

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:

Ivo Borković (Split), Stjepan Ivanišević (Zagreb), Zvonimir Lauc (Osijek),
Dragan Medvedović (Zagreb), Jurica Malčić (Zagreb), Ivan Mrkonjić (Zagreb),
Antun Palarić (Zagreb), Željko Pavić (Zagreb), Zoran Pićuljan (Zagreb), Marijan Prus (Zagreb),
Gordan Radin (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. (1) 424-333; faks (1) 423-640

Likovna oprema:

Luka Gusić

Lektura i korektura:

Branka Römer

Prijevodni sažetaka na engleski jezik:

Branko Smerdel

Računalna obrada:

GIPA, Zagreb, Gjüre Deželića 12

Naklada: 800 primjeraka

Pretplata/Subscription:

Časopis izlazi tromjesečno. Godišnja pretplata za Hrvatsku iznosi 400,00 kn i uplaćuje se na žiroračun 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 žiroračun 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 payed on
giro-account 30105-603-41266. Annual subscription for abroad is 100 US\$ or equivalent in any con-
vertible currency and is being payed on the account 3706770 ZAGREBAČKA BANKA d.d. ZAGREB,
swift: ZABA, HR2X

Hrvatska javna uprava

Godina 1. (1999.)
Broj 2., str. 189.-374.
Zagreb, 1999.
UDK 35(497.5)
ISSN 1331-6443

SADRŽAJ

160/99

RADOVI:

Ivo Borković: O pojmu službenika 189

Željko Pavić: Upravni aspekti razvoja grada 215

Dalibor Čepulo: Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni,
interesni i poredbeni vidovi 227

Biljana Tomljanović: Stranački sustav francuske Pete Republike – rezultat
uporabe ustavnih institucija novog ustrojstva vlasti 261

Teodor Antić: Položaj županije u pravnom sustavu Republike Hrvatske 279

Philipp C. Stiel: Nadzor države nad jedinicama lokalne samouprave u Bavarskoj –
samouprava, demokracija i pravna država – simbioza ili proturječnost 303

PRIKAZI:

Smiljko Sokol - Branko Smerdel: Ustavno pravo (*Duška Šarin*) 317

Hrestomatija upravne znanosti (*Ivan Šprajc*) 321

T. C. Hartley: Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno
pravo Europske zajednice (*Dario Derda*) 327

The Civil Servant Conference 11.-12. prosinca 1998. (*Gordana Marčetić*) 335

SUDSKA PRAKSA:

Europski sud za ljudska prava 341

Ustavni sud Republike Hrvatske 353

Upravni sud Republike Hrvatske 367

Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni i poredbeni vidovi

*Dalibor Čepulo**

UDK 34(497.5) (091) | 342.33(497.5) "1874"

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15. 5. 1999.

Prihvaćeno: 15. 6. 1999.

Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine bio je jedan od temeljnih zahvata poduzetih u razdoblju reformskog bana Ivana Mažuranića (1873–1880). Institucionalne i doktrinarne odrednice te reforme upućuju na njezina austrijska i šira europska ishodišta. Politički cilj bio je izgradnja moderne pravne infrastrukture hrvatske autonomije i ubrzanje vraćanja Vojne krajine Hrvatskoj.

Ključne riječi: dioba vlasti, pravna povijest, 19. stoljeće

Unatoč svim napadima na načelo diobe vlasti, institucionalna obilježja i vrijednosti koje ono uključuje i danas obilježavaju suvremeni "zapadni" pravno-politički ustroj. Načelo odvojenosti i neovisnosti sudstva i uprave, koje je fragment načela diobe vlasti, smatra se pak neupitnim i "prirodnim" dijelom modernog ustroja državne vlasti i jednim od najvažnijih jamstava vladavine prava.

Utoliko se istraživanje razvoja načela diobe sudstva i uprave pojavljuje kao relevantni oslonac u raščlambi uobličavanja moderne, pravom ograničene države i značajan pokazatelj "modernosti" ustroja državne vlasti. I doista, pitanje odnosa sudstva i uprave jedno je od "klasičnih" i stožernih pitanja u književnosti ustavnog, upravnog i građanskog procesnog prava. Zbog svojeg značenja u razvoju moderne države i pravnog sustava načelo diobe sudstva i uprave jest i jedno od važnih pitanja na koja se ukazuje i u pravnoj povijesti. Utoliko pravnopovijesno tematiziranje odnosa sudstva i uprave nalazi, uz svoj

* Dr. sc. Dalibor Čepulo, asistent Pravnog fakulteta u Zagrebu

“klasični” znanstveni interes, i “praktičnu” svrhu kao izlaganje geneze i razotkrivanje povijesnih slojeva razvoja modernih oblika uređenja toga načela. Zato i jesu pravno-povijesna istraživanja ili pravno-povijesne impostacije diobe sudstva i uprave klasičan sadržaj znanstvene književnosti ili su joj pak uobičajen pristup. Utoliko je čudnije što u hrvatskoj pravno-povijesnoj književnosti tako značajnom pitanju diobe sudstva i uprave nije posvećena ni jedna posebna studija ili poseban interes u nekoj široj studiji. Razina znanja o tom pitanju svedena je na fragmentarne pozitivističke registracije ključnih propisa, pa su tako i disciplina pravne povijesti i doktrinarna razmatranja lišeni odgovarajućih spoznaja. Pokraj tih činjenica razumljivo je da akademska potreba osvjetljavanja sadržaja vlastite nacionalne pravne kulture i “praktična” potreba bavljenja pitanjem razvoja načela diobe sudstva i uprave dobivaju dodatnu težinu.

1. Dioba vlasti i dioba sudstva i uprave

“Čista” definicija diobe vlasti ukazuje na podjelu državne vlasti na tri međusobno odvojene i samostalne grane (zakonodavstvo, izvršna i pravosudna vlast) uz koje su isključivo vezane odgovarajuće pojedine funkcije vlasti i osoblje koje te funkcije vrši, a naglašeno je i značenje ostvarenja političke slobode kao svrhe diobe vlasti¹.

Načelo diobe vlasti tako ima tehničku i političku dimenziju². Kao izraz općeg procesa diferencijacije i specijalizacije odnosno racionalizacije svrha je diobe vlasti učinkovitije vršenje vlasti. U političkom smislu pak to je načelo sredstvo dekoncentracije državne vlasti te sredstvo njezina samoograničavanja i nadzora putem neizbježnog sukobljavanja i ovisnosti pojedinih grana vlasti u cilju ograničavanja državne vlasti i zaštite slobode građana.

U doktrinarnom se smislu tragovi ideje o (dvo)diobi vlasti pronalaze još u antici. No, glavni je doprinos antike razvoju zamisli o diobi vlasti zapravo u postavkama o vladavini zakona i njihovoj općenitosti koje će predstavljati podlogu za nicanje ideja o stabilnom aparatu vlasti i razlikama među funkcijama³.

¹ M. J. C. Vile. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. London, 1967, 13.

² O dvodimenzionalnosti načela diobe vlasti v. I. Krbeč. *Upravno pravo*, I. Zagreb, 1929, 42 i d.; E. Pusić. *Upravni sistemi*, I. Zagreb, 1985, 180 i d.; Jovanović, Slobodan. *Država*. Beograd, 1922, 259 i d.

³ Ideja o diobi vlasti pronalazi se u Aristotelovoj podjeli političke znanosti na zakonodavnu znanost, koja je predmet zakonodavca, i politiku, koja je predmet djelovanja i savjetovanja - premda to još nije moderna podjela na zakonodavstvo i egzekutivu jer su u antičkoj Grčkoj zakoni pred-postavljeni te i zakonodavstvo i egzekutiva zapravo znače njihovo otkrivanje i prevođenje u stvarnost, a ne stvaranje novih zakona na temelju volje zakonodavca. Ari-

U uobličavanju ideja o trodiobi funkcija vlasti mjesto imaju i srednjovjekovni mislioci koji su naglašavali tehničku, ali ne i političku dimenziju diobe vlasti⁴. No, razvoj koji je najviše utjecao na moderno poimanje diobe vlasti odvijao se u Engleskoj tijekom 17. i 18. stoljeća u prepletu političkih procesa, razvoja institucija vlasti i ideja o diobi vlasti.

Taj je razvoj karakterizirano naglašen položaj sudske funkcije s obzirom na to da je, pokraj viđenja prava kao pred-postavljenog i nepromjenljivog, jedini ljudski utjecaj na pravo mogao biti u obliku otkrivanja njegova značenja i primjene. Utoliko je “sudska” funkcija predstavljala opći okvir vlasti čija je bitna svrha bila dijeljenje pravde. Tek se unutar tog okvira vlast dijelila na zakonodavnu (kao utvrđivanje sadržaja već postojećeg prava) i “izvršnu”. Pod potonjom se do konca 17. stoljeća zapravo razumijevala sudska funkcija, to jest oživotvorenje prava putem kraljevih sudova - što je u to doba i bio jedini mogući utjecaj vlasti na pojedince. Apstraktna ideja o postojanju triju različitih “sila” iznikla je tek tijekom engleskog građanskog rata kao posljedica sukobljavanja kralja i Parlamenta.

U Puritanskoj je revoluciji ideja o (tro)diobi vlasti - koja se odnosila na funkcije, ali ne i na osoblje i interese - bila spojena s konceptijski posve različitom teorijom o mješovitom obliku vladavine. Ta je ideja, također s korijenima u antičkim idejama o ograničenoj vlasti, govorila o predstavljenosti različitih društvenih interesa u vlasti u cilju sprječavanja prevlasti nekog od interesa nad drugima te je težila spajanju monarhije, aristokracije i demokracije. Prožimanje navedenih teorija, nakon kratkotrajnog iskoraka Puritanske revolucije, išlo je onom brzinom kojom je bila priznata uloga demokratskog elementa u stvaranju zakonodavstva. No, to uvođenje klasnog elementa u nadzor zakonodavne vlasti imalo je kao konačnu posljedicu iščezavanje teorije o mješovitom

stotel što više traži sudjelovanje građana u svim funkcijama vlasti, a ne podjelu funkcija na različite nosioce. Općenito je glavna skrb antičkih političkih ideja jamstvo utjecaja interesa različitih društvenih klasa u svim funkcijama vlasti - to jest ideja o mješovitom obliku vladavine, a ne o diobi vlasti. Unger, Roberto Mangabeira. *Law in Modern Society. Toward a Criticism of Social Theory*. London, 1976, 126; Vile, 21-23.

⁴ Značenje srednjovjekovnog razdoblja u razvoju ideje o diobi prava nalazi se u papskim idejama o podjeli rada unutar Crkve, ideji o podjeli kraljevske vlasti na pravom neograničeno vladanje i pravom ograničeno sudenje, ideji o vladaru kao suverenu koji može donositi zakone, idejama Tome Akvinskog o razlikovanju vladarskih funkcija izdavanja prava i upravljanja zajednicom. Posebno značenje pridaje se idejama Marsilija od Padove koji je naglasio zakonotvornu funkciju zakonodavstva te ga povezao s narodom i protegnuo važenje prava i nad vladarom, a osobito se ističe njegovo razlikovanje funkcija vlasti i njihovo povezivanje s različitim nosiocima - makar je Marsilij svrhu tog razlikovanja vidio u razlozima učinkovitosti, a ne u razlozima ograničenja vlasti putem unutarnjih podjela. Caenegem, R. C. van. *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge - New York - Melbourne, 1995, 18-20; Vile, 26-28.

obliku vladavine i praktično prihvaćanje izmijenjene teorije diobe vlasti koja se pak nigdje nije pojavila u svom čistom obliku. Tako je funkcionalna dimenzija teorije diobe vlasti, koja je proizlazila iz tehničke dimenzije podjele rada, bila spojena s društvenom i političkom dimenzijom, to jest predstavljenošću svih društvenih interesa. Time je uspostavljen okvir koji je implicirao trajnu unutarnju dinamiku u sustavu vlasti i omogućavao igru različitih interesa, ali koji je ujedno trebao trajno spriječiti koncentraciju vlasti u jednom organu vlasti ili prevlast pojedinačnog interesa nad ostalima.

Svoje moderne oblike dobilo je načelo diobe vlasti u 17. i 18. stoljeću prihvaćanjem postavke da određena grana vlasti mora biti ograničena na vršenje određenih funkcija te priznanjem sudstva kao posebne grane vlasti. Zrenje ideje o diobi vlasti sada je odražavalo potrebu podjele rada i specijalizacije kao i potrebu ustanovljenja različitih internih vrijednosti i zastupljenosti različitih interesa u odvojenim granama vlasti kao način onemogućavanja totalitarističkog osamostaljenja i prevlasti pojedine grane vlasti nad drugom⁵, a svoj će teorijski vrhunac taj razvoj naći u djelu Lockea i Montesquieua. Osobito se nadovezujući na engleska ishodišta - koja su u 18. stoljeću bila prisutnija u teoriji negoli u institucionalnoj zbilji - izniman poticaj širenju i zbiljskom prihvatu načela diobe vlasti dat će američki Ustav zasnovan na Lockeovim idejama i Francuska revolucija koja je u Deklaraciji prava utvrdila načelo podjele vlasti kao *condicio sine qua non* ustavne države⁶.

Razvidno je koliku je važnost u razvoju ideje i institucionalne zbilje diobe vlasti od samog početka imalo pitanje diobe sudstva i uprave. To je pitanje postalo osobito značajnim s jasnim diferenciranjem sudbene i posebne izvršne funkcije unutar zajedničke "izvršne" funkcije odnosno s odvajanjem sudstva i uprave u trodiobi vlasti. Nakon prvih početaka u 18. stoljeću taj se proces u većini europskih zemalja odvijao tijekom 19. stoljeća, koje je bilo formativno razdoblje izgradnje moderne države u Europi. Stoga je pitanje diobe vlasti i diobe sudstva i uprave, unatoč svoj složenosti povijesnog razvoja, predstavljalo jedan od najznačajnijih i formativnih elemenata u procesu izgradnje moderne države i društva.

⁵ Vile, 15.

⁶ Cenege, 123, 182. Ovdje ocrtan razvoj diobe vlasti u osnovi se temelji na izvrsnom prikazu u: Vile, 1-52.

Načelo diobe sudstva i uprave ima značaj pretpostavke za izgradnju stručnog i učinkovitog pravosuđa i uprave kao i značaj osnove za profesionalno i nepristrano suđenje. Logički sadržaj diobe sudstva i uprave načelno obuhvaća odjeljivanje funkcija, djelokruga organa i osoblja. Ukupni su odnosi sudstva i uprave pak složeniji i obuhvaćaju niz ponekad suptilnih pitanja. Ipak, u krug koji se izdvaja svojom važnošću možda prije svih pripadaju pitanja "frontalnog" susreta sudstva i uprave: pitanje nadležnosti u upravnim sporovima odnosno pitanje sudskog nadzora nad upravnim odlukama te pitanje načina rješavanja sukoba nadležnosti tih dviju grana vlasti⁷.

2. Dioba sudstva i uprave u europskom okružju Hrvatske te u Austriji i Ugarskoj

Modelskom viđenju odnosa sudstva i uprave u modernom razdoblju ponajviše se prilazi kroz pitanje o načinu rješavanja upravnih sporova. Na tom se području razvoj tijekom 19. stoljeća uobličio u dva osnovna modela: u engleskom sustavu sudskog nadzora uprave i francuskom sustavu stroge diobe vlasti, a važan je i razvoj zabilježen u Njemačkoj.

U Engleskoj su slabljenje vladara, postojanje razvijenog aparata lokalne uprave i samouprave kao protuteže središnjoj vlasti te rana izgradnja stabilnog i neovisnog *common law* sudstva s precedentnim sustavom i razvijenom sudskom zaštitom osobnih sloboda i političkih prava bile pretpostavke punom stabiliziranju nadzora redovnih sudova nad upravom. Takav je sustav izgrađen i u srodnom pravnom sustavu SAD⁸.

U revolucionarnoj Francuskoj je pak strogo tumačenje podjele vlasti i teško iskustvo s konzervativnim feudalnim sudstvom koje je sudski nadziralo upravu odvelo isticanju uprave kao zamašnjaka izgradnje modernog društva te ograničenju sudske nadležnosti u duhu stroge diobe vlasti i strogog načela zakonitosti. Utoliko je uprava učinjena neovisnom o sudskoj kontroli, ali su potreba nadzora nad upravom i ideja ograničenja vlasti putem mogućnosti osporavanja pojedinačnih upravnih akata u cilju zaštite prava građana doveli do

⁷ Uz navedena, S. Jovanović među najvažnija pitanja odnosa sudstva i uprave ubraja i pitanje pomilovanja, pitanje sudske nadležnosti nad upravnim službenicima u slučaju prekoračenja nadležnosti i pitanje načina postavljanja sudaca. Jovanović, 1922, 277-281.

⁸ Hayek, Franz. *Politički ideal vladavine prava*. Zagreb, 1994. (prvo izdanje na engleskom: Cairo, 1955), 25-27; Jovanović, Slobodan. *Primeri političke sociologije*. Engleska, Francuska, Nemačka 1815-1914. Beograd, 1940, 12-15 i d.; Šmidovnik, Janez. *Lokalna samouprava*. Ljubljana, 1995, 52-62.

“izuma” upravnog sudovanja koje je bilo utjelovljeno u odgovarajućim funkcijama Državnog savjeta s nadležnošću određenom općom klauzulom⁹.

Francuski utjecaj se na specifičan način već od početka 19. stoljeća osjetio i u Njemačkoj, ali je od neposrednijeg značenja bila specifično njemačka ideja pravne države među čijim su temeljnim postulatima bili i dioba i neovisnost sudstva i uprave. Razvoj ideje pravne države odvijao se u prepletu s tradicijskim odrednicama, političkim zbivanjima i razvojem institucija u Njemačkoj, a završio je naglašavanjem položaja države te moći i korisnosti uprave pokraj kojih se prava pojedinaca pojavljuju kao izvedena i sekundarna¹⁰ odnosno - za razliku od francuske teorije - kao formalna i opoziva. To je odvelo k negiranju subjektivnih javnih prava i njihovu definiranju kao odraza objektivnih javnih prava¹¹. U institucionalnom pogledu razvoj u Njemačkoj karakterizirali su jak položaj uprave, ali i posebna skrb za sudstvo koje je - pokraj prevage konzervativaca u zakonodavnim tijelima - predstavljalo osnovnu polugu modernizacije. Već je početkom 19. stoljeća ponegdje došlo do diobe sudstva i uprave, a od 1848. njemačkim se zemljama širila prisutnost tog načela kao i opseg jamstava neovisnosti sudstva¹². Tradicija jake uprave, značenje koje se pridavalo sudstvu i sudskom postupku u zaštiti prava pojedinaca te utjecaj francuske doktrine pridonijeli su razvoju posebnog višestupanjskog upravnog sudstva s revizijskim ovlaštenjima i sa svrhom postizanja jednakog postupanja uprave (a ne zaštite građana). Stoga su u Njemačkoj osnovani posebni upravni sudovi koji su smatrani “pravičnom javnom upravom” koja preuzima sudske oblike i postupke u okviru enumerativno određene nadležnosti, dok građanin ima supsidijaran položaj¹³. Važnost upravnih sudova rasla je većom važ-

⁹ Hayek, 34; Krišković, Vinko. *Upravna nauka*. Zagreb, 1904 (skripta), 22-24; Sagadin, Stevan. *Upravno sudstvo. Povodom stogodišnjice rada Državnog savjeta 1839-1939*. Beograd, 1940, 23-34.

¹⁰ Dietze, Gottfried. *Two Concepts of the Rule of Law*. Indianapolis, 1973, 26-27, 29.

¹¹ De Ruggiero, Guido. *The History of European Liberalism*. Boston, 1964 (prvo izdanje na talijanskom: Bari, 1925), 259-260.

¹² Početkom 19. stoljeća njemački su vladari i izričito pridržavali pravo upletanja u sudske poslove, a vlada je imala diskrecijsko pravo premjestiti ili umiroviti suce i protiv njihove volje. Frankfurtski ustav iz 1848. izričito je sadržavao zabranu takve mogućnosti i zabranu osnivanja izvanrednih sudova, što je preuzeo pruski Zakon o sudovima iz 1851. koji je uveo sudačke stegovne sudove kao pretpostavku pomicanja ili umirovljenja sudaca. Štoviše, 1877. uvedeno je isključivo pravo suda da provodi unutarnju raspodjelu sudaca, osim istražnih organa i sudaca trgovačkog suda. Društveno porijeklo i odgoj sudaca (sitno građanstvo, financijski neovisno, vojni odgoj i naviknutost na disciplinu) bili su jamstvo stvarne vezanosti neovisnih sudaca uz državu. K tome, velik broj pomoćnih sudaca koji nisu bili stalno namješteni nije bio neovisan, već je nad njima ministarstvo imalo pune ovlasti. Neumann, Franz. *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System in Modern Society*. Leamington Spa - Heidelberg - Dover, 1986 (neobjavljena disertacija, London School of Economics, London, 1936), 260-262.

¹³ Hayek, 38; Sagadin, 82-83, 91.

nošću vladavine prava negoli vlasti parlamenta, do čega je došlo zbog nesigurnosti od prevlasti zakonodavstva. No, u sporu oko sudskog nadzora ustavnosti pobijedili su (konzervativni) protivnici sudske kontrole ustavnosti. Nakon rješenja tog pitanja njemački sudovi dopuštali su jedino ispitivanje postojanja, to jest publikacije federalnih zakona, ispitivanje uredbi s obzirom na zakonsku delegaciju i ispitivanje usklađenosti zakona pojedinih država članica sa zakonima Reicha¹⁴.

Europsko okružje bilo je važno za procese u Austriji i Ugarskoj, u kojima je institucionalni razvoj do 1848. godine, a osobito nakon prekida jozefinskih reformi 1790. godine, odnosno s obzirom na podložni mađarski položaj prema dvoru, općenito bio obilježen zaostajanjem za razvojem koji se u Zapadnoj Europi uvelike odvijao pod utjecajima Francuske revolucije.

U Austriji je dioba sudstva i uprave bilo donekle iznuđena stečevina liberalnih pritisaka 1848. godine. No, to je načelo tada uhvatilo institucionalne korijene čija je trajnost i neovisnost o promjenama političkih usmjerenja vlade ukazivala na diferenciranost državnog aparata kao na značajnu odrednicu njegova prihvata. Načelo diobe sudstva i uprave proglašeno je u oktroiranom Ožujskom ustavu iz 1849. koji je proglasio i podržavljenje pravosuđa te predividio i osnivanje Carevinskog suda s nadležnošću koja je obuhvaćala i zašti-

¹⁴ Frankfurtski parlament planirao je neposrednu primjenjivost ustavnih normi te ustavnopravnu nadležnost Carevinskog suda, ali nastojanja nisu ostvarena. Pitanje sudskog nadzora ustavnosti u praksi se prvi put pojavilo u Hessenu 1849. gdje je polučilo negativan odgovor. U prilog ustavnom nadzoru izjasnila se pak sjednica njemačkih pravnikâ 1863, ali je u stvarnosti prevladao suprotan stav. Ideja o ustavnom sudovanju posve je odbačena prilikom skupštinskih rasprava o donošenju ustava Sjevernonjemačkog Saveza 1868. s obrazloženjem o “povijesnoj nemogućnosti” primjene američkog sustava u okolnostima dualističkog ustrojstva ustavnog poretka u Njemačkoj te uz napomenu da ustavno sudovanje u Americi nije spriječilo građanski rat. Prema doktrini “povrede ustava” (*Verfassungsdurchbrechung*), koja je posve prevagnula u uvjetima pozitivizma pri koncu devetnaestog stoljeća, federalni zakon čiji je sadržaj bio (pretpostavljeno) neustavan nepobitno je uziman za ustavan ako je zakon bio donijet u ustavom propisanom postupku. Prema Labandovoj koncepciji pak car je u postupku promulgacije bio jedini ovlašten na ispitivanje ispravnosti provedenog postupka pa su sudovi mogli jedino ispitivati je li zakon bio promulgiran ili ne. Na taj način nije bilo stvarne zaštite od protuustavnih federalnih zakona u materijalnom smislu. Ustav Carstva iz 1871. bilo je pak teško promijeniti zbog čvrste i trajne konstelacije snaga u Saveznom vijeću. No, Ustav iz 1871. otvarao je mogućnost sudskog nadzora ustavnosti državnih zakona jer je utvrđivao prednost federalnih zakona pred državnima. Do pune prevage te “dogmatske” teorije o kontroli ustavnosti u Njemačkoj je došlo u drugoj polovici 19. stoljeća - kada je i u Francuskoj prevladala “egzegetska” škola, a u Engleskoj Parlament definitivno prihvatio stav o vezanosti vlastitim odlukama. Kühne, Jörg-Detlef. “Civil Rights and German Constitutional Thought 1848-1871”. U: Wellenreuther, Herman. (ed.). *German and American Constitutional Thought. Contexts, Interaction and Historical Realities*. New York - Oxford - Munich, 1990, 199-255, 213-214, 227; Lübbe-Wolff, Gertrude. “Safeguards of Civil and Constitutional Rights - The Debate on the Role of the Reichsgerichts”. U: Wellenreuther, Herman (ed.). *German and American Constitutional Thought. Contexts, Interaction and Historical Realities*. New York - Oxford - Munich, 1990, 353-412, 355-358; Neumann, 229, 247.

tu političkih prava građana¹⁵. Kratko važenje toga ustava onemogućilo je provedbu većine njegovih odredbi, ali je carskim odlukama i ministarskim naredbama bila provedena dosljedna dioba sudstva i uprave¹⁶. No, nakon što je Silvestarski patent 1851. ukinuo Ožujski ustav, Opća načela za organičke uredbe najavila su novo ustrojstvo uprave i pravosuđa na osnovi stroge centralizacije. Na toj je osnovi potvrđena odvojenost sudstva od uprave, ali samo na drugom i trećem stupnju kod zbornih sudova, dok su suci izjednačeni s činovnicima te nisu uživali posebnu zaštitu položaja¹⁷. Propisima iz 1853. i 1854. uvedeni su prvostupajski (mješoviti) "kotarski uredi" koji su objedinjavali sudsku i upravnu funkciju¹⁸. Unatoč nedostacima taj racionalni "apsolutistički" ustroj predstavljat će osnovu razvoja i u pseudoustavnom okviru nakon 1861. godine. Posebnog značenja bit će liberalni temeljni državni zakoni Prosinačkog ustava koji je 1867. donijelo Carevinsko vijeće nakon prihvaćanja Austro-ugarske nagodbe¹⁹. Tim je zakonima, među inim, zajamčeno ustanovljenje Carevinskog suda (osnovan 1869) za rješavanje sukoba nadležnosti državnih organa po vertikalnoj i horizontalnoj liniji te za rješavanje tužbi građana zbog povrede ustavom zajamčenih političkih prava, dok su Zakonom o sudačkoj vlasti odvojeni sudstvo i uprava te je zajamčena stalnost i zaštita sudskog položaja i sudska zaštita u slučaju povreda prava u upravnom postupku. Potom su sudstvo i uprava konačno odvojeni i na prvom stupnju te su 1868.

¹⁵ Prema Ožujskom ustavu Carevinski je sud trebao imati nadležnost u pogledu rješavanja sukoba krunovina i Carevine, zaštite političkih prava, u postupku ostvarenja ministarske odgovornosti i postupku "lése-majesté". Ustav za Carevinu Austrijsku i patent od 4. ožujka 1849. v. u: ZVL, 1850, k. I. br. 1.

¹⁶ Smrekar, Milan. *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*, I. Zagreb, 1899, 14-15.

¹⁷ Silvestarski patent zapravo se sastoji od tri dokumenta. Prvi ukida Ožujski ustav, osim odredbi o pravnoj jednakosti i oslobodenju kmetova. Drugi ukida "temeljna prava" zajamčena u Ožujskom ustavu i patentu od 4. ožujka 1849, s time da priznatim religijama i dalje jamči slobodu vjeroispovijesti i pravo upravljanja dobrima. Treći akt utvrđuje osnove upravno-političke i sudske organizacije u Monarhiji. Cesarsku povelju od 31. prosinca 1851. (Silvestarski patent) v. u: ZVL, 1852, k. I, br. 8. Usp. i Macartney, C. A. *The Habsburg Empire 1790-1918*. London, 1969, 454.

¹⁸ Osnovna načela ustroja uprave i sudstva iz Silvestarkog patenta prevedena su u praksu provedbenim propisima iz 1853. i 1854, i to u obliku naredbi ministara unutarnjih poslova, pravosuđa i financija od 14. rujna 1853. kojom se proglašuju vladareve odluke o uredjenju i uredovnoj djelatnosti kotarskih vlasti, okružnih vlasti i namjesništava, o uredjenju sudbenih vlasti i sistematizaciji plaća i razreda te o organizaciji. No, te su se naredbe počele primjenjivati s naredbom ministra unutarnjih poslova od 30. travnja 1854, koja je također donijela i nove odredbe, posebice o teritorijalnoj razdiobi. Smrekar, 17, 20.

¹⁹ O donošenju Prosinačkog ustava v. Macartney, 560-563. O Prosinačkom ustavu v. Brauneder, Wilhelm. *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, 1992, 155-156; Lehner, Oskar. *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Linz, 1992, 213-215. Zakone Prosinačkog ustava v. u Bernatzik, Edmund (Hrsgb.). *Die österreichischen Verfassungsetze*. Wien, 1911, 390-453, a službeni prijevod šest prosinačkih zakona na hrvatski jezik v. u: *Prevođi ilirskih zakona i naredaba kriepostnih za Dalmaciju. Iz deržavnoga lista zakona, izdana godine 1868*. Zadar, 1868. (dalje u tekstu: *PI*), 1-20.

mješoviti kotarski uredi zamijenjeni kotarskim poglavarstvima i kotarskim sudovima. Godine 1876. osnovan je Upravni sud čije se osnivanje na neki način nadovezivalo i na austrijsku tradiciju sudskog preispitivanja upravnih akata iz 18. stoljeća²⁰.

Moderno upravno sudovanje u Austriji zasnivalo se na suvremenoj teorijskoj podlozi koja se značajnije razlikovala od njemačke doktrine s obzirom na naglasak na zaštitu subjektivnih javnih prava pojedinaca kao osnovne svrhe upravnog sudovanja pomirene s interesom cjelokupnog pravnog poretka. U skladu s tim predviđen je samo jedan upravni sud s kasacijskim ovlastima kao izvanredni put pravne zaštite u slučajevima načelno svih povreda subjektivnih javnih prava u upravnom postupku²¹. Uz te je propise donijet i niz drugih propisa iz područja uprave i sudstva koji su, gledajući u cjelini nadležnost uprave i njezin položaj spram sudstva, približavali Austriju tipu upravne države²². Poseban položaj uprave ogledao se i u tome što je Carevinski sud u nekoj formi ustavnog suđenja donosio tek deklaratornu odluku o važećem zakonu bez mogućnosti da ukine upravne posljedice pa je uprava morala samostalno prihvatiti takvu izreku - ali je to ona uglavnom i činila²³.

Razvoj u Ugarskoj se pak znatnije razlikovao od onog u Austriji s obzirom na postojanje ugarske tradicionalne i čvrste ustavne podloge koja se uvelike oslanjala na municipalni okvir koji je objedinjavao sudstvo i upravu. Zbog toga među zahtjevima mađarskog liberalnog pokreta do 1848. nije bio naglašen i zahtjev za odvajanjem sudstva i uprave, a ni liberalni ugarski ustavni zakoni iz 1848. nisu predviđjeli odvajanje sudstva i uprave. Dioba sudstva i uprave u Ugarsku je uvedena tek racionalnim ustrojem u razdoblju neoapsolutizma pedesetih godina, ali je nakon vraćanja ugarske ustavnosti s Austro-ugarskom nagodbom 1867. u Ugarsku vraćen i municipalni ustroj sudstva i uprave. Tako će u Ugarskoj do diobe sudstva i uprave uvedene ustavnim putem doći tek

²⁰ Zahvaljujući ranom odvajanju zemalja Habsburgovaca (koji su do 1806. bili carevi Svetog Rimskog Carstva Njemačkog Naroda) ispod nadležnosti "carevinskih sudova" razvoj kontrole uprave tekao je "prirodnije" negoli u njemačkim zemljama kod kojih je suverenitet bio podvojeniji. Stoga je već u 18. stoljeću došlo do stvaranja posebnih organa s upravnosudskom funkcijom s nadležnošću u upravnim predmetima koji su zasijecali u prava pojedinca te je postupno došlo do preuzimanja svih takvih predmeta i reduciranja sudske nadležnosti na civilno i kazneno sudstvo. Tako je već u drugoj polovici 18. stoljeća u Austriji došlo do određenog odvajanja sudskih i upravnih organa (na najvišoj razini) te podvrgavanja dijela upravnih poslova sudskoj kontroli. Sagadin, 78-79.

²¹ Sagadin, 90-94.

²² Austrija je bila bliža tipu upravne države, kao i Francuska, za razliku od Engleske i Pruske koje su bile bliže tipu sudske države. Krbek, 1929, 40.

²³ Kühne, 225-226, 247-248 (G. Stourzh).

1869. Tada je uprava reorganizirana na podlozi tradicionalnog municipalnog sustava, dok je uređivanje sudskog sustava prošlo u karakterističnom sukobu "municipalista" i "centralista", posebice glede odredbe da se suci nižeg suda ne biraju, nego imenuju²⁴. U Ugarskoj se nije ozbiljnije razvila ni upravnosudska zaštita koja je bila znatno ograničenija negoli u austrijskoj polovici. Ona je započela 1876. uvođenjem financijske nadležnosti na razini županijske i gradske uprave, a tek je 1896. osnovan Upravni sud s nadležnošću i za ostale upravne stvari na osnovi enumerativne klauzule²⁵. Djelokrug toga suda protezao se i na odgovarajuća pitanja koja su Hrvatsko-ugarskom nagodbom bila predviđena kao zajednička hrvatsko-ugarska nadležnost, dok se autonomno upravno sudovanje u Hrvatskoj nije razvilo²⁶.

3. Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj do 1874. godine

I u Hrvatskoj su do 1848. fragmentarni modernizacijski naponi bili zasnovani na municipalnom ustroju kao okosnici hrvatske ustavnosti, dok je temeljni zahtjev hrvatskog nacionalnog pokreta bio osnivanje hrvatske zemaljske vlade. Tako čak ni *Zahtevanja naroda*, liberalno usmjereni temeljni političko-programski akt 1848. godine, nije sadržavao zahtjev za odvajanjem sudstva i uprave. Uređenje sudstva i uprave nije poduzeo ni Hrvatski sabor 1848. u svom kratkom jednomjesečnom zasjedanju, iako je jedan njegov odbor naknadno izradio nacrt zakona o županijama koji je predviđao odvajanje sudstva i uprave²⁷.

²⁴ Sugar, Peter F. (gen. ed.). *A History of Hungary*. Bloomington - Indianapolis, 1990, 256.

²⁵ Sudbenost ugarskog Upravnog suda obuhvaćala je sve grane upravnog prava, ali su izuzeta bila "tzv. politička prava ustavna". Valja reći i da je godine 1883. bio osnovan Financijski upravni sud koji je imao nadležnost i za Hrvatsku i Slavoniju s obzirom na to da su financije spadale u zajedničku nadležnost. Sagadin, 95-96; Siebenschein, Robert. "Upravni sudovi". *Mjesečnik Pravnika društva u Zagrebu*, 23, 1907, 1, 14.

²⁶ Upravni sud u Budimpešti s djelokrugom i u zajedničkoj hrvatsko-ugarskoj nadležnosti osnovan je Zak. čl. XXVI:1896. Zajedničkog sabora. Čini se da je nadležnost toga suda u financijskim pitanjima predstavljala povredu Hrvatsko-ugarske nagodbe jer je time uspostavljen dualitet u središnjoj financijskoj izvršnoj vlasti, dočim je Nagodba upućivala samo na Ministarstvo financija. No, kako je bilo znatno oportunistički potraživati pravnu zaštitu pred neovisnim Upravnim sudom negoli pred Ministarstvom financija, hrvatska strana nije ni upućivala primjedbe zbog navedene povrede. Krišković, 1904, 32-33.

²⁷ Valja reći da Hrvatski sabor 1848. u svom kratkom jednomjesečnom zasjedanju nije dospio izraditi praktično niti jednu ustrojbenu zakonsku osnovu. No, saborski odbori koji su nastavili raditi i nakon prekida rada Sabora izradili su do 1849. više nacrtu ustrojbenih zakona. Među njima je bio i nacrt zakona o uređenju županija koji je izradio Odbor za izradu zakona o uređenju županija. U tom je nacrtu spoj sudske i upravne vlasti u županijama označen kao neodrživ s obzirom na zahtjeve moderne ustavnosti. Nacrt navodi da je potrebno odvojiti sudstvo i upravu i osigurati njihovu samostalnost, što je pobliže obrazloženo načelom jednake zaštite pred zakonom, potrebom zaštite građana od nasilja upravnih činovnika i polaganjem pretpostavki za pravnu odgovornost činovnika za njihove službene postupke. No, kako se Sabor više nije sastajao, ni taj niti ostali nacrti saborskih odbora nisu došli do stadija legislacije. Zanimljivo je da među devet "resornih" saborskih odbora zaduženih za izradu zakonskih nacrtu nije bio predviđen i odbor za izradu zakona o pravosuđu. Vjerojatno se pravosuđe smatralo dijelom regulative o uređenju žu-

I u Hrvatsku je dioba sudstva i uprave uvedena Ožujkim ustavom²⁸. Provedba upravnih reformi za Hrvatsku je počela 1850. naredbom Ministarstva unutarnjih poslova od 12. lipnja 1850. o ustrojenju političkih upravnih oblasti u Hrvatskoj i Slavoniji te dopunskim naredbama na temelju kojih je osnovana Banska vlada i posve je napušten municipalni sustav, odnosno županije su pretvorene u izvršne organe viših vlasti a ukinuto je municipalno sudstvo (županijski sudbeni stolovi) čije su nadležnosti preuzeli novoustrojeni kraljevski sudovi odvojeni od uprave²⁹. Tada su osnovani novi redovni sudovi i državno odvjetništvo kao samostalna ustanova odvojena od suda³⁰. Taj novi upravni pravosudni ustroj ipak nije u cijelosti preveden u stvarnost jer je Silvestarski patent 31. XII. 1851. postavio nov načelni okvir³¹. Tada su i u Hrvatskoj

punija, pa već i takvo polazište otvara dvojbe o mogućnosti provedbe načela diobe sudstva i uprave unutar municipalnog okvira. Usp. Markus, Tomislav. "Zakonske osnove odbora Sabora Hrvatske i Banskog vijeća 1849. godine". *Časopis za suvremenu povijest* 28, 1996, 1-2, 142, 144.

²⁸ Za ustrojenje modernog pravosudnog sudstva u Hrvatskoj bilo je zaduženo posebno povjerenstvo koje je trebalo izraditi posebne propise unutar općih zajedničkih okvira. Tom je povjerenstvu sa savjetodavnim ovlastima predsjedao M. Rušnov, a u njemu su bili i M. Ožegović, H. Bužan i I. Mažuranić, koji je među njima imao najvažniju ulogu. Povjerenstvo je nastojalo da, u granicama mogućnosti, naglasi posebnosti Hrvatske, ali je austrijski kancelar Schmerling u svom nacrtu načela reorganizacije sudstva prihvatio tek neke primjedbe. Povjerenstvo je odbilo prijedlog Ministarstva pravosuđa o načelnom uređenju sudstva jednako kao u Austriji ili pak modernizacijom feudalnog sudstva kao u Ugarskoj te su članovi htjeli da odluku donese Hrvatski sabor. No, Schmerling je u svom izvješću predložio potpunu preobrazbu tradicionalnog uređenja u obliku provizorija bez čekanja na sastajanje Hrvatskog sabora. Čini se da je Mažuranić za to povjerenstvo izradio propise o provizornom ustrojstvu političke uprave te o ustrojstvu sudova i državnog odvjetništva, provizorne propise o građanskom postupku, više naredbi o ustrojenju sudova u Hrvatskoj te druge prijedloge i mišljenja u tim predmetima, a predlagao je kandidate za Banski stol i druge sudove. Mažuranić, Ivan. *Sabrana djela, IV. Pisma i govori* (priredio: Milorad Živančević). Zagreb, 1979, 370, 375-376, 383-384, 388-389, 475-476; Gross, Mirjana. *Počeci moderne Hrvatske*. Zagreb, 1985, 102-104; Živančević, Milorad. *Mažuranić*. Novi Sad - Zagreb, 1988, 96-97.

²⁹ Pregled navedenih reformi v. u: Beuc, Ivan. *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske Slavonije i Dalmacije. Pravno-povijesne studije*. Zagreb, 1985, 263-264; Smrekar, 1899, 13-15.

³⁰ Osnovani su županijski i kotarski sudovi i Banski stol kao viši zemaljski sud. U državnom odvjetništvu generalni prokurator i njegov zamjenik bili su pri Banskom stolu, državni odvjetnici pri zemaljskim sudovima i zamjenici državnih odvjetnika pri kotarskim zbornim sudovima. "Raspis Ministarstva pravosuđa od 16. srpnja kojim se obznanijuje razdijeljenje krunovine Hrvatske i Slavonije na sudbene kotare i ustrojenje sudova u istima, a ujedno ustanovljuju se i propisi o području istih sudova". *Deržavo-zakonski list za kraljevine i zemlje zastupane u vieću cesarevinskom*, 1850, k. 49 od 1. VIII. 1850, 1263-1264; Beuc, 305, 318.

³¹ Teritorijalno-upravni sustav propisan naredbom od 12. ožujka 1850. uveden je 15. siječnja 1851. ali do proglašenja Silvestarskog patenta nije proveden u cijelosti. Uz Cesarski patent od 31. prosinca 1851. (Silvestarski patent) vladar je istodobno izdao i Načela za organičke uredbe u krunovinah cesarevine austrijske kao osnovicu jedinstvene regulative u Monarhiji. Oba propisa v. u: *Zemaljsko-zakonski i vladni list za krunovinu Hrvatsku i Slavoniju*, Beč (dalje u tekstu: *ZVL*), 1849, k. I, 12-20. Reorganizacija uprave u Hrvatskoj izvedena je prema naredbi ministara unutarnjih poslova, pravosuđa i financija od 19. siječnja 1853. izdanog na osnovi carskog patenta od 14. rujna 1852. Ti su se propisi odnosili na uređenje i djelatnost kotarskih ureda, okružnih vlasti i namjesništva, uređenje sudbenih vlasti, plaće i sistematizaciju i njihovu organizaciju. Ovisno o grani djelatnosti, ta je organizacija stupila na snagu tijekom 1854. godine. Smrekar, 1899, 14, 16-17, 19.

osnovani mješoviti kotarski uredi koji su obavljali sudske i upravne poslove, pa su sudstvo i uprava bili objedinjeni na prvom stupnju³².

Taj je ustroj, i unatoč brojnim nedostacima, svojom profesionalnošću i učinkovitošću bio znatno bolji od dotadašnjeg, ali je nakon vraćanja djelomične ustavnosti 1861. odij prema apsolutizmu uvjetovao zaokret prema uređenju upravnog i pravosudnog sustava na osnovi modernizacije municipalne osnove. Smatralo se da se time hrvatska prošlost spaja s budućnošću, a hrvatske tradicije s modernim zapadnoeuropskim stečevinama. To je usmjerenje svoje pravne oblike dobilo u *Naputku o uređenju županija, slobodnih kraljevskih gradova, slobodnih kotara, povlaštenih trgovišta i seoskih općina* izrađenom na Banskog konferenciji³³. *Naputkom* je uprava u županijama uređena na municipalnoj osnovi, dok je do izražaja došla i namjera municipalizacije sudstva, ali je zbog složenosti problema i nedostatka vremena pitanje sudstva riješeno tek načelnim odredbama. Njima je predviđeno sprežanje sudstva s upravom i vezivanje sudaca uz županijske skupštine, ali se u zbilji zatečeno stanje nije ni u čemu izmijenilo³⁴. Ni Sabor 1861. nije dospio riješiti pitanje sudstva zbog kratkoće vremena, iako je zakon o uređenju sudstva bio u pripremi³⁵. Među-

³² Iznimka od spojenosti sudstva i uprave na prvom stupnju bili su gradski i vanjski kotari s velikim opsegom upravnih poslova u kojima su kotarski upravni uredi obavljali samo upravne poslove. Beuc, 265-269; Smrekar 1899, 19-21.

³³ *Naputak* je u Banskog konferenciji izradio Ivan Mažuranić. Kralj je potvrdio taj propis u siječnju 1861. Čulinović, Ferdo, Sabor Hrvatske od 1861, *Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti*, 347, Zagreb, 1967, 77-211, 101, 103. Tekst *Naputka* prihvaćenog na Banskog konferenciji v. u: *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861* (dalje u tekstu: *SS 1861*), I. Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb, 1862, xxv-xxxi, i *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1863*, I. Zagreb, 1881 (dalje u tekstu: *SZ 1863*), 277-287.

³⁴ Podžupan je po funkciji trebao biti predsjednik županijskog sudbenog stola, prisjednike sudova do odgovarajućeg je zakonskog uređenja trebala birati županijska skupština (odbačen je bio prijedlog iz nacarta da prisjednike "jednom za svagda" imenuje veliki župan), dok je ostalo osoblje trebalo biti birano na tradicionalan način. Usp. § 29-40. nacarta *Naputka* i ispravke Banske konferencije, *SS 1861, I*, xxv-xxxii, i Beuc, 274, 306. Usp. i glede uređenja sudstva osjetno izmijenjeni oblik *Naputka* koji je dobio kraljevsku potvrdu u: *SZ 1863, I*, 277-287. No, u zbilji je sudstvo ostalo jednako organizirano, što je i formalno potvrđeno naredbom Dvorske kancelarije od 16. rujna 1862. *SZ 1863, I*, 506-508.

³⁵ Zbog kratkoće vremena i osjetljivosti materije Sabor je prihvatio nebitno izmijenjeni *Naputak* Banske konferencije (ali ni taj saborski zaključak nije dobio vladarevu potvrdu) koji ne sadrži odredbe o sudstvu, već upućuje da će o tome biti donijet poseban zakon. Stoga je Sabor izabrao Sudstveni odbor koji je trebao pregledati sve zakone donijete ustavnim putem te, uzimajući u obzir zaključke ugarske Pridorne sudske konferencije, izraditi prijedloge o sudskom ustroju i poslovanju. Odbor nije bio zadovoljan ugarskim zakonima koje je pregledao, a nakon rasprave o tome da li uzeti za osnovu hrvatsko-ugarske zakone ili austrijsko-njemačke koji su bili na snazi i važili cijelo posljednje desetljeće, odlučeno je da se iz jednih i drugih uzme ono što je najbolje i za Hrvatsku optimalno. Međutim, izradci Odbora nisu dospjeli do prerano raspuštenog Sabora. Gross, Mirjana - Szabo, Agneza. *Prema hrvatskome građanskom društvu*. Zagreb, 1992, 143; Vrbanić, Fran. *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena*, I. Zagreb, 1889, 37. Saborski *Naputak* (Zak. čl. LXXXI:1861) v. u: *SS 1861, I*, 73-79.

tim, iz nacarta zakona o uređenju sudstva i rasprava na Saboru očito je da je predviđeni ustroj sudstva trebao počivati na municipalnoj osnovi te da je sudstvo trebalo biti objedinjeno s upravom, dok su suci trebali proizlaziti iz municipalnih skupština odnosno Sabora³⁶.

Međutim, ustrojavanje pravosuđa krenulo je posve drugim smjerom jer je 1862. vladar u Hrvatsku neustavnim putem uveo županijske sudbene stolove kao kraljevske sudove te su oni nastavili djelovati na jednakim načelima kao i apsolutistički sudovi dotad³⁷. U novom su ustroju sudstvo i uprava bili objedinjeni u mjesnim (općinskim) sudovima osnovanima 1860,³⁸ mješovitim kotarskim uredima te u Stolu sedmorice, osnovanom 1862, kojem je ex offo predsjedao ban³⁹.

Nacrti propisa o ustroju sudstva iz 1861. preuzeti su i na Saboru 1865. koji zbog zauzetosti državnopravnim pitanjima nije posvetio odgovarajuću pažnju izgradnji modernih institucija, pa je, naslućujući skorašnje raspuštanje, njegov Pravosudni odbor preuzeo odgovarajuće nacрте zakona iz 1861. Taj je odbor u obrazloženju posebno izdvojio pitanja sposobnosti i neovisnosti sudaca i naveo da su ona zajamčena preuzetim načelom izbornosti sudaca za koje je naveo da su mu korišteni u municipalnom sustavu, ali i da je prihvaćeno i u dru-

³⁶ Zahtjevi zastupnika za povratom županijskih sudbenih stolova kao jezgre municipalnog sustava, koji su dolazili i iz županija, bili su među glavnim zahtjevima na Saboru, pa se Sabor založio za trenutno ukidanje postojećih kraljevskih sudbenih stolova i urbarskih sudova, trenutno oživotvorenje županijske autonomije u sudstvu i upravi i uvođenje županijskih sudbenih stolova na osnovi municipalnog prava, a uz uvažavanje postojećih okolnosti. Iz nacarta građanskopravne i kaznenopravne regulative koje je izradio saborski Sudstveni odbor vidi se da su bili predviđeni mjesni (općinski) sudovi, kotarski sudovi, županijski sudbeni stolovi, Banski stol i Senat Banskog stola (kao vrhovni sud s ukidnom nadležnošću), dok je trebao biti preuzet postojeći ustroj državnog odvjetništva. Suce su trebale birati skupštine municipija odnosno Sabor, dok je državnog nadodvjetnika trebao birati Sabor, a državne odvjetnike županijske skupštine između kandidata koje predloži Banski stol. Značajna je novina zahtjev profesionalne nesposobljenosti te je za sudbene funkcije uvjet bio završeni Pravni fakultet na zagrebačkom Sveučilištu (a do otvaranja Sveučilišta odvjetničko-sudbeni ispit) i stručno iskustvo. Zak. čl. LXXX:1861. v. u: *SS 1861, I*, 72; Zak. čl. XLV:1861. v. u: *SS 1861, I*, 42-43. Usp. i *SS 1861, III*, 66, 90, 121, 151 i d.; *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, IV*. Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb, 1862, 263; *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, III*. Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb, 1862, 90. Građanskopravnu osnovu koju je izradio Sudstveni odbor v. u: *SS 1861, IV*, 1-161, a kaznenopravnu u: *SS 1861, IV*, 162-182. Usp. i *SS 1861, IV*, 24-37, 50-52, 176-179, 269.

³⁷ Usp. naredbu Dvorske kancelarije od 16. rujna 1862. o uvođenju sudbenih stolova. *SZ 1863, I*, 506-508. Usp. i Gross - Szabo, 143.

³⁸ Mjesni sud činili su načelnik općine i prisežnici izabrani na tri godine između zastupnika općinskog vijeća. Protiv rješidbe mjesnog suda bilo je moguće pokrenuti postupak zbog materijalne povrede prava pred sudskim odnosno upravnim organima ovisno o prirodi predmeta. Nadzor glede propisanog ustroja i rada sudova trebala je voditi upravna vlast. Usp. naredbu ministara unutarnjih poslova i pravosuđa od 26. svibnja 1860. o uvođenju mjesnih sudova koji će suditi i rješavati pomanje parnice. *SZ 1863, I*, 137-144.

³⁹ *SS 1861, I*, 42-43.

gim zemljama, kao i da neovisnost sudaca jamči načelo doživotnog postavljanja i uvjet stručnosti.

Nakon što je Hrvatsko-ugarskom nagodbom pravosuđe postalo autonomna nadležnost, pitanje imenovanja sudaca u hrvatskim sudovima riješio je odgovarajući zakon Hrvatskog sabora iz 1869. koji je preuzeo vladarevo rješenje iz 1869. po kojem sve suce kod kraljevih sudova te tajnika Stola sedmorice imenuje kralj na prijedlog bana, dok je za imenovanje svih ostalih činovnika nadležan ban⁴⁰.

4. Mažuranićeve reforme 1873-1880. i dioba sudstva i uprave 1874.

Slijed političkih zbivanja u Hrvatskoj i u njezinu okružju nakon 1868. odveo je reviziji Hrvatsko-ugarske nagodbe nakon čijeg je prihvata u Hrvatskom saboru (24. IX. 1873), kao dio prethodno dogovorenog političkog kompromisa, reformski narodnjački političar i iskusni pravnik Ivan Mažuranić bio 29. IX. 1873. uveden na mjesto hrvatskog bana. Pod Mažuranićevom je upravom do 1879. donijet cijeli niz iznimno značajnih reformi iz najšireg područja autonomne nadležnosti, pri čemu su reforme iz područja uprave i sudstva, u kojima je vladalo teško stanje, predstavljale okosnicu reformi. Osobito je loše stanje bilo u još uvijek provizorno uređenom sudstvu, koje je djelomično bilo spojeno s upravom i u kojem nisu postojala jamstva neovisnosti sudaca niti njihove stručne izobrazbenosti. Objedinjenost sudstva i uprave i nekvaliteta sudstva na kratak je rok i koristila upravi jer joj je na taj način jamčeno kvalitetnije osoblje. No, na dugi je rok ta nedosljedna podjela rada štetila jer je onemogućavala specijalizaciju i razvoj kvalitetnog upravnog osoblja. Zbog svega toga bilo je hitno potrebno donijeti propise kojima bi se sudstvo i uprava postavili na moderne osnove, što je bila i pretpostavka daljnim reformskim koracima koji se nisu mogli odvijati bez racionalnog i stabilnog upravnog i sudskog aparata.

Poseban poticaj za diobu sudstva i uprave bilo je uvjetovanje priključenja Vojne krajine Hrvatskoj prethodnim uvođenjem toga načela i načela sudačke neovisnosti u Banskoj Hrvatskoj. Naime, Zakon o ustrojstvu pravosuđa u hr-

⁴⁰ Zakonski članak XI:1870. sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije o preinačenju nekotkih ustanovah ob imenovanju sudacah, i o popunjenju nižjih službah kod kraljevskih oblastih sudbenih u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, *Sbornik zakonah i naredabab valjanib za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1870*, Zagreb, 1871, 317-318. Vlada je tim zakonom samo preuzela sadržaj vladarevog rješenja od 13. kolovoza 1869. To je rješenje bilo i u skladu s rješenjem iz zakonskog članka II:1869. o ustrojenju Zemaljske vlade. Usp. obrazloženje bana, u: *Sabor-ski spisi sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1865-1867*. Zagreb, 1900, 156.

vatsko-slavonskoj vojnoj krajini, izrađen prema austrijskom uzoru i uveden u Vojnu krajinu 1872, propisivao je da će se posebni (drugostupanjski i trećestupanjski) "krajški odsjeci" ustrojiti pri Banskom stolu i Stolu sedmorice spojiti s tim sudovima čim bude provedeno odvajanje sudstva i uprave u Stolu sedmorice te čim u Hrvatskoj budu postavljena jamstva neovisnosti i samostalnosti sudaca i nespojivosti sudačkog zvanja i zastupničke funkcije⁴¹.

5. Donošenje Zakona o sudačkoj vlasti 1874.

S obzirom na navedeni splet uvjetovanosti Mažuranić je odmah nakon nastupa na položaj ubrzano prišao donošenju odgovarajućih zakona iz područja sudstva i uprave. Ključna odrednica koja je stajala u temelju te reforme bila je dioba sudstva i uprave, a Mažuranić i saborski zastupnici toj su zadaći prišli utvrđivanjem načelnih okvira i potom donošenjem zakona koji su rješavali odgovarajuće pojedine slučajeve. Načelne okvire, koji su usmjerili dalju reformu sudstva i uprave, postavio je Zakon o sudačkoj vlasti.

Prijedlog zakona o sudačkoj vlasti Mažuranić je osobno predložio Saboru već 23. prosinca 1873. zajedno s prijedlozima zakona o banskoj odgovornosti, o stegovnoj odgovornosti i pomicanju sudaca protiv njihove volje i o zadrugama, što svjedoči o važnosti i hitnosti donošenja tih propisa. Taj je prioritet upućivao na dalji slijed reformske djelatnosti u području sudstva i uprave, a Zakon o sudačkoj vlasti po sadržaju je doista stajao u samim temeljima autonomnog uređenja.

Sve četiri predložene osnove vrlo su brzo bile razmotrene u Zakonodavnom odboru te su već 27. prosinca 1873. odborska izvješća bila podijeljena zastupnicima, a Osnova zakona o vlasti sudačkoj došla je na red na raspravu nakon usvajanja Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika.

Ta kratka osnova koja je, prema Mažuranićevim riječima, uređivala djelokrug i opseg i "tako rekuć privilegije" sudstva,⁴² u 13 članaka posve načelnog sadržaja unosila je vrlo značajne promjene u pravosudni i upravni sustav. Okosni-

⁴¹ Usp. § 14. Zakona o ustrojstvu pravosuđa u hrvatsko-slavonskoj vojnoj krajini u: *List zemaljske uprave za hrvatsko-slavonsku vojnu krajinu*, k. X, 10. srpnja 1872, 134-140. Isti taj paragraf sadržavao je i odredbu o privremenom imenovanju sudaca u Vojnoj krajini do konca 1874. Ta je formulacija bila glavni izvor proširenog i pogrešnog optimizma u Hrvatskoj da dvor planira ujedinjenje do konca 1874. No, to rješenje o sudskom provizoriju bilo je donijeto s obzirom na hrvatsko državno pravo na Vojnu krajinu, iz čega je izveden privremeni karakter sudačkih postavljenja, te s obzirom na to da institut "privremenog suca" u austrijskom pravu znači postavljenje na dvije godine, a ne doživotno postavljenje. Gross - Szabo, 429; Valentić, Mirko. *Vojna krajina i pitanje njezina sjedinjenja s Hrvatskom 1849-1881*. Zagreb, 1981, 270.

⁴² *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, I*. Zagreb, 1875, 987.

ca nacрта bila je dioba sudstva i uprave, a uz tu diobu bila su vezana i jamstva sudačke neovisnosti, neka načelna određenja položaja sudova i sudačkog poslovanja te rješavanje odnosa sudstva i uprave.

Temeljno načelo Osnove bilo je proglašenje da pravosuđe valja biti razlučeno od uprave i od nje neovisno (§ 2). Početna odredba je pak propisivala državni monopol na funkciju suđenja kroz odredbu da se sudstvo vrši i presude izriču isključivo u ime kralja (§ 1). Osnova je proglašavala i načelo neovisnosti u obavljanju sudačkog zvanja (§ 9). Jamstva organizacijske neovisnosti sudstva te neovisnosti položaja sudaca bila su sadržana u odredbama o uređivanju sudske organizacije i unutarnjeg poslovanja sudova, osnivanja i ukidanja sudova i određivanja plaće sudaca isključivo putem zakona (§ 4), u institutu nepojivosti sudačkog zvanja s drugom plaćenom državnom ili općinskom službom i u obveznom izboru između zvanja suca i zastupnika u slučaju izbora na mjesto zastupnika (§ 3), u doživotnom i neosporivom imenovanju sudaca od vladara (§ 8), u odredbi da sudačka zvanja ubuduće mogu obavljati jedino oni koji imaju kvalifikacije propisane zakonom (§ 5) te u jamstvu da se otpuštanje ili pomicanje suca s njegova položaja i mjesta ili stavljanje u mirovinu protivno njegovoj volji može provesti jedino na temelju sudačke presude te u postupku i zbog razloga propisanih zakonom (§ 10). Iznimka od načela nepomičnosti sudskog položaja bila je predviđena u slučajevima potrebnih promjena u sudačkom osoblju uvjetovanih preustrojem pravosudnog sustava (§ 10), koja je zapravo otvarala put za preustrojstvo koje je trebalo nastupiti upravo na temelju primjene načela o odvajanju sudstva i uprave, u sklopu čega je valjalo zamijeniti suce koji nisu udovoljavali propisanim uvjetima. Uz te odredbe Osnova je regulirala i funkcionalna pitanja, to jest načelna pitanja odnosa sudstva, zakonodavstva i uprave. Tako je Osnova izričito propisala da sudovi nemaju pravo ispitivati ustavnost postupka donošenja zakona koji je proglašen na valjan način, ali da imaju pravo kontrole zakonitosti "naredbi" (§ 6), utvrdila je pravo na zaštitu u redovitom sudskom postupku protiv upravnih odluka u slučajevima u kojima upravna vlast odlučuje "o supornih tražibah osobah privatnih", a jedna ili druga stranka smatra da su joj tom odlukom povrijeđena njezina "privatna prava" (§ 11), dok je kao način rješavanja sukoba nadležnosti sudstva i uprave propisala donošenje sporazumne odluke Zemaljske vlade i Stola sedmorice odnosno odluke kralja u slučaju da se sporazum ne može postići (§ 7)⁴³.

⁴³ Prijedlog Zakona o vlasti sudačkoj v. u: *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, I.* Zagreb, 1875, 1055-1057.

Zakonodavni odbor prihvatio je najveći dio odredbi vladinog nacрта. Odbor je u svom izvještaju naglasio temeljno značenje diobe sudstva i uprave i jamstava nepristranosti i neovisnosti sudaca bez koje nema ni "ustavne slobode". Obrazlažući pojedine članke, Odbor je upozorio da je vladar predstavnik države i zaštitnik pravde u državi, a sudstvo državna funkcija, inkompatibilitet je objasnio dostojanstvom sudačke funkcije te jamčenjem nepristranosti i posvećenosti sudačkom zvanju umjesto političkim strastima. Zabranu ispitivanja ustavnosti zakona Odbor je obrazložio nemogućnošću da se suci stavljaju nad zakone koje su dužni poštovati. Značajniju izmjenu Odbor je predložio glede odgode stupanja na snagu pojedinih odredbi zakona do trena kada se konačno provede odvajanje sudstva i uprave. Radilo se o odredbama o sudačkom imunitetu (§ 3), o osposobljenosti sudaca sukladno u Zakonu propisanim pretpostavkama (§ 8) i o jamstvima nepomičnosti sudaca (§ 10). Kao obrazloženje za tu odgodu navodilo se da bi s obzirom na zatečeno ustrojstvo sudova i dotad ustaljeni način popunjavanja sudačkih mjesta stupanje na snagu tih odredbi spriječilo vladu u nužnim promjenama koje su potrebne u sudstvu već prije provođenja diobe sudstva i uprave. Pod tim se zapravo skrivalo mišljenje o vrlo teškom stanju u sudstvu koje je nemoguće izmijeniti u kraćem vremenu, dok bi preuzimanje i jamčenje sudačkih povlastica lošim sucima predstavljalo odstupanje od intencija zakona. Odbor je posebno naglasio i političku dimenziju Zakona, to jest da se njegovim usvajanjem, osim unapređenja pravosuđa, ujedno postavlja i osnova za ujedinjenje Vojne krajine⁴⁴.

Osnova zakona o vlasti sudačkoj došla je na red 2. siječnja 1874. kada se o njoj raspravljalo u kratkoj, ali razmjerno oštroj općoj raspravi u kojoj su od oporbe sudjelovali Milan Makanec i Mijo Posilović, koji su napadali Osnovu, dok su je branili predstavnici vlade Danilo Stanković i Jovan Živković te narodnjački zastupnici Napoleon Špun-Stričić, Matija Mrazović, Ignjat Brlić i izvjestilac Zakonodavnog odbora Marijan Derenčin.

U raspravi su se kao načelne sporne točke kristalizirali pitanje potpunosti i svrhovitosti Zakona koji sadrži jedino načela, pitanje isključenja sudske kontrole ustavnosti, pitanje izvršenja sudskog nadzora upravnih odluka, rok provedbe diobe sudstva i uprave i implikacije toga roka na Zakon.

S oporbene strane iznijeta je opća ocjena da Osnova ima opasna i reakcionarna načela koja se nisu očekivala od vlade za koju se smatralo da je narodna te

⁴⁴ Obrazloženje Zakonodavnog odbora v. u: *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, II.* Zagreb, 1875 (dalje u tekstu: *DS 1872*), 1039-1040.

je izraženo čuđenje zbog toga što je Osnova s tako neodređenim uvjetima uopće stavljena na dnevni red. Uz to je iznijeto više posebnih zamjerki. Prigovor koji je izazvao najviše polemike bio je da Osnova ne dopušta ispitivanje o tome je li ono što se pojavljuje u obliku zakona doista zakon. Pri tome se aludiralo na to da u Hrvatskom saboru nisu predstavljene sve hrvatske zemlje (svakako se mislilo na Vojnu krajinu, a vjerojatno i na Dalmaciju), pa zbog nepotpunosti Sabor ne može donositi odluke, a mislilo se i na mogućnost da vlada svoje uredbe nazove zakonom, čime bi bila onemogućena sudska kontrola takvih uredbi. Potonji prigovor je potkrijepljen obaviješću da su u Vojnoj krajini sudovi ovlašteni suditi o pitanju formalne valjanosti zakona (M. Makanec). Iz prigovora nije bilo jasno traži li se puna sudska kontrola formalne valjanosti Zakona ili se zahtjev ograničava na ispitivanje proglašenja Zakona. No, čini se da je osnovna svrha te Makančeve rasprave bila više u promidžbenom istupanju negoli u pokušaju da utječe na izmjene u prijedlogu jer je i sam naglasio da se ne nada da će postići bilo kakve promjene. Iz njegova povezivanja (ne)ustavnosti zakona donijetih u Saboru i necjelovitosti Sabora zapravo je izbijao stav o narušavanju hrvatskog državnog prava s Nagodbom te se odražavalo donedavno narodnjačko odbacivanje Nagodbe kao protuustavnog akta zbog njezina prihvatanja u Saboru sazvanom na osnovi oktroiranog izbornog reda.

Na taj prigovor odgovoreno je da je argument o neustavnosti Sabora (a onda i Nagodbe) nedosljedan s obzirom na to da i sam Makanec sudjeluje u Saboru koji se nadovezuje na zakonske akte Sabora 1868, a na kritiku zbog isključenja kontrole ustavnosti odgovoreno je da bi time suci bili iznad zakona te da bi takvim ispitivanjem bio ugrožen pravni promet. Ispitivanje formalne ustavnosti zakona u Vojnoj krajini opravdano je činjenicom da su tamo na snazi i vojni propisi koji formalno nose naziv zakon premda se radi o uredbama čija je sudska kontrola dopuštena (N. Špun-Stržić). I predstavnik vlade (D. Stanković) istaknuo je da bi dopuštanjem kontrole ustavnosti došlo do miješanja sudske i zakonodavne vlasti i nedopuštenog postavljanja suca iznad prava te uključivanja sudova u politička pitanja od kojih suci moraju biti posve odvojeni. Stanković je istaknuo da je u Hrvatskoj jasno određeno da je zakon akt Sabora koji je potvrdio vladar te da se stoga sud može ograničiti na ispitivanje formalne valjanosti zakona u smislu proglašenja nekog akta zakonom. Tome je pridodano da iz Zak. čl. XII:1790/1. proizlazi da zakonodavna vlast pripada kralju i Saboru zajedno i da vladar ne može vladati putem ured-

bi te da je u tom određenju sadržana i definicija uredbe (M. Mrazović). Izvjestilac Zakonodavnog odbora (M. Derenčin) nazvao je pak primitivnom sumnju oporbe da bi sud koji bi bio lišen ovlaštenja za ispitivanje ustavnosti zakona bio dužan primijeniti i uredbu koja bi nosila naziv zakon, a odbacio je i kvalifikaciju načelne zabrane kontrole ustavnosti kao "reakcionarnu" uz isticanje da takav stav "sva liberalna Europa izpovijeda".

Uz spor o pitanju kontrole (formalne) ustavnosti zakona bio je vezan i spor o pitanju sudske kontrole "naredbe" potaknut Makančevim prigovorom da u Hrvatskoj nije regulirana naredbodavna nadležnost vlade. S vladine je strane istaknuto da iz određenja zakona kao suglasne volje Sabora i vladara proizlazi da je naredba sve što nije zakon te da svaki takav akt potpada pod sudsku kontrolu⁴⁵ (D. Stanković). No, priznato je da ovlaštenje vlade na donošenje naredbi sa zakonskom snagom doista nije regulirano zakonom, ali je zbog toga još više istaknuto značenje sudske kontrole naredbe te upozoreno na predloženu Osnovu zakona o sudačkoj vlasti kao na svojevrsno samoograničenje vlade (J. Živković).

Oporbena ocjena osnove kao nepotpune i nesvrhovite zasnivala se pak na tome da provedba temeljnog načela diobe sudstva i uprave nije bila određena nikakvim vremenskim rokom, dok je stupanje na snagu jamstava neovisnosti sudaca pak bilo uvjetovano upravo provedbom diobe sudstva i uprave. Zbog toga je Makanec prigovorio stavljanju Osnove na dnevni red kao bespredmetnom. No, u odgovoru na taj prigovor istaknuto je da je smisao donošenja zakona i u omogućavanju ujedinjenja Vojne krajine, a taj je razlog bio čak naveden i kao glavni cilj predlaganja zakona (N. Špun-Stržić, M. Mrazović). Istaknut je i oporunitet odgode provedbe navedenih odredbi s obzirom na to da su dotad suci postavljeni bez obzira na stručnost te da bi trenutna primjena zakona uzrokovala velike probleme i vjerojatno otpuštanje svih kotarskih sudaca kao i neprimjenljivost cijeloga zakona (N. Špun-Stržić) odnosno da postupku odvajanja sudstva i uprave mora prethoditi promjena osoblja na koje će se tako zahtjevna i skupa reforma moći osloniti i koji će zaslužiti da se na njih primijene odredbe o jamstvu stabilnosti sudačkog položaja (J. Živković). Zanimljiva su bila mišljenja iz same saborske većine o cilju donošenja zakona koja su se javila nakon ocjene da je glavni razlog njegova donošenja omogućavanje ujedinjenja Vojne krajine. Tako je I. Brlić u neposrednom ko-

⁴⁵ Tekst Zak. čl. XII:1790/1. i komentar v. u: Kršković, 1904, 41.

mentaru izričito odbacio ujedinjenje Krajine kao osnovni razlog za prihvaćanje Osnove i upozorio da je osnovni razlog predlaganja zakona prihvaćanje modernih europskih načela, od kojih je izdvojio propisivanje stručne osposobljenosti sudaca koje dotad nije postojalo te nespojivost položaja suca i zastupnika u Saboru. Kao osnovna svrha donošenja zakona navedeno je i ostvarivanje neovisnosti sudstva (M. Derenčin) te temeljna važnost diobe sudstva kao podloge za njegovo cjelokupno preustrojstvo (D. Stanković). Jedini koji se ogradio od načela inkompatibiliteta sudačkog zvanja sa zastupničkim položajem bio je N. Špun-Stričić koji je smatrao da se time Sabor lišava značajnih pojedinaca.

Time je zaključeno prvo čitanje. Drugo čitanje, s obzirom na načelnu prirodu zakona, bilo je vrlo kratko. Jedino je Mankanec predložio izmjene i dopune kojima se predviđalo da će dioba sudstva i uprave na svim stupnjevima biti provedena u 1874. godini, da će vlada donijeti poseban zakon o naredbo-davnim ovlaštenjima te da se inkompatibilitet odnosi na sve plaćene službe. No, ti su prijedlozi odbijeni, a vladin je predstavnik istaknuo da će vjerojatno tijekom 1874. podnijeti prijedlog novog ustrojstva sudstva.

Konačno je već 3. siječnja 1874. obavljeno i treće čitanje⁴⁶, a vladar je ubrzo podijelio i sankciju tom zakonu koji je potom stupio na snagu⁴⁷.

6. Obilježja, priroda i značenje Zakona o sudačkoj vlasti 1874. te temeljna pitanja odnosa sudstva i uprave

U svemu je rasprava, premda kratka, upozorila na više značajnih momenata. Uočljiva je dvojaka politička priroda pozadine toga zakona. S jedne strane ona je ležala u potrebi sređivanja teškog stanja u hrvatskom sudstvu postavljenjem modernih načela kao osnovice njegove preobrazbe i ujedno jedne od polugi u sređivanju ukupnog stanja u zemlji. S time je prepleteno bilo i prihvaćanje modernih europskih načela kao načina identificiranja Hrvatske kao moderne europske zemlje. No, s druge je strane vrlo snažna motiviranost za donošenje

⁴⁶ Postupak usvajanja Zakona o vlasti sudačkoj u Saboru v. u: *DS 1872, II*, 1028-1035, 1046.

⁴⁷ Zakon od 28. II. 1873. o vlasti sudačkoj v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1874.* Zagreb, 1875 (dalje u tekstu: *SZ 1874*), 147-149. Pretpostavke za važenje odredbi Zakona o vlasti sudačkoj kojih je stupanje na snagu bilo odgodeno ostvarene su donošenjem Zakona od 21. studenog 1874. o ustroju sudova prve molbe i Zakona od 15. XI. 1874. o ustroju političke uprave. Ti su zakoni provedeni u život 31. svibnja 1875. temeljem vladine uredbe od 18. svibnja 1875. Smrekar, 1899, 32; Smrekar, Milan. *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, II.* Zagreb, 1900, 965, bilj. 1.

toga zakona - i s obzirom na vladina polazišta i s obzirom na pristup zastupnika - bila u tome što su dioba sudstva i uprave i neovisnost najvišeg suda bili pretpostavka za ujedinjenje Vojne krajine i Hrvatske⁴⁸. Ta modernizacijska i "integracijska" motiviranost donošenja zakona bile su u svojevrsnom odnosu "koordiniranosti" u kojem je modernizacijska uvjetovanost imala logički prioritet.

Samo stavljanje toga zakona na dnevni red ne može se pripisati naprosto austrijskom uvjetovanju ujedinjenja Krajine prethodnim jamstvima diobe sudstva i uprave i neovisnosti sudstva u civilnoj Hrvatskoj. Osnovni razlog za donošenje Zakona o sudačkoj vlasti ležao je u njegovoj temeljnoj važnosti za cjelokupni sklop Mažuranićevih pravosudnih i upravnih reformi kojima se pristupilo nakon toga, a koje su i same bila okosnica gotovo svih ostalih Mažuranićevih reformi. Uz to je taj zakon bio i u skladu s kontinuitetom i prethodnih nastojanja modernizacijskih snaga u Hrvatskoj u kojem je nastojanje ostvarenja neovisnosti sudstva jedno od važnijih odrednica. Tako je pojavljivanje toga zakona bilo uvjetovano već i "unutarsustavnim" razlozima, a ne naprosto izvanjskim uvjetovanjima. No, pitanje ujedinjenja Vojne krajine svakako je bilo izniman poticaj donošenju Zakona i tom razlogu valja pripisati tako brzo stavljanje Osnove na dnevni red Sabora, što je u raspravi istaknula i većina zastupnika. Posljedica te političke motiviranosti brzine predlaganja bila je izvjesna "objektivna" preuranjenost Zakona, koja se vidi upravo u neodređenom roku stupanja na snagu najvažnijih odredbi Zakona, dok su odredbe koje su trebale stupiti na snagu nakon objavljivanja manje zadirale u zatečeno stanje ili su bile deklaratorne prirode. Stoga je i samo donošenje Zakona do neke mjere imalo deklaratorni i programatski karakter, dok je stvarni početak njegove primjene pretpostavljao stvaranje odgovarajućih faktičnih pretpostavki.

Osnova je bila izrađena prema austrijskom Temeljnem državnom zakonu o sudačkoj vlasti, to jest jednom od zakona Prosinačkog ustava. Hrvatski je zakon preuzeo veći dio odredbi tog, nešto opsežnijeg austrijskog zakona, uz minimalne i nebitne izmjene. No indikativno je da iz austrijskog zakona - koji je davao solidnu podlogu za kvalitetno i neovisno sudstvo - nisu preuzete odredbe koje nisu imale formalno ili stvarno uporište u hrvatskom sustavu vlasti (odredbe o vojnim sudovima i o austrijskom vrhovnom sudu), ali i odredbe koje su davale čvršća jamstva neovisnog i korektnog suđenja. Tako

⁴⁸ I narodnjački list *Obzor* isticao je značenje Zakona o vlasti sudačkoj i Zakona o predsjedništvu Stola sedmorice kao polaganje pretpostavki za ujedinjenje s Vojnom krajinom. "K novoj godini". *Obzor* (Zagreb), 2. I. 1874.

nisu preuzete odredbe o zakonskom uređivanju prekršajne i financijske sudbenosti (§ 4), o prisegi sudskih službenika ustavnim zakonima (§ 8), o pravu države na naknadu štete u slučajevima povrede službene dužnosti (§ 9), o načelu usmenosti i javnosti pred sudom (§ 10), o porotnom suđenju u postupcima za djela za koja su zapriječene teške kazne te u slučaju političkih postupaka i postupaka zbog djela počinjenih tiskom (§ 11), o pravu cara na amnestiju i pomilovanje osim u slučaju ministarske odgovornosti te o obveznom uređenju pretpostavki obustave kaznenog progona ZKP-om (§ 13), o jamstvu na zaštitu u javnom i usmenom postupku pred upravnim sudom u slučaju povrede prava pojedinaca od upravne vlasti (§ 15.2)⁴⁹. Sadržaj izostavljenih odredbi svakako upućuje na restriktivniju prirodu hrvatskog zakona.

Međutim, usvojeni je zakon, i unatoč manjkavosti, davao prihvatljivu podlogu za odvajanje sudstva i uprave te polagao temelje za moderno ustrojstvo i opće podizanje razine sudstva i uprave. Puno značenje toga zakona dolazi do izražaja u usporedbi s dotadašnjim stanjem hrvatskog sudstva u kojem veći dio modernih načela i rješenja sadržanih u Zakonu o sudačkoj vlasti nije postojao ni u formalnom obliku, a još manje u stvarnosti. Otuda je već i prihvaćenjem toga zakona napravljen simbolički pomak jer su njime u hrvatski pravosudni i upravni sustav uvedena načela racionalnog i modernog pravosudnog i upravnog ustrojstva zasnovanog na modernim vrijednostima. Odvajanje sudstva i uprave i uređenje sudstva sukladno načelima iz toga zakona doista je i u stvarnosti utjecalo na vidno poboljšanje stanja u hrvatskom pravosuđu nakon 1875,⁵⁰ što je moralo imati odraza i na stanje u ostalim dijelovima autonomnog sustava vlasti u Hrvatskoj.

Među odredbama Zakona osobito su važnost imale one koje su se odnosile na razgraničenje sudstva od zakonodavstva i uprave.

Već je u saborskoj raspravi bila istaknuta važnost pitanja kontrole "valjanosti proglašenja" zakona iz koje je, a contrario, slijedila načelna zabrana ispitivanja ustavnosti zakona. Ne posve dorečena rasprava upućivala je na to da kontroli "valjanosti proglašenja zakona" u Hrvatskoj treba shvatiti kao posve ograničenu na ispitivanje proglašenja zakona, što je bilo u skladu i s austrijskom

⁴⁹ Austrijski ustavni zakon od 21. prosinca 1867. o vlasti sudačkoj (RGI 144/1867) v. u: Bernatzik, 430-433. Službeni prijevod na hrvatski u tekstu važećem za Kraljevinu Dalmaciju v. u: *PI*, 11-13.

⁵⁰ Pliverić, Josip. "O sjedinjenju sudstva s upravom". *Mjesečnik Pravnika društva u Zagrebu* 8, 1882, 11B, 692.

ustavnom praksom⁵¹ i s njemačkom doktrinom⁵², a jednako se tako opredijelila i hrvatska doktrina⁵³. U tom je smislu podlogu za kontrolu "valjanosti proglašenja" zemaljskih zakona pružao Zak. čl. XI:1873. o proglašenju zakona, a za zajedničke zakone Zak. čl. XII:1870. Zajedničkog sabora u svezi s Hrvatsko-ugarskom nagodbom⁵⁴. Saborska rasprava pokazala je i uočljivu zainteresiranost za pitanje sudske kontrole ustavnosti, ali i začuđujuće slabo poznavanje odgovarajuće materije te nedovoljnu pripremljenost za raspravu. Ipak, zanimljiv je bio općenito negativan apriorni stav prema materijalnoj kontroli ustavnosti i stav o "modernosti" isključenja sudske kontrole ustavnosti kao protivne načelu nadređenosti prava sucu i načelu diobe vlasti. Te su postavke uzimane kao temelj zamisli pravne države, a vjerojatno je takav stav proizlazio i iz pravno-kulturne izgrađenosti isključivo u duhu njemačke ideje "pravne države" te udaljenosti od ideje "vladavine prava" i od ideje ustavnog sudovanja⁵⁵.

No, značajnije je pitanje bilo o sudskoj kontroli zakonitosti "naredbi" te o mogućnosti sudske zaštite protiv upravnih odluka. Pitanje kontrole zakonitosti unutar same uprave nije dolazilo u obzir jer hrvatska teorija i praksa nisu razlikovale obične od ustavnih zakona koji bi imali višu vrijednost⁵⁶.

⁵¹ Formulacija odredbe o ispitivanju valjanosti proglašenja zakona (§ 6) doslovni je prijevod odgovarajuće odredbe iz austrijskog Zakona o vlasti sudačkoj. Prema stavu austrijske judikature sudac je ovlašten ispitati je li zakon valjano proglašen, a nije ovlašten ispitivati spada li donošenje zakona u nadležnost Carevinskog vijeća ili zemaljskog sabora, je li pri raspravi sudjelovao propisani broj članova, je li zakon u skladu s ustavom. Kruszelnicki, Franjo. *Sistem austrijskoga sudačkoga postupka u građanskim sporovima*, I. Mostar, 1906, 106.

⁵² Usp. Kühne, 357.

⁵³ Sud ne bi mogao ispitivati je li npr. zakon izglasan u Saboru koji nije imao kvorum ili u Saboru koji je sazvan temeljem (protuustavnog) oktroiranog izbornog reda. Potonje je, po svojoj prilici, i bio osnovni razlog Mankančevih prigovora s obzirom na njegove prigovore o neustavnosti Hrvatsko-ugarske nagodbe. Krišković, 1904, 90.

⁵⁴ Glede autonomnih zakona sudac bi bio ovlašten ispitivati sadrži li promulgacijski akt izričito propisane sadržaje promulgacijske formule (da je taj zakon prihvatio Sabor, da je to zakon, datum sankcije, oznaka predmeta), sadrži li potpis vladara i supotpise hrvatsko-slavonskog ministra i bana. Glede zajedničkih zakona hrvatski bi sudac mogao ispitivati i je li zakonom prekoračena Nagodbom utvrđena nadležnost Zajedničkog sabora u kojem slučaju ne bi bio obavezan primijeniti sadržaje nastale prekoračenjem Nagodbe. Dakako, s obzirom na faktučne okolnosti teško je zamisliti da bi se hrvatski sudovi upustili u ispitivanje suglasnosti zajedničkih zakona s Nagodbom. Već je i na doktrinarnoj razini pitanje usklađenosti zajedničkog Zak. čl. XII:1870. s odredbom Nagodbe o izdavanju i odašiljanju Hrvatskom saboru zakona stvorenih na Zajedničkom saboru u hrvatskom izvorniku bilo "jedno od najmučnijih pitanja našeg javnog prava". Krišković, 1904, 91; Krišković, Vinko. *Upravna nauka. Po predavanjima prof. Dra. Kriškovića. I. Zagreb, 1921 (skripta)*, 58.

⁵⁵ I *Obzor* je u komentaru o Zakonu o sudačkoj vlasti opravdavao zabranu ispitivanja ustavnosti zakona ističući da je Württemberg jedina zemlja u Europi koja nema takvo ograničenje. "Osnova o sudačkoj vlasti". *Obzor* (Zagreb), 3. I. 1874.

⁵⁶ "Teorija o samostalnom posluhu" nije bila prihvaćena u Hrvatskoj. Krišković, 1920, 163.

Normiranje sudske kontrole "naredbi" imao je osobito značenje i zbog toga što u Hrvatskoj nije bilo zakonski regulirano pravo vlade za donošenje uredbi iz nužde. Ali, odredba o sudskoj kontroli "naredbe" zapravo otvara prethodno pitanje o širini te kontrole jer se u hrvatskom zakonodavstvu, doktrini i praksi naziv "naredba" neispravno upotrebljavao ne samo za uredbu već i za gotovo sve vrste upravnih akata,⁵⁷ pa bi se, sukladno tome, mogućnost kontrole "naredbi" protezala gotovo na sve upravne akte. U kratkoj raspravi u prvom čitanju to pitanje nije bilo jasno postavljeno. Ipak iz dikcije rasprave vidjelo se da su diskutanti pred očima imali (prvenstveno) pitanje uredbi, a u prilog tome da navedenu odredbu iz § 6. valja ponajprije tumačiti u smislu njezine neposredne primjenljivosti na sudsku kontrolu vladinih uredbi govoreći bi što se ta odredba našla u normi koja se odnosi i na sudsku kontrolu zakona. No, valja svakako dopustiti i šire tumačenje u smislu dozvoljenosti osporavanja i drugih "naredbi"⁵⁸. U prilog tom stavu pak govori sudska praksa, doduše slabo razvijena te nejasna i nekonzistentna, koja je ponekad dopuštala sudsku kontrolu i jednostranih upravnih akata premda se pri tome pozivala na § 11. o sudskoj zaštiti protiv upravnih akata kojima je povrijeđen "suporni" privatni interes, a ne na § 6⁵⁹. Austrijska doktrina i praksa smatrale su da su ovlasti suda u slučaju uredbi iz nužde jednake onima kao u slučaju ispitivanja valjanosti zakona, dok bi u slučaju uredbi za primjenu zakona sud ispitivao jesu li izdane od ovlaštenog izdatnika i unutar njegova djelokruga, jesu li pravilno proglašene i jesu li protuzakonite⁶⁰.

Zakon je davao i druge smjernice za sudsko postupanje s upravnim odlukama. U skladu s načelom diobe vlasti ukidanje ili revizija upravnih akata bili bi

⁵⁷ Krišković definira "naredbu" kao apstraktni akt koji uređuje odnos državne vlasti spram podanika u upravnom području i koji je proglašen, ali navodi da se tim nazivom u hrvatskoj teoriji i praksi označuju praktično svi akti upravnih organa bez obzira na to odnose li se na građane ili niže organe i bez obzira na apstraktni ili pojedinačni karakter. Krišković, Vinko. *Upravna nauka i hrv. ug. upravno pravo, I.* Zagreb, 1912 (skripta, litografirano), 308-312.

⁵⁸ U prilog ekstenzivnog tumačenja govorila bi dikcija Kriškovićeve obrazloženja, u: Krišković, 1904, 91-92. Čini se da bi tome u prilog govorili i primjeri koji se odnose na Zakon od 26. XI. 1876. o izvlastici nekretnina u gradu Zagrebu te primjeri koji se odnose na osporavanja liste birača kod Zakona od 6. VI. 1875. o izbornom redu, u: Krišković 1904, 96-97. No, kako sam Krišković ne diferencira ovdje potaknuto pitanje, teško je upuštati se u određivanje zaključke. Pravo uporište za određenje zaključke pružilo bi tek produbljivanje istraživanje prakse.

⁵⁹ Usp. odluke sudbene vlasti kojima su, posve nedosljedno, osporavanja jednostranih upravnih akata ponekad odbijana s pozivom na načelo da sudbena vlast ne može preispitivati upravne odluke, a ponekad prihvaćana s pozivom na § 11. iako se to nije slagalo ni s duhom te odredbe. Krišković, Vinko. *Uprava i sudstvo.* Zagreb, 1900, 84-86; Siebenschein, 2-3.

⁶⁰ Prema austrijskim zakonima pravo ispitivanja valjanosti uredbi nije se odnosilo na propisane izjave ministara pravde koje su bile obvezne za sud temeljem odredbi sudovnika i građanskog postupka te nisu bile u protivnosti s načelom neovisnosti sudstva. Kruszelnicki, 106.

mogući jedino unutar sustava upravne vlasti odnosno od upravnih sudova. Stoga redovni sudovi ne bi smjeli ukidati osporene upravne akte upravo zato što bi to predstavljalo prekoračenje podjele vlasti, već bi mogli jedino otkloniti primjenu osporenog akta ili njegovih dijelova na konkretan slučaj⁶¹. Glede rješavanja mogućih sukoba nadležnosti Zakon je prihvatio staromodni način rješavanja sukoba nadležnosti koji je, uspostavljanjem vladara kao arbitra, davao jasnu prednost upravnoj vlasti te nije bio u skladu s modernom ustavnošću. Rješenje iz austrijskog zakona da sukob nadležnosti rješava posebni sud nije preuzeto jer takav sud Hrvatska nije ni imala, a niti je uspjela ishoditi njegovo osnivanje u pregovorima o reviziji Nagodbe 1873⁶². U slučaju pak pravomoćnih odluka koje bi nastale prekoračenjem granica vlasti najviši organ te vlasti je, sukladno hrvatskom pozitivnom pravu, trebao ukinuti sporni akt⁶³.

Sukladno pravu na sudsku kontrolu uredbi bilo je i otvaranje mogućnosti sudske zaštite u sporu pune jurisdikcije protiv upravnih odluka iz postupaka u kojima se radilo o "supornim tražibam privatnim" za koje su jedna ili druga stranka smatrala da povjeduju njihova "privatna prava" (§ 11). Činilo se da širina te odredbe otvara mogućnost faktičnog supstituiranja upravnog sudovanja, posebice s obzirom na širok prostor koji je pokrivala hrvatska upravno-pravna regulativa⁶⁴. No, ta je odredba u Hrvatskoj stvorila nejasnoće koje su bile još veće negoli u Austriji iz čijeg je Zakona o sudačkoj vlasti iz 1867. ona bila gotovo doslovno preuzeta. Zapravo je u austrijskom Carevinskom vijeću navedena odredba bila tek naknadno ugrađena u vladin prijedlog Zakona o sudačkoj vlasti iako je stajala u značajnom raskoraku s načelnim jamstvom o uspostavljanju posebnog upravnog sudovanja iz toga zakona. Tako su u istom zakonu bili zastupljeni i sustav posebnog upravnog sudovanja i sustav nadzora upravnih odluka pred redovnim sudovima. S jedne strane to je bio izraz francuskog utjecaja na austrijski pravni sustav, a s druge strane izraz dubinske prisutnosti starijeg germanskog pravnog shvaćanja koje je izbilo u okolnosti-

⁶¹ Krišković, 1900, 92; Krišković, 1904, 91; Zuglia, Srećko, *Gradanski parnični postupak u Hrvatskoj i Slavoniji. Predavanja Dra Srećka Zuglia.* Zagreb, 1928, 41.

⁶² Načelo koncertacije hrvatski je zakon preuzeo iz kraljevskog dekreta iz 1820. Arbitriranje vladara kritizirano je u hrvatskoj teoriji kao primjer kabinetske pravde i loše rješenje nespojivo s modernom državom. No, nastojanje hrvatske delegacije u pregovorima o reviziji Nagodbe da se predvidi takav sud po uzoru na austrijski Carevinski sud bila su neuspješna jer je ugarska delegacija odbila pregovarati o takvom organu. Krbek, 1929, 68, bilj. 5; Krišković, 1921, I, 63.

⁶³ Usp. Krišković, 1904, 102-103.

⁶⁴ Hrvatsko upravo pravo obuhvaćalo je mnoge slučajeve koji su drugdje spadali u sudbenu nadležnost, i to ne samo upravno-kazneno sudovanje već i građanskopravne slučajeve, posebice agrarnopravne stvari i pitanja naknade štete. Krbek, 1929, 40.

relikte ustavnosti sui generis⁷⁵, u hrvatskom pravnom sustavu imao značenje ustavnog zakona u materijalnom smislu⁷⁶.

7. Dioba sudstva i uprave u ostalim Mažuranićevim zakonima

Zakonu o sudačkoj vlasti u Mažuranićevom je razdoblju slijedilo donošenje ni za drugih zakona iz područja pravosuđa i uprave koji su se neposredno ili posredno oslanjali na načela koja su bila u njemu izražena ili su bila u funkciji tog zakona, a njima je izgrađivan pravosudni i upravni ustroj na načelima koja je postavio taj zakon⁷⁷. Na slučajeve neposrednog dodira sudstva i uprave odnosili su se Zakon o predsjedništvu Stola sedmorice, koji je riješio zatečeni spoj sudstva i uprave u Stolu sedmorice, dok su se na oblike dodira sudstva i uprave, koji su bili zadržani iz pragmatičkih razloga, odnosili zakoni o ustroju mjesnih sudova i postupku pred njima i o ustroju i položaju državnog odvjetništva.

⁷⁵ Hrvatska je strana pravnu prirodu Nagodbe tumačila po analogiji s Austro-ugarskom nagodbom kao ugovor dviju jednakopravnih državnih jedinica, koji je potom prihvaćen u dva načelno jednakopravna sabora, čime je ustanovljena složena državna zajednica sui generis u kojoj se jedna strana dobrovoljno odrekla nekih izvornih ovlasti. Hrvatska strana je uporište za svoj stav osobito nalazila u odredbi da su Hrvatska i Slavonija "politički narod" s posebnim teritorijem i autonomnim zakonodavstvom i vladom (§ 59) te u "tvrdom" revizijskom postupku, koji je bio jednak postupku sklapanja i utvrđivao sudjelovanje istih čimbenika (obje saborske delegacije, oba sabora, kralj), a u prilog hrvatske državnosti navodile su se i druge odredbe Nagodbe. Usp. Čulinović, Ferdo. *Državopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka, I. Zagreb, 1956, 128, 131-132; Pliverić, Josip. Hrvatsko-ugarsko državno pravo. Zagreb, 1908 (skripta, litografirano), 621 i d.; Polić, Ladislav. Nacrtno-ugarskog državnog prava. Zagreb, 1912 (skripta, litografirano), 1912, 101 i d.*

⁷⁶ Zuglia izričito naziva Zakon o sudačkoj vlasti "ustavom" uvrstavajući ga među europske monarhističke ustave, dok Krišković naziva načelo diobe vlasti iz Zakona o sudačkoj vlasti "osnovno ustavno načelo". Krišković, 1904, 95; Zuglia, 41.

⁷⁷ Na području sudstva od važnijih ustrojbenih zakona u svezi sa Zakonom o sudačkoj vlasti stajali su Zakon od 21. XI. 1874. ob ustroju sudova prve molbe, Zakon od 28. II. 1874. o karnostnoj odgovornosti sudaca u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, o premještenju njihovu i ob umirovljenju proti volji njihovoj, Zakon od 28. II. 1874. o predsjedništvu kr. stola sedmorice, Zakon od 21. XI. 1874. kojim se uređuju činovni razredi i beriva urednikah, namještenih kod sudova, Zakon od 21. XI. 1874. o službenom odnosu članova državnog odvjetništva i o zastupanju zemaljskog erara u građansko-pravnih poslovih, Zakon od 1. VI. 1875. o nadležnosti kr. kotarskog suda u Senju, Zakon od 16. IX. 1876. o sastavljanju gruntovničkih uložakah, Zakon od 3. XI. 1876. o sudbenosti trgovačko-mjenbenoj i postupku pred trgovačko-mjenbenim sudovi, Zakon od . X. 1875. o mjestnih sudovih i postupku pred njimi, Zakon od 3. X. 1875. o postupku u pravnih poslovih manje vrijednosti (o postupku bagatelnom ili maličnom) prede kr. kotarskim sudovima (građsko-delegovanimi kotarskim sudovima), Zakon od 13. VIII. 1880. o stvarnoj i gruntovnoj nadležnosti sudbenog stola u Bjelovaru. U svezu sa Zakonom o vlasti sudačkoj mogu se dovesti i postupovni zakon (naročito kaznenopostupovni). Važniji zakoni donijeti ili pripremljeni u razdoblju Mažuranićeve uprave koji su se odnosili na ustroj uprave bili su Zakon od 15. XI. 1874. ob ustroju političke uprave u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, Zakon od 15. XI. 1874. ob uređenju zdravstva u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, Zakon od 18. II. 1875. ob ustroju ureda i vieća za zemaljsku statistiku u Hrvatskoj i Slavoniji, Zakon od 26. XI. 1876. ob ustrojenju vieća za zemaljsku kulturu i njegovih odborah; Zakon od 30. IV. 1879. o uređenju zavičajnih odnošajah u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, Zakon od 28. siječnja 1881. ob ustroju gradskih obćinah u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji. U posrednoj svezi sa Zakonom o sudačkoj vlasti bio je i Zakon od 5. I. 1874. o ustroju Sveučilišta Franje Josipa I. i ostali sveučilišni zakoni jer je Pravni fakultet trebao osigurati izobrazbu nedostajućeg stručnog pravničkog osoblja.

Vrlo kratak Zakon o predsjedništvu Stola sedmorice, koji su, vjerojatno uz znanje ili čak poticaj bana Mažuranića, predložili saborski zastupnici, proveo je načelo diobe sudstva i uprave na najvišoj razini. Tim je zakonom ukinut dotadašnji banov ex offo položaj predsjednika Stola sedmorice te je Stolu sedmorice trebao biti postavljen "poseban" predsjednik kojemu je tim zakonom utvrđena i plaća. Osnovna svrha toga zakona bila je provedba načela diobe sudstva i uprave iz Zakona o sudačkoj vlasti. Time je ujedno onemogućena konfuzija do koje je moglo doći na mjestu predsjednika Kraljevinskog suda nadležnog za suđenje banu koje je ex offo trebao zauzeti predsjednik Stola sedmorice - jer bi u suprotnom ban bio predsjednik suda nadležnog za suđenje banu⁷⁸. Uz to je postojao i politički ratio toga zakona jer se njime udovoljavalo zahtjevu za uspostavljanjem neovisnosti najvišeg hrvatskog suda od uprave iz § 14. Zakona o ustroju pravosuđa u hrvatsko-slavonskoj krajini koji je bio jedan od uvjeta objedinjavanja hrvatskog i krajiškog sudskog sustava⁷⁹.

Dok je tim zakonom načelo diobe sudstva i uprave primijenjeno na najvišu razinu, dotle je u slučaju mjesnih sudova to načelo trebalo primijeniti i na najnižu razinu.

Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima bio je rezultat kompromisa između vladinog prijedloga koji je, oslanjajući se na odgovarajući austrijski zakon iz 1873, težio dosljednoj primjeni diobe sudstva i uprave⁸⁰ te nastojanja zastupnika da održe duh važeće carske uredbe o mjesnim sudovima iz 1860. temeljem kojeg su uprava i sudstvo u mjesnim sudovima bili funkcionalno i organski spojeni⁸¹. Vlada je na koncu pristala na prijedlog zastupnika

⁷⁸ Zakonom od 10. siječnja 1874. ob odgovornosti bana kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije i odjelnih predstojnikah vlade zemaljske bilo je predviđeno osnivanje Kraljevinskog suda nadležnog za suđenje banu i odjelnim predstojnicima u slučajevima povrede temeljnih zakona i interesa zajednice. Kraljevinski sud trebao se formirati na početku svakog saborskog saziva. Zakon je utvrđivao da predsjednik Kraljevinskog suda bude predsjednik najvišeg redovnog suda u Hrvatskoj, a to je bio Stol sedmorice. Kako je Stolu sedmorice do Zakona o predsjedništvu Stola sedmorice predsjedao ban, to bi se u osobi bana objedinile i uloga suca i uloga (u najmanju ruku potencijalnog) krivca. Usp. Čepulo, Dalibor. "Odgovornost i položaj bana i članova hrvatske zemaljske vlade 1868-1918. i ministarska odgovornost u Europi". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 2/99.

⁷⁹ Prijedlog, obrazloženje i postupak usvajanja Zakona o predsjedništvu Stola sedmorice v. u: *DS 1872, II, 1050-1051, 1056-1058*. Zakon od 28. II. 1874. o predsjedništvu Stola sedmorice v. u: *SZ 1874, 159*.

⁸⁰ Vlada je htjela pretvoriti mjesne sudove u obraničke sudove i ukinuti pravo priziva, dok bi se redovna sudska zaštita ostvarivala pred kotarskim sudovima. Derencin, Marijan. *Tumač zakonu od 3. listopada 1876. o postupku u pravnih poslovih manje vrijednosti (o postupku bagatelnom ili maličnom) pred kr. kotarskim sudovi (građsko-delegovanimi kot. sudovi)*. Zagreb, 1877, 4, 13. Usp. i rasprave M. Derencina i D. Stankovića. *DS 1872, II, 1901-1902*.

⁸¹ Saborski zastupnici su pak izradili prijedlog zakona koji je predviđao zadržavanje mogućnosti priziva na kotarski sud koji bi u skraćenom postupku rješavao spor bez dalje mogućnosti ulaganja redovnih pravnih lijekova. Kao ključni razlog toj izmjeni Odbor je naveo motiviranost seljaka strahom od presude zbog kojeg bi predloženi obranički sudovi bili neučinkoviti, dok bi redovni sudovi bili teško opterećeni bagatelnim predmetima. Derencin, 4-5. Usp. i Derencinovo obrazloženje, u: *DS 1872, II, 1901*.

taj su način članovi državnog odvjetništva ostali subordinirani vladi uz istovremeno zadržavanje djelomične sudačke zaštite i mogućnosti vraćanja na sudački položaj bez posebnog postupka. Tim je zakonom u nadležnost državnog odvjetništva radi ekonomičnosti stavljeno i zastupanje zemaljskog erara u građanskopravnim poslovima te dužnost savjetovanja Zemaljske vlade⁸⁸. Tim je zakonom državno odvjetništvo po kriteriju svrhe posve približeno sudbenoj vlasti, ali je ostalo organ upravne vlasti s obzirom na organizacijske i funkcionalne odrednice odnosno po podčinjenosti i hijerarhijskoj uklopljenosti u ustroj vladinog odjela za pravosuđe. To miješanje elemenata sudbene i upravne vlasti išlo je u korist postizanja kvalitete pravosuđenja i bilo pretpostavka izgradnje kvalitetnije i posebne državnoodvjetničke službe. Stoga je, nakon postizanja dovoljnog broja stručnog državnoodvjetničkog osoblja, Zakonom o državnom odvjetništvu iz 1891. služba državnog odvjetništva i organizacijski odvojena od sudova, dok je osoblje dobilo poseban status i zaštitu koji nisu bili izvedeni iz sudačkog položaja⁸⁹.

8. Zaključak

Načelo diobe sudstva i uprave u Habsburšku je Monarhiju i Hrvatsku prvi put uvedeno oktroiranim Ožujkim ustavom 1849. godine da bi potom u ograničenom obliku bilo zadržano u razdoblju neoapsolutizma pedesetih godina. Konceptija uvođenja moderne ustavnosti modernizacijom tradicionalnog hrvatskog municipalnog uređenja utjecala je na kočenje nastojanja na diobi sudstva i uprave. Tako je dioba sudstva i uprave u hrvatskoj autonomnoj regulativi uvedena 1874. godine Zakonom o sudačkoj vlasti, koji je zapravo predstavljao nešto restriktivniju inačicu austrijskog Zakona o sudačkoj vlasti iz 1867. godine. U njemu su bili zamjetni francuski i njemački utjecaji kao i germanska pravna tradicija. Zakon o sudačkoj vlasti bio je jedan od ključnih zakona u opsežnoj, liberalno usmjerenoj reformskoj djelatnosti Hrvatskog sabora u razdoblju vladanja bana Ivana Mažuranića (1873-1880) i jedan od temeljnih zakona hrvatskog autonomnog pravnog ustroja. Osnovni cilj toga za-

⁸⁸ Prijedlog Zakona o službenom odnošaju članova državnog odvjetništva i o zastupanju zemaljskoga erara u građansko-pravnim poslovima, obrazloženje vlade i Zakonodavnog odbora i postupak usvajanja u Saboru v. u: *DS 1872, II*, 1147, 1352, 1355-1356, 1364-1366, 1370. Zakon od 21. XI. 1874. o službenom odnošaju članova državnog odvjetništva i o zastupanju zemaljskoga erara u građansko-pravnim poslovima v. u: *SZ 1874*, 457-459.

⁸⁹ Smrekar, 1899, 678. Novi položaj državnog odvjetništva definirao je N. Ogorelica u svom djelu iz 1899. ovako: "jedinствена, недjeljiva, banu podčinjena pravosudno upravna, od sudova neovisna vlast". Ogorelica, Nikola. *Kazneno postupovno pravo*, I. Zagreb, 1899, 205.

kona bio je postavljanje ustroja sudstva i uprave u Hrvatskoj na racionalnu osnovu, ali je bila važna i politička dimenzija jer je dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj bila jedan od uvjeta za priključenje Vojne krajine građanskoj Hrvatskoj. Taj je kratki i posve načelni zakon proglasio diobu sudstva i uprave, utvrdio državni monopol na sudstvo, postavio niz jamstava neovisnosti sudstva (uređivanje svih ustrojbenih i drugih važnih pitanja zakonom, inkompatibilitet, doživotno postavljenje i zaštita stabilnosti položaja, zahtjev stručnosti sudaca), isključio sudski nadzor ustavnosti i omogućio sudski nadzor zakonitosti uredbi i sudsku zaštitu u upravnim slučajevima privatnopravne naravi. U praksi je najvažniji bio sudski nadzor zakonitosti uredbi koji je imao i dodatnu težinu s obzirom na to da u Hrvatskoj nisu bile uređene uredbodavne ovlasti vlade. Doktrinarni stavovi glede najvažnijih odredbi toga zakona i primjena Zakona u praksi u osnovi su se poklapali s austrijskom doktrinom i judikaturom. Uz ustrojavanje zasebnih sustava sudske i upravne vlasti, koje je uslijedilo nizom zakona nakon 1874, na diobu sudstva i uprave odnosio se i Zakon o predsjedništvu Stola sedmorice kojim je hrvatski ban izgubio ex offo položaj predsjednika tog hrvatskog vrhovnog suda. Zakoni koji su se odnosili na ustroj i postupak pred mjesnim sudom i na ustroj državnog odvjetništva regulirali su slučajeve u kojima su sudstvo i uprava iz praktičnih razloga ostali u dodiru. U Hrvatskoj se nije razvilo upravno sudovanje, već je upravnosudska zaštita postojala na razini zajedničke hrvatsko-ugarske nadležnosti pred Upravnim sudom u Budimpešti.

SEPARATION OF ADMINISTRATION AND JUDICIARY IN CROATIA 1874: INSTITUTIONAL, INTEREST AND COMPARATIVE ASPECTS

Summary

The principle of separation between the judiciary and the administration was for the first time introduced into the Habsburg Monarchy by the granted March Constitution of 1849, and had been in a limited scope maintained during the period of neo-absolutism and the limited constitutionality of the fifties and the sixties. In the autonomous Croatian legislation a separation of the judiciary and the administration was introduced by the Law on Judiciary of 1874. That Law was a

somewhat more restrictive variation of the Austrian Law on Judiciary of 1867 and has reflected both the German and the French influence. The primary aim of that legislation had been the establishment of a rational organization of the judiciary and the administration in Croatia, as a base for a modern autonomous legal infrastructure, but a political dimension was also of significance since the separation of the judiciary and the administration had been among the conditions for inclusion of the Military Frontier into the civil Croatia. This brief and entirely principal piece of legislation had: declared a separation of the judiciary and the administration, confirmed the state monopoly onto judiciary, established an array of guarantees of judicial independence (regulation of all organizational and other important questions by law, incompatibility, appointment for life and a protection of stability on a position, requirement of expert qualifications for judges), excluded the judicial review of constitutionality but enabled the judicial review of a legality of the ordinances and the judicial protection in administrative cases. The question of judicial review of the ordinances was of a particular significance, since the authority of the Home Government to issue ordinances has not been regulated in Croatia and the administrative judiciary had not existed, but the administrative court protection had existed on the tier of the common Croatian – Hungarian competences before the Administrative Court in Budapest.

Key words: separation of power, legal history, 19th Century

Stranački sustav francuske Pete Republike – rezultat uporabe ustavnih institucija novog ustrojstva vlasti

*Biljana Tomljanović**

UDK 342.516(44) "1958" ; 342.827.5/6(44) "1958"
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 15. 3. 1999.
Prihvaćeno: 15. 6. 1999.

342.51(44)
342.53(44)
342.82(44)

Oblikovana protiv stranačkog poretka, Peta Republika prvi je istinski učinkovit stranački sustav u francuskoj povijesti. Cilj ustavotvoraca, stabilna i trajna državna vlast, ostvaren je upravo putem stranačkog sustava. Iako je model stranačkog sustava rezultat uporabe novih ustavnih institucija, njegov povratni utjecaj na institucije određuje ustavnu zbilju Pete Republike. Već na samom završetku početnog razdoblja Pete Republike (1958.-1962.) možemo vidjeti početak kraja stranaka političkog centra, gospodara parlamenta prethodne Republike.

Ključne riječi: stranački sustav, polupredsjednički sustav, državni poglavar, parlament, referendum, raspustanje parlamenta, izborni sustav

1. Uvod

Francuska Peta Republika primjer je kako se uporabom ustavnih institucija može izmijeniti stranački sustav u državi. Ustavni arsenal novog ustrojstva vlasti, polupredsjedničkog sustava usvojenog u francuskom Ustavu iz 1958. godine, osigurao je izvršnoj vlasti trajnu izmjenu modela stranačkog sustava. Stranački sustav prethodne Republike s brojnim, slabim i nepovezanim strankama, zamijenjen je dualističkim stranačkim sustavom, uspostavljena je bipolarizacija na dvije velike udruge ljevice i desnice. Francuski politički sustav tek je u Petoj Republici upoznao razlikovanje između većine i oporbe dogovore-

* Dr. sc. Biljana Tomljanović, docentica Pravnog fakulteta u Zagrebu