

# USTAVNO PRAVO NA ŽALBU U GRAĐANSKIM STVARIMA: JAMSTVO ISPRAVNOG PRAVOSUĐENJA ILI RELIKT PROŠLOSTI?

*Prof. dr. sc. Alan Uzelac \**

*Hrvatski pravni poredak jamči pravo na žalbu na vrlo velikodušan način. Ustavna jamstva tiču se ne samo kaznenog nego i građanskog te upravnog postupka. U tom smislu hrvatska ustavna jamstva nalaze se u raskoraku s ljudskopravnim standardima iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja pravo na žalbu u građanskim stvarima načelno ne jamči, a razlikuju se i od pristupa velikog dijela europskih pravosudnih sustava koji radi osiguranja djelotvornosti i pravodobnosti pravne zaštite te načela ekonomičnosti i razmjernosti diferencirano pristupaju tom pravu, djelomično ga ograničavajući, a djelomično isključujući u raznim kategorijama građanskih postupaka.*

*Ključne riječi: pravo na žalbu, Ustav, procesna ljudska prava, građanski postupak, parnica.*

## 1. UVOD

Ideal svakog sudskog postupka je ispravna odluka. Mogućnost greške immanentna je svakoj ljudskoj djelatnosti, tako i suđenju. Pravilnost i zakonitost suđenja treba osigurati i u interesu stranaka i u javnom interesu. Kako navodi Dika, "...nepravilnim i nezakonitim suđenjem ugrožavaju se i temeljne (pravno-političke) zasade i ciljevi pravnog poretka, dovodi u pitanje pravna sigurnost, povjerenje pravnih subjekata u pravosudni sustav, njihova spremnost da poštuju zakone i odluke koje sudovi donose primjenjujući ih."<sup>1</sup>

---

\* Dr. sc. Alan Uzelac, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb.

<sup>1</sup> Dika, M., *Građansko parnično pravo. Pravni lijekovi. X. knjiga*, Zagreb, 2010., str. 2.

Utoliko je postojanje sustavnih mogućnosti provjere ispravnosti postupanja i suđenja poželjno te većina današnjih državnih pravosuđa omogućava u raznovrsnim tipovima postupaka preispitivanje i provjeru sudskih presuda, katkad u dvama stupnjevima, a katkad i u više stupnjeva suđenja. Najproširenije i najopćenitije sredstvo preispitivanja sudskih odluka sa svrhom osiguranja njihove pravilnosti i zakonitosti jest žalba (engl. *appeal*, fr. *appel*, njem. *die Berufung*).<sup>2</sup>

Ne dovodeći u pitanje načelnu korisnost i potrebu otklanjanja pogrešaka do kojih u sudskom postupku može doći, u ovom radu želimo ispitati bi li i u kojoj mjeri apsolutnost i univerzalnost prava na žalbu bile poželjne u kontekstu građanskih sudskih postupaka. To pitanje želi se istražiti na dvjema razinama: najprije na višoj razini ustavnih načela i ljudskopravnih standarda, a potom i na komparativnopravnoj razini, u usporedbi prakse europskih pravosudnih sustava. Glavna teza ovoga rada je da bi odredbu čl. 18. hrvatskog Ustava trebalo kritički preispitati te je reinterpreterirati u svjetlu međunarodnih procesnih standarda i trendova u razvoju građanskog sudskog postupka.

## 2. USTAVNI HORIZONT – HRVATSKI USTAV V. EUROPSKA KONVENCIJA

### A. Sadržaj ustavnog prava na žalbu u kontekstu građanskih predmeta

Članak 18. Ustava RH<sup>3</sup> jamči pravo na žalbu “protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.” Iznimno, pravo na žalbu može biti isključeno u slučajevima određenima zakonom “ako je osigurana druga pravna zaštita.” Ta odredba Ustava vrlo je široka te postulira pravo na žalbu kao univerzalno pravo u, načelno, svim

---

<sup>2</sup> Definicija žalbe sadrži nekoliko sastavnica univerzalno prihvaćenih u svim pravnim sustavima. Riječ je o obraćanju nezadovoljne stranke u postupku višem tijelu radi preispitivanja odluke nižeg tijela, radi otklanjanja grešaka koje je to tijelo navodno počinilo. Usp. Black, H. C., *Black's Law Dictionary*, 6. izd., St. Paul, 1990., str. 96; Gifis, S., *Law Dictionary*, 4. izd., New York, str. 27; Jauch, G. (ur.), *Lexicon Recht*, Wiesbaden, 1985, str. 30; Mozley, H. N.; Whiteley, G. C., *Law Dictionary*, London, 1993., str. 17; Triva, S.; Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, 2004., str. 672 - 673.

<sup>3</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98 (pročišćeni tekst), 113/00, 124/00 (pročišćeni tekst), 28/01, 41/01 (pročišćeni tekst), 55/01 (ispr.), 76/10, 85/10 (pročišćeni tekst), dalje u tekstu: Ustav.

vrstama sudskih postupaka pa i šire. Citirani članak nalazi se u trećoj glavi Ustava koja uređuje zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, i to u njenu prvom dijelu koji nosi naziv Zajedničke odredbe (zajedno s ustavnim odredbama o jednakopravnosti, zabrani diskriminacije i s načelom zakonitosti, za razliku od, npr., prava na pošteno suđenje koje je smješteno u drugi dio koji uređuje osobne i političke slobode i prava).

Kako Ustav ne pravi razlike između vrsta postupaka, moglo bi se zaključiti da je pravo na žalbu ustavno zajamčeno u kaznenim, u upravnim i u građanskim predmetima. U tom smislu čl. 18. tumačen je i u praksi Ustavnog suda RH. Pravo na žalbu zajamčeno je univerzalno uz samo jednu naznačenu iznimku koja se u pravilu restriktivno tumačila. (Ustavni je sud kao dopušten slučaj isključenja prava na žalbu ponajviše isticao slučajeve u kojima je protiv upravnog akta bio dopušten upravni spor.) Gramatičkom bi se interpretacijom moglo doći i do dodatnih zaključaka o dosegu tog ustavnog jamstva: (1) pravo na žalbu zajamčeno je protiv "pojedinačnih pravnih akata", dakle protiv svih vrsta odluka bez obzira je li riječ o procesnim odlukama ili o odlukama o meritumu; također i bez obzira je li riječ o interlokutornim aktima ili o aktima kojima se postupak okončava; (2) pravo na žalbu zajamčeno je bez ograničenja u pogledu vrste i predmeta postupka pa bi, npr., u kontekstu građanskog sudskog postupka vrijedilo i u parničnom i u izvanparničnom postupku; i u redovnoj parničnoj proceduri i u posebnim postupcima – trgovačkim, obiteljskim, smetanjima posjeda, sporovima male vrijednosti itd.; nadalje, također i u predmetima u kojima se primjenjuju pravila ovršnog, stečajnog pa i registarskog postupka; (3) pravo je zajamčeno u "postupku prvog stupnja", a ne protiv odluka prvostupanjskog tijela – drugim riječima, pravo postoji i onda kada u prvom stupnju odlučuju najviše pravosudne instance.

Ako se izraz žalba iz ustavnog teksta tumači u smislu standardne procesne teorije kao devolutivno pravno sredstvo<sup>4</sup>, onda pravo na žalbu obuhvaća i jamstvo da će o njoj odlučiti tijelo višega stupnja. Čak i onda kada je prvostupanjsku odluku donio najviši sud, pa je devolutivnost u strogom smislu nemoguće osigurati, devolutivnost žalbe mogla bi implicirati da će o pravilnosti odluke trebati odlučiti drugo tijelo, a ne ono koje je donijelo pobijanu odluku (npr., drugo

---

<sup>4</sup> Devolutivan je pravni lijek protiv odluke onaj o kojemu odlučuje drugo i više tijelo koje bi – u odnosu na ono koje je odlučivalo – bilo "objektivnije, više, neovisnije i kvalificiranije". Triva, Dika, *op. cit.* u bilj. 2, str. 660 - 661; Vidaković-Mukić, M., *Opći pravni rječnik*, Zagreb, 2006., str. 141; Pezo, V. (ur.), *Pravni leksikon*, Zagreb, 2007., str. 1860.

vijeće Vrhovnog suda, u drugačijem ili proširenu sastavu). Drugo bitno svojstvo žalbe kao pravnog lijeka je njena univerzalnost, tj. mogućnost da se izjavi zbog načelno svih vrsta grešaka – i grešaka u suđenju i grešaka u postupanju; i grešaka u primjeni prava i grešaka u utvrđenju činjeničnog stanja. U tom smislu moglo bi se tvrditi da su pravna sredstva koja bi bila remonstrativna ili ograničena na kontrolu samo nekih elemenata suđenja (isključujući, npr., mogućnost provjere činjeničnih utvrđenja) nedovoljna da bi zadovoljila ustavno jamstvo iz čl. 18. jer ono, naime, traži “pravni lijek pune jurisdikcije”.

Najšira interpretacija ustavnog prava na žalbu ciljala bi na obvezu da se funkcionalno razgraniči sudovanje u dva stupnja, od kojih bi se jedan trebao posvetiti suđenju (provođenju postupka, primjeni prava na utvrđeno činjenično stanje), a drugi kontroli suđenja (provjeri ispravnosti postupka te pravnih i činjeničnih zaključaka nižega suda). Prema takvu bi argumentu viši sud bio prekludiran u mogućnosti da po prvi puta rješava neka pitanja u žalbenom postupku (npr., utvrđujući činjenice koje nisu bile utvrđivane u prvostupanjskom postupku ili izvodeći dokaze koji u postupku ranije nisu bili izvedeni) jer bi se, samostalnim upuštanjem u pitanja koja nisu bila predmetom odlučivanja u prvostupanjskom postupku iz druge (kontrolne) instancije *de facto* pretvorio u prvu (odlučujuću) instanciju, uskraćujući tako ustavno pravo na provjeru svih aspekata pravosuđenja.<sup>5</sup>

#### *a. Europska konvencija i (ne)postojanje prava na žalbu kao ljudskog prava*

Za razliku od hrvatskog Ustava, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda pravo na žalbu koncipira bitno uže. Izvorni tekst Konvencije iz 1950. nije uopće sadržavao pravo na žalbu kao ljudsko pravo. Ono je uvedeno u Konvenciju tek 1984. godine donošenjem Protokola 7 koji, međutim, pravo na žalbu u sudskom postupku (“ponovno razmatranje presude ili kazne”) uvodi samo u odnosu na kaznene predmete.<sup>6</sup> Međutim, čak i

---

<sup>5</sup> Takvo tumačenje, premda nije izravno zastupano od strane Ustavnog suda, može se pronaći u procesnoj literaturi kao obrazloženje ograničenja ovlasti žalbenog suda da odlučuje na temelju činjenične i dokazne procesne građe koja nije bila iznesena pred prvostupanjski sud – “...u protivnom pretvorio bi se u sud prvog stupnja, protiv čije odluke o činjeničnom stanju više ne bi bilo nikakvog pravnog lijeka”. Triva, Dika, *op. cit.* u bilj. 2, str. 709. Usp. i Dika, *Pravni lijekovi, op. cit.* u bilj. 1, str. 271.

<sup>6</sup> Usp. Protokol 7 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 6/99), dalje u tekstu: Protokol 7, čl. 2., st.

u ograničenu području kaznenog postupka pravo na žalbu iz Konvencije nije apsolutno nego se može isključiti u nekoliko slučajeva: a) u odnosu na lakša kaznena djela; b) kad je u prvom stupnju suđeno pred najvišim sudom i c) ako je osoba osuđena povodom žalbe protiv oslobađajuće presude.<sup>7</sup>

Što se tiče predmeta u kojima se odlučuje o tzv. pravima i obvezama građanske naravi, Europski sud za ljudska prava imao se prilike očitovati o tome je li pravo na žalbu implicirano u čl. 6. Konvencije u okvirima jamstava poštenog (pravičnog) suđenja. Već je u ranim odlukama iz sedamdesetih godina prošlog stoljeća<sup>8</sup> isticano da čl. 6. Konvencije uopće ne traži od država članica da uspostave ikakav sustav žalbenih ili kasacijskih sudova. Hoće li to pojedina država učiniti ili ne, unutar je njene slobode procjene jednako kao što je to i pitanje koliko će se široko (ili usko) zajamčiti pravo na žalbu. I u kasnijim se odlukama takvo stajalište suda ponavljalo uz isticanje da je pojedina država, u slučaju da za pojedinu vrstu predmeta uspostavi višestupanjske sustave provjere, dužna osigurati da se jamstva poštenog suđenja iz čl. 6., st. 1. Konvencije primjenjuju u svim stadijima sudskog postupka.<sup>9</sup> Ako je procesnim zakonom predviđena mogućnost pravnog lijeka višoj instanciji, onda se za svaki od stupnjeva postupka mora osigurati pravo na pristup sudu<sup>10</sup>, a strankama se mora omogućiti da smisleno koriste pravo na žalbu i druge pravne lijekove.<sup>11</sup>

Polazeći od utvrđenja da ni Europska konvencija ni Europski sud za ljudska prava ne smatraju žalbu apsolutno nužnom u postupcima u kojima se odlučuje o građanskim pravima i obvezama, i Vijeće Europe je u svojim programatskim

---

1. "1. Svatko osuđen od suda za kazneno djelo ima pravo od višeg suda tražiti ponovno razmatranje svoje presude ili kazne. Ostvarenje toga prava, kao i razlozi iz kojih se ono može vršiti, uređuju se zakonom."

<sup>7</sup> Protokol 7, čl. 2., st. 2.

<sup>8</sup> Usp. *Delcourt protiv Belgije*, 17. siječnja 1970., § 25, Series A, br. 11.

<sup>9</sup> "...It follows from established case-law that Article 6 para. 1 (art. 6-1) does not guarantee a right of appeal. Nevertheless, a Contracting State which sets up an appeal system is required to ensure that persons within its jurisdiction enjoy before appellate courts the fundamental guarantees in Article 6." *Tolstoy Miloslavsky protiv Velike Britanije*, 13. srpnja 1995., § 59, Series A, br. 316-B. V. i *Andrejev protiv Estonije*, 48132/07, § 68, 22. studenog 2011.; *Mercieca i ostali protiv Malte*, 21974/07, § 36, 14. lipnja 2011.; *Dunn protiv Velike Britanije*, 62793/10 (odluka o nedopuštenosti), § 29, 23. listopada 2012.

<sup>10</sup> *Brualla Gómez de la Torre protiv Španjolske*, 19. prosinca 1997., § 37, Reports of Judgments and Decisions 1997-VIII.

<sup>11</sup> *Hadjianastassiou protiv Grčke*, 16. prosinca 1992., § 33, Series A, br. 252; *Marpa Zeeland B. V. i Metal Welding B.V. protiv Nizozemske*, 46300/99, § 48, ECHR 2004-X.

dokumentima zauzelo stajalište da bi se pravo na žalbu trebalo uravnoteživati s drugim ciljevima sudskog postupka, u prvom redu s pravom na suđenje u razumnom roku. Kada je s djelovanjem počinjala Europska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), već je u njenom akcijskom planu pod nazivom *Za optimalne i predvidive rokove u sudskim postupcima* među mogućim pravcima djelovanja izdvojena i potreba da se ograniči obijesna uporaba žalbe kao instrumenta odugovlačenja ili blokiranja sudskih postupaka. U tom je smislu istaknuto da se pravo na žalbu može, u skladu s praksom Europskog suda, ograničiti ili isključiti.<sup>12</sup> Također je preporučeno i da se razmotri mogućnost uvođenja “filtriranja” (diskrecijskog dopuštenja) pravnih lijekova, prije svega za pristup najvišim sudovima kao i mogućnost propisivanja novčanih kazna za očigledne zloporabe pravnih lijekova i drugih sredstava pobijanja sudskih odluka.

### 3. PRAVO NA ŽALBU U GRAĐANSKIM PREDMETIMA: KOMPARATIVNA EVALUACIJA

Promatrano iz komparativne perspektive, može se utvrditi da je malo država koje na jednako širok način ustavno jamče pravo na žalbu izvan konteksta kaznenog sudovanja. To su, u bitnom, države koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije. Najbliže su tom ustavnom konceptu, premda bez izrijeком propisane ustavne deklaracije, države socijalističke pravne tradicije i nasljeđa koje imaju slično razgranate sustave raznovrsnih kontrolnih mehanizama u odnosu na sudske presude. U objema utjecajnim obiteljima pravnih sustava, i u europskokontinentalnoj i u *common-law* pravnoj tradiciji, pravo na žalbu nije tako široko i apsolutno koncipirano.

U anglo-američkim okvirima pojedini su strukturalni elementi sudskog postupka načelna prepreka univerzalnoj kontroli viših sudskih instancija. Prisutnost porotnog sudovanja koje je u Sjedinjenim Državama unatoč razmjerno maloj praktičnoj primjeni u građanskim slučajevima i dalje ustavno zajamčeno u načelu čini višestupanjsku kontrolu činjeničnih utvrđenja neprimjerenom jer je porota kao laički adjudikator i element neposredne demokracije u sudovanju ujedno i posljednja instancija u pitanjima koja treba odgovoriti. Međutim, i u

---

<sup>12</sup> *CEPEJ Framework Programme: For optimal and foreseeable timeframes in judicial proceedings – elements of an Action Plan*, CEPEJ (2004) 1 Rev 3, Strasbourg, 27 May 2004, p. 14 (t. 68-70).

Velikoj Britaniji, koja nema ustavno jamstvo porotnog suđenja, žalba protiv odluka građanskih sudova tradicionalno je ovisila o diskrecijskom pravu suda koji ju je za pojedini predmet trebao dopustiti (*leave/permission to appeal*). I danas je u anglo-američkim građanskim sudskim postupcima, iako je žalba kao pravo (*appeal as of right*) uzela maha, u mnogim slučajevima ona dopuštena samo po posebnoj odluci suda.<sup>13</sup> Tako je, npr., prema engleskom pravu za žalbu protiv presuda viših sudova – županijskog suda (*county court*) ili Visokog suda (*High Court*) – redovito potrebno posebno dopuštenje suda (*permission to appeal*).<sup>14</sup> Utoliko, na najopćenitijoj teorijskoj razini još je uvijek aktualna dihotomija Mirjana Damaške koji je dijeleći pravosudne sustave prema ustrojstvu sudbene vlasti na hijerarhijski i paritetni model upozorio da stroga piramidalna hijerarhijska struktura nije osobina svakog pravosudnog sustava i da organizacija postupovnih struktura može umjesto odnosa superordinacije i subordinacije imati jake horizontalne, paritetne komponente. U paritetnom (koordinativnom) modelu ustrojstva, koji je snažnije zastupljen u *common-law* zemljama, žalba kao hijerarhijsko pravno sredstvo kontrole nije apsolutna i prirodna značajka sudskog postupka, a kamoli zajamčeno pravo u odnosu na svaki pravni akt koji je u njemu donesen.<sup>15</sup>

Pravosudni sustavi europskog kontinenta imaju snažnije hijerarhijske i profesionalne strukture u sudovanju pa je tako i pravo na hijerarhijske pravne lijekove u *civil-law* zemljama proširenije i uobičajenije. Neke od romanskih

---

<sup>13</sup> U američkoj doktrini prevladava teza da je filtriranje predmeta posebnim dopuštanjima pravnih lijekova prihvatljivo i potrebno ne samo u pristupu Vrhovnom sudu (u tzv. *certiorari* postupku) nego i u više vrsta postupaka na razini žalbenih sudova (npr., praktički u svim obiteljskim predmetima, predmetima stambenog prava, raznovrsnim ugovornim sporovima, naknadi štete zbog neispravnosti proizvoda, patentima i autorskim sporovima itd.). V. Dalton, H. L., *Taking the Right to Appeal (More or Less) Seriously*, Yale Law Journal, vol. 95, 1985., str. 106 sqq.

<sup>14</sup> Usp. *Civil Procedure Rules*, pravilo 52.3 (<http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules>, 22. travnja 2013.). Dopuštenje za žalbu (*permission to appeal*) sud će dati samo ako smatra da žalba ima realnih izgleda za uspjeh ili ako postoji drugi važan razlog zašto bi se žalba trebala dopustiti (st. 6.). Ako prvostupanjski sud ne dopusti žalbu, stranka dopuštenje može zatražiti od žalbenog suda (st. 3.).

<sup>15</sup> Usp. Damaška, M., *Lica pravosuđa i državna vlast*, Zagreb, 2008., str. 17 sqq., str. 40 sqq. Konkretno, o žalbi Damaška navodi da “američki žalbeni postupak nije ni izdaleka tako obuhvatan kao što je to slučaj u kontinentalnom pravnom sustavu, tako da suci nižih sudova imaju široke ‘diskrecijske’ ovlasti koje praktički ne podliježu nikakvu preispitivanju.” *Ibid.*, str. 48.



država kao što su Francuska ili Italija imaju čak i ustavno zajamčen pristup najvišem, kasacijskom sudu. Međutim, sistemske paralele univerzalnom jamstvu prava na žalbu protiv svih prvostupajnskih pravnih akata u sudskom postupku u zemljama zapadne Europe nema.<sup>16</sup> Žalba protiv sudskih rješenja može se ograničiti, a također i žalba protiv odluka koje ne okončavaju sudski postupak (tzv. interlokutorne odluke). Posebno je čest slučaj ograničavanja ili isključivanja žalbe u predmetima manje socijalne važnosti. U odnosu na sporove male vrijednosti u Europi dominiraju dva sustava ograničenja prava na žalbu: sustav u kojem se u cijelosti isključuje mogućnost pobijanja pred drugostupajnskim (žalbenim) sudom i sustav u kojem se takvo pobijanje omogućuje, ali ograničeno na samo neke žalbene razloge – tipično na povrede u primjeni prava – ili ograničeno potrebom dobivanja sudskog dopuštenja za ulaganje pravnog lijeka. Kao primjere sustava u kojima žalba u sporovima male vrijednosti načelno uopće nije dopuštena mogu se navesti neke od najvećih i najvažnijih jurisdikcija Europske unije. Tako je u Njemačkoj žalba dopuštena samo ako vrijednost pobijanog dijela prvostupajnske presude prelazi iznos od 600 eura, a za manje iznose samo ako ju prvostupajnski sud iznimno svojom odlukom dopusti.<sup>17</sup> U Francuskoj žalba protiv odluka u građanskim stvarima dopuštena je ako nije drugačije propisano. Ona tako nije dopuštena, npr., u slučaju da viši prvostupajnski sud (*tribunal de grande instance*) odlučuje o predmetima do 4.000 eura vrijednosti iz vlastite isključive nadležnosti. Tada će taj sud djelovati kao sud “prvog i posljednjeg stupnja” (*en premier et dernier ressort*).<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Tako, npr., u judikaturi njemačkog Ustavnog suda postoji ustaljena praksa prema kojoj ni čl. 19., st. 4. njemačkog Ustava ni druge njegove odredbe ne traže uspostavu sustava pravnih lijekova. “O diskreciji zakonodavca ovisi hoće li u građanskim parnicama omogućiti kakvo pravno sredstvo, koje će ciljeve time ostvarivati i kako će ono u detaljima biti uređeno”; ako se kakav pravni lijek uspostavi, nema zapreka da se njegova primjena ograniči na samo pojedine povrede. Eichele, K.; Hirtz, B.; Oberheim, R., *Berufung im Zivilprozess*, 3. izd., Köln, 2011., str. 7 (citirajući BVerfG NJW, 1981., str. 39; 1994., str. 1053; 2003., str. 1924; 2004., str. 1371).

<sup>17</sup> Usp. § 511/2 njemačkog ZPO-a. Sud može dopustiti žalbu samo ako je ona “važna za razvoj prava ili osiguranje jedinstvene pravne prakse” (st. 4.). Žalba prema njemačkom pravu nije dopuštena ni protiv nekih vrsta međupresuda, protiv presuda zbog izostanka (*Versäumnisurteile*), presuda o troškovima (*Kostenurteile*), a ni protiv presuda drugostupajnskog suda, “čak i onda kada je u drugostupajnskom postupku odlučeno o predmetu spora o kome je parnica počela teći tek povodom žalbe” kao ni protiv revizijskih presuda. Thomas, H.; Putzo, H., *ZPO*, 27. izd., München, 2005., str. 661.

<sup>18</sup> Usp. Art. R 211-3 *Code de organisation judiciaire*.



U Nizozemskoj žalba nije dopuštena u građanskim stvarima do 1.750 eura kao ni u sporovima oko otkaza radnog odnosa.<sup>19</sup> Kao primjer drugog sustava, u Austriji su u predmetima male vrijednosti (aktualno do 2.700 eura)<sup>20</sup> žalbeni razlozi također ograničeni na razloge apsolutne ništavosti (*Nichtigkeitsgründe*) i pogrešnu primjenu materijalnog prava.<sup>21</sup> I u Velikoj Britaniji je u sporovima male vrijednosti, kojima se smatraju predmeti čija je vrijednost do 5.000 britanskih funti (cca. 5.800 eura)<sup>22</sup>, žalba protiv presude dopuštena samo zbog pogrešne primjene materijalnog prava (*mistake in law*) i teških procesnih povreda (*serious irregularity in the proceedings*).

#### 4. IDEJNE OSNOVE I POVIJESNI RAZVOJ USTAVNE DEFINICIJE PRAVA NA ŽALBU U HRVATSKOM I BIVŠEM JUGOSLAVENSKOM PRAVU

O pravu na žalbu u hrvatskom i bivšem jugoslavenskom pravu ima vrlo malo radova i materijala. Objavljeni tekstovi češće se odnose na kazneno i upravno pravo te na pitanja pravno-tehničke naravi.<sup>23</sup> O pravu na žalbu u kontekstu

---

<sup>19</sup> Usp. Van Rhee, R., *Appeal in Civil and Administrative Procedure: The Netherlands*, Report for the Joint EU/Council of Europe Project "Introduction of the Appeal in Russian Judiciary System", DG1/EXEC/10/2012, February 2013, 2.2.1, t. 18.

<sup>20</sup> Vidi § 501/1 austrijskog ZPO-a koji je povijesno određivao granice tzv. bagatelne presude (*Bagatellurteil*). Danas su posebna pravila prvostupanjskog postupka za sporove male vrijednosti u Austriji ukinuta, ali ograničenje žalbe u stvarima manje vrijednosti je preživjelo.

<sup>21</sup> Takva "ograničena žalba" (*beschränkte Berufung*) tradicionalno se u teoriji obrazlagala potrebom "ubrzanja postupka i uspostavljanja ekonomski opravdanog odnosa između utroška vremena i rada potrebnog za obradu predmeta i vrijednosti samog predmeta". Fasching, H. W., *Zivilprozeßrecht*, 2. izd., Beč, 1990., str. 925 *sqq.*

<sup>22</sup> Osim predmeta za naknadu štete uzrokovane povredom osobnosti te sporovi stanara protiv najmodavca za popravke na stanu, u kojem slučaju je vrijednost limitirana na 1.000 funti. Usp. *Civil Procedure Rules*, pravilo 26.6.

<sup>23</sup> V., npr., Garačić, A., *Pravo na žalbu i upute suda o tom pravu*, u: Benko *et al.* (ur.), *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*, Zagreb, 2007., str. 85 - 106; Rems, V., *Isključenje i ograničenje prava na žalbu u upravnim postupcima u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska pravna revija, vol. 9, br. 1, 2009., str. 72 - 78; Horvat, I.; Senjak, K., *Ustavom zajamčeno pravo na žalbu u upravnom postupku*, u: *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, Zagreb, 2008., str. 246 - 285; Giunio, M., *Uskrata prava na žalbu (i pristup sudu) (ne)ispravnom kvalifikacijom žalbenih razloga*, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 44, br. 5, 2005., str. 175 - 178.

ustavnog prava i građanskog sudskog postupka postoje tek usputne i općenite napomene. Tako je, npr., u *Rječniku građanskog procesnog prava* iz 1968. uz upućivanje na ustavne odredbe tadašnjeg jugoslavenskog i hrvatskog ustava navedeno da “pravo na žalbu protiv odluka sudova predstavlja u suvremenim pravnim sistemima nerazdvojan element osnovnih prava čovjeka i građanina.”<sup>24</sup> Stječe se dojam da je u domaćoj pravnoj literaturi posljednjih desetljeća ustavna odredba koja predviđa pravo na žalbu prihvaćena kao zadana vrijednost bez ispitivanja njenih ishodišta, korijena i pravno-povijesnog utemeljenja.

U nedostatku iscrpnijih komentara i programatskih tekstova za ispitivanje ishodišta ustavnog koncepta prava na žalbu može poslužiti uvid u evoluciju ustavnih norma od prvog jugoslavenskog ustava (tzv. Vidovdanskog ustava) iz 1921. godine preko ustavnih norma u ustavima SFRJ i SRH do današnjeg hrvatskog Ustava iz 1991. Već i površno ispitivanje ustavnih norma o pravima čovjeka i građanina otkriva zanimljivu činjenicu: spominjanje prava na žalbu protiv sudskih odluka pojavljuje se tek od šezdesetih godina 20. stoljeća. Prva takva odredba sadržana je, naime, u Ustavu SFRJ iz 1963. godine koji je navodio da se “...protiv rješenja i drugih pojedinačnih akata sudskih, upravnih, i drugih državnih organa, kao i protiv takvih akata organizacija koje vrše javna ovlaštenja, donesenih u prvom stupnju, može podnijeti žalba nadležnom organu.”<sup>25</sup>

Od Ustava SFRJ iz 1963. preko Ustava SFRJ iz 1974. pa do Ustava RH iz 1991. godine svi su kasniji ustavni akti u bitnom ponavljali slične formulacije pri čemu je dikcija ustavnog teksta u jugoslavenskom periodu eskalirala: od “mogućnosti podnošenja žalbe nadležnom organu” (1963.) došlo se do toga da se “svakome jamči pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo” (1974.); pravo na pobijanje “rješenja i drugih pojedinačnih akata” (1963.) generalizirano je kao pravo na pobijanje “odluka” (1974.); domašaj prava zahvaćao je akte organizacija koje vrše javna ovlaštenja “u prvom stupnju” (1963.), što je kasnije prošireno na sve akte “sudova, državnih organa, i drugih organa i organizacija kojima se rješava o pravu [građanina] ili [njegovu] na zakonu osnovanom interesu” (1974.).<sup>26</sup> Tekst Ustava SFRJ iz 1974. nije predviđao ni iznimke – slučajeve u

---

<sup>24</sup> Triva, S., *Rječnik građanskog procesnog prava*, Zagreb, 1968., str. 257.

<sup>25</sup> Ustav SFRJ od 7. travnja 1963., čl. 158. Pravo iz Ustava iz 1963. nije bilo apsolutno – zakonom se mogla isključiti žalba “izuzetno, u određenim slučajevima, ako je zaštita prava i zakonitosti osigurana na drugi način.”

<sup>26</sup> Ustav SFRJ od 21. veljače 1974., čl. 180., st. 2. Identična norma bila je sadržana u Ustavu SRH od 22. veljače 1974., čl. 253., st. 2.

kojima bi se pravo na žalbu iznimno moglo isključiti ili ograničiti.<sup>27</sup> Usprkos široj i sveobuhvatnijoj dikciji (karakterističnoj za epski, optimistički stil normativnih akata iz sedamdesetih godina prošlog stoljeća) sadržajno važnijih razlika između tih ustavnih deklaracija nije bilo – zajednička im je bila ideja da se neka vrsta višeg, drugostupanjskog preispitivanja mora statuirati u odnosu na sve akte upravne i sudbene vlasti (pa čak i akte samoupravnih organizacija i drugih organizacija koje izvršavaju javne ovlasti).

Kako to da paralelnog prava na žalbu protiv sudskih odluka nije bilo u ranijim ustavnim tekstovima? Pomnijim ispitivanjem može se utvrditi da su na mjestu na kojem se kasnije pojavljuje norma o pravu na žalbu protiv akata “sudskih, upravnih i drugih vlasti” u ranijim ustavima bile sadržane odredbe koje su se ograničavale na pravo na žalbu i pritužbu protiv tijela državne uprave ili, još općenitije, pravo na peticiju u odnosu na sva tijela državne vlasti.<sup>28</sup> Ustav FNRJ od 17. siječnja 1946. određivao je da “građani imaju pravo molbe i peticije organima državne vlasti” i da “protiv rješenja organa državne uprave i nepravilnih postupaka službenih osoba građani imaju pravo žalbe, čije se podnošenje ima propisati zakonom.”<sup>29</sup>

Ta se odredba može pratiti i dalje u povijest od Vidovdanskog i Oktroiranog ustava iz kojih je to pravo evidentno bilo preuzeto. Naime, u Ustavu Kraljevine SHS iz 1921. bilo je određeno da građani “imaju pravo molbe” koju “može potpisati jedan ili više njih kao i sve pravne osobe, a koje se mogu podnositi svim vlastima bez razlike”.<sup>30</sup> Posebno je bilo uređeno pravo da svaki građanin ima pravo tužiti državne i samoupravne organe za kaznena djela učinjena prema njemu u službenom radu.<sup>31</sup> U Ustavu Kraljevine Jugoslavije iz 1931. ponavlja

---

<sup>27</sup> Prema tim osobinama čini se da je tekst Ustava RH iz 1991. bio u većoj mjeri inspiriran ustavnim odredbama iz 1963. na čiju se dikciju dijelom vraća.

<sup>28</sup> Pravo na peticiju (*right to petition*) jedno je od klasičnih jamstava iz arsenala političkih prava koje potječe još iz *Magna Carta* iz 1215., jamstvo mogućnosti da se podanici obrate kralju i da u slučaju bilo kakve povrede prava “zahtijevaju da povredu bez odlaganja ukloni” (*petent ut excessum illum sine dilatione faciamus emendari*). Svrha jamstva je omogućiti da se građani obraćaju tijelima vlasti sa svojim pritužbama i pitanjima od svoga interesa, bez straha od sankcija i osvete. Od recentnih akata pravo peticije jamči Povelja temeljnih prava Europske unije (v. čl. 44).

<sup>29</sup> Ustav FNRJ od 17. siječnja 1946., čl. 39. Identično u čl. 40. Ustava NRH od 18. siječnja 1947.

<sup>30</sup> Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca od 28. lipnja 1921. (Vidovdanski ustav), čl. 15.

<sup>31</sup> *Ibid.*, čl. 18., st. 1.

se identična odredba o pravu na molbu (peticiju).<sup>32</sup> Što se tiče pritužaba na djelovanje uprave, i Vidovdanski i Oktroirani ustav utvrđuju da će o upravnim sporovima odlučivati upravni sudovi predvođeni Državnim savjetom.<sup>33</sup>

Kako je pravo na pritužbu tijelima javne vlasti i žalbu na nepravilne postupke službenih osoba postalo univerzalno pravo na žalbu koje se jednako odnosi i na upravne i na sudske postupke? Čini se da se mutacija između osnivanja socijalističke Jugoslavije i Ustava iz 1963. dogodila spontano i ne sasvim namjerno.<sup>34</sup> Na nju su mogle utjecati različite okolnosti, i na planu razvoja ustavnopravnog sustava te vladajuće socijalne i pravno-političke doktrine i na planu promjena u sferi građanskog pravosuđa.

Prva, načelna ideološka premisa koja je omogućila da se pravo pritužbe i peticije transformira u univerzalno pravo žalbe bila je prihvaćanju sovjetske socijalističke ustavnopravne doktrine o jedinstvu vlasti te načela demokratskog centralizma. Sukladno toj doktrini i sudska i upravna vlast samo su dio jedinstvenog ešalona državne vlasti koji je odgovoran predstavničkim tijelima koja izražavaju volju naroda i koji zato predstavnički organi i biraju i razrješavaju. Pritom načelo demokratskog centralizma znači i “pravo višeg organa vlasti na nadzor i direktive prema nižem organu vlasti i to u granicama zakonitosti”.<sup>35</sup> Ako se zajedno uzmu okolnost da prema toj doktrini sudovi nisu bitno različiti od uprave i opća težnja da se osigura nadzor više instancije, vrlo se logičnim doima i proširenje prava pritužbe i peticije protiv nezakonita djelovanja upravnih tijela i na sve aktivnosti i odluke sudova koji su u socijalističkom razdoblju promatrani kao specifičan oblik nižih birokratskih struktura preživjelih iz ranijeg, buržoaskog razdoblja.

Druga, tipično socijalistička karakteristika pri oblikovanju ustavnih (te općenito pravnih akata) bila je sklonost deklarativnom jamčenju većeg broja prava od onih koje je državni i pravni sustav efektivno mogao ostvariti. Svojevršno nadmetanje s pravnim sustavima Zapada uz pokušaj da se dokaže da je socijalističko društvo svim građanima zajamčilo najširi krug prava (osobito

---

<sup>32</sup> Ustav Kraljevine Jugoslavije od 3. rujna 1931. (Oktroirani ili Septembarski ustav), čl. 14.

<sup>33</sup> Vidovdanski ustav, čl. 102. - 103.; Oktroirani ustav, čl. 98. - 99. Usp. i Blagojević, A.; Radonić, B., *O Ustavu Kraljevine Jugoslavije iz 1931.*, Pravni vjesnik, vol. 28., br. 1, 2012., str. 126, 133.

<sup>34</sup> Ni suvremeni tekstovi posvećeni razvoju ustavnih prava često ne registriraju promjenu u kontekstu prava na žalbu – usp. Mihaljević, J., *Ustavna uređenja temeljnih prava u Hrvatskoj 1946. - 1974.*, Časopis za suvremenu povijest, vol. 43, br. 1, 2011., str. 25 - 51.

<sup>35</sup> Čulinović, F., *Pravosuđe u Jugoslaviji*, Zagreb, 1946., str. 234.

onih ekonomskih i socijalnih) dovelo je do toga da ustavne norme postanu svojevrsan politički traktat, a Ustav akt u kojem je pravni diskurs zamijenjen političkim govorom u funkciji ideološke i vanjskopolitičke promidžbe. Unutar pravnog sustava ustavna su se jamstva često smatrala političkom deklaracijom i režimskom fasadom te su bila u praksi faktički ignorirana, što je bio jedan od općih simptoma tzv. pravnog nihilizma kao glavne pravno-sociološke osobine sovjetskog i drugih realsocijalističkih sustava.<sup>36</sup> Više takvih simptoma vidljivo je i u ustavima socijalističke Jugoslavije, osobito u Ustavu iz 1974. koji i pravo na žalbu kao univerzalno, apsolutno pravo postulira načelno beziznimno. Koliko je ozbiljno uzeto takvo apsolutno jamstvo u praksi socijalističkog pravosuđa (a i kasnije), razvidno je iz niza iznimaka koje u praksi nikada nisu bile ustavno-pravno problematizirane (v. *infra* pod 5.).

Ustavnom postuliranju univerzalnog prava na žalbu mogle su doprinijeti i transformacije pravosudnog sustava koje su se zbile između 1943. i 1963. godine. Rano revolucionarno razdoblje svakako nije bilo sklono pravu na žalbu. U ratnom razdoblju, tijekom stadija u izgradnji narodnog pravosuđa nove jugoslavenske države koje Čulinović opisuje kao “masovno suđenje sakupljenog naroda uhvaćenim izdajicama” građanskog pravosuđa praktički nije bilo, a i mogućnost žalbe bila je više iznimka no pravilo.<sup>37</sup> Tijekom 1943. i 1944. godine donesena su ipak tri *uputstva* ZAVNOH-a o uređenju narodnih sudova i postupku pred njima<sup>38</sup> koja su – usprkos tomu što su već 1945. bila stavljena izvan snage – praktički zamjenjivala građansko procesno zakonodavstvo sljedećih deset godina.<sup>39</sup> Njima je najprije uvedeno načelo dvostupanjskog, a potom i trostupanjskog

---

<sup>36</sup> Pravni nihilizam je stajalište prema kojem pravo nije sustav pravila koje jednako vrijede za sve nego instrument transmisije moći namijenjen manipuliranju u interesu pojedinih vladajućih struktura. Usp. Hendley, K., *Reflections on Legal Nihilism in Russia*, u: Kurkchyan, M. (ur.), *The Russian Socio-Legal Tradition*, Report from Workshop at Wolfson College, Oxford, 19 April 2012, str. 21.

<sup>37</sup> Usp. Čulinović, F., *Propisi o sudstvu Hrvata za NOB-e*, Zagreb, 1951., str. 378.

<sup>38</sup> *Uputstva* od 20. rujna 1943. (I.); 2. prosinca 1943. (II.) i 15. studenog 1944. (III.). Zuglia, S., *O izgradnji građanskog postupka nove Jugoslavije*, u: Nova Jugoslavija. Pregled državnopravnog razvitka povodom 10-godišnjice Drugog zasjedanja AVNOJ-a, Zagreb, 1954., str. 341.

<sup>39</sup> *Ibid.*, str. 336 - 339. Među izvore sudskog postupka Zuglia ubraja i “načela starog zakonodavstva”, sudsku praksu i razne posebne propise, osobito Zakon o upravnim sporovima od 23. 4. 1952. “koji sadržava toliko uspješnih i suvremenih propisa o građanskom sudskom postupku, da bi on sam bio od neocjenjive vrijednosti za dalju pravilnu orijentaciju sudske prakse u parničnom postupku”.

suđenja.<sup>40</sup> O žalbi je drugostupanjski sud trebao u pravilu odlučivati na temelju usmene rasprave, a žalbeni je sud bio ovlašten uzeti u obzir i nove činjenice i nove dokaze te ih vrednovati neposredno, mijenjajući činjenično stanje utvrđeno u prvostupanjskom postupku.<sup>41</sup> Prva dva *uputstva* ZAVNOH-a isključivala su žalbu u stvarima male vrijednosti (u sporovima do 2.000 dinara/kuna). Osim toga, viši su sudovi mogli utjecati na nadležnost prenoseći delegacijom stvari iz nadležnosti viših na niže sudove, odnosno povlačeći devolucijom u svoju nadležnost predmete koji su se nalazili kod nižih sudova.<sup>42</sup> Pravo devolucije imao je osobito Vrhovni sud FNRJ koji je mogao “zatražiti od svakog suda u zemlji pojedine krivične i građanske sporove i sam ih raspraviti”<sup>43</sup>, i to u prvom i posljednjem stupnju i bez prava na žalbu.

Krajem 1946. građansko se pravosuđe dijeli na dvije grane, na redovne sudove i državnu arbitražu. Kao još jedan element preuzet iz prava SSSR-a, Državna arbitraža FNRJ bila je svojevrstan vrhovni trgovački sud nadležan za rješavanje sporova do kojih je pri upravljanju planskom privredom dolazilo između raznih državnih (kasnije samoupravnih) poduzeća. Njen je postupak bio “brz, jednostavan, jednostupanjski”.<sup>44</sup> Početkom rada Državne arbitraže FNRJ “najvažniji i najkrupniji imovinski sporovi oduzeti su od sudova i preneseni na državnu arbitražu” gdje su se rješavali bez prava na pravni lijek višem državnom tijelu.

Paralelno s institutima koji su u duhu revolucionarne pravde ograničavali ili isključivali mogućnost žalbe, u prvim godinama nakon Drugog svjetskog rata uvode se pojedini novi instrumenti kontrole suđenja prema sovjetskom uzoru – u prvom redu afirmiranjem uloge javnih tužilaca kao tijela “vrhovnog nadzora nad točnim ispunjavanjem zakona odnosno odluka sa zakonskom snagom od strane svih organa izvršne vlasti”<sup>45</sup>. Javni tužilac je poput sovjetskog prokuratora bio ovlašten na “zakonsku intervenciju i redovnu žalbu u svakom stadiju postupka”, a u odnosu na pravomoćna upravna rješenja i sudske odluke pripadalo mu je pravo tzv. nadzorne žalbe.<sup>46</sup> Na podnošenje nadzorne žalbe

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, str. 344.

<sup>41</sup> *Ibid.*, str. 345.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 346 - 347.

<sup>43</sup> Zakon od 17. lipnja 1946., čl. 63., st. 1. Cit. prema Čulinović, *Pravosuđe ..., op. cit.* u bilj. 35, str. 192.

<sup>44</sup> Zuglia, *op. cit.* u bilj. 38, str. 361.

<sup>45</sup> Taj institut po uzoru na sovjetskog prokuratora uveden je u veljači 1945. (usp. Čulinović, *Pravosuđe ..., op. cit.* u bilj. 35, str. 158).

<sup>46</sup> *Ibid.*, str. 159 (čl. 2., st. 2. Odluke Predsjedništva AVNOJ-a od 3. 2. 1945.).

kao pravnog lijeka u općem interesu bili su ovlaštene i predsjednici vrhovnih sudova.<sup>47</sup> Uz to, kontrola djelovanja sudova provodila se i obvezatnim *uputstvima* (kasnije: pravnim shvaćanjima) u pitanjima sudske prakse općih sjednica najviših sudova.

U razdoblju do 1948. postupno se prema sovjetskom uzoru transformira i žalbeno sudovanje, u prvom redu ograničavanjem revizijskih ovlasti žalbenog suda u korist njegovih kasacijskih ovlasti.

“Postupak je dvostepen. [...] Žalbeni sud odlučuje o žalbi u nejavnoj sjednici. [...] Predviđa se da žalbeni sud može provesti potrebne izviđaje preko prvostepenog suda, a može da zatraži i mišljenje medicinskog fakulteta. Po tom se vidi, da se drugostepeni sud nije još potpuno izjednačio sa žalbenim sudom po sovjetskom uzoru. On doduše ne izvodi sam nikakve nove dokaze. Ali može da ocjenjuje nove dokaze izvedene posredno. Postepeno žalbeni sud gubi to svoje pravo. Do donošenja prvog zakona o krivičnom postupku (1948) i građanski se postupak prilagodio sovjetskom uzoru, po kome žalbeni sud ne može ni izvoditi ni ocjenjivati nove dokaze tako, da bi na osnovu njih mogao izmijeniti činjenično stanje utvrđeno u prvostepenoj odluci.”<sup>48</sup>

Nakon razlaza socijalističke Jugoslavije sa Staljinom u razdoblju od 1948. godine nadalje glavna je karakteristika u razvoju građanskog postupka bila, smatra Zuglia, “traženje novih putova i rješenja, koja bi odgovarala ekonomskom i kulturnom razvoju” – ukratko, rješenja koja ne bi značila ni vraćanje na staro ni potpunu kopiju sovjetskih uzora.<sup>49</sup> Potraga za takvim, parcijalno inovativnim rješenjima proizvela je kombinaciju procesnih instituta koja je najvjerojatnije kumovala i specifičnom jugoslavenskom konstitucionalnom konceptu – univerzalnom i neograničenom pravu na žalbu u svim vrstama sudskih postupaka. Među novim trendovima u razdoblju nakon 1948. godine nalazi se ukidanje ili bitno ublažavanje raznih forma jednostupanjskog odlučivanja, npr., odustajanje od prava devolucije za više sudove i postupno uvođenje mogućnosti preispitivanja odluka državne arbitraže<sup>50</sup>, a kasnije i njeno približavanje pravilima koja su vrijedila za redovni sudski postupak te pretvaranja (od 1954.) u sustav

---

<sup>47</sup> Zuglia, *op. cit.* u bilj. 38, str. 350.

<sup>48</sup> *Ibid.*, str. 353.

<sup>49</sup> *Ibid.*, str. 355 - 356.

<sup>50</sup> Od prelaska na radničko upravljanje 1950. bilo je omogućeno da na inicijativu predsjednika Glavne državne arbitraže, predsjednika Savezne kontrolne komisije, Savezne planske komisije ili Privrednog savjeta vlade FNRJ Glavna državna arbitraža ponovno rješava o svakom sporu koji je već riješila.



specijaliziranih privrednih sudova. Nadalje, sovjetski sustav nadzorne žalbe je transformiran, ali ne i napušten. Nadomješten je novim pravnim lijekom, zahtjevom za zaštitu zakonitosti koji je u građanskom postupku u Hrvatskoj preživio sve do 2003. U sporovima male vrijednosti žalba je bila omogućena već od trećeg Uputstva ZAVNOH-a iz 1944. Koncept žalbenog postupka kao odlučivanja u nejavnim sjednicama s pretežno kasacijskim karakterom prema sovjetskom uzoru ostao je, međutim, nepromijenjen, a u bitnom je preživjela i opća doktrina demokratskog centralizma koja traži strogu hijerarhiju i sveobuhvatni “nadzor i rukovodstvo viših sudova”.<sup>51</sup> U prilog univerzalnoj kontroli govorila je i nesređena normativna situacija u kojoj su postojale velike praznine i u pogledu procesnih i u pogledu materijalnopравnih norma pri čemu su sudovi trebali primjenjivati propise koji su bili na snazi prije 1941. godine samo ako oni nisu u suprotnosti s načelima novog uređenja. To je na razini primjene materijalnog prava tražilo diskrecijsku interpretaciju te po sebi pozivalo na uvođenje redovne više kontrole. Što se činjeničnih utvrđenja tiče, i nakon razlaza sa Staljinom u teoriji i praksi građanskog pravosuđa preživjelo je socijalistički shvaćeno načelo materijalne istine, tj. imperativ da se “u postupku bez ikakvih ograda utvrdi faktično i objektivno stanje stvari” tako da se realizira “puna mogućnost utvrđenja istine” i time “sudovi postanu bliski narodu”. Ideologija materijalne istine ne samo što je zahtijevala kontrolu činjeničnih utvrđenja i provjeru je li slobodno sudačko uvjerenje došlo do ispravnih rezultata nego je u duhu krilatice da “na putu do istine ništa ne smije stajati” tražila i otvaranje opcija preispitivanja odluka i nakon pravomoćnosti i isteka svih prekluzivnih rokova.<sup>52</sup> U zbroju svih tih osobina može se naći i odgovor na pitanje zašto se nova, ekstremno široka ustavna impostacija prava na žalbu nije doimala neobičnom iz perspektive doktrine i prakse građanskog sudskog postupka. Tako je i došlo do toga da se uz razne druge izvorne jugoslavenske pravno-političke inovacije kao što su, npr., društveno vlasništvo ili radničko samoupravljanje gotovo neprimjetno afirmira i univerzalno, načelno beziznimno pravo na žalbu protiv svih sudskih odluka, pravo koje izvan jugoslavenskih prostora kao takvo nigdje drugdje, uključujući i Sovjetski Savez, nije u tako širokom obliku bilo ustavno zajamčeno.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Čulinović, *Pravosuđe ...*, *op. cit.* u bilj. 35, str. 238 - 239.

<sup>52</sup> Usp. *ibid.*, str. 257 - 263. V. i Uzelac, A., *Istina u sudskom postupku*, Zagreb, 1997., str. 108 - 128.

<sup>53</sup> Ustav SSSR iz 1977. priznaje samo nešto prošireni oblik prava na peticiju (“pravo na prijedloge državnim tijelima i drugim javnopravnim organizacijama za poboljšanje nji-

Nabrajajući moguće izvore inspiracije za nekadašnji jugoslavenski (kao i današnji hrvatski) koncept ustavnog prava na žalbu može se ipak navesti i jedan međunarodni, i to u kontekstu potencijalne pogrešne recepcije uzrokovane neprikladnim prijevodom. Naime, pravo na peticiju je kao element kataloga ljudskih prava krajem pedesetih i početkom šezdesetih godina bilo predmetom rasprava unutar sustava Vijeća Europe i Ujedinjenih naroda da bi u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima bilo prošireno i preoblikovano u pravo na djelotvorno pravno sredstvo. Ono traži da svaka država “osigura da osoba kojoj su [Paktom] priznata prava i slobode povrijeđeni raspolaže djelotvornim pravnim sredstvom, čak i kad povredu počine osobe koje djeluju u službenom svojstvu”; da se osigura da korišteno sredstvo bude ispitano od strane nadležnih vlasti uz eventualnu mogućnost sudske kontrole i da nadležna tijela izvrše odluku koja bude donesena.<sup>54</sup> U službenim prijevodima Međunarodnog pakta (koji je SFRJ ratificirala 1971.) pravo na djelotvorno pravno sredstvo (*legal remedy*) prevodilo se ili kao “pravni lijek” ili kao “žalba”. Bez obzira na nepravilnost takva prijevoda (jer izraz *legal remedy* u navedenu tekstu stoji u najširem smislu kao sinonim za put pravne zaštite) on se zadržao do danas<sup>55</sup> podupirući privid da ustavno pravo na žalbu iz čl. 18. hrvatskog Ustava ima svoje paralele u međunarodnim ljudskopravnim standardima.<sup>56</sup>

---

hova djelovanja te kritiku nedostataka u njihovu radu”, a što su dužnosnici dužni ispitati i odgovoriti na navode te bez proganjanja predlagača poduzeti odgovarajuće aktivnosti – v. čl. 49.). Ustav iz 1936. (tzv. Staljinov Ustav) nije sadržavao slične norme.

<sup>54</sup> V. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl. 2., st. 3. Na sličan se način i u prijevodu čl. 13. Europske konvencije u nadnaslovu članka pojavljuje izraz “pravni lijek”.

<sup>55</sup> Usp. prijevod tog Pakta koji je objavljen na stranicama Ministarstva pravosuđa RH, <http://www.mprh.hr/medjunarodni-pakt-o-gradjanskim-i-politickim-pravi> (18. ožujka 2013.).

<sup>56</sup> Na sličan način i Ustavni sud u nekim razmjerno recentnim odlukama pokazuje da konfundira pravo na djelotvorno pravno sredstvo i pravo na žalbu kao pravni lijek. Usp. U-III/1569/2001, odluka od 9. 12. 2004.: “Pitanje osiguranja djelotvornog pravnog lijeka jedno je od temeljnih procesnih jamstava u svim pravnim postupcima, koje je zbog svog iznimnog značenja zajamčeno Ustavom kao temeljno ljudsko pravo (članak 18. stavak 1. Ustava).”

## 5. KAKO (RE)INTERPRETIRATI USTAVNO JAMSTVO ŽALBE U KONTEKSTU AKTUALNIH PRAVILA GRAĐANSKOG PARNIČNOG POSTUPKA?

U dosadašnjem tijeku rada pokazalo se sljedeće: (1) univerzalno i beziznimno pravo na žalbu nije dio međunarodnih standarda i kataloga ljudskih prava, osobito ne u građanskim predmetima; (2) formulacija iz čl. 18. Ustava RH ima korijene u ustavima SFRJ i SRH iz 1963. i 1974. prilagođenih uvjetima samoupravnog socijalizma; (3) razvoj ustavnog prava na žalbu nije promišljen i intencionalan nego je moguća posljedica pogrešnog tumačenja prava peticije (predstavke i pritužbe) i prava na djelotvorno pravno sredstvo.

Što bi danas trebalo značiti ustavno jamstvo iz čl. 18.? Treba li ga zanemariti kao svojevrsnu tiskarsku pogrešku ili ga interpretirati i primjenjivati onako kako glasi u ustavnom tekstu?

U prvom redu moglo bi se tvrditi da je svaki pravni sustav slobodan svojim subjektima zajamčiti i širi krug ustavnih prava od onoga koji je sadržan u standardnim međunarodnim instrumentima o zaštiti ljudskih prava jer oni predstavljaju svojevrsan minimum ispod kojega se ne može ići, ali koji se može nadmašiti. Načelno ta je teza svakako ispravna. Da bismo ju prihvatili, potrebno je, međutim, utvrditi uzrokuje li proširenje pojedinog prava potencijalne probleme s jamstvima drugih prava, a posebno onih prava koja pripadaju međunarodnim katalogima ljudskih prava koje se država obvezala štiti.

Što se tiče prava na žalbu, ranije je već navedeno da opće i beziznimno priznavanje prava na pravni lijek može imati negativan utjecaj na trajanje postupaka i njihovu ekonomičnost, a u radikalnim slučajevima može dovoditi do povreda ljudskog prava na suđenje u razumnom roku pa i do kriznih situacija u pravosuđu širih razmjera. Tako je upravo u odnosu na Republiku Hrvatsku Europski sud za ljudska prava utvrdio da pojedine osobine žalbenog postupka kao što je mogućnost višekratnog ukidanja povodom žalbe i vraćanja na ponovno suđenje predstavljaju "sistemski nedostatak domaćeg procesnog prava" (*deficiency in the procedural system*).<sup>57</sup> I inače su prekomjerno trajanje sudskih postupaka i

---

<sup>57</sup> V. *Vajagić protiv Hrvatske*, 30431/03, § 44, 20. srpnja 2006. "The Court observes that the delays in the proceedings were caused mainly by the successive remittals. Given that a remittal of a case for re-examination is usually ordered as a result of errors committed by lower instances, the Court considers that the repetition of such orders within one set of proceedings discloses a deficiency in the procedural system as applied in the present case." V. (za upravne sporove) i *Božić protiv Hrvatske*, 22457/02, § 39, 29. lipnja 2006.

nedjelotvornost pravne zaštite među najsimptomatičnijim osobinama hrvatskog građanskog pravosuđa pa je stoga osobitu pozornost potrebno posvetiti onim institutima koji doprinose takvu stanju. Preporuke Vijeća Europe da se između ostalih mjera razmotri mogućnost ograničavanja prava na žalbu treba, stoga, uzimati s osobitom pozornošću te prilagoditi ustavno tumačenje prava na žalbu na način koji neće dovoditi do potencijalnih povreda zajamčenih ljudskih prava.

Koliko ima prostora za fleksibilno tumačenje čl. 18. Ustava imajući u vidu našu pravnu tradiciju i sklonost gramatičkim, jezičkim i logičkim interpretacijama? Istina je da se ustavna tumačenja često drže doslovnog teksta, no ne treba previdjeti razvoj ustavnopravne prakse, sve češće oslanjanje na tumačenja ustavnih norma inspirirana praksom europskih sudova, a u konkretnom slučaju ustavnog prava na žalbu i okolnost da je do sada ustavna praksa u određenom smislu podržavala razmjerno široko i nedogmatsko tumačenje odredbe čl. 18. Ustava.

Najbolji primjeri za široko tumačenje čl. 18. mogu se naći manje u pozitivnim odlukama Ustavnog suda, a više u odsutnosti problematiziranja raznovrsnih aspekata koji bi prema doslovnom tumačenju tog članka mogli biti problematični. Navodimo neke od takvih slučajeva u kojima do sada – usprkos polustoljetnoj primjeni – nije pronađena povreda čl. 18. Ustava usprkos okolnosti da u njima nije u potpunosti omogućena žalba protiv “pojedinačnog pravnog akta donesenog u sudskom postupku prvog stupnja”.

- *Slučajevi isključivanja prava na žalbu protiv rješenja.*<sup>58</sup> Samo u ZPP-u može se naći preko dvadeset članaka koji isključuju svako pravo na žalbu protiv rješenja.

---

<sup>58</sup> Žalba nije dopuštena protiv rješenja o upravljanju postupkom izvan glavne rasprave (čl. 378.); protiv rješenja drugostupanjskog suda; protiv rješenja višeg suda o stvarnoj nenadležnosti (čl. 17.); o suđenju pred vijećem u stvarima o kojima sudi pojedinac (čl. 18.); o sukobu o nadležnosti (čl. 24.); o prihvaćanju zahtjeva za izuzeće (čl. 74.); o uklanjanju nedostataka stranačke i parnične nesposobnosti (čl. 83.); protiv naredbe da se podnese ovjerena punomoć (čl. 97.) ili isprava (čl. 108.); protiv rješenja o produženju roka (čl. 111.); o određivanju ročišta (čl. 114., 116.); o dopuštanju povrata u prijašnje stanje zbog opravdanog razloga (čl. 122.); o oslobađanju od plaćanja troškova postupka (čl. 173.); postavljanju besplatnog punomoćnika (čl. 174.); prisezi (čl. 237.); nekih pitanja vještačenja (čl. 251., 252., 261., 262.); o prihvaćanju prijedloga za osiguranje dokaza (čl. 275.); o zahtjevu za dopunu i ispravak žalbe (čl. 351.); o prihvaćanju prijedloga za izdavanje platnog naloga (čl. 449.); Triva, Dika, *op. cit.* u bilj. 2, str. 716 - 717.

- *Slučajevi ograničavanja prava na žalbu.*<sup>59</sup> Među njima su ograničenije mogućnosti iznošenja novota (od 2003.), ograničenja žalbenih razloga kod kontumacijskih i dispozitivnih presuda i – najvažnije – isključivanje mogućnosti da se u postupcima u sporovima male vrijednosti stranke pozivaju na nepravilno utvrđeno činjenično stanje.
- *Slučajevi nesuspenzivnih žalba.* Iako je žalba načelno suspenzivan pravni lijek, zakon u nekim slučajevima propisuje da žalba neće zadržavati ovrhu. Ustavni sud je izričito zauzeo shvaćanje da se time ne vrijeđa ustavno pravo na žalbu.<sup>60</sup>
- *Isključenje mogućnosti žalbe protiv nekih rješenja u upravnom postupku i protiv presude u upravnom sporu* (do 2012.). Protiv raznih upravnih rješenja žalba je isključena te se omogućuje tek vođenje upravnog spora (u kojem se do 2012. nije provodila usmena rasprava te se u pravilu svodio na kontrolu pravnih pitanja).<sup>61</sup> Dvostupanjsko odlučivanje u upravnim sporovima uvedeno je tek novim Zakonom o upravnim sporovima u veljači 2010.<sup>62</sup>
- *Zabrana dvostrukog ukidanja prvostupanjske presude.* Uvedena od 2008. (u posebnim postupcima), odnosno 2013. (univerzalno) ta zabrana potencijalno dovodi do toga da žalbeni sud pri drugom suđenju mora ponovno evaluirati ili iznova izvesti potrebne dokaze i poduzeti sve potrebne radnje da se meritorno odluči, čime se iz pozicije kontrole pomiče prema poziciji djelatnog odlučivatelja.

Iako bi se u nekim od navedenih slučajeva moglo tvrditi da je riječ o dopuštenim iznimkama jer je “osigurana druga pravna zaštita”, to je barem u nekim od nave-

---

<sup>59</sup> Usp. *ibid.*, str. 677 - 679.

<sup>60</sup> V. U-I-1026/1995, odluka od 5. 7. 2000.: “Budući da Ustav ne poznaje razliku između žalbe koja ima suspenzivan i žalbe koja nema suspenzivan učinak, nesuspenzivnost žalbe, ako je propisana zakonom kao u konkretnom slučaju, sama po sebi ne vrijeđa odredbu članka 18. Ustava, odnosno ustavno jamstvo na žalbu protiv pojedinačnog prvostupanjskog akta ovlaštenog tijela.”

<sup>61</sup> Ustavni sud zauzeo je shvaćanje da isključenje prava na žalbu u upravnom postupku nije problematično ako je osigurana mogućnost pravne zaštite tužbom u upravnom sporu. V., npr., U-I-4176/2006, odluka od 2. 2. 2010. Našao je, međutim, povredu prava na žalbu u slučaju u kojem je upravno tijelo donijelo (a Upravni sud potvrdio) rješenje kojim je djelatni časnik preveden u pričuvni sastav vojske obrazlažući to nesupstantiranim navodom da “ima neprimjeren odnos prema potrebama službe i oružanih snaga”. V. U-III/740/1999, odluka od 11. 4. 2000.

<sup>62</sup> Zakon o upravnim sporovima (dalje u tekstu: ZUS), Narodne novine, br. 20/10, 143/12.

denih slučajeva dvojbeno. Jednako tako, iako bi se iz spominjanja izraza pravna zaštita moglo zaključiti da je svrha norme usmjerena na odlučivanje o meritumu, izraz “pojedinačni pravni akt” u pravnoj je teoriji toliko širok da svakako obuhvaća i procesne odluke.<sup>63</sup> Ne ulazeći u opravdanost pojedinih od mogućih argumenata evidentno je da je čl. 18. u pravnoj i ustavnoj praksi kontinuirano percipiran kao norma koju se može i treba teleološki tumačiti. U tom duhu, na tragu utvrđenja do kojih se došlo preispitivanjem komparativnih praksa i povijesnih ishodišta ustavnog prava na žalbu zaključujemo ovaj rad prijedlogom premisa na kojima bi se trebalo temeljiti interpretaciju tog ustavnog prava ako se želi u procesnim reformama pratiti dobre prakse zapadnih pravosuđa – ne samo zbog održavanja visokog stupnja jamstava ljudskih prava u duhu Europske konvencije nego i zbog opće djelotvornosti, kakvoće i ekonomičnosti pravne zaštite.

*A. Pravo na žalbu treba promatrati kao integralni dio prava na pošteno suđenje te ga tumačiti u skladu s načelom razmjernosti.* U odnosu na građanske postupke tumačenje čl. 18. Ustava pozivom na čl. 29. i čl. 6. Europske konvencije omogućilo bi referiranje na ustaljen i komparativno prihvaćen korpus jurisprudencije unutar koje bi pravo na pravičan postupak imalo prioritet, a pravo žalbe trebalo bi ga nadopunjavati, a ne dolaziti s njime u sukob. Nerazmjerna ograničavanja prava na žalbu ne bi bila dopuštena tamo gdje bi to moglo dovesti u pitanje pravičnost postupka i u predmetima kod kojih bi zbog njihove važnosti ili vrijednosti to bilo nerazmjerno, no samo pravo na žalbu trebalo bi urediti tako da se time ne dovodi u pitanje druga prava iz spektra prava iz čl. 6. Europske konvencije (npr., pravo na sud; pravo na suđenje u razumnom roku; pravo na djelotvornu ovrhu sudskih odluka itd.).

*B. Pravo na žalbu iz čl. 18. Ustava ne protivi se isključenju žalbe protiv interlokutornih odluka.* Pozivanje na čl. 18. radi pobijanja mogućnosti da se isključi žalba protiv virtualno svih vrsta odluka kojima se postupak ne okončava nije u skladu s komparativnim trendovima u osiguranju djelotvorne i pravodobne pravne zaštite. U primjerenim slučajevima valja, međutim, omogućiti da se interlokutorna odluka pobija u sklopu pobijanja konačne odluke (ako je protiv nje dopušten pravni lijek).

*C. Pravo na žalbu iz čl. 18. Ustava ne bi smjelo biti apsolutna zapreka ograničavanju žalbenih razloga ili uvođenju sustava dopuštenja (filtriranja) koji bi dopustivost žalbe vezivao uz, npr., realne izgleda za njen uspjeh.* Pravo na žalbu ne implicira i pravo da

---

<sup>63</sup> Među pojedinačne akte ubrajaju se presude (sudova), rješenja (sudova i upravnih tijela), zaključci itd. Usp. Vidaković-Mukić, M., *op. cit.* u bilj. 4, str. 854.

se objesno i isključivo radi odugovlačenja postupka angažira pravosudni aparat, u uvjetima u kojima je žalba očigledno neosnovana. Jednako kao što pravo na pravnu zaštitu u sudskom postupku ne oslobađa stranke obveze da učine napor da sporove o svojim građanskim pravima i obvezama riješe same, izvan suda (pregovorima, medijacijom, drugim metodama mirnog rješavanja sporova), a što se za određene slučajeve može učiniti i pravno obvezatnim, tako i pravo na žalbu ne bi trebalo podrazumijevati oslobođenje svake obveze da se radi dopuštenosti žalbe zadovolji minimalni prag u pogledu sadržaja, detaljnog obrazloženja i dokaza vjerojatnosti da bi detaljno meritorno razmatranje moglo uroditi uspjehom žalbe. Načelo razmjernosti opravdava i sužavanje razloga za žalbu, osobito u predmetima manje socijalne i ekonomske važnosti (što je u uređenju postupka u sporovima male vrijednosti do sada već i postala konstanta domaćeg uređenja).

D. *Pravo na žalbu iz čl. 18. Ustava načelno ne bi trebalo priječiti uređenje prema kojem se u žalbenom postupku mogu ponovo ocjenjivati dokazi izvedeni u prvostupanjskom postupku, a iznimno i izvoditi dokazi koji nisu bili izvedeni u prvostupanjskom postupku.* Osobina pravog apelacijskog postupka u romansko-germanskoj europskoj tradiciji pretpostavlja da drugostupanjski sud ima reformacijske ovlasti koje redovito koristi<sup>64</sup>; kasacijske ovlasti trebale bi u kontekstu žalbenih postupaka biti iznimka, a može ih se i isključiti.<sup>65</sup> Radi pravne sigurnosti i djelotvornosti pravne zaštite potrebno je imati sredstva koja će drugostupanjskom sudu omogućiti da u svakom slučaju, bez obzira na radnje poduzete u prvostupanjskom postupku, pravično, konačno i meritorno riješi predmet koji se pred njim nalazi.

E. *Pravo na žalbu iz čl. 18. Ustava ne bi trebalo biti apsolutna zapreka da se u iznimnim slučajevima u cijelosti isključi žalba protiv presude.* Ustavno jamstvo žalbe valjalo bi tumačiti kao obvezu da se u bitnom za pretežni dio građanskih predmeta omogući redovito vođenje postupka u dva stupnja, što je i dio procesne tradicije kojoj pripadamo.<sup>66</sup> Time se ne bi trebalo dovoditi u pitanje pravo zakonodavca da s valjanim razlozima i u mjeri u kojoj je to nužno potrebno za pojedine specifične vrste predmeta, uzimajući u obzir njihovu svrhu i značenje (npr.,

---

<sup>64</sup> U Njemačkoj žalbeni sud u pravilu nema ovlasti vratiti predmet na ponovno odlučivanje prvostupanjskom sudu; austrijsko pravo to nešto šire dopušta, ali i dalje je udio kasacije bitno manji od udjela reformacije.

<sup>65</sup> Upravo u tom pravcu išla je reforma žalbe u parničnom postupku Rusije u reformama 2010. i 2011., čime je prekinuto s tradicijom sovjetskog prava u kojem je žalba u osnovi bila kasacija, a ne apelacija.

<sup>66</sup> Doktrina građanskog procesnog prava i prije i nakon Drugog svjetskog rata u pravilu afirmira tzv. "načelo dvostepenosti". V. Čulinović, *Pravosuđe ..., op. cit.* u bilj. 35, str. 244.



u sporovima male vrijednosti ili u odnosu na presudu u postupku poništaja arbitražnog pravorijeka) žalbu u cijelosti isključiti.<sup>67</sup>

F. *Pravo na žalbu iz čl. 18. Ustava ne implicira suspenzivnost žalbe ni ne ograničava pravo države da za pojedine slučajeve odredi da žalba redovito ili u pravilu neće zadržavati ovrhu.* Pravo na žalbu u pravilu nije narušeno ako se zakonom ili po odluci suda dopusti ovrha presude i prije no što se o žalbi odluči. O diskreciji zakonodavca ili suda ovisi kako će procijeniti šanse za uspjeh žalbe te koju će stranku opteretiti rizikom da prvostupanjska presuda ne izdrži preispitivanje. Limitiranje suspenzivnog učinka žalbe može doprinijeti i suzbijanju dilatornih taktika i drugih zlouporaba prava na žalbu.

Ako se ustavno pravo na žalbu uspije u praksi reinterpretirati u smislu predloženih premisa, ono bi moglo doprinijeti jačanju vladavine prava, kvaliteti i pravodobnosti pravne zaštite te harmonizaciji procesnog prava na europskoj razini uz zadržavanje ponekih nacionalnih osobitosti kao što su povećana sklonost kontroli i mogućnosti uniformiranja sudske prakse. S druge strane, ako to ne bude slučaj, ta će ustavna norma biti prepreka nužnim reformama, izolirati nas od vodećih europskih trendova u razvoju građanskog pravosuđa i tako dodatno udaljiti Hrvatsku od pravnog kruga europskih država koje jamče visoku razinu kvalitete i djelotvornosti pravne zaštite svojim građanima.

## Summary

Alan Uzelac \*

### CONSTITUTIONAL RIGHT TO APPEAL IN CIVIL MATTERS: A GUARANTEE OF CORRECT ADJUDICATION OR A RELIC OF THE PAST?

*In its Art. 18, the Croatian Constitution generously guarantees the right to appeal against the first instance decisions made by courts or other authorities. The right to appeal*

---

<sup>67</sup> Ustavno jamstvo iz čl. 18. ne bi, dakle, trebalo mehanički tumačiti kao imperativ opće, beziznimne dopuštenosti žalbe protiv presude u parničnom postupku. Suprotno v. Dika, *op. cit.* u bilj. 1, str. 108.

\* Alan Uzelac, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb.

may be excluded only exceptionally in cases specified by law, if other means of recourse are provided. This constitutional guarantee found its place in Croatian law as an element adopted from the former constitutional provisions of the federal constitution and the constitutions of constituent republics in the Socialist Federative Republic of Yugoslavia (SFRY). In this paper, the author compares the nearly unlimited, universal right to appeal entrenched in the national constitution with the procedural standards of international conventions and the provisions of national laws of various European states. The main area of interest is the guarantee of the appeal right in the context of civil and commercial matters.

The paper starts by setting forth various interpretations of the right to appeal in domestic law, and points to the fact that the constitutional guarantees in their broadest sense cover an extremely broad area: appeals are guaranteed not only against substantive decisions, but also against the procedural ones; not only against the final orders and dispositions, but also against the interlocutory decisions; not only against the decisions made by the lower courts, but also against the decisions of the highest courts and other authorities; finally, appeal should be provided irrespective of the type and object of the proceedings, meaning that it should be guaranteed also in civil non-contentious proceedings, in cases of pure administrative nature, as well as in small claims procedures. The right to appeal can also be interpreted in the way that a means of recourse to a higher instance should encompass both factual and legal control of the first instance decisions. All these elements found their place in legislative and doctrinal discussions, and had an important impact on the development of various norms and procedures in Croatia.

In contrast, the European Human Rights Convention does not recognize the right to appeal in civil matters. Such right was also consistently denied in the case-law of the European Court of Human Rights. Based on such premises, the European Commission on the Efficiency of Justice of the Council of Europe advised the member states to explore the limitation of appeal options as one of the measures for increasing effectiveness and efficiency of national civil justice systems. In this paper, the author lists various national legal systems of both civil and common law traditions that limit or exclude appeals in various matters (e.g. in small claims procedure).

Exploring the historic roots and emergence of the constitutional right to appeal, the author compares the provisions of all Yugoslav constitutions from 1921 to 1974. The analysis demonstrates that the universal right to appeal against judicial decisions first occurred in the 1963 Constitution. In the text of the Constitution, it replaced the previous reference to the right to petition – right to complain against illegal acts of the state authorities, which existed in previous constitutions. While historic sources are scarce, it seems that such transformation of the right to petition to right to appeal was a product of several developments. One was the rejection of the separation of powers doctrine and the socialist

*idea that all bodies vested with public authorities (including courts and judges) have to be subject to “democratic centralism”, i.e. to hierarchical control by higher authorities. The other was the tendency to expand constitutional declarations of rights for political reasons, as a legitimizing element for the political regime. The split with Soviet Union and introduction of self-management doctrine led to weakening of judicial structures and procedures that excluded appeals, and to the transformation of other controlling instances, such as appeal (nadzor) by the public prosecutor (procurator). It is possible that the right to petition mutated to right to appeal also due to incorrect interpretation and translation of international conventions, such as the International Covenant on Civil and Political Rights, as the notions of “petition” and “legal remedy” were in official translations consistently translated as “appeals”.*

*In conclusion, the author argues that the constitutional right to appeal from the Croatian Constitution (as well as from the other constitutions of post-Yugoslav states) has to be reinterpreted or abandoned. It contributes to some features of national law that have been found by the Strasbourg Court to be “systemic deficiencies”, such as the endless cycle of remittals upon appeals. Therefore, new understanding of the right to appeal should take into consideration comparative and international trends, and ensure flexible and appropriate approach that will consider right to appeal in the context of well-established procedural human rights such as the right to a fair trial. This approach should not exclude policies that balance the right to appeal with the right to effective judicial protection. If this will not happen, it may mean that various progressive policies of judicial reforms face the prospects of being discarded as unconstitutional. Among them are the exclusion of interlocutory appeals and appeals in small claims; permission of filtering of appeals and re-adjudication upon appeal, prohibition of double remittals, and non-suspension of enforcement pending appeal. Therefore, a fundamentally different understanding of the constitutional right to appeal may be one of the preconditions for the success of reforms necessary to improve the functioning of the national judiciary, which has been continually facing crisis in the past decades.*

*Keywords: Right to appeal, constitutional rights, procedural human rights, civil proceedings, civil litigation.*

DJELOTVORNA PRAVNA ZAŠTITA  
U PRAVIČNOM POSTUPKU  
IZAZOVI PRAVOSUDNIH TRANSFORMACIJA  
NA JUGU EUROPE

LIBER AMICORUM  
MIHAJLO DIKA

Zbornik radova u čast 70. rođendana  
prof. dr. sc. Mihajla Dike

**Uredili:**

Alan Uzelac

Jasnica Garašić

Aleksandra Maganić



PRAVNI FAKULTET  
SVEUČILIŠTA U ZAGREBU  
ZAGREB, 2013.

*Nakladnik:*

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

*Za nakladnika:*

Prof. dr. sc. Zoran Parać

*Urednik izdavačke djelatnosti:*

Prof. dr. sc. Igor Gliha

*Urednici zbornika:*

Prof. dr. sc. Alan Uzelac

Prof. dr. sc. Jasnica Garašić

Doc. dr. sc. Aleksandra Maganić

*Lektura, korektura i tehnička pomoć:*

Marko Bratković, mag. iur., prof.

*Grafička priprema i tisak:*

Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb,

Trg maršala Tita 14

ISBN 978-953-270-078-7

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu  
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu  
pod brojem 849223.

© Copyright

Sva su prava pridržana. Nije dopušteno umnožavanje (reproduciranje),  
stavljavanje u promet (distribucija), stavljavanje na raspolaganje javnosti, priopćavanje javnosti  
te prerada u bilo kojem obliku bez posebnog dopuštenja urednika Zbornika.

© Fotografija prof. M. Dike: PIXSELL, <http://www.pixsell.hr>

Naklada: 200 primjeraka

Zagreb, 2013.