

dr. sc. Dario Đerđa*

Paula Šamanić, mag. iur.**

Recentna stajališta Suda Europske unije o zakonskom propisivanju rokova za rješavanje upravnih sporova

U radu se obrađuje problematika zakonskog određivanja rokova za rješavanje upravnih sporova s posebnim naglaskom na recentna stajališta Suda Europske unije. U tu svrhu najprije se analizira trajanje upravnih sporova u Republici Hrvatskoj te se prikazuju i analiziraju zakonom utvrđeni rokovi unutar kojih je Visoki upravni sud Republike Hrvatske obavezan odlučiti u pojedinim upravnim područjima. Posebno se naglašava važnost načela kontradiktornosti i izjašnjavanja stranke kojima se sud mora voditi u upravnom sporu, a koji često ne idu u prilog brzom rješavanju upravnih sporova. Zatim se na primjeru rokova za rješavanje upravnih sporova u području pružanja međunarodne zaštite u Mađarskoj analiziraju stajališta Suda Europske unije o primjenjivosti zakonski određenih rokova za rješavanje upravnih sporova. Analizira se primjerenost ovih rokova, odnosno pitanje je li nacionalni sud u određenom roku u mogućnosti potpuno i učinkovito preispitati predmetnu upravnu odluku te istovremeno poštivati postupovna prava podnositelja zahtjeva zajamčena pravom Unije.

Ključne riječi: upravni spor, rok, Sud Europske unije, međunarodna zaštita.

1. UVOD

Uvijek aktualno pitanje pravne zaštite pojedinaca u upravnom pravu usmjereno je na trajanje upravnih sporova, kojima se štite prava i pravni interesi pojedinaca koja mogu biti povrijeđena odlukama i postupanjima javne uprave. Važnost vremenskog rješavanja upravnih sporova

posebno je naglašena nužnošću prethodnog donošenja upravne odluke u zasebno institucionaliziranom upravnom postupku, koji se u pravilu vodi u dva stupnja. Prema Zakonu o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09), ako u posebnom upravnom području nije propisano drukčije, javnopravno tijelo treba u slučajevima neposrednog rješavanja na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, a u slučajevima vođenja ispitnog postupka na zahtjev stranke rješenje

* Dario Đerđa, redoviti profesor, predstojnik Katedre za upravno pravo Pravnoga fakulteta u Rijeci.

** Paula Šamanić, Rijeka.

donijeti i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Ako javnopravno tijelo u ovome roku ne odluči o zahtjevu stranke, ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci, ona ima pravo izjaviti žalbu, odnosno pokrenuti upravni spor. S druge strane, drugostupanjsko tijelo rješenje o žalbi mora donijeti i dostaviti stranci putem prvostupanjskog tijela što je prije moguće, a najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe, ako zakonom nije propisan kraći rok.¹ Promatrajući rokove propisane u upravnom postupku, jasno se zaključuje kako od predaje urednog zahtjeva stranke do donošenja odluke po žalbi, uz poštivanje općih rokova za donošenje rješenja, u skladu sa zakonom može proći 90 do 120 dana. Nije potrebno naglašavati kako se u nekim složenim upravnim stvarima ovi rokovi u praksi znaju značajno prekoračiti.

No, ako se u prvostupanjskom i u drugostupanjskom upravnom postupku zahtjev stranke odbije kao neosnovan, podnositelj zahtjeva pravnu zaštitu može potražiti pred upravnim sudom. S obzirom na to da su pojedinci, kao stranke u upravnom postupku, i javnopravna tijela koja takav postupak vode, u upravnom sporu u suprotnom položaju te postavljaju različite zahtjeve, za očekivati je da podnositelj zahtjeva neće ostvariti svoje pravo sve do okončanja upravnoga spora.² Stoga se može očekivati kako će u nekim slučajevima zasigurno proteći više mjeseci, a možda i godina, od zahtijevanja stranke da ostvari neko pravo u upravnom postupku do trenutka ostvarivanja takvoga prava u upravnom sporu. Naravno, sve ovo vrijedi pod pretpostavkom da upravni sud reformacijskom presudom odluči o pravu tužitelja, umjesto da predmet prosljedi na ponovno rješavanje tuženom javnopravnom tijelu, u kojem slučaju stranka na ostvarivanje prava treba čekati još određeno vrijeme.

2. PRAVOVREMENO RJEŠAVANJE UPRAVNIH SPOROVA

U Hrvatskoj je posljednjih godina značajno skraćeno trajanje upravnih sporova, čime je strankama zajamčeno brže ostvarivanje upravne pravde. Sukladno podacima Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske prosječno vrijeme rješavanja upravnih sporova izraženo u danima, izračunato

na temelju metodologije CEPEJ-a,³ s 234 dana u 2017. godini skraćeno je na 194 dana u 2019. godini. Upravni sud u Osijeku skratio je vrijeme rješavanja upravnih sporova sa 166 dana u 2017. godini na samo 69 dana u 2019. godini. Upravni sud u Rijeci u 2017. godini rješavao je upravne sporove prosječno 239 dana, a u 2019. godini za to mu je bilo potrebno tek 133 dana. Upravnom sudu u Splitu 2017. godine za rješavanje sporova u prosjeku je trebalo 164 dana, a 2019. godine 133 dana. Konačno, Upravni sud u Zagrebu prosječno je u 2017. godini upravne sporove rješavao 373 dana, a u 2019. godini ovo je razdoblje skratio na 282 dana.⁴ Razvidno je kako je prosječno rješavanje upravnih sporova u Hrvatskoj danas kraće od jedne godine. Međutim, valja imati na umu kako je ovdje prikazano tek prosječno trajanje upravnih sporova, pa u nekim složenim upravnim stvarima ovi sudski postupci ipak znaju trajati i duže.

S obzirom na prikazane rokove u kojima se upravni sporovi sve češće rješavaju, u hrvatskom upravnom sporu sve više na važnosti gubi pozivanje na „*suđenje u razumnom roku*“, a na koje su se, radi izostanka propisivanja roka za rješavanje upravnih sporova, stranke pozivale u slučaju prekomjerno dugoga čekanja na presudu upravnoga suda. Prema sudskoj praksi Vrhovnog suda Republike Hrvatske, upravni spor treba biti okončan najkasnije u roku od tri godine.⁵ Stoga bi upravni sudovi svakako trebali voditi računa da sporove okončaju najkasnije u roku od tri godine od trenutka izjavljivanja žalbe u upravnom postupku, koji trenutak se uzima relevantnim trenutkom nastanka spora između stranke i javnopravnoga tijela, i to ako je predmet više puta bio vraćen javnopravnom tijelu na rješavanje, od trenutka izjavljivanja prve žalbe u tom predmetu.⁶

³ *European Commission for the Efficiency of Justice* (Europska komisija za učinkovitost pravosuđa Vijeća Europe). Metodologija CEPEJ-a u obzir uzima broj kalendarskih dana u pojedinom razdoblju, obično godišnjem, koji se množi s brojem neriješenih predmeta i dijeli s brojem riješenih predmeta u tom razdoblju.

⁴ Ministarstvo pravosuđa, Upravni sudovi, dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/rezultati-rada-sudova-18215/upravni-sudovi/18231> (16.5.2020.).

⁵ Iz sudske prakse Vrhovnog suda Republike Hrvatske proizlazi kako je usvojio zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u predmetu koji se rješavao tri godine i 15 dana, dok je takve zahtjeve odbio kada se spor vodio dvije godine i 11 mjeseci odnosno dvije godine 11 mjeseci i 16 dana. Iz ovoga se zaključuje kako Vrhovni sud za vremenski okvir suđenja u razumnom roku uzima razdoblje od tri godine. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rješenje Uzp 88/06-5 od 4. siječnja 2007., Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rješenje Uzp 117/06-5 od 21. veljače 2007. i Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rješenje Uzp 12/07-5 od 6. ožujka 2007. Ovo podrazumijeva i slučajeve rješavanja upravnih sudova po žalbama zbog šutnje uprave.

⁶ Vidi Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i rješenje br. U-III-A-4885/2005 od 20. lipnja 2007. Ustavni sud zasnovao je ovo svoje stajalište na sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava u predmetima *Počuča protiv Hrvatske*, zahtjev br. 38550/02, presuda od 29. lipnja 2006., *Božić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 22457/02, presuda od 29. lipnja 1999. i *Smoje protiv Hrvatske*, zahtjev br. 28074/04, presuda od 11. siječnja 2007. O pravovremenom donošenju odluka odnosno o donošenju odluka u razumnom roku u upravnim stvarima u praksi Europskog suda za

¹ Članci 101. i 121. Zakona o općem upravnom postupku.

² Nekoliko pravnih instituta u upravnome sporu omogućuju brže okončanje spora, no oni se u praksi tek iznimno koriste. To je slučaj s pravom tužitelja povući tužbu ili ovlasti tuženika priznati tužbeni zahtjev odnosno postupiti po tužbenom zahtjevu. Članci 41. do 43. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17.



Upravni sud u Osijeku skratio je vrijeme rješavanja upravnih sporova sa 166 dana u 2017. godini na samo 69 dana u 2019. godini. Upravni sud u Rijeci u 2017. godini rješavao je upravne sporove prosječno 239 dana, a u 2019. godini za to mu je bilo potrebno tek 133 dana. Upravnom sudu u Splitu 2017. godine za rješavanje sporova u prosjeku je trebalo 164 dana, a 2019. godine 133 dana. Konačno, Upravni sud u Zagrebu prosječno je u 2017. godini upravne sporove rješavao 373 dana, a u 2019. godini ovo je razdoblje skratio na 282 dana.

Međutim, pitanje koje se posebno aktualizira u posljednje vrijeme uvjetovano je radnjama zakonodavca koji propisuje rokove u kojima upravni sudovi trebaju riješiti upravne sporove. Postavlja se pitanje smije li sud biti ograničen rokom za rješavanje upravnoga spora ili ga se takvim rokom prinuđuje donijeti odluku unatoč propuštanju utvrđivanja svih činjeničnih pitanja te pružanja strankama mogućnosti koristiti svoja postupovna prava? U Hrvatskoj u području prava na pristup informacijama i javnih nabava Visoki upravni sud obavezan je u relativno kratkim rokovima riješiti upravni spor te pritom čak reformacijskom odlukom meritorno odlučiti o pravima i obvezama tužitelja.

Rješavanje upravnih sporova koji se odnose na pravo na pristup informacijama zakonodavac je izuzeo iz nadležnosti prvostupanjnskih upravnih sudova te je odlučivanje o zakonitosti rješenja povjerenika za informiranje stavio izravno u nadležnost Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 25/13 i 85/15) Visoki upravni sud Republike Hrvatske obavezan je donijeti odluku o tužbi u roku od 90 dana od zaprimanja uredne tužbe. Ovakvo pravno uređenje rješavanja upravnih sporova učinjeno je još 2013. godine donošenjem sada važećega zakona koji uređuje

pravo na pristup informacijama.⁷ Slična regulacija, no uz propisan još kraći rok susreće se i u Zakonu o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 120/16). Ovim je Zakonom propisano da sudsku zaštitu protiv odluke Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave također izravno pruža Visoki upravni sud Republike Hrvatske, koji odluku u sporu treba donijeti u roku od 30 dana od dana podnošenja tužbe. Štoviše, ako utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan, Visoki upravni sud obavezan je poništiti odluku Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave te svojom presudom odlučiti o žalbi u postupku javne nabave.⁸ Drugim riječima, u stvarima koje se odnose na javnu nabavu sudu je naložena obveza, odlučujući o žalbi, očitovati se o odabiru najpovoljnijega ponuditelja. Odredbe koje propisuju rok za rješavanje upravnih sporova u području javne nabave mogu biti vrlo teretne, jer propuštanje donošenja sudske odluke u roku od 30 dana za posljedicu može imati naknadu štete.⁹ Ustavni sud Republike Hrvatske odbio je zahtjev za ocjenu suglasnosti članaka 434. i 435. Zakona o javnoj nabavi s Ustavom Republike Hrvatske (Narodne no-

⁷ Članak 26. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama.

⁸ Članak 434. Zakona o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16. Zanimljivo je naglasiti kako za stavljanje sporova o javnoj nabavi u prvostupanjnsku nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske te za izričito utvrđivanje obveze rješavanja upravne stvari u obrazloženju Prijedloga zakona o javnoj nabavi, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 37, dostupno na: http://www.iusinfo.hr/Appendix/RDOCSB_HR/entid_2003247.PDF (26.06.2017.), nije naveden niti jedan argument.

⁹ Članak 435. Zakona o javnoj nabavi. Svako tko smatra da mu je povredom Zakona o javnoj nabavi nastala šteta, može pred nadležnim sudom tražiti naknadu štete. Ovo implicira i odgovornost sudova za nepoštivanje rokova za donošenje odluke ili propuštanje odlučiti o žalbi u postupku javne nabave.

ljudska prava više vidi u Šikić, Marko, Utjecaj prakse (presuda) Europskog suda za zaštitu ljudskih prava na upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 50, br. 2(2013), 457.-471., str. 467. do 469. te Kriletić, Marija, Odlučivanje u razumnom roku u upravnim stvarima prema praksi Europskog suda za ljudska prava, *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, Inženjerski biro, Zagreb, 2007., str. 36. do 56.

vine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 147/13 i 5/14), nalazeći rok od 30 dana za rješavanje upravnoga spora sukladnim Ustavu.¹⁰

Kratki rokovi za rješavanje upravnih sporova svakako idu u prilog strankama i stoga njihovo propisivanje treba potencirati. Međutim, svakako treba voditi računa da ovi rokovi moraju biti usklađeni sa zakonom koji uređuje upravnosudski postupak. Od 1. siječnja 2012. godine pred upravne sudove u Hrvatskoj, pa tako i pred Visoki upravni sud, postavljeni su brojni zahtjevi pri rješavanju upravnih sporova. Maksimalno se promovira kontradiktornost spora i načelo izjašnjavanja stranke.¹¹ Tako Zakon o upravnim sporovima upravnim sudovima propisuje obvezu dostaviti tužbu sa svim prilogima tuženiku i zainteresiranim osobama te im u tu svrhu ostaviti rok za odgovor prema okolnostima slučaja, a koji ne može biti kraći od 30 niti dulji od 60 dana. Razvidno je kako je rok za dostavu tužbe na odgovor tuženiku propisan Zakonom o upravnim sporovima neprovediv u kontekstu roka za okončanje upravnoga spora propisanoga Zakonom o javnoj nabavi. Ostvarujući kontradiktornost upravnog spora, upravni sudovi tijekom cijelog trajanja spora strankama trebaju omogućiti da predlože dokaze potrebne za utvrđivanje činjeničnog stanja i izjašnjavanje o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka, a za što je također potrebno neko vrijeme. Sudovi ujedno imaju obvezu utemeljiti presudu samo na činjenicama i dokazima o kojima je strankama dana mogućnost izjašnjavanja i provesti usmenu raspravu, a što su radnje koje se također moraju provesti u odgovarajućim rokovima.¹² Bez održavanja usmene rasprave upravni sudovi mogu riješiti spor jedino u slučajevima propisanim tim Zakonom.¹³ Međutim, sud je u ovim slučajevima ovlašten, ali ne i obvezan ne održati raspravu, te ako to ocijeni korisnim, može odlučiti provesti usmenu raspravu unatoč postojanju neke od taksativno propisanih pretpostavki. Kontradiktorna narav upravnog spora i načelo izjašnjavanja stranke, promovirani odredbama Zakona o upravnim sporovima, unatoč tome što osnažuju zakonitost rada javne uprave, ne idu u prilog br-zom okončanju upravnih sporova u Hrvatskoj.

¹⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I/2911/2017 od 5. veljače 2019. godine.

¹¹ Članak 6. Zakona o upravnim sporovima.

¹² Članak 32. stavak 1., članak 34. stavak 1., članak 55. stavak 4. i članak 37. Zakona o upravnim sporovima.

¹³ Sud spor može riješiti bez rasprave: ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti; u predmetu koji rješava na temelju pravomoćne presude donesene u ogleđnom sporu; ako utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržava nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti; ako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave te ako se stranke o tomu izrijekom suglase, a sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze. Članci 7. i 36. Zakona o upravnim sporovima.

3. STAJALIŠTA SUDA EUROPSKE UNIJE O ROKOVIMA ZA RJEŠAVANJE UPRAVNIH SPOROVA

Kako bi se razmotrila osnovanost propisivanja rokova za okončanje upravnih sporova u posebnim upravnim područjima, korisno je upozoriti na dvije recentne presude Suda Europske unije. Ovaj je Sud u predmetima C-406/18 *PG protiv Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*¹⁴ i C-564/18 *LH protiv Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*¹⁵ po zahtjevima za donošenje prethodne odluke upućenima od Upravnog i radnoga suda u Budimpešti, Mađarska, razmatrao je li rok od 60 dana odnosno rok od osam dana prekratak za rješavanje upravnoga spora u kojem se odbija odnosno odbacuje podneseni zahtjev za pružanjem međunarodne zaštite, u skladu s Direktivom 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (Službeni list Europske unije, L 180/60, 29.6.2013.; dalje: Direktiva 2013/32/EU). Kratki rokovi propisani za okončanje upravnih sporova u mađarskom pravu svakako idu u prilog podnositeljima zahtjeva za pružanje međunarodne zaštite, upravo zbog ugroženosti ovih osoba, ali isto tako idu u prilog i državi članici.¹⁶

Direktiva 2013/32/EU obvezuje države članice osigurati da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, protiv odluke donesene na temelju zahtjeva za pružanje međunarodne zaštite, uključujući odluku o razmatranju neutemeljenosti zahtjeva u svezi sa statusom izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite te odluku o nedopuštenosti zahtjeva u svezi sa statusom izbjeglice i/ili supsidijar-

¹⁴ Predmet C-406/18, *PG protiv Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, EU: C:2020:216.

¹⁵ Predmet C-564/18, *LH protiv Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, EU: C:2020:218.

¹⁶ Uvodna izjava 18 Direktive 2013/32/EU utvrđuje kako je u interesu država članica i podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ako se pritom ne dovodi u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi. Brzo i učinkovito vođenje postupka pruža veću sigurnost podnositelju zahtjeva, jer mu omogućuje jasno upoznavanje sa svojim pravnim statusom, a istovremeno dovodi i do uštede troškova države članice, jer će podnositelj zahtjeva manje vremena provoditi u državnim prihvatnim centrima. S druge strane, brzo rješavanje upravnih sporova može doprinijeti rješavanju problema nezakonitih i opasnih kretanja pojedinaca te onemogućiti model poslovanja krijumčara. U tu svrhu nužno je da se zahtjevi za međunarodnu zaštitu osoba koje nemaju na to pravo brzo obrade, a potom da te osobe budu i brzo vraćene. Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (COM(2016)0567), str. 2. i 4. Obrazloženja. Trenutno se ovaj Prijedlog razmatra u zakonodavnom postupku 2016/0224(COD). U članku 1. Prijedloga navodi se kako je cilj ovog prijedloga postizanje veće razine usklađenosti i ujednačenosti u odnosu na ishode postupaka traženja azila u svim državama članicama, čime bi se uklonio poticaj za podnošenje višestrukih zahtjeva za azil i sekundarna kretanja među državama članicama.

ne zaštite.¹⁷ Pritom one moraju osigurati da se na temelju takvoga pravnog lijeka u potpunosti i u propisanom vremenu razmotre sva činjenična i pravna pitanja, uključujući i potrebu za pružanjem međunarodne zaštite sukladno Direktivi 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljan trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite te u tu svrhu utvrditi razumne rokove i druga potrebna sredstva za ostvarivanje prava podnositelja zahtjeva na učinkovit pravni lijek protiv odluke o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za utvrđivanje statusa izbjeglice ili pružanja supsidijarne zaštite. Direktiva 2013/32/EU ujedno dopušta državama članicama utvrditi rokove u kojima sud treba odlučiti u upravnom sporu u kojem nadzire zakonitost odluke o utvrđivanju statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite. Neke su države članice iskoristile ovu ovlast te su propisale rok za postupanje po pravnim lijekovima u području međunarodne zaštite. Austrija je primjerice sudu nametnula obvezu donijeti odluku što ranije, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana podnošenja tužbe, u Francuskoj sud odluku treba donijeti u roku od pet mjeseci, a u Litvi u roku od dva mjeseca. Neke države, poput Češke, Finske, Grčke, Njemačke ili Hrvatske, do sada nisu propisale rokove u kojima sud treba odlučiti u upravnom sporu u području međunarodne zaštite.¹⁸

Mađarskim Zakonom br. LXXX iz 2007. o pravu na azil¹⁹ propisano je kako je o zakonitosti odluke o odbacivanju zahtjeva za azil zbog nedopuštenosti zahtjeva sud obvezan donijeti odluku u roku od osam dana od dana zaprimanja tužbe. Istim je Zakonom propisano kako je o zakonitosti odluke kojom se odbija zahtjev za azil sud obvezan donijeti odluku u roku od 60 dana od dana zaprimanja tužbe.²⁰ Time su u mađarskom pravu postavljena dva roka u kojima sud treba okončati upravne sporove u području prava azila, a koji se duljinom značajno razlikuju. Ako je spor pokrenut protiv odluke kojom je zahtjev stranke odbijen, sud odluku mora donijeti u roku od 60 dana od zaprimanja tužbe, a ako je zahtjev odbačen, odluku mora donijeti u roku od samo osam dana od zaprimanja tužbe. Upravni i radni sud u Budimpešti zauzeo je stav kako su rokovi propisani Zakonom br. LXXX iz 2007. o pravu na

azil prekratki, što posebno vrijedi za rok od osam dana, jer u tako utvrđenim rokovima nije moguće prikupiti sve potrebne dokaze i utvrditi činjenično stanje, pa slijedom toga niti donijeti pravilnu i obrazloženu odluku. Stoga je Upravni i radni sud u Budimpešti uputio Sudu Europske unije zahtjev za donošenje odluke u prethodnom postupku i postavio pitanje je li nacionalni propis koji sudu nameće rok od 60 dana za odlučivanje o pravnom lijeku protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, odnosno rok od osam dana za odlučivanje o pravnom lijeku protiv odluke kojom se zahtjev za međunarodnu zaštitu odbacuje kao nedopušten, suprotan članku 46. stavku 10. Direktive 2013/32/EU, a u svezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima?

U obrazloženjima odluka donesenih u predmetima C-406/18 i C-564/18 Sud Europske unije pošao je od pretpostavke da Direktiva 2013/32/EU ne propisuje rokove za donošenje odluke po pravnom sredstvu, već ovlašćuje države članice samostalno utvrditi rokove za donošenje ovih odluka. Međutim, takvi rokovi trebaju biti razumni i doprinijeti ispunjenju općeg cilja Direktive 2013/32/EU da se odluka o zahtjevu za pružanje međunarodne zaštite donese što ranije.²¹ U mišljenjima nezavisnog odvjetnika naznačeno je kako su spomenuti rokovi propisani mađarskim Zakonom br. LXXX iz 2007. o pravu na azil iste pravne prirode te kako je unatoč njihovoj različitoj duljini takvo definiranje ovih rokova dopušteno, jer složenost ocjene zakonitosti odluke o odbacivanju i odluke o odbijanju zahtjeva u upravnom sporu nije ista. Međutim, nezavisni odvjetnik naglasio je kako stranke u oba ova postupka imaju ista prava, o čemu također treba voditi računa pri postavljanju rokova.²² Također je istaknuo kako je veoma složeno apstraktno odrediti opće rokove za rješavanje svih sudskih postupaka, bilo u pogledu njihova minimalnog ili maksimalnog trajanja, jer u nekim slučajevima sud može brzo donijeti odluku o tužbenom zahtjevu, dok mu u drugim može biti potrebno znatno više vremena zbog složenosti samoga predmeta postupka. Unatoč naklonosti nezavisnog odvjetnika određivanju rokova za okončanje upravnih sporova, jer oni doprinose ubrzanju sudskih postupaka, on naglašava kako uvijek postoji dvojba je li takav rok pravilno određen. Stoga, prema njegovu mišljenju, budući da predmeti mogu biti manje ili više složeni, primjerenost roka treba ocjenjivati u svakom pojedinačnom predmetu. Zaključuje kako rok mora biti dostatan da sud u cijelosti i učinkovito preispita predmetnu upravnu

¹⁷ Članak 46. stavak 1. Direktive 2013/32/EU.

¹⁸ Studija Europske migracijske mreže, *EMN Ad-Hoc Query on Judicial review of appeals against international protection decisions*, Requested by BG EMN NCP on 11th April 2018, dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018.1297__judicial_review_of_appeals_against_international_protection_decisions.pdf (19.5.2020.).

¹⁹ Članak 53. stavci 2. i 4. mađarskog Zakona br. LXXX iz 2007. o pravu na azil, Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. Törvényja.

²⁰ Članak 68. stavak 2. mađarskog Zakona br. LXXX iz 2007. o pravu na azil.

²¹ Predmet C-564/18, toč. 62. i predmet C-406/18, toč. 35.

²² Mišljenje nezavisnog odvjetnika Michala Bobeka od 5. prosinca 2019. u predmetu C-564/18, EU:C:2019:1056, toč. 74. do 76. i 79.

Summary

RECENT VIEWS TAKEN BY THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION CONCERNING THE REGULATION OF DEADLINES FOR RESOLVING ADMINISTRATIVE DISPUTES

The paper examines the issue of regulating the deadlines for resolving administrative disputes with a special emphasis on the recent views taken by the Court of Justice of the European Union. To that end the duration of administrative disputes in Croatia is analysed first, followed by the presentation and analysis of the legally established deadlines under which the High Administrative Court of the Republic of Croatia is obliged to decide in certain administrative areas. The principles of audi alteram partem and declaration of the party which the court must be guided by in an administrative dispute, and which often do not support quick administrative dispute resolution are especially emphasized. Next, using the example of deadlines for administrative dispute resolution in providing international protection in Hungary, the views of the Court of Justice of the European Union on the applicability of legally established deadlines for administrative dispute resolution are analysed. The appropriateness of these deadlines i.e. the issue of whether a national court is capable within a specific deadline to fully and efficiently question the relevant administrative decision and at the same time respect the applicant's procedural rights conferred by EU law are examined.

Keywords: administrative dispute, deadline, Court of Justice of the European Union, international protection.