NN 21/2021 (1.3.2021.), 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.)

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

493

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, na temelju ovlasti praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, propisane člankom 125. alinejom 5. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i člankom 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), na sjednici održanoj 23. veljače 2021. utvrdio je

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.)

I. RAZVITAK PRAVNE ZAŠTITE USTAVNOG PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

A. Zakonodavno razdoblje od 2002. do 2013. godine

Važnost funkcioniranja pravosudnog sustava bez odugovlačenja koje bi moglo ugroziti njegovu učinkovitost i vjerodostojnost traži da se sudski postupci provedu u »razumnom roku«. To je jamstvo sadržano u članku 6. stavku 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija) kojim se štiti pravo na pošteno suđenje. Ono sadrži obvezu država ugovornica da svoje pravne sustave organiziraju na način koji sudovima omogućuje postupanje u skladu s različitim zahtjevima (postupovnim jamstvima) tog članka.

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku je i ustavno pravo zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava, a razrađena je Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 29/02.; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), koji je stupio na snagu 15. ožujka 2002.

Od tog je dana Ustavni sud bio nadležan u prvom i posljednjem stupnju za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, a ustavna tužba bila je jedino pravno sredstvo u Republici Hrvatskoj za zaštitu tog prava. To je rezultiralo zaprimanjem velikog broja ustavnih tužbi koje su se odnosile na povredu prava na suđenje u razumnom roku. S obzirom na to da se taj broj svake godine progresivno povećavao, Ustavni sud postao je preopterećen i onemogućen da na primjeren način i u razumnim rokovima rješava predmete iz njegove nadležnosti. Stoga je Izvješćem broj: U-X-835/2005 od 24. veljače 2005. (»Narodne novine« broj 30/05.) izvijestio Hrvatski sabor o uočenim problemima te prijekoj potrebi da o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku odlučuju redovni i specijalizirani sudovi, a da Ustavni sud ostane nadležan za odlučivanje tek nakon što stranke iskoriste sva sredstva zaštite tog prava pred nadležnim sudovima.

Stupanjem na snagu Zakona o sudovima 29. prosinca 2005. (»Narodne novine« broj 150/05.; u daljnjem tekstu: ZoSud/05) uvedeno je novo pravno sredstvo za zaštitu tog prava – zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku o kojem se odlučivalo u postupku propisanom člancima 27. i 28. ZoSuda/05. Time su stranke u sudskom postupku dobile mogućnost podnošenja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku neposredno višem sudu. Svi sudovi koji su odlučivali o takvom zahtjevu mogli su dosuditi naknadu zbog prekomjerne duljine postupka i u isto vrijeme odrediti rok u kojemu niži sud mora donijeti svoju odluku. To je pravno sredstvo, dakle, bilo kombinirano, odštetno-ubrzavajuće, jer se moglo iskoristiti za ubrzanje postupka, ali i za pružanje primjerene naknade za odugovlačenja do kojih je već došlo. Stoga ga je Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) općenito smatrao djelotvornim u smislu članka 13. Konvencije.

Uvođenjem tog novog pravnog sredstva Ustavni sud prestao je biti nadležan u prvom stupnju za zaštitu tog prava, ali je ostao nadležan odlučivati u posljednjem stupnju. Naime, nakon iscrpljenog pravnog puta propisanog člancima 27. i 28. ZoSuda/05, strankama je na temelju članka 62. Ustavnog zakona, u roku iz članka 64. Ustavnog zakona, ostala mogućnost podnošenja ustavne tužbe za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Nakon što je člankom 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 153/09.) uvedeno novo pravno sredstvo – žalba tročlanom vijeću Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao sudu posljednjeg stupnja protiv rješenja Vrhovnog suda – Ustavni sud zauzeo je stajalište da se zaštita ustavnog prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom osigurava u redovitom postupku koji se pokreće ustavnom tužbom na temelju članka 62. Ustavnog zakona protiv pojedinačnog akta kojim je meritorno odlučeno o pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, a koja se podnosi nakon što je iscrpljen dopušteni put pravne zaštite.

Na temelju prvog dijela rečenice stavka 1. članka 63. Ustavnog zakona, Ustavni sud i dalje je ostao nadležan za odlučivanje o povredi ustavnog prava na suđenje u razumnom roku u slučaju kada Vrhovni sud pred kojim se vodi postupak u posljednjem stupnju odlučivanja o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, ne odluči o pravnom sredstvu stranke u razumnom roku.

B. Zakonodavno razdoblje od 14. ožujka 2013.

Dana 14. ožujka 2013. stupio je na snagu Zakon o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13.; u daljnjem tekstu: ZoSud/13) koji je propisao novi, drugačiji, model zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Novi model obuhvaća dva pravna sredstva: zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (tzv. ubrzavajuće pravno sredstvo; članak 64. stavak 1. točka 1.) i zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (tzv. kombinirano, ubrzavajuće-odštetno pravno sredstvo; članak 64. stavak 1. točka 2.).

Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku podnosi se sudu pred kojim se postupak vodi. O zahtjevu odlučuje predsjednik suda u roku od 60 dana od njegovog zaprimanja. Ako predsjednik suda utvrdi da je zahtjev osnovan, odredit će rok od najdulje šest mjeseci, a iznimno i dulji rok u kojem sudac mora predmet riješiti.

Ako sudac ne riješi predmet u roku koji mu je određen, stranka može u daljnjem roku od šest mjeseci neposredno višem sudu podnijeti zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Neposredno viši sud dužan je u roku od šest mjeseci odrediti rok u kojem sud pred kojim je postupak u tijeku mora riješiti predmet te primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegovog prava na suđenje u razumnom roku.

Ako predsjednik suda utvrdi da je zahtjev neosnovan, odbit će ga rješenjem protiv kojeg stranka ima pravo žalbe. Stranka ima pravo žalbe i ako predsjednik suda u roku od 60 dana od zaprimanja njezinog zahtjeva o tome ne donese odluku. O žalbi odlučuje predsjednik neposredno višeg suda, odnosno tročlano vijeće Vrhovnog suda ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Vrhovnim sudom.

Iz navedenog proizlazi da je primarno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ono koje služi ubrzanju postupka. Odštetno-ubrzavajuće pravno sredstvo, identično onome iz ZoSuda/05, dostupno je samo u iznimnim situacijama odnosno u onim slučajevima kada sudac koji postupa u predmetu nije postupio u roku za donošenje odluke koji mu je odredio predsjednik suda.

II. RJEŠENJE USTAVNOG SUDA BROJ: U-I-1553/2013 I DR. (»NARODNE NOVINE« BROJ 99/18.)

Ustavni sud rješenjem broj: U-I-1553/2013 i dr. od 16. listopada 2018. (»Narodne novine« broj 99/18.) nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 63., 64., 65., 66., 67., 68., 69. i 70. Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15. i 82/15.) koje je podnijelo šestero predlagatelja osporavajući jednu, više ili sve odredbe sadržane u glavi VI. »Zaštita prava na suđenje u razumnom roku«.

Prigovori predlagatelja u bitnom su se odnosili na osporavanje normativnog modela koji je zakonodavac odabrao u vezi s pitanjem zaštite prava na suđenje u razumnom roku te su se svodili na tvrdnje da je raniji model bio »bolji« i njihovo viđenje kakav bi taj model trebao biti.

Imajući na umu da ustavnosudska ocjena suglasnosti zakona s Ustavom ne podrazumijeva ocjenu odabranog zakonodavnog modela i ustroja, njegove opravdanosti i svrhovitosti, pod uvjetom da je rješenje koje je ponudio zakonodavac unutar ustavnopravno prihvatljivih granica, a s obzirom na to da pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u pravnom poretku Republike Hrvatske predviđena tim zakonom nisu u svojoj biti i *a priori* neučinkovita, Ustavni sud istaknuo je da njihovu (ne)učinkovitost može ispitivati samo u svjetlu posebnih okolnosti pojedinačnog slučaja koji se osporava ustavnom tužbom. To Ustavni sud i čini (v. rješenje broj: U-IIIA-322/2014 od 23. prosinca 2014.; »Narodne novine« broj 8/15.). Pritom je uzeo u obzir i da se ESLJP u predmetu *Novak protiv Hrvatske* (br. 7877/14, odluka o nedopuštenosti od 14. lipnja 2016.) nije upuštao u generalnu ocjenu učinkovitosti pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u pravnom poretku Republike Hrvatske, iako je načelno upozorio na pitanja koja se tiču preventivne uloge ubrzavajućeg pravnog sredstva te problema ograničenja dostupnosti dopunskog, odštetno-ubrzavajućeg pravnog sredstva u zakonodavnom modelu iz 2013. godine.