

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

**ANALIZA POSTOJEĆEG ZAKONSKOG UREĐENJA I PRAKSE U
VEZI S UČINKOVITIM PRAVNIM SREDSTVIMA ZA ZAŠTITU
PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U UPRAVNOM
POSTUPKU I UPRAVNOM SPORU**

Sanja Otočan

Podgorica, 2019. godine

Ova analiza izrađena je u sklopu Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey projekta “Borba protiv zlostavljanja i nekažnjivosti i unapređenje primjene prakse Evropskog suda za ljudska prava na nacionalnom nivou (FILL)”, koji finansiraju Evropska unija i Savjet Evrope, a sprovodi Savjet Evrope.

Mišljenja i stavovi izraženi u analizu odgovornost su autora, i ne predstavljaju nužno zvanični stav Savjeta Evrope i Evropske unije.

© 2019 Savjet Evrope.

Sva prava zadržana. Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima. Nijedan dio ove publikacije ne može se prevesti, reprodukovati, niti prenositi, u bilo kom obliku ili na bilo koji način, elektronskim putem (CD-ROM, internet, itd.) ili mehanički, uključujući fotokopiranje, snimanje ili bilo koji drugi način skladištenja ili sistemom za preuzimanje informacija, bez prethodne pisane dozvole Direkcije za komunikacije (F-67075 Strazbur Cedex ili publishing@coe.int).

SADRŽAJ

I. UVOD.....	6
1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.....	7
Povrede prava na pošteno suđenje pred ESLJP-om.....	7
1.1. Statistički podaci u odnosu na države članice Vijeća Europe.....	7
1.2. Važnost suđenja u razumnom roku	9
1.3. "Razumni rok" u praksi ESLJP-a.....	11
1.3.1. Pravno relevantno razdoblje.....	13
1.3.1.1. Početak pravno relevantnog razdoblja	13
1.3.1.2. Nadležnost <i>rationae temporis</i>	14
1.3.1.3. Završetak pravno relevantnog razdoblja	14
1.3.2. Mjerila za ocjenu razumnosti trajanja postupka.....	16
1.3.2.1. Ukupno trajanje postupka	17
1.3.2.2. Složenost predmeta	17
1.3.2.3. Postupanje nacionalnih tijela.....	18
1.3.2.4. Ponašanje podnositelja zahtjeva.....	18
1.3.2.5. Važnost predmeta za podnositelja zahtjeva	20
1.3.3. Pravična naknada	21
II. PREGLED POSTOJEĆEG ZAKONSKOG UREĐENJA CRNE GORE U VEZI S UPRAVNIM POSTUPKOM I SPOROM, UKLJUČUJUĆI ZAKON O ZAŠTITI PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU I ZAKON O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA.....	22
1. Zakon o upravnom postupku.....	22
2. Zakon o upravnom sporu	25
3. Zakon o državnim službenicima i namještenicima	28
4. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku	30
1.1. Ustav Crne Gore	30
1.2. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku	31
1.2.1. Zahtjev za ubrzanje postupka (kontrolni zahtjev).....	32
1.2.2. Pravično zadovoljenje	34
III. ANALIZA KORIŠTENJA NACIONALNIH PRAVNIH SREDSTAVA ZA ZAŠTITU PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U UPRAVNIM STVARIMA, S OSOBITIM NAGLASKOM NA PODNESENE KONTROLNE ZAHTJEVE I NAČIN NJIHOVA RJEŠAVANJA U RAZDOBLJU OD 2015. DO 2017.....	36
1. Sustav upravnog sudstva u Crnoj Gori.....	36
2. Statistički podaci	37
3. Kontrolni zahtjevi	37
4. Žalbe protiv odluka o kontrolnom zahtjevu.....	45

5. Sažetak	50
IV. TUŽBA ZA PRAVIČNO ZADOVOLJENJE	53
1. Postupanje Vrhovnog suda Crne Gore – osnovani zahtjevi	53
2. Postupanje Vrhovnog suda Crne Gore – neosnovani zahtjevi	58
3. Postupanje Vrhovnog suda Crne Gore – nedopušteni zahtjevi.....	59
4. Sažetak	61
V. KOMPARATIVNI PREGLED PRAVNIH SREDSTAVA ZA ZAŠTITU PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U REGIJI ZA UBRZANJE UPRAVNIH POSTUPAKA PRED JAVNOPRAVNIM TIJELIMA S NAGLASKOM NA TUŽBU ZBOG ŠUTNJE UPRAVE KAO UČINKOVITOG PRAVNOG SREDSTVA.....	63
I. SLOVENIJA.....	63
1. Zakon o općem upravnom postupku.....	63
2. Zakon o upravnom sporu	65
3. Zakon o zaštiti prava na suđenje bez nepotrebnog odugovlačenja	67
II. SRBIJA.....	73
1. Zakon o općem upravnom postupku.....	73
2. Zakon o upravnim sporovima.....	75
3. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.....	77
III. BOSNA I HERCEGOVINA.....	84
1. Zakoni o upravnom postupku.....	84
1.1. Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine	85
1.2. Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine	89
1.3. Zakon o općem upravnom postupku Republike Srpske.....	95
1.4. Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta	96
2. Zakoni o upravnim sporovima.....	98
2.1. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine	98
2.2. Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine	101
2.3. Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske	102
2.4. Zakon o upravnim sporovima Brčko Distrikta	104
3. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine.....	106
IV. HRVATSKA.....	106

1. Zakon o općem upravnom postupku	106
2. Zakon o upravnim sporovima	109
3. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj	111
3.1. Zakon o sudovima iz 2013. (ZS/13).....	111
Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku	113
Zahtjev za isplatu primjerene naknade.....	114
3.2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske	114
V. SAŽETAK.....	116
 VI. ANALIZA PRAKSE PO PRAVNIM SREDSTVIMA ZA ZAŠTITU PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU – KOMPARATIVNA ISKUSTVA	125
 Empirijsko istraživanje: zaštita prava na donošenje odluke u razumnom roku u upravnim stvarima u Republici Hrvatskoj od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2017...	125
VII. ZAKLJUČCI.....	148
VIII. PREPORUKE.....	156

I. UVOD

Važnost prava na suđenje u razumnom roku u crnogorskom pravnom poretku naglašena je činjenicom da je tom pravu priznata snaga individualnog ustavnog prava¹ te poduzet niz mjera s ciljem njegova učinkovitog ostvarenja odnosno zaštite.² Cilj je ove analize ukazati na dobre i loše strane sustava zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Crnoj Gori u upravnim stvarima i predložiti rješenja za poboljšanje stanja u onim segmentima koji zahtijevaju unaprjeđenja. Budući da je inkorporiranjem Konvencije u nacionalni pravni poredak Crna Gora preuzela obvezu poštivanja odnosno zaštite prava zajamčenih Konvencijom te da je praksa Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) jedina mjerodavna za tumačenje i pravilnu primjenu Konvencije, polazna točka ove analize relevantna je praksa Europskog suda za ljudska prava koja uspostavlja standarde za ocjenu djelotvornosti pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku na nacionalnoj razini. Budući da su zadaci koji su trebali biti obuhvaćeni analizom utvrđeni u tijeku 2018., kada je i započela izrada analize, analiza obuhvaća razdoblje od 2015. do 2017. godine u skladu sa zadanim sadržajem analize. S obzirom na navedeno, podaci za 2018. nisu sustavno obrađivani, već su obuhvaćeni samo u onim dijelovima analize u kojima su nam bili dostupni u vrijeme njene izrade.

Ova analiza obuhvaća sljedeće:

- Pregled postojećeg zakonskog uređenja Crne Gore u vezi s upravnim postupkom i sporom, uključujući Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i Zakon o državnim službenicima
- Analiza korištenja nacionalnih pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u upravnim stvarima, s osobitim naglaskom na podnesene kontrolne zahtjeve i način njihova rješavanja u razdoblju od 2015. do 2017.
- Tužba za pravično zadovoljenje u razdoblju od 2015. do 2017.
- Komparativni pregled pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u regiji za ubrzanje upravnih postupaka pred javnopravnim tijelima s naglaskom na tužbu zbog šutnje kao učinkovitog pravnog sredstva
- Analiza prakse po pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku – komparativna iskustva
- Zaključci
- Preporuke za poboljšanje stanja u zaštiti prava na donošenje odluke u razumnom roku u upravnim stvarima.

¹ Pravo na suđenje u razumnom roku u Crnoj Gori zajamčeno je Ustavom koji u članku 32. propisuje: "Svatko ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristranim i zakonom ustanovljenim sudom."

² Jedna od tih mjera je i uvođenje ustavne žalbe kojom je u Crnoj Gori osigurana zaštita ustavnih prava u postupku pred Ustavnim sudom Crne Gore. Pored toga treba istaknuti donošenje posebnog zakona kojim je uređen sustav zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Najznačajniji europski pravni akt kojim se jamče ljudska prava i razrađuje sustav njihove zaštite je Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (engl. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*; franc. *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*)³ koja je donesena 1950. u okviru Vijeća Europe.^{4,5}

Članak 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija) u dijelu koji se odnosi na pravo na suđenje u razumnom roku (kao jedan od elemenata prava na pošteno suđenje) uvodi faktor "vremena" kao bitan uvjet za ostvarivanje pravde. S obzirom da bi dugotrajni sudski postupci mogli ugroziti efikasnost, ali i vjerodostojnost pravosuđa, Konvencija naglašava važnost provođenja pravde bez kašnjenja, propisujući da sudski postupci moraju biti okončani u razumnom roku.

Povrede prava na pošteno suđenje pred ESLJP-om

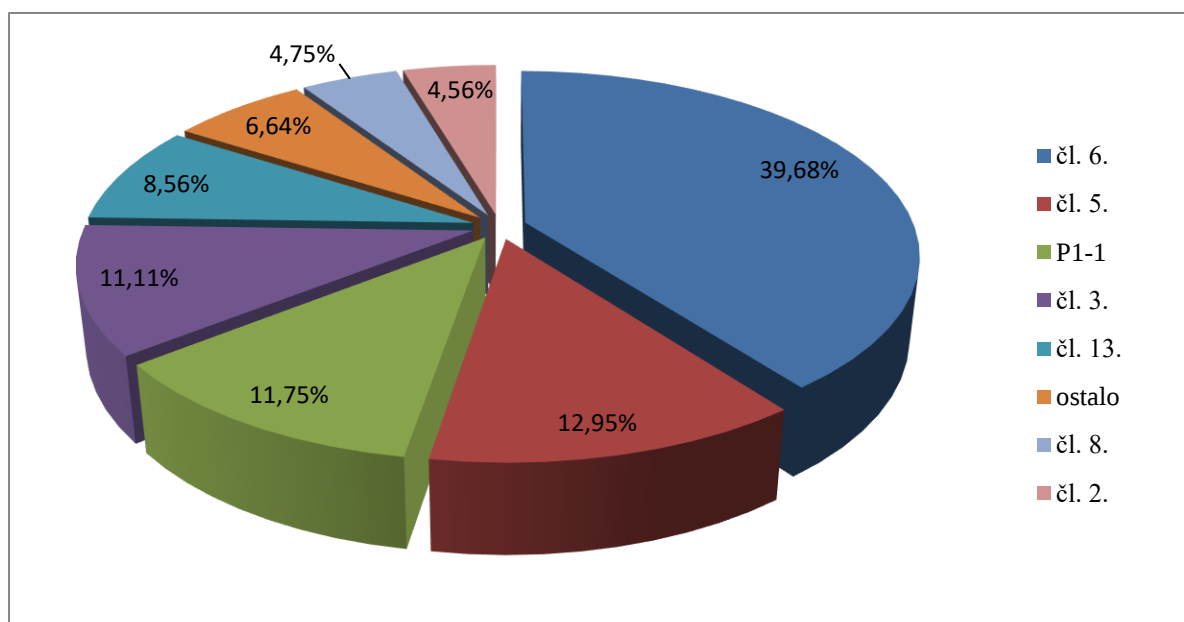
1.1. Statistički podaci u odnosu na države članice Vijeća Europe

Prema statističkim podacima ESLJP-a, u razdoblju od 1959. do 31. prosinca 2017. 39,68% utvrđenih povreda odnosi se na pravo na pošteno suđenje iz članka 6. Konvencije, što pokazuje slika 1.

³ O Konvenciji opširno u: Omejec, Jasna, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis*, Novi informator, Zagreb, 2013.; Greer, Steven: *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge Studies in European Law and Policy, Cambridge, 2006.; Jacobs, Francis, Geoffrey; White, Robin C.A.; Ovey, Clare, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, 2006.

⁴ Vijeće Europe (engl. *Council of Europe*; franc. *Conseil de l'Europe*) prva je regionalna međunarodna politička organizacija koju su 5. svibnja 1949. u Londonu osnovale Belgija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo s ciljem učvršćivanja demokracije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava na europskom kontinentu kako se ne bi ponovile strahote dvaju svjetskih ratova. Vijeće Europe danas obuhvaća više od 800 milijuna Europljana u 47 zemalja. Sjedište Vijeća Europe je u Strasbourgu. Glavni cilj te međunarodne organizacije je jačanje suradnje i jedinstva na europskom kontinentu, promicanjem ljudskih prava i temeljnih sloboda te demokracije i vladavine prava. Do sada je Vijeće Europe usvojilo više od 200 međunarodnih pravnih instrumenata (konvencija i protokola) iz raznih područja, no najvećim dostignućem smatra se Konvencija.

⁵ Opširnije o osnivanju Vijeća Europe, Omejec, Jasna, *Vijeće Europe i Europska unija – Institucionalni i pravni okvir*, Novi informator, Zagreb, 2008., str. 43-49.



SLIKA 1

Udio povreda pojedinih konvencijskih prava u ukupnom broju utvrđenih povreda od 1959. do 2017.

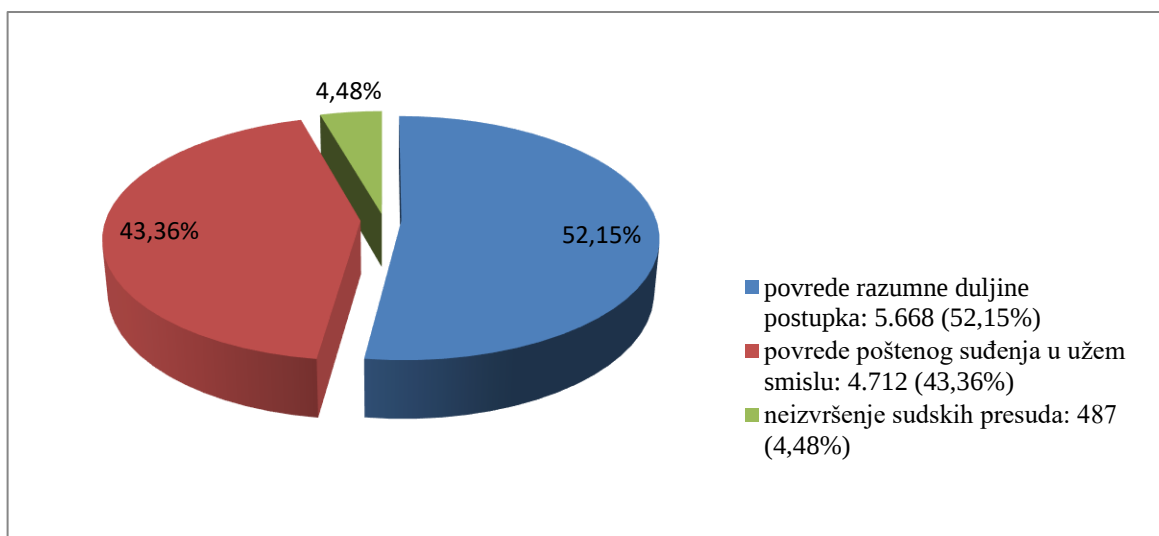
Izvor: Overview 1959-2017 ECHR, European Court of Human Rights, March 2018, str. 6., www.echr.coe.int

Smatra se da broj zahtjeva ESLJP-u podnesen zbog povrede prava na pošteno suđenje upućuje na važnost tog konvencijskoga prava.⁶ Podatak o udjelu povreda prava na pošteno suđenje u ukupnom broju utvrđenih povreda konvencijskih prava, prikazan na slici 1, upućuje na slabosti nacionalnih pravnih sustava europskih država kad je riječ o zaštiti toga prava.⁷

Istodobno, treba imati na umu da članak 6. Konvencije jamči niz različitih procesnih prava. Zbog njihove učestalosti, pojedina među njima ESLJP promatra i statistički vodi kao samostalna konvencijska prava. Riječ je o pravu na pošteno suđenje u užem smislu, pravu na suđenje u razumnom roku i pravu na izvršenje sudske odluke. Na slici 2 prikazuje se omjer između utvrđenih povreda tih triju prava u odnosu na ukupni broj utvrđenih povreda članka 6. Konvencije u razdoblju od 1959. do 31. prosinca 2017.

⁶ Harris, David., O'Boyle, Michael, Warbrick, Colin, *Law of the European Convention on Human Rights*, London, 1995., str 164.

⁷ O usklađenosti hrvatskog prava i prakse u vezi s pojedinim elementima prava na pošteno suđenje opširnije u: Uzelac, Alan, *Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: Nova praksa Europskog suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 60 No. 1, veljača 2010., str. 100-122.



SLIKA 2

Omjer utvrđenih povreda triju prava zajamčenih člankom 6. Konvencije od 1959. do 2017.

Izvor: Overview 1959-2017 ECHR, European Court of Human Rights, March 2018, str. 9., www.echr.coe.int

U ukupnom broju utvrđenih povreda konvencijskih prava u razdoblju od 1959. do 31. prosinca 2017. godine (27.384), povrede poštenosti postupka u užem smislu riječi (4.712) sudjeluju sa 17,20%, a povrede razumne duljine postupka (5.668) s 20,69% udjela.⁸ Povrede prava na suđenje u razumnom roku do danas su najučestalije i najzastupljenije povrede konvencijskih prava uopće, od osnivanja ESLJP-a 1959. godine do danas. Podatak dobiva posebnu težinu ima li se na umu činjenica da je ESLJP počeo statistički pratiti pravo na razumnu duljinu postupka kao samostalno konvencijsko pravo tek 2002. godine.

1.2. Važnost suđenja u razumnom roku

Nema dvojbe da je pravnoj zaštiti potrebna djelotvornost. Ipak, još nisu uspostavljeni potpuno jasni kriteriji za definiranje i vrednovanje djelotvornosti, odnosno efikasnosti pojedinog pravnog sustava.⁹

Pravna zaštita koja ostaje na razini deklaracije i kojoj nedostaje djelotvornost ne može opravdati svoje postojanje jer ne ispunjava svrhu radi koje je ustanovljena. Stoga sustav procesnih prava iz članka 6. Konvencije počiva na ideji djelotvorne pravne zaštite o kojoj nije moguće govoriti ako ona nije pravodobna.¹⁰ Svrha je članka 6. stavka 1. Konvencije u dijelu

⁸ Overview 1959-2017 ECHR, European Court of Human Rights, March 2018, str. 9., www.echr.coe.int

⁹ Više o tome, Uzelac, Alan, *Efikasnost pravosuđa u europskom kontekstu: usporedba funkcioniranja europskih pravosudnih sustava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 55:3-4/2005.

¹⁰ Stara uzrečica "Justice rétive, justice fautive" (franc.) odnosno "Justice delayed justice denied" (engl.) najbolje ilustrira potrebu izbjegavanja dugotrajnih suđenja.

kojim se jamči suđenje u razumnom roku zaštititi stranke u građanskom i kaznenom postupku od prevelikih odugovlačenja postupaka te naglasiti važnost provođenja pravde bez kašnjenja koje bi moglo ugroziti učinkovitost i vjerodostojnost pravosudnih sustava.¹¹

Svaki pravni poredak utemeljen na načelima pravne države i vladavine prava teži što efikasnijem sustavu zaštite građanskih i ljudskih prava. Odlučivanje u razumnom roku u interesu je osobe koja zahtijeva da sud odluči o njezinim pravima ili obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kaznenog djela, ali i pravne sigurnosti, kao načela na kojemu se temelji objektivni pravni poredak zbog čega bi ono trebalo postati imperativ u svakoj državi koja teži ostvarivanju ideala vladavine prava.¹²

Suđenje u razumnom roku u uskoj je vezi s poimanjem poštenog suđenja o kojemu nije moguće govoriti u slučaju pretjerano duge neizvjesnosti stranaka u pogledu njihovih prava i obveza o kojima se odlučuje pred sudom.¹³ Svrha je zahtjeva za razumnim rokom iz članka 6. stavka 1. Konvencije pružanje jamstva da će pojedinačni slučaj pred sudom biti okončan unutar razumnog vremena, što znači da će vrijeme neizvjesnosti i nesigurnosti za stranku u postupku biti svedeno na prihvatljivu mjeru.¹⁴

Iako se može činiti da je naglašavanje potrebe za učinkovitim suđenjem novijeg datuma, problem prekomjernog trajanja sudskih postupaka prepoznat je mnogo ranije pa različita nastojanja skraćivanja postupaka nalazimo u dalekoj prošlosti. Važnost efikasnog postupanja sudova, kao jedne od najvažnijih kvaliteta pravne zaštite, prepoznali su već i rimski pravници prihvaćajući načelo *Ne lites fiant immortales*.¹⁵ Nastojanje da se postupci ubrzaju protezalo se od antičkog razdoblja, preko srednjeg vijeka¹⁶ pa sve do današnjih dana. Kritika sporih sudskih postupaka tijekom povijesti mogla se pronaći čak i u književnosti.¹⁷

Pravni promet zahtijeva efikasno suđenje odnosno brzo okončanje sporova, zbog čega sudovi moraju postupati u skladu s načelom ekonomičnosti. Efikasna pravda od iznimne je pravne i

¹¹ Opširnije o tome u: 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.

¹² Neki autori iznose mnogo pragmatičnije razloge zbog kojih je državi u interesu odlučivanje u razumnom roku. Tako npr. Ivica Crnić ističe: "... odlučivanje u takvom (razumnom – op.) roku u interesu je i države koja financira rad sudstva, jer bi kraće trajanje postupaka za posljedicu trebalo imati manje financijske obveze države za potrebe funkcioniranja sudstva.", Crnić, Ivica, *Hrvatska sudbena vlast i pravo na suđenje u razumnom roku*, Hrvatska pravna revija, studeni 2002., str. 125.

¹³ Svrhu razumnog roka iz članka 6 stavka 1. Konvencije Goranić vidi u sljedećem: "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)*, loc. cit.

¹⁴ Detaljnije: Van Dijk, Pieter; Van Hoof, Fried, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen – Oxford, 2006., str. 511-651.

¹⁵ C. J. 3,1,13; "Neka parnice ne budu beskonačne", prema Romac, Ante, *Latinske pravne izreke*, Zagreb, 1982.

¹⁶ Početkom 14. stoljeća, u kanonskom je pravu uveden pojednostavljeni postupak u određenim vrstama sporova, što je omogućavalo da se određene vrste postupaka mogu brže voditi. Više o tome: Ch. Van Rhee, *The Law's Delay, Essays on Undue Delay in Civil Litigation*, Antwerp/Oxford/New York, 2004, str. 1.

¹⁷ Shakespear, William, *Hamlet* (1600-1602.); Dickens, Charles, *Pickwickovci* (The Pickwick Papers, 1836-1837.), *Sumorna kuća* (Bleak House, 1852-1853.).

pravno-političke važnosti. Ona potiče brži i sigurniji opticaj kapitala i pridonosi stvaranju osjećaja pravne sigurnosti.¹⁸ Načelo ekonomičnosti zauzima nezaobilazno mjesto u pružanju kvalitetne sudske zaštite.

Specifičan monopolski položaj tijela državne uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima koji rješavaju u upravnim stvarima, može dovesti do zlouporabe njihova položaja odugovlačenjem postupanja, odnosno nerješavanjem zahtjeva. Riječ je o "šutnji uprave" – pasivnom držanju upravnog tijela, umjesto donošenja rješenja u povodu zahtjeva stranke.¹⁹

Vrste i narav prava koja se ostvaruju u upravnom i upravnosudskom postupku upućuju na važnost pravodobnog odlučivanja u upravnim stvarima. Donošenje odluke o upućivanju na liječenje, o pravu na dječji doplatak, o nekom pravu iz područja socijalne skrbi i sl. nakon određenog vremena postaje bespredmetno budući da se u takvim slučajevima zakašnjelim odlučivanjem ne može postići svrha zbog koje je zahtjev podnesen.

Za razliku od uprave, sudovi nisu vezani rokovima u rješavanju predmeta, zbog čega posljedice "šutnje pravosuđa" i "šutnje uprave" nisu istovjetne. Pod "šutnjom pravosuđa"²⁰ podrazumijeva se situacija u kojoj sud kojemu je podnesen određeni zahtjev za pružanje pravne zaštite propušta da o tom zahtjevu raspravlja i odlučuje.²¹ Propuštanje suda da o određenom zahtjevu odluči u roku koji se, s obzirom na okolnosti konkretnog predmeta, može smatrati razumnim predstavlja povredu ustavnog prava na pošteno suđenje ali i povredu načela vladavine prava.²² ESLJP smatra da se nedonošenje sudske odluke u određenim slučajevima predugog trajanja postupka može smatrati "uskatom pravosuđa".²³

1.3. "Razumni rok" u praksi ESLJP-a

Konvencija ne određuje sadržaj prava na suđenje u razumnom roku pa značenje pojma razumnog roka – pravnog standarda koji se može smatrati vremenom potrebnim za utvrđivanje osnovanosti (ili neosnovanosti) zahtjeva, određuje ESLJP kroz svoju praksu.²⁴ ESLJP ne postavlja specifične rokove trajanja sudske postupke, niti uspostavlja opća pravila glede njegova trajanja, već u svjetlu okolnosti svakog pojedinog slučaja ocjenjuje je li trajanje postupka razumno.²⁵ Postupak se provodi u dva koraka:

¹⁸ Usp. Radolović, Aldo, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – realna mogućnost, (pre)skupa avantura ili utopija?*, Hrvatska pravna revija, travanj 2008., str. 7.

¹⁹ Šikić definira šutnju uprave kao "propuštanje nadležnog organa javne uprave da u određenim, zakonom predviđenim rokovima donese i dostavi rješenje stranci, a to propuštanje može dovesti do određenih pravnih posljedica." Šikić, Marko, *Temelji zaštite građana od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, 6(2), str. 126.

²⁰ Više o "šutnji pravosuđa" u: Omejec, Jasna, *"Razumni rok" u interpretaciji Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, Interpretativna uloga, ustavnog suda, ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović, Zagreb, 2000., str. 133.

²¹ Triva, Siniša, *Građansko parnično procesno pravo*, peto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 1983., str. 394.

²² Usp. Omejec, Jasna, *"Razumni rok" u interpretaciji Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, Interpretativna uloga, ustavnog suda, ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović, Zagreb, 2000.

²³ ESLJP, *Glykanti protiv Grčke*, presuda od 30. listopada 2012., zahtjev br. 40150/09.

²⁴ Više o tome u: Jacobs, Francis, Geoffrey; White, Robin C.A.; Ovey, Clare, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, 2006., str. 166-168.

²⁵ Često se ističe da se "razumnost roka mora ocjenjivati u svakom pojedinačnom slučaju, uzimajući u obzir sve okolnosti", Clayton, Richard; Tomlinson, Hugh, *Fair Trial Rights*, Oxford 2001., str. 105.

- utvrđivanje vremenskog razdoblja koje se razmatra,
- ocjena je li promatrano razdoblje razumno trajalo.²⁶

Unatoč tome što ESLJP nije utvrdio univerzalna pravila, praksa ESLJP-a pruža korisne informacije o pristupu ESLJP-a kod ocjene razumnosti trajanja postupka. Na temelju analize relevantne prakse ESLJP-a, Europska komisija za učinkovitost pravosuđa²⁷ (*The European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*; u daljnjem tekstu: CEPEJ) sažela je najvažnija stajališta koja se odnose na trajanje sudskih postupaka u Izvješću pod nazivom *Duljina sudskih postupaka država članica Vijeća Europe prema praksi ESLJP-a*.²⁸ U Izvješću je, između ostalog, navedeno:

- Trajanje postupka do dvije godine u jednom stupnju suđenja u predmetima koji nisu složeni načelno se smatra razumnim.
- Ako postupak u jednom stupnju suđenja traje preko dvije godine, ESLJP pažljivo ispituje slučaj da bi utvrdio je li nacionalni sud postupao s potrebnom revnošću.
- U predmetima koji se smatraju hitnima moguće je utvrđenje povrede prava na suđenje u razumnom roku i u slučaju trajanja postupka do dvije godine.
- U složenim predmetima ESLJP može ocijeniti dopuštenim i razdoblje dulje od dvije godine, ali će, u pravilu pažljivo ocijeniti očito preduga razdoblja neaktivnosti. Postupak koji traje preko pet godina rijetko će biti ocijenjen sukladnim konvencijskom pravu na suđenje u razumnom roku, a gotovo nikad postupci koji traju preko osam godina. Jedina situacija u kojoj ESLJP neće utvrditi povredu unatoč očiglednom predugom trajanju postupka je slučaj kad je dugotrajnost postupka posljedica ponašanja podnositelja zahtjeva.

Ocjenjujući osnovanost zahtjeva, ESLJP prije svega utvrđuje trajanje konkretnog sudskog postupka za koji stranka tvrdi da nije sukladan zahtjevu suđenja u razumnom roku iz članka 6. stavka 1. Konvencije. Pritom ESLJP utvrđuje trenutak početka i okončanja sudskog postupka. Razmatrajući trajanje postupka, promatra ukupno trajanje postupka, ali i to je li u pojedinom stadiju postupka bilo duljih razdoblja neaktivnosti koja se ne mogu pripisati podnositelju zahtjeva. Striktne granice nisu postavljene, ali praksa ESLJP-a upućuje na okvirne granice.²⁹

²⁶ Vidi primjerice ESLJP, *Kudla protiv Poljske*, presuda od 26. listopada 2000., zahtjev br. 30210/96; *Foti i dr. protiv Italije*, presuda od 10. prosinca 1982., zahtjevi br. 7604/76, 7719/76, 7781/77, 7913/77.

²⁷ Europska komisija za učinkovitost pravosuđa osnovana je 18. rujna 2002. Rezolucijom Odbora ministara Vijeća Europe, kao stalno tijelo u okviru Vijeća Europe. Cilj CEPEJ-a je unaprjeđenje funkcioniranja i učinkovitosti pravosuđa u državama članicama Vijeća Europe.

²⁸ CEPEJ, *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*, 2nd Edition, Strasbourg, 7 December 2012 (CEPEJ Study N°3, updated), str. 5, www.coe.int/t/dghl/cooperation.

²⁹ Više u: Calvez, Françoise, *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*, Strasbourg, 2007.

1.3.1. Pravno relevantno razdoblje

1.3.1.1. Početak pravno relevantnog razdoblja

Početak i završetak promatranog razdoblja nisu jedinstveni za sve vrste sudskih postupaka, već se razlikuju ovisno o postupku o kojemu je riječ. Pored vrste postupka, na početak promatranog razdoblja utječe i datum stupanja na snagu Konvencije u pojedinoj stranci ugovornici, a može ovisiti i o trenutku u kojemu se osoba o kojoj je riječ uključila u postupak. U tom smislu ESLJP uspostavlja sljedeću razliku u vezi s uključivanjem trećih osoba u postupak koji se vodi radi utvrđivanja građanskih prava i obveza: ako se podnositelj zahtjeva umiješao u domaći postupak isključivo u vlastito ime, razdoblje koje se uzima u obzir počinje teći od toga datuma, a ako je podnositelj zahtjeva izjavio svoju namjeru nastaviti postupak kao nasljednik, može prigovarati u odnosu na cjelokupnu duljinu postupka.³⁰

Razdoblje koje se razmatra u svjetlu konvencijskog zahtjeva za suđenjem u razumnom roku u pravilu započinje pokretanjem postupka pred sudom.³¹ U određenim slučajevima to razdoblje može započeti i prije. Još je 1975. godine, u presudi *Golder protiv Velike Britanije* (1975.)³² ESLJP istaknuo da početak promatranog razdoblja može započeti čak i prije početka sudskog postupka. U tom je smislu, u navedenoj presudi istaknuto: " ... 'razumni rok' u kaznenim stvarima može početi teći prije dana održavanja sjednice raspravnog suda, 'tribunala' nadležnog za 'donošenje odluke ... o optužbama za kazneno djelo' (...). Zamislivo je, osim toga, da u građanskim stvarima razumni rok može početi teći, u određenim okolnostima, čak i prije izdavanja naloga kojim se pokreće postupak pred sudom pred kojeg tužitelj iznese spor".³³

U parničnim postupcima pravno relevantno razdoblje započinje podnošenjem tužbe, dok u upravnosudskim postupcima razdoblje prema kojemu se ocjenjuje postojanje povrede prava na suđenje u razumnom roku, u pravilu ne započinje podnošenjem tužbe upravnom sudu, već podnošenjem žalbe u upravnom postupku koji je prethodio upravnosudskom postupku.

U predmetima u kojima se osporava duljina postupka pred upravnim sudovima, ESLJP uzima u razmatranje i razdoblje postupka pred upravnim tijelom koji je prethodio podnošenju tužbe sudu.³⁴ Tako razdoblje koje se uzima u obzir započinje danom kada je nastao "spor" u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije. To može biti dan kad je stranka prvi put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku³⁵ ili dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv šutnje uprave.³⁶

³⁰ ESLJP, *Scordino protiv Italije*, (br. 1), presuda [VV], 29. ožujka 2006., zahtjev br. 36813/97, § 220; *M.Ö. protiv Turske*, presuda od 19. svibnja 2005., zahtjev br. 26136/95, § 25.

³¹ ESLJP, *Deumeland protiv Njemačke*, presuda od 29. svibnja 1986., zahtjev br. 9384/81, § 77.

³² ESLJP, *Golder protiv Velike Britanije*, presuda od 21. veljače 1975., zahtjev br. 4451/70.

³³ § 32.

³⁴ ESLJP, *Schouten i Meldrum protiv Nizozemske*, presuda od 9. prosinca 1994., zahtjevi br. 19005/91 i 19006/91, § 62.

³⁵ ESLJP, *Janssen protiv Njemačke*, presuda od 20. prosinca 2001., zahtjev br. 23959/94, § 40.

³⁶ ESLJP, *Počuča protiv Hrvatske*, presuda od 29. lipnja 2006., zahtjev br. 38550/02, § 30.

1.3.1.2. Nadležnost *rationae temporis*

Nadležnost ESLJP-a *rationae temporis* vezana je uz datum ratifikacije Konvencije u svakoj pojedinoj stranci ugovornici. Tek je odlukom o ratifikaciji država obvezna osigurati svakome pod svojom nadležnošću prava zajamčena Konvencijom.

Međutim, ako je postupak započeo prije no što je stranka ugovornica pristupila Konvenciji, ESLJP se proglašava vremenski nadležnim za ispitivanje duljine sudskih postupaka započetih prije stupanja na snagu Konvencije u tuženoj državi ako je njihovo trajanje nastavljeno nakon njezina stupanja na snagu. ESLJP pritom posebno razmatra tijek postupka nakon stupanja na snagu Konvencije, ali uzima u obzir i stanje predmeta u trenutku stupanja na snagu Konvencije.³⁷ Na taj je način duljina cijelog postupka predmet ocjene u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije.³⁸

U presudi *Horvat protiv Hrvatske* (2001.)³⁹ ESLJP je ispitivao razumnu duljinu dvaju sudskih postupaka. Oba postupka započela su prije stupanja na snagu Konvencije u Republici Hrvatskoj.⁴⁰ Osim trajanja tih postupaka nakon 5. studenoga 1997., ESLJP uzeo je u obzir i trajanje postupaka prije toga datuma. U toj je presudi, između ostalog, navedeno:

"50. Sud prvo primjećuje da su postupci započeli 29. ožujka 1995. odnosno 30. ožujka 1995. ... Međutim, razdoblje koje spada u nadležnost Suda nije počelo na te datume, već 5. studenoga 1997., kada je Konvencija stupila na snagu u odnosu na Hrvatsku (vidi presudu *Foti and Others v. Italy* od 10. prosinca 1982., Serija A, br. 56, str. 18, st. 53.). Postupci su trenutno u tijeku pred provostupanjskim sudom. Dakle, oni do sada traju više od šest godina, od kojih tri godine i osam mjeseci spadaju u razdoblje koje Sud treba ispitivati.

51. Sud nadalje primjećuje da je, u svrhu određivanja razumnosti duljine vremenskog razdoblja u konkretnom slučaju, potrebno uzeti u obzir i stanje predmeta na dan 5. studenoga 1997. (...). U vezi s tim, Sud primjećuje da su u trenutku stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Hrvatsku, oba postupka trajala oko dvije i pol godine."

1.3.1.3. Završetak pravno relevantnog razdoblja

Promatrano razdoblje završava donošenjem odluke kojom je o predmetu spora konačno odlučeno. Glede izvršenja sudskih presuda, ESLJP je već u presudi *Adi Prede protiv Italije* (1996.)⁴¹ u pravno relevantno razdoblje uračunao i postupak izvršenja, dok je u presudi *Hornsby protiv Grčke* (1997.)⁴² iznio i detaljnije obrazložio svoje stajalište prema kojemu je izvršenje sudske presude sastavni dio suđenja u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije. U tom

³⁷ Više o tome, Vajić, Nina, *Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 51(2001.), str. 984.

³⁸ ECHR, *Practical Guide on Admissibility Criteria*, 2014., § 216, str. 51.; Grdinić, Elica, *Pretpostavke dopuštenosti zahtjeva*, Novi informator, 5300-5303, 2004. str. 15.

³⁹ ESLJP, *Horvat protiv Hrvatske*, presuda od 26. srpnja 2001., zahtjev br. 51585/99.

⁴⁰ Republika Hrvatska ratificirala je Konvenciju Zakonom o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju, Narodne novine – Međunarodni ugovori, 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak. Konvencija je na snazi u Republici Hrvatskoj od 5. studenoga 1997. Protokole 12 i 13 uz Konvenciju Republika Hrvatska je ratificirala 2002., Narodne novine – Međunarodni ugovori, 14/02., a Protokol 14 ratificiran je 2006., Narodne novine – Međunarodni ugovori, 1/06.

⁴¹ ESLJP, *Di Pede protiv Italije*, presuda od 26. rujna 1996., zahtjev br. 15797/89.

⁴² ESLJP, *Hornsby protiv Grčke*, presuda od 19. ožujka 1997., zahtjev br. 18357/91.

je predmetu ESLJP ocijenio da su grčke vlasti, neizvršenjem u razumnom roku dviju presuda Vrhovnog upravnog suda kojima je poništeno rešenje ministra obrazovanja kojim je odbijen zahtjev podnositelja za odobrenje otvaranja privatne škole engleskog jezika, povrijedile članak 6. stavak 1. Konvencije. U presudi je istaknuto da bi pravo na sud bilo iluzorno kad bi nacionalni pravni sustavi stranaka ugovornica dopuštali da konačna, obvezujuća sudska odluka ostane neizvršena. Tumačenje članka 6. stavka 1. Konvencije na način da ono obuhvaća samo pristup sudu i provođenje postupka sukladno postupovnim jamstvima iz toga članka Konvencije moglo bi dovesti do situacija nespojivih s načelom vladavine prava. Stoga se za svrhe članka 6. stavka 1. Konvencije, izvršenje sudske presude mora smatrati sastavnim dijelom suđenja, odnosno drugim stadijem sudskog postupka radi utvrđivanja prava ili obveza stranaka.⁴³

U tom smislu, duljina postupka mora se računati od njegova početka pa do izvršenja odluke donesene u postupku. Stoga je moguća povreda prava na suđenje u razumnom roku unatoč činjenici što je sudski postupak koji je prethodio postupku izvršenja, promatran odvojeno, okončan u razumnom roku, ako ukupno trajanje postupka (uključujući postupak izvršenja) nije sukladno zahtjevu članka 6. stavka 1. Konvencije glede razumnog roka.

U predmetima u kojima ocjenjuje je li trajanje izvršenja sukladno zahtjevu za razumnom duljinom postupka iz članka 6. stavka 1. Konvencije, ESLJP primjenjuje mjerila kao što su složenost postupka izvršenja, ponašanje podnositelja zahtjeva i nadležnih vlasti te iznosa i prirode dosuđene naknade.⁴⁴ Iako u takvim slučajevima ESLJP uzima u obzir zakonske rokove propisane u nacionalnom pravnom poretku, ističe da nepoštivanje tih rokova ne znači automatski povredu Konvencije. U određenim okolnostima neka kašnjenja mogu biti opravdana,⁴⁵ ali ni u kojem slučaju ne mogu biti takva da umanjuju samu bit prava zaštićenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije.⁴⁶

Nadalje, ESLJP smatra da odgovornost za poštivanje sudske presude donesene protiv države primarno leži na državnim vlastima. Podnositelj zahtjeva ne smije biti žrtva nerazumnog odgađanja za koja su odgovorna tijela javne vlasti. Obje strane u postupku, kao žrtve dugotrajnog postupka, imaju pravo na odgovarajuću satisfakciju.⁴⁷ Složenost domaćih postupaka izvršenja ili ograničen državni proračun ne mogu osloboditi državu obaveze da svakoj osobi osigura pravo da obavezujuća i izvršna sudska odluka u njenu korist bude izvršena u razumnom roku.⁴⁸ Države ugovornice imaju obvezu organizirati svoj pravni sustav na način da nadležna tijela mogu izvršiti obveze u ovom pogledu.⁴⁹

⁴³ Pritom se ESLJP pozvao na takvo stajalište izraženo u predmetima *Di Pede protiv Italije* i *Zappia protiv Italije*, presuda od 26. rujna 1996., zahtjev br. 24295/94, Reports of Judgements and Decisions, 1996-IV, str. 1383-1384, § 20-24., odnosno str. 1410-1411, § 16-20.

⁴⁴ ESLJP, *Raylyan protiv Rusije*, presuda od 15. veljače 2007., zahtjev br. 22000/03, § 31.

⁴⁵ ESLJP, *Burdov protiv Rusije*, presuda od 7. svibnja 2002., zahtjev br. 59498/00, § 35.

⁴⁶ ESLJP, *Kukalo protiv Rusije*, presuda od 3. studenoga 2005., zahtjev br. 63995/00, § 49.

⁴⁷ Vidi: MacDonald, Ronald, Matscher, Franz, Petzold, Herbert, *The European System for the Protection of Human Rights*, Deventer, 1993., str. 163.

⁴⁸ ESLJP, *Kukalo protiv Rusije*, presuda od 3. studenoga 2005., zahtjev br. 63995/00, § 49.

⁴⁹ ESLJP, *Burdov protiv Rusije*, presuda od 15. siječnja 2009., zahtjev br. 33509/04, § 70.

Dugo razdoblje neizvršenja presuda domaćeg suda ili drugih akata i isprava koje se po pravnoj snazi izjednačavaju sa sudskim presudama može dovesti do povreda i drugih konvencijskih prava.⁵⁰

ESLJP naglašava da su navedena načela još važnija u kontekstu upravnih postupaka i sporova čiji je ishod odlučan za građanska prava stranaka.⁵¹ U tom je smislu istaknuo da stranke, tražeći upravnosudsku zaštitu pred najvišim upravnim sudovima, traže ne samo stavljanje izvan snage osporavane odluke upravnog tijela, već prije svega poništavanje njenih pravnih učinaka. Učinkovita zaštita stranke u takvom postupku pretpostavlja obvezu upravnog tijela koje je donijelo odluku koju je sud stavio izvan snage postupiti u skladu s odlukom suda.

Tijekom vremena ESLJP je sve detaljnije objašnjavao važnost izvršenja u ostvarivanju prava na pošteno suđenje i širio domašaj članka 6. stavka 1. Konvencije na postupke izvršenja u kojima je ranije bila isključena njegova primjena. U predmetu *Estima Jorge protiv Portugala* (1998.)⁵² Sud je izrazio stajalište o nezavisnoj vrijednosti izvršenja, protežući jamstvo na odlučivanje u razumnom roku na postupak izvršenja čak i u slučaju ako postupku izvršenja nije prethodio sudski postupak. Ranije je ESLJP smatrao da se jamstvo suđenja u razumnom roku iz članka 6. stavka 1. Konvencije odnosi na postupke u kojima se odlučuje o građanskim pravima i obvezama, uključujući i stadij nakon donošenja presude o predmetu spora. Međutim, u predmetu *Estima Jorge protiv Portugala* (1998.), koji se odnosio na izvršenje ugovora sklopljenog kao hipotekarni zalog, ovjerenog kod javnog bilježnika, nije bilo spora, ni prethodnog sudskog postupka u kojemu bi se odlučivalo o pravima i obvezama. Predmet postupka bilo je vraćanje duga. Sud je u presudi istaknuo da "usklađenost s duhom Konvencije zahtijeva da pojam 'osporavanje' (spor) ne bude shvaćen u najužem tehničkom smislu" – drugim riječima, taj pojam treba tumačiti u skladu s njegovim supstancijalnim, a ne formalnim značenjem. Polazeći od navedenog, unatoč tome što nije bilo prethodnog sudskog postupka, Sud je utvrdio povredu konvencijske odredbe o razumnom roku.

U nekim istočnoeuropskim zemljama, kao što je Rusija, problem neizvršenja odluka protiv države označen je kao jedan od glavnih "sistemskih problema" u pravosuđu.⁵³

U promatrano razdoblje može biti uključen i postupak pred Ustavnim sudom.⁵⁴ Međutim, zastoje u postupku pred nacionalnim sudom zbog upućivanja prethodnog pitanja Sudu Europske unije ne uračunava se u trajanje postupka pred nacionalnim sudom u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije.⁵⁵

1.3.2. Mjerila za ocjenu razumnosti trajanja postupka

Razmatrajući konkretne okolnosti svakog pojedinog slučaja u svjetlu utvrđenih kriterija prema kojima ocjenjuje je li postupak okončan u razumnom roku, ESLJP utvrđuje je li došlo

⁵⁰ Primjerice, prava na pristup sudu, prava na mirno uživanje vlasništva i sl. (v. presudu ESLJP-a *Crnišani i drugi protiv Srbije* od 13. siječnja 2009., zahtjevi br. 35835/05., 43548/05., 43569/05. i 36986/06.)

⁵¹ ESLJP, *Hornsby protiv Grčke*, presuda od 19. ožujka 1997., zahtjev br. 18357/91., § 41.

⁵² ESLJP, *Estima Jorge protiv Portugala*, presuda od 21. travnja 1998., zahtjev br. 24550/94.

⁵³ CEPEJ, *Examination of problems related to the execution of decisions by national civil courts against the state and its entities in the Russian Federation*, CEPEJ(2005)8; CEPEJ, *Non-enforcement of court decisions against the state and its entities in the Russian Federation: remaining problems and solutions required*, CEPEJ (2006)11.

⁵⁴ ESLJP, *Süßmann protiv Njemačke*, presuda [VV], 16. rujna 1996., zahtjev br. 20024/92.

⁵⁵ ESLJP, *Pafitis protiv Grčke*, presuda od 26. veljače 1998., zahtjev br. 20323/92, § 95.

do povrede prava na suđenje u razumnom roku. Ocjena je li u konkretnom slučaju povrijeđeno konvencijsko pravo na suđenje u razumnom roku ovisi o brojnim faktorima:

- ukupnom trajanju postupka,
- složenosti predmeta,
- postupanju nacionalnih tijela,
- ponašanju podnositelja zahtjeva,
- važnosti predmeta za podnositelja zahtjeva,
- broju stadija kroz koje je postupak prolazio,
- posebnim okolnostima koje mogu opravdati dulje trajanje postupka.⁵⁶

1.3.2.1. Ukupno trajanje postupka

U slučajevima u kojima ukupno trajanje postupka već na prvi pogled nije moguće smatrati sukladnim konvencijskom zahtjevu suđenja u razumnom roku, ESLJP bez iscrpne analize pojedinih stadija postupka, utvrđuje povredu članka 6. stavka 1. Konvencije.⁵⁷ U predmetu *Capuano protiv Italije* (1987.),⁵⁸ ESLJP je zaključio da nije potrebno detaljno proučavati žalbeni postupak koji je trajao četiri godine, ističući da se takav protek vremena, sam po sebi, čini pretjeranim te je, prosuđujući ga zajedno s ranijim stadijem postupka koji je i sam predugo trajao, istaknuo da nema nikakve dvojbe da je u konkretnom slučaju došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije. Praksa ESLJP-a pokazuje da se pri ocjeni razumnosti trajanja postupaka u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi primjenjuju blaži kriteriji od onih koji se primjenjuju kod procjene trajanja kaznenih postupaka.⁵⁹

1.3.2.2. Složenost predmeta

ESLJP ispituje može li složenost predmeta opravdati trajanje postupka. Za razliku od jednostavnijih, složeni predmeti dopuštaju dulje trajanje postupka. Složenost predmeta može se odnositi na činjenična i pravna pitanja, a procjenjuje se prema različitim mjerilima, primjerice broju svjedoka ili vještaka, količini dokaznog materijala, odnosno dokaza koji se moraju provesti u postupku, prirode činjenica koje treba utvrditi, povezanosti s drugim predmetima što uključuje potrebu pribavljanja spisa drugog predmeta, složenim pravnim pitanjima, većem broju stranaka u postupku i sl.⁶⁰ Predmet se, primjerice, može smatrati složenim zbog potrebe primjene novog zakonskog rješenja.

⁵⁶ Brojni su autori detaljno analizirali mjerila prema kojima ESLJP ocjenjuje je li u konkretnom slučaju povrijeđeno konvencijsko pravo na suđenje u razumnom roku. Među njima izdvojit ćemo nekoliko: Omejec, Jasna, "Razumni rok" u interpretaciji Ustavnog suda Republike Hrvatske, cit. (bilj. 124), str. 143-144.; Van Dijk, Pieter; Van Hoof, Fried, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, cit. (bilj. 115), str. 606-611.; Robertson, Arthur, Henry; Merills, John, G., *Human rights in Europe – A study of the European Convention on Human Rights*, Manchester, 1993., str. 101-102.

⁵⁷ ESLJP, *König protiv Njemačke*, presuda od 28. lipnja 1978. – postupak u vezi s ukidanjem prava na vođenje klinike koji je trajao 11 godina; *Bagetta protiv Italije*, presuda od 25. lipnja 1987., Series A no. 119, p. 32 – kazneni postupak koji je trajao 13 godina.

⁵⁸ ESLJP, *Capuano protiv Italije*, presuda od 19. svibnja 1987., zahtjev br. 9381/81, § 34.

⁵⁹ Detaljnije u: Gomein, Donna, *Kratki vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima*, Zagreb, 1996., str. 96.

⁶⁰ Van Dijk, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen – Oxford, 2006., str. 607.

Tako je u presudi *Pretto i drugi protiv Italije* (1983.)⁶¹ ESLJP, između ostalog, istaknuo kako je suglasan s Komisijom i Vladom koje su smatrale da su činjenice nesporne, ali da se u konkretnom predmetu javlja prilično složen problem pravnog tumačenja. Riječ je o primjeni relativno novog propisa koji nije sadržavao nikakve posebne odredbe o konkretnom pravnom pitanju. Pored toga, vlasti koje su o tome odlučivale imale su različite pristupe. Sud je ocijenio opravdanim to što je, s ciljem otklanjanja ovog razmimoilaženja u pristupu i osiguranja pravne sigurnosti, sudsko vijeće odgodilo svoju odluku do donošenja plenarne odluke suda, neovisno o tome što je to moglo dovesti do odugovlačenja postupka.

Suprotno tome, u predmetu *Zimmermann i Steiner protiv Švicarske* (1983.)⁶² razdoblje od tri godine i šest mjeseci smatralo se pretjeranim za priziv u području upravnog prava u jednom stupnju. ESLJP je smatrao pretjeranim i razdoblje od tri godine i deset mjeseci na prvom stupnju pred sudom s utvrđena dva razdoblja gotovo potpune neaktivnosti nadležnih tijela u ukupnom trajanju od oko dvije godine.⁶³

1.3.2.3. Postupanje nacionalnih tijela

Opće je pravilo da su sudovi i druga nacionalna tijela koja odlučuju o pravima i obvezama građanske naravi odgovorni za svoje propuste odnosno (ne)postupanje. Stoga država mora organizirati svoje pravosuđe na način koji omogućava sudovima ispunjavanje zahtjeva iz članka 6. stavka 1. Konvencije. Pored toga, sud pred kojim se vodi postupak mora voditi računa da vlastitim propustima u postupanju ne doprinese predugom trajanju postupka.⁶⁴ ESLJP je u brojnim presudama istaknuo naročitu važnost zahtjeva za pravilnim i urednim vođenjem sudskih postupaka. Organizacijski ili kadrovski problemi suda ne mogu opravdati nerazumno dugo nepostupanje suda. Primjeri okolnosti koje se ne smatraju opravdanim su bolovanje uređujućih sudaca, promjena jednog ili više sudaca koji postupaju u predmetu, odlazak suca s dužnosti iz suda, opterećenost suda ili suca brojem predmeta i dr.⁶⁵

1.3.2.4. Ponašanje podnositelja zahtjeva

U određenim je slučajevima dugotrajnost postupka u cijelosti ili djelomično posljedica postupanja podnositelja zahtjeva pa ESLJP razmatra koliki je utjecaj postupanja podnositelja zahtjeva na duljinu postupka. Pored slučajeva u kojima postoji namjera podnositelja da uzrokuje odugovlačenje postupka, postoje i slučajevi u kojima je dugotrajnost postupka posljedica maksimalnog korištenja svih raspoloživih procesnih ovlaštenja koje strankama priznaje domaći pravni poredak. Pri ocjeni doprinosa trajanju postupka, ESLJP različito tretira doprinos podnositelja zahtjeva i doprinos koji se može pripisati državi.⁶⁶ Ako javnopravno tijelo sudjeluje kao stranka u postupku, eventualni zastoji koji se mogu pojaviti zbog toga tijela (primjerice u podnošenju dokaza) bit će pripisani državi koja će biti odgovorna za njih prema članku 6. stavku 1. Konvencije.⁶⁷ U slučajevima u kojima podnositelj zahtjeva ili druga

⁶¹ ESLJP, *Pretto i drugi protiv Italije*, presuda od 8. prosinca 1983., zahtjev br. 7984/77.

⁶² ESLJP, *Zimmermann i Steiner protiv Švicarske*, presuda od 13. srpnja 1983., zahtjev br. 8737/79.

⁶³ ESLJP, *Guincho protiv Portugala*, presuda od 10. srpnja 1984., zahtjev br. 8990/80, § 32.

⁶⁴ Više o tome Grgić, Aida, *The length of civil proceedings in Croatia – Main causes of delay* u: Uzelac, Alan & Van Rhee, C.H., *Public and Private Justice. Dispute Resolution in Modern Societies*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007., str. 156.

⁶⁵ Usp. Gomein, Donna, op. cit. (bilj. 59), str. 95-96.

⁶⁶ ESLJP, *Guincho protiv Portugala*, presuda od 10. srpnja 1984., zahtjev br. 8990/80, § 32.

⁶⁷ ESLJP, *Baraona protiv Portugala*, presuda od 8. srpnja 1987., zahtjev br. 10092/82, § 56.

stranka u postupku (privatnopravna osoba) uzrokuje odugovlačenje postupka, država neće biti izravno odgovorna, no i dalje se može utvrđivati je li sud poduzeo odgovarajuće korake kako bi ubrzao postupak, odnosno, je li primjerice, produžio rokove preko mjere ili bez valjanog razloga, dopustivši na taj način prekoračenje razumnog vremena suđenja. U slučajevima u kojima je produljenje rokova nužno, ono bi trebalo biti takvo da uzrokuje što manje produljenje postupka. Postoje situacije u kojima su određeni zastoji u postupku opravdani i nisu u suprotnosti sa zahtjevima učinkovitog postupanja suda u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije, primjerice, zastoj postupka do okončanja drugog postupka čiji ishod može imati utjecaja na odlučivanje u prvom postupku.⁶⁸ U takve, opravdane slučajeve zastoja postupka ubrajaju se i slučajevi zastoja do okončanja postupka ocjene ustavnosti zakona koji se u konkretnom postupku primjenjuje.

Ponašanje podnositelja zahtjeva predstavlja objektivnu činjenicu koja se ne može pripisati odgovornoj državi i koja mora biti razmotrena u svrhu ocjene je li postupak trajao sukladno zahtjevu za suđenjem u razumnom roku iz članka 6. stavka 1. Konvencije.⁶⁹ Drugim riječima, podnositelj zahtjeva ne može prigovarati dugotrajnosti postupka koju je sam uzrokovao. Ipak, prema stajalištu ESLJP-a, činjenica da su stranke u građanskom postupku odgovorne za tijek postupka ne oslobađa pravosudna tijela od odgovornosti da osiguraju suđenje u razumnom roku.⁷⁰

Tako je primjerice u predmetu *Oberling protiv Francuske* (2006.),⁷¹ ESLJP istaknuo da unatoč tome što podnositelj zahtjeva u određenoj mjeri snosi odgovornost za trajanje prvostupanjskog postupka, njegovo ponašanje ne može opravdati dugotrajnost žalbenog postupka, odnosno opravdati ukupno trajanje postupka u dva stupnja preko šest godina.

Da bi ocijenio doprinos podnositelja zahtjeva trajanju postupka ESLJP razmatra je li podnositelj zahtjeva udovoljavao pozivima, platio sudske pristojbe,⁷² podnosio prijedloge za odgodu rasprave,⁷³ dostavio predložene dokaze⁷⁴ je li pravovremeno zatraženo zakazivanje ročišta.⁷⁵ Drugim riječima, ESLJP ispituje je li korištenje procesnih ovlaštenja stranaka utjecalo na predugo trajanje postupka,⁷⁶ pri čemu, po prirodi stvari, neće svako korištenje procesnih ovlaštenja biti stavljeno na teret stranke koja ga koristi. Tako, primjerice ESLJP smatra da podnositelj zahtjeva ne može biti odgovoran za korištenje pravnih lijekova dostupnih prema domaćem pravu.⁷⁷ Neće ići na teret stranke ni višekratno izostajanje s ročišta zbog bolesti.⁷⁸

Međutim, treba imati na umu da su odgode uzrokovane radnjama ili propuštanjima podnositelja zahtjeva samo jedan od elemenata koji ESLJP razmatra prilikom procjene je li trajanje postupka bilo razumno. ESLJP može naći povredu članka 6. Konvencije unatoč tome

⁶⁸ ESLJP, *Zand protiv Austrije*, izvješće Komisije od 12. listopada 1978., zahtjev br. 7360/76.

⁶⁹ ESLJP, *Erkner i Hofauer protiv Austrije*, presuda od 24. ožujka 1987., zahtjev br. 9616/81, § 69.

⁷⁰ ESLJP, *Guincho protiv Portugala*, presuda od 10. srpnja 1984., zahtjev br. 8990/80, § 32.

⁷¹ ESLJP, *Oberling protiv Francuske*, odluka od 11. travnja 2006., zahtjev br. 31520/02, § 24.

⁷² ESLJP, *Peryt protiv Poljske*, presuda od 2. prosinca 2003., zahtjev br. 42042/98, § 56.

⁷³ ESLJP, *Gana protiv Italije*, presuda od 24. siječnja 1992., zahtjev br. 13024/87, § 16.

⁷⁴ ESLJP, *Ommer protiv Njemačke*, presuda od 13. studenoga 2008., zahtjev br. 26073/03, § 70.

⁷⁵ ESLJP, *Capuano protiv Italije*, presuda od 19. svibnja 1987, zahtjev br. 9381/81, § 28.

⁷⁶ ESLJP, *Parizov protiv Makedonije*, presuda od 7. veljače 2008., zahtjev br. 14258/03, § 57.

⁷⁷ ESLJP, *Arsov protiv Makedonije*, presuda od 19. listopada 2006., zahtjev br. 44208/02, § 42; *Girardi protiv Austrije*, presuda od 11. prosinca 2003., zahtjev br. 500064/99, § 55.

⁷⁸ ESLJP, *Rashid protiv Bugarske*, presuda (br. 2) od 5. lipnja 2008., § zahtjev br. 74792/01, 81.

što je neke zastoje u postupku pripisao podnositelju zahtjeva, ali je njihovo značenje umanjeno zbog kašnjenja uzrokovanih tijelima tužene države.⁷⁹

1.3.2.5. Važnost predmeta za podnositelja zahtjeva

Praksa ESLJP-a pokazuje da vrsta postupka o kojemu je riječ, odnosno vrsta prava ili obveze koji su predmet odlučivanja u postupku, može utjecati na prosudbu opravdanosti duljine postupka, odnosno na određivanje koji se rok može smatrati razumnim rokom. ESLJP uvažava činjenicu da je nužnost prioriternog rješavanja pojedinih vrsta predmeta u uskoj vezi s važnošću predmeta za podnositelja pa duljinu postupka razmatra i s toga aspekta. U predmetu *H. protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1987.)⁸⁰ bila je riječ o postupku posvojenja djeteta. ESLJP je ocijenio da je predmet prilično složen.⁸¹ Nakon razmatranja svih relevantnih činjenica i okolnosti Sud je utvrdio da slučajevi koji uključuju skrb o djetetu zahtijevaju posebnu pažnju s obzirom na to da bilo kakvo postupovno kašnjenje može dovesti do faktičnog odlučivanja o predmetu spora prije rasprave pred sudom.

Ako je prema ocjeni ESLJP-a postupak osobito važan za podnositelja zahtjeva, moguće je da će biti utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku čak i u slučaju relativno kratkog trajanja postupka. Što je postupak važniji za podnositelja, to će ESLJP biti stroži u ocjeni sukladnosti njegova trajanja s člankom 6. stavkom 1. Konvencije. ESLJP smatra da određene vrste postupaka zahtijevaju brže rješavanje, primjerice mirovinski sporovi, radni sporovi, statusne stvari i sl., posebno kada takva obveza proizlazi iz domaćeg prava.⁸² Visoka dob podnositelja zahtjeva također može biti jedan od faktora koji utječe na odluku ESLJP-a.⁸³

U predmetu *X. protiv Francuske* (1992.)⁸⁴ podnositelj zahtjeva bio je hemofilicar koji je umro mjesec dana prije presude ESLJP-a. Bio je podvrgnut nizu transfuzija krvi te je, primivši zaraženu krv, zaražen virusom HIV-a, zbog čega je tražio odštetu od države. Do trenutka kad je ESLJP započeo analizirati predmet domaći je postupak trajao preko dvije godine. ESLJP je smatrao da su državna tijela, iako nisu uzrokovala neopravdana kašnjenja, trebala djelovati iznimno revno s obzirom na činjenicu da se podnositelj zahtjeva suočio s uvelike smanjenim očekivanim trajanjem života zbog posljedica svoje bolesti. ESLJP je utvrdio da nacionalna tijela nisu iskoristila ovlasti kako bi ubrzala postupak te je utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije.

U predmetu *Martins Moreira protiv Portugala* (1988.)⁸⁵ podnositelj zahtjeva bio je ozbiljno ozlijeđen u prometnoj nesreći. Pokrenuo je postupak protiv osobe odgovorne za nesreću. ESLJP je istaknuo da je u postupku radi određivanja naknade za žrtve prometnih nesreća potrebna posebna revnost. Utvrdio je povredu imajući u vidu razna neopravdana odugovlačenja postupka od strane nadležnih tijela.

⁷⁹ ESLJP, *Sürmeli protiv Njemačke*, presuda [VV], 8. lipnja 2006., zahtjev br. 75529/01.

⁸⁰ ESLJP, *H. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 8. srpnja 1987., zahtjev br. 9580/81, § 85.

⁸¹ Takvu je ocjenu utemeljio na činjenici da je u postupku sudjelovao veći broj stranaka te potrebi prikupljanja i ocjene velikog broja dokaza.

⁸² ESLJP, *Mihajloski protiv Makedonije*, presuda od 31. ožujka 2007., zahtjev br. 44221/02, § 41.

⁸³ ESLJP, *Süßmann protiv Njemačke*, presuda [VV], 16. rujna 1996., zahtjev br. 20024/92, § 61.

⁸⁴ ESLJP, *X. protiv Francuske*, presuda od 31. ožujka 1992., zahtjev br. 18020/91.

⁸⁵ ESLJP, *Martins Moreira protiv Portugala*, presuda od 7. listopada 1988., zahtjev br. 11371/85

Pri razmatranju važnosti predmeta za podnositelja, ESLJP uzima u obzir i druga prava koja mogu biti povrijeđena prekomjernim trajanjem postupka.⁸⁶

1.3.3. Pravična naknada

Kada utvrdi povredu prava na suđenje u razumnom roku, ESLJP će na zahtjev podnositelja zahtjeva u pravilu dosuditi pravičnu naknadu za nematerijalnu štetu. ESLJP smatra da postoji snažna, ali oboriva pretpostavka da pretjerano trajanje postupka uzrokuje nematerijalnu štetu⁸⁷ zbog produžene neizvjesnosti u pogledu ishoda suđenja.⁸⁸ Ako domaći sud, odlučujući o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, utvrdi povredu prava, a ne smatra da je pretrpljena nematerijalna šteta ili ocijeni da je pretrpljena samo minimalna šteta, takav će zaključak morati uvjerljivo obrazložiti.⁸⁹

U presudi *Apicella protiv Italije* (2004.),⁹⁰ ESLJP je izrazio načelno stajalište o načinu utvrđivanja visine pravične naknade nematerijalne štete u slučaju povrede prava na suđenje u razumnom roku. Iznos se kreće u rasponu od 1.000 i 1.500 EUR za svaku godinu trajanja postupka (ne za godinu kašnjenja).⁹¹ Ishod domaćeg postupka nije od utjecaja na nematerijalnu štetu nastalu povredom prava na suđenje u razumnom roku. Ukupan iznos može se povećati ili smanjiti, ovisno o različitim okolnostima. Tako se iznos povećava za 2.000 EUR ako je odlučivanje u predmetu od izuzetnog značenja za podnositelja zahtjeva.⁹² Iznos naknade umanjuje se u skladu s brojem sudskih instanci, ponašanjem podnositelja zahtjeva (u slučaju odugovlačenja postupka koje je uzrokovao podnositelj zahtjeva), životnim standardom u državi. Do smanjenja iznosa dolazi i ako postupak nije od posebne važnosti za podnositelja. Iznos se može umanjiti i ako je podnositelj ostvario naknadu u domaćem postupku korištenjem pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.⁹³

Sud smatra da je najprikladniji način određivanja naknade zbog povrede članka 6. Konvencije onaj koji će podnositelja zahtjeva što je moguće više približiti položaju u kojemu bi bio da nije bilo povrede.⁹⁴

⁸⁶ Više u: Gomein, Donna, op. cit. (bilj. 59), str. 97.

⁸⁷ ESLJP, *Apicella protiv Italije*, zahtjev br. 64890/01, presuda [VV], 29. ožujka 2006., § 93.

⁸⁸ ESLJP, *Arvanitaki-Roboti i drugi protiv Grčke*, presuda [VV], 15. veljače 2008., zahtjev br. 27278/03, § 27; *Guillemin protiv Francuske*, presuda od 21. veljače 1997, zahtjev br. 19632/92, § 63.

⁸⁹ ESLJP, *Scordino protiv Italije*, (br. 1), presuda od 29. ožujka 2006., zahtjev br. 36813/97, § 204.

⁹⁰ ESLJP, *Apicella protiv Italije*, presuda od 10. studenoga 2004., zahtjev br. 64890/01.

⁹¹ § 26.

⁹² Primjerice, ako je riječ o radnom sporu, mirovini, sporovima u vezi sa zdravljem i sl. Više o tome, Edel, Frederic, *The length of civil and criminal proceedings in the case law of the European Court of Human Rights*, Strasbourg, 2007., str. 99.

⁹³ ESLJP, *Apicella protiv Italije*, zahtjev br. 64890/01., presuda od 10. studenoga 2004., § 93.

⁹⁴ ESLJP, *Teteriny protiv Rusije*, presuda od 30. lipnja 2005., zahtjev br. 11931/03, § 56., *Jeličić protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 31. listopada 2006., zahtjev br. 41183/02, § 53.

II. PREGLED POSTOJEĆEG ZAKONSKOG UREĐENJA CRNE GORE U VEZI S UPRAVNIM POSTUPKOM I SPOROM, UKLJUČUJUĆI ZAKON O ZAŠTITI PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU I ZAKON O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA

1. Zakon o upravnom postupku

Upravni postupak u Crnoj Gori uređen je Zakonom o upravnom postupku⁹⁵ (u daljnjem tekstu: ZUP) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2015., a počeo se primjenjivati 1. srpnja 2017. Pored toga Zakona, u upravnom postupku primjenjuju se postupovne odredbe drugih propisa koji uređuju pojedino upravno područje.

Dužnost postupanja po ZUP-u odnosi se na državna tijela, tijela državne uprave, tijela lokalne samouprave, tijela lokalne uprave, ustanove i druge subjekte s javnim ovlastima kad, neposredno primjenjujući propise, odlučuju i poduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima.⁹⁶

Analizirajući ZUP u svjetlu obveze odlučivanja o pravima i obvezama stranaka u upravnim stvarima u razumnom roku, dolazimo do zaključka da je crnogorski zakonodavac vodio računa o stvaranju normativnih pretpostavki za poštivanje ovoga važnog konvencijskog prava. Naime, ZUP propisuje striktna vremenska ograničenja za (različita) postupanja javnopravnih tijela, propisujući kratke rokove te uređuje pravne posljedice nepoštivanja odredaba o rokovima. Nema sumnje da bi dosljedna primjena zakonskih odredaba o rokovima za postupanje u upravnom postupku i odlučivanje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnom postupku onemogućila povredu prava stranaka na donošenje odluke u razumnom roku. Međutim, ostaje za utvrditi kako javnopravna tijela primjenjuju te odredbe u praksi odnosno kako se eventualno nepoštivanje tih odredaba ZUP-a odražava na konvencijsko pravo stranaka na donošenje odluke u razumnom roku.

Izdavanje uvjerenja

Rok za izdavanje uvjerenja odnosno druge isprave o činjenicama o kojima se vodi službena evidenciju je osam dana. Ako javnopravno tijelo u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva ne izda uvjerenje, odnosno drugu ispravu o činjenicama o kojima vodi službenu evidenciju, niti donese rješenje o odbijanju zahtjeva i o tome obavijesti stranku, stranka može izjaviti žalbu kao da je njen zahtjev odbijen.⁹⁷

O odbijanju zahtjeva stranke za izmjenu ili izdavanje novoga uvjerenja, odnosno druge isprave, javnopravno tijelo donosi rješenje. Ako u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva za izmjenu ili izdavanje novog uvjerenja, odnosno druge isprave, javnopravno tijelo ne postupi po zahtjevu, stranka može izjaviti žalbu kao da je njen zahtjev odbijen.⁹⁸

⁹⁵ Zakon o upravnom postupku objavljen je u Službenom listu Crne Gore, 56/14. Izmjene i dopune toga Zakona objavljene su u Službenom listu Crne Gore, 20/15., 40/16. i 37/17.

⁹⁶ Članak 1. ZUP-a.

⁹⁷ Članak 33. stavak 5. ZUP-a.

⁹⁸ Članak 33. stavak 7. ZUP-a.

Uvjerenje, odnosno druga isprava o činjenicama o kojima javnopravno tijelo ne vodi službenu evidenciju, odnosno rješenje o odbijanju zahtjeva izdaju se stranci u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva. Protiv ovog rješenja stranka može podnijeti žalbu.⁹⁹

Ako u roku 15 dana od dana podnošenja zahtjeva javnopravno tijelo ne izda uvjerenje odnosno drugu ispravu o činjenicama o kojima ne vodi službenu evidenciju, niti donese rješenje o odbijanju zahtjeva i o tome obavijesti stranku, stranka može izjaviti žalbu kao da je njen zahtjev odbijen.¹⁰⁰

Rok za donošenje rješenja

Rok za donošenje i dostavljanje rješenja u upravnom postupku je 30 dana od dana pokretanja postupka, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.¹⁰¹

Ako se upravni postupak, zbog složenosti upravne stvari, ne može završiti u propisanom roku, rok se može produljiti za vrijeme koje je potrebno za donošenje rješenja, ali ne dulje od 15 dana. Rok koji je jednom produljen, ne može se ponovo produžavati. U slučaju produljenja roka, stranka mora biti obaviještena o produljenju roka, o datumu njegovog proteka i razlozima za njegovo produljenje.^{102,103}

Nedonošenje rješenja (šutnja uprave)

Kad je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke, a javnopravno tijelo ne donese i ne dostavi stranci rješenje u propisanom ili produženom roku, smatrat će se da je zahtjev usvojen, ako je to propisano posebnim zakonom.¹⁰⁴ U takvom slučaju stranka ima pravo od prvostupanjskog ili drugostupanjskog javnopravnog tijela tražiti potvrdu da je njen zahtjev usvojen.¹⁰⁵

Ako javnopravno tijelo ne izda potvrdu u roku od sedam dana od dana podnošenja zahtjeva za izdavanje potvrde, odnosno u tom roku ne donese rješenje kojim je naknadno odlučio o zahtjevu stranke, stranka može pokrenuti upravni spor.¹⁰⁶

Žalba zbog nedonošenja rješenja

Protiv rješenja donesenog u prvom stupnju ili kad rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, osim ako žalba zakonom nije dozvoljena.¹⁰⁷

Ako je žalba podnesena zbog šutnje uprave, a prvostupanjsko javnopravno tijelo ne donese rješenje u roku od sedam dana od dana primitka žalbe, dužno je žalbu sa spisima predmeta i

⁹⁹ Članak 34. stavak 3. ZUP-a.

¹⁰⁰ Članak 34. stavak 4. ZUP-a.

¹⁰¹ Članak 114. ZUP-a.

¹⁰² Članak 115. ZUP-a.

¹⁰³ Ova se obavijest mora dostaviti stranci prije proteka roka iz članka 114. ZUP-a.

¹⁰⁴ Na taj način ZUP uvodi pozitivnu fikciju usvajanja zahtjeva (članak 117. stavak 1. ZUP-a).

¹⁰⁵ Potvrda mora sadržavati sve elemente rješenja kojim se usvaja zahtjev stranke.

¹⁰⁶ Članak 117. stavak 3. ZUP-a.

¹⁰⁷ Članak 119. stavak 1. ZUP-a.

pisanim objašnjenjem o razlozima zbog kojih rješenje nije doneseno u propisanom roku, bez odgađanja proslijediti drugostupanjskom tijelu.¹⁰⁸

Kad drugostupanjsko tijelo utvrdi da prvostupanjsko tijelo iz opravdanih razloga nije donijelo rješenje u roku propisanom zakonom, rješenjem će naložiti prvostupanjskom tijelu da donese rješenje u roku koji ne može biti dulji od 30 dana.¹⁰⁹

Kad drugostupanjsko tijelo utvrdi da razlozi zbog kojih prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje u zakonom propisanom roku nisu opravdani, o zahtjevu stranke rješava samo, u roku od 45 dana od primitka žalbe ili rješenjem nalaže prvostupanjskom tijelu da riješi o zahtjevu stranke u roku od 15 dana od dana primitka rješenja.¹¹⁰

Rok za donošenje rješenja po žalbi

Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 45 dana od dana primitka žalbe, ako posebnim zakonom nije propisan kraći rok.¹¹¹

Postupanje po žalbi protiv prvostupanjskog rješenja

Ako drugostupanjsko tijelo nađe da u prvostupanjskom postupku činjenice nisu u potpunosti utvrđene ili da su pogrešno utvrđene, odnosno da podnositelju žalbe nije dana mogućnost da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka, može samo dopuniti postupak i otkloniti nedostatke. Ako drugostupanjsko tijelo nađe da se na osnovi utvrđenih činjenica upravna stvar mora riješiti drukčije nego što je riješena prvostupanjskim rješenjem poništiti će prvostupanjsko rješenje i samo riješiti upravnu stvar.¹¹²

Ako drugostupanjsko tijelo nađe da će nedostatke prvostupanjskog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostupanjsko tijelo, poništiti će prvostupanjsko rješenje i predmet vratiti prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak.¹¹³

Kad drugostupanjsko tijelo poništi prvostupanjsko rješenje, dužno je ukazati prvostupanjskom tijelu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostupanjsko tijelo je dužno u svemu postupiti po drugostupanjskom rješenju i bez odgađanja, a najkasnije u roku od 20 dana od dana primitka predmeta, donijeti novo rješenje. Protiv tog rješenja stranka ima pravo žalbe.¹¹⁴

Kad je drugostupanjsko tijelo po žalbi već jednom poništio prvostupanjsko rješenje, a stranka podnese žalbu protiv novog rješenja prvostupanjskog tijela, drugostupanjsko tijelo je dužno poništiti prvostupanjsko rješenje i samo riješiti upravnu stvar.¹¹⁵

Ovo zakonsko rješenje jedan je od najučinkovitijih načina sprječavanja prekomjernog trajanja postupaka s obzirom na činjenicu da onemogućava višekratno vraćanje predmeta na ponovni

¹⁰⁸ Članak 125. stavak 6. ZUP-a.

¹⁰⁹ Članak 129. stavak 1. ZUP-a.

¹¹⁰ Članak 129. stavak 2. ZUP-a.

¹¹¹ Članak 130. ZUP-a.

¹¹² Članak 126. stavak 6. ZUP-a.

¹¹³ Članak 126. stavak 7. ZUP-a.

¹¹⁴ Članak 126. stavak 8. ZUP-a.

¹¹⁵ Članak 126. stavak 9. ZUP-a.

postupak, a što je donedavno, ne samo u Crnoj Gori, već i u drugim zemljama u okruženju, bio jedan od glavnih razloga prekomjernog trajanja upravnih postupaka. Međutim, sama kvaliteta ovakvog normativnog rješenja nije ujedno i jamstvo njegove primjene u praksi budući da primjena ovisi o subjektima koji normu primjenjuju.

Nadzor nad provođenjem Zakona

Nadzor nad provođenjem ZUP-a provodi tijelo državne uprave nadležno za poslove uprave. Inspekcijski nadzor nad provođenjem ZUP-a provodi upravna inspekcija.¹¹⁶

Prijelazne i završne odredbe

Prijelaznim i završnim odredbama ZUP-a propisano je da će se postupci koji do dana početka primjene toga Zakona nisu pravomoćno okončani, okončati po odredbama Zakona o općem upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", 60/3 i 32/11).¹¹⁷

Ako bismo donosili zaključke isključivo prema normativnom okviru upravnog postupka u Crnoj Gori, mogli bismo reći da su u Crnoj Gori, novim ZUP-om iz 2017., stvorene zakonske pretpostavke za trajanje upravnih postupaka u granicama koje ne prelaze okvire razumnog roka prema standardima ESLJP-a. Mjerodavne odredbe ZUP-a određuju kratke rokove za postupanje javnopravnih tijela u upravnom postupku kao i za donošenje rješenja i onemogućavaju višestruka vraćanja predmeta na ponovni postupak.

2. Zakon o upravnom sporu

Upravni spor u Crnoj Gori uređen je Zakonom o upravnom sporu¹¹⁸ (u daljnjem tekstu: ZUS) koji je stupio na snagu 23. kolovoza 2016., a primjenjuje se od 1. srpnja 2017.

Upravni spor rješavaju Upravni sud Crne Gore i Vrhovni sud Crne Gore. U upravnom sporu sud odlučuje u vijeću sastavljenom od troje sudaca, dok je postupanje suca pojedinca propisano kao iznimka.¹¹⁹

Upravni spor zbog šutnje uprave

Člankom 12. stavkom 2. ZUS-a propisano je da se upravni spor može pokrenuti i kad javnopravno tijelo nije donijelo upravni akt, odnosno nije odlučilo po žalbi stranke ili nije poduzelo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučilo po prigovoru stranke.

Rješavanje spora

U kontekstu ostvarivanja prava stranaka na suđenje u razumnom roku važno je spomenuti članak 28. ZUS-a kojim je propisano da u upravnom sporu Upravni sud rješava na nejavnoj

¹¹⁶ Članak 160. ZUP-a.

¹¹⁷ Članak 161. ZUP-a.

¹¹⁸ Zakon o upravnom sporu objavljen je u Službenom listu Crne Gore, 54/16.

¹¹⁹ Članak 6. ZUS-a.

sjednici ili na osnovu usmene rasprave. Upravni sud je obavezan provesti usmenu raspravu ako to stranka zahtijeva u tužbi ili u odgovoru na tužbu, osim u slučaju iz članka 25. ZUS-a.

S obzirom na činjenicu da stranke traže održavanje rasprave i u sporovima u kojima činjenice nisu sporne, a što prema važećem zakonskom rješenju, Upravnom sudu nameće obvezu provođenja rasprave, vrijedi razmisliti o promjenama u pravcu ograničenja slučajeva u kojima je obavezna usmena rasprava. Moguće je propisati rješavanje spora bez rasprave u premetima u kojima nije sporno činjenično stanje, neovisno o prijedlozima stranaka za održavanje rasprave. S obzirom na činjenicu da rasprava, u većoj ili manjoj mjeri, produžava postupak (što ovisi o okolnostima konkretnog slučaja, primjerice, procesnoj disciplini stranaka i sl.), propisivanje mogućnosti okončanja upravnog spora bez rasprave u sporovima u kojima nije sporno činjenično stanje ubrzalo bi donošenje odluke u postupku i skratilo ukupno trajanje postupka. Smatramo da takvo zakonsko rješenje ne bi bilo u nesuglasnosti s konvencijskim pravom na usmenu raspravu, kao sastavnim dijelom prava na pošteno suđenje, zajamčenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije budući da se takvim rješenjem (ograničenjem) ne dovodi u pitanje obveza provođenja usmene rasprave u svim slučajevima u kojima su činjenice sporne. Predložena mjera promijenila bi trenutno zakonsko rješenje samo utoliko što bi omogućila Upravnom sudu neprihvatanje prijedloga stranaka za provođenje rasprave u slučajevima u kojima rasprava nije nužna.¹²⁰

Rješavanje na osnovi usmene rasprave i na nejavnoj sjednici

Ako Upravni sud na usmenoj raspravi utvrdi da je činjenično stanje drukčije od činjenica utvrđenih u upravnom postupku ili ako nađe da postupak nije pravilno proveden, što je bilo od utjecaja na rješenje upravne stvari, presudom će poništiti osporeni akt, odnosno drugu upravnu aktivnost. U tom slučaju, tuženo javnopravno tijelo čiji je akt, odnosno druga upravna aktivnost poništena, dužno je postupiti po presudi Upravnog suda i donijeti novi akt ili poduzeti drugu upravnu aktivnost, osim u slučaju kad je Upravni sud sam meritorno odlučio u skladu s člankom 36. ZUS-a.¹²¹

Kad odlučuje na nejavnoj sjednici, Upravni sud donosi odluku na osnovi činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Ako Upravni sud na nejavnoj sjednici ocijeni da se spor ne može raspraviti na osnovi činjenica utvrđenih u upravnom postupku zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji proturječnost u spisima predmeta ili su one u bitnim točkama nepotpuno utvrđene ili je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja ili ako nađe da postupak nije pravilno proveden što je bilo od utjecaja na rješavanje upravne stvari, presudom će poništiti osporeni akt, odnosno drugu upravnu aktivnost. U tom slučaju, tuženo javnopravno tijelo dužno je postupiti po presudi Upravnog suda i donijeti novi akt, odnosno poduzeti drugu upravnu aktivnost.¹²²

¹²⁰ U prilog tvrđnji da svako ograničenje prava na usmenu raspravu ne znači *a priori* neusklađenost s konvencijskim pravom na pošteno suđenje govori i praksa ESLJP-a, npr. *Jussila protiv Finske*, zahtjev br. 73053/01, 23. studenoga 2006, *Håkansson i Sturesson protiv Švedske*, 21. veljače 1990., Series A no. 171-A, *Döry protiv Švedske*, zahtjev br. 28394/95, 12. studenoga 2002., *Pursiheimo protiv Finske*, zahtjev br. 57795/00, 25. studenoga 2003., *Lundevall protiv Švedske*, zahtjev br. 38629/97, 12. studenoga 2002., *Salomonsson protiv Švedske*, zahtjev br. 38978/97, 12. studenoga 2002., *Allan Jacobsson protiv Švedske (br. 2)*, 19. veljače 1998., Izvješća 1998-I.

¹²¹ Članak 33. stavci 2. i 3. ZUS-a.

¹²² Članak 33. stavci 4., 5. i 6. ZUS-a.

Kad je tužba podnesena zbog šutnje uprave u skladu sa zakonom, a Upravni sud utvrdi da je osnovana, presudom će usvojiti tužbu i obvezati tuženo javnopravno tijelo da riješi predmetnu upravnu stvar.¹²³

Odlučivanje u sporu pune jurisdikcije

Ako Upravni sud poništi osporeni akt, a priroda upravne stvari mu to dozvoljava, može sam odlučiti o predmetnoj upravnoj stvari, ako:

...

- je u istom sporu već poništen akt, a tuženo javnopravno tijelo nije u potpunosti postupilo po presudi;
- je u istom sporu već poništen akt, a tuženo javnopravno tijelo nije donijelo novi akt u roku od 30 dana od dana poništenja ili u drugom roku koji je odredio Upravni sud; ili
- nadležno javnopravno tijelo nije donijelo akt u zakonom propisanom roku.¹²⁴

Još jedna odredba koja bi trebala pozitivno utjecati na trajanje postupaka u kojima se odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka u upravnim stvarima odredba je članka 36. stavka 3. ZUS-a kojom je propisano kad je Upravni sud već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari, dužan je sam riješiti predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta javnopravnog tijela u toj upravnoj stvari, kad priroda upravne stvari to dozvoljava. Odluka Suda u tom slučaju u svemu zamjenjuje poništeni akt.

Pravne posljedice poništenja

Kad sud poništi akt ili drugu upravnu aktivnost protiv koje je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništeni akt donesen, odnosno poduzeta druga upravna aktivnost poništena presudom Upravnog suda.¹²⁵

Ako, prema prirodi upravne stvari koja je bila predmet spora treba, umjesto poništenog akta, odnosno druge upravne aktivnosti donijeti drugi akt, odnosno poduzeti drugu upravnu aktivnost, tuženo javnopravno tijelo dužno je donijeti taj akt, odnosno poduzeti drugu upravnu aktivnost bez odgađanja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Tuženo javnopravno tijelo vezano je pravnim shvaćanjem Upravnog suda, kao i primjedbama Suda u pogledu postupka.¹²⁶

Pravne posljedice nepostupanja po presudi

Člankom 57. ZUS-a propisane su pravne posljedice nepostupanja po presudi Upravnog suda.

¹²³ Članak 35. stavak 3. ZUS-a.

¹²⁴ Članak 36. stavak 1. ZUS-a. Ova odredba, pored ostalog, je i u funkciji učinkovitog pružanja sudske zaštite stranaka u upravnom sporu odnosno u funkciji odlučivanja bez nepotrebnog vraćanja predmeta na ponovni postupak. Međutim, kao i kod drugih, sličnih zakonskih rješenja, o primjenjivaču norme ovisi hoće li ostvariti cilj koji se normom želio postići.

¹²⁵ Članak 56. stavak 1. ZUS-a.

¹²⁶ Članak 56. stavak 2. ZUS-a.

Ako tuženo javnopravno tijelo, nakon donošenja presude Upravnog suda kojom se njegov akt poništava, ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi akt u tom postupku ili u tom roku ne donese akt o izvršenju presude Upravnog suda po tužbi zbog šutnje uprave, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta.

Ako tuženo javnopravno tijelo ne donese akt u roku od sedam dana od dana podnošenja podneska, stranka može tražiti donošenje takvog akta od Upravnog suda. Upravni sud će zatražiti od tuženog javnopravnog tijela obavijest o razlozima zbog kojih nije donijelo akt. Tuženo javnopravno tijelo dužno je obavijest dostaviti odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako ne dostavi obavijest u roku ili dostavljena obavijest ne opravdava neizvršenje presude Upravnog suda kojom je usvojena tužba zbog šutnje uprave, Upravni sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog tijela. To će rješenje Upravni sud dostaviti tijelu nadležnom za izvršenje upravnog akta i o tome, istovremeno, obavijestiti tijelo koje provodi nadzor nad tim tijelom. Tijelo nadležno za izvršenje upravnog akta, dužno je bez odgode izvršiti rješenje Upravnog suda koje zamjenjuje akt tuženog javnopravnog tijela.

Pravne posljedice ponovljenog nepostupanja po presudi

Pravne posljedice ponovljenog nepostupanja po presudi propisane su člankom 58. ZUS-a.

Ako tuženo javnopravno tijelo, nakon što Upravni sud poništi akt toga tijela, ne donese akt u skladu s presudom suda, a tužitelj podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i, u pravilu, sam riješiti upravnu stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog tijela. U tom slučaju Upravni sud obavještava tijelo koje provodi nadzor nad radom tuženog javnopravnog tijela koje nije postupilo u skladu s presudom Upravnog suda. Tijelo koje provodi nadzor nad tuženim javnopravnim tijelom dužno je da obavijestiti Upravni sud o poduzetim mjerama, u roku do 30 dana.

Prijelazna i završna odredba

Prijelaznom i završnom odredbom članka 60. ZUS-a propisano je da će se postupci koji do dana primjene toga Zakona nisu pravosnažno okončani, okončati po odredbama toga Zakona.

3. Zakon o državnim službenicima i namještenicima

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (u daljnjem tekstu: ZDSN)¹²⁷ uređena je kategorizacija radnih mjesta i zvanja državnih službenika i namještenika, zasnivanje radnog odnosa i popuna radnih mjesta, upravljanje kadrovima, prava, obaveze, odgovornost i zaštita prava državnih službenika i namještenika, kao i druga pitanja od važnosti za ostvarivanje njihovih prava i obaveza.

Državni službenici odnosno namještenici obavljaju poslove na osnovi Ustava, zakona, drugih propisa i općih akata. Državni službenici, odnosno namještenici odgovorni su za zakonitost, stručnost i efikasnost svog rada.¹²⁸ Državni službenik, odnosno namještenik, u skladu sa

¹²⁷ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore, 2/08., stupio je na snagu 18. siječnja 2018., a primjenjuje se od 1. srpnja 2018.

¹²⁸ Članak 5. stavci 1. i 2. ZDSN-a.

zakonom, odgovoran je za štetu koju svojim nezakonitim ili nepravilnim radom nanese državnom tijelu ili trećoj osobi.¹²⁹

Kvaliteta rada državnih službenika podliježe ocjeni o kojoj, u konačnici, ovisi mogućnost napredovanja državnog službenika, ali, s druge strane i mogućnost izricanja sankcija za povredu službene dužnosti,¹³⁰ među kojima je i prestanak službe.

Rad državnih službenika ocjenjuje se prema različitim, brojnim, kriterijima, od kojih ćemo izdvojiti one koji se mogu dovesti u vezu s dužnošću učinkovitog postupanja u upravnim postupcima i donošenjem odluke u razumnom roku:¹³¹

- ispunjavanje radnih zadataka;
- rezultati rada u pogledu kvalitete i kvantitete;
- obujam i pravodobnost u obavljanju poslova radnog mjesta;
- druge sposobnosti i vještine u obavljanju poslova.

Državni službenik bit će ocijenjen ocjenom "ne zadovoljava" ako nije s prosječnim rezultatima ispunio radne zadatke u skladu sa zahtjevima radnog mjesta, a neposredni rukovoditelj je imao primjedbe na njegov rad i upozoravao ga na propuste i nepravilnosti u radu.¹³² Državni službenik čiji je rad ocijenjen ocjenom "ne zadovoljava", dužan je, po nalogu rukovoditelja, stručno se osposobljavati za poslove radnog mjesta na koje je raspoređen, prema odgovarajućem programu.¹³³

ZDSN propisuje i ocjenjivanje osoba koje obavljaju poslove visokog rukovodnog kadra. Ocjenu "ističe se" dobit će osoba koja je pokazala izuzetne sposobnosti u organizaciji rada i rukovođenju, u suradnji i komunikaciji s drugim tijelima, odnosno zaposlenima i druge sposobnosti u cilju efikasne realizacije radnih zadataka. Ocjenu "ne zadovoljava" dobit će ako nije pokazao prosječne sposobnosti u organizaciji rada i rukovođenju, niti prosječne sposobnosti u suradnji i komunikaciji s drugim tijelima, odnosno zaposlenima, kao ni druge sposobnosti za efikasnu realizaciju radnih zadataka.¹³⁴

Odredba ZDSN-a koja propisuje da se ocjenjivanje kvalitete rada osoba koje obavljaju poslove visokog rukovodnog kadra u državnom tijelu provodi dva puta godišnje¹³⁵ trebala bi doprinijeti kontinuiranom praćenju rada osoba najodgovornijih za zakonito i učinkovito

¹²⁹ Članak 5. stavak 4. ZDSN-a.

¹³⁰ Članak 14. ZDSN-a.

¹³¹ U tijelima koji obavljaju poslove diplomacije, policije, sigurnosti, obrane, osiguranja pritvorenih i osuđenih osoba i druge poslove u izvršenju pritvora, kazni zatvora i mjera sigurnosti, ocjenjivanje se može provoditi na drukčiji način, u skladu s posebnim zakonom.

¹³² Članak 82. stavak 1. točka 3. ZDSN-a.

¹³³ Članak 82. stavak 2. ZDSN-a.

¹³⁴ Članak 84. stavak 1. alineje 1. i 3. ZDSN-a.

¹³⁵ Članak 84. stavak 2. ZDSN-a.

postupanje javnopravnih tijela i pravodobnoj reakciji u slučaju ocjene koja upućuje na manjkavosti u organizaciji i radu javnopravnog tijela.¹³⁶

Državni službenici disciplinski odgovaraju za povrede službene dužnosti iz radnog odnosa.

Među težim povredama službene dužnosti¹³⁷ su:

- neizvršavanje ili nesavjesno ili pravodobno ili nemarno obavljanje službenih obaveza;
- svako propuštanje ili radnja koja onemogućava građanina ili pravnu osobu u ostvarivanju prava koja im po zakonu pripadaju;
- povreda radnih obveza uslijed kojih su nastupile teže posljedice za stranku ili državno tijelo;

Disciplinske mjere za teže povrede službene dužnosti¹³⁸ su:

- novčana kazna u trajanju od dva do šest mjeseci, u iznosu od 20% do 40% zarade isplaćene za mjesec u kojem je počinjena teža povreda službene dužnosti;
- prestanak radnog odnosa.

ZDSN-om je propisana i materijalna odgovornost državnog službenika za štetu koju je na radu ili u vezi sa radom protupravno, namjerno ili iz krajnje nepažnje prouzrokovao državnom tijelu.¹³⁹

Država odgovara za štetu koju državni službenik, odnosno namještenik na radu ili u vezi s radom prouzrokuje trećoj osobi. Treća osoba može tražiti naknadu štete i od državnog službenika, odnosno namještenika koji je prouzrokovao štetu, ako je šteta učinjena namjerno.¹⁴⁰ Za isplaćeni iznos naknade štete koju je državni službenik, odnosno namještenik na radu ili u vezi s radom prouzrokovao trećoj osobi, država ima pravo na regresni zahtjev prema državnom službeniku, odnosno namješteniku.¹⁴¹

4. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku

1.1. Ustav Crne Gore

Pravo na suđenje u razumnom roku u Crnoj Gori zajamčeno je Ustavom. Članak 32. Ustava Crne Gore¹⁴² propisuje:

"Članak 32.

¹³⁶ U slučaju dvije uzastopne ocjene "ne zadovoljava", čelnik državnog tijela na osnovi izvršnog rješenja o ocjenjivanju rada podnosi Vladi predlog za prestanak mandata osobe koja je dobila takvu ocjenu.

¹³⁷ Članak 95. ZDSN-a.

¹³⁸ Članak 96. ZDSN-a.

¹³⁹ Članak 114. stavak 1. ZDSN-a.

¹⁴⁰ Članak 114. stavak 2. ZDSN-a.

¹⁴¹ Članak 119. ZDSN-a.

¹⁴² Ustav Crne Gore, Službeni list Crne Gore, 1/07. i 38/13.

Svatko ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristranim i zakonom ustanovljenim sudom."

Zaštita ustavnih prava osigurana je u postupku pred Ustavnim sudom Crne Gore povodom ustavne žalbe.

Članak 149. stavak 1. točka 3. Ustava propisuje:

"Članak 149

Ustavni sud odlučuje:

...(3) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava.

...Ustavna žalba¹⁴³ može se podnijeti protiv pojedinačnog akta državnog tijela, tijela državne uprave, tijela lokalne samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava."¹⁴⁴

1.2. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Crnoj Gori uređena je Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku iz 2007. (u daljnjem tekstu: ZZPSRR).¹⁴⁵ Iako su raniji procesni zakoni suđenje u razumnom roku smatrali jednim od osnovnih načela postupka, tek su ZZPSRR-om u crnogorski pravni poredak uvedena pravna sredstva za zaštitu toga prava.¹⁴⁶

Ovlaštenici prava na zaštitu prava na suđenje u razumnom roku su:

- stranka i umješač u građanskom sudskom postupku,
- stranka i zainteresirana osoba u upravnom sporu,
- okrivljenik i oštećenik u kaznenom postupku.

ZZPSRR omogućava zaštitu prava na suđenje u razumnom roku samo ako je riječ o postupku radi ostvarivanja prava u smislu Konvencije.^{147,148}

Pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku¹⁴⁹ su:

- zahtjev za ubrzanje postupka (kontrolni zahtjev),
- tužba za pravično zadovoljenje.

¹⁴³ Više o ustavnoj žalbi u: Omejec, Jasna, *Analiza primjene i efikasnost ustavne žalbe u Crnoj Gori u smislu čl. 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća (Savjeta) Europe – pravo na djelotvorno pravno sredstvo (međunarodna ekspertiza)*, Zagreb, 2011.

¹⁴⁴ Članak 48. stavak 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, Službeni list Crne Gore, 64/08., 46/13. i 51/13.

¹⁴⁵ Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, Službeni list Crne Gore, 11/07., stupio je na snagu 21. prosinca 2007.

¹⁴⁶ Pravna osnova za donošenje ZZPSRR-a su članci 6. i 13. Konvencije.

¹⁴⁷ Članak 2. stavak 1. ZZPSRR-a.

¹⁴⁸ Tako je zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Crnoj Gori uža u odnosu na zaštitu u Republici Hrvatskoj koja se proteže na sve postupke o pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, što tu zaštitu čini širom od one iz članka 6. stavka 1. Konvencije.

¹⁴⁹ Članak 3. ZZPSRR-a.

Na važnost zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Crnoj Gori upućuje ne samo činjenica da je zaštita toga prava uređena posebnim zakonom, već i sadržaj samog Zakona. Naime, zaštita se ostvaruje u hitnom, sudskom postupku, a propisana je i odgovornost suca, odnosno predsjednika suda ako ne postupe na način i u rokovima propisanim ZZPSRR-om. Pristup sudskoj zaštiti u takvoj vrsti postupaka strankama je olakšan oslobođenjem od plaćanja sudskih pristojbi.

Slijedeći praksu ESLJP-a, ZZPSRR je propisao mjerila koja se uzimaju u obzir pri odlučivanju o pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku: složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanje podnositelja, ponašanje suda i drugih državnih tijela, tijela lokalne samouprave, javnih službi i drugih nositelja javnih ovlasti, interes podnositelja.¹⁵⁰

1.2.1. Zahtjev za ubrzanje postupka (kontrolni zahtjev)

Ako smatra da sud neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje u predmetu, stranka može podnijeti zahtjev za ubrzanje postupka¹⁵¹ sudu kod kojega je predmet u radu. O zahtjevu, u pravilu, odlučuje predsjednik suda.¹⁵² Predsjednik suda ne može postupati po zahtjevu u predmetu u kojemu sudi ili je sudio. U tom slučaju o zahtjevu odlučuje predsjednik neposredno višeg suda. Rok za odlučivanje o zahtjevu je 60 dana od dana primitka zahtjeva. O zahtjevu se odlučuje rješenjem koje mora biti obrazloženo. Postupak po zahtjevu može biti okončan:

- odbacivanjem zahtjeva – ako je zahtjev neuredan, odnosno nepotpun;
- odbijanjem zahtjeva:
 - ako je zahtjev očigledno neosnovan,
 - ako je zahtjev neosnovan, to jest ako nije povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku;
- obavještanjem stranke – ako sudac koji postupa u predmetu, obavijesti predsjednika suda da će u određenom roku biti obavljene određene procesne radnje, odnosno donesena odluka;
- usvajanjem zahtjeva – ako je zahtjev osnovan.

Ako predsjednik suda ne odbaci ili ne odbije zahtjev kao očigledno neosnovan, zatražit će od suca ili predsjednika vijeća kojem je predmet dodijeljen u rad, odmah, a najkasnije u roku od 15 dana, pisano izvješće o duljini trajanja postupka, razlozima zbog kojih postupak nije okončan i mišljenje u kojem roku se predmet može riješiti.¹⁵³

Specifičnost ovoga sustava zaštite prava na suđenje u razumnom roku, očito inspiriranog slovenskim modelom, je obavještanje stranke, uređeno člankom 17. ZZPSRR-a. Prema

¹⁵⁰ Članak 4. ZZPSRR-a.

¹⁵¹ ZZPSRR koristi dva naziva toga zahtjeva: zahtjev za ubrzanje postupka i kontrolni zahtjev.

¹⁵² U sudovima s više od deset sudaca godišnjim rasporedom se može odrediti sudac koji će, pored predsjednika suda, odlučivati o zahtjevima za ubrzanje postupka (članak 10. stavak 2. ZZPSRR-a).

¹⁵³ Predsjednik suda može zahtijevati i dostavu spisa predmeta.

odredbi toga članka, ako sudac koji postupka u predmetu obavijesti predsjednika suda da će u roku, koji ne može biti dulji od četiri mjeseca od primitka zahtjeva, biti obavljene određene procesne radnje, odnosno donesena odluka, predsjednik suda će o tome obavijestiti stranku. Time je okončan postupak po kontrolnom zahtjevu.

U slučaju utvrđenja da je zahtjev osnovan,¹⁵⁴ predsjednik suda će odrediti rok za poduzimanje određenih procesnih radnji,¹⁵⁵ kao i rok u kojem ga sudac mora obavijestiti o poduzetoj radnji. Predsjednik suda može naložiti prioritarno rješavanje predmeta ako to nalažu okolnosti slučaja ili hitna priroda predmeta.

Posebnost ZZPSRR-a je i u propisivanju mogućnosti oduzimanja predmeta od suca koji postupka u predmetu. Naime, ako sudac ne poduzme mjere određene rješenjem predsjednika suda po zahtjevu, kao i u drugim slučajevima nepostupanja u skladu sa ZZPSRR-om, predsjednik suda može sucu oduzeti dodijeljeni predmet.¹⁵⁶

U postupku po zahtjevu predsjednik suda ocjenjuje i (ne)postupanje državnog tijela, tijela lokalne samouprave, javne službe i drugog nositelja javnih ovlasti u konkretnom slučaju. Ako utvrdi da se postupak i odlučivanje u predmetu neopravdano odugovlači zbog nedostavljanja isprava ili drugih dokaza, naložit će tijelu koje nije dostavilo isprave ili druge dokaze da u određenom roku postupi po zahtjevu. Ovlašt predsjednika suda proteže se i na inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka, odnosno pokretanje postupka za razrješenje osobe koja ne postupi po nalogu.

Ako predsjednik suda zahtjev ocijeni osnovanim i obavijesti stranku o roku u kojemu se očekuje okončanje postupka ili sucu koji postupka u predmetu odredi rok za okončanje postupka, stranka ne može podnijeti novi zahtjev u istom predmetu prije proteka roka iz obavijesti, odnosno rješenja predsjednika suda.

Ako je predsjednik suda donio negativno rješenje o zahtjevu, stranka može podnijeti novi zahtjev po proteku šest mjeseci od primitka rješenja.

Žalba je dopuštena:

- protiv rješenja kojim je zahtjev odbačen,
- protiv rješenja kojim je zahtjev odbijen,
- u slučaju nedostavljanja rješenja stranci u zakonskom roku,
- u slučaju nedostavljanja obavijesti stranci.

Rok za žalbu je osam dana od primitka rješenja odnosno proteka roka za dostavljanje rješenja ili obavijesti. O žalbi odlučuje predsjednik neposredno višeg suda u roku od 60 dana od dana zaprimanja spisa.

Ako predsjednik neposredno višeg suda ocijeni da je žalba osnovana, preinačit će rješenje predsjednika suda. Ako je žalba izjavljena zbog toga što predsjednik suda nije donio rješenje

¹⁵⁴ Kad predsjednik suda utvrdi da se neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje u predmetu.

¹⁵⁵ Taj rok ne može biti dulji od četiri mjeseca.

¹⁵⁶ Ako ostavimo po strani legitimni cilj koji se takvom mjerom želi postići, navedena mjera može se učiniti nepravednom prema sucu kojemu će predmet biti dodijeljen, što zasigurno ne doprinosi kolegijalnim odnosima među sucima pojedinog suda. Pretpostavka je da predmet zbog svoje složenosti nije mogao biti riješen u roku koji je odredio predsjednik suda pa se preraspodjela takvog predmeta odnosno dodjeljivanje predmeta drugom sucu, koji ažurno rješava predmete, može doimati svojevrsnom "kaznom" suca koji postiže bolje rezultate u postupanju s predmetima.

o zahtjevu ili nije dostavio obavijest iz člana 17. ZZPSRR-a u zakonom propisanom roku, predsjednik neposredno višeg suda postupuje i donosi rješenje po kontrolnom zahtjevu.

1.2.2. Pravično zadovoljenje

Drugo pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku je pravično zadovoljenje.¹⁵⁷ Pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku predviđeno je u dva oblika:

- isplati novčane naknade za štetu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku,
- objavljivanju presude kojom je utvrđeno da je stranci povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Pretpostavka za podnošenje tužbe za pravično zadovoljenje je da je stranka prethodno podnijela kontrolni zahtjev,¹⁵⁸ osim ako objektivno nije bila u mogućnosti koristiti to pravno sredstvo.¹⁵⁹ Tužba se podnosi Vrhovnom sudu u roku od šest mjeseci od dana primitka pravomoćne odluke donijete u postupku u vezi s kojim je zatražena zaštita prava na suđenje u razumnom roku, odnosno odluke po zahtjevu za ubrzanje postupka.¹⁶⁰ Rok za donošenje odluke Vrhovnog suda je četiri mjeseca od dana primitka tužbe.

Stranka može ostvariti pravo na novčanu naknadu nematerijalne štete uzrokovane povredom prava na suđenje u razumnom roku.¹⁶¹ ZZPSRR propisuje vrlo kratke rokove za poduzimanje pojedinih radnji u postupku po tužbi kao i za okončanje postupka. U slučaju kada je pravomoćnim rješenjem utvrđena osnovanost kontrolnog zahtjeva ili je sud obavijestio stranku u smislu članka 17. ZZPSRR-a, Vrhovni sud će odrediti pravično zadovoljenje.¹⁶² Ako je pravomoćnim rješenjem kontrolni zahtjev odbijen ili je zahtjev podnijela stranka koja objektivno nije bila u mogućnosti podnijeti kontrolni zahtjev, Vrhovni sud može odrediti pravično zadovoljenje ili odbiti tužbeni zahtjev ako utvrdi da nije povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.¹⁶³ ZZPSRR predviđa (iznimnu) mogućnost da Vrhovni sud, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja, a naročito ponašanje stranke, presudom utvrdi samo povredu prava na suđenje u razumnom roku. U tom slučaju, sud će na zahtjev stranke odlučiti da se objavi presuda.¹⁶⁴

U slučaju utvrđenja teže povrede prava na suđenje u razumnom roku, sud može, pored novčane naknade, na zahtjev stranke, naložiti i objavljivanje presude. Sud, za koji je presudom Vrhovnog suda utvrđeno da je neopravdano odugovlačio postupak i odlučivanje, dužan je objaviti presudu.¹⁶⁵

¹⁵⁷ Korištenje toga pravnog sredstva uskraćeno je državnim tijelima, tijelima lokalne samouprave, javnim službama i drugim nositeljima javnih ovlasti kad sudjeluju u sudskim postupcima kao stranke.

¹⁵⁸ Članak 33. stavak 1. ZZPSRR-a.

¹⁵⁹ Članak 33. stavak 2. ZZPSRR-a.

¹⁶⁰ Preuranjena tužba bit će odbačena (npr., rješenje Vrhovnog suda Crne Gore, Tpz. br. 8/15 od 24. travnja 2015.).

¹⁶¹ ZZPSRR propisuje mogući raspon naknade od 300 do 5.000 EUR.

¹⁶² Članak 37. stavak 3. ZZPSRR-a.

¹⁶³ Članak 37. stavak 4. ZZPSRR-a.

¹⁶⁴ Članak 38. ZZPSRR-a.

¹⁶⁵ Ova se obveza sastoji u objavljivanju presude na web stranici suda uz plaćanje troškova objavljivanja. Presuda mora biti dostupna javnosti na web stranici u razdoblju od dva mjeseca.

Što se tiče novčane naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, ZZPSRR propisuje da se sredstva za naknadu isplaćuju iz proračuna¹⁶⁶ te da Crna Gora ima pravo podnijeti regresni zahtjev ako je povreda prava na suđenje u razumnom roku uzrokovana ponašanjem tijela lokalne samouprave, javnih službi i drugih nositelja javnih ovlasti.

Stranka kojoj je povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku može tužbom u parničnom postupku tražiti naknadu materijalne štete, primjenom općih pravila o naknadi štete.

Prema članku 44. ZZPSRR-a, taj se Zakon primjenjuje i na sudske postupke koji su pokrenuti prije njegova stupanja na snagu, a nakon 3. ožujka 2004.¹⁶⁷

Iz relevantne prakse ESLJP-a može se zaključiti da je Crna Gora, nakon gotovo šest godina primjene ZZPSRR-a, uspjela udovoljiti konvencijskom zahtjevu za djelotvornim pravnim sredstvom u pogledu trajanja postupaka. U presudi *Vukelić protiv Crne Gore* (2013.) kontrolni zahtjev proglašen je djelotvornim pravnim sredstvom. Tri godine nakon toga, u predmetu *Vučeljić protiv Crne Gore* (2016.), tužba za pravično zadovoljenje proglašena je djelotvornim pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, dok je u presudi *Siništaj i drugi protiv Crne Gore* (2015.) ESLJP ustavnu žalbu ocijenio djelotvornim pravnim sredstvom za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Presuda ESLJP-a donesena u predmetu *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore* (2017.)¹⁶⁸ pokazala je da crnogorski sustav zaštite prava na donošenje odluke u razumnom roku u određenim slučajevima pati od slabosti koje, inače djelotvoran sustav,¹⁶⁹ čine nedjelotvornim. U konkretnom predmetu nadležna drugostupanjska tijela i Upravni sud donijeli su ukupno 16 odluka (upravna tijela osam oduka i Upravni sud osam). Većina drugostupanjskih upravnih postupaka trajala je u okviru zakonom propisanih vremenskih granica. Međutim, kad se trajanje upravnih postupaka promatra zajedno s trajanjem upravnosudskih postupaka (koji su trajali od 5 mjeseci do 1 godinu, 8 mjeseci i 17 dana), dolazi se do zaključka da je uzrok predugog trajanja postupka opetovano vraćanje predmeta na ponovni postupak. ESLJP je ocijenio da nacionalno pravno sredstvo protiv šutnje uprave iz članka 212. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku, Službeni list Crne Gore, 60/03, kao ni inicijativa za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora¹⁷⁰ nisu primjenjiva u konkretnom slučaju budući da nisu namijenjena rješavanju situacije opetovanih vraćanja predmeta na ponovni postupak. Što se tiče djelotvornosti kontrolnog zahtjeva, ESLJP je ocijenio da ni to pravno sredstvo, u okolnostima konkretnog slučaja, ne bi polučilo željeni rezultat budući da je Upravni sud u većini slučajeva donosio odluke u rokovima koji nisu bili u suprotnosti sa zahtjevom suđenja u razumnom roku. Što se tiče učinkovitosti toga pravnog sredstva u odnosu na upravne postupke, ESLJP je istaknuo da to pravno sredstvo ne može ubrzati upravni postupak, niti može spriječiti opetovana vraćanja predmeta na ponovni postupak, a što je glavni razlog

¹⁶⁶ Članak 41. stavak 2. ZZPSRR-a.

¹⁶⁷ U tim se slučajevima utvrđuju povrede nastale nakon 3. ožujka 2004. (od kada je Konvencija na snazi u odnosu na Crnu Goru) pri čemu će sud uzeti u obzir i trajanje sudskog postupka prije 3. ožujka 2004.

¹⁶⁸ ESLJP, *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore*, presuda od 7. ožujka 2017., zahtjevi br. 33781/15, 33785/15, 34369/15, 34371/15.

¹⁶⁹ U odluci *Vuković protiv Crne Gore* od 27. studenoga 2012. (zahtjev br. 18626/11.), ESLJP je zaključio da je nacionalno pravno sredstvo protiv šutnje uprave (članak 212. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku, Službeni list Crne Gore, 60/03 i članak 18. Zakona o upravnom sporu, Službeni list Crne Gore, 60/03 i 32/11), u okolnostima toga predmeta, djelotvorno pravno sredstvo.

¹⁷⁰ To je pravno sredstvo uređeno člankom 10. stavkom 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru, Službeni list Crne Gore, 76/09., 57/11., 18/14., 11/15. i 52/16.

predugog trajanja postupka u konkretnom slučaju.¹⁷¹ Budući da nije bilo okolnosti koje bi opravdale trajanje postupka preko 10 godina, ESLJP je utvrdio povredu konvencijskog prava na donošenje odluke u razumnom roku. Polazeći od ocjene da u Crnoj Gori ne postoji djelotvorno pravno sredstvo u slučajevima opetovanog vraćanja predmeta javnopravnim tijelima na ponovni postupak, ESLJP je utvrdio i povredu konvencijskog prava na djelotvorno pravno sredstvo.

Ova presuda pokazuje da zakonska rješenja koja su bila na snazi prije stupanja na snagu ZUP-a/14. i ZUS-a/16. nisu bila učinkovita u rješavanju problema prekomjernog trajanja upravnih i upravnosudskih postupaka u slučajevima višekratnog stavljanja izvan snage pojedinačnog akta javnopravnih tijela i vraćanja predmeta na ponovni postupak.

III. ANALIZA KORIŠTENJA NACIONALNIH PRAVNIH SREDSTAVA ZA ZAŠTITU PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U UPRAVNIM STVARIMA, S OSOBITIM NAGLASKOM NA PODNESENE KONTROLNE ZAHTJEVE I NAČIN NJIHOVA RJEŠAVANJA U RAZDOBLJU OD 2015. DO 2017.

1. Sustav upravnog sudstva u Crnoj Gori

Upravno sudovanje u Crnoj Gori organizirano je kao jednostupanjsko.¹⁷² Zakonom o sudovima iz 2002. osnovan je Upravni sud Crne Gore koji je započeo s radom u siječnju 2005. Do tada se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata javnopravnih tijela provodila u okviru upravnog odjela Vrhovnog suda Crne Gore. Zakon o sudovima, koji je donesen 2015.,¹⁷³ zadržao je postojeću organizaciju jednostupanjskog sustava upravnog sudovanja.¹⁷⁴

Prema važećem Zakonu o upravnom sporu,¹⁷⁵ Upravni sud Crne Gore odlučuje o zakonitosti upravnih akata, kao i zakonitosti drugih pojedinačnih akata kad je to određeno zakonom.

Prema Zakonu o sudovima i Zakonu o upravnom sporu, Upravni sud Crne Gore odlučuje u upravnom sporu o zakonitosti upravnog akta i drugih pojedinačnih akata kada je to zakonom određeno.

Upravni sud ima 13 sudaca i predsjednicu suda, koji su raspoređeni u četiri vijeća (dva vijeća od po tri suca i dva vijeća od po četiri suca).

Tijekom vremena sve se više proširivala nadležnost Suda, bilo da se pred Upravnim sudom pruža zaštita koja se ranije osiguravala pred drugim državnim tijelima, bilo da je riječ o potpuno novim nadležnostima. U tom kontekstu treba spomenuti zakone o službenicima,

¹⁷¹ § 49.

¹⁷² Unatoč tome što je Zakonom o upravnom sporu, Službeni list Crne Gore, 60/03. i 32/11., propisano da upravne sporove rješavaju Upravni sud Crne Gore i Vrhovni sud Crne Gore, ne može se govoriti o dvostupanjskom upravnom sporu budući da protiv presuda Upravnog suda nije dopuštena žalba. Vrhovni sud postupi samo po izvanrednim pravnim sredstvima.

¹⁷³ Zakon o sudovima, Službeni list Crne Gore, 11/15.

¹⁷⁴ Člankom 21. Zakona o sudovima iz 2015. propisano je da se Upravni sud osniva za teritorij Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici. Upravni sud odlučuje u upravnom sporu i obavlja druge poslove propisane zakonom (članak 22. Zakona o sudovima iz 2015.).

¹⁷⁵ Zakon o upravnom sporu, Službeni list Crne Gore, 60/03. i 32/11.

plaćama državnih službenika, restituciji, slobodnom pristupu informacijama, javnim nabavama, regulatornim agencijama. Pored toga, treba imati na umu i to da usklađivanje prava Crne Gore s pravom Europske unije ima za posljedicu da će se zaštita od svih nezakonitih postupanja tijela vlasti osiguravati pred Upravnim sudom, a što se odražava i na priljev predmeta.

2. Statistički podaci

Podaci o broju primljenih, riješenih i neriješenih predmeta pred Upravnim sudom Crne Gore¹⁷⁶ pokazuju da je do 2008. taj sud zaprimao oko 2.000 predmeta godišnje, dok je od 2010. broj primljenih predmeta značajno rastao.¹⁷⁷ Radi usporedbe, valja istaknuti da je u prvoj godini rada Suda, priljev predmeta bio 1.443 (uz 845 preuzetih predmeta od Vrhovnog suda), dok je u 2017. godini taj je broj iznosio 12.828 predmeta (uz 2.721 prenesen predmet iz 2016. godine). U 2018. Upravni sud zaprimio je 9.112 tužbi. Unatoč tome što je broj riješenih predmeta u prosjeku bio približan broju primljenih predmeta, ne samo da se nije smanjivao broj neriješenih predmeta, već se od 2010. njihov broj konstantno povećavao. Stopa riješenosti predmeta, koja se od 2013. smanjuje¹⁷⁸ i koja je u 2016. iznosila skromnih 88,08%, a koja je u 2017. pala na zabrinjavajućih 37,44%, pokazuje da se Upravni sud Crne Gore ne može uspješno nositi s priljevom predmeta.¹⁷⁹

Analizirajući statističke podatke o broju predmeta Upravnog suda od uvođenja kontrolnog zahtjeva u pravni sustav Crne Gore do 1. siječnja 2018.¹⁸⁰ zajedno s podacima o broju podnesenih kontrolnih zahtjeva,¹⁸¹ dolazimo do zaključka da stranke u postupku pred Upravnim sudom vrlo rijetko koriste kontrolni zahtjev. Blagi trend povećavanja broja podnesenih kontrolnih zahtjeva zabilježen je u 2015. godini. Što se tiče načina odlučivanja o kontrolnim zahtjevima, razvidno je da su u većini predmeta po zahtjevima stranke uspjele.

3. Kontrolni zahtjevi

Budući da je izrada ove analize započela u tijeku 2018. nije bilo moguće uzeti u obzir podatke za 2018. pa se glavnina analize bazira na podacima za razdoblje 2015.-2017. Podaci za 2018. navedeni su samo u onim segmentima za koje su nam bili dostupni.

¹⁷⁶ Upravni sud Crne Gore, www.sudovi.me/uscg.

¹⁷⁷ Počevši od 2010., Upravni sud je zaprimao preko 3.000 predmeta godišnje, s trendom povećanja broja novih predmeta, tako da je broj zaprimljenih predmeta u 2016. prešao 4.500., Izvještaj o radu Upravnog suda Crne Gore, 2016. godina, str. 8, www.sudovi.me/uscg.

¹⁷⁸ Stopa riješenosti je u 2013. iznosila 107,13%, u 2014. 90,64%, u 2015. 90,32%.

¹⁷⁹ Pored konstantnog povećanja priljeva predmeta, jedan od faktora koji utječu na učinkovitost Upravnog suda je povećanje broja predmeta u kojima taj sud provodi usmenu raspravu, koja u određenoj mjeri produljuje postupak. Upravni sud je u 2016. godini održao 1.598 usmenih rasprava, što je za 392 rasprave više nego u 2015. godini, u kojoj je održano 1.206 usmenih rasprava., Izvještaj o radu Upravnog suda Crne Gore, 2016. godina, str. 8, www.sudovi.me/uscg.

¹⁸⁰ U tom je razdoblju Upravni sud zaprimio ukupno 35.181 predmeta., www.sudovi.me/uscg.

¹⁸¹ 193 kontrolna zahtjeva.

Tablica 1.
Primljeni i riješeni kontrolni zahtjevi
2015.-2017.

Godina	Primljeno	Riješeno
2015.	25	25
2016.	15	15
2017.	23	23
UKUPNO	63	63

Tijekom deset godina primjene ZZPSRR-a, od 2008. do 2018. godine, Upravnom sudu Crne Gore ukupno su podnesena 193 kontrolnih zahtjeva. Ako usporedimo prvih pet godina primjene Zakona (2008.-2013.), kada je ukupno podneseno 26 kontrolnih zahtjeva, s posljednjih pet godina (2014.-2018.), kada ih je podneseno ukupno 167, dolazimo do zaključka da je znatno porastao broj podnesenih kontrolnih zahtjeva, osobito u 2018. godini kada ih je podneseno 97.

Od 2015. do 2017. Upravni sud je zaprimio 63 kontrolna zahtjeva.¹⁸²

Tablica 2.
Prosječno trajanje postupaka na dan podnošenja kontrolnog zahtjeva
2015.-2017.

Godina	Trajanje postupka (od prve žalbe u upravnom postupku) na dan podnošenja kontrolnog zahtjeva (u danima)
2015.	428
2016.	465
2017.	401
PROSJEČNO	431

Podaci iz gornje tablice pokazuju da su se stranke obraćale Upravnom sudu Crne Gore koristeći pravno sredstvo iz ZZPSRR-a tek nakon proteka određenog, relativno dugog razdoblja trajanja upravnog postupka koji je prethodio upravnom sporu. U razdoblju od 2015. do 2017. stranke su podnosile kontrolni zahtjev u prosjeku nakon proteka više od 400 dana od prve žalbe u upravnom postupku, što je, već samo po sebi, u najvećem broju slučajeva dostatno za zaključak o predugom trajanju postupka u kojemu se odlučuje u nekoj upravnoj stvari.

¹⁸² Tablica 1.

Tablica 3.
Načini odlučivanja o kontrolnom zahtjevu
2015.-2017.

Godina	Broj riješenih kontrolnih zahtjeva	Obavještenje o okončanju postupka u roku do četiri mjeseca (čl.17.)	Obavještenje da je predmet okončan (čl.17.)	Odbijen zahtjev kao očito neosnovan (čl.14.)
2015.	25	22	2	1
2016.	15	8	3	4
2017.	23	10	11	2
UKUPNO	63	40	16	7

Polazeći od prosječnog trajanja postupka u vrijeme podnošenja kontrolnog zahtjeva, ne iznenađuju podaci iz tablice 3. koji govore o načinu odlučivanja o kontrolnom zahtjevu. Naime, dugotrajnost postupka koji je prethodio kontrolnom zahtjevu objašnjava činjenicu da je u većini predmeta u kojima je podnesen kontrolni zahtjev predsjednik Upravnog suda zahtjev ocijenio osnovanim.¹⁸³

Članak 14. ZZPSRR-a – odbijanje kontrolnog zahtjeva kao očito neosnovanog

Prema članku 14. ZZPSRR-a, predsjednik suda će rješenjem odbiti kontrolni zahtjev kad ocijeni da je očito neosnovan.

U razdoblju od 2015. do 2017., Upravni sud je u samo šest predmeta donio odluku o odbijanju zahtjeva kao očito neosnovanog, na temelju članka 14. ZZPSRR-a.

Tablica 4.
Razlozi odbijanja kontrolnih zahtjeva kao očito neosnovanih
(čl. 14. ZZPSRR-a)

Godina	Povučen zahtjev (okončan spor)	Zahtjev zbog nepostupanja upravnih tijela	Nisu korištena dopuštena pravna sredstva prije kontrolnog zahtjeva	Spor u granicama razumnog roka
2015.	1	-	-	-
2016.	-	1	-	3
2017.	-	-	2	-
UKUPNO	1	1	2	3

Razlozi za odbijanje zahtjeva kao očito neosnovanog, u praksi Upravnog suda, su:

¹⁸³ U 40 od 63 predmeta u kojima je podnesen kontrolni zahtjev predsjednik Upravnog suda stranci je poslao obavještenje da će postupak biti okončan u roku od najviše četiri mjeseca.

- trajanje upravnog spora u granicama razumnog roka
- nije riječ o sporu u kojemu se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi
- nije riječ o povredi prava u sudskom postupku, već u postupku kod upravnog tijela
- nisu iskorištena sva dopuštena zakonska sredstva prije podnošenja kontrolnog zahtjeva

Kao bitne dijelove obrazloženja odluka o odbijanju kontrolnih zahtjeva, kao očito neosnovanih, možemo izdvojiti sljedeće:

„Iz činjenica utvrđenih uvidom u spise predmeta na koji se kontrolni zahtjev odnosi, kao i iz određenja razumnog roka u gore navedenom zakonu i Evropskoj konvenciji, nesporno proizilazi da, u konkretnom slučaju, nije povrijeđeno pravo tužioca na suđenje u razumnom roku, jer radnje koje su preduzete od strane ovog suda, radi stvaranja procesnih pretpostavki za donošenje odluke, upućuju na zaključak da u predmetu U.br.3535/15, nije došlo do kršenja prava na suđenje u razumnom roku, u upravno sudskom postupku.

Osim navedenog, dužina trajanja razumnog roka koja je ustanovljena u praksi Evropskog suda za ljudska prava, argumente podnosioca kontrolnog zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, čine neosnovanim, jer trajanje upravnog spora od 25.12.2015. godine, dana kada je tužba zavedena u sudu, do podnošenja kontrolnog zahtjeva, dana 25.01.2016. godine, ne predstavlja vrijeme koje bi po pozitivno pravnim propisima i po međunarodnim standardima predstavljalo kršenje prava tužioca na donošenje odluke u razumnom roku.“¹⁸⁴

„Kako se utvrđuje iz podnietog kontrolnog zahtjeva, podnosioci istog traže sudsku zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, u postupku koji se vodi pred Upravom za nekretnine – Područne jedinice Herceg Novi, u postupku odlučivanja o eksproprijaciji, pokrenutoj od strane Direkcije za imovinu Opštine Herceg Novi. Dakle, u konkretnom slučaju ne radi se o povredi prava u sudskom postupku, već u postupku kod državnog organa, što znači da podnosioci kontrolnog zahtjeva zaštitu prava na suđenje u razumnom roku mogu tražiti samo zbog povrede tog prava počinjene u sudskom postupku i u upravnom sporu, a ne u postupku koji se vodi pred državnim organima.“¹⁸⁵

„Nesporno je da je Upravni sud Crne Gore donio odluku u predmetu U.br.2932/2015, dana 26.04.2016. godine, kojim je tužbu usvojio i poništio predmetno rješenje i predmet vratio na ponovni postupak, čime je na taj način okončao postupak po predmetnoj tužbi. Dakle, u konkretnom slučaju ne radi se o povredi prava u sudskom postupku, već u postupku kod državnog organa, što znači da podnosilac kontrolnog zahtjeva zaštitu prava na suđenje u razumnom roku može tražiti samo zbog povrede tog prava počinjene u sudskom postupku i u upravnom sporu, a ne u postupku koji se vodi pred državnim organima, u ovom slučaju pred Upravom za nekretnine PJ Ulcinj.

Članom 57 Zakona o upravnom sporu propisano je da ako tuženi javnopravni organ, poslije donošenja presude kojom se njegov akt poništava, ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi akt u tom postupku ili u tom roku ne donese akt o izvršenju presude

¹⁸⁴ Su.IV-2.br.2/16 Na isti je način postupljeno u predmetu Su.IV-2.br.3/16, koji je činjenično i pravno istovjetan predmetu Su.IV-2.br.2/16.

¹⁸⁵ Su.IV-2.br. 9/16.

Upravnog suda iz člana 35 stav 3 ovog zakona, stranka može, posebnim podneskom, tražiti donošenje takvog akta.

Ako tuženi javnopravni organ ne donese akt iz stava 1 ovog člana, u roku od sedam dana od dana podnošenja podneska, stranka može tražiti donošenje takvog akta od strane Upravnog suda.

Imajući u vidu ovakvo zakonsko određenje, kao i navode iz podnijetog kontrolnog zahtjeva, evidentno je da podnosilac zahtjeva nije nastavio postupak prema uslovima propisanim Zakonom o upravnom postupku i Zakonom o upravnom sporu, tačnije nije iscrpio sva zakonska sredstva koja mu stoje na raspolaganju prije podnošenja kontrolnog zahtjeva Sudu, a kakvo stanovište je zauzeo i Evropski sud za ljudska prava u presudi Vere Štajcar protiv Hrvatske, br. 46279/99, ESLJP 20. januara 2000. godine.

*Imajući u vidu prednje, podnijeti kontrolni zahtjev valjalo je odbiti kao očigledno neosnovan, primjenom odredbe člana 14 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.*¹⁸⁶

U predmetu Su.IV-2.br. 7/17 kontrolni zahtjev je podnesen zbog nepostupanja upravnog inspektora, po zahtjevu – inicijativi za inspekcijski nadzor, kojim zahtjevom je tražen inspekcijski nadzor prema subjektima JU OŠ „Vukašin Radunović“ Berane i Fonda za zdravstveno osiguranje PJ Berane, a koji su podnosiocu kontrolnog zahtjeva povrijedili prava po osnovi rada.

U obrazloženju rješenja kojim je kontrolni zahtjev odbijen kao očigledno neosnovan, u bitnom je navedeno:

„Iz činjenica utvrđenih uvidom u kontrolni zahtjev, proizilazi da je podnosilac doživio povredu na radu, dana 15.04.2014. godine, da mu je utvrđen invaliditet od preko 50%, da je istu povredu prijavio u roku od tri dana poslodavcu, ali da poslodavac nije blagovremeno podnio prijavu o povredi na radu Fondu za zdravstveno osiguranje PJ Berane, usled čega njemu nije mogla biti isplaćena novčana nadoknada. U kontrolnom zahtjevu ukazuje na nepostupanje Upravne inspekcije i glavnog upravnog inspektora, po njegovoj inicijativi za vršenje inspekcijskog nadzora u gore navedenim subjektima.

Kako se utvrđuje iz podnijetog kontrolnog zahtjeva, podnosilac istog traži sudsku zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku i nepostupanja po njegovoj inicijativi za vršenje inspekcijskog nadzora, u postupku koji se vodi pred upravnom inspekcijom u MUP Crne Gore. Dakle, u konkretnom slučaju ne radi se o povredi prava u sudskom postupku, već u postupku kod državnog organa, što znači da podnosilac kontrolnog zahtjeva zaštitu prava na suđenje u razumnom roku može tražiti samo zbog povrede tog prava počinjene u sudskom postupku (upravnom sporu), a ne u postupku koji se vodi pred državnim organima.

Sem toga, podnosiocu zahtjeva je stajala na raspolaganju mogućnost ostvarivanja sudske zaštite u slučaju ćutanja administracije.

¹⁸⁶ Su IV-2 br. 23/17.

Naime, članom 13 Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 039/03 od 30.06.2003, Službeni list Crne Gore", br. 076/09 od 18.11.2009, 057/11 od 30.11.2011, 018/14 od 11.04.2014, 011/15 od 12.03.2015, 052/16 od 09.08.2016), je, između ostalog, propisana obaveza inspektora da razmotri inicijativu za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora i o tome obavijesti podnosioca inicijative. Ukoliko isti ne postupi na naprijed navedeni način, podnosiocu inicijative stoji na raspolaganju mogućnost podnošenja žalbe usled nepostupanja inspektora po njegovoj inicijativi, ministarstvu nadležnom za upravnu oblast na koju se inicijativa odnosi. Tek, ukoliko o žalbi nadležno ministarstvo nebi odlučilo, ili ukoliko donese rješenje sa kojim podnosilac inicijative nije zadovoljan, onda podnosiocu inicijative stoji na raspolaganju mogućnost podnošenja tužbe.

Imajući u vidu ovakvo zakonsko određenje, kao i navode iz podnijetog kontrolnog zahtjeva, navedena povreda na koju ukazuje podnosilac ne smatra se povredom prava koje uživa zaštitu po odredbama Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, saglasno odredbi člana 2 stav 1 navedenog zakona.

Imajući u vidu prednje, podnijeti kontrolni zahtjev valjalo je odbiti kao očigledno neosnovan, primjenom odredbe člana 14 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.“

U promatranom razdoblju¹⁸⁷ jedan je postupak po kontrolnom zahtjevu obustavljen, pozivom na članak 14. ZZPSRR-a.

U tom je predmetu podnesen kontrolni zahtjev u vezi s upravnim sporom zbog šutnje uprave (Ministarstva financija). U postupku povodom kontrolnog zahtjeva predsjednik Upravnog suda je utvrdio da je Ministarstvo financija donijelo rješenje i da je podnositelj kontrolnog zahtjeva obavijestio sud da je rješenje doneseno te da su prestali razlozi za podnesenu tužbu i kontrolni zahtjev. Stoga je, na temelju članka 14. ZZPSRR-a, u vezi s člankom 194. Zakona o parničnom postupku, obustavljen postupak po kontrolnom zahtjevu.¹⁸⁸

Članak 16. ZZPSRR-a – odbijanje kontrolnog zahtjeva kao neosnovanog

Člankom 16. ZZPSRR-a propisano je kad predsjednik suda, nakon provedenog postupka, utvrdi da sud nije povrijedio pravo na suđenje u razumnom roku, rješenjem će odbiti kontrolni zahtjev kao neosnovan.

U promatranom razdoblju (2015. – 2017.) Upravni sud ni u jednom predmetu nije donio odluku o kontrolnom zahtjevu na temelju članka 16. ZZPSRR-a.

Prema podacima Upravnog suda, u 2018. godini doneseno je osam takvih odluka. Najčešći razlog odbijanja kontrolnog zahtjeva kao neosnovanog na temelju članka 16. ZZPSRR-a je pravodobna i kontinuirana aktivnost suda¹⁸⁹ i trajanje sudskog postupka u granicama razumnog roka.

Relevantni dio obrazloženja odluke o kontrolnom zahtjevu u jednom takvom slučaju glasi:

¹⁸⁷ Od 2015. do 2017. godine.

¹⁸⁸ Su.IV-2.br.18/15.

¹⁸⁹ Riječ je o pravodobnom i u kontinuiranom poduzimanju radnji u postupku čija je duljina predmet ocjene.

„Naime, dužina trajanja razumnog roka, shodno praksi Evropskog suda za ljudska prava, računa se od momenta podnošenja žalbe protiv odluke donijete u prvom stepenu (presuda Živaljević protiv Crne Gore, predavka br. 17229/04, st. 72 od 08.03.2011. godine)

Imajući u vidu da je žalba prvostepenom organu podnijeta nadležnom organu, da je usled „ćutanja administracije“ drugostepenog organa podnijeta tužba Upravnom sudu, da je Sud poslao tužbu na odgovor, da je tuženi dostavio odgovor na tužbu, spise predmeta i dopis kojim obavještava sud da je donijet zaključak (...), da je postupajući sudija poslao dopis tužiocu na izjašnjenje da li je zadovoljan naknadno donešenim zaključkom, (...) jasno prizilazi da su od strane Suda preuzimane radnje blagovremeno i u kontinuitetu.

Naime, postupak u ovoj pravnoj stvari, koji pri tome nije hitne prirode, računajući od momenta podnošenja žalbe drugostepenom organu (08.09.2017.) pa do momenta podnošenja kontrolnog zahtjeva (02.04.2018.), traje 6 mjeseci i 25 dana, koja dužina trajanja ne daje osnova za zaključak da je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, koje je garantovano članom 6 stav 1 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Imajući u vidu dužinu trajanja postupka, činjenicu da nije bilo velikog kašnjenja u preuzimanju procesnih radnji na osnovu kojih bi se mogao izvesti zaključak o kršenju prava tužioca na suđenje u razumnom roku, podnijeti kontrolni zahtjev valjalo je odbiti kao neosnovan, primjenom odredbe člana 16 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.“ (Su. IV-2 br. 22/18)

Članak 17. ZZPSRR-a – obavještenje

Predsjednik suda može obavijestiti stranku da će u roku, koji ne može biti dulji od četiri mjeseca od primitka kontrolnog zahtjeva biti obavljene određene procesne radnje, odnosno donesena odluka i na taj način okončati postupak po kontrolnom zahtjevu.

Upravni sud je od 2015. do 2017. godine donio 56 obavijesti na temelju članka 17. ZZPSRR-a (88,8% od ukupnog broja kontrolnih zahtjeva). Od tih 56 obavijesti, u 40 predmeta (71,4%) stranka je obaviještena da će postupak biti ubrzan, odnosno da će biti okončan u roku od četiri mjeseca, dok je u 16 predmeta (28,6%) strankama dostavljena obavijest da je predmet okončan.

U slučaju obavještenja iz članka 17. ZZPSRR-a, Upravni sud je pravodobno postupao, u roku predviđenim člankom 20. ZZPSRR-a. Stoga se može zaključiti da je praksa postupanja Suda po kontrolnim zahtjevima transparentna te u predmetima u kojima su stranke bile obaviještene da će odluka biti donesena u određenom roku, tako i bilo. Pored toga, valja istaknuti da Upravni sud sve svoje odluke objavljuje na web stranici¹⁹⁰ što olakšava praćenje datuma donošenja odluke, odnosno pruža odgovor na pitanje je li Sud postupio u skladu s odlukom po kontrolnom zahtjevu.

¹⁹⁰ www.sudovi.me

Članak 18. ZZPSRR-a – određivanje roka

Predsjednik suda rješenjem može odrediti rok za poduzimanje određenih procesnih radnji, koji ne može biti dulji od četiri mjeseca, kao i odgovarajući rok u kojemu ga sudac mora obavijestiti o poduzetim radnjama u slučajevima kada utvrdi da se postupak i odlučivanje u predmetu neopravdano odugovlači, a može naložiti i prioritetno rješavanje predmeta ako okolnosti slučaja ili hitna priroda predmeta to nalažu.¹⁹¹

Ako sudac ne poduzme mjere određene rješenjem po kontrolnom zahtjevu ili obavještenjem, kao i u drugim slučajevima nepostupanja, predsjednik suda može oduzeti dodijeljeni predmet u skladu s posebnim zakonom.¹⁹²

U razdoblju od deset godina primjene ZZPSRR-a, na Upravnom sudu nije bilo postupanja na temelju članka 18. ZZPSRR-a.

Tablica 5.
Prosječno trajanje postupaka po kontrolnim zahtjevima
2015.-2017.

Godina	Trajanje postupka po kontrolnom zahtjevu (u danima)
2015.	4
2016.	18
2017.	32
PROSJEČNO	18

Dugotrajnost postupka po pravnom sredstvu namijenjenom za ubrzanje postupka odnosno zaštitu prava na suđenje u razumnom roku potkopala bi svrhu pravnog sredstva i dovela u pitanje njegovu djelotvornost. Promatrajući kontrolni zahtjev s toga aspekta, podaci iz tablice 5. o prosječnom trajanju postupka po kontrolnom zahtjevu u razdoblju od 2015. do 2017. (18 dana) upućuju na zaključak da je riječ o efikasnom pravnom sredstvu za ostvarivanje odnosno zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Tablica 6.
Prosječno trajanje postupka nakon odluke o kontrolnom zahtjevu
2015.-2017.

Godina	Ukupno trajanje postupka (u upravnoj stvari) nakon odluke o kontrolnom zahtjevu (u danima)
2015.	90
2016.	58
2017.	74
PROSJEČNO	74

¹⁹¹ Članak 18. ZZPSRR-a.

¹⁹² Članak 19. ZZPSRR-a.

Sljedeći element o kojemu ovisi ocjena djelotvornosti pravnog sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku je trajanje postupka u vezi s kojim je zahtjev podnesen, nakon odluke o pravnom sredstvu. Na taj se način procjenjuje je li pravno sredstvo polučilo glavni cilj zbog kojega je ustanovljeno (ubrzanje postupka o kojemu je riječ), odnosno ima li pravno sredstvo akceleratornu funkciju. Podatak o prosječnom trajanju upravnog spora nakon odluke o kontrolnom zahtjevu upućuje na zaključak da se nakon odluke o kontrolnom zahtjevu upravni sporovi okončavaju u relativno kratkom roku, što bi moglo upućivati na akceleratornu funkciju toga pravnog sredstva. Međutim, bez egzaktnih podataka o prosječnom trajanju upravnih sporova u promatranom razdoblju¹⁹³ nije moguće utvrditi ubrzava li kontrolni zahtjev postupke u vezi s kojima je podnesen odnosno ima li to pravno sredstvo akceleratornu funkciju.¹⁹⁴

Tablica 7.
Prosječno ukupno trajanje postupka (od prve žalbe do pravomoćnog okončanja postupka) 2015.-2017.

Godina	Ukupno trajanje postupka (u upravnoj stvari) (u danima)
2015.	537
2016.	560
2017.	426
PROSJEČNO	508

Podaci iz gornje tablice pokazuju da je u predmetima u kojima su podneseni kontrolni zahtjevi, u razdoblju od 2015. do 2017. pravno relevantno razdoblje trajalo prosječno 508 dana, što je s aspekta prava na suđenje u razumnom roku u predmetima u kojima se odlučuje u upravnim stvarima, neprihvatljivo. S druge strane, moguće je pretpostaviti da bi postupci u slučajevima u kojima stranke nisu koristile kontrolni zahtjev, trajali još dulje pa se i s tog aspekta može govoriti o pozitivnom učinku kontrolnog zahtjeva.

4. Žalbe protiv odluka o kontrolnom zahtjevu

Ako predsjednik suda odbaci ili odbije kontrolni zahtjev ili ako po kontrolnom zahtjevu stranci ne dostavi, u roku od 60 dana rješenje ili obavještenje u skladu sa člankom 17. ZZPSRR-a, stranka može izjaviti žalbu u roku od osam dana od primitka rješenja ili isteka roka za dostavljanje rješenja, odnosno obavještenja.¹⁹⁵

¹⁹³ Podaci o prosječnom trajanju upravnih sporova pred Upravnim sudom Crne Gore od 2015. do 2017. nisu nam dostupni.

¹⁹⁴ Prema dostupnim podacima, prosječno trajanje upravnog spora u 2018. godini iznosilo je 339,34 dana. Međutim, ti nam podaci ne omogućavaju donošenje zaključaka u vezi sa stanjem u promatranom razdoblju od 2015. do 2017. za koje podaci, kao što je navedeno, nisu dostupni.

¹⁹⁵ Članak 24. ZZPSRR-a.

Tablica 8.
Broj podnesenih žalbi

Godina	Žalbe
2015	3
2016	2
2017	5
UKUPNO	10

Tablica 9.
Struktura žalbi

Godina	Žalbe protiv rješenja iz čl. 14. ZZPSRR-a	Žalbe zbog neodlučivanja o kontrolnom zahtjevu
2015	1	2
2016	1	1
2017	2	3
UKUPNO	4	6

U razdoblju od 2015. do 2017. protiv odluka Upravnog suda po kontrolnom zahtjevu, odnosno zbog nedonošenja odluke predsjednika suda o kontrolnom zahtjevu podneseno je 10 žalbi.

Tablica 10.
Način odlučivanja Vrhovnog suda o žalbama

Godina	Usvojeno	Odbijeno
2015.	2	1
2016.	1	1
2017.	1	4
UKUPNO	4	6

Od ukupno podnesenih 10 žalbi, Vrhovni sud Crne Gore odbio je šest žalbi i potvrdio odluku Upravnog suda.

Četiri žalbe, izjavljene zbog nedonošenja rješenja po kontrolnom zahtjevu, po mišljenju Vrhovnog suda, bile su osnovane, ali su kontrolni zahtjevi u tim predmetima ocijenjeni očito neosnovanima.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Vrhovni sud Crne Gore, rješenje, IV-2 Su 3/15 od 12. lipnja 2015., rješenje, IV-2 Su 5/15 od 30. lipnja 2015., rješenje IV-2 Su 11/16 od 31. listopada 2016. i rješenje IV-2 7/17 od 17. listopada 2017.

U jednom od njih kontrolni zahtjev podnijela je osoba koja u vrijeme podnošenja zahtjeva nije bila stranka u postupku pred Upravnim sudom. S obzirom na činjenicu da podnositelj kontrolnog zahtjeva nije bio stranka u upravnosudskom postupku, predsjednik Upravnog suda nije odlučio o njegovom zahtjevu.

Vrhovni sud je takav pristup Upravnog suda ocijenio pogrešnim, u bitnom ističući da je prema članku 20. ZZPSRR-a predsjednik suda dužan o kontrolnom zahtjevu odlučiti najkasnije u roku od 60 dana od dana primitka kontrolnog zahtjeva. Polazeći od utvrđenja da o kontrolnom zahtjevu nije odlučeno, Vrhovni sud je žalbu ocijenio osnovanom, u dijelu koji se odnosi na neodlučivanje o kontrolnom zahtjevu.¹⁹⁷

Međutim, kontrolni zahtjev ocijenjen je očito neosnovanim, uz sljedeće obrazloženje:

"Članom 2 stav 1 Zakona o zaštiti prava na sudjenje u razumnom roku je propisano da pravo na sudsku zaštitu zbog povrede prava na sudjenje u razumnom roku imaju između ostalih stranka i zainteresovano lice u upravnom sporu, dok je članom 9 stav 1 istog zakona propisano da stranka može podnijeti kontrolni zahtjev ukoliko smatra da sud neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje u predmetu.

U konkretnom slučaju tužilac u trenutku podnošenja kontrolnog zahtjeva i predmetne žalbe nije stranka u upravnom sporu, niti se predmet nalazi u radu kod Upravnog suda Crne Gore, pa je kontrolni zahtjev očigledno neosnovan.

*Sa iznijetih razloga, a s pozivom na član 30 Zakona o zaštiti prava na sudjenje u razumnom roku u vezi člana 14 istog zakona, odlučeno je kao u izreci ovog rješenja pod tačkom dva."*¹⁹⁸

U drugom predmetu predsjednik Upravnog suda je podnositelja kontrolnog zahtjeva obavijestio da spisi nisu kompletirani te da će predmet biti dodijeljen u rad sucu odmah nakon njegova kompletiranja.

Polazeći od članka 17. ZZPSRR-a i sadržaja akta predsjednika suda upućenog podnositelju kontrolnog zahtjeva, Vrhovni sud je zaključio da žalitelj osnovano ističe da u konkretnom slučaju nije odlučeno o kontrolnom zahtjevu.

Obrazlažući svoju odluku, Vrhovni sud je u bitnom istaknuo:

" U konkretnom slučaju predsjednik suda je stranku aktom Su IV-2 br. 7/15 od 09. 03. 2015. godine obavijestio da spisi nijesu kompletirani, te da će predmet biti dodijeljen u rad sudiji odmah nakon njegovog kompletiranja.

Kod naprijed navedene odredbe člana 17 Zakona o zaštiti prava na sudjenje u razumnom roku i sadržine navedenog akta predsjednika suda osnovano se izjavljenom žalbom ističe da u konkretnom slučaju o podnijetom kontrolnom zahtjevu nije odlučeno.

Članom 30 Zakona o zaštiti prava na sudjenje u razumnom roku je propisano da kada je žalba izjavljena zbog toga što predsjednik suda stranci nije donio rješenje ili nije dostavio obavještenje iz člana 17 istog zakona predsjednik neposredno višeg suda postupa i donosi

¹⁹⁷ Ovakvo promišljanje Vrhovnog suda jedino je ispravno budući da je izvan svake sumnje da o podnesenom pravnom sredstvu treba odlučiti (pri čemu nije odlučan način odlučivanja).

¹⁹⁸ Vrhovni sud Crne Gore, rješenje, IV-2 Su 11/16 od 31. listopada 2016.

rješenje po kontrolnom zahtjevu u skladu sa odredbama člana 14, 15, 16, 18 i 22 istog zakona.

Iz spisa predmeta Upravnog suda U. br. 3506/2014 utvrđuje se da je u tom predmetu presuda donijeta dana 03. 04. 2015. godine, a predmetna žalba predata preporučeno pošti 11. 05. 2015. godine. Kod takvog stanja stvari i naprijed navedenih zakonskih odredbi kontrolni zahtjev je valjalo odbiti kao očigledno neosnovan, jer je u trenutku izjavljivanja žalbe postupak pred sudom bio završen. Svrha kontrolnog zahtjeva je ubrzanje sudskog postupka zbog čega se saglasno članu 9 st. 2 Zakona o zaštiti prava na sudjenje u razumnom roku kontrolni zahtjev i podnosi sudu kod kojeg se predmet nalazi u radu. Kod takvih zakonskih odredbi i činjenice da je predmetna žalba izjavljena nakon okončanja sudskog postupka kontrolni zahtjev valja odbiti kao očigledno neosnovan, jer se ne može ubrzavati postupak koji je već završen.

Sa iznijetih razloga i navedenih zakonskih odredbi, odlučeno je kao u izreci ovog rješenja."
199,200

U jednom je predmetu kontrolni zahtjev podnesen za vrijeme trajanja upravnog spora, ali je upravni spor okončan prije podnošenja žalbe zbog nepostupanja po kontrolnom zahtjevu. Vrhovni sud je kontrolni zahtjev ocijenio očito neosnovanim sa sljedećim obrazloženjem: *"...u trenutku podnošenja žalbe zbog neodlučivanja o podnijetom kontrolnom zahtjevu postupak u predmetu U. broj 7599/17 od 21. 09. 2017. godine je bio završen, pa je kontrolni zahtjev očigledno neosnovan, jer se ne može ubrzavati postupak koji je već završen."*²⁰¹

Preostale dvije žalbe zbog nedonošenja rješenja po kontrolnom zahtjevu, po mišljenju Vrhovnog suda, nisu bile osnovane, budući da je predsjednik Upravnog suda u povodu kontrolnog zahtjeva postupio u skladu sa ZZPSRR-om.²⁰² U oba predmeta predsjednik Upravnog suda Crne Gore obavijestio je podnositelja zahtjeva da će odluka u upravnom sporu biti donesena u roku od četiri mjeseca od dana primitka kontrolnog zahtjeva. Zaključivši da je u tom slučaju postupak po kontrolnim zahtjevu okončan donošenjem obavijesti predsjednika Upravnog suda, Vrhovni sud je žalbu zbog nedonošenja rješenja po kontrolnom zahtjevu ocijenio neosnovanom.

Vrhovni sud odbija žalbe protiv rješenja predsjednika Upravnog suda Crne Gore o odbijanju kontrolnog zahtjeva, kao očito neosnovanog, ako je riječ o postupku u kojemu se ne odlučuje o građanskim (imovinskim) pravima tužitelja (podnositelja kontrolnog zahtjeva).

Relevantni dio obrazloženja u jednom takvom slučaju glasi:

¹⁹⁹ Vrhovni sud Crne Gore, rješenje, IV-2 Su 3/15 od 12. lipnja 2015.

²⁰⁰ U predmetu o kojemu je Vrhovni sud odlučio rješenjem, IV-2 Su 5/15 od 30. lipnja 2015. radilo se o istovjetnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji kao u predmetu, IV-2 Su 3/15 s tom razlikom što u predmetu IV-2 Su 5/15 u vrijeme odlučivanja Vrhovnog suda nije bila donesena odluka Upravnog suda u upravnom sporu u vezi s kojim je podnesen kontrolni zahtjev odnosno žalba, ali je Vrhovni sud utvrdio da je rasprava zaključena i da će odluka Upravnog suda biti donesena u zakonskom roku.

²⁰¹ Vrhovni sud Crne Gore, rješenje, IV-2 7/17 od 17. listopada 2017.

²⁰² Vrhovni sud Crne Gore, rješenje, IV-2 4/17 od 2. listopada 2017., rješenje, IV-2 5/17 od 2. listopada 2017.

„Rješenjem predsjednika Upravnog suda Crne Gore Su IV-2 broj 1/16 od 27. 01. 2016. godine s pozivom na član 14 Zakona o zaštiti prava na sudjenje u razumnom roku odbijen je kao neosnovan kontrolni zahtjev tužioca N. D. podniet u predmetu tog suda U. br. 3508/15.

...

Postupak se vodi po zahtjevu tužioca za brisanje upisa prava svojine drugih lica, a ne tužioca, pa je očigledno da se u konkretnom postupku ne odlučuje ni o bilo kakvim građanskim (imovinskim) pravima tužioca.

Kako se u konkretnom postupku ne odlučuje o bilo kakvim građanskim pravima tužioca to je kontrolni zahtjev očigledno neosnovan, jer se član 6 st. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pa time i Zakon o zaštiti prava na sudjenje u razumnom roku primjenjuju samo na sporove u kojima se odlučuje o građanskim pravima stranke.

Sa iznijetih razloga i navedenih zakonskih odredbi, a s pozivom na član 28 Zakona o zaštiti prava na sudjenje u razumnom roku odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

Navodi izjavljene žalbe da se dužina trajanja postupka u upravnom sporu računa od trenutka kada stranka izjavi žalbu protiv upravnog akta su bez značaja za drugačiju odluku. Ovo sa razloga što predmet odlučivanja u konkretnom slučaju nijesu građanska prava tužioca, pa nema mjesta primjeni Zakona o zaštiti prava na sudjenje u razumnom roku što kontrolni zahtjev čini očigledno neosnovan. ²⁰³

Nadalje, Vrhovni sud odbija žalbe protiv rješenja predsjednika Upravnog suda Crne Gore o odbijanju kontrolnog zahtjeva, kao očito neosnovanog, ako je u vrijeme podnošenja kontrolnog zahtjeva bio okončan sudski postupak u vezi s kojim je kontrolni zahtjev podnesen. ²⁰⁴

Sljedeća situacija u kojoj Vrhovni sud odbija žalbu protiv rješenja predsjednika Upravnog suda Crne Gore o odbijanju kontrolnog zahtjeva, kao očito neosnovanog je situacija u kojoj je ranijom presudom Vrhovnog suda Crne Gore djelomično usvojen tužbeni zahtjev tužitelja i naloženo tuženoj - Crnoj Gori da zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u dva predmeta Upravnog suda Crne Gore, na ime naknade nematerijalne štete, tužitelju isplati određeni iznos. Naknada štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku dosuđena je tužitelju za razdoblje od 23. travnja 2011. (datum izjavljivanja prve žalbe) do 22. siječnja 2015. (datum podnošenja tužbe za pravično zadovoljenje).

Kontrolni zahtjev u konkretnom slučaju podnesen je u vezi s postupkom pred Upravnim sudom Crne Gore radi donošenja akta u izvršenju ranije presude Upravnog suda u istom predmetu. Dakle, riječ je o istom postupku koji je bio predmet postupka pred Vrhovnim sudom po tužbi za pravično zadovoljenje.

Odbijajući žalbu protiv rješenja predsjednika Upravnog suda, Vrhovni sud u bitnom ističe:

„Kod prednjih utvrđenja ne može se ponovo utvrđivati povreda prava na sudjenje u razumnom roku u periodu od 23. 04. 2011. do 22. 01. 2015. godine, već se utvrđuje povreda prava na sudjenje u razumnom roku nakon tog perioda pri čemu se cijeni činjenica da je postupak prethodno trajao navedeni period vremena.

²⁰³ Vrhovni sud Crne Gore, rješenje, Su VI br. 2/16 od 24. veljače 2016.

²⁰⁴ Vrhovni sud Crne Gore, rješenje, IV-2 Su broj 3/17 od 23. ožujka 2017.

*Iz spisa predmeta se utvrđuje da nakon donošenja presude Upravnog suda Crne Gore U. br. 2363/14 upravni organ iz opravdanih razloga (provodjenje dokaza i izmjene zahtjeva od strane tužioca) do dana donošenja presuda U. br. 655/15 od 23. 04. 2015. godine nije donio akt u izvršenju navedene presude. Cijeneći tu činjenicu, te činjenicu da je tužba u predmetu U. br. 655/15 podnijeta 13. 03. 2015. godine, a presuda donijeta 23. 04. 2015. godine, nalazim da osnovano predsjednik Upravnog suda Crne Gore pobijanim rješenjem zaključuje da u konkretnom slučaju nije došlo do povrede prava na sudjenje u razumnom roku, a što izjavljenu žalbu čini neosnovanom.*²⁰⁵

Polazeći od članka 24. ZZPSRR-a kojim je uređeno pravo na žalbu protiv odluka odnosno nepostupanja predsjednika suda po kontrolnom zahtjevu, Vrhovni sud odbacuje žalbe podnesene protiv obavijesti iz članka 17. ZZPSRR-a.²⁰⁶

5. Sažetak

Tijekom vremena sve se više proširivala nadležnost Suda, bilo da se pred Upravnim sudom pruža zaštita koja se ranije osiguravala pred drugim državnim tijelima, bilo da je riječ o potpuno novim nadležnostima. U tom kontekstu treba spomenuti zakone o službenicima, plaćama državnih službenika, restituciji, slobodnom pristupu informacijama, javnim nabavama, regulatornim agencijama. Pored toga, treba imati na umu i to da usklađivanje prava Crne Gore s pravom Europske unije ima za posljedicu da će se zaštita od svih nezakonitih postupanja tijela vlasti osiguravati pred Upravnim sudom, a što se odražava i na priljev predmeta.

Podaci o broju primljenih, riješenih i neriješenih predmeta pred Upravnim sudom Crne Gore pokazuju da od 2010. godine broj primljenih predmeta značajno raste. Unatoč tome što je broj riješenih predmeta u prosjeku bio približan broju primljenih predmeta, ne samo da se nije smanjivao broj neriješenih predmeta, već se od 2010. njihov broj konstantno povećavao. Stopa riješenosti predmeta, koja se od 2013. smanjuje i koja je u 2016. iznosila skromnih 88,08%, a koja je u 2017. pala na zabrinjavajućih 37,44%, pokazuje da se Upravni sud Crne Gore ne može uspješno nositi s priljevom predmeta.

Analizirajući statističke podatke o broju predmeta Upravnog suda od 2010. do 1. siječnja 2017. zajedno s podacima o broju podnesenih kontrolnih zahtjeva, dolazimo do zaključka da stranke u postupku pred Upravnim sudom vrlo rijetko koriste kontrolni zahtjev. Blagi trend povećavanja broja podnesenih kontrolnih zahtjeva zabilježen je u 2015. godini. Što se tiče načina odlučivanja o kontrolnim zahtjevima, razvidno je da je do 2014. o većini zahtjeva negativno odlučeno, dok su od 2014. do 31. prosinca 2017. u većini predmeta po zahtjevima stranke uspjele. Stoga nema uporišta za zaključak da je način odlučivanja o kontrolnim zahtjevima razlog koji obeshrabruje potencijalne podnositelje u podnošenju zahtjeva pa je razlog vrlo malom postotku korištenja ovoga pravnog sredstva potrebno tražiti negdje drugdje.

²⁰⁵ Vrhovni sud Crne Gore, rješenje, IV-2 Su broj 2/15 od 9. lipnja 2015.

²⁰⁶ Vrhovni sud Crne Gore, rješenje, IV-2 broj 4/17 od 2. listopada 2017., rješenje, IV-2 broj 5/17 od 2. listopada 2017. Ovdje valja napomenuti da su točkom I. izreke oba, naprijed navedenih rješenja, odbijene žalbe zbog neodlučivanja po kontrolnom zahtjevu u predmetima Upravnog suda Crne Gore, dok su točkom II. izreke navedenih rješenja odbačene žalbe podnesene protiv obavijesti iz članka 17. ZZPSRR-a.

Od 2015. do 2017. Upravni sud je zaprimio 63 kontrolna zahtjeva.

Stranke su se obraćale Upravnom sudu Crne Gore podnoseći kontrolni zahtjev nakon relativno dugog trajanja upravnog postupka koji je prethodio upravnom sporu. U razdoblju od 2015. do 2017. stranke su podnosile kontrolni zahtjev u prosjeku nakon proteka više od 400 dana od prve žalbe u upravnom postupku, što je, već samo po sebi, u najvećem broju slučajeva dostatno za zaključak o predugom trajanju postupka u kojemu se odlučuje u upravnoj stvari. Dugotrajnost postupka koji je prethodio kontrolnom zahtjevu objašnjava činjenicu da je u većini predmeta u kojima je podnesen kontrolni zahtjev predsjednik Upravnog suda zahtjev ocijenio osnovanim. U razdoblju od 2015. do 2017., u samo šest predmeta donesena je odluka o odbijanju zahtjeva kao očito neosnovanog, na temelju članka 14. ZZPSRR-a i to iz sljedećih razloga:

- trajanje upravnog spora u granicama razumnog roka
- nije riječ o sporu u kojemu se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi
- nije riječ o povredi prava u sudskom postupku, već u postupku kod upravnog tijela
- nisu iskorištena sva dopuštena zakonska sredstva prije podnošenja kontrolnog zahtjeva

U promatranom razdoblju (2015. – 2017.) Upravni sud ni u jednom predmetu nije donio odluku o kontrolnom zahtjevu na temelju članka 16. ZZPSRR-a kojim je propisano kad predsjednik suda, nakon provedenog postupka, utvrdi da sud nije povrijedio pravo na suđenje u razumnom roku, rješenjem će odbiti kontrolni zahtjev kao neosnovan.

Od 2015. do 2017. godine doneseno je 56 obavještenja na temelju članka 17. ZZPSRR-a (88,8% od ukupnog broja kontrolnih zahtjeva). Od 56 obavještenja, u 40 predmeta (71,4%) stranka je obaviještena da će postupak biti ubrzan, odnosno da će biti okončan u roku od četiri mjeseca, dok je u 16 predmeta (28,6%) strankama dostavljeno obavještenje da je predmet okončan.

U slučaju obavještenja iz članka 17. ZZPSRR-a, Upravni sud je pravodobno postupao, u roku predviđenim člankom 20. ZZPSRR-a. Provedena analiza pokazuje da je praksa postupanja Suda po kontrolnim zahtjevima transparentna te u predmetima u kojima su stranke bile obaviještene da će odluka biti donesena u određenom roku, tako i bilo. Pored toga, valja istaknuti da Upravni sud sve svoje odluke objavljuje na web stranici što olakšava praćenje datuma donošenja odluke, odnosno pruža odgovor na pitanje je li Sud postupio u skladu s odlukom po kontrolnom zahtjevu.

Dugotrajnost postupka po pravnom sredstvu namijenjenom za ubrzanje postupka odnosno zaštitu prava na suđenje u razumnom roku potkopala bi svrhu pravnog sredstva i dovela u pitanje njegovu djelotvornost. Promatrajući kontrolni zahtjev s toga aspekta, podaci o prosječnom trajanju postupka po kontrolnom zahtjevu u razdoblju od 2015. do 2017. od 18 dana upućuju na zaključak da je riječ o efikasnom pravnom sredstvu za ostvarivanje odnosno zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Sljedeći element o kojemu ovisi ocjena djelotvornosti pravnog sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku je trajanje postupka u vezi s kojim je zahtjev podnesen, nakon odluke o pravnom sredstvu. Na taj se način procjenjuje je li pravno sredstvo ostvarilo glavni

cilj zbog kojega je ustanovljeno (ubrzanje postupka o kojemu je riječ), odnosno ima li pravno sredstvo akceleratornu funkciju. Podatak o prosječnom trajanju upravnog spora nakon odluke o kontrolnom zahtjevu upućuje na zaključak da se nakon odluke o kontrolnom zahtjevu upravni sporovi okončavaju u relativno kratkom roku, što bi moglo upućivati na akceleratornu funkciju toga pravnog sredstva. Međutim, bez egzaktnih podataka o prosječnom trajanju upravnih sporova u promatranom razdoblju nije moguće utvrditi ubrzava li kontrolni zahtjev postupke u vezi s kojima je podnesen odnosno ima li to pravno sredstvo akceleratornu funkciju.

Prikupljeni podaci pokazuju da je u predmetima u kojima su podneseni kontrolni zahtjevi, u razdoblju od 2015. do 2017. pravno relevantno razdoblje trajalo prosječno 508 dana, što je s aspekta prava na suđenje u razumnom roku u predmetima u kojima se odlučuje u upravnim stvarima, neprihvatljivo. S druge strane, moguće je zaključiti da bi postupci u slučajevima u kojima stranke nisu koristile kontrolni zahtjev, trajali još dulje pa se i s tog aspekta može govoriti o pozitivnom učinku kontrolnog zahtjeva.

U razdoblju od 2015. do 2017. protiv odluka Upravnog suda po kontrolnom zahtjevu, odnosno zbog nedonošenja odluke predsjednika suda o kontrolnom zahtjevu podneseno je 10 žalbi. Od ukupnog broja žalbi, četiri žalbe su podnesene protiv rješenja predsjednika Upravnog suda donesenog na temelju članka 14. ZZPSRR-a, a šest žalbi zbog neodlučivanja o kontrolnom zahtjevu. Vrhovni sud je usvojio četiri, a odbio šest žalbi. Sve usvojene žalbe odnosile su se na nedonošenje rješenja po kontrolnom zahtjevu uslijed pogrešnog pravnog pristupa glede procesnih pretpostavki za odlučivanje o kontrolnom zahtjevu.

Polazeći od broja predmeta u kojima je bila dopuštena žalba protiv odluke o kontrolnom zahtjevu (odnosno zbog nepostupanja predsjednika Upravnog suda) i broja podnesenih žalbi, dolazimo do zaključka da su stranke bile nezadovoljne odlukom predsjednika Upravnog suda o kontrolnim zahtjevima odnosno njegovim nepostupanjem u povodu kontrolnog zahtjeva zbog čega su podnosile žalbe Vrhovnom sudu. Međutim, analiza načina postupanja Vrhovnog suda po žalbama pokazuje da je u 60% slučajeva predsjednik Upravnog suda, u postupku po kontrolnom zahtjevu, postupao u skladu sa ZZPSRR-om, dok se podatak o 40% usvojenih žalbi odnosi na nedonošenje odluke po kontrolnom zahtjevu u situacijama u kojima su bile ispunjene zakonske pretpostavke za postupanje.

IV. TUŽBA ZA PRAVIČNO ZADOVOLJENJE

Pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, u skladu sa ZZPSRR-om, može se ostvariti isplatom novčane naknade za prouzrokovanu štetu i/ili objavljivanjem presude da je stranci bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.²⁰⁷

Tužba za pravično zadovoljenje može se podnijeti samo ako je stranka prethodno podnijela kontrolni zahtjev nadležnom sudu. Također, može je podnijeti i stranka koja objektivno nije bila u mogućnosti podnijeti kontrolni zahtjev sudu. Tužba se podnosi u roku od šest mjeseci od pravomoćnosti odluke u predmetu.

Kao što je navedeno ranije u tekstu, izrada ove analize započela je u tijeku 2018. pa nije bilo moguće uzeti u obzir podatke za 2018. zbog čega se glavnina analize bazira na podacima za razdoblje 2015.-2017. Podaci za 2018. navedeni su samo u onim segmentima za koje su nam bili dostupni.

U razdoblju od 10 godina primjene ZZPSRR-a (2008. – 2018.), Vrhovnom sudu Crne Gore je podneseno ukupno 395 tužbi za pravično zadovoljenje, od čega se samo 34 tužbe odnose na postupke pred Upravnim sudom Crne Gore. Od toga: osam tužbi je usvojeno, sedam odbijeno, sedamnaest je odbačeno, dok su u dva slučaja tužbe povučene.

Tablica 11.
Tužbe za pravično zadovoljenje u odnosu na Upravni sud Crne Gore

Godina	Podneseno	Usvojeno (djelomično)	Odbijeno	Odbačeno	Povučena tužba
2015.	10	2	2	5	1
2016.	4	-	-	4	-
2017.	5	2	2	1	-
UKUPNO	19	4	4	10	1

U razdoblju od 2015. do 2017. Vrhovni sud je zaprimio 19 tužbi za pravično zadovoljenje u vezi s upravnim sporom. Djelomično su usvojene četiri tužbe, četiri su odbijene, a deset tužbi je odbačeno. U jednom predmetu tužba je povučena.

1. Postupanje Vrhovnog suda Crne Gore – osnovani zahtjevi

Vrhovni sud Crne Gore pruža zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u predmetima u kojima stranka prigovara duljini postupaka u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi u smislu prakse ESLJP-a, dok u odnosu na ostale postupke odbacuje tužbe.²⁰⁸

²⁰⁷ Članak 31. ZZPSRR-a.

²⁰⁸ U rješenjima kojima odbacuje tužbe za pravično zadovoljenje koje se odnose na postupke koji ne potpadaju pod članak 6. stavak 1. Konvencije, Vrhovni sud navodi iscrpne razloge zbog kojih smatra da postupak u vezi s

U svim predmetima u kojima su djelomično usvojene tužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, u upravnom postupku i upravnom sporu, Vrhovni sud je našao da je tužbeni zahtjev djelomično osnovan budući da državna tijela nisu bila u dovoljnoj mjeri efikasna, odnosno nadležna tijela su uzrokovala odugovlačenje i nerazumno trajanje postupka.²⁰⁹

ZAHTJEV ZA ISELJENJE IZ STANA

U predmetu Tpz. br. 1/15 Vrhovni sud Crne Gore je djelomično usvojio tužbeni zahtjev tužitelja te utvrdio da je Crna Gora dužna tužitelju, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom Crne Gore, na ime nematerijalne štete, isplatiti 600 EUR u roku 15 dana od dana primitka presude, dok je odbijen tužbeni zahtjev u preostalom dijelu, iznad dosuđenog.

Tužba za pravično zadovoljenje podnesena je 21. siječnja 2015. zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravnosudskom postupku. Vrhovni sud je utvrdio da je tužba dopuštena, polazeći od sljedećih utvrđenja:

- Tužitelj je stranka u upravnom sporu pa u smislu članka 2. stavka 1. ZZPSRR-u ima pravo na sudsku zaštitu zbog eventualne povrede prava na suđenje u razumnom roku, budući da se postupak pred Upravnim sudom odnosi na zaštitu prava zajamčenih Konvencijom.
- Tužitelj je podnio kontrolni zahtjev u predmetu u vezi s kojim se podnosi tužba, čime je ispunio uvjet za podnošenje tužbe za pravično zadovoljenje iz članka 33. stavka 1. ZZPSRR-a.
- Tužba za pravično zadovoljenje je pravodobna i potpuna.

Budući da je kontrolni zahtjev tužitelja, podnesen tijekom upravnog spora, pravomoćno odbijen kao neosnovan, Vrhovni sud je, u smislu članka 37. stavka 4. ZZPSRR-a, prethodno morao ocijeniti je li u postupku rješavanja upravne stvari tužitelja u vezi s kojom podnosi tužbu, povrijeđeno njegovo pravo na suđenje u razumnom roku. Tek nakon toga Vrhovni sud se upustio u utvrđivanje visine novčane naknade. Pri utvrđivanju trajanja pravno relevantnog razdoblja Vrhovni sud je uzeo u obzir mjerodavnu praksu ESLJP-a.²¹⁰

U konkretnom slučaju upravni postupak se vodio po zahtjevu tužitelja za iseljenje određene osobe iz tužiteljeva stana. Vrhovni sud je utvrdio da od dana podnošenja žalbe protiv prvostupanjskog rješenja upravnog tijela, konkretna upravna stvar potpada pod domašaj članka 6. stavka 1. Konvencije jer od tada ima karakter spora oko "građanskog" prava priznatog na temelju domaćeg prava i od tada tužitelj stječe pravo na pravično suđenje u razumnom roku. Razdoblje od podnošenja žalbe do dana podnošenja tužbe za pravično zadovoljenje (21. siječnja 2015.) iznosi pet godina dva mjeseca i osam dana.²¹¹ Vrhovni je sud, nadalje, analizirao postupanje upravnih tijela i Upravnog suda u pravno relevantnom razdoblju, kao i sve kriterije koje primjenjuje ESLJP u postupcima vezanim uz pravo na

kojim je podnesena tužba ne potpada pod domašaj članka 6. stavka 1. Konvencije. Primjerice, rješenje Tpz. br. 16/16 od 11. srpnja 2016.

²⁰⁹ Presuda Tpz. br. 1/15 od 19. veljače 2015., presuda Tpz. br. 2/15 od 26. veljače 2015., presuda Tpz. br. 6/17. od 23. ožujka 2017. i presuda Tpz. br. 7/17 od 27. ožujka 2017.

²¹⁰ Prema članku 2. stavku 2. ZZPSRR-a, pravo na sudsku zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku i duljina trajanja "razumnog roka" utvrđuju se u skladu s praksom ESLJP-a.

²¹¹ Na dan podnošenja tužbe za pravično zadovoljenje, postupak u upravnoj stvari nije bio okončan.

suđenje u razumnom roku.²¹² U obrazloženju Vrhovnog suda, iz kojega bi se moglo zaključiti da taj sud smatra hitnim sve upravne postupke, navedeno je:

"... treba imati u vidu da zakon propisuje kratke rokove u kojemu se moraju donijeti odluke od strane upravnog tijela po zahtjevu stranke. Naime, Zakonom o općem upravnom postupku (ZUP) bilo je propisano da prvostupanijska upravna tijela moraju donijeti odluke po zahtjevu stranke u roku od jednog, odnosno dva mjeseca (čl. 212. ZUP-a iz 2003.), koji rok je skraćen izmjenama ZUP-a iz 2011. godine na 20 dana, odnosno 1 mjesec (čl. 12. Zakona o izmjenama ZUP-a iz 2011.). Drugostupanijska procedura se sukladno odredbama ZUP-u iz 2003. godine morala okončati u roku od 60 dana (čl. 242. ZUP-a), a taj rok je skraćen izmjenama ZUP-a iz 2011. godine na 30 dana.

Europski sud je postavio standarde temeljem kojih se traži posebna ažurnost države odnosno njenih tijela kada je u domaćem pravu predviđeno da se predmeti moraju okončati s naročitom hitnošću (Stevanović protiv Srbije – 2007.), a što bi se moglo cijeniti u konkretnom slučaju obzirom na zakonske rokove za donošenje odluka upravnih tijela."

Nakon analize cjelokupnog postupka, kao i ocjene doprinosa upravnih tijela, Upravnog suda i tužitelja trajanju postupka, Vrhovni sud je ocijenio da ukupna "upravna procedura" (upravni postupci nakon izjavljivanja prve žalbe i upravni sporovi) koja je provedena povodom zahtjeva tužitelja nije u skladu sa zahtjevom za suđenje u razumnom roku. Polazeći od navedenog, kao i ocjene da nema opravdanja za toliko trajanje postupka, Vrhovni sud je zaključio da je tužitelju povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.²¹³

Visinu dosuđene naknade Vrhovni sud obrazlaže ovako:

"Nakon što je tužbeni zahtjev u pogledu osnove ocijenjen osnovanim, odlučujući o njegovoj visini, Vrhovni sud je imao u vidu da je svrha naknade nematerijalne štete u tome da bi se stranci pružila adekvatna novčana kompenzacija za pretrpljenu psihičku bol, frustracije i neizvjesnost zbog nerazumne duljine trajanja sudskog postupka, pa u vezi sa tim, cijeneći značenje koje za tužitelja ima postupak pokrenut njegovim zahtjevom za iseljenje iz stana, koji nije egzistencijalne prirode (...) te rukovodeći se principom pravednosti i uzimajući u obzir standarde prakse Europskog suda i Vrhovnog suda CG u ranijim predmetima, ocijenio je da je tužiteljev zahtjev djelomično osnovan u pogledu visine.

Naime, Vrhovni sud smatra da je nadoknada od 600,00 eura, dovoljan vid novčane kompenzacije za frustracije i neizvjesnost koju je podnositelj tužbe trpio zbog nerazumne duljine trajanja postupka oko rješavanja njegove upravne stvari koja se

²¹² Složenost predmeta, ponašanje podnositelja pravnog sredstva, ponašanje suda i drugih nadležnih tijela te važnost spora za podnositelja.

²¹³ U tom predmetu upada u oči okolnost da je u toj upravnoj stvari vođeno ukupno pet upravnih sporova i da su većinom okončani usvajanjem tužbe (osim u jednom slučaju u kojemu je tužba podnesena zbog neodlučivanja drugostupanijskog tijela, koje je u međuvremenu donijelo odluku), a to ipak nije dovelo do pravomoćnog okončanja postupka započetog 2007. godine, već se postupak, u vrijeme postupka po tužbi za pravično zadovoljenje, nalazio na početku. Već sama mogućnost takvog razvoja događaja upućuje na sistemski problem u crnogorskom upravnom postupovnom pravu.

*odnosila na zahtjev za iseljenje iz stana i da taj iznos predstavlja pravično zadovoljenje za mjeru povrede njegovog prava zajamčenog čl. 6. st.1. Europske konvencije, zbog čega je tužbeni zahtjev iznad dosuđenog odbijen kao neosnovan.*²¹⁴

DONOŠENJE RJEŠENJA O LOKACIJI I URBANISTIČKO-TEHNIČKIH UVJETA ZA KATASTARSKU PARCELU

U predmetu Vrhovnog suda, Tpz. br. 2/15 utvrđeno je da je tužitelj izjavio žalbu od koje je, do dana podnošenja tužbe za pravično zadovoljenje prošlo tri godine i devet mjeseci, u kojem razdoblju je upravno tijelo donijelo više odluka, a Upravni sud Crne Gore tri presude, kojima su usvojene tužbe i poništena rješenja, a da još uvijek nije pravomoćno odlučeno o zahtjevu tužitelja. Po mišljenju Vrhovnog suda, u tom je predmetu povrijeđeno pravo tužitelja na suđenje u razumnom roku. Ne radi se o pretjerano složenom predmetu u činjeničnom i pravnom smislu, a tužitelj nije ničim doprinio duljini postupka.

Cijeneći sve naprijed navedeno, Sud je našao da je iznos od 300,00 EUR razmjernan težini povrijeđenog dobra.

ZAHTJEV ZA PONAVLJANJE POSTUPKA GRAĐANSKE NARAVI

U predmetu Vrhovnog suda, Tpz. br. 7/17, tužba za pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku podnesena je u vezi s postupkom po zahtjevu za ponavljanje postupka izdavanja građevinske dozvole koji nakon sedam godina još uvijek nije pravomoćno okončan.²¹⁵ Tužitelj je tražio da mu se odredi pravično zadovoljenje u iznosu od 2.000,00 EUR.

Vrhovni sud je najprije ispitao dopuštenost tužbe za pravično zadovoljenje i s tim u vezi utvrdio:

Tužitelj je u vezi s navedenim predmetom podnosio kontrolni zahtjev predsjedniku Upravnog suda Crne Gore koji nije odlučivao po zahtjevu pa je tužitelj po proteku dva mjeseca izjavio žalbu Vrhovnom sudu Crne Gore, koji je rješenjem Su IV-2.br.11/16 od 31.10.2016. godine ocijenio žalbu osnovanom, a kontrolni zahtjev odbio kao očigledno neosnovan. Stoga je ocijenjeno je da je ispunjen uvjet za podnošenje tužbe za pravično zadovoljenje. Tužba je podnesena u roku.

Ocjenjujući ima li tužitelj pravo na sudsku zaštitu u smislu članka 2. ZZPSRR-a, s obzirom da se tužbeni zahtjev odnosi na postupak koji se provodi po zahtjevu za ponavljanje pravomoćno okončanog upravnog postupka izdavanja građevinske dozvole, Vrhovni sud je imao u vidu relevantna stajališta ESLJP-a.

S obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, Vrhovni sud je ocijenio da se na postupak po tužiteljevom zahtjevu za ponavljanje postupka izdavanja građevinske dozvole ima primijeniti članak 6. stavak 1. Konvencije u njegovom aspektu prava na suđenje u razumnom roku te da

²¹⁴ Presuda, Tpz br 1/15 od 19. veljače 2015.

²¹⁵ Rješenje Tpz.br. 7/17 od 27. ožujka 2017.

je tužitelj stekao pravo na sudsku zaštitu zbog eventualne povrede prava na suđenje u razumnom roku u tom predmetu. Kontrolni zahtjev tužitelja odbijen je kao očigledno neosnovan. Vrhovni sud je stoga prethodno trebao utvrditi je li došlo do povrede prava tužioca na suđenje u razumnom roku u predmetnom postupku, a nakon toga, u slučaju da utvrdi da je povreda nastupila, odlučiti o visini naknade.

Sud je zaključio da razdoblje koje treba razmatrati počinje podnošenjem zahtjeva za ponavljanje postupka do podnošenja tužbe za pravično zadovoljenje.

Polazeći od utvrđenog činjeničnog stanja, a uvažavajući svrhu naknade nematerijalne štete, koja se ogleda u tome da se stranci odnosno zainteresiranoj osobi pruži adekvatna novčana kompenzacija za pretrpljenu neizvjesnost zbog nerazumne duljine postupka, pri čemu se polazi od principa pravednosti i standarda prakse ESLJP-a i Vrhovnog suda Crne Gore u ranijim predmetima, Vrhovni sud je ocijenio da je zahtjev tužitelja u pogledu visine tužbenog zahtjeva djelomično osnovan te zaključio da naknada nematerijalne štete u iznosu od 1.300,00 EUR predstavlja pravičan vid novčane kompenzacije za frustracije koje je tužitelj pretrpio zbog neopravdanog odugovlačenja postupka po zahtjevu za ponavljanje upravnog postupka za koji je isključivo odgovorno tijelo lokalne uprave.

U predmetu Tpz.br. 6/17, tijelo u upravnom postupku po zahtjevu tužitelja nije postupalo četiri godine, četiri mjeseca i četrnaest dana.

Budući da se radi o upravnom postupku povodom odlučivanja o zahtjevu za ponavljanje postupka izdavanja građevinske dozvole, Vrhovni sud je zaključio da interes tužitelja postoji.

Polazeći od apsolutne neaktivnosti upravnog tijela u dugom vremenskom razdoblju Vrhovni sud je našao da je iznos od 1.500,00 EUR razmjeran težini povrijeđenog dobra, koji predstavlja pravično zadovoljenje u vidu naknade nematerijalne štete, smatrajući da je pretjerano dug postupak uzrokovao nematerijalnu štetu, zbog stanja uznemirenosti, neprijatnosti i života u produljenoj neizvjesnosti u pogledu rezultata postupka.²¹⁶

Kada je riječ o naknadama za pravično zadovoljenje, od četiri djelomično usvojene tužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu, u jednom slučaju dosuđena je najniža, zakonom propisana, naknada od 300€, dok je u ostala tri slučaja dosuđena naknada od 600 EUR, 1300 EUR i 1500 EUR. Naknada u zakonom propisanom maksimalnom iznosu od 5.000 EUR nije dosuđena ni u jednom slučaju.

Tablica 12.
Dosuđene naknade

Godina	Ukupan iznos dosuđenih naknada po godinama	Usvojeni zahtjevi
2015.	900 EUR	2
2016.	-	-
2017.	2.800 EUR	2
UKUPNO	3.700 EUR	4

²¹⁶ Tpz.br. 6/17 od 23. ožujka 2017.

2. Postupanje Vrhovnog suda Crne Gore – neosnovani zahtjevi

U deset godina primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, u sedam predmeta je odbijen tužbeni zahtjev za pravično zadovoljenje u vezi s trajanjem postupaka pred Upravnim sudom. U razdoblju od 2015. do 2017. u četiri predmeta odbijen je tužbeni kao neosnovan²¹⁷ budući da nije došlo do povrede prava tužitelja na suđenje u razumnom roku jer se trajanje postupka u tim predmetima ne može smatrati nerazumnim, odnosno tužba je odbijena zbog činjenice da su javnopravna tijela poduzimala radnje s ciljem zaštite prava stranke na suđenje u razumnom roku. U tri predmeta zahtjev je odbijen kao neosnovan i zbog činjenice što je već dosuđeno pravično zadovoljenje i naknada štete.²¹⁸

POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE

Polazeći od relevantnih stajališta ESLJP-a, Vrhovni sud je ocijenio da u konkretnom slučaju nije ni započelo razdoblje koje se uzima u obzir pri procjeni trajanja razumnog roka, budući da razumni rok u upravnim stvarima počinje teći tek od podnošenja žalbe protiv rješenja prvostupanjskog tijela kojim je odlučeno o predmetu upravne stvari. Kada je u pitanju postupak eksproprijacije, razumni rok za vlasnike nekretnine počinje teći od podnošenja žalbe protiv rješenja kojim je meritorno odlučeno o prijedlogu za eksproprijaciju nekretnine jer se tek donošenjem takvog rješenja utvrđuje se da se oni lišavaju prava vlasništva. Uz to, vlasnici nekretnine se ne pojavljuju kao podnositelji prijedloga za eksproprijaciju da bi mogli podnositi žalbu zbog šutnje uprave.

Stoga Vrhovni sud smatra da se tužitelj ne može osnovano pozivati na povredu prava na suđenje u razumnom roku, zbog čega je njegov tužbeni zahtjev odbijen kao neosnovan.²¹⁹

RANIJE PRAVIČNO ZADOVOLJENJE

U predmetu Tpz.br. 24/15, Vrhovni su ističe:

„ ... kod utvrđenja da je tužilac ostvario pravičnu naknadu, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (...) te da je u narednom periodu donijeto rješenje, kojim je meritorno odlučeno, po nalaženju ovog suda tužbeni zahtjev, u dijelu kojim je tražena pravična naknada, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku je neosnovan.

Ovo iz razloga, što naredni period do dana podnošenja nove tužbe za pravično zadovoljenje (28.09.2015. godine) od osam mjeseci ne opravdava dosuđenje pravične naknade. Jer, protek vremena od osam mjeseci se apsolutno ne može smatrati "nerazumnim rokom", pa s toga i nije povrijeđeno pravo tužioca na suđenje u razumnom roku, a tim prije ako se ima u vidu da je upravo u tom periodu meritorno odlučeno o zahtjevu tužioca za izdavanje UT uslova. S toga je tužbeni zahtjev tužioca u ovom dijelu valjalo odbiti kao neosnovan.“

U predmetu Tpz.br. 11/15, u bitnom je navedeno sljedeće:

²¹⁷ Tpz.br. 11/15., 24/15, 8/17, 46/17.

²¹⁸ Tpz.br. 11/15, 24/15, 46/17.

²¹⁹ Tpz. br. 8/17

„ (...) kod utvrđenja da je tužilac ostvario pravičnu naknadu, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (...) kojom je djelomično usvojen zahtjev i obavezana tužena da tužiocu na ime naknade nematerijalne štete isplati iznos od 300,00 eura, to je po nalaženju ovog suda zahtjev neosnovan.

Naime, presudom ovog suda priznato je pravo tužiocu na pravično zadovoljenje, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u navedenim predmetima za period od 23.04.2011. godine (kao dana izjavljivanja žalbe u upravnom postupku) pa do 22.01.2015. godine (kao dana podnošenja tužbe Vrhovnom sudu Crne Gore) dakle za period od 3 godine i 9 mjeseci. Kod naprijed navedenog, po ocjeni ovog suda, iako nije došlo do izvršenja presude Upravnog suda, zbog čega je podnijeta nova tužba, naredni period do podnošenja tužbe Vrhovnom sudu Crne Gore (23.04.2015. godine) od 3 mjeseca ne opravdava dosuđenje tražene pravične naknade. Protek vremena od 3 mjeseca se ne može smatrati nerazumnim rokom, pa s toga nije povrijeđeno pravo tužioca na suđenje u razumnom roku, zbog čega je tužbeni zahtjev valjalo odbiti kao neosnovan. “

U predmetu Tpz.br. 46/17, Vrhovni sud ističe:

“...u postupku je utvrđeno da je povodom izvršenja konačnog rješenja Ministarstva uređenja prostora i zaključka o dozvoli izvršenja, tužilac dana 01.09.2009. godine podnio predstavku Evropskom sudu za ljudska prava br.65695/09, povodom koje je dana 17.11.2016. godine donesena odluka o prijateljskom poravnanju, kojom se Crna Gora obavezala da tužiocu na ime pravičnog zadovoljenja isplati iznos od 3.600,00 eura i na ime troškova iznos od 100,00 eura i saglasno čl.39. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda predstavka brisana iz spiska predmeta.

Imajući u vidu naprijed navedeno, a kod utvrđenja da su organi uprave nakon donošenja odluke o prijateljskom poravnanju od 17.11.2016. godine pa do dana podnošenja tužbe preduzimali određene radnje, kako je to prethodno navedeno, to po nalaženju ovog suda nije došlo do kršenja prava tužioca na suđenje u razumnom roku, garantovano čl.6. st.1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, zbog čega je tužbeni zahtjev odbijen kao neosnovan. “

3. Postupanje Vrhovnog suda Crne Gore – nedopušteni zahtjevi

Tablica 13.
Odbačene tužbe za pravično zadovoljenje

Godina	Odbačene tužbe	Neiscrpljivanje dostupnih pravnih sredstava	Preuranjene tužbe	Ne radi se o „građanskom“ pravu (nema „spora“ oko prava)	Ostalo
2015.	5	3	2	-	-
2016.	4	1	-	1	2
2017.	1	1	-	-	-
UKUPNO	10	5	2	1	2

Od 10 odbačenih tužbi:

- U pet slučajeva tužba je odbačena zbog neiscrpljivanja dostupnih pravnih sredstava, odnosno zbog nepodnošenja zahtjeva za ubrzavanje postupka (kontrolni zahtjev) pred Upravnim sudom, prema članku 33. ZZPSRR-a kojim je propisano da tužbu za pravično zadovoljenje može podnijeti stranka koja je prethodno podnosila kontrolni zahtjev nadležnom sudu i da će Vrhovni sud odbaciti tužbu koja je podnijeta protivno tom članku, kako je to utvrđeno člankom 37. toga Zakona.²²⁰
- Dvije tužbe su odbačene kao preuranjene jer su podnesene prije isteka roka u kojemu je predsjednik suda bio dužan odlučiti o kontrolnom zahtjevu, a tužitelj još nije dobio odluku po kontrolnom zahtjevu, niti obavještenje, odnosno predmet nije kompletiran zbog čega nisu ispunjene procesne pretpostavke da se uzme u rad.²²¹

„Prilikom odlučivanja, Vrhovni sud je imao u vidu dopis predsjednika Upravnog suda, koji je dostavljen tužiocu, a povodom podnijetog kontrolnog zahtjeva od kojim je isti informisan da predmet po njegovoj tužbi nije kompletiran, te da s toga nijesu ispunjene procesne pretpostavke da se isti uzme u rad. S tim u vezi, za ukazati je da se ovakva informacija ne može upodobiti sa obavještenjem iz čl.17. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, bez obzira što se predsjednik Upravnog suda u toj informaciji upravo i pozvao na tu odredbu.

Ovo iz razloga, što se obavještenje u smislu čl.17. navedenog zakona može dati tek nakon što predsjednik suda ocijeni da kontrolni zahtjev ne treba odbaciti kao neuredan ili odbiti kao očigledno neosnovan, pa u smislu čl. 15 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku zatraži da mu sudija, kojem je predmet dodjeljen u rad odmah ili najkasnije u roku od 15 dana dostavi izvještaj o dužini trajanja postupka i razlozima zbog kojih postupak nije okončan i samo ako sudija, postupajući po zahtjevu predsjednika suda, dostavi izvještaj u kom obavještava predsjednika suda, da će u određenom roku, ali ne duže od 4 mjeseca, preduzeti određene procesne radnje. Dakle, tek nakon tako sprovedene procedure, obavještenje predsjednika suda, koje se dostavlja podnosiocu kontrolnog zahtjeva, ima procesno dejstvo obavještenja iz čl. 17 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Dakle, imajući u vidu da je tužba podnijeta suprotno odredbi čl.33. st.1. u vezi čl.35. st.2. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, budući da tužilac uz tužbu nije podnio pravosnažnu odluku po kontrolnom zahtjevu, niti obavještenje iz čl. 17 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, te nalazeći da rok za odlučivanje o kontrolnom zahtjevu, iz čl. 20 navedenog zakona, još uvijek traje, Vrhovni sud je tužbu ocijenio preuranjenom, pa je istu odbacio.“ (Tpz.br.8/15 i Tpz. 9/15).

- Jedna tužba je odbačena jer se nije radilo „o građanskom pravu“ u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije.²²² Tužba je odbačena zbog nepostojanja „stvarnog i ozbiljnog spora“ oko „građanskog“ prava. Naime, radi ocjene uživa li određeni slučaj zaštitu zajamčenu člankom 6. Konvencije i to u njenom aspektu koji se odnosi na suđenje u razumnom roku, neophodno je procijeniti potpada li pod „građansko“ pravo u smislu

²²⁰ Tpz.br. 3/15, 4/15, 16/15, 42/16, 33/17.

²²¹ Tpz.br. 8/15, 9/15.

²²² Tpz.br. 16/16.

Konvencije. U konkretnom slučaju, prema ocjeni Vrhovnog suda, nije postojao „stvaran i ozbiljan spor“, jer je tužitelj tražio nepostojeće informacije, a nije se radilo o materijalnom pravu priznatom u domaćem zakonodavstvu, već o pravu koje se u punom obujmu ostvaruje na osnovi procesnog zakona koji uređuje način njegovog ostvarivanja.

- Jedna tužba je bila nerazumljiva, a budući da ju je podnio odvjetnik, odbačena je bez prethodnog vraćanja na ispravak i dopunu.²²³ Bila je riječ o podnesku koji u sebi sadrži zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke, zahtjev za obeštećenje i izgubljenju dobit te zahtjev za naknadu nematerijalne štete. Vrhovni sud je ocijenio da je podnesak nerazumljiv te da se po njemu ne može postupiti.
- Jedna tužba je odbačena kao nedopuštena jer je kontrolni zahtjev podnesen nakon što je upravni spor već bio okončan.²²⁴

Kao razlog odbacivanja tužbe Vrhovni sud navodi sljedeće:

" ... zahtjev za ubrzanje postupka (kontrolni zahtjev) je pravno sredstvo, koje stranka podnosi radi ubrzanja postupka, koji je u toku, koji traje.

Kako je u konkretnom slučaju zahtjev za ubrzanje postupka podniet 13.10.2015. godine, nakon donošenja presude Upravnog suda Crne Gore U.br.313/15 od 23.09.2015. godine, kojom je okončan upravni spor, tako što je tužba odbijena, koja presuda je tužiocu lično dostavljena 02.10.2015. godine, to podnijeti zahtjev za ubrzanje postupka nije mogao ostvariti svoju svrhu - ubrzanje postupka, iz prostog razloga što je postupak već bio okončan.

S toga, po ocjeni ovog suda tužilac nije ostvario preduslov za podnošenje tužbe za pravično zadovoljenje u smislu čl.33. st.1. Zakona o zaštiti prava na sudjenje u razumnom roku, bez obzira što je tužba podnijeta blagovremeno, u roku koji propisuje odredba čl.33. st.3. navedenog zakona, zbog čega je istu, kao nedopuštenu valjalo odbaciti."

4. Sažetak

U razdoblju od 2015. do 2017. Vrhovni sud je zaprimio 19 tužbi za pravično zadovoljenje u vezi s upravnim sporom. Ako se taj broj stavi u odnos s brojem podnesenih kontrolnih zahtjeva u istom razdoblju (63), dolazimo do zaključka da je tužba za pravično zadovoljenje podnesena u 30% predmeta u kojima je bio podnesen kontrolni zahtjev. Što se tiče načina odlučivanja o tužbama za pravično zadovoljenje, četiri tužbe su djelomično usvojene, četiri su odbijene, a deset tužbi je odbačeno. U jednom predmetu tužba je povučena.

U svim predmetima u kojima su djelomično usvojene tužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu, Vrhovni sud je našao da je tužbeni zahtjev djelomično osnovan budući da državna tijela nisu bila u dovoljnoj mjeri efikasna, odnosno nadležna tijela su uzrokovala odugovlačenje i nerazumno trajanje postupka.

²²³ Tpz.br. 19/16.

²²⁴ Tpz.br. 2/16.

Analizirajući postupanje po tužbi, može se reći da u situaciji u kojoj je kontrolni zahtjev, podnesen tijekom upravnog spora, pravomoćno odbijen kao neosnovan, Vrhovni sud prethodno ocjenjuje je li u postupku rješavanja upravne stvari tužitelja u vezi s kojom podnosi tužbu, povrijeđeno njegovo pravo na suđenje u razumnom roku. Tek nakon toga Vrhovni sud se upušta u utvrđivanje visine novčane naknade. Pri utvrđivanju trajanja pravno relevantnog razdoblja Vrhovni sud uzima u obzir mjerodavnu praksu odnosno stajališta ESLJP-a, utvrđujući to razdoblje, u pravilu, od podnošenja žalbe do dana podnošenja tužbe za pravično zadovoljenje. Vrhovni sud, nadalje, analizira postupanje upravnih tijela i Upravnog suda u pravno relevantnom razdoblju, kao i sve kriterije koje primjenjuje ESLJP u postupcima vezanim uz pravo na suđenje u razumnom roku. Zanimljivo je da se iz odluka Vrhovnog suda može zaključiti da taj sud smatra hitnim sve upravne postupke s obzirom na zakonske rokove za donošenje rješenja u upravnom postupku, pozivajući se pritom na praksu ESLJP-a koja upućuje na potrebu posebne ažurnosti države odnosno njenih tijela kada je u domaćem pravu predviđeno da se predmeti moraju okončati s naročitom hitnošću.

Pri utvrđivanju visine naknade Vrhovni sud polazi od svrhe naknade nematerijalne štete (adekvatna novčana kompenzacija za pretrpljenu psihičku bol, frustracije i neizvjesnost zbog nerazumne duljine trajanja sudskog postupka). Uz svrhu naknade, uzima se u obzir i važnost postupka za podnositelja, zatim princip pravednosti kao i standarde prakse ESLJP-a i Vrhovnog suda Crne Gore.

U predmetima u kojima se tužba za pravično zadovoljenje odnosi na trajanje postupka koji se vodi po zahtjevu za ponavljanje pravomoćno okončanog upravnog postupka, Vrhovni sud polazi od relevantnih stajališta ESLJP-a.

Kada je riječ o naknadama za pravično zadovoljenje, od četiri djelomično usvojene tužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu, u jednom slučaju dosuđena je najniža, zakonom propisana, naknada od 300 EUR, dok je u ostala tri slučaja dosuđena naknada od 600 EUR, 1300 EUR i 1500 EUR. Naknada u zakonom propisanom maksimalnom iznosu od 5.000 EUR nije dosuđena ni u jednom slučaju.

U razdoblju od 2015. do 2017. u četiri predmeta koja su se odnosila na postupke pred Upravnim sudom odbijen je tužbeni zahtjev za pravično zadovoljenje kao neosnovan budući da nije došlo do povrede prava tužitelja na suđenje u razumnom roku jer se trajanje postupka u tim predmetima ne može smatrati nerazumnim, odnosno tužba je odbijena zbog činjenice da su javnopravna tijela poduzimala radnje s ciljem zaštite prava stranke na suđenje u razumnom roku. U tri predmeta zahtjev je odbijen kao neosnovan i zbog činjenice što je već dosuđeno pravično zadovoljenje i naknada štete.

Razlozi odbacivanja tužbi za pravično zadovoljenje u razdoblju od 2015. do 2017. su sljedeći:

- neiscrpljivanje dostupnih pravnih sredstava, odnosno nepodnošenje zahtjeva za ubrzavanje postupka (kontrolni zahtjev) pred Upravnim sudom
- tužbe podnesene prije isteka roka u kojemu je predsjednik suda bio dužan odlučiti o kontrolnom zahtjevu
- tužbe podnesene u predmetima u kojima se nije radilo „o građanskom pravu“ u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije, odnosno zbog nepostojanja „stvarnog i ozbiljnog spora“ oko „građanskog“ prava
- nerazumljive tužbe
- kontrolni zahtjev podnesen nakon što je upravni spor okončan.

V. KOMPARATIVNI PREGLED PRAVNIH SREDSTAVA ZA ZAŠTITU PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U REGIJI ZA UBRZANJE UPRAVNIH POSTUPAKA PRED JAVNOPRAVNIM TIJELIMA S NAGLASKOM NA TUŽBU ZBOG ŠUTNJE UPRAVE KAO UČINKOVITOG PRAVNOG SREDSTVA

I. SLOVENIJA

1. Zakon o općem upravnom postupku

Slovenija je 1999. godine donijela svoj prvi Zakon o općem upravnom postupku²²⁵ (u daljnjem tekstu: ZUP)²²⁶ koji je od početka primjene više puta mijenjan i dopunjavao.

Među načela upravnog postupka slovenski je zakonodavac uvrstio i načelo ekonomičnosti upravnog postupka, propisujući da se postupak provodi brzo, uz minimalne troškove i sa što kraćim zastojećima.²²⁷

Prema ZUP-u, u upravnom postupku pokrenutom na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti u interesu stranke, ako nije potrebno provoditi ispitni postupak radi utvrđivanja činjenica, odluka mora biti donesena i dostavljena stranci što prije, a najkasnije u roku od mjesec dana od kada je podnesen uredan zahtjev odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti. U ostalim slučajevima odluka mora biti donesena najkasnije u roku od dva mjeseca.²²⁸

Zaštita od šutnje uprave

Ako javnopravno tijelo prvog stupnja ne donese odluku o zahtjevu u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe.²²⁹

Ako nadležno tijelo protiv čije je odluke dopuštena žalba ne donese i dostavi odluku stranci u propisanom roku, stranka ima pravo podnijeti žalbu kao da joj je zahtjev odbijen.²³⁰

Ako stranka podnese žalbu jer prvostupanjsko tijelo nije donijelo odluku o njenom zahtjevu u propisanom roku, drugostupanjsko tijelo će zatražiti od prvostupanjskog tijela obavijest o razlozima nedonošenja odluke u roku. Ako utvrdi da odluka nije donesena u roku zbog opravdanih razloga ili zbog razloga koji se mogu pripisati stranci, drugostupanjsko tijelo će produljiti prvostupanjskom tijelu rok za donošenje odluke za onoliko vremena koliko je trajao zastoć u odlučivanju, a najviše za mjesec dana.²³¹

²²⁵ Zakon o općem upravnom postupku je stupio na snagu 2. travnja 2000.

²²⁶ Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list Republike Slovenije, 80/99., 70/00., 52/02., 73/04., 119/05., 126/07., 65/08., 8/10. i 82/13.

²²⁷ Članak 14. ZUP-a.

²²⁸ Članak 222. stavak 1. ZUP-a.

²²⁹ Članak 13. stavak 4. ZUP-a.

²³⁰ Članak 222. stavak 4. ZUP-a.

²³¹ Članak 255. stavak 1. ZUP-a.

Ako razlozi za nedonošenje odluke u propisanom roku nisu opravdani, drugostupanjsko tijelo će zatražiti od prvostupanjskog tijela spis predmeta.²³²

Ako drugostupanjsko tijelo može riješiti predmet na temelju spisa, ono će donijeti odluku o upravnoj stvari. Ako ne može riješiti predmet na temelju spisa, provest će postupak i nakon toga donijeti odluku. Iznimno, ako utvrdi da će postupak brže i ekonomičnije provesti prvostupanjsko tijelo, naložit će mu da to učini te da mu u određenom roku dostavi prikupljene podatke nakon čega će drugostupanjsko tijelo riješiti stvar. Ta je odluka konačna u upravnom postupku.²³³

Rok za donošenje odluke o žalbi

Odluka o žalbi mora biti donesena i dostavljena stranci čim prije, a najkasnije u roku od dva mjeseca od zaprimanja uredne žalbe.²³⁴

Nadzor nad provođenjem ZUP-a

Nadzor nad provođenjem ZUP-a provodi upravna inspekcija.²³⁵

Upravni inspektor ima pravo ući u prostorije javnopravnog tijela i pregledati dokumentaciju vezanu uz upravne postupke.²³⁶ Javnopravno tijelo mora omogućiti upravnom inspektoru uvjete za rad i sve potrebne informacije. Ako se utvrdi postojanje određenih nepravilnosti, upravni inspektor može naložiti otklanjanje nepravilnosti u određenom roku.²³⁷

Ako povrede pravila upravnog postupka rezultiraju očiglednim kršenjem javnog interesa, prava ili pravnih interesa stranaka, ili drugim kontinuiranim kršenjem pravila upravnog postupka koja nisu otklonjena u određenom roku, upravni inspektor može donijeti rješenje kojim se službenoj osobi nalaže ponovno osposobljavanje za vođenje i odlučivanje u upravnom postupku.²³⁸

Zbog povrede pravila u vođenju upravnog postupka iz članka 307b. ZUP-a, upravni inspektor može predložiti pokretanje stegovnog postupka protiv službene osobe koja je prekršila pravila postupka.²³⁹

Ako se tijekom nadzora utvrdi da nositelj javnih ovlasti javne ovlasti provodi na neprofesionalan ili nemaran način, upravni inspektor može predložiti nadležnom tijelu da pokrene postupak oduzimanja javnih ovlasti.²⁴⁰

²³² Članak 255. stavak 2. ZUP-a.

²³³ Članak 255. stavak 3. ZUP-a.

²³⁴ Članak 256. stavak 1. ZUP-a.

²³⁵ Člankom 307. stavkom 1. ZUP-a propisana je nadležnost upravne inspekcije za provođenje nadzora nad provedbom ZUP-a i ostalih propisa koji uređuju upravni postupak.

²³⁶ Ova ovlast iz članka 307. stavka 2. ZUP-a proteže se i na klasificirane podatke, osobne podatke, poslovne tajne, porezne tajne i ostale zaštićene podatke.

²³⁷ Članak 307a. ZUP-a.

²³⁸ Članak 307b. stavak 1. ZUP-a.

²³⁹ Članak 307č. ZUP-a.

²⁴⁰ Članak 307e. ZUP-a.

Upravni inspektor sastavlja zapisnik o nalazu nadzora u kojem može odrediti čelniku tijela otklanjanje nepravilnosti ili poduzimanje drugih mjera u određenom roku.²⁴¹

Ministarstvo nadležno za poslove uprave jednom godišnje izvještava Vladu Republike Slovenije o nalazima nadzora nad provedbom ZUP-a i drugih propisa kojima je uređen upravni postupak.²⁴²

Obveze čelnika tijela

Čelnik državnog tijela, tijelo lokalne vlasti i pravna osoba s javnim ovlastima dužni su osigurati pravilnu provedbu ZUP-a, a osobito da se upravni predmeti rješavaju u propisanim rokovima, a moraju voditi računa o tome da se stručno znanje zaposlenika koji odlučuju u upravnim predmetima stalno unapređuje.²⁴³

Ministarstvo nadležno za poslove uprave organizira kontinuiranu edukaciju za službene osobe koje vode upravne postupke i odlučuju u upravnim predmetima.²⁴⁴

Državna tijela, tijela lokalne samouprave i nositelji javnih ovlasti dužni su voditi evidenciju o sljedećim podacima koji se odnose na rješavanje upravnih predmeta:

- o broju podnesenih zahtjeva,
- broju upravnih postupaka pokrenutih po službenoj dužnosti,
- načinu i rokovima rješavanja upravnih predmeta u prvom i drugom stupnju,
- broju ukinutih ili poništenih upravnih akata,
- broju odbijenih zahtjeva i obustavljenih postupaka.²⁴⁵

2. Zakon o upravnom sporu

Nakon prestanka važenja Zakona o upravnim sporovima bivše države, preuzetog u slovenski pravni sustav, razvoj upravnog sudstva u Republici Sloveniji može se podijeliti na dva razdoblja. Prvo je razdoblje započelo 1998., donošenjem prvoga Zakona o upravnom sporu u samostalnoj Sloveniji i trajalo je do 1. siječnja 2007. kada je stupio na snagu novi Zakon o upravnom sporu.²⁴⁶

Zakon o upravnom sporu (u daljnjem tekstu: ZUS) mijenjan je i dopunjavan više puta.²⁴⁷

²⁴¹ Članak 307f. stavak 1. ZUP-a.

²⁴² Članak 307g ZUP-a.

²⁴³ Članak 320. ZUP-a.

²⁴⁴ Članak 322. stavak 1. ZUP-a.

²⁴⁵ Ova je dužnost javnopravnih tijela iz članka 322. stavka 2. ZUP-a uspostavljena radi praćenja provedbe ZUP-a.

²⁴⁶ Zakon o upravnom sporu, Službeni list Republike Slovenije, 105/06.

²⁴⁷ Izmjene i dopune ZUS-a objavljene su u Službenom listu Republike Slovenije, 62/10., 109/12. i 10/17. Pored tih izmjena, ZUS je u dva navrata bio predmetom ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom Republike Slovenije, Službeni list Republike Slovenije, 107/09. i 89/11.

Upravni spor zbog šutnje uprave

Člankom 5. stavkom 3. ZUS-a propisano je, ako ZUS-om nije drukčije određeno, upravni spor je dopušten ako upravni akt još nije donesen ili nije dostavljen tužitelju u propisanom roku.

Razrada ove načelne odredbe sadržana je u članku 28. ZUS-a kojim je propisano ako drugostupanjsko tijelo ne donese odluku o žalbi stranke protiv prvostupanjske odluke u roku od dva mjeseca, ili u kraćem roku propisanom Zakonom, a ne donese ju ni nakon sedam dana od ponovljenog traženja stranke, stranka može pokrenuti upravni spor kao da je njezina žalba odbijena.²⁴⁸

Pravo pokretanja upravnog spora postoji i u situaciji ako prvostupanjsko tijelo ne donese rješenje protiv kojega nije dopuštena žalba te u slučajevima kada tijelo nije donijelo konačni upravni akt u roku od tri godine od početka postupka, bez obzira na to jesu li u postupku već korištena redovna i izvanredna pravna sredstva, osim ako je postupak obustavljen.²⁴⁹

Ako prvostupanjsko tijelo protiv čije odluke je dopuštena žalba, u roku od dva mjeseca ili u kraćem roku propisanom posebnim propisom ne donese odluku o zahtjevu stranke, stranka ima pravo podnijeti zahtjev drugostupanjskom tijelu, koje je nadležno za rješavanje u tom predmetu. Protiv rješenja drugostupanjskog tijela stranka može pokrenuti upravni spor. Upravni spor se može pokrenuti i u situaciji kada drugostupanjsko tijelo ne donese odluku, pod uvjetima iz članka 28. stavka 2. ZUS-a.²⁵⁰

Tužbom zbog šutnje uprave može se tražiti donošenje ili dostava upravnog akta.²⁵¹

Odlučivanje o tužbenom zahtjevu (ovlasti suda)

Ovlasti suda koje mogu imati utjecaja na ukupnu duljinu trajanja postupka u kojemu se odlučuje o upravnoj stvari propisane su člankom 65. stavkom 1. ZUS-a.

Prema toj odredbi, sud može poništiti upravni akt i odlučiti o upravnoj stvari ako to dopušta priroda stvari i podaci postupka predstavljaju pouzdanu osnovu za donošenje odluke, ili ako je sud utvrdio činjenice slučaja na glavnoj raspravi, a osobito ako:

- bi poništenje pobijanog upravnog akta i novi postupak kod nadležnog tijela uzrokovalo tužitelju štetu koju bi bilo teško popraviti;
- nakon poništenja upravnog akta nadležno tijelo donese novi upravni akt koji je u suprotnosti s pravnim stajalištem suda ili njegovim stajalištem o postupku.

Na isti način sud može postupiti kada nadležno tijelo ne donese novi upravni akt u roku od 30 dana od poništenja upravnog akta ili u roku koji odredi sud ili u roku od sedam dana od posebnog zahtjeva stranke, ako stranka tužbom traži da sud riješi o pravu, obvezi ili pravnom

²⁴⁸ Članak 28. stavak 2. ZUS-a.

²⁴⁹ Članak 28. stavak 3. ZUS-a.

²⁵⁰ Ti su uvjeti sljedeći: ako drugostupanjsko tijelo ne donese odluku o žalbi stranke protiv prvostupanjske odluke u roku od dva mjeseca, ili u kraćem roku propisanom Zakonom, a ne donese ju ni nakon sedam dana od ponovljenog traženja stranke.

²⁵¹ Članak 33. stavak 1. alineja 3. ZUS-a.

interesu i ako je to potrebno radi prirode prava ili zaštite ustavnog prava.²⁵² U takvom će slučaju sud od nadležnog tijela zatražiti objašnjenje zašto nije donio upravni akt. Nadležno tijelo mora dostaviti svoje objašnjenje u roku od sedam dana. Ako to ne učini, ili ako je sud mišljenja da obrazloženje nije zadovoljavajuće, sud će odlučiti o upravnoj stvari. U protivnom će odbaciti tužbu.²⁵³

Ako tužbu podnesenu zbog šutnje sud smatra osnovanom, usvojiti će tužbu i odlučiti o samoj stvari²⁵⁴ ili naložiti nadležnom tijelu kakav bi upravni akt trebalo donijeti, ili, ako odluka nije dostavljena, naložit će dostavljanje odluke.²⁵⁵

Ako nadležno tijelo ne postupi u skladu s uputama suda, a kao posljedica toga stranka podnese tužbu, sud će postupiti sukladno stavcima 2. i 3. članka 65. ZUS-a.²⁵⁶

3. Zakon o zaštiti prava na suđenje bez nepotrebnog odugovlačenja

Zakon o zaštiti prava na suđenje bez nepotrebnog odugovlačenja²⁵⁷ (*Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja*) (u daljnjem tekstu: ZZPSBNO), koji je uz određene izmjene i dopune i danas na snazi, donesen je 26. travnja 2006. Stupio je na snagu 25. svibnja 2006., a počeo se primjenjivati 1. siječnja 2007. ZZPSBNO je mijenjan odnosno dopunjavan dva puta.²⁵⁸ Svrha je ZZPSBNO-a zaštita prava na suđenje u razumnom roku, konkretno, ubrzavanje postupka te osiguravanje pravične naknade za učinjenu povredu prava na suđenje u razumnom roku. ZZPSBNO propisuje zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u svim vrstama sudskih postupaka, osim u ustavnosudskim. ZZPSBNO je uveo dvije osnovne vrste pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku:

- pravna sredstva za ubrzanje postupka
- pravno sredstvo za ostvarivanje pravične naknade.

Pravna sredstva za ubrzanje postupka su:

- žalba zbog odugovlačenja (*nadzorstvena pritožba*)²⁵⁹
- prijedlog za određivanje roka (*rokovni predlog*).²⁶⁰

Pravno sredstvo za ostvarivanje pravične naknade je:

- zahtjev za pravičnu naknadu (*zahteva za pravično zadoščenje*).²⁶¹

Pravna sredstva za ubrzanje postupka mogu se upotrijebiti tijekom prvostupanjskog ili drugostupanjskog postupka. U postupku odlučivanja o navedenim pravnim sredstvima uzimaju se u obzir mjerila prema kojima ESLJP postupa u takvim predmetima, osobito

²⁵² Članak 65. stavak 2. ZUS-a.

²⁵³ Članak 65. stavak 3. ZUS-a.

²⁵⁴ Pod uvjetima iz članka 65. stavaka 1. ili 5. ZUS-a.

²⁵⁵ Članak 69. stavak 1. ZUS-a.

²⁵⁶ Članak 69. stavak 2. ZUS-a.

²⁵⁷ Zakon o zaštiti prava na suđenje bez nepotrebnog odugovlačenja, Službeni list Republike Slovenije, 49/06.

²⁵⁸ Zakonom o izmjenama i dopunama ZZPSBNO-a, Službeni list Republike Slovenije, 58/09. i Zakonom o izmjenama i dopunama ZZPSBNO-a, Službeni list Republike Slovenije, 38/12.

²⁵⁹ Članak 3. točka 1. ZZPSBNO-a.

²⁶⁰ Članak 3. točka 2. ZZPSBNO-a.

²⁶¹ Članak 3. točka 3. ZZPSBNO-a.

činjenična i pravna složenost predmeta, ponašanje stranaka u postupku, posebno u vezi s korištenjem procesnih ovlaštenja i ispunjavanja "obveza" u postupku, zakonski rokovi za pojedine radnje suda u postupku, zakonski rokovi za okončanje pojedinog stadija postupka, trajanje postupka po pravnim lijekovima, priroda i vrsta premeta, važnost predmeta za podnositelja.²⁶²

Žalba zbog odugovlačenja

Žalba zbog odugovlačenja²⁶³ podnosi se sudu pred kojim se vodi postupak. O žalbi odlučuje predsjednik suda.²⁶⁴ Ako je žalba očito neosnovana s obzirom na trajanje postupka čija se duljina ocjenjuje, žalba će biti odbijena.²⁶⁵ Žalba će biti odbačena ako ne sadrži elemente propisane ZZPSBNO-om.

Ako predsjednik suda ne odbaci žalbu, niti ju odbije zbog očite neosnovanosti, zatražit će od suca kojemu je predmet dodijeljen u rad izvješće o razlozima trajanja postupka. Sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad dužan je podnijeti izvješće u roku od 15 dana od primitka zahtjeva za dostavljanje izvješća ili od pribavljanja spisa ako je to potrebno za izradu izvješća. Izvješće, pored ostalog, mora sadržavati i mišljenje o roku u kojemu se može riješiti predmet.²⁶⁶

Ako sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad obavijesti predsjednika suda da se sve relevantne procesne radnje mogu obaviti ili donijeti sudska odluka u roku od četiri mjeseca od zaprimanja žalbe, predsjednik suda će o tome obavijestiti stranku i time je postupak u povodu žalbe okončan.²⁶⁷ Ako predsjednik suda utvrdi da u predmetu u vezi s kojim je žalba podnesena ne postoji neopravdano odugovlačenje postupka, žalba će biti odbijena. Ako predsjednik suda nije obavijestio stranku o očekivanom trajanju postupka u smislu članka 6. stavka 4. ZZPSBNO-a te ako utvrdi da postoji neopravdano odugovlačenje postupka, predsjednik suda može:

- odrediti rok za poduzimanje određenih postupovnih radnji koje bi mogle ubrzati rješavanje predmeta²⁶⁸
- odrediti da predmet bude riješen kao prioritetan s obzirom na okolnosti slučaja, osobito ako je riječ o hitnom predmetu
- odrediti da se predmet dodijeli drugom sucu.²⁶⁹

Ako u konkretnom slučaju predsjednik suda obavijesti stranku o očekivanom trajanju postupka ili odredi sucu rok za poduzimanje određenih radnji u postupku ili naloži prioritetno

²⁶² Članak 4. ZZPSBNO-a.

²⁶³ Više o tom pravnom sredstvu, Potočar, Jernej, *Pristojnosti sodne uprave oziroma predsednikov sodišč v zvezi z Zakonom o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja*, Pravosudni bilten, 2008/1.

²⁶⁴ Članak 5. stavak 1. ZZPSBNO-a.

²⁶⁵ Članak 6. stavak 1. ZZPSBNO-a.

²⁶⁶ Članak 6. stavak 3. ZZPSBNO-a.

²⁶⁷ Članak 6. stavak 4. ZZPSBNO-a.

²⁶⁸ Taj se rok može kretati u rasponu od 15 dana do 6 mjeseci.

²⁶⁹ To će učiniti ako utvrdi da je prekomjerno trajanje postupka uzrokovano velikim opterećenjem suca ili njegovom duljom odsutnošću.

rješavanje predmeta, stranka, u pravilu, ne može podnijeti novu žalbu u vezi s istim predmetom prije proteka roka navedenog u obavijesti ili u odluci o određivanju roka.²⁷⁰ U slučaju odbijanja žalbe, neovisno o razlogu odbijanja, nova žalba ne može biti podnesena prije proteka šest mjeseci od primitka odluke o odbijanju žalbe.

Prijedlog za određivanje roka

Stranka može podnijeti prijedlog za određivanje roka ako:

- žalba s prijedlogom za ubrzanje postupka bude odbijena
- stranci ne bude dostavljen odgovor na žalbu u roku od dva mjeseca
- stranci ne bude dostavljena obavijest o očekivanom trajanju postupka u roku od dva mjeseca
- ako odgovarajuće postupovne radnje ne budu provedene u roku utvrđenom u obavijesti upućenoj stranci ili u odluci predsjednika suda.²⁷¹

Prijedlog za određivanje roka podnosi se sudu pred kojim se vodi postupak. O prijedlogu odlučuje predsjednik neposredno višeg suda.²⁷² O prijedlogu koji se odnosi na trajanje postupka pred Upravnim sudom odlučuje predsjednik Vrhovnog suda Republike Slovenije.²⁷³ Rok za odlučivanje o prijedlogu je 15 dana od primitka prijedloga.²⁷⁴

Prijedlog za određivanje roka bit će odbijen:

- ako je prijedlog očito neosnovan
- ako je prijedlog neosnovan (nema neopravdanog odugovlačenja postupka).

Prijedlog će biti odbačen u slučaju nepostojanja procesnih pretpostavki za odlučivanje. Prijedlog će biti usvojen ako se utvrdi neopravdano dugo trajanje postupka, osobito u slučaju ako predsjednik suda pred kojim se vodi postupak nije obavijestio stranku o očekivanom trajanju postupka ili nije donio odluku kojom bi odredio provođenje potrebnih radnji u postupku, odnosno okončanje postupka.

U odluci kojom se prijedlog usvaja predsjednik suda može odrediti poduzimanje odgovarajućih postupovnih radnji koje mogu učinkovito ubrzati odlučivanje u postupku, a može odrediti i rok za provođenje tih radnji,²⁷⁵ kao i rok u kojemu sudac mora podnijeti izvješće o poduzetim radnjama u tom smislu. Predsjednik suda koji odlučuje o prijedlogu može odrediti i da se predmet riješi kao prioritetan te predložiti predsjedniku suda pred kojim se vodi postupak uvođenje mjera usmjerenih na učinkovito rješavanje predmeta.²⁷⁶ Protiv

²⁷⁰ Ovakvo ograničenje ne postoji u pritvorskim predmetima i u predmetima u kojima postoji prijedlog za izdavanje privremene mjere.

²⁷¹ Članak 8. stavak 1. ZZPSBNO-a.

²⁷² Članak 9. stavak 1. ZZPSBNO-a.

²⁷³ Članak 9. stavak 2. ZZPSBNO-a.

²⁷⁴ Članak 11. stavak 5. ZZPSBNO-a.

²⁷⁵ Taj rok može biti od 15 dana do 4 mjeseca.

²⁷⁶ Primjerice, preraspodjela predmeta među sucima s obzirom na opterećenost pojedinog suca, prijedlog za imenovanje novih sudaca u sud koji se suočava s prekomjernom duljinom postupaka i sl.

odluke kojom je odlučeno o prijedlogu nije dopuštena žalba,²⁷⁷ ali se može podnijeti ustavna tužba.

Ministar pravosuđa može zatražiti od predsjednika suda izvješće o podnesenim žalbama zbog odugovlačenja i prijedlozima za određivanje roka te obavijesti i odluke u povodu tih pravnih sredstava dostavljenih strankama.²⁷⁸

Zahtjev za pravičnu naknadu

ZZPSBNO propisuje dvije pretpostavke za podnošenje zahtjeva za pravičnu naknadu, koje moraju biti ispunjene kumulativno:

- podnošenje žalbe zbog odugovlačenja ili prijedloga za određivanje roka tijekom prvostupanjskog i/ili drugostupanjskog postupka
- pravomoćno okončan postupak.

Ako u povodu žalbe zbog odugovlačenja predsjednik suda dostavi stranci obavijest ili donese rješenje o potrebi poduzimanja radnji u postupku odnosno prioritarno rješavanje predmeta ili stranka podnese prijedlog za određivanje roka, stranka može podnijeti zahtjev za pravičnu naknadu.

Pravična naknada može biti određena kao:

- (novčana) naknada štete uzrokovane povredom prava na suđenje u razumnom roku
- pisana izjava Državnog pravobraniteljstva (*Državno pravobraniteljstvo*) o povredi prava stranke na suđenje u razumnom roku
- objava presude kojom je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku.

Novčana naknada

Novčana naknada definirana je kao naknada nematerijalne štete uzrokovane povredom prava na suđenje u razumnom roku. Naknada može biti određena u iznosu od 300 do 5.000 EUR.²⁷⁹ Kao glavni razlog ograničenja iznosa kompenzacije ističe se da je svrha prava na suđenje bez nepotrebnog odugovlačenja osigurati brzi sudski postupak i s tim u vezi uvođenje pravnih sredstava koji to mogu osigurati, a ne novčana naknada za nematerijalnu štetu. Pri određivanju visine naknade osobito se uzimaju u obzir složenost predmeta, ponašanje Države i stranke te važnost predmeta za stranku.²⁸⁰ Novčana naknada je glavni oblik pravične naknade za nematerijalnu štetu uzrokovanu povredom prava na suđenje u razumnom roku. Prije no što zatraži novčanu naknadu, stranka mora podnijeti Državnom pravobraniteljstvu prijedlog za nagodbu radi postizanja sporazuma o vrsti ili iznosu pravične naknade. U slučaju da u roku od tri mjeseca nagodba ne bude postignuta, stranka može podnijeti tužbu radi naknade štete nadležnom sudu.²⁸¹

²⁷⁷ Članak 13. ZZPSBNO-a.

²⁷⁸ Prema članku 14. stavku 3. ZZPSBNO-a, Ministarstvo može zatražiti takve podatke od suda u vezi s predmetima u kojima su pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku podnesena tijekom razdoblja od dvije godine unatrag od dana upućivanja zahtjeva sudu za dostavu podataka.

²⁷⁹ Članak 16. stavak 2. ZZPSBNO-a.

²⁸⁰ Članak 16. stavak 3. ZZPSBNO-a.

²⁸¹ O tužbi odlučuju redovni sudovi u postupku koji se vodi po Zakonu o parničnom postupku i primjenom Zakona o obveznim odnosima.

Državna tijela, tijela jedinica lokalne samouprave, javna poduzeća, javni fondovi i agencije ne mogu ostvariti pravičnu naknadu u vidu novčane naknade za štetu uzrokovanu povredom prava na suđenje bez nepotrebnog odugovlačenja.

Pisana izjava

Jedan od oblika satisfakcije za povredu prava na suđenje u razumnom roku je pisana izjava Državnog pravobraniteljstva o povredi prava na suđenje u razumnom roku. Polazeći od konkretnih okolnosti slučaja, Državno pravobraniteljstvo može na temelju sporazuma sa strankom, bez davanja novčane naknade, dati pisanu izjavu kao naknadu nematerijalne štete uzrokovane povredom prava na suđenje u razumnom roku. Na zahtjev stranke, pisana izjava se objavljuje na web stranici Državnog pravobraniteljstva. U slučaju ozbiljne povrede prava na suđenje u razumnom roku, stranka može, pored pisane izjave, tražiti i novčanu naknadu.

Objava presude

Ako stranka pred sudom traži novčanu naknadu, sud iznimno može, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja i zakonske kriterije, osobito ponašanje stranke u postupku radi čijeg trajanja se traži pravična naknada te na temelju ocjene da bi pravična naknada mogla biti postignuta samo utvrđenjem povrede prava na suđenje u razumnom roku, odlučiti ne dosuditi stranci novčanu naknadu, nego samo utvrditi postojanje povrede prava na suđenje u razumnom roku. U tom slučaju sud može, na zahtjev stranke, objaviti presudu. U slučaju ozbiljne povrede prava na suđenje u razumnom roku, sud može, na zahtjev stranke, pored novčane naknade, naložiti i objavu presude.

Postupak radi ostvarivanja pravične naknade

Postupak radi ostvarivanja pravične naknade započinje prijedlogom nagodbe koji stranka podnosi Državnom pravobraniteljstvu u kojemu se očituje o vrsti naknade koju traži. Ako u prijedlogu nagodbe nije navedena vrsta naknade, niti stranka dopuni prijedlog u roku od 30 dana nakon poziva Državnog pravobraniteljstva da to učini, prijedlog će biti odbačen.²⁸² Prijedlog nagodbe može se podnijeti u roku od devet mjeseci od dana primitka pravomoćne sudske odluke ili od dana primitka odluke Vrhovnog suda Republike Slovenije donesene u povodu izvanrednog pravnog lijeka. Državno pravobraniteljstvo mora odgovoriti na prijedlog stranke u roku od tri mjeseca ako utvrdi da je zahtjev za pravičnu naknadu utemeljen. Do protoka navedenoga roka, stranka ne može podnijeti tužbu sudu radi naknade štete.²⁸³ Ako stranka i Državno pravobraniteljstvo postignu sporazum, slijedi sklapanje izvansudske nagodbe kojom se postupak radi pravične naknade okončava. Ako nagodba ne bude postignuta, stranka može pokrenuti postupak pred nadležnim sudom radi naknade štete.²⁸⁴ Tužba se može podnijeti u roku od 18 mjeseci od dana primitka odluke suda kojom je postupak okončan.²⁸⁵

²⁸² Članak 15. stavak 3. ZZPSBNO-a.

²⁸³ Članak 19. stavak 1. ZZPSBNO-a.

²⁸⁴ Članak 20. stavak 1. ZZPSBNO-a.

²⁸⁵ Članak 20. stavak 2. ZZPSBNO-a.

Odluka Ustavnog suda (2010.) i njezina provedba

Odlukom broj: U-I-207/08 i Up-2168/08 od 18. ožujka 2010. Ustavni sud Republike Slovenije utvrdio je da je članak 25. ZZPSBNO-a neustavan u mjeri u kojoj ne uređuje status oštećenih stranaka kojima je prije 1. siječnja 2007. prestala povreda prava na suđenje u razumnom roku i koje nisu tražile pravičnu naknadu pred međunarodnim sudom. Ustavni sud je naložio Parlamentu da otkloni utvrđenu povredu u roku od šest mjeseci od dana objave odluke Ustavnog suda i naglasio da bi do tada u slučajevima zbog kojih je utvrđena neustavnost članka 25. ZZPSBNO-a sudovi trebali primjenjivati kriterije utvrđene u odgovarajućim odredbama ZZPSBNO-a.

Dana 15. svibnja 2012. donesen je Zakon o izmjenama i dopunama ZZPSBNO-a²⁸⁶ kojim je izmijenjen članak 25. ZZPSBNO-a u skladu s odlukom Ustavnog suda.

Izmijenjeni članak 25. ZZPSBNO-a propisuje da će u slučajevima u kojima je pretpostavljena povreda prava na suđenje u razumnom roku prestala prije 31. ožujka 2007. i ako je stranka međunarodnom sudu u roku podnijela zahtjev radi ostvarivanja pravične naknade, Državno pravobraniteljstvo predložiti stranci nagodbu u vezi s iznosom naknade u roku od četiri mjeseca od dana kada je država od međunarodnog suda primila obavijest o predmetu. Stranka je dužna podnijeti Državnom pravobraniteljstvu prijedlog nagodbe u roku od dva mjeseca od dana primitka prijedloga Državnog pravobraniteljstva. Državno pravobraniteljstvo mora o prijedlogu odlučiti što prije, a najkasnije u roku od četiri mjeseca. Ako se ne postigne nagodba, stranka može podnijeti tužbu nadležnom sudu koji će utvrditi iznos naknade.²⁸⁷ Stranka može podnijeti tužbu u roku od šest mjeseci nakon primitka odgovora Državnog pravobraniteljstva, odnosno nakon isteka roka za odlučivanje o sklapanju nagodbe.²⁸⁸

U predmetima u kojima je pretpostavljena povreda prava na suđenje u razumnom roku prestala do 31. ožujka 2007., a stranka je pravodobno podnijela tužbu zbog naknade neimovinske štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, pri utvrđivanju mjerila prema kojima se ocjenjuje povreda prava na suđenje u razumnom roku te odlučuje o pravičnoj naknadi, primjenjuju se odredbe članaka 16. i 17. ZZPSBNO-a.²⁸⁹ ESLJP je, kao što je bilo i očekivano, pozdravio navedenu promjenu.²⁹⁰

²⁸⁶ Zakon o izmjenama i dopunama ZZPSBNO-a, Službeni list Republike Slovenije, 38/12.

²⁸⁷ Čini se da je takvo zakonsko rješenje odgovor Slovenije na praksu ESLJP-a prema kojoj u slučaju uvođenja novog pravnog sredstva radi ispravljanja "sistemskog nedostatka" u pravosuđu koji dovodi do masovnih kršenja konvencijskog prava, vrijedi iznimka od pravila prema kojemu su podnositelji zahtjeva dužni iscrpiti samo ona pravna sredstva koja su im bila na raspolaganju u vrijeme podnošenja zahtjeva ESLJP-u.

²⁸⁸ Za postupak pred sudom bez obzira na vrstu ili visinu zahtjeva primjenjuju se odredbe Zakona o parničnom postupku koje uređuju sporove male vrijednosti.

²⁸⁹ Članak 25. stavak 3. ZZPSBNO-a.

²⁹⁰ Presuda ESLJP-a *Hajrudinović protiv Slovenije* od 21. svibnja 2015., zahtjev br. 69319/12, § 53.

II. SRBIJA

1. Zakon o općem upravnom postupku

Upravni postupak je u Republici Srbiji uređen Zakonom o općem upravnom postupku²⁹¹ (u daljnjem tekstu: ZUP) koji je u primjeni manje od dvije godine.

ŠUTNJA UPRAVE

Protiv rješenja donesenog u prvom stupnju, odnosno u situaciji u kojoj javnopravno tijelo u upravnoj stvari nije odlučilo u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, ako zakonom nije drukčije propisano.²⁹²

ROK ZA IZDAVANJE RJEŠENJA

Pod izdavanjem rješenja, ZUP Republike Srbije smatra donošenje i obavještanje stranke o donesenom rješenju.²⁹³

Kad je postupak pokrenut po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti, a u interesu stranke, i kada se o upravnoj stvari odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja, tijelo je dužno izdati rješenje najkasnije u roku od 30 dana od pokretanja postupka.²⁹⁴

Kad je postupak pokrenut po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti, a u interesu stranke, i kada se o upravnoj stvari ne odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja, tijelo je dužno izdati rješenje najkasnije u roku od 60 dana od pokretanja postupka.²⁹⁵

Ako rješenje nije izdano u zakonom određenom roku, stranka ima pravo žalbe.²⁹⁶ Stranka nema pravo žalbe ako je posebnim zakonom predviđeno da se neizdavanje rješenja u zakonom određenom roku smatra usvajanjem zahtjeva stranke.²⁹⁷

Rok za žalbu

Kada tijelo ne izda rješenje u zakonom propisanom roku žalba se može podnijeti po proteku toga roka, a najkasnije u roku od godinu dana od proteka toga roka.²⁹⁸

Odredbe ZUP-a koje uređuju predaju žalbe zbog šutnje uprave u funkciji su ubrzanja toga postupka. Tako je stavkom 1. članka 161. ZUP-a propisano je da se žalba koja je podnesena zbog toga što rješenje nije izdano u zakonom određenom roku predaje drugostupanjskom tijelu. Stavkom 2. članka 161. ZUP-a propisano je da se žalba predaje drugostupanjskom tijelu i kad prvostupanjsko tijelo ne izda u zakonom određenom roku uvjerenje ili drugu ispravu o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, kad prvostupanjsko tijelo u

²⁹¹ Zakon o općem upravnom postupku, Službeni glasnik Republike Srbije, 18/16., stupio je na snagu 9. ožujka 2016., a primjenjuje se od 1. lipnja 2017., osim članaka 9, 103. i 207. toga Zakona čija je primjena započela po proteku 90 dana od dana stupanja na snagu Zakona.

²⁹² Članak 13 stavak 1. ZUP-a.

²⁹³ Članak 145. stavak 1. ZUP-a.

²⁹⁴ Članak 145. stavak 2. ZUP-a.

²⁹⁵ Članak 145. stavak 3. ZUP-a.

²⁹⁶ Članak 151. stavak 3. ZUP-a.

²⁹⁷ Članak 151. stavak 5. ZUP-a.

²⁹⁸ Članak 153. stavak 2. ZUP-a.

zakonom određenom roku ne odluči o zahtjevu za razgledanje spisa i u drugim slučajevima koji su zakonom predviđeni.

Žalba kad prvostupanjsko tijelo nije izdalo rješenje u zakonom određenom roku

Kad prvostupanjsko tijelo nije izdalo rješenje u zakonom određenom roku, drugostupanjsko tijelo traži od prvostupanjskog tijela objašnjenje zašto nije izdalo rješenje pravodobno. Ako drugostupanjsko tijelo nađe da prvostupanjsko tijelo nije izdao rješenje u zakonom određenom roku iz opravdanog razloga, produžava rok za izdavanje rješenja za onoliko koliko je trajao opravdani razlog, a najduže za 30 dana.²⁹⁹

Ako drugostupanjsko tijelo nađe da ne postoji opravdani razlog zbog kojega rješenje nije izdano u zakonom određenom roku, ono samo odlučuje o upravnoj stvari ili nalaže prvostupanjskom tijelu da izda rješenje u roku ne duljem od 15 dana.³⁰⁰

Ako prvostupanjsko tijelo ponovno ne izda rješenje u roku koji je odredio drugostupanjsko tijelo, ono samo odlučuje o upravnoj stvari.³⁰¹

Rok za odlučivanje o žalbi

Rješenje kojim se odlučuje o žalbi izdaje se bez odgode, a najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe, osim ako zakonom nije propisan kraći rok.³⁰²

Kaznene odredbe

Novčanom kaznom od 5.000 dinara do 50.000 dinara kaznit će se za prekršaj ovlaštena službena osoba, u smislu ZUP-a, koja ne proslijedi žalbu s odgovorom prvostupanjskog tijela na žalbu i spisima drugostupanjskom tijelu u roku utvrđenom ZUP-om, odnosno koje ne vodi službenu evidenciju o rješavanju u upravnim stvarima.³⁰³

Nadzor nad provedbom ZUP-a

Nadzor nad provedbom ZUP-a provodi ministarstvo nadležno za poslove državne uprave.³⁰⁴

Inspekcijski nadzor nad provedbom ZUP-a provodi upravna inspekcija, osim u pitanjima u vezi s izvršavanjem zakona u području obrane i od važnosti za obranu i Vojsku Srbije.³⁰⁵

Odgovornost ovlaštene službene osobe

Ovlaštena službena osoba u tijelu koje vodi postupak odgovorna je ako njenom krivnjom dođe do neizvršavanja određenih procesnih radnji.³⁰⁶

Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave u provođenju nadzora nad primjenom ZUP-a i druga upravna tijela u obvezi su zahtijevati pokretanje disciplinskog postupka protiv ovlaštene službene osobe, odnosno odgovorne osobe koja po službenoj dužnosti ne izvrši uvid

²⁹⁹ Članak 173. stavak 1. ZUP-a.

³⁰⁰ Članak 173. stavak 2. ZUP-a.

³⁰¹ Članak 173. stavak 3. ZUP-a.

³⁰² Članak 174. ZUP-a.

³⁰³ Članak 208. ZUP-a.

³⁰⁴ Članak 209. stavak 1. ZUP-a.

³⁰⁵ Članak 209. stavak 2. ZUP-a.

³⁰⁶ Članak 210. stavak 1. ZUP-a.

u činjenice o kojima se vodi službena evidencija, koja na zahtjev tijela koje vodi postupak besplatno ne ustupi podatke o kojima vodi službenu evidenciju u roku utvrđenom zakonom, ne donese rješenje u roku utvrđenom zakonom ili ne dostavi spise drugostupanjskom tijelu ili sudu nadležnom za upravne sporove u rokovima utvrđenim zakonom.³⁰⁷

2. Zakon o upravnim sporovima

Upravni spor u Republici Srbiji uređen je Zakonom o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS).³⁰⁸

Člankom 2. ZUS-a propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje na osnovi zakona i u razumnom roku, na podlozi činjenica utvrđenih na usmenoj javnoj raspravi.

U Republici Srbiji upravni spor rješava Upravni sud.³⁰⁹

U postupku po zahtjevu za preispitivanje sudske odluke protiv odluke Upravnog suda odlučuje Vrhovni kasacioni sud.³¹⁰

Šutnja uprave

Upravni spor može se pokrenuti i kada nadležno tijelo o zahtjevu, odnosno žalbi stranke nije donijelo upravni akt, pod uvjetima predviđenim ZUS-om.³¹¹

Tužba zbog šutnje uprave

Ako drugostupanjsko tijelo, u roku od **60 dana** od dana primitka žalbe ili u zakonom određenom kraćem roku, nije donijelo rješenje po žalbi stranke protiv prvostupanjskog rješenja, a ne donese ga ni u daljnjem roku od sedam dana po naknadnom zahtjevu stranke podnesenom drugostupanjskom tijelu, stranka po isteku toga roka može podnijeti tužbu zbog nedonošenja akta.³¹²

Ako prvostupanjsko tijelo po zahtjevu stranke nije u roku predviđenim zakonom kojim se uređuje opći upravni postupak, donijelo rješenje protiv kojeg nije dopuštena žalba, a ne donese ga ni u daljnjem roku od sedam dana po naknadnom zahtjevu stranke, stranka po isteku toga roka može podnijeti tužbu zbog nedonošenja akta.³¹³

Sadržaj tužbe

Uz tužbu podnesenu zbog šutnje uprave, koja mora sadržavati uobičajene elemente tužbe,³¹⁴ prilaže se kopija zahtjeva, odnosno žalbe, kopija zahtjeva o naknadnom traženju iz članka 19. ZUS-a i dokaz o predaji tih podnesaka nadležnom tijelu.³¹⁵

³⁰⁷ Članak 210. stavak 2. ZUP-a.

³⁰⁸ Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik Republike Srbije, 111/09., stupio je na snagu 30. prosinca 2009.

³⁰⁹ Članak 8. stavak 1. ZUS-a.

³¹⁰ Članak 9. stavak 1. ZUS-a.

³¹¹ Članak 15. ZUS-a.

³¹² Članak 19. stavak 1. ZUS-a.

³¹³ Članak 19. stavak 2. ZUS-a.

³¹⁴ Ime i prezime, adresa i mjesto stanovanja, odnosno naziv i sjedište tužitelja, razloge zbog kojih se tužba podnosi, potpis tužitelja.

Udovoljavanje tužbenom zahtjevu od strane tuženika

Ako tuženik u slučaju šutnje uprave naknadno donese prvostupanjski odnosno, drugostupanjski upravni akt, o tome će, pored tužitelja, istovremeno izvijestiti i sud. U tom slučaju sud će pozvati tužitelja da u roku od 15 dana od dana primitka poziva dostavi sudu pisanu izjavu o tome je li naknadno donesenim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi i u kojem opsegu, odnosno proširuje li tužbu i na novi akt.³¹⁶

Ako tužitelj pravodobno dostavi sudu pisanu izjavu da je naknadno donesenim aktom zadovoljan ili ako ne da izjavu u roku, sud će donijeti rješenje o obustavi postupka.³¹⁷

Ako tužitelj izjavi da novim aktom nije zadovoljan, sud će nastaviti postupak.³¹⁸

Presude donesene u sporu zbog šutnje uprave

Kada je tužba podnesena zbog šutnje uprave, a sud nađe da je osnovana, presudom će uvažiti tužbu i naložiti da nadležno tijelo donese rješenje. Ako sud raspolaže potrebnim činjenicama, a priroda stvari to dozvoljava, on može svojom presudom neposredno riješiti upravnu stvar.³¹⁹

Pravne posljedice poništenja akta u upravnom sporu

Kada sud poništi akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje ponovnog rješavanja po žalbi, odnosno u stanje ponovnog rješavanja po zahtjevu stranke u prvostupanjskom postupku, ako je žalba bila zakonom isključena (stanje prije nego što je poništen akt donesen).³²⁰ Ako prema prirodi stvari u kojoj je nastao upravni spor treba umjesto poništenog upravnog akta donijeti drugi, nadležno tijelo je dužno taj akt donijeti bez odgađanja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude, pri čemu je nadležno tijelo vezano pravnim shvaćanjem suda, kao i primjedbama suda u pogledu postupka.³²¹

Pravne posljedice aktivnog nepostupanja po presudi

Ako nadležni tijelo poslije poništenja upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvaćanju suda ili protivno primjedbama suda u pogledu postupka,³²² pa tužitelj podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i sam riješiti upravnu stvar presudom, osim ako to nije moguće zbog prirode te stvari ili je inače puna jurisdikcija zakonom isključena.³²³

Presuda donesena u takvom slučaju u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela.³²⁴ Ako sud smatra da zbog prirode stvari ne može sam riješiti upravnu stvar, dužan je to posebno obrazložiti.³²⁵

³¹⁵ Članak 22. stavak 3. ZUS-a.

³¹⁶ Članak 29. stavci 1. i 2. ZUS-a.

³¹⁷ Članak 29. stavak 3. ZUS-a.

³¹⁸ Članak 29. stavak 4. ZUS-a.

³¹⁹ Članak 44. ZUS-a.

³²⁰ Članak 69. stavak 1. ZUS-a.

³²¹ Članak 69. stavak 2. ZUS-a.

³²² O tome sud izvještava tijelo koji provodi nadzor nad radom javnopravnog tijela o kojemu je riječ.

³²³ Članak 70. stavak 1. ZUS-a.

³²⁴ Članak 70. stavak 2. ZUS-a.

³²⁵ Članak 70. stavak 3. ZUS-a.

Pravne posljedice pasivnog nepostupanja po presudi

Ako nadležno tijelo nakon poništenja upravnog akta ne donese odmah, a najkasnije u roku od **30 dana**, novi upravni akt ili akt o izvršenju presude donesene na osnovi članka 43. ZUS-a,³²⁶ stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta.

Ako nadležno tijelo ne donese akt ni u roku od sedam dana od traženja stranke, stranka može posebnim podneskom zahtijevati od suda koji je donio presudu donošenje takvog akta. Po takvom zahtjevu stranke sud će zatražiti od nadležnog tijela obavijest o razlozima zbog kojih nije donijelo upravni akt. Nadležno tijelo je dužno dati obavijest odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako to ne učini, ili ako dana obavijest, po mišljenju suda, ne opravdava neizvršenje sudske presude, sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela, ako priroda stvari to dopušta. Sud će takvo rješenje dostaviti tijelu nadležnom za izvršenje i o tome istovremeno obavijestiti tijelo koji provodi nadzor. Tijelo nadležno za izvršenje dužno je bez odgađanja izvršiti ovakvo rješenje.³²⁷

Pravo na naknadu štete zbog neizvršenja presude

Zbog štete nastale neizvršenjem, odnosno nepravodobnim izvršenjem presude donesene u upravnom sporu tužitelj ima pravo na naknadu koja se ostvaruje u sporu pred nadležnim sudom, u skladu sa zakonom.³²⁸

Novčane kazne

Ako se čelnik tijela ne odazove pozivu suda ili ne navede po ocijeni suda opravdane razloge za nedostavljanje traženih isprava, sud će mu rješenjem izreći novčanu kaznu u iznosu od 10.000 do 50.000 dinara.

Sud će čelniku tijela koji nije postupio po presudi rješenjem izreći novčanu kaznu u iznosu od 30.000 do 100.000 dinara.

U slučaju da čelnik tijela i pored izrečene novčane kazne, ne ispuni obvezu zbog koje mu je kazna izrečena, sud može ponovno izreći novčanu kaznu.³²⁹

3. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Republike Srbije

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Republike Srbije³³⁰ (u daljnjem tekstu: ZZPSRR) pruža zaštitu strankama u sudskom postupku, uključujući i ovršni i izvanparnični postupak te oštećenicima u kaznenom postupku, privatnom tužitelju i oštećeniku kao tužiocu ako su istaknuli imovinsko-pravni zahtjev.

Pravna sredstva kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku su:

- 1) prigovor radi ubrzavanja postupka (u daljem tekstu: prigovor);
- 2) žalba;

³²⁶ Članak 43. ZUS-a uređuje donošenje presuda u sporu pune jurisdikcije.

³²⁷ Članak 71. ZUS-a.

³²⁸ Članak 72. ZUS-a.

³²⁹ Članak 75. ZUS-a.

³³⁰ Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", 40/15. Zakon je stupio na snagu 1. siječnja 2016.

3) zahtjev za pravično zadovoljenje.³³¹

Prigovor i žalba mogu se podnijeti za vrijeme trajanja postupka.

Stranka podnosi prigovor sudu koji vodi postupak ili sudu pred kojim se vodi postupak ako smatra da je javni tužitelj povrijedio njeno pravo.

Postupak po prigovoru vodi predsjednik suda, koji i odlučuje o prigovoru. Godišnjim rasporedom poslova on može odrediti jednog suca ili više sudaca da pored njega vode postupak i odlučuju o prigovorima.

Predsjednik suda dužan je odlučiti o prigovoru u roku od dva mjeseca od dana primitka prigovora.

Odlučivanje o prigovoru bez ispitnog postupka

Predsjednik suda rješenjem odbacuje ili odbija prigovor bez ispitnog postupka, ili vodi ispitni postupak.

Prigovor se odbacuje ako odsustvo nekog obaveznog elementa prigovora onemogućava da se po njemu postupa, zatim ako je prigovor podnijela neovlaštena osoba ili ako je preuranjen. Protiv rješenja o odbacivanju prigovora nije dozvoljena žalba. Prigovor se odbija bez ispitnog postupka ako je, s obzirom na trajanje postupka koje je navedeno u prigovoru, očigledno neosnovan.³³²

Ispitni postupak

Ispitni postupak počinje time što predsjednik suda zahtjeva od suca, ili predsjednika vijeća ili od javnog tužitelja da mu dostavi izvješće u roku od 15 dana ili u kraćem roku, ako je riječ o postupku u kojemu je posebnim zakonom određeno hitno postupanje.

Izvješće sadrži izjašnjenje o razvoju postupka u vremenu i prijedlog roka u kojemu se postupak može okončati.

Predsjednik suda može zahtijevati da mu se dostave spisi predmeta ako, s obzirom na sadržaj prigovora, smatra da ih treba proučiti.³³³

Odlučivanje o prigovoru poslije ispitnog postupka

Predsjednik suda proučava izvješće i spise predmeta i primjenjuje mjerila za ocjenu trajanja suđenja u razumnom roku.³³⁴ Poslije toga, rješenjem prigovor odbija ili ga usvaja i utvrđuje

³³¹ Članak 3. ZZPSRR-a.

³³² Članak 8. ZZPSRR-a.

³³³ Članak 9. ZZPSRR-a.

³³⁴ Ta mjerila su propisana člankom 4. ZZPSRR-a: složenost činjeničnih i pravnih pitanja, cjelokupno trajanje postupka i postupanje suda, javnog tužilaštva ili drugog državnog tijela, priroda i vrsta predmeta suđenja ili istrage, značenje predmeta suđenja ili istrage za stranku, ponašanje stranaka tijekom postupka, posebno poštovanje procesnih prava i obveza, poštivanje redoslijeda rješavanja predmeta i zakonski rokovi za zakazivanje ročišta i izradu odluka.

povredu prava na suđenje u razumnom roku. Sudac i javni tužilac nemaju pravo na žalbu protiv rješenja kojim se prigovor usvaja.

Nalozi sucu

U rješenju kojim se prigovor usvaja i utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku predsjednik suda ukazuje sucu ili javnom tužitelju na razloge zbog kojih je povrijeđeno pravo stranke i nalaže sucu procesne radnje koje djelotvorno ubrzavaju postupak.

Istim rješenjem predsjednik suda određuje i rok u kome je sudac dužan poduzeti naložene procesne radnje, a koji ne može biti kraći od 15 dana, niti dulji od četiri mjeseca, i primjeren rok u kome ga sudac izvještava o poduzetim radnjama.

Ovisno o okolnostima, a posebno ako je postupak hitan, predsjednik suda može odrediti prvenstvo u odlučivanju, zatim oduzeti predmet sucu i dodijeliti ga drugom, ako je pravo stranke povrijeđeno zbog preopterećenosti ili dužeg odsustva suca.³³⁵

Pravo na novi prigovor

Stranka čiji je prigovor odbijen, a koja nije podnijela žalbu, može podnijeti novi prigovor nakon četiri mjeseca od dana primitka rješenja o odbijanju prigovora, stranka čiji je prigovor odbijen, a koja je podnijela žalbu koja je odbijena kada isteknu četiri mjeseca od dana primitka rješenja o odbijanju žalbe, a stranka čiji je prigovor usvojen, a koja nije podnijela žalbu - kada istekne pet mjeseci od dana primitka rješenja o usvajanju prigovora.

Stranka čija je žalba usvojena, i stranka čiji je prigovor usvojen, a žalba odbijena, mogu podnijeti novi prigovor odmah po proteku roka u kojemu je sudac ili javni tužitelj bio dužan poduzeti djelotvorne procesne radnje.

Ograničenja prava na podnošenje novog prigovora ne vrijede u postupku u kojemu su predloženi ili određeni pritvor ili privremena mjera, u ovršnom postupku i u postupku protiv maloljetnika.

Stranka čiji su prigovor ili žalba odbačeni može odmah podnijeti novi prigovor.³³⁶

Žalba i razlozi za žalbu

Stranka ima pravo na žalbu ako je njen prigovor odbijen ili ako predsjednik suda o njemu ne odluči u roku od dva mjeseca od dana primitka prigovora.

Žalba se može podnijeti i ako je prigovor usvojen, ali neposredno viši javni tužitelj nije donio obavezno uputstvo u roku od osam dana od dana primitka rješenja predsjednika suda, zatim ako predsjednik suda ili neposredno viši javni tužitelj nije naložio sucu ili javnom tužitelju procesne radnje koje djelotvorno ubrzavaju postupak, ili ako sudac ili javni tužitelj nije poduzeo naložene procesne radnje u roku koji mu je određen.³³⁷

³³⁵ Članak 11. ZZPSRR-a.

³³⁶ Članak 13. ZZPSRR-a.

³³⁷ Članak 14. ZZPSRR-a.

Rok za žalbu

Ako predsjednik suda nije odlučio o prigovoru, žalba se podnosi u roku od osam dana od dana kada je protekao rok od dva mjeseca od dana prijema prigovora.

Ako je prigovor odbijen, žalba se podnosi u roku od osam dana od dana kada je stranka primila rješenje o odbijanju prigovora.

Ako je prigovor usvojen, a stranka ima pravo na žalbu, žalba se podnosi u roku od osam dana:

- 1) od dana proteka roka u kome je neposredno viši javni tužitelj bio dužan donijeti obavezno uputstvo - ako se žalba podnosi zbog toga što neposredno viši javni tužitelj nije donio obavezno uputstvo;
- 2) od dana kada je stranka primila rješenje - ako se žalba podnosi zbog toga što predsjednik suda nije sucu naložio procesne radnje koje djelotvorno ubrzavaju postupak;
- 3) od dana kada je stranka primila obavezno uputstvo - ako se žalba podnosi zbog toga što neposredno viši javni tužitelj nije naložio javnom tužiocu procesne radnje koje djelotvorno ubrzavaju postupak;
- 4) od dana isteka roka u kome je sudac ili javni tužitelj bio dužan poduzeti naložene procesne radnje - ako se žalba podnosi zbog toga što sudac ili javni tužitelj nije poduzeo naložene procesne radnje u roku koji mu je određen.³³⁸

Nadležnost za odlučivanje o žalbi

Žalba se podnosi predsjedniku suda koji je odlučivao o prigovoru koji odmah dostavlja predsjedniku neposredno višeg suda žalbu i spise predmeta. Predsjednik neposredno višeg suda vodi postupak po žalbi i o njoj odlučuje.

Ako postupak u kojemu stranka smatra da je povrijeđeno njeno pravo na suđenje u razumnom roku vodi Vrhovni kasacioni sud, postupak po žalbi vodi i o žalbi odlučuje vijeće od tri suca Vrhovnog kasacionog suda.

Predsjednik neposredno višeg suda može godišnjim rasporedom poslova odrediti jednog suca ili više sudaca da pored njega vode postupak i odlučuju o žalbama.³³⁹

Odlučivanje o žalbi bez ispitnog postupka

Predsjednik neposredno višeg suda rješenjem odbacuje ili odbija žalbu bez ispitnog postupka, ili vodi ispitni postupak.

Žalba se odbacuje ako je nepotpuna, ako ju je podnijelo neovlaštena osoba, ako je preuranjena, nepravodobna, ako se stranka odrekla prava na žalbu ili ako je povukla žalbu, ili nema pravni interes za nju. Protiv rješenja o odbacivanju žalbe nije dozvoljena žalba.

Žalba se odbija bez ispitnog postupka ako je, s obzirom na trajanje postupka koje je navedeno u žalbi, očigledno neosnovana.³⁴⁰

³³⁸ Članak 15. ZZPSRR-a.

³³⁹ Članak 16. ZZPSRR-a.

³⁴⁰ Članak 17. ZZPSRR-a.

Odlučivanje o žalbi poslije ispitnog postupka

Predsjednik neposredno višeg suda razmatra spise predmeta i primjenjuje mjerila za ocjenu trajanja suđenja u razumnom roku.

Poslije toga, rješenjem odbija žalbu i potvrđuje prvostupanjsko rješenje, usvaja žalbu i preinačava prvostupanjsko rješenje, usvaja žalbu i odlučuje o prigovoru, ili usvaja žalbu i dostavlja je nadležnom javnom tužiocu.

Predsjednik neposredno višeg suda može, ovisno o okolnostima, a posebno ako je postupak hitan, odrediti prvenstvo u odlučivanju, zatim naložiti predsjedniku suda kome je podnesen prigovor da oduzme predmet sucu i dodijeli ga drugom, ako je pravo stranke povrijeđeno zbog preopterećenosti ili duljeg odsustva suca.

Ako je žalba podnesena zbog toga što predsjednik suda nije odlučio o prigovoru, pri donošenju rješenja kojim odlučuje o prigovoru predsjednik neposredno višeg suda ima ista prava i obaveze kao predsjednik suda kome je podnesen prigovor.³⁴¹

Ostala pravila o postupku po žalbi i rok za odlučivanje po žalbi

Predsjednik neposredno višeg suda dužan je odlučiti o žalbi u roku od 30 dana od dana primitka žalbe.³⁴²

Isključenje žalbe

Protiv rješenja predsjednika neposredno višeg suda o žalbi nije dozvoljena žalba.³⁴³

Pravično zadovoljenje

Pravo na pravično zadovoljenje ima stranka čiji je prigovor usvojen, a koja nije podnijela žalbu, zatim stranka čija je žalba odbijena uz potvrđivanje prvostupanjskog rješenja o usvajanju prigovora i stranka čija je žalba usvojena.

Stranka čiji je prigovor usvojen, a koja nije podnijela žalbu i stranka čija je žalba odbijena uz potvrđivanje prvostupanjskog rješenja o usvajanju prigovora stječe pravo na pravično zadovoljenje kada istekne rok u kojemu je sudac ili javni tužitelj bio dužan poduzeti naložene procesne radnje, a stranka čija je žalba usvojena - kada primi rješenje o usvajanju žalbe.³⁴⁴

Vrste pravičnog zadovoljenja

Vrste pravičnog zadovoljenja jesu:

- 1) pravo na isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu koja je stranci izazvana povredom prava na suđenje u razumnom roku (u daljem tekstu: novčano obeštećenje);
- 2) pravo na objavljivanje pismene izjave Državnog pravobraniteljstva kojom se utvrđuje da je stranci bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku;

³⁴¹ Članak 18. ZZPSRR-a.

³⁴² Članak 20. stavak 3. ZZPSRR-a.

³⁴³ Članak 21. ZZPSRR-a.

³⁴⁴ Članak 22. ZZPSRR-a.

3) pravo na objavljivanje presude kojom se utvrđuje da je stranci bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.³⁴⁵

Odgovornost Republike Srbije za neimovinsku štetu izazvanu povredom prava na suđenje u razumnom roku je objektivna.³⁴⁶

Pri odlučivanju o pravičnom zadovoljenju, Pravobranilaštvo i sudovi vezani su rješenjima predsjednika sudova kojima je utvrđena povreda prava stranke na suđenje u razumnom roku.³⁴⁷

Pokušaj poravnanja s Pravobraniteljstvom i mogućnost podnošenja prijedloga za poravnanje

Stranka može podnijeti Pravobraniteljstvu prijedlog za poravnanje u roku od šest mjeseci od dana kada je stekla pravo na pravično zadovoljenje.

U prijedlogu za poravnanje stranka navodi traži li isplatu novčanog obeštećenja ili izdavanje i objavljivanje pisane izjave Pravobraniteljstva kojom se utvrđuje da je bilo povrijeđeno njeno pravo na suđenje u razumnom roku, ili i jedno i drugo.

Pravobraniteljstvo pokušava postići sporazum sa strankom u roku od dva mjeseca od dana primitka prijedloga za poravnanje. Ako sporazum bude postignut, ono zaključuje sa strankom izvansudsko poravnanje koje predstavlja ovršnu ispravu.

Pravobraniteljstvo je dužno u postupku poravnanja kretati se u visini novčanog obeštećenja određenog ZZPSRR-om.

Stranka je slobodna u svako doba (pisanim putem) odustati od pokušaja poravnanja.³⁴⁸

Objavljivanje pisane izjave Pravobraniteljstva kojom se utvrđuje da je stranci bilo povrijeđeno pravo

Pravobraniteljstvo može, poslije procjene je li pravično zadovoljenje za neimovinsku štetu moguće i ako se samo objavi pisana izjava kojom se utvrđuje da je stranci bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, predložiti stranci da joj, umjesto isplate novčanog obeštećenja, izda i objavi pisanu izjavu kojom se utvrđuje da joj je bilo povrijeđeno pravo.

Kod teže povrede prava na suđenje u razumnom roku Pravobraniteljstvo može, na zahtjev stranke da izda i objavi pisanu izjavu, kao i da stranci isplati novčano obeštećenje.

Pisana izjava kojom se utvrđuje da je stranci bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku sadrži njeno osobno ili poslovno ime i prebivalište, boravište ili sjedište, osobno ili poslovno ime zastupnika ili punomoćnika stranke i njegovo prebivalište, boravište ili sjedište, naziv suda ili javnog tužiteljstva koji su povrijedili pravo stranke na suđenje u razumnom

³⁴⁵ Članak 23. stavak 1. ZZPSRR-a.

³⁴⁶ Članak 23. stavak 2. ZZPSRR-a.

³⁴⁷ Članak 23. stavak 3. ZZPSRR-a.

³⁴⁸ Članak 24. ZZPSRR-a.

roku, poslovni broj sudskog predmeta, odnosno predmeta javnog tužiteljstva, i izričitu izjavu kojom se utvrđuje da je stranci bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Pravobraniteljstvo izdaje stranci pisanu izjavu u obliku izvansudskog poravnanja i objavljuje je u "Službenom glasniku Republike Srbije".³⁴⁹

Tužba za novčano obeštećenje

Stranka može podnijeti tužbu protiv Republike Srbije za novčano obeštećenje u roku od jedne godine od dana kada je stekla pravo na pravično zadovoljenje.³⁵⁰

Tužba nije dopuštena dok traje pokušaj poravnanja s Pravobraniteljstvom, niti ako su stranka i Pravobraniteljstvo zaključili poravnanje.

Postupak po tužbi

Neovisno od vrste i visine tužbenog zahtjeva, u postupku pred sudom shodno se primjenjuju odredbe o sporovima male vrijednosti iz zakona kojim se uređuje parnični postupak.

Sud ne može dosuditi novčano obeštećenje u visini višoj od one određene ZZPSRR-om.³⁵¹

Presuda kojom se utvrđuje da je stranci bilo povrijeđeno pravo

Kod teže povrede prava na suđenje u razumnom roku sud može, na zahtjev stranke donijeti i objaviti presudu kojom se utvrđuje da je stranci bilo povrijeđeno pravo te joj dosuditi novčano obeštećenje.

Sud, odnosno javno tužiteljstvo koji su povrijedili pravo stranke objavljuju pravomoćnu presudu suda u "Službenom glasniku Republike Srbije" o svom trošku.³⁵²

Visina novčanog obeštećenja

Novčano obeštećenje priznaje se u visini od 300 eura do 3.000 eura u dinarskoj protuvrijednosti na dan isplate prema srednjem tečaju Narodne banke Srbije po predmetu.

Pri određivanju visine novčanog obeštećenja, Pravobraniteljstvo i sud primjenjuju mjerila za ocjenu trajanja suđenja u razumnom roku, prije svega složenost predmeta suđenja ili istrage, postupanje nadležnog državnog tijela i stranke tijekom postupka i značenje predmeta suđenja ili istrage za stranku.³⁵³

³⁴⁹ Članak 25. ZZPSRR-a.

³⁵⁰ Članak 26. ZZPSRR-a.

³⁵¹ Članak 27. ZZPSRR-a.

³⁵² Članak 29. stavci 1. i 3. ZZPSRR-a.

³⁵³ Članak 30. ZZPSRR-a.

Tužba za naknadu imovinske štete

Stranka može da podnese tužbu protiv Republike Srbije za naknadu imovinske štete izazvane povredom prava na suđenje u razumnom roku, u roku od jedne godine od dana kada je stekla pravo na pravično zadovoljenje.

Pored odredaba zakona kojim se uređuju obvezni odnosi, sud primjenjuje i mjerila za ocjenu trajanja suđenja u razumnom roku.

Odgovornost Republike Srbije za imovinsku štetu izazvanu povredom prava na suđenje u razumnom roku je objektivna.³⁵⁴

Isplata novčanog obeštećenja i naknade imovinske štete

Novčano obeštećenje i naknadu imovinske štete isplaćuje sud ili javno tužiteljstvo koji su povrijedili pravo na suđenje u razumnom roku.³⁵⁵

Osiguravanje sredstava za isplatu

Sredstva za isplatu novčanog obeštećenja i naknadu imovinske štete osiguravaju se iz proračuna Republike Srbije, u okviru sredstava koja su namijenjena pokriću tekućih rashoda sudova i javnih tužiteljstava, od kojih se izuzimaju rashodi za zaposlene i tekuće održavanje objekata i opreme.³⁵⁶

III. BOSNA I HERCEGOVINA

1. Zakoni o upravnom postupku

S obzirom na specifičan teritorijalni ustroj Bosne i Hercegovine,³⁵⁷ upravni postupak u Bosni i Hercegovini uređen je s četiri Zakona o upravnom postupku:

- Zakonom o upravnom postupku Bosne i Hercegovine,
- Zakonom o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine,
- Zakonom o upravnom postupku Republike Srpske i
- Zakonom o upravnom postupku Brčko Distrikta.

³⁵⁴ Članak 31. ZZPSRR-a.

³⁵⁵ Članak 32. ZZPSRR-a.

³⁵⁶ Članak 33. ZZPSRR-a.

³⁵⁷ Bosna i Hercegovina sastoji se od dva Entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske te Distrikta Brčko s posebnim statusom.

1.1. Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine

Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine³⁵⁸ (u daljnjem tekstu: ZUP/BIH) primjenjuje se u postupcima u kojima postupaju tijela uprave Bosne i Hercegovine kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih osoba, pravnih osoba ili drugih stranaka u upravnim stvarima koje su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Po tom Zakonu dužne su postupati i pravne osobe s javnim ovlastima.

Načelo ekonomičnosti postupka sadrži članak 11. ZUP-a/BIH prema kojemu se postupak ima voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe koje sudjeluju u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.

Rok za izdavanje rješenja

Kad se postupak pokreće povodom 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.), nadležno tijelo dužno je donijeti rješenje i dostaviti ga stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 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 povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, nadležno tijelo dužno je donijeti rješenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.³⁵⁹

Zaštita od šutnje uprave

Stranka ima pravo žalbe i kad prvostupanjsko tijelo nije u određenom roku donijelo rješenje o zahtjevu, odnosno ne donese rješenje u postupku po službenoj dužnosti, a u interesu stranke.³⁶⁰

Ako nadležno tijelo protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u zakonskom roku, stranka ima pravo izjaviti žalbu nadležnom tijelu, kao da je njen zahtjev odbijen.³⁶¹ Kad je riječ o skraćenom postupku, nadležno tijelo dužno je rješenje po zahtjevu stranke donijeti najkasnije u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva.³⁶²

Sprječavanje opetovanih vraćanja na ponovni postupak

Člankom 230. stavkom 3. ZUP-a/BIH propisano je ako prvostupanjsko tijelo, nakon što je drugostupanjsko tijelo poništilo prvostupanjsko rješenje, donese novo rješenje protivno

³⁵⁸ Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 29/02., 12/04., 88/07., 93/09., 41/13. i 53/16.

³⁵⁹ Članak 208. stavci 1. i 2. ZUP-a/BIH.

³⁶⁰ Članak 15. stavak 2. ZUP-a/BIH.

³⁶¹ Članak 208. stavak 3. ZUP-a/BIH.

³⁶² Članak 208. stavak 4. ZUP-a/BIH.

pravnom shvaćanju drugostupanjskog tijela ili primjedbama drugostupanjskog tijela u vezi s postupkom, pa stranka izjavi novu žalbu, drugostupanjsko tijelo dužno je poništiti prvostupanjsko rješenje i samo riješiti upravnu stvar. Drugostupanjsko tijelo dužno je o postupanju prvostupanjskog tijela obavijesti upravnu inspekciju radi pokretanja prekršajnog postupka.

Ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da su u prvostupanjskom rješenju pogrešno ocijenjeni dokazi, da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, da je pogrešno primijenjen pravni propis na osnovi kojeg se rješava stvar, da je u istoj upravnoj stvari već jednom poništeno prvostupanjsko rješenje, a posebno ako prvostupanjsko tijelo nije u svemu postupilo po drugostupanjskom rješenju ili ako nađe da je na osnovi slobodne ocjene trebalo donijeti drugačije rješenje, ono će svojim rješenjem poništiti prvostupanjsko rješenje i samo riješiti stvar.³⁶³

Žalba kad prvostupanjsko rješenje nije doneseno u zakonskom roku

Ako je žalbu izjavila stranka po čijem zahtjevu prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje u zakonskom roku, drugostupanjsko tijelo dužno je odmah, a najkasnije u roku od tri dana od primitka žalbe, tražiti da mu prvostupanjsko tijelo odmah dostavi sve spise predmeta i da iznese razloge zbog kojih rješenje nije doneseno u roku. Prvostupanjsko tijelo dužno je postupiti po tom traženju u roku koji odredi drugostupanjsko tijelo s tim da taj rok ne može biti dulji od pet dana. Ako drugostupanjsko tijelo nađe da rješenje nije doneseno u roku zbog opravdanih razloga ili zbog krivnje stranke, odredit će prvostupanjskom tijelu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti dulji od 15 dana i vratiti mu sve spise predmeta na rješavanje.

Ako drugostupanjsko tijelo nađe da razlozi zbog kojih rješenje nije doneseno u roku nisu opravdani, ono će riješiti stvar prema spisima predmeta i donijet će svoje rješenje, ako je to moguće, a ako se stvar ne može riješiti prema spisima predmeta, samo će provesti postupak i svojim rješenjem riješiti stvar. Iznimno, ako drugostupanjsko tijelo nađe da će postupak brže i ekonomičnije provesti prvostupanjsko tijelo, naložit će tom tijelu da to učini i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku koji ne može biti dulji od osam dana, a prvostupanjsko tijelo obavezno je postupiti po tom traženju. Nakon što prvostupanjsko tijelo dostavi tražene podatke i dokaze, drugostupanjsko tijelo će odmah riješiti stvar. Rješenje drugostupanjskog tijela je konačno.³⁶⁴

Rok za donošenje rješenja po žalbi

Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana računajući od dana predaje žalbe, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.³⁶⁵

Tijelo koje je riješilo stvar u drugom stupnju, šalje, u pravilu, svoje rješenje sa spisima predmeta prvostupanjskom tijelu, koje je dužno rješenje dostaviti strankama u roku od pet dana od dana primitka spisa.³⁶⁶

³⁶³ Članak 231. ZUP-a/BIH.

³⁶⁴ Članak 234. ZUP-a/BIH.

³⁶⁵ Članak 235. stavak 1. ZUP-a/BIH.

³⁶⁶ Članak 237. ZUP-a/BIH.

Mjere za provođenje ZUP-a/BIH

Mjere za provođenje ZUP-a/BIH sadrži Glava XVIII. ZUP-a/BIH.

Članak 284. ZUP-a/BIH propisuje sljedeće:

Čelnici tijela uprave, odnosno institucija koje imaju javne ovlasti, odgovorni su za pravilnu i dosljednu primjenu ovog zakona, a naročito su odgovorni da se upravne stvari rješavaju u zakonom propisanim rokovima. U cilju pravilnog i efikasnog rješavanja stvari u upravnom postupku, odgovorne osobe dužne su poduzimati mjere radi kontinuiranog osiguravanja i provođenja stručnog usavršavanja službenika i drugih osoba koje rade na rješavanju upravnih stvari.

Službena osoba koja je ovlaštena za poduzimanje radnji u upravnom postupku, odnosno koja je ovlaštena za rješavanje u upravnim stvarima, dužna je, u roku od tri dana od dana isteka roka za rješavanje, obavijestiti pisanim putem stranku o razlozima zbog kojih rješenje, odnosno zaključak nije donesen i o tome koje će radnje poduzeti radi donošenja rješenja, odnosno zaključka i poučiti stranku koja pravna sredstva može koristiti. Ta obavijest se istodobno mora dostaviti i odgovornim osobama radi poduzimanja mjera s ciljem donošenja rješenja, odnosno zaključka, bez odgode.

Službena osoba koja je ovlaštena voditi upravni postupak, odnosno rješavati upravne stvari čini težu povredu radne dužnosti, ako je njenom krivnjom došlo do neizvršenja određenih procesnih radnji u upravnom postupku, zbog kojih se rješenje, odnosno zaključak nije mogao donijeti u zakonskom roku.

Nadležna upravna inspekcija ima pravo zahtijevati pokretanje postupka odgovornosti kod nadležnog tijela protiv čelnika upravnog tijela, odnosno čelnika institucije s javnim ovlastima, u slučaju propuštanja obnašanja dužnosti iz stavka 1. toga članka, kao i onog koji, protivno članu 283. ZUP-a/BIH, ovlasti službenu osobu za poduzimanje radnji u postupku ili za rješavanje u upravnim stvarima koja ne ispunjava propisane uvjete, kao i disciplinski postupak protiv osoba iz stavka 3. toga članka.

Članak 285. ZUP-a/BIH uređuje vođenje službene evidencije o rješavanju u upravnim stvarima.

Evidencija sadrži podatke o:

- broju podnesenih zahtjeva;
- broju pokrenutih postupaka po službenoj dužnosti;
- načinu i rokovima rješavanja upravnih stvari u prvostepenom i drugostepenom postupku;
- broju poništenih, odnosno ukinutih upravnih akata i broju odbačenih zahtjeva, odnosno obustavljenih postupaka.

Navedene podatke javnopravna tijela su dužna dostaviti jednom godišnje Ministarstvu pravde - Upravnom inspektoratu, najkasnije do 31. siječnja tekuće godine za prethodnu godinu.

Na osnovi dostavljenih podataka javnopravnih tijela, Ministarstvo pravde - Upravni inspektorat sastavlja godišnje izvješće o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku i

dostavlja Vijeću ministara Bosne i Hercegovine najkasnije do kraja veljače tekuće godine za prethodnu godinu.

Nadzor nad provođenjem ZUP-a/BIH

Nadzor nad provođenjem ZUP-a/BIH u tijelima uprave BiH, ustanovama BiH i drugim tijelima BiH, u institucijama BiH koje imaju javne ovlasti u pitanjima u kojima javnopravna tijela u upravnom postupku rješavaju o upravnim stvarima na osnovi zakona BiH ili drugog propisa BiH, provodi Ministarstvo pravde.

Nadzor se ostvaruje putem upravne inspekcije, kao i na drugi zakonom dopušteni način.

Javnopravna tijela dužna su omogućiti ostvarivanje uvida u upravno rješavanje i postupati po nalogima upravne inspekcije koja provodi nadzor i, na traženje te inspekcije, dostavljati potrebne podatke, spise i obavijesti o pitanjima koja se odnose na upravne stvari koje se rješavaju u upravnom postupku.³⁶⁷

Kaznene odredbe, sadržane u Glavi XX. ZUP-a/BIH, propisuju sankcije za prekršaje.

Novčanom kaznom od 2.000 KM do 8.000 KM kaznit će se za prekršaj institucija koja ima javne ovlasti:

- ako po zahtjevu stranke ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku,
- ako žalbu sa spisima ne dostavi drugostupanjskom tijelu u propisanom roku,
- ako ne postupa po traženju drugostupanjskog tijela ili ako u svemu ne postupi po drugostupanjskom rješenju ili ako rješenje ne donese u propisanom roku,
- ako na zahtjev drugostupanjskog tijela ne dostavi u roku traženu obavijest ili ako po nalogu drugostupanjskog tijela ne donese rješenje u propisanom roku ili ako na zahtjev drugostupanjskog tijela ne prikupi tražene podatke i ne dostavi ih u propisanom roku,
- ako ne donese rješenje po žalbi u propisanom roku,
- ako ne postupi po nalogu drugostupanjskog tijela ili traženi materijal ne dostavi u roku,
- ako ne dostavi izvješće o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku u propisanom roku;
- ako onemogućava uvid u upravno rješavanje ili ako ne postupi po nalogima nadležnog tijela, odnosno upravne inspekcije koja provodi nadzor ili ne dostavi potrebne podatke, spise i obavještenja na zahtjev organa, odnosno upravne inspekcije.

Za navedene prekršaje kaznit će se novčanom kaznom od 300 KM do 1.200 KM i odgovorna osoba u javnopravnom tijelu.

Novčanom kaznom od 1.500 KM do 6.000 KM kaznit će se za prekršaj institucija koja ima javne ovlasti:

- ako na zahtjev stranke ne izda uvjerenje, odnosno ne donese rješenje o odbijanju zahtjeva u propisanom roku,

³⁶⁷ Članak 288. ZUP-a/BIH.

- ako ne poduzima mjere za kontinuirano stručno osposobljavanje i usavršavanje službenih osoba koje rješavaju u upravnim stvarima, odnosno za poduzimanje radnji u postupku ili ako ne osigurava rješavanje upravnih stvari u propisanim rokovima ili ako u propisanom roku ne obavijesti stranku o razlozima zbog kojih rješenje, odnosno zaključak nije donesen.

Za te prekršaje kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 200 KM do 800 KM i odgovorna osoba u instituciji koja ima javne ovlasti, kao i odgovorna osoba u tijelu uprave, odnosno u službi za upravu.³⁶⁸

1.2.Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine

Po Zakonu o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine³⁶⁹ (u daljnjem tekstu: ZUP/FBIH) dužna su postupati tijela uprave Federacije Bosne i Hercegovine i tijela uprave kantona - županije, kao i gradske i općinske službe za upravu i druga tijela kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka.³⁷⁰

Nadležna tijela kantona - županija mogu donositi dopunska pravila upravnog postupka koja moraju biti sukladna ZUP-u/FBIH.³⁷¹

Po ZUP-u/FBIH dužna su postupati i poduzeća (društva), ustanove i druge pravne osobe kad u obavljanju javnih ovlasti koje su im povjerene zakonom ili propisom gradskog ili općinskog vijeća, rješavaju u upravnim stvarima.³⁷²

Pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se samo izuzetno, posebnim federalnim zakonom urediti drukčije nego što su uređena ZUP-om/FBIH, ako je to nužno za drugačije postupanje u tim pitanjima, s tim da ne mogu biti protivna načelima ZUP-u/FBIH.³⁷³

U upravnim područjima za koje je federalnim zakonom propisan poseban postupak, postupa se po odredbama toga zakona, s tim da se po odredbama ZUP-a/FBIH postupa u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom.³⁷⁴

Kao jedno od načela upravnog postupka, članak 6. ZUP-a/FBIH uređuje načelo efikasnosti propisujući kad tijela i institucije koje imaju javne ovlasti rješavaju u upravnim stvarima, dužni su osigurati efikasno ostvarivanje prava i interesa građana, poduzeća (društava), ustanova i drugih pravnih osoba, što obuhvaća dobru organizaciju na izvršavanju poslova od strane tijela, koja osigurava brzo, potpuno i kvalitetno rješavanje upravnih stvari u upravnom postupku uz svestrano razmatranje tih stvari.

Članak 14. ZUP-a/FBIH uređuje ekonomičnost postupka propisujući da se postupak ima voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe koje sudjeluju

³⁶⁸ Članak 290. ZUP-a BIH.

³⁶⁹ Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, 2/98. i 48/99.

³⁷⁰ Članak 1. stavak 1. ZUP-a/FBIH.

³⁷¹ Članak 1. stavak 2. ZUP-a/FBIH.

³⁷² Članak 1. stavak 3. ZUP-a/FBIH.

³⁷³ Članak 2. ZUP-a/FBIH.

³⁷⁴ Članak 3. ZUP-a/FBIH.

u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.

Uvjerjenje i druge isprave o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se stranci na usmeni zahtjev, po pravilu, istog dana kada je stranka zatražila izdavanje uvjerenja odnosno druge isprave, a najkasnije u roku od pet dana, ako propisom nije drukčije određeno.³⁷⁵

Ako javnopravna tijela odbiju zahtjev za izdavanje uvjerenja, odnosno druge isprave dužna su o tome donijeti posebno rješenje. Ako u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva ne izdaju uvjerenje, odnosno drugu ispravu, niti donesu i dostave stranci rješenje o odbijanju zahtjeva, smatra se da je zahtjev odbijen.³⁷⁶

Ako stranka, na osnovi dokaza kojima raspolaže, smatra da joj uvjerenje, odnosno druga isprava nije izdana u skladu s podacima iz službene evidencije, može zahtijevati izmjenu uvjerenja, odnosno druge isprave. Tijelo, odnosno pravna osoba i institucije dužni su donijeti posebno rješenje u slučaju odbijanja zahtjeva stranke za izmjenu, odnosno izdavanje novog uvjerenja ili druge isprave. U tom slučaju vrijedi rok od pet dana od dana podnošenja zahtjeva za izdavanje novog uvjerenja, odnosno druge isprave, a ako to ne bude učinjeno u tom roku, smatra se da je zahtjev odbijen.³⁷⁷

Uvjerjenje, odnosno druga isprava o činjenicama o kojima javnopravna tijela ne vode službenu evidenciju izdaju se stranci u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva, a ako se tako ne postupi smatra se da je zahtjev stranke odbijen.³⁷⁸

Rok za izdavanje rješenja

Kad se postupak pokreće povodom 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.), nadležno tijelo je dužno donijeti rješenje i dostaviti ga stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana računajući od dana predaje urednog zahtjeva, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.³⁷⁹

U ostalim slučajevima kad se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, nadležno tijelo je dužno donijeti rješenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.³⁸⁰

³⁷⁵ Članak 169. stavak 5. ZUP-a/FBIH.

³⁷⁶ Članak 169. stavak 6. ZUP-a/FBIH.

³⁷⁷ Članak 169. stavak 7. ZUP-a/FBIH.

³⁷⁸ Članak 170. stavak 3. ZUP-a/FBIH. Ova se odredba odnosi i na donošenje i dostavu stranci rješenja o odbijanju zahtjeva za izdavanje uvjerenja, odnosno druge isprave.

³⁷⁹ Članak 216. stavak 1. ZUP-a/FBIH.

³⁸⁰ Članak 216. stavak 2. ZUP-a/FBIH.

Kad se u postupku radi o slučajevima rješavanja u skraćenom postupku,³⁸¹ nadležno tijelo je dužno rješenje po zahtjevu stranke donijeti najkasnije u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva.

Šutnja uprave

Ako nadležno tijelo protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u zakonom propisanim rokovima, stranka ima pravo izjaviti žalbu nadležnom tijelu, kao da je njen zahtjev odbijen.³⁸²

Pod uvjetima iz ZUP-a/FBIH stranka ima pravo žalbe kad prvostupanjsko tijelo nije u određenom roku donijelo rješenje o njenom zahtjevu.³⁸³

Postupanje po žalbi zbog nedonošenja prvostupanjskog rješenja u zakonskom roku

Ta je situacija uređena člankom 243. ZUP-a/FBIH čiji stavak 1. propisuje:

"Ako je žalbu izjavila stranka po čijem zahtjevu prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje u zakonskom roku, drugostupanjsko tijelo je dužno odmah, a najkasnije u roku od tri dana od primitka žalbe tražiti da mu prvostupanjsko tijelo odmah dostavi sve spise predmeta i pismeno iznese razloge zbog kojih rješenje nije doneseno u roku. Prvostupanjsko tijelo je dužno postupiti po tom traženju u roku koji odredi drugostupanjsko tijelo s tim da taj rok ne može biti dulji od pet dana. Ako drugostupanjsko tijelo nađe da rješenje nije doneseno u roku zbog opravdanih razloga, ili zbog krivnje stranke, odredit će prvostupanjskom tijelu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti dulji od 15 dana i vratiti mu sve spise predmeta na rješavanje."

Ako drugostupanjsko tijelo nađe da razlozi zbog kojih rješenje nije doneseno u roku nisu opravdani, ono će riješiti stvar prema spisima predmeta i donijet će svoje rješenje, ako je to moguće, a ako se stvar ne može riješiti prema spisima predmeta, samo će provesti postupak i svojim rješenjem riješiti stvar. Iznimno, ako drugostupanjsko tijelo nađe da će postupak brže i ekonomičnije provesti prvostupanjsko tijelo, naložit će tom tijelu da to učini i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku koji ne može biti dulji od osam dana, a prvostupanjsko tijelo je obvezno postupiti po tom traženju. Nakon što prvostupanjsko tijelo dostavi tražene podatke i dokaze, drugostupanjsko tijelo će odmah riješiti stvar. Rješenje drugostupanjskog tijela doneseno po ovoj odredbi je konačno.³⁸⁴

Rok za donošenje rješenja po žalbi

Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana, računajući od dana predaje žalbe, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.³⁸⁵

³⁸¹ Članak 139. ZUP-a/FBIH.

³⁸² Članak 216. stavak 3. ZUP-a/FBIH.

³⁸³ Članak 11. stavak 3. ZUP-a/FBIH.

³⁸⁴ Članak 243. stavak 2. ZUP-a/FBIH.

³⁸⁵ Članak 244. stavak 1. ZUP-a/FBIH.

Dostavljanje drugostupanjskog rješenja

Tijelo koji je riješilo stvar u drugom stupnju, šalje, u pravilu, svoje rješenje sa spisima predmeta prvostupanjskom tijelu, koje je dužno rješenje dostaviti strankama u roku od pet dana od dana primitka spisa.³⁸⁶

Odredba koja može spriječiti prekomjerno trajanje upravnih postupka je odredba članka 240. stavka 1. ZUP-a/FBIH koja, između ostalog, propisuje ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da je u istoj upravnoj stvari već jednom poništeno prvostupanjsko rješenje, a posebno ako prvostupanjsko tijelo nije u svemu postupio po drugostupanjskom rješenju ili ako nađe da je na temelju slobodne ocjene trebalo donijeti drugačije rješenje, ono će svojim rješenjem poništiti prvostupanjsko rješenje i samo riješiti stvar.

Glavom XVIII. ZUP-a/FBIH propisane su mjere za provođenje toga Zakona, od kojih ćemo spomenuti one koje su, između ostalog, usmjerene na ostvarivanje prava stranaka na odlučivanje u upravnim stvarima u zakonskim rokovima.

Čelnici federalnih i kantonalnih - županijskih tijela uprave, a u gradu - gradonačelnik i u općini - općinski načelnik odnosno čelnici institucija koje imaju javne ovlasti, odgovorni su za pravilnu i dosljednu primjenu ZUP-a/FBIH, a naročito su odgovorni da se upravne stvari rješavaju u zakonom propisanim rokovima. U cilju pravilnog i efikasnog rješavanja stvari u upravnom postupku, te odgovorne osobe su obvezne poduzimati mjere da se kontinuirano osigurava i provodi stručno usavršavanje službenika i drugih osoba koje rade na rješavanju upravnih stvari.³⁸⁷

Službena osoba ovlaštena za poduzimanje radnji u upravnom postupku odnosno ovlaštena za rješavanje u upravnim stvarima, dužna je u roku od tri dana od dana isteka roka za rješavanje iz članaka 216. i 244. ZUP-a/FBIH, obavijestiti pisanim putem stranku o razlozima zbog kojih rješenje, odnosno zaključak nije donesen i o tome koje će radnje poduzeti radi donošenja rješenja odnosno zaključka i poučiti stranku koja pravna sredstva može koristiti. To obavještenje se istovremeno mora dostavi i odgovornim osobama u javnopravnom tijelu radi poduzimanja mjera za donošenje rješenja odnosno zaključka bez odgode.³⁸⁸

Službena osoba koja je ovlaštena voditi upravni postupak odnosno rješavati upravne stvari čini težu povredu radne dužnosti ako je njenom krivnjom došlo do neizvršenja određenih procesnih radnji u upravnom postupku, radi kojih se rješenje odnosno zaključak nije mogao donijeti u zakonskom roku.³⁸⁹

Nadležna upravna inspekcija ima pravo zahtijevati pokretanje postupka odgovornosti kod nadležnog tijela protiv čelnika tijela uprave odnosno institucije koja ima javne ovlasti, koji propuste obavljanje dužnosti iz stavka 1. toga članka, kao i onog koji, protivno članku 292. ZUP-a/FBIH, ovlasti službenu osobu za poduzimanje radnji u postupku ili za rješavanje u upravnim stvarima koja ne ispunjava propisane uvjete, kao i disciplinski postupak protiv osoba iz stavka 3. toga članka.³⁹⁰

³⁸⁶ Članak 245. ZUP-a/FBIH.

³⁸⁷ Članak 293. stavak 1. ZUP-a/FBIH.

³⁸⁸ Članak 293. stavak 2. ZUP-a/FBIH.

³⁸⁹ Članak 293. stavak 3. ZUP-a/FBIH.

³⁹⁰ Članak 293. stavak 4. ZUP-a/FBIH.

Članak 294. ZUP-a/FBIH uređuje još jedan način kontrole rješavanja upravnih stvari u upravnom postupku.

Prema tom članku, gradonačelnik odnosno općinski načelnik, obvezni su jedanput godišnje podnijeti pisano izvješće gradskom odnosno općinskom vijeću o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku od strane svih gradskih odnosno općinskih službi za upravu.

Primjerak izvješća dostavlja se i kantonalnom - županijskom tijelu uprave nadležnom za opću upravu. Kantonalna - županijska tijela uprave i upravne ustanove obvezni su godišnje izvješće o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku iz svoje nadležnosti podnijeti kantonalno - županijskoj vladi, a federalno tijelo uprave i federalne ustanove izvješće podnose Vladi Federacije.

Kantonalna - županijska i federalna tijela uprave obvezna su primjerak izvješća dostaviti i Federalnom ministarstvu pravde, a kantonalna - županijska tijela uprave svoje izvješće dostavljaju i kantonalnom - županijskom tijelu uprave nadležnom za opću upravu.

Kantonalno - županijsko tijelo uprave nadležno za poslove opće uprave, odnosno Federalno ministarstvo pravde, izvješće koristi za poduzimanje odgovarajućih mjera putem upravne inspekcije i drugih mjera za koje su zakonom ovlašteni radi pravilne i dosljedne primjene odredaba ZUP-a/FBIH.

Izvješće sadrži naročito slijedeće podatke:

- broj podnesenih zahtjeva stranaka,
- broj pokrenutih upravnih postupaka po službenoj dužnosti,
- način i rokove rješavanja upravnih stvari u prvostupanjskom i drugostupanjskom upravnom postupku,
- broj poništenih odnosno ukinutih upravnih akata,
- broj odbačenih zahtjeva, odnosno obustavljenih upravnih postupaka,
- broj i vrste primijenjenih prisilnih mjera odnosno izrečenih novčanih kazni i
- broj neriješenih upravnih predmeta.

Nadzor nad provođenjem ZUP-a/FBIH

Nadzor nad provođenjem ZUP-a/FBIH uređen je Glavom XIX. Zakona.

Nadzor nad provođenjem ZUP-a/FBIH u federalnim tijelima uprave i federalnim ustanovama i drugim federalnim tijelima, u federalnim institucijama koje imaju javne ovlasti i u kantonalnim - županijskim tijelima uprave i gradskim i općinskim službama za upravu, u pitanjima u kojima ta tijela, službe i institucije u upravnom postupku rješavaju o upravnim stvarima na temelju federalnog zakona ili drugog federalnog propisa, provodi Federalno ministarstvo pravde.³⁹¹

Nadzor nad provođenjem ZUP-a/FBIH u kantonalnim - županijskim tijelima uprave i kantonalnim - županijskim ustanovama i drugim kantonalnim - županijskim tijelima, u gradskim i općinskim službama za upravu, kao i institucijama s javnim ovlastima na temelju

³⁹¹ Članak 297. stavak 1. ZUP-a/FBIH.

kantonalnog - županijskog zakona, u pitanjima u kojima tijela, službe i institucije u upravnom postupku rješavaju o upravnim stvarima na temelju kantonalnog – županijskog zakona i drugog kantonalnog – županijskog propisa, kao i propisa općinskog i gradskog vijeća, obavlja kantonalno - županijsko tijelo uprave nadležno za poslove pravosuđa.³⁹²

Federalno ministarstvo pravde i kantonalno - županijsko tijelo uprave nadležno za poslove pravosuđa, nadzor nad provođenjem ZUP-a/FBIH ostvaruju prvenstveno putem upravne inspekcije, kao i na drugi zakonom dopušten način.³⁹³

Tijela, službe i institucije iz stavaka 1. i 2. članka 297. ZUP-a/FBIH dužni su omogućiti ostvarivanje uvida u upravno rješavanje i postupati po nalogima upravne inspekcije koja provodi nadzor.³⁹⁴

Glava XX. ZUP-a/FBIH sadrži kaznene odredbe.

Novčanom kaznom od 2.000 do 8.000 KM kaznit će se za prekršaj institucija koja ima javne ovlasti:

- ako na zahtjev stranke neće da izda uvjerenje ili drugu ispravu o činjenicama o kojima vodi službenu evidenciju ili ako uvjerenje ili drugu ispravu ne izda u propisanom roku ili ne donese rješenje o odbijanju zahtjeva za izdavanje uvjerenja,
- ako žalbu sa spisima ne dostavi drugostupanjskom tijelu u propisanom roku,
- ako ne postupi po traženju drugostupanjskog tijela ili ako u svemu ne postupi po drugostupanjskom rješenju ili ako rješenje ne donese u propisanom roku,
- ako na zahtjev drugostupanjskog tijela ne dostavi u roku traženu obavijest ili ako po nalogu drugostupanjskog tijela ne donese rješenje u propisanom roku ili ako na zahtjev drugostupanjskog tijela ne prikupi tražene podatke i ne dostavi ih u propisanom roku,
- ako ne donese rješenje po žalbi u propisanom roku,
- ako ne postupi po nalogu drugostupanjskog tijela ili traženi materijal ne dostavi u roku.³⁹⁵

Za prekršaj iz stavka 1. članka 298. stavka 1. ZUP-a/FBIH, kaznit će se novčanom kaznom od 300 do 1.200 KM i odgovorna osoba u instituciji koja ima javne ovlasti, kao i odgovorna osoba u tijelu uprave, odnosno u službi za upravu.

Novčanom kaznom od 1.500 do 6.000 KM kaznit će se za prekršaj institucija koja ima javne ovlasti:

- ako na zahtjev stranke ne izda uvjerenje odnosno ne donese rješenje o odbijanju zahtjeva u propisanom roku,
- ako ne izda pisano rješenje u propisanom roku,
- ako ne poduzima mjere za kontinuirano stručno osposobljavanje i usavršavanje službenih osoba koje su ovlaštene za rješavanje u upravnim stvarima odnosno za poduzimanje radnji u postupku ili ako ne osigurava rješavanje upravnih stvari u propisanim rokovima ili ako u

³⁹² Članak 297. stavak 2. ZUP-a/FBIH.

³⁹³ Članak 297. stavak 3. ZUP-a/FBIH.

³⁹⁴ Članak 297. stavak 4. ZUP-a/FBIH.

³⁹⁵ Članak 298. stavak 1. ZUP-a/FBIH.

propisanom roku ne obavijesti stranku o razlozima zbog kojih rješenje odnosno zaključak nije donesen.

Za navedene prekršaje kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 200 do 800 KM i odgovorna osoba u instituciji koja ima javne ovlasti, kao i odgovorna osoba u tijelu uprave, odnosno u službi za upravu.³⁹⁶

1.3. Zakon o općem upravnom postupku Republike Srpske

Po Zakonu o općem upravnom postupku Republike Srpske³⁹⁷ (u daljnjem tekstu: ZUP/RS) dužna su postupati javnopravna tijela u Republici Srpskoj.

Kao i ostali zakoni koji uređuju upravni postupak u Bosni i Hercegovini, tako i ZUP/RS među načela upravnog postupka uvrštava i načela ekonomičnosti³⁹⁸ i efikasnosti.³⁹⁹

Rok za izdavanje rešenja

Kad se postupak pokreće povodom 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 odlaganja (rješavanje prethodnog pitanja i dr.), tijelo je dužno donijeti rješenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 30 dana računajući od dana predaje urednog zahtjeva, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim propisom nije određen drugi rok. U ostalim slučajevima kad se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, tijelo je dužno donijeti rešenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.

Ako tijelo protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku stranka ima pravo žalbe, kao da je njen zahtjev odbijen.⁴⁰⁰

Žalba kad prvostupanjsko rješenje nije doneseno

Ako je žalbu izjavila stranka po čijem zahtjevu prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje, drugostupanjsko tijelo će tražiti da mu prvostupanjsko tijelo saopći razloge zbog kojih rešenje nije doneseno u roku. Ako nađe da rešenje nije doneseno u roku zbog opravdanih razloga, ili zbog krivnje stranke, odredit će prvostupanjskom tijelu rok za donošenje rešenja, koji ne može biti dulji od mjesec dana. Ako razlozi zbog kojih rješenje nije doneseno u roku nisu opravdani, drugostupanjsko tijelo će tražiti da mu prvostupanjsko tijelo pošalje spise predmeta.

³⁹⁶ Članak 299. stavci 1. i 2. ZUP-a/BIH.

³⁹⁷ Zakon o općem upravnom postupku Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, 13/02., 87/07.-ispravak, 50/10. i 66/18., stupio je na snagu 2002.

³⁹⁸ Članak 14. ZUP-a/RS.

³⁹⁹ Članak 7. ZUP-a/RS.

⁴⁰⁰ Članak 206. ZUP-a/RS.

Ako drugostupanjsko tijelo može riješiti stvar prema spisima predmeta, donijet će svoje rešenje, a ako ne može, samo će provesti postupak i svojim rješenjem riješiti stvar. Iznimno, ako drugostupanjsko tijelo nađe da će postupak brže i ekonomičnije provesti prvostupanjsko tijelo, naložit će da to učini i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku, poslije čega će samo riješiti stvar. Ovakvo rešenje je konačno.⁴⁰¹

Rok za donošenje rješenja po žalbi

Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci čim je to moguće, a najkasnije u roku od 60 dana računajući od dana predaje žalbe, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.⁴⁰²

1.4. Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta

Po Zakonu o upravnom postupku Brčko Distrikta⁴⁰³ (u daljnjem tekstu: ZUP/BD) dužna su postupati javnopravna tijela u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. Taj Zakon također svrstava načela ekonomičnosti i efikasnosti među načela upravnog postupka.

Rok za izdavanje rješenja

Kad se postupak pokreće povodom 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 stanja i dr.), nadležno tijelo je dužno donijeti rješenje i dostaviti ga stranci što prije, a najkasnije u roku od 15 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 povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, nadležno tijelo je dužno donijeti rješenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 30 dana, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.

Ako nadležno tijelo protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u zakonskim rokovima, stranka ima pravo izjaviti žalbu Apelacionoj komisiji, kao da je njen zahtjev odbijen (šutnja uprave).

Kad se u postupku rješava po skraćenom postupku, nadležno tijelo je dužno rješenje po zahtjevu stranke donijeti najkasnije u roku od 7 dana od dana primitka zahtjeva.⁴⁰⁴

⁴⁰¹ Članak 231. ZUP-a/RS.

⁴⁰² Članak 232. stavak 1. ZUP-a/RS.

⁴⁰³ Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta, Službeni glasnik Brčko Distrikta, 48/11. – pročišćeni tekst i 21/18.

⁴⁰⁴ Članak 203. ZUP-a/BD.

Žalba kad prvostupanjsko rješenje nije doneseno u zakonskom roku

Ako je žalbu izjavila stranka po čijem zahtjevu prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje u zakonskom roku, Apelaciona komisija je dužna odmah, a najkasnije u roku od tri dana od primitka žalbe tražiti da joj prvostupanjsko tijelo odmah dostavi sve spise predmeta i da iznese razloge zbog kojih rješenje nije doneseno u roku. Prvostupanjsko tijelo je dužno postupiti po tom traženju u roku koji odredi Apelaciona komisija, s tim da taj rok ne može biti dulji od pet dana. Ako Apelaciona komisija utvrdi da rješenje nije doneseno u roku zbog opravdanih razloga, ili zbog krivnje stranke, odredit će prvostupanjskom tijelu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti dulji od 15 dana i vratiti mu sve spise predmeta na rješavanje.

Ako Apelaciona komisija utvrdi da razlozi zbog kojih rješenje nije doneseno u roku nisu opravdani, ona će riješiti stvar prema spisima predmeta i donijet će svoje rješenje, ako je to moguće, a ako se stvar ne može riješiti prema spisima predmeta, sama će provesti postupak i svojim rješenjem riješiti stvar. Iznimno, ako Apelaciona komisija utvrdi da će postupak brže i ekonomičnije provesti prvostupanjsko tijelo, naložit će tom tijelu da to učini i da mu prikupljene dokaze dostavi u određenom roku koji ne može biti dulji od osam dana, a prvostupanjsko tijelo je dužno postupiti po tom traženju. Nakon što prvostupanjsko tijelo dostavi tražene podatke i dokaze, Apelaciona komisija će odmah riješiti stvar. Rješenje Apelacione komisije doneseno po ovoj odredbi je konačno.⁴⁰⁵

Rok za donošenje rješenja po žalbi

Rješenje o žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana računajući od dana predaje žalbe, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.⁴⁰⁶

Peti dio ZUP-a/BD-a sadrži odredbe koje se odnose na provođenje Zakona, a koje obuhvaćaju različite mjere usmjerene na efikasno vođenje upravnog postupka.

Tako je, primjerice, člankom 276. stavkom 1. ZUP-a/BD-a propisano da su šefovi odjeljenja odgovorni za pravilnu i dosljednu primjenu ZUP-a/BD-a, a naročito su odgovorni da se upravne stvari rješavaju u zakonom propisanim rokovima. U cilju pravilnog i efikasnog rješavanja stvari u upravnom postupku, te odgovorne osobe su dužne poduzimati mjere s ciljem kontinuiranog stručnog usavršavanja službenika i drugih osoba koje rješavaju upravne stvari.

Nadzor nad provođenjem ZUP-a/BD-a provodi upravna inspekcija.

ZUP-a/BD-a sadrži i kaznene odredbe za prekršaje počinjene različitim oblicima (ne)postupanja protivno ZUP-a/BD-a.

⁴⁰⁵ Članak 227. ZUP-a/BD.

⁴⁰⁶ Članak 228. ZUP-a/BD.

2. Zakoni o upravnim sporovima

Upravni spor, kao i upravni postupak, u Bosni i Hercegovini uređen je s četiri zakona:

- Zakonom o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine,
- Zakonom o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine,
- Zakonom o upravnim sporovima Republike Srpske i
- Zakonom o upravnim sporovima Brčko Distrikta.

2.1. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine

Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine⁴⁰⁷ (u daljnjem tekstu: ZUS/BIH) stupio je na snagu 2. kolovoza 2002.

Člankom 1. ZUS-a/BIH propisano je:

"Radi ostvarivanja sudske zaštite prava građana, poduzeća, društava, ustanova i drugih pravnih lica u Bosni i Hercegovini, ovim zakonom utvrđuju se pravila upravnog spora u kojem se odlučuje o zakonitosti pojedinačnih i općih konačnih upravnih akata donesenih na osnovi zakona pri obavljanju javnih funkcija institucija Bosne i Hercegovine kojim se rješava o pravima i obavezama građana i pravnih osoba."

Upravne sporove rješava Upravno odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine.⁴⁰⁸

Upravni spor može se pokrenuti i u slučaju šutnje uprave, pod uvjetima propisanim ZUS-om/BIH.⁴⁰⁹

U upravnom sporu može se tražiti da se odredi ispunjavanje zakonskih obaveza, ako se radi o nečinjenju od strane uprave ili javnih agencija.⁴¹⁰

Tužba zbog šutnje uprave

Člankom 21. ZUS-a/BIH propisano je ako u upravnom postupku drugostupanjsko tijelo nije u roku od 30 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijelo rješenje po žalbi stranke protiv prvostupanjskog rješenja, a ne donese ga ni u daljnjem roku od sedam dana po pisanom traženju, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.

Na isti način može postupiti stranka i kad po njenom zahtjevu u upravnom postupku prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje protiv čijeg akta zakonom nije dopuštena žalba.

⁴⁰⁷ Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 19/02., 88/07., 83/08. i 74/10.

⁴⁰⁸ Članak 5. ZUS-a/BIH.

⁴⁰⁹ Članak 9. stavak 2. ZUS-a/BIH.

⁴¹⁰ Članak 12. stavak 2. točka 4. ZUS-a/BIH.

Ako u upravnom postupku prvostupanjsko tijelo protiv čijeg akta je dopuštena žalba nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijela nikakvo rješenje po zahtjevu, stranka se ima pravo obratiti zahtjevom drugostupanjskom tijelu. Protiv rješenja drugostupanjskog tijela stranka može pokrenuti upravni spor, a može ga, pod uvjetima iz stavka 1. toga članka, pokrenuti i ako drugostupanjsko tijelo ne donese rješenje u propisanom roku.

Ako nadležno tijelo za vrijeme sudskog postupka donese drugi konačni upravni akt kojim se mijenja ili stavlja izvan snage konačni upravni akt protiv kojega je upravni spor pokrenut, kao i ako u slučaju iz članka 21. ZUS-a/BIH naknadno donese konačni upravni akt, to tijelo je dužno, osim tužitelja, istodobno pisanim putem obavijestiti i sud pred kojim je spor pokrenut, s tim da sudu dostavi i novi konačni upravni akt. Sud će u tom slučaju pozvati tužitelja da u roku od 15 dana pisanim putem izjavi je li naknadno donesenim konačnim upravnim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi i u kojem opsegu, odnosno proširuje li tužbu i na novi upravni akt. Ako tužitelj izjavi da je naknadno donesenim konačnim upravnim aktom zadovoljan ili ako ne dostavi izjavu u roku, sud će donijeti rješenje o obustavi postupka. Ako tužitelj izjavi da novim konačnim upravnim aktom nije zadovoljan, sud će nastaviti postupak.⁴¹¹

Kad je tužba podnesena zbog šutnje uprave, a sud nađe da je opravdana, presudom će uvažiti tužbu, poništiti osporeni upravni akt i odrediti u kom će smislu nadležno tijelo donijeti rješenje ili će presudom sam riješiti upravnu stvar.⁴¹²

Obvezatnost presuda

Kad Sud poništi konačni upravni akt protiv kojega je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. Ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba umjesto poništenog konačnog upravnog akta donijeti novi upravni akt, nadležno tijelo dužno je donijeti ga bez odgode, a najkasnije u roku od 15 dana od dana dostavljanja presude. Nadležno tijelo je pritom vezano pravnim shvaćanjem suda i primjedbama u pogledu postupka.⁴¹³

Ako nadležno tijelo poslije poništenja konačnog upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvaćanju suda, ili protivno primjedbama suda u pogledu postupka, pa tužitelj podnese novu tužbu, sud je dužan u ovim slučajevima poništiti pobijani konačni upravni akt i sam riješiti stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje konačni upravni akt nadležne institucije.⁴¹⁴

Ako nadležno tijelo poslije poništenja konačnog upravnog akta ne donese odmah, a najkasnije u roku od 15 dana, novi upravni akt ili novi upravni akt u izvršenju presude donesene na osnovi članka 37. stavka 6. ZUS-a/BIH, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta. Ako nadležno tijelo ne donese upravni akt ni za sedam dana od ovog traženja, stranka može tražiti donošenje takvog akta od suda koji je donio presudu u prvom stupanju.⁴¹⁵

⁴¹¹ Članak 27. ZUS-a/BIH.

⁴¹² Članak 37. stavak 6. ZUS-a/BIH.

⁴¹³ Članak 62. ZUS-a/BIH.

⁴¹⁴ Članak 63. ZUS-a/BIH.

⁴¹⁵ Članak 64. stavak 1. ZUS-a/BIH.

Po zahtjevu stranke sud će zatražiti od nadležnog tijela spis predmeta i obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donijelo. Nadležno tijelo dužno je dostaviti spis i dati obavijest odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako to ne učini, ili ako dana obavijest, po ocjeni suda, ne opravdava neizvršenje sudske presude, sud će donijeti odluku koja u svemu zamjenjuje konačni upravni akt nadležnog tijela i dostaviti je nadležnom tijelu za izvršenje koje je dužno bez odgađanja izvršiti ovu odluku.⁴¹⁶

Odgovorna osoba u nadležnom tijelu koja ne postupi u skladu s odredbama članaka 62., 63. i 64. ZUS-a/BIH, čini tešku povredu radne dužnosti.⁴¹⁷ Prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka protiv te osobe podnosi Upravno odjeljenje Suda koje je donijelo presudu kojom je osporeni upravni akt poništen, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke.⁴¹⁸

O ponašanju nadležnog tijela iz članaka 63. i 64. ZUS-a/BIH, Sud obavezno pisanim putem izvještava Vijeće ministara Bosne i Hercegovine kako bi u okviru svojih ovlaštenja poduzelo odgovarajuće mjere da nadležno tijelo dosljedno postupi po odluci Upravnog odjeljenja Suda.⁴¹⁹

Nadležno tijelo, čiji je konačni upravni akt poništen sudskom odlukom, obvezno je postupiti po nalogu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.⁴²⁰

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine osigurava u slučaju potrebe izvršenje svake sudske odluke donesene u upravnom sporu na prijedlog Upravnog odjeljenja Suda ili zahtjev stranke.⁴²¹

Kaznene odredbe sadrži članak 83. ZUS-a/BIH koji propisuje da će se novčanom kaznom od 1.500 do 5.000 KM kazniti za prekršaj nadležno tijelo:

- ako po zahtjevu stranke ne donese rješenje u predviđenom roku;
- ako ne dostavi Sudu sve spise koji se odnose na predmet;
- ako ne postupi onako kako je u presudi određeno ili ne donese novi upravni akt, odnosno ne postupi po traženju Suda;
- ako ne donese novi upravni akt u roku ili ga donese protivno pravnom shvaćanju Suda, odnosno primjedbama Suda;
- ako ne donese upravni akt u roku ili po podnesenom posebnom podnesku stranke ili ne dostavi spise i traženo obavještenje Sudu ili ne izvrši rješenje Suda. Za navedene prekršaje kaznit će se novčanom kaznom od 200 do 800 KM i odgovorna osoba u nadležnom tijelu.⁴²²

⁴¹⁶ Članak 64. stavak 2. ZUS-a/BIH.

⁴¹⁷ Članak 64. stavak 3. ZUS-a/BIH.

⁴¹⁸ Članak 64. stavak 4. ZUS-a/BIH.

⁴¹⁹ Članak 65. stavak 1. ZUS-a/BIH.

⁴²⁰ Članak 65. stavak 2. ZUS-a/BIH.

⁴²¹ Članak 65. stavak 3. ZUS-a/BIH.

⁴²² Odgovornom osobom u nadležnom tijelu smatra se čelnik tijela i službenik u tom tijelu koji je zadužen za neposredno izvršavanje određenog posla, a nije to učinio ili je obavio radnju protivno danoj obvezi. (članak 84. ZUS-a/BIH).

2.2. Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine

Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine⁴²³ (u daljnjem tekstu: ZUS/BIH) stupio je na snagu 24. veljače 2005.

Upravne sporove primjenom ZUS-a/FBIH rješava kantonalni sud i to prema sjedištu prvostupanjskog tijela odnosno njegove organizacijske jedinice.⁴²⁴

Upravni spor zbog šutnje uprave

Upravni spor može se pokrenuti i kad nadležno tijelo o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije donijelo odgovarajući upravni akt u upravnom postupku, pod uvjetima određenim u tom Zakonu.⁴²⁵

Ako u upravnom postupku drugostupanjsko tijelo nije u roku od 30 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijelo rješenje po žalbi stranke protiv prvostupanjskog rješenja, a ne donese ga ni po zahtjevu upravne inspekcije kojoj se stranka obratila u skladu sa člankom 10. ZUS-a/BIH, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.

Na isti način može postupiti stranka i kad po njenom zahtjevu u upravnom postupku nije donijelo rješenje prvostupanjsko tijelo protiv čijeg akta zakonom nije dozvoljena žalba.

Ako u upravnom postupku prvostupanjsko tijelo protiv čijeg akta je dozvoljena žalba nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijelo rješenje po zahtjevu, stranka ima pravo obratiti se svojim zahtjevom drugostupanjskom tijelu. Protiv rješenja drugostupanjskog tijela stranka može pokrenuti upravni spor, a može ga, pod uvjetima propisanim ZUS-om/BIH, pokrenuti i ako drugostupanjsko tijelo ne donese rješenje u propisanom roku.⁴²⁶

Ako nadležno tijelo za vrijeme sudskog postupka donese upravni akt, to je tijelo dužno, pored tužitelja, istodobno pisano obavijestiti i sud pred kojim je spor pokrenut i dostaviti mu i novi upravni akt. Sud će u tom slučaju pozvati tužitelja da u roku od 15 dana pisano izjavi je li naknadno donesenim upravnim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi i u kojem opsegu, odnosno proširuje li tužbu i na novi upravni akt. Ako tužitelj izjavi da je naknadno donesenim upravnim aktom zadovoljan ili ako ne da izjavu u roku, nadležni sud donijet će rješenje o obustavi postupka. Ako tužitelj izjavi da novim upravnim aktom nije zadovoljan, sud će nastaviti postupak.⁴²⁷

Kad je tužba podnesena zbog šutnje uprave, a sud nađe da je opravdana, presudom će uvažiti tužbu i odrediti u kojem smislu će nadležno tijelo donijeti rješenje. Ako nadležno tijelo ne postupi po toj presudi, odgovorna osoba u tom tijelu čini tešku povredu službene dužnosti protiv koje je nadležni sud dužan pokrenuti disciplinski postupak.⁴²⁸

⁴²³ Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, 9/05.

⁴²⁴ Članak 5. ZUS-a FBIH.

⁴²⁵ Članak 10. ZUS-a FBIH.

⁴²⁶ Članak 20. ZUS-a FBIH.

⁴²⁷ Članak 26. ZUS-a FBIH.

⁴²⁸ Članak 36. stavci 4. i 5. ZUS-a FBIH.

Obvezatnost presuda

Kad sud poništi osporeni upravni akt ili osporeni i prvostupanjski akt, predmet se vraća u stanje u kojemu se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. Ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba umjesto poništenog upravnog akta donijeti novi upravni akt, nadležno tijelo dužno ga je donijeti bez odgađanja a najkasnije u roku od 15 dana od dana dostavljanja presude.⁴²⁹

Ako nadležno tijelo poslije poništenja osporenog upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvaćanju suda, ili protivno primjedbama suda u pogledu postupka, pa tužitelj podnese novu tužbu, sud je dužan poništiti osporeni upravni akt i sam riješiti stvar presudom, ako je u toj stvari potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje. Takva presuda u svemu zamjenjuje upravni akt nadležnog tijela.⁴³⁰

Ako nadležno tijelo poslije poništenja upravnog akta ne donese novi upravni akt u propisanom roku ili ga donese protivno primjedbama suda u pogledu činjeničnog stanja, pa zbog toga sud ne može donijeti presudu koja u svemu zamjenjuje upravni akt nadležnog tijela, odgovorna osoba u tom tijelu čini tešku povredu službene dužnosti protiv koje je nadležni sud dužan pokrenuti disciplinski postupak.⁴³¹

Novčanom kaznom u iznosu od 1.500,00 KM do 5.000,00 KM kaznit će se za prekršaj pravna osoba s javnim ovlastima:

- ako po zahtjevu stranke ne donese rješenje u predviđenom roku,
- ako ne pošalje sudu sve spise koji se odnose na predmet,
- ako ne donese odluku po presudi,
- ako sudu ne dostavi sve spise predmeta na njegov zahtjev,
- ako ne donese novi upravni akt u roku ili ga donese protivno pravnom shvaćanju suda, odnosno primjedbama suda,
- ako ne donese poslije poništenja upravnog akta novi upravni akt u propisanom roku ili ga donese protivno primjedbama suda u pogledu činjeničnog stanja.

Za te prekršaje kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 200,00 KM do 800,00 KM i odgovorna osoba u pravnoj osobi s javnim ovlastima te odgovorna osoba u tijelu uprave, odnosno gradskoj ili općinskoj službi za upravu.^{432,433}

2.3. Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske

Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske⁴³⁴ (u daljnjem tekstu: ZUS/RS) primjenjuje se u Republici Srpskoj. Zakon je stupio je na snagu 16. prosinca 2005.⁴³⁵

⁴²⁹ Članak 57. ZUS-a FBiH.

⁴³⁰ Članak 58. ZUS-a FBiH.

⁴³¹ Članak 59. ZUS-a FBiH.

⁴³² Članak 73. ZUS-a FBiH.

⁴³³ Odgovornom osobom u tijelu uprave odnosno gradskoj ili općinskoj službi za upravu smatra se čelnik tijela uprave i upravne ustanove, odnosno čelnik gradske ili općinske službe za upravu i službenik u tim tijelima i službama koji je zadužen za neposredno obavljanje određenog posla, a nije obavio taj posao ili je obavio radnju protivno danoj obavezi.

⁴³⁴ Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske, Službeni Glasnik Republike Srpske, 109/05. i 63/11.

Člankom 5. ZUS-a/RS propisano je da upravne sporove rješava okružni sud prema sjedištu prvostupanjskog tijela, odnosno njegove organizacijske jedinice, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Upravni spor zbog šutnje uprave

Upravni spor se može pokrenuti i kad nadležno tijelo o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije donijelo odgovarajući upravni akt.

Ako drugostupanjsko tijelo nije u roku od 60 dana ili u posebnom propisu određenom kraćem roku donijelo rješenje po žalbi stranke protiv rješenja prvostupanjskog tijela, a ne donese ga ni u daljnjem roku od 15 dana po ponovljenom traženju, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena. Na isti način može postupiti stranka i kad po njenom zahtjevu nije donijelo rješenje prvostupanjsko tijelo u roku utvrđenom zakonom, protiv čijeg akta nema mjesta žalbi. Ako prvostupanjsko tijelo protiv čijeg akta ima mjesta žalbi nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijelo rješenje po zahtjevu, stranka ima pravo podnijeti žalbu drugostupanjskom tijelu. Protiv rješenja drugostupanjskog tijela stranka može pokrenuti upravni spor, a može ga pokrenuti i ako ovo tijelo ne donese rješenje.⁴³⁶

Ako nadležno tijelo za vrijeme sudskog postupka donese upravni akt, to tijelo je dužno, pored tužitelja, pravodobno pisanim putem obavijestiti i sud pred kojim je spor pokrenut, s tim da sudu dostavi i novi upravni akt. Sud će u tom slučaju pozvati tužitelja da u roku od osam dana izjavi je li naknadno donesenim upravnim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi, odnosno proširuje li tužbu i na novi upravni akt. Ako tužitelj izjavi da je naknadno donesenim upravnim aktom zadovoljan ili ako ne da izjavu u roku, nadležni sud će donijeti rješenje o obustavi postupka. Ako tužitelj izjavi da novim upravnim aktom nije zadovoljan, sud će protiv tog akta nastaviti postupak.⁴³⁷

Kad je tužba podnesena zbog šutnje uprave, a sud nađe da je opravdana, presudom će uvažiti tužbu i naložiti nadležnom tijelu da donese odgovarajuću u odluku u roku koji ne može biti dulji od 30 dana od dana dostavljanja presude.⁴³⁸

Obvezatnost presude

Kad sud poništi osporeni upravni akt ili osporeni i prvostupanjski akt, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. Ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba umjesto poništenog upravnog akta donijeti novi upravni akt, nadležno tijelo je dužno donijeti bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Nadležno tijelo je pritom vezan pravnim shvaćanjem suda i primjedbama suda u pogledu postupka.⁴³⁹

⁴³⁵ Zakon je izmijenjen odnosno dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Službeni Glasnik Republike Srpske, 63/11.

⁴³⁶ Članak 17. ZUS-a RS.

⁴³⁷ Članak 23. ZUS-a RS.

⁴³⁸ Članak 31. stavak 4. ZUS-a RS.

⁴³⁹ Članak 50. ZUS-a RS.

Ako nadležno tijelo poslije poništenja osporenog upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvaćanju suda, ili protivno primjedbama suda u pogledu postupka, pa tužitelj podnese novu tužbu, sud je dužan poništiti osporeni upravni akt i sam riješiti stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje upravni akt nadležnog tijela.⁴⁴⁰

Ako nadležno tijelo poslije poništenja upravnog akta ne donese novi upravni akt u propisanom roku, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta. Ako nadležno tijelo ne donese akt ni za 15 dana od ovog traženja, stranka može tražiti donošenje takvog akta od suda koji je donio presudu. Po takvom zahtjevu sud će zatražiti od nadležnog tijela obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donijelo. Nadležno tijelo je dužno dati ovu obavijest odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako to ne učini, ili ako dana obavijest, po ocjeni suda ne opravdava neizvršenje sudske odluke, sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela. Sud će ovo rješenje dostaviti tijelu nadležnom za izvršenje i o tome istodobno obavijestiti tijelo koje obavlja nadzor. Tijelo nadležno za izvršenje dužno je bez odgode izvršiti ovakvo rješenje.⁴⁴¹

Kaznene odredbe sadržane su u članku 65. ZUS-a/RS.

Prema članku 65. ZUS-a RS, novčanom kaznom u iznosu od 1.500 do 5.000 KM kaznit će se za prekršaj poduzeće, ustanova ili druga pravna osoba s javnim ovlastima:

- ako po zahtjevu stranke ne donese rješenje u predviđenom roku,
- ako ne dostavi sudu sve spise koji se odnose na predmet,
- ako ne donese odluku po presudi,
- ako sud ne dostavi sve spise predmeta na njegov zahtjev,
- ako ne donese novi upravni akt u roku ili ga donese protivno pravnom shvaćanju suda, odnosno primjedbama suda,
- ako ne donese poslije poništenja upravnog akta novi upravni akt u propisanom roku ili ga donese protivno primjedbama suda u pogledu činjeničnog stanja,
- ako ne izvrši rješenje iz članka 60. stavaka 1. i 2. Zakona,
- za neizvršenje rješenja.

Za navedene prekršaje kaznit će se novčanom kaznom od 200 do 800 KM i odgovorna osoba u poduzeću, ustanovi ili drugoj pravnoj osobi s javnim ovlastima. Novčanom kaznom kaznit će se i odgovorna osoba u tijelu uprave, republičkoj upravnoj organizaciji, odnosno tijelima jedinice lokalne samouprave. O prekršaju sud obavještava republičku upravnu inspekciju radi pokretanja prekršajnog postupka. Republička upravna inspekcija je dužna u roku od 60 dana, od obavijesti, obavijestiti sud o poduzetim mjerama.

2.4. Zakon o upravnim sporovima Brčko Distrikta

Zakon o upravnim sporovima Brčko Distrikta⁴⁴² (u daljnjem tekstu: ZUS/BD) primjenjuje se u Brčko Distriktu.

Upravne sporove rješava Osnovni sud Distrikta.⁴⁴³

⁴⁴⁰ Članak 51. ZUS-a RS.

⁴⁴¹ Članak 52. ZUS-a RS.

⁴⁴² Zakon o upravnim sporovima Brčko Distrikta, Službeni Glasnik Brčko Distrikta,

Upravni spor može se pokrenuti i kad nadležno tijelo o zahtjevu odnosno o žalbi stranke nije donijelo odgovarajući upravni akt u upravnom postupku.⁴⁴⁴

Ako u upravnom postupku Apelaciona komisija nije u roku od 30 dana ili u posebnom propisom određenom kraćem roku donijela rješenje po žalbi stranke protiv prvostupanjskog rješenja, a ne donese ga ni u daljem roku od sedam dana po pismenom traženju stranke, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena. Na isti način može postupiti stranka i kad po njenom zahtjevu u upravnom postupku nije donijelo rješenje prvostupanjsko tijelo protiv čijeg akta zakonom nije dozvoljena žalba.⁴⁴⁵

Ako nadležno tijelo za vrijeme sudskog postupka donese upravni akt, to tijelo je dužno, pored tužitelja, pravodobno pisanim putem obavijestiti i sud pred kojim je spor pokrenut, s tim da sudu dostavi i novi upravni akt. Sud će u tom slučaju pozvati tužitelja da u roku od petnaest dana izjavi je li naknadno donesenim upravnim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi, odnosno proširuje li tužbu i na novi upravni akt. Ako tužitelj izjavi da je naknadno donesenim upravnim aktom zadovoljan ili ako ne da izjavu u roku, nadležni sud će donijeti rješenje o obustavi postupka. Ako tužitelj izjavi da novim upravnim aktom nije zadovoljan, sud će protiv tog akta nastaviti postupak.⁴⁴⁶

Kad je tužba podnesena zbog šutnje uprave, a sud nađe da je opravdana, presudom će uvažiti tužbu i odrediti u kom će smislu nadležno tijelo donijeti rješenje ili će presudom sam riješiti upravnu stvar.⁴⁴⁷

Obvezatnost presude

Kad sud poništi osporeni upravni akt ili osporeni i prvostupanjski akt, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. Ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba umjesto poništenog upravnog akta donijeti novi upravni akt, nadležno tijelo je dužno donijeti bez odgode, a najkasnije u roku od 15 dana od dana dostavljanja presude. Nadležno tijelo je pritom vezan pravnim shvaćanjem suda i primjedbama suda u pogledu postupka.⁴⁴⁸

Ako nadležno tijelo poslije poništenja osporenog upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvaćanju suda, ili protivno primjedbama suda u pogledu postupka, pa tužitelj podnese novu tužbu, sud je dužan poništiti osporeni upravni akt i sam riješiti stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje upravni akt nadležnog tijela.⁴⁴⁹

Ako nadležno tijelo poslije poništenja upravnog akta ne donese novi upravni akt u propisanom roku, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta. Ako nadležno tijelo ne donese akt ni za sedam dana od ovog traženja, stranka može tražiti donošenje takvog akta od suda koji je donio presudu. Po takvom zahtjevu sud će zatražiti od nadležnog tijela spis predmeta i obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donijelo.

⁴⁴³ Članak 5. stavak 1. ZUS-a BD.

⁴⁴⁴ Članak 8. ZUS-a BD.

⁴⁴⁵ Članak 19. ZUS-a BD.

⁴⁴⁶ Članak 25. ZUS-a BD.

⁴⁴⁷ Članak 31. stavak 5. ZUS-a BD.

⁴⁴⁸ Članak 33. ZUS-a BD.

⁴⁴⁹ Članak 34. ZUS-a BD.

Nadležno tijelo je dužno dostaviti spis i obavijest odmah, a najkasnije u roku od osam dana. Ako to ne učini, ili ako dana obavijest, po ocjeni suda ne opravdava neizvršenje sudske odluke, sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela. Sud će ovo rješenje dostaviti tijelu nadležnom za izvršenje koje je dužno bez odgode izvršiti rješenje suda. Odgovorna osoba u nadležnom tijelu koja ne postupi u skladu s naprijed navedenim čini tešku povredu radne dužnosti.⁴⁵⁰

O (ne)postupanju nadležnog tijela u vezi s izvršavanjem presude suda, sud obavezno obavještava gradonačelnika kako bi on u okviru svojih ovlasti poduzeo odgovarajuće mjere da nadležno tijelo dosljedno postupi po odluci suda. Gradonačelnik osigurava, u slučaju potrebe, izvršenje svake sudske odluke donesene u upravnom sporu na prijedlog suda ili na zahtjev stranke.⁴⁵¹

3. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine

Pored pravnih sredstava za zaštitu stranaka od šutnje uprave, u Bosni i Hercegovini postoji još i iznimna mogućnost podnošenja apelacije Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine ako nadležni sud ne donese odluku. U tom smislu, člankom 16. stavkom 3. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, propisano je da Ustavni sud može iznimno razmatrati apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda, ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i temeljnih sloboda koja štite Ustav Bosne i Hercegovine ili međunarodni dokumenti koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.

IV. HRVATSKA

1. Zakon o općem upravnom postupku

Zakon o općem upravnom postupku⁴⁵² (u daljnjem tekstu: ZUP) donesen je s ciljem modernizacije općeg upravnog postupka u Republici Hrvatskoj.^{453, 454, 455}

Tim su Zakonom uređena pravila na temelju kojih tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne

⁴⁵⁰ Članak 35. ZUS-a BD.

⁴⁵¹ Članak 36. ZUS-a BD.

⁴⁵² Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, 47/09., stupio je na snagu 1. siječnja 2010.

⁴⁵³ Donošenju ZUP-a/09 prethodile su višegodišnje rasprave o potrebi revizije upravnog postupovnog prava u kojima se, između ostalog, naglašavala potreba uređenja općeg i posebnih upravnih postupaka na način koji će unaprijediti i modernizirati hrvatski sustav upravnog postupovnog prava.

⁴⁵⁴ O kontekstu nastanka ZUP-a/09 te promjenama koje su nastupile u susjednim zemljama donošenjem novih zakona o općem upravnom postupku, više u: Koprić, Ivan, *Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija*, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2009., str. 21-54.

⁴⁵⁵ Više o slovenskom i finskom iskustvu modernizacije općeg upravnog postupka u: Trpin, Gorazd, *Komparativna iskustva modernizacije općeg upravnog postupka*, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, cit. (bilj. 390), str. 55-70.

ovlasti, u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.

Načelo učinkovitosti i ekonomičnosti uređeno je člankom 10. ZUP-a koji propisuje da se u upravnim stvarima postupi što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova, ali tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje o upravnoj stvari.

ZUP je zadržao rokove za donošenje rješenja u upravnom postupku⁴⁵⁶ i pravna sredstva za zaštitu od šutnje uprave,^{457, 458} iz prethodnog Zakona o općem upravnom postupku⁴⁵⁹ s nekim novim elementima⁴⁶⁰ te donio neka nova rješenja koja bi mogla imati utjecaja i na trajanje upravnih postupaka.^{461,462.}

Rok za donošenje rješenja

Službena osoba dužna je u slučajevima neposrednog rješavanja na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

Službena osoba dužna je u slučajevima vođenja ispitnog postupka na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

Ako službena osoba u propisanom roku ne donese rješenje i dostavi ga stranci, stranka ima pravo izjaviti žalbu, odnosno pokrenuti upravni spor.⁴⁶³

Predmnjeva usvajanja zahtjeva stranke

Kad je to propisano zakonom, smatrat će se da je zahtjev stranke usvojen ako javnopravno tijelo, u postupku pokrenutom na uredan zahtjev stranke u kojem je ovlašteno neposredno riješiti upravnu stvar, ne donese rješenje u propisanom roku.

⁴⁵⁶ Članak 101. stavak 1. ZUP-a/09 propisuje: "Službena osoba dužna je u slučajevima neposrednog rješavanja na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva." Članak 101. stavak 2. ZUP-a/09 propisuje: "Službena osoba dužna je u slučajevima vođenja ispitnog postupka na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva."

⁴⁵⁷ Članak 101. stavak 3. ZUP-a/09 propisuje: "Ako službena osoba u propisanom roku ne donese rješenje i dostavi ga stranci, stranka ima pravo izjaviti žalbu, odnosno pokrenuti upravni spor." Članak 105. stavak 2. ZUP-a/09 propisuje: "Stranka može izjaviti žalbu i kad rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku."

⁴⁵⁸ Više o šutnji uprave prema novom ZUP-u vidi u: Šikić, Marko, *Pravna zaštita od šutnje uprave prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2009., str. 191-213.

⁴⁵⁹ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, 53/91. i 103/96.

⁴⁶⁰ ZUP uvodi pozitivnu fikciju ili, prema zakonskoj terminologiji, "predmnjevu usvajanja zahtjeva stranke". Članak 102. stavak 1. ZUP-a/09 propisuje: "Kad je to propisano zakonom, smatrat će se da je zahtjev stranke usvojen ako javnopravno tijelo, u postupku pokrenutom na uredan zahtjev stranke u kojem je ovlašteno neposredno riješiti upravnu stvar, ne donese rješenje u propisanom roku."

⁴⁶¹ Takvima bi se mogle smatrati odredbe o jedinstvenom upravnom mjestu (članak 22. ZUP-a/09), o elektroničkoj komunikaciji stranke i javnopravnog tijela (članak 75. ZUP-a/09).

⁴⁶² Više o tome, Ljubanović, Boris, *Aktualna pitanja uređenja novog hrvatskog opće upravnog postupka*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 73 ; Ljubanović, Boris, *Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci*, cit. (bilj. 631), str. 319–329.

⁴⁶³ Članak 101. ZUP-a.

Stranka ima pravo tražiti da javnopravno tijelo donese rješenje kojim se utvrđuje da je njen zahtjev usvojen. Javnopravno tijelo dužno je izdati takvo rješenje u roku od osam dana od dana traženja stranke.⁴⁶⁴

Žalba zbog nedonošenja rješenja

Članak 105. stavak 2. ZUP-a/09 propisuje: *"Stranka može izjaviti žalbu i kad rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku."*

Postupak po žalbi kad prvostupanjsko tijelo na zahtjev stranke nije riješilo u roku

Drugostupanjsko tijelo u postupanju po žalbi izjavljenoj zbog toga što prvostupanjsko tijelo nije u roku donijelo rješenje na zahtjev stranke dužno je bez odgode zatražiti obavijest o razlozima zbog kojih rješenje nije doneseno u propisanom roku.

Kad drugostupanjsko tijelo utvrdi da prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje iz opravdanih razloga, odredit će prvostupanjskom tijelu novi rok za donošenje rješenja koji ne može biti duži od 30 dana.

Kad drugostupanjsko tijelo utvrdi da razlozi za nedonošenje prvostupanjskog rješenja nisu opravdani, samo će riješiti upravnu stvar ili naložiti prvostupanjskom tijelu da u roku od 15 dana donese traženo rješenje.⁴⁶⁵

Rok za donošenje drugostupanjskog rješenja

Drugostupanjsko tijelo rješenje o žalbi mora donijeti i dostaviti stranci putem prvostupanjskog tijela što je prije moguće, a najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe, ako zakonom nije propisan kraći rok.⁴⁶⁶

Nadzor nad provedbom ZUP-a

Nadzor nad provedbom ZUP-a obavlja središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave. Inspekcijski nadzor nad provedbom ZUP-a provodi upravna inspekcija.⁴⁶⁷

Ministarstva u svom djelokrugu nadziru rješavanje upravnih stvari te osiguravaju zakonitost, djelotvornost i svrhovitost provedbe upravnog postupka tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima.⁴⁶⁸

Središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave izvješćuje Vladu Republike Hrvatske o rješavanju upravnih stvari te o provedenim postupcima zaštite od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga.⁴⁶⁹

⁴⁶⁴ Članak 102. ZUP-a.

⁴⁶⁵ Članak 119. ZUP-a.

⁴⁶⁶ Članak 121. ZUP-a.

⁴⁶⁷ Članak 165. ZUP-a.

⁴⁶⁸ Članak 166. ZUP-a.

⁴⁶⁹ Članak 167. ZUP-a.

2. Zakon o upravnim sporovima

Zakon o upravnim sporovima⁴⁷⁰ (u daljnjem tekstu: ZUS) stupio je na snagu 1. siječnja 2012. Taj je zakon zamijenio ZUS/91⁴⁷¹ koji je u prvotnom obliku donesen još 1952. i koji je (s neznatnim izmjenama) bio na snazi do 2012. ZUS-om iz 2010. značajno je izmijenjen sustav upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj.⁴⁷²

Svrha donošenja ZUS-a/10 usklađivanje je hrvatskog upravnosudskog postupka s pravnom stečevinom Europske unije i sa zahtjevima poštenog suđenja iz članka 6. stavka 1. Konvencije.⁴⁷³ Očekivalo se da će procesna rješenja novoga ZUS-a doprinijeti efikasnijoj i učinkovitijoj upravnosudskoj zaštiti prava i pravnih interesa stranaka.⁴⁷⁴ Analizirajući novouspostavljenu ulogu upravnih sudova u sudskoj kontroli uprave u Republici Hrvatskoj, neki su autori isticali da novine koje je donio ZUS/10 "pred suce upravnih sudova postavljaju vrlo tešku zadaću efikasnog postupanja koje mora biti usklađeno sa standardima pravne zaštite građana od povrede prava na suđenje u razumnom roku".⁴⁷⁵

Najveća promjena uvedena ZUS-om/10 dvostupanjski je sustav upravnog sudstva. Od 1. siječnja 2012. u upravnim sporovima odlučuju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud).

Provođenje usmene rasprave u upravnom sporu pune jurisdikcije⁴⁷⁶ koje je propisano kao pravilo te dvostupanjski upravni spor nedvojbeno predstavljaju pozitivan pomak u zaštiti prava stranaka⁴⁷⁷ i ostvarivanju nekih od ustavnih i konvencijskih zahtjeva. Međutim, s druge strane, postoji realna opasnost da nova koncepcija upravnog spora već nakon nekoliko godina dovede u pitanje ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku u upravnosudskim postupcima.⁴⁷⁸ Ipak, ZUS sadržava rješenja koja sprječavaju opetovana vraćanja predmeta

⁴⁷⁰ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, 20/10.

⁴⁷¹ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, 53/91., 9/92. i 77/92.

⁴⁷² Više o tome u Đerđa, Dario; Pičuljan, Zoran, *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, u: Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Zagreb, 2014., str. 93-122.

⁴⁷³ Jedna od najvećih promjena odnosi se na provođenje usmene rasprave pred upravnim sudom. Opširnije o tome u: Karlovčan, Đurović, Ljiljana, *Usmena rasprava u upravnosudskom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010.

⁴⁷⁴ U tom smislu Galić, Rostaš-Beroš i Vezmar-Barlek ističu: "Ideja vodilja u postupku izrade novog Zakona o upravnim sporovima bila je da se novim rješenjima hrvatsko upravno sudovanje približi europskim standardima upravnog sudovanja. Novi Zakon o upravnim sporovima svakako je sveobuhvatniji, moderniji te sadržava niz novih procesnih rješenja usmjerenih postizanju veće efikasnosti u upravnom sporu, a to bi kao povratni efekt trebalo dobiti bolju sudsku zaštitu." Galić, Ante; Rostaš, Beroš, Lidija; Vezmar, Barlek, Inga, *Upravni spor u praksi, Tužbe, žalbe, ostali podnesci, presude, rješenja s napomenama i abecednim kazalom pojmova*, Zakon o upravnim sporovima, Organizator, Zagreb, 2011., Predgovor.

⁴⁷⁵ Šikić, Marko, *Pravo na suđenje u razumnom roku u upravnosudskim postupcima – novi problemi i izazovi*, cit. (bilj. 984), str. 979.

⁴⁷⁶ Opširnije o sporu pune jurisdikcije vidi u: Britvić, Vetma, Bosiljka; Ljubanović, Boris, *Posebnosti upravnog spora pune jurisdikcije*, u: Novosti u upravnoj i upravnosudskoj praksi, Novi informator, Zagreb, 2015., str. 23-46.; Pičuljan, Zoran; Britvić, Vetma, Bosiljka, *Primjena i evolucija upravnog spora pune jurisdikcije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 47(2010), 1(95), str.53-64.

⁴⁷⁷ Više o utvrđivanju činjenica i dokaznom postupku u upravnom sporu u: Rajko, Alen, *Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 34, br. 1, (2013), str. 495-524.

⁴⁷⁸ O takvoj mogućnosti svjedoče iskustva u Republici Sloveniji. Zalar smatra da se "ekstenzivnom praksom suđenja na usmenim raspravama bitno ugrožava pravo na suđenje u razumnom roku." Zalar, Boštjan, *Usmena rasprava – Problemi u praksi: Primjer Slovenije*, Seminar za sudije Vrhovnog i Upravnog suda Crne Gore, 4-5. prosinca 2008., Bečići, Crna Gora, www.sudovi.me/podaci/uscg/dokumenta/85.doc.

tuženim tijelima,⁴⁷⁹ što je u ranijem sustavu upravnog spora vrlo često dovodilo do prekomjernog trajanja postupaka.

Zahtjev za bržim i efikasnijim upravnim sporom, kao i suđenjem u razumnom roku obuhvaćen je načelom učinkovitosti kao jednim od temeljnih načela upravnosudskog postupka inkorporiranog u ZUS-a.⁴⁸⁰

Predmet upravnog spora, između ostalog je i ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu.⁴⁸¹

Pored ostalog, tužbom se može zahtijevati donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku. U tom slučaju, može se zahtijevati da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.⁴⁸²

Pri pokretanju spora zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja u propisanom roku, tužbi treba priložiti i dokaz o trenutku pokretanja upravnog postupka, odnosno podnošenja zahtjeva za postupanjem.⁴⁸³

Pri pokretanju spora zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili propuštanja postupanja u propisanom roku tužba se sudu podnosi najranije osam dana nakon proteka propisanog roka.⁴⁸⁴

Ako sud utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Tada će tuženiku narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok.⁴⁸⁵

Izvršenje presuda

Izvršenje presuda uređeno je člankom 81. ZUS-a koji glasi:

"(1) Izvršenje presude dužan je osigurati tuženik, odnosno tijelo nadležno za izvršenje.

(2) U izvršenju presude tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje obvezno je postupiti sukladno izreci presude, najkasnije u roku od 60 dana od dostave pravomoćne presude, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama suda.

⁴⁷⁹ Prema ZUS-u/10 sud ima obvezu presudom riješiti upravnu stvar. Donošenje kasacijske odluke moguće je samo iznimno.

⁴⁸⁰ Načelo učinkovitosti uređeno je člankom 8. ZUS-a/10 koji glasi: "Sud će upravni spor provesti brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova, onemogućit će zlouporabu prava stranaka i drugih sudionika u sporu te će odluku donijeti u razumnom roku."

⁴⁸¹ Članak 3. stavak 1. točka 3. ZUS-a.

⁴⁸² Članak 22. stavak 2. točka 2. i stavak 3. ZUS-a.

⁴⁸³ Članak 23. stavak 4. ZUS-a.

⁴⁸⁴ Članak 24. stavak 2. ZUS-a.

⁴⁸⁵ Članak 58. stavak 3. ZUS-a.

(3) Ako tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje ne izvrši presudu u određenom roku ili ako u izvršenju presude postupi protivno njezinoj izreci, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, tužitelj može zahtjevom za izvršenje od prvostupanjskog suda zahtijevati izvršenje presude, odnosno zatražiti utvrđenje nedopustivosti izvršenja.

(4) Izvršenje se provodi prema pravilima kojima je uređeno izvršenje u općem upravnom postupku.

(5) Sud će rješenjem odbaciti zahtjev za izvršenje podnesen od strane neovlaštene osobe te preuranjen ili nepravodoban zahtjev.

(6) Sud će rješenjem odbiti zahtjev za izvršenje ako je presuda izvršena prije donošenja odluke o zahtjevu, ako je zahtjev upravljen prema tijelu koje nije obveznik izvršenja presude te ako je zahtjev neosnovan iz drugih razloga.

(7) Rješenje kojim je zahtjev usvojen i određeno prisilno izvršenje presude, odnosno utvrđena nedopustivost izvršenja dostavlja se i tijelu koje je prema posebnim propisima nadležno za nadzor nad javnopravnim tijelom nadležnim za izvršenje.

(8) Odgovornoj osobi u nadležnom javnopravnom tijelu koje iz neopravdanog razloga ne postupi u skladu s odredbama stavaka 1. i 2. ovoga članka, sud može izreći novčanu kaznu do visine jednomjesečne prosječne neto plaće u Republici Hrvatskoj.

(9) Odgovornom osobom u smislu stavka 8. ovoga članka smatra se čelnik nadležnog javnopravnog tijela.

(10) Protiv rješenja upravnog suda iz stavaka 5., 6., 7. i 8. ovoga članka žalba je dopuštena, a postupak po žalbi hitan.

(11) Zbog štete nastale neizvršenjem, odnosno nepravodobnim izvršenjem presude donesene u upravnom sporu tužitelj ima pravo na naknadu koja se ostvaruje u sporu pred nadležnim sudom."

3. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj

Dana 14. ožujka 2013. stupio je na snagu Zakon o sudovima (u daljnjem tekstu: ZS/13),⁴⁸⁶ kojim je izmijenjen dotadašnji sustav zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj.

3.1. Zakon o sudovima iz 2013. (ZS/13)

Članak 63. ZS-a/13 propisuje:

"Članak 63.

⁴⁸⁶ Zakon o sudovima, Narodne novine, 28/13.

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 ima pravo na sudsku zaštitu sukladno odredbama ovog Zakona."

Zaštita prava na donošenje odluke u razumnom roku odnosi se isključivo na sudske postupke. S obzirom na predmet uređenja ZS-a/13, upravni postupci koji prethode upravnosudskom postupku (promatrani kao samostalni postupci) po prirodi stvari izuzeti su od ove vrste zaštite.

Prema novom pravnom uređenju, u Republici Hrvatskoj postoje dva pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku:

1. zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku,
2. zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.⁴⁸⁷

Ostavljajući po strani utemeljene kritike nekih autora na račun hrvatskog izvanparničnog prava,⁴⁸⁸ može se zaključiti da je propisivanjem odgovarajuće primjene pravila o izvanparničnom postupku prema kojima se odlučuje u pravilu bez održavanja ročišta,⁴⁸⁹ ali i nekim drugim odredbama, zakonodavac naglasio važnost brze i efikasne zaštite prava na suđenje u razumnom roku te nastojao onemogućiti pojavu pretjerano dugih postupaka radi zaštite toga prava, čime bi se, ne samo umanjila vrijednost takvog postupka, nego i dovela u pitanje djelotvornost pravnog sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.⁴⁹⁰

Zahtjev se podnosi sudu pred kojim se vodi postupak.⁴⁹¹ O zahtjevu odlučuje predsjednik suda,⁴⁹² a ako je riječ o predmetu u kojemu postupa predsjednik suda, o zahtjevu odlučuje zamjenik predsjednika suda.⁴⁹³ Zanimljivo je da su neki autori, i prije no što je zaživjelo, kritizirali takvo rješenje,⁴⁹⁴ dok su drugi, davno prije njegova uvođenja, zagovarali takav pristup.⁴⁹⁵

⁴⁸⁷ Članak 64. stavak 1. ZS-a/13.

⁴⁸⁸ Maganić, Aleksandra, *Nužnost reforme hrvatskog izvanparničnog prava*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 27, br. 1(2006), str. 465-497.

⁴⁸⁹ Članak 64. stavak 2. ZS-a/13.

⁴⁹⁰ O tome ESLJP ima sljedeće stajalište: "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 da 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.)." ESLJP, *Počuča protiv Hrvatske*, presuda od 29. lipnja 2006., zahtjev br. 38550/02, § 39.

⁴⁹¹ Članak 65. stavak 1. ZS-a/13.

⁴⁹² Stavljajući u djelokrug poslova predsjednika suda odlučivanje o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku željela se istaknuti odgovornost predsjednika suda za ažurnost rada suda kojemu je na čelu. Vidi Konačni prijedlog Zakona o sudovima, P.Z. br. 217, klasa: 711-01/12-01/06, urbroj: 50301-09/06-13-7 od 6. veljače 2013., str. 46., www.sabor.hr.

⁴⁹³ Članak 65. stavak 2. ZS-a/13.

⁴⁹⁴ Tako je, primjerice, Šikić u povodu prijedloga ZS-a/13 upozoravao na "izuzetno opasnu i štetnu reformu sustava zaštite prava na suđenje u razumnom roku". Svoje stajalište obrazlaže tvrdnjom da je na početku razvoja instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku osnovno pravno sredstvo za zaštitu toga prava bila ustavna tužba, dok će, ako se prihvati Nacrt prijedloga novoga ZS-a/13, takvo sredstvo postati zahtjev predsjedniku suda pred kojim se postupak vodi. Šikić Marko, *Utjecaj prakse (presuda) Europskog suda za zaštitu ljudskih prava na upravno sudovanje*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, v. 50, 2013.

⁴⁹⁵ Potočnjak, Željko, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – neki prijedlozi za unapređenje hrvatskog sustava na temelju stranih iskustava*, cit. (bilj. 206), str. 13.

Za razliku od ZS-a/05, ZS/13 prilično detaljno uređuje postupak po zahtjevu, propisujući rok od 15 dana od primitka zahtjeva u kojemu predsjednik suda mora zatražiti od suca koji postupka u predmetu izvješće o duljini postupka, razlozima zbog kojih postupak nije okončan i mišljenje o roku u kojemu se predmet može riješiti. Pored toga, predsjednik suda može obaviti i neposredan uvid u spis predmeta.⁴⁹⁶ Odredba kojom je propisano da je sudac koji postupka u predmetu dužan dostaviti izvješće predsjedniku suda odmah te kojom je određen krajnji, kratki rok za dostavu izvješća,^{497,498} također bi mogla doprinijeti ubrzanju postupka u kojemu se odlučuje o zahtjevu. Tome pridonosi i određivanje roka od 60 dana za odlučivanje o zahtjevu.⁴⁹⁹ Kvalitetnijoj zaštiti prava na suđenje u razumnom roku mogla bi doprinijeti još jedna odredba ZS-a/13. Naime, člankom 65. stavkom 5. ZS-a/13 utvrđena su (neka) mjerila prema kojima se odlučuje o osnovanosti zahtjeva – vrsta predmeta, činjenična i pravna složenost predmeta, ponašanje stranaka i postupanje suda. Time su ta mjerila, koja u razdoblju prije stupanja na snagu ZS-a/13 nisu bila dosljedno primjenjivana, pretočena u zakonski tekst, što je trebalo pozitivno utjecati na njihovu primjenu.

Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku

Postupanje predsjednika suda po zahtjevu uređeno je člancima 66. i 67. stavkom 1. ZS-a/13 koji propisuju:

"Članak 66.

(1) Ako predsjednik suda utvrdi da je zahtjev osnovan, odredit će rok u pravilu od najdulje šest mjeseci, osim ako okolnosti slučaja ne nalažu određivanje duljeg roka, u kojem sudac predmet mora riješiti. Rješenje kojim je utvrđena osnovanost zahtjeva ne mora biti obrazloženo i protiv njega nije dopuštena žalba.

(2) Ako sudac ne riješi predmet u određenom roku, dužan je u roku od 15 dana od isteka određenog roka o razlozima dostaviti pisano izvješće predsjedniku suda. Predsjednik suda dostavit će bez odgode izvješće suca i svoje očitovanje predsjedniku neposredno višeg suda i Ministarstvu pravosuđa."

"Članak 67.

(1) Ako predsjednik suda utvrdi da je zahtjev neosnovan, odbit će ga rješenjem protiv kojeg stranka ima pravo žalbe u roku od osam dana od primitka rješenja."

U postupku radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku stranka ima pravo žalbe u dva slučaja:

- protiv negativne odluke o zahtjevu,⁵⁰⁰
- ako predsjednik suda u roku od 60 dana od zaprimanja zahtjeva ne donese odluku o zahtjevu.⁵⁰¹

⁴⁹⁶ Članak 65. stavak 3. ZS-a/13.

⁴⁹⁷ Rok od 15 dana.

⁴⁹⁸ Članak 65. stavak 4. ZS-a/13.

⁴⁹⁹ Članak 65. stavak 6. ZS-a/13.

⁵⁰⁰ Članak 67. stavak 1. ZS-a/13.

⁵⁰¹ Članak 67. stavak 2. ZS-a/13.

O žalbi odlučuje predsjednik neposredno višeg suda. O žalbi protiv odluke predsjednika upravnih sudova odlučuje predsjednik Visokog upravnog suda. O žalbi protiv odluke predsjednika Visokog upravnog suda odlučuje predsjednik Vrhovnog suda. Ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Vrhovnim sudom, o žalbi odlučuje vijeće od tri suca toga suda.⁵⁰²

Zahtjev za isplatu primjerene naknade

Zahtjev za isplatu primjerene naknade uređen je člankom 68. ZS-a/13 koji u stavku 1. propisuje:

"Članak 68.

(1) Ako sud predmet iz članka 65. ovoga Zakona ne riješi u određenom roku, stranka može neposredno višem sudu u daljnjem roku od šest mjeseci podnijeti zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku."

Zahtjev za naknadu podnosi se neposredno višem sudu u roku od šest mjeseci od proteka roka za okončanje postupka.⁵⁰³ O zahtjevu koji se odnosi na postupak koji je u tijeku pred Visokim upravnim sudom odlučuje Vrhovni sud.⁵⁰⁴ Rok za odlučivanje o zahtjevu je šest mjeseci.⁵⁰⁵ Zahtjev za isplatu primjerene naknade ima dvostruki učinak. Naime, postupajući po zahtjevu za naknadu, nadležni će sud:

- odrediti rok u kojemu sud pred kojim je postupak u tijeku mora riješiti predmet, i
- odrediti primjerenu naknadu podnositelju zbog povrede njegova prava na suđenje u razumnom roku.⁵⁰⁶

Ako nadležni sud ne postupi prema odluci kojom je određen rok za rješavanje predmeta i ne riješi predmet u određenom roku, predsjednik suda dužan je u roku od 15 dana od isteka određenog roka dostaviti pisano izvješće o razlozima predsjedniku neposredno višeg suda i Ministarstvu pravosuđa.⁵⁰⁷

Protiv rješenja o zahtjevu za isplatu primjerene naknade dopuštena je žalba u roku od osam dana. O žalbi odlučuje vijeće Vrhovnog suda od tri suca.⁵⁰⁸

3.2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj uređena je i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁵⁰⁹ (u daljnjem tekstu: UZUS) kojim je uspostavljen posebni ustavnosudski postupak zaštite tog temeljnog prava. Pravno sredstvo za

⁵⁰² Članak 67. stavak 3. ZS-a/13 propisuje da predsjednik neposredno višeg suda odnosno vijeće može žalbu odbiti kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsko rješenje ili preinačiti rješenje.

⁵⁰³ Članak 68. stavak 1. ZS-a/13.

⁵⁰⁴ Članak 68. stavak 2. ZS-a/13.

⁵⁰⁵ Članak 68. stavak 5. ZS-a/13.

⁵⁰⁶ Zakonom je određena i gornja granica naknade u jednom predmetu: 35.000,00 kuna.

⁵⁰⁷ Članak 69. stavak 6. ZS-a/13.

⁵⁰⁸ Iznimka od toga pravila propisana je u slučaju ako je rješenje donijelo vijeće Vrhovnog suda iz članka 68. stavka 4. ZS-a/13, u kojem slučaju o žalbi odlučuje vijeće Vrhovnog suda od pet sudaca toga suda.

⁵⁰⁹ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 29 od 22. ožujka 2002.

zaštitu prava na suđenje u razumnom roku prema UZUS-u je ustavna tužba koja je uređena člankom 59.a koji glasi:

"Članak 59.a

(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."

UZUS uređuje pokretanje ustavnosudskog postupka prije iscrpljenog pravnog puta⁵¹⁰ u dvije pravne situacije:

- u slučaju kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud,
- 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.

Tri mjeseca nakon stupanja na snagu UZUS-a/02 ESLJP je donio odluku o dopuštenosti zahtjeva u predmetu *Slaviček protiv Hrvatske* (2002.)⁵¹¹ kojom je ocijenio ustavnu tužbu djelotvornim pravnim sredstvom za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, unatoč tome što u vrijeme donošenja odluke ESLJP-a Ustavni sud još nije donio nijednu odluku utemeljenu na tom članku UZUS-a/02. ESLJP je u navedenoj odluci izrazio i stajalište da su svi zahtjevi podneseni na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, zaprimljeni nakon stupanja na snagu UZUS-a/02 nedopušteni,

⁵¹⁰ O podnošenju ustavne tužbe prije iscrpljenog pravnog puta i primjeni članka 63. UZUS-a/02 u praksi Ustavnog suda više: Crnić, Jadranko, *Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda – podnošenje ustavne tužbe prije iscrpljenog pravnog puta*, u: Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, građansko, trgovačko, radno i procesno pravo u praksi, Godišnjak 9-2002, Zagreb, 2002., str. 3.; Omejec, Jasna, *"Razumni rok" u interpretaciji Ustavnog suda Republike Hrvatske*, cit. (bilj. 124), str. 131.; Gerkman, Ruđec, Renata, *Odlučivanje u razumnom roku u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, u: Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, građansko, trgovačko, radno i procesno pravo u praksi, Godišnjak 9-2002, Zagreb, 2002., str. 265; Trgovac, Sanja, *Novija praksa Ustavnog suda u svezi s ustavnim tužbama podnijetim prije iscrpljenog pravnog puta*, u: Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 11, 2004, str. 315-324.

⁵¹¹ ESLJP, *Slaviček protiv Hrvatske*, odluka o dopuštenosti od 4. srpnja 2002., zahtjev br. 20862/02.

budući da podnositelji zahtjeva prethodno nisu iscrpili domaće djelotvorno pravno sredstvo pred Ustavnim sudom.

V. SAŽETAK

Nakon komparativnog pregleda odredaba zakona kojima su u Sloveniji, Hrvatskoj, Srbiji i Bosni i Hercegovini uređeni upravni postupak, upravni spor i zaštita prava na suđenje u razumnom roku dolazimo do sljedećih zaključaka:

- svi analizirani pravni poreci svrstavaju načelo ekonomičnosti među načela upravnog postupka propisujući da se postupak provodi brzo,
- u svim zemljama propisani su kratki rokovi za poduzimanje radnji u upravnom postupku te za donošenje rješenja

Tablica 14.1

Crna Gora i zemlje u okruženju – zakonski rokovi za donošenje prvostupanjskog rješenja u upravnom postupku

DRŽAVA	Rok za donošenje prvostupanjskog rješenja (neposredno rješavanje)	Rok za donošenje prvostupanjskog rješenja (ispitni postupak)
Crna Gora	30 dana	30 dana
Slovenija	mjesec dana	dva mjeseca
Hrvatska	30 dana	60 dana
Srbija	30 dana	60 dana
Bosna i Hercegovina	30 dana	60 dana

Ono što izdvaja Crnu Goru od ostalih zemalja u okruženju je činjenica da crnogorski ZUP ne propisuje različite rokove za donošenje rješenja u upravnom postupku ovisno o tome donosi li se rješenje u postupku neposrednog rješavanja ili u ispitnom postupku. Tako je jedinstveni rok za donošenje prvostupanjskog rješenja 30 dana uz mogućnost produljenja roka, ali ne dulje od 15 dana (ako se upravni postupak, zbog složenosti upravne stvari, ne može završiti u propisanom roku). To je rješenje, na normativnoj razini, bolje od rješenja ostalih zemalja iz okruženja jer u prvi plan stavlja pravo stranke da se o njenom zahtjevu odluči u najkraćem roku. S druge strane, moguće je da se takav, kratki rok, negativno odrazi na kvalitetu rješavanja u upravnim stvarima.

Tablica 15.2
Crna Gora i zemlje u okruženju – zakonski rokovi za donošenje drugostupanjskog rješenja u upravnom postupku

DRŽAVA	Rok za donošenje drugostupanjskog rješenja
Crna Gora	45 dana
Slovenija	dva mjeseca
Hrvatska	60 dana
Srbija	60 dana
Bosna i Hercegovina	30 dana

Što se tiče roka za donošenje drugostupanjskog rješenja, Crne Gora propisuje jedan od kraćih rokova u odnosu na susjedne zemlje. Jedino Bosna i Hercegovina propisuje kraći rok za donošenje drugostupanjskog rješenja od Crne Gore.

U slučaju nedonošenja rješenja u zakonskom roku (šutnja uprave) u svim je zemljama dopuštena žalba, ako je riječ o šutnji javnopravnog tijela protiv čije je odluke dopuštena žalba,

Ako je riječ o šutnji javnopravnog tijela protiv čije odluke nije dopuštena žalba, u svim je zemljama dopuštena tužba nadležnom upravnom sudu (upravni spor zbog šutnje uprave),

Pretpostavke za pokretanje upravnog spora zbog šutnje uprave u Sloveniji, Srbiji i Bosni i Hercegovini se ne razlikuju, dok je u Hrvatskoj razlika utoliko što nakon proteka zakonskog roka za donošenje rješenja, stranka nema obvezu ponoviti svoje traženje.

Tablica 16.3
Crna Gora i zemlje u okruženju – pretpostavke za tužbu protiv šutnje uprave

DRŽAVA	Pretpostavke za tužbu zbog šutnje
Crna Gora	- nedonošenje upravnog akta, odnosno neodlučivanje po žalbi stranke - nepoduzimanje upravne aktivnosti, odnosno neodlučivanje po prigovoru stranke
Slovenija	- nedonošenje rješenja u zakonskom roku - nedonošenje rješenja u roku od sedam dana nakon ponovljenog traženja
Hrvatska	- nedonošenje rješenja u zakonskom roku - tužba se može podnijeti najranije osam dana nakon proteka propisanog roka za donošenje rješenja
Srbija	- nedonošenje rješenja u zakonskom roku - nedonošenje rješenja u roku od sedam dana nakon ponovljenog traženja
Bosna i Hercegovina	- nedonošenje rješenja u zakonskom roku - nedonošenje rješenja u roku od sedam dana nakon ponovljenog traženja

- ovlasti suda u upravnim sporovima zbog šutnje uprave su vrlo slične u svim zemljama

Tablica 17.4
Crna Gora i zemlje u okruženju – ovlasti suda u slučaju osnovane tužbe zbog šutnje

DRŽAVA	Ovlasti suda u slučaju osnovane tužbe zbog šutnje
Crna Gora	- sud će usvojiti tužbu i obvezati tuženo javnoopravno tijelo da riješi predmetnu upravnu stvar - sud može odlučiti o upravnoj stvari ako mu to dopušta priroda stvari
Slovenija	- sud će usvojiti tužbu i odlučiti o samoj stvari ili - naložiti nadležnom tijelu kakav bi upravni akt trebalo donijeti ili - ako odluka nije dostavljena, naložit će dostavljanje odluke
Hrvatska	- sud će usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni - u tom slučaju će tuženiku narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok
Srbija	- sud će uvažiti tužbu i naložiti da nadležno tijelo donese rješenje - ako sud raspolaže potrebnim činjenicama, a priroda stvari to dozvoljava, sud može neposredno riješiti upravnu stvar
Bosna i Hercegovina	- sud će uvažiti tužbu, poništiti osporeni upravni akt i odrediti u kom će smislu nadležno tijelo donijeti rješenje ili - presudom sam riješiti upravnu stvar

- ovlasti suda u slučajevima kad javnoopravno tijelo ne postupi po presudi suda također su slične u svim zemljama

Tablica 18.5
Crna Gora i zemlje u okruženju – ovlasti suda u slučaju kad javnoopravno tijelo ne postupi po presudi suda (ne donese rješenje u roku koji je odredio sud)

DRŽAVA	Ovlasti suda u slučaju kad javnoopravno tijelo ne postupi po presudi suda (ne donese rješenje u roku koji je odredio sud)
Crna Gora	- sud će zatražiti od tuženog javnoopravnog tijela obavijest o razlozima zbog kojih nije donijelo akt - ako tijelo ne dostavi obavijest u roku ili dostavljena obavijest ne opravdava neizvršenje presude sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt tuženog javnoopravnog tijela - to će rješenje sud dostaviti tijelu nadležnom za izvršenje upravnog akta i o tome, istovremeno,

	obavijestiti tijelo koje provodi nadzor nad tim tijelom
Slovenija	- sud može odlučiti o upravnoj stvari (ako to dopušta priroda stvari i podaci postupka predstavljaju pouzdanu osnovu za donošenje odluke)
Hrvatska	- sud će na zahtjev stranke za izvršenje presude donijeti rješenje kojim se zahtjev usvaja i određuje prisilno izvršenje presude - rješenje kojim je zahtjev usvojen i određeno prisilno izvršenje presude, dostavlja se i tijelu koje provodi nadzor nad javnopravnim tijelom nadležnim za izvršenje - odgovornoj osobi u nadležnom javnopravnom tijelu koje iz neopravdanog razloga ne izvrši presudu suda, sud može izreći novčanu kaznu⁵¹²
Srbija	- sud će, pod određenim pretpostavkama,⁵¹³ donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela, ako priroda stvari to dopušta
Bosna i Hercegovina	- sud će, pod određenim pretpostavkama,⁵¹⁴ donijeti odluku koja u svemu zamjenjuje konačni upravni akt nadležnog tijela i dostaviti je nadležnom tijelu za izvršenje koje je dužno bez odgađanja izvršiti ovu odluku

⁵¹² Novčana kazna ne može biti viša od jednomjesečne prosječne neto plaće u Republici Hrvatskoj.

⁵¹³ Ako stranka zatraži donošenje takvog akta, ako nadležno tijelo ne donese akt ni u roku od sedam dana od traženja stranke, nakon čega stranka zahtijeva od suda koji je donio presudu donošenje takvog akta. Po takvom zahtjevu stranke sud će zatražiti od nadležnog tijela obavijest o razlozima zbog kojih nije donijelo upravni akt. Nadležno tijelo je dužno dati obavijest odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako to ne učini, ili ako dana obavijest, po mišljenju suda, ne opravdava neizvršenje sudske presude, sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela, ako priroda stvari to dopušta.

⁵¹⁴ Ako nadležno tijelo poslije poništenja konačnog upravnog akta ne donese odmah, a najkasnije u roku od 15 dana, novi upravni akt ili novi upravni akt u izvršenju presude donesene na osnovi članka 37. stavka 6. ZUS-a/BIH, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta. Ako nadležno tijelo ne donese upravni akt ni za sedam dana od ovog traženja, stranka može tražiti donošenje takvog akta od suda koji je donio presudu u prvom stupanju.⁵¹⁴ Po zahtjevu stranke sud će zatražiti od nadležnog tijela spis predmeta i obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donijelo. Nadležno tijelo dužno je dostaviti spis i dati obavijest odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako to ne učini, ili ako dana obavijest, po ocjeni suda, ne opravdava neizvršenje sudske presude, sud će donijeti odluku koja u svemu zamjenjuje konačni upravni akt nadležnog tijela i dostaviti je nadležnom tijelu za izvršenje koje je dužno bez odgađanja izvršiti ovu odluku.

Tablica 19.6

Crna Gora i zemlje u okruženju – ovlasti suda u slučaju kad javnopravno tijelo ne postupi po presudi suda (donese rješenje protivno presudi suda)

DRŽAVA	Ovlasti suda u slučaju kad javnopravno tijelo ne postupi po presudi suda (donese rješenje protivno presudi suda)
Crna Gora	- sud će zatražiti od tuženog javnopravnog tijela obavijest o razlozima zbog kojih nije donijelo akt - ako tijelo ne dostavi obavijest u roku ili dostavljena obavijest ne opravdava neizvršenje presude sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog tijela - to će rješenje sud dostaviti tijelu nadležnom za izvršenje upravnog akta i o tome, istovremeno, obavijestiti tijelo koje provodi nadzor nad tim tijelom
Slovenija	- sud može odlučiti o upravnoj stvari (ako to dopušta priroda stvari i podaci postupka predstavljaju pouzdanu osnovu za donošenje odluke)
Hrvatska	- sud će na zahtjev stranke za izvršenje presude donijeti rješenje kojim se zahtjev usvaja i određuje prisilno izvršenje presude - odgovornoj osobi u nadležnom javnopravnom tijelu koje u izvršenju presude postupi protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda iz neopravdanog razloga sud može izreći novčanu kaznu
Srbija	- sud će poništiti osporeni akt i sam riješiti upravnu stvar presudom, osim ako to nije moguće zbog prirode te stvari ili je puna jurisdikcija isključena zakonom
Bosna i Hercegovina	- poništiti pobijani konačni upravni akt i sam riješiti stvar presudom

- sve zemlje imaju odredbe kojima je uređen nadzor nad provođenjem zakona kojim je uređen upravni postupak
- prema normativnim rješenjima, u postupku nadzora osobita se pozornost posvećuje provjeri učinkovitosti postupanja javnopravnih tijela
- u slučaju utvrđenih propusta u vođenju upravnih postupaka propisane su različite sankcije,⁵¹⁵ kako za službenika koji vodi postupak, tako i za njegove nadređene pa sve do čelnika tijela
- s ciljem sprječavanja opetovanih vraćanja predmeta na ponovni (prvostupanjski upravni) postupak propisuje se obveza drugostupanjskog tijela da u određenim slučajevima samo riješi stvar

⁵¹⁵ Ponovno osposobljavanje za vođenje upravnog postupka, disciplinski postupak, novčane kazne.

Tablica 20.7
Crna Gora i zemlje u okruženju – slučajevi u kojima drugostupanjsko tijelo samo rješava stvar

DRŽAVA	Slučajevi u kojima drugostupanjsko tijelo samo rješava stvar
CRNA GORA	- ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da razlozi zbog kojih prvostupanjsko tijelo nije donijelo rešenje u zakonom propisanom roku nisu opravdani, o zahtjevu stranke rješava samo, u roku od 45 dana od primitka žalbe - ako drugostupanjsko tijelo nađe da se na osnovi utvrđenih činjenica upravna stvar mora riješiti drukčije nego što je riješena prvostupanjskim rješenjem poništiti će prvostupanjsko rješenje i samo riješiti upravnu stvar - kad je drugostupanjsko tijelo po žalbi već jednom poništio prvostupanjsko rješenje, a stranka podnese žalbu protiv novog rješenja prvostupanjskog tijela, drugostupanjsko tijelo je dužno poništiti prvostupanjsko rješenje i samo riješiti upravnu stvar
SLOVENIJA	- ako prvostupanjsko tijelo, nakon što je drugostupanjsko tijelo poništilo prvostupanjsko rješenje, ne postupi u skladu s rješenjem drugostupanjskog tijela, drugostupanjsko tijelo će samo riješiti stvar
HRVATSKA	- drugostupanjsko tijelo poništiti će rješenje i samo riješiti stvar ako utvrdi: - da su u prvostupanjskom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, - da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari, - da je izreka pobijanog rješenja nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem, - da je pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojega se rješava stvar

BOSNA I HERCEGOVINA	- ako prvostupanjsko tijelo, nakon što je drugostupanjsko tijelo poništilo prvostupanjsko rješenje, donese novo rješenje protivno pravnom shvaćanju drugostupanjskog tijela ili primjedbama drugostupanjskog tijela u vezi s postupkom, pa stranka izjavi novu žalbu, drugostupanjsko tijelo dužno je poništiti prvostupanjsko rješenje i samo riješiti upravnu stvar - u takvom slučaju drugostupanjsko tijelo dužno je o postupanju prvostupanjskog tijela obavijesti upravnu inspekciju radi pokretanja prekršajnog postupka - ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da je u istoj upravnoj stvari već jednom poništeno prvostupanjsko rješenje, a osobito ako prvostupanjsko tijelo nije u svemu postupilo po drugostupanjskom rješenju ili ako nađe da je na osnovi slobodne ocjene trebalo donijeti drugačije rješenje, ono će svojim rješenjem poništiti prvostupanjsko rješenje i samo riješiti stvar
SRBIJA	- ako nađe da je činjenično stanje pogrešno ili nepotpuno utvrđeno ili nađe da je učinjena povreda pravila postupka koja je utjecala na zakonitost i pravilnost pobijanog rješenja, drugostupanjsko tijelo poništava pobijano rješenje i samo odlučuje o upravnoj stvari ako nađe da se na osnovi činjenica utvrđenih u dopunjenom postupku mora riješiti drukčije nego što je riješena prvostupanjskim rješenjem - drugostupanjsko tijelo poništava prvostupanjsko rješenje i samo odlučuje o upravnoj stvari ako nađe da je u pobijanom rješenju pogrešno primijenjeno materijalno pravo ili dokazi pogrešno ocijenjeni ili da je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju ili da nije pravilno primijenjeno ovlaštenje za odlučivanje po slobodnoj ocjeni

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u upravnosudskim postupcima u zemljama iz okruženja uređena je različito.

Slovenija, Srbija i Crna Gora donijele su posebne zakone kojima je uređena zaštita prava na suđenje u razumnom roku, dok je ta zaštita u Hrvatskoj uređena Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i Zakonom o sudovima. Bosna i Hercegovina nema cjelovito zakonsko uređenje sustava zaštite prava na suđenje u razumnom roku, već je samo jedan segment zaštite uređen Pravilima Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Što se tiče modela zaštite u pojedinim državama, analiza pokazuje sljedeće:

Pravna sredstva kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku u **Republici Srbiji** su:

- prigovor radi ubrzavanja postupka
- žalba
- zahtjev za pravično zadovoljenje.

Prigovor i žalba mogu se podnijeti za vrijeme trajanja postupka. Stranka podnosi prigovor sudu koji vodi postupak ili sudu pred kojim se vodi postupak. Postupak po prigovoru vodi predsjednik suda, koji i odlučuje o prigovoru. Predsjednik suda dužan je odlučiti o prigovoru u roku od dva mjeseca od dana primitka prigovora.

Stranka ima pravo na žalbu ako je njen prigovor odbijen ili ako predsjednik suda o njemu ne odluči u roku od dva mjeseca od dana primitka prigovora.

Žalba se može podnijeti i ako je prigovor usvojen, ali neposredno viši javni tužitelj nije donio obavezno uputstvo u roku od osam dana od dana primitka rješenja predsjednika suda, zatim ako predsjednik suda ili neposredno viši javni tužitelj nije naložio sucu ili javnom tužitelju procesne radnje koje djelotvorno ubrzavaju postupak, ili ako sudac ili javni tužitelj nije poduzeo naložene procesne radnje u roku koji mu je određen.

Pravo na pravično zadovoljenje ima stranka čiji je prigovor usvojen, a koja nije podnijela žalbu, zatim stranka čija je žalba odbijena uz potvrđivanje prvostupanjskog rješenja o usvajanju prigovora i stranka čija je žalba usvojena.

Stranka čiji je prigovor usvojen, a koja nije podnijela žalbu i stranka čija je žalba odbijena uz potvrđivanje prvostupanjskog rješenja o usvajanju prigovora stječe pravo na pravično zadovoljenje kada istekne rok u kojemu je sudac ili javni tužitelj bio dužan poduzeti naložene procesne radnje, a stranka čija je žalba usvojena - kada primi rješenje o usvajanju žalbe.⁵¹⁶

Vrste pravičnog zadovoljenja

Vrste pravičnog zadovoljenja su:

- pravo na isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu koja je stranci izazvana povredom prava na suđenje u razumnom roku,
- pravo na objavljivanje pismene izjave Državnog pravobraniteljstva kojom se utvrđuje da je stranci bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku,
- pravo na objavljivanje presude kojom se utvrđuje da je stranci bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u **Republici Sloveniji** uređena je Zakonom o zaštiti prava na suđenje bez nepotrebnog odugovlačenja. ZZPSBNO je uveo dvije osnovne vrste pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku:

- pravna sredstva za ubrzanje postupka
- pravno sredstvo za ostvarivanje pravične naknade.

⁵¹⁶ Članak 22. ZZPSRR-a.

Pravna sredstva za ubrzanje postupka su:

- žalba zbog odugovlačenja (*nadzorstvena pritožba*)
- prijedlog za određivanje roka (*rokovni predlog*).

Pravno sredstvo za ostvarivanje pravične naknade je:

- zahtjev za pravičnu naknadu (*zahteva za pravično zadošćenje*).

Pravna sredstva za ubrzanje postupka mogu se upotrijebiti tijekom prvostupanjskog ili drugostupanjskog postupka.

Žalba zbog odugovlačenja podnosi se sudu pred kojim se vodi postupak. O žalbi odlučuje predsjednik suda.

Prijedlog za određivanje roka može se podnijeti ako:

- žalba s prijedlogom za ubrzanje postupka bude odbijena
- stranci ne bude dostavljen odgovor na žalbu u roku od dva mjeseca
- stranci ne bude dostavljena obavijest o očekivanom trajanju postupka u roku od dva mjeseca
- ako odgovarajuće postupovne radnje ne budu provedene u roku utvrđenom u obavijesti upućenoj stranci ili u odluci predsjednika suda.

Prijedlog za određivanje roka podnosi se sudu pred kojim se vodi postupak. O prijedlogu odlučuje predsjednik neposredno višeg suda. Rok za odlučivanje o prijedlogu je 15 dana od primitka prijedloga.

Za podnošenje zahtjeva za pravičnu naknadu, moraju biti ispunjene sljedeće pretpostavke (kumulativno):

- podnošenje žalbe zbog odugovlačenja ili prijedloga za određivanje roka tijekom prvostupanjskog i/ili drugostupanjskog postupka
- pravomoćno okončan postupak.

Ako u povodu žalbe zbog odugovlačenja predsjednik suda dostavi stranci obavijest ili donese rješenje o potrebi poduzimanja radnji u postupku odnosno prioritarno rješavanje predmeta ili stranka podnese prijedlog za određivanje roka, stranka može podnijeti zahtjev za pravičnu naknadu.

Pravična naknada može biti određena kao:

- (novčana) naknada štete uzrokovane povredom prava na suđenje u razumnom roku
- pisana izjava Državnog pravobraniteljstva o povredi prava stranke na suđenje u razumnom roku
- objava presude kojom je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku.

Prema trenutnom pravnom uređenju, u **Republici Hrvatskoj** postoje dva pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku:

1. zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku,
2. zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku se podnosi sudu pred kojim se vodi postupak. O zahtjevu odlučuje predsjednik suda, a ako je riječ o predmetu u kojemu postupka predsjednik suda, o zahtjevu odlučuje zamjenik predsjednika suda.

U postupku radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku stranka ima pravo žalbe u dva slučaja:

- protiv negativne odluke o zahtjevu,
- ako predsjednik suda u roku od 60 dana od zaprimanja zahtjeva ne donese odluku o zahtjevu.

O žalbi odlučuje predsjednik neposredno višeg suda.

Zahtjev za isplatu primjerene naknade podnosi se neposredno višem sudu u roku od šest mjeseci od proteka roka za okončanje postupka. Rok za odlučivanje o zahtjevu je šest mjeseci. Zahtjev za isplatu primjerene naknade ima dvostruki učinak. Naime, postupajući po zahtjevu za naknadu, nadležni će sud:

- odrediti rok u kojemu sud pred kojim je postupak u tijeku mora riješiti predmet, i
- odrediti primjerenu naknadu podnositelju zbog povrede njegova prava na suđenje u razumnom roku.

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj uređena je i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske kojim je uspostavljen posebni ustavnosudski postupak zaštite tog temeljnog prava. Pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku prema UZUS-u je ustavna tužba koja se podnosi prije iscrpljenog pravnog puta.

VI. ANALIZA PRAKSE PO PRAVNIM SREDSTVIMA ZA ZAŠTITU PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU – KOMPARATIVNA ISKUSTVA

Empirijsko istraživanje: zaštita prava na donošenje odluke u razumnom roku u upravnim stvarima u Republici Hrvatskoj od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2017.

Radi cjelovite analize ostvarivanja odnosno zaštite prava na donošenje odluke u razumnom roku proveli smo empirijsko istraživanje na ukupnom broju predmeta upravnih sudova u Osijeku, Splitu, Rijeci i Zagrebu te Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u postupcima zbog šutnje uprave i zaštite prava na suđenje u razumnom roku u razdoblju od **1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2017.** (razdoblje obuhvaćeno istraživanjem).

Upravni sud u Osijeku

Statistički podaci o radu Upravnog suda u Osijeku od 2015. do 2017.

Tablica 21.8
Upravni sud u Osijeku - primljeni i riješeni predmeti i trajanje postupaka od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeni predmeti	Riješeni predmeti	Stopa riješenosti predmeta (clearance rate)	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	2.112	1.889	89,44%	146
2016.	2.202	2.027	92,05%	168
2017.	1.649	1.772	107,46%	166
2015.-2017.	5.963	5.668	96,31%	160

Izvor: Upravni sud u Osijeku

Napomena: Stopu riješenosti predmeta u ovoj i sljedećim tablicama utvrdila autorica prema metodologiji CEPEJ-a.

Tablica 22.
Upravni sud u Osijeku - predmeti šutnje uprave i trajanje postupaka od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeni predmeti	Riješeni predmeti	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	191	121	283
2016.	245	243	145
2017.	86	153	69
2015.-2017.	522	517	166

Izvor: Upravni sud u Osijeku

Ako podatke iz prethodne tablice usporedimo s podacima o ukupnom broju predmeta Upravnog suda u Osijeku dolazimo do zaključka da broj zaprimljenih predmeta zbog šutnje uprave u promatranom razdoblju čini 8,7% predmeta toga suda, dok riješeni predmeti te vrste čine 9% svih riješenih predmeta. Što se tiče trajanja upravnih sporova zbog šutnje uprave, brojke pokazuju da prosječno trajanje ove vrste sporova (166 dana ili 5,5 mjeseci) premašuje prosječno trajanje svih upravnih sporova.

Tablica 23.
Upravni sud u Osijeku - način rješavanja predmeta šutnje uprave od 2015. do 2017.

Odbijen tužbeni zahtjev	Usvojen tužbeni zahtjev	Tužba odbačena	Obustava spora	Nenadležnost	Ini način	Ukupno
23	269	41	181	2	1	517

Izvor: Upravni sud u Osijeku

Podaci iz tablice 16 pokazuju da je tužba upravnom sudu zbog šutnje uprave u najvećem broju slučajeva bila osnovana što opravdava svrhu postojanja ovakvog pravnog sredstva. Ako

bismo djelotvornost tužbe zbog šutnje uprave ocjenjivali prema načinu odlučivanja u takvim slučajevima, moglo bi se zaključiti da je tužba zbog šutnje djelotvorno pravno sredstvo. Međutim, broj predmeta u kojima je usvojen tužbeni zahtjev odnosno obustavljen spor zbog donošenja rješenja javnopravnog tijela ne može se smatrati dostatnim za zaključak o djelotvornosti ovoga pravnog sredstva. O djelotvornosti ovoga sredstva mogli bismo govoriti tek u slučaju kad bi postupak (upravni spor) po takvoj tužbi trajao kratko i kad bi konkretna upravna stvar bila riješena u kratkom roku.⁵¹⁷

Tablica 24.

Upravni sud u Osijeku - primljeni i riješeni zahtjevi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeno	Riješeno
2015.	2	2
2016.	3	3
2017.	0	0
Ukupno	5	5

Izvor: Upravni sud u Osijeku

Tablica 25.

Upravni sud u Osijeku - način odlučivanja o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Usvojeno	Odbijeno
2015.	1	1
2016.	1	2
2017.	0	0
Ukupno	2	3

Polazeći od omjera primljenih i riješenih predmeta na Upravnom sudu u Osijeku u promatranom razdoblju, kao i trajanja upravnosudskih postupaka pred tim sudom, podaci o broju zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred tim sudom nisu iznenađujući. Naime, od 2015. do 2017. upravnosudski postupci pred Upravnim sudom u Osijeku trajali su prosječno 160 dana, što govori u prilog zaključku kako je riječ o sudu koji ažurno rješava predmete i koji uspijeva udovoljiti ustavnom i konvencijskom zahtjevu za suđenjem u razumnom roku.

Tablica 26. 9

Upravni sud u Osijeku - prosječno trajanje postupaka u povodu zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	20
2016.	38
2017.	-
2015.-2016.	29

⁵¹⁷ Pritom je bez utjecaja okolnost tko rješava upravnu stvar: sam Upravni sud ili javnopravno tijelo.

Napomena: prosječno trajanje postupaka utvrdila je autorica prema podacima prikupljenim od Upravnog suda u Osijeku.

Što se tiče trajanja postupaka pokrenutih po zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom u Osijeku, podaci pokazuju da je trajanje tih postupaka znatno ispod zakonom propisanog maksimuma.

Postupanje Upravnog suda u Osijeku na temelju zahtjeva

Pri ocjeni osnovanosti zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, Upravni sud u Osijeku, kao i svi ostali prvostupanjski upravni sudovi, uzima u obzir, ne samo trajanje upravnosudskog postupka u vezi s kojim je zahtjev podnesen, već i trajanje upravnog postupka koji mu je prethodio.⁵¹⁸

Osnovanost zahtjeva Upravni sud u Osijeku ne ocjenjuje samo na temelju duljine postupka u vezi s kojim je zahtjev podnesen, nego uzima u obzir i vrstu predmeta, činjeničnu i pravnu složenost predmeta, ponašanje stranaka i postupanje suda.⁵¹⁹

U slučaju donošenja odluke u upravnom sporu u tijeku postupka pokrenutog zahtjevom za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, Upravni sud u Osijeku odbija zahtjev.

Postupanje Upravnog suda u Osijeku nakon usvojenog zahtjeva

Tablica 27. 10

Upravni sud u Osijeku - prosječno trajanje postupaka nakon usvajanja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i određivanja roka za donošenje odluke (2015. – 2017.)

Godina	Prosječno trajanje postupka nakon određivanja roka (u danima)
2015.	171
2016.	148
2017.	-
2015.-2016.	159

Podaci koji se odnose na promatrano razdoblje pokazuju da je zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku doveo do brzog okončanja postupka nakon usvojenog zahtjeva. U predmetima u kojima je zahtjev usvojen, upravni spor je okončan u roku određenom rješenjima kojima su usvojeni zahtjevi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, što

⁵¹⁸ Činjenica da je Upravni sud u Osijeku odlučivao u samo pet predmeta zaštite prava na suđenje u razumnom roku od kojih je u dva predmeta zahtjeve ocijenio osnovanima i sudu odredio rok za donošenje odluke (koje odluke, prema mjerodavnoj odredbi Zakona o sudovima, ne moraju biti obrazložene), otežava izvođenje zaključaka o tome jesu li u konkretnim slučajevima primjenjivana relevantna mjerila za ocjenu osnovanosti zahtjeva. Ipak, analiza trajanja upravnosudskih postupaka u vezi s duljinom kojih su zahtjevi podneseni pokazuje da je Upravni sud u Osijeku uzimao u obzir i trajanje upravnih postupaka koji su prethodili upravnosudskim postupcima.

⁵¹⁹ Upravni sud u Osijeku, rješenje broj: Su UzpI-2/16-4 od 24. lipnja 2016.

upućuje na zaključak da je zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku djelotvorno pravno sredstvo za ubrzavanje postupaka.

Upravni sud u Rijeci

Statistički podaci o radu Upravnog suda u Rijeci od 2015. do 2017.

Tablica 28.
Upravni sud u Rijeci - primljeni i riješeni predmeti i trajanje postupaka od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeni predmeti	Riješeni predmeti	Stopa riješenosti predmeta (clearance rate)	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	2.493	2.261	90,69%	481
2016.	2.300	2.677	116,39%	355
2017.	2.199	2.903	132,01%	239
2015.-2017.	6.992	7.841	113%	358

Izvor: Upravni sud u Rijeci

Tablica 29.11
Upravni sud u Rijeci - predmeti šutnje uprave i trajanje postupaka od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeni predmeti	Riješeni predmeti	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	100	100	185
2016.	92	88	97
2017.	97	94	149
2015.-2017.	289	282	144

Ako podatke iz prethodne tablice usporedimo s podacima o ukupnom broju predmeta Upravnog suda u Rijeci, dolazi se do zaključka da broj zaprimljenih predmeta zbog šutnje uprave u promatranom razdoblju čini tek 4,1% predmeta toga suda, dok riješeni predmeti te vrste čine 3,6% svih riješenih predmeta. Što se tiče trajanja upravnih sporova zbog šutnje uprave, brojke pokazuju da je prosječno trajanje ove vrste sporova bitno kraće od prosječnog trajanja svih upravnih sporova.

Tablica 30.
Upravni sud u Rijeci - način rješavanja predmeti šutnje uprave od 2015. do 2017.

Odbijen tužbeni zahtjev	Usvojen tužbeni zahtjev	Tužba odbačena	Obustava spora	Nenadležnost	Ini način	Ukupno
10	118	18	128	4	4	282

Tablica 31.

Upravni sud u Rijeci - primljeni i riješeni zahtjevi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeno	Riješeno
2015.	14	14
2016.	12	12
2017.	11	11
Ukupno	37	37

Izvor: Upravni sud u Rijeci

Tablica 32.

Upravni sud u Rijeci - način odlučivanja o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Usvojeno	Odbijeno	Na drugi način
2015.	4	7	3
2016.	6	4	2
2017.	6	2	3
Ukupno	16	13	8

Izvor: Upravni sud u Rijeci

Tablica 33.

Upravni sud u Rijeci - prosječno trajanje postupaka po zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	32
2016.	38
2017.	46
2015.-2017.	39

Napomena: prosječno trajanje postupaka utvrdila je autorica prema podacima prikupljenim od Upravnog suda u Rijeci.

Što se tiče trajanja postupaka pokrenutih po zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom u Rijeci, iz prikupljenih podataka proizlazi da postupci traju relativno kratko te da niti u jednom slučaju nije prekoračen rok za odlučivanje o zahtjevu propisan člankom 65. stavkom 6. Zakona o sudovima.

Postupanje Upravnog suda u Rijeci na temelju zahtjeva

Pri ocjeni osnovanosti zahtjeva Upravni sud u Rijeci uzima u obzir, ne samo trajanje upravnosudskog postupka u vezi s kojim je zahtjev podnesen, već i relevantno razdoblje upravnog postupka koji mu je prethodio, računajući od podnošenja žalbe u upravnom postupku. U određenim situacijama u kojima nije moguće utvrditi datum podnošenja žalbe, Upravni sud u Rijeci postupa *in favorem* stranke, uzimajući kao početak pravno relevantnog razdoblja dan donošenja prvostupanjskog rješenja.

Isključivi razlog odbijanja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku Upravnog suda u Rijeci je ocjena da postupak u vezi s kojim je podnesen zahtjev ne prelazi granice odlučivanja u razumnom roku.

Iz obrazloženja odluka Upravnog suda u Rijeci o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku nije razvidno uzimaju li se pri ocjeni osnovanosti zahtjeva u obzir mjerila prema kojima ESLJP ocjenjuje usklađenost trajanja postupka sa zahtjevom suđenja u razumnom roku. Praksa pokazuje da se zahtjev usvaja u slučaju trajanja pravno relevantnog razdoblja preko tri godine, dok se u slučaju trajanja postupka do tri godine zahtjev odbija kao neosnovan.⁵²⁰

Nakon analize načina postupanja Upravnog suda u Rijeci može se zaključiti da se pri ocjeni razumnosti trajanja postupka ne pravi razlika između pojedinih vrsta postupaka u odnosu na koje se podnosi zahtjev. Tako se trajanje postupka zbog šutnje uprave procjenjuje na isti način kao trajanje upravnosudskih postupaka radi ocjene zakonitosti pojedinačne odluke. Primjer takvog postupanja nalazimo u predmetu u kojemu je odbijen zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku podnesen zbog predugog trajanja upravnog spora zbog šutnje uprave u postupku stambenog zbrinjavanja. Pri ocjeni osnovanosti zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, Upravnom sudu u Rijeci bila je odlučna isključivo duljina pravno relevantnog razdoblja koja je u konkretnom slučaju iznosila jednu godinu deset mjeseci i četrnaest dana. Sud je ocijenio da duljina trajanja sudskog postupka ne predstavlja povredu prava na suđenje u razumnom roku, osobito imajući na umu činjenicu da se upravni spor ažurnim postupanjem Suda može dovršiti u razumnom roku.⁵²¹ Ovakav pristup nije prihvatljiv s obzirom na činjenicu da je zahtjev podnesen zbog šutnje uprave, dakle, u situaciji u kojoj nadležno javnopravno tijelo nije odlučilo o zahtjevu stranke, niti je odlučeno o pravnom sredstvu protiv šutnje uprave podnesenom u upravnom postupku, zbog čega je stranka morala pokrenuti upravni spor. Smatramo da se ovakvim pristupom suda, kojim se produžava razdoblje nezakonitog stanja nastalog nedonošenjem odluke o zahtjevu stranke, narušava svrha upravnosudskog postupka zbog šutnje uprave i ne doprinosi ostvarivanju ustavnog i konvencijskog zahtjeva za odlučivanje o pravima i obvezama u razumnom roku. U prilog ovakvom zaključku može se navesti i ocjena ESLJP-a koja se odnosi na postupanje Upravnog suda Republike Hrvatske u predmetu *Počuča protiv Hrvatske* (2006.).⁵²²

U tom je predmetu upravni spor zbog šutnje uprave pred Upravnim sudom trajao preko tri godine. Prema ocjeni ESLJP-a, takvo odugovlačenje potkopalo je moguću djelotvornost zbroja svih pravnih sredstava za ubrzavanje postupka u konkretnom slučaju.⁵²³

U obrazloženjima negativnih rješenja Upravnog suda u Rijeci o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku donesених u 2013. i 2014. godini iscrpno su navedene poduzete radnje u upravnosudskom postupku, kao i procjena daljnjeg trajanja postupka s obzirom na radnje koje je potrebno obaviti.⁵²⁴ U 2015. godini takva je praksa napuštena pa se u

⁵²⁰ Tako je, primjerice, rješenjem Upravnog suda u Rijeci broj: Su-UzpI-12/14-5 od 22. kolovoza 2014. zahtjev odbijen u vezi s upravnosudskim postupkom koji traje dvije godine, šest mjeseci i dvadeset tri dana.

⁵²¹ Upravni sud u Rijeci, rješenje broj: Su-UzpI-4/15-2 od 7. srpnja 2015.

⁵²² ESLJP, *Počuča protiv Hrvatske*, presuda od 29. lipnja 2006., zahtjev br. 38550/02.

⁵²³ ESLJP, *Počuča protiv Hrvatske*, § 40.

⁵²⁴ Primjerice, u rješenju Upravnog suda u Rijeci broj: Su-UzpI-1/13-5 od 1. srpnja 2013., između ostalog je istaknuto: "... do održavanja rasprave bit će potrebno zatražiti na uvid spis predmeta upravnog postupka tuženika, koji spis se nalazi na rješavanju u Visokome upravnom sudu Republike Hrvatske povodom žalbe protiv rješenja o obustavi postupka u vezanome ovosudnom predmetu, broj: 2 UsI-62/12.(...) Slijedom navedenog, ocijenjeno je da duljina trajanja ovoga sudskog postupka ne predstavlja povredu prava na suđenje u razumnom

obrazloženjima rješenja samo navodi da je obavljen je uvid u spis predmeta te pribavljeno izjašnjenje suca koji postupka u predmetu bez ikakvog podatka o poduzetim radnjama u postupku.

Donošenje odluke u tijeku postupka na temelju zahtjeva

U slučaju donošenja odluke u upravnom sporu u tijeku postupka pokrenutog zahtjevom za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, Upravni sud u Rijeci obustavlja postupak.⁵²⁵ Opravdano se može postaviti pitanje postupa li Sud pravilno u takvim slučajevima s obzirom na to da iz rješenja nije vidljivo je li presuda otpremljena stranci prije donošenja odluke o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Naime, činjenica donošenja odluke još uvijek ne znači da je postupak okončan budući da presuda proizvodi pravne učinke prema strankama od dana dostave. Stoga, ako u konkretnom slučaju odluka u upravnom sporu nije bila dostavljena stranci prije donošenja rješenja o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, ne može biti govora o okončanom postupku pa nema mjesta donošenju rješenja o obustavi postupka.

Upravni sud u Rijeci obustavlja postupak i u slučaju ako je postupak okončan prije podnošenja zahtjeva.⁵²⁶ Ovakav način odlučivanja čini se suprotnim općeprihvaćenom pravilu prema kojemu se pravno sredstvo odbacuje ako već u vrijeme njegova podnošenja nisu ispunjene procesne pretpostavke za vođenje postupka. Za razliku od te procesne situacije, obustavlja se započeti postupak odnosno postupak koji se vodio jer su u vrijeme njegova pokretanja bile ispunjene procesne pretpostavke, koje su, međutim, u tijeku postupka prestale postojati.

Postupanje Upravnog suda u Rijeci nakon usvojenog zahtjeva

Tablica 34.

Upravni sud u Rijeci - prosječno trajanje postupaka nakon usvajanja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i određivanja roka za donošenje odluke (2015. – 2017.)

Godina	Prosječno trajanje postupka nakon određivanja roka (u danima)
2015.	78
2016.	108
2017.	68
2015.-2017.	85

Što se tiče djelotvornosti pravnog sredstva u vezi s trajanjem upravnosudskih postupaka pred Upravnim sudom u Rijeci, podaci koji se odnose na predmete u kojima su zahtjevi usvojeni

roku, zajamčenu odredbom članka 29. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 8/98 – proć. tekst, 113/00, 124/00 – proć. tekst, 28/01, 41/01 – proć. tekst, 55/01-ispr., 76/10 i 85/10 – proć. tekst), osobito imajući u vidu činjenicu da se upravni spor ažurnim postupanjem ovog Suda, u kojem je rasprava zakazana za 23. rujna 2013., može završiti u razumnom roku."

⁵²⁵ Upravni sud u Rijeci, rješenje broj: Su-UzpI-14/14-5 od 5. studenoga 2014., rješenje broj: Su-UzpI-7/15-4 od 28. kolovoza 2015. i rješenje broj: Su-UzpI-11/16-4 od 21. prosinca 2016.

⁵²⁶ Upravni sud u Rijeci, rješenje broj: Su-UzpI-1/15-4 od 15. siječnja 2015. i rješenje broj: Su-UzpI-5/15-4 od 27. kolovoza 2015.

pokazuju da je u tim slučajevima novo pravno sredstvo postiglo svoju svrhu – ubrzanje postupka i njegovo okončanje u roku od nekoliko mjeseci od donošenja odluke kojom je određen rok za donošenje odluke. U svim je predmetima nakon usvojenog zahtjeva i određivanja roka za okončanje postupka odluka Suda donesena u roku koji je određen rješenjem predsjednika Suda.

Međutim, s obzirom na opisani pristup u slučaju okončanog postupka u tijeku postupka zaštite prava na suđenje u razumnom roku, postoji mogućnost da je u određenom broju predmeta strankama uskraćena zaštita koja bi im trebala pripasti.

Upravni sud u Splitu

4.1.3.1. Statistički podaci o radu Upravnog suda u Splitu od 2015. do 2017.

Tablica 35.
Upravni sud u Splitu - primljeni i riješeni predmeti i trajanje postupaka od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeni predmeti	Riješeni predmeti	Stopa riješenosti predmeta (clearance rate)	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	4.399	4.715	107,18%	375
2016.	5.158	6.839	132,57%	169
2017.	3.503	4.598	131,26%	164
2015.-2017.	13.060	16.152	123,67%	236

Izvor: Upravni sud u Splitu

Tablica 36.
Upravni sud u Splitu - predmeti šutnje uprave i trajanje postupaka od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeni predmeti	Riješeni predmeti	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	51	84	448
2016.	80	116	211
2017.	78	85	258
2015.-2017.	209	285	306

Uspoređujući podatke iz prethodne tablice s podacima o ukupnom broju predmeta Upravnog suda u Splitu, dolazimo do zaključka da broj zaprimljenih predmeta zbog šutnje uprave u promatranom razdoblju čini neznatnih 1,6% predmeta toga suda, dok riješeni predmeti te vrste čine 1,7% svih riješenih predmeta. Što se tiče trajanja upravnih sporova zbog šutnje uprave, brojke pokazuju da prosječno trajanje ove vrste sporova premašuje prosječno trajanje svih upravnih sporova.

Tablica 37.
Upravni sud u Splitu - način rješavanja predmeti šutnje uprave i trajanje postupaka od 2015. do 2017.

Odbijen tužbeni zahtjev	Usvojen tužbeni zahtjev	Tužba odbačena	Obustava spora	Nenadležnost	Ini način	Ukupno
12	45	40	149	27	12	285

Tablica 38.
Upravni sud u Splitu - primljeni i riješeni zahtjevi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeno	Riješeno
2015.	24	19
2016.	30	35
2017.	6	6
Ukupno	60	60

Izvor: Upravni sud u Splitu

Tablica 39.
Upravni sud u Splitu - način odlučivanja o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Usvojeno	Odbijeno	Na ini način
2015.	7	12	0
2016.	21	14	0
2017.	3	1	2
Ukupno	31	27	2

Izvor: Upravni sud u Splitu

Tablica 40.
Upravni sud u Splitu - prosječno trajanje postupaka po zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	68
2016.	52
2017.	24
2015.-2017.	48

Napomena: prosječno trajanje postupaka utvrdila je autorica prema podacima prikupljenim od Upravnog suda u Splitu.

Što se tiče trajanja postupaka pokrenutih po zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom u Splitu, podaci pokazuju da je prosječno trajanje tih postupaka u 2015. godini bilo 68 dana, što prelazi zakonom propisani maksimum. U 2016. godini trajanje postupaka se skratilo na prosječnih 52 dana, što je vratilo duljinu postupaka u zakonom

propisane okvire, dok je u 2017. godini trajanje postupaka prepolovljeno u odnosu na prethodnu godinu. S obzirom da je riječ o prosječnom trajanju postupka, jasno je da u pojedinim predmetima trajanje postupka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku znatno premašuje propisanih 60 dana. U 10 predmeta riješenih u 2015. godini postupak je trajao preko 60 dana, od čega u tri predmeta preko 100 dana, dok je u sedam predmeta riješenih u 2016. godini postupak trajao preko 60 dana, od čega u četiri predmeta preko 100 dana. Prosječno trajanje postupaka u 2016. zaustavilo je dotadašnji trend sve duljeg prosječnog trajanja postupaka, a što bi, u slučaju da se takav trend nastavio, u dogledno vrijeme moglo dovesti u pitanje djelotvornost pravnog sredstva. Međutim, pozitivan trend iz 2016. se nastavio u 2017. godini, što je otklonilo svaku sumnju u djelotvornost pravnog sredstva, s obzirom na trajanje postupka.

Postupanje Upravnog suda u Splitu na temelju zahtjeva

Pri ocjeni osnovanosti zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, Upravni sud u Splitu uzima u obzir, ne samo trajanje upravnosudskog postupka u vezi s kojim je zahtjev podnesen, već i razdoblje upravnog postupka koji mu je prethodio, pozivajući se na odluku Ustavnog suda broj: U-IIIA-4885/2005 od 20. lipnja 2007.⁵²⁷

Ako odluka u upravnom sporu nije donesena prije okončanja postupka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, završetkom pravno relevantnog razdoblja Upravni sud u Splitu uzima dan donošenja odluke o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.^{528,529} Ako je, pak, spor okončan u tijeku postupka po zahtjevu, uočeno je različito postupanje Upravnog suda u Splitu. U nekim predmetima, završetkom pravno relevantnog razdoblja Sud je uzeo dan donošenja odluke u upravnom sporu,⁵³⁰ dok je u drugim završetkom pravno relevantnog razdoblja smatrao dan odlučivanja o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.⁵³¹ Neovisno o tome što je postupak okončan, u svim se takvim slučajevima osnovanost zahtjeva ispituje na isti način kao u slučaju postupaka koji još uvijek traju.

Razlog odbijanja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku je trajanje upravnosudskih postupaka u vezi s kojima su podneseni zahtjevi u granicama razumnog roka.

Iz rješenja kojima se zahtjevi ocjenjuju osnovanima i određuje rok za donošenje odluke nije razvidno koliko je trajanje postupaka u tim predmetima i imaju li eventualno utjecaja na ishod postupka radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku mjerila kao što su važnost predmeta za podnositelja zahtjeva ili se zahtjevi usvajaju isključivo u predmetima čije je trajanje prešlo određene granice.

U obrazloženjima negativnih odluka navodi se da se pri ocjeni osnovanosti zahtjeva uzimaju u obzir mjerila prema kojima ESLJP ocjenjuje usklađenost trajanja postupka sa zahtjevom suđenja u razumnom roku.

⁵²⁷ Primjerice, rješenje Upravnog suda u Splitu broj: Su-Uzp I-20/16-4 od 29. srpnja 2016.

⁵²⁸ Upravni sud u Splitu, rješenje broj: Su-Uzp I-18/15-4 od 26. listopada 2015.

⁵²⁹ Upravni sud u Splitu, rješenje broj: Su-Uzp I-15/16-4 od 6. lipnja 2016.

⁵³⁰ Upravni sud u Splitu, rješenje broj: Su-Uzp I-6/2014 od 23. svibnja 2014.

⁵³¹ Upravni sud u Splitu, rješenje broj: Su-Uzp I-26/16-5 od 14. listopada 2016.

Neovisno o tome što se u rješenjima navodi da se pri odlučivanju o zahtjevu vodi računa o mjerilima prema kojima ESLJP ocjenjuje usklađenost trajanja postupka sa zahtjevom suđenja u razumnom roku, vrlo je čest slučaj da se mjerila ne primjenjuju ili se primjenjuju na način koji dovodi do pogrešne odluke.

Postupanje Upravnog suda u Splitu nakon usvojenog zahtjeva

Tablica 41.

Upravni sud u Splitu - prosječno trajanje postupaka nakon usvajanja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i određivanja roka za donošenje odluke (2015. – 2017.)

Godina	Prosječno trajanje postupka nakon određivanja roka (u danima)
2015.	63
2016.	105
2017.	81
2015.-2017.	83

Na temelju analize prikupljenih podataka može se zaključiti da je pravno sredstvo koje su stranke podnosile zbog prekomjernog trajanja upravnosudskih postupaka pred Upravnim sudom u Splitu, polučilo pozitivni učinak u predmetima u kojima je zahtjev usvojen i naloženo donošenje odluke. Odluka je u pravilu bila donesena u relativno kratkom roku.

Upravni sud u Zagrebu

Statistički podaci o radu Upravnog suda u Zagrebu od 2015. do 2017.

Tablica 42.

Upravni sud u Zagrebu - primljeni i riješeni predmeti i trajanje postupaka od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeni predmeti	Riješeni predmeti	Stopa riješenosti predmeta (clearance rate)	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	5.335	4.425	82,94%	532
2016.	4.679	4.129	88,22%	619
2017.	4.465	5.670	126,99%	373
2015.-2017.	14.479	14.224	99,4%	508

Izvor: Upravni sud u Zagrebu

Podaci prikazani u tablici 35. pokazuju da se na Upravnom sudu u Zagrebu od 2015. bilježi pad priljeva predmeta, što je u određenoj mjeri utjecalo na povećanje stope riješenosti predmeta. Međutim, unatoč trendu povećanja stope riješenosti predmeta u promatranom razdoblju, Upravni sud u Zagrebu nije mogao riješiti onoliko predmeta koliko je zaprimio, što je rezultiralo sve većim brojem neriješenih predmeta i sve duljim trajanjem postupaka. Razlog

relativno niske stope riješenosti u 2015. i 2016. godini bio je neodgovarajuća kadrovska popunjenost Suda u odnosu na priljev predmeta.⁵³²

Tablica 43.

Upravni sud u Zagrebu - predmeti šutnje uprave i trajanje postupaka od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeni predmeti	Riješeni predmeti	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	174	159	339
2016.	144	149	350
2017.	180	157	386
2015.-2017.	498	465	358

Ako podatke iz prethodne tablice usporedimo s podacima o ukupnom broju predmeta Upravnog suda u Zagrebu dolazimo do zaključka da broj zaprimljenih predmeta zbog šutnje uprave u promatranom razdoblju čini neznatnih 3,4% predmeta toga suda, dok riješeni predmeti te vrste čine 3,3% svih riješenih predmeta. Što se tiče trajanja upravnih sporova zbog šutnje uprave, brojke pokazuju da je prosječno trajanje ove vrste sporova bitno kraće od prosječnog trajanja svih upravnih sporova.

Tablica 44.

Upravni sud u Zagrebu - način rješavanja predmeti šutnje uprave i trajanje postupaka od 2015. do 2017.

Odbijen tužbeni zahtjev	Usvojen tužbeni zahtjev	Tužba odbačena	Obustava spora	Nenadležnost	Ini način	Ukupno
25	102	74	201	59	4	465

Tablica 45.

Upravni sud u Zagrebu - primljeni i riješeni zahtjevi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeno	Riješeno
2015.	14	13
2016.	41	39
2017.	21	21
Ukupno	76	73

Izvor: Upravni sud u Zagrebu

⁵³² Na dan 30. studenoga 2016. Upravni sud u Zagrebu imao je 12 sudaca i tri sudska savjetnika. Od tri savjetnika, dva su savjetnika privremeno premještena s Visokog upravnog suda u Upravni sud u Zagrebu na šest mjeseci. Imajući na umu priljev predmeta, dolazimo do zaključka da i uz stopostotnu učinkovitost svakog suca prema Okvirnim mjerilima za rad sudaca te suda kao cjeline, broj sudaca i sudskih savjetnika nije dovoljan za postizanje ažurnosti Suda. U 2017. došlo je do popravljavanja situacije s obzirom na činjenicu da je odlukom Državnog sudbenog vijeća od 27. listopada 2016. petoro sudaca premješteno u Upravni sud u Zagrebu, nakon čega je taj sud imao 17 sudaca. 2018. godine situacija s brojem sudaca još se poboljšala.

Iz navedenih podataka o broju primljenih zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku može se zaključiti da stranke nisu često koristile novo pravno sredstvo u vezi s trajanjem postupaka pred Upravnim sudom u Zagrebu. S jedne strane, to je posljedica činjenice da su upravni sudovi u Republici Hrvatskoj ustrojani 1. siječnja 2012. zbog čega u prvih nekoliko godina postupanja sudski postupci nisu trajali predugo, kao i činjenice da su odredbe ZUP-a iz 2009. kojima se nastojao smanjiti problem opetovanog vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje, u određenoj mjeri skratile trajanje upravnosudskih postupaka čije je trajanje relevantno pri ocjeni razumnosti postupka kao cjeline.⁵³³ S druge strane, relativno česta promjena sustava zaštite prava na suđenje u razumnom roku zahtijeva od stranaka kontinuirano praćenje mjerodavnih propisa koji uređuju to pravno područje kao i određeno vrijeme u kojemu će se stranke upoznati s pravnim putem za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Tablica 46.

Upravni sud u Zagrebu - prosječno trajanje postupaka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	13
2016.	15
2017.	22

Napomena: prosječno trajanje postupaka utvrdila je autorica prema podacima prikupljenim od Upravnog suda u Zagrebu.

Što se tiče trajanja postupaka pokrenutih po zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom u Zagrebu, podaci pokazuju da je trajanje tih postupaka vrlo kratko i znatno ispod zakonom propisane granice od 60 dana.

Postupanje Upravnog suda u Zagrebu na temelju zahtjeva

Tablica 47.

Upravni sud u Zagrebu - način odlučivanja o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Usvojeno	Odbijeno	Odbačeno
2015.	5	8	0
2016.	12	24	3
2017.	7	13	1
Ukupno	24	45	4

Izvor: Upravni sud u Zagrebu

⁵³³ Šikić ističe da je problem opetovanog vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje zakonodavac u ZUP-u/09 pokušao riješiti proširivanjem dužnosti drugostupanjskih tijela da sama riješe upravne stvari u povodu žalbi stranaka te smatra da je time: "učinjen bitan iskorak u pokušaju iskorjenjivanja višekratnih vraćanja predmeta na ponovni postupak prvostupanjskim tijelima." Šikić, Marko, *Vremenski okviri odlučivanja u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str. 106.

U razdoblju od 2015. do 2017. Upravni sud u Zagrebu je u više predmeta odbio zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku nego što je zahtjev usvojio.⁵³⁴ Ako se uzme u obzir činjenica da je u nekim slučajevima pravno relevantnim razdobljem smatrano samo trajanje upravnog spora, a ne i upravnog postupka koji mu je prethodio,⁵³⁵ može se zaključiti da bi omjer odbijenih i usvojenih zahtjeva trebao biti drukčiji.

Pri ocjeni osnovanosti zahtjeva, Upravni sud u Zagrebu nema jedinstven pristup kad je riječ o pravno relevantnom razdoblju. U dijelu predmeta uzima u obzir, ne samo trajanje upravnosudskog postupka u vezi s kojim je zahtjev podnesen, već i razdoblje upravnog postupka koji mu je prethodio (pa i eventualnog ranijeg upravnosudskog postupka vođenog pred Upravnim sudom Republike Hrvatske), dok u određenom broju slučajeva trajanje postupka računa samo od podnošenja tužbe.

Iz nekih odluka Upravnog suda u Zagrebu razvidno je da taj sud pravno relevantnim razdobljem smatra i razdoblje prvostupanjskog upravnog postupka (koji se vodi u povodu prvog zahtjeva stranke), čime se proširuje domašaj zaštite prava na suđenje u razumnom roku izvan vremenskih okvira u kojima tu zaštitu pružaju ESLJP i Ustavni sud Republike Hrvatske. Završetkom pravno relevantnog razdoblja u pravilu se smatra dan donošenja odluke o zahtjevu. Međutim, postoje i slučajevi u kojima je završetkom toga razdoblja smatran dan podnošenja zahtjeva, bez navođenja obrazloženja za takvo stajalište.⁵³⁶ Ako u tijeku postupka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku Sud donese odluku kojom je postupak okončan, zahtjev će biti odbijen. Ako je upravnosudski postupak okončan prije podnošenja zahtjeva,

Upravni sud u Zagrebu nema jedinstvenu praksu. U nekim slučajevima zahtjev se odbija,⁵³⁷ dok se u nekima zahtjev odbacuje.⁵³⁸

Što se tiče trajanja postupka koje dovodi do usvajanja zahtjeva, može se zaključiti da su zahtjevi usvajani u slučaju trajanja pravno relevantnog razdoblja preko dvije godine, dok su zahtjevi u vezi s trajanjem postupka do dvije godine odbijani. Iz većine obrazloženja odluka Upravnog suda u Zagrebu nije razvidno uzimaju li se pri ocjeni osnovanosti zahtjeva u obzir mjerila prema kojima ESLJP ocjenjuje usklađenost trajanja postupka sa zahtjevom suđenja u razumnom roku. Ipak, postoje i primjeri koji dokazuju da su razmatrana neka od mjerila ESLJP-a.

⁵³⁴ V. podatke u tablici 40.

⁵³⁵ Takav, pogrešan pristup u računanju pravno relevantnog razdoblja sankcionirao je Visoki upravni sud u žalbenim postupcima protiv rješenja Upravnog suda u Zagrebu (primjerice, rješenje Visokog upravnog suda broj: Su-Užzp I-11/16-4 od 8. prosinca 2016., rješenje broj: Su-UžzpI-17/16-4 od 2. veljače 2017.).

⁵³⁶ Upravni sud u Zagrebu, rješenje broj: Su-Uzp I-9/15-3 od 24. kolovoza 2015.

⁵³⁷ Upravni sud u Zagrebu, rješenje broj: Su-Uzp I-41/16-2 od 23. prosinca 2016. i rješenje broj: Su-Uzp I-20/16-2 od 30. lipnja 2016.

⁵³⁸ Upravni sud u Zagrebu, rješenje broj: Su-Uzp I-12/16-3 od 23. ožujka 2016.

Tablica 48.

Upravni sud u Zagrebu - prosječno trajanje postupaka nakon usvajanja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i određivanja roka za donošenje odluke (2015. – 2017.)

Godina	Prosječno trajanje postupka nakon određivanja roka (u danima)
2015.	111
2016.	76
2017.	58
2015.-2017.	82

Što se tiče djelotvornosti zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, podaci koji se odnose na predmete u kojima su zahtjevi usvojeni pokazuju da je u tim slučajevima pravno sredstvo polučilo rezultate, rezultirajući relativno brzim okončanjem postupka nakon usvojenog zahtjeva. Generalno se može zaključiti da je pravno sredstvo polučilo pozitivni učinak u gotovo svim predmetima u kojima je (dopušteni) zahtjev bio podnesen, budući da je podneseni zahtjev, odnosno poziv predsjednika suda sucu koji postupa u predmetu da podnese izvješće o predmetu u velikoj većini slučajeva rezultirao donošenjem odluke u upravnosudskom postupku u relativno kratkom roku. U promatranom razdoblju ni u jednom predmetu u kojima su zahtjevi riješeni nije prekoračen rok za donošenje odluke koji je odredio predsjednik Suda. Dodatnu vrijednost postupku zaštite prava na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom u Zagrebu možemo pronaći u sve kraćem trajanju upravnosudskih postupaka nakon usvojenog zahtjeva.

Odlučivanje Visokog upravnog suda o žalbama protiv rješenja predsjednika upravnih sudova

Tablica 49.

Visoki upravni sud - primljene i riješene žalbe protiv odluka upravnih sudova o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeno	Riješeno
2015.	17	11
2016.	20	18
2017.	8	12
Ukupno	45	41

Tablica 50.
Visoki upravni sud - način odlučivanja o žalbama protiv rješenja upravnih sudova o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Usvojeno	Odbijeno	Riješeno na ini način
2015.	0	10	1
2016.	3	15	0
2017.	3	8	1
Ukupno	6	33	2

Napomena: podatke u gornjoj tablici prikupila je autorica uvidom u spise Visokog upravnog suda

Navedeni podaci pokazuju da u ovom trenutku nije izražen problem povreda prava na suđenje u razumnom roku u postupcima pred upravnim sudovima. Od ukupno 88 predmeta u kojima su predsjednici prvostupanjskih sudova odbili zahtjeve za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, u 45 predmeta podnesene su žalbe Visokom upravnom sudu. Od 41 riješenih predmeta u 33 predmeta žalbe su odbijene.

U odlukama Visokog upravnog suda ispitivano je trajanje postupka u vezi s čijom duljinom se vodi postupak te je ocijenjeno je li duljinom postupka žalitelju povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku. Ako je trajanje postupka kraće od tri godine, Visoki upravni sud potvrđuje stajalište prvostupanjskog suda o trajanju postupka u okviru razumnog roka u smislu članka 29. stavka 1. Ustava i članka 6. stavka 1. Konvencije, ne procjenjujući postupak prema ostalim mjerilima koja koristi ESLJP. Najbolji primjer koji pokazuje neprihvatljivost ovakvog pristupa je predmet u kojemu trajanje upravnog spora zbog šutnje uprave od jedne godine, sedam mjeseci i dvadeset i sedam dana Visoki upravni sud smatra razumnim, slijedom čega je odbio žalbu protiv rješenja prvostupanjskog suda kojim je odbijen zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.⁵³⁹ Jedini propust prvostupanjskih sudova povodom zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku koji je Visoki upravni sud uočio u žalbenim postupcima pogrešno je utvrđivanje završetka pravno relevantnog razdoblja. Međutim, u konkretnim je slučajevima ocijenio da učinjeni propust nije doveo u sumnju ocjenu prvostupanjskog suda da trajanje postupka ne prelazi granice razumnog roka.⁵⁴⁰

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Statistički podaci o radu Visokog upravnog suda od 2015. do 2017.

⁵³⁹ Visoki upravni sud, rješenje broj: Su Užzp I-9/2015 od 29. rujna 2015.

⁵⁴⁰ Visoki upravni sud, rješenje broj: Su Užzp I-6/2015 od 17. srpnja 2015., rješenje broj: Su Užzp I-17/2015 od 5. siječnja 2015.

Tablica 51.
Visoki upravni sud - primljeni i riješeni predmeti te prosječno trajanje postupaka od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeni predmeti	Riješeni predmeti	Stopa riješenosti predmeta (clearance rate)	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	3.436	4.270	124,27%	61
2016.	5.017	4.327	86,25%	119
2017.	5.040	4.545	90,18%	153
2015.-2017.	13.493	13.142	97,4%	111

Izvor: Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Od ukupnog broja premeta Visokog upravnog suda u promatranom razdoblju veliki broj predmeta odnosi se na predmete oznake UrII koji obuhvaćaju različite podneske koji u najvećem broju slučajeva ne zahtijevaju donošenje formalne odluke suda (u obliku presude ili rješenja), što upućuje na zaključak da Visoki upravni sud zaprima relativno malen broj predmeta u kojima vodi postupak i donosi odluku. Te brojke, promatrane zajedno s podacima o prosječnom trajanju postupaka pred Visokim upravnim sudom⁵⁴¹ pružaju osnovu za zaključak da je trenutačno taj sud ažuran te da trajanje postupka pred tim sudom ne produžava (značajno) ukupno trajanje postupka.

Tablica 52.
Visoki upravni sud - primljeni i riješeni zahtjevi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeno	Riješeno	Prosječno trajanje postupka (u danima)
2015.	11	12	39
2016.	19	19	22
2017.	17	15	34
Ukupno	47	46	32

Tablica 53.
Visoki upravni sud - način odlučivanja o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Usvojeno	Odbijeno	Odbačeno	Ustupljeno	Riješeno na drugi način	Ukupno
2015.	0	8	2	1	1	12
2016.	1	12	0	3	3	19
2017.	2	9	4	0	0	15
Ukupno	3	29	6	4	4	46

⁵⁴¹ Vidi tablicu 44.

Ako se uzme u obzir činjenica da je 1. siječnja 2013. pred Visokim upravnim sudom bilo u tijeku 18.123 upravnih sporova te da je 1. siječnja 2014. bilo neriješeno 7.254 predmeta, broj zaprimljenih zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku tijekom tih godina može se smatrati zanemarivim.⁵⁴² Takvu situaciju donekle objašnjava okolnost da je nakon stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima iz 2010. kojim je potpuno izmijenjena koncepcija upravnog spora, s novim ustrojem upravnih sudova u Republici Hrvatskoj, u značajnoj mjeri smanjen priljev predmeta na Visoki upravni sud, što je rezultiralo značajnim smanjivanjem zaostataka na tom sudu. S obzirom na to da je trajanje upravnosudskih postupaka koji su se vodili pred Visokim upravnim sudom nakon stupanja na snagu Zakona o sudovima iz 2013. u prosjeku bilo ispod tri godine, nije bilo razumno očekivati veći broj zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku zbog nedovoljnog izgleda za uspjeh. Budući da je 1. siječnja 2016. Visoki upravni sud imao još svega 722 neriješena predmeta, razumljivo je da ni broj zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku nije bio velik.⁵⁴³

Što se tiče trajanja postupka pokrenutog po zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, podaci pokazuju da je trajanje tih postupaka znatno ispod zakonom propisanog roka od 60 dana.⁵⁴⁴

Postupanje Visokog upravnog suda na temelju zahtjeva

Kao početak pravno relevantnog razdoblja Visoki upravni sud uzima datum podnošenja žalbe u upravnom postupku, odnosno datum podnošenja tužbe ako žalba nije dopuštena, što je sukladno praksi ESLJP-a, Ustavnog suda i Vrhovnog suda. Završetkom pravno relevantnog razdoblja smatra se dan donošenja odluke u upravnosudskom postupku, odnosno dan otpreme odluke s Visokog upravnog suda, a u slučaju da takva odluka nije donesena do donošenja odluke o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, pravno relevantno razdoblje završava s danom donošenja odluke o zahtjevu.

Upitna je utemeljenost naloga i roka za donošenje odluke u predmetu sucu koji postupava u predmetu, budući da se odluke Visokog upravnog suda donose u vijeću. Položaj suca izvjestitelja u predmetu razlikuje se od položaja ostalih članova vijeća utoliko što sudac izvjestitelj priprema predmet i na sjednici vijeća izlaže njegov sadržaj, nakon čega odluku donosi vijeće.

Odbijanje zahtjeva

Analiza rješenja kojima je zahtjev odbijen pokazuje da je najveći broj takvih odluka doneseno jer je u tijeku postupka po zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku okončan sudski postupak radi kojega je zahtjev podnesen, što upućuje na učinkovitost pravnog sredstva, kao pravnog sredstva s akceleratornom funkcijom.⁵⁴⁵ Međutim, negativna strana

⁵⁴² O postupcima zaštite prava na suđenje u razumnom roku pred Visokim upravnim sudom u 2013. i 2014. više Dominković, Franciska, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u 2013. i 2014.*, Informator, Zagreb, br. 6411, 2016., str. 18-19.

⁵⁴³ O zaštiti prava na suđenje u razumnom roku pred Visokim upravnim sudom u 2015. više: Dominković, Franciska, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u 2015.*, Informator, Zagreb, br. 6417, 2016., str. 9-10.

⁵⁴⁴ Vidi tablicu 45.

⁵⁴⁵ Gotovo svi predmeti iz 2016. godine u kojima je zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku podnesen u tijeku upravnosudskog postupka okončani su prije donošenja odluke predsjednika Suda o zahtjevu. Samo u jednom slučaju upravnosudski postupak nije okončan prije donošenja odluke o zahtjevu.

ovakvog načina postupanja dolazi do izražaja u predmetima u kojima je upravnosudski postupak trajao preko granica razumnog roka, ali je zbog okončanja postupka prije donošenja odluke o zahtjevu, onemogućeno utvrđenje povrede prava na suđenje u razumnom roku.

U slučajevima u kojima je odluka u upravnosudskom postupku donesena prije podnošenja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku može se uočiti određena nedosljednost u načinu odlučivanja. Naime, u određenom broju takvih predmeta zahtjev je odbijen,⁵⁴⁶ dok je u manjem broju predmeta zahtjev odbačen,⁵⁴⁷ pri čemu iz spisa nisu razvidni razlozi različitog postupanja.

Obrazloženja odluka o odbijanju zahtjeva u predmetima u kojima je ocijenjeno da je trajanje upravnosudskog postupka sukladno zahtjevu suđenja u razumnom roku upućuju na činjenicu da je Visoki upravni sud ocjenjivao osnovanost zahtjeva isključivo na temelju duljine postupka u vezi s kojim je zahtjev podnesen, bez primjene ostalih mjerila prema kojima ESLJP i Ustavni sud ocjenjuju postojanje povrede prava na suđenje u razumnom roku. U predmetima u kojima su upravnosudski postupci trajali preko tri godine zahtjevi su usvajani,⁵⁴⁸ dok su zahtjevi u vezi s postupcima koji su trajali do tri godine odbijeni.⁵⁴⁹ Niti u jednom predmetu ne postoje naznake da bi se razmatralo pitanje složenosti postupka, važnosti predmeta za podnositelja zahtjeva kao ni eventualnog doprinosa podnositelja trajanju postupka. Visoki upravni sud na isti način procjenjuje razumnost trajanja postupka, primjerice, radi priznanja prava na mirovinu⁵⁵⁰ i postupaka koji nemaju takvo značenje za podnositelja zahtjeva, primjerice, radi utvrđivanja zastare prava na naplatu novčane kazne i troškova postupka.⁵⁵¹

To dokazuje da Visoki upravni sud ne ocjenjuje udovoljava li trajanje konkretnog postupka zahtjevima razumnog roka u smislu Konvencije prema mjerilima ESLJP-a, koja su tijekom godina primjene ranijih pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, prihvatili Ustavni sud i Vrhovni sud. Stoga se može očekivati reakcija ESLJP-a u slučaju podnošenja zahtjeva nakon iscrpljenog pravnog puta u Republici Hrvatskoj u kojemu bi stranka prigovarala propustima Visokog upravnog suda u navedenom smislu.

Odbacivanje zahtjeva

Visoki upravni sud odbacuje zahtjeve za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u sljedećim slučajevima:

- ako je prije podnošenja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku okončan postupak u vezi s kojim je zahtjev podnesen,

⁵⁴⁶ Tijekom 2013. doneseno je devet rješenja kojima su zahtjevi odbijeni jer je postupak okončan prije podnošenja zahtjeva (npr. rješenje broj: Su-Uzpl-30/2013-5 od 19. rujna 2013.), a tijekom 2014. doneseno je šest takvih rješenja. Takvu je praksu, koja se nastavila i u tijeku 2015. i 2016., prihvatio i Vrhovni sud (npr. rješenje broj: Su-Gžzp I-25/16-2 od 19. rujna 2016. kojim je odbijena žalba podnositeljice zahtjeva i potvrđeno rješenje Visokog upravnog suda broj: Su-Uzpl I-9/16-5 od 25. kolovoza 2016.).

⁵⁴⁷ Iz navedenih razloga zahtjev je odbačen u četiri predmeta iz 2013. i u tri predmeta iz 2014. (primjerice, rješenje broj: Su-Uzpl-3/2014-5 od 6. veljače 2014.).

⁵⁴⁸ Primjerice, Visoki upravni sud je zahtjev ocijenio osnovanim u predmetu u kojemu je postupak u pravno relevantnom razdoblju trajao tri godine i 13 dana (rješenje broj: Su-Uzpl-3/2013-7 od 3. lipnja 2013.).

⁵⁴⁹ Primjerice, Visoki upravni sud odbio je zahtjev u vezi s upravnosudskim postupkom koji je trajao dvije godine, 11 mjeseci i 15 dana (rješenje broj: Su-Uzpl-44/2013-5 od 6. prosinca 2013.).

⁵⁵⁰ Visoki upravni sud, rješenje broj: Su-Uzpl-7/2013-4 od 27. svibnja 2013.

⁵⁵¹ Visoki upravni sud, rješenje broj: Su-Uzpl-44/2013-5 od 6. prosinca 2013.

- ako je zahtjev podnesen radi trajanja postupka u povodu prijedloga za ponavljanje postupka,
- ako je zahtjev podnesen radi trajanja postupka ocjene zakonitosti općeg akta,
- ako je u tijeku postupak po zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u vezi s istim upravnosudskim postupkom,
- ako je zahtjev podnesen u vezi s postupkom koji se vodi pred upravnim tijelom,
- ako je zahtjev podnesen radi trajanja postupka koji se ne vodi pred Visokim upravnim sudom.

Postupanje Visokog upravnog suda nakon usvojenog zahtjeva

Tablica 54.

Visoki upravni sud - prosječno trajanje postupaka nakon usvajanja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i određivanja roka za donošenje odluke (2015. – 2017.)

Godina	Donošenje odluke (u danima)	Otprema odluke (u danima)
2015.	-	-
2016.	2	72
2017.	119	164
2015.-2017.	61	118

Odlučivanje Vrhovnog suda o žalbama protiv rješenja predsjednika Visokog upravnog suda

Tablica 55.

Vrhovni sud - žalbe protiv rješenja Visokog upravnog suda o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Primljeno	Riješeno
2015.	2	2
2016.	5	5
2017.	4	4
Ukupno	11	11

Izvor: Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Tablica 56.

Vrhovni sud - način odlučivanja o žalbama protiv rješenja Visokog upravnog suda o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Odbijeno	Usvojeno
2015.	2	0
2016.	5	0
2017.	4	0
Ukupno	11	0

Izvor: Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Broj žalbi protiv rješenja Visokog upravnog suda kojima su odbijeni zahtjevi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku upućuje na činjenicu da stranke ne sumnjaju u pravilnost postupanja Visokog upravnog suda po zahtjevu. Međutim, ostaje činjenica da u najvećem broju slučajeva stranka ne može ostvariti pravo na novčanu naknadu zbog prekomjernog trajanja postupka. Konkretno, ni u jednom predmetu nije bilo mogućnosti za podnošenje zahtjeva za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku budući da je u svim predmetima u kojima je Visoki upravni sud usvojio zahtjev i naložio donošenje odluke u određenom roku, odluka donesena u roku određenom rješenjem Visokog upravnog suda, zbog čega nisu bile ispunjene pretpostavke za podnošenje zahtjeva za isplatu naknade.

Ishodi žalbenih postupaka upućuju na zaključak da Visoki upravni sud odlučuje o zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u skladu s mjerodavnim odredbama Zakona o sudovima i kriterijima utvrđenim u praksi Vrhovnog suda vezanoj uz pravo na suđenje u razumnom roku u upravnosudskim postupcima.

Tablica 57.

Vrhovni sud - zahtjevi za isplatu naknade zbog nedonošenja odluke u postupku pred Visokim upravnim sudom od 2015. do 2017., po godinama

Godina	Podneseno
2015.	4
2016.	0
2017.	6
Ukupno	10

Svi predmeti iz 2015. i 2016. u kojima su podneseni zahtjevi za isplatu primjerene naknade zbog nedonošenja odluke Visokog upravnog suda u upravnom sporu ustupljeni su Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, kao nadležnom sudu za odlučivanje o tom pravnom sredstvu. Prema dostupnim podacima, Vrhovni sud je odlučio u jednom predmetu u kojemu je odbio zahtjev utvrdivši da nisu ispunjene pretpostavke za podnošenje zahtjeva za isplatu naknade. Što se tiče predmeta iz 2017., svih šest je riješeno pred Visokim upravnim sudom koji je zahtjeve odbacio zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za podnošenje zahtjeva. Vrhovni sud Republike Hrvatske odbio je žalbe protiv rješenja Visokog upravnog suda o odbacivanju zahtjeva.⁵⁵²

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Najveća vrijednost postojećeg sustava zaštite prava na suđenje u razumnom roku u upravnosudskim postupcima u Republici Hrvatskoj izražena je akceleratorna funkcija zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, zbog čega se to pravno sredstvo može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom u odnosu na upravnosudske postupke u tijeku.

Analiza podataka prikupljenih empirijskim istraživanjem postupaka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred prvostupanjskim upravnim sudovima i Visokim upravnim sudom pokazuje da je u slučajevima u kojima su zahtjevi ocijenjeni osnovanima novo pravno

⁵⁵² Podnesene su dvije takve žalbe.

sredstvo polučilo rezultate, rezultirajući relativno brzim okončanjem postupka nakon usvojenog zahtjeva. Općenito se može zaključiti da je zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku imalo pozitivan učinak u gotovo svim predmetima u kojima je (dopušteni) zahtjev bio podnesen. Podneseni je zahtjev, odnosno poziv predsjednika suda sucu koji postupa u predmetu da podnese izvješće o predmetu, u velikom broju slučajeva rezultirao donošenjem odluke u upravnosudskom postupku u relativno kratkom roku. Takvo je postupanje u najvećoj mjeri izraženo pred Visokim upravnim sudom koji je u većini predmeta u kojima je meritorno odlučivano o zahtjevu okončao upravnosudski postupak u tijeku postupka po zahtjevu. To je moguće objasniti procesnom pozicijom Visokog upravnog suda, kao žalbenog suda, odnosno njegovim ovlastima u žalbenom postupku koje u određenim situacijama omogućavaju odlučivanje o žalbi bez rasprave, što je s aspekta učinkovitosti postupanja prednost u odnosu na postupanje prvostupanijskih sudova koji u pravilu provode usmene rasprave. U ostalim slučajevima sudovi su u pravilu donosili odluke u upravnosudskom postupku u roku određenom rješenjem predsjednika suda. Prekoračenja toga roka koja su zabilježena u nekoliko predmeta mogu se smatrati zanemarivima. Iz navedenog se može zaključiti da je zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pravno sredstvo s izraženom akceleratornom funkcijom te da je riječ o djelotvornom pravnom sredstvu u odnosu na upravnosudske postupke u tijeku.

Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku nije djelotvorno pravno sredstvo u odnosu na upravnosudske postupke zbog šutnje uprave. Uvidom u predmete upravnih sudova u postupcima zaštite prava na suđenje u razumnom roku utvrđeno je da upravni sudovi na isti način ocjenjuju trajanje upravnosudskih postupaka zbog šutnje uprave i svih ostalih postupaka. Takav pristup dovodi do uskraćivanja zaštite čak i u slučajevima u kojima su upravnosudski postupci zbog šutnje uprave trajali i po nekoliko godina. S obzirom na svrhu upravnosudskog postupka zbog šutnje uprave, ovakav pristup upravnih sudova čini zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u toj vrsti postupaka nedjelotvornim.

Tužba zbog šutnje uprave nije djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje upravnih postupaka.

S obzirom na činjenicu da prema ustaljenoj praksi ESLJP-a trajanje upravnog postupka koji prethodi upravnosudskom postupku ulazi u pravno relevantno razdoblje za ocjenu razumnosti trajanja upravnosudskog postupka, tužbu zbog šutnje uprave valja smatrati pravnim sredstvom s ciljem sprječavanja predugog trajanja postupka rješavanja o pravima i obvezama stranke u upravnim stvarima. Dakle, u tom je smislu tužba zbog šutnje uprave pravno sredstvo za zaštitu prava na donošenje odluke u upravnoj stvari u razumnom roku. Prikupljeni podaci svih prvostupanijskih upravnih sudova dokazuju da upravni sporovi pokrenuti tužbom zbog šutnje uprave prosječno traju preko granica koje bi bile prihvatljive sa stajališta svrhe postojanja takvog pravnog sredstva.⁵⁵³ Stoga se, bez daljnje analize može zaključiti da prosječno trajanje te vrste upravnosudskih postupaka potkopava svrhu zbog koje se tužba podnosi i onemogućava djelotvornost toga pravnog sredstva te da tužba zbog šutnje uprave nije djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje upravnih postupaka.

⁵⁵³ Od dostupnih podataka (Upravni sud u Splitu i Upravni sud u Rijeci nisu nam dostavili tražene podatke o šutnji uprave) možemo izdvojiti posljednje dostupne podatke o prosječnom trajanju te vrste postupaka u 2015. godini pred Upravnim sudom u Zagrebu (351 dan) i pred, inače ažurnim, Upravnim sudom u Osijeku (283 dana).

VII. ZAKLJUČCI

1. Donoseći Zakon o upravnom postupku, Službeni list Crne Gore, 56/14. i Zakon o upravnom sporu, Službeni list Crne Gore, 54/16., crnogorski zakonodavac vodio je računa o stvaranju normativnih pretpostavki za poštivanje konvencijskog prava na donošenje odluke u upravnim stvarima u razumnom roku. Ako bismo donosili zaključke isključivo prema normativnom okviru upravnog postupka u Crnoj Gori, mogli bismo reći da su u Crnoj Gori, novim ZUP-om iz 2017., stvorene zakonske pretpostavke za trajanje upravnih postupaka u granicama koje ne prelaze okvire razumnog roka prema standardima ESLJP-a. Mjerodavne odredbe ZUP-a propisuju striktna vremenska ograničenja za (različita) postupanja javnopravnih tijela, propisujući kratke rokove za postupanje javnopravnih tijela u upravnom postupku kao i za donošenje rješenja te uređuju pravne posljedice nepoštivanja odredaba o rokovima. Osobito je važno što ZUP sadrži rješenja koja su u funkciji onemogućavanja višestrukih vraćanja predmeta na ponovni postupak.

Nema sumnje da bi dosljedna primjena zakonskih odredaba o rokovima za postupanje u upravnom postupku i za odlučivanje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnom postupku onemogućila povredu prava stranaka na donošenje odluke u razumnom roku. Međutim, ostaje za utvrditi kako javnopravna tijela primjenjuju te odredbe u praksi odnosno kako se eventualno nepoštivanje tih odredaba ZUP-a odražava na konvencijsko pravo stranaka na donošenje odluke u razumnom roku.

Normativno rješenje iz ZUP-a Crne Gore prema kojemu drugostupanjsko tijelo rješava o zahtjevu stranke ako utvrdi nezakonitost prvostupanjskog rješenja odnosno postupka koji mu je prethodio te ako utvrdi nepostupanje prvostupanjskog tijela u zakonom propisanom roku, jedan je od najboljih načina sprječavanja dugotrajnih upravnih postupaka. Međutim, konačni rezultat ovisi o tome postupaju li drugostupanjska tijela u skladu s tim svojim ovlaštenjem ili češće koriste mogućnost vraćanja predmeta prvostupanjskim tijelima na ponovni postupak.

Radi ostvarivanja prava na donošenje odluke u razumnom roku posebno važnu ulogu ima zakonsko uređenje postupanja nadležnih tijela u slučaju u kojemu je već jednom poništeno prvostupanjsko rješenje. U tom smislu ZUP propisuje kad je drugostupanjsko tijelo po žalbi već jednom poništilo prvostupanjsko rješenje, a stranka podnese žalbu protiv novog rješenja prvostupanjskog tijela, drugostupanjsko tijelo je dužno samo riješiti upravnu stvar. Ovo zakonsko rješenje jedan je od najučinkovitijih načina sprječavanja prekomjernog trajanja postupaka s obzirom na činjenicu da onemogućava višekratno vraćanje predmeta na ponovni postupak, a što je donedavno, ne samo u Crnoj Gori, već i u drugim zemljama u okruženju, bio jedan od glavnih razloga prekomjernog trajanja upravnih postupaka. Međutim, sama kvaliteta ovakvog normativnog rješenja nije ujedno i jamstvo njegove primjene u praksi budući da primjena ovisi o subjektima koji normu primjenjuju.

Pravna sredstva protiv šutnje uprave

Žalba zbog šutnje uprave

Temeljno je pravilo ZUP-a da stranka ima pravo žalbe ako rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku. Zakonska regulacija postupanja po žalbi (i prvostupanjskog i

drugostupanjskog tijela) kao i propisani rokovi za postupanje omogućavaju okončanje toga postupka u roku koji neće biti u nesuglasju s ciljem zbog kojih se takva vrsta postupka vodi (što brže okončanje nezakonitog stanja nastalog nedonošenjem rješenja o zahtjevu stranke). U tom smislu treba pozdraviti zakonsko rješenje prema kojemu u situaciji kad drugostupanjsko tijelo utvrdi da razlozi zbog kojih prvostupanjsko tijelo nije donijelo rešenje u zakonom propisanom roku nisu opravdani, o zahtjevu stranke rješava samo i to u relativno kratkom roku, dok propisana alternativa nalaganja prvostupanjskom tijelu da riješi o zahtjevu stranke, iako u vrlo kratkom roku, nije dobrodošla s aspekta učinkovitosti postupka odnosno ostvarivanja prava na donošenje odluke u razumnom roku.

Upravni spor zbog šutnje uprave

ZUS propisuje da se upravni spor može pokrenuti i kad javnopravno tijelo nije donijelo upravni akt, odnosno nije odlučilo po žalbi stranke ili nije poduzelo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučilo po prigovoru stranke.

Kad Upravni sud utvrdi da je tužba podnesena zbog šutnje uprave osnovana, presudom će usvojiti tužbu i obvezati tuženo javnopravno tijelo da riješi predmetnu upravnu stvar. Međutim, s aspekta razumnosti trajanja postupka još je bolje rješenje u takvom slučaju davanje ovlasti Upravnom sudu da odluči o upravnoj stvari, čime se skraćuje trajanje postupka najmanje za onoliko vremena koliko bi trajalo vođenje upravnog postupka nakon uvažavajuće odluke Upravnog suda, a najčešće, zbog eventualno novog upravnog spora, za još onoliko vremena koliko je potrebno za okončanje spora. Crnogorski zakonodavac je propisao takvu ovlast Upravnog suda čime su stvorene pretpostavke za sprječavanje dugotrajnih postupaka u predmetima zbog šutnje uprave.

Da bismo ocijenili djelotvornost tužbe zbog šutnje uprave potrebna je prethodna analiza odgovarajućih statističkih podataka koji se odnose na postupanje Upravnog suda u toj vrsti spora. Za potrebe ove analize dostavljeni su nam podaci koji se odnose na broj tužbi zbog šutnje uprave pred Upravnim sudom Crne Gore u promatranom razdoblju.⁵⁵⁴ Prema tim podacima, 2015. godine Upravni sud je zaprimio 393 tužbe zbog šutnje uprave, 2016. godine 1.016 tužbi, a 2017. godine 3.023 tužbe. Navedeni podaci samo pokazuju uzlazni trend broja takvih tužbi pred Upravnim sudom i pružaju osnovu za zaključak o sve većem postotku ove vrste predmeta u ukupnom broju predmeta pred Upravnim sudom.⁵⁵⁵ Međutim, ti nam podaci ne omogućavaju donošenje bilo kakvih zaključaka u vezi s djelotvornošću tužbe zbog šutnje uprave u Crnoj Gori.

Odredba koja bi trebala pozitivno utjecati na trajanje postupaka u kojima se odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka u upravnim stvarima odredba je članka 36. stavka 3. ZUS-a kojom je propisano kad je Upravni sud već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari, dužan je sam riješiti predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta

⁵⁵⁴ Zbog problema oko unosa podataka u pravosudno-informativni sustav s kojima se ranijih godina suočavao Upravni sud Crne Gore, ne postoji evidencija o trajanju postupaka, načinu odlučivanja i drugim parametrima vezanim uz upravne sporove zbog šutnje uprave.

⁵⁵⁵ U 2015. godini Upravni sud Crne Gore zaprimio je ukupno 3.685 predmeta, u 2016. godini 4.691 predmet, a u 2017. godini 12.828 predmeta. Polazeći od tih podataka, dolazi se do sljedećih postotaka upravnih sporova zbog šutnje uprave u ukupnom broju upravnih sporova pred Upravnim sudom Crne Gore: u 2015. godini 10,66%, u 2016. godini 21,65%, a u 2017. godini 23,56%.

javnopravnog tijela u toj upravnoj stvari, kad priroda upravne stvari to dozvoljava. Odluka Suda u tom slučaju u svemu zamjenjuje poništeni akt.

Pravne posljedice nepostupanja po presudi

Ako tuženo javnopravno tijelo, nakon donošenja presude Upravnog suda kojom se njegov akt poništava, ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi akt u tom postupku ili u tom roku ne donese akt o izvršenju presude Upravnog suda po tužbi zbog šutnje uprave, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta.

Ako tuženo javnopravno tijelo ne donese akt u roku od sedam dana od dana podnošenja podneska, stranka može tražiti donošenje takvog akta od Upravnog suda. Upravni sud će zatražiti od tuženog javnopravnog tijela obavijest o razlozima zbog kojih nije donijelo akt. Tuženo javnopravno tijelo dužno je obavijest dostaviti odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako ne dostavi obavijest u roku ili dostavljena obavijest ne opravdava neizvršenje presude Upravnog suda kojom je usvojena tužba zbog šutnje uprave, Upravni sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog tijela. To će rješenje Upravni sud dostaviti tijelu nadležnom za izvršenje upravnog akta i o tome, istovremeno, obavijestiti tijelo koje provodi nadzor nad tim tijelom. Tijelo nadležno za izvršenje upravnog akta, dužno je bez odgode izvršiti rješenje Upravnog suda koje zamjenjuje akt tuženog javnopravnog tijela.

Pravne posljedice ponovljenog nepostupanja po presudi

Ako tuženo javnopravno tijelo, nakon što Upravni sud poništi akt toga tijela, ne donese akt u skladu s presudom suda, a tužitelj podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i, u pravilu, sam riješiti upravnu stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog tijela. U tom slučaju Upravni sud obavještava tijelo koje provodi nadzor nad radom tuženog javnopravnog tijela koje nije postupilo u skladu s presudom Upravnog suda. Tijelo koje provodi nadzor nad tuženim javnopravnim tijelom dužno je da obavijestiti Upravni sud o poduzetim mjerama, u roku do 30 dana.

U kontekstu ostvarivanja prava stranaka na suđenje u razumnom roku važno je spomenuti članak 28. ZUS-a kojim je propisano da u upravnom sporu Upravni sud rješava na nejavnoj sjednici ili na osnovu usmene rasprave. Upravni sud je obavezan provesti usmenu raspravu ako to stranka zahtijeva u tužbi ili u odgovoru na tužbu, osim u slučaju iz članka 25. ZUS-a. S obzirom na činjenicu da stranke traže održavanje rasprave i u sporovima u kojima činjenice nisu sporne, a što prema važećem zakonskom rješenju, Upravnom sudu nameće obvezu provođenja rasprave, u takvim se predmetima nepotrebno produžava postupak.

Na trajanje upravnih postupaka može posredno i u određenoj mjeri utjecati i Zakon o državnim službenicima i namještenicima koji, između ostalog, uređuje obveze i odgovornost državnih službenika. Državni službenici odgovorni su za zakonitost, stručnost i efikasnost svog rada. Državni službenik, odnosno namještenik, u skladu sa zakonom, odgovoran je za štetu koju svojim nezakonitim ili nepravilnim radom nanese državnom tijelu ili trećoj osobi. Kvaliteta rada državnih službenika podliježe ocjeni o kojoj, u konačnici, ovisi mogućnost napredovanja državnog službenika, ali, s druge strane i mogućnost izricanja sankcija za

povrede službene dužnosti, među kojima je i prestanak službe. Rad državnih službenika ocjenjuje se prema različitim, brojnim, kriterijima, među kojima su i oni koji se mogu dovesti u vezu s dužnošću učinkovitog postupanja u upravnim postupcima i donošenjem odluke u razumnom roku.⁵⁵⁶

Odredba ZDSN-a koja propisuje da se ocjenjivanje kvalitete rada osoba koje obavljaju poslove visokog rukovodnog kadra u državnom tijelu provodi dva puta godišnje trebala bi doprinijeti kontinuiranom praćenju rada osoba najodgovornijih za zakonito i učinkovito postupanje javnopravnih tijela i pravodobnoj reakciji u slučaju ocjene koja upućuje na manjkavosti u organizaciji i radu javnopravnog tijela.

Državni službenici disciplinski odgovaraju za povrede službene dužnosti iz radnog odnosa među kojima su različita (ne)postupanja koja se mogu negativno odraziti na donošenje odluke o pravima i obvezama stranke u razumnom roku. Za takve povrede službene dužnosti mogu se izreći različite disciplinske mjere među kojima su novčana kazna u trajanju od dva do šest mjeseci, u iznosu od 20% do 40% zarade isplaćene za mjesec u kojem je počinjena teža povreda službene dužnosti te prestanak radnog odnosa.

ZDSN-om je propisana i materijalna odgovornost državnog službenika za štetu koju je na radu ili u vezi sa radom protupravno, namjerno ili iz krajnje nepažnje prouzrokovao državnom tijelu. Nadalje, država odgovara za štetu koju državni službenik, odnosno namještenik na radu ili u vezi s radom prouzrokuje trećoj osobi. Treća osoba može tražiti naknadu štete i od državnog službenika, odnosno namještenika koji je prouzrokovao štetu, ako je šteta učinjena namjerno. Za isplaćeni iznos naknade štete koju je državni službenik, odnosno namještenik na radu ili u vezi s radom prouzrokovao trećoj osobi, država ima pravo na regresni zahtjev prema državnom službeniku, odnosno namješteniku.

2. Kao i sve zemlje u okruženju, Crna Gora se suočava s problemom predugih sudskih postupaka zbog čega poduzima različite mjere s ciljem smanjenja broja neriješenih sudskih predmeta i ubrzanja postupaka. Važnost koju crnogorski zakonodavac pridaje ostvarivanju odnosno zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, ne samo u upravnim stvarima, već i u drugim sporovima koji potpadaju pod domašaj članka 6. Konvencije razvidna je iz činjenice što je Crna Gora 2007. godine donijela poseban zakon kojim se uređuje zaštita toga važnog konvencijskog prava, a čiji su ostvarenje odnosno zaštita, u većoj ili manjoj mjeri, predstavljali izazov u brojnim europskim pravnim porecima, osobito u zemljama u okruženju. Ograničivši primjenu ZZPSRR-a na postupke koji se odnose na zaštitu prava u smislu Konvencije, crnogorski je zakonodavac istaknuo važnost Konvencije, ali je istodobno uskratio zaštitu ovoga važnog temeljnog prava u onim postupcima koji prema stajalištu ESLJP-a ne potpadaju pod domašaj članka 6. stavka 1. Konvencije. Što se tiče odabranog modela zaštite prava na suđenje u razumnom roku, na prvi pogled je jasno da je riječ o preuzimanju slovenskog modela bez bitnih odstupanja. Riječ je o sustavu koji se sastoji od jednog pravnog sredstva s akceleratornom funkcijom (kontrolni zahtjev) i drugog pravnog sredstva čija je svrha kompenzacijska (tužba za pravično zadovoljenje). Pored tih pravnih sredstava Crna Gora je u svoj pravni poredak uvela još jedno pravno sredstvo kojim se može ostvariti zaštita prava na suđenje u razumnom roku – ustavnu žalbu. Iz relevantne prakse ESLJP-a može se

⁵⁵⁶ Ispunjavanje radnih zadataka, rezultati rada u pogledu kvalitete i kvantitete, obujam i pravodobnost u obavljanju poslova radnog mjesta, druge sposobnosti i vještine u obavljanju poslova.

zaključiti da je Crna Gora, nakon gotovo šest godina primjene ZZPSRR-a, uspjela udovoljiti konvencijskom zahtjevu za djelotvornim pravnim sredstvom u pogledu trajanja postupaka. U presudi *Vukelić protiv Crne Gore* (2013.) kontrolni zahtjev proglašen je djelotvornim pravnim sredstvom. Tri godine nakon toga, u predmetu *Vučeljić protiv Crne Gore* (2016.), tužba za pravično zadovoljenje proglašena je djelotvornim pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, dok je u presudi *Siništaj i drugi protiv Crne Gore* (2015.) ESLJP ustavnu žalbu ocijenio djelotvornim pravnim sredstvom za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Presuda ESLJP-a donesena u predmetu *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore* (2017.)⁵⁵⁷ pokazala je da crnogorski sustav zaštite prava na donošenje odluke u razumnom roku u određenim slučajevima pati od slabosti koje, inače djelotvoran sustav,⁵⁵⁸ čine nedjelotvornim. Ova presuda pokazuje da zakonska rješenja koja su bila na snazi u vrijeme vođenja postupka u tom predmetu nisu učinkovita u rješavanju problema prekomjernog trajanja upravnih i upravnosudskih postupaka u slučajevima višekratnog stavljanja izvan snage pojedinačnog akta javnopravnih tijela i vraćanja predmeta na ponovni postupak. Stoga je obveza Crne Gore poduzeti opće mjere za sprječavanje takvih povreda u budućnosti. Nakon te presude, ESLJP je u još nekoliko predmeta utvrdio isti ili sličan problem.⁵⁵⁹

3. Korištenje kontrolnih zahtjeva u razdoblju 2015.-2017 pred Upravnim sudom Crne Gore

Od 2015. do 2017. Upravni sud je zaprimio 63 kontrolna zahtjeva. Stranke su se obraćale Upravnom sudu Crne Gore podnoseći kontrolni zahtjev nakon relativno dugog trajanja upravnog postupka koji je prethodio upravnom sporu. U razdoblju od 2015. do 2017. stranke su podnosile kontrolni zahtjev u prosjeku nakon proteka više od 400 dana od prve žalbe u upravnom postupku, što je, već samo po sebi, u najvećem broju slučajeva dostatno za zaključak o predugom trajanju postupka u kojemu se odlučuje u upravnoj stvari. Dugotrajnost postupka koji je prethodio kontrolnom zahtjevu objašnjava činjenicu da je u većini predmeta u kojima je podnesen kontrolni zahtjev predsjednik Upravnog suda zahtjev ocijenio osnovanim. U razdoblju od 2015. do 2017., u samo šest predmeta donesena je odluka o odbijanju zahtjeva kao očito neosnovanog, na temelju članka 14. ZZPSRR-a. Od 2015. do 2017. godine doneseno je 56 obavještenja na temelju članka 17. ZZPSRR-a (88,8% od ukupnog broja kontrolnih zahtjeva). Od 56 obavještenja, u 40 predmeta (71,4%) stranka je obaviještena da će postupak biti ubrzan, odnosno da će biti okončan u roku od četiri mjeseca, dok je u 16 predmeta (28,6%) strankama dostavljeno obavještenje da je predmet okončan.

U slučaju obavještenja iz članka 17. ZZPSRR-a, Upravni sud je pravodobno postupao, u roku predviđenim člankom 20. ZZPSRR-a. Praksa postupanja suda po kontrolnim zahtjevima je transparentna. U predmetima u kojima su stranke bile obaviještene da će odluka

⁵⁵⁷ ESLJP, *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore*, presuda od 7. ožujka 2017., zahtjevi br. 33781/15, 33785/15, 34369/15, 34371/15.

⁵⁵⁸ U odluci *Vuković protiv Crne Gore* od 27. studenoga 2012. (zahtjev br. 18626/11.), ESLJP je zaključio da je nacionalno pravno sredstvo protiv šutnje uprave (članak 212. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku, Službeni list Crne Gore, 60/03 i članak 18. Zakona o upravnom sporu, Službeni list Crne Gore, 60/03 i 32/11), u okolnostima toga predmeta, djelotvorno pravno sredstvo.

⁵⁵⁹ *Sineks d.o.o protiv Crne Gore*, presuda od 18. srpnja 2017., zahtjev br. 44354/08., *Nedić protiv Crne Gore*, presuda od 10. listopada 2017., zahtjev br. 15612/10, *KIPS d.o.o. i Drekalović protiv Crne Gore*, presuda od 26. lipnja 2018., zahtjev br. 28766/06.

biti donesena u određenom roku, tako i bilo. Upravni sud sve svoje odluke objavljuje na web stranici što olakšava praćenje datuma donošenja odluke, odnosno pruža odgovor na pitanje je li Sud postupio u skladu s odlukom po kontrolnom zahtjevu.

Podaci o prosječnom trajanju postupka po kontrolnom zahtjevu u razdoblju od 2015. do 2017. od 18 dana upućuju na zaključak da je riječ o efikasnom pravnom sredstvu za ostvarivanje odnosno zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Sljedeći element o kojemu ovisi ocjena djelotvornosti pravnog sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku je trajanje postupka u vezi s kojim je zahtjev podnesen, nakon odluke o pravnom sredstvu. Podatak o prosječnom trajanju upravnog spora nakon odluke o kontrolnom zahtjevu upućuje na zaključak da se nakon odluke o kontrolnom zahtjevu upravni sporovi okončavaju u relativno kratkom roku, što bi moglo upućivati na akceleratornu funkciju toga pravnog sredstva. Međutim, bez egzaktnih podataka o prosječnom trajanju upravnih sporova u promatranom razdoblju nije moguće utvrditi ubrzava li kontrolni zahtjev postupke u vezi s kojima je podnesen odnosno ima li to pravno sredstvo akceleratornu funkciju.

Prikupljeni podaci pokazuju da je u predmetima u kojima su podneseni kontrolni zahtjevi, u razdoblju od 2015. do 2017. pravno relevantno razdoblje trajalo prosječno 508 dana, što je s aspekta prava na suđenje u razumnom roku u predmetima u kojima se odlučuje u upravnim stvarima, neprihvatljivo. S druge strane, moguće je zaključiti da bi postupci u slučajevima u kojima stranke nisu koristile kontrolni zahtjev, trajali još dulje pa se i s tog aspekta može govoriti o pozitivnom učinku kontrolnog zahtjeva.

U razdoblju od 2015. do 2017. protiv odluka Upravnog suda po kontrolnom zahtjevu, odnosno zbog nedonošenja odluke predsjednika suda o kontrolnom zahtjevu podneseno je 10 žalbi. Od ukupnog broja žalbi, četiri žalbe su podnesene protiv rješenja predsjednika Upravnog suda donesenog na temelju članka 14. ZZPSRR-a, a šest žalbi zbog neodlučivanja o kontrolnom zahtjevu. Vrhovni sud je usvojio četiri, a odbio šest žalbi. Sve usvojene žalbe odnosile su se na nedonošenje rješenja po kontrolnom zahtjevu uslijed pogrešnog pravnog pristupa glede procesnih pretpostavki za odlučivanje o kontrolnom zahtjevu.

Polazeći od broja predmeta u kojima je bila dopuštena žalba protiv odluke (ili nepostupanja predsjednika Upravnog suda) o kontrolnom zahtjevu i broja podnesenih žalbi, dolazimo do zaključka da su stranke bile nezadovoljne odlukom predsjednika Upravnog suda o kontrolnim zahtjevima odnosno njegovim nepostupanjem u povodu kontrolnog zahtjeva zbog čega su podnosile žalbe Vrhovnom sudu. Međutim, analiza načina postupanja Vrhovnog suda po žalbama pokazuje da je u 60% slučajeva predsjednik Upravnog suda, u postupku po kontrolnom zahtjevu, postupao u skladu sa ZZPSRR-om, dok se podatak o 40% usvojenih žalbi odnosi na nedonošenje odluke po kontrolnom zahtjevu u situacijama u kojima su bile ispunjene zakonske pretpostavke za postupanje.

4. Postupanje Vrhovnog suda po tužbama za pravično zadovoljenje

U razdoblju od 2015. do 2017. Vrhovni sud je zaprimio 19 tužbi za pravično zadovoljenje u vezi s upravnim sporom. Ako se taj broj stavi u odnos s brojem podnesenih kontrolnih zahtjeva u istom razdoblju (63), dolazimo do zaključka da je tužba za pravično

zadovoljenje podnesena u 30% predmeta u kojima je bio podnesen kontrolni zahtjev. Što se tiče načina odlučivanja o tužbama za pravilno zadovoljenje, četiri tužbe su djelomično usvojene, četiri su odbijene, a deset tužbi je odbačeno. U jednom predmetu tužba je povučena.

U svim predmetima u kojima su djelomično usvojene tužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, u upravnom postupku i upravnom sporu, Vrhovni sud je našao da je tužbeni zahtjev djelomično osnovan budući da državna tijela nisu bila u dovoljnoj mjeri efikasna, odnosno nadležna tijela su uzrokovala odugovlačenje i nerazumno trajanje postupka.

Analizirajući postupanje po tužbi, može se reći da u situaciji u kojoj je kontrolni zahtjev, podnesen tijekom upravnog spora, pravomoćno odbijen kao neosnovan, Vrhovni sud prethodno ocjenjuje je li u postupku rješavanja upravne stvari tužitelja u vezi s kojom podnosi tužbu, povrijeđeno njegovo pravo na suđenje u razumnom roku. Tek nakon toga Vrhovni sud se upušta u utvrđivanje visine novčane naknade. Pri utvrđivanju trajanja pravno relevantnog razdoblja Vrhovni sud uzima u obzir mjerodavnu praksu odnosno stajališta ESLJP-a, utvrđujući to razdoblje, u pravilu, od podnošenja žalbe do dana podnošenja tužbe za pravično zadovoljenje. Vrhovni sud, nadalje, analizira postupanje upravnih tijela i Upravnog suda u pravno relevantnom razdoblju, kao i sve kriterije koje primjenjuje ESLJP u postupcima vezanim uz pravo na suđenje u razumnom roku. Zanimljivo je da se iz odluka Vrhovnog suda može zaključiti da taj sud smatra hitnim sve upravne postupke s obzirom na zakonske rokove za donošenje rješenja u upravnom postupku, pozivajući se pritom na praksu ESLJP-a koja upućuje na potrebu posebne ažurnosti države odnosno njenih tijela kada je u domaćem pravu predviđeno da se predmeti moraju okončati s naročitom hitnošću.

Smatramo da ovakvo poimanje naravi upravnog postupka neopravdano pooštava pristup pri procjeni razumnosti trajanja postupka u upravnim stvarima, kao takvih, budući da iz činjenice postojanja zakonskih rokova za odlučivanje u upravnim stvarima ne proizlazi generalni zaključak da su svi postupci u kojima se odlučuje u upravnim stvarima hitni. Postupanje u upravnim stvarima valja promatrati kao cjelinu koja obuhvaća dva odvojena, a istodobno usko povezana postupka: upravni postupak i upravni spor. U upravnim postupcima opće je pravilo, koje slijede sve zemlje iz okruženja, ali i druge europske zemlje (npr. Austrija), propisivanje relativno kratkih rokova za odlučivanje javnopravnog tijela u upravnoj stvari. Međutim, nakon toga postupka, slijedi upravni spor koji, u Crnoj Gori, ali i ostalim zemljama iz okruženja, vode upravni sudovi, a koji ne podliježu zakonskoj obvezi okončanja upravnog spora u rokovima propisanim zakonima koji uređuju upravni postupak. Upravni sudovi postupaju prema postupovnim pravilima Zakona o upravnom sporu koji, ni u Crnoj Gori, ni u ostalim zemljama u okruženju ne propisuju generalno pravilo o hitnom postupanju, već se takvo pravilo, pronalazi u nekim zakonima koji uređuju pojedino upravno područje. Stoga, promatrajući jedinstvenost upravnog postupka i upravnog spora u kontekstu ostvarivanja prava na suđenje u razumnom roku, ne može se prihvatiti stajalište Vrhovnog suda prema kojemu bi svi postupci u kojima se odlučuje u upravnim stvarima bili hitni, a što bi se potom odrazilo na procjenu razumnosti trajanja postupka. S druge strane, u procjeni razumnosti trajanja postupka važnu ulogu ima važnost predmeta za podnositelja zahtjeva pa je s toga aspekta potrebno u svakom predmetu ocijeniti je li u tom smislu riječ o postupku koji zahtijeva veću ažurnost od uobičajene. Postupanje na taj način, dovodi do toga da bi s aspekta važnosti predmeta za podnositelja u različitim postupcima u upravnim stvarima bilo nužno osobito ažurno postupanje zbog brojnosti upravnih područja u kojima se odlučuje o pravima i obvezama stranaka koji imaju direktne ili indirektne posljedice na vitalne interese pojedinca.

Pri utvrđivanju visine naknade Vrhovni sud polazi od svrhe naknade nematerijalne štete (adekvatna novčana kompenzacija za pretrpljenu psihičku bol, frustracije i neizvjesnost zbog nerazumne duljine trajanja sudskog postupka). Uz svrhu naknade, uzima se u obzir i važnost postupka za podnositelja, zatim princip pravednosti kao i standardi prakse Europskog suda i Vrhovnog suda Crne Gore.

U predmetima u kojima se tužba za pravično zadovoljenje odnosi na trajanje postupka koji se vodi po zahtjevu za ponavljanje pravomoćno okončanog upravnog postupka, Vrhovni sud polazi od relevantnih stajališta ESLJP-a.

Kada je riječ o naknadi za pravično zadovoljenje, od četiri djelomično usvojene tužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu, u jednom slučaju dosuđena je najniža, zakonom propisana, naknada od 300 EUR, dok je u ostala tri slučaja dosuđena naknada od 600 EUR, 1300 EUR i 1500 EUR. Naknada u zakonom propisanom maksimalnom iznosu od 5.000 EUR nije dosuđena ni u jednom slučaju.

U razdoblju od 2015. do 2017. u četiri predmeta koja su se odnosila na Upravni sud odbijen je tužbeni zahtjev za pravično zadovoljenje kao neosnovan budući da nije došlo do povrede prava tužitelja na suđenje u razumnom roku jer se trajanje postupka u tim predmetima ne može smatrati nerazumnim, odnosno tužba je odbijena zbog činjenice da su javnopravna tijela poduzimala radnje s ciljem zaštite prava stranke na suđenje u razumnom roku. U tri predmeta zahtjev je odbijen kao neosnovan i zbog činjenice što je već dosuđeno pravično zadovoljenje i naknada štete.

Ovaj, potonji, pristup Vrhovnog suda upitan je s različitih stajališta. Prije svega, smatramo da neovisno o tome što je u istom predmetu ranije utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku, daljnji protek vremena u kojemu u istom predmetu nije okončan postupak ne može dovesti do zaključka da je povreda prestala, odnosno da zbog kratkog vremena koje je proteklo od ranije utvrđene povrede, "nova" povreda nije ni nastala. Ako je, primjerice, postupak odlučivanja u nekoj upravnoj stvari trajao tri godine, velika je vjerojatnost da će biti utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku i stranci dodijeljena odgovarajuća naknada. Međutim, ako se nakon dosuđivanja naknade postupak i dalje vodi i traje, primjerice, dodatnih godinu dana i u vrijeme ponovnog odlučivanja o tužbi za pravično zadovoljenje još uvijek nije okončan, ne ni trebalo biti sporno da postupak u tom predmetu traje četiri godine, zbog čega je vrlo upitan stav da u tom slučaju više nema povrede prava na suđenje u razumnom roku. Prema našem shvaćanju, u tom je slučaju povreda još izraženija zbog proteka daljnjeg vremena u kojemu postupak nije okončan. Činjenica što je stranka ostvarila naknadu zbog povrede koja se protezala do prve odluke o tužbi za pravično zadovoljenje ne znači da nakon toga više nema povrede. Naprotiv, povreda je zbog proteka daljnjeg vremena, postala ozbiljnija. Stoga bi, zbog "nastavnog" neudovoljavanja zahtjevu za donošenjem odluke u razumnom roku bilo opravdano ponovno razmotriti trajanje postupka i to u njegovoj ukupnosti i u skladu s tim donijeti odgovarajuću odluku o tužbi za pravično zadovoljenje. Pored navedenog razloga, smatramo da je potrebno voditi računa i o generalnom kontekstu u kojemu se takvi slučajevi događaju. Naime, najveći problem u crnogorskom sustavu upravnog postupka i spora u kontekstu odlučivanja u razumnom roku još uvijek je problem višekratnog vraćanja na ponovni postupak.

Razlozi odbacivanja tužbi za pravično zadovoljenje u razdoblju od 2015. do 2017. su sljedeći:

- neiscrpljivanje dostupnih pravnih sredstava, odnosno nepodnošenje zahtjeva za ubrzavanje postupka (kontrolni zahtjev) pred Upravnim sudom
- tužbe podnesene prije isteka roka u kojemu je predsjednik suda bio dužan odlučiti o kontrolnom zahtjevu
- tužbe podnesene u predmetima u kojima se nije radilo „o građanskom pravu“ u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije, odnosno zbog nepostojanja „stvarnog i ozbiljnog spora“ oko „građanskog“ prava
- nerazumljive tužbe
- kontrolni zahtjev podnesen nakon što je upravni spor već bio okončan

VIII. PREPORUKE

1. Uvesti praćenje rada odnosno postupanja javnopravnih tijela s ciljem utvrđivanja postupaju li javnopravna tijela u skladu sa zakonskim obvezama iz ZUP-a koje se odnose na:
 - poštivanje rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku
 - dužnost drugostupanjskih tijela da bez vraćanja predmeta na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu okončaju postupak i to posebno po svakom članku ZUP-a koji uređuje takve situacije
 - ukupno trajanje upravnih postupaka.
2. U tom smislu potrebno je uvesti obvezu svim javnopravnim tijelima da uspostave i vode odgovarajuće evidencije i jednom godišnje objave izvješće o ključnim elementima za praćenje stanja glede trajanja upravnih postupaka i postupanja javnopravnih tijela u skladu sa zahtjevom za donošenjem odluke u razumnom roku.
3. Ako bi ta izvješća pokazala da javnopravna tijela ne postupaju u skladu sa svojim obvezama glede poštivanja rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku i/ili dužnošću da se u slučaju drugog poništavanja prvostupanjskog rješenja postupak završi donošenjem rješenja od strane drugostupanjskog tijela, nego se, protivno ZUP-u, predmeti vraćaju prvostupanjskom tijelu, propisati sankcije za čelnika tijela ali i odgovornu osobu u tijelu kod kojega je utvrđena povreda.
4. U slučajevima u kojima javnopravno tijelo ne postupi po presudi Upravnog suda, ili ne postupi u roku određenom presudom, propisati sankcije za čelnika tijela.
5. Uvesti obveznu edukaciju državnih i javnih službenika koji postupaju u upravnim postupcima o Konvenciji i praksi ESLJP-a koja se odnosi na ostvarivanje prava na donošenje odluke u razumnom roku i načinu vođenja postupaka u skladu s člankom 6. stavkom 1. Konvencije i posljedicama nepostupanja u skladu sa zahtjevom razumnog roka.
6. Uvesti obvezu Upravnog suda i Vrhovnog suda (ali i drugih sudova) izrade godišnjih izvješća o primjeni ZZPSRR-a s pregledom stanja i eventualnim preporukama za otklanjanje uočenih problema u primjeni.

7. Propisati hitnost postupanja u upravnim sporovima zbog šutnje uprave.
8. Uskladiti broj sudaca Upravnog suda s priljevom predmeta.
9. Proširiti krug sporova u kojima mogu postupati sudski savjetnici.
10. Propisati mogućnost rješavanja upravnog spora bez rasprave:
 - ako tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice su nesporne, neovisno o tome traži li stranka održavanje rasprave.
11. Uvesti obvezu vođenja evidencije Upravnog suda koja bi obuhvaćala statističke podatke o broju predmeta (u apsolutnom broju i postotku) u kojima je sud odlučio u sporu pune jurisdikcije odnosno u sporu o zakonitosti i o načinu odlučivanja Suda u sporovima zbog šutnje uprave.
12. Provoditi kontinuiranu edukaciju odvjetnika radi boljeg upoznavanja sa sustavom zaštite prava na suđenje u razumnom roku i češćeg korištenja pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.
13. Upoznavati građane sa sustavom zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

Ovaj dokument je nastao uz finansijsku pomoć Evropske unije i Savjeta Evrope. Stavovi izraženi u ovom dokumentu ne mogu se nikako tumačiti kao stavovi koji izražavaju zvanično mišljenje Evropske unije ili Savjeta Evrope

Savjet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Ima 47 država članica od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve zemlje članice Savjeta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sačinjene u cilju zaštite ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava vrši nadzor nad primjenom Konvencije u državama članicama.

Zemlje članice Evropske unije odlučile su da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile zonu stabilnosti, demokratije i održivog razvoja, zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija poklanja posebnu pažnju razmjeni postignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.