

dr. sc. Kristian Turkalj\*

## ŠTO ČINI POŠTENO SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U UPRAVNIM STVARIMA?

*Sustav zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Hrvatskoj postupno se konsolidirao pod utjecajem sudske prakse Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske. Korak su u suprotnom smjeru izmjene Zakona o sudovima iz 2013. godine kada je stvoren sustav koji, prema ocjeni Europskog suda za ljudska prava, više nije učinkovito sredstvo zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u upravnim stvarima ima određene posebnosti koje je potrebno uzeti u obzir pri računanju razumnog roka. Naime, upravnom sporu obvezatno prethodi upravni postupak pred upravnim tijelom te se zbog njihove striktno povezanosti za izračun razumnog roka uzima u obzir i trajanje upravnog postupka nakon što je nastao spor. To znači da se uzima i vrijeme koje je počelo teći nakon što je stranka izjavila žalbu na akt upravnog tijela. Slijedom navedenog, u upravnim stvarima sudovi bi trebali voditi računa o tome da se odluka o pravima i obvezama građana donese u roku od tri godine, a to vrijeme uključuje ne samo upravni spor već i upravni postupak koji je prethodio upravnom sporu. Konačno, u cilju jačanja pravne sigurnosti potrebno je izmijeniti Zakon o sudovima iz 2013. godine na način da se ponovno osigura učinkovito sredstvo zaštite protiv povrede prava na suđenje u razumnom roku.*

**Ključne riječi:** suđenje u razumnom roku, Europski sud za ljudska prava, (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, djelotvorno pravno sredstvo, Ustavni sud, Zakon o sudovima.

### 1. UVOD

Važnost funkcioniranja pravosudnog sustava bez odugovlačenja koje bi moglo ugroziti njegovu učinkovitost i vjerodostojnost traži da se sudski postupci provedu u „razumnom roku“. To je jamstvo sadržano u članku 6., stavku 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje u tekstu: Konvencija) kojim se štiti pravo na pošteno suđenje. Za stanje u društvu iznimno je važno funkcionirajuće pravosuđe jer je ono ključni stup demokratskog društva. Suprotno tome, neučinkovito pravo-

---

\* Doc. dr. sc. Kristian Turkalj, docent na Hrvatskom katoličkom sveučilištu u Zagrebu (Assistant Professor at the Croatian Catholic University): kristian.turkalj@unicath.hr  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6391-4983>

sude i pravosuđe opterećeno dugotrajnim sudskim postupcima negativno utječu na povjerenje građana, ali i gospodarstvenika. Povjerenje u državne institucije i pravosuđe važno je za odnos između naroda i države. Posebnu ulogu ima upravno sudovanje koje je najizravniji kontakt građanina s državom. Percepcija uprave i upravnog sudstva stoga je ključna za povjerenje u državu. O važnosti problema s kojim je Hrvatska suočena kako bi osigurala poštivanje prava na pravično suđenje, odnosno suđenje u razumnom roku govori i činjenica da je u tome Hrvatska jedna od najgorih u odnosu na sve članice Vijeća Europe.<sup>1</sup> Osim Hrvatske, i mnoge druge države članice suočavaju se s problemom poštivanja prava na suđenje u razumnom roku.<sup>2</sup>

Zakonodavni okvir za upravno sudstvo treba osigurati pravosudni sustav koji osigurava brzinu u postupcima rješavanja upravnih sporova te osiguranje prava pojedinaca. Upravno pravo odnosi se na ostvarivanje prava koja se u konvencijskom smislu kvalificiraju kao građanska prava. Navedena prava ostvaruju se u upravnom postupku pred upravnim tijelom, dok se sudska zaštita ostvaruje u upravnom sporu na upravnim sudovima.

Upravno sudovanje razlikuje se od parničnog i kaznenog postupka jer njemu obvezno prethodi upravni postupak. Osim toga, pravomoćnom presudom u upravnim stvarima u pravilu se spor ne rješava meritorno, već se vraća upravnom tijelu na ponovno odlučivanje. Konačno, na duljinu postupka u upravnim stvarima znatno utječe šutnja administracija te stalno vraćanje predmeta na ponovni postupak. Zbog navedenog postavlja se pitanje kakva pravila vrijede za procjene poštivanja prava na suđenje u razumnom roku u upravnim stvarima?

Jesu li ona uopće obuhvaćena zaštitom čl. 6. Konvencije? Ako jesu, postavlja se pitanje vremena koje je relevantno za računanje razumnog roka? S obzirom na specifičnosti ostvarivanja građanskih prava u upravnim stvarima, postavlja se pitanje na koji način odrediti trajanje postupka u tim stvarima. Odnosno je li u taj vremenski okvir uključeno trajanje samo upravnog spora ili ono uključuje i postupak pred upravnim tijelima. Drugim riječima, računa li se samo na sudski postupak ili se to treba proširiti i na obvezni upravni postupak pred upravnim tijelom koji je prethodio sudskoj zaštiti. Vezano za navedeno, postavlja se i pitanje trenutka otkad počinje i završava računanje razumnog roka. Treba li pri utvrđivanju duljine postupka računati vrijeme nakon donošenja sudske odluke u kojoj je upravno tijelo dužno odlučiti o osnovanosti zahtjeva građanina?

---

<sup>1</sup> Od Hrvatske veći broj povreda članka 6., st. 1. Konvencije (pravo na pravično suđenje) imaju jedino Turska, Rusija i Ukrajina. V. prikaz statističkih podataka Europskog suda za ljudska prava u odnosu na povrede pojedinih prava zajamčenih Konvencijom: *Violations by Article and by State*, [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_2021\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2021_ENG.pdf).

<sup>2</sup> Više o primjerima Bugarske, Italije, Makedonije i Slovenije v. Yanev 2012, 448–450; Wolf 2003, 194; Zoroska Kamilovska 2012, 3; Galic 2017, 124.

## 2. OPĆENITO O ZAŠTITI PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

Pravo na pošteno suđenje sadržava jamstva za poštivanje prava na pristup sudu, prava na javno suđenje, pravo na neovisan i nepristran sud ustanovljen zakonom te zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.<sup>3</sup> Hrvatski pravni okvir kojim je uređeno pravo na suđenje u razumnom roku čine međunarodni i nacionalni propisi. U skladu s Ustavom RH, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.<sup>4</sup> Slijedom navedenog, odredbe Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda čine dio unutarnjega pravnog poretka te su po pravnoj snazi iznad odredaba zakonske snage.

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku proizlazi iz čl. 6., st. 1. Konvencije. Pravo na suđenje u razumnom roku jedna je od središnjih odredaba Konvencije i temeljni je element pojma vladavine prava.<sup>5</sup> Jamstvo sadržano u članku 6., stavku 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda sadržava obvezu država ugovornica da svoje pravne sustave organiziraju na način koji sudovima omogućuje postupanje u skladu s različitim zahtjevima (postupovnim jamstvima) tog članka.<sup>6</sup> Njegov je konceptualni supstrat inzistiranje na tome da subjekti čija se prava štite u sudskom postupku ne budu izloženi dugoročnoj neizvjesnosti u vezi s konačnim ishodom postupka te njihovo pravo da se njihovi pravni sporovi riješe u doglednim i relativno predvidivim rokovima. Pretjerana kašnjenja u provođenju pravde velika su opasnost, posebno za vladavinu prava.<sup>7</sup> U skladu s člankom 6. Konvencije „svatko ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pri utvrđivanju svojih građanskih prava i obveza.“

Pri odlučivanju o postojanju povrede, odnosno je li neki postupak okončan u razumnom roku, Europski sud za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP) najprije određuje početak i kraj trajanja postupka, a zatim procjenjuje može li se to vrijeme smatrati „razumnim“.<sup>8</sup> Početak i kraj relevantnog razdoblja nije uvijek lako odrediti. Način izračuna relevantnog razdoblja razlikovat će se ovisno o vrsti postupka, odnosno ovisno o tome je li riječ o postupku u građanskim, kaznenim ili upravnim stvarima.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Više o tome v. Stažnik 2010, 920–924.

<sup>4</sup> V. članak 141. Ustava Republike Hrvatske, NN, br. 85/10.

<sup>5</sup> V. Wolf 2003, 194. V. također Sabau 2013, 201–205.

<sup>6</sup> Više o tome v. Potočnjak 2006, 15. Više o primjeni temeljnog ljudskog prava na suđenje u razumnom roku u judikaturi Suda EU-a v. Petrusević, Poretti 2018, 187–200.

<sup>7</sup> V. Zoroska Kamilovska 2012, 1.

<sup>8</sup> „Razumnom roku“ u mnogim slučajevima sud daje samo slobodnu ocjenu, dok u drugima procjenjuje vrijeme koje je proteklo u svakoj pojedinoj fazi postupka. V. Britvić Vetma 2012, 396–397.

<sup>9</sup> Više o razlikama u načinu određivanja početka i kraja vremena koje je relevantno za računanje razumnog roka v. Filatova 2021, str. 16–27. Također v. Yanev 2012, 448–450.

Radi se o pojmu koji je teško definirati i koji se određuje u pojedinačnom slučaju, imajući u vidu različite elemente i posebnosti svakog postupka.

Pri odlučivanju je li određeni postupak okončan u razumnom roku uzima se u obzir nekoliko kriterija: složenost slučaja, način na koji su vlasti vodile predmet, posebne okolnosti, ali i postupanje podnositelja zahtjeva.<sup>10</sup> Ti se kriteriji procjenjuju kako bi se utvrdilo je li presuda donesena u razumnom roku. Međutim, pitanje je li razumni rok prekoračen ovisit će u mnogim slučajevima o pomnom ispitivanju okolnosti i uzroka svakog kašnjenja, a ne samo o razmatranju duljine dotičnog roka.<sup>11</sup>

Što se tiče ponašanja podnositelja zahtjeva i ponašanja nadležnih tijela, riječ je o kriterijima koji imaju suprotan učinak. Ako Sud utvrdi da je odugovlačenje postupka prouzročio podnositelj zahtjeva, njegov prigovor na odugovlačenje postupka time je oslabljen. Međutim, ako se odugovlačenja mogu pripisati državnim tijelima, onda takva situacija ima suprotan učinak te osnažuje poziciju podnositelja zahtjeva u skladu s člankom 6(1) ECHR-a.<sup>12</sup> U ocjeni i odlučivanju o razumnosti roka ESLJP također uzima u obzir značenje samog prava za podnositelja zahtjeva. Posebnu ekspeditivnost ESLJP zahtijeva u slučajevima koji se tiču brakorazvodnih postupaka, otkaza osoba s invaliditetom koje time gube sredstva za život te također u izvanrednim postupcima naknade štete. Osim toga, potrebna je posebna revnost u predmetima vezanim uz mirovinska prava.<sup>13</sup>

Uza zaštitu prava na pošteno suđenje usko je vezano i pravo na djelotvorni pravni lijek iz članka 13. Konvencije jer je ostvarivanje prava na naknadu za povredu prava na suđenje u razumnom roku izravno vezano uz korištenje pravnih lijekova. Presuda u predmetu *Kudla protiv Poljske* bila je prekretnica u praksi europskoga kontrolnog mehanizma na način da je ESLJP prvi put istodobno razmatrao i utvrdio povredu članka 6. te članka 13. EKLJP-a, zauzimajući opće stajalište da članak 13. ECHR-a jamči pravo na učinkovit pravni lijek pred nacionalnim tijelima za povredu bilo kojeg prava iz članka 6. ECHR-a, uključujući pravo na suđenje u razumnom roku.<sup>14</sup> Članak 13. propisuje da „svatko čija su prava i slobode, priznata ovom Konvencijom, narušena

---

<sup>10</sup> Više o kriterijima koji se procjenjuju pri procjeni razumnosti trajanja postupaka v. Filatova 2021, 30–52. Također v. Goranić 2000, 52–53. Vetma navodi da na „pitanje je li predmet kompleksan, općenito je teško odgovoriti. Sud daje značaj izvjesnim faktorima poput: prirode činjenice koje treba utvrditi, potrebe da se pribavi spis za suđenje koje je obavljeno u drugoj zemlji, povezanost s drugim predmetom te intervencije drugih osoba u postupku. Kompleksnost se može ticati činjenica i pravnih pitanja. Preopterećenost sudstva se općenito ne uzima kao opravdanje.“ V. Britvić Vetma 2012, 397.

<sup>11</sup> V. Wolf 2003, 197.

<sup>12</sup> V. Yanev 2012, 451.

<sup>13</sup> V. presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Kubiszyn protiv Poljske* iz 2003., para. 34; presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Obermeier protiv Austrije* iz 1990., para. 72; presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Halka i dr. protiv Poljske* iz 2002., para. 29 – 31.

<sup>14</sup> V. presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Kudla protiv Poljske* iz 2000.

ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnosti.“ Izraz „nacionalna vlast“ „ne mora nužno biti pravosudno tijelo. U slučaju da nije pravosudno tijelo, njegove ovlasti i jamstva koja jamči moraju biti relevantni za utvrđivanje učinkovitosti pravnog lijeka.“<sup>15</sup> U biti smisao postojanja pravnog lijeka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ponajprije je u njegovoj učinkovitosti tijekom postupka čije se trajanje dovodi u pitanje. To znači da je pravni lijek učinkovit ako sprječava navodnu povredu ili njezin nastavak (mehanizam preveniranja dugotrajnosti postupka ili ubrzanja postupka). Međutim, djelotvornost pravnog lijeka nije sporna ni u slučajevima kada postoje postupci za naknadu štete zbog neopravdanih odugovlačenja postupaka, bilo da su u tijeku ili su okončani (mehanizam naknade). Također, u različitim nacionalnim pravnim sustavima može postojati više pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, koja pojedinačno ne mogu biti učinkovita, ali zajedno imaju tu kvalitetu.<sup>16</sup> Dakle, ono što se čl. 13. EKLJP-a traži jest pravni lijek, dostupan pojedincu u njegovu konkretnom slučaju, dakle pravni lijek u smislu individualnog, subjektivnog prava (zahtjeva).<sup>17</sup>

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku uvrštena je u Ustavom zaštićena prava člankom 29. Ustava RH. Čl. 29. Ustava propisuje da „svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.“

No, da bi se zaštita tog prava mogla realizirati, ključna je mogućnost podnošenja ustavne tužbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske predviđena Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.<sup>18</sup> Članak 62. propisuje pravo na podnošenje ustavne tužbe Ustavnom sudu kada su pojedinačnim aktom povrijeđena ljudska prava ili temeljne slobode zajamčene Ustavom.<sup>19</sup> No preduvjet je za podizanje ustavne tužbe da su iscrpljena raspoloživa pravna sredstva.<sup>20</sup> Za razliku od toga, članak 63., st. 1. propisuje da će „Ustavni sud pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kad o pravima i obvezama stranke ili o

<sup>15</sup> Zoroska Kamilovska 2012, 3

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 4–5.

<sup>17</sup> Gali 2017, 124.

<sup>18</sup> V. članak 62. i 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (pročišćeni tekst) NN, br. 49/02.

<sup>19</sup> Članak 62., st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu propisuje: „Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (dalje u tekstu: ustavno pravo). V. Ustavni zakon o Ustavnom sudu (pročišćeni tekst), NN, br. 49/02.

<sup>20</sup> V. članak 62., st. 2. i 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.

sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud...<sup>21</sup> Važno je istaknuti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Ustavnog suda, jedna od pretpostavki za dopuštenost ustavne tužbe podnesene na temelju članka 63. Ustavnog zakona ta da se podnositelj prethodno koristio dopuštenim pravnim sredstvom protiv nerazumne duljine postupka.<sup>22</sup>

Kada Ustavni sud utvrdi postojanje povrede prava na suđenje u razumnom roku, nadležnom će sudu odrediti rok za donošenje akta kojim će taj sud meritorno odlučiti o pravima i obvezama te ujedno odrediti primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegova ustavnog prava.<sup>23</sup> Dakle, člankom 63. predviđena je mogućnost korištenja kombiniranog, ubrzavajuće-odštetnog sredstva. Ta odredba ovlašćuje Ustavni sud, ako ocijeni da je ustavna tužba osnovana, da ubrza postupak nalažući rok u kojem redovni sud mora donijeti odluku, ali i da dosudi naknadu za eventualno pretrpljenu nematerijalnu štetu. ESLJP je već prije priznao taj pravni lijek kao učinkovit u smislu članka 13. Konvencije.

### 3. RAZVOJ INSTITUTA ZAŠTITE PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U HRVATSKOJ

U Hrvatskoj je razvoj pravnog instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku prošao nekoliko razvojnih faza.<sup>24</sup> Formalno-pravno institut zaštite prava na suđenje u razumnom roku ušao je 1997. godine u hrvatski pravni poredak ratifikacijom Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>25</sup> Dakle, u skladu s čl. 141. Ustava Republike Hrvatske zaštita prava na pošteno suđenje postala je dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi bila je iznad zakona.<sup>26</sup> Do ratifikacije Konvencije u hrvatskome pravnom poretku nisu bila razvijena pravila kojima bi se građane štitilo od odugovlačenja u sudskim postupcima.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> V. članak 63., st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.

<sup>22</sup> V. odluku Ustavnog suda broj: U-III-A-4885/2005 od 20. lipnja 2007. te odluku Ustavnog suda broj: U-III-5282/2019 od 15. rujna 2022.

<sup>23</sup> V. članak 63., st. 2. i 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.

<sup>24</sup> Za više o tome v. Izvješće Ustavnog suda RH o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uređenog člancima 63. – 70. Zakona o sudovima od 1. ožujka 2021., NN, br. 21/21.

<sup>25</sup> V. Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02 i 1/06.

<sup>26</sup> V. članak 141. Ustava RH, Ustav RH (pročišćeni tekst), NN, br. 124/00.

<sup>27</sup> Ustavi Republike Hrvatske do izmjena 2000. godine nisu sadržavali odredbe kojima bi se zaštitilo pravo građana na suđenje u razumnom roku. Iznimka su bile odredbe kojima su se određivala načela postupanja u određenim rokovima u kaznenim postupcima. V. Šikić 2009, 335. Više o razdoblju bez odgovarajuće zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj v. Perin Tomičić 2007, 1357–1360.

Nakon ratifikacije Konvencije u Hrvatskoj je počela pravna aktivnost (koja traje i danas) čija je svrha uspostaviti učinkovit pravni mehanizam kojim bi se građanima osigurala zaštita od povrede prava na suđenje u razumnom roku. U tom traženju Hrvatska je promijenila niz mehanizama, od kojih su neki dobili potvrdu ESLJP-a kao učinkovita sredstva, dok su drugi proglašeni protivnima Konvenciji.

Od stupanja na snagu Konvencije za RH proći će niz godina do uvrštavanja prava na pošteno suđenje u Ustav RH kao jedno od temeljnih prava i slobode čovjeka. Navedeno se dogodilo izmjenama Ustava iz 2000. godine.<sup>28</sup> Ujedno je to i vrijeme kada je Ustavni sud počeo razvijati standarde interpretacije pojma suđenja u razumnom roku.<sup>29</sup> Pravo na suđenje u razumnom roku sadržano je u članku 29. Ustava Republike Hrvatske. Dakle, otad je zaštita prava na suđenje u razumnom roku postala i pravo zajamčeno Ustavom, a razrađena je Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni zakon), koji je stupio na snagu 15. ožujka 2002.<sup>30</sup> Ustavni zakon omogućio je sudionicima dugotrajnih sudskih postupaka da radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku podnesu Ustavnom sudu ustavnu tužbu tijekom trajanja sudskih postupaka kojima se prigovara nerazumno dugo trajanje, a u povodu takve tužbe Ustavnom sudu dano je ovlaštenje da nadležnom sudu odredi rok za donošenje akta kojim će taj sud meritorno odlučiti te da odredi primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegova ustavnog prava.<sup>31</sup>

Unošenjem odredbe o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u Ustav RH Ustavni sud postao je nadležan za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, a ustavna tužba bila je jedino pravno sredstvo u Republici Hrvatskoj za zaštitu tog prava. ESLJP je u kratkom roku utvrdio da je taj novi ustavnosudski postupak učinkovito nacionalno pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.<sup>32</sup> Zbog svega navedenog broj ustavnih tužbi kojim se tražila zaštita za suđenje u razumnom roku progresivno je rastao. To je rezultiralo preopterećenošću Ustavnog suda koji više nije mogao rješavati svoje predmete u razumnim rokovima.<sup>33</sup> Stoga je izvijestio Hrvatski

<sup>28</sup> V. Promjenu Ustava RH iz 2000. godine, NN, br. 113/00, odnosno Ustav RH (pročišćeni tekst), NN, br. 124/00. Više o razvoju prava na suđenje u razumnom roku u Hrvatskoj 2000. – 2005. godine v. Uzelac 2010, 161–176.

<sup>29</sup> Za početke razvoja prakse Ustavnog suda u odnosu na interpretaciju „razumnog roka“ v. Omejec 2000, 131.

<sup>30</sup> V. Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN, br. 29/02.

<sup>31</sup> V. članak 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu iz 2002. (pročišćeni tekst), NN, br. 49/02; v. također Potočnjak 2006, 16–17.

<sup>32</sup> U presudi se ističe: „Sud nalazi da novouvedeni članak 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu iz 2002. godine pruža podnositelju učinkovito sredstvo u odnosu na dužinu postupka.“ V. odluku Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Slaviček protiv Hrvatske* br. 20862/02.

<sup>33</sup> V. Šikić 2009, 341.

sabor o uočenim problemima te je predložio da se zaštita prava na suđenje u razumnom roku stavi u nadležnost redovnih i specijaliziranih sudova, a da Ustavni sud ostane nadležan za odlučivanje tek nakon što stranke iskoriste sva sredstva zaštite tog prava na nadležnim sudovima.<sup>34</sup>

Stupanjem na snagu Zakona o sudovima 29. prosinca 2005. uvedeno je novo pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.<sup>35</sup> Time su stranke u sudskom postupku dobile mogućnost podnošenja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku neposredno višem sudu. Svi sudovi koji su odlučivali o takvu zahtjevu mogli su dosuditi naknadu zbog prekomjerne duljine postupka i u isto vrijeme odrediti rok u kojemu niži sud mora donijeti svoju odluku.<sup>36</sup> To je pravno sredstvo, dakle, bilo kombinirano, odštetno-ubrzavajuće, jer se moglo iskoristiti za ubrzanje postupka, ali i za pružanje primjerene naknade za odugovlačenja do kojih je već došlo. Uvođenjem toga novog pravnog sredstva Ustavni sud prestao je biti nadležan u prvom stupnju za zaštitu tog prava. Naime, nakon iscrpljenja pravnog puta propisanog člancima 27. i 28. Zakona o sudovima iz 2005., strankama je na temelju članka 62. Ustavnog zakona, u roku iz članka 64. Ustavnog zakona, ostala mogućnost podnošenja ustavne tužbe za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.<sup>37</sup>

Sljedeći korak u razvoju instituta zaštite suđenja u razumnom roku uslijedio je izmjenama Zakona o sudovima iz 2009. godine.<sup>38</sup> Navedenim zakonskim izmjenama uvedeno novo pravno sredstvo – žalba tročlanom vijeću Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao sudu posljednjeg stupnja protiv rješenja Vrhovnog suda. Na taj se način zaštita ustavnog prava na suđenje u razumnom roku na Ustavnom sudu osigurava u redovitom postupku koji se pokreće ustavnom tužbom na temelju članka 62. Ustavnog zakona protiv pojedinačnog akta kojim je meritorno odlučeno o pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, a koja se podnosi nakon što je iscrpljen dopušteni put pravne zaštite. Na temelju prvog dijela rečenice stavka 1. članka 63. Ustavnog zakona, Ustavni sud i dalje je ostao nadležan za odlučivanje o povredi ustavnog prava na suđenje u razumnom roku u slučaju kada Vrhovni sud na kojem se vodi postupak u posljednjem stupnju ne odluči o pravnom sredstvu stranke u razumnom roku.

---

<sup>34</sup> V. Izvješće Ustavnog suda RH broj: U-X-835/2005 od 24. veljače 2005., NN, br. 30/05.

<sup>35</sup> V. članak 27. i 28. Zakona o sudovima, NN, br. 150/05.

<sup>36</sup> V. članak 28., st. 1. Zakona o sudovima, NN, br. 150/05.

<sup>37</sup> Promjene uvedene izmjenama Zakona o sudovima iz 2005. izazvale su brojne kritike. Više o kritikama, ali i stavovima kojima se pokušalo obraniti nakane zakonodavca te o nedostacima i nedorečenostima čl. 27. i 28. Zakona o sudovima v. Šikić 2009, 343–347. Suprotno tomu, neki autori smatraju da su promjene Zakona o sudovima dovele do jačanja odgovornosti sudova za učinkovito suđenje. V. o tome Potočnjak 2006, 14–15. V. također Crnić 2006, 29–32.

<sup>38</sup> V. članak 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, NN, br. 153/09.

Vjerojatno potaknut sve većim iznosima koji su se iz proračuna izdvajali za isplatu kompenzacija za povredu prava na suđenje u razumnom roku, zakonodavac je 2013. godine izmijenio Zakon o sudovima. Novim izmjenama Zakona uveden je novi model zaštite prava na suđenje u razumnom roku.<sup>39</sup> Zakon o sudovima iz 2013. godine sadržava niz odredaba koje se odnose na zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Riječ je o člancima 63. do 70. Zakona o sudovima, kojima se uspostavlja primarno ubrzavajući postupak zaštite suđenja u razumnom roku. Člankom 64. predviđena su dva pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku: zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku te zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.<sup>40</sup> Dakle, novi model obuhvaća dva pravna sredstva: zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (tzv. ubrzavajuće pravno sredstvo)<sup>41</sup> i zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (tzv. kombinirano, ubrzavajuće-odštetno pravno sredstvo).

Nevažnija promjena dogodila se u odnosu na proceduru ostvarivanja zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Stranka u sudskom postupku koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku o njezinu pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo ima pravo na sudsku zaštitu u skladu s odredbama tog zakona.<sup>42</sup> Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku podnosi se sudu na kojem se postupak vodi. O zahtjevu odlučuje predsjednik suda. Pri odlučivanju o podnesenom zahtjevu predsjednik suda osobito će voditi računa o vrsti predmeta, činjeničnoj i pravnoj složenosti predmeta, ponašanju stranaka te postupanju suda. Predsjednik suda dužan je odlučiti o podnesenom zahtjevu u roku od 60 dana od njegova zaprimanja.<sup>43</sup> Ako predsjednik suda utvrdi da je zahtjev osnovan, odredit će rok u pravilu od najdulje šest mjeseci, osim ako okolnosti slučaja ne nalažu određivanje duljeg roka, u kojem sudac predmet mora riješiti.<sup>44</sup> Ako predsjednik suda utvrdi da je zahtjev neosnovan, odbit će ga rješenjem protiv kojeg stranka ima pravo žalbe u roku od osam dana od primitka rješenja. O žalbi odlučuje predsjednik neposredno višeg suda. Ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku na Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, o žalbi odlučuje vijeće od tri sudca tog suda. Predsjednik neposredno višeg suda odnosno vijeće može žalbu odbiti kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsko rješenje ili preinačiti rješenje.<sup>45</sup> Dakle, ovdje je riječ o primarno ubrzavajućem sredstvu. I samo iznimno, ako sudac ne riješi predmet u roku koji mu je određen, stran-

<sup>39</sup> V. Zakon o sudovima, NN, br. 28/13.

<sup>40</sup> V. članak 64. Zakona o sudovima, NN, br. 28/13.

<sup>41</sup> V. članak 64., stavak 1., točka 1. Zakona o sudovima, NN, br. 28/13.

<sup>42</sup> V. članak 63. Zakona o sudovima, NN, br. 28/13.

<sup>43</sup> V. članak 65. Zakona o sudovima, NN, br. 28/13.

<sup>44</sup> V. članak 66. Zakona o sudovima, NN, br. 28/13.

<sup>45</sup> V. članak 67. Zakona o sudovima, NN, br. 28/13.

ka može u daljnjem roku od šest mjeseci neposredno višem sudu podnijeti zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Neposredno viši sud dužan je u roku od šest mjeseci odrediti rok u kojem sud na kojem je postupak u tijeku mora riješiti predmet te primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegova prava na suđenje u razumnom roku. Iz navedenog proizlazi da je primarno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ono koje služi ubrzanju postupka. Odštetno-ubrzavajuće pravno sredstvo dostupno je samo u iznimnim situacijama, odnosno u onim slučajevima kada sudac koji postupa u predmetu nije postupio u roku za donošenje odluke koji mu je odredio predsjednik suda.

Europski sud za ljudska prava 2020. godine u presudi *Mirjana Marić protiv Hrvatske* upustio se u generalnu ocjenu učinkovitosti pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku predviđenih Zakonom o sudovima iz 2013.<sup>46</sup> Članak 68. Zakona o sudovima iz 2013. odredba je zbog koje je ESLJP utvrdio da se zahtjev za zaštitu suđenja u razumnom roku ne može smatrati učinkovitim sredstvom. Naime, mogućnost podnošenja **zahtjeva za isplatu primjerene naknade** zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku uvjetovano je propuštanjem suda da predmet iz članka 65. toga Zakona riješi u određenom roku.<sup>47</sup> Sud je ocijenio da je u hrvatskome pravnom sustavu mogućnost korištenja kombiniranog, ubrzavajuće-odštetnog sredstva ograničena do te mjere da oslobađa podnositelje dužnosti tražiti zaštitu prava na suđenje u razumnom roku na hrvatskim sudovima.<sup>48</sup> Naime, podnositelj to može koristiti samo kad sudac kojemu je predsjednik suda u povodu zahtjeva stranke za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku naložio donijeti odluku u određenom roku propusti to učiniti u tom roku. Dakle, on se može primarno koristiti ubrzavajućim pravnim sredstvom iz članka 64., stavka 1., točke 1. Zakona o sudovima iz 2013., prije negoli se sa svojim zahtjevom obrati Europskom sudu za ljudska prava. Iz istih je razloga utvrdio da se takvo sredstvo ne može smatrati djelotvornim u smislu članka 13. Konvencije. Stažnik ističe: „Ako je utvrđena povreda za jednog podnositelja systemske naravi, odnosno utvrdi li se da je postupanje koje je uzrokovalo povredu učestalo u državi i prema drugim fizičkim ili pravnim osobama, državna tijela dužna su poduzeti tzv. Opće mjere kojima će spriječiti takva slična kršenja ljudskih prava u budućnosti.“ Ujedno dodaje da opće mjere mogu obuhvatiti i izmjene zakonodavstva.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> V. presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Marić protiv Hrvatske* iz 2020., str. 1–25.

<sup>47</sup> V. članak 68. Zakona o sudovima, NN, br. 28/13.

<sup>48</sup> Sud je to istaknuo sljedećim riječima: „The 2013 Courts Act, which entered into force on 14 March 2013, introduced a purely acceleratory remedy as the primary remedy (see paragraph 30 above). A combined compensatory and acceleratory remedy, identical to that under the previous legislation (see paragraph 34 above), was made available only in limited circumstances as a complementary remedy.“ V. presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Marić protiv Hrvatske* iz 2020., para. 39–41.

<sup>49</sup> V. Stažnik, *op. cit.*, 914.

Osim članka 68. Zakona o sudovima, sporan bi se u budućnosti mogao pokazati i članak 69. koji definira maksimalan iznos primjerene naknade u jednom predmetu. Taj iznos ne može iznositi više od 35.000,00 kuna. Naime, prema stavu ESLJP-a izrečena naknada treba biti primjerena i dostatna, a što uvelike ovisi o trajanju sudskog postupka. Što se tiče pravične procjene nematerijalne štete pretrpljene kao rezultat duljine postupka, Sud smatra da je iznos koji varira između 1000 i 1500 EUR po godini trajanja postupka (a ne po godini kašnjenja) osnovna brojka za relevantan izračun. Ishod je domaćeg postupka (bez obzira na to gubi li podnositelj zahtjeva, dobiva ili na kraju postiže prijateljsku nagodbu) irelevantan za nematerijalnu štetu pretrpljenu zbog trajanja postupka. Ukupan iznos bit će uvećan za 2000 eura ako se radi o značajnim pitanjima koja su predmet spora, kao što su slučajevi koji se tiču radnog prava, građanskog stanja i sposobnosti, mirovine ili posebno teških postupaka koji se odnose na zdravlje ili život osobe.<sup>50</sup> Ustavni sud očito je ocijenio da je navedeno ograničenje prenisko kada je odredio kao primjerenu naknadu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u iznosu od 38.000,00 kuna.<sup>51</sup>

Prepoznajući potrebu mijenjanja Zakona o sudovima iz 2013., Ustavni je sud 2021. podnio izvješće Saboru RH u kojem je skrenuo pozornost na potrebne zakonske izmjene kako bi se osiguralo da zaštita prava na suđenje u razumnom roku na hrvatskim sudovima bude opet djelotvorno sredstvo u smislu članka 13. Konvencije.<sup>52</sup> Ustavni sud istaknuo je: „postojeća pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u

<sup>50</sup> V. presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Apecilla protiv Italije* iz 2004., para 26.

<sup>51</sup> V. odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-1357/2021 i dr. od 4. svibnja 2022., NN, br. 63/22 (3. 6. 2022.).

<sup>52</sup> Ustavni sud istaknuo je da „nema sumnje da je najučinkovitije rješenje za sprječavanje nerazumno dugog trajanja sudskih postupaka pravno sredstvo namijenjeno ubrzanju postupka, dok do povrede još nije došlo. Takvo pravno sredstvo treba ponajprije imati preventivnu svrhu kako bi spriječilo da do povrede prava na suđenje u razumnom roku uopće dođe.“ Međutim, praksa pokazuje da sredstvo za ubrzanje postupka koje predviđa članak 64., stavak 1., točka 1. ZoSuda/13 ne ispunjava svoju preventivnu ulogu jer će zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, u pravilu, biti usvojen samo ako postupak već predugo traje, odnosno samo ako predsjednik suda smatra da postupak predugo traje. Dakle, to sredstvo ne može se koristiti radi sprječavanja predstojeće povrede prava na suđenje u razumnom roku. Nadalje, pravno sredstvo namijenjeno samo ubrzanju postupka ne može biti učinkovito za ispravljanje onih situacija u kojima postupak već predugo traje, odnosno u kojem je već došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku. Ono stoga mora biti popraćeno i odštetnim pravnim sredstvom. To je zato što žrtva povrede nekog Ustavom odnosno Konvencijom zajamčenog prava ili slobode prestaje biti žrtvom te povrede kumulativnim ispunjenjem dviju pretpostavki: utvrđenjem povrede prava ili slobode zajamčene Ustavom odnosno Konvencijom te dodjeljivanjem odgovarajuće novčane naknade za tako utvrđenu povredu. Međutim, takvo kombinirano, ubrzavajuće-odštetno pravno sredstvo kakvo predviđa sadašnji zakonodavni model nije u skladu s člankom 13. Konvencije. Ono je, kako je već rečeno, neučinkovito jer se može koristiti samo u onoj situaciji u kojoj sudac propusti donijeti odluku u naloženom mu roku. V. Izvješće Ustavnog suda RH o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uređenog člancima 63. – 70. Zakona o sudovima od 1. ožujka 2021., NN, br. 21/21.

razumnom roku učinkovita su za popravljavanje onih situacija u kojima je do povrede već došlo, a sudac kojemu je naloženo donijeti odluku u određenom roku to propusti učiniti.“ Međutim, nisu učinkovita za sprječavanje predstojećih povreda prava na suđenje u razumnom roku kao ni u onim situacijama u kojima je do povrede već došlo. Naime, ako sudac u naloženom mu roku donese odluku, stranka u tom slučaju nema na raspolaganju odštetno pravno sredstvo za već utvrđenu povredu razumnog roka. Ustavni sud napomenuo je da na uočene probleme reagira u pojedinačnim slučajevima određivanjem primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku<sup>53</sup>, nastojeći nadomjestiti nedostatke u postojećem zakonodavnom modelu. Navedeno je iznimno bitno jer je to omogućilo Ustavnom sudu da u pojedinačnim predmetima prevlada nedostatke Zakona o sudovima iz 2013.<sup>54</sup> Međutim, postupanje Ustavnog suda u pojedinačnim slučajevima ne može nadomjestiti nužnost zakonodavne intervencije. Dakle, unatoč upozorenjima Ustavnog suda o slabosti Zakona o sudovima iz 2013., relevantne odredbe nisu promijenjene Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2022. te su sporne odredbe i dalje na snazi.<sup>55</sup>

Na kraju se možemo složiti sa Šikićevom tvrdnjom da je praksa Europskog suda, pak, imala 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.<sup>56</sup> U vezi s razvojem pravne zaštite od povreda razumnog roka odlučivanja u upravnosudskom postupku važno je istaknuti da su ključni problemi bili način utvrđivanja početka i završetka razdoblja relevantnog za procjenu razumnosti roka odlučivanja te mogućnost ostvarivanja naknade za povredu prava na suđenje u razumnom roku. ESLJP je svojim odlukama u predmetima *Počuča* te poslije u predmetu *Marić* doveo do promjene sudske prakse Ustavnog suda RH.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> V. odluku Ustavnog suda RH U-III-A-5285/2020 od 13. travnja 2022.; U-III-A-2210/2022 od 14. srpnja 2022.

<sup>54</sup> V. odluku Ustavnog suda RH U-III-A-5285/2020 od 13. travnja 2022.; U-III-A-2210/2022 od 14. srpnja 2022.

<sup>55</sup> V. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudova, NN, br. 21/22 od 16. veljače 2022.

<sup>56</sup> V. Šikić 2013, 458–460.

<sup>57</sup> Odlukom i rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-4885/2005 od 20. lipnja 2007. Ustavni sud promijenio je praksu izravno potaknut presudom Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Počuča protiv Hrvatske* od 29. rujna 2006. Slično je u svojim odlukama U-III-A-5285/2020 od 13. travnja 2022.; U-III-A-2210/2022 od 14. srpnja 2022. promijenio svoju praksu u odnosu na dosuđivanje naknade za povredu prava na suđenje u razumnom roku nakon presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Marić protiv Hrvatske*. V. odluku i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-4885/2005 od 20. lipnja 2007. Odluku Ustavnog suda RH U-III-A-5285/2020 od 13. travnja 2022.; U-III-A-2210/2022 od 14. srpnja 2022. Više o utjecaju nadnacionalnog prava na zaštitu prava stranaka u upravnom sporu v. Britvić Vetma, Staničić, Horvat 2021, 51–53. Više o razvoju upravnog spora u Hrvatskoj v. Đerđa, Kryška 2018, 93–96.

#### 4. SPECIFIČNOSTI ZAŠTITE PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U UPRAVNIM STVARIMA

U upravnom postupku upravno tijelo ima obvezu riješiti upravnu stvar donošenjem upravnog akta (rješenja). Upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje.<sup>58</sup> Nakon toga, u slučaju osporavanja upravnog akta zadaća je suda da u upravnom sporu utvrdi je li u upravnoj stvari upravno tijelo donijelo zakonito rješenje.<sup>59</sup> Dakle, u upravnom postupku i upravnom sporu odlučuje se o upravnim stvarima, pa se postavlja pitanje mogu li se „upravne stvari“ podvesti pod „prava i obveze građanske naravi“ o kojima govori Konvencija o zaštiti temeljnih ljudskih prava. Naime, kao što je istaknuto, čl. 6., st. 1. (Europske) Konvencije propisuje da „radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.“

Da bi došlo do primjene čl. 6. Konvencije, nije dovoljno da je pravo čija se zaštita zahtijeva po svojoj prirodi „građansko“, već je ujedno potrebno da je riječ o pravu koje priznaje unutarnje pravo dotične države članice te da je riječ o stvarnom sporu čiji je ishod za ostvarenje tog prava neposredno odlučan. Sam pojam „prava i obveze građanske naravi“ konvencijski organi u svojoj praksi tumače autonomno i prilično široko, smatrajući da se čl. 6. Konvencije mora primjenjivati ne samo u klasičnim građanskopravnim postupcima već i u postupcima čiji ishod ima direktan učinak na pravne pozicije, koje se prema kontinentalnoeuropskom shvaćanju smatraju građanskim pravom. Pritom nije odlučno donosi li se odluka u konkretnom postupku primjenom propisa privatnopravnog ili javnopravnog karaktera, nije odlučno ni jesu li obje stranke u sporu privatne osobe ili je jedna stranka vlast kao što nije odlučno ni to u čiju je nadležnost po unutarnjem pravu odlučivanje o konkretnom pravu stavljeno.

Europski sud zasad je odbio dati apstraktnu definiciju pojma građanskog prava, smatrajući prikladnijim određivati područje primjene čl. 6. Konvencije svojim presudama u konkretnim slučajevima, pri čemu se dosad to područje primjene neprestano postupno širilo.<sup>60</sup> Dakle, na koja će se prava i obveze primjenjivati članak 6. Konvencije u nekoj državi, ostalo je pitanje koje Sud ponovno rješava od slučaja do slučaja poštujući neke temeljne odrednice.<sup>61</sup> Članak 29., st. 1. Ustava RH napisan je

<sup>58</sup> V. članak 2., st. 1. Zakona o općem upravnom postupku (NN, br. 47/09, 110/21).

<sup>59</sup> Više o upravnoj stvari i upravnom aktu v. Britvić Vetma, Pičuljan 2016, 39. Više o specifičnostima upravnog spora v. Jurić-Knežević 2016, 45–48. V. također Loje 2016, 58–60.

<sup>60</sup> Više o tome v. Garašić 1998, 968–969.

<sup>61</sup> V. Goranić 2000, 49. Također v. Déro-Bugny 2006, 5.

po uzoru na članak 6. Konvencije, ali je otišao korak dalje u zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Naime, on jamči takvu zaštitu u odnosu na sve vrste sudskih postupaka, a ne samo u odnosu na sudske postupke kojima se odlučuje o pravu građanske prirode ili u postupcima u povodu optužnica za kaznena djela, kako to čini Konvencija. Dakle, takva ustavna odredba obuhvaća i upravni spor.<sup>62</sup>

Svrha je uvođenja pojma suđenja u razumnom roku iz članka 6. Konvencije osigurati pravnu sigurnost, odnosno omogućiti dovoljnu brzinu rješavanja predmeta na sudovima kako bi se stranci omogućilo da ne bude predugo u neizvjesnosti što se tiče ishoda svoga spora. Navedeno čini nezaobilazan uvjet za pravično suđenje.<sup>63</sup> U odlučivanju o pitanju povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravnim stvarima javljaju se dva složena pravna problema – razdoblje u kojem je moglo doći do povrede razumnog roka te mjerila s pomoću kojih se može utvrditi je li neki postupak udovoljio standardu razumnog roka ili nije. Kako bi se dobio odgovor, potrebno je početi od relevantnih propisa koji uređuju upravno postupovno pravo. Ujedno je korisno konzultirati praksu Ustavnog suda RH u procjenjivanju povreda razumnosti roka te je usporediti s praksom Europskog suda za ljudska prava te na temelju toga izvesti određene zaključke.

Zakonom o upravnim sporovima (ZUS) definira se cilj upravnog spora. Cilj je upravnog spora „osigurati zakonitost prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.“<sup>64</sup> Iz navedene zakonske odredbe možemo zaključiti da cilj „upravnog spora danas nije samo postići da javnopravna tijela poštuju objektivno pravo već da se i pojedinci zaštite od uprave.“<sup>65</sup> Britvić Vetma ističe da se kvaliteta odluka upravnog suda može mjeriti prema kriteriju brzine.<sup>66</sup> Radolović zaključuje da je pravo na suđenje u razumnom roku pravo na brzu (efikasnu), ali istodobno i „pravičnu“ pravdu.<sup>67</sup> Omejec ističe da bi se pravosudna aktivnost trebala voditi načelom ekonomičnosti u postupcima na sudovima, što se očituje kao postulat kvalitete sudske zaštite te radnim metodama koje sudovi primjenjuju u postupku.<sup>68</sup> Stoga je sud dužan nastojati da se postupak provede bez odugovlačenja i sa što manje troškova. Istovjetno pravilo vrijedi i u upravnim stvarima. Zbog specifična monopolnog položaja uprave prijeto stalna opasnost da oni svoj položaj zloupotrijebe, bilo nezakonitim uskraći-

---

<sup>62</sup> V. Šikić 2009, 337. Jažić ističe kako Europski sud za ljudska prava građanska prava tumači u punom opsegu te ona obuhvaćaju sva subjektivna prava, bilo da imaju uporište u javnom ili privatnom pravu. V. Jažić 2022, 4.

<sup>63</sup> V. Goranić 2000, 51.

<sup>64</sup> V. članak 2., sZUS-a. Više o predmetu upravnog spora v. Đerđa 2008, 8–12.

<sup>65</sup> V. Ježić 2022, 7.

<sup>66</sup> V. Britvić Vetma 2012, 409.

<sup>67</sup> V. Radolović 2008, 282.

<sup>68</sup> V. Omejec 2000, 131.

vanjem zahtjeva građana, bilo odugovlačenjem odnosno nerješavanjem zahtjeva. U drugom slučaju riječ je o poznatom problemu šutnje administracije. Umjesto da upravno tijelo izriekom donese pozitivno ili negativno rješenje, ono šuti i time stvara neizvjesnu pravnu situaciju za stranku.<sup>69</sup> Nadalje, učinkovita zaštita stranke u upravnom sporu i uspostavljanje zakonitosti pretpostavlja obvezu upravnih tijela da postupaju u skladu s presudom. Odbijanje upravnih tijela da izvrše sudsku presudu, postupanje protivno presudi i odugovlačenje s postupkom izvršenja povreda je čl. 6. Konvencije.<sup>70</sup>

U Hrvatskoj je posljednjih godina znatno skraćeno trajanje upravnih sporova, čime je strankama zajamčeno brže ostvarivanje upravne pravde. Iz statističkih podataka Ministarstva pravosuđa i uprave razvidno je da je prosječno rješavanje upravnih sporova u Hrvatskoj danas kraće od jedne godine.<sup>71</sup> Međutim, valja imati na umu da je ovdje riječ o prosječnom trajanju upravnih sporova, pa u nekim složenim upravnim stvarima sudski postupci ipak znaju trajati i duže.<sup>72</sup> U sudbenim stvarima pravni promet traži brzo rješavanje sporova.

Nadalje, važno je istaknuti da je **upravni spor u Hrvatskoj čvrsto vezan uz prethodno vođenje upravnog postupka**. Upravnom sporu u pravilu prethodi žalbeni postupak pred upravnim tijelom. Također, nakon pravomoćnosti presude kojom je tužbeni zahtjev prihvaćen, predmet se vraća upravnom tijelu na ponovni postupak. Građani su u rješavanju nekih svojih prava i interesa u upravnim stvarima upućeni na pokretanje upravnih postupaka pred upravnim tijelima Republike Hrvatske. Podnošenjem zahtjeva oni ulaze u zakonom uređene vremenske okvire postupanja. Rokovi za odlučivanje te za pružanje pravne zaštite uređeni su Zakonom o općem upravnom postupku i Zakonom o upravnim sporovima.<sup>73</sup> Navedeni propisi sadržavaju niz odredaba kojima se uređuju rokovi za donošenje rješenja kojima se odlučuje o zahtjevima građana te pravna zaštita ako se takvi rokovi prekorače. Riječ je o člancima 101., 119. te 121. ZUP-a i čl. 8., 12. te 58. ZUS-a.

Zakonom o upravnom postupku propisani su kratki rokovi za rješavanje na zahtjev stranaka. Upravno tijelo mora donijeti i dostaviti rješenje u roku od 30 odnosno 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.<sup>74</sup> Protiv svakog prekoračenja tih rokova stranka ima sredstvo pravne zaštite. Ona može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni

<sup>69</sup> V. Omejec 2000, 132.

<sup>70</sup> Jurić-Knežević 2019, 16.

<sup>71</sup> Statističke pokazatelje o radu upravnih sudova v. na <https://sudovi.hr/hr/statistike/upravni-sudovi>.

<sup>72</sup> Đerđa, Šamanić 2020, 39.

<sup>73</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09 i 110/21 te Zakon o upravnim sporovima, NN, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

<sup>74</sup> Članak 101. ZUP-a propisuje rok od 30 dana za slučajeve neposrednog rješavanja i rok od 60 u slučajevima kad je potrebno vođenje ispitnog postupka. V. članak 101., st. 1. i 2. ZUP-a.

spor.<sup>75</sup> Osim toga, ZUP jasno definira postupak po žalbi kad prvostupanjnsko tijelo na zahtjev stranke nije riješilo u roku te mu određuje novi rok za donošenje rješenja.<sup>76</sup> Osim toga, ZUP popisuje i rok unutar kojega je potrebno donijeti drugostupanjnska rješenja. Drugostupanjnsko tijelo rješenje o žalbi mora donijeti i dostaviti stranci preko prvostupanjnskog tijela što je prije moguće, a najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe, ako zakonom nije propisan kraći rok.<sup>77</sup> Zakon o upravnim sporovima sadržava odredbe koje teže učinkovitosti upravnog spora. U skladu s načelom učinkovitosti sud mora upravni spor provesti brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova, onemogućit će zlorabu prava stranaka i drugih sudionika u sporu te će odluku donijeti u razumnom roku.<sup>78</sup> Upravni sudovi odlučuju o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku.<sup>79</sup> Upravni sud prihvatit će tužbeni zahtjev ako utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Tada će upravnom tijelu narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjeren rok.<sup>80</sup>

Iz navedenih odredaba moglo bi se zaključiti da postojeći pravni okvir sadržava predmnjevu da je zahtjev odbijen ako upravna tijela ne donesu odluku u zakonskim rokovima, stoga nije moguće da postupak pred upravnim tijelima traje nerazumno dugo. Takav stav jedno je vrijeme imao i sam Ustavni sud RH navodeći da hrvatski pravni poredak ima uređena zakonska pravila u slučajevima šutnje uprave. Tim se zakonskim pravilima stranci pruža zaštita. Na temelju takva je stava Ustavni sud smatrao da se dužnost donošenja odluke u razumnom roku odnosi isključivo na tijela sudbene vlasti.<sup>81</sup> Takav zaključak Ustavnog suda temelji se na tomu što su odredbama upravnoga postupnog prava propisani rokovi za donošenje upravnih akata, a protiv svakog prekoračenja tih rokova stranka ima učinkovito sredstvo pravne zaštite, žalbu drugostupanjnskom tijelu, odnosno tužbu Upravnom sudu, te ne postoji mogućnost nerazumnih trajanja upravnih postupaka u smislu članka 63., st. 1. Ustavnog zakona. Europski sud za ljudska prava u svojim je presudama u predmeti-

---

<sup>75</sup> V. članak 101., st. 3. ZUP-a.

<sup>76</sup> Članak 119. propisuje da će drugostupanjnsko tijelo odrediti novi rok za donošenje rješenja od 30 dana kad utvrdi da prvostupanjnsko tijelo nije donijelo rješenje iz opravdanih razloga, odnosno rok od 15 dana kada utvrdi da razlozi za nedonošenje prvostupanjnskog rješenja nisu opravdani. V. članak 119., st. 2. i 3. ZUP-a.

<sup>77</sup> V. članak 121. ZUP-a.

<sup>78</sup> V. članak 8. Zakona o upravnim sporovima; također o važnosti načela upravnog postupka i upravnog spora v. Britvić Vetma, Pičuljan 2016, 41.

<sup>79</sup> V. članak 12., st. 2. Zakona o upravnim sporovima.

<sup>80</sup> V. članak 58. Zakona o upravnim sporovima.

<sup>81</sup> V. US U-III-A-995/2002 iz prosinca 2002.

ma *Božić protiv Hrvatske*, *Počuča protiv Hrvatske* te *Smoje protiv Hrvatske* jasno istaknuo da navedeni stav Ustavnog suda nije u skladu s ustaljenom sudskom praksom Europskog suda.<sup>82</sup> U predmetu *Božić protiv Hrvatske* Sud prvo primjećuje da su upravni organi donijeli sedam odluka. Pritom nisu uvijek strogo poštivali zakonske rokove. Međutim, produljeni karakter postupka samo je djelomično bio rezultat toga što ti organi nisu donijeli svoje odluke na vrijeme. Po mišljenju Suda, glavni uzrok odugovlačenja bio je, međutim, nedostatak u postupovnom sustavu koji je omogućio opetovana vraćanja predmeta na ponovljeni postupak, a koja su bila potrebna zbog nepotpunih činjeničnih utvrđenja.<sup>83</sup>

Ustavni sud 2007. godine promijenio je dotadašnju sudsku praksu te prihvatio postojanje nedostataka u postupovnom sustavu upravnog prava u Republici Hrvatskoj. Nakon što je Ustavni sud ocijenio da sredstva pravne zaštite protiv štetne administracije vrlo često nisu djelotvorna za ubrzanje samih upravnih postupaka, što jasno pokazuje upravna praksa u Republici Hrvatskoj, zaključio je da se njegovo dosadašnje pravno stajalište u 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 na Upravnom sudu 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 trajanje upravnog spora zajedno s trajanjem 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.<sup>84</sup>

Ustavni sud istaknuo je da treba razlikovati one situacije kod kojih na nerazumnu duljinu odlučivanja o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranaka u upravnim i upravnosudskim postupcima utječe činjenica što Upravni sud Republike Hr-

<sup>82</sup> Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Počuča protiv Hrvatske* od 29. rujna 2006. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Božić protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006., para. 23, 31 i 34. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Smoje protiv Hrvatske* od 11. siječnja 2007., para 34 i 45.

<sup>83</sup> Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Božić protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006., para. 36.

<sup>84</sup> V. odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-4885/2005 od 20. lipnja 2007., para. 4.2.

vatske i više puta vraća upravnu stvar na ponovni upravni postupak, najčešće zbog nepotpuno ili pogrešno utvrđenih činjenica. Takva upravna i upravnosudska praksa upućuju na bitne nedostatke u sustavu postupovnoga 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 Upravnog suda Republike Hrvatske ima razumnog opravdanja razmatrati 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.<sup>85</sup> Dakle, u upravnosudskom postupovnom pravu potrebno je voditi računa o posebnosti procjenjivanja razumnosti roka u rješavanju upravnih stvari te istaknuti posebnosti upravnosudskih postupaka u odnosu na druge sudske postupke u hrvatskome pravnom poretku.

Tijekom odlučivanja Suda o tome je li neki postupak okončan u razumnom roku najprije se određuje početak i kraj trajanja postupka, a zatim procjenjuje može li se vrijeme između te dvije određene točke smatrati „razumnim“.<sup>86</sup> Pitanje razdoblja u kojem dolazi do povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravnosudskom postupcima, domaća znanost i judikatura procjenjivale su na različite načine.<sup>87</sup> U početnim stavovima Ustavnog suda RH, ali i kod nekih autora, tvrdilo se da se razdoblje odnosno trajanje postupka odnosi samo na upravni spor, odnosno da se ono računa od podnošenja upravne tužbe upravnom sudu. Tako je Ustavni sud svojim rješenjem U-III A-9995/2002. iz 2002. zaključio „kako je razvidno da se dužnost donošenja odluka u razumnom roku odnosi isključivo na tijela sudbene vlasti.“ Ujedno nadodaje „kako bi se postupak pred Ustavnim sudom, pokrenut ustavnom tužbom zbog nedonošenja meritorne odluke u razumnom roku na temelju ovlaštenja iz čl. 63. Ustavnog zakona, mogao voditi samo zbog šutnje Upravnog suda Republike Hrvatske u predmetu pokrenutom tužbom stranke zbog šutnje uprave, ali ne i neposredno protiv šutnje upravnih tijela.“<sup>88</sup> U jednom je kasnijem predmetu Ustavni sud kao pravno relevantno razdoblje, sa stajališta povrede prava na donošenje sudske odluke u

---

<sup>85</sup> V. odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007., para. 4.3.

<sup>86</sup> V. Goranić 2000, 52.

<sup>87</sup> U svom tekstu Otočan analizira poštivanje prava na suđenje u razumnom roku u upravnom sporu ne uzimajući u obzir upravni postupak koji je tomu prethodio. V. Otočan 2020, 179–193.

<sup>88</sup> V. rješenje Ustavnog suda RH br. U-III A-9995/2002. iz 2002. V. također Potočnjak 2006, str. 15.

razumnom roku, smatrao razdoblje od trenutka podnošenja tužbe Upravnom sudu pa do trenutka podnošenja ustavne tužbe zbog povrede prava na razumnost roka rješavanja na Upravnom sudu.<sup>89</sup> U tom je predmetu Upravni sud čak smatrao da je donošenje presude u upravnom sporu prije okončanja postupka na Ustavnom sudu razlog za odbijanje ustavne tužbe.<sup>90</sup> Navedene stavove o pravno relevantnom razdoblju Ustavni sud ponovio je i u svojoj odluci br. U-IIA-635/2004 iz 2004. godine, premda se podnositelj ustavne tužbe pozvao na praksu Europskog suda za ljudska prava ističući da taj sud u upravnim stvarima razmatra postupak pred upravnim tijelima i postupak na Upravnom sudu kao jedinstvenu cjelinu. Iz navedenih je odluka razvidno da je Ustavni sud u odlučivanju o pitanju povrede razumnosti roka rješavanja Upravnog suda primijenio ista načela i utvrđenja kao i u rješavanju o pitanju povrede razumnosti roka rješavanja ostalih redovnih sudova u Republici Hrvatskoj.<sup>91</sup> Dakle, Ustavni sud nije vodio računa o razlikama i specifičnostima zaštite prava građana u upravnim stvarima u odnosu na prava iz domene građanske ili kaznene grane sudovanja. Na taj način Ustavni je sud u odlučivanju o razumnosti roka u upravnim stvarima išao smjerom suprotnim od prakse Europskog suda za ljudska prava.<sup>92</sup>

Europski sud u predmetu *Počuča protiv Hrvatske* istaknuo je pogrešnost takva tumačenja povrede prava na suđenje u razumnom roku te je naglasio da je pravno sredstvo djelotvorno samo ako je sposobno pokriti sve stadije postupka kojima se prigovara i uzeti u obzir njihovu ukupnu duljinu.<sup>93</sup> „Razumni rok“ nije jedan vremenski precizno određeni rok koji bi vrijedio u svakom slučaju, već zapravo pravni standard koji Europski sud za ljudska prava prosuđuje i određuje individualno u svakom slučaju polazeći od sljedećih elemenata: složenost slučaja, način na koji su vlasti postupale s predmetom, postupanje samog podnositelja zahtjeva koje je moglo pridonijeti produljivanju postupka, posebne okolnosti koje su mogle opravdati produljenje postupka, značenje ishoda postupka za stranku, tj. potreba da se određeni postupci (kao npr. sporovi o radnim odnosima, sporovi o socijalnopravnim zahtjevima, sporovi o roditeljskim pravima, usvojenju itd.) hitno završe.<sup>94</sup>

<sup>89</sup> V. rješenje Ustavnog suda RH br. U-III-A-1694/2002. iz 2004.

<sup>90</sup> Takav je stav Upravnog suda Ustavni sud odbio obrazloženjem da Ustavni sud ispituje eventualnu povredu ustavnog prava na donošenje sudske odluke u razumnom roku kao samostalnu povredu, neovisno o tome je li sudska odluka ipak donesena prije nego što je okončan sam ustavnosudski postupak. *Ibid.*

<sup>91</sup> V. Šikić 2009, 353.

<sup>92</sup> V. Vajić 2001, 985.

<sup>93</sup> Europski sud za ljudska prava to je izrekao sljedećim riječima: „In this connection the Court reiterates that a remedy available to a litigant at domestic level for raising a complaint about the length of proceedings is “effective”, within the meaning of Article 13 and 35 § 1 of the Convention, only if it is capable of covering all stages of the proceedings complained of and thus, in the same way as a decision given by the Court, of taking into account their overall length.“ V. presudu u predmetu *Počuča protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006., para 34 – 35.

<sup>94</sup> V. Garašić 1998, 996. Više o kriterijima i standardima „razumnog roka“ v. Goranić 2000, 52–54.

Europski sud za ljudska prava za početak tijeka relevantnog roka ustvrdio je trenutak započinjanja osporenog postupka. U situacijama kada je vođenje sudskih postupaka uvjetovano obveznim prethodnim radnjama u upravnim postupcima, relevantno razdoblje započinje trenutkom ulaganja onoga pravnog sredstva u upravnom postupku čije je korištenje nužan preduvjet za mogućnost korištenja sudske zaštite u upravnom sporu. To bi značilo da u računanje vremena treba uključiti i upravni postupak koji je prethodio upravnom sporu kada je on bio preduvjet za pokretanje upravnog spora.<sup>95</sup> Stoga se kao početak tijeka relevantnog razdoblja treba uzimati trenutak podnošenja žalbe drugostupanjskom upravom tijelu. Nadalje, Europski sud za ljudska prava zaključuje da se ustavna tužba u odnosu na zaštitu prava na suđenje u razumnom roku na Upravnom sudu ne može smatrati efikasnim sredstvom jer Ustavni sud ne uzima u obzir cjelokupno trajanje postupka isključujući postupak pred upravnim tijelima.<sup>96</sup> Europski sud za ljudska prava svoje je stavove o početku postupka te djelotvornosti pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ponovio u svojoj presudi u predmetu *Božić protiv Hrvatske*.<sup>97</sup> Slijedom navedenog, čini se ispravan stav Đerđe i Šamanić da upravni spor treba biti okončan najkasnije u roku od tri godine od trenutka izjavljivanja žalbe u upravnom postupku, a koji se uzima relevantnim trenutkom nastanka spora između stranke i javnopravnog tijela, i to ako je predmet više puta bio vraćen javnopravnom tijelu na rješavanje od trenutka izjavljivanja prve žalbe u tom predmetu.<sup>98</sup>

Nakon spomenutih presuda Europskog suda za ljudska prava, Ustavni sud RH uvažio je iznesene stavove te je promijenio vlastitu praksu u procjenjivanju razumnosti trajanja upravnosudskog postupka. Ustavni sud u svom je rješenju br. U-III A-4885-2005. iz 2007. istaknuo da se duljina upravnog postupka u konkretnoj upravnoj stvari razmatra od dana kada je nastao spor u smislu članka 6., st. 1. (Europske) Konvencije, odnosno od dana podnošenja žalbe protiv prvostupanjskog rješenja.

Osim važnosti utvrđivanja početka relevantnog razdoblja, za razdoblje koje se uzima u obzir u prosuđivanju razumnosti roka jednako je važno utvrđivanje okončanja navedenog razdoblja. I u tome je bilo odstupanja sudske prakse u Hrvatskoj u odno-

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, para 36.

<sup>96</sup> Sud je to istaknuo sljedećim riječima: „The above-cited practice (paragraph 27) indicates that the Constitutional Court, when deciding a constitutional complaint concerning the length of proceedings pending before the Administrative Court, does not take into consideration their overall duration. It excludes the period during which the case was pending before the administrative authorities on account of a special means available for speeding up proceedings before those authorities (see *Štajcar v. Croatia* (dec.), no. 46279/99, 20 January 2000). That approach of the Constitutional Court differs from the one of the Court as it does not cover all stages of the proceedings. It follows that a constitutional complaint cannot be considered an “effective” remedy in respect of the length of administrative proceedings.” *V. ibid.*, para. 37.

<sup>97</sup> V. presudu u predmetu *Božić protiv Hrvatske* br. 22457/02 iz 2006., para 32 – 34.

<sup>98</sup> V. Đerđa, Šamanić 2020, 39.

su na praksu Europskog suda za ljudska prava. Ustavni sud skraćivao je to razdoblje na način da je za njegovo okončanje uzimao trenutak podnošenja ustavne tužbe premda sudski postupak o meritumu stvari još nije bio okončan. U upravnim stvarima meritorno odlučivanje o pravima građana nije okončano ni nakon donošenja presude upravnog suda, pa bi se u takvim slučajevima kao trenutak u kojem relevantno razdoblje završava trebao uzimati dan kada je odluka o kršenju prava na suđenje u razumnom roku donesena.

## 5. ZAKLJUČAK

Razvoj instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Hrvatskoj imao je svoje uspone i padove. Sustav se postupno konsolidirao izmjenama Zakona o sudovima 2005. i 2009., a izmjene 2013. u velikoj su ga mjeri unazadile. Navedeno je prepoznato i u odlukama Europskog suda za ljudska prava i u odlukama Ustavnog suda RH. ESLJP je istaknuo da se zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ne može smatrati učinkovitim mehanizmom jer je njime znatno ograničena mogućnost kompenzacije za povredu prava koja je već nastupila. Ustavni sud o tom je problemu izvijestio Sabor upozoravajući na potrebu mijenjanja Zakona o sudovima.<sup>99</sup> No ujedno je promjenom svoje prakse nastojao u konkretnim slučajevima otkloniti navedene nedostatke dosuđivanja kompenzacije u onim slučajevima kada je povreda prava na suđenje u razumnom roku utvrđena. Iz svega navedenog možemo zaključiti da je praksa ESLJP-a, ali i Ustavnog suda RH bitno utjecala na jačanje zaštite prava građana u odnosu na postupovna jamstva vezana uz suđenje u razumnom roku.

Na kraju valja istaknuti da je sve do 2013. godine hrvatski pravni okvir za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku zadovoljavao konvencijske standarde te je bio solidno posložen. Stoga je hitno potrebno izmijeniti Zakon o sudovima na način da se osigura učinkovito pravno sredstvo za ostvarivanje kompenzacije kada je povreda prava za suđenje u razumnom roku već nastupila. Osim toga, problem koji također treba riješiti odnosi se na upravno i upravnosudsko postupovno pravo, vezano za nedostatna sredstva za sprječavanje učestala vraćanja predmeta na ponovni postupak (tzv. *ping pong*). Navedeni problem izravno utječe na prekomjernost trajanja odlučivanja u upravnim stvarima. Trebalo bi razmisliti o tome da se buduće normativne promjene usmjere na bolje reguliranje izvršavanja presuda (kojim se vraća predmet pred javnopravno tijelo), a kako bi se osiguralo striktno i dosljedno poštivanje shvaćanja suda koje je izraženo u presudi kojom je vraćen predmet na ponovni postupak.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Izvješće Ustavnog suda RH o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uređenog člancima 63. – 70. Zakona o sudovima od 1. ožujka 2021., NN, br. 21/21.

<sup>100</sup> Neka razmišljanja o nadogradnji upravnog postupka v. Rajko, A., Drugi stupanj upravnog postupka treba ojačati, a ne ukinuti, Hrvatska pravna revija, 2015., str. 51–53. V. također: Đerđa 2008, 1–38.

Sudska praksa ESLJP-a i Ustavnog suda RH otklonile su sve dvojbe jesu li upravne stvari obuhvaćene postupničnim jamstvima na zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Prema praksi Europskog suda za ljudska prava, navedena prava i obveze iz upravnih stvari smatraju se građanskim pravima.<sup>101</sup> Pritom treba voditi računa o tome da suđenje u razumnom roku u upravnim stvarima ima neke važne razlike u odnosu na sudske postupke u građanskim i kaznenim stvarima. Naime, za razliku od parničnog i kaznenog sudskog postupka, sudskoj zaštiti u upravnim stvarima obično prethodi obvezni postupak pred upravnim tijelom. Slijedom navedenog, razdoblje za računanje razumnog roka uključuje i postupak koji je prethodio upravnom sporu. Dakle, postupak koji se vodi pred upravnim tijelom, a ne na sudu. Pritom trenutkom od kojeg se računa početak razdoblja za računanje razumnog roka označava se trenutak nastanka spora. Taj je trenutak u upravnim stvarima trenutak izjavljivanja žalbe na prvostupanjsko rješenje upravnog tijela. Osim toga, u upravnim stvarima i nakon sudske odluke postoje faze u kojima upravno tijelo konačno meritorno odlučuje. To dovodi do još jedne posebnosti zaštite prava na suđenje u razumnom roku u upravnosudskim postupcima jer je u upravnim stvarima moguće da se u istom predmetu opetovano utvrdi povreda prava na suđenje u razumnom roku te da stranci bude opetovano dosuđena naknada za povredu prava.

## LITERATURA

1. Britvić Vetma, B. (2012). Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (članak 6) i Zakon o upravnim sporovima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49 (2), 395–410.
2. Britvić Vetma, B., Staničić, F., Horvat, B. (2021). Transformacija upravnog sudovanja zbog primjene nadnacionalnog prava, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. XII, 1/2021, 45–65.
3. Britvić Vetma, B., Pičuljan, N. (2016). Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 3-4, 37–51.
4. Crnić, J. (2006). Razmišljanja o (ne)ustavnosti nekih odredaba (novog) Zakona o sudovima, Informator br. 5405-5408, 29–32.
5. Déro-Bugny, D. (2006). Le droit à être jugé dans un délai raisonnable par la juridiction administrative (française), DA, Pariz.
6. Đerđa, D., Šamanić, P. (2020). Recentna stajališta Suda Europske unije o zakonskom propisivanju rokova za rješavanje upravnih sporova, Hrvatska pravna revija, 38–44.
7. Đerđa, D. (2008). Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29 (1), 1–38.

---

<sup>101</sup> V. Garašić 1998, 967–971.

8. Đerđa, D., Kryska, D. (2018). Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: kako unaprijediti hrvatski upravni spor, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39 (1), 91–126.
9. Filatova, M. (2021). Reasonable time of proceedings: Compilation of case-law of the European Court of Human Rights, Council of Europe Publishing, 5–55.
10. Galic, A. (2017). Remedies in case of a Violation of the Right to a Trial within Reasonable Time: The Slovenian Model, Actualities of Civil Procedural Law. National and Comparative Legal Theoretical and Practical Achievements, 113–128.
11. Garašić, J. (1998). O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Supplement, 967–1004.
12. Goranić, I. (2000). Suđenje u „razumnom roku“ – jedan od uvjeta za pravično suđenje (članak 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda), Vladavina prava, 6, 47–62.
13. Jažić, I. (2022). Utjecaj europskih standarda na upravni spor u Republici Hrvatskoj, magistrski rad, 1–35.
14. Jurić-Knežević, D. (2019). Obveznost i izvršenje upravnosudskih presuda, Pravo i porezi, broj 09/19, 14–17.
15. Jurić-Knežević, D. (2016). Objektivni upravni spor – pogled na praksu Visokog upravnog suda, Pravo i porezi, broj 11/16, 45–48.
16. Loje, G. (2016). Upravno sudovanje i upravni spor, Pravo i porezi, br. 11/16, 58–60.
17. Medvedović, D. (2002). Upravno sudstvo u Hrvatskoj: prilog za povijesni pregled, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977. – 2002., Narodne novine, Zagreb, 309–356.
18. Omejec, J. (2000). „Razumni rok“ u interpretaciji Ustavnog suda Republike Hrvatske, Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava – interpretativna uloga Ustavnog suda, Crnić, Jadranko i Filipović, Nikola (ur.), Organizator, Zagreb, 131–149.
19. Otočan, S. (2020). Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57 (1), 179–193.
20. Perin Tomičić, I. (2007). Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj s osobitim osvrtom na problem okončanih predmeta, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 2, 1353–1375.
21. Petrasevic, T., Poretti, P. (2018). Right to a Trial within the Reasonable Time - Is There a New Cjeu Jurisprudence, Harmonius: J. LEGAL & Soc. Stud. Se. EUR. 187, 187–200.
22. Potočnjak, Ž. (2006). Zaštita prava na suđenje u razumnom roku nakon stupanja na snagu novog Zakona o sudovima, Hrvatska pravna revija, 4, 13–31.
23. Radolović, A. (2008). Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – realna mogućnost, (pre)skupa avantura ili utopija?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, 277–317.

24. Rajko, A. (2015). Drugi stupanj upravnog postupka treba ojačati, a ne ukinuti, *Hrvatska pravna revija*, 51–53.
25. Sabau, G. V. (2013). The Right to a Trial within a Reasonable Time: A General Guarantee of the Right to a Penal Equity Trial, *Agora Int'l J. Jurid. Sci.*, br. 4, 201–205.
26. Stažnik, Š. (2010). Europski sud za ljudska prava i standardi upravnosudskog postupka, *Hrvatska javna uprava*, god. 10, br. 4, 913–926.
27. Šikić, M. (2013). Utjecaj prakse (presuda) Europskog suda za zaštitu ljudskih prava na upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50 (2), 457–471.
28. Šikić, M. (2009). Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred upravnim sudom Republike Hrvatske, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1, 333–372.
29. Uzelac, A. (2010). Legal remedies for the violations of the right to a trial within a reasonable time in Croatia: in the quest for the holy grail of effectiveness, *Revista de processo*, 2010, 159–193.
30. Vajić, N. (2001). Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 51, 981–990.
31. Wolf, S. (2003). Trial Withi a Reasonalbe Time: The Recent Reforms of the Italian Justice System in Responce to the Conflict with Article 6(1), *European Public Law, Kluwer Law International*, vol 9 (2), 189–209.
32. Yanev, L. (2012). Honouring the Right to a Fair Trial within Reasonable Time: The Bulgarian Criminal Justice System, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, br. 4, 445–468.
33. Zoroska Kamilovska, T. (2012). Legal Remedies for the Protection of the Right to a Trial within a Reasonable Time - Macedonian Perspective, *Iustinianus Primus Law Review* 3, br. 1, 1–16.

## **Pravni izvori**

1. Odluka o proglašenju promjene Ustava RH iz 2000. godine, NN, br. 113/00 od 9. studenog 2000.
2. Ustav RH (pročišćeni tekst), NN, br. 124/00.
3. Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14.
4. Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, (pročišćeni tekst), NN, br. 49/02.
5. Zakon u općem upravnom postupku, NN, br. 47/09 i 110/21.
6. Zakon o upravnom sporu, NN, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.
7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudova, NN, br. 21/22 od 16. veljače 2022.
8. Zakon o sudovima, NN, br. 28/13.
9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, NN, br. 153/09.
10. Zakon o sudovima, NN, br. 150/05.

## Sudska praksa

1. Izvješće Ustavnog suda RH broj: U-X-835/2005 od 24. veljače 2005., NN, br. 30/05.
2. Izvješće Ustavnog suda RH o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uređenog člancima 63. – 70. Zakona o sudovima od 1. ožujka 2021., NN, br. 21/21.
3. Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.
4. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-1357/2021 od 4. svibnja 2022.
5. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-A-1359/2021 od 4. svibnja 2022.
6. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-A-1360/2021 od 4. svibnja 2022.
7. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-2736/2018 od 31. ožujka 2022.
8. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-5285/2020 od 13. travnja 2022.
9. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-2210/2022 od 14. srpnja 2022.
10. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-5282/2019 od 15. rujna 2022.
11. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Stogmuller protiv Austrije* od 10. 11. 1969.
12. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Obermeier protiv Austrije* od 28. 6. 1990.
13. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Kudla protiv Poljske* od 26. 10. 2000.
14. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Halka i dr. protiv Poljske* od 2. 7. 2002.
15. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Kubiszyn v. Poland*, Application No. 37437/97, judgment dated 30. 1. 2003.
16. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Apecilla protiv Italije* od 10. 11. 2004.
17. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Mirjana Marić protiv Hrvatske* od 30. 7. 2020.
18. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Počuča protiv Hrvatske* od 29. 9. 2006.
19. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Božić protiv Hrvatske* od 29. 6. 2006.
20. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Smoje protiv Hrvatske* od 11. 1. 2007.
21. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Mihaela Novak protiv Hrvatske* od 14. 6. 2016.
22. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Glavinić i Marković protiv Hrvatske* od 30. 7. 2020.
23. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Kirinčić i drugi protiv Hrvatske* od 30. 7. 2020.

## Mrežni izvori

1. European Court of Human Rights, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (civil limb), European court of Human Rights, updated to 31 August 2022. [https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_6\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_eng.pdf) (18. siječnja 2023.).
2. European Court of Human Rights, Violations by Article and by State, [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_2021\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2021_ENG.pdf) (18. siječnja 2023.).

## Summary

### WHAT CONSTITUTES TRIAL WITHIN REASONABLE TIME IN ADMINISTRATIVE MATTERS?

*The system of protection of the right to trial within a reasonable time in Croatia has been gradually consolidated under the influence of the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Republic of Croatia. On the other hand, the amendments to the Act on Courts of 2013 represent a step in the opposite direction, when a system was created that, according to the European Court of Human Rights, no longer represents an effective means of protecting the right to a fair trial. The protection of the right to trial within a reasonable time in administrative matters has certain peculiarities that must be taken into account when calculating the reasonable time. Namely, an administrative dispute before a court has to be preceded by an administrative proceeding before an administrative body, and due to their close connection, the duration of the administrative proceeding after the dispute is also taken into account for the calculation of the reasonable time. This means that the period after the party filed an appeal against the act of an administrative body is also taken into account. Taking the above administrative procedures into account, the courts should take care that the decision on the rights and obligations of citizens is rendered within 3 years, which time includes not only the administrative dispute but also the administrative procedure that preceded it. Finally, in order to strengthen legal certainty, it is necessary to amend the Act on Courts of 2013 in such a way as to ensure again an effective means of protection against the violation of the right to trial within a reasonable time.*

**Key words:** *trial within a reasonable time, European Court of Human Rights, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, effective legal remedy, Constitutional Court, Act on Courts.*