

PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U POSTUPCIMA PRED UPRAVNIM SUDOM REPUBLIKE HRVATSKE

Dr. sc. Marko Šikić, viši asistent
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK: 347.988.85(497.5)
342.722(497.5)
Ur.: 1. studenog 2008.
Pr.: 6. prosinca 2008.
Izvorni znanstveni članak

U radu se obrađuje problematika pravne zaštite građana od povrede prava na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. Kako bi se navedena pravna zaštita mogla u potpunosti razumijeti u radu se najprije sumarno opisuje razvoj cjelokupnog instituta pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj. Nakon toga podrobnije se obrađuje upravo pravna zaštita od povrede prava na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske pri čemu se osobita pozornost poklanja praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, kao i praksi Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Također, navedena se zaštita od nerazumno dugih rokova rješavanja Upravnog suda Republike Hrvatske promatra u odnosu na pravnu zaštitu od šutnje uprave u upravnom postupku.

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

1. Uvod

U posljednjih je desetak godina hrvatsko zakonodavstvo započelo razvijati institut zaštite građana od nerazumno dugih rokova rješavanja u sudskim postupcima te na taj način pokušalo pridonijeti ukupnom razrješenju problema kašnjenja u postupanju. Normativna je aktivnost uređivanja zaštite građana od povrede razumnog roka rješavanja bila popraćena i pisanjem većega broja znanstvenih i stručnih radova koji su ukazivali na probleme neefikasnosti hrvatskog pravosuđa¹ te na dobre i loše strane uvedenih mehanizama pravne

¹ Podatke o broju neriješenih predmeta pred pravosudnim tijelima v. u Statističkim pregledima za 2004., 2005., 2006. i 2007. godinu Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske. Navedene Statističke preglede v. na: www.pravosudje.hr. Posebne statističke podatke o broju primljenih,

zaštite građana. No, mišljenja smo kako je u cjelokupnom praćenju problema puno veća pozornost poklonjena otezanjima i kašnjenju u građanskim i kaznenim postupcima, dok je pitanje sporosti upravnosudskog postupka ostalo pomalo zanemareno.

Također, smatramo kako je problematici pravne zaštite od povrede prava na suđenje u razumnoj roku pred Upravnim sudom Republike Hrvatske (u nastavku rada: Upravni sud) potrebno posvetiti značajniju pozornost i zbog neupitne povezanosti upravnog i upravnosudskog postupka u hrvatskom pravnom sustavu. Naime, hrvatski upravnosudski postupak predstavnik je kontinentalnog upravnog sudovanja koji sudski nadzor nad radom uprave povjerava posebnim upravnim sudovima, dajući im, u prvom redu, zadaću nadzora nad zakonitošću upravnih akata.² Nadalje, navedeni postupak pretpostavlja izjavljivanje žalbe u upravnom postupku prije negoli građani mogu tužbom zatražiti upravnosudsku zaštitu.³ Spomenute okolnosti neupitno čvrsto veže upravnosudski postupak za prethodno vođenje upravnoga postupka, te se, zbog toga, prilikom razmatranja problematike odugovlačenja postupka pred Upravnim sudom, ne može zanemariti činjenicu velikog broja neriješenih predmeta pred organima javne uprave.⁴ Tako, iz ove perspektive i trajanje postupka pred Upravnim sudom ne možemo u potpunosti odijeliti od prethodnog trajanja upravnog postupka. Postupovna "kalvarija" građana mogla je, naime započeti već podnošenjem zahtjeva prvostupanjskom organu javne uprave, a ne samo podnošenjem tužbe Upravnom sudu.

Zbog navedenih činjenica smatramo potrebnim i važnim razmotriti problematiku odugovlačenja u postupcima pred Upravnim sudom. Isto tako

riješenih i neriješenih spisa, kao i o broju spisa u radu pred Upravnim sudom u razdoblju od 1977. do 2007. v. na: <http://www.upravnisudrh.hr/>. Također v. i: Radolović, Aldo, *Zaštita prava na suđenje u razumnoj roku – realna mogućnost, (pre)skupa avantura ili utopija*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1(2008), str. 277-279.; Uzelac, Alan, *Reforma pravosuđa i njezina ograničenja*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2(2002), str. 289-318. i Uzelac, Alan, *Efikasnost pravosuđa u europskom kontekstu: usporedba*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 3-4(2005), str. 1101-1137.

² O razvoju upravnog sudovanja više v. u: Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 483-489. i Tratar, Boštjan, *Upravni spor*, Bonex založba, Ljubljana, 2002. Iserpan prikaz razvoja hrvatskog upravnog sudovanja v. u: Medvedović, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled*, u: Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003.

³ Francusko pravo, primjerice, omogućuje pokretanje upravnosudske zaštite i bez prethodnog iscrpljivanja žalbe u upravnom postupku (*omissio medio*) – v. o navedenom iscrpnije u: Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 248-249.

⁴ Nažalost, u Republici Hrvatskoj ne postoji sustavno praćenje rješavanja u upravnim stvarima. Međutim, državni tajnik Središnjeg državnog ureda za upravu donio je 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, br. 86/06.) iz kojeg proizlazi obveza izrade izvješća navedenih organa uprave za svaku kalendarsku godinu. Za nadati se da će ovaj naputak označiti početak kvalitetnog statističkog pručavanja i praćenja rješavanja u upravnim stvarima.

smatramo neophodnim najprije obratiti pozornost na širi kontekst pravne zaštite građana od povreda razumnosti roka rješavanja. Bez ovakvog bi se pristupa puno teže mogla shvatiti posebnost upravnosudskog postupka u odnosu na ostale pravne postupke u Republici Hrvatskoj.

Pravna je zaštita od povrede razumnosti roka rješavanja u hrvatskom pravnom sustavu danas uređena nizom pravnih izvora: Ustavom Republike Hrvatske⁵ (u nastavku rada: Ustav RH), Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁶ (u nastavku rada: Europska konvencija), Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁷ (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) i Zakonom o sudovima⁸. U nastavku rada najprije će se pokušati odgovoriti na pitanje u kojoj mjeri takva normativna rješenja, kao i ustavnosudska i sudska praksa, ovakvu zaštitu generalno stvarno i pružaju, te kakve je sve mjere moguće poduzeti kako bi se osigurao što je moguće kvalitetniji sustav zaštite. Nakon toga prijeći će se na razmatranje specifičnih problema neefikasnosti u radu Upravnog suda i pravne zaštite od navedene neefikasnosti. Osobit će se značaj posvetiti pravilnom procjenjivanju početka i završetka trajanja postupaka koji se vode pred Upravnim sudom.

2. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u ustavnosudskom postupku

Do polaganja akta o ratifikaciji Europske konvencije 5. studenoga 1997. u hrvatskom pravnom sustavu nisu bila razvijena pravila kojima bi se građane štitilo od odugovlačenja u sudskim postupcima,⁹ pa razvoj instituta zaštite prava

⁵ Ustav Republike Hrvatske (NN, 41/01. – pročišćeni tekst i 55/01. – ispravak).

⁶ 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 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).

⁷ Ustavni zakon o Ustavnom sudu – pročišćeni tekst (NN 49/02.).

⁸ Zakon o sudovima (NN 150/05., 16/07 i 113/08.).

⁹ “Božićni” Ustav Republike Hrvatske od 22. prosinca 1990. (NN, br. 56/90.) nije sadržavao odredbe kojima bi se zaštitilo pravo građana na rješavanje u određenim razumnim vremenskim okvirima, ako se izuzmu odredbe čl. 24. st. 3. i čl. 25. st. 2. kojima su se određivala načela postupanja u određenim rokovima u kaznenim postupcima (u hrvatskoj se pravnoj teoriji napominje kako se navedenim odredbama nije zaštitilo subjektivna prava osumnjičenika ili optuženika već su one, zapravo, djelovale kao “opći poziv organima kaznenog postupka na efikasnije postupanje” – v. Radolović, op. cit. (bilj. 1), str. 294.). Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske iz 1997. (NN br. 135/97) nije se uvela nikakva promjena u reguliranju pitanja razumnosti roka. Također, niti Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu iz 1991. (NN br. 13/91) nije se omogućavala zaštita od nerazumnih rokova rješavanja u sudskim postupcima. Iz njegovog je čl. 28., naime, proizlazilo da građani ne mogu podnositi ustavne tužbe prije iscrpljivanja pravnoga puta, pa su tako izvan ustavnosudske zaštite ostali svi mogući slučajevi vremenskih rastezanja u postupcima. O ovome problemu detaljnije v. u: Omejec, Jasna, “*Razumni rok*” u interpretaciji *Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, Interpretativna uloga

na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj možemo promatrati upravo od navedenog trenutka kada je Europska konvencija postala dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske¹⁰ i kada je Republiku Hrvatsku počela obvezivati i odredba čl. 6. Europske konvencije pod nazivom “Pravo na pošteno suđenje”¹¹ 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.”

Nakon što je navedeni dio čl. 6. st. 1. Europske konvencije počeo obvezivati Republiku Hrvatsku započela je pravna aktivnost, a koja ne prestaje ni do današnjeg dana, čija je svrha uspostavljanja efikasnih normativnih mehanizama kojima bi se građani zaštitili od postupovne neaktivnosti hrvatskih sudova.¹²

Tako se Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz rujna 1999. (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon 1999.)¹³ uvodi mogućnost ulaganja ustavne tužbe i u slučajevima odugovlačenja postupka.¹⁴ Naime, iza st. 3. nekadašnjeg čl. 28. (sada čl. 59. Ustavnog zakona 1999.) dodan je novi st. 4. koji je glasio:

“(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

ustavnog suda, uredili: Jadranko Crnić i Nikola Filipović, Organizator, Zagreb, 2000., str. 133. i 134.

¹⁰ 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 toga prava (v. primjerice odluke U-III-A-1839/2002 i U-III-A-321/2004 od 25. listopada 2004.). Ističe se, međutim, kako je, i teoretski i praktično, ostalo otvoreno pitanje kako tretirati razdoblje prije navedenog datuma. V. o navedenom više u: Radolović, op. cit. (bilj. 1), str. 295.

¹¹ V. o značenju i praksi Europskog suda u odlučivanju povodom čl. 6. Europske konvencije opširno 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., 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. 157-202. 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. 85-119. O značenju čl. 6. Europske konvencije za Republiku Hrvatsku v. primjerice: 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.

¹² “Temeljna je svrha uvođenja pojma “razumnog roka” u članku 6. Konvencije osigurati pravnu sigurnost, odnosno omogućiti dovoljnu brzinu rješavanja predmeta pred sudovima, kako bi se stranci omogućilo da ne bude predugo pod optužbom ili u neizvjesnosti u svezi sa svojim pravnim statusom, što – uz ostale – čini nezaobilazni uvjet za pravično suđenje. Cilj je postavljanja kriterija “razumnog roka” i zaštita svih stranaka u postupku od odugovlačenja postupka. Neki postupci štete reputaciji osoba protiv kojih se vode, te ih je potrebno okončati u najkraćim rokovima, ali da to ne ide na štetu kvalitetne pripreme svih stranaka za suđenje. Odugovlačenje postupka također narušava kredibilitet i učinkovitost pravde koju su sudovi dužni provoditi.” 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. 51.

¹³ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, (NN 99/99).

¹⁴ V. opsežnije o navedenoj problematici u: Omejec, op. cit., (bilj. 9), str. 134-137.

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.”

Unatoč činjenici da citirana odredba nije u potpunosti zadovoljavala,¹⁵ ona je predstavljala velik korak naprijed u zaštiti građana od neaktivnosti javne vlasti.

Pravo na suđenje u razumnom roku postalo je dijelom ustavnog poretka Republike Hrvatske kada su 9. studenog 2000. proglašene ustavne promjene (tekst Promjena Ustava Republike Hrvatske od 2. travnja 2001.¹⁶ u ustavno pravo na suđenje u razumnom roku nije unio nikakve promjene). Tako, čl. 29. st. 1. Ustava RH 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.”

Iako je citirana odredba oblikovana po uzoru na čl. 6. Europske konvencije, ona je, u stvari, otišla još jedan korak dalje u zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Naime, čl. 29. st. 1. 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 povodom optužnica za kaznena djela, a kako to čini Europska konvencija. Takva ustavna odredba obuhvaća, dakle i upravni spor i postupak pred prekršajnim sudovima.¹⁷

Na daljnju razradu instituta zaštite građana u slučajevima odugovlačenja postupaka presudan su utjecaj imale presude Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u nastavku rada: Europski sud). Tako je, unatoč svim normativnim izmjenama, Europski sud već u presudi RAJAK protiv Hrvatske¹⁸, ocijenio kako

¹⁵ Uz nedostatke koji će se opisati u nastavku rada potrebno je istaknuti kako se odredbom nije propisivalo kakvu bi odluku i kojeg sadržaja trebao uopće donijeti Ustavni sud u slučaju nedonošenja akta u razumnom roku jer se akt koji ne postoji ne može niti ukinuti. Ustavni je sud takvu pravnu prazninu popunio na način da bi u dispozitivu odluke, pored izreke da se tužba usvaja, unosi i naredbu nadležnom organu da postupak okonča u određenom roku. V. opširnije o navedenome u: Belajec, Velimir, *Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe*, Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, Interpretativna uloga ustavnog suda, uredili: Jadranko Crnić i Nikola Filipović, Organizator, Zagreb, 2000., str. 97.; 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. 266-267. i Omejec, op. cit. (bilj. 9), str. 136-137.

¹⁶ Promjena Ustava Republike Hrvatske (NN 28/01).

¹⁷ V. o navedenoj okolnosti u: Potočnjak, Željko, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku nakon stupanja na snagu novog Zakona o sudovima*, Hrvatska pravna revija, 4(2006), str. 15. Autor ističe da u prekršajnim postupcima kratki zastarni rokovi u bitnome onemogućavaju nerazumno dugo trajanje postupaka. Nadalje autor ističe i praksu Ustavnog suda, o kojoj će biti više riječi u nastavku rada, prema kojoj ustavna tužba zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku nije dopuštena u slučajevima neaktivnosti organa javne uprave jer odredbe ZUP-a i ZUS-a omogućuju ubrzanje upravnih postupaka primjenom instituta zaštite od štetne uprave. O širini dosega čl. 29. st. 1. Ustava RH v. u: Šprajc, Ivan, *O načinu procjenjivanja “razumnosti” trajanja upravnosudskog postupka*, Informator, 5322(2005), str. 5. i Radolović, op. cit. (bilj. 1), str. 297. i 298. O dosezima čl. 6. Europske konvencije v. u: Dijk, Hoof, op. cit. (bilj. 11), str. 514-539.

¹⁸ 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/>.

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. Nepunih mjesec dana kasnije, u predmetu HORVAT protiv Hrvatske¹⁹ Europski je sud zauzeo načelan stav da u Republici Hrvatskoj ne postoji pravno sredstvo kojim bi građani mogli ostvariti svoje pravo na ispitivanje slučaja u razumnom roku.

Presuda u predmetu HORVAT protiv Hrvatske značajna je jer je prva presuda Europskog suda koja je utjecala na izmjenu i dopunu propisa u Republici Hrvatskoj.²⁰ Njome, naime Republika Hrvatska nije bila obvezana samo na isplatu novčane naknade nego i na donošenje propisa usklađenog s praksom Europskog suda.²¹ Tako je, zaista, 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. Tako je čl. 25. izmijenjen st. 1. čl. 59. te ukinut st. 4. čl. 59., a čl. 26. dodan novi čl. 59a. Pročišćenim tekstom Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, čiji tekst obuhvaća Ustavni zakon 1999. te Ustavni zakon 2002., odredba prijašnjeg čl. 59. postala je odredbom čl. 62., a odredba čl. 59.a postala je odredbom čl. 63.

Čl. 63. prema Ustavnom zakonu 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 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”.

¹⁹ HORVAT protiv Hrvatske (presuda Europskog suda od 26. srpnja 2001.). U navedenoj je presudi Europski sud utvrdio da pokretanje postupka po čl. 59. st. 4. Ustavnog zakona 1999. ovisi o diskrecijskoj odluci Ustavnog suda. Europski je sud utvrdio da se moraju kumulativno ispuniti dva uvjeta, a da bi stranka uopće i mogla podnijeti ustavnu tužbu. Prvi je uvjet grubo vrijeđanje ustavnih prava i sloboda, a drugi rizik nastupanja teških i nepopravljivih posljedica za podnositelja ustavne tužbe. Ovakvi uvjeti podliježu vrlo širokom tumačenju te je Europski sud utvrdio kako je, zbog činjenice da se praksa Ustavnog suda u rješavanju po ovom pitanju nije razvila, ovo pravno sredstvo nesigurno.

²⁰ V. opširnije o ovom utjecaju u: Crnić, op. cit. (bilj. 15), str. 267-269.

²¹ V. 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).

(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.”

Važno je napomenuti kako je ubrzo nakon donošenja Ustavnog zakona Europski sud za ljudska prava u odluci u predmetu SLAVIČEK protiv Hrvatske²³ utvrdio kako je postupak uređen Ustavnim zakonom učinkovito nacionalno pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, i kako to sredstvo mora biti prethodno iskorišteno da bi zahtjev podnesen Europskom sudu, bio dopušten.

Ustavnim zakonom ustanovljena je, dakle zaštita od povrede prava na suđenje u razumnom roku podnošenjem tužbe Ustavnom sudu. Međutim, dok je kod povrede svih drugih ustavnih prava ustavna tužba dopuštena tek nakon što je prethodno iscrpljen redovni pravni put iskorištavanjem svih raspoloživih sredstava pravne zaštite, u slučajevima povrede prava na suđenje u razumnom roku ustavna je tužba dopuštena bez potrebe iscrpljivanja redovnog pravnog puta. Također, bitno je obilježje ustavno-sudskih postupaka, koji se vode povodom tužbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku što se u njima utvrđuje i primjerena naknada koja pripada podnositelju zbog povrede njegova ustavnog prava.²⁴

Ustavni sud, u odlučivanju o pitanju povrede prava na suđenje u razumnom roku, slijedeći praksu Europskog suda, razmatra, zapravo, dva prilično složena problema – vremensko razdoblje u kojem je moglo doći do povrede razumnoga roka²⁵ te mjerila pomoću kojih se može utvrditi je li neki postupak udovoljio standardu razumnog roka ili nije.²⁶

²³ SLAVIČEK protiv Hrvatske (odluka Europskog suda od 4. srpnja 2002.). O navedenoj odluci detaljnije 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 V. *ibid.*, str. 4.

²⁵ O problemima određivanja početka i završetka razdoblja u kojem se promatra moguća povreda prava na suđenje u razumnom roku v. u: Omejec, *op. cit.* (bilj. 9), str. 137-143.; Dijk, Hoof, *op. cit.* (bilj. 11), str. 603-606. Načine utvrđivanja ovih trenutaka moguće je, dakako, vidjeti i iz obimne prakse Europskog suda (v. primjerice presudu RAJČEVIĆ protiv Hrvatske od 23. srpnja 2002.) kao i iz vrlo velikog broja odluka Ustavnog suda (v. npr. odluku U-III A-880/2002 od 10. srpnja 2002.). U nastavku rada, dakako, bit će detaljnije obrađena problematika određivanja ovih rokova u postupcima pred Upravnim sudom.

²⁶ Navedena su mjerila: vrsta spora, važnost spora za podnositelja tužbe, postupanje sudova i drugih tijela koja su sudjelovala u odlučivanju o pravima i obvezama te doprinosi samog podnositelja trajanju postupka. V. o navedenom više u: Omejec, *op. cit.* (bilj. 9), str. 143-144.; Dijk, Hoof, *op. cit.* (bilj. 11), str. 606-611.; Gomien i dr., *op. cit.* (bilj. 11), str. 165-169., Robertson, Merrills, *op. cit.* (bilj. 11), str. 101-102. Iz obimne prakse Europskog suda u rješavanju o ovom pitanju v. npr. odluku u predmetu RAJAK protiv Hrvatske od 28. lipnja 2001. I praksa Ustavnog suda u odlučivanju o ovom pitanju je vrlo obimna. V. tako npr. odluku Ustavnog suda u predmetu U-III A-1949/2003 od 13. listopada 2004. O navedenim mjerilima v. i: Potočnjak, *op. cit.* (bilj. 23), str. 4., Goranić, *op. cit.* (bilj. 12), str. 4. i

Ustavni sud na temelju navedenih kriterija odlučuje, usvajanjem ili odbijanjem tužbe, je li podnositelju tužbe povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku. Ukoliko Ustavni sud usvoji tužbu, odlukom će sudu, pred kojim se vodi postupak odrediti rok u kojem on mora donijeti svoju odluku.²⁷ Rok za donošenje sudske odluke počinje teći od dana objave odluke Ustavnog suda u službenom listu Republike Hrvatske, "Narodnim novinama", i uobičajeno iznosi šest mjeseci, ali u nekim slučajevima može biti duži ili kraći.²⁸

Ustavni sud, kada utvrdi povredu prava na suđenje u razumnom roku, pored određivanja roka u kojem nadležni sud mora donijeti odluku, odlučuje i o obeštećenju podnositelja ustavne tužbe.²⁹

Opisani je sustav zaštite građana od neefikasnosti sudskih postupaka, svakako, predstavljao veliki korak naprijed u razvoju hrvatskog pravnog sustava i njegova usklađivanja s odredbama Europske konvencije, te je, u konačnici, i "natjerao" Europski sud da ustavnu tužbu u slučajevima odugovlačenja postupaka prizna kao djelotvoran pravni lijek.³⁰ No, ovako uređena mogućnost

Šprajc, op. cit. (bilj. 17), str. 5. i 6. O ovome problemu v. i u izvješću European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) pod naslovom *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights* iz Strasbourga od 8. prosinca 2006. Navedeno izvješće također, vrlo opsežno i temeljito, na temelju prakse Europskog suda, razrađuje i veći broj drugih pitanja koja nameće dugotrajnost sudskih postupaka kao što su npr. identificiranje razloga koji su doveli do odugovlačenja u pojedinim postupcima ili prosuđivanje efikasnosti pravnih lijekova za osujećivanje povreda prava na suđenje u razumnom roku u pravima pojedinih država članica Vijeća Europe.

²⁷ Ovakvom odlukom Ustavni sud ne nameće nadležnom sudu kakvu odluku mora donijeti, pa zbog toga izreke svojih odluka neutralno uobličuje. V. Potočnjak, op. cit. (bilj. 23), str. 4.

²⁸ Na pitanje opravdanosti objavljivanja velikog broja sličnih odluka Ustavnog suda odgovor se traži u stanovitoj javnoj zadovoljštini koju takvim objavljivanjem dobivaju osobe čija su prava povrijeđena dugotrajnim postupcima. V. ibid.

²⁹ U pravnoj teoriji preteže mišljenje kako se kod dosuđivanja primjerene naknade radi, zapravo, o naknadi nematerijalne štete koju je podnositelj ustavne tužbe pretrpio zbog odugovlačenja postupka, tj. zbog povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku. Kod primjene kriterija za određivanje naknade Ustavni sud slijedi praksu Europskog suda vodeći, međutim, računa o socijalnim i gospodarskim prilikama u Republici Hrvatskoj kao i o činjenici da je podnositelj tužbe već imao stanovitu satisfakciju zbog objavljivanja odluke u "Narodnim novinama" te da je Ustavni sud poduzeo određene konkretne mjere za ubrzanje postupka, odnosno odredio nadležnom sudu rok u kojem ovaj mora donijeti odluku. Pri odlučivanju o naknadi vodi se, dakle računa o okolnostima svakog slučaja uzimajući u razmatranje vremensko razdoblje trajanja postupka nakon ratifikacije Europske konvencije, uvažavajući, međutim, u određenoj mjeri i trajanje postupka prije navedenog trenutka. U slučajevima hitnih postupaka naknada se određuje u znatno višem iznosu (npr. uzdržavanje ili radni sporovi). Ukoliko je podnositelj tužbe sam pridonio odugovlačenju postupka naknada se srazmjerno umanjuje. V. ibid., str. 5. Opsežnije o odštetnoj odgovornosti države zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku v. i u: Radolović, op. cit. (bilj. 1), str. 289-292.

³⁰ "Treba isto tako naglasiti da posebno recentna praksa Ustavnog suda pruža nadu da će ipak najveća većina eventualnih povreda konvencijskih prava biti sanirana u okviru domaćeg pravnog sustava, čime bi se učinila nepotrebnom intervencija suda u Strasbourgu, koja uvijek predstavlja izvjestan udarac državnoj suverenosti i povjerenju u demokratičnost pojedinog nacionalnog pravnog sustava." Uzelac, op. cit. (bilj. 11), str. 1028.

podnošenja ustavne tužbe zbog povreda prava na suđenje u razumnom roku izazvala je i jedan vrlo krupan problem – preopterećenost Ustavnog suda ustavnim tužbama. Pred vratima Ustavnog suda, metaforički rečeno, otvorila se Pandorina kutija neefikasnosti hrvatskog pravosuđa³¹ te je to na rad suda vrlo brzo počelo snažno utjecati. Ustavni sud je, naime i prije stupanja na snagu čl. 63. Ustavnog zakona bio preopterećen brojem podnesenih ustavnih tužbi te ga je ovakvo daljnje otvaranje ustavnim tužbama vrlo brzo dovelo do krizne situacije. Rad po ustavnim tužbama onemogućavao je Ustavni sud u punoj mjeri obavljati ostale svoje zadaće³² te ga, na neki način, pretvarao u svojevrstni sud posljednje instance, što, dakako, Ustavni sud nije, niti bi trebao biti.³³

Ustavni sud je, tako, nakon nekoliko godina opisanog velikog povećanja broja ustavnih tužbi (uglavnom onih podnesenih zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku), u svom Izvješću Hrvatskom saboru br. U-X-835/2005 od 24. veljače 2005., predložio mogući način razrješenja problema. Naime, smatrajući da, i redoviti, i specijalizirani sudovi trebaju snositi dio “tereta”, odnosno da moraju sudjelovati u utvrđivanju povrede prava na suđenje u razumnom roku (kao i određivanju rokova za okončavanje sudskih postupaka te određivanju primjerene naknade), Ustavni sud predložio je da se Zakonom o sudovima uredi postupak zaštite prava na suđenje u razumnom roku.³⁴ Ustavni sud bi, u tom slučaju, nadležnost za rješavanje o ovom pitanju, imao tek nakon što bi stranke iskoristile sva moguća sredstva zaštite pred nadležnim sudovima. Također, Ustavni sud je izvijestio Hrvatski sabor i o potrebi izmjena ili čak i donošenja novog Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, kako bi se u potpunosti uredio učinkoviti sustav zaštite ustavnog prava na suđenje u razumnom roku.³⁵

³¹ Jadranko Crnić vrlo je rano upozorio na moguće negativne posljedice ovakvog sistema ustavne tužbe na rad Ustavnog suda nazivajući ga mogućim requiemom za Ustavni sud. V. Crnić, op. cit. (bilj. 15).

³² O važnosti, tzv. apstraktne kontrole ustavnosti zakona v. 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., Medvedović, Dragan, *Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova*, Hrvatska javna uprava, 3-4(2001), str. 529-537. i Sokol, Smiljko, *Prehodni nadzor ustavnosti zakona i mogućnost njegove primjene prema Ustavu Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1(1996), str. 5-14.

³³ 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.

³⁴ “Izlaz bi možda bio da se gotovo isti instrumentarij prenese u odnosu na općinske sudove na županijske sudove. Dvadesetjedan 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 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.

³⁵ 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

3. 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, zaista, ubrzo nakon prethodno izraženih smjerova normativnog rješavanja zaštite prava na suđenje u razumnom roku, reagirao te krajem 2005. donio novi Zakon o sudovima. Spomenuti je zakon 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).³⁶

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.

³⁶ Željko Potočnjak predložio je sistem zaštite prava na suđenje u razumnom roku koji se, u pojedinostima, razlikovao od zakonom prihvaćenog rješenja. Tako Zakonom o sudovima nije predviđena mogućnost da stranka sudskog postupka, koja smatra da joj je povrijeđeno njezino pravo na suđenje u razumnom roku, sudu pred kojim se vodi postupak podnese zahtjev kojim traži da se poduzme određena radnja ili donese određena odluka. Smatramo kako bi se ovakvim sistemom omogućilo stanovito “podsjećajuće” djelovanje kojim bi se sudove koji su iz raznoraznih (bilo ispričivih, bilo neispričivih) razloga “zaboravili” na stranku možda i natjeralo na rješavanje. Također, Zakon o sudovima predviđa i žalbu na odluke sudova više instance, dok je Potočnjak predlagao da se u ovim situacijama može samo podnijeti ustavna tužba Ustavnom sudu. Mišljenja smo da je u ovom slučaju norma Zakona o sudovima kvalitetnije rješenje te da pruža veće garancije

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.

“(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).

Ubrzo nakon stupanja na snagu Zakona o sudovima, odredbe čl. 27., 28. i 158. st. 2. pretrpjele su brojne kritike.

Najsnažnije od njih, tako, polaze od pozicije Ustavnog zakona i Zakona o sudovima u hijerarhiji pravnih vrela u Republici Hrvatskoj. Ustavni zakon, naime, donosi se i mijenja³⁷ prema postupku određenom za promjenu Ustava RH, odnosno dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika Sabora Republike Hrvatske. Zakon o sudovima, pak, organski je zakon koji se donosi većinom glasova svih zastupnika.³⁸

Iz prethodno navedene okolnosti proizlazi kako Zakon o sudovima nikako, pa niti po principu *lex posterior derogat legi priori*, ne može mijenjati odredbe Ustavnog zakona. To, s obzirom na odrede čl. 27. i 28. Zakona o sudovima i čl. 63. Ustavnog zakona, znači da stranka, koja se želi zaštititi od nerazumno dugih rokova rješavanja sudova, i dalje može podnijeti ustavnu tužbu zbog povrede njezina ustavnog prava na rješavanje u razumnom roku. Zakon o sudovima to pravo stranci nikako ne može oduzeti. Također, iz odnosa spomenutih članaka, proizlazi i to da stranka, bez obzira na činjenicu podnošenja ustavne tužbe, može istovremeno neposredno višem sudu podnijeti i zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.³⁹

Ovakvo udvostručavanje pravne zaštite, smatra se, može u budućnosti dovesti do situacije u kojoj se broj ustavnih tužbi zbog povrede prava na rješavanje u razumnom roku neće smanjivati, ali će se zato zbog mogućnosti

stranci da će se postupak zaista okončati u primjerenim rokovima. V. Potočnjak, op. cit. (bilj. 23), str. 13.

Napominjemo i kako je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima od 3. listopada 2008. dotadašnji st. 3. čl. 27. izmijenjen tako da mu je dodana rečenica: “Postupak se provodi uz odgovarajuću primjenu pravila o izvanparničnom postupku, u pravilu bez održavanja ročišta.”, te da je istim izmjenama i dopunama rok od 15 dana za žalbu Vrhovnom sudu iz st. 3. čl. 28. skraćen na rok od 8 dana.

³⁷ V. čl. 131. st. 2. Ustava RH

³⁸ Na naznačenom odnosu Ustavnog zakona i Zakona o sudovima temelji se i vrlo snažna kritika čl. 158. Zakona o sudovima. Tom se odredbom, naime zakonodavac upustio u uređivanje nadležnosti Ustavnog suda na što, organskim zakonom iz čl. 82. st. 2. Ustava, nikako nije ovlašten. V. Crnić, op. cit. (bilj. 34), str. 30. i 32. i Potočnjak, op. cit. (bilj. 17), str. 21.

³⁹ V. Crnić, op. cit. (bilj. 34), str. 30. Također v. i Crnić, Jadranko, *O bespućima nekih odredaba (novog) Zakona o sudovima*, Informator, 5425(2006), str. 8.

zaštite zahtjevom za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, dodatno opterećivati i ovako, već preopterećena sudbena vlast.⁴⁰

Navedeno je utemeljeno kritičko razmišljanje ponukalo pojedine autore da pokušaju obraniti nakane zakonodavca izražene u spornim odredbama Zakona o sudovima. Pri tomu se polazi od shvaćanja kako su postupci zaštite prava na suđenje u razumnom roku uređeni i Ustavnim zakonom i Zakonom o sudovima sporedni postupci u odnosu na glavne sudske postupke (kojima se prigovara nerazumno dugo trajanje). Ti su postupci također i sumarni, opskrbljeni s malo procesnih jamstava, i oni se mogu smatrati privremenim (palijativnim) rješenjima čije je uvođenje bilo neophodno samo zbog toga što u postojećim sudskim postupcima nema odgovarajućih mehanizama kojima bi se nerazumno duga trajanja postupaka onemogućila.⁴¹ Ukoliko bi se u budućnosti možda osiguralo djelovanje sudova u okvirima razumnog roka, sporedni, skraćeni i privremeni postupci zaštite prava na suđenje u razumnom roku izgubili bi na svojoj važnosti te bi ih se možda moglo i ukinuti.⁴²

Što se, pak, tiče odnosa između sustava zaštite od povrede prava na suđenje u razumnom roku uređenog Ustavnim zakonom i Zakonom o sudovima, zauzima se stav da postupak predviđen Zakonom o sudovima ima značenje prethodnog postupka koji mora biti proveden da bi se stranka, nezadovoljna trajanjem glavnog sudskog postupka, mogla obratiti Ustavnom sudu.⁴³ Ustavni sud, smatra se, zadržava ovlasti iz čl. 63. Ustavnog zakona jer on i dalje ostaje posljednja instanca domaćeg pravnog poretka kojoj se stranka nezadovoljna duljinom trajanja sudskog postupka može obratiti. Zakonom o sudovima, prema tomu nije uspostavljen paralelni sustav zaštite prava na suđenje u razumnom roku, već se radi o sukcesivnim postupcima, pri čemu postupak zaštite uređen

⁴⁰ V. o ovome u Crnić, op. cit. (bilj. 34), str. 30. Autor na istoj stranici navedenog rada izražava i sumnju, koju potkrepljuje i statističkim podacima o broju i vrsti zaprimljenih ustavnih tužbi od 1991. do kraja 2005., da će primjena čl. 27. i 28. Zakona o sudovima dovesti do bitnijeg smanjenja ustavnih tužbi. Ovo zbog toga što čl. 62. i 63. Ustavnog zakona utvrđuju vrlo široku nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje o ustavnim tužbama.

⁴¹ U pravnoj teoriji postoji i shvaćanje Zakona o sudovima kao "hrabre zakonodavne improvizacije (koju) će povijest opravdati samo ako bude privremena, odnosno ako bude zamijenjena pravim i potpunim propisom koji će regulirati zaštitu prava na suđenje u razumnom roku." U svrhu potkrepe ovakvoga stanovišta upućuje se na talijanski Zakon br. 89 od 24. ožujka 2001. (tzv. zakon Pinto) koji u samo devet članka uređuje zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. V. Radolović, op. cit. (bilj. 1), str. 300.

⁴² V. Potočnjak, op. cit. (bilj. 17), str. 14. i 15.

⁴³ Potočnjak upozorava da je ovakav stav Ustavni sud iskazao i u većem broju pisama kojima je Ustavni sud ustupio na rješavanje nadležnim sudovima, u skladu sa Zakonom o sudovima, ustavne tužbe podnesene zbog zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Autor tako ističe pismo br. Su-RR-20-5/2006. V. *ibid.*, str. 18. U navedenim pismima Ustavni sud ističe kako se ustavne tužbe, podnesene zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku zajamčenog čl. 29. st. 1. Ustava RH, treba smatrati zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Za rješavanje o navedenim zahtjevima prema čl. 27., 28. i 158. st. 2. Zakona o sudovima nadležni su redovni i specijalizirani sudovi. V. tako primjerice i pismo SuP-RR-44/2007.

Zakonom o sudovima mora prethoditi postupku uređenom Ustavnim zakonom.⁴⁴

Pored naznačenih, temeljnih, problema uočeni su još neki, prilično brojni, nedostaci i nedorečenosti čl. 27. i 28. Zakona o sudovima. Za potrebe ovoga rada potrebno ih je, bez dubljeg ulaženja u problematiku, navesti.

Ističe se, tako, kako su Zakonom o sudovima ostala nejasna ili neuređena, sljedeća pitanja: pokreće li se zaštita podnošenjem tužbe ili zahtjeva te, u vezi i s tom okolnošću, i pitanja označavanja osobe protiv koje se vodi postupak, pitanje dostavljanja zahtjeva na odgovor i prava protivne strane na žalbu te pitanje plaćanja sudskih pristojbi.⁴⁵

Nadalje, ističe se i kako su ostala otvorena neka pitanja koja se tiču samog žalbenog postupka,⁴⁶ javnosti rada sudova koji odlučuju o zahtjevima stranaka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku⁴⁷ te hitnosti postupka⁴⁸.

U razmišljanju o načinu na koji je Zakon o sudovima uredio zaštite građana od nerazumno dugih rokova postupanja ističe se i činjenica da se ona ostvaruje kroz dva stupnja, dok čl. 63. Ustavnog zakona predviđa samo jedan stupanj.⁴⁹

⁴⁴ Ibid., str. 20. Ustavni sud o ustavnoj tužbi zaprimljenoj na temelju čl. 28. st. 3. Zakona o sudovima, a povodom rješenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske (u nastavku rada: Vrhovni sud) o pitanju razumnosti roka rješavanja Upravnog suda donio je odluku broj U-III V-1639/2008 od 24. rujna kojom je ustavnu tužbu odbio.

⁴⁵ U odgovoru na pitanje karaktera inicijalnog akta kojim se pokreće postupak smatra se da bi najprimjerenije bilo koristiti se zakonskim nazivom "zahtjev", posebno uvažavajući okolnost da se postupak zaštite prava na suđenje u razumnom roku može smatrati posebnim i sporednim u odnosu na glavni sudski postupak. Što se, pak, tiče označavanja pasivne osobe u postupku, izneseno je mišljenje kako je potrebno slijediti praksu Europskog suda i Ustavnog suda, te "tuženom" stranom smatrati Republiku Hrvatsku. Nastavljajući se na prethodno mišljenje i praksu Europskog suda i Ustavnog suda ističe se, nadalje, kako bi zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku na odgovor bilo potrebno dostaviti sudu kojemu se prigovara nerazumno dugo trajanje postupka te nadležnom državnom odvjetništvu. Državnom odvjetništvu bi trebalo dostaviti i rješenje o zahtjevu kako bi se ono, u slučajevima u kojima je prema Zakonu o sudovima žalba dopuštena, na rješenje moglo žaliti (na taj bi se način u sumarnim postupcima koji se vode povodom zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku mogla osigurati potrebna razina kontradiktornosti u raspravljanju o podnesenom zahtjevu). U pogledu plaćanja sudskih pristojbi ističe se kako ih, sukladno praksi Ustavnog suda, podnositelj zahtjeva ne bi trebao plaćati. V. o navedenom Potočnjak, op. cit. (bilj. 17), str. 22.

⁴⁶ Nejasno je, tako, što je predmet samog žalbenog postupka, može li se pitanje visine određene primjerene naknade pobijati u žalbenom postupku i može li se stranka žaliti na duljinu roka koji je viši nadležni sud odredio nižem za donošenje odluke. V. Crnić, op. cit. (bilj. 39) str. 13.

⁴⁷ Ističe se kako bi javnost trebala biti isključena u svim onim slučajevima u kojima je, prema izričitim odredbama odgovarajućih zakona, bila isključena u postupku koji je prethodio zahtjevu ili u svim onim slučajevima u kojima je javnost bila isključena po odluci suda. V. ibid. str. 8.

⁴⁸ Čl. 27. st. 3. Zakona o sudovima, naime utvrđuje da je postupak povodom zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku hitan, ali ne precizira nikakve rokove u kojima bi se trebale izvršiti pojedine procesne radnje. Ističe se, međutim, kako bi nadležni sudovi trebali slijediti praksu Ustavnog suda u određivanju rokova za izvršavanje pojedinih procesnih radnji. V. Potočnjak, op. cit. (bilj. 17), str. 22-23.

⁴⁹ Čl. 28. st. 3. Zakona o sudovima, naime utvrđuje kako se protiv rješenja nadležnih sudova o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku može podnijeti žalba Vrhovnom sudu,

Iako je dvostupanjskom zaštitom ojačana pozicija stranke, ističe se kako su već i postupci prema čl. 63. Ustavnog zakona dugo trajali te da se može pretpostaviti kako će se oni samo produljiti dodavanjem još jedne instance.

Izuzetnu pozornost, nadalje, potrebno je posvetiti i kritikama u pogledu neuređivanja sastava u kojem će nadležni sudovi odlučivati o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i stava koji su pojedini teoretičari zauzeli o tom pitanju.⁵⁰ Ističe se, naime kako se propisivanjem monokratskog principa u odlučivanju povodom zahtjeva stranaka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, ide suprotno sistemu zaštite kakvog predviđa Ustavni zakon.⁵¹ Pitanje koje se u ovakvoj situaciji svakako nameće jest da li se prebacivanjem nadležnosti s vijeća na suca pojedinca oslabila pravna zaštita građana od povreda razumnog roka rješavanja i onemogućilo detaljnije i osjetljivije razmatranje složenog problema neaktivnosti sudske vlasti?⁵²

Prigovore je pretrpjelo i stanovito nastavljanje spornih pitanja iz čl. 63. Ustavnog zakona u pogledu propisivanja rokova za odlučivanje. Članak 28. Zakona o sudovima, naime određuje da će, u slučaju osnovanosti podnositeljeva zahtjeva, nadležni sud odrediti rok u kojemu sud pred kojim je postupak u tijeku mora odlučiti o pravu, ili obvezi, ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo podnositelja zahtjeva. Takvoga propisivanja rokova nema u odredbama Europske konvencije, a moglo bi se i smatrati da je određivanje konkretnoga roka za rješavanje suprotno čl. 117. st. 2. Ustava RH koji sudbenoj vlasti jamči samostalnost i neovisnost te da bi vezanje sudova za konkretne rokove moglo ugroziti kvalitetu presuda.⁵³

dok protiv rješenja Vrhovnog suda žalba nije dopuštena, ali se može podnijeti (Zakon o sudovima upotrebljava izraz pokrenuti ustavnu tužbu, ali se upozorava na opravdanost izraza podnijeti ustavnu tužbu) ustavna tužba. Dvostupanjska zaštita isključena je, dakle, samo u situacijama kada se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Visokim trgovačkim sudom, Visokim prekršajnim sudom ili Upravnim sudom, kada o strankinom zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku odlučuje Vrhovni sud. V. *ibid.*, str. 25.

⁵⁰ Smatra se kako se, u popunjavanju ove praznine, treba poći od čl. 7. Zakona o sudovima koji određuje da u prvostupanjskim predmetima odlučuje sudac pojedinac. S obzirom na činjenicu da se u postupcima povodom zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku drugostupanjski sudovi javljaju u ulozji prvostupanjskih, zaključuje se da bi u ovim postupcima trebao suditi sudac pojedinac. Na prihvaćanje suđenja suca pojedinca u ovim postupcima upućuje i prihvaćanje gledišta da se u postupcima povodom zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku odlučuje u izvanparničnom postupku. Naime, ukoliko je, prema odredbi čl. 41. st. 1. Zakona o parničnom postupku (NN br. 53/91, 91/92, 112/99, 117/03 i 84/08), sudac pojedinac nadležan u prvom stupnju suditi o postupovno zahtjevnijim parničnim postupcima, onda je svakako nadležan suditi i u postupovno jednostavnijim izvanparničnim postupcima. V. *ibid.* str. 21.

⁵¹ Ustavni zakon u čl. 71. st. 3. predviđa da odluku o ustavnoj tužbi donosi vijeće od troje sudaca te da, ukoliko vijeće ne donese odluku jednoglasno, odluku donosi vijeće sastavljeno od šest sudaca, odnosno sjednica Ustavnog suda.

⁵² V. Crnić, *op. cit.* (bilj. 39), str. 8. i 13.

⁵³ Zbog navedenih prigovora predlaže se da se sudove veže obvezom na odlučivanje u "najkraćem roku", a da se ne navode konkretni rokovi za odlučivanje. V. *ibid.* S druge strane ističe se i mišljenje kako određivanje konkretnih rokova nije sporno ako prilikom njihova određivanja

Nadalje, kritici je bio izvrgnut i dio čl. 28. st. 1. kojim se određuje da nadležni sud, kada utvrdi da je zahtjev podnositelja osnovan, određuje primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zahtjeva zbog povrede njegova prava na suđenje u razumnom roku.⁵⁴

Iako je nemoguće poreći opravdanost većine izrečenih kritika i razmišljanja, potrebno je ipak istaknuti kako se sustavom zaštite građana od povrede prava na suđenje u razumnom roku uvedenog Zakonom o sudovima odvažno pokušalo rasteretiti Ustavni sud od prevelikog broja ustavnih tužbi te navedeni teret neefikasnosti pravosuđa ravnomjerno rasporediti na postojeću mrežu hrvatskih sudova. Posljedice ovakvih nastojanja vjerojatno će biti oslobađanje prostora Ustavnom sudu za kvalitetnije obavljanje temeljnih svojih zadaća (pri čemu u prvom redu mislimo na nadzor nad ustavnošću i zakonitošću zakona i podzakonskih općenormativnih akata), te unaprjeđenje samoga instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku jer će se smanjiti rizik kašnjenja u samim postupcima zaštite navedenog prava (dvadeset i četiri suda obavljat će posao koji je do donošenja Zakona o sudovima obavljao samo Ustavni sud). Što se tiče samih navedenih nedostataka potrebno je izraziti nadu da će se uspješno ispraviti kroz sudsku praksu i daljnje zakonske izmjene i dopune (pa i noveliranja Ustavnog zakona).

4. Procjena razumnosti roka rješavanja Upravnog suda

Već je ranije u radu rečeno kako je upravnosudski postupak u Republici Hrvatskoj čvrsto vezan uz prethodno vođenje upravnoga postupka. Građani, u namjeri razrješenja vlastitih pravnih situacija, pred organima javne uprave zahtjevima iniciraju pokretanje postupaka i od toga trenutka zakoračuju u zakonom uređene vremenske okvire postupanja. Navedena je okolnost neupitno iskazana odredbama Zakona o općem upravnom postupku⁵⁵ (u nastavku rada: ZUP) i Zakona o upravnim sporovima⁵⁶ (u nastavku rada: ZUS) koji uređuju rokove za donošenje rješenja te pravnu zaštitu ako se takvi rokovi prekorače.⁵⁷

nadležni sudovi vode računa o svim okolnostima predmeta (složenosti, stadiju postupka ...). V. Potočnjak, op. cit. (bilj. 17), str. 24.

⁵⁴ Ističe se, naime da se na taj način nije odstupilo od obveznog određivanja naknade kakvog predviđa čl. 63. st. 3. Ustavnog zakona. Čl. 41. – Protokol 11 uz Europsku konvenciju, navodi se dalje, ne obvezuje na određivanje naknade pa njeno određivanje ovisi o diskreciji Europskog suda. Obveznošću isplate naknade, zaključuje se na kraju, ona se, zapravo, pretvara u novčanu kaznu koja država sama sebi određuje i podnositelju zahtjeva isplaćuje iz državnog proračuna. Zakonom o sudovima, zbog toga, trebalo se propisati da će nadležni sudovi o naknadi odlučivati samo na izričiti zahtjev podnositelja zahtjeva na suđenje u razumnom roku. V. Crnić, op. cit. (bilj. 39), str. 13. U razmišljanju o navedenoj naknadi pojedini autori ne polaze od navedenog kritičkog stava, već ističu kako se u ovom slučaju, zapravo, radi o naknadi nematerijalne štete koju je stranka pretrpjela zbog nerazumno dugog trajanja sudskog postupka. V. Potočnjak, (bilj. 17), str. 24.

⁵⁵ Zakon o općem upravnom postupku (NN 53/91 i 103/96).

⁵⁶ Zakon o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92 i 77/92).

⁵⁷ “Kada se postupak pokreće u povodu zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, a prije donošenja rješenja nije potrebno provoditi poseban ispitni

Iako, jasno, do pokretanja i vođenja upravnosudskog postupka može doći i bez prethodne povrede rokova rješavanja u upravnom postupku, potrebno je, u ovome trenutku, ukazati na povezanost ova dva postupka upravo na primjeru prekoračenja navedenih rokova tj. u slučajevima šutnje uprave. Ove situacije, naime vrlo jasno svjedoče u kolikoj mjeri, i unatoč postojanja mehanizama zaštite, i od šutnje uprave, i od povrede razumnog roka odlučivanja, može doći do rastezanja postupka i povreda prava građana.

Zaštita se od šutnje uprave, istaknimo tako u najkraćim crtama, u Republici Hrvatskoj zasniva na prihvaćanju negativne fikcije kao pravila kojom se građanima omogućuje zaštita, kako od šutnje prvostupanjskog, tako i od šutnje drugostupanjskog organa. Od šutnje prvostupanjskog organa stranka se može zaštititi izjavljivanjem žalbe, dok se od šutnje drugostupanjskog organa (ili protiv šutnje prvostupanjskog organa protiv čijih odluka nije moguće izjaviti žalbu) može zaštititi podnošenjem tužbe Upravnom sudu.

Prema postojećem normativnom rješenju, dakle jedina mogućnost zaštite od šutnje organa posljednjeg stupnja je pokretanje upravnog spora pred Upravnim sudom. On, pak, ima mogućnosti (ukoliko tužbu podnesenu zbog šutnje uprave rješenjem ne odbaci ili presudom ne odbije kao neosnovanu) presudom odrediti organu javne uprave u kojem će smislu donijeti rješenje ili u sporu pune jurisdikcije presudom sam riješiti upravnu stvar.⁵⁸ Iako ovaj sistem ima nedostataka on ipak omogućuje građanima da njihove pravne situacije budu riješene u

postupak, niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može donijeti rješenje bez odgode (rješavanje prethodnog pitanja i dr.) nadležni organ dužan je donijeti rješenje i dostaviti ga stranci što prije, a najkasnije u roku od mjesec dana računajući od dana predaje urednog zahtjeva odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim propisom nije određen kraći rok. U ostalim slučajevima kada se postupak pokreće u povodu zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, nadležni organ dužan je donijeti rješenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od dva mjeseca, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.

Ako nadležni organ protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku stranka ima pravo žalbe kao da je njezin zahtjev odbijen.” (Čl. 218. ZUP-a).

“Rješenje o žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci čim je to moguće, a najkasnije u roku od dva mjeseca računajući od dana predaje žalbe, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.” (čl. 247. st. 1. ZUP-a).

“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.

Ako prvostepeni organ protiv čijeg akta ima mjesta žalbi nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donio nikakvo rješenje o zahtjevu, stranka ima pravo obratiti se svojim zahtjevom drugostepenom organu. Protiv rješenja drugostepenog organa stranka može pokrenuti upravni spor, a može ga uz uvjete iz stavka 1. ovog članka pokrenuti i ako taj organ ne donese rješenje.” (Čl. 26. ZUS-a).

⁵⁸ V. čl. 42. st. 5. ZUS-a.

primjerenim rokovima no, pod jednom vrlo bitnom pretpostavkom, da i sam Upravni sud svoje odluke donese dovoljno brzo.

Na žalost Upravni sud, kao i ostali sudovi u Republici Hrvatskoj, “zatrpan” je predmetima što bitno usporava proces donošenja njegovih odluka. Dakle, cjelokupna realna pravna pozicija građana može, poslužimo li se primjerom najgore, tzv. “dvostruke” šutnje, do trenutka kada je pokrenut upravni spor biti sljedeća: nakon što je šutio organ prvog stupnja te se stranka zbog toga žalila drugostupanjskom organu i drugostupanjski je organ propustio riješiti u zakonom predviđenom roku pa je stranka podnijela tužbu Upravnom sudu. Do toga su trenutka, a s obzirom na zakonske rokove morala proteći barem tri ili četiri mjeseca.⁵⁹ Stvarni nam život, međutim, govori da se trajanje postupka do trenutka podnošenja tužbe često mjeri i u godinama.

U trenutku podnošenja tužbe, i protoka navedenih rokova, stranka je, iskoračila iz upravnog u upravnosudski postupak, te zbog toga izgubila i mogućnost zaštite primjenom instituta zaštite od šutnje uprave. Naime, za prosuđivanje opravdanosti trajanja upravnosudskog postupka primjenjivat će se institut zaštite građana od povrede njihovog prava na suđenje u razumnom roku, a ne sustav zaštite od šutnje uprave.

Dakle, zaključimo, stranka je podnošenjem tužbe upravnom sudu izišla iz okvira precizno određenih zakonskih rokova, te se našla u situaciji gdje se razumnost roka postupanja prosuđuje manje određeno, od slučaja do slučaja. S obzirom na činjenicu da se na presude Upravnog suda zapravo mora čekati i godinama⁶⁰ građani se, paradoksalno, obraćajući se za zaštitu od neaktivnosti organa javne uprave Upravnom sudu, zapravo mogu naći u nepovoljnijoj situaciji od one u kojoj bi bili da jednostavno čekaju rješenje organa posljednjeg stupnja. Njihov je osnovni interes rješavanje vlastitih pravnih situacija, a takvo se rješavanje vremenski od njih može udaljiti ukoliko se upuste u upravnosudski postupak i nepostojanje striktnih zakonskih rokova za rješavanje u takvom postupku.

S obzirom na navedene okolnosti može se zaključiti kako se zaštitom od šutnje uprave u potpunosti ne odgovara na potrebu osiguravanja razrješenja individualnih pravnih situacija građana u upravnim stvarima u primjerenim rokovima. Takvo je osiguranje potrebno omogućiti i efikasnim mehanizmom zaštite od povrede razumnosti rokova rješavanja Upravnog suda.

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 temelju njegove prakse ustvrditi na koji se način procjenjivala povreda razumnosti roka postupanja pred Upravnim sudom. Nakon toga neophodno je navedenu praksu

⁵⁹ Preciznije: tri odnosno četiri mjeseca i sedam dana jer ZUS propisuje obvezno ulaganje, tzv. pozornice u slučajevima šutnje drugostupanjskog organa. V. čl. 26. st. 1. ZUS-a.

⁶⁰ O trajanjima postupaka pred Upravnim sudom koji se, prema praksi Ustavnog i Vrhovnog suda, smatraju razumnima govorit će se, naravno, u nastavku rada.

usporediti s praksom Europskog suda te na temelju toga izvesti određene zaključke. 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 prije Odluke i Rješenja Ustavnog suda br. U-III-A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.⁶¹

Nastavljajući se na prethodno opisane okolnosti potrebno je još jednom naglasiti važnost pravilnog procjenjivanja razumnosti roka rješavanja Upravnog suda za kvalitetan razvoj cjelokupnoga navedenog instituta u Republici Hrvatskoj, te istaknuti naznačene posebnosti upravnosudskih postupaka u odnosu na druge sudske postupke u hrvatskom pravu. Ove činjenice upućuju i na potrebu razvijanja posebno istančane prakse prilikom prosuđivanja razumnosti trajanja navedenih postupaka.

Iz prakse Ustavnog suda, u odlučivanju o pitanju povrede razumnog roka rješavanja pred Upravnim sudom, odabrali smo tri odluke iz kojih je jasno moguće vidjeti stanovište Ustavnog suda o ovome pitanju.⁶²

Tako je rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-A-995/2002. od 18. prosinca 2002.⁶³ osobito značajno budući da je obuhvatilo i pitanje šutnje upravnih tijela i pitanje povrede razumnosti roka rješavanja Upravnog suda ("šutnje Upravnog suda" kako se to u rješenju navodi). Iako je navedenim rješenjem ustavna tužba odbačena zbog toga što podnositelji tužbe nisu istu dopunili sukladno nalogu Ustavnog suda, iz obrazloženja navedenog rješenja vidljivo je kakvo je stanovište zauzimao Ustavni sud u rješavanju gore navedenih pitanja.

Ustavni sud, tako je, najprije, a s obzirom na sadržaj čl. 63. st. 1. Ustavnog zakona, te imajući u vidu odredbu čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, zaključio kako je razvidno da se dužnost donošenja odluka u razumnoj roci odnosi isključivo na tijela sudbene vlasti. Naime, hrvatski pravni poredak, poput pravnih poredaka razvijenih europskih zemalja, ima uređena zakonska pravila u slučajevima šutnje uprave. Tim se zakonskim pravilima stranci pruža zaštita, zbog trpljenja neizvjesne pravne situacije uslijed nedonošenja akta kojim se meritorno odlučuje o njezinu zahtjevu, na podlozi predmetne negativnog

⁶¹ Navedena će se Odluka i Rješenje, zbog njena velikog značenja izraženog u promjeni ustavnosudske prakse u procjenjivanju razumnosti trajanja upravnosudskog postupka, detaljnije obraditi u nastavku rada.

⁶² Pored navedenih v. i odluke U-III-A-3211/2003 od 28. lipnja 2004. i U-III-A-1033/2003. od 9. lipnja 2005.

⁶³ Ustavnu tužbu u predmetu podnositelji su podnijeli na temelju čl. 63. st. 1. Ustavnog zakona smatrajući da nadležna tijela državne vlasti nisu o njihovom zahtjevu donijela odluku u razumnoj roci, a u predmetu isplate naknade i povrata oduzete imovine u postupku koji se vodio na temelju odredaba Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN br. 92/96). U ustavnoj tužbi navedeno je prvostupanjsko tijelo kojemu je zahtjev podnesen, kao i naznaka da su podnositelji tužbe pokrenuli upravni spor pred Upravnim sudom.

rješenja podnesenog zahtjeva.⁶⁴ Na osnovi takve predmnjeve proizlazi i ovlaštenje na ulaganje redovnog pravnog lijeka (žalbe) u upravnom postupku, kao i za postavljanje zahtjeva za sudsku kontrolu akata državne uprave podnošenjem tužbe Upravnom sudu Republike Hrvatske.

S obzirom na navedeno, Ustavni sud zaključuje 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, koja se iscrpljuje u nedonošenju rješenja u zakonskom roku. Ovakav zaključak Ustavnog suda temelji se na tomu 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. Neiskorištavanje prava na podnošenje žalbe i pokretanja upravnog spora po proteku zakonskih rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku pada na teret stranke.

Ustavni sud u nastavku obrazloženja rješenja utvrđuje kako, za razliku od uprave, sudovi nisu vezani rokovima u rješavanju konkretnih pravnih stvari pa u tom smislu i ne može postojati istovjetnost u posljedicama njihove šutnje. Ukoliko sud o određenom zahtjevu ne raspravlja i ne odlučuje te ne donosi presudu nerazumno dugo (unatoč činjenici da sudovi nisu vezani nikakvim rokovima) takva se neaktivnost može smatrati povredom ustavnog prava na pravično suđenje, ali i povredom načela vladavine prava na kojemu se temelje ustavnopravni poreci razvijenih demokratskih zemalja.⁶⁵

Za razliku od ranije opisanoga rješenja, koje je u osnovi imalo pitanje mogućnosti ustavnosudske zaštite od šutnje upravnih organa, odlukom Ustavnog suda u predmetu br. U-III A-1694/2002 od 9. lipnja 2004. odlučivalo se isključivo o pitanju povrede razumnosti roka rješavanja Upravnog suda.⁶⁶ Kako je to više

⁶⁴ Ustavni sud navodi odredbe čl. 218. st. 1., čl. 246. st. 1. i čl. 247. ZUP-a te odredbu čl. 26. st. 1. ZUS-a

⁶⁵ Potrebno je napomenuti kako se u opisanom rješenju Ustavni sud očitovao i o samim vremenskim okvirima u kojima je Upravni sud odlučivao te utvrdio da je od podnošenja tužbe Upravnom sudu pa do podnošenja ustavne tužbe protekla jedna godina, pet mjeseci i jedan dan što se u konkretnom slučaju ne može smatrati nerazumno dugim postupanjem nadležnog suda. O načinima utvrđivanja početka i završetka relevantnoga razdoblja bit će više govora u nastavku rada.

⁶⁶ Tužitelj je dana 17. srpnja 2002. podnio ustavnu tužbu zbog nedonošenja odluke Upravnog suda u razumnom roku čime mu je, između ostalih, povrijeđeno i ustavno pravo zajamčeno čl. 29. st. 1. Ustava. Podnositelj je predložio da Ustavni sud odredi rok za donošenje presude u predmetu koji se vodi pred Upravni sudom te da mu odredi (podnositelju) primjerenu naknadu jer sud u razumnom roku nije odlučio o njegovim pravima. Navodeći činjenice važne za ustavnosudski postupak Ustavni je sud istaknuo kako je iz očitovanja predsjednika Upravnog suda bilo vidljivo da je dana 17. studenog 1998. podnositelj podnio tužbu Upravnom sudu zbog nedonošenja rješenja

puta i rečeno neaktivnost Upravnog suda stanoviti je nastavak neaktivnosti organa uprave pa je značaj navedene odluke velik, kako za samu problematiku šutnje uprave, tako i za cjelokupno pitanje neefikasnosti javne vlasti.

Obrazlažući svoju odluku u predmetu Ustavni je sud najprije utvrdio da se u konkretnom slučaju kao pravno relevantno razdoblje, sa stajališta povrede prava na donošenje sudske odluke u razumnom roku, smatra razdoblje od trenutka podnošenja tužbe Upravnom sudu zbog šutnje drugostupanjskog organa pa do trenutka podnošenja ustavne tužbe zbog povrede prava na razumnost roka rješavanja pred Upravnim sudom.⁶⁷

Nadalje je Ustavni sud utvrdio kako u relevantnom utvrđenom razdoblju Upravni sud nije poduzeo niti jednu radnju te se ovdje radi o potpunoj neaktivnosti suda, zatim da podnositelj ustavne tužbe, kao tužitelj u upravnosudskom postupku, nije doprinio, niti je mogao doprinijeti neaktivnosti Upravnog suda te da se u konkretnom slučaju nije radilo o složenom predmetu.

Ustavni sud je našao i da u upravnosudskom postupku zbog šutnje uprave nije bilo osobito složenih pravnih pitanja zbog činjenice da se u predmetu radilo o sporu zbog nedonošenja rješenja u povodu žalbe podnositelja pa sud uopće i nije trebao riješiti o meritumu spora.⁶⁸

U pogledu isticanja Upravnog suda da na dan donošenja njegove presude u predmetu ustavnosudski postupak još nije bio okončan te da je zbog toga ustavnu tužbu potrebno odbiti, Ustavni sud je upozorio na vlastito stajalište prema kojemu Ustavni sud ispituje eventualnu povredu ustavnog prava na donošenje sudske odluke u razumnom roku, kao samostalnu povredu, neovisno o tomu je li sudska odluka ipak donesena prije no što je okončan sam ustavnosudski postupak.

Zbog svih navedenih okolnosti Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu podnositelja i odredio primjerenu naknadu zbog povrede ustavnog prava iz čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.⁶⁹

od strane upravnog organa te da je Upravni sud o navedenoj tužbi donio presudu dana 20. studenog 2002. Navedenom je presudom Upravni sud uvažio tužbu (u presudi se zbog vjerojatne omaške govori o uvažavanju žalbe) i naložio upravnom organu donošenje rješenja o žalbi podnositelja. S obzirom na ovu okolnost (donošenje presude) Upravni je sud predložio da Ustavni sud odbije Ustavnu tužbu.

⁶⁷ U samom se predmetu radilo o razdoblju od tri godine i osam mjeseci.

⁶⁸ Ovakvo gledište Ustavnog suda proturječi odredbi čl. 42. st. 5. ZUS-a koja izrijekom navodi da Upravni sud, u slučajevima podnošenja tužbi zbog šutnje uprave, istu može: uvažiti te naložiti tuženom organu u kojem će smislu donijeti rješenje, uvažiti te ući u spor pune jurisdikcije i sam presudom riješiti upravnu stvar i, konačno, presudom odbiti tužbu kao neosnovanu. I odbijanje i upuštanje u spor pune jurisdikcije pretpostavlja odlučivanje o meritumu.

⁶⁹ Uvažavajući činjenicu da je odluka Upravnog suda u konkretnom predmetu donesena nakon prestanka trajanja pravno relevantnog razdoblja u kojem je Ustavni sud ispitivao i utvrdio povredu ustavnog prava podnositelja, ovlaštenje Ustavnog suda da nadležnom redovnom sudu (u ovom slučaju Upravnom sudu), na temelju čl. 63. st. 2. Ustavnog zakona, naloži donošenje sudske odluke u određenom roku nije bilo potrebno primijeniti.

Odluka br. U-IIA-635/2004 od 25. studenoga 2004.⁷⁰ od posebne je važnosti jer se u njoj Ustavni sud izravno očitovao o odnosu između upravnog i upravno-sudskog postupka. Naime u ustavnoj tužbi, žaleći se na duljinu postupka, podnositelj se pozvao na praksu Europskog suda navodeći da: “taj sud u upravnim stvarima kad postupak jednom dođe pred Upravni sud razmatra i postupak pred upravnim tijelima i postupak pred Upravnim sudom kao jedinstvenu cjelinu.”

Odgovarajući na ovakve podnositeljeve navode Ustavni sud 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.”⁷¹

B) Kritike prakse Ustavnog suda i praksa Europskog suda

Dok je prva opisana odluka utvrdila jasno i logično razgraničenje između upravnog i upravno-sudskog postupka, a u pogledu nemogućnosti izravne ustavnosudske zaštite protiv šutnje uprave, određena su gledišta izrečena u svim navedenim odlukama nosili sa sobom stanovite nedoumice. Naime, iz odluka je razvidno da je Ustavni sud u odlučivanju po pitanju povrede razumnosti roka rješavanja Upravnog suda primijenio ista načela i utvrđenja kao i u rješavanju po pitanjima povrede razumnosti roka rješavanja ostalih redovnih sudova u Republici Hrvatskoj.

S obzirom na više puta naznačenu posebnost upravno-sudskog postupka, navedena je praksa Ustavnog suda izazvala određene kritičke reakcije. Istaknuto je, naime kako je Ustavni sud u odlučivanju po pitanju razumnosti roka rješavanja Upravnog suda išao smjerom suprotnim od onoga utvrđenog praksom Europskog suda.⁷²

⁷⁰ Podnositelja ustavne tužbe Ministarstvo obrane (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) nije rasporedilo na stalnu dužnost, a što je obvezno moralo učiniti. Zbog toga je tužitelj 30. srpnja 1996. podnio tužbu Upravnom sudu koja je 8. listopada 1998. uvažena te je Ministarstvu naloženo da u roku od 30 dana donese rješenje o zahtjevu podnositelja. Kako Ministarstvo nije donijelo novo rješenje podnositelj je 28. lipnja 1999. podnio zahtjev Upravnom sudu za donošenje odluke u smislu čl. 64. ZUS-a. U međuvremenu je Ministarstvo 2. srpnja 1999. donijelo rješenje odbivši zahtjev podnositelja. Takvo je rješenje 28. rujna 2000. Upravni sud poništio. Nakon tog je Ministarstvo rješenjem od 20. veljače 2001. odbilo zahtjev podnositelja. Takvo je rješenje podnositelju dostavljeno tek nakon skoro pune tri godine, dana 27. siječnja 2004. Podnositelj je protiv tog rješenja 18. veljače 2004. podnio tužbu Upravnom sudu. Dana 17. lipnja 2004. Upravni sud odbio je podnositeljevu tužbu. Ustavna tužba podnesena je 25. veljače 2004.

⁷¹ U predmetu je Ustavni sud utvrdio kako je duljina sudskog postupka iznosila sedam dana, jer je toliko vremena prošlo od pokretanja upravnog spora do podnošenja ustavne tužbe.

⁷² 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 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”. Potrebu uračunavanja prethodnog trajanja postupaka

Kritički se stav, uglavnom,⁷³ odnosio na način na koji je Ustavni sud procjenjivao početak i završetak roka 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.

Upozoravajući na neusklađenost ovakve prakse s onom Europskog suda istaknuto je kako je Europski sud kroz dugotrajnu praksu kao početak tijekom relevantnog roka ustvrdio 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 upravnosudske zaštite. Primijenjena na hrvatsko pozitivno pravo ovakva bi praksa značila kako bi se kao početak tijekom relevantnoga razdoblja trebao uzimati trenutak podnošenja žalbe u upravnom postupku jer je ona, kako je ranije u radu i naglašeno, obvezni uvjet za moguću daljnju upravnosudsku zaštitu. Ustavni je sud, tako, uzimajući kao trenutak započinjanja relevantnog razdoblja dan podnošenja tužbe Upravnom sudu, zapravo skratio vremenski period važan za procjenu razumnosti odlučivanja Upravnog suda. Ovakva skraćivanja mogu, zorno nam na žalost pokazuje stvarni život, iznositi i veći broj mjeseci ili čak godina.⁷⁴

Također, pored kritika upućenih utvrđivanju početka relevantnoga razdoblja, upozoreno je i na čvrstu ustavnosudsku praksu u utvrđivanju okončavanja navedenog razdoblja. Ustavni sud, naime trenutkom okončavanja nepobitno smatra dan podnošenja ustavne tužbe što je, ističe se, također suprotno judikaturi Europskog suda. Europski sud, se služi slojevitijom metodom prilikom utvrđivanja završetka trajanja osporavanog postupka. Tako se u situacijama kada tijekom utvrđivanja razumnosti njegova trajanja sudski postupak još uvijek nije okončan, odnosno još uvijek traje, razdoblje označuje kao nedovršeno te se obračunava ukupno vrijeme trajanja sudskog postupka od dana njegova početka, pa do dana donošenja odluke Europskog suda o njegovoj razumnosti. Također, u situacijama kada je sudska odluka ipak donesena za vrijeme trajanja postupka ocjenjivanja razumnosti njegova trajanja pred Europskim sudom, kao trenutak u kojem relevantno razdoblje završava uzima se dan kada je takva odluka donesena.⁷⁵

pred organima javne uprave ističe i Jurić Knežević, Dunja, *Nedonošenje upravnog akta (šutnja uprave) i put pravne zaštite*, Pravo i porezi, 9(2003), str. 57. Osobito iscrpnu kritiku i upućivanje na judikaturu Europskog suda v. u: Šprajc, op. cit. (bilj. 17), str. 5-6.

⁷³ O značajnom odstupanju Ustavnog suda od prakse Europskog suda, u pojedinim odlukama Ustavnog suda, a u pitanju procjenjivanju značenja koje za stranku imaju interesi o kojima se u postupku odlučivalo v. u: Šprajc, op. cit. (bilj. 17), str. 6.

⁷⁴ V. o problematici u ibid., str. 5. i 6. Autor upozorava na praksu Europskog suda u presudi König v. Njemačka od 28. lipnja 1978. O navedenom v. i u: Dijk, Hoof, op. cit. (bilj. 11), str. 603.; Robertson, Merills, op. cit. (bilj. 11), str. 100. i Gomien i dr., op. cit. (bilj. 11), str. 165-166.

⁷⁵ V. Šprajc, op. cit. (bilj. 17), str. 5. i 6. Autor upozorava na praksu opisanu u presudi KVARTUČ protiv Hrvatske od 18. studenog 2004.

Kako je vidljivo iz opisane odluke Ustavnog suda, i ovdje se postupalo suprotno praksi Europskog suda jer se u ukupno trajanje postupka nije računalo razdoblje od dana podnošenja ustavne tužbe pa do donošenja presude Upravnog suda. I ovakva praksa ide na štetu građana koji traže zaštitu pred Ustavnim sudom jer skraćuje vremensko razdoblje koje se uzima u obzir prilikom prosuđivanja razumnosti roka.

Za daljnji je razvoj instituta zaštite građana od povreda njihovog ustavnog prava na donošenje sudskih odluka u razumnom roku izuzetno značajno što je u 2006. godini Europski sud donio dvije presude u kojima je tužena strana bila Republika Hrvatska, a u kojima se izravno prosuđivala razumnost trajanja postupaka pred Upravnim sudom.⁷⁶ Navedenim je presudama, zapravo, potvrđena ispravnost iznesenih kritičkih razmišljanja te jasno iskazana praksa Europskog suda u rješavanju ovoga problema. Zbog njihova značaja stavove iskazane u presudama potrebno je pozornije promotriti.

Tako je u predmetu POČUČA protiv Hrvatske⁷⁷, u kojem je podnositelj zahtjeva pred Europskim sudom prigovorio kako duljina postupka pred tijelima u Republici Hrvatskoj nije bila u skladu sa zahtjevom razumnog roka predviđenog

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Činjenično stanje navedene presude zorno pokazuje kroz kakve se sve postupovne "Scile i Haribde" ponekad moraju probijati hrvatski građani. Podnositelj je zahtjeva, naime tražio od nadležnog organa prvog stupnja u Republici Hrvatskoj usklađenje mirovine temeljem odluke Ustavnog suda od 12. svibnja 1998. Nakon što o njegovom zahtjevu nije odlučeno u zakonskom roku podnositelj zahtjeva zbog šutnje uprave izjavio je žalbu nadležnom organu drugog stupnja. S obzirom na to da i drugostupanjski organ nije o žalbi riješio u zakonskom roku podnositelj zahtjeva je Upravnom sudu podnio tužbu zbog šutnje uprave. Nakon što je Upravni sud donio presudu kojom je naložio Središnjem uredu da odluči o žalbi podnositelja te mu dao upute za postupanje podnositelj je podnio ustavnu tužbu Ustavnom sudu. Tvrdio je da je Upravni sud dao pogrešnu uputu Središnjem uredu te da i nadležni organ i Upravni sud nisu odlučili o njegovom predmetu u razumnom roku. Ustavni je sud utvrdio da je ustavna tužba podnositelja zahtjeva nedopuštena, odnosno da je preuranjena jer je upravni postupak još bio u tijeku. Također, s obzirom na duljinu postupka Ustavni sud utvrdio je da je podnositelj ustavnu tužbu podnio nakon što je već bila donesena odluka u predmetu, a to je mogao učiniti samo dok je još postupak pred Upravnim sudom bio u tijeku. U međuvremenu je, nakon presude Upravnog suda, nadležni drugostupanjski organ naložio prvostupanjskom da donese odluku u predmetu podnositelja zahtjeva. Potonji je podnositelj zahtjev odbio pa je podnositelj zahtjeva na takvo rješenje uložio žalbu koju je, pak, drugostupanjski organ odbio. Takvo je drugostupanjsko rješenje podnositelj zahtjeva pobijao tužbom podnesenom Upravnom sudu. Upravni je sud odbio podnositeljevu tužbu. Konačno, podnositelj zahtjeva podnio je ustavnu tužbu Ustavnom sudu protiv takve odbijajuće presude, te je postupak po tužbi u vrijeme donošenja presude Europskog suda još uvijek bio u tijeku trajući skoro osam godina.

u čl. 6. st. 1. Europske konvencije, Europski sud (između ostalog) odgovorio na upućivanje Republike Hrvatske (kao tužene strane) na praksu Ustavnog suda, prema kojoj je za povredu prava na suđenje u razumnom roku mjerodavna samo neaktivnost sudskih vlasti odnosno, u samom predmetu, Upravnog suda. U svom je odgovoru Europski sud vrlo jasno istaknuo, upozoravajući na vlastitu judikaturu, pogrešnost ovakvog tumačenja povrede prava na suđenje u razumnom roku te nedvojbeno ukazao na nužnost usuglašavanja buduće prakse rješavanja ovoga pitanja pred hrvatskim sudovima s praksom Europskog suda.

Tako je Europski sud najprije naglasio kako je priznao ustavnu tužbu na temelju čl. 63. Ustavnog zakona kao djelotvorno pravno sredstvo⁷⁸ te ne vidi nikakvih razloga za odstupanje od ovakve svoje prakse u odnosu na građanske i kaznene postupke. Međutim, u svjetlu naknadne prakse Ustavnog suda, Europski sud je našao potrebnim preispitati sudsku praksu u odnosu na upravni postupak.

U skladu s ovakvim stavom Europski je sud, tako najprije podsjetio i ponovio kako se pravno sredstvo dostupno stranci u postupku na domaćoj razini smatra djelotvornim, u smislu čl. 13. i 35. st. 1. Europske konvencije, samo ako je sposobno pokriti sve stadije postupka kojima se prigovara i uzeti u obzir njihovu ukupnu duljinu.⁷⁹

Nadalje, što je od osobite važnosti, Europski sud je u pogledu pitanja početka postupka istaknuo 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.⁸⁰ Europski sud, s obzirom na izrečeno gledište, 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.⁸¹ 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.

U nastavku Europski sud razmotrio je i pitanje je li zbroj sredstava, koje pruža hrvatsko pravo, zadovoljava 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

⁷⁸ Europski sud je ukazao na odluku u predmetu SLAVIČEK protiv Hrvatske od 4. srpnja 2002.

⁷⁹ Europski sud, primjerice ukazuje na predmete WYSCZELSKI protiv Poljske od 29. studenog 2005.

⁸⁰ Između brojnih, Europski sud, navodi predmet KIURKCHIAN protiv Bugarske od 24. ožujka 2005.

⁸¹ Europski sud ističe predmet ŠTAJCAR protiv Hrvatske od 20. siječnja 2000.

zbroj sredstava koje pruža domaće pravo.⁸² U svezi s ovim pitanjem Europski sud je primijetio 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.⁸³ Europski sud, sukladno navedenim shvaćanjima, ističe tako da u konkretnom slučaju uopće nije *in abstracto* potrebno odlučiti zadovoljava li zbroj pravnih sredstava zahtjeve iz čl. 35. st. 1. jer je dovoljno primijetiti samo okolnost da je Upravnom sudu trebalo više od tri godine odlučiti o tužbi podnositelja zahtjeva zbog šutnje uprave. Takvim se odugovlačenjem, već unaprijed potkopala moguća djelotvornost zbroja pravnih sredstava.

U predmetu BOŽIĆ⁸⁴ protiv Hrvatske Europski sud je ponovio svoje gledište i praksu u pogledu početka postupka, kao i djelotvornosti pravnih sredstava glede svih stadija postupka, a s obzirom na praksu Ustavnog suda koji prilikom odlučivanja o tužbama zbog povrede razumnosti roka odlučivanja pred Upravnim sudom ne uzima u razmatranje trajanje postupka pred organima uprave. Također, bitno je napomenuti i kako je Europski sud u presudi istaknuo da je podnositeljica zahtjeva iskazala određenu nemarnost u korištenju sredstava namijenjenih za ubrzanje postupka jer nije izjavljivala žalbe zbog šutnje uprave svaki put kada bi organi uprave premašili zakonske rokove za rješavanje upravne stvari. Međutim, stav je Europskog suda, da ponašanje podnositeljice, a niti složenost predmeta, nisu doveli do odugovlačenja postupka.

⁸² Europski sud upućuje na presudu LUKENDA protiv Slovenije od 6. listopada 2005. Navedenom se presudom ukazuje na "problem u sustavu" do kojeg je došlo zbog neadekvatnih zakonskih rješenja i neefikasnosti u funkcioniranju sudova. U istom smislu v. i presudu BRONIEWSKI protiv Poljske od 22. lipnja 2004.

⁸³ S tim u vezi, Europski sud ukazuje na presude DORAN protiv Irske od 31. srpnja i ERDÖŠ protiv Mađarske 9. travnja 2002.

⁸⁴ I u ovom je predmetu stranka (podnositeljica zahtjeva pred Europskim sudom) prošla tmoviti put od trenutka iniciranja upravnog postupka radi povrata dužnih isplata mirovine. Naime, nakon što je nadležni prvostupanjski organ odbio njezin zahtjev podnositeljica je protiv takve odluke uložila žalbu. Postupajući po žalbi drugostupanjski je organ poništio prvostupanjsku odluku zbog činjeničnih pogrešaka i vratio predmet na ponovljeni postupak. I u ponovljenom je postupku prvostupanjski organ odbio zahtjev podnositeljice. Nakon što se podnositeljica ponovno žalila, te nakon što je drugostupanjski organ ponovno poništio prvostupanjsko rješenje i vratio predmet na ponovljeni postupak, prvostupanjski organ po treći je put odbio podnositeljičin zahtjev. Podnositeljica se i ovaj put žalila te je drugostupanjski organ po treći put poništio prvostupanjsko rješenje zbog činjeničnih nedostataka te još jednom vratio predmet na ponovljeni postupak. S obzirom na činjenicu da nadležni prvostupanjski organ nije donio odluku u zakonskom roku od dva mjeseca podnositeljica je izjavila žalbu zbog šutnje uprave. Kako niti drugostupanjski organ nije donio rješenje o žalbi u zakonskom roku od dva mjeseca podnositeljica je Upravnom sudu Republike Hrvatske podnijela tužbu zbog šutnje uprave. Ovu je tužbu podnositeljica naknadno povukla jer je naknadno doneseno prvostupanjsko rješenje kojim je zahtjev podnositeljice djelomično usvojen. Na ovakvo se rješenje podnositeljica žalila, a drugostupanjski je organ žalbu odbio. Podnositeljica zahtjeva podnijela je tužbu Upravnom sudu pobijajući navedenu odluku koju je tužbu Upravni sud presudom odbio. Nakon toga podnositeljica je podnijela ustavnu tužbu Ustavnom sudu protiv te odluke te je postupak po ustavnoj tužbi u vrijeme donošenja presude Europskog suda još uvijek bio u tijeku. Cjelokupno je opisano postupanje trajalo više od sedam godina.

Do spomenutog je odugovlačenja, što je Europski sud istaknuo u ispitivanju zadovoljava li zbroj sredstava u Republici Hrvatskoj zahtjev djelotvornosti iz čl. 35. st. 1. Europske konvencije, naime, došlo zbog nedostatka u postupovnom sustavu koji je omogućio opetovana vraćanja predmeta na ponovljeni postupak, a koja su bila potrebna zbog nepotpunih činjeničnih utvrđenja.⁸⁵ Budući da niti žalba, niti tužba zbog šutnje uprave nisu namijenjene za ispravljanje takvog nedostatka, pa to i ne mogu učiniti, Europski sud je istaknuo kako ne može zaključiti da bi njihovo korištenje, u okolnostima samog predmeta, povećalo djelotvornost ustavne tužbe. Iz svega navedenoga slijedi da se od podnositelja ustavne tužbe nije moglo očekivati da istu podnese jer ona nije djelotvorno pravno sredstvo za duljinu postupka. Europski sud je, stoga smatrao nepotrebnim odlučiti bi li u drugačijim okolnostima zbroj pravnih sredstava zadovoljio zahtjeve iz čl. 35. st. 1. Europske konvencije.

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, ipak uvažio stavove Europskog suda te promijenio vlastitu praksu u procjenjivanju razumnosti trajanja upravnosudskog postupka.

C) Odluka i Rješenje Ustavnog suda br. U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.

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 2007.⁸⁶ (u nastavku rada: Odluka i Rješenje), kojim je Ustavni sud Rješenjem odbacio ustavnu tužbu u odnosu na duljinu upravnog postupka, dok je Odlukom usvojio dio ustavne tužbe koji se odnosio na nerazumno dugo trajanje upravnog spora.

Temeljna je važnost Odluke i Rješenja u činjenici da je Ustavni sud, odustavši od vlastitih ranijih pravnih stajališta, 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

⁸⁵ Europski je sud istaknuo kako su u predmetu organi uprave donijeli čak sedam odluka prilikom čega nisu uvijek poštovali stroge zakonske rokove. Propuštanje rokova, međutim, samo za sebe nije bilo glavni uzrok odugovlačenja postupka, već je to bilo upravo opetovano vraćanje predmeta na ponovni postupak.

⁸⁶ 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). U konkretnom se slučaju radilo o postupku vezanom za tzv. “denacionalizaciju” jer je stranka u travnju 1997. zatražila naknadu za oduzetu imovinu. Nakon što je nadležno prvostupanjsko tijelo odbilo njezin zahtjev 2000., stranka se žalila te je na drugostupanjsko (po nju negativno) rješenje čekala do rujna 2002. U istom je mjesecu stranka podnijela i tužbu Upravnom sudu na takvo drugostupanjsko rješenje. U prosincu 2005. stranka podnosi tužbu Ustavnom zbog preduogog trajanja upravnosudskog, ali i upravnog postupka. Upravni sud u srpnju 2006. odbija tužbu podnositeljice kao neosnovanu.

žalbe protiv prvostupanjskog rješenja.⁸⁷ Također, od velike je važnosti i činjenica da je iz presude vidljivo kako je Ustavni sud promijenio stajalište i u pogledu završetka računanja relevantnog razdoblja jer je u njega uračunato i vrijeme do trenutka kada je podnositeljici dostavljena presuda Upravnog suda. Na taj se način i u ovom pogledu Ustavni sud priklonio ranije opisanoj praksi Europskog suda koji, kada je za vrijeme postupka ocjenjivanja razumnog roka sudska odluka ipak donesena, kao trenutak u kojem relevantno razdoblje završava uzima dan kada je takva odluka donesena.

Obrazlažući ovakvu promjenu pravnog stajališta Ustavni sud je istaknuo 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 organi uprave ne poštuju navedene rokove – radi se o žalbi i tužbi zbog šutnje uprave. Ustavni sud je istaknuo kako je do Odluke i Rješenja smatrao da su navedena sredstva *a priori* djelotvorna za ubrzavanje postupaka. Međutim, s obzirom na to da upravna praksa u Republici Hrvatskoj jasno pokazuje da ista sredstva 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 je posebno 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.⁸⁸

⁸⁷ Apostrofiranje 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.

⁸⁸ Obrazlažući opisano gledište Ustavni sud se pozvao na čl. 72. Ustavnog zakona te na presudu Europskog suda u predmetu ŠTAJCAR protiv Hrvatske. Ističemo kako je navedeno gledište Ustavni sud ponovio i u spomenutoj odluci br. U-III V-1639/2008 od 24. rujna 2008. kojom je odbio ustavnu tužbu podnesenu protiv rješenja Vrhovnog suda. Isticanje činjenice da iz opisanog gledišta 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. 87), str. 26.

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 upravnom 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.”

U konačnoj je ocjeni Ustavni sud, sagledavajući sve okolnosti konkretnog slučaja, zaključio kako je podnositeljici povrijeđeno njeno ustavno i konvencijsko pravo u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu upravnosudskog postupka, dok je dio ustavne tužbe u kojem se prigovara duljini upravnog postupka nedopušten.

Naime, Ustavni sud utvrđuje kako podnositeljica nije iskoristila niti jedno pravno sredstvo protiv šutnje uprave⁸⁹ pa se u samom predmetu i nije mogla ispitati djelotvornost takvih pravnih sredstava. Polazeći, naime od dosadašnje upravne prakse, ističe dalje Ustavni sud, “nesporno je da je cjelokupni postupak mogao, ali i nije morao trajati kraće da je podnositeljica iskoristila pravo na žalbu, odnosno pravo na tužbu zbog šutnje administracije.” Kako podnositeljica navedena sredstva uopće nije niti koristila Ustavni sud nije *in abstracto* nadležan ispitivati bi li njihovo podnošenje dovelo do drugačije duljine trajanja upravnog postupka.

Opisana (izmijenjena) pravna shvaćanja Ustavnog suda od velikog su značaja za daljnji razvoj i usavršavanje instituta pravne zaštite od povrede prava na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom. Ona su, smatramo, konačno 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 je od osobitog značaja što se početak relevantnog razdoblja od objave Odluke i Rješenja mora računati od trenutka izjavljivanja žalbe (ili prigovora) u upravnom postupku što će, podrazumijeva se, produžiti trajanje relevantnoga razdoblja. Samim time i građani koji neposredno trpe zbog otezanja u žalbenom stadiju upravnog postupka moći će ostvariti pravednije (i veće) novčane naknade zbog povrede razumnosti trajanja upravnosudskog postupka. Bitno je naglasiti i kako

⁸⁹ Navedenu je činjenicu Ustavni sud istaknuo i u dijelu presude koji se odnosi na ponašanje podnositeljice ustavne tužbe. U navedenom se dijelu presude konstatira i da je podnositeljica tek u ustavnoj tužbi po prvi put prigovorila duljini upravnog postupka.

je Odluka i Rješenje dovela do promjene prakse Vrhovnog suda u računanja relevantnoga razdoblja u upravnosudskim postupcima.⁹⁰

Mišljenja smo, nadalje, kako će se nova praksa Ustavnog suda snažno odraziti i na sam 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 obligatorno korištenje pravnih sredstava protiv šutnje uprave prilično dvojbeno. Naime, iako se Ustavni sud priklonio praksi Europskog suda po tom pitanju,⁹¹ ipak smatramo da se time nije postiglo u cijelosti pravedno rješenje. U svezi s ovakvim našim stavom želimo upozoriti kako je i sam Ustavni sud u Odluci i Rješenju naglasio dužnost donošenja rješenja u određenim rokovima u upravnom postupku te činjenicu da upravna praksa u Republici Hrvatskoj jasno pokazuje da sredstva pravne zaštite protiv šutnje uprave nisu djelotvorna. Isto tako želimo upozoriti i ponoviti kako je stanovište Europskog suda da se pravno sredstvo može smatrati djelotvornim samo ako se obrati posebna pozornost na brzinu pravnog sredstva, budući da odgovarajuću narav pravnog sredstva može potkopati njegova prekomjerna duljina. Ističemo i 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 odlučiti o tužbi podnositelja zahtjeva zbog šutnje uprave. Slijedom svega navedenog zaključujemo kako se sredstva pravne zaštite protiv šutnje uprave u Republici Hrvatskoj teško mogu smatrati djelotvornima. Ovo se naročito odnosi na tužbu zbog šutnje uprave jer hrvatski građani imaju zaista jake razloga za oklijevanje s njenim podnošenjem – poziciju u kojoj se nalaze i u kojoj drugostupanjske organe veže zakonski dvomjesečni rok za donošenje rješenja podnošenjem tužbe zamjenjuju pozicijom u kojoj se smatra da su trogodišnji rokovi rješavanja Upravnog suda razumni.⁹²

No ipak, opisano stanovište Ustavnog suda vjerojatno će dovesti i do osnažanja samoga instituta pravne zaštite od šutnje uprave jer će “natjerati” građane koji žele zaštititi i svoje ustavno pravo na suđenje u razumnom roku da žalbu i tužbu (ili barem, tzv. “požurnicu” organu drugog stupnja) zbog šutnje uprave zaista i iskoriste. Moguće je da će se učestalijim korištenjem i povećavanjem broja žalbi i tužbi zbog šutnje uprave u konačnici ipak postići ubrzavanje upravnih postupaka.

Od vrlo je velike važnosti i što je Ustavni sud u Odluci i Rješenju naglasio problematiku opetovanog vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje organima uprave od strane Upravnog suda. Potrebno je istaknuti kako sličan problem postoji i u upravnom postupanju kada do učestalog “dodavanja” predmeta

⁹⁰ O razvoju pravne prakse Vrhovnog suda u odlučivanju o povredi prava na rješavanje u razumnom roku pred Upravnim sudom govorit ćemo u nastavku rada.

⁹¹ V. presude u predmetima ŠTAJCAR protiv Hrvatske, POČUČA protiv Hrvatske i BOŽIĆ protiv Hrvatske.

⁹² O procjeni Vrhovnog suda razumnosti roka trajanja upravnosudskih postupaka pokrenutih tužbama zbog šutnje uprave te nužnosti promjene njegove pravne prakse, govorit će se u nastavku rada.

između organa uprave raznih razina. Iako navedene pojave pridonose nepotrebnim, ponekad i grotesknim, otezanjima postupka pravna sredstva za zaštitu od štetnje uprave ne mogu ih spriječiti. Zadaća je, tako, budućih normativnih reformi upravnog i, vjerojatno, upravnosudskih, postupaka, uz unaprijeđenja pravnih sredstava za zaštitu od nerješavanja organa javne uprave stati na kraj i ovakvim, vrlo grubim, oblicima usporavanja postupaka.⁹³

D) Praksa Vrhovnog suda u odlučivanju o povredi prava na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom

S obzirom na činjenicu da Ustavni sud više ne odlučuje neposredno povodom povreda razumnosti trajanja upravnosudskih postupaka, potrebno je razmotriti kakvu je praksu u odlučivanju o ovom pitanju razvio Vrhovni sud koji je prema Zakonu o sudovima nadležan, povodom zahtjeva stranaka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, ocjenjivati razumnost trajanja upravnosudskih postupaka.⁹⁴

Prije opisane Odluke i Rješenja Ustavnoga suda Vrhovni sud je pitanje razumnosti trajanja postupaka pred Upravnim sudom samo djelomično procjenjivao prema tadašnjim stajalištima Ustavnog suda⁹⁵, no niti on nije u cijelosti prihvatio primjereniju praksu Europskog suda.

Vrhovni sud je, tako, kao početak trajanja relevantnoga razdoblja za procjenjivanje razumnosti roka postupanja pred Upravnim sudom uzimao dan podnošenja tužbe Upravnom sudu.⁹⁶ U pogledu trenutka završetka razdoblja koje se procjenjuje, indikativno je, u skoro svim predmetima Upravni sud, nakon dobivanja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, reagirao je donošenjem presuda u relativno kratkim rokovima,⁹⁷ pa je završetkom relevantnoga razdoblja u takvim situacijama Vrhovni sud smatrao upravo dan donošenja takvih presuda.⁹⁸ Također, u rijetkim predmetima gdje Upravni sud ne bi donio presudu nakon dobivanja zahtjeva, Vrhovni sud u relevantno razdoblje uračunava i vrijeme koje je proteklo do donošenja presude samoga Vrhovnog suda.⁹⁹

Iz navedene je prakse utvrđivanja početka i završetka relevantnog razdoblja vidljivo kako je Vrhovni sud nastavio s praksom Ustavnog suda u utvrđivanju početka navedenog razdoblja – radi se o danu podnošenja tužbe Upravnom

⁹³ Prihvatljiv model pravne zaštite od opisane pojave predstavlja sustav uveden u slovensko pravo Zakonom o upravnom sporu iz 2006. (Uradni list RS 105/2006) 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 jesu li u postupku bila korištena redovna ili izvanredna pravna sredstva.

⁹⁴ V. čl. 27. st. 2. Zakona o sudovima.

⁹⁵ Praksu Vrhovnog suda moguće je vidjeti na <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

⁹⁶ V. primjerice rješenja VSRH-Uzp 72/2006-5, VSRH-Uzp 12/2006-6, VSRH-Uzp 9/2006-2 i VSRH-Uzp 42/2006-2.

⁹⁷ Isto je djelovanje izazivalo i slanje ustavne tužbe nadležnim sudovima jer su se i tada “zakašnjele” presude donosile vrlo brzo nakon dobivanja ustavnih tužbi.

⁹⁸ Uz ranije navedena rješenja v. i: VSRH Uzp 20/2006-2 i VSRH Uzp 16/2006-2.

⁹⁹ V. rješenje VSRH Uzp 51/2006-6.

sudu. Na taj se način, kako je to već u radu i navedeno, postupilo na štetu stranaka koje su zahtijevale zaštitu njihovog ustavnog prava na suđenje u razumnom roku jer je rok skraćen za cjelokupno razdoblje 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, zapravo, relevantno razdoblje smatrao nedovršenim sve do dana donošenja vlastita rješenja ili donošenja odluke Upravnog suda, dok je Ustavni sud završetak razdoblja moguće povrede prava na suđenje u razumnom roku izričito fiksirao u dan podnošenja ustavne tužbe. Praksa Vrhovnog suda, sukladna onoj Europskog suda, u pogledu izračuna završetka procjenjivanog razdoblja, primjerenija je duhu instituta zaštite stranaka od povrede njihova prava na suđenje u razumnom roku jer navedeno razdoblje opravdano, maksimalno moguće, produžuje do trenutka okončavanja neizvjesnosti za strankinu pravnu poziciju.

Uvidom u rješenja Vrhovnoga suda vidljivo je da su za uspjeh stranaka s njihovim zahtjevima presudni bili uglavnom vrlo dugi vremenski periodi rješavanja Upravnih sudova (više od tri, četiri pa čak i pet godina) dok su u situacijama kada su navedeni postupci trajali manje od tri godine zahtjevi odbijani.¹⁰⁰ Također, moguće je zaključiti da je navedeni rok od tri godine označen kao granica između razumnog i nerazumnog roka bez dubljeg ulaženja u sam predmet (npr. značenje interesa o kojima se odlučuje u postupku za samu stranku). Za našu je raspravu nužno posebno istaknuti kako je i u situacijama rješavanja Upravnog suda po žalbama zbog šutnje uprave rok od tri godine smatran razumnim.¹⁰¹

Kako je to u radu, već i napomenuto 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 (odnosno prema dugogodišnjem stajalištu Europskog 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.¹⁰²

Vrhovni sud, što je od posebne važnosti, 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

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² V. primjerice rješenja: VSRH Uzp-185/2007-5, VSRH Uzp-219/2007-7 i VSRH Uzp-343/2007-5.

procjenjivanja ukupnog trajanja postupka pred Upravnim sudom.¹⁰³ Procjenjujući razumnost trajanja postupaka pokrenutih pravnim sredstvima protiv šutnje uprave, na žalost, Vrhovni je sud zadržao raniju praksu koja je višegodišnje postupke u ovim situacijama smatrala razumnima.¹⁰⁴ Mišljenja smo kako inzistiranjem na takvom stanovištu Vrhovni sud i žalbu i tužbu zbog šutnje uprave u potpunosti obezvređuje. Dužnost donošenja rješenja u dvomjesečnim ili kraćim rokovima ne smije se, a zbog korištenja navedenih sredstava pravne zaštite, pretvoriti u "razumni" postupak u trajanju od tri godine. Zbog toga smatramo kako bi Vrhovni sud morao, vlastitom praksom, "natjerati" Upravni sud da presude povodom tužbi zbog šutnje uprave donese najduže u roku od dva mjeseca po zaprimanju tužbe, odnosno da se svako prekoračenje navedenog roka smatra nerazumnim. Upravnosudski postupci po tužbama zbog šutnje uprave u osnovi su (ako se ne uđe u spor pune jurisdikcije) prilično jednostavni – svode se na utvrđivanje činjenice jesu li nadležni organi propustili u zakonskim rokovima donijeti rješenje ili ne, te ne vidimo nikakvog razloga da ih Upravni sud ne okonča u dvomjesečnom roku. Mišljenja smo da bi Vrhovni sud morao prihvatiti ovakvo (ili, u pogledu rokova, slično) gledište kako bi pravna sredstva zaštite od šutnje uprave zaista mogla postati djelotvorna.

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.¹⁰⁵

5. Zaključak

Iz prethodnog je izlaganja vidljivo kako je Republika Hrvatska u posljednjih jedanaest godina nizom normativnih intervencija pokušala zaustaviti, po načelu zakonitosti, izuzetno opasnu pojavu prekomjernih odugovlačenja u postupcima. Smatramo kako se u ustavnim i zakonskim tekstovima u opisanom procesu napredovalo od nedovoljno razvijenih k potpunijim i s Europskom konvencijom usklađenijim rješenjima. Posebno želimo istaknuti kako smo mišljenja da će se rasterećenjem Ustavnog suda od prekomjernog broja ustavnih tužbi, (a koje je

¹⁰³ 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. Vrhovni je sud samo zaključio kako predlagatelj nije dokazao da je koristio žalbu i tužbu zbog šutnje uprave (iz rješenja nije vidljivo, niti je imalo jasno, zbog čega je predlagatelj uopće podnio tužbu Upravnom sudu ako ne zbog šutnje uprave) te je kao relevantno razdoblje računao samo ono koje je proteklo od podnošenja tužbe Upravnom sudu do dana donošenja odluke Vrhovnog suda o zahtjevu predlagatelja.

¹⁰⁴ V. tako, primjerice, rješenje VSRH Uzp-316/2007-5.

¹⁰⁵ V. tako rješenja VSRH Uzp 185/2007-5, VSRH Uzp 226/2007-5, VSRH Uzp 292/2007-4 i VSRH Uzp 85/2008-5

rasterećenje omogućeno Zakonom o sudovima) postići dvojaka svrha: oslobađanje prostora Ustavnom sudu za kvalitetnije obavljanje svojih temeljnih zadaća te unaprjeđenje samog instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

No, želimo još jednom upozoriti kako smatramo da praksa Ustavnog i Vrhovnog suda još uvijek ne omogućuje u potpunosti pravnu zaštitu građana od šutnje uprave, kao i zaštitu od pretjerano dugih postupaka pred Upravnim sudom. Mišljenja smo kako se glavna prepreka u pružanju takve potpunije pravne zaštite nalazi u činjenici da, zapravo, i Ustavni, i Vrhovni sud žalbu i tužbu zbog šutnje uprave smatraju efikasnim. Izvjesno je, međutim, da se primjenom navedenih pravnih sredstava građani mogu i vremenski udaljiti od rješenja vlastitih pravnih situacija. S tim u vezi, osobito želimo istaknuti kako postupci povodom tužbi zbog šutnje uprave pred Upravnim sudom traju i nekoliko godina, te da takve dugotrajne postupke vlastitom praksom podupiru, i Vrhovni, i Ustavni sud. Mišljenja smo, stoga, da bi primarna zadaća ustavno-sudske i sudske prakse u budućnosti trebala biti "natjerati" Upravni sud da o tužbama podnesenima zbog šutnje uprave riješi u što je moguće kraćem roku (ne dužem od dva mjeseca). Naime, izvjesno je da se samo u perspektivi brzog rješavanja o tužbama zbog šutnje uprave građani mogu "odvažiti" na takav put pravne zaštite.

Literatura

1. BELAJEC, Velimir, *Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe*, Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava – interpretativna uloga Ustavnog suda, uredili: Jadranko Crnić i Nikola Filipović, Organizator, Zagreb, 2000., str. 131-149.
2. BORKOVIĆ, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
3. CRAIG, Paul i DE BURCA, Grainne, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, New York, 2003., str. 115.
4. CRAIG, Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
5. CRNIĆ, Ivica, *Hrvatska sudbena vlast i pravo na suđenje u razumnom roku*, Hrvatska pravna revija, 11(2002), str. 125-131.
6. CRNIĆ, Jadranko, *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
7. CRNIĆ, Jadranko, *O podnošenju ustavne tužbe prije iscrpljenog pravnog puta*, Informator, 5080(2002), str. 1-4.
8. CRNIĆ, Jadranko, *Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda – podnošenje ustavne tužbe prije iscrpljenog pravnog puta*, Godišnjak, 9(2002), str. 3-42.
9. 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.
10. CRNIĆ, Jadranko, *Uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske u zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda*, Hrvatska pravna revija, 1(2005), str. 1-8.
11. CRNIĆ, Jadranko, *Razmišljanje o (ne)ustavnosti nekih odredaba (novog) Zakona o sudovima*, Informator, 5405-5408.(2006), str. 29., 30. i 32.
12. CRNIĆ, Jadranko, *O bespućima nekih odredaba (novog) Zakona o sudovima*, Informator, 5425(2006), str. 8. i 13.

13. DUPELJ, Želimir, *Šutnja uprave*, Pravo i porezi, 6(2002), str. 27-32.
14. GALIĆ, Aleš, *Novo uređenje pravnih lekova zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u Republici Sloveniji*, Pravni život, 12(2006), str. 85-96.
15. GARAŠIĆ, Jasna, *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(1998), str. 967-1004.
16. GERKMAN-RUDEK, Renata, *Odlučivanje u razumnom roku u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Pravo u gospodarstvu 5(2003), str. 59-65.
17. 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.
18. 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.
19. GRBAC, Sanja, *Hrvatska i članak 6., st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda: razumni rok*, magistarski rad, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2005.
20. GRDINIĆ, Elica, *Mehanizmi zaštite prava na suđenje u razumnom roku – komparativni prikaz*, Hrvatska pravna revija, 2(2005), str. 1-6.
21. IVANČEVIĆ, Velimir, *Pravna zaštita građana kod šutnje administracije*, Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, Suvremena javna uprava, Zagreb, str. 187-215.
22. JEROVŠEK, Tone, *Iskustva Slovenije u upravnom sudovanju i konceptualne promjene u regulaciji upravnog spora*, Okrugli stol održan 7. lipnja 2006. u palači HAZU u Zagrebu, Modernizacija prava, Knjiga 4, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, str. 64-80.
23. JURIC KNEŽEVIĆ Dunja, *Nedonošenje upravnog akta (šutnja uprave) i put pravne zaštite*, Pravo i porezi, 9(2003), str. 51-57.
24. KORAĆ, Aleksandra, *Izbjegavanje medicinskog vještačenja i razumni rok u paternitetskim sporovima*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 6(2002), str. 1253-1284.
25. KRBEK, Ivo, *Upravnosudska zaštita protiv šutnje upravne vlasti*, Mjesečnik, 2-3(1937), str. 81-92.
26. KRIJAN, Pero, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Informator, Zagreb, 2001.
27. 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.
28. MAGERL, Milivoj, *Upravni spor zbog šutnje administracije*, Informator, 3034(1983), str. 11-12.
29. MATOVIĆ, Ivan, *Neki aspekti zaštite protiv šutnje administracije*, Zbornik Više upravne škole u Zagrebu, 11(1982), str. 153-177.
30. MEDVEDOVIĆ, Dragan, *Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova*, Hrvatska javna uprava, 3-4(2001), str. 495-542.

31. MEDVEDOVIĆ, Dragan, *Razvoj upravnog sudstva u Jugoslaviji*, u: Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, *Suvremena javna uprava*, Zagreb, 2003., str. 293-308.
32. MEDVEDOVIĆ, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled*, u: Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, *Suvremena javna uprava*, Zagreb, 2003., str. 309-356.
33. MEDVEDOVIĆ, Dragan, *Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku*, *Pravo u gospodarstvu*, 43(2004), str. 276.
34. MEDVEDOVIĆ, Dragan, *Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka*, Okrugli stol održan 7. lipnja 2006. u palači HAZU u Zagrebu, *Modernizacija prava*, Knjiga 4, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2006., str. 37-57.
35. MRŠIĆ, Gordana, *Donošenje sudske odluke u razumnom roku*, *Hrvatska pravna revija*, 4(2003), str. 106-110.
36. 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.
37. 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.
38. PEČEK, Robert, *Pravo na pravično suđenje podrazumijeva i načelo jednakosti sredstava*, *Hrvatska pravna revija*, 11(2004), str. 85-88.
39. PETKOVIĆ, Josip, *Članak 59a Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu*, *Pravo i porezi*, 10(2002), str. 53-61.
40. 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.
41. 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.
42. 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.
43. 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.
44. ROBERTSON, A. H., MERILLS, J. G., *Human Rights in Europe – A study of the European Convention on Human Rights*, Manchester University Press, Manchester, 1993.
45. RODIN, Siniša, *Ustavopravni aspekti primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1-2(1998), str. 85-116.
46. SESSA, Đuro, *Savjetodavno vijeće sudaca Europe – mišljenje o pravičnom suđenju unutar razumnog roka i ulogi suca u postupku*, *Hrvatska pravna revija*, 1(2005), str. 9-15.
47. SESSA, Đuro, *Novi Zakon o sudovima*, *Informator*, 5405-5408(2006), str. 1-3.

48. SOKOL, Smiljko, *Prethodni nadzor ustavnosti zakona i mogućnosti njegove primjene prema Ustavu Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1(1996), str. 5-14.
49. SOKOL, Smiljko, *Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 51, 6(2001), str. 1163-1174.
50. SRKOČ, Lana, *Postupak pred novim stalnim Europskim sudom za ljudska prava s osvrtom na čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Pravnik, 3-4(1999), str. 134-161.
51. STEINER, Josephine i dr., *Textbook on EC Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
52. ŠIKIĆ, Marko, *Temelji zaštite građana od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, 2(2006), str. 121-148.
53. ŠIKIĆ, Marko, *Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 29(2008), str. 491-521.
54. ŠPRAJC, Ivan, *O načinu procjenjivanja "razumnosti" trajanja upravnosudskog postupka*, Informator, 5322(2005), str. 5-6.
55. ŠPRAJC, Ivan, *Presude Europskog suda za ljudska prava u slučajevima Božić, Počuča i Vajagić protiv Hrvatske*, Odvjetnik 5-6(2007), str. 30-33.
56. 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.
57. TRATAR, Boštjan, *Novi zakon o upravnom sporu: s pojasnili i stvarnim kazalom*, Založba Legat, Ljubljana, 2006.
58. 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.
59. UZELAC, Alan, *Reforma pravosuđa i njezina ograničenja*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2(2002), str. 289-318.
60. UZELAC, Alan, *Efikasnost pravosuđa u europskom kontekstu: usporedba*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 3-4(2005), str. 1101-1137.
61. VAJIĆ, Nina, *Europski sud za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 3-4(2001), str. 487-524.
62. VAJIĆ, Nina, *Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 5(2001), str. 981-990.
63. VAN DIJK, Pieter i dr., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2006.

Izvori

1. Ustav Republike Hrvatske (NN br. 56/90)
2. Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske (NN br. 135/97)
3. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispravak)
4. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 13/91, 99/99 i 49/02 – pročišćeni tekst)

5. 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 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst nakon stupanja na snagu Protokol br. 11) Protokoli br. 12 i 13 (NN – Međunarodni ugovori 14/02) Protokol br. 14 (NN – Međunarodni ugovori 1/06)
6. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine br. 53/91 i 103/96)
7. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine br. 53/91, 9/92 i 77/92)
8. Zakon o parničnom postupku (NN br. 53/91, 91/92, 112/99, 117/03 i 84/08)
9. Zakon o sudovima (NN 150/05, 16/07 i 113/08)
10. Napatuk za izradu izvješća o stanju rješavanja upravnih stvari u tijelima državne uprave i upravnim tijelima Grada Zagreba i rokovima za dostavljanje toga izvješća (NN br. 86/06)

Odluke i Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske:

- | | |
|---|--|
| U-III/303/2000. od 17. svibnja 2000. | U-III/634/1998. od 4. listopada 2001. |
| U-III/400/1998. od 11. listopada 2001. | U-III/806/1999 od 12. listopada 2001. |
| U-III A-880/2002 od 10. srpnja 2002. | U-III/686/1999. od 24. listopada 2002. |
| U-III A/995/2002 od 18. prosinca 2002. | U-III/440/2004 od 13. svibnja 2004. |
| U-III A/1694/2002 od 9. lipnja 2004. | U-III A/3211/2003 od 28. lipnja 2004. |
| U-III A-1949/2003 od 13. listopada 2004. | U-III B/3828/2003 od 14. listopada 2004. |
| U-III A-321/2004 od 25. listopada 2004. | U-III A-1839/2002 od 25. listopada 2004. |
| U-III A-321/2004 od 25. listopada 2004. | U-III A-1839/2002 od 25. listopada 2004. |
| U-III A-635/2004 od 25. studenog 2004. | U-III A-635/2004 od 25. studenog 2004. |
| U-III/3236/2002 od 8. prosinca 2004. | U-III/2634/2003 od 17. ožujka 2005. |
| U-III A-1033/2003. od 9. lipnja 2005. | U-III B-4366/2005 od 5. travnja 2006. |
| U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007. | U-III V s-1639/2008 od 24. rujna 2008. |
| Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske | U-X-835/2005 |

Pisma Ustavnog suda Republike Hrvatske:

- SU-RR-20-5/2006
SUP-RR-44/2007

Rješenja Vrhovnog suda Hrvatske:

- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| VSRH – Uzp 9/2006-2 | VSRH – Uzp 12/2006-6 |
| VSRH – Uzp 16/2006-2 | VSRH – Uzp 20/2006-2 |
| VSRH – Uzp 36/2006-5 | VSRH – Uzp 38/2006-6 |
| VSRH – Uzp 42/2006-2 | VSRH – Uzp 51/2006-6 |
| VSRH – Uzp 72/2006-5 | VSRH – Uzp 117/2006-5 |
| VSRH – Uzp 12/2007-5 | VSRH – Uzp-88/06-5 |
| VSRH – Uzp 185/2007-5 | VSRH – Uzp 219/2007-7 |
| VSRH – Uzp-343/2007-5 | VSRH – Uzp-316/2007-5 |
| VSRH – Uzp 185/2007-5 | VSRH – Uzp 226/2007-5 |
| VSRH – UZP 292/2007-4 | VSRH Uzp 85/2008-5 |

Presude Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu:

KÖNIG protiv Njemačke od 28. lipnja 1978.

RAJAK protiv Hrvatske od 28. lipnja 2001.

HORVAT protiv Hrvatske od 26. srpnja 2001.

SLAVIČEK protiv Hrvatske od 4. srpnja 2002.

JEFTIĆ protiv Hrvatske od 3. listopada 2002.

BARBAČA protiv Hrvatske od 18. rujna 2003.

WIERCISZEWSKA protiv Poljske od 25. studenoga 2003.

BRONIEWSKI protiv Poljske od 22. lipnja 2004.

KVARTUČ protiv Hrvatske od 18. studenog 2004.

KIURKCHIAN protiv Bugarske od 24. ožujka 2005.

PITRA protiv Hrvatske od 16. lipnja 2005.

LUKENDA protiv Slovenije od 6. listopada 2005.

RAGUŽ protiv Hrvatske od 10. studenog 2005.

WYSZCZELSKI protiv Poljske od 29. studenog 2005.

BOŽIĆ protiv Hrvatske od 29. lipnja 2006.

POČUČA protiv Hrvatske od 29. lipnja 2006.

VAJAGIĆ protiv Hrvatske od 20. srpnja 2006.

SMOJE protiv Hrvatske od 11. siječnja. 2007.

TOMLJENović protiv Hrvatske od 21. lipnja 2007.

Izviješće European Commission for the Efficincy of Justice: Lenght of court proceedings in the member states of the Concil of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights.

Summary

THE RIGHT TO TRIAL WITHIN THE REASONABLE TIME IN PROCEDURES IN FRONT OF THE ADMINISTRATIVE COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA

The article analyses issues on citizens' legal protection from infringement of the right to trial within the reasonable time in procedures in front of the Administrative Court of the Republic of Croatia. To understand in depth the legal protection, the first part of the article presents in nutshell a description of development of the entire institute of legal protection to prevent administrative silence in the Republic of Croatia. Further on, the author deals with the administrative legal protection from infringement of the right to trial within the reasonable time in procedures in front of the Administrative Court of the Republic of Croatia paying a special attention to case law of the Administrative Court of the Republic of Croatia and of the Supreme Court of the Republic of Croatia. Moreover, the mentioned protection from unreasonably long Administrative Court procedures before final judgments are delivered is considered with regard to the legal protection to prevent administrative silence in administrative procedures.

Key words: *right to trial within the reasonable time, Administrative Court of the Republic of Croatia, administrative procedure, administrative dispute, administrative silence.*

Riassunto

**DIRITTO AD UN PROCESSO DI RAGIONEVOLE DURATA
NEI PROCEDIMENTI DINNANZI AL TRIBUNALE
AMMINISTRATIVO DELLA REPUBBLICA DI CROAZIA**

Nel lavoro si analizza la questione della tutela giuridica dei cittadini nel caso della violazione del diritto ad un processo di ragionevole durata nei procedimenti dinnanzi al Tribunale amministrativo della Repubblica di Croazia. Al fine di comprendere interamente la tutela giuridica menzionata, nel lavoro, in primo luogo, si descrive sommariamente l'evoluzione della tutela giuridica nel caso del silenzio della pubblica amministrazione nella Repubblica di Croazia. In secondo luogo, si prende in esame in maniera più approfondita proprio la tutela giuridica dei cittadini nel caso di violazione del diritto ad un processo di ragionevole durata nei procedimenti dinnanzi al Tribunale amministrativo della Repubblica di Croazia, dedicando particolare attenzione alla giurisprudenza della Corte Costituzionale della Repubblica di Croazia, come pure alla giurisprudenza della Corte di Cassazione della Repubblica di Croazia. La citata tutela nel caso di tempi irragionevolmente lunghi nella soluzione da parte del Tribunale amministrativo viene osservata, altresì, in rapporto alla tutela giuridica nel caso del silenzio della pubblica amministrazione nel procedimento amministrativo.

Parole chiave: *diritto ad un processo di ragionevole durata, Tribunale amministrativo della Repubblica di Croazia, procedimento amministrativo, contenzioso amministrativo, silenzio dell'amministrazione.*