

Gordana Kos

Arhiv Hrvatske
Marulićev trg 21
Zagreb

ZAGREBAČKA ŽUPANIJA (1848-1918)

UDK 353 (497.13) "1848/1918" (091)

Pregledni članak

Primljeno: 3. 11. 1991.

Radnja govori o županijskom uređenju na području Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Zagrebačka županija je u toku svog postojanja prošla kroz šest reorganizacija, od kojih su posebno važne one nakon osnutka Zemaljske vlade. Tada jača centralizacija, pa se gubi status posebnih samoupravnih organa. Njihov broj se kroz reorganizacije mijenja. Nakon posljednje ih je bilo osam. Poslovanje u Zagrebačkoj županiji vršili su županijska skupština, upravni odbor, županijska oblast i veliki župan.

Govoreći o povijesti institucije Županije zagrebačke, ne možemo ne osvrnuti se na povijesna zbivanja koja su odredila razvoj i djelovanje same institucije.

Županija kao institucija do 1848. godine u osnovi je plemićka zajednica (*universitas nobilitum*).

Nakon ukidanja feudalizma javna uprava Habsburške Monarhije odnosno Austro-Ugarske Monarhije prolazi kroz šest reorganizacija u vremenskom periodu od 1848. do 1918. godine.

Na osnovi Ustava od 4. ožujka 1849.¹ godine izdao je austrijski ministar unutrašnjih poslova 12. lipnja 1850. godine naredbu o "ustrojstvu političkih, upravnih vlasti u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji".²

¹ Zemaljsko-vladin list za krunovinu Hrvatsku i Slavoniju, Zagreb 1850, str. 9.

² isto, str. 36.

Vrhovni organ u Hrvatskoj bila je prema toj naredbi Banska vlada na čelu s banom. Teritorij Hrvatske podijeljen je na šest županija, među kojima je bila i Zagrebačka županija. Županije koje su formirane poslije ukidanja feudalizma postaju s vremenom upravni organi suvremene građanske države koja se postepeno stvara. Teritorij županije bio je podijeljen zbog lakšeg upravljanja na posebne upravno-političke kotare³. Na čelu županije nalazi se veliki župan, a na čelu kotara podžupan. Kotarske vlasti bile su neposredno podređene županijskim. Zagrebačka je županija imala šest kotara: Zagreb, Samobor, Sv. Ivan Zelina, Sisak, Jastrebarsko i Karlovac. Velikog župana imenovao je na prijedlog bana kralj. Županijske vlasti bile su potčinjene Banskoj vladi.

U nadležnost županijskih vlasti spadali su: upravni, politički, financijski i drugi poslovi. Najvažniji organ županijske samouprave bila je županijska skupština i upravljajući odbor, koji je bio u neku ruku izvršni organ županijske skupštine. No, u načelu ove upravne organizacije nisu bile dugog vijeka. Već 31. prosinca 1851. godine Carskim patentom ukinut je Ustav iz 1849. godine, te su proklamirana opća načela "za organske uredbe u krunovinah cesarevinah austrijske", čime je u upravi uspostavljen apsolutizam. U to kratko vrijeme (od prosinca 1850. do prosinca 1851.) uprava nije još provedena u smislu naredbe od 12. lipnja 1850. godine, te kao vrhovni državni organ u Hrvatskoj i Slavoniji još djeluje Banskog vijeće, a od početka 1851. godine do kraja 1854. godine Banska vlada. Ovo bi bila prva reorganizacija.

Načela organizacijske uprave u monarhiji proklamirana Carskim patentom 31. prosinca 1851. godine (tzv. Silvestarski patent) provedena su Naredbom Ministarstva unutrašnjih poslova, pravosuđa i financija od 19. siječnja 1853. godine (izdana na osnovi carskog rješenja od 14. rujna 1852. godine)⁴. S tim u vezi izdana je naredba Ministarstva unutrašnjih poslova od 30. travnja 1854. godine kojom je ukinuta u Hrvatskoj i Slavoniji Banska vlada, a umjesto nje postao je vrhovni državni organ C. k. Namjesništvo (Staathalterei)⁵, a kao službeni jezik uveden je njemački.

Novom reorganizacijom ukinute su stare županije. Sada je teritorij Hrvatske podijeljen na pet županija. Križevačka je županija pripojena Varaždinskoj županiji. Za Zagrebačku županiju formirani su ovi kotarevi: Bosiljevački, Modruško-potočki, Karlovački, Jastrebarski, Pisarovinski, Sisački, Moslavački, Velikogorički, Samoborski, Stubički, Zagrebački, Dugoselski, Svetoivanski, Vrhovački i grad Karlovac, te porezne općine kojih je ukupno bilo 377. Županijska oblast bila je pod neposrednom vlašću C. k. Namjesništva, osim u pitanjima neposrednog poreza, a u tom je slučaju bila podređena zemaljskoj poreznoj vlasti. Županija se starala o održavanju mira, sigurnosti i javnog reda na cijelom svojem području. O promjenama je morala izvještavati Namjesništvo. Županija je zatim u svojoj nadležnosti imala popisivanje i novačenje, zatim sudjelovanje u poslovima preprege, opskrbe i ukonačivanja vojske. Također je rukovodila ždreba-

³ isto, Zagreb 1854, str. 273.

⁴ isto.

⁵ isto.

njem, zatim davanjem vojnika, te odlučivala o vremenskom oprostima od vojnih službi. Slijedeće o čemu je županija odlučivala, bilo je izdavanje dozvola za gradnju cesta, mostova, kanala, isušivanja i navodnjavanja. Brinula je i o njihovom održavanju. Surađivala je s upravom u pogledu izgradnje škola, crkvi i župa. Propisivala je namete pojedinim općinama radi izgradnje javnih objekata. U oblasti obrta i trgovine županija je dodjeljivala povlastice za kovaonice, staklane, varionice, vapnenice, ciglane, zatim za održavanje nedjeljnih sajmova. Sudjeluje u izdavanju dozvola zajedno s rudarskim vlastima, odlučuje o podjeli zemljišta na katastarske čestice ("komadanje i lučenje zemlje"). Stavljala je šume pod zabranu, odlučivala o dozvolama nastalim po odobrenim eksproprijacijama, izdavala dozvole za nošenje oružja.

Treća reorganizacija provedena je 1861. godine poslije ukidanja apsolutizma na osnovi "Naputka za privremeno uređenje županija, slobodnih kotara, slobodnih Kraljevskih gradova, povlaštenih trgovišta i seoskih općina u kraljevinah Hrvatskoj, Slavoniji i Dalmaciji".⁶ Naputak iz 1861. godine uspostavlja "konstitucionalni sustav i pokazuje obilježja decentralizacije". Ovim Naputkom uspostavljeno je sedam županija: Zagrebačka, Riječka, Varaždinska, Križevačka, Virovitička, Požeška i Srijemska. Na čelu županije je veliki župan, zatim uz njega u upravi sudjeluju prvi i drugi podžupan. Pored ovih, županijski činovnici bili su: veliki bilježnik s podbilježnikom i arhivarom, županijski odvjetnik, blagajnik s podblagajnikom, dva ili više velikih županijskih sudaca, također i kotarski pristavi, računski činovnik, fizik (liječnik) sa ranaricima i drugim pomoćnim zdravstvenim osobljem, mjernik, povjerenik sigurnosti sa stražarom, pisari, veterinar, nadzornik svilarstva. Činovnike je birala županijska skupština. Županija je imala upravnu i sudsku funkciju. Svi važniji upravni predmeti morali su se rješavati u županijskoj skupštini. Manje važne su rješavali županijski činovnici, posebno podžupani. Oni su bili dužni izvijestiti o rješavanju tih pitanja u prvoj slijedećoj županijskoj skupštini. Osim toga županijska skupština je donosila polugodišnji proračun troškova administracije, te ga podnosila Namjesničkom vijeću na odobrenje. Županijski suci vršili su sudbenost u okviru nadležnosti gradski delegiranih kotarskih sudova. Viša je sudbenost bila u nadležnosti Kraljevskog županijskog sudbenog stola za područje Zagrebačke županije. Međutim, izgleda da se ta odredba nije sprovela, jer je Dvorska kancelarija naredila već 1862. godine da se u svakoj županiji osnuje posebni županijski sudbeni stol neovisno od županijske uprave.

Županijska skupština bila je sastavljena od punoljetnih, samostalnih i neporočnih muškaraca koji su bili zemljoposjednici i plaćali realni porez barem u iznosu od 50 forinti ili su bili registrirani kao tvorničari, trgovci ili brodovlasnici, a plaćali porez barem 40 forinti, niže svećenstvo barem 5 forinti zemljarine ili dohodarine, te osobe koje su diplomirale na sveučilištu ako su platili barem 10-20 forinti dohodarine.

⁶ Sbornik zakonah i naredabah, valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, Zagreb 1861.

Posebno je važan period županijskog uređenja nakon osnutka Zemaljske vlade. U županijskom uređenju dolazi do tri bitne promjene i to u godinama 1870., 1874. i 1886.

Poslije Hrvatsko-ugarske nagodbe izvršena je četvrta reorganizacija uprave čiji je cilj bio jačanje centralizacije uprave. Županija je i dalje sedam. Zakonskim člankom XVII od 20. prosinca 1870. godine "ob ustrojstvu županija"⁷ zadržana je uglavnom stara podjela na županije, kotareve i gradove odnosno općine. Ovom reorganizacijom županije su prestale biti posebni samoupravni organi. One su u stvari bile oblasti druge, a samo u nekim pitanjima prve molbe. Županije su imale samo oblik samoupravnih organa utoliko "što su se svi poslovi dodijeljeni županiji rješavali u skupštini na sjednici upravnog odbora". U neposrednoj vezi sa županijom bila je kotarska oblast kao politička oblast prve molbe. Vlada je međutim mogla mimo županijske skupštine provesti stanovite poslove, jer je podžupan, koji je bio prvi činovnik županije, bio dužan izrađivati i obavljati sve poslove, koje mu je povjerila Vlada ili veliki župan.

Peta reorganizacija uprave provedena je Zakonom "ob ustrojstvu političke uprave" od 15. studenog 1874. godine.⁸ Ovim zakonom građansko područje Kraljevine Hrvatske i Slavonije dijeli se na osam županija i to: Zagrebačka sa sjedištem u Zagrebu, Riječka sa sjedištem u Rijeci, Varaždinska sa sjedištem u Varaždinu, Križevačka sa sjedištem u Križevcima, Bjelovarska sa sjedištem u Bjelovaru, Virovitička sa sjedištem u Osijeku, Požeška sa sjedištem u Slavonskoj Požegi i Srijemska sa sjedištem u Vukovaru. Teritorijalna nadležnost županija ovim zakonom nije određena. To je učinjeno tek Naredbom Zemaljske vlade od 5. veljače 1875. g. o izdavanju "Zakona ob ustrojstvu političke uprave". Područje Hrvatske i Slavonije bilo je tada podijeljeno na osam županija. To je razdoblje od 1875-1886. godine. Županija zagrebačka kao i ostale županije bila je isključivo upravni organ koji je zadržao oblik samouprave jedino u postojanju županijske skupštine koja je rješavala samo sporove nekih predmeta iz vlastitog djelokruga više općina ili podžupanija. Zagrebačka se županija sada dijeli umjesto na kotareve, na podžupanije i to: Zagreb, Sisak, Jastrebarsko i Karlovac.

U sjedištu županije, tj. Zagrebu, na čelu se nalazi veliki župan, a na čelu podžupanije nalazi se podžupan. Podžupanija je također imala svoju skupštinu koja je imala nešto širi djelokrug od županijskih skupština. Podžupanijska skupština rješavala je pitanje mreže odnosno teritorijalnog područja općine, izdavala dozvole za otuđivanje općinske imovine, nabavu pokretnina i nekretnina, uzimanje zajma, odobrivala općinske namete, nadzirala upravu općine i same podžupanije.

Zastupnici u podžupanijskim skupštinama birali su se na izborima. Skupština Zagrebačke županije sastojala se od zastupnika podžupanija i virilista.

⁷ isto, Zagreb 1870.

⁸ isto, Zagreb 1874, str. 425.

Županije, odnosno podžupanije bile su najvećim dijelom pod nadležnošću podžupanijskog ureda podžupanije. U djelokrug ureda spadali su svi poslovi koje mu je povjerila Zemaljska vlada tj. Odjel za unutrašnje poslove, te Odjel za bogoštovlje i nastavu iz svoje nadležnosti ili iz nadležnosti zajedničke vlade ukoliko su takovi bili povjereni Zemaljskoj vladi, te poslovi koji su tada spadali u nadležnost kotarskog ureda i županije u prvom i drugom stepenu, ukoliko nisu dati u nadležnost novoj županijskoj ili podžupanijskoj skupštini. Podžupanija je u biti kotarska oblast koja je djelovala prije i poslije vremenskog perioda od 1875-1886. godine.

Posljednja odnosno 6. reorganizacija uprave u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji provedena je Zakonom od 5. veljače 1886. godine.⁹ Bitan momenat ove posljednje reorganizacije uprave je i sjedinjene Vojne krajine sa građanskom Hrvatskom, čije je sjedinjenje definitivno završeno 1881. godine.

U ovom periodu, odnosno od 1877-1918. godine županija djeluje kao samoupravni organ. Reorganizacija je rezultirala spajanjem odnosno ukidanjem nekih županija, te stvaranjem novih s tim da ukupan broj ostaje isti tj. osam i to su bile: Modruško-riječka, Zagrebačka, Varaždinska, Bjelovarsko-križevačka, Virovitička, Srijemska i Ličko-krbavska. Umjesto na podžupanije Zagrebačka županija ponovno se dijeli na kotareve kojih je sada 16 i imaju znatno manja područja (Kotarske oblasti: Dugo selo, Dvor na Uni, Jastrebarsko, Karlovac, Kostajnica, Pisarovina, Petrinja, Glina, Sv. Ivan Zelina, Donja Stubica, Sisak, Samobor, Topusko, Velika Gorica, Zagreb). Prema zakonu od 5. veljače 1886. g. županije vrše poslove samouprave preko skupštine. "Značajno je da se pri popunjavanju članstva skupštine (50%) primijenio sistem popunjavanja bez izbora (najjače oporezovani i činovništvo), a tek druga polovica članova popunjavala se izborima, ali javnim i usmenim pred predstavnikom kotarske vlasti. Broj članova skupštine ovisio je o broju stanovništva, jer se na svakih 2.000 stanovnika birao jedan skupštinar (prema Khuenovom sistemu)". Županijska skupština u ovom razdoblju imala je u svojem djelokrugu donošenje statuta, pravo raspravljanja o predmetima javnog interesa, obraćanje Saboru peticijama, rješavanje sporova između općina zbog teritorija, rješavanje sporova među nižim upravnim organima zbog nadležnosti, upravu županijskom imovinom, izbor verifikacijskog odbora (za izbor skupštinaru) i upravnog odbora županije, te nadzor nad općinskom, kotarskom i županijskom upravom s pravom na zahtjev Vladi da se ispravi nedostatak. Protiv zaključaka županijske skupštine stranka je mogla uložiti žalbu u određenom roku Zemaljskoj vladi čije je rješenje bilo konačno. Županijska skupština sazivala se dvaput godišnje, u proljeće i jesen, a obavijest o održavanju morala se objaviti 8 dana prije.

Pored županijske skupštine znatna upravna ovlaštenja imao je upravni odbor županije. Jedan dio članova odbora birala je skupština, njih 6, a drugi dio bio je članom odbora po svojoj funkciji (veliki župan,

⁹ isto, Zagreb 1886, str. 8-50.

podžupan, vijećnik, inženjer, nadšumar, školski nadzornik, narodno-gospodarstveni izvjestitelj i porezni nadzornik). Upravni odbor imao je djelokrug: poslovi autonomne i javne uprave, porezni i disciplinski poslovi. Zaključcima upravnog odbora morali su se pokoriti svi upravni i općinski organi. Djelokrug upravnog odbora u poslovima autonomne uprave obuhvaćao je raspravljanje o stanju svake pojedine upravne grane te odlučivanje o mjerama da se poslovi normalno odvijaju i unaprijede, ispitivanje i odabiranje općinskih proračuna i trgovišta koja nemaju magistrat te ako općinski namet prekoračuje 20% izravnog poreza, odobravanje općinskog nameta do 40% izravnog poreza, ispitivanje i potvrda općinskih računa, odobravanje otuđivanja općinske imovine, nabava pokretnina i nekretnina, te uzimanje zajma općinama, rješavanje žalbi na rad županijskih i kotarskih namještenika, rješavanje urbarskih predmeta, koji su dati županiji u nadležnost, izdavanje dozvola da se šumsko zemljište pretvori u druge kulture, te izricanje kazne zbog neovlaštene promjene kulture i nepošumljavanja, stavljanje šuma pod zabranu, davanje dozvola za nedjeljne sajmove, briga o školstvu i drugo. Protiv rješenja upravnog odbora donesenom u prvom stepenu stranci je pripadalo pravo žalbe Zemaljskoj vladi. Djelokrug upravnog odbora u poreznim poslovima predstavljao je nadležnost u poslovima zajedničke vlade, pa je u tom smislu bio ograničen na promjenu i izvršavanje zajedničkih zakona i propisa izdanih po ministru financija. Po tom pitanju upravni odbor je saobraćao sa Financijskim ravnateljstvom u Zagrebu. U poreznim poslovima upravni odbor je bio drugostepeni organ. Djelokrug upravnog odbora u disciplinskim poslovima vršio se putem karnostnog povjerenstva, a sastojao se u donošenju disciplinske kazne protiv namještenika županije i drugih. Upravni odbor rješavao je poslove iz svog djelokruga kolegijalno na sjednicama. Bio je dužan obavještavati bana svake pola godine o stanju uprave u županiji. Na čelu upravnog odbora bio je veliki župan.

Kraljevska županijska oblast imala je najšira ovlaštenja. U njenom sklopu nalazile su se slijedeće referade: opći poslovi, zdravstvo, tehnički poslovi, šumarski poslovi, prosvjeta, gospodarstvo, porezni poslovi i diobni. U djelokrugu Zagrebačke županije bila je sva javna uprava ukoliko nije pripadala Vladi, županijskoj skupštini, upravnom odboru županije i kotarskim oblastima.

U djelokrug županijske oblasti spada održavanje javnog reda i mira, briga da se izvršavaju zakonski propisi s pravom da koriste i vojničku pomoć, rješavanje u prvoj instanci svih pitanja koja su nastala između općina, te općina i kotara, kao i među kotarima. Javna građevna uprava na području županije ukoliko nije spadala zajedničkoj ili autonomnoj vladi, rješavanje svih pitanja koja nastaju u vezi sa gradnjom cesta, mostova, kanala, uređenjem potoka, navodnjavanja i isušivanja ukoliko ta pitanja nisu spadala u nadležnost sudova. Izdavanje listova za kućarine, dozvole za sabiranje u dobrotvorne svrhe, rješavanje sporova u vezi sa eksproprijacijom, izdavanje dozvola za plovidbu na rijekama ako to pravo nije bilo pridržano vladi te drugi poslovi. Poslove iz svog djelokruga

županijska oblast je rješavala kao prvostepeni organ, a žalbe protiv rješenja kotarskih oblasti ukoliko nisu bile pridržane upravnom odboru županije kao drugostepeni organ.

Veliki župan je bio pouzdanik vlade, jer ga je kralj imenovao na prijedlog bana. Stoga je on bio kontrolni organ vlade te je vršio nadzor nad samoupravnom i političkom upravom županije i kotara. On je, doista, bio na čelu županije. Na čelu županijske oblasti bio je podžupan, koji je bio podređen velikom županu i njemu je bio odgovoran za rad županijske oblasti.

Stvarna nadležnost (poslovanje) u Zagrebačkoj županiji bila je dakle podijeljena između županijske skupštine, upravnog odbora, županijske oblasti i velikog župana.

LITERATURA

F. Vrbanić, Rad hrvatskog zakonodavstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijih vremena, Rad JAZU, XCIV, Zagreb 1889; Rad JAZU, CI, Zagreb 1890; Rad JAZU CXIV, Zagreb 1893.

M. Smrekar, Priručnik za političku upravnu službu u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, I, Zagreb 1900.

I. Žigrović-Pretočki, Upravno pravo Kraljevine Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav, Bjelovar 1911.

I. Beuc, Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj, Slavoniji i Dalmaciji, Zagreb 1985, str. 263-265 i 290-294.

Zusammenfassung

DER AGRAMER KOMITAT (1848-1918)

In seinem Text "Der Agramer Komitat 1848-1918" spricht der Autor über die Komitatsorganisation in Kroatien, Slavonien und Dalmatien. In dieser Institution sind in diesem Zeitabschnitt sechs Reorganisationen durchgeführt worden. Die Reorganisationen, die nach der Gründung der Landregierung stattfanden, sind besonders wichtig. Zu dieser Zeit stärkte die Zentralisation der Verwaltung, sodass die Komitaten ihre Stellung der abgesonderten autonomen Organe verloren. Sie wurden Behörden der

zweiten und nur in einzelnen Fragen der ersten Instanz. Mit der Zeit wurden sie Verwaltungsorgane eines modernen Bürgerstaates, der allmählich aufgebaut wurde. Die Zahl der Komitaten, die territorial geteilt waren, änderte sich mit den Reorganisationen. Nach der letzten Reorganisation war das Gebiet in acht Komitaten geteilt. Die Komitaten waren, wegen der leichteren Verwaltung, weiter auf die Bezirke geteilt. Der Agramer Komitat war in 16 Bezirke eingeteilt. Die Komitaten waren von den Obergespanen, die der Kaiser auf den Vorschlag des Banus ernannte, geleitet. Die Tätigkeit des Agramer Komitats wurde von der Komitatsversammlung, des Verwaltungsausschusses, der Komitatsbehörde und des Obergespanes ausgeübt.

Übersetzung Deana Kovačec