

# Hrvatska javna uprava

Časopis za teoriju i praksu javne uprave

## Croatian Public Administration

A Journal for theory and practice of public administration

### *Nakladnik/Publisher:*

Institut za javnu upravu, Sv. Ćirila i Metoda 4, 10000 Zagreb,  
Organizator d.o.o., Ulica kralja Zvonimira 26/III., p.p. 584, 10000 Zagreb

### *Uredništvo/Editorial Board:*

Teodor Antić (Rijeka), Ivo Borković (Split), Božo Gagro (Zagreb), Zvonimir Lauc (Osijek), Jurica Malčić (Zagreb), Mira Martinec (Zagreb), Dragan Medvedović (Zagreb), Željko Pavić (Zagreb), Zoran Pičuljan (Zagreb), Marijan Prus (Zagreb), Milan Ramljak (Zagreb), Branko Smerdel (Zagreb)

### *Dopisno uredništvo/Corresponding members:*

Marc Gjidara (Paris), James G. March (Stanford-SAD), Joseph Marko (Graz), Andrzej Piekara (Warszawa), Herwig Roggemann (Berlin), Heinrich Siedentopf (Speyer), Neven Šimac (Paris), Gorazd Trpin (Ljubljana)

### *Glavni i odgovorni urednik/Editor in Chief:*

Dragan Medvedović

### *Tajnik uredništva/Secretary:*

Ivan Šprajc

### *Adresa uredništva/Address:*

Časopis: Hrvatska javna uprava, Sv. Ćirila i Metoda 4, 10000 Zagreb, Hrvatska  
Tel. (01) 4895 611; 4895 625; faks (01) 4851 801

### *Likovna oprema:*

Luka Gusić

### *Lektura i korektura:*

Branka Römer

### *Prijevodni sažetaka na engleski jezik:*

Dunja Vičan

### *Računalna obrada i tisak:*

Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb

Naklada: 800 primjeraka

### *Pretplata/Subscription:*

Časopis izlazi tromjesečno. Godišnja pretplata za Hrvatsku iznosi 400,00 kn i uplaćuje se na žiro-račun broj 30105-603-41266, Organizator, Zagreb (s naznakom na virmanu: za časopis Hrvatska javna uprava). Godišnja pretplata za inozemstvo iznosi 100 US\$ ili ekvivalent u drugoj konvertibilnoj valuti i uplaćuje se na devizni žiro-račun broj 3706770, Zagrebačka banka d.d., Zagreb, swift: ZABA; HR2X

The journal is published quarterly. Annual subscription for Croatia is 400 kn and is being paid on giro-account 30105-603-41266. Annual subscription for abroad is 100 US\$ or equivalent in any convertible currency and is being paid on the account 3706770, Zagrebačka banka d.d., Zagreb, swift: ZABA; HR2X

# Hrvatska javna uprava

Godina 3. (2001.)  
Broj 1., str. 3.-176.  
Zagreb, 2001.  
UDK 35(497.5)  
ISSN 1331-6443

## SADRŽAJ

603/01

### RADOVI:

*Eugen Pusić:* Budući razvitak hrvatske uprave 3

*Ivan Pubeč:* Okvirna pravno-politička pitanja regionalnog ustroja  
Republike Hrvatske (prilog upravljanju razvitkom lokalne i regionalne  
samouprave u republici Hrvatskoj) 21

*Ivan Koprić:* Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave  
1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz  
2000. godine 63

*Dalibor Čepulo:* Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi  
1874-1876. 89

*Jelena Čuveljak:* Odgovornost države za štetu nastalu fizičkim i pravnim osobama  
obavljanjem službe ili druge djelatnosti državnih organa i drugih  
javno-pravnih osoba 127

### PRIKAZI:

*Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava (Zoran Oklopčić)* 145

### SUDSKA PRAKSA:

Europski sud za ljudska prava 149

Ustavni sud Republike Hrvatske 155

Upravni sud Republike Hrvatske 169

*Izgradnja hrvatske moderne uprave  
i javnih službi 1874-1876.\*  
Dalibor Čepulo\*\**

UDK 352/354 (497.5) "1874/1876"  
Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: 27. 6. 2001.  
Prihvaćeno: 10. 7. 2001.

Upravne reforme poduzete u razdoblju uprave bana Ivana Mažuranića (1873-1880) radikalno su raskinule s tadašnjim ostacima tradicionalnog hrvatskog municipalnog ustroja te gotovo posve istisnule samoupravne elemente. Glavna obilježja upravnih zakona donijetih u Hrvatskom saboru u razdoblju 1874-1876. bili su etatizacija, centralizacija, profesionalizacija i namjera uvođenja modernih i racionalnih metoda upravljanja. U sklopu širenja nadležnosti državne uprave na nova područja i redefiniranja nekih njezinih zadataka došlo je i do osnivanja zametaka javnih službi koje su uvjerljivost svoga djelovanja djelomično zasnivale na znanju, a uključivale su i stručno, nedržavno osoblje.

*Ključne riječi:* teritorijalna uprava, županije, javne službe, Mažuranićeve reforme

Upravne reforme 1874-1876. radikalan su prekid s hrvatskom municipalnom tradicijom i uvode nove elemente u hrvatsku upravnu kulturu. Upravni zakoni tada donijeti bili su dio šireg reformskog sklopa koji je karakterizirao razdoblje upravljanja bana Ivana Mažuranića (1873-1880). Konačni cilj Mažuranićevih reformi bio je pretvaranje hrvatskog društva iz razmjerno zaostalog u

\* Ovaj je rad izrađen u sklopu autorova istraživačkog projekta *Introducing the Rule of Law in Peripheral Regions in the 19th Century* prihvaćenog pri Research Support Scheme of the Open Society Institute (Prague), No 648/2000. Glavne teze iz članka bile su iznijete na znanstvenom skupu *Regionalizacija Hrvatske - prošlost sadašnjost, budućnost*, Zagreb, 25. travnja 2001. u priopćenju *Modernizacija i centralizacija: Mažuranićeva reforma županijskog ustroja u Hrvatskoj*.

\*\* Dalibor Čepulo, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

moderno. U tim je zahvatima uprava zauzimala vrlo značajno mjesto jer je smatrana ključnim mehanizmom putem kojeg se može utjecati na oblikovanje društvenih odnosa i usmjeravati društveni razvoj. Zanimljivost upravnih reformi 1874-1876. napose izvire iz toga što su one bile izrazito racionalno i modernizacijski usmjerene te su negirale dotadašnje povijesno očvrstute odrednice upravnog ustroja. Druga zanimljivost tih reformi, koja također proizlazi iz njihove racionalne profiliranosti, jest izraženije oblikovanje nekih upravnih djelatnosti kao javnih službi.

Da bi se moglo bolje razumjeti značenje Mažuranićevih upravnih reformi, treba najprije pokazati razvoj uprave u Hrvatskoj od 1848. do samih reformi 1874-1876. godine (I) nakon čega će se prikazati donošenje Zakona o ustroju političke uprave 1874. i raščlaniti njegova glavna obilježja (II), a potom i donošenje i glavna obilježja zakona o uređenju zdavstva, o osnivanju statističke službe te službe za unapređenje poljoprivrede (III) te konačno izdvojiti glavna obilježja upravnih reformi 1874-1876. (IV).

## I.

Ustrojstvo upravno-teritorijalnog sustava u Hrvatskoj bilo je u devetnaestom stoljeću spregnuto s hrvatskim ustavnim uređenjem oličenim u *iura municipalia*. Feudalna teritorijalno-upravna struktura sa županijskom autonomijom kao stožernom institucijom koja je uključivala i mehanizme zaštite *iura municipalia* bila je dijelom autonomne strukture Hrvatske i ujedno brana presezanjima u ta prava. Ta političko-institucionalna dimenzija teritorijalno-upravne strukture bila je spregnuta ili uvjetovana s društvenim, gospodarskim, zemljopisnim, prometnim i drugim činiocima. No, dok je do 1848. feudalno jedinstvo relativno statičnog društvenog i političkog okvira djelovalo kao stabilizirajući činilac na održanje zatečenih upravnih struktura, promjene nakon 1848. godine destabilizirale su cjelokupni pravno-politički sustav i dovele u pitanje i upravne strukture, a u prvi plan izbacile političke odrednice kao odlučujući činilac u traženju odgovarajućih oblika upravnog ustrojstva. U izazovima koji su nastupili pitanje teritorijalno-upravne strukture sve je više dobivalo na važnosti kao jedna od ključnih razvojnih odrednica.

Tako su se u razdoblju pedesetih, šezdesetih i sedamdesetih godina na tom planu sjevla pitanja tradicije i inovacije, centralizacije i decentralizacije,

profesionalnosti i izbornosti, laičke i izobražene uprave, odvojenosti sudstva i uprave i drugi značajni problemi. Pitanje upravnog ustroja bilo je od izrazite važnosti jer se radilo o utvrđivanju kanala putem kojih će se definirati i usmjeravati unutarnji razvoj i u stvarnost prevoditi ključne političke odluke. Pitanje teritorijalno-upravne strukture bilo je zapravo pitanje društvene, gospodarske, prometne, kulturne te pravne i političke modernizacije koja je presudno trebala utjecati i na ukupno unutarnje stanje Hrvatske i na njezin položaj u državi. Stoga je bila razumljiva zainteresiranost sudionika političke scene u Hrvatskoj, ali i političkih snaga iz Beča i Pešte da utječu na određenje upravnog ustrojstva u Hrvatskoj.

Izmjenljivost organizacijskih odrednica Monarhije u kojoj je razdoblje od 1848. do 1867. bilo obilježeno traženjem optimalnog ustroja koji bi jamčio njezin integritet i zaštitu prevladavajućih interesa te unutarnje društveno i političko prestrukturiranje u Hrvatskoj u istom razdoblju odrazili su se na česte i značajne promjene hrvatske teritorijalno-upravne strukture.

Reforme do 1874. bile su nadograđene na tradicionalnu podlogu feudalnog dvojstva županijske i gradske uprave, koje su objedinjavale sudstvo i upravu, pri čemu su i županije i gradovi uživali visok stupanj autonomije i bili predstavljeni u Hrvatskom saboru. Različita društvena podloga i opseg tih jedinica odrazili su se i na razlike u prirodi institucija. Županija je bila samoupravna zajednica lokalnog plemstva s određenim izvornim kao i decentraliziranim ovlastima središnje vlasti i razmjerno razvijenom strukturom podložnih teritorijalnih upravnih i samoupravnih jedinica. Upravna ovlaštenja bila su koncentrirana u rukama velikog župana koji je bio vrhovni upravitelj i rukovoditelj županijskih poslova postavljen i plaćen od kralja te u županijskoj skupštini koja je birala službenike koji su činili magistrat te, na prijedlog bana, i činovnike. Gradska autonomija bila je zasnovana na vladarevim privilegijama, a počivala je na načelnoj jednakopravnosti svih stanovnika s pravom građanstva i predstavljala jednočlanu strukturu lokalne zajednice u kojoj se gradski senat popunjavao iz redova zatvorenog izbornog tijela iz kojeg je proizlazio i gradski sudac i gradski magistrat<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> O položaju gradova u razdoblju staleške države v. Beuc, Ivan. *Povijest institucija državne vlasti kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (pravopovijesne studije)*, Zagreb, 1985, 219-221; Lanović, Mihajlo. *Privatno pravo Tripunija*, Zagreb, 1929, 66-67, 76-78, 166-169, 329.

moderno. U tim je zahvatima uprava zauzimala vrlo značajno mjesto jer je smatrana ključnim mehanizmom putem kojeg se može utjecati na oblikovanje društvenih odnosa i usmjeravati društveni razvoj. Zanimljivost upravnih reformi 1874-1876. napose izvire iz toga što su one bile izrazito racionalno i modernizacijski usmjerene te su negirale dotadašnje povijesno očvrstnute odrednice upravnog ustroja. Druga zanimljivost tih reformi, koja također proizlazi iz njihove racionalne profiliranosti, jest izraženije oblikovanje nekih upravnih djelatnosti kao javnih službi.

Da bi se moglo bolje razumjeti značenje Mažuranićevih upravnih reformi, treba najprije pokazati razvoj uprave u Hrvatskoj od 1848. do samih reformi 1874-1876. godine (I) nakon čega će se prikazati donošenje Zakona o ustroju političke uprave 1874. i raščlaniti njegova glavna obilježja (II), a potom i donošenje i glavna obilježja zakona o uređenju zdavstva, o osnivanju statističke službe te službe za unapređenje poljoprivrede (III) te konačno izdvojiti glavna obilježja upravnih reformi 1874-1876. (IV).

#### I.

Ustrojstvo upravno-teritorijalnog sustava u Hrvatskoj bilo je u devetnaestom stoljeću spregnuto s hrvatskim ustavnim uređenjem oličenim u *iura municipalia*. Feudalna teritorijalno-upravna struktura sa županijskom autonomijom kao stožernom institucijom koja je uključivala i mehanizme zaštite *iura municipalia* bila je dijelom autonomne strukture Hrvatske i ujedno brana presezanjima u ta prava. Ta političko-institucionalna dimenzija teritorijalno-upravne strukture bila je spregnuta ili uvjetovana s društvenim, gospodarskim, zemljopisnim, prometnim i drugim činiocima. No, dok je do 1848. feudalno jedinstvo relativno statičnog društvenog i političkog okvira djelovalo kao stabilizirajući činilac na održanje zatečenih upravnih struktura, promjene nakon 1848. godine destabilizirale su cjelokupni pravno-politički sustav i dovele u pitanje i upravne strukture, a u prvi plan izbacile političke odrednice kao odlučujući činilac u traženju odgovarajućih oblika upravnog ustrojstva. U izazovima koji su nastupili pitanje teritorijalno-upravne strukture sve je više dobivalo na važnosti kao jedna od ključnih razvojnih odrednica.

Tako su se u razdoblju pedesetih, šezdesetih i sedamdesetih godina na tom planu sjevla pitanja tradicije i inovacije, centralizacije i decentralizacije,

profesionalnosti i izbornosti, laičke i izobražene uprave, odvojenosti sudstva i uprave i drugi značajni problemi. Pitanje upravnog ustroja bilo je od izrazite važnosti jer se radilo o utvrđivanju kanala putem kojih će se definirati i usmjeravati unutarnji razvoj i u stvarnost prevoditi ključne političke odluke. Pitanje teritorijalno-upravne strukture bilo je zapravo pitanje društvene, gospodarske, prometne, kulturne te pravne i političke modernizacije koja je presudno trebala utjecati i na ukupno unutarnje stanje Hrvatske i na njezin položaj u državi. Stoga je bila razumljiva zainteresiranost sudionika političke scene u Hrvatskoj, ali i političkih snaga iz Beča i Pešte da utječu na određenje upravnog ustrojstva u Hrvatskoj.

Izmjenljivost organizacijskih odrednica Monarhije u kojoj je razdoblje od 1848. do 1867. bilo obilježeno traženjem optimalnog ustroja koji bi jamčio njezin integritet i zaštitu prevladavajućih interesa te unutarnje društveno i političko prestrukturiranje u Hrvatskoj u istom razdoblju odrazili su se na česte i značajne promjene hrvatske teritorijalno-upravne strukture.

Reforme do 1874. bile su nadograđene na tradicionalnu podlogu feudalnog dvojstva županijske i gradske uprave, koje su objedinjavale sudstvo i upravu, pri čemu su i županije i gradovi uživali visok stupanj autonomije i bili predstavljeni u Hrvatskom saboru. Različita društvena podloga i opseg tih jedinica odrazili su se i na razlike u prirodi institucija. Županija je bila samoupravna zajednica lokalnog plemstva s određenim izvornim kao i decentraliziranim ovlastima središnje vlasti i razmjerno razvijenom strukturom podložnih teritorijalnih upravnih i samoupravnih jedinica. Upravna ovlaštenja bila su koncentrirana u rukama velikog župana koji je bio vrhovni upravitelj i rukovoditelj županijskih poslova postavljen i plaćen od kralja te u županijskoj skupštini koja je birala službenike koji su činili magistrat te, na prijedlog bana, i činovnike. Gradska autonomija bila je zasnovana na vladarevim privilegijama, a počivala je na načelnoj jednakopravnosti svih stanovnika s pravom građanstva i predstavljala jednočlanu strukturu lokalne zajednice u kojoj se gradski senat popunjavao iz redova zatvorenog izbornog tijela iz kojeg je proizlazio i gradski sudac i gradski magistrat<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> O položaju gradova u razdoblju staleške države v. Beuc, Ivan. *Povijest institucija državne vlasti kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (pravopovijesne studije)*. Zagreb, 1985, 219-221; Lanović, Mihajlo. *Privatno pravo Trnparita*. Zagreb, 1929, 66-67, 76-78, 166-169, 329.

Izuzimajući neizbježne odraze uvođenja načela pravne jednakosti ta je struktura preživjela 1848. unatoč tome što je u Saboru postojala inicijativa za njezinom izmjenom. Saborski odbor za uređenje županija nakon prekida zasjednja Sabora izradio je nacrt zakona o uređenju županija koji je predviđao značajnu promjenu županijskog ustroja (odvajanje sudske i upravne vlasti, individualiziranje funkcija i uvođenje odgovornosti funkcionara, davanje autonomije općinama, upravno podvrgavanje županija hrvatskoj vladi i oduzimanje prava na odbacivanje zakona), ali nije uredio i izbore za županijsku skupštinu, bez čega je i promjena ustroja bila bez pravoga učinka. Unutar istog odbora bila je izrađena i Osnova zakona o uređenju gradova, ali je ona bila odbačena u Odboru nakon reakcija u javnosti.<sup>2</sup> Izmjene će biti uvedene nametnutim reformama iz Beča 1850. kada su odvojeni sudstvo i uprava, uvedena centralizacija upravnog aparata, županije su podijeljene na podžupanije kao prvostupanjske jedinice na čelu s podžupanima odgovornima županu koji je preuzeo nadležnosti ukinutih županijskih skupština i bio odgovoran banu. Reformom 1854. godine 54 kotara razdvojeno je na gradske i vanjske, sudstvo i uprava spojeni su na prvostupanjskoj razini u mješovitim kotarskim uredima, a županije su imale tek posrednu funkciju između Namjesništva i kotara. Preuređenjem ustrojstva gradova putem gradskih redova koje je 1850-1852. izdala središnja vlast odvojeni su uprava i sudstvo, djelokrug gradske uprave definiran je kao vlastiti i prenesen, a pravo glasa bilo je ovisno o poreznoj snazi<sup>3</sup>.

S povratom ustavnosti 1860. i odbojnošću rođenom prema apsolutističkim mjerama te s uvjerenjem o snazi i primjerenosti "starodavnih" institucija upravna struktura je po treći put izmijenjena umjerenim prilagodbama županijskog municipalnog sustava, što je karakterizirano vraćanjem jakih samoupravnih ingerencija, reizbornosti činovnika i ideje o municipalnom sudstvu. Međutim, ta prijelazna osnovica iz 1861, u kojoj su se pleli ideja "starodavne" županijske samouprave s potrebom izgradnje moderne uprave i novim

<sup>2</sup> Osnova o gradovima iz 1849. definirala je grad kao "neovisnu oblast pod neposrednim nadzorom vlade", izborno pravo bilo je ograničeno cenzusom spola i drugim cenzusima, predviđalo se tajno glasovanje, zadržavanje izbornošću činovništva, objedinjenost sudstva i uprave. Usp. *Novine dalmatinsko-hercegovačke* od 23. I. 1849. i 25. I. 1849; Čepulo, Dalibor. Položaj i ustroj hrvatskih gradova prema Zakonu o uređenju gradskih općina iz 1881. godine, *Hrvatska javna uprava*, 2, 2000, I, 83-120; Markus, Tomislav. Zakonske osnove odbora Sabora Hrvatske i Banskog vijeća 1849. godine, *Časopis za suvremenu povijest*, 28, 1996, 1-2, 145.

<sup>3</sup> Beuc 1985. 265.

modernim propisima, bila je nedorečena te je prouzročila mnoštvo problema, naročito s obzirom na neujednačenost županija.<sup>4</sup> No, zbog težine problema i sputanosti okolnostima na hrvatskoj političkoj sceni do promjene toga sustava došlo je tek 1870. odnosno nakon uspostavljanja nagodbenog okvira 1868. i osnivanja načelno odgovorne Zemaljske vlade 1869, a poticaj je bio i predstojeće djelomično razvojačenje Vojne krajine.

Zakonski članak XVII:1870. o ustrojstvu županija iz 1870. bio je kompromis između "starodavnih" načela i novih potreba, pa je tako zadržano svih sedam županija, definiranih kao samostalni municipiji sa samoupravnim ovlaštenjima na čelu s velikim županom kojeg je postavljao kralj na prijedlog bana. Ovlasti u županiji bile su raspodijeljene između skupštine, koja je birala upravni odbor na čelu s podžupanom, te magistrata i velikog župana. Takav je sustav omogućavao značajan utjecaj vlade jer je podžupan bio dužan preuzeti poslove koje mu vlada povjeri te su županije u osnovi postale drugostupanjski organi. Najsnažniji utjecaj stekli su činovnici koji su bili zastupljeni u svim tim organima, što je pak jamčilo utjecaj vladine Unionističke stranke, čemu su pridonijeli ukidanje izbornošću i profesionalizacija činovništva.<sup>5</sup> No, unatoč određenim poboljšicima, hibridnost toga rješenja, nestručno činovništvo i unionistička vlada, kojoj do stvarnog reda u upravi nije ni bilo stalo, utjecali su na održanje nereda i samovolje. Glavni razlozi za izmjenu takvog sustava bit će spojenost uprave sa sudstvom i loša teritorijalna podjela kotara koja je za posljedicu imala stvarnu nedostupnost uprave stanovništvu.

<sup>4</sup> Naputak o uređenju županija, slobodnih kraljevskih gradova, slobodnih kotara, povlaštenih trgovišta i seoskih općina bio je prihvaćen na Banskoj konferenciji, a potom, uz neke izmjene, i na Saboru 1861. Navedeni propis v. u: *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, I.* Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb, 1862, xxv-xxx, 73-79 (Zak. čl. LXXXI:1861) i *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1863, I.* Zagreb, 1881, 277-287.

<sup>5</sup> Zakonski članak XVII: 1870. sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o ustrojstvu županijah istih kraljevina, *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1871.* Zagreb, 1872, 233-234, 51-65.

## II.

Perspektiva modernizacije hrvatskih institucija osobito će se pokazati nakon kompromisa Narodne stranke i Ugarske vlade 1873. dio čega je bilo i postavljanje na mjesto bana reformski raspoloženog Ivana Mažuranića koji je imao dugogodišnje upravno iskustvo stečeno obavljanjem najviših upravnih dužnosti. Okosnica Mažuranićevih zamisli bile su reforme u upravi i sudstvu koje je trebalo postaviti na moderne osnove kao pretpostavku poduzimanja daljih reformskih koraka koji su morali počivati na racionalno ustrojenoj sudskoj i upravnoj organizaciji.

Mažuranić je ubrzo nakon nastupa na dužnost prišao pripremi ključnih zakona iz područja sudstva i uprave kojima je temeljna odrednica bila dioba sudstva i uprave. Osnovu za sudske i upravne reforme postavio je Zakon o sudačkoj vlasti koji je imao stvarni značaj temeljnog zakona te su nakon njega trebali uslijediti i odgovarajući zakoni o ustroju sudbene i upravne organizacije. Štoviše, puno stupanje na snagu Zakona o sudačkoj vlasti bilo je uvjetovano reformom uprave, pa je taj zakon zapravo i pretpostavljao donošenje zakona o ustroju uprave.<sup>6</sup>

U daljem reformskom zamahu na području uprave Mažuranić će se najprije usredotočiti na donošenje zakona o upravi kao središnjeg propisa nakon kojeg se tek moglo prići izradi i drugih upravnih zakona koji su morali biti usklađeni s tim zakonom.

Mažuranić je u upravi zatekao teško stanje čija je izmjena bila nužnost. No, Mažuranićeve reformske namjere znatno su prelazile ambiciju pukog poboljšanja dotadašnje upravne strukture. Takav Mažuranićev odnos prema upravi imao je korijene u Mažuranićevoj idejnoj podlozi reformi. Mažuranić je najprije slijedio ideološke naglaske njemačkog liberalizma prema kojem je uprava igrala ulogu ključne poluge koja će biti oslonac provedbe većine ostalih reformi. Stoga je valjalo izgraditi upravno ustrojstvo koje će prvenstveno omogućiti pretakanje modernizacijskih zahvata u stvarnost i osigurati učinkovito usmjeravanje i nadzor toga procesa od središnje vlasti. To je značilo poduzimanje odgovarajućih strukturnih promjena koje će izraziti taj cilj te zamjenu

<sup>6</sup> Usp. Čepulo, Dalibor, Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine - institucionalni, interesni i poredbeni vidovi, *Hrvatska javna uprava*, I, 1999, 2, 247, 254.

nestručnog osoblja u upravi namještenog po kriterijima političke podobnosti i nepotizma. U upravu je trebalo dovesti profesionalno i stručno osoblje koje u političkom smislu neće biti neprijateljski raspoloženo prema reformskom usmjerenju te će, s obzirom na sposobnosti i političko usmjerenje, biti kadra provoditi razmjerno zahtjevne poslove koji će nadoći s reformama.

Rad na pripremi zakona o ustroju uprave tekao je nakon siječnja 1874, zajedno s radom na drugim značajnim zakonima, ali je zbog problema sa Središnjom vladom Osnova zakona o ustroju političke uprave predložena Saboru tek 1. listopada 1874. Rad na tom zakonu izazvao je pažnju domaće te mađarske javnosti koja je počela optuživati Mažuranića i Narodnu stranku da na taj način žele Hrvatsku primaknuti neovisnosti kao svom prvobitnom cilju. Sam Mažuranić bio je prisiljen putovati u Budimpeštu kako bi Središnju vladu razuvjerio u takve namjere, dok je jedan od prvaka Narodne stranke Josip Miškatović pokrenuo kampanju tvrdeći da se sprema novi "rauhijanizam" koji ugrožava vlast Narodne stranke<sup>7</sup>.

Mažuranić je zatražio vladarsku predsankciju nacrtu zakona o organizaciji uprave koji je ukidao dotadašnju županijsku podjelu i instituciju velikog župana koju je Mažuranić smatrao feudalnim reliktom i činiocem koji onemogućuje racionalno i učinkovito upravljanje iz središta. Mažuranić je, zapravo, već u studenom 1873. smjerao ukidanju velikih župana umjesto kojih je u županije u prijelaznom razdoblju htio poslati povjerenike "koji bi ujedno red zaveli"<sup>8</sup>, a čini se da je početkom 1874. u tome imao i podršku javnosti.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Polić, Martin, *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilježkama iz političkog, kulturnog i državnog života*, II, Zagreb, 1900, 197-198.

<sup>8</sup> Rački Strossmayeru, Zagreb 2. XI. 1873. *Korespondencija Rački - Strossmayer (ur. F. Šišić). Knjiga prva (1)*. Od 6. okt. 1860. do 28. dec. 1875, Zagreb, 1928. (dalje. KORS I), 253.

<sup>9</sup> *Obzor* je najavljenju upravnoj reformi pridavao veliku pažnju te ju je pratio nizom članaka. Ukidanje časti velikih župana pozdravio je kao najvažnije djelo koje će dobiti podršku u zemlji. Za županije je objašnjavao da više ne mogu biti bedem ustavnosti te da se moraju pretvoriti u ono što trebaju biti, to jest u jeftin i učinkovit "prostorni okvir izvršenja uprave". Najavljujući je i preuzimanje posebne odgovornosti podžupana koji su i dotad bili "stvarni ravnatelji", a čini se da je jedini otpor najavljenom preustrojstvu pružen u Srijemskoj županiji te, donekle, i u Varaždinskoj. List je donosio članke kojima je čitateljima htio olakšati razumijevanje promjena. No, žalio se na nedostatak činovnika jer se nakon Bachova uzdignuća činovništva ta profesija u šezdesetim godinama srozala. List je naglašavao važnost dobre uprave za opstanak i razvoj naroda te aludirao na to da je ustroj uprave u Ugarskoj uzrok "azijatskih odnosa", od čega se treba odmaknuti, a naglašavao je i nužnost da se imenuju etički ispravni činovnici kao i potrebu da se činovnici otrgnu iz političkih vrtloga. Župani i županije, *Obzor*, 26. I. 1874; Dignuće velikih župana, *Obzor*, 7. II. 1874; Podžupani, *Obzor*, 10. II. 1874; Županijske skupštine, *Obzor*, 13. II. 1874; Naše sudstvo, *Obzor*, 13. II. 1874; Centralizacija ili

Pa, iako se savjetovanje, koje je Zemaljska vlada sazvala u proljeće 1874. radi razmatranja pitanja upravnih i pravosudnih reformi, opredijelilo za zadržavanje županija smanjenog opsega<sup>10</sup>, Mažuranić je Središnjoj vladi u srpnju 1874. podnio nacrt drugačijeg sadržaja. No, Središnja je vlada upravo zbog ukidanja županijske podjele i institucije velikih župana predloženi nacrt odbila prije negoli ga je uopće predložila kralju. Središnja vlada je na sastanku 31. kolovoza 1874, na koji je pozvan i ban, priznala da je pitanje ustrojstva uprave pitanje unutarnje autonomije Hrvatske, ali je navela da predložena Osnova zakona o ustroju političke uprave zadire i u zajedničku nadležnost. To se odnosilo na odredbe o upravno-teritorijalnoj podjeli, za koje se tvrdilo da su suprotni § 66. Nagodbe i § 9. revizije Nagodbe kojima je utvrđena podjela Hrvatske na županije, te na ukidanje velikih župana jer da se time zadire u pitanje sastava Zajedničkog sabora kojeg su veliki župani bili virilni članovi. Mažuranić se neuspješno suprotstavio stavu o županijskoj podjeli navodeći da je nabranje županija u Nagodbi izvršeno kako bi se utvrdio teritorij Hrvatske, a ne kako bi se odredila unutarnja podjela, dok, čini se, nije poricao formalnopravnu utemeljenost primjedbi glede ukidanja velikih župana. No, s obzirom na takvo stanje Mažuranić je predloženu Osnovu povukao. Potez Središnje vlade izazvao je bijes Narodne stranke te je Mažuranić stranci ponudio ostavku, ali je postignut stav da se sporne odredbe preoblikuju tako da bude formalno udovoljeno primjedbama Središnje vlade, a da ujedno bude zadržan prvotni smisao Osnove<sup>11</sup>. Mažuranić bi pak definitivno podnio ostavku ako bi i taj prijedlog bio odbijen jer bi to Narodna stranka shvatila kao znak da se radi o namjerama gušenja hrvatske autonomije, što bi stvorilo potrebu da stranka prijeđe u oporbu<sup>12</sup>. Tako je Mažuranić nakon nekog vremena hrvatsko-slavonskom ministru Pejačeviću dostavio novi nacrt koji je zadržavao županijsku podjelu i instituciju velikih župana. Pejačević, koji je kao slavonski feudalac bio protivnik modernizacije uprave, smatrao je da time doduše otpada razlog daljeg miješanja u unutarnju

decentralizacija, *Obzor*, 21. II. 1874; Dobri činovnici, *Obzor*, 27. II. 1874; Imenovanje županijskih činovnika, *Obzor*, 22. IV. 1874; Imenovanje činovnika, *Obzor*, 23. IV. 1874; Manjak činovnika, *Obzor*, 30. IV. 1874.

<sup>10</sup> KORS I (Rački Strossmayeru, Zagreb 3. VI. 1874), 311; Konferencija i zakonska osnova, *Obzor*, 27. V. 1874.

<sup>11</sup> Na razkršću, *Obzor*, 6. VIII. 1874; Temeljni momenti u preustrojstvu, *Obzor*, 8. VIII. 1874; Tko pekoračuje autonomiju, *Obzor*, 10. VIII. 1874.

<sup>12</sup> KORS I (Rački Strossmayeru, Zagreb 10. VIII. 1874), 316.

upravu Hrvatske, ali je predlagao da se rasprava o Osnovi odgodi do priključenja Vojne krajine. Međutim, Središnjoj je vladi smetao kaos u upravi, koji bi se bez zakona o ustroju političke uprave i produbio jer je u tijeku bila reforma u pravosuđu na osnovi Zakona o sudačkoj vlasti kojim je sudstvo odvojeno od uprave. Zbog toga je Središnja vlada 19. rujna zaključila da hrvatsko-slavonski ministar bez primjedbi predloži nacrt vladaru na pred-sankciju jer su njezine opravdane primjedbe uzete u obzir, ali je sa zabrinutošću konstatirala da nacrt napušta tradicionalnu županijsku samoupravu te da bi se teritorijalno ustrojstvo u Hrvatskoj moglo razvijati drugim smjerom negoli u Ugarskoj<sup>13</sup>.

Mažuranić se za takav posao faktičnog pregovaranja sa Središnjom vladom odlučio zbog toga što je već imao iskustva te je bio svjestan mogućnosti da predloženi nacrt može zapeti kod vlade ili da na njenu preporuku može biti odbijen od vladara. S obzirom na to da je Zakon o ustroju političke uprave bio ključnoga značenja za dobar dio zakona koji su trebali slijediti, Mažuranić nije mogao dopustiti da Osnova doživi takvu sudbinu.

Razlog mađarskom suprotstavljanju bio je dvojak. Suprotstavljanje je bilo politički uvjetovano jer je Središnja vlada težila očuvati instituciju velikih župana kao oslonac središnjih vlasti iz Budimpešte u županijama i u Hrvatskom i u Zajedničkom saboru u kojima su veliki župani bili virilni članovi. No, čini se da su važniji od toga bili mađarski unutarnjopolitički razlozi. Pristupanje upravnoj reformi u Hrvatskoj odvijalo se u doba nestabilne unutarnjopolitičke situacije u Ugarskoj u kojoj je vlada Istvána Bittóa zamijenila dotadašnju vladu Józsefa Szlávyja koja je morala odstupiti dijelom i zbog optužbi prijašnjeg ministra-predsjednika Menyhárta Lónyaya o njenoj popustljivosti prema Hrvatima. Istodobno su se u Ugarskoj odvijale rasprave o upravnoj reformi koje su prolazile u sukobljavanju "centralista" i

<sup>13</sup> *Obzor* je 12. rujna 1874. izvještavao o razgovorima koje je o Osnovi zakona o ustroju političke uprave J. Živković vodio s ministrom predsjednikom, a 21. rujna donio je vijest da je Središnja vlada prihvatila novu inačicu Osnove. *Obzor* je isticao da temeljne zásade prvog prijedloga nisu izmijenjene, mada je priznavao da se u "čistoću" Osnove župani ne uklapaju dobro. Ustrojbeno osnova opet u Pešti, *Obzor*, 12. X. 1874; Osnova o preustrojstvu uprave, *Obzor*, 21. IX. 1874. Za cjelovitu rekonstrukciju zbivanja oko predsankcije Osnove zakona o ustroju političke uprave v. Gross, Mirjana, Mađarska vlada i hrvatska autonomija u prvim godinama nakon Nagodbe, *Historijski zbornik*, 38, 1985, 22-23; Gross, Mirjana - Szabo, Agneza, Prema hrvatskome građanskom društvu, Zagreb, 1992, 378-379; Krokár, James P., *Liberal Reform in Croatia, 1872-75. The Beginnings of Modern Croatia Under Ban Ivan Mažuranić*, Ph. D. Thesis, Indiana University, 1980 (neobjavljeno), 103-104, te navedene članke iz *Obzora*.

“municipalista” te nestabilna Bittóva vlada nije mogla dopustiti da joj se upute primjedbe o toleriranju ukidanja županija koje su bile dio mađarskog političkog mita ili da joj se predbaci da se Hrvatska izdvaja uređenjem koje bi perspektivno moglo posve odudarati od ustrojstva uprave u Ugarskoj<sup>14</sup>. Zbog toga je Bittó morao pokazati odlučnost i očuvati županije i velike župane, makar i kao formu, jer su mogućnost utjecaja na Hrvatsku jamčili i drugi mehanizmi iz Nagodbe.

U svakom slučaju Mažuranić je bio prisiljen odustati od prvobitnog prijedloga, a rezolutni stav Središnje vlade glede pitanja koje je stvarno bilo pitanje unutarnjeg ustrojstva Hrvatske jasno je signalizirao nevoljkost Središnje vlade da pristane na radikalnije zahvate i upozorio na njezinu spremnost da odgovarajuće namjere učinkovito onemogući i ubuduće. Iz političkih razloga Središnja vlada pak nije htjela pristati na imenovanje Mažuranićevih kandidata na položaje velikih župana umjesto dotadašnjih unionističkih nosilaca te časti, pa je i u tom pitanju kompromis o djelomičnoj zamjeni s Mažuranićevim kandidatima postignut tek u ožujku 1875.<sup>15</sup> Tako su se Mažuranićeve zamisli u jednom od najvažnijih zahvata koje je smjerao poduzeti razblažile već i prije početka, a već i taj, još uvijek početni, stadij reformi upozorio je da se one neće odvijati ni smjerom ni dinamikom koju je Mažuranić zamislio.

Ujedno se već tada počeo kristalizirati Mažuranićev položaj “između čekića i nakovnja”, koji će biti odlučujućim za Mažuranićevo povlačenje 1880, jer dok se Središnja vlada rezolutno oduprla Mažuranićevim nastojanjima, istovremeno je u Zagrebu na njega vršila pritisak oporba, ali ga je bilo i iz redova same Narodne stranke. Tako je zakašnjenje predlaganja Osnove zakona o ustroju političke uprave izazvalo reakciju u obliku interpelacije Matije Mrazovića 10. kolovoza 1874. Mrazović je tada izrazio čuđenje što Osnova još nije predložena unatoč tome što postoji suglasnost oko nužnosti izmjene municipalnog sustava i teritorijalne podjele te zbog toga što se Osnovom regulira pitanje ustrojstva uprave koja je ključna poluga za napredak “državnog života” i koja je “deviza” Zemaljske vlade i pretpostavka svih ostalih reformskih koraka. Istodobno je “lijevi” liberal Milan Mikanec žestoko napao

<sup>14</sup> Čepulo, Dalibor, Izgradnja modernih mađarskih političkih i državnopravnih institucija 1790-1880, *Vladavina prava*, 3, 1999, 3-4, 21-22.

<sup>15</sup> Horvat, Rudolf, Ban Ivan Mažuranić. O 40-godišnjici smrti njegove, *Hrvatsko kolo*, 11, 1930, 81.

Mažuranića zbog toga što je o Osnovi vijećao sa Središnjom vladom i prije predsankcije nazvavši takvu komunikaciju povredom zakona i hrvatske autonomije<sup>16</sup>. Mažuranić je u odgovoru naveo da se o Osnovi zakona o ustroju političke uprave skrbio još od kada je došao na bansku stolicu, a pregovore u Budimpešti prikazao je kao pragmatično motivirane konzultativne razgovore s hrvatsko-slavonskim ministrom, u skladu s Nagodbom, pri čemu je usvojio neke primjedbe koje bi hrvatsko-slavonski ministar ionako iznio u postupku predsankcije<sup>17</sup>. Svakako valja uočiti da je Mrazovićeva interpelacija došla iz redova Narodne stranke pa je, unatoč tome što ona ne sadrži kritike poput Mikančeve, vjerojatno bila sračunata da učini javni pritisak na bana.

Osnova je konačno dobila predsankciju 20. rujna 1874. nakon čega ju je vlada predložila Saboru 1. listopada zajedno s paralelnom Osnovom zakona o ustroju sudova prve molbe te s Osnovom zakona o uređenju činovničkih razreda i prihoda sudaca i pravosudnih funkcionara. Postupak se odvijao brzo te je već 5. listopada Zakonodavni odbor dostavio Saboru mišljenje kojim je vladin prijedlog prihvaćen uz manje izmjene, a na dnevni red Sabora dospio je 8. listopada gdje je bio prihvaćen u dvodnevnoj općoj i specijalnoj raspravi.

Predložena Osnova zakona o ustroju političke uprave u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji nadovezivala se na načelo o odvajanju sudstva i uprave proglašeno u Zakonu o sudačkoj vlasti (§ 1), a unosila je značajne promjene u sustav uprave u Hrvatskoj i posve raskidala s tradicijom municipalne uprave. Na čelu uprave stajao je ban odnosno odjelni predstojnici (§ 2). Područje civilne Hrvatske podijeljeno je na osam županija prema mjestu sjedišta (Zagreb, Rijeka, Varaždin, Križevci, Bjelovar, Osijek, Požega i Vukovar). Njima su na čelu stajali veliki župani s nadzornim ovlastima nad podžupanijama na koje su se županije dijelile i kojima su na čelu bili podžupani, s tim da su podžupanije u području sjedišta županije bile “podžupanije prvog razreda”, dok su ostale bile “podžupanije drugog razreda” (§§ 3, 6). Bitna je novost bila dvostupanjski upravni sustav, s tim što su podžupanije i gradovi bili

<sup>16</sup> Terminologija koju je Mikanec upotrijebio (uvreda zakona i autonomije) mogla bi biti i aluzija na institut odgovornosti bana. *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Godina 1872-1875, II*, Zagreb, 1875 (dalje u tekstu: DS 1872, II), 1148.

<sup>17</sup> DS 1872, II, 1148-1149.



prvostupanijske jedinice, a drugostupanijsku nadležnost obnašali su vladini odjeli za upravu i prosvjetu i bogoštovlje. Upravna nadležnost obuhvaćala je sve poslove koji su bili u nadležnosti navedenih odjela kao i zajedničke poslove koji bi bili povjereni zemaljskim organima (§§ 4, 5). Velikoga župana imenovao je kralj na prijedlog bana, dok je podžupana i sve osoblje (čiju je sistematizaciju i plaću utvrdio Zakon) imenovao ban na prijedlog velikog župana, i to na temelju natječaja i bez uvjetovanosti domicilom, a prisega se polagala banu (veliki župani i podžupani) odnosno velikom županu i podžupanu (§ 7). Osnova je proglašavala nespojivost svih županijskih činovnika ("počamši od velikoga župana") i općinskih bilježnika i blagajnika s položajem zastupnika u Saboru, ali je izričito ostavila netaknutim virilni status velikih župana (§ 9-10). Županije su se financirale temeljem paušala iz proračunskih sredstava o čijem se korištenju trebao podnositi polugodišnji izvještaj (§ 11, 20). Podžupanije su dobile vrlo široku nadležnost koja je obuhvaćala načelno sve poslove koji su dotad pripadali kotarima i županijama kao i zajedničke poslove povjerene zemaljskim organima (§ 12). Podžupanije su imale i zastupstvo čija je nadležnost usko definirana i svodila se na rješavanje sporova između općina i nadzor nad radom općinske uprave te na izbor zastupnika u županijsku skupštinu. Važna je promjena bila glede redovnog članstva, koje su, za razliku od dotadšnjih kotarskih skupština, izgubili županijski činovnici. Predsjednici županijskih skupština, koji su dotad u praksi zaključke formulirali prema vlastitom nahođenju, obvezani su na poštovanje volje većine (§ 13-14). Županijske skupštine, koje su činili zastupnici podžupanijskih skupština i virilisti, održavale se se jedanput godišnje, s tim da su virilno pravo zadržali samo oni koji su to pravo imali i u Saboru, ali je županijskim skupštinama unatoč sužavanju nadležnosti na nadzor i rješavanje sporova između podžupanija ostavljeno i tradicionalno pravo upućivanja predstavki vladi i Saboru (§ 18). No, stranke su imale pravo žalbe vladi ne samo protiv rješenja podžupanijske uprave već i protiv odluka podžupanijske i županijske skupštine zbog njihove suprotnosti zakonu ili vladinim uredbama (§ 19). Vlada je imala drugostupanijsku nadležnost i pravo vrhovnog nadzora nad upravom, a uredbenim je putem trebala utvrditi granice županija i podjelu na podžupanije (§ 3, 22). Posebni *Dodatak* predviđao je vrlo značajne ovlasti bana koji je, uz vladarevu dozvolu, mogao postaviti vladinog savjetnika na čelo podžupanije te premjestiti podžupana

u drugu podžupaniju ili u službu pri vladi. *Dodatak* je precizirao i ovlasti i dužnosti činovnika te njihovu odgovornost, pri čemu je stegovnu odgovornost nad velikim županom imao ban (osim u slučaju njegovog otpusta iz službe, o čemu je odlučivao kralj), dok je stegovne ovlasti nad podžupanom i podžupanijskim stručnim osobljem imao veliki župan. *Dodatak* je rješavao i prijelazna pitanja te je, među inim, određivao obvezu velikih župana i podžupana da pri prvom popunjenju službenih mjesta, koje je trebalo biti provizorno i bez natječaja, podnesu banu svoj prijedlog. Pri tome je prednost trebalo dati dotadašnjim i umirovljenim činovnicima sposobnima za službu koji su ujedno dobili pravo na zadržavanje prijašnje plaće u slučaju premještanja na niže plaćeno mjesto.

Kao glavni razlog poduzimanja preustrojstva uprave vlada je navela neadekvatnost i skupoću municipalnog sustava (osobito spojenost sudstva i uprave i trostupnjevost uprave) te nužnost usklađivanja ustroja uprave s načelom odvajanja sudstva i uprave. Iz toga je proizlazila potreba pojednostavljivanja i racionalizacije upravnog ustroja koji bi podigao učinkovitost i donio uštede u proračunu, što je bilo potrebno radi reforme pravosudnog aparata i njome uvjetovanog znatnog poskupljenja toga aparata. Time je obrazložena dvostupnjevost nove upravne organizacije s težištem postavljenim na podžupanije kao na samostalne prvostupanijske upravne jedinice za koje se smatralo da bi trebale obuhvaćati 50-60.000 stanovnika i da bi ih trebalo biti dvadesetak. Taj je okvir podsjećao na teritorijalni ustroj uprave iz 1850-1854, na što je upozoravala i sama vlada smatrajući da na taj način ima korisno prethodno iskustvo, to prije što se upravna organizacija iz pedesetih godina, ne računajući političke odrednice apsolutizma i germanizacije, pokazala uspješnom. Vlada je smatrala da je važna i činjenica što je temeljem Zakona iz 1870. smanjen broj općina i povećan njihov opseg, čime je omogućeno lakše uklapanje općina u predloženi upravni okvir jer im je time olakšano preuzimanje zadaća prenesenoga djelokruga, dok je državi olakšan nadzor. Vlada je "priznala" da bi određivanje granica novih upravnih jedinica valjalo riješiti zakonom, a ne uredbom, ali je kao opravdanje navela oportunitet uredbenog načina uređivanja kao i činjenicu da se to ne protivi zakonu i ustavnom običaju. Vlada je naglasila i promjenu uloge velikog župana koji se pojavljuje u dvojnoj funkciji i položaju, i to kao upravitelj "podžupanije" te kao "veliki župan" koji ima pravo nadzora ostalih podžupanija u županiji,

funkciju vladinog nadzornog povjerenika, funkciju predsjednika županijske skupštine i nosilac je stegovne vlasti za funkcionare i strukovno osoblje koje imenuje. Nadležnost podžupanija vlada je objasnila i načelnom dvostupnjevitošću upravne organizacije, dok je za partikularne (podžupanijske) skupštine navela da predstavljaju produžetak tradicionalnog modela, ali s nadležnošću suženom na predmete "naravnog djelokruga" općina i pitanja njihovih zajedničkih interesa. Vlada je to obrazložila potrebom odvajanja samoupravne od upravne nadležnosti pomiješane u Zak. čl. XVI:1870. i vezivanje potonje isključivo uz upravne organe odgovorne vladi, čime tek može doći do izražaja vladina odgovornost Saboru. Prema navodima vlade, načelo imenovanja činovnika postaje dosljedno tek s obzirom na odvajanje samouprave i uprave, dočim je u dotadašnjoj pomiješanosti ono bilo neprirodno. Očuvanje "glavnih" (županijskih) skupština vlada je obrazložila na sličan način navodeći uz to da je i dalje korisno zadržati ustanovu koja se potvrdila u obrani ustava te da bi bilo politički neoportuno prenijeti prava županijske skupštine na podžupanijske skupštine. No, očita je bila namjera vlade da minimizira ovlasti županijske skupštine i svede je na formalno tijelo. Smanjenje brojnosti sastava županijske skupštine i izbor predstavnika u podžupanijskim skupštinama nosili bi i smanjenje troškova, a zadržavanje virilista bilo je obrazloženo kao korekcija malobrojnosti članstva skupština. No, vjerojatno je bila prisutna i politička motiviranost takvog rješenja s obzirom na stavove Središnje vlade. Vlada je predvidjela i povišenje plaća upravnog osoblja, ali je navela da su te plaće još uvijek znatno niže od onih u Cislajtaciji<sup>18</sup>.

Osnovu je Zakonodavni odbor uz nebitne ispravke dopunio tek prijedlogom o protezanju nespojivosti činovničke službe sa zastupničkom funkcijom na sve upravne činovnike, osim bana i odjelnih predstojnika, te o brisanju obveze polugodišnjeg izvještavanja vlade o utrošenim sredstvima<sup>19</sup>. Izvjestilac Zakonodavnog odbora u Saboru je upozorio na velika očekivanja koja proizlaze iz razdvajanja sudstva i uprave, kako zbog dobrih rezultata vidljivih u Austriji i Ugarskoj tako i zbog nužnosti da se uklone protuzakonitost, zanemarivanje

<sup>18</sup> Vladin prijedlog Osnove zakona o ustroju političke uprave u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji i obrazloženje v. u: DS 1872. II. 1390-1396.

<sup>19</sup> Izvještaj Zakonodavnog odbora o Osnovi zakona o ustroju političke uprave v. u: DS 1872. II. 1398-1400.

javnog interesa i unazađivanje sudstva i uprave kao posljedica njihove objedinjenosti. Neodgovorno postupanje municipalnih organa Odbor je protumačio kao posljedicu objedinjenosti samoupravne i upravne nadležnosti te je naglasio značenje uspostave "strože i bolje uprave" subordinirane odgovornoj vladi. Posebno je naglasio važnost načela imenovanja činovnika umjesto izbornosti, dostupnost činovničkih mjesta po kriteriju stručnosti bez ograničenja zavičajnom pripadnošću u županiji kao i novi položaj velikih župana. Izvjestilac je upozorio na sličnost novog ustroja uprave i Bachove centralizirane i tehnički dobre uprave, ali i na razliku s obzirom na mogućnosti utjecanja županijske skupštine na upravu putem prava nadzora i prava na podnošenje predstavlja Zemaljskoj vladi<sup>20</sup>.

Rasprava o Osnovi u prvom se čitanju koncentrirala uglavnom na pitanja odnosa prema tradiciji i oportunitetu ukidanja dotadašnjeg županijskog ustrojstva. Problem je na početku opširno obrazložio turopoljski zastupnik Stjepan Vučetić, a kasnije su njegovu argumentaciju kroz polemiku dopunjavali i Stjepan Josipović, Franjo Sviličić, Dragutin Antolek-Orešek i Petar Horvat. Osnova prigovora bila je da je predložena Osnova preradikalni rez jer obesmišljava hrvatske ustavne tradicije i predstavlja napad na hrvatski politički identitet koji je protkan tim tradicijama. Osuđena je hiperprodukcija zakona za koju se tvrdilo da premašuje englesku zakonodavnu proizvodnju u višestruko duljim razdobljima te je osuđeno i natjecanje u "novotarenjima" s velikim nacijama kod kojih posljedice promašaja ne mogu biti tako teške kao kod malih nacija. Predloženu reformu gledalo se i u slijedu čestih reformi uprave umjesto da se teži stabiliziranju upravnog aparata. Tvrdilo se da će posljedica prihvaćanja predložene Osnove biti rasplinjavanje šest hrvatskih županija u dvadesetak okruga poput Štajerske i Kranjske, dok će se veliki župani od dostojanstvenika pretvoriti u poslušne vladine činovnike. Općenito je zamjereno da će Hrvatska predloženim zakonom postati slična njemačkim provincijama s tradicionalnom birokratskom vlašću, što je protivno hrvatskom mentalitetu. Zbog toga je zamjereno raskidanju s municipalnom osnovom s obzirom na drastično sužavanje nadležnosti županijskih skupština i

<sup>20</sup> To je dijelom bilo točno jer je *sedes materiae* za tu odredbu trebao biti Zakon o saborskom redu ili izborni zakon. No, u slučaju političke volje bilo je moguće da se takva odredba ugradi i u ovaj zakon. Radilo se, kao što smo naprijed istaknuli, o posve političkoj motivaciji zbog čega je velikim županima ostavljeno virilno pravo.

imenovanje činovnika uz jačanje nadzora vlade. Kritiziran je opći položaj županijske skupštine i s obzirom na to da županijski izbori u novim okolnostima imaju drugačiji smisao zbog malog broja izbornika te zbog uklanjanja dotadašnjeg povlaštenog položaja veleposjednika i aristokracije koji su bili društvena podloga municipalnog uređenja. Kao posljedicu usvajanja Osnove predvidalo se i nestajanje tradicionalnih županija kao bedema ustavnosti i uspostavljanje podloga za cvat centralizma i "konstitucionalnog apsolutizma" u kojem je cijeli sustav pod vlašću bana kao činovnika kojeg Sabor niti bira niti stvarno kontrolira (Vučetić). Načelna optužba zbog raskida s municipalnim ustrojstvom i zbog uvođenja prikrivene apsolutističke organizacije ispoljena je i u više drugih istupa. Tako je i narodnjak P. Horvat naglasio važnost samoupravnih tijela i običaja za politički odgoj građana, što bi pak trebala biti podloga za odgoj novog upravnog osoblja koje će biti sposobno preuzeti upravljačke dužnosti umjesto da se srlja u drastične izmjene. Kao odgovor argumentu "centralista" da je centralizacija uvjetovana prihvaćenim načelom o odgovornosti vlade upozoreno je da se građanske slobode mogu ostvarivati i kroz samoupravu, a ne isključivo kroz načelo odgovorne vlade, te da je novu osnovu moguće uobličiti i na taj način. U skladu sa "samoupravnim" polazištem P. Horvat je oštro kritizirao nezaštićenost položaja činovnika posve prepuštenog vladi, u čemu je vidio izvor birokratske servilnosti prema gore i autoritarnosti prema dolje te kao posljedicu negativnu kadrovsku selekciju. Osnovi je zamjereno i to da zatečene službenike dovodi u punu neizvjesnost stavljanjem u privremeni režim, što mora uroditi lošim posljedicama i za upravu (F. Sviličić). Osnovi se prigovaralo i da je preuranjena jer je besmisleno preustrojivati upravni aparat prije negoli je Vojna krajina ujedinjena već i stoga što će nakon ujedinjenja morati doći do nove teritorijalne podjele. Uz te prigovore zamjereno je i da Osnova prepušta uredbodavnoj djelatnosti vlade "zaokruženje županija" i ustanovljenje teritorijalnog opsega i sjedišta podžupanija, što je protivno običajima po kojima je to posao Sabora (S. Josipović). S liberalne strane je pak došao prigovor zbog zadržavanja sinekure velikih župana, za što je optužena Narodna stranka koja je prisilila vladu na takvu Osnovu, a kao općenit prigovor iznijeto je da se reformi pristupa bez stvarnih osnova jer nisu ustrojene općine, dok je pohvala upućena uklanjanju uvjetovanja službe zavičajnošću u županiji (D. Antolek-Orešek). Srodan prigovoru o iznudenosti Osnove bio je i

prigovor da iza Osnove stoji Središnja vlada u svom nastojanju da ovlada hrvatskom upravom i zakonodavstvom te da je Osnova stvarno napad na reviziju Nagodbe iz 1873. (F. Sviličić).

U raspravi su se navedenim argumentima suprotstavili narodnjački zastupnici Mirko Kršnjavi, Napoleon Špun-Stričić, Matija Mrazović i izvjestilac Zakonodavnog odbora Josip Muzler te predstavnik vlade Jovan Živković. U njihovim je istupima odbačen idilični opis municipalne uprave do 1848. te je ona ocijenjena kao loša, naročito zbog stanja prometnica i sigurnosti prometovanja te feudalne strukture društva. Nasuprot tome istaknuto je da je uprava doživjela procvat upravo u pedesetim godinama kada je razdvojena od sudstva te da je potom opet doživjela nazadak nakon vraćanja municipalnog provizorija (M. Kršnjavi). Štoviše, upozoreno je da su upravo municipiji tražili od Marije Terezije ukidanje Hrvatskog kraljevskog vijeća, a da su se faktični apsolutizam i germanizacija provodili i pokraj municipalnog ustrojstva (N. Špun-Stričić). Zbog toga je odbačena smislenost kritike predložene zakonske osnove s polazištima u "predožujskim" argumentima kao i upozorenje na održanje municipalnih tradicija u Ugarskoj gdje je uprava pod oštrom kritikom javnosti. Nestabilnost hrvatskog upravnog okvira pripisana je prvenstveno činjenici da Hrvatska nije država, zbog čega su u dva navrata reforme poduzimane izvana, dok je treća reforma zapravo bilo provizorno uređivanje stanja. Za reformu iz 1870. utvrđeno je pak da sadrži fiktivne elemente municipalnog ustroja s obzirom na to da su županije, za razliku od onih do 1848, bile financijski ovisne o vladi, da osiromašeno plemstvo 1870. više ne može igrati ulogu kao do 1848, da samoupravna tijela po Zakonu iz 1870. nisu bila operativna i da su stvarnu vlast držali činovnici, zbog čega su županije zapravo potkopavale hrvatsku ustavnost (J. Živković, M. Mrazović). Suvremeno značenje županija u obrani ustavnosti relativizirano je upućivanjem na javna glasila kao na ključni kontrolni mehanizam ustavnosti čije ukidanje municipalne slobode ne bi mogle kompenzirati (M. Kršnjavi). Uz slično isticanje samosvijesti naroda i odgovornosti vlade te slobode govora i okupljanja kao suvremenih oslonaca ustavnosti upozoreno je i na nužnost donošenja zakona o pravu udruživanja i okupljanja kao jamstava za mogućnost slobodnog izražavanja narodne volje i u razdoblju kada Sabor ne radi (J. Muzler). U prilog napuštanju municipalnog temelja navedeno je i to da su poslovi koji su bili jezgra dotadašnje autonomije, poput izgradnje

putova i izbora činovnika, prešli na državu, zbog čega je trebalo ispraviti cjelokupni okvir. No, najdublji razlog za prijelaz na nov model uprave pronaden je u načelu jednakosti koje je u temeljnom neskladu s tradicionalnom osnovom municipalnog ustroja i prema kojem se uređuje i cjelokupna institucionalna podloga modernog društva. U tom kontekstu dolazi i do proglašenja načela odvajanja sudstva i uprave i načela odgovornosti vlade Saboru zbog kojeg vlada mora imati subordinirajuću liniju naređivanja kako bi mogla nadzirati provođenje odluka za koje je odgovorna, pa su ta dva načela neposredna osnova reforme. Uz taj strukturni razlog, ukidanje municipalne upravne rasparceliranosti obrazloženo je i "nacionalnim načelom" koje, analogno imperativnom mandatu saborskih zastupnika, ukida partikularitete u državi. Zbog toga je kao ideal istaknut izobraženi i samozatajni njemački birokrat posvećen provedbi viših odluka u svrhu ispunjenja općeg dobra, za razliku od municipalnog činovnika koji ima vlastitu volju, ali ne služi općem dobru. Zahtijevana postupnost u uvođenju modernih načela odbačena je uz navođenje primjera Rusije koja posebnim zakonima za nezrele narode ostavlja "pravice" umjesto da uvodi moderna europska načela, dočim Švicarska ide smjerom smanjivanja municipalnih ostataka (N. Špun-Stričić, J. Živković). U tom je okviru kao pozitivni pomak u reformi istaknuto imenovanje činovnika na njihove položaje te uklanjanje činovnika iz samoupravnih organa, čime se uklanjaju i pogubne posljedice izbornosti činovništva i osnažuje utjecaj građana na skupštine. Naglašena je i važnost uklanjanja županije kao posredujuće jedinice, nepotrebne i skupe u maloj zemlji, te pretvaranje položaja velikih župana iz sinekure u "koristan oblik", a izraženo je uvjerenje da će se izgraditi kvalitetni prvostupanjski organi koji će biti sposobni provoditi naloge vlade. Reforma je okarakterizirana kao modernizacija optimalno usklađena s tradicijom, po čemu se razlikuje od pune centralizacije uprave u Austriji. Na prigovore o apsolutizmu uprave odgovoreno je da je to u duhu političke neutralnosti uprave te da je zbog toga apsolutistička uprava i bila dobra (J. Živković). Općenito je u argumentaciji znatno veći naglasak stavljen na kritiku municipalnog sustava, dok je tek napomenuto da je održanjem i odvajanjem od upravnih nadležnosti samoupravno područje zapravo dobilo kvalitetniji okvir realizacije (J. Muzler). Suženje samoupravnih obilježja objašnjeno je pak nepripremljenošću i nezainteresiranošću stanovništva da sudjeluje u upravljanju, pri čemu bi spajanje uprave i samouprave moglo odvesti kaosu. No, upozoreno

je da je kao osnovica samouprave ostavljen općinski djelokrug koji će se postupno širiti ovisno o razvoju sposobnosti i spremnosti naroda na preuzimanje zadaća u upravljanju. Izražena je spremnost vlade da odstupi od svoje namjere da uvođenjem provizorija za činovnike potakne namještanje sposobnih činovnika ako se takva mjera smatra pretjeranom, a prigovor o uredbodavnim ovlastima vlade odbačen je s argumentom da se radi o provedbi načela koje je donio Sabor (J. Živković) kao i isticanjem pogodnosti takvog pristupa pri budućem ujedinjenju Krajine (J. Muzler). Određenu zabrinutost izrazili su branioci reforme glede pristupanja reformi uprave u doba dok još Krajina nije ujedinjena, ali je to opravdano oportunošću provedbe onoga što se može provesti (M. Mrazović, J. Muzler), a s vladine je strane izražena bojazan glede veličine budućih podžupanija, što bi, s obzirom na loše stanje prometnica, moglo biti značajan ograničavajući činilac. No, upozoreno je na iskustva s takvim jedinicama iz razdoblja 1850-1854. i sa suvremenim znatno većim jedinicama u Donjoj Austriji koje su usporedljive s predloženim hrvatskim podžupanijama zbog znatno boljih prometnica u Austriji (J. Živković). Zanimljivo je da su se i protivnici i, naročito, branioci reforme pozivali na europske teoretičare, i to počesto na iste (osobito na von Mohla, a rjeđe na Guizota, Tocquevillea, Roschera).

Raprava u drugom čitanju bila je kraća, a prijedlozi su slijedili odrednice postavljene u prvom čitanju. Tako je predloženo da se granice i mjesta sjedišta županija odrede zakonom s obrazloženjem da uređenje tih pitanja spada u nadležnost Sabora, da se time onemogućuje vladina instrumentalizacija tog problema u političke svrhe, da se time onemogućuje da različite vlade poduzimaju različito rješavanje i tog pitanja i da se time vlada oslobađa odijuma koji bi nužno izazvala krojenjem lokalnih granica (P. Horvat). Tom je amandmanu dodan i prijedlog da se predloženim zakonom zajamči da će turopoljski kotar i gradski municipiji ostati u dotadašnjim granicama, što je argumentirano opasnošću uređivanja područja i sjedišta županija od vlade te povijesnim pravima turopoljskog kotara priznatih i u važećem teritorijalno-upravnom ustroju (S. Vučetić).

Ti su prijedlozi u žustroj polemici odbijeni. Protiv njihova usvajanja izjavljeno je da se Sabor prenošenjem odgovarajućih prava na vladu nije tih prava i odrekao te da uvijek može preuzeti rješavanje tih pitanja zakonom (M. Mrazović). Vlada je uredbodavna ovlaštenja obrazložila oportunitetom postupanja s obzirom na to da bi se zbog sukobljenih partikularnih interesa

oko pitanja granica i sjedišta znatno otegnulo donošenje cijele Osnove. Glede prigovora o protuustavnosti rješavanja takvih pitanja uredbodavnim putem vladin je predstavnik upozorio da uredbodavno pravo vlade nije regulirano ni u Hrvatskoj ni u austrijskoj polovini, niti je riješeno ustavom, zbog čega se "naredbe" mogu donositi o svemu o čemu nije donijet zakon, ili pak Sabor može prenijeti na vladu pravo donošenja naredbi za provedbu zakona, što je praksa Sabora kao i praksa na austrijskoj strani (J. Živković). Prijedlog o rezerviranom statusu Turopolja odbijen je u žustroj raspravi, u kojoj su protiv tog prijedloga iznijeti prigovori da slijedi plemićku logiku, da teritorij Turopolja nije cjelovit, već rasparčan i da Turopolje nije ni imalo puni municipalni status (M. Mrazović, J. Živković, J. Muzler). Već su i te elementarne nejasnoće, pa i netočnosti, kao i cijela polemika upućivali na nejasno i zapušteno stanje hrvatske uprave opterećene feudalnim reliktima.

Usvojeni su ispravci kojima je najstariji perovodni činovnik utvrđen kao zamjenik velikog župana, osim što ne može preuzeti njegova stegovna ovlaštenja (Marijan Derenčin) te ispravak po kojem je i predsjednik županijske skupštine obvezan zaključkom izreći mišljenje apsolutne većine (M. Derenčin). Time je bilo derogirano pravo velikog župana iz Zak. čl. XVI:1870. da samostalno zaključkom formulira mišljenje većine. Značajnije je od toga bilo da je prihvaćen ispravak, na koji je vlada najavila pristanak već u generalnoj raspravi, po kojem činovnici ne dolaze u provizorni status, već zadržavaju stalan položaj. To je bilo obrazloženo izbjegavanjem nesigurnosti činovnika i time postizanjem bolje uprave. Prihvaćena je i službenička plaćevna shema koja je ujedno predstavljala sistematizaciju radnih mjesta i koja je uključivala i vladine službenike. Nije uspjelo osporavanje uključivanja vladinih službenika u tu shemu obrazloženo zahtjevom da poseban zakon uredi sastav vlade i donese njihovu sistematizaciju i plaćevnu shemu s obzirom na to da je Zak. čl. III:1969. o ustrojstvu Zemaljske vlade propisao tek djelokrug i osnovni ustroj vlade.

Time je rasprava završena pa je provedeno treće čitanje<sup>21</sup> a Osnova je ubrzo dobila sankciju<sup>22</sup>. Novi upravni sustav stupio je na snagu 31. svibnja 1875.

<sup>21</sup> Raspravu o Osnovi zakona o ustroju političke uprave v. u: DS 1972, II, 1373, 1377, 1380-1389, 1390-1400, 1401-1416, 1418.

<sup>22</sup> Zakon od 15. XI. 1874. o ustroju političke uprave u kraljevini Hrvatskoj Slavoniji v. u: *Sbornik zakonah i naredbah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1874.* Zagreb, 1876. (dalje: SZ 1874), 425-434. Prijedlog

nakon što je vlada prethodno izdala uredbu za provedbu zakona kojom je ustanovila broj podžupanija (ukupno 20) i utvrdila njihov teritorijalni opseg<sup>23</sup>.

Raspravu je pratio *Obzor* koji je za Osnovu zakona o ustroju političke uprave naveo da će biti najznačajnija reforma od svih poduzetih. *Obzor* je čitaoce upućivao na prednosti novog sustava i objašnjavao zastarjelost tradicionalne osnove teritorijalnog ustrojstva u novim okolnostima u kojima se sloboda ostvaruje i jamči drugim sredstvima.<sup>24</sup>

U raspravi je do izražaja došlo suprotstavljanje tradicije i racionalnosti, stečenih staleških privilegija te načela pravne jednakosti i predstavljanja naroda, županijskog sustava kao stupa hrvatske ustavnosti te svijesti naroda predstavljene u Saboru i načela odgovornosti vlade Saboru<sup>25</sup>. Zakon o ustroju političke uprave, sa svojim manama i vrlinama, jedna je od markacija toga smjera. U njemu su doista gotovo posve napušteni povijesni temelji županijskog sustava. Određeni relikti utjecaja samouprave na upravne poslove vidljivi su jedino kod županija kod kojih je skupština imala zanemariv utjecaj na upravu, ali su podžupanije u potpunosti bile upravne jedinice koje su obavljale dekoncentrirane poslove vlasti gotovo bez ikakva utjecaja stanovništva. Priroda funkcije velikih župana preobrazila je dotadašnje dostojan-

izmjene toga zakona došao je vrlo brzo, već na istom zasjedanju Sabora. Na 110. sjednici 10. VI 1875. Vončina je predao prijedlog Osnove zakona o preinaci §§ 3. i 6. Zakona o ustroju političke uprave, što je bilo prosljedeno Zakonodavnom odboru. No, Sabor o tome više nije rješavao.

<sup>23</sup> Vlada je naredbom za provedbu zakona koju je izdala 5. veljače 1875. zaokružila županijska područja i razdijelila ih na podžupanije, i to: Riječku županiju na podžupanije sa sjedištima u Rijeci i Delnicama, Zagrebačku s podžupanijama u Zagrebu, Sisku, Jastrebarskom i Karlovcu, Varaždinsku s podžupanijama u Varaždinu, Zlataru i Krapinskim Toplicama, Križevačku s podžupanijama u Osijeku, Đakovu i Virovitici te Srijemsku s podžupanijama u Vukovaru i Rumi, a istom je naredbom određeno da područja gradskih municipija ostaju neizmijenjena. Vladinom naredbom od 18. svibnja određeno je da 31. svibnja 1875. stupaju u život novoustrojene upravne jedinice (i prvostupanijski sudovi) uz istodobno ukidanje postojećih županija i županijsko-kotarskih jedinica. *Priručnik za političku upravu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I.* Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar. Zagreb, 1899, 31-32.

<sup>24</sup> *Obzor* je objavio cjelovit prijedlog i obrazloženje Osnove na tri stranice, a u komentarima je objašnjavao prednosti manjih podžupanija pred velikim županijama, prihvaćao je tvrdnju o porijeklu Osnove iz austrijske regulative, objašnjavao da se moderna ustavnost više ne može štiti municipalnim sustavom, već materijalnim i kulturnim razvojem naroda, što pretpostavlja dobru, izobraženu i dobro plaćenu upravu, ali se žalio na nedostatak kandidata za činovnike kao na ozbiljan problem. *Obzor* je pratio i raspravu u Saboru polemizirajući s oporborom, a osobito je žučno napao turopoljskog zastupnika Vučetića zbog njegovih demagoških istupa. I nakon stupanja Zakona o ustroju političke uprave na snagu *Obzor* će s posebnom pozornošću pratiti pitanja vezana uz reformu uprave. *Obrazloženje osnove o upravi, Obzor*, 30. IX. 1874; *Osnova o ustroju uprave, Obzor*, 1. X. 1874; *Županijska uredba, Obzor*, 7 X. 1874; *Činovničke plaće, Obzor*, 8. X. 1874; *Saborska debata, Obzor*, 9. X. 1874; *Birokracija, Obzor*, 14. X. 1874.

<sup>25</sup> Krokari, 102.

stvenike u činovnike koji su bili predstojnici podžupanija i istovremeno predstavnici vlade za županiju, dok im je virilno pravo bilo ostavljeno jedino iz "viših" političkih razloga<sup>26</sup>.

Zakon o ustroju političke uprave svakako je bio vrlo značajan zahvat i postavljao je teritorijalno-upravni sustav na nove osnove. Mažuranić tim zakonom nije potpuno uspio ostvariti svoje prvotne namjere koje su, po svojoj prilici, išle za potpunom centralizacijom i uvođenjem sustava okruga kao u Austriji te za ukidanjem i samih relikata županijskog uređenja u vidu velikih župana i županija. Svakako je značajno da je na tako važno pitanje utjecala Središnja vlada, i to uvelike motivirana unutarnjopolitičkim razlozima, što je pokazivalo ograničenja hrvatske autonomije i u temeljnim pitanjima unutarnje uprave.

No, iako je kompromis iznuden stavom Središnje vlade doveo do određenih strukturnih izmjena, zamišljene osnove upravne reorganizacije, čije učinke ne treba podcjenjivati, ipak te izmjene nisu izmijenile Mažuranićeve namjere. Ne samo na papiru nego i u stvarnosti županije su marginalizirane i pretvorene u posredujuće jedinice bez ovlasti, dok su veliki župani postali izvršni organi vlade koji su se utopili u dekoncentraciju vlasti. Stvaranje dvadeset podžupanija prema kriterijima broja stanovništva i dostupnosti središta, a ne prema povijesnim kriterijima, unutar takvog institucionalnog okvira uklanjalo je tragove municipalnog uređenja i samoupravnosti koji su još u slaboj mjeri postojali u Zakonu iz 1870. Stvarno se radilo o prenesenom djelokrugu vlade s obzirom na male ovlasti i, osobito, s obzirom na nemogućnost samostalnog izvršenja odluka podžupanijskih i županijskih skupština te s obzirom na imenovanje činovnika koji su bili i samoupravni izvršni organi. Po navedenim odrednicama vidi se da je ta upravna organizacija imala elemente iz upravnih reorganizacija 1850. (podjela na dvadeset podžupanija) i 1854. (svodenje županija na posrednu razinu) u čijim je izradama svojedobno sudjelovao i Mažuranić. Štoviše, prvotne Mažuranićeve zamisli o reformi uprave bile su još bliže rješenju iz razdoblja apsolutizma. Otuda značajne zastupničke optužbe o ukidanju autohtonih hrvatskih tradicija i tradicionalnog oslonca hrvatske municipalne ustavnosti nisu bile lišene osnova. Sadržaj Osnove i vladino obrazloženje pokazuju da je vlada unaprijed bila svjesna

<sup>26</sup> Vrbanić, Fran. *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena, I*, Zagreb, 1889, 43.

da će biti optužena zbog "apsolutizma" i negiranja tradicija, a dio rješenja pokazuje da je već unaprijed nastojala postaviti podlogu za odbijanje takvih prigovora. Dijelom se i time može protumačiti isključenje činovnika iz municipalnih skupština i Sabora unatoč tome što su oni bili tradicionalni oslonac vlade. Micanjem činovnika iz samoupravnih tijela vlada je mogla odgovoriti na optužbe o svom "apsolutizmu", a s obzirom na suženu nadležnost samoupravnih tijela vladin utjecaj u njima više ionako nije imao prijašnju važnost<sup>27</sup>. Vlada je time zapravo dobrim dijelom uklanjala i utjecaj unionistički usmjerenih činovnika postavljenih za prijašnjih vlada. No, pokraj jasno postavljene subordinirajuće osnovice koja se protezala od županijskih činovnika do bana i uz nepostojanje vlastitog izvršnog aparata samoupravnih organa inkompatibilitet i relikti municipalnog uređenja bili su tek samoupravni ukras.

Bitna odrednica Zakona bila je oštro odvajanje samouprave i uprave. Time je vlada, čija je odgovornost u međuvremenu institucionalizirana, došla u položaj da ili delegira znatan dio svojih ovlasti samoupravnim razinama uz pravo nadzora ili da još jače koncentrira vlast u svojim rukama i posve oduzme samoupravnim organima upravna ovlaštenja<sup>28</sup>. Mažuranićeva vlada se odlučila na drastično sužavanje samoupravnih nadležnosti, u čemu je bila podržana i od narodnjaka u Saboru, premda je rasprava pokazala da i u Hrvatskoj, slično kao i u Ugarskoj, postoji opreka između "centralista" i "municipalista". Svakako je značajno da potonji, koji su pružili žestok otpor predloženoj Osnovi, nisu bili jedinstvenog usmjerenja te su bili vođeni raznovrsnim razlozima, od konzervativno naglašene borbe za očuvanje ostataka staleških privilegija do liberalne kritike uperene protiv odbacivanja zamisli o ostvarivanju slobode putem samouprave. Utoliko je zanimljiva i naknadna Vrbanićeva kritika Mažuranićevog radikalnog usmjerenja prema centralizaciji izrečena u sklopu Vrbanićeve kritike općeg centralističkog usmjerenja u Hrvatskoj za koji je držao da je prevladao nakon 1861. Vrbanić je smatrao da je temeljem krive analize lošeg funkcioniranja municipalnog ustroja 1861. u Hrvatskoj općenito došlo do pogrešnog odmicanja od ideje samouprave s

<sup>27</sup> Već se u siječnju 1874. u *Obzoru* pojavio članak koji je tražio isključivanje činovnika iz Sabora s obrazloženjem da se radi o "europskom" načelu i dosljednom razdvajanju zakonodavstva i uprave odnosno o isključenju činovnika iz političkih borbi. Kao razlog bilo je navedeno i to da je u slučaju da neki činovnik ne bude izabran za zastupnika, to "zlo za narod i birače", a ako bude izabran, zlo je za Sabor". Nespojivost činovnika sa zastupnikom, *Obzor*, 11. VI. 1874.

<sup>28</sup> Vrbanić 1889, 55.

jedne strane te do izražene etatizacije s druge strane, što se iskazalo već od reforme 1870. U potkrijevu svoga mišljenja naveo je rašireno pogrešno suprotstavljanje načela o odgovornosti vlade i samouprave premda su oni u nizu država učinkovito pomireni putem ustanove delegiranja ovlaštenja i prava nadzora. Osnovu takvog kretanja Vrbanić je pronašao u gledanju na samoupravu kao na konkurentnu silu države koju zbog toga treba pokoriti, umjesto da se samouprava gleda kao komplementarni način provedbe ideje slobode kao ishodišne ideje države. Stoga je Mažuranićevu reformu Vrbanić smatrao otvorenim oblikom navedene centralističke tendencije koja je u prikrivenom obliku snažno došla do izražaja u Khuenovom vraćanju municipalnog ustrojstva 1886<sup>29</sup>.

U svakom slučaju novo je ustrojstvo uprave ubrzo pokazalo svoje mane te se već 1881. počelo razmišljati o njegovoj promjeni. Ključna je zamjerka bila veličina podžupanija koja nije omogućavala učinkovitu i brzu upravu, zbog čega su podžupanije dio svojih ovlaštenja prenosile na ionako preopterećene općine, pa se tako ograničena decentralizacija odvijala na najnižoj razini. K tome su nakon ujedinjenja Vojne krajine značajno porasli i broj podžupanija i broj stanovništva te se pojavio problem upravnog integriranja tih prostora kao i svrsishodnog usmjeravanja uprave u nižim jedinicama. Problemi su bili i u financiranju podžupanijske uprave s obzirom na slabu gospodarsku i društvenu podlogu, glomaznost nekih podžupanija s obzirom na stupanj koncentracije poslova u središtu i loše stanje u prometnicama te opterećenost vlade pravnim lijekovima protiv prvostupanijskih organa. Tako su se pokazali problemi centralizacije vlasti. Zbog navedenih se razloga već 1881. počelo razmišljati o objedinjavanju sudstva i uprave na prvom stupnju, vraćanju kotara kao opsegom manjih i pristupačnijih jedinica i trostupanijskog ustrojstva<sup>30</sup> i unatoč tome što su hrvatski javnopravni stručnjaci smatrali da organizacija iz 1874. ima dobre temelje koje treba nadograditi<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Usp. Vrbanić 1889, 49-56 i d.

<sup>30</sup> Smrekar I, 34. 128-129; Vrbanić 1889, 45.

<sup>31</sup> Josip Pliverić se 1882. protivio ideji o objedinjavanju sudstva i uprave, a glede uprave smatrao je da je organizacija uprave iz 1874. dobra, osim što je premali broj podžupanija i što ponekad sjedišta podžupanija i kotarski sudovi nisu u istom mjestu. Stoga se založio za povećanje broja podžupanija i smanjenje opterećenja općina, a ne za radikalne izmjene. Pliverić, Josip, O sjedinjenju sudstva s upravom, *Mjesečnik Pravničkoga društva u Zagrebu*, 8. 1882. 11A, 693-694. I Fran Vrbanić je smatrao da su temelji organizacije uprave iz 1874. bili dobri i da ih je trebalo nadograditi, a ne odbaciti. Vrbanić 1889, 45.

Mažuranićeva reorganizacija će konačno biti izmijenjena za vladavine Khuena-Héderváryja 1886. kada je vraćeno hibridno municipalno ustrojstvo s predstavničko-činovničkim tijelom ograničenog upravnog djelokruga, s tim da su važnije upravne funkcije bile pridržane teritorijalno-upravnim organima. Unatoč tome, raspored ovlaštenja blokirao je stvarnu samoupravnu aktivnost u županijama i omogućio Vladi da utječe na sve važnije odluke iz samoupravne nadležnosti<sup>32</sup>.

### III.

Nakon što je donijet Zakon o ustroju političke uprave do 1876. u Hrvatskom su saboru donijeta još tri moderna upravna zakona kojima su postavljeni začeci modernih javnih službi. Njihovim donošenjem, kraj Zakona o ustroju političke uprave - koji se odnosio na klasičnu upravnu problematiku, oštro odvojio i suzio samoupravnu od upravne sfere i pokazao etatizacijske tendencije, pokazalo se kako se paralelno s integracijom odvija i diferencijacija upravnog aparata. Na taj su način oblikovani Zakon o uređenju zdravstva i Zakon o ustroju Ureda i Vijeća za zemaljsku statistiku iz 1875. te Zakon o ustroju Vijeću za zemaljsku kulturu donijet 1876. Ti su zakoni u sastav upravnih organa i među klasične metode uprave koje izvire iz monopola sile uveli stručnjake koji nisu bili dio upravnog osoblja i metode koje su se zasnivale na znanju, a ne na prisili.

Zakon o uređenju zdravstva unio je određenu promjenu u dotadašnje uređenje. Zdravstvo je nakon 1860. u Hrvatskoj bilo uređeno velikom množinom "policijskih" naredbi jer, unatoč tome što je i zdravstvena skrb bila dio municipalne nadležnosti, stvarno nije postojala tradicija razvijene zdravstvene službe u municipalnoj organizaciji. Zbog toga je organizacija zdravstva imala uvelike upravni karakter u obliku "zdravstvene policije"<sup>33</sup>. No, stanje se time nije popravljalo pa se zbog vrlo teških zdravstvenih prilika i velikog pomora stanovništva 1870, s velikim brojem umrle djece, nametnula potreba za hitnom izmjenom stanja. Stoga je predsankcija za Osnovu zakona o uređenju zdravstva zatražena već i prije Mažuranića. No, ona je ostala ležati u Središ-

<sup>32</sup> Smrekar I, 129-130; Vrbanić 1889, 45-49.

<sup>33</sup> Vrbanić, Fran, *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena, II*, Zagreb, 1890, 78.

njoj vladi, čini se stoga što Središnja vlada nije bila spremna dopustiti da Hrvatska donese zakon o zdravstvu prije negoli ga donese Zajednički sabor<sup>34</sup>. Zato je s početkom reformskog programa novoga bana, "muža dušem i srcem Hrvata koji će urediti odnos prema Ugarskoj", izraženo i uvjerenje da će konačno biti donijet zakon o zdravstvu u duhu vremena kako Hrvatska "ne bi zaostala za drugim naprednim i kulturnim narodima svijeta", to prije što je i Središnja vlada, prestrašena podacima o mortalitetu u Ugarskoj, u međuvremenu podnijela na usvajanje opsežan Zakon o zdravstvu<sup>35</sup>.

No, kako je hrvatska Osnova zakona o uređenju zdravstva bila vezana uz ustrojstvo uprave, morala je čekati razrješenje spora oko Osnove zakona o ustroju političke uprave, nakon čega je Mažuranić podnio na usvajanje obje te osnove zajedno. Zakon o ustroju političke uprave mijenjao je dotadašnje odnose i nadležnosti, osobito glede samouprave, pa je stoga valjalo urediti i zdravstvenu službu kao isključiv dio državne uprave. Zakon o ustroju političke uprave u *Dodatku* je sadržavao pravnu podlogu za donošenje novog zakona o zdravstvu jer je propisao da će zdravstvena struka biti uređena posebnim zakonom. Tako je Osnovom o uređenju zdravstva Mažuranićeva vlada usklađivala ustroj zdravstvene skrbi s promjenama u ustroju uprave te nastojala regulirati područje zdravstva na optimalan način i položiti pretpostavke za popravljivanje stanja u javnoj zdravstvenoj, primaljskoj i veterinarskoj službi u podžupanijama i gradovima.

Vladina Osnova definirala je upravljanje zdravstvenim poslovima kao dio vladine nadležnosti (§ 1). Obavljanje zdravstvenih poslova definirala je kao dio nadležnosti upravnih organa i propisivala uspostavljanje odgovarajućih od zastupstva namještenih stručnih zdravstvenih organa u gradovima te liječnika i živinara u podžupanijama, dok je pri odjelu za unutarnje poslove predvidjela osnivanje zdravstvenog vijeća s članstvom sastavljenim od stručnjaka na čelu s praliječnikom i zemaljskim veterinarom (§ 2). Vlada nije protegnula zdravstvenu službu i na općine, ali je Zakonodavni odbor uz naknadni vladin pristanak u Osnovu ugradio instruktivnu normu o vladinoj skrbi da se zdravstvene službe uvedu i u općine koje bi imale vlastiti i preneseni

<sup>34</sup> Hrvatski zastupnici u Pešti, *Obzor*, 24. XI. 1873; *Zdravstvo, Obzor*, 15. I. 1873. Usp. i raspravu J. Živkovića, u: DS 1872, II, 1544. Usp. i Gross - Szabo, 401.

<sup>35</sup> *Zdravstvo, Obzor*, 15. I. 1874.

djelokrug (§§ 3-4). Osnova je propisivala uglavnom nadzorni djelokrug pojedinih zdravstvenih organa na vrhu s praliječnikom kao vladinim izvjestiteljem te sistematizaciju i plaćevne razrede osoblja (§§ 6-9, 14-15). Posebno je bio propisan i sastav i djelokrug zdravstvenog vijeća pri odjelu za unutarnje poslove (§§ 2, 10-14). To je vijeće imalo savjetodavnu ulogu, a činilo ga je zdravstveno upravno osoblje i zdravstveni stručnjaci, i to kao redovni članovi imenovani od bana na tri godine (zemaljski praliječnik kao odsječni savjetnik i izvjestitelj za zdravstvene poslove, zemaljski veterinar, četiri liječnika) i izvanredni članovi u neodređenom broju koje je po potrebi imenovala ili pozivala vlada. Članovi su nosili naziv kraljevskog zemaljskog savjetnika, a službu su obavljali besplatno (§ 12). Vijeće je samostalno biralo predsjednika i uređivalo unutarnje poslovanje (§ 13).<sup>36</sup>

Rasprava o Osnovi zakona o uređenju zdravstva započela je 13. listopada 1874. Izvjestilac Zakonodavnog odbora prikazao je uređenje zdravstva u pojedinim europskim zemljama, naglasio vrlo teško stanje u Hrvatskoj i činjenicu da je predložena Osnova prvo sustavno uređivanje područja zdravstva na način koji je u Europi već prihvaćen, a prihvaćanje austrijskog Zakona o zdravstvu kao modela označio je približavanjem Hrvatske Europi. Sam je izvjestitelj naglasio da se predložena Osnova razlikuje od austrijskog Zakona o zdravstvu po izostavljanju općina iz zdravstvenog sustava, ali je upozorio na instruktivnu normu o osnivanju zdravstvene službe i u općinama. Predstavnik vlade je pak naglasio potrebu da zdravstvena služba bude uređena u skladu sa Zakonom o ustroju političke uprave, zbog čega je i postavljena u podžupanije, a isključena iz županija (koje su dotad birale županijskog liječnika kao županijskog činovnika). Naveo je da su rješenja iz Osnove sadržana u onim zemljama u Cislajtaciji i zemljama u kojima je zdravstvena služba uređena, dočim se Osnova ne može usporediti sa stanjem u Ugarskoj u kojoj javna zdravstvena služba još nije uređena. Naveo je da vlada nije predvidjela uvođenje odgovarajućih službi u općine smatrajući taj korak rizičnim s obzirom na zaostalost stanovništva u općinama koje se i ne koristi liječničkim uslugama te s obzirom na općenito smanjene mogućnosti općina za održavanje takve službe.

<sup>36</sup> Osnovu zakona o uređenju zdravstva u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji v. u: DS 1872, II, 1553-1555.



Osnova je bila prihvaćena u predloženom obliku i bez stvarne rasprave, a ubrzo je dobila i sankciju<sup>37</sup>.

Donijetim je zakonom izvršen značajan konceptijski pomak u odnosu prema dotadašnjem stanju u kojem se pitanje organizacije i nadzora zdravstva nastojalo riješiti isključivo kroz uredbodavnu nadležnost vlade. Nov sustav počivao je na suradnji upravnih i stručnih organa po cijeloj hijerarhijski organiziranoj ljestvici. Ta je dvočlanost najizrazitije dolazila do izražaja na vrhu u kojem su punopravni članovi upravnog tijela bili i stručnjaci, i to upravo zbog svoje stručnosti, a zbog egzistencijalne neovisnosti o državnoj upravi stajali su izvan klasične činovničke ovisnosti. Time je prihvaćen model koji je već postojao u europskim zemljama<sup>38</sup>. Donošenje Zakona imalo je i političku dimenziju s obzirom na navedene opstrukcije Središnje vlade<sup>39</sup>.

Čini se da se Mažuranić doista opredijelio za to da unaprijedi stanje u zdravstvu. Na njegovu je inicijativu broj medicinskih savjetnika vlade bio znatno povećan već i prije stupanja Zakona na snagu<sup>40</sup>, a za stanje u zdravstvu bili su važni i već donijeti Zakon o osnivanju javne ludnice te Zakon o ustrojenju primaljskog učilišta koji će biti donijet 1876. Mažuranićeva se vlada tako opredijelila da na stanje zdravstva utječe razvojem odgovarajućih stručnih službi, a ne upravnim mjerama. No, unatoč poboljšanju stanja upravo će stanje u općinama onemogućiti dalje širenje i poboljšanje zdravstvene zaštite<sup>41</sup>.

Za razliku od zdravstva koje je već otprije bilo regulirano propisima, Zakon o ustroju Ureda i Vijeća za zemaljsku statistiku regulirao je nova pitanja i utemeljio je institucije koje u Hrvatskoj prije nisu postojale. Taj su zakon predložili zastupnici te je on bio među malobrojnim zakonima koji su nastali na temelju zastupničke zakonodavne inicijative, ali je vjerojatno da je i u njegovu nastanku udjela imala i vlada.

<sup>37</sup> Postupak usvajanja Osnove zakona o uredjenju zdravstva v. u: DS 1872, II, 1373, 1434, 1543-1545, 1558, 1627. Zakon od 15. XI. 1874. o uredjenju zdravstva u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji v. u: SZ 1874, 435-439.

<sup>38</sup> Čini se da je i austrijski Zakon o zdravstvu od 30. travnja 1870. bio "vjerna kopija" pruskog zakona. Vrbančić 1890, 79.

<sup>39</sup> Čini se da ni u vrijeme donošenja hrvatskog Zakona o uredjenju zdravstva Ugarska nije imala moderno uredenu zdravstvenu upravu, premda je prijedlog ugarskog Zakona o zdravstvu već bio u postupku. Usp. raspravu Jovana Živkovića, u: DS 1872, II, 1544. Usp. i Gross - Szabo, 401; Krokcar, 281-282.

<sup>40</sup> Krokcar, 284.

<sup>41</sup> Vrbančić 1890, 80.

Prijedlog za donošenje toga zakona podnio je 31. prosinca 1874. Franjo Rački, a saborski Zakonodavni odbor - čiji je predsjednik također bio Rački - već je 1. siječnja 1875. prijedlog u cijelosti prihvatio, pa se o Osnovi u prvom i drugom čitanju raspravljalo 5. siječnja 1875. Zakonodavni odbor donio je i preporuku Saboru da vladi odobri naknadnu pozajmicu od 5.000 forinti sa svrhom pokrivanja troškova navedenih ureda i vijeća, s obzirom da je proračun već bio donijet, dok bi ubuduće ti troškovi bili izvršeni kao redovita proračunska stavka.

U pitanju je bio kratak ustrojbeni Zakon kojim se određivalo osnivanje i djelokrug navedenih tijela. Njime su pri Zemaljskoj vladi osnovani Statistički ured i Statističko vijeće s dvojakom zadaćom rukovođenja poslova službene statistike na području Hrvatske i Slavonije te provedbe Zak. članka XXV: 1874. Ugarsko-hrvatskog sabora (§ 1). Zadaci Statističkog ureda bili su "ravnanje" zemaljskom statistikom te sakupljanje, obrada i objavljivanje zemaljskih statističkih podataka (§ 2). Uz taj ured trebalo je postojati i zemaljsko Statističko vijeće kao zbor vještaka s članstvom koje bi činili predstavnici pojedinih upravnih struka i vještaci koje bi imenovao ban, a predsjednik vijeća bio bi ban. Članovi su trebali obavljati službu besplatno (§ 3). Zakon nije propisao djelokrug Ureda i Vijeća, već je ovlašćivao bana da ga uredi posebnim nalogom uz saslušanje mišljenja samoga Vijeća (§ 4). Zakon je utvrđivao obvezu državnih i crkvenih organa te javnih zavoda i društava da na poziv vlade odnosno Ureda dostavljaju točne podatke jer bi se u suprotnom prikupljanje tih podataka izvršilo na njihov trošak (§ 5). Provedba Zakona bila je, kao i kod svakog drugog autonomnog zakona, dodijeljena banu (§ 6)<sup>42</sup>.

Rački je u obrazloženju prijedloga zakona naglasio važnost statističkih podataka u suvremeno doba, a podlogu za osnivanje zemaljske statističke službe našao je i u faktičnom i u pravnom stanju. S jedne strane poticaj je bila činjenica da je od 1868. statističko povjerenstvo u Beču prestalo izrađivati izvještaje za Ugarsku i Hrvatsku, dok je Ugarska stvorila privremeno tijelo koje izdaje statističke publikacije "na stranom jeziku" (to jest mađarskom) koje i nisu posve odgovarale hrvatskim potrebama. Pravnu podlogu za

<sup>42</sup> Osnovu zakona o ustroju Ureda i Vijeća za zemaljsku statistiku i izvještaj Zakonodavnog odbora o toj Osnovi v. u: DS 1872, II, 1815-1816.

osnivanje tih tijela našao je u Zak. čl. XXV:1874. kojim je osnovan središnji Statistički ured i Statističko vijeće u Budimpešti sa zadaćom da izrađuju statističke podatke za zemlje ugarske krune. To je bio i poticaj da se ustroji organ u Hrvatskoj koji će opskrbljivati ured u Pešti podacima važnim za zajedničke poslove i istodobno voditi zemaljsku statistiku<sup>43</sup>.

Rasprava o Osnovi ponajviše je bila usredotočena na političku dimenziju odnosno na pitanje odnosa s Ugarskom. U općoj raspravi predlagateljima je zamjeren da pozivanjem na zajednički zakon Osnova dobiva provedbeni karakter, što je nedostojno za zakon Hrvatskog sabora, te da se nejasnim određenjem djelokruga navedenih tijela i davanjem ovlasti vladi da odredi taj djelokrug krši pravo Sabora da regulira pitanja zemaljske autonomije (M. Posilović). Vladin predstavnik naveo je da vlada podržava donošenje Zakona za kojim potreba postoji osobito nakon što je donijet odgovarajući zajednički zakon, a izrazio je žaljenje što vlada zbog zauzetosti nije mogla dati shodan prijedlog. Pozivajući se na prirodu statističke službe odbacio je primjedbe o povredi dostojanstva zemlje navodeći da je suradnja i pomoć središnjim službama u skladu s Nagodbom. U tako naznačenom okviru kretalo se i drugo čitanje pa je opet navedeno da unatoč oportunitetu povezivanja statističkih službi iz strukovnih razloga statistika u Nagodbi nije navedena kao predmet zajedničkog zakonodavstva te da ni zajednički Zak. čl. XXV:1874. još nije proglašen u Hrvatskom saboru (S. Vučetić). Nadalje je zatraženo da se ispusti formulacija o "provedbi" zajedničkog zakona i navedeno da Osnova ne razlikuje jasno zajedničko i autonomno područje te je ustvrđeno da središnji Statistički ured nema prave podloge za znanstveno relevantne rezultate za koje bi bila potrebna osnovica od 20-30 milijuna stanovnika (M. Posilović). Na primjedbu o provedbenom karakteru zakona odgovoreno je da Zak. čl. XXV:1874. utvrđuje da zakon na području Hrvatske ima provesti ban pa bi, ispusti li se formulacija o provedbenom karakteru, moglo doći do toga da hrvatski Statistički ured bude ovlašten za obradu samo činjenica iz autonomnog područja, dok bi ostale podatke ban trebao slati na obradu u Budimpeštu (M. Rački). Na navod o premaloj osnovici za središnju statističku

<sup>43</sup> Zak. čl. XXV: 1874. Zajedničkog sabora o ustrojenju zemaljske statistike v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1875, Zagreb, 1876.* (dalje: SZ 1875), 565-567. Usp. i *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, II.* Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar, Zagreb, 1900, 469-474.

službu odgovoreno je pak da uz te kriterije ni Hrvatska ne bi mogla osnovati statistički ured, dočim takav ured ima i Trst (S. Hrvoić). Predstavnik vlade je pak zamjerio na formulaciji Osnove koja obvezuje i "državne oblasti" na suradnju, što bi moglo biti protumačeno kao protezanje zakona preko granica zemaljske autonomije, te je predložio da se taj izraz protumači pozivom na Zak. čl. XXV:1874, čime bi se preciziralo njegovo značenje i obvezali državni organi na suradnju. To je dopunio i Mažuranić koji je za predloženu Osnovu rekao da je doskočila odredbi o obvezi dostavljanja podataka središnjem uredu propisanom Zak. čl. XXV:1874, ali da formulacija o obvezivanju državnih organa dovodi u pitanje njezino sankcioniranje. Mažuranić je podržao Živkovićev prijedlog kojem se nije protivio ni Rački, premda je iznio mišljenje da taj problem već rješava određenje Osnove u funkciji provedbe zajedničkog zakona koji pak ovlašćuje bana na provedbu. Osnova je usvojena te je 6. siječnja 1875. bilo provedeno treće čitanje, nakon čega je dobila potvrdu<sup>44</sup>.

Prihvaćenim Zakonom<sup>45</sup> Hrvatska je dobila uporište za modernu statističku službu koja je ubrzo nakon osnivanja razvila zapaženu aktivnost. Usvajanje Zakona odražava i modernizacijski reformski duh s obzirom na značenje koje je pridano statistici kao podršci u funkcioniranju političko-pravnog sustava. To je bilo u skladu s pozitivističkim duhom vremena i povjerenjem u važnost i učinkovitost znanstvenih metoda jer se statistika kao racionalna i empirijska disciplina koja je davala jasnu podlogu za donošenje odluka uklopala u takvo viđenje. Istodobno, i tim je zakonom potvrđivan identitet Hrvatske kao autonomne državopravne cjeline i relevantne statističke veličine. Glede prirode osnovanih tijela bilo je indikativno da su zamišljena kao upravne službe u kojima se susreće državna vlast i stručnjaci te da će imati i samoupravne elemente, unatoč tome što iz pragmatičkih razloga djelokrug tih tijela nije bio posebno utvrđen. Rasprava je, međutim, još jedanput potvrdila ograničenost i osjetljivost hrvatske regulative s obzirom na odnos Središnje vlade, a pokazala je i začudno slabu upućenost zastupnika u pitanja o kojima su raspravljali.

<sup>44</sup> Postupak usvajanja Osnove zakona o Ustroju ureda i Vijeća za zemaljsku statistiku v. u: DS 1872, II, 1809-1813, 1817.

<sup>45</sup> Zakon od 18. II. 1875. o ustroju Ureda i Vijeća za zemaljsku statistiku v. u. SZ 1875, 133-135.

No, po svoj je prilici taj zakon, koji se posve uklapao u vladin modernizacijski program, donijet u suradnji zastupnika i vlade. Time se na "tihi" način izbjevalo eventualni sukob sa Središnjom vladom s obzirom na uporno nastojanje ugarskog ministra za poljoprivredu, trgovinu i obrt da protegne ugarski statistički zakon i na Hrvatsku premda je Zakonom o ustrojstvu Zemaljske vlade bilo utvrđeno da i poslovi statistike pripadaju u njenu nadležnost. No, Središnja je vlada smatrala da autonomni zakoni nisu na istoj razini kao zajednički i posebni ugarski zakoni te da im se moraju prilagoditi, pa je u pojedinim slučajevima odlučivala je li potrebno prelaziti preko takvih zakona ili tražiti da se oni mijenjaju ili pak od toga odustati zbog uznemirenja javnosti<sup>46</sup>. U takvim je okolnostima vjerojatno bilo i neoportuno tražiti vladarevu predsankciju za hrvatski zakon o statističkoj službi jer bi to nosilo značajan rizik odbijanja ili zaustavljanja inicijative u Središnjoj vladi, a Mažuranić je značajna iskustva u tom smislu stekao baš sa Zakonom o ustroju političke uprave. Otuda je reguliranje toga pitanja putem zastupničke inicijative bio oportuniji, jednostavniji i brži način jer se time izbjegavao rizik odbijanja predsankcije kao i dovođenje vlade u neugodan položaj u slučaju odbijanja. Na činjenicu da je vlada bila uključena u donošenje Zakona o ustroju Ureda i Vijeća za zemaljsku statistiku upućuje više indicija. Inidikativna je već i činjenica da je Mažuranić u prosincu 1874. organizirao savjetovanje pri vladi glede postavljanja prema zajedničkom Zakonu o središnjoj statističkoj službi. Utoliko je Rački, koji je u siječnju govorio o tome da mu je uspjelo "proturiti zakon o ustroju Statističkog ureda kod vlade"<sup>47</sup>, svojim prijedlogom Osnove zapravo samo realizirao zaključak s tog savjetovanja<sup>48</sup>, pa izjavu Jovana Živkovića da vlada zbog zauzetosti nije dospjela izraditi osnovu o statističkoj službi svakako valja shvatiti uvjetno. Nadalje, postavljanje Zakonodavnog odbora prema toj osnovi u vidu zaključka o traženju izvanrednih sredstava iz zemaljskog proračuna kako bi Zakon bio odmah i proveden gotovo je sigurno bilo izvedeno uz prethodnu suglasnost vlade jer se nije moglo računati na izdvajanje skromnih sredstava bez uvjerenja vlade da je to potrebno. K

<sup>46</sup> Gross 1985, 26, bilj. 51.

<sup>47</sup> Rački je nakon usvajanja Osnove bio zabrinut da ona neće dobiti sankciju. KORS I (Rački Strossmayeru, Zagreb 16. I. 1875), 335.

<sup>48</sup> Korkar, 286. Obzor je još u srpnju 1874. donio članak o značenju statistike u kojem je sugerirao osnivanje statističkog ureda. Statistički ured, Obzor, 14. VII. 1874.

tome, suglasje koje su postigli vlada i zastupnici, s iznimkom oporbenih predstavnika, upućuje na postojanje prethodne suglasnosti. Na to upućuje i suglasje zastupnika s inzistiranjem vladinog predstavnika i Mažuranića osobno da se u Zakon ugradi pozivanje na zajednički Zakon o statističkoj službi kako bi se jasno utvrdio provedbeni karakter Zakona i pomoćni odnos zemaljske statističke službe prema središnjoj službi. Takvom dojmu pridonosi i izbjegavanje tvrdih stavova zastupnika, inače uobičajenih u takvim pitanjima, što sve upućuje na ključni problem koji je stajao iza toga zakona kao i na vjerojatno suglasje vlade i zastupnika oko njegova donošenja. Ugarska je vlada višemjesečni spor oko pitanja statističkog zakona ipak zaključila prihvaćanjem banovog mišljenja da se radi o pitanju iz hrvatske autonomije te je preporučila Osnovu za sankciju<sup>49</sup>.

Na nekim odrednicama koje su bile slične onima kao u slučaju propisivanja organizacije zdravstva, pa i statističke službe, počivao je i Zakon od 26. XI. 1876. o ustrojenju Vijeća za zemaljsku kulturu i njegovih odbora. Taj je zakon Zemaljska vlada predložila u sklopu sustavne skrbi za razvoj poljoprivrede čije je uređivanje dospjelo na red u razdoblju Sabora 1875-1878. Osnovom zakona bilo je predviđeno osnivanje stručnog vijeća sa zadaćom prosvjetovanja i unapređenja stanja u poljoprivredi, a Osnova je do neke mjere imala uzor i prethodnicu u Zakonu o uređenju zdravstva. Vlada je Osnovu predložila 4. srpnja 1876. kada je upućena Poljoprivrednom odboru Sabora koji je unio stanovite izmjene koje nisu bile načelne naravi, a na dnevni red Sabora došla je 20. srpnja 1876. kada se o njoj raspravljalo.

Osnova je predviđala utemeljenje Zemaljskog kulturnog vijeća koje bi imalo savjetodavnu nadležnost u svim poslovima "zemaljske kulture" i zadaću promicanja zemaljskog gospodarstva i šumarstva (§§ 1, 3). Članstvo tog vijeća trebali su činiti stručnjaci za sve grane (poljoprivrednog) gospodarstva i šumarstva koje su bile i nabrojene u Zakonu (§ 2). Članovi vijeća iz iste županije činili su podžupanijski odbor, kojem je predsjedao podžupan koji ga je i sazivao najmanje dva puta godišnje radi raspravljanja o pitanjima postavljenim od Zemaljske vlade ili na vlastitu inicijativu te su mišljenja i prijedlozi toga odbora dostavljani vladi putem podžupana (§§ 4-6). Iz tih je

<sup>49</sup> Gross 1985, 26, bilj. 51.

odbora vladin odjel za unutarnje poslove mogao pozivati pojedine stručnjake u Zagreb da kao Zemaljsko kulturno vijeće razmotre prijedloge podžupanijskih odbora ili druga pitanja koja im postavi vlada ili da ih oni postave na vlastitu inicijativu (§ 7). Zemaljskom vijeću predsjedao je predstojnik odjela za unutarnje poslove kojeg je zamjenjivao izvjestitelj za gospodarstvo koji je po dužnosti bio redoviti član vijeća. Članove vijeća imenovao je ban na tri godine, i to najviše do šestorice za svaku podžupaniju. Članovima vijeća pripadao je naziv kraljevskog zemaljsko-kulturnog vijećnika, a službu su obavljali besplatno (§§ 9-11).

Odbor je kao svrhu Osnove naveo unapređenje narodnog gospodarstva te je donošenje Osnove označio prvim korakom u poboljšanju materijalnog stanja domovine, a njezino značenje potkrijepljeno je činjenicom da je najavljena kraljevim otpisom. Navedeno je da se vlada i dotad koristila uslugama stručnjaka gospodarskog društva i njegovih podružnica te uslugama poljoprivredne škole u Križevcima, ali da je to bilo nedovoljno te da Osnova daje podlogu za sustavniji i cjelovitiji pristup problemu. Navedeno je da bi pristup zauzet u Osnovi trebao zajamčiti široki obuhvat vijeća i po teritorijalnoj i strukovnoj dimenziji i omogućiti selekciju potrebnih i najboljih stručnjaka za Zemaljsko vijeće, a da se pri tome ne stvaraju gotovo nikakvi troškovi. Izvjestilac je naveo da u drugim zemljama takva vijeća postoje samo pri vladi te da je i vladin prijedlog sastavljen prema takvom zakonu iz Würtemberga, ali da je s obzirom na zaostalost Hrvatske bilo potrebno da Vijeće za zemaljsku kulturu bude prisutno i u nižim jedinicama (J. Vuščić). U prvom čitanju, međutim, upozoreno je da u Hrvatskoj nedostaje stručnjaka, osobito na gospodarskom polju, te da će zbog toga komplicirani mehanizam predložen u Osnovi dovesti do stvarne neučinkovitosti Vijeća. Zbog toga je predloženo ukidanje podžupanijskih odbora i, eventualno, uvođenje delegata Zemaljskog vijeća. K tome je zamjereno centralizatorskim tendencijama u Hrvatskoj kojih je izraz imenovanje članova Vijeća od bana (F. Folnegović), ali su ti prigovori u raspravi odbijeni (M. Mrazović, J. Vuščić).

U drugom čitanju predloženo je više ispravaka, pri čemu se nešto izrazitija polemika vodila o utjecaju upravnih vlasti na rad Vijeća (predsjedanje podžupanijskom odboru podžupana ili neovisnog predsjednika, imenovanje ili izbor članova Vijeća, mogućnost predlaganja članova Vijeća), ali je prihvaćena predložena redakcija.

Osnova je prihvaćena<sup>50</sup> i sankcionirana<sup>51</sup>, a ubrzo je i utemeljeno Vijeće za zemaljsku kulturu. No, zbog malobrojnosti odgovarajućih stručnjaka ono nije postalo djelatno, upravo kao što je Folnegović i predvidio<sup>52</sup>.

Tako je u slučaju navedenih organa izvršen pomak u smislu obavljanja određenih poslova kao upravnih djelatnosti iza kojih stoji goli monopol prisile prema obavljanju tih poslova kao javnih službi koje se upravljaju i prema posebnim zakonitostima struke<sup>53</sup>. Premda razvijenija regulativa u tom smislu nije postojala, pomak je bio jasno iskazan u personalnom elementu odnosno u uključivanju u organizam državne uprave i izvanjskog stručnog elementa po cijeloj hijerarhijskoj liniji. Uz te primjere sličan je pomak za Mažuranićeve uprave vidljiv osobito u Zakonu o ustroju pučkih škola i preparandija iz 1874. godine koji je znatno unaprijedio ustroj i programe škola u Hrvatskoj i uveo značajne izmjene glede upravljanja. Tim su zakonom škole pretvorene u javne ustanove nad kojima su upravu i nadzor obavljali općinski, županijski i zemaljski odbori uz naglašenu ulogu vlade umjesto dotadašnjeg upravljanja i nadzora Crkve nad školama.<sup>54</sup> U svakom slučaju, činjenica da je vlada u navedenim slučajevima posegnula za uključivanjem stručnog elementa radi ostvarivanja javnih interesa jasno pokazuje postojanje svijesti da se ti poslovi ne mogu optimalno ostvariti samo putem državne vlasti, već se moraju kombinirati s elementima koji se ne zasnivaju na prisili. Zasigurno je tom pomaku pogodovalo i ideologijsko uvjerenje o potrebi znanstvenog pristupa rješavanju problema i opći optimizam toga doba glede mogućnosti znanosti kao poluge za uređenje stvarnosti.

No, s obzirom na nerazvijenu konceptualnu podlogu hrvatska javnopravna teorija u analizi postojanja Statističkog ureda te Zdravstvenog vijeća i Vijeća za zemaljsku kulturu nije izdvajala dimenziju stručnih pravila kao komple-

<sup>50</sup> Postupak usvajanja Osnove zakona o osnivanju Vijeća za zemaljsku kulturu v. u: *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*. God. 1875-78, Zagreb, 1878, 193, 229-238, 245.

<sup>51</sup> Zakon od 26. XI. 1876. o ustrojenju Vijeća za zemaljsku kulturu i njegovih odbora v. u: *Sbornik zakonah i naredbah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1876, Zagreb, 1877, 751-753.

<sup>52</sup> Gross - Szabo, 396.

<sup>53</sup> O pojavi javnih službi usp. u: Pusić, Eugen, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, 50.

<sup>54</sup> O Mažuranićevoj reformi školstva v. Gross, Mirjana - Szabo, Agneza, *Prema hrvatskome građanskom društvu*, Zagreb, 1992, 405-412; Polić, Martin, *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilješkama iz političkog, kulturnog i društvenog života*, I, Zagreb, 1899, 200, 201.

mentarnih i konkurentnih državnom monopolu prisile, već je govorila o uključivanju samoupravnog elementa u državnu upravu. Pri tome je kao ključno izdvojeno da vanjski članovi nisu bili plaćeni te nisu bili upravni element, ali nisu ni imali izdvojen položaj niti su davali posebnu formalnu kvalitetu organima u kojima su sudjelovali i koji su bili dio hijerarhijske strukture državne uprave<sup>55</sup>. Hrvatska javnopravna teorija nije posebno izdvajala te organe u sustavu javne uprave te ih je klasificirala kao "birokratske organe" kod kojih je "birokratski sustav kombiniran sa samoupravnim elementom"<sup>56</sup> ili ih je uvrštavala među "upravne stručne službe"<sup>57</sup>.

#### IV.

Mažuranićeve upravne reforme 1874-1876. značajna su markacija u izgradnji hrvatske moderne uprave. Reforme su bile određene nastojanjem da se dotadašnji upravni ustroj i metode zamijene racionalnim oblicima, a dotadašnje nekompetentno osoblje izobraženim i reformski usmjerenim osobljem koje će moći primjenjivati suvremene metode upravljanja u cilju učinkovite društvene regulacije u znatno širem rasponu negoli dotada. Politički cilj kojem su upravne reforme trebale udovoljiti bilo je sređivanje stanja te poticanje razvoja na svim područjima autonomne nadležnosti.

Glavna su obilježja Mažuranićevih reformi bili izrazita etatizacija i centralizacija upravnih poslova odnosno istiskivanje elemenata samouprave u županijama na račun teritorijalne uprave te preuzimanje u sferu državne regulacije i onih pitanja koja su dotada stajala izvan njezina dosega. Takav je odnos počivao na uvjerenju o konkurentnosti teritorijalne uprave i samouprave. Smatralo se da dotadašnja organizacija uprave i samouprave i upravno osoblje ne mogu odgovoriti reformskim ciljevima te da se modernizacija uprave i

<sup>55</sup> Krišković, Vinko, *Upravno pravo. Predavanja Vel. gosp. Dr. Vinka Kriškovića*, Zagreb, 1910. (skripta, litografrano), 37-38.

<sup>56</sup> Krišković uvrštava Statistički ured i Vijeće u skupinu pomoćnih središnjih ureda zajedno sa Zemaljskom blagajnom, Zemaljskim računarskim uredom i Zemaljskim arhivom, a o Zemaljskom zdravstvenom i Zemaljskom kulturnom vijeću govori kao o središnjim savjetodavnim organima. Krišković 1910, 87-89.

<sup>57</sup> Žigrović-Pretočki u svom djelu iz 1911, jednako kao i Krišković (v. naprijed), uvrštava Statistički ured među vladine pomoćne urede (organe), dok Zdravstveno i Kulturno vijeće razmatra kao savjetodavne organe unutar zdravstvene službe i gospodarske strukovne službe kao upravne stručne službe. Žigrović-Pretočki, Ivan, *Upravno pravo kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav*, Bjelovar, 1911, 87, 144, 151-152.

osiguranje učinkovite funkcije upravljanja mogu ostvariti jedino unutar državne sfere. Stoga je Mažuranićevim upravnim reformama uvedena izrazita podvojenost između uprave i samouprave, ali s tim da je nadležnost prve znatno ojačana i proširena, dok je nadležnost druge uvelike smanjena te izgubila značajne mehanizme stvaranja odluka i njihove provedbe.

S druge strane, značajno je obilježje Mažuranićevih reformi izraženija izgradnja javnih službi. Ta se tendencija naročito očitovala u modernim odrednicama uobličena zdravstvene službe, u osnivanju statističke službe, osnivanju službe za unapređenje poljoprivrede kao i u unapređenju školstva i njegovu preuzimanju u nadležnost države. Time su na jasan način i u razmjerno širokom opsegu neki poslovi koje je otprije obavljala ili ih je preuzela zemaljska uprava postavljeni kao javne službe u kojima se spaja monopol prisile, ali i uvjerljivost koja potječe od autoriteta zasnovanog na znanju.

#### BUILDING UP OF THE CROATIAN MODERN ADMINISTRATION AND PUBLIC SERVICES 1874 - 1876

##### Summary

*The administrative reforms in Croatia from 1874 to 1876 radically abandoned the municipal tradition and introduced new elements into the Croatian administrative culture. The administrative laws enacted at that time were part of the broader reform context which characterised the legislative period of 1873 - 1880, based on the intention of transformation of rather undeveloped Croatian society into a modern one. In these innovations, the role of administration was very important because it was considered as the key mechanism through which social relations could be shaped and the development of the society directed. The administrative reforms of 1874 - 1876 are particularly interesting because they negated historically petrified determinants of the earlier administrative organization. The administrative reforms radically departed from the remnants of the traditional Croatian municipal organization and almost completely replaced the elements of self-government. The main characteristics of the Mažuranić's reform were etatization, centralization, intention to introduce modern and rational administrative methods and professional and competent personnel. One of the characteristics of the reform was the*

*extension of the state jurisdiction into new areas and the foundation of public services whose authority was partly based on knowledge, which included educated personnel. Thus the regulation of the public health service and the foundation of the public service of statistics as well as the service for the improvement of agriculture were part of the administrative reforms of 1874 - 1876.*

*Key words: territorial administration, counties, public services, the reforms of Ivan Mažuranić*

## *Odgovornost države za štetu nastalu fizičkim i pravnim osobama obavljanjem službe ili druge djelatnosti državnih organa i drugih javnopravnih osoba*

*Jelena Čuveljak\**

UDK 347.51  
347.193  
35.086

Stručni rad  
Primljeno: 15. 7. 2001.  
Prihvaćeno: 5. 9. 2001.

U ovom se radu sa stajališta zakonodavstva i sudske prakse daje pregledan prikaz instituta odgovornosti države za štetu nastalu fizičkim i pravnim osobama zbog nezakonitog i nepravilnog rada državnih tijela i sudova, zatim se uz opsežan prikaz sudske prakse analiziraju uvjeti za utvrđivanje odgovornosti Republike Hrvatske te mogućnost Republike Hrvatske za ostvarivanje regresnog zahtjeva protiv službenika koji je štetu nanio.

*Ključne riječi: odgovornost države za štetu, šteta*

### 1. Uvodne napomene

Država na svom području jamči svima stvarnu i pravnu sigurnost. Stoga postoji specifična odgovornost države temeljem koje sve osobe dobivaju zaštitu od rizika šteta što ih je država prouzročila radom svojih tijela odnosno službenih osoba. Naime, službene osobe i tijela koja obavljaju službu moraju postupati u granicama Ustava, zakona i podzakonskih akata te moraju pravilno tumačiti i provoditi volju države i pri tome voditi računa o djelotvornosti, ekonomičnosti i svrsishodnosti rada u obavljanju poslova državne uprave. U tako određenom načinu postupanja treba smatrati postupke ili

\* Jelena Čuveljak, viša savjetnica državnog pravobranitelja RH