

Ustavni sud Republike Hrvatske

Zakon o ravnopravnosti spolova (NN 116/03)

1. UKIDA SE ZAKON O RAVNOPRAVNOSTI SPOLOVA ZBOG FORMALNE PROTUUSTAVNOSTI.

2. ZAKON O RAVNOPRAVNOSTI SPOLOVA JE ORGAN-
SKI ZAKON KOJIM SE RAZRAĐUJE NAJVIŠA VREDNOTA
USTAVNOG PORETKA REPUBLIKE HRVATSKE (ČLANAK
3. USTAVA) I USTAVOM UTVRĐENO LJUDSKO PRAVO I
TEMELJNA SLOBODA (ČLANAK 14. STAVAK 1. USTAVA),
PA JE ZA DONOŠENJE TOG ZAKONA, PREMA ČLANKU
82. STAVKU 2. USTAVA, BILA POTREBNA VEĆINA GLASO-
VA SVIH ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-2696/2003 od
16. siječnja 2008., objavljena u NN broj 14 od 4. veljače 2008.)

Iz obrazloženja:

2. Predlagatelj Petar Marija Radelj smatra da je osporeni Zakon organski zakon te da je za njegovo donošenje, u skladu s odredbom članka 82. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, bila potrebna većina glasova ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora.

Prijedlog je osnovan.

3. Tijekom ustavnosudskog postupka od Hrvatskog sabora zatražena je dostava zapisnika i fonograma 33. sjednice održane 11., 12., 13., 16., 17., 18., 24., 26. i 27. lipnja 2003. i 1., 2., 3., 4., 8., 9., 10., 11., 14. i 15. srpnja 2003.

Iz zapisnika i fonograma slijedi da je Hrvatski sabor Zakon u hitnom postupku donio većinom glasova nazočnih zastupnika, jer je sedamdeset i pet

(75) zastupnika glasovalo za donošenje Zakona, a četrnaest (14) zastupnika bilo je suzdržano.

Ustavni sud je nadalje utvrdio da je 4. saziv Hrvatskog sabora u vrijeme donošenja osporenog Zakona imao sto pedeset i jednog (151) zastupnika pa je za donošenje zakona, za koje se traži većina glasova svih zastupnika, bilo potrebno sedamdeset i šest (76) glasova zastupnika.

4. Prema članku 82. stavku 2. Ustava Republike Hrvatske, zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika.

Ocjenjajući pravnu narav Zakona, Ustavni sud je imao u vidu članke 3. i 14. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske.

Članak 3. Ustava propisuje da je ravnopravnost spolova jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Članak 14. stavak 1. Ustava propisuje da svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode neovisno o spolu.

5. U razmatranju osnovanosti prijedloga za ocjenu suglasnosti Zakona s Ustavom s aspekta njegove formalne ustavnosti, Ustavni sud pošao je i od stajališta izraženog u odluci U-I-2566/2003, U-I-2892/2003 od 27. studenoga 2003., kojom je ukinut Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona (NN 111/03), objavljenog u NN 190/03. U toj odluci Ustavni sud je utvrdio mjerila od kojih polazi pri ocjeni koji je zakon, čijim se odredbama razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, organski zakon te pri tome naveo:

»Polazeći od izloženog, organskim zakonom kojim se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode u smislu prvog dijela rečenice članka 82. stavka 2. Ustava ima se smatrati samo onaj zakon kojemu su temeljni predmet uređenja pojedino ili pojedina Ustavom utvrđena osobna i politička prava i slobode čovjeka. Jesu li ispunjene pretpostavke za utvrđenje određenog zakona organskim u smislu prvog dijela rečenice članka 82. stavka 1. Ustava ispituje se – u slučaju sumnje – zasebno u svakom konkretnom slučaju.«

6. Zakon o ravnopravnosti spolova određuje opće osnove za zaštitu i promicanje ravnopravnosti spolova kao temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske te definira i uređuje način zaštite od diskriminacije na temelju spola i stvaranje jednakih mogućnosti za žene i muškarce.

Na temelju članka 4. Zakona, njegove odredbe ne smiju se tumačiti ni-
ti primjenjivati na način koji bi ograničio ili umanjio sadržaj jamstava o
ravnopravnosti spolova koja izvire iz općih pravila međunarodnog prava,
pravne stečevine Europske zajednice te Konvencije o ukidanju svih oblika
diskriminacije žena i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih slo-
boda.

Ustavni sud ocjenjuje da se Zakonom o ravnopravnosti spolova razrađuju
Ustavom utvrđeno ljudsko pravo i temeljna sloboda iz članka 3. Ustava
i glave III. odjeljka 1. Ustava (članak 14. stavak 1. Ustava), pa je za do-
nošenje tog zakona, prema članku 82. stavku 2. Ustava, bila potrebna
većina glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru, odnosno najmanje
sedamdeset i šest (76) zastupnika.

Stoga Ustavni sud utvrđuje da osporeni Zakon, zbog izostanka Ustavom
propisane većine pri njegovu donošenju, nije donesen u skladu s člankom
82. stavkom 2. Ustava.

*Napomena priređivača: Ustavni sud je u točki II. izreke odluke odredio da Za-
kon o ravnopravnosti spolova prestaje važiti 15. srpnja 2008.*

Odluka o raspisivanju referenduma o izjašnjavanju građana Varaždinske županije klasa 014-92/07-01/1, ur. broj 2186/1-01-07-1 od 19. travnja 2007. (Službeni vjesnik Varaždinske županije 9/07)

1. UKIDA SE ODLUKA O RASPISIVANJU REFERENDUMA O IZJAŠNJAVANJU GRAĐANA VARAŽDINSKE ŽUPANIJE.
2. ŽUPANIJA MOŽE RASPISATI REFERENDUM SAMO O PITANJIMA IZ SVOG PODRUČNOG (REGIONALNOG) DJELOKRUGA (TZV. SAMOUPRAVNI REZERVAT). OSPORENOM ODLUKOM NIJE RASPISAN REFERENDUM O PITANJU IZ SAMOUPRAVNOG DJELOKRUGA ŽUPANIJE, VEĆ O ODREĐIVANJU STATISTIČKIH PROSTORNIH JEDINICA, ŠTO NIJE U NADLEŽNOSTI ŽUPANIJE.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-2153/2007 od 16. siječnja 2008., objavljena u NN broj 14 od 4. veljače 2008.)

Iz obrazloženja:

2. Osporena Odluka glasi:

I.

Županijska skupština Varaždinske županije raspisuje referendum za područje Varaždinske županije radi izjašnjavanja građana o određenju Državnog zavoda za statistiku prema kojem je Varaždinska županija svrstana u prostornu jedinicu Sjeverozapadne Hrvatske za statistiku 2. razine zajedno s Gradom Zagrebom.

Prostornu jedinicu Sjeverozapadne Hrvatske čine: Grad Zagreb, Zagrebačka županija, Krapinsko-zagorska županija, Varaždinska županija, Koprivničko-križevačka županija i Međimurska županija.

II.

Pitanje o kojem će birači odlučivati na referendumu glasi:

»Da li se slažete s određenjem Državnog zavoda za statistiku prema kojem je Varaždinska županija svrstana u istu prostornu jedinicu za statistiku II. razine zajedno s Gradom Zagrebom.«

Građani će se izjašnjavati zaokruživanjem odgovora ZA ili PROTIV pitanja iz stavka 1. ovog članka, na glasačkom listiću.

III.

Referendum će se provesti 20. svibnja 2007. u vremenu od 7,00 do 19,00 sati.

(...)

Osporena Odluka donesena je na temelju članka 4. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06 i 69/07, u daljnjem tekstu: Zakon o referendumu), članka 5. ZID Zakona o referendumu (NN 92/01), članka 24. stavka 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01 i 129/05, u daljnjem tekstu: ZLPS) i članka 19. točke 2. Statuta Varaždinske županije (Službeni vjesnik Varaždinske županije 10/06 – pročišćeni tekst i 29/06).

3. Vlada Republike Hrvatske u zahtjevu navodi da je Središnji državni ured za upravu 30. travnja 2007. zaprimio odluku Ureda državne uprave u Varaždinskoj županiji, klasa 040-02/07-01/57, ur. broj 2186-01-01-07-2 od 27. travnja 2007., kojom se, na temelju članka 80. stavka 1., u svezi s člankom 24. stavkom 6. ZLPS, obustavlja od primjene osporena Odluka. Središnji državni ured za upravu, na temelju odredbe članka 81. stavka 1. ZLPS, odlukom klasa 023-01/07-01/115, ur. broj 515-11-05-07-02 od

14. svibnja 2007., ocijenio je osnovanom odluku Ureda državne uprave u Varaždinskoj županiji.

Vlada Republike Hrvatske u zahtjevu ističe da pitanje o kojemu se trebalo odlučivati na referendumu, prema Ustavu, ne spada u samoupravni djelokrug županije, kao jedinice područne (regionalne) samouprave, niti je posebnim zakonom propisano da predstavničko tijelo te jedinice odlučuje o »prostornim jedinicama za statistiku«, zbog čega osporena Odluka, prema mišljenju Vlade, nije u skladu s Ustavom i zakonom.

Stoga, Vlada Republike Hrvatske smatra da je osporena Odluka nesuglasna s člankom 132. stavkom 3. Ustava, člankom 4. stavkom 2. Zakona o referendumu te člankom 20. stavkom 1. i člankom 24. stavkom 2. ZLPS.

Zahtjev je osnovan.

6. Člankom 4. Zakona o referendumu propisano je:

Lokalni referendum može raspisati predstavničko tijelo jedinice (...) područne (regionalne) samouprave.

Predstavničko tijelo iz stavka 1. ovoga članka može pod uvjetima propisanim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i statutom, raspisati referendum o pitanju iz svojega samoupravnog djelokruga o kojem predstavničko tijelo ima pravo donositi odluke.

(...)

Odredbama članka 24. stavaka 1. i 2. ZLPS propisano je:

Gradani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem referenduma (...), u skladu sa zakonom i statutom jedinice (...) područne (regionalne) samouprave.

Referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom.

7. Prema članku 43. stavku 1. Zakona o službenoj statistici (NN 103/03), Državni zavod za statistiku u suradnji s nositeljima službene statistike određuje metodološke osnove za provođenje svih statističkih istraživanja. Prema stavku 2. članka 43. tog zakona, metodološke osnove iz stavka 1. obuhvaćaju određivanje statističkih jedinica, određivanje sadržaja i obilježja istraživanja, definicije, nomenklature, klasifikacije i standarde koji se koriste u provođenju statističkog istraživanja te određivanje izvještajnih jedinica koje obuhvaćaju pojedino statističko istraživanje.

Na temelju tih zakonskih odredbi, Državni zavod za statistiku donio je Nacionalnu klasifikaciju prostornih jedinica za statistiku (NN 35/07), kojom

su u točki 3. u Prostornu jedinicu za statistiku 2. razine »Sjeverozapadna Hrvatska« uvršteni: Grad Zagreb, Zagrebačka županija, Krapinsko-zagorska županija, Varaždinska županija, Koprivničko-križevačka županija i Međimurska županija.

8. Prema mjerodavnim ustavnim i zakonskim odredbama, županija može raspisati referendum samo o pitanjima iz svog područnog (regionalnog) djelokruga (tzv. samoupravni rezervat), a to nije pitanje određivanja statističkih prostornih jedinica.

Budući da osporenom Odlukom nije raspisan referendum o pitanju iz samoupravnog djelokruga županije, Ustavni sud ocjenjuje da ta odluka nije u suglasnosti s člancima 132. stavkom 3. i 134. stavkom 2. Ustava te člankom 4. stavkom 2. Zakona o referendumu i člankom 24. stavkom 2. ZLPS.

PROMJENA PRAVNOG STAJALIŠTA USTAVNOG SUDA: pri ispitivanju razumne duljine postupaka u smislu članka 29. stavka 1. Ustava i članka 6. stavka 1. Konvencije trajanje upravnog postupka i trajanje upravnog spora u konkretnoj upravnoj stvari sagledavaju se kao jedinstvena cjelina

1. PRI ODLUČIVANJU O EVENTUALNOJ POVREDI ČLANKA 29. STAVKA 1. USTAVA I ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE, U DIJELU KOJI SE ODNOSI NA RAZUMNU DULJINU POSTUPKA, U OBZIR TREBA UZIMATI RAZDOBLJE TRAJANJA UPRAVNOG SPORA ZAJEDNO S RAZDOBLJEM TRAJANJA PRETHODNOG UPRAVNOG POSTUPKA U ISTOJ UPRAVNOJ STVARI, S TIM DA SE ONO RAČUNA OD DANA KAD JE NASTAO »SPOR« U SMISLU ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE.

2. DANOM KAD JE U UPRAVNOM POSTUPKU NASTAO »SPOR« U SMISLU ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE SMATRA SE:

1) DAN KAD JE STRANKA PRVI PUT PODNIJELA REDOVNI PRAVNI LIJEK U UPRAVNOM POSTUPKU (TO JEST ŽALBU PROTIV PRVOSTUPANJSKOG RJEŠENJA ODNOS-

NO TUŽBU U UPRAVNOM SPORU AKO ŽALBA NIJE DO-
PUŠTENA), ILI

2) DAN KAD JE STRANKA PRVI PUT PODNIJELA SREDSTVO
PRAVNE ZAŠTITE PROTIV ŠUTNJE ADMINISTRACIJE.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III A-4885/2005
od 20. lipnja 2007., NN 67/07)

Iz obrazloženja:

1. Podnositeljica je, na temelju članka 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02 i 49/02 – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), podnijela 10. prosinca 2005. ustavnu tužbu zbog duljine upravnog postupka i upravnog spora.

Upravni postupak u prvom stupnju vodio je Ured za imovinskopravne poslove u Osječko-baranjskoj županiji – Ispostava Donji Miholjac, (...) a u drugom stupnju Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, Uprava za građansko pravo (...). Protiv konačnog rješenja donesenog u upravnom postupku podnositeljica je pokrenula upravni spor (...).

Podnositeljica je podnijela ustavnu tužbu smatrajući da joj je zbog nerazumne duljine odlučivanja o njezinim pravima u toj upravnoj stvari povrijeđeno ustavno pravo zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Ustavna tužba je osnovana u odnosu na duljinu upravnog spora. Ustavna tužba nije dopuštena u odnosu na duljinu upravnog postupka.

PROMJENA PRAVNOG STAJALIŠTA USTAVNOG SUDA

4. Ustavni sud u prvom redu napominje da ovom odlukom mijenja svoje dosadašnje pravno stajalište o ispitivanju razumne duljine upravnih postupaka.

4.1. U svojoj dosadašnjoj praksi Ustavni sud je odbacivao ustavne tužbe u dijelu u kojem su se odnosile na pitanje razumnosti trajanja upravnih postupaka koji su prethodili upravnom sporu, te je razmatrao razumnost trajanja samo sudskog postupka pred Upravnim sudom, ne uzimajući u obzir i duljinu trajanja prethodnog upravnog postupka.

Pravno stajalište o nepostojanju pretpostavki za odlučivanje o razumnoj duljini upravnih postupaka u smislu članka 63. Ustavnog zakona zasnivalo se na sljedećim pravno relevantnim činjenicama:

- prvo, upravni postupci moraju se okončati unutar zakonskih (a ne razumnih) rokova, u skladu s člancima 218. stavkom 1. i 247.

stavkom 1. Zakona o općem upravnom postupku (NN 53/91 – u daljnjem tekstu: ZUP);

- drugo, u upravnim postupcima stranke imaju na raspolaganju pravna sredstva u slučaju kad nadležna upravna tijela ne poštuju zakonske rokove iz članka 218. stavka 1. i 247. stavka 1. ZUP-a. To su žalba zbog šutnje administracije u smislu članka 218. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku i tužba zbog šutnje administracije u smislu članka 26. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92 i 77/92 – u daljnjem tekstu: ZUS).

U oba slučaja, dakle, radi se o negativnoj zakonskoj presumpciji (to jest da je zahtjev stranke u prvom stupnju odnosno da je žalba stranke u drugom stupnju upravnog postupka odbijena, iako o zahtjevu odnosno žalbi nadležno upravno tijelo uopće nije riješilo u skladu s člancima 218. stavkom 1. odnosno 247. stavkom 1. ZUP-a), zbog čega strankama u upravnom postupku zakonodavac omogućuje sredstvo pravne zaštite protiv »šutnje administracije«.

Ustavni sud dosad je smatrao da su sredstva pravne zaštite protiv šutnje administracije *a priori* djelotvorna za ubrzanje upravnih postupaka.

4.2. Ustavni sud ocjenjuje, međutim, da sredstva pravne zaštite protiv šutnje administracije vrlo često nisu djelotvorna za ubrzanje samih upravnih postupaka, što jasno pokazuje upravna praksa u Republici Hrvatskoj, pa se i dosadašnje pravno stajalište Ustavnog suda o tom pitanju mora promijeniti.

Ustavni sud stoga utvrđuje da i neaktivnošću, odnosno neučinkovitošću tijela državne uprave, drugih državnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima, kad u upravnim stvarima odlučuju o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranaka u upravnom postupku, promatranom zajedno s trajanjem započetog upravnog spora, može doći do povrede članka 29. stavka 1. Ustava i članka 6. stavka 1. Konvencije u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu odlučivanja o pravima i obvezama stranaka. Trajanje samog upravnog spora pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, naime, ne pokazuje stvarno trajanje »spornog« razdoblja odlučivanja o konkretnoj upravnoj stvari.

Stoga se ubuduće pri odlučivanju o eventualnoj povredi članka 29. stavka 1. Ustava i članka 6. stavka 1. Konvencije, u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu postupka, u obzir treba uzimati razdoblje trajanja upravnog spora zajedno s razdobljem trajanja prethodnog upravnog postupka u istoj upravnoj stvari, s tim da se ono računa od dana kada je nastao »spor« u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije.

Prema ustaljenoj praksi Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, »spor« u upravnom postupku u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije može nastati:

- na dan kad je stranka prvi put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku (to jest, žalbu protiv prvostupanjskog rješenja odnosno tužbu u upravnom sporu ako žalba nije dopuštena). Tako je u presudi *Božić protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006. (zahtjev br. 22457/02), Europski sud utvrdio sljedeće:

»26. Što se tiče razdoblja koje treba uzeti u obzir, Sud prvo primjećuje da je upravni postupak pokrenut 18. rujna 1997., a da je 14. lipnja 1999. Područni ured u Sisku donio rješenje kojim je odbijen zahtjev podnositeljice zahtjeva. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 9. srpnja 1999., kad je podnositeljica zahtjeva uložila žalbu protiv tog rješenja, jer je tada nastao 'spor' u smislu članka 6., stavka 1.«,

ili

- na dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv šutnje administracije. Tako je Europski sud u presudi *Počuča protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006. (zahtjev br. 38550/02) izrijekom utvrdio sljedeće:

»30. Što se tiče razdoblja koje treba uzeti u obzir, Sud prvo primjećuje da je upravni postupak pokrenut 23. lipnja 1998. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 28. kolovoza 1998., kad je podnositelj zahtjeva uložio žalbu zbog šutnje administracije. Tada je nastao 'spor' u smislu članka 6., stavka 1. (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Janssen v. Germany*, br. 23959/94, stavak 40., 20. prosinca 2001.).«

Na kraju se posebno napominje da – u situacijama u kojima je moguće koristiti sredstva pravne zaštite protiv šutnje administracije – Ustavni sud neće razmatrati duljinu »spornog« dijela prethodno okončanog upravnog postupka ako se podnositelji izrijekom ne pozovu na njegovo nerazumno trajanje i ujedno ne dokažu da su u tom postupku koristili sredstva pravne zaštite protiv šutnje administracije. Članak 72. Ustavnog zakona u tom smislu propisuje:

Članak 72.

Tužba je nedopuštena: (...) ako podnositelj tužbe u prethodnom postupku nije koristio dopušteno pravno sredstvo (...).

Napominje se da je i Europski sud u tom pitanju zauzeo istovjetno stajalište. U Odluci o dopuštenosti zahtjeva br. 46279/99 *Vere Štajcar protiv Hrvatske*, Europski sud je utvrdio sljedeće:

»Sud primjećuje da je podnositeljica zahtjeva podnijela svoj zahtjev 30. lipnja 1997. mjerodavnom upravnom tijelu koje još nije donijelo nikakvu odluku. Međutim, podnositeljica zahtjeva nije nastavila postupak prema uvjetima propisanim Zakonom o upravnom postupku i prema Zakonu o upravnim sporovima. Zakon o upravnom postupku omogućuje podnositelju zahtjeva čiji zahtjev nije riješen u roku od mjesec dana (ili u složenijim predmetima dva mjeseca) podnošenje žalbe kao da je zahtjev odbijen. Nadalje, prema Zakonu o upravnim sporovima, ako u takvom predmetu nije dopuštena žalba, podnositelj zahtjeva može pokrenuti postupak izravno pred Upravnim sudom. Iako je podnositeljica zahtjeva imala na raspolaganju pravna sredstva koja bi joj omogućila nastaviti postupak pred Upravnim sudom, pa čak ako i taj sud odbije njen zahtjev, podnijeti ustavnu tužbu, podnositeljica zahtjeva to je propustila učiniti.

U tim okolnostima Sud zaključuje da podnositeljica zahtjeva ne može prigovarati dužini postupka pred upravnim tijelom te je ovaj dio zahtjeva očito neosnovan u smislu članka 35. stavka 3. Konvencije i treba biti odbačen na temelju članka 35. stavka 4. Konvencije.«

4.3. Od prethodne pravne situacije treba razlikovati onu kod koje na nerazumnu duljinu odlučivanja o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranaka u upravnim i upravnosudskim postupcima utječe činjenica što Upravni sud Republike Hrvatske i više puta vraća upravnu stvar na ponovni upravni postupak, najčešće zbog nepotpuno ili pogrešno utvrđenih činjenica. Takva upravna i upravnosudska praksa upozoravaju na bitne nedostatke u sustavu postupovnog upravnog prava u Republici Hrvatskoj.

Budući da ni žalba ni tužba zbog šutnje administracije nisu namijenjene za ispravljanje tih nedostataka niti se tim pravnim sredstvima oni mogu ispraviti, Ustavni sud zaključuje da pravna sredstva namijenjena zaštiti protiv šutnje administracije sama po sebi nisu djelotvorno domaće pravno sredstvo za navedene situacije.

Stoga Ustavni sud utvrđuje da u situacijama opetovanog ponavljanja upravnih postupaka zbog poništavanja upravnih akata i vraćanja predmeta na ponovni upravni postupak od strane Upravnog suda Republike Hrvatske ima razumnog opravdanja sagledavati ukupno trajanje upravnih i upravnosudskih postupaka zajedno, i na toj osnovi prosuđivati eventualnu povredu podnositeljeva ustavnog prava zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava i konvencijskog prava zajamčenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije.

4.4. Navedenom promjenom pravnog stajališta, Ustavni sud uskladuje svoju praksu i s praksom Europskog suda u primjeni članka 6. stavka 1. Konvencije koji jamči pravo na pošteno suđenje.

Europski sud je u odnosu na Republiku Hrvatsku dosada donio nekoliko presuda u kojima je razmatrao razumnost ukupnog trajanja upravnog postupka i upravnog spora u istoj upravnoj stvari, te je utvrdio povredu prava na razumnu duljinu tih postupaka, sagledavajući ih kao jedinstvenu cjelinu (vidi *Počuča protiv Hrvatske*, zahtjev br. 38550/02, presuda od 29. lipnja 2006.; *Božić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 22457/02, presuda od 29. lipnja 1999., i *Smoje protiv Hrvatske*, zahtjev br. 28074/04, presuda od 11. siječnja 2007.).

5. Zbog važnosti promjene pravnog stajališta sadržanog u ovoj odluci, Ustavni sud će slučaj koji je predmet ovog ustavnosudskog postupka podrobnije obrazložiti, iako elementi konkretnog slučaja – u odnosu na duljinu upravnog postupka – sami po sebi to ne bi zahtijevali.

5.2. DULJINA POSTUPKA (UPRAVNOG I SUDSKOG)

Upravni postupak pokrenut je 23. travnja 1997., a okončan je rješenjem drugostupanjskog upravnog tijela 28. svibnja 2002., koje je podnositeljica zaprimila 18. rujna 2002. Međutim, duljina upravnog postupka u konkretnoj upravnoj stvari razmatra se od dana kad je nastao »spor« u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije, to jest od dana podnošenja žalbe protiv prvostupanjskog rješenja (3. travnja 2000.), pa je upravni postupak u pravno relevantnom razdoblju trajao dvije (2) godine, pet (5) mjeseci i petnaest (15) dana.

Upravni spor pokrenut je 28. rujna 2002., presuda je donesena 13. srpnja 2006., a podnositeljica ju je zaprimila 30. studenoga 2006., što znači da je upravni spor trajao ukupno četiri (4) godine, dva (2) mjeseca i dva (2) dana. Do dana podnošenja ustavne tužbe, 10. prosinca 2005., upravni spor trajao je tri (3) godine, dva (2) mjeseca i dvanaest (12) dana.

Upravni postupak (računajući od dana kada je nastao »spor« u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije) i upravni spor trajali su do podnošenja ustavne tužbe zajedno pet (5) godina, osam (8) mjeseci i sedam (7) dana, a do dana kad je podnositeljica primila presudu Upravnog suda ukupno šest (6) godina, sedam (7) mjeseci i dvadeset sedam (27) dana.

5.3. POSTUPANJE NADLEŽNOG UPRAVNOG TIJELA I SUDA

Upravni postupak vodio se u dva stupnja, jer je podnositeljica pravodobno podnijela žalbu protiv prvostupanjskog rješenja 3. travnja 2000., čime je inicirala nastanak »spora« u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije.

Prvostupanjsko upravno tijelo donijelo je rješenje 30. rujna 1999. Međutim, to rješenje podlijegalo je posebnom nadzoru Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske i Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, pa je od 30. rujna 1999. do 20. ožujka 2000. bilo u postupku pred tim tijelima.

Prvostupanjsko upravno tijelo otpremilo je rješenje odmah nakon dobivene suglasnosti navedenih tijela, tako da ga je podnositeljica zaprimila već 24. ožujka 2000.

U povodu žalbe podnositeljice, drugostupanjsko upravno tijelo je nakon više od dvije (2) godine donijelo drugostupanjsko rješenje, a za njegovu otpremu prvostupanjskom upravnom tijelu trebalo mu je više od tri (3) mjeseca.

U povodu tužbe podnositeljice, upravni spor se do podnošenja ustavne tužbe vodio tri (3) godine, dva (2) mjeseca i dvanaest (12) dana, a ukupno, to jest do dana kad je podnositeljica primila presudu Upravnog suda, četiri (4) godine, dva (2) mjeseca i dva (2) dana. Spor se vodio o zakonitosti upravnih akata donesenih u prethodno okončanom upravnom postupku, što znači da Upravni sud nije sudio u sporu pune jurisdikcije.

U ovoj upravnoj stvari nije bilo višekratnog ponavljanja nijednog stadija upravnog postupka, niti višekratnog ponavljanja upravnog spora, jer je drugostupanjsko upravno tijelo potvrdilo zakonitost prvostupanjskog rješenja, a Upravni sud je u upravnom sporu odbio tužbu podnositeljice kao neosnovanu i potvrdio zakonitost rješenja donesenih u upravnom postupku. Stoga se ova pravna situacija mora prosuđivati prema mjerilima sadržanima u točki 4.2. obrazloženja ove odluke, a ne onima sadržanima u točki 4.3.

5.4. SLOŽENOST PREDMETA

Svi upravni postupci o kojima se rješavalo o pravima stranaka neposrednom primjenom Zakona o naknadi, koji je bio na snazi u vrijeme koje je relevantno za konkretan slučaj koji je predmet ovog ustavnosudskog postupka, ubrajaju se – zbog procesnih zahtjeva – u složene upravne postupke. Naime, u odlučivanju o pravima stranaka u prvom stupnju sudjeluje više upravnih tijela (prvostupanjsko upravno tijelo, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske i Državno odvjetništvo Republike Hrvatske), na temelju članka 70. Zakona o naknadi (...).

5.5. PONAŠANJE PODNOSITELJICE USTAVNE TUŽBE

Ustavni sud primjećuje da podnositeljica nije podnijela žalbu protiv šutnje administracije tijekom trajanja prvostupanjskog upravnog postupka u smislu članka 218. stavka 2. ZUP-a, niti je podnijela tužbu zbog šutnje ad-

ministracije tijekom trajanja drugostupanjskog (žalbenog) upravnog postupka u smislu članka 26. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

Podnositeljica je tek u ustavnoj tužbi, koju je podnijela 10. prosinca 2005., to jest tri (3) godine, dva (2) mjeseca i dvanaest (12) dana nakon pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, prvi put prigovorila duljini (i) upravnog postupka okončanog u rujnu 2002. godine.

OCJENA USTAVNOG SUDA

6. Sagledavajući sve okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud ocjenjuje da je podnositeljici povrijeđeno njezino ustavno i konvencijsko pravo na pošteno suđenje u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu upravnosudskog postupka, a da je dio ustavne tužbe u kojem prigovara nerazumnoj duljini upravnog postupka nedopušten.

7. Ustavni sud utvrđuje da podnositeljica nije iskoristila nijedno zakonom joj priznato pravno sredstvo kojim je mogla ubrzati upravni postupak dok je on još bio u tijeku. Zbog nekorištenja zakonom joj priznatih domaćih pravnih sredstava protiv šutnje administracije od strane podnositeljice, Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku nije mogao ispitati ni eventualnu djelotvornost tih pravnih sredstava u konkretnoj upravnoj stvari.

Polazeći od dosadašnje upravne prakse, naime, nesporno je da je cjelokupni postupak mogao, ali i nije morao, trajati kraće da je podnositeljica iskoristila pravo na žalbu, odnosno pravo na tužbu zbog šutnje administracije. Budući da se ona tim pravnim sredstvima uopće nije koristila, Ustavni sud nije nadležan ispitivati *in abstracto* bi li njihovo podnošenje dovelo do drugačije duljine trajanja konkretnog upravnog postupka.

Slijedi da je zahtjev podnositeljice u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu upravnog postupka nedopušten.

8. S druge strane, sama duljina upravnog spora daje osnovu za utvrđenje da je u konkretnom slučaju došlo do povrede prava podnositeljice na razumnu duljinu sudskog postupka, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava i člankom 6. stavkom 1. Konvencije. To stoga što je upravni spor u konkretnom slučaju trajao duže od tri (3) godine, pri čemu Upravni sud Republike Hrvatske nije sudio u sporu pune jurisdikcije.

Ustavni sud stoga utvrđuje da je podnositeljici zbog nerazumno dugog trajanja upravnog spora povrijeđeno ustavno pravo zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava i člankom 6. stavkom 1. Konvencije.

S obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud ocjenjuje da je podnositeljica žrtva u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije samo u odnosu na nerazumnu duljinu trajanja upravnog spora, pa se i primjerena naknada odnosi samo na taj postupak.

*Priredila Jasna Omejec**

* Prof. dr. sc. jasna Omejec, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske i izvanredna profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (judge at the Constitutional Court of the Republic of Croatia, and associate professor at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia)