

# Ustavnosudska zaštita prava na pošteno suđenje pred upravnim sudovima

---

Grčić, Marija

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:128039>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-13**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
PRAVNI FAKULTET U ZAGREBU  
Studijski centar za javnu upravu i javne financije  
Specijalistički diplomski stručni studij javne uprave

**Marija Grčić**

**USTAVNOSUDSKA ZAŠTITA PRAVA NA POŠTENO SUĐENJE PRED UPRAVNIM  
SUDOVIMA**

(završni rad)

Kolegij: Sudska kontrola uprave

Mentor: prof. dr. sc. Jasna Omejec

Zagreb, lipanj 2022.

# SADRŽAJ

Izjava o izvornosti.....	<b>Pogreška! Knjižna oznaka nije definirana.</b>
SAŽETAK / SUMMARY .....	4
<b>UVODNE NAPOMENE.....</b>	<b>5</b>
<b>I. O UPRAVNIM SUDOVIMA I USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE.....</b>	<b>6</b>
1. Općenito o sudovima u Republici Hrvatskoj.....	6
1.1. Upravni sudovi u Republici Hrvatskoj.....	7
2. Ustavni sud Republike Hrvatske .....	9
2.1. Članak 29. Ustava Republike Hrvatske.....	10
<b>II. EUROPSKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....</b>	<b>10</b>
1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.....	10
1.1. Članak 6. Konvencije (pravo na pošteno suđenje).....	12
1.2. Temeljna načela poštenog suđenja u konvencijskom pravu.....	13
1.3. Prava i jamstva koja proizlaze iz članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje) .....	15
2. Rezerva Republike Hrvatske u odnosu prema članku 6. Konvencije u upravnim sporovima (javnost sudske rasprave).....	15
3. Ustavni sud: jamstva poštenog suđenja primjenjuju se i u upravnom sporu.....	18
<b>III. PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE U UPRAVNOM SPORU (PREGLED PRAKSE EUROPSKOG SUDA) .....</b>	<b>19</b>
1. Slučajevi povrede prava na pristup upravnom sudu .....	20
2. Slučajevi povrede prava na usmenu i javnu raspravu pred upravnim sudom.....	23
3. Slučajevi povrede prava na pravično ispitivanje slučaja pred upravnim sudom – jednakost oružja i kontradiktornost postupka .....	24
4. Slučajevi povrede prava na obrazloženu odluku.....	28
5. Slučajevi povrede prava na razumnu duljinu upravnog postupka i upravnog spora .....	29
5.1. Duljina upravnog postupka ulazi u doseg članka 6. stavka 1. Konvencije .....	29
5.2. Višekratno vraćanje predmeta na ponovni postupak kao uzrok nerazumne duljine postupka.....	32
5.3. Ovrha presude uzima se u računanje duljine trajanja postupka.....	33
5.4. Utjecaj prekida postupka na njegovu duljinu.....	34
5.5. Prenisko dosuđena naknada za povredu prava na razumnu duljinu postupka od strane domaćih tijela .....	35
5.6. Nedjelotvornost pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u pravnom poretku Republike Hrvatske.....	37
<b>IV. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>39</b>
LITERATURA.....	41

### **Izjava o izvornosti**

Ja, Marija Grčić (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Marija Grčić, v.r.

---

(potpis studenta)

## SAŽETAK

### USTAVNOSUDSKA ZAŠTITA PRAVA NA POŠTENO SUĐENJE PRED UPRAVNIM SUDOVIMA

Pravo na pošteno suđenje najvažnije je procesno pravo unutar kataloga ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih hrvatskim Ustavom i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Na nacionalnoj razini, to ustavno pravo štiti Ustavni sud. U području upravnog prava, njegova se uloga ogleda u nadziranju svih pravomoćnih presuda i rješenja upravnih sudova i Visokog upravnog suda, tako što ispituje jesu li pojedinačnim sudskim aktima ili postupanjem tih sudova povrijeđeni ustavno pravo na pošteno suđenje ili druga ljudska prava ili temeljne slobode stranaka zaštićeni Ustavom i međunarodnim ugovorima, osobito Konvencijom. Pravo na pošteno suđenje koje jamče članak 29. Ustava i članak 6. Konvencije mora biti provedivo u praksi i djelotvorno, a ne teorijsko i iluzorno. Analiza članka 6. stavka 1. Konvencije te prakse Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu pokazuje da je pravo na pošteno suđenje složeno pravo koje se sastoji od niza konkretnih prava i postupovnih jamstava. Sva su ona zajamčena i člankom 29. stavkom 1. Ustava. Ipak, hrvatski pravni poredak još uvijek nije u cijelosti usklađen s pojedinim zahtjevima poštenog suđenja koji proizlaze iz članka 6. stavka 1. Konvencije i prakse Europskog suda.

*Ključne riječi: pravo na pošteno suđenje, Ustav, Ustavni sud, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Europski sud za ljudska prava*

## SUMMARY

### CONSTITUTIONAL COURT PROTECTION OF THE RIGHT TO A FAIR TRIAL BEFORE AN ADMINISTRATIVE COURT

The right to a fair trial is the most important procedural right within the catalogue of human rights and fundamental freedoms guaranteed by the Croatian Constitution and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. At the national level, this constitutional right is protected by the Constitutional Court. In the field of administrative law, its role is reflected in reviewing all final judgments and rulings of administrative courts and the High Administrative Court by examining whether individual judicial acts or actions of these courts violated the constitutional right to a fair trial or other human rights or fundamental freedoms of the parties in question, which are protected by the Constitution and international treaties, in particular the Convention. The right to a fair trial guaranteed by Article 29 of the Constitution and Article 6 of the Convention must be practical and effective, not theoretical and illusory. An analysis of Article 6 § 1 of the Convention and the case law of the European Court of Human Rights in Strasbourg shows that the right to a fair trial is a complex right consisting of a series of specific rights and procedural guarantees. All of them are also guaranteed by Article 29 § 1 of the Constitution. However, the Croatian legal order is still not fully in line with specific fair trial requirements stemming from Article 6 § 1 of the Convention and the case law of the European Court.

*Keywords: the right to a fair trial, Constitution, Constitutional Court, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights*

## UVODNE NAPOMENE

U ovome se radu razmatra zaštita koju na temelju Ustava Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav) osigurava Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud ili USRH) kada je riječ o pravu stranaka na pošteno suđenje u upravnosudskim postupcima. Prilikom izgradnje svoje prakse u zaštiti prava na pošteno suđenje Ustavni sud se oslanja na praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: Europski sud ili ESLJP) u primjeni Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija).<sup>1</sup>

U radu se ustavnosudska zaštita prava na pošteno suđenje pred upravnim sudovima analizira tako da se provodi analiza relevantnih presuda Europskog suda u odnosu na Republiku Hrvatsku u kojima se taj sud bavio upravnim stvarima. Relevantne presude u pravilu upućuju i na propuste Ustavnog suda u zaštiti prava na pošteno suđenje u upravnosudskim postupcima. Navedeni pristup omogućava da se istraži teza kako hrvatski pravni poredak još uvijek nije u potpunosti usklađen s pojedinim zahtjevima poštenog suđenja koji proizlaze iz članka 6. stavka 1. Konvencije i prakse Europskog suda, a omogućava i istraživanje uloge Ustavnog suda u tome.

U prvom dijelu rada pozornost je posvećena sudovima koji unutar sustava državne vlasti obavljaju sudbenu vlast. Ustavnim odredbama propisana je nadležnost sudova da sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora te drugih važećih pravnih izvora. U nastavku se analizira položaj i nadležnost upravnih sudova u Republici Hrvatskoj, a nakon toga i ustavni položaj te zadaće Ustavnog suda. Prvi dio rada završava osvrtom na članak 29. stavak 1. Ustava.

Drugi dio rada započinje analizom Konvencije kao međunarodnog ugovora koji je donesen pod okriljem Vijeća Europe 1950. godine, a koji je u odnosu na Republiku Hrvatsku stupio na snagu 5. studenoga 1997. godine. Članak 6. Konvencije uređuje pravo na pošteno suđenje. U radu se posebno razmatra sadržaj, značenje i doseg tog prava koje je iznimno složeno te se sastoji od niza konkretnih prava i postupovnih jamstava.

Treći dio rada posvećen je pregledu prakse Europskog suda u odnosu na Republiku Hrvatsku u upravnim stvarima. Velik broj presuda Europskog suda, u kojima su utvrđene povrede

---

<sup>1</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14 – odluka USRH broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.; Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine broj – Međunarodni ugovori broj 18/97, 6/99-pročišćeni tekst, 8/99-ispr., 14/02, 1/06 i 13/17.

konvencijskih prava, odnosi se na povrede jednog ili više postupovnih prava na pošteno suđenje koja su izrijekom propisana ili posredno proizlaze iz članka 6. stavka 1. Konvencije (građanski aspekt). U detaljnijoj analizi prikazani su slučajevi povrede prava na pristup sudu, povrede prava na usmenu i javnu raspravu, povrede prava na pravično ispitivanje slučaja (jednakost oružja i kontradiktornost postupka), povrede prava na obrazloženu odluku i povrede prava na razumnu duljinu upravnosudskog postupka.

Rad završava odgovarajućim zaključcima. U njima se potvrđuje teza da hrvatski pravni poredak još uvijek nije u potpunosti usklađen s pojedinim zahtjevima poštenog suđenja koji proizlaze iz članka 6. stavka 1. Konvencije. To se u prvom redu odnosi na uređenje mehanizama za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

## **I. O UPRAVNIM SUDOVIMA I USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE**

### **1. Općenito o sudovima u Republici Hrvatskoj**

U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a razrađena je u glavi IV. Ustava. Unutar sustava državne vlasti, sudbenu vlast obavljaju sudovi. Članak 115. i članak 116. stavak 1. Ustava propisuju:

"Članak 115.

Sudbenu vlast obavljaju sudovi.

Sudbena vlast je samostalna i neovisna.

Sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava.

Članak 116.

Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

(...)"

Sudovi štite Ustavom, pravnom stečevinom Europske unije, međunarodnim ugovorima i zakonima utvrđeni pravni poredak Republike Hrvatske te osiguravaju jedinstvenu primjenu prava, ravnopravnost i jednakost svih pred zakonom. Odlučuju u sporovima o temeljnim pravima i obvezama čovjeka, o pravima i obvezama Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o pravima i obvezama drugih pravnih osoba, izriču kazne i druge mjere počiniteljima kaznenih djela i prekršaja utvrđenih zakonom i drugim propisima,

odlučuju o zakonitosti općih i pojedinačnih akata javnopravnih tijela, rješavaju sporove o osobnim odnosima građana, radne, trgovačke, imovinske i druge građanskopravne sporove te odlučuju u drugim pravnim stvarima kad je to zakonom određeno.<sup>2</sup>

### 1.1. Upravni sudovi u Republici Hrvatskoj

Na području Republike Hrvatske postoji dugogodišnja tradicija upravnog sudovanja jer prvi počeci upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj sežu u drugu polovinu 19. stoljeća.<sup>3</sup> Za ovaj je rad relevantno osnivanje Upravnog suda Hrvatske, kao samostalnog republičkog suda u bivšoj Socijalističkoj Republici Hrvatskoj, 1. srpnja 1977. godine. Taj je sud nastavio nesmetano djelovati i nakon raspada bivše SFRJ i osnivanja samostalne Republike Hrvatske 1991. godine, pri čemu se i dalje, sve do 1. siječnja 2012. godine, primjenjivao (novelirani) Zakon o upravnim sporovima iz 1977. godine. Taj zakon iz 1977. godine bio je savezni zakon koji je vrijedio na cjelokupnom području bivše SFRJ, pa republike i pokrajine nisu imale svoje posebne zakona o upravnom sporu budući da je prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine u isključivoj nadležnosti federacije bilo pravo da, preko saveznih organa, uređuje, između ostaloga, kazneni i druge sudske postupke, uključujući upravnosudski.<sup>4</sup>

S tim u vezi, treba istaknuti da je Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekst: Europski sud ili ESLJP) u presudi *Letinčić protiv Hrvatske* (2016.)<sup>5</sup> utvrdio kako je i bivši Upravni sud Hrvatske, koji je djelovao do 1. siječnja 2012. godine u sporu o zakonitosti, a tek iznimno u sporu pune jurisdikcije, bio "sud" u punom kapacitetu sudske jurisdikcije u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije:

"53. Konkretno, ako je sud Upravni sud Republike Hrvatske utvrdio kako upravna tijela nisu poštivala mjerodavna postupovna pravila ili ako je smatrao kako se spor nije mogao raspraviti na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku, mogao je donijeti

---

<sup>2</sup> Članak 3. Zakona o sudovima, Narodne novine broj 28/13, 33/15, 82/15, 82/16 - Uredba, 67/18, 126/19 - rješenje USRH U-I-4658/2019 i dr., 130/20 – odluka i rješenje USRH U-I-4658/2019 i dr., i 21/22.. Usp. i Sudovi Republike Hrvatske, <https://sudovi.hr/hr/o-sudovima/sudovi-republike-hrvatske> (pristup: 26. svibnja 2022.)

<sup>3</sup> Za pregled razvitka upravnog sudstva na području Republike Hrvatske upućuje se na Borković, Ivo: Upravno pravo, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravna biblioteka Udžbenici 179, Narodne novine, Zagreb, kolovoz 2002., str. 494-497.; Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Povijest, <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/povijest> (pristup: 26. svibnja 2022.).

<sup>4</sup> Omejec, Jasna, Odnos Ustavnog suda i Upravnog suda u kontroli javne uprave u Republici Hrvatskoj, u Zborniku radova s okruglog stola Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja održanog 7. lipnja 2006. u palači HAZU u Zagrebu, Biblioteka Modernizacija prava, knjiga 4, ur. akademik Jakša Barbić, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu, 2006., str. 88.

<sup>5</sup> ESLJP, *Letinčić protiv Hrvatske*, presuda od 3. svibnja 2016., zahtjev br. 7183/11.



presudu kojom poništava pobijani upravni akt, uz obvezu da upravna tijela postupe po uputama Upravnog suda Republike Hrvatske s obzirom na uočene propuste. Međutim, ako bi poništenje osporenoga upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog organa izazvalo za tužitelja štetu koja bi se teško mogla popraviti, ili ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta bilo očito da je činjenično stanje drugačije od onoga utvrđenog u upravnom postupku, ili ako je u istom postupku već jednom poništen upravni akt, a nadležni organ nije u potpunosti postupio po presudi, Upravni sud Republike Hrvatske bio je ovlašten donijeti presudu ili rješenje o osnovanosti predmeta (...). Iz toga slijedi da je Upravni sud Republike Hrvatske, kao nedvojbeno neovisno i nepristrano pravosudno tijelo, bio sposoban primjenjivati 'dovoljnu nadležnost' ili pružati 'dostatan nadzor' u vezi s pitanjima koja ispituju upravna tijela u određenom upravnom predmetu (...)."

Novi Zakon o upravnim sporovima donesen je 2010. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 2012. godine.<sup>6</sup> Navedenim Zakonom, kao i novelom Zakona o sudovima iz 2011. godine,<sup>7</sup> u Hrvatskoj je prvi put uvedeno dvostupanjsko upravno sudovanje. U Republici Hrvatskoj ustanovljena su četiri upravna suda sa sjedištem u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku,<sup>8</sup> dok je Upravni sud Republike Hrvatske od 1. siječnja 2012. nastavio s radom kao Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud), a predsjednik i suci Upravnog suda Hrvatske nastavili su obnašati sudačku dužnost kao predsjednik i suci Visokog upravnog suda. Zakonom o sudovima iz 2013. godine<sup>9</sup> uređeni su djelokrug i nadležnost upravnih sudova.

Upravni sudovi pripadaju skupini specijaliziranih sudova. Upravni sudovi: 1. odlučuju o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, 2. odlučuju o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, 3. odlučuju o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku, 4. odlučuju o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora, 5. odlučuju u drugim zakonom propisanim slučajevima.<sup>10</sup> Visoki upravni sud Republike Hrvatske: 1. odlučuje o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba, 2. odlučuje o zakonitosti

---

<sup>6</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj 20/10., 143/12, 152/14, 94/16 - odluka i rješenje USRH U-I-2753/2012 i dr., 29/17 i 110/21.

<sup>7</sup> Zakon o izmjenama Zakona o sudovima, Narodne novine broj 130/11.

<sup>8</sup> Usp. članak 8. Zakona o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine broj 67/18 i 21/22.

<sup>9</sup> Zakon o sudovima, *supra* bilj. 2.

<sup>10</sup> *Ibid*, članak 22.

općih akata, 3. odlučuje o sukobu nadležnosti između upravnih sudova, 4. odlučuje u drugim zakonom propisanim slučajevima.<sup>11</sup>

Prof. Britvić Vetma ocjenjuje da "postupak koji primjenjuje takva vrsta upravnog suda je postupak koji je prilagođen specifičnim potrebama upravnog spora, ali istodobno vrlo blizak građanskom postupku. Doista, zakonodavac je imao namjeru uspostaviti potpunu jednakost dviju stranaka u postupku, s jedne strane uprave koja ima prava i obveze i s druge tužitelja, koji nema samo obveze, nego i subjektivna prava čiji je nositelj. Zbog toga je na razini postupka, upravni spor u osnovi spor kao i svaki drugi, a to znači spor između stranke."<sup>12</sup>

## 2. Ustavni sud Republike Hrvatske

Odredbe o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud ili USRH) sadržane su u posebnoj glavi V. Ustava (članci 122-127.), odvojeno od glave IV. Ustava koja uređuje ustrojstvo državne vlasti, uključujući redovne i specijalizirane sudove.

Prof. Omejec navodi da "današnje hrvatsko ustavno sudovanje ima sva temeljna obilježja klasičnog europsko-kontinentalnog modela: ustavna pitanja u nadležnosti su posebno ustanovljenog ustavnog suda (centralizirana kontrola) s ustavnim sucima izabranim u posebnom postupku koji ustavnosudsku kontrolu provode prema posebnim postupovnim pravilima (*principaliter*). Ustavnosudska kontrola je naknadna, represivna. Temeljna je apstraktna kontrola ustavnosti zakona odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa u kojoj Ustavni sud ima kasacijske ovlasti, ali postoji i konkretna kontrola pojedinačnih akata tijela državne i javne vlasti koja se provodi pomoću instituta ustavne tužbe radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom. Ustavnosudske odluke su obvezne za sve i dužna ih je poštivati svaka fizička i pravna osoba."<sup>13</sup>

Sukladno tome, Ustavni sud nadzire ustavnost svih pravomoćnih presuda i rješenja upravnih sudova i Visokog upravnog suda tako što ispituje, u prvom redu, jesu li tim pojedinačnim

---

<sup>11</sup> *Ibid*, članak 25.

<sup>12</sup> Britvić, Vetma, Bosiljka, Ustroj i nadležnost upravnih sudova, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), vol. 33, br. 1 (2012), str. 394.

<sup>13</sup> Omejec, Jasna, O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja (prilog reformi ustavnog sudovanja), u Zborniku radova s okruglog stola Hrvatsko ustavno sudovanje *de lege lata* i *de lege ferenda* održanog 2. travnja 2009. u palači HAZU u Zagrebu, Biblioteka Modernizacija prava, knjiga 10, ur. akademik Jakša Barbić, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu, 2009., str. 41.

sudskim aktima ili postupanjem upravnih sudova u postupcima u kojima su oni doneseni povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode stranaka zaštićeni Ustavom (ustavna prava) i međunarodnim ugovorima.

## **2.1. Članak 29. Ustava Republike Hrvatske**

Za ovaj rad relevantna je ustavnosudska zaštita prava na pošteno suđenje. To je pravo zaštićeno u upravnosudskim postupcima člankom 29. stavkom 1. i člankom 19. stavkom 2. Ustava, koji glase:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni ... sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama, ...  
(...)"

"Članak 19.

(...)  
Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti."

Odredba članka 29. Ustava u citiranom je sadržaju na snazi od Promjene Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine.<sup>14</sup> Tom se ustavnom novelom iz 2000. godine članak 29. Ustava, koji uređuje pravo na pravično suđenje, uskladio sa zahtjevima sadržanim u članku 6 stavku 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija).<sup>15</sup> Pri tome je članak 29. stavak 1. Ustava predmet zaštite postavio šire od onoga sadržanog u modelu-uzoru (članku 6. stavku 1. Konvencije), koji je u svom civilnom aspektu ograničen samo na "prava i obveza građanske naravi".

## **II. EUROPSKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

### **1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija) je međunarodni ugovor koji je pod okriljem Vijeća Europe potpisan 4. studenoga 1950. godine u Rimu od strane dvanaest zapadnoeuropskih zemalja, a stupila je na snagu 3. rujna 1953. godine.

---

<sup>14</sup> Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 113 od 16. studenoga 2000. godine.

<sup>15</sup> Podaci o Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda navedeni su u bilj. 1.

Do ožujka 2022. Vijeće Europe imalo je 47 država članica, a sve te države bile su i stranke Konvencije. Međutim, zbog oružane agresije na Ukrajinu, Odbor ministara Vijeća Europe je 16. ožujka 2022. isključio Rusku Federaciju iz članstva u toj najznačajnijoj paneuropskoj međunarodnoj organizaciji za demokraciju, vladavinu prava i ljudska prava. Ruska Federacija je isti dan deklarirala da službeno napušta Vijeće Europe. Time je Ruska Federacija prestala biti i stranka Konvencije.<sup>16</sup>

Konvencija je prvi značajan pokušaj da se pravima koja su proglašena u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima dokaže obvezujuća pravna snaga. Stoga se Konvencija s uspjehom može smatrati najvećim aktom Vijeća Europe. Njezin značaj proizlazi iz činjenice da je njome uspostavljen učinkovit institucionalni sustav nadzora nad njezinom primjenom u državama strankama te sustav izvršenja obveza koji su ratifikacijom prihvatile države stranke. Europski sud ustanovljen je samom Konvencijom. Članak 19. Konvencije propisuje:

"Članak 19.

Radi osiguranja poštovanja obveza koje su visoke ugovorne strane preuzele Konvencijom i dodatnim protokolima, ustanovljuje se Europski sud za ljudska prava, dalje 'Sud' . On djeluje kao stalni Sud."

Prema tome, Konvencijom je predviđen institucionalni mehanizam zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda koji se njome štite, odnosno mogućnost da bilo koja fizička osoba, nevladina organizacija ili skupina pojedinaca podnese pojedinačni zahtjev Europskom sudu ako smatra da je žrtva povrede prava priznatih u Konvenciji ili dodatnim protokolima, što ih je počinila neka država stranka (članak 34. Konvencije). Na osnovi zahtjeva, a pod uvjetima predviđenim Konvencijom, Europski sud razmatra i ispituje u sudskom postupku je li tužena država osigurala poštovanje prava koja su zajamčena Konvencijom na nacionalnoj razini,<sup>17</sup> te donosi pravno obvezujuću presudu protiv tužene države u slučaju kada utvrdi povredu Konvencije. Sud je jedini ovlašteni (autoritativni) tumač Konvencije.

Primjenom i tumačenjem Konvencije od strane Europskog suda započela je najznačajnija standardizacija prava u Europi s ciljem da zaštita konvencijskih prava i sloboda, u kontekstu

---

<sup>16</sup> Opširnije Banić, Slavica, Vijeće Europe i Rusija: prestanak 26-godišnjeg članstva zbog agresije na Ukrajinu, Informator, tjednik za pravna i ekonomska pitanja, broj 6724 od 28. ožujka 2022.

<sup>17</sup>Zaninović Orlić, Senka, Ostvarivanje prava na pošteno suđenje u upravnom sporu, Priručnik za polaznike/ice, Pravosudna akademija, Zagreb, veljača 2020., Zagreb, veljača 2020., str. 8.

demokracije i vladavine prava, bude namijenjena u prvom redu za izražavanje predanosti Europe objektivnim principima liberalne demokracije.

Pod jurisdikcijom Europskog suda danas je 46 država članica Vijeća Europe, pa se s pravom može reći da se radi o najvećem prisilnom postavljanju jedinstvenih pravnih standarda u području ljudskih prava i temeljnih sloboda na europskom kontinentu.<sup>18</sup>

Republika Hrvatska je 5. studenoga 1997. godine ratificirala Konvenciju, kao 40. europska država koja je to učinila. Do danas je ratificirala i sve njezine protokole, osim Protokola br. 16 uz Konvenciju. Kao što je prethodno rečeno, Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine članak 29. stavak 1. Ustava u velikoj je mjeri usklađen s člankom 6. stavkom 1. Konvencije.

### **1.1. Članak 6. Konvencije (pravo na pošteno suđenje)**

Prva rečenica članka 6. stavka 1. Konvencije u svom građanskom aspektu propisuje:

"Članak 6.

#### PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE

1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj ..."<sup>19</sup>

Opća postupovna jamstva poštenog suđenja primjenjuju se u svim postupcima u kojima se odlučuje o podnositeljevim "pravima i obvezama građanske naravi". Prof. Omejec ističe da se pojam "prava i obveza građanske naravi" ne smije tumačiti tako da se promatra samo domaće pravo tužene države. Da bi članak 6. stavak 1. Konvencije bio primjenjiv u svom građanskom aspektu, dovoljno je da je ishod postupka odlučujući za privatna prava i obveze.<sup>20</sup> Sukladno

---

<sup>18</sup> Omejec, Jasna, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourški *acquis*, drugo dopunjeno izdanje, Zagreb: Novi informator d.o.o., 2014., str. 1020.

<sup>19</sup> U izvornom tekstu na engleskom jeziku mjerodavni dio prve rečenice članka 6. stavka 1. Konvencije glasi: "In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law."

<sup>20</sup> Omejec, Konvencija, *ibid.* (bilj. 18), str. 713. To je stajalište izraženo u predmetu ESLJP-a *Pudas protiv Švedske* (presuda od 27. listopada 1987., zahtjev br. 10426/83): "35. Sukladno dobro ustanovljenoj praksi Suda, pojam 'građanska prava i obveza' ne smije se interpretirati samo pozivanjem na domaće pravo tužene države i članak 6. stavak 1. ... primjenjuje se bez obzira na status stranaka, kao i na karakter zakonodavstva kojim se uređuje način na koji se spor treba riješiti te na karakter tijela vlasti kojemu je dodijeljena nadležnost u toj stvari; dovoljno je da ishod postupka (*outcome of the proceedings*) mora biti odlučujući za privatna prava i obveze (vidjeti naročito presudu *Deumeland* od 29. svibnja 1986. ... § 60., presudu *Baraona* od 8. srpnja 1987., ... § 42.)."

tome, Europski sud podvodi i upravni spor pod građanski aspekt članka 6. stavka 1. Konvencije. Pretpostavka za to jest da prava odnosno obveze koje su predmet upravnog spora ulaze u okvir Konvencije *ratione materiae*, što znači da se u sporu mora raditi o pravima koja su zaštićena Konvencijom.

## 1.2. Temeljna načela poštenog suđenja u konvencijskom pravu

U preambuli Konvencije se između ostaloga navodi da su vlade potpisnice, članice Vijeća Europe, "odlučne, kao vlade europskih država koje su vođene istinskim duhom političkih ideala i tradicije poštovanja slobode i vladavine prava, koji su njihova zajednička baština, poduzeti početne korake da bi zajednički osigurale ostvarenje određenih prava utvrđenih Općom deklaracijom".

Prema tome, vladavina prava je zajednička baština svih država članica Vijeća Europe. Europski sud je u presudi *Čonka protiv Belgije* (2002.) istaknuo da je načelo vladavine prava "jedno od temeljnih načela demokratskog društva koje je inherentno svim člancima Konvencije".<sup>21</sup>

Pozivajući se na praksu Europskog suda, Zaninović Orlić ističe kako vladavina prava "osigurava da se sve javne ovlasti provode u okviru ograničenja utvrđenih zakonom, u skladu s vrijednostima demokracije i temeljnih prava, a pod nadzorom neovisnih i nepristranih sudova", pri čemu načelo zakonitosti podrazumijeva "transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak provedbe zakona". Dalje ističe da je jedan od osnovnih elemenata vladavine prava načelo pravne sigurnosti, koje uključuje "zabranu proizvoljnosti izvršnih ovlasti, neovisne i nepristrane sudove, učinkovitu sudsku kontrolu uključujući puno poštovanje temeljnih prava i jednakost pred zakonom".<sup>22</sup>

S druge strane, načelo pravičnosti suđenja znači da se zahtjev mora moći podnijeti sudu (pravo na sud i pravo na pristup sudu). To znači da mora postojati pravna osnova za postojanje suda, te da mora biti osigurano pravo na pokretanje postupka i pravo da o sporu odluči sud, kako bi se njegova presuda u konačnici izvršila. Spor o pravima i obvezama građanske naravi mora se

---

<sup>21</sup> ESLJP, *Čonka protiv Belgije*, presuda od 5. veljače 2002., zahtjev br. 51564/99, § 83.

<sup>22</sup> Zaninović Orlić, *ibid.* (bilj. 17), str.13. Iz pojedinih utvrđenja sadržanih u Priručniku čini se da autorica ne razlikuje Vijeće Europe i Europsku uniju. Tako je na str. 13. utvrđeno sljedeće: "U preambuli Konvencije se navodi da je vladavina prava jedna od zajedničkih vrijednosti na kojima je Europska unija utemeljena, 'poštovanje vladavine prava je preduvjet za zaštitu temeljnih prava'."

rješavati pred "neovisnim i nepristranim sudom", u postupku koji jamči procesnu ravnopravnost stranaka (tzv. jednakost oružja), kontradiktorno suđenje i javnost postupanja.<sup>23</sup>

Prava koja jamči članak 6. stavak 1. Konvencije moraju biti stvarna i učinkovita. Učinkovitost se ostvaruje kada stranke u postupku imaju pravo izjasniti se o onom što smatraju bitnim za svoj predmet i kada je sud te njihove iskaze, izjašnjenja i tvrdnje, uz pažljivo ispitivanje činjenica i izvođenje drugih dokaza, propisno razmotrio. Prilikom ocjene o tome jesu li stranke u sporu imale pravično suđenje, ne smije se zanemariti opća činjenična i pravna pozadina predmeta, kao ni sudska praksa. Da bi pravo koje članak 6. Konvencije jamči, bilo učinkovito, vlasti moraju postupati marljivo (revno).<sup>24</sup>

U sudskim postupcima može doći do procesnih propusta. Svaki propust ili nedostatak u pogledu poštenosti postupka može se ispraviti u kasnijoj fazi, bilo na istom ili na višem stupnju sudske kontrole. Međutim, to podrazumijeva da sudska odluka podliježe preispitivanju od strane neovisnog i nepristranog suda ili sudišta osnovanog zakonom, koji ima punu nadležnost i koji također mora poštovati jamstva propisana člankom 6. stavkom 1. Konvencije. U tom je smislu bitan opseg ovlasti za preispitivanje koje ima žalbeni sud u svakom konkretnom slučaju. Ako su ovlasti žalbenog suda ograničene na ispitivanje je li pravilno primijenjen zakon, postupak pred tim sudom može pretpostavljati niz formalnosti. Nastanak propusta u postupku pred najvišim sudskim tijelom, kada taj propust nema tko ispraviti jer nema više sudske instancije, u pravilu upućuje na povredu prava na pravično suđenje.

Konačno, Zaninović Orlić ističe da za prosudbu povrede prava na pošteno suđenje važnost ima i "dojam o djelovanju pravosudnog sistema, jer je važno osigurati da je pravičnost postupka očita, što znači da mora biti moguće ocijeniti objektivno opravdanim sumnje pojedinaca u pogledu pravičnosti postupka".<sup>25</sup> Riječ je o tzv. "doktrini vanjskih dojmova" u svjetlu povećane osjetljivosti javnosti za pravilno provođenje pravde.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Prof. Uzelac navodi: "Pravo na procesnu ravnopravnost te pravo na kontradiktornost i javnost u postupanju i odlučivanju nalaze se u samom središtu pojma poštenog (fair) suđenja. Jamstva iz ove grupe ocjenjuju se iz cjeline postupka i imaju 'otvorenu, rezidualnu kvalitetu'." Uzelac, Alan: Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u knjizi: Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ur. Ivana Radačić, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011., str. 94.

<sup>24</sup> Usp. Zaninović Orlić, *ibid.* (bilj. 17), str. 14.

<sup>25</sup> *Op. cit.*

<sup>26</sup> Omejec, Konvencija, *ibid.* (bilj. 18), str. 1156.

### **1.3. Prava i jamstva koja proizlaze iz članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje)**

Iz prethodno sažetog prikaza temeljnih načela iz kojih se izvodi pravo na pošteno suđenje jasno je da je to pravo složeno i da se sastoji od niza konkretnih prava i postupovnih jamstava. Prema prof. Uzelcu, postupovna prava i jamstva koja izrijekom ili implicitno proizlaze iz prava na pošteno suđenje u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije su:

- pravo na sud ustanovljen zakonom
- pravo na neovisnost i nepristranost pri suđenju
- pravo na pristup sudu
- pravo na zastupanje kao pravo na pravnu pomoć
- pravo na procesnu ravnopravnost
- pravo na javno i kontradiktorno suđenje
- pravo na saslušanje
- pravo na dokaz
- pravo na javnu objavu presuda
- pravo na suđenje u razumnom roku
- pravo na učinkovitu ovrhu presude
- zabrana arbitrarnog postupanja i pravo na pravnu sigurnost.<sup>27</sup>

Svako od navedenih prava koja izrijekom ili implicitno proizlaze iz prava na pošteno suđenje u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije mogu biti predmet zasebnih i opsežnih analiza, što prelazi okvire ovoga rada. Za potrebe ovoga rada dostatno je ponoviti da su prethodno naznačena temeljna načela poštenog suđenja temelj za razumijevanje konkretnih prava i jamstava na pošteno suđenje i u upravnom sporu. Također je bitno naglasiti da je sva ta načela te sva navedena prava i jamstava na pošteno suđenje preuzeo i Ustavni sud u svojoj praksi.

### **2. Rezerva Republike Hrvatske u odnosu prema članku 6. Konvencije u upravnim sporovima (javnost sudske rasprave)**

Jedan od elemenata prava na javno suđenje jest pravo stranke zahtijevati da javnost, uključujući medije, bude prisutna na suđenju. Riječ je o kvalificiranom pravu propisanom u prvoj i drugoj rečenici članka 6. stavka 1. Konvencije, koja glasi:

---

<sup>27</sup> Uzelac, Pravo na pošteno suđenje, *ibid.* (bilj. 23), str. 90.



## "Članak 6.

### PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE

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

Prof. Omejec navodi da "javni karakter suđenja ima značenje fundamentalnog načela. On pruža zaštitu strankama u sporu od tajnog dijeljenja pravde bez uvida/provjere javnosti (*against the administration of justice in secret with no public scrutiny*). Održava i povjerenje javnosti u sudove. Vidljivost pravde (*visibility of justice*) pridonosi osiguravanju poštenosti suđenja u demokratskom društvu, što je temeljna svrha članka 6. Konvencije (presuda *Nikolova i Vandova protiv Bugarske*, 2013., § 67.). Javnost suđenja također omogućuje novinarima da obavljaju svoju ključnu ulogu 'budnog oka javnosti' odnosno 'javnog čuvara' (*public watchdog*), koja je zaštićena i člankom 10. Konvencije. Posebne okolnosti slučaja zbog kojih bi javnost mogla štetiti interesima pravde, pa bi njezino isključenje moglo biti opravdano, sudovi moraju procjenjivati primjenom 'testa stroge nužnosti' (odluka *Potts protiv Njemačke*, 1995.). Pretpostavka uvijek mora ići u korist javnosti sudske rasprave".<sup>28</sup> Na sličan način to pravo objašnjava i prof. Uzelac: "Što se tiče jamstva javnosti postupka, smatra se da je pravo na uvid javnosti jedan od elemenata demokratske tradicije koji pridonosi kako javnom povjerenju u sudove, tako i kontroli njihova rada. Pravo na javnost suđenja nije, međutim, apsolutno pa se zbog drugih važnih interesa navedenih u čl. 6. može ograničiti, no uz potrebu da se ostvari ravnoteža između zaštite tih prava i potrebe da se omogući uvid javnosti. Zato ograničenja javnosti suđenja trebaju biti 'razmjeran odgovor na neposrednu društvenu potrebu'".<sup>29</sup>

Pozivajući se na druge izvore, prof. Omejec naglašava da se "poštenost" suđenja, kad je riječ o "javnoj raspravi", sastoji od četiriju impliciranih prava. To su:

- prvo, pravo stranke da bude prisutna na suđenju,
- drugo, pravo stranke da stvarno (djelotvorno, aktivno) sudjeluje u sudskom postupku,

<sup>28</sup> Omejec, Konvencija, *ibid.* (bilj. 18), str. 1144.

<sup>29</sup> Uzelac, Pravo na pošteno suđenje, *ibid.* (bilj. 23), str. 95.

- treće, pravo stranke da javnost, uključujući medije, prisustvuje suđenju, što je izraz zahtjeva za javnom prirodnom sudske rasprave,<sup>30</sup>
- četvrto, pravo stranke na javnu objavu presude, što pretpostavlja obvezu suda da presudu učini javnom.<sup>31</sup>

Međutim, pri polaganju isprave o ratifikaciji Konvencije 5. studenoga 1997. godine Republika Hrvatska stavila je rezervu na održavanje javne rasprave zajamčene člankom 6. stavkom 1. Konvencije. U to je vrijeme bio na snazi Zakon o upravnim sporovima iz 1991.<sup>32</sup> Rezerva je sadržana u članku 4. Zakona o potvrđivanju Konvencije i odnosi se na 34. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima iz 1991. Rezerva glasi:

"Republika Hrvatska ne može jamčiti održavanje javne rasprave kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti jer on u pravilu odlučuje u nejavnoj sjednici.

Odgovarajuća odredba hrvatskog prava na koju se rezerva odnosi je:

- Zakon o upravnim sporovima, članak 34. stavak 1. koji glasi:  
‘O upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici.’"

Kao što je prethodno rečeno, novi Zakon o upravnim sporovima iz 2010. stupio je na snagu 1. siječnja 2012.<sup>33</sup> U članku 7. tog zakona propisano je da "u upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave" te da "sud može odlučiti u upravnom sporu bez održavanja rasprave samo u slučajevima propisanim ovim Zakonom". U Prijedlogu Zakona o upravnim sporovima, koji je Vlada Republike Hrvatske dostavila Hrvatskom saboru u lipnju 2009. godine, posebno se ističe "da je sukladno članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda, u upravno sudovanje uvedena obvezna usmena rasprava pred prvostupanjskim sudovima (dosadašnjim rješenjima u sferi slobodne ocjene Upravnog suda Republike Hrvatske) ..." <sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Primjer opravdanog isključenja javnosti sa suđenja sadržan je u predmetu *B. i P. protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda od 24. travnja 2001., zahtjevi br. 36337/97 i 35974/972001.). Europski sud je u tom slučaju ocijenio da su domaći sudovi opravdano zatvorili raspravu za javnost jer se odlučivalo o smještaju djece u kontekstu spora o skrbištva nad njima.

<sup>31</sup> Omejec, Konvencija, *ibid.* (bilj. 18), str. 1142.

<sup>32</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj 53/91., 9/92. i 77/92.

<sup>33</sup> Zakon o upravnim sporovima, *supra* bilj. 6. V. i Đerđa, Dario; Šikić, Marko: Komentar Zakona o upravnim sporovima (uz uvodni članak Dragana Medvedovića: Novi sustav upravnog sudovanja), Novi informator, Zagreb, 2012.

<sup>34</sup> Prijedlog Zakona o upravnim sporovima, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, lipanj 2009., 39.

Sukladno tome, stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima iz 2010. (1. siječnja 2012.) uklonjeni su razlozi zbog kojih je Republika Hrvatska stavila rezervu na dio članka 6. stavka 1. Konvencije u dijelu koji se odnosi na javnost sudske rasprave u upravnim sporovima. Međutim, čini se da sve do danas Republika Hrvatska nije obavijestila Vijeće Europe o prestanku važenja članka 34. stavka 1. bivšeg Zakona o upravnim sporovima iz 1991., na koji je 1997. godine stavila rezervu, jer je prema podacima nadležne službe Vijeća Europe rezerva i danas na snazi.<sup>35</sup>

S tim u vezi, ovim radom nastoji se uputiti na činjenicu da bi Vlada Republike Hrvatske trebala bez odgode obavijestiti nadležnu službu Vijeća Europe o povlačenju rezerve u odnosu na članak 6. stavak 1. Konvencije u dijelu koji se odnosi na javnost rasprave u upravnom sporu, neovisno o tome što je *de facto* riječ o formalnosti. Zbog dugogodišnjeg propusta da se to učini, ne bi trebalo isključiti ni mogućnost da Ustavni sud posegne za svojim ovlastima praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti iz članka 125. alineje 5. Ustava te Hrvatskom saboru podnese izvješće o tom problemu.

### **3. Ustavni sud: jamstva poštenog suđenja primjenjuju se i u upravnom sporu**

Izvan i neovisno o postavljenoj rezervi u odnosu na javnost sudske rasprave pred Upravnim sudom Hrvatske, Ustavni sud je u odluci broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000., kojom su ukinute pojedine odredbe Zakona o izvlaštenju,<sup>36</sup> uvažio činjenicu da je Republika Hrvatska stavila rezervu na dio članka 6. stavka 1. Konvencije koji se odnosi na javnost upravnosudskog postupka, s kojom je povezana i usmenost rasprave. Međutim, istodobno je utvrdio da upravnosudski postupak, uređen Zakonom o upravnim sporovima iz 1991., ne udovoljava (između ostalog) zahtjevu kontradiktornosti rasprave koji nije obuhvaćen rezervom (točka 7.4. odluke). Na tim je osnovama, zbog nepoštovanja zahtjeva za kontradiktornošću sudske rasprave, Ustavni sud utvrdio da su pojedine odredbe Zakona o izvlaštenju "protivne odredbama iz članka 6. stavka 1. Konvencije, a time istodobno i odredbama članaka 3., 5. i 134. Ustava Republike Hrvatske".

---

<sup>35</sup> Izvor: Reservations and Declarations for Treaty No.005 - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 005), Status as of 15/05/2022, <https://www.coe.int/en/web/conventions/by-subject-matters1?module=declarations-by-treaty&numSte=005&codeNature=0> (pristup:26. svibnja 2022.)

<sup>36</sup> USRH, odluka broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000., Narodne novine broj 112/00. Zakon o izvlaštenju koji je bio predmet ocjene u navedenom ustavnosudskom postupku objavljen je u Narodnim novinama broj 9/94 i 35/94.

Time je Ustavni sud ujedno zauzeo važno ustavnopravno stajalište da Konvencija ima tzv. kvazi-ustavni položaj u Republici Hrvatskoj jer su povrede prava koje su zajamčene Konvencijom istodobno i povrede samog Ustava.

Nadalje, Ustavni sud je u odluci broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010.<sup>37</sup> izrazio načelni ustavnopravni stav da jamstva prava na pravično suđenje, sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava, moraju biti poštovana i u postupku sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata uprave iz članka 19. stavka 2. Ustava, to jest u sudskom postupku pred upravnim sudom. To načelno pravno stajalište Ustavni sud je kasnije ponovio u nizu svojih odluka. Primjerice, u recentnoj odluci broj: U-III-4727/2021 od 31. ožujka 2022. navedeno je:

"17. ... Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010., objavljenoj u 'Narodnim novinama' broj 90/10., utvrdio da se jamstva prava na pravično suđenje sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava primjenjuju i na sudske postupke pred upravnim sudovima (upravne sporove), koji su uređeni člankom 19. stavkom 2. Ustava.

Također napominje da postupci pred sudovima moraju biti u skladu s vladavinom prava koja se može poistovjetiti i s dobrim radom pravosuđa pa bi prava, zajamčena Ustavom i međunarodnim pravnim aktima, koja obvezuju Republiku Hrvatsku, bila iluzorna i teorijska, a ne stvarna i učinkovita kad ne bi postojala obveza tijela sudbene vlasti (i drugih nadležnih tijela) da u postupku primijene sva postupovna i materijalnopravna jamstva pravičnog suđenja (odlučivanja) koja su u tom smislu i propisana, kao i obveza da svoje odluke obrazlože."

S obzirom na kvazi-ustavni položaj Konvencije u ustavnom poretku Republike Hrvatske te jurisdikciju Europskog suda pod koju se podvode i odluke hrvatskog Ustavnog suda, ustavnosudska zaštita prava na pošteno suđenje pred upravnim sudovima u nastavku se valorizira kroz mjerodavnu praksu Europskog suda u odnosu na Hrvatsku.

### **III. PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE U UPRAVNOM SPORU (PREGLED PRAKSE EUROPSKOG SUDA)**

Kad je riječ o Republici Hrvatskoj, velik broj presuda Europskog suda, u kojima su utvrđene povrede konvencijskih prava, odnose se na povrede jednog ili više postupovnih prava na

---

<sup>37</sup> USRH, odluka broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010., Narodne novine broj 90/10.

pošteno suđenje sadržanih u članku 6. Konvencije.<sup>38</sup> Među njima, postoji i određeni broj slučajeva povrede prava na pošteno suđenje u upravnim sporovima.

U ovom se dijelu rada prikazuju presude Europskog suda protiv Republike Hrvatske u kojima je meritorno presuđeno da je Republika Hrvatska učinila jednu ili više povreda pojedinih prava ili jamstava poštenog suđenja u postupcima u kojima se odlučivalo o upravnim stvarima. Presude su razvrstane prema povredama članka 6. stavka 1. Konvencije koje je Europski sud utvrdio, sljedećim redoslijedom:

- povreda prava na pristup sudu
- povreda prava na usmenu i javnu raspravu
- povreda prava na pravično ispitivanje slučaja - jednakost oružja i kontradiktornost postupka
- povreda prava na obrazloženu odluku
- povreda prava na razumnu duljinu upravnosudskog postupka.

### **1. Slučajevi povrede prava na pristup upravnom sudu**

Prema ustaljenoj i dugogodišnjoj praksi Europskog suda, pravo na pristup sudu, kao implicirano konvencijsko pravo, sastavni je dio "prava na sud", a time i sastavni dio prava na pošteno suđenje. Europski sud objasnio je pravo na pristup sudu prvi put u predmetu *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1975.).<sup>39</sup> Naglasio je da se u građanskim se stvarima vladavina prava teško može zamisliti ako nema mogućnosti pristupa sudovima (§ 34.). Dalje je naglasio da se članak 6. stavak 1. Konvencije mora tumačiti u svjetlu načela "prema kojemu mora postojati mogućnost podnošenja građanske tužbe suda" jer se to načelo "svrstava među 'općepriznata' temeljna načela prava; isto se odnosi i na načelo međunarodnog prava koje zabranjuje uskraćivanje suđenja" (§ 35.), nastavljajući:

"Kad bi se članak 6. stavak 1. ... shvaćao kao da se tiče isključivo vođenja postupka koji je već pokrenut pred sudom, država ugovornica mogla bi se riješiti svojih sudova, a da pritom ne postupi u suprotnosti s tim tekstom, ili im oduzeti nadležnost da odlučuju u nekim kategorijama građanskih postupaka te ih povjeriti tijelima koja ovise

---

<sup>38</sup> Prof. Uzelac je za razdoblje do 2010. godine utvrdio da se oko 90% svih presuda Europskog suda u kojima su utvrđene povrede konvencijskih prava odnose na povrede jednog ili više postupovnih prava na pošteno suđenje. 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, br. 1 (2010), str. 102.

<sup>39</sup> ESLJP, *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 21. veljače 1975., zahtjev br. 4451/70.

o vladi. Takve pretpostavke, neodvojive od opasnosti arbitrarne vlasti, imale bi ozbiljne posljedice koje su nespojive s naprijed navedenim načelima i koje Sud ne može previdjeti (...).

Prema mišljenju Suda, bilo bi nezamislivo da članak 6. stavak 1. ... iscrpno opisuje procesna jamstva koja se pružaju strankama u postupku koji je u tijeku, a da pritom prvo ne štiti ono što samo po sebi zapravo omogućuje korištenje tim jamstvima, a to je pristup sudu. Obilježja koja sudski postupak opisuju kao pošten, javan i brz uopće nemaju nikakvu vrijednost ako sudskog postupka nema.

36. Uzm li se sva prethodna razmatranja zajedno, slijedi da pravo na pristup predstavlja element koji je sastavni dio prava navedenog u članku 6. stavku 1. ..."

Samo pravo na pristup sudu znači da u nacionalnom pravnom poretku države stranke mora postojati sudski put za zahtjeve koji se tiču građanskih prava. Ako ne postoji, riječ je *per se* o povredi prava na pristup sudu.<sup>40</sup> Pravo na pristup sudu uključuje i pravo stranke "na dobivanje sudske odluke", ali i pravo da stupanj pristupa sudu, koji je dopušten prema nacionalnom zakonodavstvu, "bude dovoljan da osigura pojedinčevo 'pravo na sud', uzimajući u obzir vladavinu prava u demokratskom društvu ... Sud podsjeća da je namjera Konvencije jamčiti prava koja nisu teorijska ili prividna, nego prava koja su provediva u praksi i djelotvorna".<sup>41</sup>

Kad je riječ o pravo na pristup upravnom sudu u Republici Hrvatskoj, Europski sud se u dosadašnjoj praksi bavio i izravnim problemima sprječavanja pristupa stranke tom sudu, i problemom ograničenja prava na pristup upravnom sudu.<sup>42</sup> U nastavku se u tabličnom obliku sažima dosadašnja mjerodavna praksa Europskog suda.

<b>Majski protiv Hrvatske (br. 2) – presuda od 19. srpnja 2011., zahtjev br. 16924/08</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje - pristup sudu)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Zakon o državnom odvjetništvu nije sadržavao nikakve odredbe o pravnim sredstvima koja su na raspolaganju protiv odluka Državnoodvjetničkog vijeća (DOV) o imenovanju zamjenika državnog odvjetnika pa iz njegovog teksta nije bilo izvjesno koje je pravno sredstvo trebalo koristiti. Ta je neizvjesnost ispravljena sudskim tumačenjem (bivšeg) Upravnog suda Hrvatske od 17. studenoga 2004. godine, kad je taj sud presudio po prvi puta da se takve odluke mogu pobijati samo zahtjevom za zaštitu Ustavom zajamčenog prava na temelju

<sup>40</sup> ESLJP, *Brumărescu protiv Rumunjske* [VV], presuda od 28. listopada 1999., zahtjev br. 28342/95, § 65.

<sup>41</sup> ESLJP, *Multiplex protiv Hrvatske*, presuda od 10. srpnja 2003., zahtjev br. 58112/00, §§ 44. i 45.

<sup>42</sup> Usp. i Elijaš D.; Marković S.; Trgovac S., Pravo na pristup sudu kao aspekt prava na pravično suđenje, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991). vol. 37, br. 1 (2016), str. 385-421.

<b>Majski protiv Hrvatske (br. 2) – presuda od 19. srpnja 2011., zahtjev br. 16924/08</b>	
	članka 66. Zakona o upravnim sporovima iz 1991. (ZUS/1991). U listopadu 2014. godine, u postupku imenovanja zamjenika županijskog državnog odvjetnika, DOV je odabrao drugog kandidata, a ne podnositelja. Odluka o tom imenovanju sadržavala je uputu o pravnom lijeku da se protiv nje može "pokrenuti upravni spor tužbom Upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od trideset dana od dana dostave odluke". Sukladno tome, podnositelj je podnio tužbu Upravnom sudu protiv te odluke. Upravni sud je njegovu tužbu odbacio kao nedopuštenu s obrazloženjem da odluka DOV-a ne predstavlja upravni akt pa protiv nje nije dopušteno podnijeti tužbu u upravnom sporu nego samo zahtjev za zaštitu Ustavom zajamčenog prava na temelju članka 66. ZUS-a/1991.
Ocjena Europskog suda:	Podnositelj zahtjeva nije trebao biti svjestan tumačenja Upravnog suda (donesenog oko dva mjeseca prije nego što je podnositelj podnio svoju tužbu istom sudu) i nije trebao zanemariti izričitu uputu o pravnim sredstvima sadržanu u odluci DOV-a koju je pobijao. To zato što je za obvezujuću primjenu pravnog sredstva, koje je rezultat sudske tumačenja, u pravilu potrebno šest mjeseci da takav razvoj sudske prakse dosegne dovoljni stupanj pravne sigurnosti prije nego što se može smatrati da je javnost djelotvorno svjesna domaće odluke koja je uspostavila pravno sredstvo i da su osobe kojih se to tiče sposobne i obvezne koristiti ga. U konkretnim okolnostima podnositelj je mogao razumno očekivati da ga Upravni sud prvo obavijesti o tome kako se njegova tužba može ispitati samo kao zahtjev za zaštitu Ustavom zajamčenog prava, te da ga pozove da točno navede svoje ustavno pravo koje smatra da mu je povrijeđeno. Umjesto toga, Upravni sud je odmah utvrdio da je njegova tužba nedopuštena. Uslijed toga se podnositelj zahtjeva našao u situaciji u kojoj je bio spriječen, bez vlastite krivnje, da se ispita osnovanost pobijane odluke DOV-a. Stoga je u ovome predmetu došlo do povrede prava na pristup sudu iz članka 6. stavka 1. Konvencije (§§ 70-72).

<b>Peruško protiv Hrvatske - presuda, 15. siječnja 2013., zahtjev br. 36998/09</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje - pristup sudu)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Podnositelj je radio kao čistač u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske do 3. kolovoza 2001. godine, kad mu je Ministarstvo otkazalo radni odnos jer je njegovo radno mjesto ukinuto. Podnositelj je zbog tog otkaza vodio i parnični i upravnosudski postupak, pri čemu je u jednom trenutku povukao tužbu pred upravnim sudom, da bi kasnije podnio novu tužbu upravnom sudu koja je bila identična tužbi koju je podnio parničnom sudu. Upravni sud pogrešno je poistovjetio građansku tužbu koju je podnositelj podnio Općinskom sudu u Puli, a koja je bila proslijeđena Upravnom sudu i koju je podnositelj povukao, od upravne tužbe koju nije povukao, te je obustavio upravnosudski postupak s obrazloženjem da je podnositelj "odustao od tužbe u cijelosti".
Ocjena Europskog suda:	Europski sud je ocijenio da je u složenim okolnostima konkretnog slučaja nadležni Upravni sud pogrešno obustavio podnositeljev postupak, lišivši ga time prava na pristup upravnom sudu. Iako je bio svjestan svih okolnosti podnositeljevog predmeta, kao i očite pogreške koju je počinio Upravni sud, Ustavni sud, u povodu ustavne tužbe podnositelja, nije se umiješao i osigurao poštovanje podnositeljevog prava na pristup sudu. Došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije (§§ 56. do 58).

<b>Zustović protiv Hrvatske – presuda od 22. travnja 2021., zahtjev br. 27903/15</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje - pristup sudu)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Predmet se odnosio na upravni postupak i upravni spor o invalidskoj mirovini podnositeljice zahtjeva u kojem je nadležni upravni sud, presudivši o osnovanosti u njezinu korist, odbio njezin zahtjev za naknadu troškova na temelju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine br. 143/12), kojim je bilo predviđeno da svaka stranka u upravnom sporu podmiruje svoje troškove. Tu je odredbu Ustavni sud kasnije ukinuo kao nesuglasnu s Ustavom ocijenivši je ograničenjem prava na pristup sudu i utvrdivši da to ograničenje nije imalo legitimni cilj. Konkretno, Ustavni sud je smatrao da upravni spor, izazvan nezakonitim aktom ili postupanjem države ili javnopravnih tijela, ne može biti pošten ako država kao stranka koja je izgubila spor tužiteljima ne plati troškove postupka (odluka USRH broj: broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016., Narodne novine broj 94/16).
Ocjena Europskog suda:	Europski sud je potvrdio da odredba Zakona o upravnim sporovima, kojom je bilo predviđeno da svaka stranka u upravnom sporu podmiruje svoje troškove predstavlja ograničenje prava na pristup sudu (§ 105.). Kad je riječ o legitimnom cilju, Europski sud je ponovio da je u ovom predmetu riječ o sporu protiv države do kojeg je došlo zbog radnji poduzetih u okviru izvršavanja njezinih javnih ovlasti. U takvim sporovima, prebacivanje od strane države troška ispravljanja njezinih vlastitih pogrešaka na dotične pojedince radi zaštite njezinih vlastitih financijskih interesa u suprotnosti je s dobro utvrđenim načelom da rizik od bilo koje pogreške državnog tijela mora snositi sama država. Prema tome, Europski sud "ne vidi razlog da se ne složi s utvrđenjem Ustavnog suda da predmetna odredba nije težila legitimnom cilju i da je, u slučaju da izgubi u sporu u takvoj situaciji, upravo na državi da podmiri troškove postupka" (§ 106.).

## 2. Slučajevi povrede prava na usmenu i javnu raspravu pred upravnim sudom

Kad je riječ o ispitivanju povreda prava na usmenu i javnu raspravu u hrvatskom upravnom pravu, Europski sud usmjerava se isključivo na mogućnost rasprave pred upravnim sudovima, kako je to objasnio u predmetu *Šikić protiv Hrvatske* (2010.)<sup>43</sup>:

"25. ... Sud ponavlja da članak 6. jamči pravo na pošteno suđenje od strane suda. Sud primjećuje da je o predmetu podnositelja zahtjeva u prvom stupnju odlučilo Ministarstvo unutarnjih poslova, postupajući kao upravno tijelo. To tijelo, koje je jedno od ministarstava hrvatske Vlade, i stoga ima izvršne ovlasti, ne može se smatrati sudom u smislu članka 6. Konvencije.

27. Nakon toga predmet su ispitivali Upravni sud i Ustavni sud. Ustavni sud odlučuje o predmetima na sjednicama i stoga ne održava ročišta za raspravu. Stoga se

<sup>43</sup> ESLJP, *Šikić protiv Hrvatske*, presuda od 15. srpnja 2010., zahtjev br. 9143/08.



pitanje koje se postavlja pred ovim Sudom tiče prava podnositelja zahtjeva na usmenu raspravu u postupku pred Upravnim sudom."

Za problem rasprave pred upravnim sudovima mjerodavna je sljedeća presuda Europskog suda:

<b>Idžanović protiv Hrvatske – presuda od 9. srpnja 2020., zahtjev br. 67705/14</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje - usmena i javna rasprava / saslušanje)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni spor radi priznavanja prava iz obveznoga zdravstvenog osiguranja.
Prigovori podnositelja:	U svom zahtjevu Europskom sudu podnositelj je prigovorio da mu je uskraćena usmena rasprava u upravnom postupku koji je pokrenuo, a u kojem je tražio da mu se ozljeda koju je zadobio na radnom mjestu prizna kao ozljeda na radu i da mu se prizna pravo na naknadu zbog nesposobnosti za rad („prava iz zdravstvenog osiguranja“). Usmena rasprava uskraćena mu je i pred Visokim upravnim sudom, koji je djelovao kao jedina sudska instanca pune jurisdikcije u tom predmetu. Konkretno, podnositelj je tvrdio da Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu, Područna služba Zagreb (Zavod) nije u potpunosti utvrdio činjenično stanje jer mu nije bila pružena prilika da se očituje o navodima svog poslodavca. Isto tako, nije bio ispitan o tome zašto i/ili prema čijim uputama se popeo na bager s kojeg je pao. Ukazao je i na činjenicu da je Zavod ocijenio da penjanje na stroj nije predstavljalo jedan od njegovih radnih zadataka iako nije bilo utvrđeno koji su bili njegovi radni zadaci. Nakon toga, Visoki upravni sud nije održao raspravu i nije ga ispitao o okolnostima nastanka njegove ozljede.
Ocjena Europskog suda:	Središnje pitanje u predmetnom postupku nije bilo pravno ni strogo tehničko već isključivo činjenično pitanje koje je bilo sporno između stranaka. Stoga, iako prema domaćem pravu Visoki upravni sud nije bio dužan održati usmenu raspravu, prema dobro utvrđenoj praksi Europskog suda, podnositelj zahtjeva u načelu je imao pravo na usmenu raspravu (§ 36.). Visoki upravni sud nije se pozvao ni na kakve iznimne okolnosti kojima bi opravdao svoje odbijanje da održi usmenu raspravu (§ 37.). Europski sud je iznio sljedeće pravilo: zahtjevi učinkovitosti i ekonomičnosti sami po sebi ne mogu opravdati neprovođenje rasprave osim ako se predmet odnosi na isključivo pravna ili strogo tehnička pitanja ili ako ne postoje pitanja vjerodostojnosti ni sporne činjenice zbog kojih bi trebalo provesti raspravu pa sudovi mogu pošteno i razumno odlučiti o predmetu na temelju podnesaka stranaka i drugog pisanog materijala (§ 39.). Budući da takve izvanredne okolnosti nisu postojale u ovom predmetu, Europski sudu je zaključio da neprovođenje rasprave nije bilo opravdano u tom konkretnom slučaju.

### **3. Slučajevi povrede prava na pravično ispitivanje slučaja pred upravnim sudom – jednakost oružja i kontradiktornost postupka**

O procesnoj ravnopravnosti hrvatsko procesno pravo govori u okviru načela saslušanja stranaka.<sup>44</sup> Europski sud smatra da načelo procesne ravnopravnosti stranaka (načelo tzv. jednakosti oružja), jedno od elemenata šireg pojma pravičnog suđenja, zahtjeva da se svakoj

<sup>44</sup>Uzelac, Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima, *ibid.* (bilj. 38), str. 16.

stranci da razumna mogućnost da predstavi svoj predmet pod uvjetima koji je ne stavljaju u značajno nepovoljniji položaj *vis-à-vis* njezina protivnika.<sup>45</sup> Svaka stranka mora imati priliku znati za očitovanje ili dokaze koje navede druga stranka i odgovoriti na njih.<sup>46</sup>

Nadalje, pojam poštenog suđenja podrazumijeva i pravo na kontradiktorni postupak, prema kojemu stranke moraju imati priliku ne samo obznaniti sve dokaze potrebne da bi uspjele sa svojim zahtjevima, nego i saznati za sve predložene dokaze ili dostavljena očitovanja, te staviti svoje primjedbe na njih, a sve to kako bi mogli utjecati na odluku suda.<sup>47</sup>

Za problem jednakosti oružja pred upravnim sudovima mjerodavne su presude Europskog suda u predmetima *Hrdalo protiv Hrvatske* (2011.) i *Maravić Markeš protiv Hrvatske* (2014.), dok su za probleme jednakosti oružja i kontradiktornosti postupka pred upravnim sudovima mjerodavne presude *T. G. protiv Hrvatske* (2017.) i *Letinčić protiv Hrvatske* (2016.). Presuda *Letinčić* važna je i zbog toga što se bavi (ne)mogućnošću očitovanja stranke na nalaz vještaka. Te se presude sažeto prikazuju u nastavku, u tabličnom obliku.

<b>Hrdalo protiv Hrvatske – presuda od 27. rujna 2011., zahtjev br. 23272/07</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravično ispitivanje slučaja - jednakost oružja)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Postupak razrješenja s mjesta predstojnika Ureda državne uprave u Dubrovačko-neretvanskoj županiji kao posljedica kaznenog postupka, koje je razrješenje u nadležnosti Vlade Republike Hrvatske.
Prigovori podnositelja:	Podnositelj je u zahtjevu Europskom sudu tvrdio da je upravni postupak vezan uz njegovu smjenu s dužnosti bio nepošten, a da su domaće vlasti osobito povrijedile načelo jednakosti oružja. Povreda jednakosti oružja očitovala se u tome što mu nikad nije dostavljen odgovor Vlade Republike Hrvatske (kao protivne stranke – tuženice – u upravnom postupku) od 24. lipnja 2004. godine na njegovu upravnu tužbu od 20. travnja 2004. godine i da stoga nije imao priliku na nju se očitovati.
Ocjena Europskog suda:	Odgovor Vlade Republike Hrvatske od 24. lipnja 2004. godine sadržavao je obrazloženo mišljenje o osnovanosti tužbe podnositelja zahtjeva. U takvoj situaciji učinak koji očitovanje stvarno ima na presudu je neznan jer je na strankama u sporu da navedu imaju li potrebu odgovoriti na dokument. Međutim, ono o čemu se ovdje osobito radi je povjerenje parničnih stranaka u rad pravosuđa, koje se temelji, <i>inter alia</i> , na znanju da su imale priliku iznijeti svoje stavove o svakom dokumentu u spisu (§ 36.). Štoviše, Vlada Republike Hrvatske nije se u svom odgovoru ograničila na ponavljanje razloga danih u odluci koju je podnositelj zahtjeva pobijao svojom tužbom. Ona je, dapače, dostavila nove tvrdnje u prilog svojoj odluci, kao odgovor na tvrdnje koje je iznio

<sup>45</sup> Usp. ESLJP, *Dombo Beheer B.V. protiv Nizozemske*, presuda od 27. listopada 1993., zahtjev br. 14448/88, § 33., serija A, br. 274.

<sup>46</sup> Usp. ESLJP, *Ruiz-Mateos protiv Španjolske*, presuda od 23. lipnja 1993., zahtjev br. 12952/87, § 63., serija A, br. 262

<sup>47</sup> Usp. *Letinčić protiv Hrvatske*, presuda od 3. svibnja 2016., zahtjev br. 7183/11, § 49., i u njoj citirane predmete.

<b>Hrdalo protiv Hrvatske – presuda od 27. rujna 2011., zahtjev br. 23272/07</b>	
	podnositelj zahtjeva u svojoj tužbi. Stoga je tim više bilo potrebno dati podnositelju priliku da na njih da svoje primjedbe ako je to želio učiniti (§ 37.). Stoga je u ovome predmetu došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije zbog povrede načela jednakosti oružja (§ 40.).

<b>Maravić Markeš protiv Hrvatske – presuda od 9. siječnja 2014., zahtjev br. 70923/11</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravično ispitivanje slučaja - jednakost oružja)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni postupak i spor radi isplate otpremnine.
Prigovori podnositelja:	Podnositeljica je u zahtjevu Europskom sudu posebno istaknula da upravni postupak u njezinu slučaju nije bio pravičan jer su domaća tijela u tom postupku prekršila načelo jednakosti oružja. Povreda jednakosti oružja očitovala se i tome što joj Upravni sud nije prosljedio odgovor na tužbu koji je Gradski ured predao tijekom postupka te da joj je stoga uskratio mogućnost da se o njemu očituje. Nadalje, prigovorila je da je Upravni sud svoju odluku temeljio na tvrdnjama Gradskog ureda koje su prvi put iznijete u njegovu odgovoru.
Ocjena Europskog suda:	Odgovor Gradskog ureda sadržavao je obrazloženo mišljenje o osnovanosti tužiteljčine tužbe. Sud je opetovano utvrdio da je u takvoj situaciji stvarni učinak prigovora na presudu od male važnosti. U takvoj situaciji učinak koji očitovanje stvarno ima na presudu je neznan jer je na strankama u sporu navedu imaju li potrebu odgovoriti na dokument. Međutim, ono o čemu se ovdje osobito radi je povjerenje parničnih stranaka u rad pravosuđa, koje se temelji, <i>inter alia</i> , na znanju da su imale priliku iznijeti svoje stavove o svakom dokumentu u spisu (§ 48.). Štoviše, Gradski se ured u svojem odgovoru nije ograničio na ponavljanje razloga navedenih u odluci koju je podnositeljica zahtjeva osporavala u svojoj tužbi. Umjesto toga, kao odgovor na tvrdnje koje je podnositeljica zahtjeva navela u svojoj tužbu iznio je nove tvrdnje koje podupiru njegovu odluku. Upravni sud pozivao se na te (nove) tvrdnje koje je iznio Gradski ured i čak ih je uključio u presudu od 6. svibnja 2009. kojom odbija podnositeljčinu tužbu. Stoga je bilo tim važnije podnositeljici zahtjeva omogućiti odgovor na te tvrdnje ako je to željela (§ 49.). Sud je naglasio da je, kad je riječ o Hrvatskoj, već utvrdio povredu članka 6. stavka 1. u predmetu <i>Hrdalo</i> u sličnoj situaciji. Stoga je i u ovom predmetu došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije zbog povrede načela jednakosti oružja (§ 57.).

<b>T. G. protiv Hrvatske – presuda od 11. srpnja 2017., zahtjev br. 39701/14</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravično ispitivanje slučaja - jednakost oružja i kontradiktornost)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni postupak i spor zbog neobnove podnositeljevog oružnog lista.
Prigovori podnositelja:	Podnositelj je u zahtjevu Europskom sudu prigovorio nepravičnosti postupka na temelju članka 6. Konvencije jer je produženje valjanosti njegova oružnog lista odbijeno na temelju službenih bilješki policije koje nisu u potpunosti obznanjene ni njemu ni njegovom odvjetniku. Tvrdio je da su izvješća o njegovoj sigurnosnoj

<b>T. G. protiv Hrvatske – presuda od 11. srpnja 2017., zahtjev br. 39701/14</b>	
	provjeri temeljena na neprovjerenim i netočnim insinucijama policije. Iako je zatražio otkrivanje podataka na kojima se izvješća temelje, oni mu nikada nisu dani na uvid. Umjesto toga, Upravni sud Republike Hrvatske izvršio je uvid <i>ex parte</i> i time ga spriječio u učinkovitoj obrani u njegovom predmetu. To je, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, bilo protivno zahtjevima jednakosti oružja i kontradiktornog postupka iz članka 6. Konvencije. Podnositelj je također smatrao da je u dovoljnoj mjeri pokazao da nije sklon uživanju alkohola i da stoga nije postojao razlog da mu se odbije produženje valjanosti oružnog lista
Ocjena Europskog suda:	Gore opisano ograničenje pristupa relevantnim podacima proizlazi iz domaćeg zakonodavstva, a vezano za procjenu podobnosti pojedinca za dobivanje oružnog lista (§ 60.). Europski sud ograničio se na ispitivanje je li podnositelj zahtjeva bio dovoljno upoznat s optužbama protiv njega i jesu li poteškoće uzrokovane ograničenjem njegova pristupa informacijama imale dovoljnu protutežu u postupcima koje je proveo Upravni sud (§ 62.) Europski sud utvrdio je da je zbog iznimno ograničenog opsega informacija dostupnih podnositelju Upravni sud trebao posvetiti posebnu pažnju i pozornost tome da osigura da njegov postupak donošenja odluke u najvećoj mogućoj mjeri ispunjava zahtjeve kontradiktornog postupka i jednakosti oružja (§ 64). Suprotno tome, Upravni sud je bez prisutnosti stranaka izvršio procjenu dokaza na kojima je policija temeljila svoja izvješća o sigurnosnoj provjeri podnositelja te je prihvatio izvješća policije kao dovoljnu činjeničnu osnovu za odluku koja se pred njim osporavala, a da pritom nije uzeo u obzir ograničenja prava podnositelja (§ 65.). Po toj je osnovi utvrdio da u postupku pred Upravnim sudom nisu provedene prikladne mjere zaštite interesa podnositelja kojima bi mu se osiguralo pošteno suđenje, kako je zajamčeno člankom 6. stavkom 1. Konvencije.

<b>Letinčić protiv Hrvatske – presuda od 3. svibnja 2016., zahtjev br. 7183/11</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (opće pravo na pošteno suđenje)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni postupak i spor radi prava na obiteljsku mirovinu i uspostave statusa hrvatskog vojnog invalida iz Domovinskog rata.
Prigovori podnositelja:	Podnositelj je u zahtjevu Europskom sudu prigovorio da postupak koji se odnosio na njegov zahtjev za obiteljsku invalidninu nije bio pošten. Središnji prigovor odnosio se na podnositeljevu navodnu neravnopravnost naspram državnih tijela u upravnom postupku, jer mu upravna tijela nisu prosljedila nalaz i mišljenje vještaka prije donošenja odluke o njegovom zahtjevu za obiteljsku invalidninu, što ga je spriječilo da se učinkovito upozna s konkretnim nalazima vještaka i komentira ih tijekom postupka. Time mu nije pružena prilika da učinkovito sudjeluje u postupku. Dakle, nadležna upravna tijela, uključujući i Upravni sud Republike Hrvatske, ignorirala su sve njegove tvrdnje koje se odnose na traženje i pribavljanje nalaza i mišljenja vještaka, što je bilo od ključne važnosti za njegov predmet.
Ocjena Europskog suda:	Europski sud istaknuo je kako članak 6. stavak 1. Konvencije ne sprječava nacionalne sudove da se oslanjaju na mišljenja vještaka koja su sastavila specijalizirana tijela za rješavanje sporova kada to zahtijeva priroda spornih pitanja koja se razmatraju. Zahtijeva, međutim, da se uzme u obzir zahtjev neutralnosti od strane stalnog vještaka, da je sudski postupak u skladu s načelom kontradiktornosti i da se podnositelj zahtjeva stavi u ravnopravan položaj sa svojim protivnikom, odnosno državom, u skladu s načelom ravnopravnosti stranaka (§ 61.). Europski sud je utvrdio da su nalazi i mišljenja vještaka u konkretnom slučaju imali dominantan utjecaj na ocjenu činjenica od

<b>Letinčić protiv Hrvatske – presuda od 3. svibnja 2016., zahtjev br. 7183/11</b>	
	<p>strane tog suda jer su se odnosili na područje medicine koje nije bilo u sklopu sudačkog znanja (§ 64.). Istodobno, podnositelj zahtjeva bio je izuzet iz postupka traženja i pribavljanja nalaza i mišljenja vještaka Centra te je saznao njegovu bit tek nakon donošenja odluke Gradskog odjela Grada Zagrebu kojom se odbacuje njegov zahtjev za obiteljsku invalidninu. Time je položaj podnositelja u postupku bio ozbiljno otežan jer nije imao priliku, kako je predviđeno u mjerodavnom domaćem pravu, da sazna i komentira dokumente koje su razmotrili vještaci, niti je imao priliku ispitati svjedoke koji su dali iskaze pred upravnim tijelima, relevantne za vještački nalaz (§ 65.). Ministarstvo je ignoriralo sve njegove konkretne prigovore u tom pitanju, a Upravni sud Republike Hrvatske potvrdio je takvo postupanje Ministarstva, smatrajući da konkretni prigovori podnositelja nisu važni za donošenje odluke o njegovom zahtjevu za obiteljsku invalidninu (§ 66.). "Iz toga slijedi da Upravni sud Republike Hrvatske, postupajući u posljednjem stupnju upravnog postupka kao pravosudno tijelo koje je imalo punu nadležnost ispitati sva činjenična i pravna pitanja koja se pojavljuju u kontekstu predmeta, nije kritički pristupio i otklonio postupovne propuste koji se odnose na isključenje podnositelja zahtjeva iz postupka traženja i pribavljanja nalaza i mišljenja vještaka (...). Ustavni sud Republike Hrvatske nije naknadno na odgovarajući način riješio i ispravio ovaj propust Upravnog suda Republike Hrvatske." (§ 67.). U takvim okolnostima, došlo je do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije.</p>

#### 4. Slučajevi povrede prava na obrazloženu odluku

<b>Jaćimović protiv Hrvatske – presuda od 31. listopada 2013., zahtjev br. 22688/09</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje – povreda prava na obrazloženu odluku)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni postupak i spor radi isplate naknade plaće zbog nezaposlenosti (strani državljanin).
Prigovori podnositelja:	Podnositelj je u zahtjevu Europskom sudu prigovorio da odluke domaćih tijela kojima se ukida njegovo pravo na isplatu naknade za nezaposlene nisu bile zadovoljavajuće obrazložene, kako je to propisano člankom 6. stavkom 1. Konvencije,
Ocjena Europskog suda:	Europski sud istaknuo je da postoje dva središnja pitanja kod prestanka prava pojedinca na plaćanje socijalnih novčanih naknada u skladu s člankom 128. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Prvo, je li osiguranik propustio koristiti svoje pravo unutar ograničenog vremenskog razdoblja, i drugo, je li bio spriječen u korištenju tog prava okolnostima koje su bile izvan njegova nadzora (§ 50.). Europski sud je utvrdio da je u svim odlukama domaćih tijela u predmetu podnositelja razmotreno samo prvo od prethodno navedena dva pitanja u pogledu primjene članka 128. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, i to je li podnositelj zahtjeva kontaktirao s nadležnim tijelima mirovinskog osiguranja unutar propisanog roka, dok se drugo pitanje ne spominje. U nedostatku bilo kakvog obrazloženja domaćih tijela u odnosu na to drugo pitanje, Europski sud "nije uvjeren da je podnositelj zahtjeva imao pošteno suđenje" te "nalazi da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije" (§§ 52. i 53.).

## 5. Slučajevi povrede prava na razumnu duljinu upravnog postupka i upravnog spora

Europski sud ocjenjuje razumnost duljine postupka u svjetlu činjenica i okolnosti konkretnog slučaja, uvijek polazeći od sljedećih kriterija: složenost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva, postupanje mjerodavnih vlasti, kao i važnost onoga što se za podnositelja zahtjeva dovodi u pitanje u sporu. U pojedinim vrstama sporova Europski sud dodatno zahtijeva posebnu marljivost (revnost) sudova.<sup>48</sup> Takvi su primjerice mirovinski sporovi<sup>49</sup> ili radni sporovi.<sup>50</sup>

U nastavku se daje pregled prakse Europskog suda vezane uz nerazumnu duljinu upravnih postupaka i upravnih sporova u Republici Hrvatskoj. Pregled je ograničen samo na meritorne presude u kojima je utvrđena povreda članka 6. stavka 1. Konvencije.

### 5.1. Duljina upravnog postupka ulazi u doseg članka 6. stavka 1. Konvencije

Kad je riječ o pitanju od kada se počinje računati razumnost trajanja postupaka u kojima se rješava o upravnim stvarima, Europski sud je utvrdio sljedeće pravilo: kad na temelju domaćeg zakonodavstva podnositelj zahtjeva mora iscrpiti prethodni upravni postupak prije nego se može obratiti sudu u upravnom sporu, početak računanja razumnosti trajanja postupka uključuje i upravni postupak pred upravnim vlastima, i to od dana kada je prvi put podnesena žalba protiv prvostupanjskog rješenja upravnih vlasti ili pak od dana kada je prvi put podneseno pravno sredstvo protiv šutnje uprave (šutnje administracije) u slučaju kad upravni akt nije donesen u zakonskom roku.<sup>51</sup>

"Šutnja uprave" ili "šutnja administracije" je doktrinarni pojam kojim se označava situacija kada nadležno upravno tijelo (organ) ne donese prvostupanjsko rješenje u propisanom roku u povodu podnesenog zahtjeva odnosno kada ne donese drugostupanjsko rješenje u propisanom roku u povodu podnesene žalbe. Rokovi za donošenje rješenja u upravnim stvarima određeni su Zakonom o općem upravnom postupku.<sup>52</sup> Taj zakon pravno izjednačuje "šutnju uprave" s odbijanjem zahtjeva, odnosno s odbijanjem žalbe,<sup>53</sup> što znači da je u hrvatskom upravnom

---

<sup>48</sup> Usp. ESLJP, *Frydlander protiv Francuske* [VV], presuda od 27. lipnja 2000, zahtjev br. 30979/96, § 43., ECHR 2000-VII.

<sup>49</sup> Usp. ESLJP, *H. T. protiv Njemačke*, presuda od 11. listopada 2001., zahtjev br. 38073/97, § 37.

<sup>50</sup> Usp. ESLJP, *Ruotolo protiv Italije*, presuda od 27. veljače 1992., zahtjev br. 12460/86, Serija A br. 230-D, str. 39, § 17.

<sup>51</sup> Podrobnije Šikić, Marko: Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2009., str. 348.-364.

<sup>52</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 47/09 i 110/21.

<sup>53</sup> Dupelj, Želimir : Šutnja uprave, RRiF, Pravo i porezi, br. 6 (2002), str. 28.

postupovnom pravu prihvaćena negativna presumpcija vezana uz šutnju uprave. Drugim riječima, šutnja uprave tumači se kao odbijanje zahtjeva stranke.<sup>54</sup>

U toj skupini hrvatskih predmeta status vodećeg slučaja – precedenta ima predmet *Počuča protiv Hrvatske* (2006.), u kojem je Europski sud prvi put utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije jer hrvatski Ustavni sud u prosudbi razumne duljine postupka nije uzeo u obzir duljinu trajanja upravnog postupka koji je prethodio upravnom sporu (vezano uz šutnju administracije). Status vodećeg slučaja u ovoj skupini predmeta ima i presuda *Štokalo i drugi protiv Hrvatske* (2008.), u kojoj je Europski sud dodatno utvrdio da ustavna tužba nije djelotvorno domaće pravno sredstvo protiv nerazumne duljine upravnih postupaka (povreda članka 13. Konvencije).<sup>55</sup> U nastavku se sažeto, u tabličnom obliku, prikazuju tri meritorne presude protiv Republike Hrvatske u kojima je Europski sud utvrdio povrede Konvencije zbog gore prikazanih razloga.

<b>Počuča protiv Hrvatske – presuda od 29. lipnja 2006., zahtjev br. 38550/02</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje – nerazumna duljina trajanja postupka)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni postupak i upravni spor radi usklađivanja mirovine.
Duljina trajanja postupka:	Upravni postupak pokrenut je 23. lipnja 1998. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 28. kolovoza 1998., kad je podnositelj zahtjeva uložio žalbu zbog šutnje administracije. Tada je nastao "spor" u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije. U vrijeme donošenja presude Europskog suda (29. lipnja 2006.) razdoblje o kojemu se radi još nije završilo. Do tada je trajalo gotovo sedam godina i devet mjeseci. Tijekom toga razdoblja donesene su tri odluke o glavnom zahtjevu podnositelja zahtjeva.
Ocjena Europskog suda:	Europski sud utvrdio je da se upravni postupak pred upravnim tijelima mora uzeti u obzir prilikom računanja ukupne duljine postupka u smislu članka 6. Konvencije, a da praksa Ustavnog suda ne poštuje to pravilo: "... praksa ... pokazuje da Ustavni sud, kad odlučuje o ustavnoj tužbi koja se odnosi na duljinu postupka koji je u tijeku pred Upravnim sudom, ne uzima u razmatranje njegovo ukupno trajanje. Isključuje razdoblje tijekom kojega je postupak u predmetu bio u tijeku pred upravnim vlastima zbog posebnog sredstva koje je na raspolaganju za ubrzanje postupka pred tim vlastima ... Taj pristup Ustavnog suda razlikuje se od pristupa Suda jer ne pokriva sve stadije postupka.

<sup>54</sup> Podrobnije Ivančević, Velimir: *Institucije upravnog prava*, Zagreb, 1983., str. 299.-301.

<sup>55</sup> Riječ je o skupina presuda u kojima je pored povrede prava na suđenje u razumnom roku Europski sud utvrdio i povredu prava na djelotvorno domaće pravno sredstvo iz članka 13. Konvencije. Nazvana je po precedentnoj i vodećoj presudi *Raguž protiv Hrvatske* (2005.), u kojoj je utvrđeno da je hrvatski Ustavni sud uzeo u razmatranje samo duljinu postupka pred sudom jednog stupnja, to jest stupnja pred kojim je predmet bio u tijeku u trenutku podnošenja ustavne tužbe, no propustio je ispitati prethodno razdoblje, to jest vrijeme tijekom kojega je predmet podnositelja zahtjeva bio pred prvim stupnjem. Istaknuvši da je takav pristup Ustavnog suda različit od njegova pristupa jer ne može pokriti sve faze postupka, Europski je sud zaključio "kako je praksa Ustavnog suda u okolnostima ovoga predmeta inače djelotvorni pravni lijek učinila nedjelotvornim" (§§ 36. i 37. presude).

<b>Počuča protiv Hrvatske – presuda od 29. lipnja 2006., zahtjev br. 38550/02</b>	
	Slijedi da se ustavna tužba ne može smatrati 'djelotvornim' pravnim sredstvom u odnosu na duljinu upravnog postupka" (§ 37.). Također je utvrdio sljedeće pravilo: ako jedno pravno sredstvo samo po sebi potpuno ne zadovoljava zahtjev "djelotvornosti", njega ipak može zbirno ispuniti skup više sredstava koje pruža domaće pravo (§ 39.). Europski sud je nakon analize svih okolnosti slučaja prema prihvaćenim kriterijima (složenost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva, postupanje mjerodavnih vlasti, kao i važnost onoga što se za podnositelja zahtjeva dovodi u pitanje u sporu) zaključio da je "u ovom predmetu duljina postupka bila prekomjerna i nije zadovoljila zahtjev razumnoga roka" (§ 47.).

<b>Štokalo i dr. protiv Hrvatske – presuda od 16. listopada 2008., zahtjev br. 15233/05</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje – nerazumna duljina trajanja postupka) i članka 13. Konvencije (pravo na djelotvorno pravno sredstvo)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni postupci i sporovi radi povrata i naknade nacionalizirane imovine i zbog šutnje administracije
Duljina trajanja postupka:	Prvi upravni postupak pokrenut je 16. lipnja 1997. Međutim, razdoblje koje treba uzeti u razmatranje počelo je tek 18. travnja 2003. godine, kad su se podnositelji žalili protiv prvostupanjske odluke. Tada je nastao "spor" u smislu članka 6., stavka 1. Konvencije. U vrijeme donošenja presude Europskog suda (16. listopada 2008.) postupci još nije završili. Do tada su trajali pet godina i pet mjeseci tijekom kojih je donesena jedna odluka o osnovanosti.
Ocjena Europskog suda:	Europski sud je utvrdio da je u ovom predmetu povrijeđen članak 13. Konvencije: "Budući da ... tužba podnositelja zbog šutnje administracije nije dovela do ubrzanja dijela postupka koji je bio pred upravnim vlastima, Sud ne može zaključiti, u okolnostima ovoga predmeta, da je ovo pravno sredstvo moglo povećati djelotvornost ustavne tužbe. Budući da se sama ustavna tužba ne može smatrati djelotvornim sredstvom za duljinu upravnog postupka ..., slijedi da podnositelji zahtjeva u ovome predmetu nisu imali djelotvorno pravno sredstvo za svoj prigovor zbog duljine prvog skupa postupaka" (§ 65.). Sud je utvrdio da je u ovom predmetu povrijeđen i članak 6. stavak 1. Konvencije jer je duljina postupka bila prekomjerna i nije zadovoljila zahtjev „razumnoga roka“ (§ 52.).

<b>Tomljenović protiv Hrvatske – presuda od 21. lipnja 2007., zahtjev br. 35384/04</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje – nerazumna duljina trajanja postupka)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni postupak i spor zbog razrješenja dužnosti ravnatelja (otkaz zbog navršениh godina života za mirovinu).
Duljina trajanja postupka:	Razdoblje koje treba uzeti u obzir počelo je 6. studenoga 1997., dan nakon stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Hrvatsku. Međutim, pri ocjeni razumnosti vremena koje je proteklo od toga datuma, mora se voditi računa o stanju postupka u to vrijeme. S tim u vezi, Europski



<b>Tomljenović protiv Hrvatske – presuda od 21. lipnja 2007., zahtjev br. 35384/04</b>	
	sud je utvrdio da je postupak počeo 3. siječnja 1996., kad je podnositelj zahtjeva podnio tužbu Upravnom sudu, pobijajući svoj otkaz. Stoga je prije ratifikacije već bio u tijeku jednu godinu i deset mjeseci. U vrijeme donošenja presude Europskog suda (21. lipnja 2007.) postupak još nije završio. Do tada je trajao više od devet i pol godina nakon ratifikacije, za koje vrijeme je osnovanost predmeta bila ispitivana pred dvije razine nadležnosti.
Ocjena Europskog suda:	Dana 1. srpnja 2004. godine Ustavni sud Republike Hrvatske odbio je ustavnu tužbu podnositelja, ali je ispitao samo duljinu postupka u dijelu između podnošenja zahtjeva podnositelja Upravnom sudu 5. studenoga 2003. godine i podnošenja ustavne tužbe. Ustavni sud nije uzeo u obzir razdoblje trajanja postupka prije pokretanja upravnog spora. Europski sud se pozvao na svoju dotadašnju praksu te je utvrdio da je u ovom predmetu duljina postupka bila prekomjerna i da nije zadovoljila zahtjev „razumnoga roka“ (§ 24.).

## 5.2. Višekratno vraćanje predmeta na ponovni postupak kao uzrok nerazumne duljine postupka

Presuda *Božić protiv Hrvatske* (2006.) je prva presuda u kojoj je otkriven problem nepostojanja djelotvornog domaćeg pravnog sredstva protiv nerazumne duljine upravnih postupaka uzrokovane višekratnim vraćanjem jednog te istog predmeta na ponovni postupak zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja (tzv. "ping-pong" postupanje s predmetima). U nastavku se sažeto, u tabličnom obliku, prikazuju dvije meritorne presude protiv Republike Hrvatske u kojima je Europski sud utvrdio povrede Konvencije zbog "ping-pong" postupanja nadležnih domaćih tijela u upravnim stvarima.

<b>Božić protiv Hrvatske – presuda od 29. lipnja 2006., zahtjev br. 22457/02</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje - nerazumna duljina trajanja postupka) i članka 13. Konvencije (pravo na djelotvorno pravno sredstvo)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni postupak i spor radi isplate obiteljske mirovine
Duljina trajanja postupka:	Upravni postupak pokrenut je 18. rujna 1997. godine, a 14. lipnja 1999. godine Područni ured u Sisku donio je odluku kojom je odbijen zahtjev podnositeljice. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 9. srpnja 1999. godine, kad je podnositeljica zahtjeva uložila žalbu protiv te odluke jer je tada nastao "spor" u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije. Razdoblje o kojemu se radi još nije završilo na dan donošenja presude Europskog suda 29. lipnja 2006. jer je predmet još bio na Upravnom sudu. Do tada je trajalo gotovo sedam godina. Tijekom toga razdoblja doneseno je osam odluka (uključujući presudu Upravnog suda) i predmet su ispitale tri razine nadležnosti.
Ocjena Europskog suda:	Europski sud je prihvatio da se u ovom predmetu radilo o određenom stupnju činjenične složenosti. Isto tako smatrao je da je podnositeljica zahtjeva pokazala određenu nemarnost u korištenju sredstava namijenjenih za ubrzanje upravnoga postupka jer nije ulagala žalbe

<b>Božić protiv Hrvatske – presuda od 29. lipnja 2006., zahtjev br. 22457/02</b>	
	zbog šutnje administracije svaki puta kad su upravni organi premašili zakonske rokove za donošenje svojih odluka. Međutim, ni složenost predmeta, a ni ponašanje podnositeljice zahtjeva ne mogu objasniti duljinu postupka od gotovo sedam godina. Odugovlačenje je bilo uzrokovano uglavnom sukcesivnim vraćanjima predmeta na ponovni postupak (tzv. "ping-pong" postupanje), i stoga se prvenstveno može pripisati javnim vlastima (§§ 39.).

<b>Jovičić protiv Hrvatske – presuda od 21. lipnja 2011., zahtjev br. 23253/07</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje – nerazumna duljina trajanja postupka)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni postupak i spor radi isplate naknade za smanjenu radnu sposobnost.
Duljina trajanja postupka:	Postupak je trajao trinaest godina i četiri mjeseca na dvije razine nadležnosti
Ocjena Europskog suda:	Slično kao u slučaju <i>Božić</i> , i u ovom su predmetu glavni uzrok duljine postupka bila opetovana vraćanja na ponovljeni postupak zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, a ne propuštanje domaćih vlasti da donesu svoje odluke u zakonskim rokovima. Europski sud je utvrdio da je duljina postupka u ovom predmetu bila prekomjerna i da nije ispunila zahtjev "razumnoga roka".

### **5.3. Ovrha presude uzima se u računanje duljine trajanja postupka**

Postoji i skupina predmeta koja se odnosi na duljinu ovršnih postupaka. Naziva se "skupinom predmeta Kvartuč" po vodećoj presudi - precedentu *Kvartuč protiv Hrvatske* (2005.). U tom je predmetu Europski sud utvrdio da je ovršni postupak samo druga faza jedinstvenog sudskog postupka i da je povreda učinjena "odgađanjem koje se odnosi na ovrhu" (§§ 36. i 42. presude).

Unutar te skupine postoji posebna podskupina predmeta "Cvijetić- Radanović", koja se odnosi na nerazumno trajanje postupaka ovrhe pravomoćnih presuda kojima sudovi nalažu iseljenje privremenih korisnika kojima su nekretnine u vlasništvu podnositelja (tužitelja) bile dodijeljene na temelju Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom. Presuda *Cvijetić protiv Hrvatske* (2004.) ujedno ima status vodećeg slučaja u dijelu u kojem je utvrđeno da ustavna tužba nije djelotvorno domaće pravno sredstvo protiv nerazumne duljine ovršnih postupaka. Presuda *Radanović protiv Hrvatske* (2006.) proglašena je vodećim slučajem – precedentom za predmete u kojima su stranke imale na raspolaganju pravna sredstva kojima su mogli tražiti povrat posjeda svojih nekretnina. One su ih iskoristile, ali je trebalo više godina da ponovo stupe u posjed tih nekretnina. Sve su to slučajevi vezani uz primjenu Programa povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba, prema kojem postoji obveza

predaje nekretnina vlasniku u posjed tek nakon što se posjedniku osigura alternativni smještaj. Dakle, srž prigovora odnosila se na nedjelotvornost pravnih sredstava, a ne na nepostojanje dostupnih pravnih sredstava (povreda članka 1. Protokola br. 1 i članka 13. Konvencije).<sup>56</sup> Za ovaj je rad relevantna presuda Europskog suda *Kunić protiv Hrvatske* (2007.) jer se dotiče i upravnog postupka.

<b>Kunić protiv Hrvatske – presuda od 11. siječnja 2007., zahtjev br. 22344/02</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje – nerazumna duljina trajanja postupka) i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (zaštita vlasništva)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni, parnični i ovršni postupci radi povrata imovine u posjed (kuće dane na korištenje drugim osobama na temelju Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom, NN broj 73/95).
Duljina trajanja postupka:	Postupak je započeo 15. rujna 1997., kad je podnositelj zahtjeva prvi put podnio zahtjev za povrat imovine. Međutim, razdoblje koje se uzima u obzir počelo je 6. studenoga 1997., dan nakon stupanja Konvencije na snagu u odnosu na Hrvatsku. Dotično je razdoblje završilo 23. prosinca 2003. kad je okončana ovrha i kad je podnositelj zahtjeva ponovno stupio u posjed svoje imovine. Prema tome, trajalo je otprilike šest godina i mjesec dana.
Ocjena Europskog suda:	Europski sud ponovio je dva pravila: prvo, upravni postupak pred upravnim tijelima uzima se u obzir prilikom računanja ukupne duljine postupka u smislu članka 6. Konvencije; drugo, ovrha presude koju donese bilo koji sud mora se smatrati sastavnim dijelom "suđenja" u smislu članka 6. Konvencije jer je ovršni postupak "druga faza građanskoga postupka" (§§ 51. i 52.). Europski sud je u presudi naveo: "Dovoljno je konstatirati da je domaćim vlastima trebalo više od šest godina za donošenje i ovrhu pravomoćne odluke u predmetu koji je za podnositelja zahtjeva imao nepobitnu važnost, a nije bio osobito složen." (§ 56.).

#### 5.4. Utjecaj prekida postupka na njegovu duljinu

Konačno, u dosadašnjoj praksi Europskog suda u odnosu na Republiku Hrvatsku zabilježen je i slučaj utvrđivanja povrede prava na razumnu duljinu postupka uzrokovan prekidom upravnog postupka. Riječ je o predmetu *Smoje protiv Hrvatske* (2007.).

<b>Smoje protiv Hrvatske – presuda od 11. siječnja 2007., zahtjev br. 28074/03</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje – nerazumna duljina trajanja postupka)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Upravni postupci, upravni spor i parnični postupci radi povrata nacionaliziranog stana.
Duljina trajanja postupka:	Razdoblje koje treba uzeti u obzir započelo je 6. studenoga 1997. godine, dan nakon stupanja na snagu Konvencije u odnosu na

<sup>56</sup> Omejec, Konvencije, *ibid.* (bilj. 18), str. 436.

<b>Smoje protiv Hrvatske – presuda od 11. siječnja 2007., zahtjev br. 28074/03</b>	
	Hrvatsku. U vrijeme donošenja presude Europskog suda (11. siječnja 2007.) postupak još nije završio. Do tada je trajao oko devet godina.
Ocjena Europskog suda:	Europski sud je utvrdio da je duljina razmatranog upravnoga postupka <i>a priori</i> nerazumna i "traži globalnu ocjenu". Do bitnog odugovlačenja je došlo zbog odluke o prekidu tog upravnog postupka do ishoda paralelnih građanskih i upravnih predmeta. Iako bi se takva mjera mogla u načelu smatrati opravdanom za pravilnu provedbu pravde, Europski sud je ocijenio da je neopravdano odugovlačenje koje se dogodilo u ta dva predmeta imalo neizbježne posljedice na prekinuti upravni postupak. U takvim se okolnostima duljina postupka kojemu je prigovoreno može pripisati vlastima (§§ 45.). Sud je stoga utvrdio da je u ovome predmetu duljina postupka bila prekomjerna i da nije zadovoljila zahtjev „razumnoga roka“ (§ 47.).

### **5.5. Prenisko dosuđena naknada za povredu prava na razumnu duljinu postupka od strane domaćih tijela**

Unutar skupine presuda protiv Republike Hrvatske u kojima je do povrede prava na suđenje u razumnom roku došlo zbog toga što je naknada koju su dosudili domaći sudovi bila očito nerazumna u usporedbi s naknadom koju Europski sud dodjeljuje u sličnim slučajevima<sup>57</sup> postoji i jedan predmet koji se djelomično odnosio na upravne stvari. To je predmet *Carić protiv Hrvatske* (2014.).

<b>Carić protiv Hrvatske – presuda od 24. travnja 2014., zahtjev br. 58650/12</b>	
Presuda Europskog suda:	Povreda članka 6. stavka 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje – nerazumna duljina trajanja postupka)
Predmet postupka pred domaćim tijelima:	Parnični postupak radi isplate neisplaćenih mirovina. Upravni postupak i upravni spor radi isplate neisplaćenih mirovina. Postupci u povodu zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.
Duljina trajanja postupka:	Do trenutka kada je Županijski sud u Sisku utvrdio povredu podnositeljevog prava na suđenje u razumnom roku i dodijelio mu naknadu od 500 HRK te naložio da se postupak završi u roku šest mjeseci, građanski postupak trajao je nekih jedanaest godina i dva mjeseca na dvije razine nadležnosti. Postupak je prekinut do završetka upravnog postupka za koji je Vrhovni sud utvrdio da je predugo trajao i stoga je dodijelio podnositelju naknadu u iznosu od 6.500 HRK.
Ocjena Europskog suda:	Europski sud je utvrdio da naknada dosuđena pred domaćim sudovima ne odgovara onome što bi taj sud vjerojatno dosudio na temelju Konvencije za predugo trajanje građanskog postupka u odnosu na isto razdoblje (§§ 29.). Sud je stoga utvrdio da podnositelj nije izgubio status žrtve u smislu članka 34. Konvencije. S obzirom na to da su domaći sudovi dodijelili podnositelju iznos od otprilike 930 EUR, Europski sud presudio je da mu Republika Hrvatska mora platiti

<sup>57</sup> Ti se slučajevi inače razvrstavaju u "skupinu Jakupović", nazvanu po precedentnoj (iako ne i vodećoj) presudi *Jakupović protiv Hrvatske* (2007.), u kojoj je naknada koju je dodijelio hrvatski Ustavni sud bila "oko 20% onoga što Sud općenito dosuđuje u sličnim hrvatskim predmetima" (§ 17. presude). Riječ je bila o duljini trajanja građanskog sudskog postupka.

<b>Carić protiv Hrvatske – presuda od 24. travnja 2014., zahtjev br. 58650/12</b>	
	iznos od 1,800 EUR na ime nematerijalne štete, uz sve poreze koji bi mogli biti zaračunati na taj iznos.

Hrvatski Ustavni sud, uvažavajući opisanu praksu Europskog suda, sukcesivno je mijenjao pravna stajališta o svojoj nadležnosti za odlučivanje o razumnoj duljini upravnih i ovršnih postupaka, a djelomice i već okončanih postupaka, usklađujući ih sa stajalištima Europskog suda. Sukcesivno je povećao i iznose naknada koje je dosuđivao podnositeljima za koje je utvrdio da su žrtve povrede prava na suđenje u razumnom roku.<sup>58</sup>

Kad je riječ o upravnom postupku, treba istaknuti da se Europski sud u presudi *Letinčić protiv Hrvatske* (2016.) osvrnuo na današnji pristup hrvatskog Ustavnog suda u odnosu na upravni postupak kad je riječ o pravu na pošteno suđenje:

"54. Sud također primjećuje kako prema sudskoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske dualistički postupovni izgled upravnog postupka, koji se najprije provodi pred upravnim tijelima, a zatim pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, iz perspektive prava na pošteno suđenje iz članka 29. stavka 1. Ustava čini cjelinu. Sukladno navedenom, Ustavni sud Republike Hrvatske naglasio je da bi došlo do povrede prava na pošteno suđenje samo ako bi određeni postupovni propusti kojima se prigovara postupak u cjelini učinili nepoštenim (...)."

Međutim, zbog činjenice da je ustavna tužba u početnim godinama bila jedino pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u Hrvatskoj, na prekomjernu duljinu vlastitih postupaka Ustavni sud nije mogao utjecati. Zbog te činjenice, ali i velikog broja ustavnih tužbi protiv nerazumne duljine postupaka, Ustavni sud uputio je 2005. godine izvješće Hrvatskom saboru, u kojem je upozorio na te probleme.<sup>59</sup> To je izvješće Ustavnog suda pokrenulo niz zakonodavnih reformi u pitanju prikladnog mehanizma za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u pravnom poretku Republike Hrvatske.

<sup>58</sup> Omejec, Konvencija, *ibid.* (bilj. 18), str. 555.

<sup>59</sup> USRH, Izvješće Hrvatskom saboru broj: U-X-835/2005, 24. veljače 2005., Narodne novine broj 30/05.

## 5.6. Nedjelotvornost pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u pravnom poretku Republike Hrvatske

Danas su na snazi dva domaća pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Prvo je zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, a drugo je zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Ti su mehanizmi uređeni u Zakonu o sudovima iz 2013. godine.<sup>60</sup>

Prema stajalištu Vlade Republike Hrvatske, koje je izneseno u odluci Europskog suda o nedopuštenosti zahtjeva *Mihaele Novak protiv Hrvatske*,<sup>61</sup> "glavni cilj tog pravnog propisa bio je dodatno povećati djelotvornost domaćih sudova i ubrzati sudski postupak, sprečavajući pretjerana odugovlačenja i, time, potencijalne povrede prava na suđenje u razumnom roku. Osobito, budući da je Sud u svojoj sudskoj praksi naglasio potrebu sprječavanja povreda navedenog prava, Hrvatska je odlučila uvesti u svoj pravni sustav pravno sredstvo za ubrzavanje postupka, koje su stranke mogle koristiti u slučajevima povreda koje predstoje, i to, 'zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku' (... u daljnjem tekstu: pravno sredstvo koje služi samo za ubrzanje postupka). Podnošenjem tog zahtjeva stranke su mogle dobiti odluku predsjednika suda kojom se određuje sucu koji postupa u njihovom predmetu rok u kojem treba donijeti odluku (...). Ovo je pravno sredstvo prema tome imalo preventivni karakter koji domaćim sudovima omogućuje donošenje odluke u razumnom roku i time sprječava da dođe do prekomjernih odugovlačenja u postupku. Njegova je svrha prvenstveno bila pružiti brz i djelotvoran odgovor na predstojeće povrede prava na suđenje u razumnom roku i pravovremeno spriječiti tu povredu. To je pravno sredstvo bilo dopunjeno kombiniranim odštetno-ubrzavajućim pravnim sredstvom, i to 'zahtjevom za isplatu primjerene naknade' (u daljnjem tekstu: dopunsko pravno sredstvo) koje se moglo koristiti u onim slučajevima kada prethodno navedeno pravno sredstvo koje služi samo za ubrzanje postupka nije uspjelo spriječiti povredu prava na suđenje u razumnom roku, to jest u slučajevima kada sudac koji postupa u predmetu nije donio odluku u roku koji mu je odredio predsjednik suda (...). Ako se to dopunsko pravno sredstvo usvoji, neposredno viši sud može odrediti primjerenu naknadu zbog pretjeranog kašnjenja do kojeg je već došlo i odrediti novi rok u kojem sudac koji postupa u predmetu mora

---

<sup>60</sup> Zakon o sudovima, *supra* bilj. 2.

<sup>61</sup> ESLJP, Odluka o nedopuštenosti zahtjeva u predmetu *Mihaela Novak protiv Hrvatske* od 14. lipnja 2016., zahtjev br. 7877/14.

donijeti odluku (...). Stoga je ono moglo spriječiti daljnja odugovlačenja i pružiti naknadu za postojeća" (§§ 34. i 35. odluke).

Ustavni sud u rješenju broj: U-I-1553/2013 od 16. listopada 2018.<sup>62</sup> nije prihvatio prijedloge više predlagatelja za pokretanje postupka ocjene ustavnosti odredaba Zakona o sudovima iz 2013. kojima se danas uređuje gore opisani mehanizam zaštite prava na suđenje u razumnom roku u pravnom poretku Republike Hrvatske. Međutim, Europski sud je 30. srpnja 2020. donio tri presude protiv Republike Hrvatske u predmetima *Marić, Glavinić i Marković* te *Kirinčić i drugi*.<sup>63</sup> U sva tri predmeta utvrdio je povredu prava na suđenje u razumnom roku (članak 6. stavak 1. Konvencije) zbog prekomjernog trajanja sudskih postupaka pred hrvatskim sudovima, ali i povredu prava na djelotvorno pravno sredstvo (članak 13. Konvencije) za zaštitu tog prava. Europski sud je ocijenio da je u hrvatskom pravnom sustavu mogućnost korištenja kombiniranog, ubrzavajuće-odštetnog sredstva izrazito ograničena jer se to sredstvo može koristiti samo u slučaju kad sudac kojemu je predsjednik suda u povodu zahtjeva stranke za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku naložio donijeti odluku u određenom roku propusti to učiniti u tom roku. Štoviše, opisano pravno sredstvo ograničeno je do te mjere da oslobađa podnositelje dužnosti tražiti zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred hrvatskim sudovima prije nego se sa svojim zahtjevom obrate Europskom sudu. Iz istih je razloga Europski sud utvrdio da se takvo sredstvo ne može smatrati djelotvornim u smislu članka 13. Konvencije.

Nakon presuda Europskog suda u predmetima *Marić, Glavinić i Marković* te *Kirinčić i drugi*, Ustavni sud je 23. veljače 2021. uputio Hrvatskom saboru Izvješće o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uređenoj člancima 63. - 70. Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.).<sup>64</sup> U njemu je utvrdio da današnja pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku nisu učinkovita za sprječavanje predstojećih povreda prava na suđenje u razumnom roku, kao ni u onim situacijama u kojima je do povrede već došlo, a sudac u naloženom mu roku donese odluku, jer stranka u tom slučaju nema na raspolaganju odštetno pravno sredstvo za već utvrđenu povredu. Ustavni sud je na toj osnovi ocijenio da sadašnji

---

<sup>62</sup> USRH, Rješenje broj: U-I-1553/2013 i dr. od 16. listopada 2018., Narodne novine broj 99/18.

<sup>63</sup> ESLJP, *Mirjana Marić protiv Hrvatske*, presuda od 30. srpnja 2020., zahtjev br. 9849/15; *Glavinić i Marković protiv Hrvatske*, presuda od 30. srpnja 2020., zahtjevi br. 11388/15 i 25605/15; te *Kirinčić i drugi protiv Hrvatske*, presuda od 30. srpnja 2020., zahtjev br. 31386/17.

<sup>64</sup> USRH, Izvješće o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uređenoj člancima 63. - 70. Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.), Narodne novine broj 21/21.

zakonodavni model ne ispunjava svoju svrhu u navedenim situacijama te da ga je potrebno doraditi.

Ovim se radom nastoji rasvijetliti činjenica da Hrvatski sabor do danas nije uskladio Zakon o sudovima iz 2013. u razmatranom dijelu s presudama Europskog suda i upozorenjima Ustavnog suda sadržanima u njegovom izvješću iz 2021. godine. Štoviše, Zakon o sudovima opsežno je noveliran u veljači 2022. godine,<sup>65</sup> ali su odredbe o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i nakon te novele ostale neizmijenjene.

#### **IV. ZAKLJUČAK**

Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda čini neizostavan dio svakog demokratskog poretka. Pravo na pošteno suđenje jedno je od temeljnih ljudskih (tzv. pravosudnih) prava.

Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (Konvencija) predviđen je institucionalni mehanizam zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda koji se njome štite. Na osnovi pojedinačnog zahtjeva, Europski sud za ljudska prava razmatra i ispituje u sudskom postupku je li tužena država osigurala poštovanje prava zajamčenih Konvencijom na nacionalnoj razini, te donosi pravno obvezujuću presudu protiv tužene države ako utvrdi povredu Konvencije. Jedno od najprominentnijih prava zaštićenih Konvencijom upravo je pravo na pošteno suđenje. Nažalost, kada pogledamo praksu Europskog suda dolazimo do zaključka da su povrede prava na pošteno suđenje jedno od najčešće povrijeđenih ljudskih prava.

Konvencija je dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske. Po pravnoj snazi (formalno) je ispod Ustava, ali u praksi ima tzv. kvazi-ustavni položaj. Osim Konvencijom, u hrvatskom pravnom poretku pravo na pošteno suđenje zajamčeno je i Ustavom i mjerodavnim zakonima. Prema Ustavu, Ustavni sud ima zadaću pružanja zaštite strankama u slučaju povreda njihovih ustavnih prava.. Ustavni sud tako nadzire i pravomoćne presude i rješenja upravnih sudova i Visokog upravnog suda ispitujući jesu li pojedinačnim sudskim aktima ili postupanjem tih sudova u postupcima u kojima su oni doneseni povrijeđena ustavna prava stranaka, uključujući pravo na pošteno suđenje.

---

<sup>65</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Narodne novine broj 21/22.



Unatoč dobro razvijenoj praksi Ustavnog suda u zaštiti prava na pošteno suđenje, praksa Europskog suda u odnosu na Republiku Hrvatsku pokazuje da propusta u ustavnosudskoj zaštiti tog prava još uvijek ima.

Nadalje, provedena analiza u ovome radu pokazala je dvije iznimno važne činjenice.

Prvo, Republika Hrvatska do danas nadležnoj službi Vijeća Europe nije dostavila obavijest o povlačenju rezerve na članak 6. stavak 1. Konvencije koji se odnosi na javnost sjednica upravnog suda, što je bila dužna učiniti još 2012. godine, kada je na snagu stupio novi Zakon o upravnim sporovima.

Drugo, Hrvatski sabor do danas nije uskladio Zakon o sudovima iz 2013. godine u dijelu koji se odnosi na uređenje mehanizma za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku s mjerodavnim presudama Europskog suda i upozorenjima Ustavnog suda sadržanima u njegovu izvješću koje je upućeno Hrvatskom saboru 2021. godine.

Stoga se mora zaključiti da Republika Hrvatska još uvijek ne omogućuje u potpunosti djelotvornu pravnu zaštitu od pretjerano dugih postupaka pred upravnim i drugim sudovima. A predugo trajanje sudskih postupaka predstavlja izravno kršenje individualnih ljudskih prava na pošteno suđenje, što u konačnici rezultira narušavanjem povjerenja građana u pravosudni sustav. Posljedično, hrvatski pravni poredak još uvijek nije u potpunosti usklađen s pojedinim zahtjevima poštenog suđenja koji proizlaze iz članka 6. stavka 1. Konvencije i prakse Europskog suda odnosno članka 29. stavka 1. Ustava i prakse nacionalnog Ustavnog suda.

## LITERATURA

### KNJIGE I ČLANCI

Banić, Slavica, Vijeće Europe i Rusija: prestanak 26-godišnjeg članstva zbog agresije na Ukrajinu, Informator, tjednik za pravna i ekonomska pitanja, broj 6724 od 28. ožujka 2022.

Borković, Ivo, Upravno pravo, VII. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravna biblioteka Udžbenici 179, Narodne novine, Zagreb, kolovoz 2002.

Britvić, Vetma, Bosiljka, Ustroj i nadležnost upravnih sudova, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), vol. 33, br. 1 (2012), str. 389-412.

Dupelj, Želimir, Šutnja uprave, RRiF, Pravo i porezi, br. 6 (2002), str. 27.

Elijaš Dragan; Marković, Sandra; Trgovac, Sanja, Pravo na pristup sudu kao aspekt prava na pravično suđenje, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), vol. 37, br. 1 (2016), str. 385-421.

Ivančević, Velimir, Institucije upravnog prava, Zagreb, 1983.

Omejec, Jasna, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourški *acquis*, drugo dopunjeno izdanje, Zagreb: Novi informator d.o.o., 2014.

Omejec, Jasna, O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja (prilog reformi ustavnog sudovanja), u Zborniku radova s okruglog stola Hrvatsko ustavno sudovanje *de lege lata* i *de lege ferenda* održanog 2. travnja 2009. u palači HAZU u Zagrebu, Biblioteka Modernizacija prava, knjiga 10, ur. akademik Jakša Barbić, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu, 2009., str. 23-142.

Omejec, Jasna, Odnos Ustavnog suda i Upravnog suda u kontroli javne uprave u Republici Hrvatskoj, u Zborniku radova s okruglog stola *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja* održanog 7. lipnja 2006. u palači HAZU u Zagrebu, Biblioteka Modernizacija prava, knjiga 4, ur. akademik Jakša Barbić, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu, 2006., str. 81-96.

Šikić, Marko, Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2009.

Uzelac, Alan, Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u knjizi: Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ur. Ivana Radačić, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011., str. 88-125.

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, br. 1 (2010), str. 101-148.

Zaninović Orlić, Senka, Ostvarivanje prava na pošteno suđenje u upravnom sporu, Priručnik za polaznike/ice, Pravosudna akademija, Zagreb, veljača 2020.

## PRAVNI IZVORI

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori broj 18/97, 6/99-pročišćeni tekst, 8/99-ispr., 14/02, 1/06 i 13/17

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine broj 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14 i 5/14 – odluka USRH broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.

Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 47/09 i 110/21

Zakon o parničnom postupku, Narodne novine broj 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19

Zakon o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine 67/18

Zakon o sudovima, Narodne novine broj 28/13, 33/15, 82/15, 82/16 - Uredba, 67/18, 126/19 - rješenje USRH U-I-4658/2019 i dr., 130/20 – odluka i rješenje USRH U-I-4658/2019 i dr., i 21/22

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - odluka i rješenje USRH U-I-2753/2012 i dr., 29/17 i 110/21

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj 53/91, 9/92 i 77/92

## PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA I USTAVNOG SUDA

### EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

*B. i P. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 24. travnja 2001., zahtjevi br. 36337/97 i 35974/97

*Brumărescu protiv Rumunjske* [VV], presuda od 28. listopada 1999., zahtjev br. 28342/95

*Čonka protiv Belgije*, presuda od 5. veljače 2002., zahtjev br. 51564/99

*Dombo Beheer B.V. protiv Nizozemske*, presuda od 27. listopada 1993., zahtjev br. 14448/88, serija A, br. 274.

*Frydlender protiv Francuske* [VV], presuda od 27. lipnja 2000, zahtjev br. 30979/96, ECHR 2000-VII

*Glavinić i Marković protiv Hrvatske*, presuda od 30. srpnja 2020., zahtjevi br. 11388/15 i 25605/15

*Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 21. veljače 1975., zahtjev br. 4451/70.

*H. T. protiv Njemačke*, presuda od 11. listopada 2001., zahtjev br. 38073/97

*Lentičić protiv Hrvatske*, presuda od 3. svibnja 2016., zahtjev br. 7183/11

*Kirinčić i drugi protiv Hrvatske*, presuda od 30. srpnja 2020., zahtjev br. 31386/17.

*Mirjana Marić protiv Hrvatske*, presuda od 30. srpnja 2020., zahtjev br. 9849/15

*Multiplex protiv Hrvatske*, presuda od 10. srpnja 2003., zahtjev br. 58112/00

*Ruiz-Mateos protiv Španjolske*, presuda od 23. lipnja 1993., zahtjev br. 12952/87, serija A, br. 262

*Ruotolo protiv Italije*, presuda od 27. veljače 1992., zahtjev br. 12460/86, Serija A br. 230-D

*Šikić protiv Hrvatske*, presuda od 15. srpnja 2010., zahtjev br. 9143/08

#### USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Izvješće Hrvatskom saboru broj: U-X-835/2005, 24. veljače 2005., Narodne novine broj 30/05.

Izvješće o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uređenju člancima 63. - 70. Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.), Narodne novine broj 21/21.

Odluka broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010., Narodne novine broj 90/10.

Odluka broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000., Narodne novine broj 112/00.

Odluka broj: U-III-4727/2021 od 31. ožujka 2022. ([www.usud.hr](http://www.usud.hr))

Odluka o nedopuštenosti zahtjeva u predmetu *Mihaela Novak protiv Hrvatske* od 14. lipnja 2016., zahtjev br. 7877/14.

Rješenje broj: U-I-1553/2013 i dr. od 16. listopada 2018., Narodne novine broj 99/18.

#### INTERNETSKI IZVORI

Council of Europe Treaty Office, <https://www.coe.int/en/web/conventions/by-subject-matters1?module=declarations-by-treaty&numSte=005&codeNature=0>

Sudovi Republike Hrvatske, <https://sudovi.hr/hr/o-sudovima/sudovi-republike-hrvatske>

Ustavni sud Republike Hrvatske, [www.usud.hr](http://www.usud.hr)

Visoki upravni sud RH, <https://sudovi.hr/hr/vusrh>