdane na vladavini prava.<sup>3</sup> Jedinstvena primjena prava doprinosi povjerenju javnosti u sudove i pospješuje javnu predodžbu o poštenju i pravdi.
7. Ako stranke unaprijed znaju kakvi su im izgledi, nerijetko će odlučiti da se uopće ni ne obraćaju sudu. Odvjetnici bi u najvećoj mogućoj mjeri trebali znati kako savjetovati svoje stranke, a stranke u sporu bi, shodno tome, trebale znati i koja su im prava. Presedani/ustaljena sudska praksa (u daljnjem tekstu: sudska praksa), kojima se postavljaju jasna, dosljedna i pouzdana pravila, mogu smanjiti potrebu za postupanjem sudova u rješavanju sporova.
8. Prema tumačenju Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), pravo na pošteno suđenje iz članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP) povezano je i sa zahtjevima koji se odnose na jedinstvenu primjenu prava. Izvjesna odstupanja u tumačenju mogu se prihvatiti kao značajka svojstvena svakom sudbenom sustavu koji se temelji na mreži sudova.<sup>4</sup> Različiti sudovi tako mogu doći do nepodudarnih, ali svejednako razumnih i razložnih zaključaka o istovjetnoj pravnoj stvari nastaloj u podjednakim činjeničnim okolnostima.<sup>5</sup>
9. No, oprečne odluke domaćih sudova, a napose sudova najvišeg stupnja, pod određenim okolnostima mogu predstavljati povedu prava na pošteno suđenje iz članka 6. st. (1) EKLJP. Stoga valja ocijeniti (1) postoje li u sudskoj praksi domaćih sudova „duboke i dugotrajne razlike“, (2) jesu li domaćim pravom predviđeni mehanizmi za prevladavanje tih nedosljednosti, (3) primjenjuju li se ti mehanizmi i (4), ako je potrebno, koji su učinci njihove primjene.<sup>6</sup> CCJE pozdravlja pomake kojima se naglašava tijesna povezanost između jedinstvenosti i dosljednosti sudske prakse te prava pojedinca na pošteno suđenje.

## III. SUDSKA PRAKSA KAO IZVOR PRAVA

10. Bez obzira na to smatraju li se presedani izvorom prava ili ne, odnosno jesu li obvezujući ili nisu, pozivanje na prijašnje odluke moćno je sredstvo za suce kako u zemljama s običajnim, tako i u onima s kontinentalnim pravom. Međutim, CCJE uvažava činjenicu da je razlika između sustava običajnog i kontinentalnog prava oduvijek bila posebno izražena kada je posrijedi pristup prema presedanskom pravu i sudskoj praksi općenito.
11. U zemljama običajnog prava, odluke viših sudova kojima se rješava neko pravno pitanje služe kao obvezujući presedan u kasnijim istovjetnim sporovima.<sup>7</sup> Tako su presedani u načelu obvezujući *de jure* i stoga se smatraju primjerenim izvorom prava. *Stare decisis*<sup>8</sup> – pravno načelo po kojemu se o spornim pitanjima odlučuje prema presedanima – važno je obilježje običajnog prava. U zemljama kontinentalnog prava, jamstvo neovisnosti sudaca oduvijek se tumačilo na način da, između ostaloga, znači kako su suci neovisni i kako ih pri donošenju odluka obvezuju (isključivo) ustav, međunarodni ugovori, zakoni i opća pravna načela, a ne sudske odluke donesene u sličnim predmetima. Zato se u znatnom broju zemalja kontinentalnog prava sudska praksa obično ne priznaje kao obvezujući izvor prava. Zbog toga su između sustava običajnog i kontinentalnog prava oduvijek postojale bitne razlike u pogledu pitanja može

<sup>2</sup> Napominjemo kako je u francuskoj inačici ovoga Miljenja izraz „oprečne“ (eng. *conflicting*) preveden kao „contradictoire“ (tj. proturječne).

<sup>3</sup> ESLJP, Vinčić i drugi protiv Srbije, 44698/06, 1. prosinca 2009.

<sup>4</sup> ESLJP, Tomić i drugi protiv Crne Gore, 18650/09 i dr., 17. travnja 2012.

<sup>5</sup> ESLJP, Šahin i Šahin protiv Turske, 13279/05, 20. listopada 2011.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Vidi Mišljenje CCJE-a br. 11(2008) o kvaliteti sudskih odluka, točka 45.

<sup>8</sup> *Stare decisis* na latinskom bi značilo „držati se odlučenog“.

li sud istog ili višeg stupnja ukinuti neki presedan, odnosno može li svaki (tj. čak i niži) sud odstupiti od sudske prakse pod uvjetom da to odstupanje nije proizvoljno.

12. Međutim, CCJE je već zamijetio kako se i u zemljama kontinentalnog prava suci rukovode sudskom praksom, i to ponajprije onom viših sudova čija zadaća obuhvaća osiguranje jedinstvenosti sudske prakse.<sup>9</sup> Iz izvješća članova CCJE-a slijedi kako se niži sudovi većine država kontinentalnog prava, iako ih presude viših sudova službeno ne obvezuju, obično pridržavaju njihovih odluka u sličnim stvarima, pri čemu su viši sudovi, a poglavito vrhovni ili kasacijski sud,<sup>10</sup> svjesni svoje uloge u osiguranju jedinstvene primjene prava. K tome, u nekim zemljama s tradicijom kontinentalnog prava, (izvjesne) presude vrhovnog suda koji zasjeda u velikom (*en banc*) ili proširenom vijeću obvezujuće su ili za sve sudove ili za sva vijeća vrhovnoga suda (dokle god veliko vijeće ne donese neku drugu presudu).
13. Shodno tome, u zemljama kontinentalnog prava sudske odluke, a napose presude vrhovnog suda, svojim dosegom nadilaze konkretan predmet u kojemu su donesene, pa se s toga motrišta mogu smatrati izvorom prava. Kada su posrijedi zemlje kontinentalnog prava, u izvješćima što su ih dostavili članovi CCJE-a navode se ustavne odredbe vezane uz vladavinu prava, jednakost pred zakonom, načelo pravednosti, pravo na pošteno suđenje i položaj vrhovnih sudova koji tvore osnovu za koncept jedinstvene primjene prava. Stoga su na zakonodavnoj razini bitni zakoni vezani uz ustrojstvo sudova (a poglavito ovlasti vrhovnoga suda), zakoni o ustavnim sudovima i zakoni kojima se određuju kriteriji za omogućavanje pristupa vrhovnim sudovima.
14. Prema načelu *stare decisis*, mjerodavna je već i samo jedna presedanska odluka. Da bi postao mjerodavan u zemljama kontinentalnog prava, oduvijek se zahtijevao jedinstveni niz redom usuglašenih odluka o određenom pitanju (ustaljena sudska praksa, *jurisprudence constante*, *ständige Rechtsprechung*). Time se svakako neće spriječiti da neka odluka poprimi težinu presedana kada vrhovni sud po prvi puta rješava o nekom pravnom pitanju koje još nije utvrđeno. Prihvaćeno je kako ne može postojati formula po kojoj bi se odredio trenutak od kojega se sudska praksa može smatrati ustaljenom. Brojni vrhovni sudovi u zemljama kontinentalnog prava danas su ovlašteni birati predmete radi postavljanja normi koje bi se trebale primjenjivati u budućim predmetima. Stoga se u tim predmetima već i samo jedna presuda vrhovnoga suda, kada je donesena radi postavljanja presedana, može smatrati mjerodavnom sudskom praksom.

#### IV. NAČINI OSIGURAVANJA JEDINSTVENE SUDSKE PRAKSE

##### a. Službeni, poluslužbeni i neslužbeni mehanizmi

15. Postoje službeni, poluslužbeni i neslužbeni mehanizmi vezani uz ulogu sudova u uspostavi dosljedne sudske prakse.
16. Službeni postupci pokrenuti pred žalbenim,<sup>11</sup> a poglavito vrhovnim ili kasacijskim sudovima, imaju najizravniji učinak na jedinstveno tumačenje i primjenu prava. Takvi postupci na vrhovnim sudovima odnose se, primjerice, na (1) odlučivanje o žalbi pojedine stranke u sporu (konačna žalba u vezi s pravnim pitanjima; revizija, kasacija), (2) posebne žalbe koje podnosi državni odvjetnik (ili kakvo slično javno tijelo) kako bi vrhovnom sudu (u građanskim predmetima) iznio neko važno pravno pitanje radi osiguravanja jedinstvene primjene prava ili razvoja prava kroz sudsku praksu, s time da taj pravni lijek u većini sustava dovodi do utvrđujuće presude koja ne utječe na prava stranaka u predmetnom sporu, (3) davanje tumačenja (koja se nazivaju npr. „odluke o jedinstvenosti“, mišljenja, načelna pravna mišljenja) u čisto apstraktnom smislu, a ne po žalbi uloženoj u konkretnom predmetu, i (4) odluke o prethodnom pitanju, koje se u postupcima koji su u tijeku donose o točno određenim pravnim pitanjima, a na zahtjev nekog nižeg suda.
17. Poluslužbeni mehanizmi obuhvaćaju npr. sastanke koji se redovno zakazuju među sucima jednog te istog suda, sa sucima različitih sudova istoga stupnja ili sa sucima hijerarhijski višeg

<sup>9</sup> Vidi Mišljenje CCJE-a br. 11(2008) o kvaliteti sudskih odluka, točka 48.

<sup>10</sup> U smislu ovoga Mišljenja, izraz „vrhovni sudovi“ rabi se kada se govori o sudovima najvišeg stupnja.

<sup>11</sup> Izraz „žalbeni sudovi“ odnosi se i na žalbena vijeća.

suda. Ti sastanci mogu biti ili čisto informativne naravi ili ih se može donekle institucionalizirati. Sličan učinak može imati i donošenje „smjernica“ (koje uglavnom ostavljaju prostora za pojedinačne ocjene), gdje se pozornost svraća na mjerodavna načela usklađena s ustaljenom sudskom praksom (kao što su tablice za naknadu neimovinske štete u građanskim predmetima, određivanje kazni u kaznenim predmetima ili nadoknadivi odvjetnički troškovi u slučajevima gdje se ne primjenjuje nikakva odvjetnička tarifa).

18. Na trećem mjestu, tu su i čisto neslužbeni mehanizmi poput neslužbenih savjetovanja među sucima koji se nastoje usuglasiti oko više pitanja procesnog i materijalnog prava u slučajevima kada su u sudskoj praksi prisutna odstupanja. Trajno pravno obrazovanje i stručno usavršavanje u pravosuđu iznimno je važno za jedinstvenost i predvidivost sudske prakse.
19. Ovi poluslužbeni i neslužbeni mehanizmi zamišljeni su radi promicanja jedinstvene primjene prava, ali zaključci doneseni u tim okolnostima ne mogu narušiti neovisnost pojedinog suca.

#### **b. Uloga vrhovnih sudova**

20. Uloga vrhovnoga suda prije svega je rješavanje proturječja u sudskoj praksi. Vrhovni sud mora osigurati jedinstvenost sudske prakse kako bi se otklonile nedosljednosti i tako očuvalo povjerenje javnosti u pravosuđe.<sup>12</sup> Postoji prirodna povezanost između pitanja vezanih uz jedinstvenost sudske prakse s jedne i mehanizama za pristup vrhovnome sudu s druge strane.
21. CCJE uvažava činjenicu da su zbog razlika u pravnim tradicijama i ustrojstvu pravosudnih sustava diljem Europe prisutne i različitosti u uređenju vrhovnih sudova. Isto vrijedi i za promišljanja o tome trebaju li vrhovni sudovi pretežno služiti u privatne ili u javne svrhe. Ovo prvo svodi se na težnju za pravednim i ispravnim rješavanjem svakog pojedinog predmeta u korist stranaka u tom sporu, dočim se potomje odnosi na zaštitu i promicanje javnog interesa u smislu osiguranja jedinstvenosti sudske prakse i razvoja prava. Budući da bi time izišao iz okvira ovoga Mišljenja, CCJE ovdje ne pokušava propisati kako ustrojiti vrhovne sudove i urediti pristup istima<sup>13</sup>. No, odgovornost vrhovnog suda za osiguranje jedinstvene sudske prakse po svoj će prilici iziskivati utvrđivanje odgovarajućih kriterija odabira za upućivanje predmeta vrhovnom sudu. Zemlje u kojima je predviđeno neograničeno pravo žalbe možda bi mogle razmotriti uvođenje obveze traženje dopuštenja ili kakvog drugog odgovarajućeg mehanizma za filtriranje. Kriteriji za davanje dopuštenja vrhovnom bi sudu trebali olakšati izvršavanje uloge koju igra u promicanju jedinstvenog tumačenja prava. U tom smislu, CCJE podsjeća na navode Preporuke br. R (95) 5<sup>14</sup>.
22. Naime, uvođenje takvih kriterija za davanje dopuštenja žalbe podrazumijevalo bi da odluka vrhovnog suda o predmetnoj stvari svojim značajem nadilazi okvire predmeta kao takvog. Općenito bi se očekivalo kako će se primjenjivati i u budućim predmetima te bi stoga služila kao dragocjena smjernica za niže sudove, kao i stranke u svim budućim sporovima i njihove odvjetnike. Takvi kriteriji odabira jedino su čime se osigurava da vrhovni sud odlučuje isključivo o predmetima s težinom presedana. Istodobno, to su i jedini kriteriji kojima se može osigurati da svi takvi predmeti i stignu do vrhovnog suda. Tako vrhovni sud može djelotvorno ispunjavati i svoju zadaću postavljanja pravila koja bi trebala važiti u budućim predmetima u svim područjima prava. Ostali kriteriji odabira, kao što je vrijednost tražbine u građanskim stvarima ili težina kazne zapriječene u kaznenim stvarima, ne mogu služiti u te svrhe.
23. Stoga CCJE-smatra kako odgovornost vrhovnih sudova za osiguranje i očuvanje jedinstvenosti sudske prakse ne treba tumačiti na način da je vrhovni sud dužan postupati što je češće moguće. Osim što bi izazvao kašnjenja u rješavanju predmeta na vrhovnome sudu i umanjio kvalitetu njegova sudovanja, takav bi pristup neminovno doveo do proturječja unutar sudske prakse samog vrhovnoga suda, a samim time neminovno bi bilo i to da bi, ako bi vrhovni sud odlučivao o prevelikom broju predmeta, njegova sudska praksa nerijetko ostala zanemarena.

<sup>12</sup> ESLJP, Albu i drugi protiv Rumunjske, 34796/09, 12. svibnja 2012.

<sup>13</sup> Vidi Mišljenje CCJE-a br. 11 (2008) o kvaliteti sudskih odluka.

<sup>14</sup> Vidi Preporuku br. R (95) 5 Odbora ministara državama članicama o uvođenju i poboljšanju funkcioniranja žalbenih sustava i postupaka u građanskim i trgovačkim predmetima (članak 7(c)): „Žalbe trećem sudu treba poglavito koristiti u predmetima koji zaslužuju treću sudsku reviziju, kao što su primjerice predmeti koji bi doveli do razvoja prava ili pridonijeli jedinstvenom tumačenju prava. Moglo bi ih se ograničiti i na žalbe u predmetima koji se odnose na pravno pitanje od općeg javnog značaja. Žalitelj bi trebao biti dužan obrazložiti čime bi predmet pridonio tim ciljevima.“

Stoga se prisutnost oprečnih presuda nižih sudova ne može tek tako otkloniti pukim predviđanjem neograničenog pristupa vrhovnome sudu.

24. Za vrhovne sudove osobito je bitno postojanje instrumenata za osiguranje jedinstvenosti unutar jednog te istog suda. Posebno je problematično ako sâm vrhovni sud postane izvorom nesigurnosti i oprečne sudske prakse, namjesto da osigura jedinstvenost u vlastitom postupanju. Stoga je od presudne važnosti da unutar vrhovnog suda postoje mehanizmi kojima se mogu otkloniti nedosljednosti u njegovu postupanju. Takvi instrumenti mogu, primjerice, obuhvaćati upućivanje predmeta velikim vijećima ili sazivanje širih vijeća u slučajevima kada je u sudskoj praksi vrhovnoga suda prisutno odstupanje ili kada se razmatra preispitivanje i moguće ukidanje nekog ustaljenog presedana. Ako ništa drugo, možda će biti neophodna „razmjena mišljenja“ s vijećem od čije je sudske prakse nakanilo odstupiti neko drugo vijeće. Dragocjeni su i neslužbeni mehanizmi koji su već spomenuti u točki 19. ovoga Mišljenja.
25. CCJE smatra kako se odstupanja u sudskoj praksi na žalbenoj razini pravosudnog sustava (bilo unutar jednog te istog ili između različitih žalbenih sudova) najbolje otklanjanju mogućnošću ulaganja daljnje žalbe vrhovnome sudu u vezi s pravnim pitanjima.

#### **c. Uloga žalbenih sudova**

26. Valja podsjetiti da su, ako pristup vrhovnim sudovima prestaje biti pitanje prava i postaje stvar iznimke, žalbeni sudovi ti koji prerastaju u sudbena tijela najvišeg stupnja za većinu predmeta. Stoga im treba omogućiti izvršavanje uloge koju igraju u osiguranju kvalitete pravosuđa, što uključuje i potrebu osiguravanja jedinstvene primjene prava. Ostvarivanje dosljednosti sudske prakse katkad iziskuje dosta vremena, tako da su razdoblja oprečne sudske prakse dopustiva pod uvjetom da se pritom ne naruši načelo pravne sigurnosti.<sup>15</sup> Shodno tome, CCJE smatra kako se vrhovnome sudu ne može automatski nametati obveza postupanja čim se na razini žalbenih sudova pojave nepodudarne odluke. U brojnim se slučajevima može očekivati kako bi se na razini žalbenih sudova jedinstvena primjena zakona trebala ostvariti u dogledno vrijeme. Žalbeni sudovi stoga igraju važnu ulogu u osiguranju jedinstvene primjene zakona.

#### **d. Specijalizirani sudovi**

27. To što na nižoj razini postoje specijalizirani sudovi ne mora nužno imati bitne štetne posljedice po jedinstvenost sudske prakse ako je na vrhu pravosudnog sustava samo jedan vrhovni sud s općom nadležnošću. No, ako postoji više „vrhovnih sudova“ ili sudova s krajnjom nadležnošću i kada se oni mogu baviti istim pravnim pitanjima, javlja se opasnost od problema u jedinstvenoj primjeni prava. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, u takvim slučajevima neophodno je da se domaćim pravom predvide službeni i neslužbeni mehanizmi za prevladavanje neusuglašenosti između tih nepovezanih i neovisnih vrhovnih sudova i da ti mehanizmi imaju objedinjujući učinak<sup>16</sup>.

#### **e. Obvezujuća tumačenja *in abstracto***

28. Prema mišljenju CCJE-a, javna uloga vrhovnoga suda, koja se sastoji u davanju smjernica *pro futuro*, a samim time i osiguravanju jedinstvenosti sudske prakse i razvoja prava, trebala bi se ostvarivati odgovarajućim sustavom filtriranja žalbi. Tome bi trebalo dati prednost u odnosu na stvaranje pravnih normi *in abstracto*, u obliku obvezujućih tumačenja ili općih mišljenja donesenih na općim sjednicama vrhovnoga suda. Ti instrumenti, koji (još uvijek) postoje u više zemalja<sup>17</sup>, se (za razliku od odluka o prethodnom pitanju) ne donose u vezi s nekim stvarnim predmetom ili postupkom koji je u tijeku, pri čemu stranke u takvim sporovima i njihovi odvjetnici nisu u mogućnosti iznositi argumente u prilog svojih stajališta. Premda prihvaća da takvi instrumenti mogu pozitivno djelovati na jedinstvenost sudske prakse i pravnu sigurnost, CCJE smatra kako svejednako daju povoda za zabrinutost s motrišta odgovarajuće uloge pravosuđa u sustavu diobe državne vlasti.

<sup>15</sup> ESLJP, Albu i drugi protiv Rumunjske, 34796/09, 12. svibnja 2012.

<sup>16</sup> ESLJP, Şahin i Şahin protiv Turske, 13279/05, 20. listopada 2011.

<sup>17</sup> Ti instrumenti, navedeni pod br. 3 u točki 16. ovoga Mišljenja, različiti su (jer su obvezujući i ne donose se u vezi s nekim postupkom koji je u tijeku) od onih navedenih pod br. 2 u istoj točki, koji ne daju povoda nikakvim zamjerkama.

#### f. Odluke o prethodnom pitanju

29. U nekim zemljama sudovima nižeg stupnja omogućeno je da u okviru postupaka koji su u tijeku vrhovnome sudu upute zahtjev za tumačenje nekog pravnog pitanja. To može doprinijeti jedinstvenosti primjene prava jer se time omogućuje izbjegavanje kasnijih nepodudarnosti. S druge strane, takve odluke o prethodnom pitanju mogu dati preuranjeni autoritativni odgovor na postavljeno pitanje i tako spriječiti daljnji razvoj prava.

### V. Odstupanja od sudske prakse

#### a. Potreba sprečavanja krutosti i prepreka za razvoj prava

30. CCJE smatra kako težnja da se osigura ujednačenost i jedinstveno tumačenje i primjena prava ne smije dovesti do krutosti i stvoriti prepreke za razvoj prava. Stoga se zahtjev prema kojem „slični predmeti iziskuju slično postupanje“ nikako ne smije shvatiti u apsolutnom smislu. Razvoj sudske prakse sam po sebi nije u suprotnosti s primjerenim sudovanjem jer bi se izostankom razvoja i prilagodbe sudske prakse mogla sputati reforma ili poboljšanje<sup>18</sup>. Usljed promjena u društvu može se javiti potreba za novim tumačenjem zakona, pa tako i ukidanjem nekog presedana. K tome, odluke nadnacionalnih sudova i tijela nadležnih za provedbu međunarodnih ugovora (kao što su Sud EU-a ili ESLJP) nerijetko dovode i do potrebe za prilagodbom domaće sudske prakse.
31. Još jedan razlog odstupanju od sudske prakse može biti i potreba poboljšanja nekog prijašnjeg tumačenja zakona. No, do toga bi trebalo doći jedino kada je ukidanje presedana prijeko potrebno. CCJE smatra kako bi razlozi pravne sigurnosti i predvidivosti trebali služiti kao uporište za pretpostavku prema kojoj se neko pravno pitanje za koje već postoji čvrsto ustaljena sudska praksa ne bi smjelo iznova otvarati. Dakle, što je jedinstvenija ustaljena sudska praksa u vezi s određenim pitanjem, to je na sudu koji od te prakse odstupa veći teret davanja uvjerljivog obrazloženja.

#### b. Obveza davanja izričitog obrazloženja za odstupanje od ustaljene sudske prakse

32. CCJE je već zauzeo stajalište prema kojemu je, iako su suci općenito dužni osigurati dosljednu primjenu prava, od presudne važnosti da se, kada neki sud odluči odstupiti od prijašnje sudske prakse, isto jasno navede u njegovoj odluci<sup>19</sup>. Iz obrazloženja treba izričito slijediti da je sudac znao kako je ustaljena sudska praksa u vezi s predmetnom stvari različita i potrebno je iscrpno objasniti zašto se ne bi trebalo držati prethodno zauzetog stajališta. Tek je tada moguće utvrditi je li odstupanje bilo svjesno (je li sudac svjesno odstupio od sudske prakse u nastojanju da je u konačnici i promijeni) odnosno je li sud zanemario dotadašnju sudsku praksu ili je jednostavno nije poznao. K tome, jedino se tako može ostvariti i istinski razvoj prava. Nepridržavanje tih zahtjeva može se smatrati samovoljom, što bi predstavljalo povredu prava pojedinca na pošteno suđenje<sup>20</sup>.

#### c. Načelo neovisnosti sudstva i obvezujuća snaga sudske prakse

33. Prema načelu *stare decisis* u zemljama običajnog prava, od ranijeg presedana smiju odstupiti jedino viši sudovi i, pod određenim uvjetima, sudovi istoga stupnja, dočim su niži sudovi uglavnom obvezani presedanima viših sudova. Stoga se potonje ne smatra nespojivim sa zahtjevima vezanim uz neovisnost sudstva<sup>21</sup>.
34. S druge strane, u mnogim zemljama kontinentalnog prava, (ustavno) jamstvo neovisnosti sudaca tumači se na način da, između ostaloga, znači kako ih pri donošenju odluka obvezuju (isključivo) ustav, međunarodni ugovori i zakoni, a ne odluke hijerarhijski viših sudova, donesene u prethodnim sličnim predmetima. Stoga se prihvaća kako od ustaljene sudske prakse hijerarhijski viših sudova mogu odstupiti i niži sudovi. CCJE se slaže s time da različite

<sup>18</sup> ESLJP, Şahin i Şahin protiv Turske, 13279/05, 20. listopada 2011, t. 58.

<sup>19</sup> Vidi Mišljenje CCJE-a br. 11(2008) o kvaliteti sudskih odluka, točka 49.

<sup>20</sup> Vidi predmet Brezovec protiv Hrvatske, ESLJP.

<sup>21</sup> Strogo uzevši, presedan koji su postavili niži sudovi u zemljama običajnog prava nikada ne obvezuje i viši sud.

pravne tradicije mogu dovesti do različitih viđenja međudnosa između presedana viših sudova i neovisnosti sudaca nižih sudova i da ti različiti pristupi mogu i nadalje postojati jedan uz drugoga.

35. Međutim, neophodno je, kao prvo, da se – kad niži sud smije odstupiti od sudske prakse utvrđene na višoj razini – u cijelosti primjenjuju zahtjevi glede davanja obrazloženja, izneseni u odjeljku b. ovoga poglavlja. Kao drugo, u slučaju kad niži sud odstupa od sudske prakse višega suda, općenito bi trebala postojati mogućnost ulaganja žalbe tom višem sudu. Potonji bi trebao imati posljednju riječ u vezi sa spornim pitanjem i morao bi biti u mogućnosti odlučiti hoće li ustrajati na svojoj dosadašnjoj sudskoj praksi ili će se složiti s argumentima nižeg suda prema kojima bi sudsku praksu trebalo promijeniti.
36. Ako se stranke opravdano pozivaju na postojeću sudsku praksu, sud koji razmatra odstupanje od iste trebao bi, prema mišljenju CCJE-a, što je više moguće izbjeći izazivanje nepotrebnog iznenađenja. Strankama bi trebao omogućiti da prime na znanje kako se takva promjena uistinu razmatra te im tako pružiti priliku da pripreme i možebitno prilagode svoje argumente. U iznimnim okolnostima, čak će i moguće ukidanje poslužiti kao prihvatljivo sredstvo sprečavanja nepotrebnih neugodnosti za stranke koja su se opravdano pozvale na postojeću sudsku praksu.

#### **d. Razlučivanje predmeta**

37. Donošenje presude podrazumijeva ocjenu svih posebnih okolnosti predmeta o kojemu je riječ. Ograničenja jedinstvene primjene prava prisutna su i s te točke gledišta. Naime, mjerodavnost sudske prakse počiva na pretpostavci da se raniji predmet zaista temeljio na bitno sličnim činjenicama. Pri pozivanju na sudsku praksu, svakako valja povesti računa o kontekstu i okolnostima predmeta u kojemu je ista kao takva i usvojena.
38. Odgovarajuću pozornost treba posvetiti analizi mjerodavne sudske prakse, uključujući razvoj primjerenih tehnika za razlučivanje predmeta. Njihov učinak može biti taj da se određeni predmet izdvoji iz skupine predmeta koji su naizgled obuhvaćeni nekom ranijom odlukom, tako da se slijedom temeljite i kritičke analize ispostavi kako ta ranija odluka u stvari ne predstavlja mjerodavni presedan. Ne može se smatrati kako različito postupanje u dvama sporovima dovodi do stvaranja oprečne sudske prakse kada je to opravdano razlikama u činjeničnom stanju o kojemu je riječ.

#### **e. Posljedice za suce u slučaju nepridržavanja ustaljene sudske prakse**

39. Poznavanje prava, uključujući sudsku praksu, temeljna je značajka kompetentnosti i revnosti sudaca. No, suca koji postupa u dobroj vjeri, koji svjesno odstupa od ustaljene sudske prakse i za to daje obrazloženje ne bi se smjelo odvracati od pokretanja promjene u sudskoj praksi. Takvo odstupanje od sudske prakse ne bi smjelo dovesti do izricanja stegovnih mjera niti utjecati na ocjenu rada dotičnoga suca, nego bi ga trebalo promatrati kao odraz neovisnosti sudstva.

### **VI. OBJAVLJIVANJE I IZVJEŠĆIVANJE O SUDSKOJ PRAKSI**

40. Odgovarajući sustav izvješćivanja o sudskoj praksi neophodan je za osiguravanje jedinstvene primjene prava. Ako ništa drugo, morale bi se objavljivati presude vrhovnih i žalbenih sudova, i to ne kako bi se s njima upoznale samo stranke u pojedinom predmetu, već i sudovi, odvjetnici, tužitelji, akademski krugovi i najšira javnost, a kako bi im se omogućilo da se na te presude pozivaju u budućim predmetima<sup>22</sup>.
41. Mogu se uvesti službena, poluslužbena i privatna izvješća u uvriježenom papirnatom obliku ili u obliku elektroničkih baza podataka na privatnoj ili javnoj osnovi. Suci bi trebali imati pristup i biti osposobljeni za besplatno korištenje barem jedne elektroničke baze podataka o sudskoj praksi vrhovnoga suda i žalbenih sudova.
42. CCJE uviđa kako različite pravne tradicije utječu na različite načine sastavljanja sudskih odluka, kao i na različita viđenja o tome koje odluke treba objavljivati i u kojem obliku. No, CCJE želi

---

<sup>22</sup> Vidi Mišljenje CCJE-a br. 14(2011) o pravosuđu i informacijskim tehnologijama (IT).

naglasiti kako valja povesti računa i o činjeničnim okolnostima i kontekstu predmeta, a kako se može bitno korištenje objavljene odluke u budućim predmetima ne bi neopravdano proširilo i na one predmete koji ne počivaju na dovoljno sličnim okolnostima. CCJE pozdravlja praksu objavljivanja sažetaka odluka (prema kazalu ili općim pravnim načelima), uključujući činjeničnu osnovu, čime se olakšava potraga za presedanima.

43. Kada vrhovni ili žalbeni sudovi stvaraju golemu količinu sudske prakse, njeno puko objavljivanje neće biti dostatno kako bi se sucima, odvjetnicima i akademskim krugovima omogućilo da je primjereno prate. CCJE smatra kako bi u takvim okolnostima koristan bio sustav gdje bi se u određenom obliku (npr. kao „zbirka najvažnijih odluka“) objavljivao izbor odluka kojima se postavljaju važne norme kojih bi se valjalo držati u budućim predmetima, a sve kako bi se što bolje osiguralo da se o njima vodi računa.

## VII. OSTALA BITNA PITANJA

### a. Odgovornosti svih triju ogranaka državne vlasti

44. Načelo jedinstvene primjene prava bitno je za sve ogranke državne vlasti: zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. U tom smislu, ogranci državne vlasti također su međupovezani i međuzavisni jer svi podliježu obvezi promicanja suvislih pravnih normi i njihove suvisle primjene. Pravo mora biti što jasnije, predvidljivije i dosljednije, a kod izmjene zakonskih propisa, zakonodavac dužnu pozornost treba pridati sudskoj praksi koja se razvila na područjima gdje se želi provesti promjena. Sudovi će lakše osigurati jedinstvenu primjenu zakona ako su zakoni logički dosljedni, dobro sastavljeni i jasno sročeni, ako se u njima izbjegava bespotrebna dvosmislenost i ako ne sadrže unutarnje proturječnosti.
45. Mada prihvaća kako su zakonodavne reforme u visokouređenom suvremenom društvu neizbježne, CCJE želi upozoriti kako se učestale, a gdjekad i nesuvisle i ishitrene promjene zakonskih propisa negativno odražavaju na kvalitetu zakonodavstva i pravnu sigurnost. Uvođenje izmjena i dopuna na pojedinačnoj osnovi i složenost zakona (u izmijenjenom i dopunjenom obliku) ugrožavaju načelo pravne sigurnosti.
46. Proturječnosti u sudskoj praksi katkad su posljedica nejasno sročениh zakona zbog kojih sudovi ne mogu doći do jedinstvenog i općeprihvatljivog tumačenja. CCJE smatra kako je u takvim okolnostima zakonodavac taj koji snosi krajnju odgovornost za izmjenu zakona. Pod time se ne misli kako je cilj za kojim se teži kazuističko ili detaljno uređenje. Široka određenja i otvorene norme nerijetko su neophodne jer sudovima omogućuju toliko potrebnu prilagodljivost, a mogu biti korisne i kada se javi potreba za popunjavanjem pravnih praznina. Kako je ESLJP više puta ponovio, iako je sigurnost izrazito poželjna, za posljedicu može imati pretjeranu krutost, a pravo mora biti u stanju držati korak s okolnostima koje se mijenjaju<sup>23</sup>.

### b. Uloga odvjetnika i tužitelja

47. Odvjetnici i državni tužitelji igraju veoma važnu ulogu u osiguravanju jedinstvene primjene zakona. Kako bi se strankama osigurala najviša kvaliteta pravosuđa, odgovarajući doprinos morali bi dati i odvjetnici i državni tužitelji, koji bi se trebali uključiti u primjereno istraživanje sudske prakse i iznositi argumente za primjenjivost odnosno neprimjenjivost ranijih odluka.

### c. Osiguranje jedinstvene primjene međunarodnog i nadvladanog prava

48. Internacionalizacijom prava postavlja se izazov osiguranja jedinstvenosti u njegovoj primjeni među različitim zemljama. Kada su posrijedi međunarodni ugovori, odgovarajuću pozornost valja posvetiti potrebi postizanja njihove jedinstvene primjene u svim državama ugovornicama. Potrebno je izbjegavati proturječnosti između domaćih zakona i međunarodnih ugovora. Tim ciljevima treba stremiti bez obzira na to primjenjuje li se u nekoj državi „dualistički sustav“ (što znači da međunarodno pravo nije izravno primjenjivo, već je neophodno donijeti domaće provedbene propise) ili „monistički sustav“ (što znači da međunarodno pravo ne treba prenositi u domaće pravo i sudovi ga po potvrđivanju međunarodnog ugovora mogu izravno primjenjivati).

---

<sup>23</sup> ESLJP, Borisenko i Yerevanyan Bazalt Ltd. protiv Armenije, 14. travnja 2009.



To uključuje i pojašnjavanje odgovarajućeg međudjelovanja pravnih normi na različitim razinama ne bi li se osiguralo da sustavi koji postoje jedan uz drugoga i dijelom su objedinjeni djeluju kao cjelina.<sup>24</sup>

## VIII. GLAVNI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- a. Bez obzira na to smatraju li se presedani izvorom prava ili ne, odnosno jesu li obvezujući ili nisu, donošenje zaključaka na temelju ranijih odluka moćno je sredstvo za suce kako u zemljama s običajnim, tako i u onima s kontinentalnim pravom.
- b. Ujednačenom i jedinstvenom primjenom prava osigurava se općenitost zakonskih propisa, jednakost pred zakonom i pravna sigurnost u državi koja se rukovodi vladavinom prava. Jedinstvena primjena prava pospješuje javnu predodžbu o poštenju i pravdi te jača povjerenje javnosti u pravosuđe.
- c. Stalna prisutnost oprečnih sudskih odluka, a napose odluka sudova najvišeg stupnja, može dovesti do povede prava na pošteno suđenje iz članka 6. st. (1) EKLJP.
- d. Potreba osiguravanja jedinstvene primjene prava ne bi smjela dovesti do krutosti i nepotrebno sputati odgovarajući razvoj prava, niti bi smjela ugroziti načelo neovisnosti sudstva.
- e. Uloga vrhovnog suda prije svega je rješavanje proturječja u sudskoj praksi i osiguravanje dosljedne i jedinstvene primjene zakona, kao i težnja za razvojem prava kroz sudsku praksu.
- f. S gledišta osiguranja jedinstvenosti i dosljednosti sudske prakse, bilo bi najbolje kada bi vrhovni sud imao ovlast davati dopuštenje za ulaganje žalbe ili rabiti kakav drugi primjereni mehanizam filtriranja. Kriterijima odabira trebala bi se ispunjavati javna svrha vrhovnoga suda, a riječ je o zaštiti i promicanju jedinstvenosti sudske prakse i razvoja prava.
- g. Premda se prihvaća kako to može pozitivno djelovati na jedinstvenost sudske prakse i pravnu sigurnost, stvaranje pravnih normi *in abstracto*, u obliku obvezujućih tumačenja ili općih mišljenja donesenih na općim sjednicama vrhovnoga suda, daje povoda za zabrinutost s motrišta odgovarajuće uloge pravosuđa u sustavu diobe državne vlasti.
- h. Važnu ulogu u osiguranju jedinstvene primjene zakona igraju i žalbeni sudovi.
- i. Od presudne je važnosti da unutar vrhovnoga suda postoje mehanizmi kojima se mogu otkloniti nedosljednosti u njegovu postupanju.
- j. Ako postoji više sudova s krajnjom nadležnošću za određena područja prava, neophodno je da se domaćim pravom predvide službeni ili neslužbeni mehanizmi za prevladavanje neusuglašenosti između tih nepovezanih i neovisnih vrhovnih sudova i da ti mehanizmi imaju objedinjujući učinak.
- k. Kada neki sud odluči odstupiti od prijašnje sudske prakse, isto treba jasno navesti u svojoj odluci. Iz obrazloženja treba slijediti da je sudac znao kako je ustaljena sudska praksa u vezi s predmetnom stvari različita i potrebno je iscrpno objasniti zašto se ne bi trebalo držati prethodno zauzetog stajališta.
- l. Primjenjivost ranijih odluka ne bi se smjela proširiti na činjenične i pravne okolnosti nekog drugog predmeta ako temeljita i kritička analiza navodi na zaključak da se okolnosti i kontekst odnosnih predmeta ne podudaraju.
- m. Odgovarajući sustav izvješćivanja o sudskoj praksi vrhovnih sudova neophodan je za osiguravanje jedinstvene primjene prava.

---

<sup>24</sup> U vezi s ovim pitanjem, CCJE upućuje na svoje Mišljenje br. 9(2006) o ulozi domaćih sudaca u osiguranju djelotvorne primjene međunarodnog i europskog prava.