NN 56/2022 (18.5.2022.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-IIIA-2398/2021 od 20. travnja 2022.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

802

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Prvom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sudac Branko Brkić, predsjednik Vijeća, te suci Andrej Abramović, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko i Goran Selanec, članovi Vijeća, u postupku koji su ustavnom tužbom pokrenuli Jelka Pavišić, Marija Zaninović, Josip Pavišić, Marica Pavišić i Katarina Pavišić, svi iz Velike Gorice, koje zastupa Karlo Novosel, odvjetnik u Zagrebu, na sjednici održanoj 20. travnja 2022. jednoglasno je donio

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Upravni odjel za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša Zagrebačke županije, Odsjek za imovinsko pravne poslove, Ispostava Velika Gorica u predmetu klasa: UP/I-943-05/20-1-06 dužan je odlučiti u najkraćem mogućem roku, ali ne duljem od šest (6) mjeseci, računajući od prvog idućeg dana nakon objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

III. Na temelju članka 63. stavka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), podnositeljima ustavne tužbe određuje se primjerena naknada zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), i to:

– Jelki Pavišić iz Velike Gorice u iznosu od 9.500,00 kuna,

– Mariji Zaninović iz Velike Gorice u iznosu od 9.500,00 kuna,

– Josipu Pavišiću iz Velike Gorice u iznosu od 9.500,00 kuna,

– Marici Pavišić iz Velike Gorice u iznosu od 9.500,00 kuna i

– Katarini Pavišić iz Velike Gorice u iznosu od 9.500,00 kuna.

IV. Naknada iz točke III. izreke ove odluke bit će isplaćena iz državnog proračuna u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva podnositelja Ministarstvu pravosuđa i uprave Republike Hrvatske za njezinu isplatu.

V. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Jelka Pavišić, Marija Zaninović, Josip Pavišić, Marica Pavišić i Katarina Pavišić, svi iz Velike Gorice (u daljnjem tekstu: podnositelji), koje zastupa Karlo Novosel, odvjetnik u Zagrebu, podnijeli su 26. travnja 2021. ustavnu tužbu na temelju članka 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) smatrajući da im je trajanjem upravnog postupka koji se vodi pred Zagrebačkom županijom, Upravnim odjelom za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša Zagrebačke županije, Odsjekom za imovinsko pravne poslove, Ispostavom Velika Gorica (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko upravno tijelo) klasa: UP/I-943-05/20-1-06 i pred Upravnim sudom u Zagrebu broj: Usl-1159/20 povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljeni su spisi prvostupanjskog upravnog tijela klasa: UP/I-943-05/20-1-06 i Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-1159/20.

II. PREGLED RADNJI U POSTUPKU

3. Upravni postupak pokrenut je 22. srpnja 2008. kada su podnositelji podnijeli zahtjev prvostupanjskom upravnom tijelu za određivanje naknade za eksproprirane nekretnine.

Prvostupanjsko upravno tijelo je zaključkom od 19. rujna 2011. odbacilo zahtjev podnositelja kao nepravodoban.

Podnositelji su 29. rujna 2011. protiv navedenog zaključka izjavili žalbu.

Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Uprave za građansko, trgovačko i upravno pravo (u daljnjem tekstu: Ministarstvo pravosuđa) rješenjem od 12. prosinca 2011. poništilo je zaključak i predmet vratilo prvostupanjskom upravnom tijelu na ponovni postupak.

3.1. U ponovljenom postupku prvostupanjsko upravno tijelo donijelo je 17. ožujka 2016. rješenje kojim je obijen zahtjev podnositelja za određivanje naknade za eksproprirane nekretnine.

Podnositelji su 4. travnja 2016. izjavili žalbu protiv tog rješenja.

Podnositelji su Upravnom sudu u Zagrebu 27. lipnja 2016. podnijeli tužbu zbog šutnje uprave, koja se vodila pod brojem Us-2063/16.

Ministarstvo pravosuđa rješenjem klasa: UP/II-943-04/16-01/145, ur.broj: 514-04/-01-16-04 od 26. listopada 2016. odlučilo je o žalbi podnositelja od 4. travnja 2016., tako da je poništilo rješenje prvostupanjskog upravnog tijela od 17. ožujka 2016. te je predmet vratilo prvostupanjskom upravnom tijelu na ponovni postupak.

Upravni sud u Zagrebu donio je rješenje broj: UsI-2063/16-8 od 6. prosinca 2016. kojim se spor pokrenut zbog šutnje uprave obustavlja jer se podnositelji nisu u roku od 15 dana očitovali povlače li tužbu zbog šutnje uprave.

3.2. Nezadovoljan ishodom žalbenog postupka, protustranka Grad Velika Gorica podnio je tužbu 9. prosinca 2016. Upravnom sudu u Zagrebu protiv rješenja Ministarstva pravosuđa od 26. listopada 2016., kojim je predmet vraćen prvostupanjskom upravnom tijelu na ponovni postupak.

Postupak se pred Upravnim sudom u Zagrebu vodio pod brojem UsI-3593/16, a podnositeljima je dostavljena tužba kao zainteresiranim osobama na odgovor 9. veljače 2017.

3.3. Prije donošenja presude Upravnog suda u Zagrebu broj: UsI-3593/16 od 27. veljače 2018. podnositelji su Ustavnom sudu 7. veljače 2017. podnijeli prvu ustavnu tužbu na temelju članka 63. Ustavnog zakona, smatrajući da im je trajanjem upravnog postupka koji se vodio pred prvostupanjskim upravnim tijelom u predmetu klasa: UP/I-943-05/08-01/01, ur. broj: 238-05/3-16-91 i pred Ministarstvom pravosuđa predmetu klasa: UP/II-943-04/16-01/145, ur. broj: 514-04/-01-16-04 povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Rješenjem broj: U-IIIA-591/2017 od 7. svibnja 2019. Ustavni sud odbacio je ustavnu tužbu podnositelja uz u bitnom sljedeće obrazloženje:

»4. Uvidom u pribavljene spise, Ustavni sud utvrdio je da su podnositelji prvo (i jedino) od mogućih zakonom propisanih sredstava za zaštitu njihovog prava na suđenje u razumnom roku koristili tek – 27. lipnja 2016., kada su podnijeli tužbu zbog šutnje administracije Upravnom sudu u Zagrebu, a ustavnu tužbu su podnijeli nedugo nakon toga – 7. veljače 2017. S obzirom na to da je njihov zahtjev za određivanje naknade za eksproprirane nekretnine podnesen Uredu državne uprave 22. srpnja 2008., Ustavni sud ocjenjuje da je razdoblje od punih 6 godina pasivnosti podnositelja da ulože ijedno zakonom predviđeno pravno sredstvo za ubrzavanje upravnog postupka nerazumno dugo. Naime, nesporno je da je cjelokupni upravni postupak mogao trajati puno kraće da su podnositelji iskoristili zakonom predviđena pravna sredstva (v. točku 3. ove odluke), kao i da su tužbu zbog 'šutnje uprave' podnijeli mnogo ranije nego što su to učinili.

4.2. Ni iz ustavne tužbe podnositelja, kao ni iz požurnica koje su podnositelji uputili Ustavnom sudu (njih 8) ne proizlazi da su podnositelji iskoristili pravna sredstva iz članka 64. ZoSud-a nakon što su saznali da je protustranka pokrenula upravni spor pred Upravnim sudom u Zagrebu. Ustavni sud ovdje smatra potrebnim naglasiti da su podnositelji ti koji moraju aktivno voditi računa o tome da, u svojem najboljem interesu, poduzmu sve moguće pravne radnje, odnosno da ulože sva zakonom propisana pravna sredstva koja im je zakonodavac stavio na raspolaganje u cilju zaštite prava na suđenje u razumnom roku, dok Ustavni sud može ispitivati je li do povrede tog prava došlo tek nakon što su podnositelji aktivno poduzeli sve što je u datim okolnostima postupka koji je prethodio ustavnosudskom postupku bilo moguće poduzeti.

5. Ustavni sud podsjeća na svoje stajalište izraženo u rješenju broj: U-IIIA-322/2014 od 23. prosinca 2014. ('Narodne novine' broj 8/15.) prema kojem je, pored općih postupovnih pretpostavki koje mora ispunjavati svaka ustavna tužba, pretpostavka za odlučivanje o ustavnoj tužbi u kojoj je istaknuta povreda ustavnog prava na suđenje u razumnom roku na temelju članka 63. Ustavnog zakona, u pravilu i ta da je podnositelj koristio sva dopuštena pravna sredstva protiv nerazumne duljine postupka.«

4. Upravni sud u Zagrebu je presudom broj: UsI-3593/16 od 27. veljače 2018. odbio tužbeni zahtjev Grada Velike Gorice kojim je tražio poništenje rješenja Ministarstva pravosuđa od 26. listopada 2016. kojim je predmet vraćen prvostupanjskom upravnom tijelu na ponovni postupak.

Podnositelji su presudu Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-3593/16 od 27. veljače 2018. zaprimili 1. ožujka 2018.

Grad Velika Gorica podnio je 8. ožujka 2018. žalbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske koja se vodila pod brojem Usž-1691/18.

Visoki upravni sud je presudom broj: Usž-1691/18 od 3. srpnja 2019. odbio žalbu Grada Velike Gorice podnesenu u povodu presude Upravnog suda u Zagrebu broj: UsI-3593/16 od 27. veljače 2017.

Podnositelji su presudu Visokog upravnog suda broj: Usž-1691/18 od 3. srpnja 2019. zaprimili 18. rujna 2019.

Podnositelj su podnijeli 16. listopada 2019. Visokom upravnom sudu zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u predmetu koji se vodio pod brojem Usž-1691/2018.

Rješenjem predsjednika Visokog upravnog suda broj: Su-Uzpl-16/19-7 od 2. siječnja 2020. odbačen je zahtjev podnositelja kao nedopušten jer odvjetnik podnositelja nije uz zahtjev priložio punomoć, a nije ju dostavio ni na zahtjev suda niti su se podnositelji očitovali da odobravaju radnju odvjetnika.

5. U nastavku (ponovljenog) upravnog postupka podnositelji su se nezadovoljni duljinom njegovog trajanja, iznova tužbom radi šutnje uprave 20. travnja 2020. obratili Upravnom sudu u Zagrebu (predmet broj: Usl-1159/20) zbog nedonošenja prvostupanjskog rješenja u postupku izvršenja Ministarstva pravosuđa, Uprave za građansko, trgovačko i upravno pravo klasa: UP/II-943-04/16-01/145, ubroj: 514-04/01-16-04 od 26. listopada 2016. kojim je poništeno prvostupanjsko rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak.

Upravni sud u Zagrebu je rješenjima od 4. svibnja 2020. i 12. svibnja 2020. zatražio od punomoćnika podnositelja dopunu tužbe jer uz tužbu nisu dostavljene uredne punomoći za zastupanje podnositelja.

5.1. Upravni sud u Zagrebu je rešenjem od 24. kolovoza 2020. podnositelje pozvao da se izjasne »da li prihvaćaju radnje koje je u njihovo ime poduzeo Karlo Novosel, odvjetnik u Zagrebu, Masarykova 24 ili da potpišu tužbu«.

Upravni sud u Zagrebu je rješenjem od 24. rujna 2020. tuženima dostavio tužbu na odgovor jer su podnescima od 22. rujna 2020. podnositelji dostavili očitovanje da prihvaćaju radnje koje je u njihovo ime poduzeo punomoćnik.

Upravni sud u Zagrebu u predmetu broj: Usl-1159/20 zatražio je očitovanje od Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske u povodu tužbe podnositelja zbog šutnje uprave.

5.2. Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske očitovalo se o tužbi podnositelja 5. veljače 2021. i u privitku dostavilo rješenje Uprave za građansko, trgovačko i upravno pravo klasa: UP/II-943-04/20-01/271, urbroj: 514-04-02-02/04-21-04 od 27. siječnja 2021. kojim je naloženo Zagrebačkoj županiji, Upravnom odjelu za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša, Odsjeku za imovinsko-pravne poslove donošenje rješenja u predmetu šutnje uprave u roku od 15 dana od dana dostave rješenja.

Podneskom od 30. ožujka 2021. Zagrebačka županija, Upravni odjel za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša, Odsjek za imovinsko pravne poslove, Ispostava Velika Gorica zatražila je da stranke predlože vještaka graditeljske struke.

Podnositelji su podneskom od 14. travnja 2021. predložili vještaka, kojem se Grad Velika Gorica usprotivio podneskom od 22. travnja 2021., te zatražio da se iz arhivske građe zatraži spis iz postupka eksproprijacije, a ako to nije moguće da se pokrene postupak za obnovom spisa.

6. Podnositelji su 27. listopada 2021. podnijeli Upravnom sudu u Zagrebu novi zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku zbog nedonošenja odluke o tužbi zbog šutnje uprave broj: Usl-1159/20.

Rješenjem predsjednika Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-1159/20-27 od 3. prosinca 2021. obustavljen je postupak zbog šutnje uprave.

Rješenjem predsjednice Upravnog suda u Zagrebu broj: Su-Uzp-I-12/21-3 od 15. prosinca 2021. odbijen je zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku jer je odluka u predmetu broj: Usl-1159/20 donesena 3. prosinca 2021.

U trenutku odlučivanja o ustavnoj tužbi postupak je i dalje u tijeku pred prvostupanjskim upravnim tijelom.

III. MJERODAVNO PRAVO

7. U rješenju broj: U-IIIVs-3669/2006 i dr. od 2. ožujka 2010. (»Narodne novine« broj 34/10.) Ustavni sud opisao je razvoj pravne zaštite ustavnog prava na suđenje u razumnom roku od trenutka njegovog uvođenja u hrvatski pravni sustav, stupanjem na snagu Promjene Ustava Republike Hrvatske 9. studenoga 2000. (»Narodne novine« broj 113/00.), do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 153/09.).

U rješenju broj: U-IIIA-322/2014 od 23. prosinca 2014. (»Narodne novine« broj 8/15.) Ustavni sud opisao je i daljnji razvoj tog mehanizma pravne zaštite sve do 14. ožujka 2013. kada je stupio na snagu Zakon o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13.; u daljnjem tekstu: ZoSud/13). U glavi VI. tog zakona pod nazivom »Zaštita prava na suđenje u razumnom roku« propisan je novi, drugačiji model zaštite prava na suđenje u razumnom roku u odnosu na onaj koji je bio na snazi u ranijem zakonodavnom razdoblju.

ZoSud/13 do danas je izmijenjen nekoliko puta:

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 33/15.),

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 82/15.),

– Uredbom o dopuni Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 82/16.) i

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 67/18.).

Odredbe koje se odnose na zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (članci 63. – 70.) nisu mijenjane.

7.1. Pregled pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u razdoblju od 2002. do 2013. godine Ustavni sud dao je u odluci broj: U-IIIA-1031/2014 od 27. travnja 2016. (»Narodne novine« broj 50/16.).