

# Hrvatska javna uprava

Časopis za teoriju i praksu javne uprave

## Croatian Public Administration

A Journal for theory and practice of public administration

### *Nakladnik/Publisher:*

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

### *Uredništvo/Editorial Board:*

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

### *Dopisno uredništvo/Corresponding members:*

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

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

Dragan Medvedović

### *Tajnik uredništva/Secretary:*

Ivan Šprajc

### *Adresa uredništva/Address:*

Časopis: Hrvatska javna uprava, Sv. Ćirila i Metoda 4, 1000 Zagreb, Hrvatska  
Tel. (1) 4851 800; faks (1) 4851 801

### *Likovna oprema:*

Luka Gusić

### *Lektura i korektura:*

Branka Römer

### *Prijevodni sažetaka na engleski jezik:*

Branko Smerdel

### *Računalna obrada i tisak:*

Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb

Naklada: 800 primjeraka

### *Pretplata/Subscription:*

Časopis izlazi tromjesečno. Godišnja pretplata za Hrvatsku iznosi 400,00 kn i uplaćuje se na 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 convertible currency and is being payed on the account 3706770, Zagrebačka banka d.d., Zagreb, swift: ZABA; HR2X

# Hrvatska javna uprava

Godina 2, (2000.)  
Broj 1., str. 1-186  
Zagreb, 2000.  
UDK 35(497.5)  
ISSN 1331-6443

## SADRŽAJ

### RADOVI:

*Jadranko Crnić:* Radanje zakona i nadležnost Ustavnog suda  
Neka razmišljanja de constitutione lata et de constitutione ferenda 3

*Ivan Koprić i Gordana Marčetić:* Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko  
upravno osoblje 25

*Dalibor Čepulo:* Položaj i ustroj hrvatskih gradova prema Zakonu o uređenju gradskih  
općina iz 1881. godine 83

*Alen Rajko:* Nadzor nad tijelima unutarnjih poslova 121

### PRIKAZI:

Redovita skupština Instituta za javnu upravu (*Mira Martinec i Ivan Šprajc*) 157

*Pero Krijan:* Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije  
Bosne i Hercegovine (*Dragan Medvedović*) 161

### SUDSKA PRAKSA:

Europski sud za ljudska prava 169

Ustavni sud Republike Hrvatske 175

Upravni sud Republike Hrvatske 181

The administrative reforms are undertaken rather often in order to improve a capacity to solve public problems by institutional innovations. They have been rather frequently met by significant resistance from the ranks of officials as well as the population or lacked to achieve a sufficient political support. There is not enough light put onto their functions, nor has been fully cleared a technology of their implementation, mostly because of a high interdependence between the administrative and the political system in every country.

The modern managerial reforms bring numerous structural, personal, technological - methodological and other effects. Those might be positive, if reforms were undertaken for pragmatic reasons of accommodation to the actual circumstances, a tradition and developmental needs of a particular country. The effects might be negative, especially if a reform of the public administration has been conceptualized as a prevalently politically motivated project.

Notwithstanding the crisis of the welfare state, in Croatia, during the nineties did not exist a concept of a managerial type reform of the public administration. The data on evolvement of the employment and fluctuations of the administrative personnel directs us to the conclusion that the administration has nevertheless undergone very significant, turbulent, deep, mostly negative changes, on the grounds of a low and primitive political concept.

The personnel in the governmental administration were subdued to the process of selection according to the political, ethnic and similar criteria, in particular at the beginning of the nineties. After that process was over they have come into a better position, beginning to enjoy a higher job security. In the public services the same kind of selection processes might be inferred, with a significant "brain drain". Reductions of the number of their employees and a deterioration of their position have, however, continued. The only exception make the postal and telecommunications services, in which the number of employees is on the rise. In comparison to the other businesses in the country, and in particular to the economy, whose condition is much worse, the public administration personnel still holds a privileged position.

Key words: welfare state, administrative reform, public management, administrative personnel

## *Položaj i ustroj hrvatskih gradova prema Zakonu o uređenju gradskih općina iz 1881. godine*

### *Dalibor Čepulo\**

UDK 352.07(497.5) "1848/1881"  
34(497.5)(091)  
Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: 10. 4. 2000.  
Prihvaćeno: 15. 4. 2000.

Zakon o uređenju gradskih općina 1881. bio je prvi zakon Hrvatskog sabora koji je uredio ustroj i položaj gradova u modernom razdoblju. Taj je zakon uobličen u sklopu Mažuranićevih modernizacijskih reformi (1873-1880), a njegov sadržaj i postupak donošenja ukazuju na temeljne probleme vezane uz položaj gradova. Pri tome su od naročite važnosti bili odnos Zemaljske vlade i gradske samouprave te pitanja racionalnog unutarnjeg ustroja i širine izbornog prava. Prikazan je i razvoj regulative u razdoblju 1848-1881.

*Cljučne riječi: gradovi, hrvatska povijest, 19. stoljeće, Ivan Mažuranić*

Prijelaz u moderno razdoblje obilježen je na planu regulacije, među inim, uvođenjem načela pravne jednakosti svih stanovnika zemlje, uvođenjem racionalnih institucija kao i nastojanjem za njihovom načelnom ujednačenošću i konzistentnošću. Posebnu važnost u tim procesima imali su gradovi čija je poticajna uloga u razvoju društva u srednjem vijeku bila zajamčena jakim municipalnom samoupravom, najčešće stečenom ulaskom u savez s vladarom u njegovom sporu s nosiocima feudalnoga partikularizma. Samouprava je "slobodnim i kraljevskim gradovima" osigurala okvir gospodarskog i društvenog razvoja i dala im "defenzivnu premoć" nad ostalijom okolinom, a istovremeno ih je činila dijelom širih političkih sustava

\* Dr. sc. Dalibor Čepulo, docent Pravnog fakulteta u Zagrebu

i prirodnim saveznicima nosilaca centralizatorskih tendencija. Razvoj temeljen na urbanim koncentracijama uvelike je utjecao i na izbivanje i smjer građansko-demokratskih revolucija, a značajnu će ulogu gradovi zadržati i u daljnjem odvijanju političkih i društvenih procesa.

No, u novim uvjetima i gradovi dolaze u drugačiji položaj. Novi društveni i politički okviri koji se uspostavljaju s građansko-demokratskim revolucijama te novi načini upravljanja koji se razvijaju u 19. stoljeću uključuju dvije tendencije u regulaciji gradova. S jedne strane, ako je dotada baš izoliranost gradova bila povoljan okvir za razvoj elemenata kapitalističke privrede, sada se opće pravo proteže i na gradove upravo zato da se u *laissez faire* duhu uspostavi jedinstvena i povoljna podloga za kretanje kapitala na cijelom prostoru nacionalne države. To je komplementarno tendenciji uspostavljanja jake i racionalne središnje državne uprave i sudstva koji bi trebali učinkovito osiguravati jedinstvene modele ponašanja i time napose pružiti povoljnu podlogu i mehanizme zaštite kapitalističkoj aktivnosti. S druge strane, s obzirom na već čvrsto ukorijenjene društvene, gospodarske, obrazovne, političke, institucionalne i ine posebnosti gradova oni postaju središta moguće stvarne političke protuteže središnjim vlastima. Isti razlozi utječu i na potrebu da se osigura okvir za donošenje optimalnih odluka koje će biti prilagođene posebnostima tako značajnih središta, što je dodatni razlog da gradovi budu uređeni posebnim propisima i uživaju širok stupanj samouprave. Otpor prezezanju središta u prostor gradske samouprave odnosno pritisak za održanje gradske samouprave poduzimaju sami građani nastojeći zadržati svoj dotadašnji privilegirani položaj. No, i bez obzira na obrambena nastojanja gradova, jamstva njihove samouprave u XIX. stoljeću bit će nužna već i zbog toga što gradovi, napose u nerazvijenijim zemljama, ostaju mjesta specifično gustih koncentracija stanovnika, interesa, znanja i sredstava, temeljem čega i dalje zadržavaju svoju predvodničku ulogu i specifičan značaj. Razvoj urbanizacije, urbanih tehnika i očekivanja stanovništva pak uvodi gradove u "fazu komunalizacije" u kojoj se pažnja s pitanja vlasti okreće problematici uvođenja i osiguravanja rada specifičnih službi potrebnih za zadovoljavanje odgovarajućih potreba građana.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sažeto o prijelazu gradova iz predmodernog u moderno razdoblje v. Mumford, Lewis. *Grad u historiji*. Zagreb, 1988, 419-424, 479-485; Pusić, Eugen. *Upravni sistemi, I*, Zagreb, 1985, 240-243, 315-317; Weber, Max. *Privreda i društvo, II*, Beograd, 1976, 385-395.

Tako će položaj gradova u procesu uobličavanja modernog ustroja vlasti biti obilježen gubljenjem određenih vrsta i stupnja municipalnih obilježja te značajnijim podvrgavanjem gradova središnjoj upravi, ali i zadržavanjem znatnog stupnja posebnosti i samoupravnih nadležnosti u kojoj sve veće značenje stječe pitanje javnih službi. Sukob između tih dviju tendencija, koji će se uvelike odvijati kao sporenje središnjih vlasti i gradova, obilježiti će i same početke moderne regulacije gradova.

Spletom povijesnih okolnosti, do prijelaza na modernu regulaciju gradova u Hrvatskoj dolazi u sklopu pseudoustavnog uređenja 1850-1851. odnosno putem akata privremene i apsolutističke prirode. Tijek povijesnih procesa i zbivanja uvjetovat će da prvi hrvatski zakon o uređenju gradova bude pripremljen tek za uprave reformskog bana Ivana Mažuranića (1873-1880), a sankcioniran od vladara nakon Mažuranićeva odlaska.

#### Uređenje položaja i ustroja gradova u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji do izbora Ivana Mažuranića za bana 1873. godine

Gradovi u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji nastajali su u srednjem vijeku na temelju vladarskih privilegija, zbog čega su oni - za razliku od dalmatinskih gradova koji su izgradili vrlo jaku autonomiju na osnovi kontinuiteta samouprave iz antičkog razdoblja - tijekom svog razvoja zadržali određeni stupanj ovisnosti o vladaru. S druge strane, gradovi u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji odvajali su se od županija u svojem okružju većim stupnjem samouprave te po značajnom stupnju sloboda i prava svojih stanovnika.<sup>2</sup> Ukidanje feudalnog društvenog uređenja 1848. godine zbog toga je iziskivalo izmjenu tradicionalnih županijskih institucija koje su počivale na privilegiranom položaju plemstva, ali je i uređenje i položaj gradova također valjalo uskladiti s novim načelima.

Radi potrebe izgradnje modernih institucija, u Hrvatskom saboru 1848. bilo je osnovano više odbora sa zadaćom da Saboru predlože nacрте odgovarajućih zakona. U Saboru tada nije bio osnovan odbor koji bi bio zadužen za zakonski

<sup>2</sup> O nastanku i uređenju gradova u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji do 1848. v. Beuc, Ivan. *Povijest institucija državne vlasti kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (pravopovijesne studije)*, Zagreb, 1985, 56-58, 129-140, 219-221.

nacrt o gradovima, ali je u sklopu odbora za izradu osnove zakona o županijama bio izrađen i nacrt zakona o uređenju slobodnih kraljevskih gradova. Iz objavljenog dijela tog nacrtu vidi se da je njime grad bio definiran kao "neovisna oblast pod neposrednim nadzorom vlade", gradovi su trebali biti podijeljeni u tri skupine prema svojoj veličini (2.000, 4.000, 10.000 stanovnika), izborno pravo imali su muškarci uz cenzuse imovine, zvanja, izobrazbe, obitavanja i zarade, složeni sustav izbora za gradsko vijeće odvijao se tajnim glasovanjem, činovništvo je i dalje bilo izborno, zastupnici su birani na šest godina, gradonačelnika su birali zastupnici, sudstvo i uprava bili su spojeni, gradonačelnik, glavni sudac i sudski vijećnici morali su poznavati pravo.<sup>3</sup> No, taj je nacrt izazvao otpore, a saborski ga je odbor odbacio u cjelini namjeravajući izraditi nov nacrt, ali se čini da novi prijedlog više nije bio izrađen.<sup>4</sup> Kako do nastavka Hrvatskog sabora prekinutog u srpnju 1848. nije došlo niti je za vrijeme njegova kratkotrajnog zasjedanja razmatrano prihvaćanje novih institucija, to je, i unatoč uvođenju načela pravne jednakosti, na snazi ostalo neizmijenjeno tradicionalno municipalno uređenje.

Potreba za modernizacijom institucija ostala je i dalje. No, do nje će u Hrvatskoj - kao i u drugim dijelovima Habsburškog Carstva - doći u obliku opsežne modernizacije koja je nakon oktobra 1849. poduzeta iz bečkog središta u sklopu nastojanja za centralizacijom i unifikacijom uređenja u Carstvu. Glavni i temeljni zahvat modernizacije ležao je u reformama na upravnom i pravosudnom području, a one su u Hrvatskoj započele naredbom Ministarstva unutarnjih poslova od 12. lipnja 1850. o ustrojenju političkih upravnih oblasti u Hrvatskoj i Slavoniji te odgovarajućim dopunskim naredbama.<sup>5</sup> Na temelju te naredbe osnovana je Banska vlada kao organ bečkog Ministarstva pod predsjedanjem bana odgovornog caru, posve je napušten municipalni sustav te su županije pretvorene u izvršne

<sup>3</sup> Prvih dvadeset članaka navedene Osnove bilo je objavljeno u *Novinama dalmatinsko-hercegovačko-slavonskim* od 23. I. 1849.

<sup>4</sup> *Novine dalmatinsko-hercegovačko-slavonske* od 25. I. 1849. objavile su da su navedeni nacrt dobile poluslužbenim putem, ali da su nakon službene obavijesti da je to samo "plod privatni" te da ga je saborski odbor odbacio, odlučile prekinuti objavljivanje preostalog dijela sadržaja. NDHS su objavile da su pripremale oštru kritiku toga prijedloga kao i da su se nakon čitanja i mnogi čitatelji bili "prekrstili". Usp. i Markus, Tomislav. *Zakonske osnove odbora Sabora Hrvatske i Banskog vijeća 1849. godine*. *Časopis za suvremenu povijest* 28, 1996, 1-2, 145.

<sup>5</sup> *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I.* Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar. Zagreb, 1899, 13.

organe viših vlasti, a umjesto dotadašnjih municipalnih osnovani su kraljevski sudovi.<sup>6</sup> Do ukidanja Ožujskog ustava 31. prosinca 1851. nije bilo riješeno ni pitanje općina te će moderna općinska samouprava biti uvedena Naredbom bana Jelačića od 19. kolovoza 1851. za vođenje općinskih poslova u vanjskim općinama krunovine Hrvatske i Slavonije, koje nemaju uređenih magistrata.<sup>7</sup> Kasnije upravne i pravosudne reforme iz 1854. donijete u razdoblju otvorenog apsolutizma, unijet će određene organizacijske izmjene, ali u temeljnim načelima neće doći do bitnih izmjena. Navedenim uređivanjem županija iz 1850. bile su zaobiđene tradicionalne jurisdikcije (slobodni kraljevski gradovi, kotari s posebnim statusom, slobodna privilegirana trgovišta i općine, kaptoli, samostani i konzistorije) koje su postojale uz županije te su one do daljih izmjena ostale neposredno podređene velikom županu. Općinska i gradska samouprava bile su zamišljene prilično široko ("slobodni municipij u slobodnoj državi") s obzirom na to da je samouprava nižih jedinica trebala kompenzirati centralizaciju i unifikaciju vlasti koja je počivala na okruzima (županijama). Težište upravne djelatnosti bilo je, naime, na okruzima čime je izbjegnuto stavljanje naglaska na veće povijesne jedinice (krunovine), što je pak posredno trebalo pridonijeti integraciji Carstva.<sup>8</sup>

U sklopu poduzetih zahvata gradovi, zbog različitosti i složenosti svoga uređenja, nisu bili regulirani jedinstvenim zakonom, već su ta pitanja riješena 1850-1851. podzakonskim aktima vladara i bana. Tako su ustrojstvo i

<sup>6</sup> Dotadašnji broj od šest županija ostao je neizmijenjen, ali je došlo do njihova značajnog teritorijalnog preustroja. Županijama je upravljao veliki župan kojeg je postavljao car, a županijski organi neposredno su podčinjeni Banskoj vladi s načelno jednakim djelokrugom kakav je imala sama vlada. Županijske skupštine su raspuštene te su poslove iz njihova djelokruga u području javne uprave preuzeli veliki župani, dok su sudbene poslove trebali preuzeti novoustrojeni sudovi. Umjesto dotadašnjeg izbornog činovništva u županijski aparat uvedeni su profesionalni činovnici plaćeni iz državnih sredstava. Županije su podijeljene na ukupno 20 podžupanija (kotara). Kotari su bili prvostupajski upravni organi (bez sudskih funkcija) na čelu s podžupanom koji je bio podređen velikom županu. Beuc, 263-264; Smrekar, 14-15.

<sup>7</sup> Općinska nadležnost zasnivala se na načelu jednostrukog kolosijeka po uzoru na austrijski Zakon o općinama iz 1849. Naredbom su uvedeni općinski odbori čiji je djelokrug obuhvaćao upravljanje općinskom imovinom i predmetima od neposrednog interesa za općinu. Na čelu je bio izabrani općinski glavar koji je bio izvršni organ općinskog odbora i ujedno imao preneseni djelokrug viših organa uprave. Beuc, 264, 275; Smrekar, 329, 331-333.

<sup>8</sup> Krbek, Ivo. *Pravo javne uprave FNRJ, I*, Zagreb, 1961, 68, 70; Macartney, C. A. *The Habsburg Empire 1790-1918*. London, 1969, 438.

nadležnost gradskih uprava i samouprava bili propisani Privremenim carskim patentom za Zagreb, Osijek i Rijeku od 7. rujna 1850, dok je za ostale jedinice to regulirala Privremena naredba bana Jelačića od 19. kolovoza 1851. za opravljavanje općinskih poslova u gradovima i trgovištima s magistratima kraljevina Hrvatske i Slavonije. Navedenim su propisima gradovi bili podvrgnuti Banskoj vladi čime je bio okončan njihov dotadašnji municipalni status, ali su Zagreb i Osijek dobili jak stupanj samouprave. Gradovi su imali svoje izabrane organe (gradsko zastupstvo, gradski načelnik, gradski magistrat) koji su imali preneseni i vlastiti djelokrug. Pretpostavke za aktivno i pasivno izborno pravo bile su austrijsko građanstvo, pripadnost gradu, neporočnost, dob i (nizak) izravni porez od 5 forinti, a izbori su bili tajni, što je omogućivalo široku uključenost građanstva u poslove samouprave. Zastupničko tijelo formiralo se prema količini poreza koji su plaćali izbornici te je ono u Zagrebu i Osijeku uključivalo tri, a u ostalim gradovima dvije izborničke skupine, izjednačene po količini plaćenog poreza i broju zastupnika. Načelnik je bio na čelu zastupstva i magistrata, a na tri godine biralo ga je zastupstvo i potvrđivao kralj (u Zagrebu i Osijeku) odnosno Zemaljska vlada (u ostalim gradovima). Magistratsko osoblje - čiji je broj u Zagrebu i Osijeku bio utvrđen gradskim redovima - biralo je i plaće mu je određivalo gradsko zastupstvo. U ostalim je gradovima ta služba bila besplatna, dok je plaćena mjesta (tajnik) trebala potvrditi viša upravna jedinica odnosno Banska vlada. U Zagrebu i Osijeku stegovne ovlasti nad činovnicima imao je načelnik, ali je jedino zastupstvo moglo otpustiti ili umiroviti činovnika, dok je u ostalim gradovima mjere suspenzije i otpuštanja morala potvrditi vlada koja je i sama mogla suspendirati i otpustiti načelnika i svakog člana magistrata. Autonomna nadležnost Zagreba i Osijeka obuhvaćala je sva unutarnja pitanja te je mogla biti ograničena jedino zakonom. Vlada se nije mogla miješati u pitanja iz autonomnog djelokruga niti su zaključci gradskog zastupstva bili podložni potvrdi, osim u slučaju zaključaka o uvođenju prireza preko određene visine i opterećivanju nekretnina i zajmova koji nadilaze prihode grada, koje je trebao potvrditi zakon. Ostali gradovi imali su užu i taksativno određenu nadležnost, a većina zaključaka ovisila je o potvrdi viših upravnih organa. Uz taj "naravni djelokrug" vlada je na stanovito vrijeme mogla prenijeti dio svoga djelokruga na gradskog načelnika uz nadzor viših upravnih organa odnosno velikog župana u slučaju

Zagreba i Osijeka. Vlada je imala vrlo široke ovlasti u sklopu prava "vrhovnog nadzora" te je mogla raspustiti zastupstvo, s tim da su u Zagrebu i Osijeku novi izbori morali biti raspisani u roku od četiri tjedna. U Zagrebu i Osijeku veliki župan i načelnik uz potvrdu velikog župana su imali pravo poništenja protuzakonitih zaključaka gradskih zastupstava, dok su u drugim gradovima to mogli učiniti i viši upravni organi. Ti su organi imali pravo ukidanja rješenja u slučaju povrede interesa gradskih općina, dok je za Zagreb i Osijek ukidanje odluka morao potvrditi Sabor. Međutim, unatoč nametnutim ograničenjima profesionalizam i hijerarhijski nadzor uvedeni tim reformama poboljšali su i učinili gradsku upravu znatno učinkovitijom.<sup>9</sup>

Težnja za izmjenom upravnih i pravosudnih institucija uvedenih u razdoblju pseudoustavnosti i apsolutizma pojavila se nakon okončanja apsolutizma i djelomičnog vraćanja ustavnosti u Ugarsku i Hrvatsku 1860. godine. Vraćanje na ustavno stanje u tim je zemljama bilo praćeno i izrazitim odijem prema cjelokupnoj regulativi donijetoj u prethodnom razdoblju i uvjerenjem da moderne institucije valja uvesti modernizacijom institucija tradicionalnog municipalnog uređenja koje se do 1848. pokazalo kao jamstvo ustavnosti te kao zaštita od prezezanja iz Beča. Zbog toga je Banska konferencija, sazvana da bi izradila propise koji bi omogućili sazivanje Sabora 1861. u novim okolnostima, donijela Naputak o uređenju županija, slobodnih kraljevskih gradova, slobodnih kotara, povlaštenih trgovišta i seoskih općina, koji je stupio na snagu nakon kraljeve potvrde u siječnju 1861.<sup>10</sup> Naputak je, u skladu s prevladavajućim raspoloženjem, uređio ustrojstvo uprave na municipalnim temeljima jer se nakon iskustva apsolutizma ostvarenje ideje slobode tražilo ne samo u sudjelovanju naroda u zakonodavstvu već i u upravi.<sup>11</sup> Naputak je županijama i gradovima te ostalim jedinicama načelno vratio municipalni status - sada postavljen na osnovicu pravne i vjerske jednakosti i zakonitosti - kakav su te jedinice imale do 1848, uz načelno jednako područje samo-

<sup>9</sup> Beuc, 264-265; Smrekar, 454-455; Vrbanić, Fran. *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena*, I, Zagreb, 1889, 62-66.

<sup>10</sup> Tekst Naputka... prihvaćenog na Banskoj konferenciji v. u: *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, I*. Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb, 1862, I. (u daljem tekstu: SS 1861), xxv-xxxi, i *Sbornik zakonah i naredbah valjanib za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1863. Svezak I*. Zagreb, 1881. (u daljem tekstu: SZ 1863), 277-287. Usp. i Čulinović, 103.

<sup>11</sup> Vrbanić, 52.

upravne nadležnosti. To je za gradove značilo znatno proširenje vlastitoga djelokruga koji je trebao obuhvatiti i samostalno sudstvo, a ne, kao kod županija, samo poslove političke uprave.<sup>12</sup> No, unatoč namjeri municipalizacije sudstva, ono je ostalo neizmijenjeno jer zbog složenosti toga pitanja i nedostatka vremena nije izrađena posebna osnova o sudovima, a posve načelne odredbe u Naputku nisu pretočene u stvarnost.<sup>13</sup> Naputak nije zaživio ni za gradove zbog nepotpunosti odredbi i zbog toga što uopće nisu bili izdani potrebni prateći propisi. Zbog toga su, uz formalno važeći Naputak, na snazi i dalje ostali gradski redovi iz 1850. odnosno 1851, a u pogledu zavičajnoga prava važile su odgovarajuće odredbe oktroiranog Općinskog zakona od 24. travnja 1859. koje je Namjesničko vijeće 1867. proglasilo i za Hrvatsku.<sup>14</sup> Kako zbog preranog raspuštanja Sabora 1861. posebna regulativa o upravno-teritorijalnom ustroju nije ni dospjela na dnevni red, Sabor je - u strahu da bi županije ostale uređene podzakonskim Naputkom koji bi vladar mogao slobodno mijenjati - osnažio postojeći Naputak dodavši mu određene izmjene i dopune koje nisu dirale u položaj gradova.<sup>15</sup> No, kako tome saborskom aktu vladar nije dao sankciju, na snazi je ostao Naputak koji je donijela Banska konferencija.

Ipak, da je postojala svijest o posebnom značenju i osjetljivosti potrebe reguliranja gradova svjedoči to što je na Administrativnom odboru Sabora 1861. bila izrađena razmjerno opsežna Osnova zakona o uređenju slobodnih i kraljevskih gradova i poveljenih trgovišta u Hrvatskoj i Slavoniji, koja zbog raspuštanja Sabora nije dospjela biti razmotrena i u zakonodavnom postupku. I u toj je osnovi bio zamjetan povratak prema municipalnom statusu odnosno povratak na načela prije 1850, uz unijete određene izmjene. Stanovništvo gradske općine činili su građani i stranci, od kojih su prvi imali pravo na korištenje općinskih dobara i pravo na potporu u slučaju siromaštva te aktivno i pasivno izborno pravo, dok su drugi, uz jednake obveze kao građani, dijelili s njima opća prava, to jest pravo na osobnu sigurnost, zaštitu imovine i pravo korištenja gradskih zavoda. Aktivno i pasivno izborno pravo, imali su svi

<sup>12</sup> Vrbanić, 66.

<sup>13</sup> SZ 1863, 277-287. Sudstvo je zapravo ostalo jednako organizirano, što je i formalno potvrđeno naredbom Dvorske kancelarije od 16. rujna 1862. SZ 1863, I, 506-508.

<sup>14</sup> Smrekar, 333, 460; Vrbanić, 66.

<sup>15</sup> Usp. Naputak... u: SZ: 1863, 277-287.

punoljetni muškarci, i to aktivno uz uvjet imovinskog cenzusa, osim nosilaca intelektualnih zvanja uz koje nije bio vezan cenzus, dok su od pasivnog izbornog prava bili isključeni oni kod kojih su postojale zapreke u vidu nečasnosti (osumnjivenici i počinitelji određenih kaznenih djela), aktivni vojnici i osobe pod skrbištvom. Izborni sustav bio je organiziran prema kurijalnoj trodiobi na veleposrednike, inteligenciju i ostale građane, od kojih je svaka skupina birala po trećinu zastupnika, s tim da je naglašeno mjesto dano (malobrojnoj) inteligenciji. Mandat zastupnika bio je šest godina uz izmjeničnost trećine zastupnika svake dvije godine. Svi činovnici bili su izborni, s tim da su oni najviši (uključujući i načelnika) birani na neposrednim izborima, a ostale je birala skupština. U većim su gradovima načelnik i blagajnik morali biti završeni pravnici. Svi su činovnici birani doživotno, ali je u slučaju njihova nemara ili pogreške skupština mogla raspisati izbore, s tim da je dodatašnji činovnik imao pravo kandidiranja. Zadržano je načelo prenesenog djelokruga uz načelno određeni široki izvorni djelokrug općine, pravo općine na vlastite prihode od prireza te pravo skupštine da određuje plaću činovnicima. Skupština je mogla uvoditi nove daće, s tim da je za nove daće i razrezivanja prireza iznad određene visine bila potrebna potvrda Namjesničkog vijeća. U nadležnost skupštine ulazili su i poslovi u vezi sa zdravstvom, čistoćom, vatrogastvom, sajmovima, građevinama. Pitanje sudbene autonomije gradova nije riješeno, već je to ostavljeno sudbenom odboru Sabora. Gradski magistrat, kojem je na čelu bio gradski načelnik, imao je izvršnu vlast u djelokrugu skupštine, uključujući i prekršajnu nadležnost. Gradski načelnik i magistrat bili su pod nadzorom skupštine te su bili obvezni izvršiti njezine zaključke. Načelnik je mogao donijeti i samostalnu odluku iz nadležnosti skupštine uz pretpostavke krajnje hitnosti odluke i prijetnje štete ili opasnosti te uz bezodvlačno traženje potvrde skupštine. Načelnik je imao preneseni djelokrug viših organa uprave, ali njegove suspenzivne ovlasti prema skupštini nisu bile predviđene. Skupština je imala obvezu ispuniti svaki nalog Namjesničkog vijeća, ali je imala pravo žalbe višim vlastima ili Saboru ako je smatrala da naredba vrijeđa njezinu unutarnju autonomiju.<sup>16</sup> Tako je namjeravano uređenje gradova uvelike bilo "municipalizirano", što je bilo posve u skladu s duhom koji je vladao 1861.

<sup>16</sup> Osnovu zakona o uređenju slobodnih i kraljevskih gradova i poveljenih trgovištah u Hrvatskoj i Slavoniji v. u: *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, IV*. Uredili i

Provizorno riješen upravno-politički ustroj pokazivao je znatne probleme u praksi, koji su napose proizlazili iz nepotpunosti i manjkavosti propisa (naročito Naputka) kao i raznorodnosti regulative za gradove koja je k tome u cjelini bila donijeta apsolutističkim putem. Potreba sustavnog rješavanja upravno-političkog ustroja naročito se pokazala nakon donošenja Hrvatsko-ugarske nagodbe 1868. jer je Nagodbom postavljena stabilna (iako otegotna) ustavna osnova hrvatske autonomije. Time su stvorene pretpostavke da se provizorni podzakonski propisi zamijene autonomnim zakonima donijetima ustavnim putem. Vlada Levina Raucha pristupila je rješavanju problema županija i općina te su 1870. donijeti Zakonski članak XVI:1870. o uređenju seoskih općina i trgovišta bez uređenog magistrata i Zakonski članak XVII:1870. o uređenju županija. Hrvatski sabor je tada, prilikom usvajanja Zakonskog članka XVI:1870, pozvao vladu da predloži i osnovu o gradovima napose obrazlažući taj zahtjev raznorodnošću odgovarajuće regulative. I doista je Rauchova vlada 1871. izradila Osnovu zakona o ustrojstvu gradskih općina oslanjajući se na načela sadržana u tada važećim propisima. No, nakon utjelovljenja vojnih komuniteta Vojne krajine banskoj Hrvatskoj iste godine, vlada je odustala od predlaganja tog nacrtu jer on nije uključivao i gradove Vojne krajine odnosno nije uzimao u obzir mogućnost brzog ujedinjenja Vojne krajine, koja se tada otvorila.<sup>17</sup> Vojnokrajinski komuniteti koji su 1871. reinkorporirani u Hrvatsku pri reinkorporaciji bili su pak uređeni Zakonom o ustrojnim uredbah gradskih i seoskih općinama u vojnoj Krajini i Redom za gradove u hrvatsko-slavonskoj vojnoj Krajini (gradovi u banatskoj Vojnoj krajini ustrojani su prema propisima za ugarske gradove). Navedeni su propisi bili donijeti Kraljevskim otpisom od 8. lipnja 1871. koji je dijelom donijet i zato jer na te gradove nije bilo moguće protegnuti "smjesu različitih propisa" koji su važili u banskoj Hrvatskoj.<sup>18</sup> Vladarevim je propisima - koji su zakonom Hrvatskog sabora od 30. prosinca 1873. preuzeti u autonomno

izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb, 1862. (u daljem tekstu: SS 1861. IV), 233-249. Nacrti osnove o gradovima i općinama izradeni su u Administrativnom odboru. SS 1861. IV, 265, 270.

<sup>17</sup> Usp. vladino obrazloženje Osnove zakona o ustroju gradskih općina. *Hrvatski državni arhiv Zagreb, Hrvatski Sabor, Opći spisi*, 1873-1880. (u daljem tekstu: S), k. 144/1879, spis 164, fol. 840 (str. 30).

<sup>18</sup> Vrbančić, 66.

zakonodavstvo - autonomija krajiških gradova bila uvelike učinjena ovisnom o odlukama vlade, ali je ipak bila veća nego ikada prije.<sup>19</sup>

### Mažuranićeve reforme 1873-1880. i donošenje Zakona o gradskim općinama 1881. godine

Navedeno uređenje gradova zateklo je i Ivana Mažuranića po njegovu imenovanju za bana 1873. godine. Mažuranić je vrlo brzo nakon nastupa na svoj položaj pristupio intenzivnom donošenju značajnih reformskih zakona kojima su se u Hrvatsku u liberalnom duhu i prema uzorima iz austrijskoga zakonodavstva uvodile moderne institucije. Jezgra reformi ležala je u upravi i pravosuđu, premda su velikog značenja bile i prosvjetne reforme, pa i neke društvene reforme. Cilj reformi, za koje je Mažuranićeva vlada u početku imala punu podršku među saborskim zastupnicima, bio je učvršćenje hrvatske autonomije putem izgradnje institucionalne podloge autonomije na modernoj osnovi. Time bi se stvorio okvir za iznutra usmjeravan gospodarski i društveni razvoj u interesu hrvatskog građanskog sloja koji je tada jačao. Među prvim i najznačajnijim reformama koje je poduzela Mažuranićeva vlada bili su dioba sudstva i uprave i racionalno uređenje sudstva, uvođenje pravne odgovornosti bana Saboru te izgradnja snažno centraliziranog sustava teritorijalne uprave. Novi upravni sustav uveden 1874-1875. bio je izgrađen po uzoru na učinkovit upravni ustroj uveden 1850-1854. Njime je posve uklonjen tradicionalni municipalni sustav te od nekadašnje županijske samouprave nije ostalo gotovo ništa. Težište u teritorijalnoj upravi postavljeno je na podžupanije (kotare) prema kojima je Zemaljska vlada dobila vrlo snažne ovlasti, dok su županije izgubile nekadašnju ulogu i postale tek neka

<sup>19</sup> Krajiški gradovi imali su dvostruki djelokrug, pri čemu je poglavarstvo za poslove "naravnoga djelokruga" odgovoralo gradskom zastupstvu, a za poslove prenesenog djelokruga višim organima. No, na čelu krajiških gradova bili su stalno postavljeni vladini povjerenici koji su o svom poslovanju morali izvješćivati Glavno zapovjedništvo odnosno Zemaljsku vladu koji su preko povjerenika mogli gotovo bez ograničenja stegnute autonomno odlučivanje gradova. Buczynski, Alexander. *Gradovi Vojne krajine*, Zagreb 1997, 190-192; Smrekar, 458; Vrbančić, 66-67; Zakonski članak sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od 30. prosinca 1871. o uzakonjenju prethodnih odredaba od 8. lipnja 1871. glede razvojačenja varaždinsko-durdevačke i varaždinsko-križevačke pukovnije, zatim vojnokrajiških općina Senja, Bjelovara, Ivanić tvrdje i općine Sisak i sjedinjenja njihova s kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom. *Sbirka zakonah Sabora kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije od godinah 1871, 1872, 1873, 1874. i 1885. Knjiga I*, Zagreb, 1875, 64-141.

vrsta posrednika između podžupanija i Zemaljske vlade. Kao razlog za snažnu centralizaciju uprave iznosilo se to što je ban postao odgovoran Saboru za svoje protupravne radnje, zbog čega onda mora imati i puni nadzor nad upravom o kojoj ovisi i njegova djelatnost. Stvarno se radilo o tome da je Mažuranić u upravi gledao polugu putem koje će vlada pretočiti svoja politička stremljenja u stvarnost kao i da je htio zamijeniti u velikoj mjeri nestručno i nesposobno upravno osoblje u županijskim tijelima. Unatoč tome što se radilo o radikalnom uklanjanju tradicionalnog municipalnog sustava, hrvatska je javnost u reformskom zanosu prihvatila tu reformu kao način uvođenja modernih načela upravljanja i pretpostavku za dublje promjene.<sup>20</sup> Navedenom reformom uprave uopće nisu zahvaćeni gradovi za koje je i dalje ostala važiti stara regulativa. Mažuranićeva vlada bila je svjesna problema gradova, ali je njezinu pasivnost u tom smjeru uvjetovao prioritet rješavanja temeljnih pitanja u području uprave kao i složenost i osjetljivost jedinstvenog uređivanja gradova s obzirom na raznorodnost propisa i interesa koje je trebalo uzeti u obzir.

Ipak, upravo je u Mažuranićevo razdoblje pitanje uređenja gradova dobivalo na težini. Prvenstveno značenje gradova u to doba bilo je u tome što su gradovi kao mjesta koncentracije gospodarskih i financijskih potencijala bili mogući zamašnjak modernizacije.<sup>21</sup> Nadalje, nakon izražene urbanizacije i postupnog rasta trgovačkog i obrtničkog sloja u gradovima te prvih pojava radništva i proletarijata, gradovi su postajali i moguća središta oporbe, a u njima je bio koncentriran i najveći broj glasača za saborske izbore.<sup>22</sup> Zbog

<sup>20</sup> O Mažuranićevim upravnim i pravosudnim reformama v. Čepulo, Dalibor. Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine - institucionalni, interesni i poredbeni vidovi. *Hrvatska javna uprava*, 1, 1999, 2, 227-260; Čepulo, Dalibor. Odgovornost i položaj bana i članova hrvatske Zemaljske vlade 1868-1918. i ministarska odgovornost u Europi. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49, 1999, 2, 229-274; Čepulo, Dalibor. Pravo hrvatske zavičajnosti i pitanje hrvatskog i ugarskog državljanstva 1868-1918. - pravni i politički vidovi i poredbena motrišta. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49, 1999, 6, 795-852; Čepulo, Dalibor. Pravo na javno okupljanje u Hrvatskoj 1848-1918. i odrednice razvoja u europskim zakonodavstvima. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49, 1999, 3-4, 397-427; Gross, Mirjana, Szabo, Agneza. *Prema hrvatskom građanskom društvu*. Zagreb, 1992, 369-387, 401-402.

<sup>21</sup> Gross, Szabo, 381.

<sup>22</sup> Sedamdesete su godine obilježene pokazateljima intenzivnije urbanizacije koja će se nastaviti ubrzavati u sljedećim razdobljima. Gradsko stanovništvo poraslo je od 1869. do 1880. u Hrvatskoj i uključenim krajiškim gradovima sa 115.615 na 129.925 odnosno 12,4%, a samo u Zagrebu porast je iznosio od 19.857 na 28.388, odnosno 45%. S obzirom na profesionalne, imovinske i intelektualne cenzuse glasači u gradovima imali su posebnu važnost. Usp. podatke i pokazatelje u: 1875-1915. *Statistički atlas*

svoga se toga kao važno pitanje nametalo pronalaženje zajedničkog pravnog okvira koji će, s jedne strane, omogućiti uspostavljanje oblika gradske samouprave otvorenog za prilagodbu različitim posebnim okolnostima u gradovima i time utjecati na stabilan razvoj gradova, a istovremeno, s druge strane, uključiti gradove u jednolik i komunikacijskim kanalima opskrbljen sustav državne uprave koji će omogućiti koordinaciju kao i nadzor iz središta.

S obzirom na to da je pažnja Mažuranićeve vlade bila usmjerena na druga pitanja, poticaj za donošenje zakona o gradovima dali su saborski zastupnici koji su uočili činjenicu da su donošenjem Zakona o sudačkoj vlasti, Zakona o ustroju političke uprave i Zakona o uređenju sudova prvog stupnja - koji su odvojili upravu od sudstva, ukinuli gradsko municipalno sudstvo i na gradove prenijeli djelokrug upravnih organa - bile stvorene pretpostavke za jedinstveno uređenje gradova.<sup>23</sup> Tako su zastupnici na sjednici Sabora 14. siječnja 1875. dali poticaj vladi na donošenje jedinstvene regulative ukazujući na raznorodnost uređenja u gradskim redovima i probleme koji iz toga proizlaze. Mažuranić se tada opravdao nedostatkom vremena i izrazio nadu da će to pitanje biti riješeno na sljedećem sazivu Sabora.<sup>24</sup> No, put do izglasavanja Osnove zakona o ustroju gradskih općina bit će znatno složeniji i duži od te pretpostavke.

I novi je Sabor saziva 1875-1878. već 7. studenoga 1875. pozvao vladu da raspršenu apsolutističku regulativu zamijeni zakonom o gradovima. No, potpredsjednik vlade Jovan Živković u odgovoru na tu inicijativu izložio je namjeru vlade da Osnovu zakona o ustrojstvu gradskih općina predloži Saboru skupa s novom Osnovom zakona o seoskim općinama, čemu je pak pretpostavka bilo rješavanje teritorijalnog određenja općina.<sup>25</sup> Do kolovoza 1876. vlada je izradila Osnovu zakona o ustrojstvu gradskih općina, ali ne i osnovu o seoskim općinama, s kojom je kasnila zbog složenosti rješenja koja

*kraljevina Hrvatske i Slavonije*. Zagreb, 1915, 12-13; Matković, Petar. *Hrvatska i Slavonija u svojim fizičkim i duševnim odnosajih. Spomenica za svjetsku izložbu u Beču 1873*. Zagreb, 1873, 39, i Zoričić, Milovan. *Statističke crtice o kraljevinah Hrvatske i Slavonije*. Zagreb, 1885, 3.

<sup>23</sup> Vladino obrazloženje Osnove zakona o ustroju gradskih općina. S, k. 144/1879, spis 164, fol. 841 (str. 31). Usp. i Smrekar, 460.

<sup>24</sup> *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, II*. Zagreb, 1875, 1872-1873.

<sup>25</sup> *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije god. 1875-78*. Zagreb, 1878. (u daljem tekstu: DS 1875), 167-168.



bi bila ujednačena za seoske općine banske Hrvatske i utjelovljene dijelove Vojne krajine.<sup>26</sup> Kada je nakon toga vlada izradila i Osnovu zakona o seoskim općinama, Mažuranić je zatražio predsankciju za obje osnove, ali je naišao na problem u Središnjoj vladi u Budimpešti.<sup>27</sup> Ministar financija tražio je da se seoske općine zaštite od novih općinskih nameta, čije je uvođenje omogućavala Osnova zakona o seoskim općinama, kako bi ostala sačuvana već znatno narušena porezna snaga sela. Nakon više pregovara Mažuranića i Živkovića sa Središnjom vladom konačno je postignut kompromis jer je Zemaljska vlada prihvatila da u Osnovu ugradi odredbu prema kojoj je u slučaju povišenja općinskih nameta potreban prethodni pristanak ministra financija. Tako je 5. rujna 1877. vlada dostavila Saboru Osnove o gradovima i seoskim općinama zajedno s Osnovom zakona o zavičajnim odnosima. Međutim već je *Obzor* najavio neprihvatanje Osnove o gradovima u Saboru optužujući vladu zbog pristanka na "kompromis" kojim je u ministrovu nadležnost predala pitanje koje potpuno spada u autonomnu nadležnost, što je mogao biti i presedan prema postupnom ukidanju Nagodbe<sup>28</sup>. I doista je nakon dostave izvješća Odbora za pravosuđe, unutarnju upravu i općinarstvo od 11. rujna 1877. vlada već sutradan, bez obrazloženja, povukla prve dvije osnove<sup>29</sup>. Potom je Središnja vlada odustala od zahtjeva za ministrovim odobrenjem, ali je ostala na zahtjevu da se ne dopusti visina općinskih nameta koja bi onemogućila ispunjavanje poreznih obveza u općinama,<sup>30</sup> pa je Zemaljska vlada takva rješenja ugradila u navedene osnove koje je Saboru opet predložila 24. rujna 1877.<sup>31</sup> No, Odbor za unutarnju

<sup>26</sup> DS 1875, 344-345.

<sup>27</sup> Zemaljska vlada nije imala samostalno pravo predlaganja zakona Hrvatskom saboru, već je to činila u kraljevo ime. Stoga su svi vladini nacrti zakona prije upućivanja Saboru trebali dobiti vladarevu potvrdu ("predsankciju"). Postupak dobivanja predsankcije nacrtu zakona odvijao se analogno postupku dobivanja sankcije zakona, to jest nacrt je vladaru bio upućivan preko hrvatsko-slavonskog ministra Središnje vlade u Budimpešti, što je stvarno značilo da su i nacrti zakona trebali dobiti i suglasnost Središnje vlade. O predsankciji usp. Čepulo, Dalibor. Izgradnja modernih mađarskih političkih i državnopravnih institucija. *Vladavina prava*, 3, 1999, 3-4, 26.

<sup>28</sup> § 106. Obćinskoga reda. *Obzor*, 6. IX. 1877; Obćinski red u Odborih. *Obzor*, 11. IX. 1877.

<sup>29</sup> DS 1875, 769.

<sup>30</sup> Gross, Szabo, 381.

<sup>31</sup> Zemaljska vlada u svojem je prijedlogu posve isključila uvođenje novih ili povišavanje postojećih daća, osim daća mesarenja i vinotočja te prireza na izravne poreze za čije je uvođenje pak prethodno odobrenje morala dati vlada. Usp. § 67. vladinog prijedloga osnove. S, k. 144/1879, spis 164, fol. 836 (str. 21). O zaprimanju vladinog prijedloga v. DS 1875, 864.

upravu i općinarstvo neposredno pred raspuštanje Sabora u lipnju 1878. te je osnove vratio vladi s obrazloženjem da nije bilo dovoljno vremena za razmatranje i sa sugestijom da ih vlada predloži sljedećem sazivu Sabora. Vlada je pak novom sazivu Sabora izabranom 1878. godine navedene dvije osnove predložila tek u lipnju 1879.<sup>32</sup> Tada je tisak učinio pritisak na zastupnike da o njima rasprave i odluče obrazlažući to strahom od novih odlaganja usvajanja tako važnih osnova.<sup>33</sup> Prijedlog predsjednika Sabora da se rasprava o te dvije i nekim drugim osnovama odgodi do donošenja financijske nagodbe zastupnici su odbili početkom kolovoza, te su, štoviše, četrnaestoročlani odbor za razmatranje navedenih osnova dopunili izborom nove sedmorice članova.<sup>34</sup>

Čini se da je vlada bila svjesna da će Osnova zakona o seoskim općinama, iz različitih razloga, naići na žestoke kritike u Saboru te možda i pasti, pa je zbog toga ustrajala na temeljitom razmatranju u odboru prije eventualnog povlačenja i predlaganja nove osnove<sup>35</sup>. U odboru su glavne zamjerke Osnovi zakona o seoskim općinama bile da ukida općinsku autonomiju i da općinu pretvara u organ uprave, pa je odbor konačno zauzeo negativno mišljenje o toj osnovi, ali je iznošenje mišljenja odgodio kako ne bi Zemaljskoj vladi stvarao probleme za vrijeme pregovora o financijskoj nagodbi koji su tekli sa Središnjom vladom. Nakon sklapanja financijske nagodbe 16. lipnja 1880. tu će osnovu konačno povući Pejačevićeva vlada, a Zakonski članak XVI:1870. o seoskim općinama ostat će na snazi sve do konca Carstva.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Usp. dopis vlade Saboru od 10. lipnja 1879. i priloge. S, k. 144/1879, spis 164, fol. 825.

<sup>33</sup> Što bude s Obćinskim redom. *Obzor*, 26. VII. 1879.

<sup>34</sup> Prijedlog predsjednika Sabora odbijen je na sjednici 4. kolovoza 1879, a sedmero novih članova izabrano je 11. kolovoza 1879. *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije god. 1878-1881*. Zagreb, 1881. (u daljem tekstu: DS 1878), 467, 481.

<sup>35</sup> Obćinski red u Odborih. *Obzor*, 11. IX. 1877; Saborska rasprava počinje. *Obzor*, 14. VI. 1879; Što bude s Obćinskim redom. *Obzor*, 26. VII. 1879.

<sup>36</sup> U raspravi u odboru Osnova zakona o seoskim općinama i trgovišnim općinama prihvaćena je za prvo čitanje, ali ju je odbor potom odbio prihvatiti i za drugo čitanje. Zbog povezanosti Osnove s financijskom nagodbom i mogućom promjenom ustrojstva zemlje odbor je odlučio da ne daje izvještaj Saboru u kojem bi bile sadržane i upute vladi o izradi nove osnove, već da obustavi svoj rad. Očito se u odboru računalo na ujedinjenje Vojne krajine. No, kako je nakon sklapanja financijske nagodbe sama vlada povukla Osnovu, izvještaj odbora postao je bespredmetan. Usp. Obćinski red. *Obzor*, 22. VII. 1879, te zapisnike odbora za pretresivanje Osnove zakona o uređenju seoskih i trgovišnih općina od 3, 4. i 5. rujna 1879. i dopis odbora Saboru od 16. lipnja 1880. S, k. 228/1879, spis 436, fol. 662, 664, 666. Predsjednik Sabora još je na sjednici 12. rujna 1879. u odgovoru na jedno zastupničko pitanje izjavio da ad hoc odbor nije prihvatio Osnovu zakona o uređenju seoskih općina i trgovišta, ali da izvještaj nije

Odbor je pak Osnovu zakona o ustrojstvu gradskih općina prihvatio uz ugradnju nekih izmjena te je svoje izvješće konačno podnio Saboru 1. rujna 1879.

Vladin prijedlog Zakona o ustroju gradskih općina u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji koji je odbor načelno prihvatio bio je cjelovit i razmjerno opsežan akt koji je u 99 članaka sadržavao propise o stanovnicima gradskih općina, o gradskoj upravi (gradsko zastupstvo, gradski načelnik i podnačelnik, gradsko poglavarstvo) i o djelokrugu organa gradske općine (gradskog zastupstva, gradskog načelnika i poglavarstva) te odredbe o vrhovnom nadzoru i provedbi zakona.<sup>37</sup> U obrazloženju prijedloga te osnove vlada je kao bitan razlog za donošenje zakona naglasila njegovu važnost za oživotvorenje unutarnje samouprave i raspršenost propisa o toj materiji u više zakona i drugih akata<sup>38</sup>. Osnova je nastojala uskladiti status gradova s upravnim okvirom važećim nakon donošenja Zakona o ustroju političke uprave 1874. i istodobno održati kontinuitet već stabiliziranih instituta iz prijašnjih propisa. Za razliku od prijašnjih gradskih redova, Osnova nije sadržavala propise o zavičajnosti, već je pretpostavljala važenje odredbi Zakona o zavičajnim odnosima u koji su bile izlučene odgovarajuće ustanove dotad sadržane u važećim propisima o gradovima. Postupak usvajanja Zakona o zavičajnim odnosima završen je nakon usvajanja Zakona o uređenju gradskih općina, ali je - također nakon poduljeg čekanja sankcije - stupio na snagu 30. travnja 1880, to jest prije Zakona o uređenju gradskih općina.<sup>39</sup>

Osnova zakona o uređenju gradskih općina odnosila se na općine koje su imale magistrature uređene zakonom, koji su bili podređeni vladi te funkcionirali kao upravna jedinica prvog stupnja. Gradski status ubuduće se mogao steći jedino posebnim zakonom, a gradski statut morao je biti u skladu sa zakonom i podlijegao je potvrdi vlade (§§ 4-5). Osnova je potvrđivala zatečena gradska područja pa je time prvi put autonomnom regulativom

završen zbog važnosti materije. DS 1878, 594, 697. Osnovu zakona o uređenju seoskih i trgovačkih općina u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji s obrazloženjem vlade v. u: S, k. 144/1879, spis 146, fol. 846-868 (str. 1-46).

<sup>37</sup> Vladin prijedlog Osnove zakona o ustroju gradskih općina v. u: S, k. 144/1879, spis 164, fol. 826-840 (str. 1-29).

<sup>38</sup> Vladino obrazloženje Osnove zakona o ustroju gradskih općina. S, k. 144/1879, spis 164, fol. 840 (str. 30).

<sup>39</sup> Čepulo, Pravo hrvatske zavičajnosti..., 806, 810-811.

Zagrebu potvrđen status jedinstvenog grada koji je 1850. stekao "faktičnim putem" (§ 2). Glede odredbi o stanovništvu gradova Osnova je preuzela načela iz dotadašnjih redova za Zagreb i Osijek za koje je vlada smatrala da su potvrđena iskustvom.<sup>40</sup> Osnova je stanovnike dijelila na općinare i strance, pri čemu je pretpostavka za status općinara bilo ugarsko-hrvatsko državljanstvo. Općinari su se dijelili na zavičajnike i nezavičajnike, pri čemu potonji nisu imali zavičajno pravo u gradskoj općini, ali su u njoj stanovali i plaćali porez od obrta, trgovine ili nekretnina, ili pak nisu stanovali u općini, ali su u njoj posjedovali nekretninu za koju su plaćali porez. Svi ostali bili su stranci (§ 6). Građani su bili zavičajnici s pravom građanstva, za koje su pretpostavke bile vršenje izbornog prava odnosno ispunjenje pretpostavki za nj i "dobar glas", a pravo građanstva podjeljivalo je gradsko zastupstvo. Žena nije mogla samostalno steći pravo građanstva, već jedino udajom. Građanstvo se gubilo gubitkom državljanstva, kažnjavanjem zbog zločina ili zbog povrede zakona učinjene radi koristoljublja ili protiv javnog ćudoreda i zbog stečaja, a te su se posljedice protezale samo na osobu kod koje su se stekle te činjenice, a ne i na članove obitelji (§§ 8-10). Prilikom podjele građanstva plaćala se taksa i polagala prisega a izdavao se građanski list i upisivalo se u registar građana (§§ 9, 11-13). Ovisno o pripadnosti nekoj od tih kategorija ovisio je i opseg prava i obveza koje su bile postavljene slojevito. Svi stanovnici općine imali su pravo na zaštitu imovine u općini i na korištenje gradskih zavoda te pravo boravka u općini, svi općinari imali su pravo uporabe općinskog dobra i aktivno i pasivno pravo glasa, a zavičajnici su još imali i pravo na potporu, dok su građani i njihove udovice imali i pravo na korištenje posebnih zaklada (§§ 14-17). Općinari su pak imali dužnost pridržavati se odluka općinskih organa i razmjerno snositi općinske terete, dok su stranci imali sve obveze općinara, a da nisu imali i njihova prava, osim prava neometanog boravka uz uvjet neporočnog vladanja i posjedovanja sredstava za prehranu te uz uvjet legitimiranja domovnicom (§§ 18-20).

Vlada je u Osnovi posebnu pažnju posvetila odredbama o gradskom zastupstvu. Sastav i brojnost toga tijela propisani su s obzirom na broj stanovnika i poreznika te s obzirom na imovinske odnose i trgovački i obrtnički razvoj, s

<sup>40</sup> Vladino obrazloženje Osnove zakona o ustroju gradskih općina. S, k. 144/1879, spis 164, fol. 841 (str. 32).

čime su se prepletala ili su u nj bila uključena i pitanja zastupljenosti inteligencije i nižih slojeva. U tom je pogledu Osnova izražavala liberalan i razmjerno nedemokratski stav tvoraca. Gradska su zastupstva bila utvrđena kao razmjerno malobrojna s obzirom na iskustvo da je mnogobrojno zastupstvo u manjim gradovima (kakvih je bio najveći broj) štetno i za općinske interese i za interese državne uprave. Stoga je broj zastupnika bio utvrđen proporcionalno broju stanovnika te je iznosio 24 (gradovi preko 8.000 stanovnika), 19 (4.000-8.000) i 12 (do 4.000), osim za Zagreb i Osijek koji su zbog veličine i značenja trebali zadržati 40 zastupnika. Aktivno izborna prava imale su punoljetne muške osobe (24 godine) s pravom građanstva i uz uvjet ispunjenja poreznog cenzusa od 8 forinti u Zagrebu i Osijeku odnosno 5 forinti u ostalim gradovima glede kuće ili zemljišta ili prihoda od trgovine ili obrta, a 16 odnosno 10 forinti za sve ostale prihode. To su prava imali i državni, zemaljski i općinski činovnici i nastavno osoblje svih učilišta uz imovinski cenzus (ukupna godišnja plaća) od 800 forinti u Zagrebu odnosno 600 forinti u ostalim gradovima te umirovljeni časnici i činovnici, uz uvjet jednako visoke godišnje mirovine. Aktivno izborna prava imala su i društva i tvrtke koja bi po plaćenom porezu spadala u prvo izborništvo (§§ 23-24). Aktivno izborna prava nisu mogle vršiti nesamostalne osobe (pod očinskom vlašću ili skrbi), osobe koje su uživale sirotinjsku potporu, osobe u služinskom odnosu ili koje su se izdržavale od nadnice ili tjednice te aktivne vojne osobe. Od uživanja toga prava isključene su osobe koje su bile osuđene ili optužene zbog zločina ili povreda zakona počinjenih radi koristoljublja ili protiv javnog ćudoređa te osobe pod stečajem (§§ 25-26). Pasivno izborna prava imali su zavičajnici muškog spola koji su imali aktivno izborna prava, čime je otpao dobni cenzus od 30 godina. Nisu mogli biti birani gradski činovnici, učitelji i poslužnici, dok su isključene bile osobe koje nisu imale aktivno prava, oni koji su se parničili s općinom, koji su u općini imali neki pothvat ili zakup, koji nisu podmirili račune općini ili su u tome bili nemarni, ili su zastali s plaćanjem (§§ 27-29).

Bilo je to razmjerno restriktivno izborna prava koje je više pogodovalo imućnijima. Tome je bio prilagođen i sustav izborništava, uz iznimku Zagreba i Osijeka kod kojih je zadržan ponešto izmijenjen sustav izbornih kotara utvrđenih prema urbanim i povijesnim kriterijima i prema kriteriju brojnosti

stanovništva.<sup>41</sup> No, u ostalim je gradovima izborna tijela podijeljena na dvije skupine ("izborništva") prema kriteriju ukupnog poreza (uključujući građane koji su imali izborna prava bez obzira na porez). Svako je izborništvo biralo po polovicu gradskog zastupstva, pa je time znatno brojnija skupina nižih poreznih obveznika i građana koji nisu plaćali porez imala manje dioništvo u vlasti (§§ 31-33). Izbori su bili javni i odvijali se posve unutar samoupravnih okvira. Organizaciju i nadzor izbora provodilo je gradsko poglavarstvo, s tim da je u slučaju da je predsjednik bio zastupnik, vlada umjesto njega kao predsjednika povjerenstva za izbore postavljala svoga povjerenika, dok je prizive konačno rješavalo gradsko zastupstvo (§§ 34-39). Zastupnici su bili birani na četiri godine uz rotaciju polovice zastupstva svake dvije godine (§§ 43-44), što je predstavljalo sredinu između dotadašnjih rokova od tri godine u gradskim statutima i šest godina za gradove u Krajini te ostvarivalo stabilnost i izmjenljivost. Zastupnička dužnost bila je besplatna i obvezna pod prijetnjom visoke novčane globe, osim kod postojanja razloga za ispričivost, u koji su ulazili dob i određena zvanja (§ 40). Zastupničko zvanje gubilo se pod utvrđenim okolnostima nečasnosti i nemara, što je utvrđivalo zastupstvo uz uvjet postojanja dvotrećinskog kvoruma (§ 53). Zastupstvo je mogla raspustiti vlada zbog "važnih razloga", ali je u tom slučaju morala raspisati izbore u roku od osam dana i u roku od sljedeća četiri tjedna objaviti izbore, za koje vrijeme je zastupstvo zamjenjivao vladin povjerenik zajedno s poglavarstvom (§ 53).

Osnova je, prema prijedlogu vlade, predviđala da načelnika na mandat od šest godina apsolutnom većinom bira gradsko zastupstvo na sjednici s dvotrećinskim kvorumom, s tim da je nakon drugog reizbora ta služba prelazila u doživotnu. Načelnik je dobivao službovinu, a nakon doživotnog izbora stjecao je status činovnika. Načelnik nije morao biti član gradskog zastupstva, ali je morao biti zavičajnik općine s pasivnim pravom glasa, biti u dobi od 30

<sup>41</sup> Zagreb je umjesto dotadašnja dva disproporcionalno velika izborna kotara (Gornji i Donji grad te općina Horvati kao jedan, a Kaptol, Nova ves i Laška ulica kao drugi kotar) podijeljen u tri kotara, tako da je prvi kotar podijeljen na izbornu općinu Gornji i Donji grad, jednako velike po brojnosti, s tim da prva dva kotara biraju po 16, a treći 8 zastupnika. U Osijeku su ostavljena dotadašnja tri kotara od kojih su Gornji i Donji grad birali po 2/5 zastupnika, a Nutarnji i Novi grad 1/5, za koju se podjelu smatralo da odgovara teritorijalnoj podijeljenosti i posebnosti interesa. Ostali su gradovi činili jedan izborni kotar (§ 30). Vladino obrazloženje Osnove zakona o ustroju gradskih općina. S. k. 144/1879, spis 164, fol. 843 (str. 35).

godina i imati propisane sposobnosti za upravnu službu. Takvo je proširenje kruga kandidata vlada uzimala kao značajno rješenje jer na taj način sposobni i zainteresirani kandidati nisu morali prolaziti neizvjesne dvostruke izbore, u manjim je općinama proširen krug potencijalnih kandidata, a kao glavni razlog takvog rješenja vlada je navela da je ono jamstvo da će na ta mjesta dolaziti sposobni, a ne politički uvjetovani kandidati te da je to neka vrsta kompenzacije za vladino odustajanje od rješenja da ona imenuje načelnike.<sup>42</sup> Izbor načelnika potvrđivao je ban, a u slučaju Zagreba i Osijeka kralj. Načelnik je prilikom potvrđenja polagao prisegu propisanog sadržaja kojom se zaklinjao na vjernost kralju, obavljanje dužnosti u interesu vladara i općine i u skladu s ustavom i zakonima (§§ 46-50, 52).

Značajno je bilo i pitanje gradskog poglavarstva koje se sastojalo od gospodarsko-političkog, redarstvenog, sirotinjskog i gradskog poreznog ureda te mjesnog suda i, eventualno, od građevnog i šumarskog ureda, dok je cjelovit ustroj trebao biti razrađen statutom. Na čelu poglavarstva stajao je načelnik koji je za rad poglavarstva odgovarao i vladi i zastupstvu. No, svim organima redarstva u gradu (državnim, zemaljskim i mjesnim) samostalno je upravljao gradski satnik sa svojim pomoćnim organima (§§ 55-57).<sup>43</sup> Načelnik je bio stegovno odgovoran vladi, a satnik i ostali gradski činovnici načelniku uz pravo priziva na vladu. Gradski činovnici nalazili su se u položaju državnih činovnika (plaća, doživotnost namještenja, odgovornost za štetu) i imali poseban petogodišnji dodatak koji je kompenzirao nemogućnost napredovanja (§§ 57-60).

Djelokrug gradskih organa obuhvaćao je "unutarnje poslove", koji su uključivali sve poslove koji su se neposredno ticali interesa općine i s kojima se može upravljati unutar područja gradske općine, te poslove javne uprave koji su pripadali poglavarstvu. U razmjerno široko utvrđenom unutarnjem djelokrugu zastupstvo je imalo ulogu odlučujućeg i nadzornog organa, dok je izričito bilo zabranjeno djelovanje zastupstva u izvršnoj funkciji te je izričito

<sup>42</sup> S, k. 144/1879, spis 164, fol. 843 (str. 38).

<sup>43</sup> To je rješenje bilo uvjetovano i prilagodbom drugim rješenjima u pravnom sustavu. Satnik je naime i temeljem zajedničkog Zakonskog članka VIII:1872. o obrtnom zakonu samostalno vršio djelokrug prvostupanjskog organa obrtne oblasti, a rješenje je bilo usklađeno i s odredbama Zakona o porabi tiska i Zakona o kaznenom postupku iz 1875. koji su pretpostavljali neposredno općenje između sudova i organa sigurnosti. S, k. 144/1879, spis 164, fol. 844 (str. 38).

bilo propisano da će se takvi zaključci smatrati ništavima. Djelokrug gradskog zastupstva obuhvaćao je uređenje upravnih organa, imenovanje, umirovljenje i otpuštanje činovnika te utvrđenje njihove plaće, skrb o upravljanju i korištenju općinske imovine i prava, raspolaganje općinskim nekretninama, vršenje ugovornih poslova, donošenje općinskog proračuna koji je uključivao i općinske zaklade i zavode, propisivanje nameta i uzimanje zajmova kao i druge poslove građanskopravne i financijske prirode, promjenu općinskog teritorija, sastavljanje mjesnih statuta, vršenje prava skrbništva, rješavanje pitanja zavičajnosti i gradanstva, skrb o redarstvenim i zdravstvenim zavodima i namirenje potreba magistrata glede javne uprave, skrb o ospkrbi siromaha i opskrbi grada, vršenje prava peticije u općinskim stvarima (§§ 61-65). Zastupstvo je moralo tražiti potvrdu od vlade u slučaju preinake statuta i uvođenja općinskih statuta, stanja osoblja i plaća, pri otuđivanju imovine i uzimanju zajmova i preuzimanju jamstava ako su vrijednosti prelazile neku visinu, a u prijedlogu je bilo izričito zabranjeno uvođenje novih daća i povišenje postojećih, osim daće mesarenja i vinotočja. Način rada zastupstva bio je utvrđen u glavnim crtama, dok je precizniju razradu trebao izvršiti statut (§§ 68-77). Djelokrug gradskog načelnika i poglavarstva također je obuhvaćao unutarnje poslove i poslove javne uprave, pri čemu je u obavljanju prve vrste poslova djelovalo kao upravni i izvršni organ gradskog zastupstva i pod njegovim nadzorom. Sadržaj unutarnjeg djelokruga poglavarstva obuhvaćao je poslove u vezi s izborom zastupstva, imenovanjem činovnika, zastupanjem općine prema drugim osobama i organima, poslovima upravljanja općinskom imovinom i sredstvima, općinskim financijama, ubožnim poslovima i zavodima kao i svim zavodima osnovanima na teret općine ili za gradske svrhe, građevinarstvom, zatim održavanjem prometnica, vodovoda i obala, čišćenjem javnih površina, upravljanjem vatrogastvom i zavodima mjesnog redarstva te organiziranjem obrane od elementarnih nepogoda i pomoći stradalima, skrbi o opskrbi grada, osiguranjem novčanih sredstava za potrebe grada, nadzorom općinskih međa. Načelnik je bio dužan izvršiti zakonito donijete zaključke zastupstva, ali je bio dužan obustaviti izvršenje onih zaključaka za koje je smatrao da su protuzakoniti ili štetni za interese općine te predmet predati vladi. U slučaju hitnosti i mogućnosti nastanka štete ili opasnosti ili pak nemogućnosti sporazuma sa zastupstvom načelnik je mogao donijeti odluku iz nadležnosti zastupstva uz naknadnu potvrdu

zastupstva ili višeg organa (§§ 78-92). U poslovima javne uprave poglavarstvo je obavljalo poslove sukladno Zakonu o ustroju političke uprave pod rukovodstvom i uz odgovornost načelnika te uz vrhovni nadzor Zemaljske vlade. Zemaljskoj vladi prilagao se na uvid godišnji proračun i godišnji iskaz općinske imovine, a vlada je mogla na uvid zatražiti i druge akte (§§ 93-96).

Valja napomenuti i da je prema, prilično strogom, Zakonu od 14. I. 1875. o pravu sakupljati se gradsko poglavarstvo davalo dozvolu za održavanje javnih skupova na otvorenome te imalo i pravo nadzora, zabrane i raspuštanja javnih skupova, s time da je Zemaljska vlada imala drugostupanjsku nadležnost.<sup>44</sup> Podjela dozvole za javne skupove na otvorenome - koji su gotovo uvijek bili u funkciji predizbornih borbi, naročito za saborske izbore - bila je zasnovana na diskrecijskoj ocjeni pa je poglavarstvo tako imalo prilično značajne ovlasti i u političkom području.

U navedeni sadržaj vladine Osnove saborski odbor unio je više izmjena od kojih je dio bio načelne naravi. Važnije su promjene bile glede izbornog prava, broja izbornih kotareva i izborništava, broja zastupnika u Saboru, pitanja vezanih uz mandat načelnika te pitanja vezanih uz utvrđivanje gradskih daća, a od manje su važnosti bila pitanja samostalnog djelokruga gradskog satnika i petogodišnjeg dodatka.

Odbor je u svom prijedlogu proširio aktivno biračko pravo na sve općinare bez razlike u spolu te protegnuo pasivno izborno pravo, i to bez uvjetovanosti poreznim cenzusom, i na gradske činovnike i nosioce nastavnih zvanja koje je vlada bila isključila, dok je za ostale općinare uveo dva jedinstvena cenzusa od 5 forinti za općinare, a 10 forinti za zavičajnike, ne razlikujući položaj Zagreba i Osijeka. To je bio značajan zahvat u vladin prijedlog jer je to bilo prvi put da su žene trebale dobiti politička prava, a izborno pravo prošireno je i na isključene intelektualne kategorije. Vladinu podjelu na kotare odbor je korigirao vrativši dva kotara za Zagreb, a tri kotara za Osijek i Varaždin te uvevši i za Varaždin tri izborništava umjesto predviđena dva. Broj zastupnika je suprotno vladinoj intenciji povećan i diverzificiran na 12 (do 2.000), 16 (do 4.000), 20 (do 6.000), 24 (do 12.000), 30 (preko 12.000) i 40 (Zagreb i Osijek). Glede izbora načelnika odbor je prihvatio dotadašnje rješenje po

<sup>44</sup> Čepulo, Pravo na javno okupljanje..., 415-416 i d.

kojem se načelnik bira iz kruga zastupnika i otklonio bilo kakve stručne uvjete za tu funkciju te skratio njegov mandat na četiri godine. Brisana je odredba o samostalnom djelokrugu gradskog satnika jer je to pitanje ostavljeno statutima, a iz istih je razloga brisana i odredba o petogodišnjem dodatku činovnicima.<sup>45</sup> Prema prijedlogu odbora gradsko zastupstvo moralo je zatražiti potvrdu Zemaljske vlade za zaključke o povišenju daća od mesarenja i vinotočja i uvođenja ili povišenja općinskog prireza na državni porez. Time je izmijenjeno rješenje iz vladinog prijedloga po kojem je bilo izričito zabranjeno uvođenje novih daća i povišenje postojećih, osim daće mesarenja i vinotočja.<sup>46</sup>

Zahvati odbora očito su išli za demokratizacijom i laicizacijom sustava odnosno za zadržavanjem dotadašnjih i uvođenjem novih rješenja za koja se smatralo da podržavaju autonomiju gradova. Smatralo se da je autonomija ugrožena vladinom osnovom koja je naglasak stavljala na profesionalizaciju, stručnost i učinkovitost, što bi upravu vezivalo uz vladu i slabilo utjecaj lokalnih organa za koje je bilo dvojbeno da mogu osigurati i odgovarajuće osoblje i odgovarajući nadzor.

Ipak, potpredsjednik Zemaljske vlade Jovan Živković u vladino je ime prihvatio prijedlog odbora kao podlogu za raspravu, a naglasio je da razlike potječu iz uvjerenja odbora da vlada gleda na gradove kao na dio državnog ustrojstva te da je zasegla predaleko u gradsku autonomiju. Kao bitne točke razilaženja Živković je ukazao na pitanje osnovanosti te kvalifikacije, pitanje duljine mandata gradonačelnika preko kojeg je vlada mislila osigurati učinkovitu upravu uz poštovanje autonomije gradova te pitanje izbornog prava za žene.<sup>47</sup>

Drugo čitanje Zakona bilo je znatno polemičnije te se rasprava protegla na četiri sjednice i zaključena je 9. rujna 1879.

U raspravi se pojavilo više spornih pitanja o kojima se ponekad i iznova raspravljalo. Kao sporna pitanja mogu se izdvojiti pitanja državljanstva, veličine gradskih zastupstava, aktivnog izbornog prava za žene, pitanja izborne osnove i potrebnih kvalifikacija za gradonačelnika, trajanja man-

<sup>45</sup> Usp. izvještaj izvjestitelja odbora Đ. Kranjčića. DS 1878, 508-509.

<sup>46</sup> Usp. formulaciju § 63. t. 5. prijedloga odbora u: DS 1878, 562.

<sup>47</sup> DS 1878, 509-510.

data i načina izbora gradonačelnika, položaja gradskih činovnika u prijelaznom razdoblju i općinskog djelokruga.

Sporno pitanje državljanstva pojavilo se s intervencijom Koste Vojnovića koji je osporio vladinu formulaciju o "ugarsko-hrvatskom državljanstvu" kao pretpostavke za status općinarstva. Vojnović je u raspravi naveo da hrvatsko državljanstvo postoji od prije Nagodbe, da ga i Nagodba priznaje u formulaciji o "političkom narodu" te da je ono trenutno uređeno Općim građanskim zakonikom, to jest pravosudnim zakonom. Iz te činjenice, kao i iz činjenice da pravosuđe spada u krug hrvatskih autonomnih poslova, Vojnović je zaključio da Hrvatska ima autonomno pravo reguliranja vlastitog državljanstva. No, kako državljanstvo može biti samo jedno, a Nagodba predviđa zajedničko državljanstvo, pitanje državljanstva zapravo nije jasno riješeno, premda je usporedljivo s nekadašnjim austrijskim državljanstvom uz zajednički indigenat njemačkog Bunda. Stoga je Vojnović zatražio da se prihvati formulacija o "hrvatsko-slavonskom državljanstvu" iz Zakonskog članka XVI:1870. o uređenju seoskih i trgovišnih općina. Vojnovićeve tvrdnje osporio je Marijan Derenčin s obrazloženjem da prema Nagodbi hrvatska autonomija nema izljev u posebnom državljanstvu a OGZ, kao privatnopravni zakon, ne može rješavati takvo pitanje. Međutim, osporeni prijedlog § 6. Sabor ipak nije primio te je vraćen odboru da o njemu ponovo raspravlja, ali se odbor izjasnio za isti tekst.<sup>48</sup> To će pitanje biti raspravljeno na koncu cjelokupne rasprave o Osnovi te je tada konačno prihvaćena formulacija o "ugarsko-hrvatskom državljanstvu". U žustroj raspravi koja se tada opet razvila u povodu Vojnovićeva inzistiranja na formulaciji o "hrvatsko-slavonskom državljanstvu" i prijedlogu da se cijeli član opet uputi na odbor radi usklađenja sa Zakonskim člankom XVI:1870. upozoreno je da je Zakonski članak XVI:1870. bio među prvima donijetima nakon Nagodbe kada svi odnosi još nisu bili posve jasni (J. Živković), da nakon Austro-ugarske nagodbe postoje samo austrijsko i ugarsko-hrvatsko državljanstvo (Vaso Kotur), da su se Mađari već bunili protiv naziva "hrvatsko-ugarsko državljanstvo" (Luka Marjanović) te da obrazloženje o posebnom "hrvatsko-slavonskom državljanstvu" nema uporište ni u teoriji ni u praksi jer je državljanstvo

<sup>48</sup> Usp. zapisnik sa sjednice odbora od 5. rujna 1879. kada je izraženo čuđenje samim upitom. S, k. 228/1879, spis 291, fol. 348-349.

vezano s državom, a da postoje tek prava hrvatskog građanstva koja se stječu zavičajnošću, dok Zakonski članak XVI:1870. rabi netočan naziv (M. Derenčin)<sup>49</sup>. Na tragu umjerenijeg pristupa o pitanju državljanstva stajao je i *Obzor*<sup>50</sup>. Rasprava o odnosu prava građanstva, prava hrvatsko-slavonske pripadnosti i prava hrvatsko-ugarskog državljanstva pojavila se i kod odredbe o gubitku građanstva zbog gubljenja državljanstva (§ 13). Tada je istupio Živković koji je upozorio da se ne može izjednačavati pitanje izbornog prava za Sabor, koje mora biti vezano uz pripadnost Hrvatskoj, i pitanje općinskog zakona koji podrazumijeva slobodu seljenja svih državljana, te je prihvaćena vladina i odborova formulacija o gubitku građanstva u slučaju gubitka ugarsko-hrvatskog državljanstva.<sup>51</sup> Rasprave o prirodi i postojanju hrvatsko-slavonskog državljanstva u najvećoj će mjeri obojiti i postupak razmatranja Osnove zakona o pravu zavičajnosti koja je na dnevni red Sabora dospjela 22. rujna 1879, to jest ubrzo nakon trećeg čitanja Osnove zakona o uređenju gradskih općina, a o tom će se pitanju i poslije uvelike raspravljati u hrvatskoj stručnoj i političkoj javnosti.<sup>52</sup>

Nakon kraće rasprave prihvaćen je i prijedlog odbora o tradicionalnoj podjeli omjera zastupljenosti triju osječkih izbornih kotara i prijedlog o korekciji zastupljenosti prema poreznoj snazi. Tim je izmjenama težište bilo pomaknuto prema adekvatnijoj predstavljenosti područja i socijalnih slojeva u osječkom gradskom zastupstvu.<sup>53</sup>

Načelne prirode bila je rasprava o izbornom pravu žena. Vlada je podnijela prijedlog ispravka kojim je tražila uklanjanje iz zakona prava glasa žena. Vladu je bilo strah širenja izbornog prava na kategorije za koje je procjenjivala da su faktično nesamostalne ili pak nedovoljno sposobne za odgovorno glasovanje, tim prije što su žene na glasovanju mogli zastupati muž ili punomoćnik. Vlada je navela da je već uključivanjem svih općinara, a ne

<sup>49</sup> Raspravu o državljanstvu v. u: DS 1878, 510-513, 569-575.

<sup>50</sup> *Obzor* je obje argumentacije smatrao na neki način točnima, ali je iz razloga oportuniteta davao prednost Vojnovićevim oponentima jer da stavljanje formulacije o hrvatsko-ugarskom državljanstvu neće ništa promijeniti, ali može štetiti. *Obzor* je smatrao da će Hrvati uvijek biti nečiji državljani kao što su sada ugarski, ali "uvijek - to će reći, dok postojao bude sadanji državopravni odnošaj među Hrvatskom i Ugarskom". Koji državljanin. *Obzor*, 10. IX. 1879.

<sup>51</sup> Raspravu o pitanju gubitka građanstva i gubitka državljanstva v. u: DS 1878, 515-517.

<sup>52</sup> Prikaz i raščlambu rasprava o odnosu prava državljanstva i prava hrvatske zavičajnosti v. u: Čepulo, *Pravo hrvatske zavičajnosti...*, 810, 812-822.

<sup>53</sup> DS 1878, 523-527.

samo zavičajnika kao do tada, znatno prošireno izborno pravo te je broj izbornika narastao dvostruko, pa bi uključivanje i posve novog načela o pravu glasa žena još više izmijenilo stanje. No, zastupnici su odbili taj prijedlog kao i pokušaj da se proceduralnim prigovorima postigne brisanje tog člana (Matija Mrazović). K tome su zastupnici naglasili da su žene vlasnici nekretnina, obrta i trgovine i plaćaju visoke poreze, pa je pravično da imaju i pravo glasa (Đuro Kranjčić), da žensko pravo glasovanja nije ništa novo jer postoji u svim državama osim Turske i nigdje nije dovelo do zloporabe, pa neće ni u Hrvatskoj (Ivan Vončina). Tako je žensko pravo glasa ostalo, a prihvaćen je jedino ispravak vlade po kojem pri glasovanju jedan punomoćnik može zastupati samo jednu osobu.<sup>54</sup>

Nisu prihvaćeni prijedlozi zastupnika da se na općenitiji način odrede slučajevi ispričivosti od dužnosti gradskog zastupnika te da se bitno snizi ili ukloni globa za neprihvatanje te časti. Obrazloženja konzervativne struje u prilog izmjene bila su da je "suvišno i neliberalno" siliti bilo koga da prihvaća nešto za što mu se čini da nije spreman te da je tipična manifestacija "modernog liberalizma" da poslove javne uprave prebacuje na gradske organe, a onda prisiljava stanovnike da se u te poslove uključuje (Josip Beruta). Međutim, tim su se prijedlozima suprotstavili liberalno nastrojeni zastupnici s tvrdnjom da se obveznošću i zapriječenom sankcijom osigurava dobra uprava, sprječava neodgovornost i jamči funkcioniranje sustava (Đuro Kamenar, I. Vončina, Đ. Kranjčić).<sup>55</sup>

Ključni dio rasprave vodio se oko položaja gradonačelnika. Odbor je značajno izmijenio vladine prijedloge u osjetljivim pitanjima jer je iz vladinog prijedloga očito proizlazilo da je gradonačelnik činilac preko kojeg Zemaljska vlada može ne samo učinkovito utjecati na obavljanje prenesenih poslova javne uprave već može i jako utjecati na gradske poslove i nadzirati ih. Za vladu su pak bile sporne izmjene odbora da načelnik mora proizaći iz redova zastupnika, da se ne zahtijevaju posebne kvalifikacije za taj položaj te vrijeme na koje se gradonačelnik bira. Stoga je dvodnevna rasprava o tim pitanjima bila najživlja.

<sup>54</sup> DS 1878, 531-533.

<sup>55</sup> DS 1878, 533-536.

Vladin predstavnik (J. Živković) obrazložio je vladin prijedlog označavajući položaj gradonačelnika kao činovnički te je naglasio da se za mjesto zemaljskog činovnika raspisuje javni i otvoreni natječaj kako bi se izabrao najbolji. Istaknuo je da je vlada to načelo u slučaju gradonačelnika suzila kako bi ga pomirila s gradskom autonomijom i interesima grada zahtijevajući ispunjenje tek općih uvjeta, dok je jedini uvjet iz prijedloga odbora da gradonačelnik bude zastupnik. Živković je prigovorio da ambicioznim i sposobnim pojedincima mjesto zastupnika koje još ne jamči načelnički položaj nije dovoljan poticaj te se ozbiljni potencijalni kandidati za načelničku službu i ne pojavljuju kao kandidati na izborima za zastupstvo, a ni sami izbornici u trenutku biranja ne razmišljaju o načelničkom mjestu niti imaju sposobnosti za takvu procjenu. Živković je istaknuo i važnost dugotrajnosti mandata neovisnog o izborima i izglednu doživotnost službe i mirovine iz vladinog prijedloga (po uzoru na Prag), što načelniku omogućuje pokazivanje vlastitih vrijednosti i motivira ga stabilnošću položaja.

Živa rasprava posebice je bile vezana uz pitanje o izornoj osnovi kandidata za mjesto načelnika. Dio zastupnika dao je podršku vladinom prijedlogu s obrazloženjem da se izbori u zastupstvo često odvijaju prema protekciji, (starijoj) dobi, bogatstvu i vještini nasuprot mladosti i darovitosti siromašnih, zbog čega zastupnici ponekad i nemaju koga izabrati između sebe (Jovan Steković, Dragutin Pogledić), a i izbor među cijelim općinstvom je lakši (Lovro Vidrić). Srodan vladinom prijedlogu bio je amandman da zastupstvo između općinara bira za službu onoga za kojeg misli da je sposoban (Svetozar Kušević), što je podržano s obrazloženjem da ograničavanje na zastupstvo znači nepotrebno ograničenje slobode izbora (Jovan Subotić) kao i da problemi mogu nastati iz mogućnosti da zastupnici odbiju prihvatiti tu dužnost (Stevo Popović) odnosno da predloženo rješenje predstavlja kompromisnu mogućnost izbora koje otvara oba smjera (Đuro Crnadak). Zahtjev za propisivanjem stručnih kvalifikacija za mjesto načelnika - čime je vlada, poučena iskustvom loših gradskih uprava, htjela dobiti ljude sposobne za izvršenje zahtjeva moderne uprave<sup>56</sup> - odlučno je odbijen, dok je vlada dobila tek izoliranu podršku (Dragutin Antolek-Orešek).

<sup>56</sup> Gross, Szabo, 382.

U prilog zadržavanju zastupstva kao isključive podloge za izbor načelnika te u prilog i ostalih odredbi odbora glede načelnika izjasnio se najveći broj zastupnika uz različita obrazloženja. Navedeno je da se u zastupstvo biraju najbolji i da izbor načelnika iz reda zastupstva uspostavlja nužno potrebnu podršku zastupstva te da doživotnost službe nije potrebna jer će gradonačelnici koji se potvrde dobrom službom ionako biti ponovno birani (Đ. Kamenar), da je zanemariva vjerojatnost da u gradskom zastupstvu nema dobrog kandidata kao i da valja poštovati slobodnu političku volju građana koji izborom zastupnika posredno biraju ili odbacuju i kandidata za načelnika, dok je rizičan izbor anonimnih kandidata koji nisu imali hrabrosti izložiti se izboru (Lavoslav Šram). Nadalje je vladinim prijedlozima prigovoreno da su suprotni načelu općinske autonomije zbog čega i načelnik mora biti potvrđen i iznova provjeravan na izborima u razmjerno kratkom vremenu jer bi suprotno rješenje bilo na tragu apsolutizma (Antun Jordan). Navedeno je da je prijedlog odbora u skladu sa "u svijetu uobičajenim zahtjevom" da načelnik uživa povjerenje općine i bude odličniji od ostalih, što na posredan način potvrđuju i izbori, dok je širenje kruga kandidata proglašeno "reakcionarnim", a ne "liberalnim" jer se time šire ovlasti skupine izabranih, a smanjuje se utjecaj tisuće onih koji su ih birali (I. Vončina). Upozoreno je i na koncepcijsku razliku u predloženim rješenjima jer gledanje na načelnika kao na činovnika znači prihvaćanje vladinog prijedloga, dočim opredjeljenje za autoritet glavaru općine nosi opredjeljenje za prijedlog odbora (Josip Miškatović). Mrazović je pak u sustavnom izlaganju naveo da se izborom načelnika izvan zastupstva krnji načelo predstavljanja na kojem počiva autonomija te da se time otvara i opasnost da se u uvjetima političke nestabiliziranosti protekcijom ili pritiscima za načelnika dovede osoba bez povjerenja izborništva te da je to u stvarnosti bila jedina mana sustava koji je prihvaćen i u praksi potvrđen od 1850. Ukazao je na primjerenost četverogodišnjeg mandata gradonačelnika koji omogućuje osobno poznavanje zastupnika i suradnju s njima, dok u slučaju šestogodišnjeg mandata i dvogodišnje rotacije zastupnika to ne bi bilo moguće, a uvođenje doživotne službe ocijenio je s obzirom na tadašnje političke okolnosti u Hrvatskoj kao pogibeljno. Dobni cenzus Mrazović je odbacio zbog toga što stariji ljudi (iznad 30 godina) više nemaju potrebne vitalnosti, a k tome su hrvatski gradovi u prosjeku mladi, dok je zahtjev za stručnim kvalifikacijama označio kao primjeren za Zagreb,

koji ionako o tome vodi računa, ali posve neprimjeren za manje gradove, te je sugerirao izradu posebnog gradskog reda za Zagreb. Konačno, vladinom je prijedlogu prigovoreno da se na izborima u pravilu već unaprijed određuje tko će biti načelnik pa je proširenje kruga kandidata irelevantno, da je netočno da sposobni ljudi apstiniraju od izbora te da su zahtjevi stručne sposobnosti nepotrebni za službu koja nije upravna služba, već ponajprije nadzorna (Đ. Kranjčić). S obzirom na sve iznijete argumente prihvaćen je prijedlog odbora.<sup>57</sup>

Zadnji dio rasprave odnosio se na položaj činovnika i pitanje djelokruga. Glede položaja činovnika odbijen je prijedlog da se, radi ujednačavanja položaja činovnika i diskriminatornog ponašanja gradova prema činovnicima, Zakonom, a ne statutom utvrde činovničke plaće, s obrazloženjem da je činovnicima dovoljna nagrada izjednačenje položaja gradskih i državnih činovnika (Stjepan Vučetić). Prihvaćen je pak prijedlog po kojem se iz pragmatičnih i humanih razloga od činovnika zatečenih na položajima neće tražiti propisane potvrde o sposobnostima. Vlada je podnijela amandman kojim je tražila vraćanje pojmova "naravni" i "preneseni" djelokrug na "unutarnji poslovi općine" i "poslovi javne uprave", sukladno Zakonu o ustroju političke uprave. Vlada je, naime, smatrala da upravni djelokrug gradovima pripada ne kao prenesen, već temeljem "starodavnih" institucija, kao u Ugarskoj, zbog čega je vlada i izjednačila gradove s podžupanijama. Po svoj prilici vlada time pokušavala otvoriti širi prostor za djelovanje prema gradovima, ali je taj prijedlog odbijen s obrazloženjem da se doista radi o prenesenim poslovima.<sup>58</sup>

Tako je uglavnom prihvaćen prijedlog Osnove odbora, a treće čitanje provedeno je 10. rujna 1879.<sup>59</sup>

No, prihvaćenom Zakonu neočekivano se usprotivila Središnja vlada te je na njezin prijedlog kralj odbio dati svoju potvrdu, o čemu je na sjednici 1. rujna 1880. Sabor izvijestio novi ban Pejačević. Isti odbor koji je već razmotrio Osnovu razmotrio je vladine prijedloge izmjene usklađene s vladarevim otpisom te je u Saboru već usvojeni Zakon ponovo došao na red Sabora 16.

<sup>57</sup> Raspravu o položaju gradonačelnika v. u: DS 1878, 543-553.

<sup>58</sup> Raspravu o položaju činovnika i pitanju djelokruga gradskih općina v. u: DS 1878, 557-560.

<sup>59</sup> Tijek postupka u kojem je usvojena Osnova zakona o ustroju gradskih općina v. u: DS 1878, 508-518, 522-536, 541-554-576, 583.



listopada 1880. Odbor je od četiri predložene vladine izmjene prihvatio tri, i to dvije izmjene posve pravnotehničke prirode te odredbu da određene kategorije glasača (žene, ustanove i seljačke zadruge, zaklade) moraju biti zastupane od osobe koja i sama ima izbornu pravo. Najvažniji vladin prijedlog odnosio se na uvođenje općinskih davanja jer Središnja vlada nije prihvaćala rješenje po kojem su potvrdi Zemaljske vlade podlijegale općinske odluke o povišenju (jedino) daća od mesarenja i vinotočja i općinskih prireza preko 20% te je na Saboru taj članak proširen tako da je vladina potvrda bila potrebna za sve općinske daće.<sup>60</sup> Time je bio ispunjen uvjet Središnje vlade pa je Zakon sankcioniran vladarevim rješenjem od 28. siječnja 1881.<sup>61</sup> Zakon je predviđao da stupa na snagu odlukom bana, pa je temeljem banove naredbe 1. siječnja 1882. stupio na snagu na području dotadašnje civilne Hrvatske te na području bivše Vojne krajine (gdje je izbornu pravo bilo ograničeno na muškarce) jer je ban naredbu donio i kao kraljev povjerenik u pitanju sjedinjenja Vojne krajine.<sup>62</sup>

### Glavna obilježja i značaj Zakona o gradskim općinama iz 1881. godine

Zakonom od 28. siječnja 1881. o ustroju gradskih općina Hrvatska je prvi put dobila jedinstvenu regulativu za gradove čiji je temelj bilo zemaljsko zakonodavstvo, a ne feudalni privilegiji ili apsolutistički propisi s korijenom u privilegijima. Time je okončana municipalna uloga gradova u upravnom sustavu Hrvatske, dok je grad vezan uz Sabor i vladu odnosno središnje organe, čime je donekle umanjena osnova njegove samoupravnosti. No, gradovima je ipak osigurana razmjerno široka autonomija prilagodbom i unapređenjem rješenja sadržanih u dotadašnjim gradskim redovima Zagreba i Osijeka pa je uz prilagodbu novostvorenom autonomnom zakonodavstvu Zakon održao i kontinuitet onih načela koja su se uklapala u novi teritorijalno-upravni sustav.<sup>63</sup> Jamstvo autonomije gradova imalo je podlogu u strogom

<sup>60</sup> Rasprave nakon povrata Osnove zakona o ustroju gradskih općina u Sabor v. u: DS 1878, 914, 983-986.

<sup>61</sup> Sankcionirani Zakon od 28. I. 1881. o ustroju gradskih općina u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji v. u: *Sbornik zakonah i naredbah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1881.* Zagreb, 1882. (u daljem tekstu: SZ 1881), 95-120.

<sup>62</sup> V. Naredbu bana kao kralj. povjerenika u poslu sjedinjenja hrvatsko-slavonske Krajine od 14. prosinca 1881, br. 20.157. SZ 1881, 556-557.

<sup>63</sup> Smrekar, 461.

razlučenju zaključujuće i izvršne funkcije i organa, slobodnom izboru poglavarstva od strane zastupstva, uređenju odnosa poglavarstva i zastupstva gradskim statutom odnosno isključivom odgovornošću poglavarstva zastupstvu za odluke iz samoupravne nadležnosti, autonomnom proračunu i pravu raspolaganja općinskom imovinom, pravu zastupstva na imenovanje i umirovljenje gradskih činovnika te u stegovnoj nadležnosti isključivo gradskih organa prema činovnicima, bez sudjelovanja vlade. Po svemu tome, gradska nadležnost bila je uređena razmjerno široko i precizno, dok je vlada imala ograničeno pravo negativnog nadzora (potvrda gradonačelnika i financijskih odluka koje prelaze neku visinu, pravo uvida u godišnji proračun, iskaz općinske imovine i druge akte), ali i određenu mogućnost intervencije, bilo neposredno (pravo raspuštanja zastupstva) ili posredno (suspenzivna ovlaštenja gradonačelnika u slučaju protuzakonitih i za interese grada štetnih zaključaka zastupstva).

Značajna je bila demokratizacija izbornog prava koja je bila prisutna već u vladinom prijedlogu snižavanjem poreznog cenzusa. No, do bitnog pomaka prema demokratizaciji izbornog sustava došlo je zahvaljujući insistiranju zastupnika i nasuprot vladinom prijedlogu. Vladin prijedlog širio je pravo glasa unutar zatečenih odrednica sustava te su bila zadržana ograničenja liberalnim odrednicama uspostavljenima na istaknutoj ulozi i privilegiranom udjelu porezne snage odnosno privatnog vlasništva kao načelne potvrde zrelosti i zainteresiranosti za sudjelovanje u izborima. Vladinim sustavom izborništva i restriktivnim postavljanjem cenzusa oko 40% oporezivanih općinara bilo je bez aktivnog izbornog prava. Vlada je to učinila ciljano i uz uvid u statističke pokazatelje s namjerom da iz izbornog postupka isključi najniži sloj poreznih obveznika, strahujući od njihove odlučujuće uloge u izborima. Vlada je smatrala da niže kategorije poreznih obveznika lakše potpadaju pod utjecaj izborne propagande, da se lakše sele i stoga manje skrbe za dobrobit općine, a pogodnost viših cenzusa vidjela je i u tome da se oni približavaju, također visokim, izbornim cenzusima za Sabor. Vlada je svjesno išla za tim da jaču zastupljenost u izbornom postupku omogući onim skupinama poreznika koji plaćaju više poreze i time više doprinose javnim troškovima držeći da im, zbog načela pravičnosti, treba osigurati veći udio u

odlučivanju.<sup>64</sup> Takva koncepcija izbornog prava bila je posljedica zazora od sudjelovanja širih slojeva stanovništva zbog moguće destruktivnosti demokratskog elementa i zbog sudjelovanja ovisnih kategorija podložnih manipulacijama. S time je u skladu bilo uvođenje izbornog cenzusa čak i za siromašnije prosvijećene kategorije, to jest nastavnička zvanja, pa je bilo očito da je u gradovima, u kojima su izobrazena zvanja bila natprosječno zastupljena, naglasak pri uobličavanju izbornog tijela bio ne na inteligenciji, već na imućnijima. O pravu glasa za žene vlada očito nije ni razmišljala.

Zbog toga su posebno zamjetne izmjene vladinog prijedloga kojima je znatno prošireno pravo glasa te pojačan utjecaj nižih poreznih skupina uvođenjem treće izborničke skupine, a posebno je značajno i zanimljivo bilo uvođenje prava glasa za žene. Time je došlo do zamjetne demokratizacije izbornog sustava te je znatno ublažena izražena liberalna i protudemokratska impostacija vladine Osnove. Ipak, svrha tih izmjena nije bila toliko u demokratizaciji sustava niti se politička podloga tih izmjena bitnije razlikovala od liberalnog usmjerenja koje je bilo zajedničko i vladi i većini zastupnika. Izmjene prihvaćene u Saboru također su počivale na zadržanoj ulozi cenzusa, a unatoč korekcijama sustava izborništava zadržan je kriterij porezne snage pri raspoređivanju glasova uz nužno privilegirani položaj viših slojeva. Proširenje prava glasa i prema nižim slojevima poreznih obveznika te davanje prava glasa ženama pod jednakim uvjetima obrazloženo je liberalno impostiranim načelom pravičnosti sudjelovanja onih koji plaćaju porez, pri čemu se procjenjivalo - nasuprot vladinoj zabrinutosti - da to neće unijeti nikakve bitne promjene u sustav u čije temeljne odrednice ni zastupnici, kao ni vlada, nisu htjeli posegnuti. Utoliko su se vlada i zastupnici razlikovali u procjeni i mjeri, a ne u koncepciji, i nisu izlazili iz shvaćanja o privilegiranju prosvijećenih i imućnijih slojeva. Odnos prema širini izbornog prava i u Mažuranićevu je razdoblju bio općenito vrlo stegnut, što je posebno došlo do izražaja pri reformi izbornog zakona 1875. kada su se i vlada i većina

<sup>64</sup> Vlada je takvo opredjeljenje izričito navela u obrazloženju te priložila tablice iz kojih je bilo razvidno da skupina poreznika koja plaća do 10 forinti godišnje obuhvaća 54% oporezivanih u gradovima, a da u ukupno prikupljenim porezima sudjeluje sa svega 8,83%, da skupina koja plaća 5-10 forinti poreza sudjeluje sa 8,87% u prikupljenim porezima, dok preostala skupina koja plaća preko 10 forinti poreza sudjeluje u ukupno prikupljenim porezima sa 41,3%. Tako bi, s obzirom na broj glasova, oni koji plaćaju niži porez i doprinose vrlo malo ukupno prikupljenim porezima zapravo odlučivali rezultate izbora. S, k. 144/1879, spis 164, fol. 842 (str. 33-34).

zastupnika suglasili u protivljenju prijedlozima o sniženju imovinskog cenzusa koje su postavili pojedini zastupnici.<sup>65</sup>

Zapravo su izmjene usmjerene prema demokratizaciji izbornog sustava u Zakonu o gradskim općinama 1881. uvelike bile motivirane nastojanjem zastupnika da u što većoj mjeri očuvaju ne samo formalne okvire autonomije gradova već da autonomiji daju i što širu društvenu podlogu koja se, među inim, sastojala i u uključivanju šireg kruga općinara u lokalni politički sustav. Utoliko ključno pitanje Zakona o ustroju gradskih općina nije bilo pitanje demokratizacije, već pitanje autonomije koja je u danim okolnostima pretpostavljala i demokratizaciju. Time, ipak, ne treba podcijeniti demokratizacijske pomake koji su urodili i, za hrvatske okolnosti, takvim skokom kao što je uključivanje žena u izborni sustav, čime se Hrvatska približavala tendencijama u europskim izbornim sustavima.

Najznačajnije pitanje gradske autonomije bilo je uvjetovanje izbora načelnika njegovim statusom zastupnika, ograničenje njegova mandata i neuvjetovanje stručnošću, što je bilo sadržano u izmjenama koje je unio saborski odbor, a što je smanjivalo prostor za izrastanje sprege između vlade i načelnika. Ipak, na taj je način omogućeno i zadržavanje nesposobnih uprava u gradovima koje je vlada htjela ukloniti i dovesti sposobne činovnike koji će moći ispunjavati zahtjevnije zadatke i raditi na provođenju i vladine politike i na unapređenju svojih sredina. Utoliko je to "postignuće" bilo dvojake vrijednosti. Doista su i sam Zakon i rasprava o njemu ukazali na teškoće u hrvatskim gradovima koji su bili toliko zaostali da nisu (s iznimkom Zagreba) mogli osigurati stručno osposobljene osobe za dužnost načelnika, dok propisivanje visokih globa za odbijanje ili neobavljanje dužnosti zastupnika ukazuje na nezainteresiranost za sudjelovanje u gradskom zastupstvu i vjerojatni slab utjecaj zastupstva na lokalnu politiku.<sup>66</sup>

Sadržaj Zakona, a još i više rasprave u sklopu njegova donošenja, pokazuju daleko veću pretežnost i značenje koje se poklanjalo pitanjima vlasti negoli pitanjima komunalne problematike. Ipak, na povećanje značenja komunalnih

<sup>65</sup> Ladislav Polić je saborsku raspravu o reformi izbornog zakona 1875. godine prokomentirao tvrdnjom da je "čudna (...) ta strašna konzervativnost ovoga Sabora". Polić, Ladislav. Povijest modernoga izbornoga zakonodavstva hrvatskoga. *Mjesečnik Pravničkoga društva u Zagrebu* 34, 1908, 8, 686.

<sup>66</sup> Gross, Szabo, 381-382.

pitanja i postupno izgrađivanje javnih službi u gradovima upućuje to što su u Zakonu odgovarajuće odredbe bile zastupljenije i razvijenije negoli u propisima do tada (odredbe o gradskim zavodima, mjesnom redarstvu i zdravstvu, održavanju prometnica i čišćenju javnih prostora, vatrogastvu, opskrbi siromaha i snabdijevanju grada, ubožnicama, skrbi u slučaju elementarnih nepogoda itd.). Uostalom, upravo za Mažuranića Zagreb naglo napreduje te se u njemu otvara niz novih javnih zavoda, a u Donjem gradu i prema sjeveru grade se novi javni objekti komunalnog značaja.<sup>67</sup> Štoviše, Sabor je na prijedlog Mažuranićeve vlade već 1876. donio Zakon o izvlastbi nekretnina u gradu Zagrebu u obrazloženju kojeg je vlada navela da će se njime omogućiti da se Zagreb kao glavni grad "poljepša i razširi".<sup>68</sup> Konačno, valja navesti da je za Mažuranića došlo do uvođenja obveznog državnog školstva kao i da su za Mažuranićeve uprave donijeti zakoni koji su regulirali zametke javnih službi (statistička služba, poljoprivredno vijeće, zdravstvena služba, osnivanje javne ludnice) pri čemu je Zakon o uređenju zdravstva uređivao javnu zdravstvenu, primaljsku i veterinarsku službu u podžupani-jama i gradovima.<sup>69</sup>

U cjelini gledano, glavno obilježje Zakona o uređenju gradova bilo je uspostavljanje ravnoteže između jamstava samouprave gradova te vladinog nadzora u funkciji javnog interesa kao i uključivanja gradova u sustav državne uprave. Taj je rezultat ostvaren suradnjom i suprotstavljanjem vlade i zastupnika u Saboru, pri čemu je značajno da se Mažuranićeva vlada za svoja ograničenja rješenja nastojala izboriti u Saboru, ali je potpuno prihvatila i

<sup>67</sup> U Mažuranićevo razdoblje definira se izgradnja Zrinjevca na kojem se podižu palače Sudbenog stola i JAZU i palače Vraniczány, Ožegović i Buratti, počinje se ili se nastavlja izgrađivati Gundulićeva ulica (škola i Glazbeni zavod) i Sveučilišni trg te ulice u zapadnom i sjevernom dijelu, podiže se i škola na Kaptolu, od 1876. do 1878. gradi se Gradski vododod, 1876. otvara se Mirogoj, a 1873. osniva se javna ludnica. Buntak, 769-772; Szabo, Gjuro, 115-122.

<sup>68</sup> Zakon o izvlastbi nekretnina u gradu Zagrebu navodio je slučajeve javnih potreba u kojima je bilo moguće izvlaštenje nekretnine odlukom gradskog zastupstva odnosno vlade uz puno obeštećenje vlasnika koji je uživao upravnu i sudsku zaštitu. Zakon je u § 1. kao slučajeve javnog interesa u kojima se mogla provesti izvlastba navodio podizanje ili proširivanje različitih javnih zgrada (crkva, javnih škola, javnih bolnica, ludnica, zavoda, vojarni i drugih nabrojanih objekata), groblja, ulica, trgova i parkovnih prostora, javnih vodovoda te uređivanje potoka. Vlasnik nekretnine imao je pravo utoka Zemaljskoj vladi i pravo na sudsku zaštitu. Zakon od 26. XI. 1876. o izvlastbi nekretnina u gradu Zagrebu v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1876.* Zagreb, 1877, 733-741.

<sup>69</sup> Zakon od 15. XI. 1874. o uređenju zdravstva v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1874.* Zagreb 1875, 435-439.

drugačiji rezultat. Svakako je manje povoljno što se borba za interese gradske autonomije pretežito (premda ne i potpuno) odvijala u duhu odbijanja ili relativiziranja vladinih zahtjeva za stručnošću. To upućuje na to da su predvodništvo u nastojanjima za uvođenjem racionalnih institucija gradovi prepustili središnjim vlastima. Ipak, Zakon je u nekim stvarima predstavljao iskorak s obzirom na hrvatske okolnosti. Na to posredno ukazuje kratko trajanje tako uređene gradske autonomije kao i prava glasa za žene. Naime, upravo je smanjeni utjecaj vlade na poslove lokalne uprave bio glavni razlog noveliranja Zakona o ustroju gradskih općina ubrzo nakon imenovanja za bana Khuena-Hédervarya (1883-1903), koji je u Hrvatskoj stvarno zastupao bečke i mađarske interese. Novela iz 1886. godine u znatnoj mjeri išla na uštrb autonomije te je gradove u velikoj mjeri postavila u sustav državne uprave putem gradskih "velikih župana" odnosno "vrhovnih načelnika" (za Zagreb i Osijek) koje je kralj imenovao na prijedlog bana. Oni su imali pravo punog nadzora rada gradonačelnika i poglavarstva i pravo da im izdaju obvezujuće naloge te da sazivaju gradsko zastupstvo i da mu predsjedaju. Time su oni stvarno bili na čelu ta dva organa, dok je odgovornost gradonačelnika zastupstvu postala iluzornom. Veliki župani odnosno vrhovni načelnici imali su i visok stupanj stegovnih ovlaštenja prema činovnicima, dok su gradonačelnici stegovno bili odgovorni gradskim upravnim odborima u kojima su predstavnici gradskog zastupstva bili u manjini (Zagreb i Osijek) ili uopće nisu bili prisutni (ostali gradovi). Time je vlada dobila pravo pozitivnog nadzora nad gradskom autonomijom.<sup>70</sup> Zakonom o ustroju gradskih općina iz 1895. ženama više neće biti priznato izborno pravo, pa je aktivno izborno pravo za žene na izborima za gradska zastupstva predviđeno

<sup>70</sup> Vežanost gradova uz Zemaljsku vladu bila je novelom Zakona o ustroju gradskih općina iz 1886. toliko izražena da je došla do izražaja potreba rasterećenja vlade te su Zakonom iz 1895. gradovi podijeljeni u gradove s položajem županije (Zagreb, Varaždin, Osijek, Zemun), kotara (13) i općine (4). Samo su gradovi u prvoj skupini bili vezani neposredno uz vladu, dok su gradovi iz druge skupine bili podređeni županijama, a iz treće skupine kotarima. Presudan je za status grada bio povijesni kontinuitet. Smrekar, 462-465; Vrbanić, 69-70; Žigrović-Pretočki, Ivan. *Upravno pravo kraljevine Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav.* Zagreb, 1911, 103-111. Zakon od 5. veljače 1886, kojim se preinačuju odnosno nadopunjuju neke ustanove zakona od 28. siječnja 1881. ob ustroju gradskih općina u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji. *Sbornik zakonah i naredabah, valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju.* Zagreb, 1887, 51-58; Zakon od 21. lipnja 1895. ob ustroju gradskih općina u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji. *Sbornik zakonah i naredabah, valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju.* Zagreb, 1895, 219-252.

Zakonom iz 1881. ostalo uopće jedinim slučajem ženskog prava glasa u Hrvatskoj do konca kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije.<sup>71</sup>

### Zaključak

Unatoč namjeri iskazanoj 1848-1849. da uređenje hrvatskih gradova bude među prvim i najvažnijim novouspostavljenim modernim hrvatskim institucijama, do prvog uređenja gradova nakon ukidanja feudalnog ustroja u Hrvatskoj dolazi 1850-1851. putem propisa apsolutističke prirode. Namjera reguliranja gradova na municipalnoj osnovi u Saboru 1861. zbog njegova će raspuštanja ostati neostvarena, pa do prvog uređenja gradova u sklopu autonomnog hrvatskog zakonodavstva dolazi tek 1881. godine Zakonom o uređenju gradova koji je pripremljen koncem Mažuranićeva razdoblja. Vladin prijedlog toga zakona predviđao je znatan stupanj samoupravne nadležnosti gradova uz razmjerno jake nadzorne ovlasti vlade, proširenje biračkog prava ublaženjem cenzusa, dvostruki djelokrug gradskog poglavarstva, zahtjev stručnosti za gradske funkcionare i službenike. Pitanje očuvanja gradske autonomije stvarno je bilo središnje pitanje rasprava o tom zakonu, a zastupnici su uspjeli u svojim zalaganjima i unatoč nastojanju vlade da obrani svoje najvažnije prijedloge. Otpor koji su zastupnici pružili vladinom prijedlogu o proširenju kruga kandidata za gradonačelnika i izvan gradskog zastupstva te zahtjevu o stručnosti kandidata za taj položaj podlogu je imao u njihovoj bojazni da se time stvarno umanjuje autonomija gradova i nadzor gradskog zastupstva nad gradskim izvršnim tijelima. Taj otpor odražava razmjerno nepovoljno stanje u hrvatskim gradovima koji su se u obrani autonomije suprotstavili modernizacijskim tendencijama zbog toga što nisu imali dovoljan potencijal koji bi odgovorio na izazove racionalizacije postavljene od Zemaljske vlade. Razlozima očuvanja autonomije uvelike je bila motivirana i uspješna inicijativa zastupnika za značajno proširenje aktivnog izbornog prava, protegnutog i na žene, čime se jačala društvena podloga

<sup>71</sup> Izborno pravo bilo je do 1918. u Hrvatskoj općenito vrlo nedemokratski uređeno te se takvo stanje ne može pripisati tek Khuenovoj autoritarnosti, što je često u našoj historiografiji. Kao što je prije pokazano, antidemokratski odnos uočljiv je i u razmjerno najliberalnijem, Mažuranićevom razdoblju, dok je nakon Khuena čak i Zakon od 12. rujna 1918. o izbornom redu za Sabor Hrvatske, Slavonije i Dalmacije donijet koncem 1917. (u praksi nikada nije proveden) ograničio izborno pravo samo na muškarce.

gradske samouprave i ujedno usklađivalo stanje u institucijama s društvenom i gospodarskom strukturom. Značajno je i da je sadržaj Zakona bio daleko najvećim dijelom posvećen pitanjima vlasti, ali je važno i da je regulacija komunalnih pitanja bila razvijenija negoli u dotadašnjim propisima, što je bilo u skladu s jednakom tendencijom iskazanom u drugim Mažuranićevim reformama. Jednu od svojih dimenzija Zakon je, neočekivano, dobio i u sklopu hrvatsko-ugarskih odnosa jer je na inzistiranje Središnje vlade Sabor morao jače ograničiti slobodu gradova na utvrđivanje izvora njihovih prihoda, kako bi se time očuvala porezna sposobnost stanovništva. Razmjerno uravnoteženi odnos autonomije i središnjih vlasti i izborna prava za žene pokazat će se prevelikom izazovom za autoritarno obojenu vladu Khuena-Hédervarya te će u zakonima o uređenju gradova iz 1886. i 1895. (od kojih je potonji važio do konca kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije) doći do izraženije centralizacije te (1895) do ograničenja izbornog prava na muškarce.

### STATUS AND ORGANIZATION OF CROATIAN TOWNSHIPS UNDER THE STATUTE ON ORDERING THE TOWNSHIP MUNICIPALITIES OF 1881

#### Summary

*Following the failed attempt to make an autonomous statute on ordering the Croatian townships during the period from 1848 to 1849, the adoption of the township Orders would be achieved by the ruler's regulations of 1850 - 1851. The intention to regulate the townships on a municipal basis at the session of the prematurely dissolved Croatian Parliament (Sabor) of 1861 remained unrealized as well. Thus, a modern ordering of the townships, within the framework of the autonomous Croatian legislation, occurred for the first time in 1881 by the Statute on Ordering the Townships, which had been prepared at the end of the period of the Viceroy (Ban) Ivan Mažuranić administration (1873 - 1880).*

*The bill proposed by the government had foreseen a significant degree of self-governing jurisdiction; the supervisory authority of the government over those townships; a double-track of the mayor's activities, in the autonomous and in the*

devolved jurisdiction; and the provisions regarding the skill requirements for the mayor and the township officials. The maintenance of the township autonomy was at the center of the parliamentary discussion of that Bill.

The deputies succeeded to reject the governmental proposal to widen the circle of mayoral candidates over the scope of the township representation, as well the requirement of skill for candidates for the position, because they had deemed it as an actual diminution of the township autonomy and the role of the township representation. The deputies also forged to introduce the active voting right for women at local elections, in order to strengthen the social basis of the township self-government.

However, the strengthening of the governmental authority towards the townships and a repeal of the women's voting rights would take place already in 1886, under the Hungarian Viceroy Khuen Hedervary. The content of the Statute on Ordering the Townships of 1881 was in its greatest part dedicated to the questions of authority, but the regulation of the municipal issues has been more developed than in the previous regulations, which corresponded to the tendency expressed by the Mažuranić's reforms. One among its dimensions the Statute had, unexpectedly, obtained within the scope of the Croatian - Hungarian relationships, since the Parliament had, on insistence of the Central Government, to restrict the autonomy of the townships to define the sources of their income in order to sustain the taxing capacity of the population.

Key words: townships, Croatian history, 19th Century, Ivan Mažuranić

## *Nadzor nad tijelima unutarnjih poslova*

### *Alen Rajko\**

UDK 351.9:351.74  
351.74  
Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: 1. 2. 2000.  
Prihvaćeno: 15. 4. 2000.

U radu se razmatraju opći problemi nadzora nad tijelima unutarnjih poslova u suvremenim demokracijama (uz kraći osvrt na glavne oblike nadzora prema hrvatskome pravu i međunarodnim kodifikacijama). Polazište je odnos politika-policija-gradanin. Osim tih relacija, glavna pitanja nadzora obuhvaćaju: etiku, vrijednosne orijentacije i korupciju; kadrovsku politiku, s naglaskom na ključnom osoblju; profesionalizam (koji sadrži stručni i vrijednosni element); međunarodni aspekt nadzora. Sistematizirani su najvažniji rizici immanentni resoru unutarnjih poslova, slijedom kojih su predložena načela koje autor smatra najvažnijima za demokratski poželjan i praktično uspješan nadzor: razmjernost nadzora i rizika; nadzor nad vrijednosnim orijentacijama osoblja; uravnoteženo novačenje ključnog osoblja; "prototip" vanjskog rukovoditelja; uravnoteženo promicanje unutarnjih kadrova; dovoljna mjera centralizacije; fleksibilnost nadzornih mehanizama; posebnost službeničkog statusa; selektivnost u postupanju; statistička relevantnost; raznovrsnost oblika nadzora.

*Ključne riječi: unutarnji poslovi, nadzor nad upravom, policija*

\* Mr. sc. Alen Rajko, načelnik Odjela pravnih poslova Policijske uprave primorsko-goranske, Rijeka