



021774

DJELOTVORNA PRAVNA ZAŠTITA
U PRAVIČNOM POSTUPKU

IZAZOVI PRAVOSUDNIH TRANSFORMACIJA
NA JUGU EUROPE

LIBER AMICORUM
MIHAJLO DIKA

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

Uredili:

Alan Uzelac

Jasnica Garašić

Aleksandra Maganić



PRAVNI FAKULTET
SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
ZAGREB, 2013.

Nakladnik:

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Za nakladnika:

Prof. dr. sc. Zoran Parać

Urednik izdavačke djelatnosti:

Prof. dr. sc. Igor Gliha

Urednici zbornika:

Prof. dr. sc. Alan Uzelac

Prof. dr. sc. Jasnica Garašić

Doc. dr. sc. Aleksandra Maganić

Lektura, korektura i tehnička pomoć:

Marko Bratković, mag. iur., prof.

Grafička priprema i tisak:

Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb,
Trg maršala Tita 14

ISBN 978-953-270-078-7

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

© Copyright

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

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

Naklada: 200 primjeraka

Zagreb, 2013.

Sadržaj

<i>In honorem</i> Mihajlo Dika.....	IX
Pravosuđe i njegova uloga u pravnoj državi	
Josip Kregar, <i>Legitimacija prava procedurom</i>	3
Branko Smerdel, <i>Ustavna revolucija, demokratska tranzicija i vladavina prava</i>	27
Vesna Rakić-Vodinelić, <i>Ograničena odgovornost sudije za štetu - neophodna privilegija koja obezbeđuje nezavisnost ili učvršćivanje sudijske neodgovornosti?</i>	47
Dalibor Čepulo, <i>Mjesni sud na hrvatsko-slavonskom području između sudske i upravne vlasti</i>	73
Parnični postupak – opće teme	
Aleš Galič, <i>Ograničenje mogućnosti iznošenja novota i cilj građanskoga parničnog postupka</i>	95
Miljenko Giunio, <i>Vještačenje između istražnog i raspravnog načela u građanskom parničnom postupku</i>	117
Ivo Grbin, <i>Preinaka tužbe</i>	131
Ivica Crnić, <i>Neka postupovna pitanja u vezi s neimovinskom štetom</i>	157
Nikola Gavella, <i>O odnosu materijalnog i procesnog građanskog prava u parnicama – pogled sa stajališta privatnog (građanskog) prava</i>	187
Alan Uzelac, <i>Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?</i>	219
Posebni postupci (trgovački, obiteljski, antidiskriminacijski, plovidbeni, smetanje posjeda)	
Jakša Barbić, <i>Tužba za pobijanje odluke glavne skupštine dioničkog društva - neka odabrana pitanja</i>	247
Dubravka Hrabar, <i>Otvorena pitanja sudovanja u obiteljskim stvarima (Načela i smjernice za novi Lex de processibus familiaribus)</i>	277
Aldo Radolović, <i>Specifični postupovnopравни problemi u zaštiti prava osobnosti</i>	301

In her concluding remarks, the author presents and explains her analysis of most recent tendencies in the development of judicial immunity in civil matters in Serbia. They are the following: under current rules of civil procedure, injured parties have difficulties securing their right of access to court when they decide to sue the state for damages caused by judges; the right of state to recourse claims against judges is planned to be limited, in the announced amendments of the Law on Judges, only to cases where judges have committed damages intentionally. Such an approach is considered to be inappropriate. It can secure neither real judicial independence, nor the rule of law. In addition, this approach discourages formation of reliable corpus of case law regarding civil immunity of judges.

Keywords: liability for damages, judicial immunity, judicial independence, civil procedure.

MJESNI SUD NA HRVATSKO-SLAVONSKOM PODRUČJU IZMEĐU SUDSKE I UPRAVNE VLASTI

*Prof. dr. sc. Dalibor Čepulo**

Mjesni sud je kao općinski sud s laičkim sastavom uveden u hrvatsko-slavonski sudbeni sustav u razdoblju bečkog apsolutizma uredbom austrijske vlade iz 1860., a konačno je uređen hrvatskim autonomnim zakonom iz 1876. koji je bio normativna osnova te institucije do 1945. Mjesni sud imao je obveznu nadležnost u imovinskim sporovima male vrijednosti s pravom nezadovoljne stranke na priziv na prvostupanjski sud, ali je zbog visokog minimuma de facto obavljao dio parnične nadležnosti. Zbog njegove dobre prihvaćenosti u hrvatskom društvu saborski su se zastupnici 1876. usprotivili prijedlogu tadašnje hrvatske vlade o pretvaranju mjesnog suda u obranički sud čime se htjelo dosljedno provesti načelo odvajanja sudstva i uprave prema uzoru na promjene u Austriji. Tako je, iz pragmatičkih razloga, mjesni sud zadržao i neke elemente upravne prirode, ali se smatrao dijelom sudbene vlasti.

Ključne riječi: mjesni sud, sud laika, sudstvo i uprava, postupak u sporovima male vrijednosti.

1. UVOD

Mjesni sud kakav je u Hrvatsku i Slavoniju uveden zajedničkom uredbom ministara unutarnjih poslova i pravosuđa austrijske vlade 1860. i konačno uređen u hrvatskom zakonodavstvu 1876. višestruko je zanimljiva tema na disciplinarnom sjecištu pravne povijesti, građanskog postupovnog prava, upravnog prava pa i ustavnog te poredbenog prava. Kao sažeto, prethodno određenje mjesnog suda može se navesti da je bila riječ o lokalnom, laičkom sudu s nadležnošću u maličnim sporovima koji je objedinjavao sudstvo i upravu te se nalazio izvan

* Dr. sc. Dalibor Čepulo, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb.

sustava redovnog sudstva i bio najbliže društvenom tkivu u lokalnim zajednicama. Može se pretpostaviti da je zbog te blizine društvenoj osnovi stvarno značenje mjesnog suda daleko nadilazilo utjecaj u društvu karakterističan za posebne sudove ograničene specijaliziranošću ili drugom vrstom "rubnog" položaja u sudbenom sustavu. Značenju mjesnog suda zasigurno je doprinosila i činjenica njegove dugotrajnosti jer je ta institucija postojala i u jugoslavenskoj državi osnovanoj 1918. te u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj, ali nije preuzeta i u pravni sustav komunističke države koji se gradio tijekom Drugog svjetskog rata i nakon njegova okončanja.

Mjesni sud pripadao je među, zacijelo prilično rijetke, uspješne "transplante" u hrvatski pravni sustav. Uspješnost tog uređenja prenijetog iz drugog pravnog sustava je, paradoksalno, osiguralo odbijanje hrvatskog zakonodavca da 1876. prihvati transplantiranje nove inačice iz Austrije i odbijanje da dotadašnje uređenje podredi doktrinarnim okvirima.

Vjerujemo da je zbog društvene važnosti i opisane pravne posebnosti mjesni sud imao daleko veću važnost u razvoju hrvatskog sudstva i korespondentne pravne kulture negoli bi se to moglo zaključiti iz interesa za tu instituciju u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi. Naime, mjesni sud je do danas ostao gotovo posve neobrađen u našoj pravno-povijesnoj literaturi, a i pravna literatura onog vremena mu je pažnju poklanjala prvenstveno na posredan način pri tematiziranju pitanja uređenja maličnog postupka pred redovitim sudom.

Takav neopravdan izostanak znanstvenog i stručnog interesa potaknuo nas je da damo barem početni doprinos u skretanju pažnje na instituciju mjesnog suda. Vjerujemo da poznavanje iskustva mjesnog suda može doprinijeti potpunijem razumijevanju procesa izgradnje pa i današnjeg stanja hrvatskog pravosuđa i pravne kulture te da, do neke mjere, može biti poticaj i u razmatranju novih rješenja. Stoga ćemo ovdje opisati proces donošenja Zakona o mjesnim sudovima u Hrvatsko-slavonskom saboru 1876. i bitna obilježja tog zakona nadajući se da će naš rad biti poticaj za dalje studioznije i empirijsko bavljenje ovom temom kakvo ona zaslužuje.

2. UVOĐENJE MJESNOG SUDA U HRVATSKO-SLAVONSKI PRAVNI SUSTAV

Punije institucionalne i društvene pretpostavke za pojavu, odnosno uvođenje mjesnog suda uspostavljene su tek 1851. Tada je tradicionalno uređenje općina

bilo zamijenjeno općinskim redom koji je ban Jelačić uredbom iz kolovoza te godine donio prema austrijskom uzoru nakon čega su i neke manje općine objedinjene u veće. Novim su uređenjem uvedeni općinski odbori čiji je djelokrug obuhvaćao upravljanje općinskom imovinom i predmetima od neposrednog interesa za općinu dok je izabrani općinski glavar bio izvršni organ općinskog odbora i ujedno imao preneseni djelokrug viših organa uprave.¹ Time je bitno poraslo dotadašnje značenje općina kao jedinica lokalne autonomije. Supripadno novom položaju općina koje su mogle uređivati sva lokalno važna pitanja trebalo je biti i uvođenje lokalnog suda koji bi razrješavao manje važne sporove između pripadnika općine i time doprinio uređenju života u lokalnim okvirima. Međutim, takvi su općinski sudovi u Hrvatsku i Slavoniju uvedeni zajedničkom uredbom ministara unutarnjih poslova i pravosuđa austrijske vlade o uvođenju mjesnih sudova s nadležnošću za suđenje u "pomanjim parnicama" tek u svibnju 1860., to jest pred sam konac apsolutizma.²

Prema toj su uredbi mjesni sudovi osnovani kao lokalni sudovi u parnicama male vrijednosti u gradovima i velikom broju općina u kojima su, ovisno o veličini i značenju naselja, sudili u sporovima do 25, 60 i 100 forinti. U tim su sudovima sudstvo i uprava bili objedinjeni u organskom, funkcionalnom i personalnom smislu. Tako je predsjednik mjesnog suda *ex officio* bio općinski načelnik dok su prisežnici bili vijećnici općinskog zastupstva izabrani na tri godine u samom tom vijeću. Protiv rješenja mjesnog suda, koje se donosilo nakon provođenja jednostavnog i fleksibilnog strogo usmenog postupka, nezadovoljna je stranka mogla pokrenuti novi postupak zbog materijalne povrede prava - ovisno o prirodi predmeta - pred sudskim, odnosno upravnim organima. Priziv protiv odluke tog tijela bio pak je ograničen i mogao se uložiti jedino ako je bila riječ o svoti iznad 25 forinti i ako je odluka glasila na preinačenje rješenja mjesnoga suda. Opći nadzor glede propisanog ustrojenja i rada mjesnih sudova trebala je voditi upravna vlast.³

¹ Beuc, I., *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Pravnopovijesne studije*, Zagreb – Čakovec, 1985., str. 264, 275; *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji. I.*, "Napisao, sustavno uređio i protumačio Milan Smrekar", Zagreb, 1899., str. 329, 331 - 333.

² Naredba ministara unutarnjih poslova i pravosuđa od 26. svibnja 1860. o uvođenju mjesnih sudova koji će suditi i rješavati pomanje parnice. Sbornik zakonah i naredbah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1863., I., Zagreb, 1881., (dalje u tekstu: SZ, 1863.), str. 137 - 144.

³ *Ibid.*

Ta je uredba na snazi ostala i nakon vraćanja ustavnosti 1860. i nakon ponovnog uvođenja u Hrvatsku i Slavoniju municipalnog, odnosno županijskog sustava 1861. Zapravo je municipalna podloga upravnog ustroja koja se zasnivala na jako izraženoj županijskoj autonomiji pogodovala postojanju laičkog općinskog suda koji je proizlazio iz same općine kao lokalne zajednice. Takvo uklapanje mjesnih sudova u hrvatski upravni i pravosudni sustav bilo je izraženo i Naputkom za privremeno uređenje županijah, slobodnih kotarah, slobodnih kraljevskih gradovah, povi. tergovištah i seoskih općinah u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji koji je 1861. izradila Banska konferencija, tijelo sa savjetodavnom nadležnošću, a kralj ga je donio uredbom uz zamjetne izmjene prijedloga. Banska konferencija nije dospjela izraditi i poseban nacrt uredbe o uređenju sudstva nego je u navedenom Naputku odredbama načelne prirode u osnovi preuzet zatečen ustroj sudstva koji su činili mjesni sudovi, kotarski sudovi, županijski inokosni sudovi i zborni sudbeni stolovi.⁴

Prihvaćenost mjesnih sudova u Hrvatskoj i Slavoniji izražena je i u nacrtu Građanskopravne osnove, koja je objedinjavala odredbe građanskog i građanskopostupovnog prava, a koju je 1861. izradio Sudski odbor kao *ad hoc* odbor Hrvatsko-slavonskog sabora⁵, u kojem su predviđeni i mjesni

⁴ I nacrt Naputka koji je izradila Banska konferencija i njegova inačica koju je u obliku uredbe donio kralj predvidjeli su podžupana kao predsjednika *ex officio* županijskog sudbenog stola dok je prisjednike sudova do odgovarajućeg zakonskog uređenja trebala birati županijska skupština. (Bio je odbačen prijedlog iz nacrta Naputka da prisjednike "jednom za svagda" imenuje veliki župan.) Ostalo pak je osoblje birano na tradicionalan način. Usp. §§ 29. - 40. nacrta Naputka i ispravke Banske konferencije. Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861., I., "Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj", Zagreb, 1862., (dalje u tekstu: SS, 1861., I.), str. xxv - xxxi. Usp. i glede uređenja sudstva osjetno izmijenjen oblik Naputka koji je dobio kraljevsku potvrdu u: SZ, 1863., str. 277 - 287. Sudstvo je, zapravo, ostalo jednako organizirano, što je i formalno potvrđeno naredbom Dvorske kancelarije od 16. rujna 1862., SZ, 1863., str. 506 - 508.

⁵ Taj je odbor imao 17 članova među kojima su bili i poznati političari i javni djelatnici onog doba: podban Ivan Zidarić, Jovan Živković, Dragojlo Kušlan, Koloman Bedeković, Eugen Kvaternik, Jaćim Pavletić, Matija Mrazović i Avelin Čepulić. Odbor je prethodno pregledao odgovarajuće ugarske zakone kao mogući model za izradu hrvatskih zakona, ali njima nije bio zadovoljan te je u raspravi o tome da li kao modelsku osnovu novih hrvatskih zakona uzeti ugarske zakone ili austrijske, koji su bili uvedeni početkom pedesetih godina i bili na snazi cijelo desetljeće, zaključio da se iz jednih i drugih treba uzeti ono što je za Hrvatsku i Slavoniju najbolje. Zakonski članak LXXX:1861., SS, 1861., I., str. 72; Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861., IV., "Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj", Zagreb, 1862., (dalje u tekstu: SS, 1861., IV.), str. 264.

sudovi.⁶ Bitno obilježje sudbenog sustava predviđenog tim nacrtom bila je njegova municipalna priroda pa su tako suce trebale birati skupštine municipija, odnosno Hrvatsko-slavonski sabor⁷ te spojenost sudstva i uprave na najnižoj (mjesni sud) i najvišoj razini (Banski stol, Senat Banskog stola) u kojima su upravni dužnosnici *ex officio* vršili funkciju predsjednika suda.⁸ Taj je nacrt postavio zahtjev profesionalne osposobljenosti za obavljanje sudbene funkcije za čije se obnašanje tražio završen pravni fakultet, odnosno (do otvaranja sveučilišta i pravnog fakulteta u Zagrebu) odvjetničko-sudbeni ispit i stručno iskustvo.⁹ Nacrt je predviđao osnivanje mjesnih sudova u svakoj općini, a do donošenja odgovarajućeg propisa osoblje je trebalo biti izabrano po izbornicima općine, s tim da je gradski sudac morao zadovoljavati uvjete koji su bili predviđeni za suca dok to nije vrijedilo i za seoskog suca.¹⁰ Ustrojavanje pravosuđa u Hrvatskoj i Slavoniji je, međutim, krenulo drugačijim smjerom od onog kakvo je namjeravao provesti Hrvatsko-slavonski sabor jer je kraljevom odlukom u osnovi zadržan dotadašnji sustav državnog sudstva uveden za apsolutizma kao i mjesni sudovi osnovani ministarskom uredbom iz 1860.¹¹

⁶ Građanskopravnu osnovu v. u: SS, 1861., IV., str. 1 - 161. Građanskopostupovni dio te osnove izradio je Đuro Križanić, SS, 1861., IV., str. 269.

⁷ Zanimljivo je da se za izbor višeg pravosudnog osoblja predviđalo "žrebanje" koje bi vršila "porota" od 24 člana koju bi između sebe izabrali Sabor, odnosno županijska skupština. Usp. Građansko pravo. Oblični dio, §§ 25. - 27., SS, 1861., IV., str. 29.

⁸ Nacrt Građanskog prava u § 30. predviđa doživotnost zvanja suca te micanje iz zvanja ili mjesta samo na temelju "zakonske osude". No, ta jamstva nisu trebala vrijediti za (municipalne) županijske suce i prisjednike te namještenike državnog odvjetništva na županijskoj razini kao i za one suce koji su svake treće godine trebali biti podvrgnuti postupku reizbora. Time je zapravo očuvano načelo municipalne reizbornosti sudaca. Usp. SS, 1861., I., str. 73 - 79; SS, 1861., IV., str. 30 *sqq.*

⁹ Treba napomenuti da je u to doba u Zagrebu postojala jedino trogodišnja Pravoslavna akademija, ali je Sabor 1861. pripremio nacrt zakona o osnivanju sveučilišta u Zagrebu s pravnim fakultetom koji zbog raspuštanja Sabora nije usvojen. O razvoju pravnog obrazovanja u Zagrebu v. Čepulo, D., *Razvoj pravne izobrazbe i pravne znanosti u Hrvatskoj do 1776. godine i Pravni fakultet u Zagrebu od osnivanja 1776. do 1918. godine*, u: Pavić, Ž. (ur.), *Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*, knj. 1., sv. 1., Zagreb, 1996., str. 51 - 93.

¹⁰ Odgovarajuće odredbe o ustrojstvu sudstva, sudačkim kvalifikacijama i izborima sudačkog osoblja v. u: SS, 1861., IV., str. 24 - 37, 50 - 52, 176 - 179.

¹¹ Usp. naredbu Dvorske kancelarije od 16. rujna 1862. o uvođenju sudbenih stolova, SZ, 1863., str. 506 - 508. Usp. i Gross, M.; Szabo, A., *Prema hrvatskome građanskom društvu*, Zagreb, 1992., str. 143.

Do promjene takva sustava i položaja mjesnih sudova neće doći ni nakon donošenja Hrvatsko-ugarske nagodbe kojom je uređenje pravosuđa utvrđeno kao autonomna hrvatska nadležnost. Zakon o županijama iz 1870. nije proveo odvajanje sudstva i uprave, a taj je zakon uz obrazloženje da su se brzinom i jeftinošću potvrdili u praksi zadržao i mjesne sudove.¹²

3. UREĐENJE POLOŽAJA I NADLEŽNOSTI MJESNOG SUDA U SKLOPU MAŽURANIĆEVIH REFORMA 1876.

Međutim, reforme poduzete nakon dolaska Ivana Mažuranića na položaj bana 1873. stvorile su novo institucionalno okruženje kojem se moralo prilagoditi i uređenje mjesnog suda. Jezgru Mažuranićevih reforma predstavljale su upravne i sudske reforme koje su se zasnivale na odvajanju dotad objedinjenih sudstva i uprave. Podlogu za to postavio je Zakon o vlasti sudačkoj iz 1874. prema kojem je sudstvo, između ostalog, bilo definirano kao dio državne (kraljeve) vlasti jer su se presude izricale isključivo u kraljevo ime te je počivalo na odvojenosti od uprave i profesionalnom statusu sudaca koji su uživali neka jamstva neovisnosti. Nakon tog su zakona u području uprave i sudstva doneseni ustrojbeni i postupovni zakoni kojima su provedena ta i neka druga načela iz Zakona o vlasti sudačkoj. U tom je reformskom sklopu Zemaljska vlada još u listopadu 1874. Saboru predložila i Zakon o mjestnih sudovih i postupku pred njima kojim je položaj mjesnih sudova prvenstveno htjela uskladiti sa Zakonom o vlasti sudačkoj te unijeti i neke druge izmjene. Prijedlog Zakona o mjesnim sudovima i postupku pred njima bio je zasnovan na austrijskom uređenju te materije iz 1873. koje više nije poznavalo mjesne sudove s pravom sudbenosti nego mirovne sudove kao obraničke sudove nakon kojih se, u slučaju nepostizanja nagodbe, mogla podnijeti tužba kotarskom sudu.¹³

Prema uzoru na austrijsko uređenje Zemaljska vlada je i mjesne sudove u Hrvatskoj i Slavoniji htjela pretvoriti u mirovne sudove, odnosno obraničke sudove koji bi arbitrirali u sporovima do 30 forinti među strankama koje bi se

¹² Usp. obrazloženje bana u: Saborski spisi sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1865. - 1867., Zagreb, 1900., str. 156.

¹³ Derenčin, M., *Tumač zakonu od 3. listopada 1876. o postupku u pravnih poslovi manje vrijednosti (o postupku bagatelnom ili maličnom) pred kr. kotarskim sudovi (gradsko-delegovanimi kot. sudovi)*, Zagreb, 1877., str. 13.

tom sudu podvrgle sporazumno i bez prava priziva. Sudska bi se pak zaštita u imovinskim sporovima male vrijednosti, kao i u Austriji, ostvarivala u maličnom postupku pred redovnim sudovima, to jest pred kotarskim sudom čija bi se presuda mogla osporiti u prizivnom postupku pred višim sudom bez ikakvih ograničenja.¹⁴ Time se bitno mijenjao dotadašnji položaj mjesnog suda kao obveznog foruma za rješavanje imovinskih sporova male vrijednosti čija se odluka mogla osporiti pred kotarskim sudom s ograničenom mogućnošću priziva. Vladino rješenje predstavljalo je dosljednu provedbu načela odvajanja sudstva i uprave te afirmiralo načelo stručne osposobljenosti za funkciju suđenja umjesto dotadašnjeg suda laika s obveznom sudbenošću.

Međutim, taj prijedlog Zakonodavni odbor nije dobro prihvatio te je predložena osnova izmijenjena u samim načelima. Naime, zastupnici su smatrali da su se mjesni sudovi u dotadašnjoj praksi pokazali dobrim rješenjem jer su olakšavali i približili sudsku zaštitu i siromašnim građanima u smislu teritorijalne i funkcionalne dostupnosti. Za razliku od kotarskih sudova koji su bili osnovani u kotarskim središtima, mjesni su sudovi bili znatno bliži seoskom stanovništvu, bitno jeftiniji, a jednostavan i razumljiv postupak u kojem je stranka mogla sama aktivno sudjelovati provodili su članovi lokalne zajednice koji su dobro poznavali lokalne prilike, a počesto su i neposredno bili upućeni u stanje stvari. Zbog toga su zastupnici smatrali da bi prebacivanje sudbene nadležnosti mjesnih sudova u nadležnost kotarskih sudova u stvarnosti znatno umanjilo mogućnost pravne zaštite siromašnom stanovništvu i osiguralo prednost imućnijim strankama.¹⁵ Osim toga, u prilog zadržavanju mjesnih sudova govorio je i jedan politički razlog. Naime, u to su doba zbog racionalizacije ukinuta dva zborna suda, u Rijeci i Križevcima, što je izazvalo izvjesno uznemirenje javnosti zbog straha da će na red doći i sudovi u drugim središtima pa je daljnje ukidanje sudova u tom trenutku bilo politički neoportuno.

Iz tih je razloga Zakonodavni odbor Sabora zadužio trojicu članova da izrade alternativni prijedlog Zakona o mjesnim sudovima koji bi se temeljio na sljedećim načelima: 1) mjesni sud ustrojava se za svaku općinu, 2) mjesni sud

¹⁴ *Ibid.*, str. 4. Usp. i istupe u saborskoj raspravi Marijana Derenčina i predstavnika Zemaljske vlade Danila Stankovića, Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872. - 1875., II., Zagreb, 1875., (dalje u tekstu: DS, 1872.), str. 1901. - 1902.

¹⁵ Vladin predstavnik Danilo Stanković pretpostavio je (doduše, bez uvida u statističke podatke) da će se po tom zakonu rješavati "do tri četvrtine svih političkih (tj. upravnih - op. aut.) parnica". DS, 1875., II., str. 1825.

sastoji se od mjesnog suca, zamjenika i više prisežnika, 3) mjesnog suca, njegova zamjenika i prisežnika bira općinsko zastupstvo, 4) izbor mjesnog suca potvrđuje ban, 5) nadležnost mjesnih sudova obuhvaća imovinske sporove do 100 forinti u gradovima, do 60 forinti u većim općinama i do 30 forinti u svim ostalim općinama, 6) mjesni sud sudi u zboru koji čine mjesni sudac i prisežnici, 7) u postupku pred mjesnim sudom kao dokaz može se koristiti i prisega, 8) protiv presuda mjesnog suda dopušten je priziv kotarskom sudu koji spor rješava prema odredbama postupka o bagatelnim predmetima, ali bez prava na daljnji priziv, 9) kotarski sudovi imaju i prvostupanjsku nadležnost u imovinskim sporovima do 100 forinti koji ne bi pripadali u nadležnost mjesnih sudova, 10) stranke se mogu sporazumjeti o rješavanju spora prema odredbama postupka o bagatelnim predmetima ako mu vrijednost ne prelazi 500 forinti.¹⁶

Na tim je osnovama Zakonodavni odbor donio vlastiti prijedlog zakona koji je nadgradio ministarsku uredbu o mjesnim sudovima iz 1860. te se u načelu razlikovao od Vladina prijedloga. Osnovna razlika u odnosu na Vladin prijedlog bila je u tome što je prijedlog Odbora pridržavao mjesnom sudu obveznu sudbenost u sklopu navedene nadležnosti i, posljedično, pravo priziva na odluku mjesnog suda kotarskom sudu koji bi u skraćenom maličnom postupku rješavao spor bez daljnje mogućnosti ulaganja redovnih pravnih lijekova redovnom sudu. Time je odbačen položaj mjesnih sudova kao isključivo mirovnih i obraničkih lokalnih sudova kakav im je prema austrijskom uzoru namijenila Vlada. No, istovremeno su, do neke mjere, usvojeni i Vladini zahtjevi za odvajanjem sudstva i uprave te osiguranje kompetentna suđenja time što se pravna zaštita mogla zatražiti isključivo pred sudom, a ne više i pred upravnim tijelom u prizivnom postupku.¹⁷

Kao ključni razlog navedenih izmjena Vladina prijedloga Odbor je naveo da viđenje rješavanja sporova u lokalnoj zajednici nagodbom počiva na romantičarskoj zabludi jer u stvarnosti stranke ne odustaju od svojih zahtjeva te u slučaju neuspjeha u nagodbenom postupku ionako pribjegavaju parnici. Štoviše, zastupnici su, na temelju vlastitog iskustva, tvrdili da je mjesni sud kod neobrazovanih seljaka stekao autoritet upravo nastupanjem u sudskoj funkciji te mogućnošću neposrednog traženja sudske zaštite protiv njegove odluke zbog čega bi mirovna i obranička uloga mjesnog suda u stvarnosti narušila taj autoritet i dovela do njegove neučinkovitosti, odnosno do neuvažavanja odluka

¹⁶ Derenčin, *op. cit.* u bilj. 13, str. 7 - 8.

¹⁷ *Ibid.*, str. 4 - 5. Usp. i Derenčinovo obrazloženje u: DS, 1872., str. 1901.

suda. Također se navodilo da bi se u stvarnosti i zajamčena sudska zaštita pred redovnim sudom pokazala kao neučinkovita jer bi ona, s jedne strane, dijelu seljaka zapravo onemogućila ili otežala ostvarivanje prava na sudska zaštitu zbog već navedenih razloga, a, s druge strane, dovela bi do povećanja broja parnica na kotarskim sudovima te, općenito, zagušila ionako preopterećene sudove. Odbor je na Vladine tvrdnje o potrebi jačanja stručne profesionalne osnove sudstva odgovarao upućivanjem na primjere francuskih i badenskih mirovnih sudova koji su imali sudska nadležnost, i to s visokim novčanim cenzusom, kao i naglašavanjem prednosti dobrog poznavanja lokalnih prilika i običaja od strane lokalnih neobrazovanih sudaca pred stručnim znanjem profesionalnih sudaca u slučaju bagatelnih sporova.¹⁸

Zbog tog načelnog razilaženja Vlada je u dva navrata tražila odgodu već zakazanih rasprava o prijedlogu zakona o mjesnim sudovima kako bi zauzela stajalište, odnosno dostavila Odboru svoje sugestije o izmjenama svog prijedloga.¹⁹ Tek je u tom međuvremenu Vlada prikupila statističke podatke koji su govorili u prilog stajalištu zastupnika.²⁰ Takav tijek zbivanja upućuje na to da je unatoč ocjenama Vlade o velikoj važnosti zakona o mjesnim sudovima i bagatelnom postupku ona ipak bila više okupirana drugim poslovima i zanemarivala to pitanje. No, nakon uvida u statističke podatke kao i zbog određenog pritiska javnosti Vlada je na koncu načelno prihvatila prijedlog Zakonodavnog odbora, ali je zahtijevala i unošenje određenih izmjena. Te su izmjene imale za cilj čim veće pojednostavljivanje i pristupačnost propisa laicima te zadržavanje državnog nadzora nad mjesnim sudovima koji bi zadržali obveznu sudbenost. Vlada je tako tražila da dobije ovlaštenje osnivanja po jednog mjesnog suda za više općina s obzirom na to da je ocijenjeno da neke općine prema obrazovnom sastavu stanovništva nisu imale dovoljan kapacitet za osnivanje mjesnih sudova.

¹⁸ Derenčin, *op. cit.* u bilj. 13, str. 6 - 7.

¹⁹ Vlada je prvu odgodu tražila 10. siječnja 1875., kada je trebala početi rasprava o prijedlogu Odbora. Potom je taj prijedlog došao na dnevni red 31. svibnja 1875. kada je Vlada opet tražila odgodu kako bi mogla Odboru dati sugestije o izmjenama prijedloga. Sama ta situacija kao i obrazloženje prijedloga prije upućuje na to da se Vlada u tri mjeseca njime nije previše bavila. Konačno je Zakonodavni odbor dostavio svoj novi izvještaj izrađen nakon kontakata s Vladom te je saborska rasprava o prijedlogu zakona provedena 6. lipnja 1875. DS, 1872., str. 1825, 1883 - 1884, 1892.

²⁰ Prema podacima za razdoblje 1872. - 1874. mjesni su sudovi riješili 272.975 sporova od kojih se je nagodbom okončalo 73.950, a "osudom" 199.025 protiv kojih je uloženo tek 15.475 priziva. Prema Derenčin, *op. cit.* u bilj. 13, str. 9.

Nadalje, Vlada je tražila dobivanje ovlasti da prema svojoj ocjeni proširi nadležnost pojedinih mjesnih sudova do visine od 60 forinti u sredinama koje bi zbog imovinske snage i obrazovanosti stanovništva smatrala doraslima za takvu širu nadležnost. Konačno, Vlada je tražila da se prisega isključi kao dokazno sredstvo upućujući na tendenciju napuštanja tog iracionalnog dokaznog sredstva i mogućnost njegove zlorabe pred sudom laika koji teško mogu razumjeti pravnu dimenziju prisege, a, osim toga, prisega je bila isključena i iz maličnog postupka pred kotarskim sudovima. Konačno, Vlada je tražila da se za cijeli taj sklop donesu dva zakona, i to o mjesnim sudovima i postupku pred njima te o maličnom postupku pred kotarskim sudovima.²¹ Sa svim se tim izmjenama hrvatsko rješenje i načelno razlikovalo od austrijskog uzora.

Tako su na dnevni red Sabora konačno došli prijedlog Zakona o mjesnim sudovima i postupku pred njima te prijedlog Zakona o postupku u pravnim poslovima manje vrijednosti pred kotarskim sudovima.²² Prijedlog Zakona o mjesnim sudovima i postupku pred njima utvrđivao je da se mjesni sud u pravilu ustrojava za svaku općinu, ali je Vladi davao ovlaštenje za osnivanje zajedničkog mjesnog suda za dvije ili više općina kao i za određivanje njegova središta (§ 1.). Sud se trebao sastojati od mjesnog suca, njegova zamjenika i prisežnika koji su službu vršili besplatno, a na godinu dana ih je biralo općinsko zastupstvo, odnosno objedinjena općinska zastupstva u slučaju zajedničkog mjesnog suda (§§ 3. - 6.). Sudsko osoblje je u gradovima određivao načelnik dok su ga u ostalim općinama činili bilježnik i općinsko osoblje (§ 17.). Izbor mjesnog suca i zamjenika na prijedlog upravne vlasti potvrđivao je ban, a nakon trostrukog odbijanja potvrde ban je na prijedlog upravnih vlasti trebao imenovati drugog suca (§ 7.). Za mjesnog suca mogao je biti izabran općinar (pripadnik općine) koji je imao stalno prebivalište u općini, imao najmanje 30 godina i bio pismen, što je trebalo jamčiti kvalitetno obavljanje te funkcije (§ 8.). Kao osobe "nesposobne" za obavljanje funkcije suca, njegova zamjenika i prisežnika navedene su osobe osuđene ili optužene zbog zločina, prijestupa ili prekršaja kojim se vrijeđalo javno ćudoređe ili koji je počinjen zbog koristoljublja te osobe u stečaju (§ 9.). Za suca mjesnog suda nisu mogli biti izabrani ni ban i odjelni predstojnici Zemaljske vlade, suci i sudski službenici, svećenici, učitelji i aktivne vojne osobe te osobe koje su mogle otkloniti izbor (§ 10.). Među onima koji su mogli otkloniti izbor bili su saborski zastupnici, osobe starije od 65 godina,

²¹ *Ibid.* Usp. i obrazloženje Zakonodavnog odbora u: DS, 1872., str. 1909.

²² Osnovu o mjestnih sudovih i postupku pred njima v. u: DS, 1872., str. 1909 - 1917.

odvjetnici, aktualni suci i prisežnici mjesnog suda, liječnici i drugi (§ 11.). Suci, zamjenici i prisežnici birali su se u općinskom vijeću s liste osoba koje su udovoljavale navedenim uvjetima koju je izrađivalo općinsko poglavarstvo (§ 13.). Tako izabrani članovi mjesnog suda koje je potom imenovao ban bili su dužni prihvatiti postavljenje uz prijetnju novčanom kaznom od 25 do 50 forinti te su davali prisegu pred predsjednikom teritorijalno nadležnog kotarskog suda (§§ 14. - 15.). Broj prisežnika je za pojedini mjesni sud utvrđivala Vlada prema broju obrazovanih pripadnika pojedine općine.²³

Mjesni sud je sudio u sastavu koji su činili mjesni sudac kao predsjednik i dvojica prisežnika (§ 19.), trebao je zasjedati barem jedanput tjedno (§ 17.), a rješidbe je izricao u ime kralja. Kao što je rečeno, nadležnost suda je obuhvaćala građanskopravne sporove do 100 forinti u gradovima, a do 30 forinti u ostalim općinama, s tim da je Vlada mogla povisiti taj iznos na 60 forinti u slučaju odgovarajućih okolnosti (broj i profesionalna struktura stanovništva, prometne okolnosti itd.) dok je mjesna nadležnost bila određena prema prebivalištu tuženika (§§ 21., 24.). Postupak se pokretao tužbom, bio je krajnje rudimentarno uređen, počivao je na načelima usmenosti, neposrednosti, dispozitivnosti i javnosti, a stranke su mogle biti zastupane po punomoćnicima, ali ne i po odvjetnicima. Temeljna i jako naglašena svrha rasprave bila je postizanje nagodbe te se postupak okončavao presudom tek u slučaju da nije bilo moguće postići nagodbu (§§ 26. - 37.). Izričito je bila isključena prisega kao dokazno sredstvo, a vrijedilo je načelo slobodne sudačke ocjene dokaza (§§ 38. - 47.). Postupak se završavao "osudom" koja nije morala biti obrazložena (§ 48.). Protiv presude i rješenja kojim se mjesni sud proglašavao nenadležnim mogao se usmenim ili pismenim putem izjaviti priziv ("pritužba") kotarskom sudu koji je odlagao izvršenje (§§ 53. - 58.). Presuda mjesnog suda nije trebala biti obrazložena, a o postupku se nije vodio zapisnik.²⁴

Prizivni postupak pred kotarskim sudom bio je uređen paralelnim prijedlogom Zakona o postupku u pravnih poslovih manje vrijednosti (o postupku bagatelnom ili maličnom) pred kr. kotarskim sudovi (gradsko-delegovanima kot. sudovi) koji je u Saboru bio prihvaćen bez rasprave te je stupio na snagu 1876.²⁵ Prema tom je zakonu kotarski sud u prizivnom postupku protiv presude

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Prijedlog spomenutog zakona i postupak njegova usvajanja v. u: DS, 1872., str. 1928, 1939. Zakon od 3. X. 1875. o postupku u pravnih poslovih manje vrijednosti (o po-

ili rješenja mjesnog suda raspravljao na ročištu koje je morao sazvati u roku od tjedan dana od dana primitka obavijesti o prizivu, a sukladno općem načelu koje je vrijedilo za njegovo postupanje trebao je nastojati spor riješiti na jednom ročištu. Također je kao opće načelo maličnog postupka vrijedilo načelo slobodne sučeve ocjene dokaza. Priziv je rješavan u posebnom postupku u kojem se predmet ponovno raspravljao, što je razumljivo s obzirom da se o raspravi pred mjesnim sudom nije vodio zapisnik. Stranke su pred kotarskim sudom mogle iznositi nove činjenice i dokaze, a mogle su i smanjiti, ali ne i povećati tužbeni zahtjev. Kotarski je sud mogao presudu mjesnog suda održati u cijelosti ili preinačiti, o čemu je rješavao u izreci presude, ali je u slučaju preinačenja odluke mjesnog suda o njegovoj nenadležnosti upućivao da predmet riješi mjesni sud. Pravni lijek protiv presude i drugih odluka kotarskog suda donijetih u postupku priziva protiv odluke mjesnog suda nije bio dopušten (§§ 16., 30., 84. - 91. Zakona o postupku u pravnih poslovih manje vrijednosti (o postupku bagatelnom ili maličnim) pred kr. kotarskim sudovi (gradsko-delegovanimi kot. sudovi).

U kratkoj saborskoj raspravi o prijedlogu Zakona o mjesnim sudovima i postupku pred njima više je zastupnika predložilo podizanje granice najnižeg propisanog minimuma s 30 na 60 forinti obrazloživši to proširenje nadležnosti približavanjem sudbenosti običnom puku. No, Vlada je taj prijedlog odbila s obrazloženjem da bi to značilo davanje razmjerno velikih ovlasti sudu sastavljenom od laika i ujedno se pozvala na dotadašnju hrvatsku i suvremenu austrijsku regulativu u kojoj je najniži propisani minimum bio 25 forinti. Drugi su pak zastupnici osporili ovlaštenje Zemaljske vlade da u pojedinačnim slučajevima granicu od 30 forinti prema svom nahodjenju povisi na 60 forinti tvrdeći da je riječ o protuustavnosti i nedopuštenu delegiranju zakonodavnih ovlasti što može postati opasan presedan kao i da se time otvara mogućnost političke zlorabe toga prava koje Vlada može koristiti kao vid nagrađivanja pojedinih općina (Ignjat Brlić). Zbog toga je predloženo da se takvi slučajevi rješavaju izmjenama zakona (Fran Vrbanić). No, Vlada je te prigovore i prijedloge odbila upozoravajući i da je oportunistički da podobnost pojedinih sredina za proširenje nadležnosti ocjenjuje Vlada na temelju podataka negoli zastupnici opterećeni obzirima prema sredinama iz kojih dolaze. Potom je prijedlog zakona prihvaćen

stupku bagatelnom ili maličnim) pred kr. kotarskim sudovi (gradsko-delegovanimi kot. sudovi) v. u: SZ, 1876., str. 698 - 721.

uz neke druge, tek nebitne izmjene.²⁶ Ubrzo potom zakon je dobio potvrdu od vladara te je objavljen i stupio na snagu 1876.²⁷ Vladinim uredbama za provedbu zakona osnovano je 168 mjesnih sudova za područje Banske Hrvatske i doneseni detaljniji propisi o njihovu osnivanju i poslovanju. Nakon ujedinjenja Vojne krajine osnovano je još 157 mjesnih sudova na prijašnjem krajiškom području.²⁸ Tako prihvaćen zakon u skladu s namjerama Zakonodavnog odbora bio je nadograđen na dotadašnju regulativu, ali je bio i bitno poboljšana, posebice glede dosljednijeg i preciznijeg određenja postupovnih odredaba. Rješenja iz zakona i načelno su ga odmaknula od austrijskog mjesnog suda kao početnog uzora.

Zakon o mjesnom sudu i postupku pred njima je nakon donošenja u više navrata mijenjan i dopunjavani, a na njega se odnosio i niz podzakonskih propisa izvršne vlasti. No, te izmjene nisu mijenjale i osnovna obilježja njegova položaja i ustroja kao ni postupka izuzev promjene gornje granice spora male vrijednosti.²⁹ Uz nužne prilagodbe novom pravnom režimu i navedene promjene taj zakon iz 1876. ostao je na snazi i nakon 1918. na hrvatsko-slavonskom pravnom području u novoj jugoslavenskoj državi³⁰ gdje je bio preuzet i u pravni sustav

²⁶ Postupak usvajanja Osnove o mjestnih sudovih i postupku pred njima v. u: DS, 1872., str. 1606, 1817, 1825, 1883 - 1884, 1892, 1901 - 1906, 1909 - 1928, 1929, 1939.

²⁷ Zakon od 3. X. 1875. o mjestnih sudovih i postupku pred njima v. u: Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1876., Zagreb, 1877., (dalje u tekstu: SZ, 1876.), str. 679 - 697.

²⁸ Broj mjesnih sudova je tijekom vremena mijenjan. Banske naredbe o osnivanju mjesnih sudova iz 1877. i 1883. v. u uvodnom "pripomenku" Stjepana Posilovića uz Zakon o mjestnih sudovih i postupku pred njima sa kasnijimi zakoni koji ga popunjuju ili preinačuju i sa svim na nj odnosećimi se naredbama i nekimi rješenjima naših viših sudišta, "Ur. Dr. Stjepan Posilović", Zagreb, 1903. i *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji. I.*, "Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar", Zagreb, 1899., str. 597 - 602 (tekst u bilješkama) *sqq.*

²⁹ Propise koji su mijenjali i dopunjavali Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima iz 1876. v. u: Zakon o mjestnih sudovih i postupku pred njima, cit. u bilj. 27; *Tumač maličnom postupku*, "Sastavio Dr. Milan Kugler", Zagreb, 1917. i *Malični postupnik od 3. listopada 1876. sa svima izmjenama i nadopunama uz tumač popraćen rješenjima viših sudova*, "Sastavili dr. Franjo Žilić i dr. Miroslav Šantek", Zagreb, 1931.

³⁰ Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima nastavio je vrijediti na području Apelacionog suda u Zagrebu s izuzetkom područja kotarskih sudova bivšeg ugarskog i austrijskog područja (Čakovac, Prelog, Kastav, Krk, Rab i Pag) na kojima su nastavili vrijediti austrijski i ugarski propisi, pri čemu je i prema ugarskim propisima postojao općinski sud kao inokosni sud u parnicama male vrijednosti. *Opštinski sudovi* koji su su-

Banovine Hrvatske³¹, a potom ga je u svoj pravni sustav preuzela i Nezavisna Država Hrvatska.³² Tako je mjesni sud bio dugovječna institucija u hrvatskom pravnom sustavu.

4. PRIRODA MJESNE SUDBENOSTI PREMA UREĐENJU IZ 1876.

U uređenju položaja i nadležnosti mjesnih sudova bili su prisutni i elementi sudbenosti, ali i elementi upravne vlasti. Iz odredaba Zakona o mjesnim sudovima i postupku pred njima bilo je vidljivo da odredbe o sucima i suđenju mjesnog suda nisu bile usklađene nego su, štoviše, bile i u protivnosti s pojedinim načelnim odredbama Zakona o vlasti sudačkoj koje su jamčile odvojenost sudova od uprave i neovisnost suđenja. To je bilo uočljivo u pogledu besplatnosti i obveznosti zvanja mjesnog suca, što nije jamčilo njegovu neovisnost, u izborivosti sudaca na određeni rok umjesto doživotnog postavljenja, u ovlaštenju Vladi da osniva mjesne sudove umjesto da se oni osnivaju zakonom kao i u ovisnosti mjesnog suda o općinskim organima glede pomoćnog osoblja. Time su neposredno bile negirane pojedine odredbe Zakona o sudačkoj vlasti, i to odredbe o neovisnosti sudstva od uprave, o osnivanju i ukidanju sudskih organa te o propisivanju unutarnjeg ustrojstva i poslovanja isključivo zakonom, o profesionalnom položaju, odnosno plaćenosti sudačkog zvanja, o imenovanju sudaca od kralja konačno i doživotno, a nije bila prisutna ni zaštita sudaca od premještanja protiv njihove volje. Otuda se suci i prisežnici mjesnog suda ne mogu smatrati sucima u smislu Zakona o vlasti sudačkoj, a mjesni se sudovi ne mogu smatrati

dili u parnicama male vrijednosti postojali su i na srbijanskom i crnogorskom pravnom području u različitim oblicima. Čulinović, F., *Pravosude u Jugoslaviji*, Zagreb, 1946., str. 102 - 103, 119 - 120; Zuglia, S., *Građanski parnični postupak u Hrvatskoj i Slavoniji: predavanja*, Zagreb, [s. a.], *passim*; Zuglia, S., *Građansko procesno pravo Kraljevine Jugoslavije*, Beograd, 1936., str. 162.

³¹ Tako je naredbom Banske vlasti, Odjela za pravosude od 3. veljače 1940. osnovan mjesni sud za novosnovanu općinu Ludbreg Trg dok je mjesni sud u Ludbregu zadržao nadležnost za preostatak područja te prijašnje općine. Usp. navedenu naredbu u: *Narodne novine*, 1940., str. 50, 368.

³² Tako je naredbom ministarstva pravosuđa i bogoštovlja od 9. svibnja 1942. osnovan novi mjesni sud u Bobovcu koji je objedinio područja prijašnjih mjesnih sudova u Bobovcu i Crkvenom Boku. Usp. navedenu naredbu u: Mataić, A. (ur.), *Zakoni i zakonske odredbe, naredbe itd. proglašene od 1. svibnja do 12. svibnja 1942., knjiga XVI (svezak 151 - 160)*, Zagreb, str. 268 - 269.

sudovima u smislu tog zakona. Konačno, unatoč bitnoj određenosti postupka zaštitom privatnih interesa u postupku pred mjesnim sudom moguće je identificirati i prisutnost javnog interesa u smislu osiguranja pristupačne, učinkovite i okolnostima prilagođene pravne zaštite za sve građane.

No, suđenje pred mjesnim sudom imalo je karakteristike sudbenosti s obzirom na neke funkcionalne elemente. Predmet postupka bio je "klasičan" predmet parnice čija je jedina razlika prema parničnom postupku bila visina potraživanja, s tim da je ona za hrvatske prilike bila vrlo visoka te viša negoli u Austriji i njemačkim zemljama.³³ Gornje granice visine potraživanja upućivale su da je tako propisana nadležnost za svrhu imala i odtjecanje redovnih sudova. Štoviše, s obzirom na visinu potraživanja prije bi se moglo reći da su mjesni sudovi imali djelomičnu parničnu nadležnost, a postupak pred njima je u bitnom bio blizak parničnom. Kao svrhu postupka, u kojem je bilo važnije načelo dispozicije negoli oficioznosti (koje je karakterističnije za upravni postupak) može se identificirati privatni interes. Osim toga, prijašnji naziv odluke mjesnog suda *rješenje* bio je izmijenjen u *osuda*, a ona se izričala u ime kralja – sukladno načelu iz Zakona o vlasti sudačkoj da se presude izriču u ime kralja. U postupku sudske zaštite protiv pravomoćne presude mjesnog suda pred kotarskim se sudom u praksi izričala i odgoda izvršenja tog akta što je postupanje

³³ Donja granica postupka pred mjesnim sudom u Hrvatskoj bila je viša negoli u Austriji (25 i 100 forinti) i Vojnoj krajini (25 i 50 forinti), Würtembergu (15, 20 i 30 forinti) i Badenu (5 i 24 forinti). U Hrvatskoj se ta visina može ilustrirati zakonom određenim iznosima novčanih naknada za službenike. Tako je godišnja plaća vicebana bila 5.000 forinti (i 1.000 forinti dodatka), a naknada za stanarinu 500 forinti, ravnatelj Vladinih uredskih služba primao je 1600 i 300, a najmanje je u Vladi primao pomoćni podvornik, i to 350 i 80 forinti. Na županijskoj razini veliki župan primao je 2600 i 350, podžupan 1800 i 300, a najniže plaćeni pomoćni podvornik 250 i 60 forinti (Osobnu i plaćevnu šemu v. u: DS, 1872., II., str. 1397). Kvartalna pretplata na novine *Obzor* iznosila je 3,5 forinte za Zagreb, a 4,5 forinte izvan Zagreba, što je bilo 14, odnosno 18 forinti godišnje; cijena polubijelog kruha u Zagrebu je iznosila 6 - 8 filira, a u *Obzoru* su se muške i ženske košulje reklamirale po cijeni od 1 do 10 forinti dok su uvozne engleske kabanice stajale 10 forinti. Činjenica da je iznos od 30 forinti za izvangradska područja svjesno bio disproporcionalno veći (u odnosu na Austriju) te da je Vlada koristila svoje ovlasti i doista podjeljivala pojedinim seoskim općinama nadležnost do 60 forinti upućuje na to da se na selu odvijao najveći broj parnica niže vrijednosti. Iz toga proizlazi i jaka motiviranost zadržavanja mjesnog suda sa svrhom supstituiranja parničnog postupka i istodobnog približavanja učinkovite pravne zaštite širokom krugu stanovništva. Posilović, S., *Kratke primjedbe na zakon o mjestnih sudovah*, Mjesečnik Pravničkoga društva u Zagrebu, br. 6, 1880., str. 1, 22.

približilo postupku priziva unutar sudbene vlasti. K tomu, unatoč personalnoj vezi mjesnog suda s upravnim (samoupravnim) organima nije postojala mogućnost da potonji izdaju mjesnim sucima načelne ili pojedinačne naputke o radu. Stoga upravni organi nisu mogli neposredno utjecati na sudsku djelatnost koja je utoliko bila funkcionalno neovisna jer nije postojala ni mogućnost priziva pred upravnim organima pa uopće nije postojala funkcionalna veza s upravnom vlašću. Štoviše, za razliku od prijašnjeg rješenja, nadzor nad mjesnim sudom trebao je na temelju propisa vršiti kotarski sudac. Utoliko se može govoriti o vrlo važnim funkcionalnim obilježjima sudbenosti u slučaju mjesnog suda dok personalna i organska povezanost s upravnim organima ne ugrožava gledanje na mjesni sud kao na sudski organ.³⁴

No, i unatoč tomu što se mjesni sud konvencionalno smatrao dijelom sudbene vlasti u praksi su se pojavila nastojanja upravnih organa da mjesni sud tretiraju kao dio uprave. Tako su upravni organi počeli preuzimati stegovnu odgovornost nad mjesnim sudovima popunjavajući pravnu prazninu u tom području tumačenjem o postojanju vlastite stegovne nadležnosti na temelju svoje uloge u predlaganju kandidata za mjesne suce banu. Nakon faktičnog preuzimanja stegovne nadležnosti upravni su organi faktično počeli preuzimati i pravo nadzora nad mjesnim sudovima iako je ono zakonom bilo izričito dodijeljeno kotarskim sudovima. Utoliko je Vlada bila prisiljena intervenirati radi jamčenja isključive nadzorne vlasti kotarskog suda dok je pitanje nosioca stegovne vlasti ipak riješeno tumačenjem u korist općinskog zastupstva iz kojeg su i proizlazili suci mjesnog suda, a ne u korist organa uprave.³⁵

Utoliko se postavlja pitanje prirode mjesnog suda. S obzirom na navedena obilježja čini nam se da je najbliže stvarnosti određenje da je bila riječ o posebnom laičkom sudu koji je bio dio sustava sudbene vlasti, a tako se postavila i hrvatska doktrina u svojim malobrojnim razmatranjima tog pitanja.³⁶ Ipak,

³⁴ Čini mi se da bi se u pristupu mjesnom sudu kao sudu mogao uporabiti apstraktni idealtip koji postavlja M. Shapiro određujući sud kao organ koji uključuje neovisnog suca koji primjenjuje prethodno postojeće pravne norme nakon provedenog postupka u namjeri da dobije dihotomnu odluku kojom se jednoj strani priskrbljuju pravom zajamčena prava dok se za drugu utvrđuje da je u krivu. Shapiro, M., *Courts. Comparative and Political Analysis*, Chicago – London, 1986., str. 1.

³⁵ Šmit, E., *Nadzor nad mjestnim sudovima i disciplinarna vlast proti organima mjestnog suda*, Mjesečnik Pravničkoga društva u Zagrebu, br. 34, 1908., str. 10, 870 - 874.

³⁶ Zakon o uređenju redovnih sudova donesen 1929. u Kraljevini Jugoslaviji u § 3. izričito utvrđuje da u red posebnih sudova pripadaju i "opštinski (mesni) sudovi odvojeni od

s obzirom na vrlo izražene upravne elemente, osobito na elemente organske sprege s upravom, zasigurno se može govoriti i o miješanju sudstva i uprave, odnosno samouprave. Takav je spoj sudstva, uprave i samouprave na razini mjesnih sudova i u drugim zemljama bio uobičajenija pojava negoli odvojenost dviju vlasti, ali su i unatoč tomu takvi organi smatrani sudskima.³⁷ Ipak, u slučaju mjesnog suda u Hrvatskoj bila je riječ o vrlo važnim ovlaštenjima jer je, s obzirom na visinu spora, taj laički organ kod kojeg su se miješali uprava i sudstvo stvarno obavljao dio parnične sudbenosti.

U takvu određivanju položaja mjesnog suda do izražaja je došla prvotna težnja Vlade da provede načelo odvajanja sudstva i uprave proglašeno u Zakonu o vlasti sudačkoj, ali i da u pragmatički uvjetovanim kompromisnim oblicima zadrži njegovu učinkovitost te osigura poseban i pun sudski nadzor odluka toga laičkog tijela. Po svoj je prilici takva usmjerenost kao i činjenica da je, ipak, bila riječ o najnižoj sudbenosti, a ne o zakonu koji je sadržavao sustavna rješenja, utjecala na to da Zemaljska vlada prihvaćajući kompromisna rješenja u tom slučaju pokaže za nju neuobičajenu fleksibilnost.

Kao važne odrednice Zakona o mjesnim sudovima i postupku pred njima valja istaknuti i važnost tih sudova i njihove kompromisno određene nadležnosti s obzirom na racionalizaciju i ekonomičnost cjelokupnog sustava pravne zaštite. Za razliku od redovnog sudstva mjesni sudovi nisu opterećivali zemaljski proračun, a rješavali su vrlo velik broj sporova koji bi inače opteretio redovne sudove i vodio umnažanju broja sudova i sudaca.³⁸ Pokraj već skučenih sredsta-

opštinske upravne vlasti". Zakon o uređenju redovnih sudova v. u: *Organizaciono zakonodavstvo*, I., Zagreb, 1929. U razmatranjima S. Zuglie o mjesnom sudu i maličnom postupku proizlazi da te sudove on smatra posebnim dijelom sudbene vlasti. Zuglia, S., *Gradanski parnični postupak u Hrvatskoj i Slavoniji*, op. cit. u bilj. 30, *passim*. Tomu u prilog ide i to što hrvatski upravni teoretičari u svojim najvažnijim radovima uglavnom nisu razmatrali pitanje mjesnih sudova. Štoviše, V. Krišković je razmatrajući pitanje mjesnog suda u kontekstu samoupravne dimenzije kao i u kontekstu odnosa sudstva i uprave izričito označio mjesni sud kao državni sud navodeći da je on sud jer obavlja dio redovnog sudovanja, a da je državni organ, a ne općinski sudski organ jer izriče presudu u ime kralja, jer polaže prisegu pred kotarskim sucem, jer pravni lijekovi idu na državne sudove unatoč tomu što je mjesni sudac biran i plaćen od općine dok su prisežnici zastupnici općinskog vijeća koji tu službu vrše besplatno. Krišković, V., *Upravna nauka*, Zagreb [1904.] (skripta, strojopis), str. 21 - 22, 88.

³⁷ Shapiro, op. cit. u bilj. 34, str. 60.

³⁸ O povoljnim rezultatima mjesne sudbenosti v. Posilović, op. cit. u bilj. 33, str. 21. Zuglia ističe štednju proračunskih sredstava kao glavni razlog osnivanja mjesnih sudova u

va zemaljskog proračuna ograničenog odredbama Hrvatsko-ugarske nagodbe osnivanje novih sudova i zapošljavanje većeg broja novih sudaca vjerojatno i ne bi bilo moguće te bi opterećenja sudova predmetima male vrijednosti utjecala na kvalitetu sudske zaštite i ugrožavanju pravne sigurnosti.

5. ZAKLJUČAK

U cjelini gledano, s razmjerno širokom nadležnošću te pristupačnošću mjesnih sudova kao laičkih sudova koji su bili dio sudbenog sustava s obveznom nadležnošću i uz osiguravanje mogućnosti sudske revizije njihovih odluka omogućena je razmjerno dobra pravna zaštita najširem krugu stanovništva, zajamčena kvaliteta konačnih odluka, izbjegnuto ugrožavanje rada redovnih sudova i opterećivanje proračuna i time omogućeno pokrivanje i ostalih potreba pravnog sustava. Po svom su položaju mjesni sudovi bili dio sudbenog sustava iako su se u njima zamjetno miješala sudska i upravna obilježja.

Hrvatskoj i drugdje dok kao svrhu predlaganja Zakona o mjesnim sudovima, Zakona o bagatelnom postupku (kao i Zakona o nadležnosti u trgovačko-mjениčnoj sudbenosti) vidi u sporosti postupka u redovnim parnicama, odnosno u ubrzanju i pojednostavljivanju postupka u sporovima male vrijednosti i omogućivanju redovnim sudovima da brže i temeljitije rješavaju parnice iz svoje nadležnosti. Zuglia, S., *Gradanski parnični postupak u Hrvatskoj i Slavoniji*, op. cit. u bilj. 30, str. 18, 44. Načelnu važnost jeftinosti i učinkovitosti mjesnih sudova ističe i Shapiro (Shapiro, op. cit. u bilj. 34, str. 60). No, valja reći da samo zbog pojednostavljivanja postupka pred mjesnim sudovima i odterećenja redovnih sudova nije bilo nužno poduzimati reformu postojećih propisa, nisu pravi razlog bile ni mane dotadašnjih propisa koje su već na neki način bile "prihvaćene" pa su i zastupnici isticali da se institut mjesnog suda u dotadašnjem obliku uspješno potvrdio. Čini nam se da je ključna motivacija Vlade ipak bila dosljedna provedba načela o odvajanja sudstva i uprave iz temeljnog propisa o sudačkoj vlasti.

Summary

Dalibor Čepulo *

BETWEEN JUDICIARY AND ADMINISTRATION: LOCAL COURTS IN THE LEGAL SYSTEM OF CROATIA-SLAVONIA

Local courts were introduced in the Croatian-Slavonian judiciary in 1860 following a decree of the Austrian government enacted at the end of the period of absolutism. Local courts were finally regulated by Croatian autonomous legislation in 1876, which remained in force until 1945. Local courts were small claim courts and parties were allowed to appeal to the first instance courts. However, due to the fact that they had jurisdiction for matters of relatively high amount in dispute, local courts de facto executed an important part of the "classic" civil jurisdiction. Local courts were well accepted in Croatian society. Their broad acceptance was the main reason why majority of deputies in the Croatian Diet refused the Croatian Government's project (drafted on the basis of new Austrian models) of turning local courts into (non-mandatory) arbitration courts in order to ensure strict application of the principle of separation of judiciary from administration. Thus, due to pragmatic reasons local courts persevered in the Croatian legal system as a part of administrative branch, but in practice they were considered an integral part of judiciary.

Keywords: local courts, lay judiciary, judiciary and administration, small claims procedure.

* Dalibor Čepulo, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb.