

# Duljina upravnog postupka kao predmet razmatranja u postupku radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku

## 1. Uvod

Jedno od temeljnih prava pojedinca, pravo na suđenje u razumnom roku, priznato je na razini ustavnopravnog jamstva na međunarodnopravnoj, ali i na razini nacionalnog pravnog poretka R.Hrvatske. Tako, Ustav R.Hrvatske (nadalje : Ustav) u svojoj odredbi čl.29.st.1. propisuje :

„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 „ .

Isto tako, i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (nadalje:Konvencija) u svom čl.6.st.1. :

„1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza 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... „

Važnost ovog načela ogleda su u njegovom priznanju na razini najviših pravnih akata, a njegova implementacija i efikasnost na razini propisivanja zakonskih pretpostavki u pogledu postupka zaštite tog prava pred nacionalnim tijelima sudske ili druge vlasti. Potpuna implementacija predmetnog jamstva građanima osigurava ozbiljenje vladavine prava kao temeljne vrijednosti ugrađene u Ustav Republike Hrvatske (čl.3.Ustava).

Postupak radi zaštite prava na odlučivanje o pravima i obvezama građanske naravi pojedinaca u razumnom roku, od dana stupanja na snagu, reguliran je Zakonom o sudovima (NN br.150/05, 16/07.), što predstavlja novotu u odnosu na dotadašnji način reguliranja zaštite ovog prava. Naime, do stupanja na snagu Zakona o sudovima (stupio na snagu dana 29.prosinca 2005.god.) postupak radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku pokretao se pred Ustavnim sudom R.Hrvatske, i to na način propisan Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu R.Hrvatske (NN br.49/2. – pročišćeni tekst), i to na osnovu čl.63.ovog propisa. Osnovna značajka dotadašnjih procesnih odredbi jest jednostupnost postupka točnije jedini ovlašteni sud na nacionalnoj razini za odlučivanje o predmetnim zahtjevima bio je Ustavni sud. Sada, temeljem čl.27.st.1. Zakona o sudovima postupak radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku pokreće se podnošenjem zahtjeva neposredno višem sudu od suda koji odlučuje u spornom postupku. Primjerice, smatra li stranka da joj je nerazumnim trajanjem postupka pred općinskim sudom povrijeđeno pravo iz čl.29.st.1.Ustava dužna je podnijeti zahtjev županijskom sudu.

U slučaju kada je postupak u tijeku pred Visokim trgovačkim sudom R.Hrvatske, Visokim prekršajnim sudom R.Hrvatske ili pred Upravnim sudom R.Hrvatske, zahtjev se podnosi Vrhovnom sudu R.Hrvatske (čl.27.st.2.Zakona o sudovima). Stvarno nadležni sud nakon provedenog postupka donosi rješenje kojim utvrđuje da je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, nalaže sudu koji vodi postupak da u određenom roku taj postupak dovrši i stranci, sukladno specifičnostima svakog pojedinog slučaja te uzimajući u obzir opće gospodarske prilike, dosuđuje pravičnu novčanu naknadu radi povrede ustavnog prava, ili rješenje kojim se odbija zahtjev stranke. Protiv rješenja prvostupanjskog suda u ovom postupku dopušteno je podnijeti žalbu u roku od 15 dana Vrhovnom sudu R.Hrvatske, a kada je u prvom stupnju odlučio Vrhovni sud R.Hrvatske, nije dopuštena žalba već se može pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom R.Hrvatske tužbom na temelju čl.63.st.1.Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.

Postupci koji se provode na zahtjev stranke imaju po samom Zakonu o sudovima status hitnosti i sudovi su ih dužni provoditi bez odugovlačenja i u što kraćem roku (inače, čemu zaštita prava na suđenje u razumnom roku ako i postupak odlučivanja o zaštiti ovog prava nema značajku hitnosti ???).

Gore navedeno predstavlja pravni okvir za odlučivanje u postupku u kojem se pruža zaštita nezadovoljnim strankama u pogledu trajanja sudskog postupka. U daljnjem dijelu teksta daje se osvrt na najnoviju rješidbu Ustavnog suda R.Hrvatske u postupku pokrenutom ustavnim tužbom radi zaštite prava na odlučivanje u granicama razumnog roka, dakle, po prijašnjem važećem pravu što ne predstavlja odlučnu okolnost pri razmatranju konkretne teme.

## 2. Odluka Ustavnog suda R.Hrvatske – duljina upravnog postupka

Na Internetskoj stranici ovog suda ([www.usud.hr](http://www.usud.hr)) u dijelu Najnovije odluke objavljena je Odluka Broj : U-III A/4885/2005 od 20.lipnja 2007.godine (odluka još uvijek nije objavljena u službenom glasniku R.Hrvatske) kojom odlukom se usvaja ustavna tužba radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku u odnosu na duljinu trajanja upravnog spora te se podnositeljci dosuđuje pravična novčana naknada, a isto tako i rješenje kojim se odbacuje ustavna tužba u pogledu trajanja postupka pred upravnim tijelima R.Hrvatske.

Iako sama izreka ove odluke može upućivati na njenu nezanimljivost i ponavljanje ranije iznesenog pravnog stajališta Ustavnog suda u ovakvim predmetima, njeno obrazloženje od značajne je važnosti za praktično postupanje u zaštiti prava stranaka koje se obraćaju i našoj udruzi.

Tako Ustavni sud u dijelu odluke „Promjena pravnog stajališta Ustavnog suda“ naglašava činjenicu o primijećenoj potrebi zauzimanja drugačijeg pravnog stava kada se radi o podnošenju tužbi radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku u postupcima koji se vode pred Upravnim sudom R.Hrvatske, a prethodno su okončani pred upravnim tijelima u dvostupanjskoj ili jednostupanjskoj proceduri. Ustavni sud obrazlaže na sljedeći način :

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

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.“

Konkretne okolnosti podnositeljice ustavne tužbe odlučne za suđenje o njenom zahtjevu govore da je podnositeljica postupak pred upravnim tijelima pokrenula 1997.godine i da je nakon negativnog rješenja od strane prvostupanjskog tijela inicirala žalbeni postupak pred Ministarstvom pravosuđa kao drugostupanjskim upravnim tijelom, u kojem postupku je također negativno riješeno jer je njezina žalba odbijena, da bi potom pokrenula upravni spor 2002.godine.

Pritom, uzimajući u obzir i stajališta Europskog suda za ljudska prava izražena u novijim odlukama u postupcima koji su vođeni protiv R.Hrvatske, Ustavni sud prihvaća sljedeće stajalište :

„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.“

Pojednostavljeno, Ustavni sud više ne smatra da su pravni lijekovi u sustavu upravnog procesnog prava, a koji su usmjereni na ubrzanje postupanja upravnih tijela, djelotvorni i da služe svrsi zbog koje su propisani procesnim zakonom. Međutim, to još uvijek ne znači da će Ustavni sud, prilikom odlučivanja o zahtjevima stranaka radi povrede prava na suđenje u razumnom roku, vremenski period odličivanja u upravnom postupku uzimati kao relevantan pri ocjeni osnovanosti ustavne tužbe stranke, a svakako ne znači da će taj sud cjelokupni period postupanja pred upravnim tijelima cijeliti pri utvrđivanju činjenica bitnih za ustavnosudski postupak i pravilnu primjenu ustavnih odredbi.

Prethodno navedeno će biti moguće samo uz uvjet da je stranka u upravnom postupku iskoristila dopuštene pravne lijekove sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku (kada vrijedi zakonska presumpcija da je upravno tijelo prvog stupnja negativno odlučilo o njenom zahtjevu) i Zakona o upravnim sporovima (kada je na snazi presumpcija da je upravno tijelo drugog stupnja odbilo podnesenu žalbu stranke). Stranka mora dokazati da se poslužila ovim pravnim sredstvima (žalba odnosno tužba radi tzv. „šutnje administracije“) jer će se u protivnom smatrati da nije iscrpila dopušteni pravni put kao procesnu pretpostavku za odlučivanje povodom uložene ustavne tužbe. Iz ovako postavljenog stava Ustavnog suda proizlazi zaključak da će stranka biti ovlaštena podnijeti ustavnu tužbu (točnije, zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku Vrhovnom sudu R.Hrvatske) odmah nakon podnošenja žalbe radi „šutnje upravnog tijela prvog stupnja“ odnosno odmah nakon podnesene tužbe Upravnom sudu radi „šutnje upravnog tijela drugog stupnja“ pa se mora zaključiti kako se radi isključivo o formalnopravnoj pretpostavci za pokretanje postupka pred nadležnim sudom radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku koja nema nikakvog materijalnopravnog učinka.

U tom kontekstu postavlja se pitanje kontradiktornosti stajališta Ustavnog suda jer, s jedne strane, priznaje da pravna sredstva propisana ZUP-om i ZUS-om nemaju obilježje djelotvornih pravnih sredstava, a s druge strane, njihovo podnošenje je *conditio sine qua non* bez čega nema meritornog odlučivanja o zahtjevu stranke. Ako se radi o pravnim sredstvima koja ne pokazuju svoju djelotvornost i ne mogu proizvesti željeni učinak za stranku (donošenje odluke o zahtjevu) i to priznaje i sam Ustavni sud, zbog čega je potrebno inzistirati na njihovom ulaganju u, primjerice, upravnom postupku koji traje 4 godine i rješenje upravnog tijela prvog stupnja još uvijek nije doneseno.

Svoje novo stajalište o uzimanju u obzir trajanja postupka pred upravnim tijelima kao relevantne okolnosti pri odlučivanju o povredi prava na suđenje u razumnom roku Ustavni sud donekle ublažava kada iznosi da se pretpostavka o prethodnom iskorištavanju pravnih sredstava predviđenih upravnim procesnim pravom i procesnim odredbama o upravnom sporu neće primjenjivati u slučaju kada je Upravni sud u istom postupku već nekoliko puta poništavao rješenje upravnog tijela i predmet vraćao na ponovno odlučivanje pred upravnim tijelom, a koje stajalište držimo ispravnim i sukladnim ustavnom jamstvu zaštite prava na razumni rok.

### 3. Z a k l j u č a k

Stajalište Ustavnog suda R.Hrvatske izraženo u Odluci Broj : U-III A/4885/2005 od 20.lipnja 2007.godine predstavlja novost u pravnom shvaćanju suda pri odlučivanju o zahtjevima za zaštitu ustavnog prava na suđenje u razumnom roku iz čl.29.st.1.Ustava, koje stajalište je obvezujuće (ili bi trebalo biti) i za sada stvarno nadležne sudove koji odlučuju o ovim zahtjevima, i u sadržaju kakvom je izneseno valja ga podržati.

Ono utoliko i mijenja sam supstrat ovog ustavnog jamstva jer više nije ograničeno na ispitivanje trajanja suđenja i njegovu ocjenu da li se odvija u granicama razumnog roka već će prilikom ocjene osnovanosti ovakvih zahtjeva valjati imati u vidu u vremensko razdoblje trajanja postupaka pred upravnim tijelima, i to onaj vremenski period koji se može označiti kao trenutak nastanka „spora“ u značenju kako je to definirano od strane Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu.

Ispitivanje ove okolnosti ograničeno je samo na one slučajeve u kojima su stranke iskoristile pravne mogućnosti propisane odredbama Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, dakle, kada su iskoristile pravo na ulaganje pravnog lijeka radi tzv. „šutnje administracije“. U suprotnom, Vrhovni sud R.Hrvatske neće uzimati u meritorno razmatranje razdoblja trajanja postupka pred upravnim tijelima kao pravnorelevantno već će se ograničiti na ispitivanje trajanja postupka pred Upravnim sudom R.Hrvatske i ocjenu je li došlo do povrede ustavnog prava iz čl.29.st.1.Ustava.

Najznačajnijim pitanjem koje izvire iz iznesenog stajališta Ustavnog suda nameće se iz primjera kada je stranka u upravnom postupku iskoristila sva dopuštena pravna sredstva kako bi ubrzala donošenje odluke upravnog tijela, a postupak je u tijeku pred Upravnim sudom R.Hrvatske u trajanju od samo nekoliko dana, a to je pitanje hoće li za slučaj podnošenja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku Vrhovnom sudu R.Hrvatske isti sud donijeti odluku o usvajanju zahtjeva stranke imajući pritom u vidu da, faktično, jedino relevantno razdoblje koje treba uzeti u obzir jest razdoblje trajanja postupka pred upravnim tijelima. O ovome je svoje mišljenje dužna dati sudska praksa.

Najznačajnijim pozitivnim pomakom nastalim donošenjem odluke Ustavnog suda valja smatrati činjenicu da se priznaje nedjelotvornost pravnih lijekova u sustavu upravnog procesnog prava propisanih za postupanje koje se označava kao „šutnja administracije“ pa u tom pravcu valja očekivati i moguće izmjene postupovnih zakonskih odredbi ili, što držimo manje vjerojatnom opcijom, povećanje učinkovitosti upravnih tijela u praksi.

U prilogu ovom tekstu donosi se cjelokupni sadržaj Odluke Ustavnog suda R.Hrvatske Broj : U-III A/4885/2005 od 20.lipnja 2007.godine.