

# *Razvoj pravne zaštite građana putem žalbe u upravnom sporu u Hrvatskoj*

*Ana Đanić Čeko\**

<https://doi.org/10.31297/hkju.21.3.3>

UDK 342.922:35.077.2(497.5)(091)  
35.077.2(497.5)(091)

Review article / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 16. 3. 2021.

Accepted / prihvaćeno: 21. 5. 2021.

Cilj je rada povijesnopravnom metodom i normativnom analizom propisa koji su bili na snazi od 1874. do 1991. ispitati ulogu i značenje instituta žalbe u upravnom sporu u Hrvatskoj. Uz mogućnost izjavljivanja žalbe vezuje se i pitanje organizacije tijela koja su vodila upravne sporove. Stoga su prikazane organizacija i struktura sudstva nadležnog za vođenje upravnih sporova. Osobit se naglasak stavlja na povijesna razdoblja u razvoju upravnog spora u kojem je postojala mogućnost izjavljivanja žalbe. Normativna je analiza usmjerena na žalbeni postupak, dopuštenost odnosno ograničenja izjavljivanja žalbe te posebice na ovlasti nadležnih sudova pri odlučivanju o žalbi. Svrha je rada uputiti na izvorišne osnove pravnog normiranja žalbe u upravnom sporu te iznijeti specifičnosti i iznimke utvrđene u povijesnom razvoju, a koje mogu poslužiti kao smjernice za

---

\* Dr. sc. Ana Đanić Čeko, docentica, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku (Assistant Professor, Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University, Osijek, Croatia, e-mail: [adjanic@pravos.hr](mailto:adjanic@pravos.hr))

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1325-7692>

daljnji razvoj i povećanje učinkovitosti žalbenog odlučivanja na Visokome upravnom sudu Republike Hrvatske.

*Ključne riječi:* žalba, žalbeni postupak, upravno sudstvo, upravni spor, povijesni pregled, Hrvatska

## 1. Uvod\*

Razumijevanje važnosti upravnog spora ne može se spoznati bez razumijevanja njegove zavisnosti od povijesnih i društveno-političkih odnosa koji su postojali u njegovim začetcima. Naime, utjecaj različitosti unutar pojedinačnog pravnog sustava kao odraz pripadajućem državnom uređenju, kao i uloga upravnog sudstva, neki su od uzroka transformacija toga pravnog instituta tijekom povijesnih zbivanja. Primjenom povijesno-pravne metode dat će se uvid u okolnosti koje su prethodile formiranju ideja o nužnosti postojanja i razvoja upravnog spora u hrvatskome pravnom sustavu. Isto tako, pridonijet će se razumijevanju spoznaja i intencija kojima se rukovodio zakonodavac u uspostavi procesnopravnih instituta i oblikovanja normativnih rješenja koja čine predmet istraživanja. Pozornost je, prije svega, posvećena povijesnom razvoju sustava redovitih pravnih lijekova u hrvatskome upravnom sporu i njegovim specifičnostima. Osobit se naglasak stavlja na značenje i regulaciju instituta žalbe kao redovita pravnog lijeka u upravnom sporu u Hrvatskoj. Povijesno-pravna metoda upotrijebljena je i za utvrđivanje korijena koncepcije dopuštenosti izjavljivanja žalbe na odluke upravnih sudova. Uz analizu pravnog uređenja žalbe vezuje se i pitanje organizacije tijela (sudova) koja su provodila upravne sporove. Stoga se prikazuje kakva je, unutar svakoga promatranog razdoblja, bila organizacija sudstva.

Normativna analiza odredaba pojedinih procesnih zakona iz 19. st. koji su uređivali materiju upravnog spora čini osnovu prikaza povijesnopravnog uporišta i začetaka pravnog uređenja prava na žalbu u upravnom sporu. Za sustavan pregled žalbenog postupka u upravnom sporu relevantni su propisi od 1874. do 1991. čijim se tumačenjem pokušalo utvrditi je li u svakome pojedinom bila dopuštena žalba. Stoga se naglasak osobito stavlja na zakonska rješenja Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922., zatim Zakona o upravnim sporovima iz 1952. uz izmjene iz 1965. te Zakona o upravnim sporovima iz 1977.

---

\* Radu je 2020. dodijeljena godišnja nagrada „Eugen Pusić“ Instituta za javnu upravu za drugi najbolji znanstveni rad u kategoriji mladih znanstvenika.

U analizi odredaba pozitivnopravnih tekstova kojima se u promatranim razdobljima normirao upravni spor i dopuštalo izjavljivanje žalbe u upravnom sporu korištene su teleološka, gramatička i logička metoda tumačenja. Bitno je istaknuti koji su razlozi naveli zakonodavca na izostanak regulacije opće sudbene kontrole nad upravom kao i na izostanak žalbe u upravnom sporu. S druge pak strane, potrebno je naglasiti, ako je u određenom razdoblju postojala mogućnost izjavljivanja žalbe u upravnom sporu, bila je određena širina primjene navedenog instituta. Pritom osobito mislimo na dopuštenost izjavljivanja žalbe u odnosu na žalbene razloge, krug ovlaštenika te u odnosu na vrste odluka nadležnih sudova.

Na temelju navedenih znanstvenih metoda i pravnih izvora svrha je rada dati okvir unutar kojega je moguće promotriti položaj i ulogu organizacijske strukture sudova kao i značenje žalbe i žalbenog postupka unutar upravnog sudovanja u hrvatskome pravnom poretku.

## 2. Povijesni osvrt na izvorišne osnove upravnog spora u Hrvatskoj

Začeci promicanja ideje o pojavi sudskog nadzora nad radom uprave datiraju s početka 19. st. Političko-pravni poticaji i zahtjevi pravne države za podvođenje uprave pod režim pravnih normi djelovali su kao imperativ za uspostavu takve vrste nadzora koji bi bio povjeren nositelju kontrole sposobnom osigurati široku pravnu zaštitu od upravnog djelovanja. Postojanje posebne kontrole rada uprave bilo je nužno, prije svega, zbog složenosti i raznolikosti upravnih poslova i funkcija. Uprava se često smatrala potencijalnim kršiteljem (Jevtić & Šramek, 1963, str. 267). Takva shvaćanja iznjedrila su potrebu za organizacijom kontrole koja bi bila nezavisna od uprave, učinkovita i sposobna sustavno nadzirati upravu. Krbek je osobito isticao da bi bilo poželjno ostvariti kontrolu uprave koja nije formalistička i birokratska, nego stvarna i djelotvorna, odnosno kontrolu koja ne bi smjela biti epizodna i usredotočena samo na odabrane slučajeve, već postojana i sustavna (Krbek, 1960, str. 79).

Povijesno promatrano, administrativna (upravna) kontrola uprave nije bila potpuna, efikasna, zadovoljavajuća i dovoljno snažna da bi pružila osiguranje načela zakonitosti uprave i jamstvo zaštite prava pojedinaca (Tomić, 1990, str. 34–37, 105–127, 186–423). Kontrola isključivo u okviru uprave nije proizvodila očekivane rezultate (Popović, 1968, str. 12–15; Popović, 1978, str. 585–586). Spomenute okolnosti dovele su do stajališta

da jedino sudovi mogu biti nositelji takve kontrole. Pojmovnom zahtjevu pravne države bilo bi udovoljeno ako bi postojala i samo jedna sudbena instancija, vrhovna i naspram upravne vlasti samostalna u svojoj sudbenoj djelatnosti (Štefanić, 1894, str. 77). Postavilo se pitanje je li potrebno staviti upravu pod opći, odnosno ograničen nadzor sudova te promisliti o intenzitetu sudskih ovlaštenja. U tome smjeru Ivančević je iznio ključnu misao o sudskom nadziranju uprave: „... budući da se djelovanjem upravnih akta dira u osjetljiv živac građanina, suočenog sa obvezama i ograničenjima što mu ih uprava nameće u primjeni pravne norme ... baš to potonje je našlo svoju načelnu soluciju u političkom aksiomu, da demokratičnost političkog sistema ne može ostaviti upravu u poziciji da bude sudac u vlastitoj stvari i da njezino povezivanje na ulogu promulgatora javnih interesa, traži protutežu u moderatorskoj funkciji suda kao čuvara ustavnosti i zakonitosti ...“ (Ivančević, 1983, str. 212).

Stoga su se nedostaci i slabosti razriješili uspostavom upravnog spora, za koji se konstatalo da je učinkovito sredstvo primjene i provedbe načela zakonitosti rada uprave. Sudska kontrola smatrala se jednom od najprikladnijih metoda ispitivanja zakonitosti djelovanja uprave. Strogo gledano, na uvođenje upravnog spora najviše je utjecala i najveću je ulogu imala koncepcija o trodobi vlasti (odvajanju vlasti) (Stojanović, 1963, str. 57). Sa stajališta teorije upravnog prava, upravni spor predstavlja se kao jedan od najvažnijih, najsnažnijih i najsavršenijih oblika kontrole nad zakonitošću akta i djelovanja upravnih tijela (Borković, 2002, str. 483). Isto tako, upravni spor smatrao se sredstvom ograničavanja pretjerana zadiranja države u prava i interese građana te odvratanja uprave od nezakonitih akata i radnji. Upravni je spor bio određen oblik društveno-pravnog sustava društva u kojem postoji, odnosno nastavak društvene pravne nadogradnje (Popović, 1968, str. 7). Štefanić naglašava da „... upravno sudovanje pruža ukupnom djelovanju upravne vlasti i njenoj odlučnosti nepobitnu pravnu čvrstoću i pravnu krepost, ono je sposobno podići u samom upravnom organizmu svijest pravne vrijednosti njegova djelovanja ...“ (Štefanić, 1894, str. 43).

Prema tome, ostaje razumljivo i potpuno opravdano što ustrojavanje i provedba tog oblika sudske kontrole nad upravom imaju posebno značenje u teorijskom i praktičnom proučavanju. Uzevši u cjelini, upravni se spor kao osobit pravni institut može promotriti kao jedna progresivna forma društvenih odnosa. Prije svega u onim sustavima gdje državna upravna djelatnost ima ključnu ulogu, moć i uporište. On je samo jedan dio, jedan oblik svakoga danog povijesnog društvenog sustava koji je povijesno izrastao kao rezultat kompromisa, svojevrsne diobe moći, pozicija i borbe vlasti (Perović, 1977, str. 2). Pitanje sudbenog nadziranja rada uprave u

moderatorskoj funkciji upravnog ili redovnog sudstva jedno je od (naj) važnijih pitanja pravnog sustava svake države kao i pitanje djelotvornosti te vrste nadzora.

### 3. Pregled razvoja sudbenog nadzora uprave tijekom Austro-Ugarske Monarhije

#### 3.1. Začetak sudbenog nadzora uprave (do 1918.)

Razvoj upravnosudskog nadzora zakonitosti rada uprave u hrvatskome pravnom sustavu ima vrlo dugu tradiciju. Prema tome, prikaz elemenata povijesnog razvoja upravnog sudovanja započinje polovicom 19. st., u vrijeme složena državnopravnog položaja Hrvatske pripadnošću Austro-Ugarskoj Monarhiji. Budući da su postojala tri različita pravna sustava regulacije sudske kontrole akata uprave, analizirat će se uređenje austrijskog i ugarskog dijela te područje Kraljevine Hrvatske i Slavonije.

Austrijski dio Monarhije. U Austriji nalazimo osnove utemeljenja sudske kontrole akata uprave koje su stvorene donošenjem Temelnoga državnog zakona o sudačkoj vlasti od 21. 12. 1867. Navedenim zakonom odvojeni su sudstvo i uprava te je zajamčena sudačka neovisnost i zaštita sudačkog položaja te sudska zaštita u slučaju povrede prava u upravnom postupku. U njemu su bile sadržane odredbe o prvim začecima upravnog sudstva na temelju kojega je Zakonom o osnivanju Upravnog suda u Beču od 22. listopada 1875. osnovano centralistički uređeno jednostupanjsko upravno sudište. Za sve austrijske zemlje predviđao se jedan Upravni sud u Beču. Mjesna nadležnost Upravnog suda obuhvaćala je cijeli austrijski dio Monarhije, a od hrvatskih zemalja područje Dalmacije i Istre. Osnivanje bečkoga Upravnog suda u kontinentalnoj Hrvatskoj izazvalo je pozornost pravničke javnosti. Nadležnost Upravnog suda bila je određena generalnom klauzulom sa širokom negativnom enumeracijom. Upravni spor provodio se protiv nezakonitih rješidbi ili odluka upravne vlasti (akti državnih, zemaljskih i kotarskih organa te općinske samouprave) kao spor o zakonitosti. Austrijsko upravno pravosuđe bilo je zamišljeno isključivo sa svrhom zaštite subjektivnih javnih prava povrijeđenih u upravnom postupku.

Ugarski dio Monarhije. Razvoj u ugarskom dijelu Monarhije razlikovao se od onog u austrijskom dijelu, a razlog tomu bilo je postojanje tradicionalne čvrste ugarske ustavne podloge koja se oslanjala na municipalni okvir koji je ujedinjavao sudstvo i upravu (Britvić Vetma, 2011, str. 244). Ugarskom dijelu pripadala je i kontinentalna Hrvatska (Kraljevine Hrvatska i

Slavonija), a upravnosudska kontrola uspostavljena je Zakonskim člankom XLIII – o Financijskom upravnom sudištu 1883. sa sjedištem u Budimpešti. Uređenje upravnog sudstva bilo je centralistički jednostupanjsko poput austrijskog. Godine 1896. temeljito se mijenja sustav na podlozi Zakonskog članka XXVI – o Kraljevskom ugarskom upravnom sudištu. To sudište u Budimpešti započinje rad 1897. Nadležnost mu se protezala na cijelu Ugarsku i imalo je zaseban status u sustavu državne vlasti kao i prijašnje sudište. Što se tiče hrvatskih zemalja, punu jurisdikciju imalo je za dijelove Baranje i Međimurja, dok je za Kraljevine Hrvatsku i Slavoniju imalo samo u nekim upravnim stvarima (samo ona pitanja koja su na temelju nagodbe iz 1868. bila u zajedničkom djelokrugu). Od 1898. nadležnost mu je, na temelju posebne naredbe Ministarstva financija, proširena i na Rijeku. U skladu sa zajedničkim ugarsko-hrvatskim zakonima iz 1896. i 1907., upravno sudište imalo je administrativni i financijski odjel. Potonji je bio nadležan za područje Hrvatske u poreznim, pristojbenim i željezničkim predmetima (Žigrović-Pretočki, 1917, str. 6). Oba suda uređivala su upravni spor primjenom metode enumeracije, no djelokrug Kraljevskoga ugarskog upravnog sudišta obuhvaćao je veći broj upravnih stvari (u šesnaest različitih oblasti).

Kraljevine Hrvatska i Slavonija. Na temelju Hrvatsko-ugarske nagodbe dio kopnene Hrvatske (Kraljevine Hrvatska i Slavonija) imao je zaseban teritorijalni integritet te visok stupanj samostalnosti u zakonodavstvu, sudstvu i upravi (Engelsfeld, 2002, str. 136). U autonomnim poslovima u Hrvatskoj i Slavoniji nije bilo opće upravnosudske kontrole na temelju koje bi se nadziralo akte uprave u sferi hrvatsko-slavonske zakonodavne i upravne nadležnosti. Hrvatsko državno pravo nije poznavalo zasebne upravne sudove. U Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji prakticiralo se upravno sudovanje na redovnim sudovima.

Pod utjecajem austrijskog zakona donesen je i hrvatski Zakon o vlasti sudačkoj iz 1874., koji je strankama omogućavao „redoviti put pravde“<sup>1</sup> u upravnim stvarima u povodu spora privatnopravne naravi. Prigoda da se primjenom navedenoga zakona doista i razvije sudska kontrola rješavanja upravnih sporova nije urodila plodom. Ipak, razvilo se rješavanje putem predstavki, koje je prema Krbeku bilo neka vrsta surogata sudačkoj kontroli (Krbek, 1962, str. 307). Krišković je zastupao mišljenje da su bivši županijski upravni odbori neka vrsta upravnog suda (Krbek, 1937, str. 92). Prema

<sup>1</sup> Čl. 11. Osnova zakona o vlasti sudačkoj iz 1874. glasi: „Redoviti put pravde otvoren je strankam i u onih slučajevih, u kojih po zakonitim normah, koje već postoje ili koje će se još izdati, oblast upravna odlučiti ima o supornih tražitbah osobah privatnih, a stranka jedna ili druga osjeća sebe odlukom ovom u svojih privatnih pravih povredjena.“

odredbama Zakona od 5. 2. 1886. („o upravnim odborima u županijama“), upravni su odbori imali važan djelokrug (Žigrović-Pretočki, 1917, str. 23) i rješavali su meritorno poput upravne instancije (u tri vrste upravnih stvari), ne koristeći se kasatornim ovlastima kao upravni sud (Babac, 2004, str. 938). Kako su spomenuti odbori bili sastavni i organički dio uprave, u njima se stvarno spajala samoupravna ideja s upravnim sudovanjem (odgovarali su tzv. Gneistovoj koncepciji upravnog sudovanja) (Krbek, 1937, str. 91–92). Krbek napominje da je hrvatsko pravo poznavalo specijalizirane upravne sudove u obliku komasacijskog odnosno razgodbenog (diobnog) povjerenstva za predmete važnih agrarnih operacija (Krbek, 1962, str. 306).

Hrvatski teoretičari upravnog prava i znanosti s jedne strane te određeni hrvatski političari s druge strane doprinosili su isticanju nužnosti uspostave upravnosudskog nadzora kao alata u sprečavanju zloupotrebe vlasti, postavljanju pretpostavki postojanja pravne države i potrebi pravne sigurnosti. Ulagali su napore aktivnim predlaganjem zakonskih rješenja 1906. radi oživotvorenja ideje formiranja upravnog suda, no predložena zakonska osnova nije poduprta ni ostvarena. Kasnije izložene i obrazložene teorijske i praktične osnove za osnivanje upravnog sudišta zbog ratnih zbivanja ostaju zaobilježene nažalost samo kao neostvarena ideja u hrvatskoj pravnoj povijesti.

### 3.2. Pravna zaštita u povodu žalbe u upravnom sporu do 1918.

Kako je prethodno dan prikaz temeljnih zakona kojima se u tri različita pravna režima uređivalo upravno sudovanje, ovdje bi se ukratko napomenulo postoji li prema iznesenoj regulaciji mogućnost upotrebe pravnih lijekova u upravnom sporu, osobito žalbe, imajući na umu tadašnju organizaciju upravnog sudstva.

Stranke su mogle tužbom u roku od šezdeset dana pokretati upravni spor na austrijskome upravnom sudu tek nakon što su iscrpile hijerarhijski put pred upravnim organima. Takvo se zakonsko rješenje razlikovalo u odnosu na francuski sustav, prema kojemu je stranka mogla podnijeti upravnosudsku tužbu iako nije (morala) izjaviti žalbu na prvostupanjski akt u upravnom postupku. Budući da su se stranke morale obvezatno koristiti pravnim lijekom unutar upravnog postupka, to je uvelike otežavalo zaštitu stranaka. Sud je ispitivao samo zakonitost osporavanog akata, iskorištavajući pritom strogo kasatorne ovlasti. Odlučivalo se na nejavnoj sjednici u vijeću od pet sudaca, a u prethodnom postupku u vijeću od trojice te u određenim slučajevima na općoj sjednici u sastavu od sedam sudaca. Kako je austrijsko

upravno sudište bilo jednostupanjski organizirano, protiv njegove odluke nije bilo moguće izjaviti žalbu ni bilo koji drugi devolutivni pravni lijek.

Upravnosudski postupak pokretao se tužbom („prizivom“) u roku od trideset dana na Financijsko-upravnom sudištu protiv drugostupanjskog akta (u pravilu). Ono je odlučivalo u vijeću od trojice ili dvojice sudaca na javnoj raspravi, dok je Kraljevsko ugarsko upravno sudište odlučivalo o predmetu spora u vijećima (senatima) od pet sudaca na nejavnoj sjednici ili na javnoj raspravi. Kraljevsko ugarsko upravno sudište imalo je i ovlast preispitati zakonitost normativnih akata (naredaba i statuta). Kod oba suda upravni spor svodio se na ispitivanje zakonitosti upravnog akta. Ipak, u pojedinim predmetima mogao je prerasti u spor pune jurisdikcije jer su bili ovlašteni meritorno odlučiti o subjektivnom pravu ili obvezi stranke. Žalba, ali ni drugi pravni lijekovi nisu bili dopušteni protiv odluka oba suda, premda se isticala potreba uvođenja pravne regulacije dopuštenosti preispitivanja akata u povodu pravnih sredstava.

#### 4. Pregled razvoja upravnog sudovanja i upravnog spora u Hrvatskoj 1919. – 1939.

Nakon proglašenja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1918. Državni savjet Kraljevine Srbije, premda nadležan za područje Srbije, nastavio je s radom. Na temelju odredaba Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Vidovdanskog ustava) iz 1921. donesen je 17. 5. 1922. Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima (ZDSUS), a 6. rujna iste godine i Uredba o poslovnom redu u Državnom savjetu i upravnim sudovima. Organizacija upravnog sudovanja Kraljevine SHS (1918. – 1929.), poslije Kraljevine Jugoslavije (1929. – 1941.), temeljila se na dvostupnjevitosti<sup>2</sup> po uzoru na francuski model (Kostić, 1939, str. 61; Borković, 1991, str. 392). Kako je u Srbiji već postojao Državni savjet kao tijelo nadležno za vođenje i rješavanje upravnih sporova, nije se posezalo za dodjeljivanjem upravnih sporova u nadležnost nekom drugom tijelu tako da je Državni savjet preuzet kao Vrhovni upravni sud.<sup>3</sup> Radi pravilna obavljanja upravnosudskih poslova Državni je savjet rješavao u odjeljenjima (senatima) od

<sup>2</sup> Uvedeno je dvostupanjsko upravno sudstvo jer se ustavima iz 1896., 1888., 1901. i 1903. predviđalo i upravne sudove. Takvo uređenje ostvareno je i u skladu s čl. 102. i 103. Ustava Kraljevine SHS (Vidovdanski ustav, 1921.).

<sup>3</sup> Bio je sastavljen od trideset članova koje je postavljao kralj na prijedlog predsjednika Ministarskog savjeta. Čl. 1. i 2. Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922. te



pet članova. Kao drugostupanjski sud odlučivao je u povodu žalbi na odluke upravnih sudova te kao sud prvog i posljednjeg stupnja protiv ukaza i ministarskih rješenja. Protiv akata Vlade nije bila dopuštena tužba.

Na temelju čl. 103./5. Vidovdanskog ustava iz 1921.<sup>4</sup> Državnom savjetu dodijeljena su određena nadzorna i savjetodavna ovlaštenja u odnosu na upravu. Nadzirao je rad upravnih sudova, izdavao upute za obavljanje poslova u formalnom pogledu, rješavao sukobe nadležnosti između upravnih sudova. No, vođenje upravnih sporova nije bila njegova glavna i jedina zadaća. Isticale su se osobito trojake funkcije Državnog savjeta: a) rješavanje o aktima upravne prirode za koje je potrebno odobrenje Državnog savjeta po *lex specialis*, b) nadzor nad samoupravama, c) rješavanje po *lex specialis* izvan upravnosudske nadležnosti (Frantlović, 1925, str. 12–13).

Državnom savjetu dodijeljeno je i rješavanje sukoba nadležnosti između organa državne uprave, između samoupravnih organa i između državnih i samoupravnih organa. Zatim, dodijeljene su mu administrativne stvari poput ispitivanja i ocjene zakonitosti oblasnih uredaba, rješavanja žalbi oblasnog odbora protiv rješenja oblasnoga velikog župana, ali i druge nadležnosti određene posebnim zakonima (Krbek, 1937, str. 178–179). Državni savjet (posebno nakon 1888.) ostat će zabilježen kao tijelo s „visokom stručnošću i objektivnošću u radu“ (Jerinić, 2012, str. 69).

Na temelju ZDSUS-a iz 1922. bio je predviđen jednak broj upravnih sudova<sup>5</sup> kao i apelacijskih te su trebali imati istu mjesnu nadležnost. Nadležnost je bilo potrebno regulirati donošenjem posebna zakona o sudovima, ali to nikada nije učinjeno. Međutim, za sporove upravne prirode osnova-

---

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1929. (ZDSUS iz 1929.).

<sup>4</sup> Državni savjet imao je sljedeće dužnosti:

1) kao najviši upravni sud rješavao je o sporovima upravne prirode. Sporovi zasnovani tužbama protiv ukaza i ministarskih rješenja rješavali su se kod Državnog savjeta u prvom i posljednjem stupnju.

2) kao vrhovni organ državne uprave rješavao je o aktima upravne prirode za koje je bilo potrebno njegovo odobrenje po naročitim zakonima

3) vršio (predstavljao) je nadzornu vlast nad samoupravnim jedinicama po odredbama zakona

4) rješavao je sukobe o nadležnosti između državnih upravnih vlasti kao i sukobe o nadležnosti između državnih i samoupravnih vlasti

5) rješavao je i o drugim pitanjima koja su mu zakonom bila stavljena u nadležnost.

<sup>5</sup> Do 6. 1. 1929. suce i predsjednika upravnog suda postavljalo se ukazom na prijedlog ministra pravde od dvostrukog broja kandidata koje je birao Državni savjet (v. čl. 7. ZD-SUS-a iz 1922.). Nakon 6. 1. 1929. postavljao ih je bez izbora Državni savjet.

no je šest isključivo prvostupanjskih upravnih sudova sa sjedištima u Beogradu, Zagrebu<sup>6</sup>, Celju, Sarajevu, Skopju i Dubrovniku.<sup>7</sup> Upravni sudovi bili su nadležni za tužbe protiv drugostupanjskih akata područne uprave. Uprkos brojnim promjenama u političkom i pravnom pogledu zadržan je isti sustav upravnog pravosuđa sve do uspostave Banovine Hrvatske 1939.

#### 4.1. Pravno uređenje žalbe prema Zakonu o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922./1929.

U povijesnopravnom razvoju upravnog spora, a u vezi s redovitim pravnim lijekovima, prvi je put regulirana žalba (utok ili priziv) u upravnom sporu, i to vrlo široko postavljena. Vodenje upravnih sporova stavljeno je u nadležnost Državnog savjeta i upravnih sudova.<sup>8</sup> Odlučivanje o žalbama na odluke upravnih sudova bilo je u nadležnosti Državnog savjeta u Beogradu.<sup>9</sup> Državni je savjet o žalbama odlučivao u vijećima (odjeljenjima) od pet sudaca.<sup>10</sup>

Pravna regulacija žalbe protiv presuda upravnih sudova bila je uređena posebnim odredbama<sup>11</sup> odjeljka IV. ZDSUS-a iz 1929. Prema gramatičkom i logičkom tumačenju čl. 37. ZDSUS-a iz 1929., žalba se mogla izjaviti samo protiv presuda upravnih sudova, a ne i protiv drugih odluka.

<sup>6</sup> Osnivanje i početak rada Upravnog suda u Zagrebu datira 27. 2. 1923. donošenjem kraljeva ukaza. Mjesna nadležnost prvotno je obuhvaćala Hrvatsku i Slavoniju s Međimurjem (čl. 48. ZDSUS-a iz 1922.), a nakon uvođenja diktature i izmjena ZDSUS-a iz 1929. mijenja se i bitno smanjuje prostorna nadležnost upravnih sudova. Tako da je Upravni sud u Zagrebu protezao svoju nadležnost na područje Savske banovine. Česte izmjene propisa kojima se normirala nadležnost upravnih sudova u državi (do 1939.) negativno su se odražavale na zaštitu prava građana jer je to dovodilo do pravne zbrke, nedoumice, nelogičnosti i pravne nesigurnosti. Za prvog predsjednika Upravnog suda u Zagrebu imenovan je bio Celso Cavalieri (1923. – 1929.), a nakon njega Milovan Zoričić (1929. – 1939.).

<sup>7</sup> Osnovan 23. 4. 1923. U skladu s čl. 48. ZDSUS-a iz 1922., prvotna nadležnost Upravnog suda u Dubrovniku obuhvaćala je područje Dalmacije i Crne Gore, no 1929. dolazi do promjene i on postaje nadležan za područje Zetske i Primorske banovine. Taj upravni sud djeluje do 1939. Upravni sud u Dubrovniku tada biva premješten u Podgoricu, a osnovan je novi sud u Novom Sadu.

<sup>8</sup> Čl. 101 – 102. Vidovdanskog ustava od 28. lipnja 1921. Čl. 1. i 5. te čl. 15./1. ZDSUS-a iz 1929.

<sup>9</sup> Čl. 17./1. ZDSUS-a iz 1929.

<sup>10</sup> Postojalo je šest odjeljenja čiji se djelokrug određivao na općoj sjednici Državnog savjeta krajem svake godine za sljedeću.

<sup>11</sup> Čl. 37. – 41. ZDSUS-a iz 1929.

Podnosila se u roku od petnaest dana od dana dostave presude upravnog suda. Postojala je zakonska odredba (čl. 39.) prema kojoj je državna upravna vlast u slučaju izjavljivanja žalbe morala priložiti i odobrenje nadležnog ministra (samo koja je tužena i čiji je akt bio poništen). Što se tiče minimalnog sadržaja žalbe, primjenjivale su se odredbe čl. 22. ZDSUS-a iz 1929. o formalnim zahtjevima tužbe jer ni ZDSUS nije izričito navodio razloge za izjavljivanje žalbe. Navedeni propis nije sadržavao odredbe o načinu predaje žalbe ni o tijelu kojem se žalba podnosila. Zato se čl. 58. Zakona o poslovnom redu u Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1929. upućivalo na supsidijarnu primjenu odredaba Zakonika o postupku sudskom u građanskim parnicama od 20. 2. 1865. Stoga se žalba predavala nadležnom prvostupanjskom upravnom sudu. Žalba se mogla podnijeti neposredno upravnom sudu ili poštom „na recepis“.<sup>12</sup>

Prema odredbi čl. 40. ZDSUS-a iz 1929., ako nisu bile ispunjene pretpostavke za podnošenje žalbe propisane čl. 37. i 39., upravni je sud *a limine* takve žalbe odbacivao odlukom. U tadašnjoj se praksi pojavilo jedno sporno pitanje vezano za ovlasti upravnih sudova po žalbi na temelju posebnih zakona (Frantlović, 1935, str. 78).<sup>13</sup> Naime, je li bio ovlašten odbaciti žalbu protiv sudske presude koja je na temelju posebnih zakona postala izvršna? Uvid u praksu i stajališta Državnog savjeta upućuju na različita tumačenja.<sup>14</sup> Upravni je sud razmatrao zaprimljenu žalbu i donosio na temelju ispunjenja ili neispunjenja zakonskih pretpostavki svoju odluku. Protiv te odluke stranke su mogle izjaviti žalbu Državnom savjetu.<sup>15</sup>

Prema čl. 47. Zakona o poslovnom redu iz 1929. žalbeni je postupak bio pismeni. Ako je bila riječ o povredi procesnih propisa, pogrešno ili nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju ili neprimjeni propisa, presuda upravnog suda poništavala bi se i određivao bi se nov postupak ili bi predmet bio vraćen na dopunu upravnom sudu. Ako bi pak došlo samo do ne-

<sup>12</sup> V. čl. 21./2. ZDSUS-a iz 1929.

<sup>13</sup> Npr. prema čl. 136. Zakona o neposrednim porezima (od 8. 2. 1928.) upravni sud mogao je odbaciti žalbu protiv odluke kojom je odbačena tužba protiv razreza poreza, ako bi se žalbom napadala pravilnost i zakonitost te odluke, ali samo što se tiče razreza poreza. Upravni sud nije mogao odbaciti žalbu ako bi se njome napadao postupak samog suda pri raspravi odnosnoga upravnog spora.

<sup>14</sup> U nekim je slučajevima Državni savjet prihvaćao i odobravao sudsko rješenje o odbačaju žalbe, a u nekim drugima smatrao je da je takvu žalbu bilo potrebno proslijediti njemu na daljnje odlučivanje i razmatranje.

<sup>15</sup> Analognom primjenom čl. 37. ZDSUS-a iz 1929. rok za podnošenje te žalbe iznio je petnaest dana.

pravilne primjene zakona, Državni bi savjet ili potvrdio presudu upravnog suda, ili je poništio i donio novu presudu, ili je izmijenio.

Državni savjet ispitivao je žalbu samo u vezi s razlozima koje je žalitelj naveo. Postavlja se pitanje što je s ostalim razlozima ili točkama koje sud nije uvažio. Ako bi Državni savjet poništio sporno rješenje, tužitelj je bio lišen mogućnosti zahtijevanja i ocjene zakonitosti presude upravnog suda po svim tužbenim točkama. Stoga bi tužitelj morao prihvatiti presudu i u onim točkama u kojima mu je tužba odbačena.

Državni je savjet mogao presudom odbaciti žalbu kao nedopuštenu, nepravodobnu, izjavljenu od neovlaštene osobe i ako nije postojalo odobrenje kod tuženoga. Što se tiče dodjele odobrenja i prilaganja uz žalbu, postojale su sporne situacije u praksi. Naime, tužena strana morala je imati odobrenje nadležnog ministra u trenutku podnošenja žalbe. No, Državni je savjet zauzeo stajalište da će uvažiti žalbu u slučaju kada je odobrenje predano sudu i poslije isteka roka za žalbu, a prije donošenja odluke o odbačaju. Tada bi se sudskom naredbom zatražilo ili odredilo da tužena upravna vlast u primjerenom roku takvo odobrenje naknadno priloži i dostavi. Nepostupanje po danoj naredbi ili uputi suda imalo je za posljedicu odbacivanje žalbe kao neuredne. Poseban slučaj odnosio se na situaciju kada bi ban kao nositelj državne upravne vlasti i predstavnik banovinske samouprave podnio žalbu u ime banovine kao samoupravnog tijela. Je li i ban u takvoj situaciji bio dužan pribaviti i priložiti odobrenje pri izjavljivanju žalbe? Prema zauzetom stajalištu Državnog savjeta, odobrenje u tom slučaju nije bilo potrebno. Zbog kratkoće roka u kojem se žalba mogla izjaviti, u odnosu na rok koji je bio potreban za izdavanje i primitak takva odobrenja, ne bi se trebala tužena strana staviti u nepovoljniji položaj u odnosu na tužitelja.

ZDSUS-om iz 1929. nije bio dopušten pravni lijek protiv odluka Državnog savjeta u slučajevima u povodu odluke o žalbi ni kada je odlučivao kao prvostupanjski sud. No, protiv izvršnih presuda toga suda bilo je dopušteno izjaviti izvanredan pravni lijek, tj. obnovu administrativnog (upravnog) spora.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Čl. 44. – 45. ZDSUS-a iz 1929. Obnova spora dopuštala se pod uvjetima koji su bili propisani prema odredbama građansko-sudskog postupka. Za podnošenje toga izvanrednog pravnog lijeka legitimacija je pripadala privatnom licu kao parničnoj strani i upravnoj vlasti. I kod toga je pravnog lijeka kao i kod žalbe upravnoj vlasti bilo potrebno odobrenje nadležnog ministra, ako je njezin akt dao povoda pokretanju i vođenju administrativnog spora.

## 5. Pravna regulacija upravnog spora i izostanak normiranja žalbe u upravnom sporu za vrijeme Banovine Hrvatske (1939. – 1941.)

Pravni temelj dan Uredbom o Banovini Hrvatskoj od 26. kolovoza 1939. odrazio se na promjene u jugoslavenskome političko-pravnom sustavu. Uredba o Banovini Hrvatskoj bila je novost u ustavnopravnoj teoriji Kraljevine Jugoslavije (Engelsfeld, 2002, str. 386). Što se tiče upravnosudskog sustava u Banovini Hrvatskoj, na podlozi Uredbe o Upravnom sudu u Zagrebu<sup>17</sup> (Uredba) od 12. listopada 1939. osnovan je Upravni sud u Zagrebu (Upravni sud). Bio je poseban vrhovni upravnosudski forum, zaseban od sudbene vlasti te je zamijenio dotadašnju najvišu upravnosudsku instanciju – Državni savjet u Beogradu. Taj upravni sud tada stupa na mjesto prijašnjega upravnog suda u Zagrebu i Dubrovniku. Bitno je istaknuti da je time uspostavljen zaseban sustav upravnog sudstva i upravnosudskog nadzora akata uprave. Pravila postupka i nadležnost u bitnim su točkama bili uređeni identično kao i prema propisima iz 1922., no uz niz poboljšanja u preciznosti regulacije (Medvedović, 2003, str. 304). Upravni sud u posljednjem je stupnju rješavao upravne sporove iz nadležnosti Banovine Hrvatske<sup>18</sup> kao spor o zakonitosti primjenom uže postavljene generalne klauzule s negativnom enumeracijom. U povodu tužbe stranke su u dva mjeseca mogle pokrenuti upravnosudski postupak. Tako je i u tom razdoblju nastavljena tradicija austrijskih i jugoslavenskih propisa o iniciranju spora nakon iscrpljenoga žalbenog puta u upravnom postupku.<sup>19</sup> Upravni sud rješavao je, u pravilu, u vijećima od pet sudaca, no moglo se banskim naredbom odrediti vrste predmeta u kojima će se rješavati u vijećima od tri suca.<sup>20</sup> Protiv odluka Upravnog suda donesenih u upravnom sporu nije bio propisan put pravne zaštite u povodu žalbe,

<sup>17</sup> NN 236/39 (od 18. listopada 1939.).

<sup>18</sup> Prema čl. 1. Uredbe o Banovini Hrvatskoj iz 1939. Upravni je sud bio mjesno nadležan za cijelo područje Banovine Hrvatske, tj. područja dotadašnje Savske i Primorske banovine te kotare (srezove) Dubrovnik, Šid, Ilok, Brčko, Gradačac, Derventa, Travnik i Fojnica. Prema čl. 11./1. Uredbe propisivalo se: „Administrativne sporove u stvarima iz nadležnosti Banovine Hrvatske rješava Upravni sud u Zagrebu konačno. Na Upravni sud u Zagrebu prelaze, u pogledu istih stvari, sve one nadležnosti Državnog savjeta koje su mu određene posebnim propisima.“

<sup>19</sup> Čl. 22. Uredbe o Upravnom sudu u Zagrebu: „(1) Pojedinaac ili pravno lice ima pravo žalbe na jednu višu upravnu vlast, (2) Tek pošto je iscrpljen žalbeni put pred upravnim vlastima, podnosi se tužba Upravnom sudu.“

<sup>20</sup> Čl. 11. Uredbe o Upravnom sudu u Zagrebu.

već je omogućeno obnavljanje postupka<sup>21</sup> kao izvanredno pravno sredstvo upereno protiv pravomoćnih sudskih odluka.

Prema Uredbi o nadležnosti u administrativnom sporu povodom akata državnih vlasti na području Banovine Hrvatske od 6. 12. 1939., Upravni je sud rješavao upravne sporove protiv akata državnih organa.<sup>22</sup> Njegova odluka nije bila konačna jer je propisana dopustivost izjavljivanja žalbe Državnom savjetu u Beogradu. Prema čl. 26. Uredbe, Vrhovnom upravnom sudu propisivala se nadležnost za odlučivanje o pravnim lijekovima protiv specijaliziranih upravnih sudova najvišeg stupnja. Pod utjecajem nestabilnih državnopravnih i političkih odnosa Upravni je sud djelovao u vrlo kratkom razdoblju, stoga nije postojala mogućnost razvitka sudske prakse. Uredba je zbog svoje obuhvatnosti i preciznosti regulacije bila najbolji propis kojim se uređivalo upravno sudovanje u nas (Medvedović, 2012, str. 20). Pravila provođenja upravnosudskog postupka bila su vrlo detaljno normirana, stoga bi procesna rješenja tadašnjeg zakonodavca mogla poslužiti kao ideja vodilja za njihovu ugradnju u današnji hrvatski sustav upravnosudskog postupka.

## 6. Pravna regulacija upravnog spora i nemogućnost pravne zaštite po žalbi 1941. – 1945.

Nakon proglašenja Nezavisne Države Hrvatske 1941. Upravni sud u Zagrebu nastavlja s radom. U ožujku 1942. dolazi do promjene jer se u povodu donošenja Zakonske odredbe o Upravnom sudištu mijenja naziv suda u Upravno sudište u Zagrebu. To je upravno sudište osnovano kao jedini upravni sud opće nadležnosti u državi i ujedno Vrhovni upravni sud. Uz njega su osnovana i tri posebna upravna suda (Računski dvor, Vrhovni vojni sud i Vrhovni sud radničkog osiguranja u Zagrebu). Upravno sudište bilo je, između ostaloga, nadležno za rješavanje upravnih prijepora pojedinaca, pravnih osoba, upravnih i samoupravnih oblasti, prijepora između pojedinih upravnih oblasti, tužbi i žalbi glede poreza i tržišnog monopola.<sup>23</sup> Spor se vodio protiv „rješidbe upravne vlasti“. S vremenom se povećava popis upravnih stvari u kojima se izriječkom isključuje vođenje

<sup>21</sup> Čl. 66. – 68. Uredbe o Upravnom sudu u Zagrebu.

<sup>22</sup> Koji nisu bili organi Banovine, ali su na njezinu području imali sjedišta.

<sup>23</sup> <http://www.daz.hr/vodic/b-pravosudje/b4-pravosudje-od-1941-do-1945/255-hr-dazg-1140-upravni-sud-u-zagrebu>

upravnih sporova. Kao ni u prikazanom razdoblju, nije bila predviđena žalba u upravnom sporu.

## 7. Razvoj upravnog sudovanja i upravnog spora u Hrvatskoj 1945. – 1991.

Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ) donosi Zakon o ukidanju Državnog savjeta i upravnih sudova od 23. 4. 1945. Tim su zakonskim propisom uklonjeni ostaci pravnog režima stare Jugoslavije i jedna oblast sudskih funkcija. U želji za raskidanjem sa starim, 1945. stvoren je novi pravni poredak jer se prijašnji smatrao uglavnom neprimjerenim za nove društvene odnose. Dolazi do izgradnje i velikih promjena u čitavome pravnom sustavu uvjetovanim, prije svega, revolucionarnim promjenama u društveno-ekonomskoj strukturi i političkom životu.

Nakon uspostave Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) ukinuti su i prestali su s radom upravni sudovi. Do 1950. djelovali su sudovi socijalnog osiguranja koji su tada i ukinuti. Upozoravalo se da je u Jugoslaviji do 1952. postojao velik otpor političkih elita prema podvrgavanju kontrole upravnih akata nezavisnim sudovima, pa su u tome razdoblju upravne sporove provodili u pravilu redovni sudovi (Koprić, 2006, str. 227). Njima su „skromnom“ atribucijom dodijeljene u nadležnost samo određene upravne stvari, dok su glavni nositelji nadzora nad upravom bile komisije državne kontrole (Krbek, 1950, str. 576).<sup>24</sup>

Sudska kontrola gubi svoje prvotno i jedinstveno značenje u tome sustavu. Prema tome, sve do 1952. postojali su određeni prijelazni oblici kontrolnog mehanizma zakonitosti rada uprave predviđeni posebnim propisima u određenim upravnim područjima.<sup>25</sup> Ipak,udska je kontrola bila ogr-

<sup>24</sup> Kao osobiti organi uprave osnovane su 1946. Zakonom o općoj državnoj kontroli, a ukinute 1951. Kao najviši rukovodeći organ državne kontrole postojala je Komisija državne kontrole FNRJ-a kao savezno-republički organ Vlade FNRJ-a. Najviši organ državne kontrole u narodnim republikama bila je Komisija državne kontrole narodnih republika.

<sup>25</sup> Radi osiguranja rada uprave uvedeni su raznovrsni oblici kontrole (vanjske i unutarnje, političke, društvene i pravne). Opća državna kontrola (Zakon o općoj državnoj kontroli iz 1946.), kontrola predstavničkih organa narodne vlasti (narodne skupštine i narodni odbori), kontrola od javnog tužilaštva (čl. 124. Ustava FNRJ-a iz 1946., zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv nezakonitih rješenja organa državne uprave), kontrola putem redovnih sudova (radni, službenički odnosi, naknade štete, socijalno osiguranje itd.) i druge specijalne upravne kontrole.

ničena na vrlo malen i uzak krug upravnih stvari. S vremenom se počinju uvidati nedostaci limitiranog nadzora. Zbog pojave brojnih nezakonitosti u radu upravnih tijela, a u cilju njihova sprečavanja, spoznaju se važnost i potreba uspostave efikasne kontrole uprave putem sudskog nadziranja. Borković konstatira da nije bilo razloga da se u socijalističkim sustavima negira progresivan društveno-politički smisao upravnog sudovanja (Borković, 1991, str. 401).

U lipnju 1951. dolazi do ključne prekretnice koja će obilježiti početak razmatranja o nužnosti ponovna uvođenja instituta upravnosudskog nadzora zakonitosti akata organa državne uprave. Naime, na IV. Plenumu Centralnog komiteta Komunističke partije Jugoslavije (CK KPJ) iznose se oštre kritike i upozorava na slabosti, nedostatke i posljedice postojećeg sustava nadzora uprave. Na temelju referata toga plenuma prihvaćen je politički dokument u obliku posebne rezolucije koja je donesena sa svrhom ispunjavanja i provedbe predloženih zadataka, a sve u cilju jačanja pravosuđa i zakonitosti. Prijedlozi su dani radi izrade Nacrta Zakona o upravnim sporovima uz uspostavu odgovarajućih procesnopravnih instituta.

Potaknut takvim promišljanjima i raspravama, jugoslavenski zakonodavac odlučuje se na ključan preokret u jugoslavenskome upravnom pravu koji i čini donošenjem Zakona o upravnim sporovima 1952. (ZUS iz 1952.).<sup>26</sup> To je bio prvi zakon u socijalističkim državama kojim se ozakonio sudbeni nadzor nad upravnim aktima. Važnost te vrste nadzora u jugoslavenskome pravnom sustavu bila je mnogostruka. Ipak, uspostavom sudskog nadzora nad zakonitošću upravnih akata nije se slijedila tradicija prijeratnog uređenja. Zakonodavac je odlučio da će biti stvoren sudski nadzor upravnih akata prilagođen tadašnjim društvenim uvjetima. Stvoren je poseban sustav po uzoru na anglosaski model, organiziran na način da je ta vrsta sudske kontrole dodijeljena u nadležnost redovnim sudovima.<sup>27</sup> Organi nadležni za rješavanje upravnih sporova bili su vrhovni sudovi narodnih

<sup>26</sup> Vrlo brzo nakon referata IV. Plenuma i prihvaćanja rezolucije izrađen je Prednacrt Zakona o upravnim sporovima koji je iznesen na javnu raspravu. U ožujku 1952. razmotren je Prijedlog Zakona o upravnim sporovima u zakonodavnim odborima Saveznog vijeća i Vijeća naroda. Zakon je prihvaćen 31. 3. 1952. Na osnovi čl. 74. t. 6. Ustava FNRJ-a Zakon o upravnim sporovima proglašen je Ukazom Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ i objavljen u SL FNRJ 23/52 (od 23. 4. 1952.), a stupio je na snagu 9. 5. 1952.

<sup>27</sup> U FNRJ-u sudili su redoviti, privredni i vojni sudovi. Sudovi su se mogli osnivati i ukidati samo saveznim zakonom. Redovni sudovi bili su sreski, okružni sudovi, republički vrhovni sudovi i Vrhovni sud Autonomne Pokrajine Vojvodine i Savezni vrhovni sud. V. čl. 1./1. i čl. 16. Zakona o sudovima, SL FNRJ 30/54, 35/54, 15/57.



republika i Vrhovni sud FNRJ-a (Savezni vrhovni sud) kao najviši sud u FNRJ-u.<sup>28</sup> Broj prvostupanijskih sudova u upravnim sporovima proširen je na Vrhovni sud Autonomne Pokrajine Vojvodine<sup>29</sup> i Vrhovni vojni sud.<sup>30</sup> Za područje Hrvatske bio je nadležan Vrhovni sud Narodne Republike Hrvatske.<sup>31</sup> Specifičnost takva uređenja ogledala se u odlučivanju u upravnim sporovima putem posebnih (specijaliziranih) vijeća.<sup>32</sup>

Sljedeće ključne promjene datiraju od siječnja 1953., kada se donosi Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ-a i saveznim organima vlasti. Te ustavne promjene unijele su novine što se tiče reorganizacije najviših organa vlasti federacije te ukidanja i izmjena znatna dijela Ustava FNRJ-a iz 1946.<sup>33</sup> Čl. 98./1. Ustavnog zakona iz 1953. glasio je: „Protiv akata državnih sekretarijata i drugih samostalnih saveznih organa uprave može se suglasno odredbama posebnih zakona pokrenuti upravni spor pred sudom.“ Nadalje, određivalo se kako se protiv akata istih tijela donesenih u prvom stupnju protiv kojih je isključen upravni spor mogla

<sup>28</sup> V. čl. 3. Zakona o upravnim sporovima iz 1952. V. čl. 21. i 24. Zakona o sudovima iz 1954. kojima se određivala stvarna nadležnost republičkih vrhovnih sudova i Saveznoga vrhovnog suda.

<sup>29</sup> Naknadnim reguliranjem (od 9. 4. 1952. te Zakonom o dopuni Zakona o upravnim sporovima od 28. ožujka 1953. u provođenju upravnih sporova redovnim sudovima pridružen je i Vrhovni sud Autonomne Pokrajine Vojvodine, u skladu s nadležnosti propisanom čl. 71. a ZUS-a 1952. V. i čl. 22. i 23. Zakona o sudovima iz 1954.

<sup>30</sup> Čl. 17./3. ZUS-a iz 1952. određena je nadležnost za rješavanje upravnih sporova koje pokreću vojna lica. Dakle, bila je riječ o civilnoj i vojnoj jurisdikciji u upravnim sporovima. Smisao takve odredbe bila je u tome da vojne osobe mogu na redovnim vrhovnim sudovima pokretati sporove protiv akata civilnih vlasti. Sva ostala pitanja vojne upravnosudske jurisdikcije bila su uređena posebnim propisima. U skladu s čl. 17. t. 4. Zakona o vojnim sudovima (Službeni list FNRJ-a, br. 52/54 od 15. 12. 1954.) propisano je da se kao prvostupanijski sud u upravnim sporovima pojavljivao Vrhovni vojni sud JNA-a kao jedini vojni sud (za vojnu jurisdikciju prema čl. 77. Zakona o vojnim sudovima).

<sup>31</sup> V. čl. 107./1. Ustava NRH iz 1947. i čl. 115./1. Ustava FNRJ-a iz 1946.

<sup>32</sup> ZUS iz 1952. nije određivao koliki je broj vijeća bio potreban unutar svakoga jedinog Vrhovnog suda, brojčani ni stručni sastav tih vijeća, održavanje i djelovanje općih sjednica vijeća vrhovnih sudova. U odnosu na ta pitanja upućivalo se na primjenu odredaba Zakona o sudovima iz 1954., koji je sadržavao jedinstvena pravila koja su vrijedila za vijeća vrhovnih sudova (čl. 27. – 43.). Možemo reći da je bila riječ o vijećima u sastavima u pravilu od po tri suca (dva su stalni suci i jedan sudac porotnik). Iznimka od pravila određivala se u slučaju žalbe protiv odluka vijeća za upravne sporove Vrhovnoga vojnog suda i u povodu odlučivanja o sukobu nadležnosti između sudova i organa savezne uprave kada je Savezni vrhovni sud odlučivao u sastavu od pet sudaca (članova).

<sup>33</sup> Na temelju čl. 115. Ustavnog zakona FNRJ-a iz 1953. uređivao se prestanak važenja i primjene odredaba glave VI. – XV. i glave XV. Ustava FNRJ-a iz 1946. kao i odredbe Ustava, zakona i drugih propisa koje su u suprotnosti s odredbama Ustavnog zakona.

podnijeti žalba Saveznom izvršnom vijeću. Dvostupnjevitošću u rješavanju bila je odraz ustavnog jamstva i predmet zakonske razrade unutar čl. 6. Zakona o sudovima iz 1954. Možemo uočiti kako je zakonodavac na ustavnoj i zakonskoj razini omogućio građanima procesna prava i jamstva zaštite u okviru ustavnih načela o sudovima.

Kao odraz donošenja Ustava SFRJ-a iz travnja 1963.<sup>34</sup> ZUS iz 1952. doživljava izmjene i dopune 1965. Tim se ustavnim odredbama iz 1963. u čl. 159. prvi put ustanovljuje upravnosudska kontrola zakonitosti konačnih pojedinačnih akata. Na osnovi ustavnih zaslada upravni spor kao pravna kategorija prerasta u ustavnu kategoriju. Ustavnim tekstom iz 1963. na rang ustavnog jamstva postavlja se pravo na žalbu u čl. 68. Ustava SFRJ-a.<sup>35</sup> Možemo ustvrditi da je to ustavno pravo evoluiralo od prvotnih ustavnih odredaba o pravu „predstavke i pritužbe“, „molbe i peticije građana“ do „jamstva prava na žalbu“. Upravne sporove rješavali su prema izmijenjenom nazivu sudova republički vrhovni sudovi te Vrhovni sud Jugoslavije. Za područje Hrvatske Vrhovni sud Socijalističke Republike Hrvatske.

Donošenje novoga saveznog Ustava SFRJ-a 1974. ponovno potiče usklađivanje zakonodavstva s novim ustavnopravnim poretom. Stoga Skupština SFRJ-a u prosincu 1976. prihvaća novi Zakon o upravnim sporovima. Najvažniji trenutak za organizaciju upravnosudskog nadzora zbio se upravo Ustavom SFRJ-a iz 1974. jer su ostvarene najveće promjene u hrvatskome upravnom sporu. Osobito važna bila je razdioba zakonodavne nadležnosti u prilog proširenja republičke nadležnosti umjesto saveznog normiranja nadležnosti sudova u republikama.<sup>36</sup> Uvodi se nova kategorija sudova, prilagođavajući ih potrebama samoupravnog socijalizma i zaštiti samoupravnih odnosa i prava. Slijedom toga, iskorištena je samostal-

<sup>34</sup> U svome početnom obliku Ustav SFRJ-a nije vrijedio tijekom čitava razdoblja od 1963. do 1974. jer je taj ustavni tekst podlegao brojnim amandmanima 1967., 1968. i 1971. To je bila posljedica društveno-političkih previranja i promjena. Dolazi do jačanja položaja republika i izmjena u odnosima između federacija i republika.

<sup>35</sup> Ustav SRH iz 1963. nije sadržavao odredbe o slobodama, pravima i dužnostima građana, već je pravo na žalbu bilo sadržano unutar odredaba glave X. pod nazivom „Zaštita ustavnosti i zakonitosti“ (čl. 245. Ustava SRH iz 1963.).

<sup>36</sup> Čl. 281. Ustava SFRJ-a iz 1974. isticala se različitost u organizaciji upravnog sudstva u republikama Jugoslavije na način da se iskristaliziralo tri modela. Prvostupanjske upravne sporove u Crnoj Gori, Makedoniji, Sloveniji i na Kosovu presuđivali su vrhovni sudovi, a u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj osnovani su upravni sudovi. G. 1986. ukida se Upravni sud u BiH, pa se nadležnost dijeli između okružnih sudova i Vrhovnog suda.

nost u odlučivanju, pa su čl. 39. Zakona o redovnim sudovima iz 1977.<sup>37</sup> postavljeni ključni temelji hrvatskoga upravnog sudovanja. Napustilo se vođenje upravnih sporova na redovnim sudovima i 1977. godine osnovan je Upravni sud Hrvatske. Osnivanjem specijaliziranoga upravnog sudstva ponovno je uveden francuski sustav nadzora uprave (kao i u staroj Jugoslaviji). Što se tiče pravnih lijekova, bitno se ograničavala mogućnost izjavljivanja žalbe. S druge pak strane, zakonodavac je puno veću pozornost posvetio uvođenju novog sustava izvanrednih pravnih lijekova.<sup>38</sup>

## 7.1. Prikaz žalbenog postupka prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1952.

Uvođenje upravnog spora u jugoslavensko pravo 1952. bio je iznimno bitan iskorak. Ovlast vođenja, odlučivanja i rješavanja upravnih sporova povjerena je vrhovnim sudovima narodnih republika, Vrhovnom sudu FNRJ-a i naknadnom regulacijom 1953. Vrhovnom sudu Autonomne Pokrajine Vojvodine te Vrhovnom vojnom sudu 1954.<sup>39</sup>

Upravni spor prema ZUS-u iz 1952. mogao se voditi samo protiv upravnog akta. Bitno je napomenuti da se prvi put odredila zakonska definicija upravnog akta u materijalnom smislu (čl. 5./2. ZUS-a iz 1952.). Pojam upravnog akta odnosio se na rješenja iz upravnog postupka.<sup>40</sup> Također se isticalo da se danom definicijom postavio širi krug onih koji su se smatrali donositeljima upravnih akata.<sup>41</sup> Spornim se pokazala neodređenost pojma „upravne stvari“. Izražen kao sastavni element definicije upravnog akta, podlijebao je različitim interpretacijama sudova.

U odnosu na predmet upravnosudske kontrole bitno je bilo proširenje sudske zaštite građana ostvareno novelom ZUS-a iz 1965. Predmetom

<sup>37</sup> Čl. 26. Zakona o redovnim sudovima određena je organizacija sudova u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj na način da su postojali općinski, okružni, okružni privredni sudovi, Viši privredni sud Hrvatske, Upravni sud Hrvatske i Vrhovni sud Hrvatske.

<sup>38</sup> ZUS-om iz 1977. određena su sljedeća izvanredna pravna sredstva: zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke (čl. 19./2. – 3. i 20.), zahtjev za zaštitu zakonitosti (čl. 21.) i ponavljanje postupka (čl. 52.).

<sup>39</sup> Postupak u upravnim sporovima na Vrhovnom vojnom sudu bio je reguliran od čl. 76. do 79. Zakona o vojnim sudovima iz 1954.

<sup>40</sup> U protivnome slučaju tužba bi se odbacivala na osnovi čl. 27. t. 2. ZUS-a iz 1952.

<sup>41</sup> Čl. 5./2. ZUS-a iz 1952. i proširenje kruga donositelja i na radne ili druge organizacije u vršenju javnih ovlaštenja ostvareno je čl. 6./2. ZUS-a iz 1965.

upravnosudske kontrole postali su i konačni pojedinačni akti koji nisu bili upravni akti. Prihvaćen je sustav primjene generalne klauzule sa širokom listom negativne enumeracije.<sup>42</sup> Kao glavna jezgra ZUS-a iz 1952. isključivo se provodio spor o zakonitosti.

Vrhovni sud FNRJ-a pojavljivao se kao sud drugog i posljednjeg stupnja kada je bio nadležan za odlučivanje u upravnosudskom postupku u povodu žalbe na odluke vrhovnih sudova republika. Odlučivao je po žalbama na odluke Vrhovnog suda NRH koje su se mogle izjavljivati u ograničenom opsegu. Svojestvo donositelja napadanoga upravnog akta protiv kojega se pokretao upravni spor činilo je osnovu ili kriterij razgraničenja nadležnosti sudova za odlučivanje u prvom stupnju. Savezni je vrhovni sud u povodu izjavljene žalbe odlučivao u vijeću od trojice članova, uz iznimku.<sup>43</sup>

Pitanje minimalnog sadržaja i forme žalbe bilo je određeno zakonom koji nije postavljao stroge uvjete. Najvažniji sastojci žalbe bili su određenost žalbenog zahtjeva i obrazloženi žalbeni navodi. U slučaju nekih nedostataka u elementima žalbe sud bi ih nastojao otkloniti pozivanjem žalitelja da ih u za to određenom roku ispravi.<sup>44</sup> Specifičnost u vezi s neurednom žalbom bila je izražena u slučaju kad žalitelj u ostavljenom roku ne bi otklonio nužne i bitne nedostatke jer bi nastupala posljedica odbacivanja kao neuredne. Slijedom navedenoga, a u skladu s odredbom čl. 45./2. ZUS-a iz 1952., sud je ispitivao prvostupanjsku odluku u povodu žalbe u pogledu svih zahtjeva žalitelja koji nisu bili prihvaćeni u prvostupanjskome upravnom prijeporu. Ako je u povodu poziva na ispravak žalitelj vratio neurednu žalbu, sud bi se tada ograničavao na ispitivanje pobijane odluke samo u onim točkama koje nisu bile prihvaćene u prvostupanjskome upravnom sporu.

Žalba protiv prvostupanjskih rješenja i presuda republičkih sudova mogla se izjaviti u roku od petnaest dana od dana dostave odluke.<sup>45</sup> Propustom

<sup>42</sup> Čl. 8. ZUS-a iz 1952.

<sup>43</sup> Čl. 25./1. Zakona o sudovima iz 1954. Iznimno od pravila sudjenja u vijećima od trojice članova, u povodu ocjenjivanja zakonitosti pravomoćnih odluka Vrhovnoga vojnog suda, time i o žalbi protiv odluka vijeća za upravne sporove Vrhovnoga vojnog suda, Savezni je vrhovni sud odlučivao u vijeću od pet članova.

<sup>44</sup> Postupak ispravka tužbe primjenjivao se i na ispravak neuredne žalbe, u skladu s čl. 26./1. ZUS-a iz 1952.

<sup>45</sup> U povodu jednog rješenja Saveznoga vrhovnog suda Už. 2420/54 od 23. srpnja 1954. napominje se izraženo stajalište suda o pitanju pravodobnosti žalbe. Dakle, u konkretnom predmetu sporno je bilo tužiteljičino podnošenje žalbe izvan zakonskog roka od petnaest dana od dana dostave presude Vrhovnog suda narodne republike pozivom da je omaškom žalba dostavljena Saveznom vrhovnom sudu, a ne prvostupanjskom republičkom

žalbenog roka strankama je na raspolaganju bio povrat u prijašnje stanje, koji se podnosio pod pretpostavkama određenim odredbama parničnog postupka. Prijedlog za povrat istodobno se sa žalbom podnosio prvostupanjskom sudu. Isti je sud odlučivao o opravdanosti razloga propusta žalbenog roka i dopustivosti povrata u prijašnje stanje. Protiv rješenja o odbijanju povrata bilo je dopušteno izjaviti žalbu Saveznom vrhovnom sudu na osnovi čl. 47./2. ZUS-a iz 1952. Ako je povrat u prijašnje stanje bio dopušten, za pitanje dopustivosti izjavljivanja žalbe vrijedile su u tome slučaju odredbe parničnog postupka.

Zakon izrijeком nije propisivao zbog kojih su se razloga žalbom mogle osporavati odluke vrhovnih republičkih sudova. Jedna od specifičnosti toga zakona bila je sadržana u čl. 57. ZUS-a iz 1952. Tim se zakonskim člankom propisivala mogućnost izjavljivanja žalbe protiv odluke Vrhovnog suda narodne republike, donesene po tužbi za obnovu postupka. Dakako, to je pravo bilo uređeno prema jednakim pravilima koja su postojala za redovit prvostupanjski spor, tako da je žalba bila dopuštena u glavnoj stvari određenoj čl. 18. ZUS-a iz 1952. Protiv svake presude prvostupanjskog suda u postupku obnove bila je dopuštena žalba pod uvjetom da se na pravni odnos koji je uređen ili je trebao biti uređen osporenim aktom iz prijašnjeg postupka trebao primijeniti savezni propis. Pod jednakim uvjetima propisivano je pravo žalbe i u povodu rješenja.

Postupak po žalbi bio je reguliran od čl. 43. do čl. 50. ZUS-a iz 1952. U skladu s federativnim načelom državnog uređenja, nije se dopuštala žalba protiv svih konačnih odluka vrhovnih republičkih sudova, već samo u određenim zakonom propisanim stvarima. Žalba se izjavljivala Vrhovnom sudu FNRJ-a. Prema čl. 18./1. i 2. ZUS-a iz 1952. žalba se mogla izjaviti: 1) protiv presude, ako se u konkretnom predmetu na pravni odnos trebao neposredno<sup>46</sup> primijeniti savezni propis; 2) u tri zakonom određena

sudu. Savezni vrhovni sud preporučeno je poštom zaprimljenu žalbu uputio istog dana republičkom sudu. Uzimajući u obzir dan kada je stranci dostavljena presuda, sud je zaključio da je takva žalba podnesena izvan zakonskog roka i potvrdio je prvostupanjsko rješenje kojim je žalba odbačena. U drugome iskazanom slučaju navodi se zanimljiv slučaj o pitanju pravodobnosti žalbe koju je izjavio tuženi upravni organ. Tuženi je organ nakon primitka prvostupanjške presude zatražio (u roku za podnošenje žalbe) da mu prvostupanjski sud dostavi spis predmeta koji je on na poziv suda zajedno s odgovorom na tužbu predao tom sudu. Nakon prijama tih spisa tuženi je organ podnio žalbu. Savezni je vrhovni sud u rješenju Už. 1374/54 od 17. 5. 1954. i u tom slučaju odbacio žalbu kao neblagovremenu, izražavajući da rok za podnošenje žalbe ne prestaje teći i ne može se produžiti zbog toga što je upravni organ tražio od suda da mu dostavi na uvid spise radi ulaganja žalbe.

<sup>46</sup> Formulacija da se na pravni odnos „neposredno“ trebao primijeniti savezni propis upućivala je na to da se iz toga izuzimaju oni opći savezni zakoni odnosno propisi koji se

slučaja odbačaja tužbe rješenjem propisana čl. 27. t. 2., 3. i 5. ZUS-a iz 1952.<sup>47</sup> Kada se na pravni odnos koji se upravnim aktom rješavao trebao primijeniti isključivo kao samostalan republički ili lokalni propis, a nije se razrađivao saveznim propisom, razumljivo je stajalište Saveznoga vrhovnog suda da protiv takva akta nije bilo mjesta žalbi.<sup>48, 49</sup> Ako je pravni odnos razriješen na temelju republičkog propisa, ali koji je imao osnovu u saveznom propisu, u takvu je slučaju žalba bila dopuštena.<sup>50</sup> U drugom zakonom predviđenom slučaju kojim je bilo dopušteno izjaviti žalbu na

nisu primjenjivali neposredno, već putem republičkih zakona ili propisa. Kada je posrijedi bio osnovni savezni zakon, stajalište Saveznoga vrhovnog suda bilo je da ima mjesta žalbi i u onom slučaju kad je bio primijenjen samo republički propis. Praksa Saveznoga vrhovnog suda upućivala je na to da je sud smatrao odlučnim materijalni propis i nije dopuštao žalbu ako je bio povrijeđen neki formalni propis.

<sup>47</sup> Riječ je bila o odbačajima tužbe rješenjem u slučajevima kada bi se tužbom osporavao akt koji nije bio upravni akt u skladu s definicijom određenom čl. 5. ZUS-a iz 1952., ako je bilo očigledno da se upravnim aktom koji se tužbom osporava ne dira u pravo tužioca ili u njegov neposredni osobni interes zasnovan na zakonu u skladu s čl. 11. ZUS-a iz 1952. te u slučaju određenom točkom 5. kada je bila riječ o stvari u kojoj se nije mogao voditi upravni spor, prema čl. 8. ZUS-a iz 1952.

<sup>48</sup> U prilog tomu Savezni je vrhovni sud u obrazloženju rješenja Už. 45/54 od 19. 1. 1954. iznio „... da čl. 18./1. ZUS-a treba shvatiti tako da je odlučujuće pitanje koji se materijalni propis ima primijeniti na sam pravni odnos među strankama...bez obzira je li u samom postupku ili inače u postupku republičkog suda povrijeđen kakav formalni savezni propis ...“

<sup>49</sup> U povodu izjavljene žalbe na presudu Vrhovnog suda narodne republike kojom se žalba rješenjem odbacila kao nedopuštena po čl. 47. ZUS-a iz 1952. tužitelji su na to rješenje podnijeli žalbu smatrajući da je prvostupanjski sud svojom presudom povrijedio savezne propise raspravljajući o stvari o kojoj nije mogao. Savezni vrhovni sud odbio je žalbu jer je zaključio da je bila riječ o stambenoj stvari, na koju se trebao neposredno primijeniti republički propis o raspolaganju stanovima i poslovnim prostorijama. Pozivom na čl. 18. ZUS-a iz 1952. jasan je stav Saveznoga vrhovnog suda o odbijanju podnesene žalbe protiv rješenja o odbačaju žalbe. Rješenje Saveznoga vrhovnog suda Už. 45/54 od 19. 1. 1954.

<sup>50</sup> Izraženo u presudi Saveznoga vrhovnog suda Už. 1711/53 od 3. 12. 1953., zatim u presudi Už. 4147/56 od 13. 7. 1956. Izložili bismo još jedan predmet u kojem je stranka smatrala dopuštenom žalbu izjavljenu na presudu Vrhovnog suda NRH. Isticala je pogrešno shvaćanje i pravnu ocjenu prvostupanjskog suda, pa onda i njegovu uputu kojom se navodi da protiv pobijane presude nema mjesta žalbi, napominjući da se na upravnu stvar, prema njezinu mišljenju, trebao primijeniti i savezni propis, pa je žalba dopuštena u tome slučaju. Savezni vrhovni sud u presudi Už. 1711/53 od 3. 12. 1953. upozorio je na važno stajalište s obzirom na vrlo složenu upravnu stvar u kojoj se istodobno na pravni odnos trebao primijeniti ne samo republički zakon već i savezni. Odnosno, da je protiv presude Vrhovnog suda narodne republike dopuštena žalba jer su se na pravni odnos primijenile i samo odredbe republičkog zakona (koji je donesen na osnovu saveznoga). U prilog tomu, smatrao je da su ispunjeni zakonom propisani uvjeti za izjavljivanje žalbe, pa se upustio u meritorno raspravljanje same stvari. Pitanje dopuštenosti žalbe protiv presude Vrhovnog suda narodne republike Savezni je sud raspravljao i u povodu rješenja Už. 1857/53 od 19. 12. 1954., odnosno nedopuštenosti žalbe u povodu rješenja Už. 821/54 od 8. 4. 1954.

rješenje o odbačaju tužbe sud nije ulazio u ispitivanje postoji li povreda tužiteljeva prava. Budući da je bila riječ o složenijim pitanjima zbog kojih je moglo doći do različita tumačenja i prakse vrhovnih sudova narodnih republika, zakonodavcu se logičnim nametnulo shvaćanje o omogućavanju žalbe u tim važnim slučajevima. Takav zakonodavčev stav potpuno je opravdan ako se razlozi takva normativnog rješenja vide u važnosti ujednačavanja sudske prakse, jednake primjene i tumačenja zakonskih normi, ali i jednake zaštite prava građana.

Kako je građanima saveznim zakonom bilo priznato pravo podnošenja tužbe, onda je jasno da im se moralo omogućiti obraćanje Saveznomu vrhovnom sudu ako su smatrali da im je nepravilno odbačena tužba. Za slučajeve propisane ostalim t. čl. 27. (1., 4., 6.) ZUS-a iz 1952. nije bila predviđena dopustivost izjavljivanja žalbe jer je bila riječ o klasičnim procesnopravnim nedostacima za odbacivanje tužbe. Može li se tumačiti da se žalba protiv rješenja nije mogla izjavljivati u drugim situacijama izvan onih određenih čl. 27./2. 3. i 5. ZUS-a iz 1952.? Prema stajalištu Saveznoga vrhovnog suda dopuštala se žalba u svim slučajevima odbacivanja tužbe rješenjem samo kada bi trebalo neposredno primijeniti savezni propis. Ako se primjenjivao savezni propis na pravni odnos, republički vrhovni sudovi rješavali su samo u prvom stupnju. Dok u svim drugim slučajevima kada se trebao primijeniti republički propis, ili propis autonomne jedinice, ili lokalni propis protiv presude republičkoga Vrhovnog suda nije bilo moguće izjaviti žalbu. Tada su republički vrhovni sudovi odlučivali kao sudovi prvog i posljednjeg stupnja.

Jedna od posebnosti uređenja žalbe prema ZUS-u iz 1952. bilo je zakonom izrijekom određeno pravo žalitelja da u žalbi protiv prvostupanjske odluke može iznositi *beneficium novorum*. Žalitelj je mogao iznositi one činjenice i dokaze koji su postojali u vrijeme upravnog postupanja i prvostupanjskoga upravnosudskog postupka koje u tim stadijima žalitelj nije iznosio, a mogao je. Prema tome, žalitelj je bio dužan iznijeti i navesti razloge nenavodenja činjenica i dokaza u prijašnjim postupcima. Procjena opravdanosti navoda žalitelja o tome pitanju, pozivom na čl. 46. ZUS-a, ovisila je o odluci drugostupanjskog suda. Ključna je bila neposredna veza između *beneficium novorum* i zahtjeva postavljenog u tužbi. Isto tako, njima se nije mogao mijenjati čitav predmet tužbe odnosno postavljati novi tužbeni zahtjev. Takav stav potkrijepljen je i sudskom praksom.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Rješenje Saveznoga vrhovnog suda Už. br. 188/52 od 26. 12. 1952. „... to što tužilac u žalbi mijenja zahtjev svoje tužbe i tvrdi da tužbu usmjerava protiv rješenja za koje je ranije tvrdio da ga ne osporava i ne želi osporavati, ne može utjecati na zakonitost pobijanog

Nije postojala posebna zakonska odredba o davanju žalbe na odgovor. No, možemo zaključiti da to nikako ne bi trebalo podrazumijevati apsolutnu zabranu takve radnje suda. Sud bi mogao, ako je smatrao potrebnim, u skladu sa svojom prosudbom (s obzirom na osobite slučajeve) podnijeti žalbu na odgovor (Krbek, 2003).

U skladu s čl. 44. ZUS-a iz 1952. žalba se podnosila republičkim vrhovnim sudovima, a izjavljivala Vrhovnom sudu FNRJ-a. Ta je odredba u svezi s čl. 47./1. ZUS-a iz 1952. kojim su bile određene ovlasti prvostupanjskoga republičkog suda nakon primitka žalbe. Prvostupanjski sud čija se odluka pobijala žalbom imao je ovlasti ispitati je li žalba podnesena unutar zakonom propisanoga roka prema čl. 44. te dopuštena prema čl. 18.<sup>52</sup> Isto tako, mogao je provjeriti i ocijeniti je li je podnijela ovlaštena osoba, odnosno postoji li u trenutku izjavljivanja žalbe legitimacija za njezino podnošenje. U slučaju neispunjavanja navedenih pretpostavki sud je takvu žalbu odbacivao rješenjem. Ako je žalitelj smatrao da mu je nepravilno odbačena žalba, u svakom je takvu slučaju postojala mogućnost izjavljivanja zasebne samostalne žalbe.<sup>53</sup> Na to je pravo moralo biti iskazano u uputi o pravnom lijeku, a žalba se mogla izjavljivati u roku od petnaest dana od primitka rješenja o njezinu odbacivanju. Savezni je vrhovni sud po takvoj žalbi ocjenjivao pravilnost rješenja o odbačaju žalbe. Odbijao bi žalbu ako je pri njezinu ispitivanju potvrdio pravilnost prvostupanjske odluke odnosno neosnovanost žalbe. Ako je bilo udovoljeno svim navedenim uvjetima za izjavljivanje žalbe na temelju čl. 47. ZUS-a iz 1952., žalba se sa spisom predmeta dostavljala drugostupanjskom, Saveznom vrhovnom sudu. Ako bi prvostupanjski sud propustio ili pogriješio na temelju ovlasti koje su mu zakonom po žalbi dane, onda je to činio rješenjem Vrhovni sud FNRJ-a. Uvidom u odredbu čl. 47./2. ZUS-a iz 1952. može se zaključiti da su se na pravni lijek na rješenje o odbacivanju primjenjivale sve odredbe koje su vrijedile za redovit postupak po žalbi.

Osnovno djelovanje žalbe bio je njezin suspenzivni devolutivni učinak. Rješavanje i odlučivanje na nejavnoj sjednici, primjenom načela pismenosti i posrednosti postupka, u drugostupanjskome upravnom sporu bilo je propisano kao pravilo. Uzimajući u obzir da je činjenično stanje već utvr-

---

rješenja, jer se po čl. 46. Zakona o upravnim sporovima, u žalbi mogu iznositi samo nove činjenice i novi dokazi, a te činjenice i dokazi moraju biti u neposrednoj vezi sa zahtjevom stavljenim u tužbi ...“ V. presudu broj 208. i 252. Zbornika odluka Vrhovnih sudova, 1954., str. 225–226, 272–273.

<sup>52</sup> Kao jedan od bitnih dijelova presude bila je i pouka o žalbi. Prema tome, republički Vrhovni sud bio je dužan naznačiti u svojoj presudi postoji li pravo žalbe na njegovu presudu pozivom na čl. 42./1. ZUS-a iz 1952.

<sup>53</sup> Propisano čl. 47./2. ZUS-a iz 1952.



deno u prvostupanjskom sporu, smatralo se da nije bilo potrebe za održavanjem usmene rasprave i u drugom stupnju. Prema iznesenome, može se zaključiti da je Savezni vrhovni sud rješavao o žalbi na nejavnoj sjednici.<sup>54</sup> Iznimno je mogao i održati usmenu raspravu<sup>55</sup> ako je smatrao potrebnim. Čl. 49. ZUS-a iz 1952. činio je temelj razlikovanja širine ovlaštenja između žalbenog suda po žalbi i prvostupanjskoga republičkog Vrhovnog suda po tužbi i žalbi. S time u vezi, žalbeni je sud pri odlučivanju o žalbi mogao iskoristiti jednu od tri dodijeljene mu ovlasti: odbijanje žalbe, odbacivanje te uvažavanje (prihvaćanje) žalbe uz preinačavanje ili ukidanje prvostupanjske odluke. Savezni je vrhovni sud ocjenjivao pitanje pravodobnosti (blagovremenosti) i dopuštenosti izjavljene žalbe. Žalbu je ili odbacivao rješenjem ili presudom prihvaćao kao osnovanu i uzimao u rješavanje. Prvostupanjska presuda mogla se ukinuti i predmet vratiti na ponovno odlučivanje nižem sudu. Tu bi ovlast iskoristio žalbeni sud u situacijama koje su se ponajprije ticale nejasna ili nerasvjetljena činjeničnog stanja, ali i drugih nedostataka prvostupanjskog postupka. Razlog tomu takvi su nedostaci zbog kojih žalbeni sud nije mogao sam raspraviti ili ocijeniti pravno pitanje spora. Dakle, ukidanje presude radilo se u formi rješenja. Pravni učinak takva rješenja očitovao se u vraćanju predmeta u stanje koje je postojalo prije donošenja sporne presude. Uvažavanje žalbe presudom i preinačavanje prvostupanjske presude mogao je biti ishod shvaćanja Saveznoga vrhovnog suda o pogrešnoj ocjeni pravnog pitanja kao materijalnog dijela pobijanoga upravnog akta od prvostupanjskoga republičkog Vrhovnog suda. Savezni je sud imao na raspolaganju ovlast samostalnog rješavanja spornog predmeta, uvažavajući činjenično stanje utvrđeno pri prvostupanjskom sudu. Nije dolazilo do poništavanja akta i vraćanja na ponovno odlučivanje, čime bi se odugovlačio postupak, već je Savezni sud sam preinačavao prvostupanjsku presudu i zaključno razrješavao spor.

Odluka Saveznoga vrhovnog suda morala je sadržavati ocjenu svih navoda žalbe. Dakle, bilo ju je potrebno detaljno obrazložiti i istaknuti stajalište i shvaćanje suda. To je bilo osnovno pravilo žalbenog postupka jer je odluka Vrhovnog suda FNRJ-a u upravnom sporu postajala konačna. Isto tako, to je relevantno s aspekta smjernica nižim sudovima u budućim predmetima i orijentacije za buduću praksu radi ujednačavanja prakse i postupanja.

Upućivanjem na primjenu odredaba parničnog postupka postojala je opcija odricanja od žalbe. To je pravo stranka mogla konzumirati od trenut-

<sup>54</sup> Primjena odredaba čl. 31. i 39. ZUS-a iz 1952.

<sup>55</sup> Čl. 32. ZUS-a iz 1952.

ka kada je presuda objavljena, a ako nije bila objavljena, onda od dostave prijepisa presude. Isto tako, stranka je mogla odustati od prava na zajamčenu žalbu sve do donošenja odluke drugostupanjskog suda. Ta prava nisu se mogla opozvati.

Velik broj upravnih sporova razmjeran je obuhvatu i širini raznih posebnih upravnih područja. Stoga ne treba začuđivati postojanje čvrstih i jasnih stanovišta sudova koja su se izražavala njihovim konkretnim odlukama. Kao takva prenosila su se na organe državne uprave u obliku uputa ili smjernica postupanja. Sigurno je da su vrhovni sudovi narodnih republika, a osobito Savezni vrhovni sud, ispitujući zakonitost upravnih akata, izrazili mnoga pravna shvaćanja i mišljenja u svojim odlukama. Time su pridonijeli povećanju kvalitete rada. Slijedom navedenoga, isticalo se pravo i dužnost sudskih vijeća viših sudova na davanje primjedbi o nedostacima u suđenju koji su zapaženi pri rješavanju o pravnim lijekovima. Ako bi se ti nedostaci pojavljivali kod većeg broja sudova ili ako bi se uočavali određeni veći nedostaci ili pogreške, predsjednik vijeća bio je dužan obavijestiti o tome predsjednika suda. On je mogao niže sudove upozoriti na uočene nedostatke. Smatramo da se tim odredbama upućuje na stav zakonodavca o važnosti ujednačavanja sudske prakse i jednake primjene i tumačenja pravnih pravila u povodu odlučivanja o pravnim lijekovima.

## 7.2. Ograničenja u povodu žalbe u skladu s izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 1965.

Noveliranje odredaba Zakona o upravnim sporovima 1965. (ZUS iz 1965.) imalo je svoj korijen u ustavnim promjena iz 1963., odnosno bilo je jedna u slijedu prilagodbi tadašnjem državnompravnim uređenju i društveno-političkim zbivanjima. Na čelu osnovnih odredaba ZUS-a iz 1965. predviđala se čl. 1. drukčija formulacija dvojakog cilja upravnosudskog nadzora i njegovo proširenje u odnosu na subjekte čija djelatnost potpada pod sudsku zaštitu. Iz temeljnih novina novele ZUS-a iz 1965. proizlazi:

- drukčije postavljena formulacija dvostruke svrhe upravnog spora
- osim državnih organa, nadzor nad upravnim aktima proširuje se i na druge subjekte
- proširenje prema subjektima zaštite odnosno određenju tužitelja u sporu u skladu s izmijenjenom ustavnopravnim terminologijom
- preciziranje rješavanja pri „vršenju javnih ovlaštenja“
- izričito navođenje formulacije „u pojedinačnim upravnim stvarima“.

Jedna od nužnih promjena odnosila se na nazivlje sudova, stoga su upravne sporove u vijećima sastavljenim od trojice sudaca rješavali republički vrhovni sudovi<sup>56</sup> kao prvostupanjski i Vrhovni sud Jugoslavije.<sup>57</sup> Vrhovni vojni sud rješavao je upravne sporove u slučajevima određenim ZUS-om, dakle u povodu tužbi protiv upravnih akata vojnih organa.<sup>58</sup> Za područje Hrvatske bio je nadležan Vrhovni sud Socijalističke Republike Hrvatske. Nadležnost u drugom stupnju povjerena je Vrhovnom sudu Jugoslavije koji je rješavao u prvom i posljednjem stupnju po tužbama protiv upravnih akata saveznih organa i organizacija koje su vršile javne ovlasti na teritoriju cijele Jugoslavije. Protiv odluka republičkoga Vrhovnog suda i Vrhovnoga vojnog suda žalba nije bila dopuštena, osim ako je posebnim saveznim zakonom u određenim stvarima bilo predviđeno izjavljivanje žalbe.<sup>59</sup> To je vrijedilo i za vrhovne sudove autonomnih pokrajina. Dakle, posebnim saveznim zakonom moglo se u određenim slučajevima predvidjeti opciju izjavljivanja žalbe.<sup>60</sup> Postupak po žalbi bio je reguliran u posebnom dijelu zakona, od čl. 45. do 52. ZUS-a iz 1965.

Rješavajući u slučajevima u kojima je žalba bila dopuštena, Vrhovni sud Jugoslavije preispitivao je zakonitost i pravilnost odluke prvostupanjskog suda u upravnom sporu, a preko toga i zakonitost osporene upravne od-

---

<sup>56</sup> Republički Vrhovni sud odlučivao je u povodu tužbi protiv upravnih akata svih drugih organa i organizacija za koje nije bio nadležan Vrhovni sud Jugoslavije (dakle upravnih akata saveznih organa i organizacija).

<sup>57</sup> Čl. 3. ZUS-a iz 1965. Redovno sudstvo i dalje je ostalo glavnim nositeljem upravnosudskog nadzora. Unutar tih zakonskih odredaba izričito se propisivao sastav u kojem je sud odlučivao u odnosu na ZUS iz 1952., gdje se u odnosu na to pitanje upućivalo na odredbe Zakona o sudovima. Isticala su se dva razloga povjeravanja rješavanja upravnih sporova redovnim sudovima. Svaka republika činila je jedinstveno upravno područje, pa je i kontrola uprave morala biti provedena prema istovjetnom kriteriju na teritorij cijele republike odnosno pokrajine (prema tome ono se izvršavalo putem republičkog odnosno pokrajinskog Vrhovnog suda). Nadalje, vrhovni sudovi prihvaćeni su zbog posebne stručnosti, što je došlo do izražaja u odlučivanju u posebnim specijaliziranim vijećima.

<sup>58</sup> Prema čl. 17./3. ZUS-a iz 1952., samo se načelno vodilo računa o civilnoj i vojnoj jurisdikciji i mogućnosti da vojna lica pokreću upravne sporove protiv upravnih akata koje su donijeli vojni organi. ZUS-om iz 1965. bitno je jasnije određena nadležnost Vrhovnom vojnom sudu.

<sup>59</sup> Čl. 19. ZUS-a iz 1965. žalba je bila dopuštena, na primjer, u materiji ratnih vojnih invalida.

<sup>60</sup> Prema načelnom mišljenju proširene Opće sjednice Vrhovnog suda Jugoslavije, br. 4/67 od 8. i 9. 11. 1976.: „Protiv rješenja republičkog Vrhovnog suda i Vrhovnog vojnog suda o odbacivanju žalbe kao nedopuštene i nepravodobne, može se izjaviti posebna žalba u smislu čl. 49. st. 2. ZUS-a, samo ako su presuda ili rješenje protiv kojih je izjavljena žalba donesene u takvim stvarima za koje je posebnim saveznim zakonom predviđeno da se žalba može izjaviti.“

luke. Ocjenjivao je postojanje li povrede materijalnog ili procesnog prava od prvostupanskoga Vrhovnog suda odnosno tuženog organa. Što se tiče obveze dostavljanja žalbe na odgovor protivnoj stranci, bilo je različitih stajališta i mišljenja, s obzirom na tumačenje zakonskih odredaba o tome pitanju (Perović, 1972, str. 174).<sup>61</sup> Prema tumačenju većine predstavnika republičkih vrhovnih sudova, smatralo se da se žalba ne treba dostavljati na odgovor tuženom organu i suprotnoj stranci jer je ta procedura bila potpuno regulirana odredbama ZUS-a iz 1965.

Uzevši u obzir tako postavljenu regulaciju žalbe, može se zaključiti da je u načelu bila predviđena jednostupnjevost u rješavanju, uz iznimke predviđene posebnim propisima. To je bio velik korak u smjeru ograničavanja dopuštenosti, odnosno mogućnosti izjavljivanja žalbe. Opravdanje i smisao takva uređenja žalbe svakako je imalo određene razloge. Od 1952. do 1965. postojanje žalbe pravdalo se početkom funkcioniranja jednoga posebnog i složenog pravnog instituta i željom da se omogući što pravilniji rad sudova. Smatralo se da je bilo potrebno omogućiti intervenciju po žalbi i otklanjanje mogućih nepravilnosti u odlukama republičkih sudova uz poziv da su viši sudovi stručniji, „po zakonu pametniji“ (Perović, 1972, str. 173 – 174). No, noveliranjem ZUS-a 1965. taj se stav promijenio u korist jačanja uloge republičkih vrhovnih sudova smatrajući da nije više bilo potrebe da se njihove odluke podvrgnu žalbi Vrhovnom sudu Jugoslavije. Isto tako, uzevši u obzir da se upravni postupak, u pravilu, provodio u dva stupnja, zauzelo se mišljenje da nije bilo osobita opravdanja vođenja upravnog spora u još dva stupnja (bojazan od odugovlačenja postupka).

Žalba se mogla izjaviti samo u slučaju ispunjenja strogo propisanih pretpostavki čime je izražena restriktivnost podnošenja žalbe na odluke prvostupanskih republičkih sudova. U usporedbi sa ZUS-om iz 1952., vidljiva je velika razlika u odredbama o nadležnosti unutar kojih se normirala dopuštenost i širina prava na žalbu u upravnom sporu. Usporednom analizom odredaba žalbenog postupka propisanog ZUS-om iz 1952. i njegovom novelom iz 1965. može se zaključiti sljedeće:

- što se tiče odluka koje su mogle biti predmetom žalbenog postupka, određeni su presuda i rješenje republičkoga Vrhovnog suda ili Vrhovnoga vojnog suda na Vrhovnom sudu Jugoslavije kada je to propisivao savezni zakon

<sup>61</sup> Prema načelnom mišljenju proširene Opće sjednice Vrhovnog suda Jugoslavije, br. 3/66, u skladu s time trebale su se primijeniti odredbe parničnog postupka. Zaključak savjetovanja Odjeljenja za upravne sporove u Vrhovnom sudu Jugoslavije od 8. ožujka 1966. glasilo je da nije bilo potrebe primjene odgovarajućih propisa parničnog postupka.

- žalba se mogla izjaviti u roku od petnaest dana i na isti način predati prvostupanjskom sudu kako su to predviđali i prijašnji zakoni
- minimalan sadržaj žalbe kao i postupanje suda u slučaju nedostataka u žalbi, iznošenje *beneficium novorum* regulirano je identično
- sve ostale odredbe koje su se odnosile na ovlasti prvostupanjskoga republičkog suda i žalbenoga Vrhovnog suda Jugoslavije (kao i odluke u povodu žalbe) preslika su zakonskog uređenja predviđenog ZUS-om iz 1952.

Dakle, jedina i najvažnija specifičnost u žalbenom postupku prema izmjenama i dopunama ZUS-a iz 1965. odnosila se na sužavanje dopuštenosti izjavljivanja žalbe na odluke prvostupanjskih republičkih sudova. U jugoslavenskome upravnom pravu žalba je imala veliko značenje i relativno je detaljno bila regulirana. Mislimo da je tim zakonskim tekstom iz 1965. započelo razdoblje ograničavanja mogućnosti žalbe u upravnom sporu, koja je sve više poprimila karakteristike izvanrednoga pravnog lijeka. Opravdanje tako restriktivno normiranog prava na žalbu izražava se potrebom za osiguranjem jedinstvene primjene zakona barem u nekim važnim pravima. S obzirom na načelnu i vrlo ograničenu dopustivost izjavljivanja žalbe, jugoslavenski je zakonodavac stoga puno veću pozornost usmjerio prema izvanrednim pravnim sredstvima u upravnom sporu. Prije svega, takva reforma sustava pravnih sredstava u upravnom sporu rezultirala je uvođenjem novih izvanrednih pravnih sredstava.

### 7.3. Ograničenja izjavljivanja žalbe u upravnom sporu prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1977.

Najvažnije novine i promjene u normiranju upravnog sudovanja ostvarene od 1974. do 1991. ogledale su se u nekoliko ključnih događaja. Jedan od glavnih pokretača promjena bilo je donošenje Ustava SFRJ-a 1974. kojim se u okviru pravnog sustava htio jačati sustav društveno-ekonomskih odnosa i jedinstvena osnova političkog sustava.<sup>62</sup> Tim su ustavnim dokumentom organizacija pravosuđa i određivanje nadležnosti sudova postale isključivo stvari republičkog zakonodavstva. Nadalje, na temelju Zakona o redovnim sudovima iz 1977. osnovan je specijalizirani Upravni sud Hrvatske (Upravni sud).<sup>63</sup> Taj je događaj u hrvatskome upravnom sudovanju

<sup>62</sup> Osnovna načela I. Ustava SFRJ-a iz 1974. i Ustava SRH iz 1974.

<sup>63</sup> Dok je u pojedinim republikama, odnosno autonomnim pokrajinama, zadržano redovno sudstvo kao glavni nositelj upravnosudske kontrole, u Hrvatskoj je osnovan poseban Upravni sud.

označio ponovno napuštanje tzv. anglosaskog sustava nadzora uprave putem redovnih sudova. Upravni je sud bio nadležan za odlučivanje po tužbama protiv konačnih upravnih akata i u upravno-računskim sporovima, ali i u drugim poslovima koji su mu zakonom bili stavljani u nadležnost.<sup>64</sup>

Zakon o upravnim sporovima iz 1977. (ZUS iz 1977.) unio je brojne novine te upravni spor dobiva izmijenjenu dimenziju. Orijentacija zakonodavca išla je u smjeru širenja mogućnosti vođenja upravnih sporova u jugoslavenske pozitivnopravnom sustavu.

Jedna od specifičnosti ZUS-a iz 1977. bila je izmjena odredaba o određivanju organa nadležnih za vođenje upravnih sporova. Dakle, u ustavnoj koncepciji povjeravanje je bilo određeno izrazom „... odlučuje sud u upravnom sporu...“, čime je nadležnost dodijeljena redovnim sudovima. Posebno bitno mjesto i ulogu u sustavu pravne zaštite Jugoslavije imali su vrhovni sudovi republika i pokrajina, Vrhovni vojni sud i Savezni sud.

Novela ZUS-a iz 1977. donijela je osobito važne izmjene promatrane s aspekta organizacije sudstva. Budući da je ZUS bio savezni zakon, njime se nije više moglo normirati pitanje nadležnosti sudova u republikama i pokrajinama. Stoga je u okvirima ovlasti federacije, ZUS-om iz 1977. regulirano samo pitanje nadležnosti Vrhovnoga vojnog suda<sup>65</sup> i Saveznog suda kao organa državne vlasti<sup>66</sup> unutar upravnih sporova. Nadležnost Saveznog suda određena ZUS-om iz 1977. time biva usklađena s odredbama ustavnog teksta iz 1974.<sup>67</sup>

Raspodjela nadležnosti između sudova nadležnih za odlučivanje u povodu tužbi protiv upravnih akata u upravnim sporovima izvršena je na sljedeći način:

- Savezni sud bio je nadležan odlučivati o tužbama protiv upravnih akata saveznih organa i saveznih organizacija koji vrše javna ovlaštenja na cijelom području Jugoslavije
- Vrhovni vojni sud bio je nadležan odlučivati o tužbama protiv upravnih akata vojnih organa i drugih saveznih organa i organizacija i

<sup>64</sup> Čl. 39. Zakona o redovnim sudovima iz 1977.

<sup>65</sup> U skladu s čl. 23. ZUS-a iz 1977. bila je normirana nadležnost Vrhovnoga vojnog suda. Prema čl. 23. t. 1. „... odlučuje o žalbama protiv odluka vojnih sudova prvog stupnja u slučajevima predviđenim ovim zakonom“; t. 4. „... odlučuje u upravnim sporovima, u prvom i posljednjem stupnju, protiv upravnih akata...“ Čl. 80. – 83. reguliran je postupak u upravnim sporovima, dok je čl. 85. određen postupak po osnovi podnošenja zahtjeva za zaštitu zakonitosti. V. Zakon o vojnim sudovima iz 1977.

<sup>66</sup> Nadležnost Saveznog suda bila je propisana čl. 10. Zakona o Saveznom sudu iz 1974.

<sup>67</sup> Usp. čl. 369. t. 3. Ustava SFRJ-a iz 1974.

zajednica zdravstvenog, mirovinskog i invalidskog osiguranja vojnih osiguranika (kada je to određeno saveznim zakonom)

- sudovi u republikama i autonomnim pokrajinama bili su nadležni u povodu tužbi protiv upravnih akata svih drugih organa i organizacija.<sup>68</sup>

Prema čl. 40. t. 3. Zakona o redovnim sudovima iz 1977., Vrhovni je sud Hrvatske bio nadležan za odlučivanje po žalbama protiv odluka okružnih sudova i Višega privrednog suda Hrvatske donesenih u prvom stupnju, kao i o žalbama protiv odluka Upravnog suda Hrvatske kada je zakonom žalba dopuštena. Isto tako, čl. 410. t. 3. i 4. Ustava SRH iz 1974. određivala se nadležnost Vrhovnog suda Hrvatske u upravnim sporovima i u povodu redovitih pravnih sredstava protiv odluka sudova, ako je zakonom tako bilo propisano.

ZUS iz 1977. nije sadržavao posebne odredbe o sastavu vijeća u kojem se odlučivalo u povodu žalbe. Prema tome, u tome pitanju bilo je potrebno primijeniti odredbu čl. 3./2. ZUS-a iz 1977. Sastav vijeća od trojice sudaca, dok se sastav širio u slučaju odlučivanja o pravnim sredstvima protiv odluka donesenih u upravnom sporu.<sup>69</sup> Većina republičkih i pokrajinskih zakona o redovnim sudovima sadržavala je izričite odredbe o sastavu vijeća republičkoga Vrhovnog suda u sastavu od pet sudaca, no ne i Zakon o redovnim sudovima SR Hrvatske.<sup>70</sup> Taj sastav bio je propisan pri odlučivanju o žalbama protiv odluka vijeća istoga suda, donesenih u upravnom sporu ili odluka vijeća Upravnog suda BiH. Tako da je Vrhovni sud Hrvatske uvijek odlučivao u sastavu od pet sudaca u slučaju izjavljivanja žalbe (na odluke Upravnog suda koji je o upravnim stvarima odlučivao u sastavu od trojice sudaca).

Žalba je kao odgovarajuće redovito pravno sredstvo bila predviđena i ZUS-om iz 1977. na način i u skladu s republičkim karakterom pravosuđa i točno određenim ovlastima Saveznog suda (Mirovki & Kozarčanin, 1982). Kako su odredbe o pravnim sredstvima imale procesni karakter, ZUS-om iz 1977. kao saveznim zakonom ta su pitanja bila uređena potpuno.<sup>71</sup> Dopustivost izjavljivanja žalbe nije ni približno imala takvu širinu

<sup>68</sup> Čl. 18. ZUS-a iz 1977.

<sup>69</sup> ZUS-om ili bilo kojim drugim zakonom (republičkim ili pokrajinskim) mogao se odrediti širi sastav vijeća od trojice sudaca.

<sup>70</sup> Takvo određenje o sastavu vijeća nije sadržavao Zakon o redovnim sudovima SR Hrvatske (odredba čl. 12. Zakona o redovnim sudovima iz 1977. glasila je: „Sud sudi u vijeću. Zakonom se može odrediti da u određenim stvarima sudi sudac pojedinac.“), SR Srbije i SAP Vojvodine. 58.

<sup>71</sup> To je značilo da se republičkim ili pokrajinskim zakonima to područje nije moglo izmijeniti.

primjene kao u propisima koji su prethodno uređivali tu materiju. Iako je ZUS iz 1977. sadržavao odredbe o žalbi, mišljenja smo da se slijedilo opredjeljenje zakonodavca izraženo izmjenama i dopunama ZUS-om iz 1965. Stoga se nastavilo s daljnjim zaoštavanjem pretpostavki pod kojima se mogla izjaviti žalba u upravnom sporu.

U prilog iznesenoj tezi govori i odredba čl. 19./1. o žalbi: „Protiv odluke donesene u upravnom sporu žalba se može podnijeti samo ako je to predviđeno zakonom u određenim stvarima.“ Tumačenjem te odredbe možemo ustvrditi da žalba nije više bila predviđena kao pravilo u upravnosudskom postupku, već iznimka previdena posebnim zakonom. To potvrđuje vođenje upravnog spora samo u jednom stupnju. Zakonodavčeva namjera u tome smjeru vidljiva je i pozivom na čl. 19./3. ZUS-a iz 1977. U stvarima u kojima je žalba bila dopuštena (Popović, 1977, str. 178)<sup>72</sup> nije bilo moguće podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje.

Žalba je bila predviđena samo za iznimne slučajeve, kada su posebni razlozi upućivali na to da se u određenoj upravnoj stvari dopusti žalba. Bila je smanjena mogućnost da se upravo posebnim saveznim zakonom predvidi predmetna žalba za onoliko koliko je povećana mogućnost za to republikama i pokrajinama (Dragojlović & Mihailović, 1979, str. 63).

Postupak po pravnim sredstvima bio je reguliran odredbama od čl. 45. do čl. 59. ZUS-a iz 1977., dok je žalbi kao redovitome pravnom sredstvu posvećen svega jedan članak s četiri stavka.<sup>73</sup> U svim ostalim pitanjima o žalbi, koja nisu bila regulirana čl. 51. ZUS-a iz 1977., vrijedilo je ono što je bilo naznačeno u odredbama o podnošenju zahtjeva za izvanredno preispitivanje sudske odluke i zahtjeva za zaštitu zakonitosti.<sup>74</sup> Isto tako, puno detaljnije odredbe o žalbenom postupku sadržavao je Zakon o parničnom postupku<sup>75</sup> koji se supsidijarno primjenjivao na ostale elemente postupka. U osnovama žalbeni je postupak bio istovjetan regulaciji postavljenoj ZUS-om iz 1965.

<sup>72</sup> Prema načelnom mišljenju Opće sjednice Vrhovnog suda Jugoslavije, br. 4/66, određeno je da odluke republičkih vrhovnih sudova i Vrhovnoga vojnog suda donesene u upravnim sporovima moraju u uputi o pravnom lijeku sadržavati pravo izjavljivanja žalbe samo ako je žalba bila dopuštena. U protivnome se ne stavlja nikakva uputa o pravnim lijekovima. Vrijedilo je isto pravilo za odluke donesene u upravnom sporu, da ne moraju sadržavati uputu o izvanrednim pravnim lijekovima, pa ni o zahtjevu po čl. 20. ZUS-a iz 1977.

<sup>73</sup> V. čl. 51. ZUS-a iz 1977.

<sup>74</sup> Dakle, prema čl. 51./3. ZUS-a iz 1977. u skladu s time primjenjivali su se čl. 47./2., čl. 48./2. i 3., na čl. 49. ako se propisivalo rješavanje na nejavnoj sjednici i na čl. 50.

<sup>75</sup> Od čl. 348. kojim se reguliralo pravo na žalbu protiv presude do čl. 381. o žalbi protiv rješenja. Usp. čl. 60. ZUS-a iz 1977.



Mogućnost ulaganja žalbe i pitanje dvostupnjevitosti imalo je svoju razvojnu evoluciju u jugoslavenskom sustavu upravnog spora. S obzirom na takav sadržaj odredaba o žalbi, novelom ZUS-a iz 1977. nastavlja se s jednostupnjevitošću upravnog spora. To znači da su odluke sudova nakon završetka spora postajale pravomoćne.<sup>76</sup> Dvostupnjevitosť upravnog spora time je bila moguća samo iznimno. Ovlast za takve propisane iznimke nalazila se „u rukama“ saveznog, republičkog i pokrajinskog zakonodavca. Prema tome, može se zaključiti da je dvostupnjevitosť kao iznimka u jugoslavenskom pravu djelovala u dva smjera:

- ona se nije podrazumijevala, već je morala biti izričito zakonski određena i primjenjivala se samo na strogo predviđene slućajeve (ta je iznimka kreacija samog ZUS-a prema čl. 19./1. ZUS-a iz 1977.)
- vrlo je rijetka bila i sama primjena odnosno odredbe čl. 19./1. ZUS-a iz 1977. u zakonodavnoj praksi (to je bio odraz sudske prakse i tadašnje situacije) (Baćić & Tomić, 1989).

Jedan od glavnih razloga tako postavljene regulacije žalbe bio je u nužnosti usklađivanja s ustavnim odredbama. Čitav sustav pravnih sredstava u upravnom sporu morao je biti podvrgnut preispitivanju i postavljanju na nove osnove u skladu s novonastalom situacijom i odgovarajućim razvojnim potrebama (Perović, 1985, str. 152). Može se primijetiti da se ZUS-om iz 1977. predviđjela i nova sistematika mjesta zakonskih odredaba o žalbi i postupku u vezi s njom (poslije materije o izvanrednim pravnim sredstvima). Uz uvođenje novoga pravnog lijeka zahtjeva za izvanredno preispitivanje sudske odluke, ostali su pravni lijekovi bili predviđeni i prijašnjim ZUS-om iz 1965.<sup>77</sup>

Novonastali odnosi u federaciji, razvoj samoupravnih i ukupnih društvenih odnosa, dodijeljena ustavna prava te ovlasti republika i pokrajina za samostalno uređivanje nadležnosti i donošenje materijalnih propisa pogodovali su različitoj regulaciji i uređenju upravnog spora što se tiće mjesta, uloge i organizacije. Kao posljedica takvih okolnosti javila su se pitanja nastala kao odraz raznih shvaćanja i pristupa, ali i nedovoljno preciznih odredaba tada važećeg ZUS-a iz 1977.

<sup>76</sup> U iznimnim slućajevima u povodu žalbe u određenim upravnim stvarima sudske su odluke postajale pravomoćne nakon odluke suda o izjavljenoj žalbi, ako je bila izjavljena u zakonski propisanom roku. I upravo je zbog toga žalba imala karakter, ili svojstvo, ili pravnu prirodu redovitoga pravnog sredstva u upravnom sporu. No, bez obzira na navedeno, ona je bila iznimka u praksi, a ne pravilo upravnosudskog postupka po pravnim lijekovima u praksi.

<sup>77</sup> Ponavljanje postupka, zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke i zahtjev za zaštitu zakonitosti.

CROATIAN AND COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION

Tablica 1: *Prikaz uređenja upravnog spora u Hrvatskoj s obzirom na organizaciju upravnog sudstva prema zakonima u kojima je postojala pravna regulacija žalbe u upravnom sporu*

NAZIVI ZAKONAI I GODINE DONOŠENJA	ORGANIZACIJA SUDOVA	MODEL SUDBENOG NADZORA	ZAKONSKE ODREDBE O ŽALBI I DOPUŠTENOSTI ŽALBE
Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima (1922.) – izmjene i dopune 1929./1930.	– šest upravnih sudova (Beograd, Zagreb, Celje, Sarajevo, Skopje, Dubrovnik) * Upravni sud u Zagrebu - Državni savjet (Beograd)	sustav posebnih upravnih sudova, specijalizirano upravno sudstvo, uzor francuski model upravnog sudstva i sudbenog nadzora nad upravom	– čl. 37. do 41. ZDSUS-a iz 1929. – široko postavljena regulacija prava na žalbu, odnosno dopuštenost izjavljivanja žalbe na odluke prvostupanjskih upravnih sudova
Zakon o upravnim sporovima (1952.)	– vrhovni sudovi narodnih republika – Vrhovni sud FNRJ-a (Savezni vrhovni sud), – Vrhovni sud Autonomne Pokrajine Vojvodine (1953.) te Vrhovni vojni sud (1954.) * Vrhovni sud NRH	sustav redovnih sudova, angloamerički (anglosaski) model sudbenog nadzora nad upravom	– čl. 43. do čl. 50. ZUS-a iz 1952. – žalba nije bila dopuštena protiv svih konačnih odluka vrhovnih republičkih sudova, već samo u određenim zakonom propisanim stvarima – čl. 18.
Zakon o upravnim sporovima – izmjene i dopune 1965.	– republički vrhovni sudovi – Vrhovni vojni sud – Vrhovni sud Jugoslavije * Vrhovni sud SRH	sustav redovnih sudova, anglosaski model sudbenog nadzora nad upravom	– čl. 45. do 52. ZUS-a iz 1965. – protiv odluke republičkoga Vrhovnog suda i Vrhovnoga vojnog suda žalba nije bila dopuštena, osim ako je predviđena posebnim saveznim zakonom u određenim stvarima – čl. 19. – ograničavanje dopuštenosti žalbe – sužavanje mogućnosti izjavljivanja žalbe
Zakon o upravnim sporovima (ZUS) 1977.	– vrhovni sudovi republika i pokrajina, – Vrhovni vojni sud i Savezni sud * Upravni sud Hrvatske * Vrhovni sud Hrvatske	od sustava redovnih sudova do specijaliziranoga upravnog sudstva, uzor francuski model upravnog sudstva i sudbenog nadzora nad upravom	– čl. 45. do čl. 59. ZUS-a iz 1977. – žalba se mogla podnijeti samo ako je to bilo predviđeno zakonom u određenim stvarima – čl. 19./1. – snažno ograničavanje dopuštenosti žalbe

Izvor: autorica.

## 7. Zaključak

Pravna regulacija instituta žalbe i žalbenog postupka u upravnom sporu mijenjala se tijekom povijesnog razvoja upravnog sudovanja. Pravno uređenje žalbe u upravnom sporu bilo je uvjetovano okolnostima pojedinih razdoblja u kojima je Hrvatska bila sastavnica složenih država i pravnih sustava. Ono se kretalo u rasponu od vrlo široko postavljene dopuštenosti izjavljivanja žalbe do vrlo ograničene, odnosno potpuna nepostojanja ili isključenja žalbe u upravnom sporu. Stoga se uvidom u povijesnopravnu koncepciju upravnosudskog nadzora zakonitosti upravnih akata i pravne zaštite prava građana žalbom može ustvrditi nedosljednost i izostanak kontinuiteta pravne regulacije dopuštenosti izjavljivanja žalbe.

Normativna analiza razvoja tog instituta pokazala je da je mogućnost ulaganja žalbe na odluke prvostupanjskih upravnih i redovnih (republičkih vrhovnih) sudova u nekom obliku uglavnom postojala u upravnom sudovanju na hrvatskom području. U prilog tome opširnije su analizirana zakonska rješenja uvedena u razdoblju stare Jugoslavije u skladu sa ZDSUS-om iz 1922., zatim u razdoblju nove Jugoslavije prema ZUS-u iz 1952. uz izmjene iz 1965. te prema ZUS-u iz 1977. Tim se propisima omogućavalo izjavljivanje žalbe na odluke prvostupanjskih upravnih i republičkih vrhovnih sudova.

Organizacija sudova kojima je bilo povjereno vođenje upravnih sporova upućuje na različita rješenja tijekom povijesnopravnih razdoblja. To je pitanje imalo utjecaja i na stupnjevanje u odlučivanju, pa onda svakako i na regulaciju žalbenog postupka u upravnom sporu. U prilog tom stajalištu govori iznesena povijesna geneza razvoja upravnog sudovanja. Njome je dan prikaz uvođenja i primjene francuskog modela posebnih specijaliziranih upravnih sudova u prvoj jugoslavenskoj državi od 1918. do 1945. i angloameričkog sustava redovnih sudova od 1952. sve do 1977. kada se osniva poseban Upravni sud za područje Hrvatske i ponovno uvodi francusko načelo upravnog sudstva.

ZDSUS-om iz 1922./1929. najšire je bilo omogućeno pravo izjavljivanja žalbe u čitavome povijesnom razvoju upravnosudskog postupka u Hrvatskoj. Godine 1965. počinje razdoblje ograničavanja mogućnosti žalbe u upravnom sporu koja je sve više poprimila karakteristike izvanrednoga pravnog lijeka. ZUS-om iz 1977. uvedene su najvažnije novine u sustav tadašnjega jugoslavenskog upravnog spora. Novela ZUS-a iz 1977. donijela je osobito važne izmjene organizacije sudstva u upravnim sporovima. Osnovan je specijalizirani Upravni sud Hrvatske. Može se zaključiti da je

došlo do još većeg ograničavanja dopuštenosti žalbe u upravnom sporu, pa se ustvrđuje da žalba nije ni bila propisana kao redovit pravni lijek, odnosno njezino je izjavljivanje bilo iznimka predviđena posebnim zakonom. Time se upravni spor utvrdio kao uglavnom jednostupanjski.

Što se tiče mogućnosti izjavljivanja žalbe protiv odluka donesenih u upravnom sporu, u socijalističkoj Jugoslaviji mogu se razlikovati tri razvojna razdoblja: 1) od ponovne uspostave upravnog spora 1952. pa sve do izmjena i dopuna ZUS-a 1965.; 2) od 1965. do donošenja novog zakona 1977. te 3) od 1977. do 1991. U ta tri razdoblja svaki od zakona imao je drukčije uređeno pitanje uvjeta pod kojima je bilo moguće izjaviti žalbu. Upravo se time, ali i različitom organizacijom upravnog sudstva, pridonijelo vrlo složenoj situaciji i nastanku niza pravnih dilema, a posebno u pitanju normativnog uređenja žalbe.

## Popis literature

- Babac, B. (2004). *Upravno pravo – Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*. Osijek, Hrvatska: Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, <https://doi.org/10.24869/psihei.2020.276>.
- Bačić, V., & Tomić, Z. (1989). *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*. Beograd, Srbija: Službeni list.
- Borković, I. (1991). *Upravno pravo*. Zagreb, Hrvatska: Informator.
- Borković, I. (2002). *Upravno pravo*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Britvić Vetma, B. (2011). *Upravni spor pune jurisdikcije*, doktorska disertacija. Split, Hrvatska: Pravni fakultet u Splitu.
- Dragojlović, L., & Mihailović, M. (1979). *Komentar Zakona o upravnim sporovima – sa sudskom praksom i registrom pojmova*. Beograd, Srbija: Savremena administracija.
- Engelsfeld, N. (2002). *Povijest hrvatske države i prava (razdoblje od 18. do 20. stoljeća)*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet u Zagrebu, <https://doi.org/10.3935/zpřz.70.5.01>.
- Frantlović, B. J. (1935). *Komentar Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima*. Beograd, Srbija: Geca Kon.
- Ivančević, V. (1983). *Institucije upravnog prava*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Jerinić, (2012). *Sudska kontrola uprave*. Beograd, Srbija: Pravni fakultet Univerziteta Union.
- Jevtić, Lj., & Šramek, R. (1963). *Upravni postupak i upravni spor*. Beograd, Srbija: Savremena administracija.

- Koprić, I. (2006). Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije. *Hrvatska javna uprava*, 6(1), 223–239.
- Kostić, L. (1939). *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije, III. knjiga (Nadziranje uprave)*. Beograd, Srbija: Geca Kon.
- Krbek, I. (1937). *Diskreciona ocjena*. Zagreb, Hrvatska: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti.
- Krbek, I. (1950). *Osnovi upravnog prava FNRJ*. Zagreb, Hrvatska: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti.
- Krbek, I. (1955). *Upravno pravo FNRJ, I. knjiga*. Beograd, Srbija: Savremena administracija.
- Krbek, I. (1960). *Pravo javne uprave FNRJ, I. knjiga (Osnovna pitanja i prava građana)*. Zagreb, Hrvatska: Birotehnički izdavački zavod.
- Krbek, I. (1962). *Pravo jugoslavenske javne uprave, III. knjiga (Funkcioniranje i upravni spor)*. Zagreb, Hrvatska: Birotehnički izdavački zavod.
- Krbek, I. (2003). O upravnom sporu. U: D. Medvedović (ur.), *Hrestomatija upravnog prava* (str. 229–250). Zagreb, Hrvatska: Savremena javna uprava.
- Medvedović, D. (2003). Razvoj upravnog sudstva u Jugoslaviji. U: D. Medvedović (ur.), *Hrestomatija upravnog prava* (str. 293–308). Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Medvedović, D. (2012). Novi sustav upravnog sudovanja. U: D. Đerđa, & M. Šikić (ur.), *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (str. 17–75). Zagreb, Hrvatska: Novi informator.
- Mikulandra, N., & Trifunović, M. (1954.). *Zbirka odluka vrhovnih sudova donetih u upravno-sudskom postupku*. Beograd, Srbija: Arhiva za pravne i društvene nauke, Savez udruženja pravnika Jugoslavije.
- Mirovki, Lj., & Kozarčanin, H. (1982). Primjena odredaba Zakona o upravnim sporovima i razmatranje potrebe da se izvrši revizija pojedinih odredaba ovog zakona. *Neka pitanja i problemi primjene Zakona o upravnim sporovima (materijali savjetovanja u Obridu 21. i 22. maja 1981.)* (str. 57–79). Beograd, Srbija: Savet „Zbirke sudskih odluka“, <https://doi.org/10.30925/zpfsr.39.1.22>.
- Perović, M. (1972). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd, Srbija: Savremena administracija.
- Perović, M. (1977). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd, Srbija: Pravno ekonomski centar.
- Perović, M. (1985). *Teorijski i praktični Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd, Srbija: Pravno ekonomski centar.
- Popović, S. (1968). *Upravni spor u teoriji i praksi*. Beograd, Srbija: Zavod za izdavanje udžbenika Socijalističke Republike Srbije.
- Popović, S. (1977). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd, Srbija: Stručna knjiga
- Popović, S. (1978). *Upravno pravo Opšti deo*. Beograd, Srbija: Savremena administracija.

- Stojanović, M. (1963). *Sudska kontrola akata uprave*. Beograd, Srbija: Institut za uporedno pravo.
- Tomić, Z. R. (1990). *Upravno pravo, upravna kontrola uprave*, II. prošireno izdanje. Beograd, Srbija: Savremena administracija.
- Štefanić, H. (1894). *Upravno sudovanje*. Zagreb, Hrvatska: Pravničko društvo.
- Žigrović-Pretočki, I. (1917). *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo u kratkim crtama: sa političko statističkom s križaljkom Kraljevine Hrvatske i Slavonije*. Zagreb, Hrvatska: Knjižara L. Hartmana.

## Propisi

- Deklaracija o proglašenju Federativne Narodne Republike Jugoslavije (od 29. 11. 1945.)
- Temeljni državni zakon o sudačkoj vlasti (od 21. 12. 1867.)
- Uredba o Banovini Hrvatskoj, SN 194-A-LXVIII (od 26. 8. 1939.)
- Uredba o nadležnosti u administrativnom sporu povodom akata državnih vlasti na području Banovine Hrvatske, SN XCVIII (od 7. 12. 1939.)
- Uredba o poslovnom redu u Državnom savjetu i upravnim sudovima, SN 196/22 (od 6. 9. 1922.)
- Uredba o Upravnom sudu u Zagrebu, NN 236/39 (od 18. 10. 1939.)
- Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, SL FNRJ 10/46 (od 31. 1. 1946.)
- Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, SN 142/21 (od 28. 6. 1921.)
- Ustav Narodne Republike Hrvatske, NN SL NRH 7/47 (od 23. 1. 1947.)
- Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, SL FRJ 14/63 (od 10. 4. 1963.)
- Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, SL FRJ 9/74 (od 21. 2. 1974.)
- Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, NN 15/63 (od 10. 4. 1963.)
- Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, NN 8/74 (od 22. 2. 1974.)
- Ustavni zakon Narodne Republike Hrvatske o osnovama političkog i društvenog uređenja i republičkim organima vlasti, NN 9/53 (od 21. 2. 1953.)
- Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti, SL FNRJ 3/53 (od 13. 1. 1953.)
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima, SN 9-IV/29 (od 11. 1. 1929.) i 170.-LXIV/29 (od 29. 7. 1930.)
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, SL SFRJ 16/65 (od 6. 4. 1965.)
- Zakon o neposrednim porezima (od 8. 2. 1928.)
- Zakon o općoj državnoj kontroli, SL FNRJ 28/46 (od 1. 4. 1946.)

- Zakon o osnivanju Upravnog suda u Beču (od 22. 10. 1875.)  
Zakon o parničnom postupku, SL SFRJ, 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 27/90  
Zakon o potvrdi i izmjeni Zakona o ukidanju Državnog savjeta i upravnih sudova, Službene novine, br. 24/46  
Zakon o redovnim sudovima, NN 5/77 (od 7. 2. 1977.)  
Zakon o Saveznom sudu, SL SFRJ 21/74, 4/77, 20/82 (od 26. 4. 1974.)  
Zakon o sudovima, SL FNRJ 30/54, 35/54, 15/57  
Zakon o ukidanju Državnog savjeta i upravnih sudova, SL DFJ 27/45 (od 23. 4. 1945.)  
Zakon o upravnim sporovima, SL SFRJ 4/77 (od 14. 1. 1977.)  
Zakon o upravnim sporovima, SL FNRJ 23/52 (od 23. 4. 1952.)  
Zakon o upravnim sporovima, SL SFRJ 21/65 (od 5. 5. 1965.)  
Zakon o upravnim sporovima, SL SFRJ 4/77, 36/77 (od 14. 1. 1977.)  
Zakon o vlasti sudačkoj iz 1874. (od 28. 2. 1874.)  
Zakon o vojnim sudovima, SL FNRJ 52/54 (od 15. 12. 1954.)  
Zakonska odredba o Upravnom sudištu, NN 58/42 (od 9. 3. 1942.)  
Zakonski članak XLIII – o Financijskom upravnom sudištu 1883.  
Zakonski članak XXVI – o Kraljevskom ugarskom upravnom sudištu 1896.  
Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima, SN 111/22 (od 22. 5. 1922.)

## Sudska praksa

- Rješenje Saveznog vrhovnog suda Už. br. 188/52 od 26. 12. 1952.  
Presuda Saveznog vrhovnog suda Už. 1711/53 od 3. 12. 1953.  
Rješenje Saveznog vrhovnog suda Už. 45/54 od 19. 1. 1954.  
Rješenje Saveznog vrhovnog suda Už. 821/54 od 8. 4. 1954.  
Rješenje Saveznog vrhovnog suda Už. 1374/54 od 17. 5. 1954.  
Rješenje Už. 2420/54 od 23. 7. 1954.  
Rješenje Saveznog vrhovnog suda 1857/53 od 19. 12. 1954.  
Presuda Saveznog vrhovnog suda Už. 4147/56 od 13. 7. 1956.  
Mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Jugoslavije, br. 3/66  
Mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Jugoslavije, br. 4/66  
Mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Jugoslavije, br. 4/67 od 8. i 9. 11. 1976.  
Zaključak savjetovanja Odjeljenja za upravne sporove u Vrhovnom sudu Jugoslavije od 8. 3. 1966.

## THE DEVELOPMENT OF LEGAL PROTECTION OF THE CITIZENS THROUGH APPEAL IN ADMINISTRATIVE DISPUTE IN CROATIA

### *Summary*

*The aim of the paper is to emphasize the significance and legal regulation of the institute of appeal in administrative dispute in Croatia by applying the historical-legal method and a normative analysis of the regulations from 1874 to 1991. Along with the possibility of an appeal, the organisational structure of the bodies responsible for administrative disputes is also disputable. Therefore, the organisation and structure of the courts competent for administrative disputes has been analysed through each individually observed period. In the historical overview of administrative dispute particular emphasis has been placed on those periods in which an appeal was possible. The normative analysis addresses the appeal procedure, its acceptability, and the limitations to making an appeal, particularly the jurisdiction of the competent courts in the decision-making process. The purpose of the paper is to highlight the grounds for the legal norms of an appeal in administrative dispute, focussing on the specificities and exceptions observed during historical development which could be used as guidelines for further development and to increase of the efficiency of the current system used by the High Administrative Court of the Republic of Croatia to decide on appeals.*

*Keywords: appeal, appeal procedure, administrative judicial practice, administrative dispute, historical overview, Croatia*