

Dr. sc. Marko Šikić, docent
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

VREMENSKI OKVIRI ODLUČIVANJA U HRVATSKOM UPRAVNOM SPORU

UDK: 342.9 (497.5)

Primljeno: 25. 12. 2009.

Pregledni znanstveni rad

U radu se obrađuje problematika vremenskih okvira u kojima se u Republici Hrvatskoj moraju okončati upravno-sudski postupci kao i mogućnost pravne zaštite građana ako Upravni sud Republike Hrvatske iskorači izvan navedenih okvira. U radu se tako, nakon uvodnog dijela u kojem se upozorava na važnost efikasnosti upravnih i upravno-sudskih postupaka, obrađuje institut prava na suđenje u razumnom roku te posebnosti primjene navedenog instituta na postupke pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. Sljedeće poglavlje rada posvećeno je analizi prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske i Vrhovnog suda Republike Hrvatske u odlučivanju u postupcima za zaštitu građana od povreda prava na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. U zaključku rada ukratko se iznose istaknuti osnovni problemi i teze, te mogući smjerovi budućih normativnih aktivnosti usmjerenih k ubrzavanju upravno-sudskih postupaka.

Ključne riječi: *pravo na suđenje u razumnom roku, Upravni sud Republike Hrvatske, upravni spor, upravni postupak*

I. UVOD

Jedna je od najvažnijih zadaća modernih pravnih država ustrojiti i razvijati takve postupovne sustave koji će omogućiti građanima da vlastite pravne situacije, u postupcima pred tijelima javne vlasti, riješe u primjerenim vremenskim okvirima. Ako se na navedenu zadaću ne odgovori posljedice za državnu zajednicu mogu biti izuzetno štetne te, u konačnici, dovesti i do narušavanja samih temeljnih ideja-vodilja prava.¹

U hrvatskom je pravu nužnost vođenja ekonomičnih i efikasnih postupaka iskazana u Ustavu Republike Hrvatske² (u nastavku rada: Ustav ili Ustav RH), kao i u velikom broju zakona kojima se uređuju razna pravna područja.³ No,

¹ Na štetnost koju za pravo ima odugovlačenje u postupcima vrlo jezgrovito upozorava poznata sentenca iz engleskog prava – justice delayed is justice denied – odgođena pravda je zanijekana pravda.

² Ustav Republike Hrvatske (NN 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispravak). V., tako, čl. 24. st. 2. i 3., čl. 25. st. 2. i čl. 29. st. 1. i 2. Ustava.

³ V., tako, primjerice, čl. 6. i 13. Zakona o općem upravnom postupku (NN 53/91 i 103/96) - u nastavku rada: ZUP - u kojima se efikasnost i ekonomičnost postupka navode među osnovnim načelima upravnog postupka. Tekst novoga Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09) – u nastavku rada: Novi ZUP -, koji stupa na snagu 1. siječnja 2010., također je u čl. 10. načela učinkovitosti i ekonomičnosti zadržao

Republika Hrvatska, na žalost, u stvarnosti nije uspjela spriječiti sporost i kašnjenje u postupcima čime se, mišljenja smo, u bitnome narušava vladavina prava kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka.

Od sporosti u postupanju, dakako, nisu „pošteđeni“ niti postupci koji se vode pred tijelima javne uprave. Štoviše, zbog njihove brojnosti, možda su baš odugovlačenja u upravnim postupcima i najopasnija za pravni sustav.⁴ Mišljenja smo, naime, kako u svakodnevnom, „tihom“ vođenju navedenih postupaka pravna država dobrim dijelom pokazuje u kojoj je mjeri sposobna zaštititi prava građana, ali i javni interes.⁵

Upravo zbog navedenih okolnosti smatramo kako je od izuzetne važnosti za Republiku Hrvatsku ustrojiti postupovne mehanizme koji će omogućiti pravnu zaštitu građana u situacijama kada tijela javne uprave propuštaju donijeti rješenja u upravnim stvarima u određenim rokovima. Mišljenja smo, željeli bismo odmah istaknuti, kako Republika Hrvatska dobrim dijelom takve mehanizme zaista i ima. Naime, u hrvatskom se pravu već više od 80 godina⁶ razvija institut pravne zaštite od tzv. šutnje uprave.⁷ Iako navedeni institut ima određenih nedostataka, mišljenja smo kako se u osnovi radi o logičnom i utemeljenom sustavu koji građanima omogućuje reagiranje i pravnu zaštitu u okvirima upravnog postupka, a kada tijela javne uprave povrijede zakonske rokove u kojima moraju riješiti o upravnim stvarima.⁸

među svojim općim odredbama. Također v. i čl. 77. Zakona o sustavu državne uprave (NN 190/03 – pročišćeni tekst, 199/03 i 79/07), čl. 10. st. 1. Zakona o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 112/99, 117/03, 84/08, 123/08), i čl. 11. st. 1. i 2. Zakona o kaznenom postupku (NN 152/08 i 76/09).

⁴ Poseban problem predstavlja i činjenica što u Republici Hrvatskoj nije postojalo sustavno praćenje rješavanja u upravnim stvarima. Ističemo kako je državni tajnik Središnjeg državnog ureda za upravu donio još u srpnju 2006. Naputak za izradu izvješća o stanju rješavanja upravnih stvari u tijelima državne uprave i upravnim tijelima Grada Zagreba i rokovima za dostavljanje toga izvješća (NN 86/06) iz kojeg proizlazi obveza izrade izvješća navedenih organa uprave za svaku kalendarsku godinu. Međutim, na internetskoj stranici Ministarstva uprave (www.uprava.hr) i dalje nije moguće pronaći statističke podatke o broju riješenih i neriješenih upravnih stvari.

⁵ “I doista, tko uopće mari što se događa u dosadnom području upravnog prava koje je za većinu ljudi isto što i mlačenje prazne slame i gnjavaža. Ipak, u stručnoj raspravi o tom području odlučuje se sudbina naše slobode ...” Hayek, Friedrich August von, *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb, 1994., str. 18.

⁶ Naime, institut pravne zaštite od šutnje uprave u hrvatskom se pravu razvija od 1922., kada je uveden Zakonom o Državnom savjetu i upravnim sudovima (Službene novine br. 111 od 22. svibnja 1922.), kroz niz zakona u državnim zajednicama koje su prethodile Republici Hrvatskoj.

⁷ Pod pojmom šutnja uprave smatramo propuštanje nadležnog tijela javne uprave da u određenim zakonskim rokovima donese i dostavi rješenje stranci, a koje propuštanje može dovesti do određenih pravnih posljedica. O shvaćanju šutnje uprave kao užeg pojma u okviru širih pojmova lošeg upravljanja, nečinjenja i propuštanja v. u: Šikić, Marko *Šutnja uprave u hrvatskom pravu*, magistarski rad, Zagreb, 2006., str. 5.-7.

⁸ O institutu pravne zaštite od šutnje uprave u hrvatskom pravu opsežnije v. npr. u: Krbek, Ivo, *Upravnosudska zaštita protiv šutnje upravne vlasti*, Mjesečnik, 2-3(1937.), str. 81.-92., Ivančević, Velimir, *Pravna zaštita građana kod šutnje administracije*, Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, *Suvremena javna uprava*, Zagreb, 2003., str. 187.-215., Dupelj, Želimir, *Šutnja uprave*, *Pravo i porezi*, 6(2002.), str. 27.-32., Jurić-Knežević, Dunja, *Nedonošenje upravnog akta (šutnja uprave) i put pravne zaštite*, *Pravo i porezi*, 9(2003.), str. 51.-57., Šikić, op. cit. (bilj. 8) i Šikić, Marko, *Pravna zaštita od šutnje uprave prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, u: *Modernizacija općeg*

No, kako građani pravnu zaštitu od šutnje tijela javne uprave posljednjeg stupnja mogu ostvariti samo pred Upravnim sudom Republike Hrvatske (u nastavku rada: Upravni sud)⁹, od velike je važnosti za djelotvornost samoga instituta brzina kojom će Upravni sud rješavati o tužbama podnesenima zbog šutnje uprave. Građani, naime, podnošenjem navedene tužbe prelaze iz upravnog u upravno-sudski postupak, odnosno prelaze iz sustava u kojem postoje strogi zakonski rokovi za rješavanje upravnih stvari u sustav u kojem su vremenski okviri odlučivanja bitno manje određeni.

Dakako, pored važnosti vremenskih okvira odlučivanja u upravno-sudskim postupcima pokrenutima zbog neaktivnosti tijela javne uprave, podjednaku važnost za cjelokupnu efikasnost pravnog sustava ima i brzina kojom će Upravni sud rješavati o tužbama podnesenima zbog mogućih nezakonitosti upravnih akata.

Upravo zbog navedenih okolnosti smatramo potrebnim pokušati analizirati u kojim se vremenskim okvirima odlučivanja Upravni sud zaista nalazi, te kakvu mogućnost pravne zaštite hrvatski građani imaju ako se takvi vremenski okviri „prekorače“.

II. RAZVOJ INSTITUTA ZAŠTITE PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U REPUBLICI HRVATSKOJ

Iako i pojedine zakonske odredbe u Republici Hrvatskoj određuju dužnost Upravnog suda da odluke donese u točno određenim vremenskim okvirima¹⁰, ili da odluke donosi hitno¹¹, vremenski okviri odlučivanja Upravnog suda u pravu Republike Hrvatske široko su, zapravo, uspostavljeni praksom koja se razvila u odlučivanju povodom zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

Pravo na suđenje u razumnom roku, kao i pravna zaštita od povrede navedenog prava, u Republici Hrvatskoj danas su uređeni nizom pravnih izvora: Ustavom, Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹² (u nastavku rada:

upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, urednici: Ivan Koprić i Vedran Đulabić, *Suvremena javna uprava*, Zagreb, 2009., str. 191.-212.

⁹ Čl. 26. st. 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92 i 77/92) – u nastavku rada: ZUS – propisuju, naime, sljedeće:

„Ako drugostepeni organ nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donio rješenje o žalbi stranke protiv prvostepenog rješenja, a ne donese ga ni u daljnjem roku od 7 dana nakon ponovljenog traženja, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.

Na način propisan u stavku 1. ovog članka može postupiti stranka i kad na njezin zahtjev nije donio rješenje prvostepeni organ protiv čijeg akta nema mjesta žalbi.“

¹⁰ V primjerice čl. 6. st. 3. Zakona o Agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga (NN 79/07 i 75/09).

¹¹ V., tako, čl. 18. Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08), čl. 17. st. 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 172/03) i čl. 162. st. 2. Zakona o javnoj nabavi (NN 110/07, 125/08).

¹² Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN – Međunarodni ugovori

Europska konvencija), Ustavnim zakonom o ustavnom sudu Republike Hrvatske¹³ (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) i Zakonom o sudovima¹⁴.

Ovakvoj je normativnoj uređenosti instituta prethodio zanimljiv razvoj koji ćemo u nastavku rada, u najkraćim crtama, pokušati prikazati. Navedeni prikaz smatramo potrebnim jer smo mišljenja kako se bez uvida u širi kontekst pravne zaštite od povrede prava na suđenje u razumnom roku teško može shvatiti posebnost zaštite od povrede navedenog prava pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.

a) Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u ustavnosudskom postupku

Razvoj instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj možemo promatrati od trenutka kada je Europska konvencija postala dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, tj. od 5. studenoga 1997. kada je položen akt o ratifikaciji navedene konvencije.¹⁵ Naime, od toga je trenutka Republiku Hrvatsku počela obvezivati i odredba čl. 6. Europske konvencije pod nazivom “Pravo na pošteno suđenje”¹⁶ koja, između ostaloga, u svom st. 1. propisuje i sljedeće:

“Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni i nepristrani sud ... u razumnom roku ispita njegov slučaj.”

Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz rujna 1999. (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon 1999.)¹⁷, u pokušaju usaglašavanja s čl. 6. st. 1. Europske konvencije, uređena je mogućnost ulaganja ustavne tužbe i u slučajevima odugovlačenja postupka.¹⁸

18/97). Stupanjem na snagu Protokola br. 11 objavljen je i pročišćeni tekst Europske konvencije (NN – Međunarodni ugovori 6/99) Novi dodani protokoli br. 12 i 13 objavljeni su u NN – Međunarodni ugovori 14/02. Protokol br. 14 objavljen je u NN – Međunarodni ugovori 1/06).

¹³ Ustavni zakon o Ustavnom sudu – pročišćeni tekst (NN 49/02).

¹⁴ Zakon o sudovima (NN 150/05, 16/07 i 113/08).

¹⁵ Ustavni sud izražava stav da se pravo na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj priznaje i štiti od 5. studenog 1997. u gotovo svakoj svojoj odluci kojom usvaja ustavne tužbe zbog povrede navedenog prava Ističe se, međutim, kako je, i teoretski i praktično, ostalo otvoreno pitanje kako tretirati razdoblje prije navedenog datuma. V. o navedenom više u: Radolović, Aldo, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – realna mogućnost, (pre)skupa avantura ili utopija?*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1(2008.), str. 295.

¹⁶ O značenju i praksi Europskog suda u odlučivanju povodom čl. 6. Europske konvencije opširno v u: van Dijk, P., van Hoof, G.J.H., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2006.*, str. 511.-651. O značaju čl. 6. Europske konvencije za Republiku Hrvatsku v., primjerice, u: Uzelac, Alan, *Hrvatsko procesno pravo i jamstvo “pravičnog postupka” iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 19, Supplement, 1998., str. 1005.-1030.

¹⁷ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, (NN 99/99).

¹⁸ Naime, iza st. 3. nekadašnjeg čl. 28. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu iz 1991. (NN 13/91) – a sada čl. 59. Ustavnog zakona 1999. dodan je novi st. 4. koji je glasio:

Pravo na suđenje u razumnom roku dio je ustavnog poretka Republike Hrvatske od 9. studenog 2000. odnosno od trenutka proglašenja ustavnih promjena. Čl. 29. st. 1. Ustava RH tako glasi:

“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.”

Međutim, unatoč svim navedenim normativnim izmjenama Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u nastavku rada: Europski sud) u presudi RAJAK protiv Hrvatske¹⁹, ocijenio je kako se, u okolnostima samog predmeta, tužba prema čl. 59. st. 4. Ustavnog zakona ne može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom. te da je u tom predmetu došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, dok je u predmetu HORVAT protiv Hrvatske²⁰ Europski sud zauzeo i načelan stav da u Republici Hrvatskoj ne postoji pravno sredstvo kojim bi građani mogli ostvariti svoje pravo na suđenje u razumnom roku.

S obzirom da je presudom u u predmetu HORVAT protiv Hrvatske Republika Hrvatska bila obvezana na donošenje propisa usklađenog s praksom Europskog suda²¹, Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu iz 2002.²² (u nastavku rada: Ustavni zakon 2002) učinjeno nekoliko vrlo bitnih izmjena i dopuna čl. 59. Ustavnog zakona 1999. koji je do tada uređivao način postupanja Ustavnog suda u slučajevima odugovlačenja postupka.

Sadašnji tekst čl. 63. Ustavnog zakona tako glasi:

“(1) Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud ili o slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.

(2) U odluci kojom usvaja ustavnu tužbu zbog nedonošenja akta u razumnom roku iz st. 1. ovog članka, Ustavni sud će nadležnom sudu odrediti rok za donošenje

„(4) Ustavni sud iznimno može pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije nego li je iscrpljen pravni put ako utvrdi da je potpuno razvidno da se pobijanim aktom, odnosno nedonošenjem akta u razumnom roku grubo vrijeđaju ustavna prava ili slobode i da bi nepokretanjem postupka za podnositelja tužbe mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.”

Opsežnije o navedenom uređenju V. u: Omejec, Jasna, “*Razumni rok*” u *interpretaciji Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, Interpretativna uloga ustavnog suda, uredili: Jadranko Crnić i Nikola Filipović, Organizator, Zagreb, 2000., str. 134.-137.

¹⁹ RAJAK protiv Hrvatske (presuda Europskog suda od 28 lipnja 2001.). Presude Europskog suda v. na <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc> i na <http://www.pravosudje.hr/>

²⁰ HORVAT protiv Hrvatske (presuda Europskog suda od 26. srpnja 2001.).

²¹ V. o navedenom u: Lukina-Karajković, Lidija, *Prikaz odluka Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu protiv Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 3-4(2002.), str. 651.-663.

²² Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, (NN 29/02). Pročišćeni, trenutno važeći, tekst Ustavnog zakona o Ustavnom sudu objavljen je, kako smo to ranije u radu i naveli u NN 49/02 i obuhvaća Ustavni zakon 1999. i Ustavni zakon 2002.

akta kojim će taj sud meritorno odlučiti o pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela podnositelja. Rok za donošenje akta počinje teći idućeg dana od dana objave odluke Ustavnog suda u “Narodnim novinama”.

(3) U odluci iz stavka 2. Ovog članka Ustavni sud će odrediti primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegova ustavnog prava koju je sud učinio kada o pravima i obvezama podnositelja ili o sumnji ili optužbi zbog njegova kažnjivog djela nije odlučio u razumnom roku. Naknada se isplaćuje iz državnog proračuna u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva stranke za njezinu isplatu.”

Ustavnim zakonom, dakle zaštita od povrede prava na suđenje u razumnom roku ostvaruje se podnošenjem tužbe Ustavnom sudu koja se tužba može podnijeti i bez potrebe iscrpljivanja redovnog pravnog puta. Također, u ustavno-sudskim postupcima koji se vode povodom tužbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku utvrđuje se i primjerena naknada koja pripada podnositelju zbog povrede njegova ustavnog prava.²³

Sustav zaštite građana od povrede prava na suđenje u razumnom roku uveden Ustavnim zakonom predstavljao je veliki korak naprijed u razvoju hrvatskog pravnog sustava i njegova usklađivanja s odredbama Europske konvencije, no doveo je i do značajnog problema – preopterećenosti Ustavnog suda ustavnim tužbama.²⁴ Povećanje broja ustavnih tužbi usporilo je rad Ustavnog suda²⁵ te ga dobrim dijelom spriječilo u obavljanju ostalih svojih zadaća.²⁶

Zbog opisane situacije Ustavni sud je u svom Izvješću Hrvatskom saboru br. U-X-835/2005 od 24. veljače 2005., smatrajući da i redoviti, i specijalizirani, sudovi trebaju sudjelovati u utvrđivanju povrede prava na suđenje u razumnom roku, predložio da se Zakonom o sudovima uredi postupak zaštite prava na suđenje u razumnom roku.²⁷ Ustavni sud bi, u tom slučaju, nadležnost za rješavanje o ovom

²³ Europski sud u predmetu SLAVIČEK protiv Hrvatske (odluka Europskog suda od 4. srpnja 2002.) utvrdio je kako je postupak uređen Ustavnim zakonom učinkovito pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i kako takvo sredstvo mora biti prethodno iskorišteno da bi zahtjev podnesen Europskom sudu bio dopušten. O navedenoj odluci podrobnije v. u: Potočnjak, Željko, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – neki prijedlozi za unapređenje hrvatskog sustava na temelju stranih iskustava*, Hrvatska pravna revija, 4(2005.), str. 3.

²⁴ Jadranko Crnić vrlo je rano upozorio na moguće negativne posljedice ovakvog sustava pravne zaštite na rad Ustavnog suda nazivajući ga mogućim requiemom za Ustavni sud. V. Crnić, Jadranko, *Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske – spas ili requiem za Ustavni sud*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2(2002.), str. 259.-287.

²⁵ Preopterećenost Ustavnog suda dovela je i do opasnosti i da sam Ustavni sud neće biti u mogućnosti u razumnom roku odlučivati o pred njega iznesenim predmetima. Europski sud je, tako, u predmetu PITRA protiv Hrvatske (presuda od 16. lipnja 2005.) ocijenio da je postupak pred Ustavnim sudom trajao nerazumno dugo.

²⁶ O važnosti tkz. apstraktne kontrole ustavnosti zakona v., npr., u Omejec, Jasna, *Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa*, Ustav kao jamac načela pravne države, urednici: Jadranko Crnić i Nikola Filipović, Organizator, Zagreb, 2002.

²⁷ “Izlaz bi možda bio da se gotovo isti instrumentarij prenese u odnosu na općinske sudove na županijske sudove. Dvadeset jedan županijski sud mogao bi o tome, posebno jer je riječ o materiji suđenja, koja mu je bliža nego Ustavnom sudu, odlučiti ne manje pouzdano od Ustavnog suda imajući na umu cjelokupni sadržaj predmeta, iskustvo u suđenju na osnovi kojeg se može potpunije prosuditi koliko bi

pitanju, imao tek nakon što bi stranke iskoristile sva moguća sredstva zaštite pred nadležnim sudovima.²⁸

b) Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku prema zakonu o sudovima

Zakonodavac je, prepoznavši značaj i širinu problema preopterećenosti Ustavnog suda ustavnim tužbama, reagirao te u novom Zakonu o sudovima iz 2005. utvrdio zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku kao novo pravno sredstvo za zaštitu tog prava.

Odredbe glave III. Zakona o sudovima tako su glasile:

“(1) Stranka u sudskom postupku koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku o njezinom pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo, može neposredno višem sudu uputiti zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

(2) Ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske, Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske ili Upravnim sudom Republike Hrvatske, o zahtjevu će odlučiti Vrhovni sud Republike Hrvatske.

(3) Postupak odlučivanja o zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka je hitan. Postupak se provodi uz odgovarajuću primjenu pravila o izvanparničnom postupku, u pravilu bez održavanja ročišta.” (čl. 27. Zakona o sudovima)

“(1) Ako sud iz članka 27. ovoga Zakona utvrdi da je zahtjev podnositelja osnovan, odredit će rok u kojem sud pred kojim je postupak u tijeku mora odlučiti o pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo podnositelja zahtjeva, te odrediti primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegova prava na suđenje u razumnom roku.

(2) Naknada se isplaćuje iz državnog proračuna u roku od 3 mjeseca od dana podnošenja zahtjeva stranke za njezinu isplatu

(3) Protiv rješenja o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku može se u roku od 8 dana podnijeti žalba Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. Protiv rješenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti ustavna tužba.” (čl. 28. Zakona o sudovima)

vremena, u pravilu, trebalo da se takav predmet okonča.” Crnić, Jadranko, *Razmišljanje o (ne)ustavnosti nekih odredaba (novog) Zakona o sudovima*, Informator, 5405-5408(2006.), str. 29, 30. i 32.

²⁸ Iz poredbene je analize sustava zaštite prava na suđenje u razumnom roku u pojedinim europskim državama, promatranih kroz praksu Europskog suda, moguće zaključiti da u velikom broju država redovni sudovi (a u određenim slučajevima i organi državne uprave) sudjeluju u zaštiti i ostvarivanju prava na suđenje u razumnom roku. V. Grdinić, Elica, *Mehanizmi zaštite prava na suđenje u razumnom roku – komparativni prikaz*, Hrvatska pravna revija, 1(2005.), str. 1.-6. i Potočnjak, op. cit. (bilj. 23), str. 1.

Zakon o sudovima odredio je i nadležnost za odlučivanje u postupcima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pokrenutima prije dana njegova stupanja na snagu.²⁹

Citirane odredbe Zakona o sudovima pretrpjele su brojne opravdane kritike,³⁰ no namjera zakonodavca u osnovi je bila potpuno opravdana – rasteretiti Ustavni sud te pružanje pravne zaštite od povrede prava na suđenje u razumnom roku razumnojerno rasporediti na postojeću mrežu hrvatskih sudova. Na žalost, Zakon o sudovima nije u potpunosti uspio „osloboditi“ Ustavni sud odlučivanja o povredi prava na suđenje u razumnom roku jer je ustavna tužba moguća protiv rješenja Vrhovnog suda o žalbama protiv rješenja o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kao i o rješenjima Vrhovnog suda o samim zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku kada on odlučuje u prvom stupnju.

III. PROCJENA RAZUMNOSTI ROKA RJEŠAVANJA UPRAVNOG SUDA

Upravno-sudski postupak u Republici Hrvatskoj, kako smo to već i naglasili u radu, čvrsto je vezan uz prethodno vođenje upravnoga postupka. Iscrpljivanje pravnoga puta u okvirima upravnog postupka procesna je pretpostavka za vođenje upravnog spora – građani se žalbom moraju obratiti drugostupanjskim tijelima prije nego li podnesu tužbu Upravnom sudu. Navedena okolnost predstavlja bitnu razliku između upravno-sudskog i ostalih sudskih postupaka u Republici Hrvatskoj. Građani su, naime, u pravnu proceduru zakoračili trenutkom pokretanje upravnih postupaka, pa i vrijeme trajanja navedenih postupaka nije moguće zanemariti prilikom procjenjivanja razumnosti roka odlučivanja Upravnog suda. Upravo zbog navedene okolnosti u našem ćemo radu u prvom redu obraditi problematiku određivanja početka i završetka razdoblja u okvirima kojega se procjenjuju moguće povrede prava na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom.

Slijedom prethodnog zaključka, a zbog činjenice da je zaštita od povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku do donošenja Zakona o sudovima iz 2005. bila u rukama Ustavnog suda potrebno je, najprije, na osnovu ustavno-sudske prakse ustvrditi na koji se način procjenjivala povreda razumnosti roka postupanja pred Upravnim sudom. Nakon toga neophodno je navedenu praksu usporediti s praksom Europskog suda te na osnovu toga izvesti određene zaključke.

²⁹ “(2) Odredbe ovoga Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku ne primjenjuju se na predmete u kojima je do dana stupanja na snagu ovoga Zakona podnesena ustavna tužba na temelju članka 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (“Narodne novine”, br. 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst). O podnesenim ustavnim tužbama odlučit će Ustavni sud Republike Hrvatske prema odredbama toga Ustavnog zakona.” (čl. 158. st. 2. Zakona o sudovima).

³⁰ O problematici pravne zaštite od povrede prava na suđenje u razumnom roku prema Zakonu o sudovima v. u: Crnić, op. cit. (bilj. 27), Crnić, Jadranko, *O bespućima nekih odredaba (novog) Zakona o sudovima*, Informator, 5425(2006.), str. 8. i 13. i Potočnjak, Željko, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku nakon stupanja na snagu novog Zakona o sudovima*, Hrvatska pravna revija, 4(2006.), str. 13.-31.

Također, potrebno je vidjeti i u kojem se smjeru razvija judikatura nakon izmjena učinjenih Zakonom o sudovima, odnosno kakvu je praksu u rješavanju po ovom pitanju razvio Vrhovni sud. Smatramo kako je tek na osnovi uvida u sve navedene okolnosti moguće doći do ispravnih konačnih stanovišta.

a) Praksa Ustavnog suda

Nastavljajući se na prethodno opisane okolnosti potrebno je još jednom istaknuti posebnosti upravno-sudskih postupaka u odnosu na druge sudske postupke u hrvatskom pravu te potrebu razvijanja posebno istančane prakse prilikom prosuđivanja razumnosti trajanja upravno-sudskih postupaka.

Iz prakse Ustavnog suda, vidljivo je jasno i potpuno opravdano razgraničavanje pravne zaštite od šutnje uprave u upravnom postupku od pravne zaštite od povrede razumnog roka odlučivanja Upravnog suda. Ustavni sud, naime, ističe kako se postupak pred Ustavnim sudom, pokrenut ustavnom tužbom zbog nedonošenja meritorne odluke u razumnom roku na temelju ovlaštenja iz čl. 63. Ustavnog zakona, može voditi samo zbog "šutnje Upravnog suda Republike Hrvatske" u predmetu pokrenutom tužbom stranke zbog šutnje uprave, ali ne i neposredno protiv šutnje upravnih tijela, koja se iscrpljuje u nedonošenju rješenja u zakonskom roku. Ovakav zaključak Ustavni suda temelji na tome što su odredbama upravno-postupovnog prava propisani rokovi za donošenje upravnih akata, a protiv svakog prekoračenja tih rokova stranka ima učinkovito sredstvo pravne zaštite – žalbu drugostupanjskom organu, odnosno tužbu Upravnom sudu - te ne postoji mogućnost nerazumnih trajanja upravnih postupaka u smislu odredbe čl. 63. st. 1. Ustavnog zakona.³¹

U pogledu utvrđivanja pravno relevantnog razdoblja za prosuđivanje razumnosti roka rješavanja Upravnog suda, Ustavni sud zauzeo je stanovište da se navedeno razdoblje računa od trenutka podnošenja tužbe Upravnom sudu zbog pa do trenutka podnošenja ustavne tužbe zbog povrede prava na razumnost roka rješavanja pred Ustavnim sudom.³² Ustavni sud, obrazlažući navedeni način utvrđivanja pravno relevantnog razdoblja, istaknuo je kako je "s obzirom na sadržaj članka 63. stavka 1. Ustavnog zakona, a imajući u vidu odredbu članka 29. stavka 1. Ustava, razvidno da se dužnost donošenja odluka u razumnom roku odnosi isključivo na tijela sudbene vlasti."³³

Opisana praksa Ustavnog suda u pitanju procjenjivanja razumnosti roka rješavanja Upravnog suda pretrpjela je ozbiljne kritike.³⁴ One su se u prvom redu

³¹ V. rješene Ustavnog suda U-III A-995/2002. od 18. prosinca 2002.

³² V., primjerice, rješenje U-III A 1694/2002 od 9. lipnja 2004.

³³ V. odluku U-III A-635/2004 od 25. studenog 2004.

³⁴ Smjerovi odlučivanja u slučajevima povreda razumnosti roka odlučivanja Upravnog suda istaknuti su i prije nego što je Ustavni sud razvio opisanu praksu. V. tako: Vajić, Nina, *Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 51(2001.), str. 985. Autorica u navedenom radu ističe: "Možda nije na odmet skrenuti pažnju i na činjenicu da u

odnosile na način na koji je Ustavni sud procjenjivao početak i završetak roka kojega je procjenjivao prilikom ocjenjivanja moguće povrede razumnog roka postupanja Upravnog suda. Naime, kako je i navedeno, Ustavni sud je kao početak roka uzimao trenutak podnošenja tužbe Upravnom sudu, dok je završetkom roka smatrao trenutak podnošenja ustavne tužbe zbog povrede ustavnog prava na odlučivanje u razumnom roku.

Kritičke su reakcije, upozoravajući na neusklađenost ovakve prakse s onom Europskog suda, isticale kako je Europski sud kroz dugotrajnu praksu kao početak tjeka relevantnog roka ustvrdio trenutak započinjanja osporenog postupka. Naime, 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 upravnosudske zaštite. Primijenjena na hrvatsko pozitivno pravo ovakva bi praksa značila kako bi se kao početak tjeka relevantnoga razdoblja trebao uzimati trenutak podnošenja žalbe u upravnom postupku jer je ona obvezni uvjet za moguću daljnju upravnosudsku zaštitu. Kritike su, tako, isticale kako je Ustavni sud uzimajući kao trenutak započinjanja relevantnog razdoblja dan podnošenja tužbe Upravnom sudu skratio vremenski period važan za procjenu razumnosti odlučivanja Upravnog suda.³⁵

Kritičari prakse Ustavnog suda, nadalje, ističu kako je i ustavno-sudska praksa utvrđivanja trenutka okončavanja relevantnoga razdoblja suprotna judikaturi Europskog suda. Naime, navedenim trenutkom Ustavni sud smatra dan podnošenja ustavne tužbe dok se Europski sud prilikom utvrđivanja završetka trajanja relevantnoga postupka služi slojevitijom metodom. Tako se u situacijama kada tijekom utvrđivanja razumnosti njegova trajanja sudski postupak još uvijek traje, razdoblje označuje kao nedovršeno te se obračunava vrijeme trajanja sudskog postupka od dana njegova početka, pa do dana donošenja odluke Europskog suda o njegovoj razumnosti. U situacijama, pak, kada je sudska odluka ipak donesena za vrijeme trajanja postupka ocjenjivanja razumnosti njegova trajanja, kao trenutak u kojem relevantno razdoblje završava uzima se dan kada je takva odluka donesena. Ističe se kako je Ustavni sud i po ovom pitanju postupao suprotno praksi Europskog suda jer u ukupno trajanje postupka nije računao razdoblje od dana podnošenja ustavne tužbe pa do donošenja presude Upravnog suda. I ovakva praksa ide na

svrhu određivanja "razumnog roka" Europski sud među građanske postupke uključuje i upravni postupak. Ako se, primjerice, postupak nastavlja pred upravnim sudom, tada se u obzir uzima i prethodno trajanje postupka pred upravnim organima, a ne samo onaj dio koji se odvija pred sudom".

³⁵ Potrebu uračunavanja prethodnog trajanja postupaka pred organima javne uprave ističe i Jurić Knežević, op. cit. (bilj. 8), str. 57. Naročito iscrpnu kritiku i upućivanje na judikaturu Europskog suda v. u: Šprajc, Ivan, *O načinu procjenjivanja "razumnosti" trajanja upravnosudskog postupka*, Informator, 5322(2005.), str. 5.-6. O navedenoj problematici v. i u: Gomien, Donna; Harris, David; Zwaak, Leo, *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1996., str. 165.-166. i Robertson, A. H., Merills, J. G., *Human rights in Europe – a study of the European Convention on Human Rights*, Manchester University Press, Manchester, 1993., str. 100.

štetu građana koji traže zaštitu pred Ustavnim sudom jer skraćuje vremensko razdoblje koje se uzima u obzir prilikom prosuđivanja razumnosti roka.³⁶

Ispravnost iznesenih kritičkih razmišljanja potvrđena je u nekoliko presuda Europskog suda donešenih tijekom 2006. godine u kojima je tužena strana bila Republika Hrvatska i u kojima se izravno prosuđivala razumnost trajanja postupaka pred Upravnim sudom.³⁷

U navedenim je presudama istaknuto, za razvoj instituta pravne zaštite od povrede razumnosti roka odlučivanja, nekoliko vrlo važnih stanovišta Europskog suda. U pogledu pitanja početka postupka istaknuo je, tako, da postupak pred organima uprave treba uključiti prilikom izračunavanja ukupnog trajanja postupka u smislu čl. 6. Europske konvencije u situacijama kada na temelju domaćeg zakonodavstva podnositelj zahtjeva mora iscrpiti prethodni upravni postupak prije nego što se može obratiti Upravnom sudu. Europski sud, s obzirom na izrečeno stanovište, ističe kako je iz prakse Ustavnog suda, u odlučivanju o ustavnim tužbama zbog povrede prava na odlučivanje u razumnom roku pred Upravnim sudom, vidljivo da Ustavni sud ne uzima u obzir ukupno trajanje postupka jer isključuje razdoblje tijekom kojega je postupak trajao pred organima uprave, a zbog činjenice da stranke imaju mogućnost koristiti se posebnim pravnim sredstvom kako bi takav postupak ubrzali. Takav se pristup, dakle razlikuje od pristupa Europskog suda jer ne pokriva sve stadije postupka. Europski sud, stoga zaključuje kako se ustavna tužba ne može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom u odnosu na duljinu upravnog postupka.³⁸

Nadalje, Europski sud razmotrio je i pitanje da zadovoljava li zbroj sredstava koji pruža hrvatsko pravo zahtjev iz čl. 35. st. 1. Europske konvencije. Naime, stav je Europskog suda da čak i ako jedno pravno sredstvo samo po sebi potpuno ne zadovoljava zahtjev djelotvornosti njega, ipak, može zadovoljiti zbroj sredstava koje pruža domaće pravo. U svezi s ovim pitanjem Europski sud primijetio je da se pravno sredstvo za duljinu postupka koji je još uvijek u tijeku može smatrati djelotvornim ukoliko se obrati posebna pozornost na brzinu pravnog sredstva, budući da prekomjerna duljina samog pravnog sredstva može narušiti njegovu narav. Europski sud, sukladno navedenim shvaćanjima, istaknuo je da već sama činjenica da je u konkretnom slučaju postupak pred Upravnim sudom, pokrenut

³⁶ V. Šprajc, op. cit. (bilj. 35), str. 5. i 6. Autor upozorava na praksu opisanu u presudi KVARTUČ protiv Hrvatske od 18. studenog 2004.

³⁷ Riječ je o presudama POČUČA protiv Hrvatske od 29. lipnja 2006. i BOŽIĆ protiv Hrvatske od 29. lipnja 2006. Iako u osnovi, zapravo, nema prosuđivanje razumnog roka odlučivanja Upravnog suda važno je spomenuti i presudu u predmetu VAJAGIĆ protiv Hrvatske od 20. srpnja 2006. U njoj je, naime, Europski sud proglasio dugotrajne upravne i sudske postupke o naknadi za izvlaštenu nekretninu izravno protivne zahtjevima koji proizlaze iz prava na mirno uživanje vlasništva prema čl. 1. Protokola 1. uz Europsku konvenciju i bez obzira na procjenu razumnosti trajanja naznačenih postupaka. O značenju presude u predmetu VAJAGIĆ protiv Hrvatske kao i o ostalim navedenim presudama v. u: Šprajc, Ivan, *Presude Europskog suda za ljudska prava u slučajevima Božić, Počuča i Vajagić protiv Hrvatske*, Ovjjetnik, 5-6(2007.), str. 30.-33.

³⁸ V. presudu POČUČA protiv Hrvatske.

tužbom zbog šutnje uprave, trajao više od tri godine već unaprijed potkopava moguću djelotvornost zbroja pravnih sredstava.³⁹

Od velike je važnosti, također, i što je Europski sud, u ispitivanju zadovoljava li zbroj sredstava u Republici Hrvatskoj zahtjev djelotvornosti iz čl. 35. st. 1. Europske konvencije, došao do zaključka da do odugovlačenja u postupcima u Republici Hrvatskoj može doći zbog nedostatka u postupovnom sustavu koji omogućuju opetovana vraćanja predmeta na ponovljeni postupak te da pravna sredstva zaštite protiv šutnje uprave ne mogu ispraviti navedeni nedostatak.⁴⁰

Iz prethodno je opisane prakse Ustavnog i Europskog suda vidljivo kako je prilikom postupka ocjenjivanja razumnosti trajanja upravnosudskog postupka Ustavni sud postupao protivno istančanijoj i razvijenijoj praksi Europskog suda. No, od izuzetnog je značaja za daljnji razvoj cjelokupnog instituta pravne zaštite od povrede prava na suđenje u razumnom roku što je Ustavni sud, uvidjevši vlastite propuste, uvažio stavove Europskog suda te promijenio vlastitu praksu u procjenjivanju razumnosti trajanja upravnosudskog postupka.

Do spomenutog je zaokreta u procjenjivanju trajanja postupaka pred Upravnim sudom došlo u Odluci i Rješenju Ustavnog suda br. U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.⁴¹ (u nastavku rada: Odluka i Rješenje) u kojoj je Ustavni sud istaknuo kako se duljina upravnog postupka u konkretnoj upravnoj stvari razmatra od dana kada je nastao "spor" u smislu čl. 6. st. 1. Europske konvencije, odnosno od dana podnošenja žalbe protiv prvostupanjskog rješenja.⁴² Nadalje, Ustavni sud promijenio je stajalište i u pogledu završetka računanja relevantnog razdoblja jer je u njega uračunato i vrijeme do trenutka kada je podnositeljici dostavljena presuda Upravnog suda.

Obrazlažući ovakvu promjenu pravnog stajališta Ustavni sud istaknuo je kako se promjena zasnivala na nekoliko pravno relevantnih činjenica. Tako je, u prvom redu, istaknuto kako se prema čl. 218. st. 1. i 247. st. 1. ZUP-a postupci moraju okončati unutar zakonskih (a ne razumnih) rokova.

Nadalje, upozoreno je na činjenicu da u upravnom postupku, prema čl. 218. st. 2. ZUP-a i čl. 26. st. 1. ZUS-a, stranke imaju na raspolaganju sredstva u situacijama kada tijela uprave ne poštuju navedene rokove – radi se o žalbi i tužbi zbog šutnje uprave. Ustavni sud istaknuo je kako je do Odluke i Rješenja smatrao da su navedena sredstva a priori djelotvorna za ubrzanje postupaka. Međutim, s obzirom da upravna praksa u Republici Hrvatskoj jasno pokazuje da ista sredstva

³⁹ Navedeno stanovište također v. u predmetu POČUČA protiv Hrvatske.

⁴⁰ V. presudu u predmetu BOŽIĆ protiv Hrvatske.

⁴¹ Ustavni sud, ponovimo, zadržao je nadležnost za odlučivanje o povredi prava na suđenje u razumnom roku u postupcima koji su pokrenuti prije stupanja na snagu Zakona o sudovima (pa tako i u predmetu o kojem govorimo).

⁴² Istiticanje ovoga dijela Odluke i Rješenja kao ključnoga v. i u: Šprajc, Ivan, *Promjena ustavnosudske prakse u procjenjivanju razumnosti trajanja upravnosudskog postupka (uz Odluku i Rješenje Ustavnog suda br. U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.)*, Odvjetnik, 7-8(2007.), str. 25.

nisu djelotvorna, Ustavni sud smatra da se njegovo dosadašnje pravno stajalište u tom pitanju mora promijeniti.

Tako, Ustavni sud utvrđuje da i neaktivnošću i neučinkovitošću organa javne uprave, promatranih zajedno s trajanjem upravnog spora može doći do povrede čl. 29. st. 1. Ustava i čl. 6. st. 1. Europske konvencije u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu odlučivanja o pravima i obvezama stranaka. Ustavni sud posebno, nadalje, naglašava kako samo trajanje upravnog spora ne pokazuje stvarno trajanje “spornog” razdoblja odlučivanja o konkretnoj upravnoj stvari.

U svezi s naznačenim činjenicama Ustavni sud posebno je napomenuo da, u situacijama u kojima je moguće koristiti sredstva pravne zaštite protiv šutnje uprave, neće razmatrati duljinu “spornog” dijela prethodno okončanog upravnog postupka, ako se podnositelji izrijeком ne pozovu na njegovo nerazumno dugo trajanje te ujedno ne dokažu da su u tom postupku koristili sredstva pravne zaštite protiv šutnje uprave.⁴³

Od velike je važnosti i činjenica da se Ustavni sud očitovao i o opisanim situacijama kada na nerazumno duge rokove odlučivanja u upravnim i upravnosudskim postupcima utječe činjenica što Upravni sud više puta vraća upravnu stvar na upravni postupak i to najčešće zbog nepotpuno ili pogrešno utvrđenih činjenica. Ustavni sud ističe kako takva upravna i upravnosudska praksa ukazuje na bitne nedostatke u hrvatskom upravno-postupovnom pravu te da se oni ne mogu ispraviti sredstvima pravne zaštite protiv šutnje uprave.

Zbog toga 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 podnositeljevog ustavnog prava zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava i konvencijskog prava zajamčenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije.”

Opisana, izmijenjena, pravna shvaćanja Ustavnog suda konačno su usuglasila praksu Ustavnog suda s pravednijom i istančanijom praksom Europskog suda u pogledu računanja početka i završetka relevantnog razdoblja za procjenu razumnosti trajanja upravnosudskog postupka. Mišljenja smo kako će navedena praksa građanima koji neposredno trpe zbog otezanja u žalbenom stadiju upravnog postupka omogućiti ostvarivanje pravednije (i veće) novčane naknade zbog povrede razumnosti trajanja upravnosudskog postupka. Važno je naglasiti i

⁴³ Obrazlažući opisano stanovište Ustavni sud pozvao se na čl. 72. Ustavnog zakona te na presudu Europskog suda u predmetu ŠTAJCAR protiv Hrvatske. Ističemo kako je navedeno stanovište Ustavni sud ponovio i u odluci br. U-III-Vs-1639/2008 od 24. rujna 2008. kojom je odbio ustavnu tužbu podnesenu protiv rješenja Vrhovnog suda. Isticanje činjenice da iz opisanog stanovišta proizlazi da tek stranka koja može dokazati da je uložila žalbu zbog šutnje uprave, te nakon toga tzv. “požurnicu” prema čl. 26. ZUS-a može očekivati da će Ustavni sud uzeti u obzir trajanje žalbenog upravnog postupka pri procjeni razumnosti trajanja upravno-sudskog postupka v. u Šprajc, op. cit. (bilj. 42), str. 26.

kako je Odluka i Rješenje dovela do promjene prakse Vrhovnog suda u računanja relevantnoga razdoblja u upravnosudskim postupcima.⁴⁴

Mišljenja smo, nadalje, kako će se nova praksa Ustavnog suda snažno odraziti i na institut pravne zaštite građana od šutnje uprave u upravnom postupku.

U svezi s time najprije želimo istaknuti kako smatramo da je vezivanje uračunavanja žalbenog postupka, prilikom procjene razumnosti roka, uz obvezno korištenje pravnih sredstava protiv šutnje uprave prilično dvojbeno. Naime, iako se Ustavni sud priklonio praksi Europskog suda po tom pitanju,⁴⁵ ipak smatramo da se time nije postiglo u cijelosti pravedno rješenje. Naime, nepobitna je činjenica kako se sredstva pravne zaštite protiv šutnje uprave u Republici Hrvatskoj ne mogu smatrati djelotvornima.⁴⁶ Navedena se nedjelotvornost naročito može vezati uz tužbu zbog šutnje uprave jer hrvatski građani imaju zaista jake razloga za oklijevanje s njenim podnošenjem – poziciju u kojoj se nalaze i u kojoj drugostupanjska tijela veže zakonski dvomjesečni rok za donošenje rješenja podnošenjem tužbe zamjenjuju pozicijom u kojoj se smatra da su trogodišnji rokovi rješavanja Upravnog suda razumni.⁴⁷

Ustavni sud u Odluci i Rješenju naglasio je problematiku opetovanog vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje organima uprave od strane Upravnog suda. Ističemo kako sličan problem postoji i u upravnom postupanju kod učestalog „dodavanja“ predmeta između tijela uprave raznih razina. Iako navedena pojava pridonose velikim odugovlačenjima u postupcima pravna sredstva za zaštitu od šutnje uprave ne mogu je spriječiti. Hrvatski zakonodavac, prepoznavši opisani problem, u novom ZUP-u pokušao ga je riješiti proširivanjem dužnosti drugostupanjskih tijela da sama riješe upravne stvari postupajući povodom žalbi stranaka.⁴⁸ Mišljenja smo kako je na opisani način učinjen bitan iskorak

⁴⁴ O razvoju pravne prakse Vrhovnog suda u odlučivanja o povredi prava na rješavanje u razumnom roku pred Upravnim sudom govoriti ćemo u nastavku rada.

⁴⁵ V. presude u predmetima ŠTAJCAR protiv Hrvatske, POČUČA protiv Hrvatske i BOŽIĆ protiv Hrvatske.

⁴⁶ Navedenu činjenicu naglasio je i sam Ustavni sud u Odluci i Rješenju.

⁴⁷ Željeli bismo još jednom upozoriti na stanovište Europskog suda da se pravno sredstvo može smatrati djelotvornim samo ako se obrati posebnu pozornost na brzinu pravnog sredstva, budući da odgovarajuću narav pravnog sredstva može potkopati njegova prekomjerna duljina. Ističemo kako je upravo u vezi s navedenim stanovištem Europski sud u predmetu POČUČA protiv Hrvatske primijetio da je Upravnom sudu trebalo više od tri godine da odluči o tužbi podnositelja zahtjeva zbog šutnje uprave.

⁴⁸ St. 1. i 2. čl. 118. Novog ZUP-a pod naslovom „Poništavanje rješenja“, glase:

„(1) Drugostupanjsko tijelo poništiti će rješenje i samo riješiti stvar ako utvrdi: da su u prvostupanjskom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari,

da je izreka pobijanog rješenja nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem.

da je pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojega se rješava stvar.

(2) Kad je za donošenje novoga rješenja, s obzirom na prirodu upravne stvari, nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela, a drugostupanjsko tijelo utvrdi da rješenje treba poništiti, dostavit će predmet na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu.“

u pokušaju iskorjenjivanja višekratnih vraćanja predmeta na ponovni postupak prvostupanjskim tijelima. No, s obzirom da je drugostupanjskim tijelima ostavljen prilično širok diskrecijski okvir za moguća vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje prvostupanjskim tijelima mišljenja smo kako će se i u budućnosti trebati potražiti efikasnija postupovna sredstva za rješavanja opisane negativne pojave.⁴⁹

b) Praksa Vrhovnog suda

Vrhovni sud je, prije opisane Odluke i Rješenja Ustavnoga suda, pitanje utvrđivanja vremenskih okvira prilikom procjene razumnosti trajanja postupaka pred Upravnim sudom samo djelomično procjenjivao prema tadašnjim stajalištima Ustavnog suda⁵⁰, no niti on nije u cijelosti prihvatio primjereniju praksu Europskog suda.

Početak trajanja relevantnoga razdoblja za procjenjivanje razumnosti roka postupanja pred Upravnim sudom Vrhovni sud je, tako, smatrao dan podnošenja tužbe Upravnom sudu.⁵¹ Završetkom, pak, razdoblja koje se procjenjuje, smatran je dan donošenja presuda Upravnog suda⁵² ili je, u situacijama gdje Upravni sud ne bi donosio presude, u relevantno razdoblje uračunavato i vrijeme koje je proteklo do donošenja rješenja samoga Vrhovnog suda.⁵³

Iz navedene je prakse utvrđivanja početka i završetka relevantnog razdoblja vidljivo kako je i Vrhovni sud, smatrajući početkom relevantnog razdoblja dan podnošenja tužbe Upravnom sudu, isto razdoblje skratio za cjelokupni period od dana izjavljivanja žalbe u upravnom postupku pa do dana podnošenja tužbe Upravnom sudu.

Prilikom utvrđivanja završetka relevantnog razdoblja Vrhovni sud slijedio je praksu Europskog suda i na taj način odstupio od tadašnje prakse Ustavnog suda. Vidljivo je, naime, kako je Vrhovni sud relevantno razdoblje smatrao nedovršenim sve do dana donošenja vlastita rješenja ili donošenja odluke Upravnog suda.

U pogledu konkretnih vremenskih razdoblja koji su doveli do uspjeha stranaka s njihovim zahtjevima moguće je zaključiti kako je rok od tri godine trajanja postupaka pred Upravnim sudom postavljen kao čvrsta točka koja jasno

⁴⁹ Prihvatljiv model pravne zaštite od opisane pojave predstavlja sustav uveden u slovensko pravo Zakonom o upravnom sporu iz 2006. (Uradni list RS 105/2006, 26/2007, 122/2007, 65/2008, 119/2008 i 54/2009) prema kojem je pokretanje upravnog spora moguće i u situacijama kada upravni organi ne donose konačni upravni akt u roku od tri godine od početka upravnog postupka, i to bez obzira da li su u postupku bila korištena redovna ili izvanredna pravna sredstva.

⁵⁰ Praksu Vrhovnog suda moguće je vidjeti na <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

⁵¹ V. primjerice rješenja VSRH-Uzp 72/2006-5, VSRH-Uzp 12/2006-6, VSRH-Uzp 9/2006-2 i VSRH-Uzp 42/2006-2.

⁵² V. rješenja VSRH Uzp 20/2006-2 i VSRH Uzp 16/2006-2.

⁵³ V. rješenje VSRH Uzp 51/2006-6.

razdjeljuje razumne od nerazumno dugih postupaka.⁵⁴ Također, moguće je zaključiti da je navedeni rok od tri godine označen kao granica bez dubljeg ulaženja u sam predmet (npr. značenje interesa o kojima se odlučuje u postupku za samu stranku). Nadalje, potrebno je istaknuti kako je i u situacijama rješavanja Upravnog suda po žalbama zbog šutnje uprave rok od tri godine smatran razumnim.⁵⁵

Objava Odluke i Rješenja Ustavnog suda odrazila se i na praksu Vrhovnog suda. Tako se od prosinca 2007. početak i završetak relevantnoga razdoblja procjenjuju prema novom stajalištu Ustavnog suda. Navedeno znači da je Vrhovni sud početkom relevantnoga razdoblja označio trenutak izjavljivanja žalbe u upravnom postupku, dok je i dalje nastavio smatrati završetak navedenog razdoblja otvorenim sve do donošenja vlastitog rješenja ili odluke Upravnog suda.⁵⁶

Vrhovni sud preuzeo je i stajalište Ustavnog suda u pogledu nužnosti korištenja sredstava pravne zaštite od šutnje uprave kao preduvjeta za uračunavanje žalbenog razdoblja u upravnom postupku, a prilikom procjenjivanja ukupnog trajanja postupka pred Upravnim sudom.⁵⁷ Procjenjujući razumnost trajanja postupaka pokrenutih pravnim sredstvima protiv šutnje uprave, na žalost, Vrhovni je sud zadržao raniju praksu koja je trogodišnje postupke u ovim situacijama smatrala razumnima.⁵⁸ Mišljenja smo kako navedenom praksom Vrhovni sud smisao pravnih sredstva zaštite od šutnje uprave u velikoj mjeri dovodi u pitanje. Naime, dužnost donošenja rješenja u dvomjesečnim ili kraćim rokovima ne smije se, a zbog korištenja žalbe i tužbe zbog šutnje uprave, pretvoriti u „razumni“ postupak u trajanju od tri godine. Zbog toga smatramo kako bi Vrhovni sud morao razviti praksu kojom bi sve upravno-sudske postupke zbog šutnje uprave duže od dva mjeseca smatrao nerazumnima.⁵⁹

Konačno, potrebno je istaknuti i kako je Vrhovni sud preuzeo stanovišta Ustavnog suda u pogledu opetovanog vraćanja predmeta od strane Upravnog suda na rješavanje organima uprave, te je i on naglasio kako sredstvima pravne zaštite protiv šutnje uprave nije moguće ispraviti nedostatke u sustavu postupovnog prava koji takvu pojavu omogućuju.⁶⁰

⁵⁴ V. tako, primjerice, rješenje VSRH Uzp 12/2007-5 u kojem je trajanje upravnosudskog postupka od 2 godine i 11 mjeseci ocijenjeno razumnim te rješenje VSRH Uzp 117/2006-5 u kojem je trajanje od tri godine i 15 dana ocijenjeno nerazumnim.

⁵⁵ V. tako rješenje VSRH Uzp-88/06-5 u kojem je rok rješavanja Upravnog suda po tužbi zbog šutnje uprave od 2 godine 11 mjeseci i 16 dana ocijenjen razumnim.

⁵⁶ V. primjerice rješenja: VSRH Uzp-185/2007-5, VSRH Uzp-219/2007-7 i VSRH Uzp-343/2007-5.

⁵⁷ V. tako, rješenje VSRH Uzp 325/2007-5 koje, mišljenja smo, vrlo dobro pokazuje u kojoj mjeri je navedeno stajalište tvrdo i nepravedeno prema građanima. U navedenom je postupku, naime, zahtjev odbijen kao neosnovan iako se predmet u prvostupanjskom upravnom postupku rješavao četiri, dok u drugostupanjskom (žalbenom) postupku rješenje do trenutka podnošenja zahtjeva Vrhovnom sudu nije bilo doneseno čak šest godina.

⁵⁸ V. tako, primjerice, rješenje VSRH Uzp-163/2008-4.

⁵⁹ Ističemo kako su upravno-sudski postupci po tužbama zbog šutnje uprave u osnovi vrlo jednostavni jer se svode na utvrđivanje činjenice da li su nadležna tijela uprave propustila u zakonskom roku donijeti rješenje ili ne.

⁶⁰ V. tako rješenja VSRH Uzp 185/2007-5, VSRH Uzp 226/2007-5, VSRH Uzp 292/2007-4 i VSRH Uzp 85/2008-5.

Veliku opasnost za institut pravne zaštite od povrede razumnosti roka odlučivanja Upravnog suda predstavlja činjenica da Vrhovni sud ne posvećuje gotovo nikakvu pažnju mjerilima pomoću kojih se može utvrditi da li je neki postupak udovoljio standardu razumnog roka ili nije.⁶¹ Mišljenja smo kako je nužno da Vrhovni sud u buduće posveti primjerenu pažnju navedenim mjerilima kako bi Republika Hrvatska zaista osigurala kvalitetnu zaštitu od povreda razmnog roka odlučivanja.⁶²

IV. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska u posljednjih je dvanaest godina velikim brojem normativnih promjena pokušala zaustaviti izuzetno opasnu pojavu prekomjernih odugovlačenja u postupcima. Mišljenja smo kako se i u ustavnim i zakonskim tekstovima, a i u ustavno-sudskoj i sudskoj praksi, napredovalo od nedovoljno razvijenih k potpunijim i s Europskom konvencijom usklađenijim rješenima.

No, također smo mišljenja da praksa Ustavnog i Vrhovnog suda još uvijek ne omogućuje u potpunosti zaštitu od pretjerano dugih postupaka pred Upravnim sudom. Glavnim preprekama u ostvarivanju navedenog cilja smatramo praksu koja pretjerano duge vremenske periode postupanja smatra razumnima (pri čemu naročito želimo istaknuti stanovište da su trogodišnji rokovi za postupanje povodom tužbi zbog šutnje uprave razumni) te nedovoljno posvećivanje pažnje mjerilima pomoću kojih se može utvrditi da li je neki postupak udovoljio standardu razumnog roka ili nije. Također, mišljenja smo kako prepreka potpunijem pružanju pravne zaštite nalazi i u činjenici da i Ustavni i Vrhovni sud žalbu i tužbu zbog šutnje uprave smatraju efikasnim iako je, međutim, izvjesno da se primjenom navedenih pravnih sredstava građani mogu i vremenski udaljiti od rješenja vlastitih pravnih situacija. Smatramo kako bi Ustavni i Vrhovni sud u budućnosti trebali obratiti pozornost na naznačene probleme te razviti praksu koja bi građanima Republike Hrvatske omogućila kvalitetnu zaštitu od pretjerano dugih rokova odlučivanja Upravnog suda.

⁶¹ O značajnom odstupanju Ustavnog suda od prakse Europskog suda, u pojedinim odlukama Ustavnog suda, a u pitanju procjenjivanja značenja koje za stranku imaju interesi o kojima se u postupku odlučivalo v. u: Šprajc, op. cit. (bilj. 38), str. 6.

⁶² Željeli bismo, u svezi s navedenim problemom, ukazati na Odluku Ustavnog suda U-IIIvS-4242/2007 kojom je ustavna tužba usvojena, ukinuto rješenje Vrhovnog suda te predmet vraćen istome sudu na ponovni postupak i odlučivanje. U navedenoj je odluci, naime, Ustavni sud utvrdio kako je postupak u konkretnom slučaju trajao nerazumno dugo već u vrijeme donošenja osporenog rješenja Vrhovnog suda, a budući da se vodio zbog isplate mirovine. Ustavni sud napomenuo je kako je Europski sud u više svojih presuda utvrdio da je u mirovinskim sporovima potrebno naročito učinkovito postupanje, pa je i sam konkretni predmet bio od naročitog značaja za podnositelja, te je u njemu trebalo postupati posebno učinkovito.

LITERATURA:

BORKOVIĆ, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

CRNIĆ, Jadranko, *Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske: spas ili requiem za Ustavni sud*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 52, 2(2002), str. 259.-287.

CRNIĆ, Jadranko, *Razmišljanje o (ne)ustavnosti nekih odredaba (novog) Zakona o sudovima*, Informator, 5405-5408.(2006.), str. 29., 30. i 32.

CRNIĆ, Jadranko, *O bespućima nekih odredaba (novog) Zakona o sudovima*, Informator, 5425(2006.), str. 8. i 13.

DUPELJ, Želimir, *Šutnja uprave*, Pravo i porezi, 6(2002.), str. 27.-32.

GOMIEN, Donna i dr., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1996.

GORANIĆ, Ivana, *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(2000.), str. 47.-62.

GRDINIĆ, Elica, *Mehanizmi zaštite prava na suđenje u razumnom roku – komparativni prikaz*, Hrvatska pravna revija, 2(2005.), str. 1.-6.

IVANČEVIĆ, Velimir, *Pravna zaštita građana kod šutnje administracije*, Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, Suvremena javna uprava, Zagreb, str. 187.-215.

JURIĆ KNEŽEVIĆ Dunja, *Nedonošenje upravnog akta (šutnja uprave) i put pravne zaštite*, Pravo i porezi, 9(2003.), str. 51.-57.

KRBEK, Ivo, *Upravnosudska zaštita protiv šutnje upravne vlasti*, Mjesečnik, 2-3(1937.), str. 81.-92.

LUKINA-KARAJKOVIĆ, Lidija, *Prikaz odluka Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu protiv Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 52, 3-4(2002.), str. 651.-663.

MATOVIĆ, Ivan, *Neki aspekti zaštite protiv šutnje administracije*, Zbornik Više upravne škole u Zagrebu, 11(1982.), str. 153.-177.

MRŠIĆ, Gordana, *Donošenje sudske odluke u razumnom roku*, Hrvatska pravna revija, 4(2003.), str. 106.-110.

OMEJEC, Jasna, *"Razumni rok" u interpretaciji Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava – interpretativna uloga Ustavnog suda, uredili: Jadranko Crnić i Nikola Filipović, Organizator, Zagreb, 2000., str. 131.-149.

OMEJEC, Jasna, *Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa*, Ustav kao jamac načela pravne države, uredili: Jadranko Crnić i Nikola Filipović, Organizator, Zagreb, 2002., str. 95.-139.

POTOČNJAK, Željko, *Pravo na sud, pristup sudu i suđenje u razumnom roku u slučaju intervencije zakonodavca u sudske postupke u tijeku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2(2004.), str. 823.-853.

POTOČNJAK, Željko, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – neki prijedlozi za unapređenje hrvatskog sustava na temelju stranih iskustava*, Hrvatska pravna revija, 4(2005.), str. 1.-15.

POTOČNJAK, Željko, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku nakon stupanja na snagu novog Zakona o sudovima*, Hrvatska pravna revija, 4(2006.), str. 13.-31.

RADOLOVIĆ, Aldo, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – realna mogućnost, (pre)skupa avantura ili utopija?*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1(2008.), str. 277.-317.

ROBERTSON, A. H., MERILLS, J. G., *Human Rights in Europe – A study of the European Convention on Human Rights*, Manchester University Press, Manchester, 1993.

ŠIKIĆ, Marko, *Šutnja uprave u hrvatskom pravu*, magistarski rad, Zagreb, 2006.

ŠIKIĆ, Marko, *Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, 1(2009.), str. 333.-372.

ŠIKIĆ, Marko, *Pravna zaštita od šutnje uprave prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, urednici: Ivan Koprić i Vedran Đulabić, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2009., str. 191.-213.

ŠPRAJC, Ivan, *O načinu procjenjivanja „razumnosti“ trajanja upravnosudskog postupka*, Informator, 5322(2005.), str. 5.-6.

ŠPRAJC, Ivan, *Presude Europskog suda za ljudska prava u slučajevima Božić, Počuča i Vajagić protiv Hrvatske*, Odvjetnik 5-6(2007.), str. 30.-33.

ŠPRAJC, Ivan, *Promjena ustavnosudske prakse u procjenjivanju razumnosti trajanja upravnosudskog postupka (uz Odluku i Rješenje Ustavnog suda br. U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.)*, Odvjetnik 7-8(2007.), str. 24.-27.

UZELAC, Alan, *Hrvatsko procesno pravo i jamstvo “pravičnog postupka” iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 19, Supplement, 1998.

VAJIĆ, Nina, *Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 5(2001.), str. 981.-990.

VAN DIJK, Pieter i dr., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2006.

TIME FRAMES FOR REACHING DECISIONS IN CROATIAN ADMINISTRATIVE DISPUTES

Under analysis here are the problem areas of time frames where, in the Republic of Croatia, administrative lawsuits have to be finalised, and the possibility of legal protection of citizens if the Administrative Court in Croatia exceeds set time frames. Also, after the introductory part where the importance of effective administrative and administrative court procedure is emphasised, the institution of right to trial within a reasonable time period is analysed including the afore stated institution's peculiarities of application in proceedings before the Administrative Court of the Republic of Croatia. The chapter that follows deals with the analysis of Constitutional and Supreme Court practice in the Republic of Croatia. This covers reaching decisions in proceedings for the protection of citizens from infringement of rights at trial before the Administrative Court in the Republic of Croatia in regard to a reasonable time frame. In the conclusion, important basic problems and these are presented as are possible directions for future normative activities aimed at accelerating administrative court proceedings.

Key words: *right to trial within a reasonable deadline, Administrative Court of the Republic of Croatia, administrative dispute, administrative procedure*