

POVIJESNI PREGLED RAZVITKA ŽUPANIJSKE UPRAVE I SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

Josip Vrbošić

Pravni fakultet, Osijek

UDK 353.1 (497.13)(091)

Pregledni rad

Primljeno: 4. 10. 1992.

Unutarnji ustroj Hrvatske obilježila je kroz povijest institucija županije. Ona se javlja već u X. stoljeću i ostaje sve do 1918. godine. U najranije doba postojale su starohrvatske župe kao središta vlasti. Kasnije kraljevske županije nisu bile nastavak starohrvatskih župa. Kraljevske županije u svom djelokrugu poslova, ovisno o hrvatskim i europskim prilikama, bile su u stalnoj opreci s vladarima. U pojedinim fazama razvoja županije su imale status teritorijalno-javno-pravnog tijela sa širokom samoupravom, koja u današnje vrijeme slični na pokrajinsku upravu i samoupravu. Isto tako, bilo je i vremena kada su županije bile isključivo svedene na pravosudne institucije. Zadnji pravni zahvat u regulaciji ustroja županija u Hrvatskoj bio je Zakon o ustroju županija i o uređenju uprave u županijama i kotarima iz 1886. godine, prema kojem su županije bile političko-teritorijalne jedinice s izraženom upravom i samoupravom. Za današnje reguliranje položaja županija mislim da polazna osnova uprava treba biti taj zakon, kao i odredbe ustava HSS i Stjepana Radića kao elementi hrvatske tradicije, s jedne strane, a Europska povelja o lokalnoj samoupravi kao element moderniteta, s druge strane.

UVOD

O županiji kao političkoj, upravnoj i samoupravnoj instituciji s tisućgodišnjom tradicijom u Hrvata do današnjih dana u hrvatskoj povijesnoj, pravnoj i drugoj literaturi nije bilo značajnijih i posebnih istraživačkih pothvata. Poznati hrvatski povjesničari, koji su u pregledima svekolike hrvatske povijesti, ili u pojedinim povijesnim studijama, nisu zaobilazili taj hrvatski tradicionalistički ustroj uprave i samouprave, ali su njemu posvećivali tek nekoliko općenitih iskaza. Najsvestraniji pregled pravnog razvitka županija napisao je dr. Ivan Beuc.¹

HRVATSKA U VRIJEME NARODNE DINASTIJE

U vrijeme narodne dinastije Trpimirovića (852.-1102.) Hrvatska je bila podijeljena na župe. Saznanja o tome crpimo ponajviše iz djela bizantskih pisaca, a ponajprije Konstantina Porfirogeneta. Formiranjem hrvatske države mnogobrojne utvrde, koje su služile obrambenoj organizaciji pučanstva, bilo da su pripadale vladaru, njegovom rodu

¹ Ivan Beuc, *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 1985.

ili pojedinom plemenu, dobivale su posebno i upravno značenje. One su postajale središtima vlasti, bilo da je nju vršio sam vladar ili osoba kojoj je on povjerio vršenje vlasti. Što je prostor od vladara bio udaljeniji, broj tih središta (utvrda) bio je veći. Pučanstvo i teritorij podređen određenom središtu sačinjavali su teritorijalnu, upravno-sudsku jedinicu državne vlasti na čijem je čelu stajao župan, pa se s vremenom ta teritorijalna zajednica počela nazivati i županijom, a od 12. stoljeća komitatom.² Točan broj županija u staroj hrvatskoj državi teško je utvrditi. Naime, pored županijskog ustroja u Hrvatskoj su postojali i posjedi značajnih velikaša koji su imali zaseban pravni položaj. Uobičajeno se u najstarije vrijeme spominju slijedeće županije:³

"1) Livno je županija koja se prostirala na Livanjskom polju. Središte se nalazilo u utvrdi Livno (Hlivno).

2) Cetina je naziv za županiju koja se prostirala porječjem Cetine. Središte županije prema F. Šišiću bilo je u utvrdi Stolcu.

3) Imotski je županija sa sjedištem u utvrdi Imotski. Prostirala se uglavnom na Imotskom polju te je na sjeveru graničila za županijom Livno, a na jugu prema moru negdje s planinom Biokovo.

4) Pliva se prostirala uz županiju Livno sjeverno pa do rijeke Vrbas na istoku, sa sjedištem vjerojatno u Plivskom gradu (u XIV. st. Sokol-grad) u porječju Plive. Kasnije je na granici prema Bosni izgrađen grad Jajce.

5) Pesenta je naziv za županiju (u historiografiji Psetska županija) koja se prostirala prema V. Klaiću između rijeka Unca i Une na zapadu, rijeke Sane na istoku i Grmeča planine na sjeveroistoku što znači negdje između Bihaća i Drvara. Prema F. Šišiću središte županije je bilo u utvrdi Pset (danas negdje oko Petrovca).

6) Primorje ili Primorska ili Kliška županija prema F. Šišiću sezala je uz more kod Šibenika do blizu Vrulje kod Omiša a prema Baradi od istočnih granica trogirskog područja obuhvaćajući današnja Kaštela, Solin, Klis, Mravince, Kučine, Žrnovicu, Srinjine i Tugare u srednjim Poljicama, preko Kozjaka i Mosora do današnjeg Konjskog, Dugopolja i gornjih Poljica. Središte ove županije bila je utvrda Klis.

7) Bribir je naziv županije koja se sa južne strane oslanjala na Primorje a obuhvaćala je najvjerojatnije srednje i donje porječje Krke sa sijelom u utvrdi Bribir. Šišić smatra da se ova županija prostirala samo s desne obale Krke, a B. Ferjančić je povukao zapadnu granicu čak do Karinskog mora.

8) Nona je grčki naziv za županiju (u historiografiji Ninska županija) koja je obuhvaćala područje oko grada odnosno utvrde Nina gdje je bilo sjedište vlasti. Koliko je sezala teritorijalno prema jugu teško je utvrditi. Svakako Petračini i Brda spadali su u XII st. pod jurisdikciju grada Zadra, no u X. st. kada je ta županija prvi put spomenuta možda je obuhvaćala i ta mjesta.

9) Knin se nazivala županija po utvrdi Knin u kojem je bilo sjedište županije. Obuhvaćala je područje oko te utvrde koja se nalazila uz rijeku Krku u njenom gornjem

2 *Isti*, str. 51.

3 *Isti*, str. 52-53. Autor u potpunosti prihvaća broj i teritorijalni opseg južnih hrvatskih županija kako je to označio dr. Beuc.

toku a sezala je na istoku negdje do planinskog masiva Dinare, sa juga je graničila sa županijama Cetina i Bribir, a na zapadu sa županijama Sidraga te Likom i Krbavom.

10) Sidraga je bila županija koja se prostirala oko Biograda na prostoru od Zadra do porječja Krke. Sijelo župana je bilo vjerojatno u Biogradu.

11) Nina je bio grčki naziv za županiju (u historiografiji Lučka županija) koja se prema Šišiću prostirala između županija Knin, Nona, Sidraga i Bribir. U XI. st. ona se nazivala županijom Luka."

Za područje sjeverno od Gvozda (srednjovjekovna Slavonija) ima mišljenja da se županijsko uređenje provodilo po ugarskome uzoru⁴, no, smatram, a to je i prevladavajući stav u hrvatskoj literaturi danas, da je razlika između županija slavonskih i južnohrvatskih samo u tome što su slavonske bile u rukama vladara, a južnohrvatske uglavnom u rukama nasljednih župana.⁵

U vrijeme stare hrvatske države osnovne funkcije župana bile su: sudska, zatim zapovjednika utvrde i fiskalna. Sudska je funkcija svakako bila najznačajnija jer je u ranofeudalnom razdoblju sudovanje bilo najviši izraz državne vlasti. Vladar je često bio sudac, no kako nije mogao sam suditi na čitavom području, u njegovoj su odsutnosti sudili herceg, ban ili župan.

ŽUPANIJE U SREDNJEM VIJEKU

Tečajem XIII. i XIV. st. postojale su u Hrvatskoj moćne feudalne obitelji, koje više nije zadovoljavala dotadašnja podjela vlasti. Naime, čini se opravdanim tvrditi da dosadašnje kraljevske županije, s podređenim službenicima, nisu odražavale stvarno stanje moći. Kralj više nije bio jedini nositelj sveukupne vlasti. On je samo *primus inter pares*, zajedno s plemićima. "Županije u svom sastavu nisu bile više skup kraljevskih funkcionera već skup privilegiranih ovlaštenika – nobila i jobagijona. Stvarna nadležnost tih novih županija nije obuhvaćala ovlaštenja u vršenju vojne, sudske i financijske vlasti već samo sudske i to u ograničenom opsegu. Mjesna nadležnost nije obuhvaćala teritorij i osobe određenih kraljevskih utvrda već nobile i jobagione širih regija koje nisu trebale pripadati tim utverdama."⁶ U isto vrijeme, uz plemstvo je značajan sudionik u vlasti postala i Crkva, kao i kraljevski slobodni gradovi. Od XIII. do kraja XV. stoljeća u Kraljevstvu Hrvatske i Dalmacije nositelji državne vlasti bili su crkveni i svjetovni plemići na svojim vlastelinstvima, županije na području županija i slobodni kraljevski gradovi te dalmatinski gradovi. Naime, županije u Kraljevstvu Dalmacije nisu nikad kao oblik organizacijskog ustroja uprave postojale. Prema tome, županije nisu imale više političko i državnopravno značenje, kako je to bilo u staroj hrvatskoj državi – u državi narodnih vladara. Vlast je u srednjovjekovnom vremenu bila disperzirana na nekoliko različitih nositelja. Nije ni malo slučajno što je takvo stanje kao posljedicu imalo nastanak – kako u Hrvatskoj, tako posebice u Europi – centralističkih i apsolutističkih monarhija.

4 V. Klaić, *Povijest Hrvata*, knjiga peta, četvrto izdanje, Matica hrvatska, Zagreb, 1985., str. 23.

5 Tako misli i I. Beuc, *n. dj.*, str. 52.

6 *Isti*, str. 120.

HRVATSKA U OKVIRU HABSBUŠKE MONARHIJE

Hrvatski staleži i redovi za svoga vladara izabrali su 1527. godine Ferdinanda Habsburškog i dinastiju Habsburga. Do ukidanja feudalnog sustava 1848. godine županije u Hrvatskoj možemo promatrati u dva različita organizacijska i sadržajna oblika. Prvo je bilo razdoblje od 1527. godine do 1760. godine i drugo od 1760. do 1848. godine.

U prvom razdoblju županije su imale u državnoj strukturi kraljevstva hrvatskog manji značaj nego u drugom. One su i dalje bile administrativno-sudsko teritorijalne i plemićke zajednice. Njihov broj u Hrvatskoj se sveo samo na tri, i to: zagrebačku, križevačku i varaždinsku. Integriranjem slavonskih županija 1745. godine u hrvatski državni prostor, značaj županija i njihova stvarna moć postala je veća. Značajno je napomenuti da tada naročito osnažuje samouprava županija. Nadalje, županije su doživjele i svoju unutrašnju transformaciju. Tako je u vremenu do 1848. godine veliki župan (*supremus comes*) bio vrhovni upravitelj i temeljni nositelj svih županijskih poslova. Dr. Beuc, analizirajući zakonske članke zajedničkog hrvatsko-ugarskog sabora, ustvrdio je slijedeća prava i dužnosti velikog župana.⁷

1. Veliki župan nije smio biti stranac, nego je morao potjecati baš iz županije kojoj je stajao na čelu, morao se odlikovati po rodu, rangju, osobnim sposobnostima i zaslugama te po značajnom zemljišnom posjedu.

2. Čast velikog župana pripadala je punoljetnom muškarcu, a samo iznimno, u slučaju da je čast bila nasljedna, mogao ju je nositi i nedorasao, ali u tom mu se slučaju moralo postaviti administratora, koji je vladao županijom do punoljetnosti velikog župana.

3. Pri nastupu na dužnost svaki je veliki župan morao položiti prisegu vjernosti kralju ili njegovom zastupniku.

4. Veliki je župan bio nadležan kao glavar županije u ime kralja da upravlja svim upravnim, sudskim i vojnim (uglavnom u slučaju plemićke insurekcije) poslovima, djelomično sam neposredno, djelomično posredno po svojim zamjenicima, kao što su bili vicežupani i druge magistrature.

5. Veliki je župan vršio dužnost predsjedatelja generalnih i partikularnih kongregacija – županijskih skupština (velikih i malih), svih sudskih vijećanja u svojoj županiji i ujedno predstavnik županije u Saboru (kod slavonskih županija od 1751. godine), kao i u zajedničkom Hrvatsko-ugarskom saboru, tj. u Gornjoj kući.

6. Veliki je župan radi množine poslova bio dužan stalno prebivati u svojoj županiji.

Uz velikog župana postojala su i dva vicežupana, i to: vicežupan ordinarius koji je zamjenjivao župana u županijskim i sudskim poslovima, a vicežupan supstitutor u upravnim poslovima. Značajne županijske funkcije imali su i plemićki suci (*judices nobilium iudicium*) i podsuci (*vicejudices nobilium ili vicejudicium*), kao i županijski odvjetnici, liječnici, inženjeri, ubirači poreza, knjigovođe, arhivari i dr.

Kada su pak u pitanju nadležnosti županijske samouprave, za njih možemo reći da su to bili dijelom vojni, dijelom upravnofinancijski i dijelom pravosudni poslovi.⁸ Osnovni sadržaj vojnih poslova županija činile su razne akcije u vezi insurekcija. U

⁷ *Isti*, str. 216-217.

upravne, pak, poslove spadalo je ponajprije: ubiranje kontribucije i drugih daća, skrb za normalno odvijanje ubiranja desetine i seljenja kmetova, reguliranje mitnica, mostova, carinarnica, putova, težina i mjera, taksiranja najvažnijih živežnih namirnica, reguliranje nadnica te najamnog odnosa uopće i sl. Sudske poslove županije obavljao je županijski sudbeni stol kao apelaciono i kazнено sudište, zatim vicežupani i plemićki suci, kako u građanskom tako i u kaznenom postupku. Upravne i financijske poslove županije rješavala je javno županijska skupština od plemića (prelata i velikaša), u punom broju, te predstavnika slobodnih kraljevskih građana i privilegiranih distrikata.

U 18. st. hrvatske su županije dostigle maksimum svojih ovlaštenja. Prema tvrdnjama nekih autora⁹, regije, dotično u ovom slučaju – županije, kao političke zajednice mogu se očitovati u tri podoblika.

1. Regija (županija) kao "zajednica planiranja" kada joj se ne priznaju upravne i financijske ovlasti, nego samo usmjeravajuće.¹⁰

2. Regija (županija) kao "političko-teritorijalna jedinica" kada joj se uz upravne i financijske ovlasti priznaju i određene ovlasti iz samouprave.

3. Regija kao "totalna zajednica".

Županijska je vlast u XVIII. st. imala prava da kontrolira zakonitost (skladnost) naredbi i odredbi kralja i njegovih organa s pravima plemića i redova. U tom su pravcu županije imale pravo remonstracije (adrese) protiv nezakonitih kraljevskih naredbi. "Županije su u slučaju povrede prava izvještavale kralja ili njegovog namjesnika pismeno, usmeno ili deputacijom o toj povredi, pa ako kralj nije izmijenio svoju odluku, županije bi odložile primjenu takve naredbe do neodređenog vremena, pa čak bi vršile i represalije, tako da ne bi davale ubirati porez u korist kralja, iako je to Sabor već zaključio (*jus inertiae* ili *pasivitet*)."¹¹ Županije u XVIII. st. predstavljaju izvjesni *corpus separatum*. Njihovo pravo na ocjenjivanje zakonitosti, dopuštenosti i pravednosti upravnih akata vrhovnih državnih organa (kralja i Sabora) stavljalo ih je u rang "totalnih zajednica", odnosno *Region als globale Gemeinschaft*. Takve županije u XVIII. st. predstavljale su najveću zapreku habsburškom centralizmu i "jozefinizmu".¹²

ŽUPANIJE U GRAĐANSKOJ HRVATSKOJ

Polovicom XIX. st. hrvatska se uprava našla u delikatnom položaju. Pred njom su stajala tri najvažnija zahtjeva:

8 *Isti*, str. 218.

9 B. Babac, *Hrvatsko političko-upravno ustrojstvo o strategijskom značenju*, Ekonomski institut Zagreb, Zagreb, 1992., str. 194.

10 Prema mišljenju autora ovog članka, takvom konceptu bio je najbliži vjerojatno propali Nacrt zakona o području županija.

11 I. Beuc, *n. dj.*, str. 218.

12 F. Čulinović, *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka*, Školska knjiga, Zagreb, 1956., str. 30.

1. osposobiti činovništvo i upravni aparat uopće za rad u bitno promijenjenim okolnostima, odnosno u novoj – građanskoj Hrvatskoj;

2. otkloniti sve prepreke za političko i pravno ujedinjenje Vojne krajine i civilne Hrvatske (Provincijala);

3. u državnompravnom okviru (Habsburškoj Monarhiji) ishoditi povoljan državnompravni status u skladu s nacionalnim programom iz 1848.

U tom vremenu i Hrvati počinju izgrađivati svoju modernu upravu, upravu koja je trebala nadomjestiti propali feudalni sustav. Osjećaj za zakonitost i pravdu u velikoj mjeri nadahnjuje kako Ilirce tako i sve hrvatske pravne djelatnike u vremenu od 1848. pa sve do 1918. godine. Pravna država, utemeljena na demokraciji, liberalizmu i višestranačju, osnovna je poluga modernizacije hrvatske uprave u XIX. stoljeću. U tom kontekstu i organizacijsko pravo kao podloga upravnog prava prošlo je niz upravnih reorganizacija.¹³

Prva se upravna organizacija trebala provesti na temelju ministarske naredbe iz lipnja 1850. godine. Ona je počivala na ideji upravnog centralizma. Prema njoj, uprava je odijeljena od sudstva, a vladi je bilo potčinjeno svih šest hrvatskih županija. Na čelu županija stajali su veliki župani. Županije su bile upravne vlasti prve razine, a ispod njih stajalo je 20 političkih kotara, koje su vodili podžupani. Taj se županijski ustroj nije ni ustalio, jer je carskim patentom u prosincu 1851. godine bio uveden centralizam.

Druga upravna organizacija slijedila je u siječnju 1853. godine, prema kojoj su županije bile samo više nadzorne vlasti nad nižim upravnim vlastima.

Padom apsolutizma 1860. godine počinje treća upravna reorganizacija. Županije kao u stara dobra vremena postaju središta upravnog života. Glavni organ županije postala je opet županijska skupština, sastavljena od "punoljetnih, samostalnih i neporočnih muškaraca, koji su bili zemljoposjednici i plaćali realni porez barem u iznosu od 50 forinti, ili koji su bili registrirani kao tvorničari, trgovci ili brodovlasnici, a plaćali su barem 40 forinti, niže svećenstvo barem 5 forinti zemljarine ili dohodarine, te osobe koje su diplomirale na sveučilištu i činovnici, ako su plaćali barem 10 do 20 forinti dohodarine. Županijski činovnici su bili kao takvi članovi županijske skupštine."¹⁴ Nije naodmet napomenuti da su članovi te skupštine bile osobe kojima je ekonomski i politički probitak kako svoje zajednice tako i osobni zasigurno bio primarni interes. Izvršnu vlast u županiji vršio je župan sa županijskim magistratom. Činovnike je birala županijska skupština na rok od 3 godine, a velikog župana imenovao je kralj. U Hrvatskoj je u to vrijeme bilo sedam županija.

Sklapanjem Hrvatsko-ugarske nagodbe 1868. godine otpočela je četvrta faza u rekonstrukciji hrvatske uprave. Županije su reorganizirane zakonom iz 1870. godine, prema kojem su izgubile feudalna obilježja i stara "municipalna prava", te su postale sve više instrument centralizirane državne uprave. U županijskoj su skupštini dominirali općinski izbornici. Županijske činovnike imenovao je ban (više) i veliki župan (niže), i

13 Vrlo sažeti prikaz promjena unutarne upravne organizacije u hrvatskoj upravi dao je dr. Ivo Krbek, *Razvoj organizacije hrvatske uprave, Obzor - spomen knjiga 1860-1935*, Tipografija, Zagreb, 1936., str. 55-57. Njegovom shematikom koristit ću se i ja u ovom radu.

14 I. Beuc, *n. dj.*, str. 274.

to doživotno. Županije nisu više odlučivale konačno, već su stajale pod zemaljskom vladom, koja je nad njima vršila i vrhovni nadzor.

Prema zakonu od 15. studenog 1874. godine, a koji je stupio na snagu u svibnju 1875. godine, počelo je peto razdoblje u upravnoj reorganizaciji hrvatske uprave, poznato po tome što su županije izgubile svaki značaj. Lokalna samouprava provodila se u podžupanijama, koje su ujedno bile i prava i najniža upravna vlast.

Šesta reorganizacija hrvatske uprave započela je Zakonom o ustroju županija i uređenju uprave u županijama i kotarima od 5. veljače 1886. Tada je umjesto županija, u građanskom razdoblju, i okružja, u bivšem krajiškom području (Vojna krajina je u pravni i politički sustav Hrvatske potpuno integrirana 1881. godine), osnovano osam županija, i to:

1. ličko-krbavska sa sjedištem u Gospiću,
2. modruško-riječka sa sjedištem u Ogulinu,
3. zagrebačka sa sjedištem u Zagrebu,
4. varaždinska sa sjedištem u Varaždinu,
5. bjelovarsko-križevačka sa sjedištem u Bjelovaru,
6. požeška sa sjedištem u Požegi,
7. virovitička sa sjedištem u Osijeku,
8. srijemska sa sjedištem u Vukovaru.

Tim su zakonom županije ponovno djelovale i kao samoupravne institucije. Samoupravu u županiji vršila je županijska skupština, u koju su izravno ulazili najbogatiji poreznici iz županije (50% sastava skupštine) i 50% izbornika, koji su birani pred kotarskim vlastima. Na svakih 2000 stanovnika birao se po jedan skupštinar.

U djelokrugu županijske skupštine, kojoj je predsjedavao veliki župan (u odsutnosti podžupan), bilo je:

- donošenje statuta;
- raspravljanje o predmetima javnog interesa i obraćanje saboru raznim peticijama;
- rješavanje sporova oko teritorijalnih opsega pojedinih općina u županiji;
- rješavanje sporova među nižim upravnim organima zbog nadležnosti;
- uprava županijskom imovinom i županiji povjerenim zakladama i zavodima i sl.

Pored županijske skupštine, znatna ovlaštenja imao je i Upravni odbor županije. On je imao trojaki djelokrug, i to u poslovima autonomne javne uprave te porezima i financijskim poslovima. Upravni odbor kao izvršno i operativno tijelo imao je u sveukupnoj samoupravi županije velika ovlaštenja, a na njegova rješenja, donesena u prvom stupnju, strankama je pripadalo pravo žalbe, i to Zemaljskoj vladi. Upravni odbor županije bio je i drugostepeni organ, i to u poslovima koje je općina rješavala kao prvostepeni organ.

Unutar županije, prema zakonu iz 1886. godine, postojala je i kraljevska županijska oblast. Županijama "pripada u upravnom području njihovom javna uprava, na koliko nadilazi djelokrug kotarskih oblasti, a nije samoj vladi izričito pridržana" (članak 41). Tu je posebno spadalo: uzdržavanje mira i javnog poretka, briga da se izvršavaju zakonski propisi, s pravom da se koristi i vojnička pomoć, rješavanje u prvom

stupnju svih pitanja koja su nastala između općina te između općina i kotara, kao i između kotara, rješavanje svih pitanja koja su nastala u vezi s gradnjom cesta, mostova, nasipa, kanala, navodnjavanja i isušivanja tla i sl. Na čelu županijske oblasti bio je podžupan.

Velikog župana na prijedlog bana imenovao je kralj. On je stajao na čelu županije, bio je predstavnik egzekutivne vlasti i povjerenik vlade, te je kao takav vršio nadzor nad samoupravom županije i nad cjelokupnom političkom upravom županije i kotara. Njemu je bio podređen i podžupan. Središnje vlasti putem velikog župana osiguravale su svoje interese u županijama.

Županije su bile podijeljene na kotareve. Kotari nisu imali samoupravu, nego su bili isključivo upravni organi. Upravne funkcije u kotaru vršila je kotarska oblast. Što se, pak, tiče općina, njihov ustroj odlikovao se dvovrsnošću. Razlikovale su se seoske od gradskih općina. Seosku općinu činila su sela koja nisu bila u stanju obnašati prava i obveze političke općine, te se nekoliko seoskih općina udruživalo u upravnu (političku) općinu. Gradsku općinu mogla su imati samo ona mjesta koja su izričito prema Zakonu o ustroju županija ili posebnom zakonu imala status grada. S time da su Zakonom o ustroju gradskih općina od 21. lipnja 1895. godine¹⁵ građani podređeni županijskoj upravi, a Zemaljskoj vladi u Zagrebu bili su izravno podređeni Osijek, Varaždin, Zagreb i Zemun. Mislim da su neke odredbe toga zakona i za današnjicu zanimljive.

STAV HRVATSKE SELJAČKE STRANKE I STJEPANA RADIĆA O ŽUPANIJAMA

Modernizacija hrvatske uprave započela je u drugoj polovici XIX. st., idući donekle i na štetu hrvatske tradicionalnosti. No, to nije ništa novo, jer inače modernizam i tradicionalnost nije lako pomiriti. To spominjem zato što smatram da je Radićev Ustav neutralne seljačke republike Hrvatske¹⁶ iz 1921. godine na liniji najboljeg mogućeg spoja tradicije i moderne europske samouprave, unatoč tome što je nastao prije 70 godina. Tim više, tvorcima današnjeg hrvatskog zakona o lokalnoj upravi i samoupravi ne bi smjeli u kreiranju odnosa između središnje i lokalne uprave te županijske uprave i samouprave ići ispod nivoa i sadržaja nadležnosti kojega je već Radić ustanovio. Nadalje, danas u Europi postoji i posebna Europska povelja o lokalnoj samoupravi¹⁷, čiji članak 11, na primjer, propisuje da "... Lokalne bi vlasti trebale imati pravo posezanja za sudskim pravnim lijekovima kako bi osigurale slobodnu upotrebu svojih prava i poštivanje onih načela lokalne samouprave koja su predviđena u ustavu i u domaćem zakonodavstvu."

Kada je riječ o županijama, Radićev Ustav kaže da one nastaju *slobodnim udruživanjem gospodarskih općina* (podvukao J. V.). Kao takve, činile bi šire područje i predstavljale viši stupanj gospodarske, prosvjetne i zdravstvene organizacije, a

15 *Sbornik zakonah i naredabah*, Zagreb, 1985., br. 34.

16 Tekst Ustava vidi: Ivan Mužić, *Stjepan Radić u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, treće dopunjeno izdanje, Matica hrvatska, Zagreb, 1988., str. 303-320.

17 *European Charter of Local Self-Government* (Strasbourg, Conseil de l'Europe, Section des Publications, 1985.)

djelovale bi prema posebnom zakonu o županijama. Podjelu nadležnosti između središnjih i županijskih organa vlasti Radićev je Ustav propisao konzistentno. Posebnim zakonom o županijskoj samovladi direktna se državna djelatnost i nadležnost egzemplarno odredila za slijedeće:

- poslove narodnih financija,
- narodne obrane,
- sudstva.

Nadalje, u nadležnosti države bile bi i narodne škole za opću naobrazbu, gospodarstvo, zdravstvo i općine samo u onom dijelu koji se po svojoj biti tiče cijele Hrvatske, ili koji se izvršuju s obzirom na međunarodne ugovore i obveze, a svi ostali poslovi spadali su u djelokrug županije (podvukao J. V.).

Zanimljivo je da vlada prema Radićevom Ustavu nije smjela učiniti županiju svojim organom ni u jednom području svog djelovanja. Jedino u slučaju potrebe izvršenja nekih državnih poslova mogla je županiji dodijeliti posebne vladine stručne službenike za izvršenje samo tih poslova. Nadalje, za sveukupno poslovanje u svom djelokrugu županija je trebala imati posebne financije. "I gospodarska općina i županija imadu autonomiju ili *selfgovernment* u potpunom smislu tih riječi, koje znače, da *gospodarska općina i županija u okviru zakona mogu stvarati svoje pravilnike s valjanošću zakona* (podvukao J. V.), i da same sobom vladaju, t.j. da u svom zakonskom djelokrugu posluju bez ikakve smetnje od strane predsjednika republike, dotično narodne vlade. Ali se posebnim zakonom uređuje financijska pomoć cijele republike siromašnim obćinama i županijama za sve one potrebe, koje su u obćem narodnom interesu. Obćinske pravilnike stvara obćinska, a županijske županijska skupština. *Ovi se pravilnici šalju narodnoj vladi samo zato da vidi nije li obćina ili županija prekoračila zakon o svojoj autonomiji.* (podvukao J. V.). Ako narodna vlada misli, da je pravilnikom prekoračen zakon, šalje ga odmah stolu sedmorice, koji stvar ima riešiti najdulje u roku od mjesec dana. Inače vlada vraća pravilnik obćini ili županiji s jedinom opazkom, da je pregledan."¹⁸ Autor ovog rada se zalaže da ove možda i preširoko citirane odredbe Radićevog Ustava budu u svakom slučaju pred očima naših zakonodavaca o lokalnoj upravi i samoupravi. Za takva razmišljanja vlasti u Kraljevini SHS nisu imale sluha. Čak đapače, županijski ustroj Hrvatske s Pokrajinskom upravom za Hrvatsku i Slavoniju ukinut je početkom 20-ih godina ovog stoljeća, a uvedena je podjela Kraljevine SHS na oblasti, administrativne jedinice sa slabom samoupravom.

UPRAVA U NEZAVISNOJ DRŽAVI HRVATSKOJ

U vrijeme drugog svjetskog rata novonastala Nezavisna Država Hrvatska ustrojila je svoju unutarnju upravu tako što je čitav teritorij države podijeljen na velike župe. Ukupno ih je bilo 23. Za komentar odnosa središnjih i velikožupskih vlasti u vrijeme NDH nemam u Osijeku ni literature, ni zakonskih tekstova iz toga doba. U tom smislu i komentar o funkcioniranju državne i lokalne uprave u vrijeme NDH ostavljam za neku drugu priliku. Upravnu podjelu NDH dat ću u slijedećoj tablici.

¹⁸ I. Mužić, n. dj., str. 315.

Tablica 1**Velike župe u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj¹⁹**

Velika župa	Broj:			
	upravnih kotara	kotarskih ispostava	općina	gradova
1. Baranja (sjed. Osijek)	7		72	2
2. Bilo Gora (sjed. Bjelovar)	7		51	3
3. Bribir-Sidraga (sjed. Knin)	2		3	
4. Cetina (sjed. Omiš)	6		27	
5. Dubrava (sjed. Dubrovnik)	7		31	1
6. Gora (sjed. Petrinja)	7	1	48	2
7. Hum (sjed. Mostar)	6	1	25	1
8. Krbava-Psat (sjed. Bihać)	7	3	31	1
9. Lašva-Gvaž (sjed. Travnik)	5	2	28	1
10. Lika-Gacka (sjed. Gospić)	5		19	1
11. Livac-Zapolje (sjed. Nova Gradiška)	8		81	2
12. Modruš (sjed. Ogulin)	4		29	
13. Pliva-Rama (sjed. Jajce)	8	2	28	1
14. Pokupje (sjed. Karlovac)	4		32	1
15. Posavje (sjed. Brod)	6	3	64	1
16. Prigorje (sjed. Zagreb)	7		44	
17. Sana-Luka (sjed. Banja Luka)	5	1	38	1
18. Usora-Soli (sjed. Tuzla)	8		46	1
19. Vinodol-Podgorje (sjed. Senj)	6	1	21	1
20. Vrhbosna (sjed. Sarajevo)	7	4	54	1
21. Vuka (sjed. Vukovar)	10		156	7
22. Zagorje (sjed. Varaždin)	10		72	2
23. Glavni grad Zagreb				1
Nezavisna Država Hrvatska	142	18	1000	31

¹⁹ Šematizam Nezavisne Države Hrvatske, Upravna i sudbena podjela, NDH, Nakladni odjel Hrvatske državne tiskare, Zagreb, 1941., str. 22.

LOKALNA SAMOUPRAVA I SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Od proglašenja suverene i neovisne Republike Hrvatske pitanje njenog unutarnjeg ustroja predstavlja zasigurno jedno od značajnijih državno-pravnih, političkih, upravnih, gospodarskih i kulturnih problema s kojima se suočava nova država. U tom smislu, u samom Ustavu Republike Hrvatske u poglavlju Ustrojstvo lokalne (mjesne) samouprave i uprave u članku 131 stoji: "Županija je jedinica lokalne uprave i samouprave. Područja županija određuju se zakonom tako da one budu izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika i sposobne da budu prirodne samoupravne cjeline u okviru Republike.

Ustrojstvo i djelokrug županijskih tijela određuju se zakonom. Veliki se gradovi mogu zakonom urediti kao županije.²⁰

U pravcu oživotvorenja ustavnih odredaba Vlada Republike Hrvatske je tijekom 1991. donijela Nacrt zakona o području županija. Tim je zakonom bila podijeljena na 17 županija, s tim što je grad Zagreb trebao imati poseban status kao glavni grad Hrvatske. No, ovaj nacrt skinut je s dnevnog reda u Saboru Republike Hrvatske, tako da prvi višestranački sabor nije uspio donijeti ni zakon o županijama, ni zakon o lokalnoj upravi i samoupravi. Shematiku podjele Hrvatske prema bivšem Nacrtu zakona o području županija prikazat ćemo tablicom, kako bi čitatelji mogli uvidjeti njihove osnovne značajke.

Tablica 2

Pregled stanovnika i prostorne veličine županija prema Nacrtu Zakona o području županija Stanovništvo popis 31. III. 1991.

Županija	Središte	Broj stanovnika	Veličina km ²	Općine
1. Vukovarska	Vukovar	231.660	2.445	Vukovar Vinkovci i Županja
2. Osječka	Osijek	382.405	4.581	Osijek B. Manastir Valpovo D. Miholjac Našice Orahovica i Đakovo
3. Požeška	Požega	274.332	3.850	Sl. Brod Požega Nova Gradiška i Pakrac
4. Virovitička	Virovitica	140.628	2.887	Virovitica Grubišno Polje Daruvar P. Slatina i Garešnica
5. Bjelovarska	Bjelovar	250.577	3.644	Koprivnica Križevci Vrbovec Čazma Bjelovar Đurđevac
6. Varaždinska	Varaždin	307.021	1.950	Varaždin Čakovec Ivanec Novi Marof i Ludbreg
7. Krapinska	Krapina	169.750	1.480	Krapina Pregrada Zabok Klanjec Donja Stubica Zlatar-Bistrica i Sv. Ivan Zelina

Županija	Središte	Broj stanovnika	Veličina km ²	Općine
8. Zagrebačka	Zagreb	953.607	1.928	Susedgrad Črnomerec Centar Medveščak Maksimir Dubrava Trešnjevka Trnje Peščenica i Novi Zagreb - uže gradsko područje Zaprešić Samobor Velika Gorica Sesvete i Dugo Selo
9. Sisačka	Sisak	262.167	4.416	Sisak Ivanić-Grad Kutina Novska Petrinja Glina Kostajnica i Dvor
10. Karlovačka	Karlovac	231.905	4.671	Karlovac Ozalj Jastrebarsko Duga Resa Ogulin Slunj Vojnić i Vrginmost
11. Riječka	Rijeka	313.925	3.487	Opatija Rijeka Crikvenica Cres-Lošinj Krk Delnice Čabar i Lošinj
12. Pazinska	Pazin	204.346	2.820	Buje Buzet Pazin Poreč Rovinj Pula i Labin
13. Gospićka	Gospić	91.813	4.999	Senj Rab Pag Otočac Gospić i Korenica
14. Zadarska	Zadar	217.656	4.124	Zadar Biograd Benkovac Obrovac Gračac i Donji Lapac
15. Šibenska	Šibenik	152.025	2.939	Šibenik Drniš Knin
16. Splitska	Split	472.224	4.501	Trogir Kaštela Solin Split Omiš Makarska Sinj Imotski Vrgorac Brač Hvar i Vis
17. Dubrovačka	Dubrovnik	128.124	1.816	Ploče Metković Korčula Lastovo i Dubrovnik

ZAKLJUČAK

Pred nama je izrada novog zakona. Može se očekivati da će u novi zakon biti više ugrađeno i povijesno iskustvo – pri tome mislim da će zakonodavac imati pred sobom posebno zakon iz 1886. godine, kao i Radićeve natuknice o županijskom ustroju. Što se, pak, tiče broja županija, mislim da je desetak optimalan broj, ukoliko se želi postići ravnoteža između središta i "provincije". Preusitnjene županije, kako je to inaugurirao Nacrt Zakona o području županija, zasigurno ne mogu biti izražaj povijesnih, prometnih i kulturnih čimbenika, a pogotovo ne prirodna samoupravna cjelina. Svođenje, pak, Hrvatske na poznate četiri makroregije i njihovo zakonsko uobličavanje u županije odvelo bi, vjerujem, Hrvatsku u preveliku decentralizaciju, koja bi zasigurno negativno utjecala na još nedovršeni proces hrvatske nacionalne integracije. Stoga preporučam, što se broja županija tiče, modifikaciju i nadogradnju Zakona o županiji i o uređenju uprave u županiji i kotaru iz 1886. godine, a Radićevu koncepciju oko podjele nadležnosti između središnjih i županijskih vlasti. To tim više što je Sabor Republike Hrvatske u novoj reorganizaciji vlade prihvatio Zakon prema kojem su državna ministarstva samo ona unutarnjih poslova, vojno i vanjskih poslova. Nadležnosti iz ostalih ministarstava, prema mome sudu, mogu dijelom biti uključene i u lokalnu

(županijsku) upravu i samoupravu. Nadalje, ne bi trebalo robovati modelu da sve županije budu podjednake veličine (stanovništvo, teritorij), kao i što najveći gradovi u pojedinim područjima ne moraju biti središta županija. Tim više što pojedini gradovi (ukoliko nisu središta županija) mogu imati poseban status (npr. aktualno pitanje Požega-Brod). Na kraju, Hrvatska je, ulazeći iz feudalnog u građansko društvo, imala mnoštvo upravnih promjena, pa treba očekivati da danas, kad ponovno ulazimo u građansko društvo, po običaju ponovimo povijest. No, nešto iz nje i naučimo.

LITERATURA

- Branko Babac, *Hrvatsko političko-upravno ustrojstvo o strategijskom značenju*, Ekonomski institut Zagreb, Zagreb, 1992.
- Ivan Beuc, *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 1985.
- Josip Bösendorfer, *Crtice iz slavonske povijesti*, Osijek, 1910.
- Ferdo Čulinović, *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka*, Knjiga I, Školska knjiga, Zagreb, 1956.
- Antun Dabinović, *Hrvatska državna i pravna povijest*, Matica hrvatska, Zagreb, 1940.
- Miroslava Despot, *Industrija i trgovina građanske Hrvatske 1873-1880, Građa za gospodarsku povijest Hrvatske*, JAZU, knj.18, Zagreb, 1979.
- Mirjana Gross, *Počeci moderne Hrvatske*, Globus, Zagreb, 1985.
- Hrvatski zakoni, IX, Upravni zakoni*, drugo izdanje, Zakoni i naredbe o upravi gradskih i seoskih općina, Hartman (St. Kugli), Zagreb, 1887.
- Nada Klaić, *Povijest Hrvata u razvijenom srednjem vijeku*, Školska knjiga, Zagreb, 1976.
- Vjekoslav Klaić, *Povijest Hrvata*, knjiga 1-5, Matica hrvatska, Zagreb, 1985.
- Marko Kostrenčić, *Nacrt historije hrvatske države i hrvatskog prava*, Školska knjiga, Zagreb, 1956.
- Ivan Krbek, *Razvoj organizacije hrvatske uprave*, Obzor, Spomen knjiga 1860-1935, Tipografija DD, str. 55-57, Zagreb, 1936.
- Anto Milušić, *Politički i pravni aspekti općinskih izbora u Hrvatskoj i Slavoniji godine 1920*. Zbornik Historijskog instituta Slavonije, br. 7-8, Slav.Brod, 1970.
- Ivan Mužić, *Stjepan Radić u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, Matica hrvatska, Zagreb, 1988.
- Narodne novine*, br. 56, god. XLVI, Zagreb, 22. XII.1990.
- Eugen Pusić, "Lokalna samouprava", *Naša zakonitost*, god. 44, Zagreb, 1990, br. 11-12.
- Sbornik zakonah i naredabah*, Zagreb, 1985., br. 34.
- Hodimir Sirotković, *Organizacija uprave u Hrvatskoj i Slavoniji u njenom građanskom razdoblju (1848-1918)*, Godišnjak, Sarajevo. 1975, br. 23.
- Šematizam Nezavisne Države Hrvatske*, knjiga I, *Upravna i sudbena podjela NDH*, Nakladni odjel Hrvatske državne tiskare, Zagreb, 1941.
- Ferdo Šišić, *Pregled povijesti hrvatskog naroda*, Matica hrvatska, Zagreb, 1975.
- Ferdo Šišić, *Povijest Hrvata u vrijeme narodnih vladara*, Zagreb, Narodne novine, 1925.

Tado Smičiklas, *Poviest Hrvatske*, dio prvi, Matica hrvatska, Zagreb, 1882.

Božena Vranješ-Šoljan, *Stanovništvo građana Banske Hrvatske na prijelazu stoljeća*, Školska knjiga - Stvarnost, Zagreb, 1991.

HISTORICAL SURVEY OF THE DEVELOPMENT OF THE ŽUPANIAN GOVERNMENT AND AUTONOMY IN CROATIA

Josip Vrbošić

Faculty of Law, Osijek

Croatia's interior constitution has been characterized throughout history by the župania institution. It appears already in the 10th century and remains until the year 1918. In the early days Old-Croatian župas existed as centers of power. The later king's županias were not a continuation of Old-Croatian župas. The king's županias were, in their field of work, depending on the circumstances in Croatia and Europe, in constant opposition to the rulers. In certain periods of development županias had the status of territorial-publicly-legal bodies with broad autonomy, resembling today's provincial government and autonomy. There were also times when the županias were reduced exclusively to legal institutions. The last legal intervention in regulating the system of županias in Croatia was the Law on the Constitution of Županias and the Administrative Organization of Županias and Counties from 1886, according to which the županias were political and territorial units with pronounced government and autonomy. It is my belief that the starting point for a contemporary regulation of the position of županias, should, on the one hand, be this very law as well as the provisions of the HSS and Stjepan Radić Constitution, as elements of Croatian tradition, while, on the other hand, it should be the European Charter on Local Autonomy as an element of modernity.