

Objavljeno u: Upravno pravo - aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse,  
Inžinjerski biro d.d., Zagreb, rujan 2007.

Mr.sc.Marija Kriletić  
sutkinja Upravnog suda Republike Hrvatske

## ODLUČIVANJE U RAZUMNOM ROKU U UPRAVNIM STVARIMA PREMA PRAKSI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Jedno od temeljnih ljudskih prava je i pravo na pošteno suđenje koje se očituje i kroz suđenje u razumnom roku. To pravo garantira Ustav Republike Hrvatske, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i drugi pravni akti. Nakon što bude iscrpljen pravni put unutar nacionalnog pravnog sustava stranka se može obratiti Europskom sudu za ljudska prava. Odluke toga suda imaju učinak ne samo u pogledu određenog slučaja na koji se odnose već i na sve buduće iste pravne situacije koje se pojave i na taj način utječu na oblikovanje prakse u pojedinim državama. Slijedom zadnje odluke Europskog suda promijenila se je i praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske u pogledu suđenja u razumnom roku u upravnim stvarima. Naime, kako upravnom sporu prethodi upravni postupak postavljalo se pitanje računanja razumnog roka u upravnim stvarima; računa li se on od podnošenja tužbe Upravnom sudu Republike Hrvatske ili se uračunava i protek vremena u upravnom postupku i od kojeg trenutka je sporna dugotrajnost postupka.

### 1.Uvodne napomene

Pristup sudu temeljno je ljudsko pravo. U našem pravnom sustavu ono je uređeno u Ustavu Republike Hrvatske (dalje: Ustav) kao najvišem i temeljenom pravnom i političkom aktu države, u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (dalje: Ustavni zakon), u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija), u Zakonu o sudovima i drugim propisima.

Prema čl. 29. st.1.Ustava:[\[1\]](#)

„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.“

Pravo na suđenje u razumnom roku zasebno je ustavno pravo.

Prema čl. 63. st.1. Ustavnog zakona:[\[2\]](#)

„(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 u 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.“

Prema čl. 27. st. 1. Zakona o sudovima:[\[3\]](#)

„ 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.“

Zaštita se pruža u okviru sudbene vlasti.

Prema čl. 6. st. 1. Konvencije :[\[4\]](#)

"Radi utvrđivanja svojih prava i obaveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i

u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde."

Zaštitu pruža Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud).

Sve te pravne norme nalažu prije svega državi da osigura suđenje na navedeni način, a ujedno ovlašćuju građane da zahtijevaju ostvarenje tog prava. Premda su njihovi adresati građani koji su ovlašteni zahtijevati ostvarenje prava, država je ta koja mora prije svega osigurati suđenje na propisani način kako bi se dana jamstva mogla ostvariti. Pravna norma je postavljena kao ovlašćujuća, afirmativna, građani se mogu poslužiti svojim pravom ako žele, ali to je ujedno i zahtjev nadležnim državnim tijelima da dozvole i omoguće pravilno suđenje.

## 2. Sudska kontrola upravnih akata

Ustav postavlja načelo zakonitosti rada uprave i jamči sudsku kontrolu. Prema čl. 19. Ustava: „Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.“

Prema Zakonu o sudovima koji uređuje, između ostalog, ustrojstvo, djelokrug i nadležnost sudova, sudovi, među inim, odlučuju o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i osoba koje imaju javne ovlasti (čl.3.) te Upravni sud Republike Hrvatske (dalje:Upravni sud) kao specijalizirani sud odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata, tj. rješava uprave sporove. Zakon o upravnim sporovima<sup>[5]</sup> - čl.3. (dalje:ZUS) određuje da upravne sporove rješava Upravni sud .

## 3.Razuman rok

Dugotrajno čekanje na rješenje predmeta može značiti povredu obveze da sud riješi predmet u razumnom roku. Sa tim problemom koji opterećuje hrvatsko pravosuđe susreće se i Upravni sud. Mogućnost suđenja u razumnom roku zavisi o opterećenju suda. U 2007., prema zadnjim podacima<sup>[6]</sup>, 19% predmeta koji su u radu u Upravnom sudu, starije je od tri godine.

Propisi koji uređuju suđenje u razumnom roku ne daju definiciju pojma razumnog roka, niti se on može utvrditi mehanički određivanjem vremenskog razdoblja u kojem sud treba donijeti odluku. To je stvar sudske prakse. U svakom pojedinom slučaju treba stoga utvrditi prema okolnostima konkretnog slučaja je li postupak trajao nerazumno dugo. U tom smislu je i konačna presuda Europskog suda u predmetu Horvat protiv Hrvatske<sup>[7]</sup> :

„52. Sud podsjeća da se razumnost duljine postupka mora ocijeniti u svjetlu okolnosti predmeta i imajući na umu kriterije utvrđene njegovom sudskom praksom, i to osobito složenost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva i nadležnih vlasti, kao i važnost onoga što se za podnositelja zahtjeva dovodi u pitanje u sporu (vidi nedavne izvore, presudu Humen v. Poland od 15. listopada 1999. [GC], br. 26614/95, 15. listopada 1999., neobjavljeno, stavak 60., te Comingersoll S.A. v. Portugal [GC], br. 35382/97, ECHR 2000-IV).“

U mnogobrojnim odlukama Ustavnog suda što se objavljuju u Narodnim novinama vidi se da je pri razmatranju slučajeva imao na umu ova mjerila pri ocjeni je li duljina postupka bila razumna; tako je prema obrazloženju jedne od odluka Ustavnog suda<sup>[8]</sup>. nakon što je utvrdio činjenice važne za ustavnosudski postupak, pravo važno za ustavnosudski postupak, duljinu sudskog postupka, postupanje nadležnog suda, ponašanje podnositelja ustavne tužbe, razmotrio složenost predmeta, te na temelju toga dao ocjenu o povredi ustavnog prava iz čl. 29. st.1. Ustava. Na isti način postupka i Vrhovni sud Republike Hrvatske (dalje: Vrhovni sud) u predmetima iz njegove nadležnosti.

### 3.1. Početak roka

S obzirom da Ustav RH jamči da „Svatko ima pravo da...sud u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela...“ (čl.29. Ustava) odnosno s obzirom da „Svatko ima pravo da... sud u razumnom roku ispita njegov slučaj“ (čl. 6. Konvencije), odnosno s obzirom na zakonski izričaj da će „pokrenuti postupak i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kad... nije u razumnom roku odlučio sud...“ (čl.63. Ustavnog zakona ) odnosno s obzirom na zaštitu prava na suđenje u razumnom roku prema kojem „Stranka u sudskom postupku koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku... može... (čl.27. Zakona o sudovima) proizlazilo bi da je i u upravnim stvarima mjerodavno vrijeme od podnošenja tužbe.

Naravno da stranci treba omogućiti ne samo da pokrene postupak, da digne tužbu, već da njezin slučaj bude riješen bez nepotrebnog odugovlačenja. U tom smislu je i Europski sud izrazio pravno shvaćanje u više predmeta<sup>[9]</sup>.

Gramatičkim tumačenjem citiranih odredbi, u slučaju upravnog spora, vrijeme koje je proteklo u postupku pred upravnim tijelom ne bi bilo mjerodavno. Specifičnost je upravnog spora da do njega dolazi nakon postupka pred upravnim tijelom. Upravni sud dio je sudbene vlasti, nezavisan od izvršne vlasti, a postupak koji se pred njim vodi nije nastavak upravnog postupka; to je zaseban postupak koji se pokreće tužbom i vodi prema pravilima ZUS-a. Odluka upravnog tijela pravomoćna je, međutim, ako je pokrenut upravni spor, tek kada Sud dade svoj pravorijek.

Sud kontrolira zakonitost upravnog akta koji je konačan u upravnom postupku a najčešće je donesen od drugostupanjskog upravnog tijela, što znači da je već prošao jednu kontrolu u žalbenom postupku. Upravnom je tijelu propisan rok u kojem mora donijeti odluku i to je zapravo za stvari u upravnom postupku razuman rok, a za slučaj nepridržavanja zakonskog roka stranka može pokrenuti upravni spor uz ispunjenje propisanih pretpostavki predviđenih ZUS-om.

Rok za izdavanje rješenja propisan je odredbama članka 218. Zakona o općem upravnom postupku (dalje: ZUP)<sup>[10]</sup>.

Članak 218. glasi:

„(1) Kad 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 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 kad 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.

(2) 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.“

Žalba kad prvostupanjsko rješenje nije doneseno uređena je odredbama članka 246. ZUP-a:

„(1) Ako je žalbu izjavila stranka o čijem zahtjevu prvostepeni organ nije donio rješenje (članak 218. stavak 2.), drugostepeni organ tražit će da mu prvostepeni organ priopći razloge zbog kojih rješenje nije doneseno u roku. Ako nađe da rješenje nije doneseno u roku zbog opravdanih razloga, ili zbog krivnje stranke, odredit će prvostepenom organu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti duži od jednog mjeseca. Ako razlozi zbog kojih rješenje nije doneseno u roku nisu opravdani, drugostepeni će organ tražiti da mu prvostepeni organ pošalje spise predmeta.

(2) Ako drugostepeni organ može riješiti stvar prema spisima predmeta, donijet će svoje rješenje, a ako ne može, sam će provesti postupak i svojim rješenjem riješiti stvar. Iznimno, ako drugostepeni organ

nađe da će postupak brže i ekonomičnije provesti prvostepeni organ, naložit će da to učini i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku, nakon čega će sam riješiti stvar. Takvo rješenje je konačno.“

Rok za donošenje rješenja o žalbi uređen je odredbama iz čl. 247. ZUP-a:

- „(1) 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.
- (2) Ako stranka odustane od žalbe, postupak o žalbi obustavlja se zaključkom.“

Odredbe čl. 26. ZUS-a uređuju postupanje suda u slučaju šutnje uprave:

„Ako drugostepeni organ nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donio rješenje o žalbi stranke protiv prvostepenog organa, 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 stavu 1. ovog člana 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 stava 1. ovog člana pokrenuti i ako taj organ ne donese rješenje.“

U oba slučaja, i kad je donijet za stranku nepovoljan upravni akt i kad se radi o tihom odbijanju, za Upravni sud razuman rok teče od dana podnošenja tužbe. Takva je dosadašnja sudska praksa<sup>[11]</sup> i donedavna praksa Ustavnog suda<sup>[12]</sup>.

Kako postupak u upravnim stvarima započinje u upravi – na inicijativu odnosno zahtjev stranke ili prema službenoj dužnosti upravnog tijela – a pravomoćnu odluku donosi Upravni sud, svo to vrijeme, do donošenja sudske odluke, postoji ipak određena pravna nesigurnost, pa se Upravni sud obzire i na duljinu prethodnog postupka kod pristupa rješavanju slučajeva a napose ako je već bio predmet sudskog postupka.

Vaić<sup>[13]</sup> iznosi, upućujući na praksu Europskog suda, da: „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.“

U predmetu Božić protiv Hrvatske<sup>[14]</sup> u obrazloženju odluke Europskog suda navodi se:

„Što se tiče razdoblja koje treba uzeti u obzir Sud prvo primjećuje da je upravni postupak pokrenut 18. rujna 1997. godine, a da je 14. lipnja 1999. godine Područni ured u Sisku donio odluku kojom je odbijen zahtjev podnositeljice zahtjeva. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 9. srpnja 1999. godine, kad je podnositeljica zahtjeva uložila žalbu protiv te odluke jer je tada nastao „spor“ u smislu članka 6., stavka 1 (vidi, *inter alia*, predmet *Janssen v. Germany*, br. 23959/94, stavak 40., 20. prosinca 2001.). Razdoblje o kojemu se radi još nije završilo. Do sada je trajalo gotovo sedam godina. Tijekom toga razdoblja doneseno je osam odluka i predmet su ispitale tri razine nadležnosti.“

Na isti način prosuđuje se i u slučaju šutnje uprave. Tako u predmetu Počuča protiv Hrvatske<sup>[15]</sup> u obrazloženju odluke Europskog suda navodi se:

„30. Što se tiče razdoblja koje treba uzeti u obzir Sud prvo primjećuje da je upravni postupak pokrenut 23. lipnja 1998. godine. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 28. kolovoza 1998. godine, kad je podnositelj zahtjeva uložio žalbu zbog šutnje administracije. Tada je nastao „spor“ u smislu članka 6., stavka 1 (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Janssen v. Germany*, br. 23959/94, stavak 40., 20. prosinca 2001.). Razdoblje o kojemu se radi još nije završilo. Do sada je trajalo gotovo

sedam godina i devet mjeseci. Tijekom toga razdoblja donesene su tri odluke o glavnom zahtjevu podnositelja zahtjeva.“

Potrebno je imati na umu da je Konvencija stupila na snagu 5. studenog 1997.<sup>[16]</sup>, da se utvrđuje duljina sudskog postupka do toga dana ako postupak nije pravomoćno okončan, ali se kao pravno relevantno razdoblje uzima razdoblje nakon stupanja na snagu Zakona o potvrđivanju Konvencije. Tako je u odluci od 7. srpnja 2004.<sup>[17]</sup> Ustavni sud, između ostaloga, naveo:

„Pravo na donošenje sudske odluke u razumnom roku čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske od dana stupanja na snagu Zakona o potvrđivanju Konvencije (5. studenog 1997. godine). Pravo donošenje sudske odluke u razumnom roku je ustavno pravo u Republici Hrvatskoj od 9. studenog 2000. godine (dana proglašenja Promjena Ustava). Ispitivanje razumnosti trajanja sudskih postupaka prije 5. studenog 1997. godine, u pravilu, ne bi moglo biti predmetom ustavnosudskih postupaka temeljenih na članku 63. Ustavnog zakona, jer u dotadašnjem pravnom poretku Republike Hrvatske takvo pravo nije postojalo.

Ustavni sud je ocijenio da se u ovom slučaju pravno relevantnim razdobljem, sa stajališta povrede prava na donošenje sudske odluke u razumnom roku, smatra razdoblje od 5. svibnja 1999.<sup>[18]</sup> do 21. siječnja 2004. godine (to jest, do dana podnošenja ustavne tužbe), što ukupno iznosi četiri (4) godine, osam (8) mjeseci i šesnaest (16) dana“.

### 3.2.Završetak roka

Tužitelj pokreće upravni spor pred Upravnim sudom sa ciljem da Sud donese odluku kojom se pravomoćno rješava upravna stvar; s obzirom da ne postoji pravo žalbe, Upravni sud najviša je instanca na kojoj se rješava slučaj. Je li stvar bila riješena u razumnom roku stvar je prije svega prosudbe osobe na koju se slučaj odnosi. Ako stvar nije riješena u Upravnom sudu nakon izvjesnog vremena, stranka može smatrati da Sud odugovlači postupak nerazumno dugo, te potražiti zaštitu pred Vrhovnim sudom. Završetak roka računa se s danom donošenja odluke Vrhovnog suda o zahtjevu za zaštitu<sup>[19]</sup>, a ako Upravni sud u međuvremenu donese odluku mjerodavan je dan donošenja odluke Upravnog suda<sup>[20]</sup> odnosno dan primitka odluke<sup>[21]</sup>. Za računanje roka prema praksi Ustavnog suda mjerodavan je dan podnošenja ustavne tužbe<sup>[22]</sup>.

## 4. Pravna sredstva

### 4.1.Zaštita pred Vrhovnim sudom

Vrhovni sud, kao najviši sud u Republici Hrvatskoj, osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana, te jednakost svih pred zakonom.

Od prošle, 2006., zaštita prava na suđenje u razumnom roku ostvaruje se i u okviru sudbene vlasti. Ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Upravnim sudom, o zahtjevu odlučuje Vrhovni sud. Protiv rješenja Vrhovnog suda može se pokrenuti ustavna tužba. Naime, nakon stupanja na snagu Zakona o sudovima 29. prosinca 2005<sup>[23]</sup>. Ustavni sud ne odlučuje u prvom stupnju o povredi prava na suđenje u razumnom roku. Do tada je u Republici Hrvatskoj zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pružao jedino Ustavni sud koji je vrlo brzo postao preopterećen ovim predmetima pa je došlo u pitanje obavljanje ostalih poslova iz nadležnosti Ustavnog suda.

### 4.2.Zaštita pred Ustavnim sudom

Ustavni sud, kao tijelo nezavisno od svih tijela državne vlasti, nadležan je u svojoj ulozi jamca vladavir Ustava, između ostaloga, da štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina. Ustavni sud „odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionaln samouprave, te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljn



slobode, kao i prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčenu Ustavom“ (čl.128. podstavak Ustava). Ako Ustavni sud utvrdi povrede ustavnog prava istaknute u tužbi, tužbu usvaja, osporeni akt ukid navodi koje je ustavno pravo povrijeđeno i u čemu se sastoji povreda, što je donositelj novog akta dužan respektirati (čl.77. Ustavnog zakona).

Pravo važno za ustavnosudski postupak u predmetima zaštite prava na suđenje u razumnom roku sadržano je u odredbama čl. 29. st. 1. Ustava i čl. 63. Ustavnog zakona. Ovo pravo uvedeno je kao ustavno u pravni sustav Republike Hrvatske izmjenama i dopunama Ustava iz 2000.[\[24\]](#).

I nakon donošenja Zakona o sudovima 2005. Ustavni zakon nije se mijenjao, pa je i nadalje nadležnost za postupanje u povodu zahtjeva za utvrđenje povrede prava na suđenje u razumnom roku određena na način propisan u članku 63. Ustavnog zakona. Te odredbe glase:

#### Članak 63.

„(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 u 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 stavka 1. ovoga 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«.

(3) U odluci iz stavka 2. ovoga 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.“

Razvidno je da Ustavni sud pokreće postupak prije nego što je iscrpljen pravni put u dvije situacije od kojih se prva odnosi na rješavanje u razumnom roku.

Prema navedenom sada pred Ustavni sud dolaze predmeti iz upravnog područja vezano uz postupanje u razumnom roku nakon što o tome odluči Vrhovni sud (eventualno ako i sam Vrhovni sud propusti donijeti odluku u razumnom roku).

Prilikom procjenjivanja radi li se o povredi prava na suđenje u razumnom roku Sud uzima u obzir duljinu sudskog postupka, postupanje nadležnog suda, ponašanje podnositelja ustavne tužbe (tužitelja u upravnom sporu), složenost sudskog predmeta, te posebne okolnosti slučaja.

U slučaju da se pokreće ustavna tužba zbog nerješavanja u razumnom roku pred upravnim tijelom Ustavni sud nije prihvaćao takve tužbe. U rješenju od 11. listopada 2006.[\[25\]](#) Sud je ustavnu tužbu odbacio u odnosu na upravni postupak, te je, između ostaloga, naveo:

„9. ... Postupajući po odredbi Ustavnog zakona, Ustavni sud će pokrenuti ustavnosudski postupak i prije negoli je iscrpljen pravni put samo u slučaju kad o pravima i obvezama stranke nije u razumnom roku odlučio sud.

10. Kako se u konkretnom slučaju podnositeljica ne poziva na odlučivanje u razumnom roku pred nadležnim sudom, već na odlučivanje u razumnom roku pred nadležnim upravnim tijelom, nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje ustavnosudskog postupka u skladu s odredbom članka 63. Ustavnog zakona.“

### 4.3. Zaštita pred Europskim sudom

Europski sud ustanovljen je radi zaštite prava što ih jamči Konvencija. Sud osigurava poštivanje obveza što su ih države preuzele Konvencijom i dodatnim protokolima; one su se dužne podvrgnuti konačnoj sudskoj presudi Europskog suda.

Najviše tužbi pred Europskim sudom iz Republike Hrvatske podnijeto je zbog povrede članka 6. Konvencije i to glede povrede prava na suđenje u razumnom roku, a to se odnosi i na upravnosudske predmete.

Zakon o potvrđivanju Konvencije stupio je na snagu 5. studenoga 1997., pa se od toga dana uzima da je Konvencija dio pravnog poretka Republike Hrvatske. Do donošenja Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu 2002.<sup>[26]</sup>, stranke su se zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku obraćale Europskom sudu izravno, premda je već postojala mogućnost zaštite prema Ustavnom zakonu iz 1999.<sup>[27]</sup>, ali koju je Europski sud tada ocijenio neodgovarajućom.

Uvjeti dopuštenosti za pristup Europskom sudu određeni su u čl. 35. st. 1. Konvencije. Da bi stranka mogla zahtijevati zaštitu od Europskog suda treba prethodno iscrpsti pravni put unutar domaćeg pravnog sustava, a to znači da je digla ustavnu tužbu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnom sudom. Takva je bila donedavno praksa Europskog suda.

U odluci Pikić protiv Hrvatske<sup>[28]</sup> Europski sud je naveo:

„29. Uzimajući u obzir razvoj sudske prakse na koji se Vlada poziva, Sud prihvaća da nakon 24. ožujka 2004. u predmetima sličnim ovome (vidi predmet *Multiplex v. Croatia*, br. 58112/00, 10. srpnja 2003.), Ustavni sud, u skladu sa svojom novom sudskom praksom, dodjeljuje naknade za već počinjenu povredu prava na pristup sudu i određuje rok u kojem nadležni sud treba donijeti odluku u predmetu podnositelja ustavne tužbe. Sud stoga smatra kako se, u odnosu na te predmete, tužba Ustavnome sudu može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom koje podnositelji zahtjeva trebaju iscrpiti prije nego se obrate Sudu sa svojim prigovorima koji se tiču pomanjkanja pristupa sudu.“

Da je potrebno prethodno iscrpsti pravni put unutar domaćeg pravnog sustava ilustrira i sljedeći slučaj koji se odnosi na nezakonitu radnju upravnog tijela<sup>[29]</sup>.

Radi se o predmetu Hackbarth protiv Hrvatske.<sup>[30]</sup> Podnositeljica zahtjeva smatrala je da je iscrpila domaća sredstva, te je tvrdila da je nakon što je bio donesen zaključak o dozvoli izvršenja u upravnom postupku bila dužnost upravnih vlasti, tj. nadležnog ministarstva da ga izvrši.

Iz obrazloženja:

„Govoreći o ovome predmetu, Sud prvo primjećuje da, prema člancima 67.-76. Zakona o upravnim sporovima, kako ga tumače Upravni i Vrhovni sud, stranka koja traži izvršenje u upravnom postupku ima pravo podnijeti "tužbu zbog nezakonite radnje" pred sudom, ako upravne vlasti ne izvrše svoj vlastiti zaključak o dozvoli izvršenja. Sud nadalje primjećuje da je podnositeljica zahtjeva imala pravo podnijeti takvu tužbu jer je u vrijeme kad je podnijela svoj zahtjev Sudu 18. lipnja 2002. godine izvršenje u upravnom postupku kojemu prigovara još uvijek bilo u tijeku u Ministarstvu, tj., zaključak o dozvoli izvršenja od 27. prosinca 2000. godine nije bio izvršen.

Glede djelotvornosti pravnoga sredstva, Sud prvo primjećuje da se od suda u postupku po takvoj tužbi traži da postupa hitno. U presudi u korist tužitelja, sud nalaže upravnom tijelu da izvrši zaključak o dozvoli izvršenja u roku od tri dana nakon dostave te presude. Ako upravno tijelo to ne učini, prvotni zaključak o dozvoli izvršenja izvršit će sud, a protiv odgovornog službenika bit će pokrenut postupak za tešku povredu radne dužnosti te mu se može izreći novčana kazna. Slijedi da ovo pravno sredstvo može ubrzati postupak i okončati ga.

Činjenica da sud ne može dosuditi naknadu štete u istome postupku nije odlučna. Sud ponavlja da su pravna sredstva dostupna parničnoj stranci na domaćoj razini za postavljanje prigovora zbog duljine

postupka "djelotvorna" u smislu članka 13. Konvencije ako "[sprječavaju] navodnu povredu ili njen nastavak, ili [pružaju] odgovarajuću zadovoljštinu za svaku povredu do koje je već došlo" (vidi naprijed citiran predmet *Kudla v. Poland* [GC], stavak 158.). Članak 13. dakle nudi alternativu: pravno sredstvo je "djelotvorno" ako se može koristiti ili za ubrzanje odluke sudova koji postupaju u predmetu, ili za pružanje odgovarajuće zadovoljštine stranci za odugovlačenja postupka do kojih je već došlo (vidi naprijed citirani predmet *Kudla*, stavak 159.). Po mišljenju Suda, imajući u vidu "usku srodnost" članaka 13. i 35. stavak 1. Konvencije (vidi i naprijed citirani predmet *Kudla*, stavak 152.), isto je nužno točno i glede koncepta "djelotvornog" sredstva u smislu druge odredbe (vidi, *mutatis mutandis*, naprijed citirani predmet *Mifsud v. France*, stavak 17.).

Stoga Sud smatra da je "tužba za zaštitu zbog nezakonite radnje" bila podnositeljici zahtjeva dostupna i da ona nije dokazala da bi bila nedostatna ili nedjelotvorna u okolnostima njenoga predmeta.

Slijedi da je ovaj dio zahtjeva nedopušten na temelju članka 35. stavka 1. zbog neiscrpljenja domaćih pravnih sredstava i da ga treba odbiti na temelju članka 35. stavka 4. Konvencije.“

U sljedećem primjeru, Smoje protiv Hrvatske,<sup>[31]</sup> podnositelj je 1997. pokrenuo upravni postupak radi povrata stana prema Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, koji još nije bio dovršen. Europski sud je našao da je „duljina postupka bila prekomjerna i da nije zadovoljila zahtjev razumnog roka“, radi čega je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije. Sud se je pozvao na kriterije mjerodavne za ocjenu duljine postupka, ali ih nije posebno obrazlagao već je naveo da je duljina upravnog postupka od preko devet godina *a priori* nerazumna.

Iz obrazloženja:

„44.Sud ponavlja da se razumnost duljine postupka mora ocijeniti u svjetlu okolnosti predmeta i pozivom na sljedeće kriterije: složenost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva i mjerodavnih vlasti kao i važnost onoga što se za podnositelja zahtjeva dovodi u pitanje u sporu (vidi, između mnogo drugih pravnih izvora, predmet *Frydlender v. France* [GC] , br. 30979/96, stavak 43., ECHR 2000-VII).

45.Sud smatra da je duljina upravnoga postupka o kojemu je riječ, a koji je trajao oko devet godina, i koji je još uvijek u tijeku, *a priori* nerazumna i traži globalnu ocjenu. Njegova bi se ukupna duljina mogla opravdati samo pod iznimnim okolnostima. Međutim, tvrdnje koje je dostavila Vlada ne mogu dovoljno objasniti takvo bitno odugovlačenje, do kojega je došlo zbog odluke o prekidu postupka do ishoda paralelnih građanskih i upravnih predmeta. Iako bi se takva mjera mogla u načelu smatrati opravdanom za pravilno vršenje pravde, Sud smatra da je neopravdano odugovlačenje koje se dogodilo u ova dva predmeta imalo neizbježne posljedice na prekinuti upravni postupak. U takvim se okolnostima duljina postupka kojemu je prigovoreno se isto tako može pripisati vlastima (vidi *mutatis mutandis*, *Todorov v. Bulgaria*, br. 39832/98, § 48, od 18. siječnja 2005.; *Djangozov v. Bulgaria*, br. 45950/99, § 38, od 8. srpnja 2004. i *Kerékgyártó v. Hungary*, br. 47355/99, § 42, od 16. prosinca 2003.).“

Sud nije prihvatio Vladin prijedlog da odbije zahtjev jer podnositelj nije podnio ustavnu tužbu zbog duljine postupka, te je naveo:

„42.U ovome je predmetu dovoljno primijetiti da navedena praksa (stavak 34.) ukazuje da Ustavni sud smatra samo neaktivnost sudskih vlasti mjerodavnom za povredu članka 29., stavka 1. Ustava. Budući da je u ovome predmetu podnositelj zahtjeva prigovorio duljini upravnog postupka koji je u tijeku pred upravnim vlastima, ustavna tužba na temelju članka 63. Zakona o Ustavnom sudu ne može se smatrati djelotvornim pravnim sredstvom u svrhu članka 35., stavka 1. Konvencije. Slijedi da prigovor Vlade treba odbiti.“

Slijedeći primjer je predmet Počuča protiv Hrvatske.<sup>[32]</sup> Stranka je podnijela 23.lipnja 1998. zahtjev



Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje kojim je tražila usklađenje svoje mirovine za razdoblje od 1993. do 1998. Kako nadležni područni ured nije donio odluku u zakonskom roku, stranka se je žalila zbog šutnje Središnjem uredu, a kako ni taj ured nije donio odluku, uz pretpostavku da je izdano negativno rješenje, stranka je 5. studenoga 1998. pokrenula upravni spor zbog šutnje uprave. Tužitelj je samo jedan od 427.809 umirovljenika koji su podnijeli zahtjev Hrvatskom zavodu za mirovinsko i invalidsko osiguranje nakon odluke Ustavnog suda od 12. svibnja 1998. koja se odnosi na usklađivanje mirovine. U ovom slučaju postupak je potrajao jer je upravno tijelo u nekoliko navrata ponovno odlučivalo, podnositelj je tri puta pokretao upravni spor, dva puta podizao ustavnu tužbu. Europski sud našao je povredu prava na suđenje u razumnom roku.

Ova presuda značajna je iz nekoliko razloga. Europski je sud, kao i u prethodnoj presudi, u predmetima koji se odnose na Hrvatsku izrazio pravno shvaćanje da treba uzeti u obzir ukupnu duljinu i upravnog i sudskog postupka. Sud ističe važnost brzine pravnog sredstva.

Iz obrazloženja:

„35.S tim u vezi Sud ponavlja da je pravno sredstvo dostupno stranci u postupku na domaćoj razini za ulaganje prigovora o duljini postupka „djelotvorno“ u smislu članaka 13. i 35., stavak 1. Konvencije samo ako je sposobno pokriti sve stadije postupka kojima se prigovara i tako, na isti način kao i odluka koju donese Sud, uzeti u obzir njihovu ukupnu duljinu (vidi predmete *Wyszczelski v. Poland*, br. 72161/01, stavak 26., 29. studeni 2005., *Raguž v. Croatia*, br. 43709/02, stavak 36., 10. studeni 2005., *Majewski v. Poland*, br. 52690/99, stavak 35., 11. listopad 2005., *Kopecká v. Slovakia*, br. 69012/01, stavak 31., 31. svibnja 2005., *Bako v. Slovakia* (dec.), br. 60227/00, 15. ožujka 2005.).

36.Glede pitanja početka postupka, Sud nadalje podsjeća da kad na temelju domaćeg zakonodavstva podnositelj zahtjeva mora iscrpiti prethodni upravni postupak prije nego se može obratiti sudu, postupak pred upravnim organima treba uključiti kad se izračunava ukupno trajanje postupka u svrhu članka 6. Konvencije (vidi, na primjer, predmet *Kiurkchian v. Bulgaria*, br. 44626/98, stavak 51., 24. ožujka 2005.).

37.Naprijed citirana praksa (stavak 27.) ukazuje da Ustavni sud, kad odlučuje o ustavnoj tužbi koja se odnosi na duljinu postupka koji je u tijeku pred Upravnim sudom, ne uzima u razmatranje njegovo ukupno trajanje. On isključuje razdoblje tijekom kojega je postupak u predmetu bio u tijeku pred upravnim organima zbog posebnog sredstva koje je na raspolaganju za ubrzanje postupka pred tim organima (vidi predmet *Štajcar v. Croatia* (dec.), br. 46279/99, 20. siječanj 2000.). Ovaj pristup Ustavnoga suda razlikuje se od pristupa Suda jer ne pokriva sve stadije postupka. Slijedi da se ustavna tužba ne može smatrati „djelotvornim“ pravnim sredstvom u odnosu na duljinu upravnog postupka.

38.Međutim, Sud primjećuje da čak i ako jedno pravno sredstvo samo po sebi potpuno ne zadovoljava zahtjev „djelotvornosti“, njega ipak može ispuniti zbroj sredstava koje pruža domaće pravo (vidi, kao najnoviji izvor prava, predmet *Lukenda v. Slovenia*, br. 23032/02, stavak 67., 6. listopad 2005.). Stoga ostaje za ispitati bi li zbroj sredstava, kako je to sugerirala Vlada, mogao zadovoljiti zahtjev djelotvornosti iz članka 35., stavka 1. Konvencije.

39.Sud također primjećuje da se pravno sredstvo za duljinu postupka koji je još uvijek u tijeku može smatrati djelotvornim ako se obraća posebna pozornost na brzinu samoga pravnoga sredstva, budući odgovarajuću narav pravnoga sredstva može potkopati njegova prekomjerna duljina (vidi predmet *Doran v. Ireland*, br. 50389/99, stavak 57., ECHR 2003-X (izvaci); i, *mutatis mutandis*, predmet *Erdős v. Hungary* (dec.), br. 38937/97, 3. svibanj 2001.).

40.S tim u vezi, Sud ne smatra potrebnim odlučiti *in abstracto* zadovoljava li zbroj pravnih sredstva na koje se poziva Vlada zahtjeve iz članka 35., stavka 1. U ovome je predmetu dovoljno primijetiti da je Upravnom sudu trebalo više od tri godine da odluči o tužbi podnositelja zahtjeva zbog šutnje administracije. Takvo odugovlačenje potkopalo je već u tom trenutku moguću djelotvornost naprijed navedenog zbroja pravnih sredstava. Prema tome, od podnositelja zahtjeva se ne može očekivati da je nastavio koristiti ta pravna sredstva podnoseći još jednu ustavnu tužbu zbog duljine postupka.“

Nadalje, Sud je našao da značajan broj zahtjeva koji znače isplate velikih novčanih svota ne oslobađa državu od obveze pridržavanja čl. 6. Konvencije.

„44...Sud ponavlja kako situacija u kojoj je protiv države podnesen značajan broj zahtjeva za velike iznose novca može tražiti donošenje daljnjih propisa od strane države i da u tom pogledu država uživa određenu slobodu procjene (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Kutić v. Croatia*, br. 48778/99, stavak 31., ECHR 2002-II). Međutim, vršenje te diskrecione slobode države ne može za sobom povlačiti posljedice koje nisu u skladu sa standardima Konvencije.”

Sljedeći primjer je predmet *Božić protiv Hrvatske*<sup>[33]</sup> koji se odnosi na priznanje prava na isplatu obiteljske mirovine. Sud je našao povredu prava na suđenju u razumnom roku. Presuda je značajna iz nekoliko razloga. Sud je odstupio od pravnog shvaćanja da je potrebno najprije iscrpiti domaće pravne lijekove da bi se podnositelj zahtjeva mogao obratiti radi zaštite od povrede prava na suđenje u razumnom roku.

„30. Sud podsjeća da je priznao ustavnu tužbu na temelju članka 63. Zakona o Ustavnom sudu kao djelotvorno pravno sredstvo za duljinu postupka koji je još u tijeku u Hrvatskoj (vidi predmet *Slaviček v. Croatia* (dec.), br. 20862/02, ECHR 2002-VII). Stoviše, u svojoj odluci u predmetu *Nogolica* (vidi predmet *Nogolica v. Croatia* (dec.), br. 77784/01, ECHR 2002-VIII) Sud je presudio da su postojale posebne okolnosti koje su opravdale odstupanje od općega pravila o iscrpljivanju domaćih pravnih sredstava (prema kojemu pitanje iscrpljivanja treba u pravilu biti utvrđeno pozivom na datum kad je zahtjev podnesen Sudu).

31. Sud ne vidi nikakvog razloga za odstupanje od svoje utvrđene sudske prakse u odnosu na građanski i kazneni postupak. Međutim, u svjetlu naknadne prakse Ustavnoga suda (vidi stavak 23. ove presude), nalazi potrebnim preispitati tu sudsku praksu u odnosu na upravni postupak (vidi predmete *Jeftić v. Croatia* (dec.), br. 57576/00, 3. listopada 2002. i *Barbača v. Croatia* (dec.), br. 63779/00, 18. rujna 2003.).

32. S tim u vezi Sud ponavlja da je pravno sredstvo dostupno stranci u postupku na domaćoj razini za ulaganje prigovora o duljini postupka „djelotvorno“ u smislu članaka 13. i 35., stavak 1. Konvencije samo ako je sposobno pokriti sve stadije postupka kojima se prigovara i tako, na isti način kao i odluka koju donese Sud, uzeti u obzir njihovu ukupnu duljinu (vidi predmete *Wyszczelski v. Poland*, br. 72161/01, stavak 26., 29. studeni 2005., *Raguž v. Croatia*, br. 43709/02, stavak 36., 10. studeni 2005., *Majewski v. Poland*, br. 52690/99, stavak 35., 11. listopada 2005., *Kopecká v. Slovakia*, br. 69012/01, stavak 31., 31. svibnja 2005., *Bako v. Slovakia* (dec.), br. 60227/00, 15. ožujka 2005.).“

Sud je ,nadalje, i u ovom predmetu zauzeo pravno shvaćanje da se u rok računa i trajanje prethodnog, upravnog postupka.

„33.Glede pitanja početka postupka, Sud nadalje podsjeća da kad na temelju domaćeg zakonodavstva podnositelj zahtjeva mora iscrpiti prethodni upravni postupak prije nego se može obratiti sudu, postupak pred upravnim organima treba uključiti u izračunavanje ukupnog trajanja postupka za potrebe članka 6. Konvencije (vidi, na primjer, predmet *Kiurkchian v. Bulgaria*, br. 44626/98, stavak 51., 24. ožujka 2005.).“

Sud smatra da se ustavna tužba ne može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom jer ne računa ukupno vrijeme trajanja postupka.

„34.Naprijed citirana praksa (stavak 23.) ukazuje da Ustavni sud, kad odlučuje o ustavnoj tužbi koja se odnosi na duljinu postupka koji je u tijeku pred Upravnim sudom, ne uzima u razmatranje njegovo ukupno trajanje. On isključuje razdoblje tijekom kojega je postupak u predmetu bio u tijeku pred upravnim organima zbog posebnog sredstva koje je na raspolaganju za ubrzanje postupka pred tim organima (vidi predmet *Štajcar v. Croatia* (dec.), br. 46279/99, 20. siječanj 2000.). Ovaj pristup

Ustavna suda razlikuje se od pristupa Suda (vidi stavak 33. ove presude) jer ne pokriva sve stadije postupka. Slijedi da se ustavna tužba ne može smatrati „djelotvornim“ pravnim sredstvom u odnosu na duljinu upravnog postupka.“

Sud nalazi razloge odugovlačenja postupka u višekratnom odlučivanju u istoj stvari zbog postupovnih pravila.

„36. S tim u vezi Sud prvo primjećuje da su u ovome predmetu upravni organi donijeli sedam odluka. Pri tome nisu uvijek strogo poštivali zakonske rokove (vidi stavak 21. ove presude). Međutim, produljeni karakter postupka samo je djelomično bio rezultat toga što ti organi nisu donijeli svoje odluke na vrijeme. Po mišljenju Suda, glavni uzrok odugovlačenja bio je međutim nedostatak u postupovnom sustavu koji je omogućio opetovana vraćanja predmeta na ponovljeni postupak, a koja su bila potrebna zbog nepotpunih činjeničnih utvrđenja (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Wierciszewska v. Poland*, br. 41431/98, stavak 46., 25. studeni 2003.). Budući da niti žalba niti tužba zbog šutnje administracije nisu namijenjene za ispravljanje tog nedostatka niti one to mogu učiniti, Sud ne može zaključiti da bi njihovo korištenje, u okolnostima ovoga predmeta, povećalo djelotvornost ustavne tužbe. Budući da se sama ustavna tužba ne može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom za duljinu upravnoga postupka (vidi stavak 34. ove presude) slijedi da se ne može očekivati od podnositelja zahtjeva da podnese tu tužbu, i stoga prigovor Vlade treba odbiti.

U smislu ovoga zaključka, nije potrebno da Sud u ovome predmetu odluči bi li u drugačijim okolnostima zbroj pravnih sredstava na koje se poziva Vlada zadovoljio zahtjeve iz članka 35., stavka 1.“

Sljedeći primjer je predmet Vajagić protiv Hrvatske<sup>[34]</sup>. Europski sud je donio presudu kojom je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku. Godine 1976. izvlaštena je imovina podnositelja zahtjeva nakon čega je tekao postupak za naknadu pred više instanci s vraćanjima na ponovni postupak, uz višekratne izmijene propisa o nadležnosti i materijalnih propisa, te obraćanja Ustavnom sudu podnošenjem prijedloga za ocjenu ustavnosti određenih odredbi Zakona o izvlaštenju u 2002. godini. Europski sud je utvrdio predugo razdoblje nerješavanja zbog manjkavosti pravnog sustava što je pak dovelo do povrede drugog prava – prava na mirno uživanje vlasništva (čl. 1. Protokola br.1 uz Konvenciju).

Iz obrazloženja:

„42. U ovome predmetu je prošlo 29 godina bez da je podnositeljima zahtjeva isplaćena bilo kakva naknada, od čega više od osam i pol godina spada u nadležnost Suda *ratione temporis*.

43. Vlada je tvrdila da je postupak bio vrlo složen jer su upravne vlasti bile pozvane odrediti tržišnu vrijednost imovine koja ja bila izvlaštena prije mnogo vremena. Kako su postojala jasna pravna pravila u domaćem pravu o izračunu naknade (vidi stavak 35 ove presude) Sud ne nalazi ovu tvrdnju osobito uvjerljivom, imajući na umu da je neaktivnost vlasti dovela do tako dugog proteka vremena između mjere izvlaštenja i procjene imovine.

44. Vlada je nadalje tvrdila da su domaće vlasti postupale bez nepropisnog odugovlačenja i da je bilo doneseno mnogo odluka. Podnositelji zahtjeva se nisu složili, ukazujući na mnogo neuspješnih vraćanja na ponovljeni postupak svojega predmeta prvostupanjskom organu. Sud primjećuje da su odgode u postupku bile uzrokovane uglavnom sukcesivnim vraćanjima na ponovljeni postupak. Kako se predmet radi preispitivanja vraća na ponovljeni postupak radi preispitivanja obično kao rezultat pogrešaka koje su počinile niže instance, Sud smatra da ponavljanje takvih naloga u okviru jednog sklopa postupaka pokazuje nedostatak postupovnog sustava kako je primijenjen u ovome predmetu (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Wierciszewska v. Poland*, br. 41431/98, stavak 46., 25. studeni 2003.).

45. Zaključno, Vlada nije dostavila nikakav uvjerljiv dokaz kojim bi opravdala to što domaće vlasti tako puno godina nisu odredile konačni iznos dužne naknade. Ta je činjenica dovela do miješanja u vlasnička prava podnositelja zahtjeva, što je po mišljenju Suda, na njih stavilo prekomjeran teret.“

To su primjeri u kojima je do sada Europski sud u odnosu na Hrvatsku odlučivao o povredi prava na

suđenje u razumnom roku u upravnim stvarima koje podliježu mogućnosti sudskog postupka prema Zakonu o upravnim sporovima: pred Upravnim sudom prema pravilima ZUS-a, pred županijskim sudom u predmetima izvlaštenja isto tako, pred općinskim sudom u odgovarajućoj primjeni Zakona o parničnom postupku zbog nezakonite radnje. Predmeta nerazumno dugog suđenja prema čl. 66. ZUS-a, u kojim Upravni sud primjenjuje pravila ZUS-a na odgovarajući način, nije bilo.

## 5. Promjena pravnog stajališta Ustavnog suda

U Narodnim novinama br.67 od 27. lipnja 2007. objavljena je odluka Ustavnog suda br. U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007. u kojoj je došlo do promjene dotadašnjeg pravnog shvaćanja glede pravno relevantnog razdoblja za rješavanje u razumnom roku u upravnim stvarima.

Radi se o upravnom predmetu naknade za oduzetu imovinu koji spada u složene upravne postupke. Upravni spor vodio se o zakonitosti upravnog akta. Nije bilo višekratnog ponavljanja ni upravnog postupka a niti upravnog spora. Predlagateljica je tvrdila da joj je povrijeđeno ustavno pravo zajamčeno čl.29.st.1. Ustava, te je podnijela ustavnu tužbu temeljem čl. 63. Ustavnog zakona radi duljine upravnog postupka i upravnog spora. Ustavni sud usvojio je tužbu u odnosu na duljinu upravnog spora, odredio primjerenu naknadu zbog povrede ustavnog prava u iznosu od 5.100,00 kn, dok je u odnosu na duljinu upravnog postupka ustavnu tužbu odbacio.

Iz obrazloženja:

”4. Ustavni sud u prvom redu napominje da ovom odlukom mijenja svoje dosadašnje pravno stajalište u odnosu na ispitivanje razumne duljine upravnih postupaka.

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

(...)

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

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

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

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

Na kraju se posebno napominje da - u situacijama u kojima je moguće koristiti sredstva pravne zaštite protiv šutnje administracije – Ustavni sud neće razmatrati duljinu "spornog" dijela prethodno okončanog

upravnog postupka ako se podnositelji izrijekom ne pozovu na njegovo nerazumno trajanje i ujedno ne dokažu da su u tom postupku koristili sredstva pravne zaštite protiv šutnje administracije. Članak 72. Ustavnog zakona u tom smislu propisuje:

*Članak 72.*

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

(...)

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

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

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

(...)

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

7. Ustavni sud utvrđuje da podnositeljica nije iskoristila nijedno zakonom joj priznato pravno sredstvo kojim je mogla ubrzati upravni postupak dok je on još bio u tijeku.

Nadalje, zbog nekorištenja zakonom joj priznatih domaćih pravnih sredstava protiv šutnje administracije od strane podnositeljice, Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku nije mogao ispitati ni eventualnu djelotvornost tih pravnih sredstava u konkretnoj upravnoj stvari.

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

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

Stoga je na temelju članka 72. Ustavnog zakona riješeno kao pod točkom I. izreke rješenja.



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

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

Na temelju članka 63. Ustavnog zakona donijeta je odluka kao pod točkom I. izreke.

9. Upravni sud Republike Hrvatske izvijestio je Ustavni sud da je u ovom predmetu donio presudu 13. srpnja 2006. godine. Stoga ovlaštenje Ustavnog suda da nadležnom sudu naloži donošenje sudske odluke u određenom roku, na temelju članka 63. stavka 2. Ustavnog zakona, u konkretnom slučaju nije potrebno primijeniti”.

(...)

## 6. Zaključne napomene

Kad su u pitanju upravne stvari koje dolaze pred Upravni sud treba imati na umu da je postupak bio započet prethodno u upravnom tijelu i da je već trajao izvjesno vrijeme, pa je za stranku svo to vrijeme - vrijeme čekanja na konačan ishod slučaja, o čemu treba voditi računa, napose s obzirom na najnoviju praksu Ustavnog suda.

Novčana naknada koja se stranci dosuđuje kao primjerena naknada zbog povrede prava oblik je prisile jer tereti državni proračun, iako već i sam propis koji predviđa obeštećenje djeluje upozoravajuće. Prema tumačenju Europskog suda država treba organizirati svoj pravni sustav tako da domaćim sudovima omogući ispunjavanje zahtjeva iz članka 6. stavka 1. Konvencije, bez obzira na troškove ili neke druge razloge unutarnje prirode.

Ističe se da presude Europskog suda nisu kazna za državu, već poticaj za usvajanje europskih standarda i usavršavanje pravnog sustava. Prihvaćanjem Europske konvencije Hrvatska se obvezala pravni poredak usuglasiti sa standardima i praksom tijela Vijeća Europe. U tom je cilju Ustavni sud promijenio svoje pravno stajalište u odnosu na ispitivanje razumne duljine upravnih postupaka.

Zagreb, 10.8.2007.

---

[1] NN 56/90, 135/97, 8/98-proč.tekst, 113/00, 124/00-proč.tekst, 28/01, 41/01-proč.tekst, 55/01-ispravak

[2] NN 99/99, 29/02, 49/02-proč.tekst

[3] NN 150/05, 26/07

[4] NN - MU 18/97, 6/99-proč.tekst, 8/99-ispravak, 14/02, 1/06

[5] NN 53/91, 9/92, 77/92

[6] podaci Sudske pisarnice Upravnog suda

[7] Horvat protiv Hrvatske, zahtjev br.51585/99, konačna presuda Europskog suda od 26.7.2005 - [www.pravosudje.hr](http://www.pravosudje.hr)

[8] broj U-III-A-4712/2005 od 17. svibnja 2007.- NN 25/07 – odluke Ustavnog suda mogu se naći na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr) . Značajnije odluke objavljuju se u Narodnim novinama.

[9] v.npr.Kutić protiv Hrvatske, zahtjev br.48778/99, presuda Europskog suda od 1. ožujka 2002.

- [10] NN 53/91, 103/96 – Odluka Ustavnog suda
- [11] npr. Uzp 41/06
- [12] npr. U-III-A-3211/2003
- [13] Vaić, N., Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava, Zbornik PFZ, 51 (5) 981-990(2001)
- [14] zahtjev br. 22457/2002, presuda od 29. lipnja 2006.
- [15] zahtjev br.38550/02,presuda od 29.lipnja 2006.
- [16] 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 – MU, 18/97, 6/99-proč.tekst, 8/99-ispravak, 14/02, 1/06)
- [17] br.U-III-A-238/2004
- [18] dan kada je podnijeta tužba Upravnom sudu
- [19] Uzp 156/07
- [20] Uzp 159/07
- [21] Uzp 100/07
- [22] npr.odluka Ustavnog suda broj: U-III-A-3211/2003 od 28. lipnja 2004
- [23] NN 150/05 od 21. prosinca 2005.
- [24] NN 113/00
- [25] U-III-A-5102/2004
- [26] NN 29/02
- [27] NN 99/99
- [28] zahtjev br. 16552/2002 od 14. prosinca 2004.
- [29] Postupak je uređen u čl.67.do76.ZUS-a. Postupak za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ukoliko je takva sloboda ili pravo povrijeđeno nezakonitom radnjom službene osobe u tijelima državne vlasti ili ovlaštene osobe u poduzećima i drugim pravnim osobama, ako nije osigurana druga sudska zaštita pokreće se tužbom zbog nezakonite radnje.Tužba se može podnijeti sve dok radnja traje.O tužbi za zaštitu zbog nezakonite radnje odlučuje općinski sud na čijem je području radnja učinjena. Postupak je hitan.
- [30] odluka o dopuštenosti zahtjeva br. 27897/2002 od 3. studenog 2005.
- [31] zahtjev br.28074/2003, presuda od 11. siječnja 2007.
- [32] zahtjev br.38550/2002, presuda od 29. lipnja 2006.
- [33] zahtjev br.22457/2002, presuda od 29. lipnja 2006.
- [34] zahtjev br.30431/2003, presuda od 20. srpnja 2006.