

Ključni momenti u razvoju upravnog obrazovanja na hrvatskim područjima

*Željko Pavić**

UDK 35.07 (497.5)

352/353 (497.5)

377/378 (497.5)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 5. 7. 2002.

Prihvaćeno: 15. 9. 2002.

U radu se prikazuje razvoj obrazovanja upravnog osoblja od reformi koje u Europi provode apsolutističke monarhije pa sve do druge polovine 20. stoljeća - kameralizam, Političko-kameralni studij u Varaždinu i Zagrebu, Juridički fakultet Kraljevske akademije znanosti u Zagrebu, Kraljevska pravoslovna akademija u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Visoka upravna škola te Viša upravna škola i upravni studij (VI. stupnja).

Ključne riječi: obrazovanje upravnog osoblja, upravno-pravni smjer, upravno-tehnički smjer u proučavanju uprave

Začetak moderne europske države pada u doba prosvijećenog apsolutizma. Velika koncentracija moći u rukama pojedinih vladara bila je moguća tek onda kad su oni uspjeli učinkovito suzbiti pretenzije na vrhovnu vlast svih svojih dotadašnjih konkurenata, kada su se u državnom sustavu izmijenili odnosi snaga između tih dviju suprot-

* Dr. sc. Željko Pavić, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

stavljenih strana. Apsolutistički vladar u toj je borbi uspio zadobiti odlučujuću prevlast oslonivši se na tada novoustrojeni upravni aparat prvih profesionalaca, poglavito u vojno-policijskom segmentu državne vlasti. Vladar sa svojom profesionalnom upravnom silom počinje uspostavljati političku vlast koja sve ostale pretendente isključuje iz sudjelovanja u vršenju vlasti, on dakle stječe monopol fizičke sile, "takvu koncentraciju sredstava prinude protiv koje nasilni otpor pod normalnim okolnostima ne može uspjeti. Državni monopol sile, dakle, ne znači da nitko na teritoriju države nema oružja ili drugih sredstava fizičkog prinuđivanja i da se njima ne služi; znači samo da drugi u neposrednu nasilnu sukobu s državnom silom ne mogu uspjeti."¹

Dakako, vojno-policijska nadmoć u državi utemeljenoj na monopolu prisile u rukama apsolutističkog vladara nije bila sama sebi svrhom niti je bila moguća bez odgovarajuće gospodarske podloge, tj. bez vlasti u ekonomskom smislu. S jedne strane, prosvijećeni vladar koristi se svojom moći da donese niz mjera koje znače napuštanje dotadašnjeg feudalnog ustrojstva i tekovina partikularistički organiziranog društva, a s druge strane poduzima jasne korake prema jačanju gospodarskog stanja u državi. Još u doba rata za austrijsko naslijeđe Marija Terezija potiče svoje ministre da provedu reforme koje su "osnova uopće potiskivanja feudalnih oblika uprave i sudstva, odnosno jačanje države kroz njenu temeljnu moć - financije."² Cijeli taj proces koji je doveo do nove raspodjele političkih snaga morao se odraziti i na idejnom planu. Valjalo je istražiti i objasniti nove društvene odnose, pokazati njihove prednosti ili nedostatke i, što je najvažnije, moralo se pristupiti sustavnom obučavanju osoblja koje će raditi u tako organiziranoj upravi.

¹ Stoga austrijsku caricu Mariju Tereziju savjetuju da poruši sve utvrđene zamke pojedinih feudalaca kako bi uklonila svaku mogućnost pružanja njihova otpora središnjoj vlasti. V. Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, 1996, str. 81.

² "Od uspostavljanja državnog arhiva do kovanja talira 1750., od katastra 1751. do urbara (najprije za Ugarsku, 1767.) i prvog popisa stanovništva (odvija se nakon 1780.) - sve je to tražilo podatke, statistiku, a sve radi jačanja državne vlasti." Šefko Kurtović, *Adalbert Adam Barić: Statistika Europe*, u: Adalbert Adam Barić, *Statistica Europae 1792*; vol. 1. (ured. Ž. Pavić i S. Vranjican), Zagreb, Pravni fakultet, 2001, str. XIX.

Zbog toga se u to doba pojavljuju na sceni političko-kameralne znanosti koje, na temeljima prosvjetiteljskog racionalizma, prvenstveno nastoje usavršavati ljude "djelovanjem državne uprave", s time da pod upravom smatraju "jedinstvo političkih i tehničkih elemenata: vladar i njegov aparat"³. Kameralizam započinje kao nauka o policiji koja je, usko povezana s vojskom, tipični instrument za vršenje vlasti i najučinkovitije sredstvo za uspostavu neograničene moći u rukama apsolutističkog vladara. Tako se u Francuskoj javlja Nicolas de la Mare sa svojim djelom o policiji *Traité de la police* (1704-1728), na njemačkom tlu javlja se, među ostalima, Johann Heinrich Gottlob von Justi s djelom *Grundsätze der Polizeiwissenschaft* (1756), u Austriji bečki profesor Joseph von Sonnenfels publicira svoje *Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft* u tri sveska (1765-1772) itd. Političko-kameralne su se znanosti proširile Europom, i to naročito u zemljama njemačkoga govornog područja. Neki ih autori (A. Tautscher) svrstavaju u tri perioda: rani kameralisti 16. stoljeća (*preteče i pripravljači*) - Melchior von Osse, Georg Obrecht, Christoph Besold i Kasper Klock, razdoblje konca 17. i početka 18. stoljeća (težište na političkoj ekonomiji i gospodarskoj politici) - Johann Joachim Becher, Veit Ludwig von Seckendorff, Philipp Wilhelm von Hornigk, Wilhelm von Schröder, Johann Georg Leib, Theodor Ludwig Lau i Justus Christoph Dithmar, te razdoblje vrhunskih djela u 18. stoljeću (*domšitelji sustava*) - Georg Heinrich Zincke, Johann H. Gottlob von Justi, Joachim Georg Darjes, Johann Friedrich von Pfeiffer, Joseph von Sonnenfels, Johann Heinrich Jung-Stilling, Karl Gottlob Rössig, Theodor Anton Heinrich Schmalz, Karl Heinrich Ludwig Pölitiz i Johann Paul Harl. Njemačka verzija merkantilizma predstavlja zapravo kameralizam.⁴

³ Pusić, cit. dj., str. 22.

⁴ "Državna vlast se stabilizira u apsolutizmu i demokratizmu i država se smatra gospodarom cjelokupnog gospodarskog i političkog života... Svaka država nastoji promicati gospodarski život u vlastitom interesu. Zakoni se većinom odnose na trgovinu, jer se po mišljenju merkantilista jedan narod može najviše obogatiti trgovinom - odatle i ime ovom ekonomskom pravcu - sistemu... Merkantilizam je svakako najtipičniji sistem državne intervencije u gospodarski život. I kao što je u politici vladao čisti apsolutizam, tako je i kod merkantilizma vladao čisti gospodarski apsolutizam." Valdemar Lunaček, *Odabrana djela* (ured. S.Vranjican), Zagreb, Pravni fakultet, 1998, str. 27 i 28.

Jačanje države u političkom i gospodarskom smislu, razvitak političko-kameralnih znanosti te prvi koraci u profesionalizaciji uprave morali su rezultirati potrebom za sustavnim obrazovanjem osoblja koje želi raditi u upravnim organima. Stoga se diljem Europe pojavljuju različiti oblici obrazovanja kadrova za upravu, osobito na njemačkom govornom području. U Prusiji se osnivaju posebne katedre političko-kameralnih nauka u okviru postojećih sveučilišta - u Halleu a.d.Saale 1727. i u Frankfurtu a.d.Oder 1729. godine. Prvi profesori su Simon Peter Gasser u Halleu i Justus Christoph Dithmar u Frankfurtu. Nove se katedre ubrzo osnivaju u Rintelnu, Pragu, Braunschweigu, Beču, Erfurtu, Göttingenu, Giessenu, Napulju i Milanu (sve između 1734. i 1754). U početku samostalna visoka kameralistička škola u Kaiserslauternu pripojena je poslije Filozofskom fakultetu u Heidelbergu kao posebni odsjek.

U skladu s idejama prosvijećenog apsolutizma vladari pristupaju inovacijama i reformama dotadašnjeg državnog upravnog ustrojstva. Tako kraljica Marija Terezija, u sklopu modernizacije središnje državne uprave u Habsburškoj Monarhiji, osniva u Varaždinu (tada "glavnom gradu " Banske Hrvatske) Kraljevsko vijeće - *Consilium regium Croaticum* - kao vrhovno izvršno tijelo koje je u istom rangu kao i Ugarsko namjesničko vijeće. Zapravo to je bio zametak onoga što će poslije postati zemaljskom vladom. Uz to Marija Terezija je odlučila postaviti temelje za školovanje upravnih kadrova u hrvatskoj upravi te je svojom odlukom od 17. srpnja 1769. u Varaždinu osnovala Političko-kameralni studij u kraljevinama Dalmacije, Hrvatske i Slavonije - *Studium politico-camerale in regnis Dalmatiae, Croatiae et Sclavoniae*. Prvim i jedinim profesorom varaždinskog studija postaje tadašnji tajnik Stola sedmorice Adalbert Adam Barić (1742-1813), student i doktor Pravnog fakulteta bečkog Sveučilišta.⁵ Kraljica obvezuje profesora Barića da svoja predavanja i nastavu održava po

⁵ O A.A.Bariću detaljnije v. Kurtović, cit.dj., str. IX-XXIV; Željko Pavić, *Dr. Adalbert Adam pl. Barić - prvi javni profesor političkih i pravnih nauka u Hrvatskoj*, u: Barić, cit.dj., str. 341-354; detaljniji popis literature s biografskim podacima v. u: *Pravni fakultet u Zagrebu 1776-1996*, knjiga III, svezak I, *Nastavnici Fakulteta 1776-1874*, Zagreb, Pravni fakultet, 1996, str.

knjizi koja je tada služila kao udžbenik političko-kameralnih znanosti u čitavoj Monarhiji, tj. po *Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft* bečkog profesora Josepha von Sonnenfelsa.⁶ Obećane su godišnje stipendije studentima koji se istaknu svojim znanjem na ispitima te određuje da će se kod primanja u državnu službu morati voditi računa o uspjehu studenata tijekom njihova studija. Budući da je grad Varaždin stradao u katastrofalnom požaru, političko-kameralni studij premješten je 1769. godine u Zagreb. Kada je 5. kolovoza 1776. kraljevskim mandatom o uređenju školstva osnovana Kraljevska akademija znanosti u Zagrebu (*Regia scientiarum Academia Zagrabiensis*) s tri fakulteta (Filozofski, Teološki i Juridički), političko-kameralni studij pripojen je Juridičkom fakultetu Akademije a Barić postaje profesorom Juridičkog fakulteta bez natječaja, *citra concursum*. Od ukupno četiri redovita profesora (tj. četiri katedre) Barić je profesor policije koji će predavati kameralne i ekonomske nauke (*professor politiae qui accesserit studia cameralia quoque ac aeconomica*).⁷

U svom nastavnom radu Barić je predavao po propisanom udžbeniku Sonnenfelsovu. Kako je taj udžbenik bio tiskan u razdoblju kad je osnovan i kad je djelovao kameralni studij u Hrvatskoj (prvi svezak o nauci o policiji 1765. godine, drugi o nauci o trgovini 1767. a treći o nauci o financijama 1772), studenti su imali priliku učiti i spremati ispite po najnovijoj europskoj literaturi koja je u to vrijeme važila i za

41-85; bibliografija Barićevih radova u: *Pravni fakultet u Zagrebu 1776-1996*, knjiga IV, svezak 1. *Grada za bibliografiju nastavnika Fakulteta*, Zagreb, Pravni fakultet, 1997, str. 21-24; isto u: Pavić, cit.dj., str. 344-345; Eugen Pusić, *Političko-kameralne nauke u 18. stoljeću i Joseph Sonnenfels*, u: *Varaždin u XVIII stoljeću i Političko-kameralni studij Zagreb-Varaždin*, Sveučilište u Zagrebu i Historijski arhiv u Varaždinu, 1972, str. 121-140; Slobodan Štampar, *Ekonomika politika i financijska nauka Josepha von Sonnenfelsa*, isto dj., str. 152-167.

⁶ J.von Sonnenfels (1732. ili 1733-1817) postao je 1763. profesorom političkih znanosti na Sveučilištu u Beču gdje ostaje do 1791. tj. do umirovljenja. "Sonnenfels je bio napredan duh, prožet idejama prosvijećenog apsolutizma i francuskih enciklopedista pa je u svojim radovima predlagao reforme u cilju uklanjanja prevelikih privilegija plemstva, praznovjerja, progona vještica, torture, suvišnih samostana i sl.", Lunaček, cit.dj., str. 330, bilješka 43.

⁷ Već 20. listopada Barić je premješten na Pravni fakultet Akademije u Györu a 1777. na Pravni fakultet Sveučilišta u Budimu gdje je napravio uzornu sveučilišnu karijeru (dekan 1782, rektor 1786). U mirovinu je otišao 1804. na vlastiti zahtjev.

sve ostale studente u Monarhiji.⁸ Budući da Barić nije imao objavljenih radova dok je predavao u Varaždinu odnosno Zagrebu (prve je radove objavio tek 1790), a bio je primoran predavati samo po propisanom udžbeniku, o njegovu nastavno-predavačkom radu možemo zaključiti samo posredno, preko pisмениh radova njegovih studenata - *Positiones* odnosno *Assertiones*⁹ - koje su sve pisane *ex praelectionibus Adalberti Barits ... professoris*. Tada je bio običaj da profesori predavaju i tumače materiju postavljajući i objašnjavajući određene teze a sve u čvrstoj suglasnosti sa sadržajem propisanog udžbenika. U analizi tih (uostalom međusobno vrlo sličnih radova) Lunaček zaključuje da su "napredne ideje za reformu društvenog poretka, s ciljem ukidanja mnogih temeljnih načela feudalnoga pravnog poretka, kako su ih zastupali Sonnenfels i drugi austrijski kameralisti kao i pristaše nauke o prirodnom pravu, pa kako su čak i nazori francuskih enciklopedista, iako djelomice zakukuljeni u shvaćanjima austrijskog prosvijećenog apsolutizma, preko *A. Barića* pa i *N. Škrlca*, koji je nadzirao rad naše političko-kameralne škole, neobično brzo zahvatile slušače te škole."¹⁰ Stahuljak pak uspoređuje studentske teze iz 1770. s tezama iz 1774. te zaključuje da je Barić "svoja predavanja dotjerivao i unapredjivao"!

Odlaskom Barića katedru političko-kameralnih nauka (prema *Ratio educationis* iz 1777. ona nosi naziv *Politica, commercium, & rei aerariae scientia*) preuzima 16. veljače 1777. Franjo Lehnau (Lenau, 1744-1811, doktorirao tek 1781) koji ostaje na katedri više od tri desetljeća (do 1811). Poznato je da je predavanja držao po Sonnenfelsu, i to na njemačkom jeziku, što je rezultiralo relativno malim brojem studenata. Nikakvih pisanih radova Lehnau nije ostavio, ali sačuvane su studentske teze *e praelectionibus Francisci Lehnau* (16 teza između 1800. i 1810. godine).

⁸ O poteškoćama s udžbenikom pisanom na njemačkom jeziku i s Barićevim pokušajima da ga prevede na latinski (sic!) vidi u citiranim radovima, posebice kod V. Bayera.

⁹ Radovi Ivana Nepomuka Bužana iz 1770, grofa Josipa Draškovića iz 1770, Matije Krčelića i Ivana Smendrovića iz 1774.

¹⁰ Lunaček, str. 335-336.

Nakon odlaska Lehnaua na katedri nakratko djeluje Antun Nagy (1774-1847?) koji ostavlja svoj rad u rukopisu *Positiones scientiae politicae, commercialis et rei aerariae 1803. conscriptae per Antonum Nagy, professorem*. U skladu sa Sonnenfelsovom trilogijom i Nagy obrađuje tri glavne teme: policijsku znanost, nauku o trgovini i financijsku nauku. Na taj je način Nagy zasigurno približio tematiku austrijskog udžbenika domaćim studentima a njegova knjiga, prema Herkovu, predstavlja naš prvi udžbenik financijske znanosti.¹¹ Ljudevit Jelačić Bužimski (1792-1851) predaje političko-kameralne nauke na Juridičkom fakultetu od 1811. do 1828. Kako nije ostavio pisana udžbenika, može se po tezama njegovih studenata (koje se ponavljaju iz godine u godinu!) rekonstruirati da su sadržaji njegovih predavanja (*e praelectionibus Lud. Ferd. Jellachich de Buzin*) bile Sonnenfelsove teze koje su u to doba već bile zastarjele. Gotovo u isto vrijeme (1821-1828) djelovao je na Akademiji mladi profesor Antun Ferdinand Albely (1794-1875) koji je predavao na katedri za prirodno pravo, opće javno i međunarodno pravo a prvi se u nas bavio filozofijom prava. Albely se, međutim, smatrao kameralistom (erarijalistom) te je i napisao u Zagrebu djelo *Rudimenta politicae universalis aerarii, quae in latinum compendium redegit A.F. Albely, AA.LL. philosophiae et I.V. doctor, ... 1824.* (u rukopisu).¹² Albelyjevi radovi pokazuju da je on vrlo dobro poznao najnovija znanstvena dostignuća i literaturu na svom području. Uz navedeno napisao je i djelo *Propeutica politicae universalis* u kojem obrađuje užu temu, pitanja narodnog gospodarstva (u rukopisu). Ivan Nepomuk Henfner (1799-1856) nasljeđuje Jelačića kao profesor zagrebačke Akademije (1828-1835).¹³ Godine 1831. u Zagrebu objavljuje svoj rad *Introductio in oeconomiam politicam alias nationalem. Ad recentissimos scientiarum*

¹¹ Nagy Antun, u: Z. Herkov, *Iz povijesti javnih financija, financijskog prava i razvitka financijskih znanosti Hrvatske*, Zagreb, Pravni fakultet, 1985, str. 191-194.

¹² Nakon 172 godine djelo je publicirano kao *Rudimenta ... = Osnove opće financijske znanosti* (ured. S. Vranjican, Ž. Pavić, J. Šimović), Zagreb, Pravni fakultet, 1996, 412 str.

¹³ Nakon Zagreba gdje uz kameralne nauke predaje povremeno više predmeta (trgovačko mjenično pravo, građansko postupovno pravo, prirodno pravo, statistiku i rudno pravo) Henfner 1835. prelazi na Pravni fakultet u Pešti gdje predaje rimsko, kazneno i feudalno pravo.

*politicarum progressus exacta*¹⁴, i to je "prvi moderni udžbenik iz političke ekonomije kojim je označen raskid sa zastarjelim kameralističkim shvaćanjima".¹⁵ Neki autori (J. Kautz) označuju Henfnera kao "prvog mađarskog (!) pisca koji sustavnim djelom obara *sonnenfelsizam* i koji prihvaća naprednije Smithove misli".¹⁶ U ovom radu Henfner je koristio obilnu literaturu o narodnom gospodarstvu pa ga Herkov ubraja među "najnaprednije pisce svojega doba".

Godine 1850. dolazi do reorganizacije visokog školstva u Hrvatskoj te Juridički fakultet ostaje jedina visokoškolska institucija pod nazivom Kraljevska pravoslavna akademija (*Regia academia iuris*) i tako ona održava kontinuitet visokoučilišne nastave u Hrvatskoj od 1776. nadalje. Tada na političko-kameralnom području dolazi do snažne diferencijacije. Uz financijalnu znanost (*scientia rei aerariae*) javlja se financijalno zakonoslovlje (*leges financiales*, oba predaju profesori P. Muhić¹⁷ i B. Lorković¹⁸), državno računoslavlje (*rationaria status*, A. Hudovski,¹⁹ D. Rašić), nacionalna ekonomija (*scientia oeconomiae nationalis*, B. Lorković), ostaju političko-kameralne znanosti (*scientiae politicae, scientiae politico-commerciales*, P. Muhić, A. Bresztyenszky), javlja se statistika (*statistica*, M. Smodek²⁰), pravo trgovačko i mjenbeno (*ius mercantile, ius cambiiale*, A. Molnár, A. Bresztyenszky, F. Vrbanić) te upravno austrijsko zakonoslovlje (M. Smodek).

¹⁴ Objavljena kao: Johannes Henfner, *Uvod u političku ili nacionalnu ekonomiju*, Zagreb, Pravni fakultet, 1995, 272 str., na latinskom originalu i hrvatskom prijevodu.

¹⁵ Stjenko Vranjican, *Doprinos Ivana Nepomuka Henfnera razvoju ekonomskih disciplina na Kraljevskoj akademiji znanosti u Zagrebu*, u: J. Henfner, *Uvod u političku ili nacionalnu ekonomiju*, Zagreb, Pravni fakultet, 1995, str. 267-268.

¹⁶ Herkov, cit. dj., str. 208.

¹⁷ Članci: O porezi 1849, O uplivu naukah i teorijah narodno-gospodarskih na razvoj prava građanskoga 1869, *Financijsko zakonoslovlje i Narodno gospodarstvo* (zapisi s predavanja) 1865/66.

¹⁸ Knjige: *Počela političke ekonomije ili Nauke obćega gospodarstva*, 1889 (pretisak 1993, XI+322 str.); *Politička ekonomija* (zapisi s predavanja), 1881/82. (pretisak Pravni fakultet, 1995, 318 str.), *Razgovori o narodnom gospodarstvu. Po francezkom J. J. Rapeta za hrvatski svijet prir. Blaž Lorković*, 1880. (prijevod) te niz članaka.

¹⁹ *Der Rechenschaftsbericht des Magistratsleiters*, 1890. (članak).

²⁰ *Statistica Europae* (zapisi s predavanja), 1842; *Statistica generalis civitatum Europeanum. Praelectiones academicae* (rukopis), 1843. i 1846.

Osnivanjem modernoga sveučilišta u Zagrebu 1874. godine u njemu djeluje, uz ostale fakultete, Pravoslavni i državoslovni fakultet (pod tim nazivom do 1926. a otada kao Pravni fakultet). Izučavanje uprave orijentira se na dva temeljna područja - na upravnu znanost (*doctrina administrationis*) i upravno pravo (*ius administrationis publicae*) koje obuhvaća upravno materijalno i upravno procesno pravo. Uprava se do 1926. izučava u nizu predmeta pod različitim naslovima: upravna nauka, ustavna i upravna politika, upravna nauka i upravno pravo, upravna nauka i hrvatsko-ugarsko upravno pravo s osobitim obzirom na austrijsko pravo. Upravnu nauku i ustavnu i upravnu politiku predaje profesor Blaž Lorković 1874-1892, ustavnu i upravnu politiku Nikola Tomašić 1892-1897, upravnu nauku i upravno pravo Hugo Štefanić 1897-1899. te Vinko Krišković 1900-1904, 1918-1927, koji 1904-1918. predaje upravnu nauku i upravno pravo s osobitim obzirom na austrijsko pravo.

U tom razdoblju, međutim, nije publicirano niti jedno sistematsko djelo koje bi se pozabavilo problemima tada već složene, profesionalne i diferencirane državne uprave. H. Štefanić 1894. izdaje knjigu *Upravno sudovanje*²¹ a tek Vinko Krišković početkom 20. stoljeća objavljuje u Zagrebu niz radova o upravi i upravnom pravu. Knjigu *Uprava i sudstvo* izdaje 1900,²² rukopise (a) *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo* 1900. i 1901. (*Obći dio* 1902, 99 str.), (b) *Upravna nauka i hrv. ug. upravno pravo* 1912. (I. dio 448 str., II. 108 str., III. 423 str.), (c) *Upravna nauka* 1921. (zapisi s predavanja 1911-1913, 1919-1921), (I. dio 256 str., II. dio *Agrarno zakonoslovlje*, 54 str., III. dio *Upravni postupnik*, 196 str.), (d) *Upravna nauka* 1923. (zapisi s predavanja 1920-1923), (I. dio 254 str., II. dio *Agrarno zakonoslovlje*, 57 str.), (e) *Upravni postupak* 1923. (zapisi s predavanja 1920-1923, 166 str.), (f) *Upravna nauka* 1925. (zapisi s predavanja 1920-1924), (I. dio 252 str., II. dio *Agrarno zakonoslovlje*, 62 str., III. dio *Upravni postupak*, 159 str.); djela bez naznake godine izdanja: (g) *Hrv. ug.*

²¹ Zagreb, Tisak Dioničke tiskare, 95 str.

²² Zagreb, piščeva naklada, 95 str.

upravno pravo 1910, 50 str.+80 str., (h) *Upravna nauka* (s.a.), 294 str., (i) *Upravna nauka*, (s.a.), (I. *Pregled upravne nauke i hrv. upravnog prava*, 46 str., II. *Pregled agrarnog zakonoslovlja*, 20 str.), (j) *Upravna nauka*, oko 1904, 103 str., (k) *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo* (zapisi s predavanja 1900. i 1901), 200 str., (l) *Upravna nauka i ug.-hrv. upravno pravo* (zapisi s predavanja 1909-1911), (m) *Upravno pravo*, (s.a.), 164 str., kao i niz članaka.

Krišković definira upravu (v. pod a) kao "djelatnost države, kojom ona oživotvoruje svoje svrhe. Uprava je u istinu samo jedan dio, jedna vrsta te državne djelatnosti", a upravnu nauku kao "dio državo-slovnih znanosti... koja proučava pojedine vrste državne upravne djelatnosti". Vrlo sumarno prikazuje povijesni razvoj uprave (stari vijek, srednjovjekovnu državu, moderne državne ideje - država dobrobiti, policijska država, pravna država: ideje von Steina, Locka, Montesquieua, Rousseaua), osvrće se na literaturu upravne nauke u Njemačkoj: S. V. L. von Seckendorf, J. H. G. von Justi, R. von Mohl, L. von Stein). Navodi pet velikih upravnih područja - vanjski poslovi, vojna uprava, financijska uprava, pravosudna uprava i unutarnja uprava (svi poslovi koji ne spadaju u prva četiri). Upozorava da se već može govoriti i o međunarodnoj upravi i međunarodnom upravnom pravu (komisija za reguliranje Dunava, poštanska unija iz 1874). Zanimljivo je da ustrojstvo hrvatsko-slavonsko-dalmatinske političke uprave svrstava u poglavlje *Molbeni tečaj* te potanko opisuje zemaljsku vladu, županije, općine i gradske općine i njihove odnose po vertikali. Najveći dio teksta bavi se upravnim pravom.

U svojoj *Upravnoj nauci* (v. pod j) Krišković ističe veliku ulogu uprave u modernoj državi: "U 99% dolazimo u doticaj s upravom, ona nas sasvim okružuje... Moderna je država sa racionalno uređenom upravom." Opisuje vrlo detaljno djelatnosti državne uprave s osvrtom na postojeće zakone, ali i teorije i praksu europskih zemalja (Francuska, Engleska), brani tezu o hrvatskoj kraljevini kao posebnom javnopravnom subjektu različitom od Ugarske te ističe da je ona imala "državnu, državnu pravnu samoupravu (autonomiju)". Dio teksta raspravlja o pravnim osobama (javne zaklade i zavodi, javne udruge,

korporacije, plemenite turopoljske općine, krajiške imovne općine, školske općine, udružene zdravstvene općine, porezne općine), a na kraju se autor osvrće na ustave suvremenih država i tipove ustavnih uređenja - parlamentarna država, monarhijska - te ih uspoređuje s hrvatskim uređenjem. Na kraju je dodatak o pojmu obrtnih zborova, o zemljišnim zajednicama te o ustavnim normama o upravnoj kompetenciji.

U *Hr.-ug. upravnom pravu* iz 1910. (v. pod g) autor raspravlja o temi koja se stalno proteže kroz njegova uvodna predavanja. Smatra da je uprava "glavna emanacija drž. života, jer je ona život državni, zato država ne može u upravnom području da postupa kao jedino po pravnim momentima t.j. upravno područje ne može biti onako u potpunom opsegu vezano zakonom kao što je to sudsko". Autor upozorava na to da uprava ne primjenjuje samo zakone, nego i niz drugih (stručnih, tehničkih) pravila, o čemu svjedoče njegovi primjeri iz "vanjske" uprave, vojne, pravosudne i unutarnje uprave. U tim područjima "ne će uprava postupat po pravnim momentima, nego će udesiti svoju djelatnost u prvom redu po faktičkim prilikama, po drž. interesima i po potrebama naroda, a onda po načelima ekonomskim, kulturnim i t.d." Zakon je za upravu "tek stega, a nije pretpostavka upravne djelatnosti". Upravu, dakle, zakon veže samo toliko "da ne smije prijeći zakonom joj određene granice". Stoga, smatra Krišković, uprava ne znači puku provedbu zakona kao što bi to moglo proizaći iz njezina naziva "eksekutivna vlast". Granice unutar kojih uprava mora djelovati su ustavne norme (politički okvir) te "stega, što ju zakon upravi daje, a ta je pojedinačna pravna sfera" ("temeljna slobodnjačka prava", primjerice sloboda štampe, kretanja, pravo sastajanja, peticije, duševna sloboda, kućno pravo, tajna pisama...). Nadzor nad upravom obavlja parlament, odgovornost ministara koja može biti politička i juristička. Pojedinaac se kao stranka u kontaktu s upravom može zaštititi putem utoka (žalbe), navodi se da u teoriji već postoji zametak civilne odgovornosti države za naknadu štete koju je uprava počinila svojom nezakonitom radnjom (načelo pogrešivosti uprave), no takva odgovornost još ne postoji ni u au-

strijskom niti u hrvatskom pravu. Zaštitu građanima pruža i upravno sudovanje (upravni postupak).

Ivo Krbek drži katedru upravnog prava (s prekidima za Drugog svjetskog rata) od 1928. do 1962. godine. U svom prvom udžbeniku, *Upravno pravo* iz 1932. godine, u drugoj knjizi, obrađuje organizaciju javne uprave. Najprije se bavi općim pojmovima o javnoj službi, zatim problemima koncesionirane javne službe, javnim službenicima (općenito i prema tadašnjem pozitivnom pravu o državnim službenicima), raspravlja o načelima organiziranja javne uprave (upravna centralizacija i decentralizacija, dekoncentracija, teritorijalno i realno organizacijsko načelo, monokratski, individualni i kolegijalni organi, pojedinačna načela organizacije uprave), na kraju prikazuje organizaciju tadašnje državne uprave (vlasti i nadležstva: centralna razina, regionalna i najniža; ustanove i zavodi; vojska i mornarica). Udžbenik *Osnovi upravnog prava FNRJ* iz 1950. godine obuhvaća temeljna pitanja uprave u tadašnjem političkom okružju: najprije se obrađuju opća pitanja (o narodnoj vlasti, načelu diobe i jedinstva vlasti, samoupravi, državnom ustrojstvu, narodnim odborima, teorijski pojmovi o državnoj upravi, položaju uprave u pravnom sustavu), zatim organizacija državne uprave (opća načela, ustrojstvo državne uprave i uprave autonomija, milicije, državnih privrednih poduzeća, novčanih zavoda te društvenih organizacija), odnos građana i državne uprave (upravno osoblje, problematika upravnog akta s upravnim postupkom) te konačno državnu imovinu i kontrolu uprave. Sadržaj *Prava jugoslavenske javne uprave* iz 1961. (knjiga II) obuhvaća organizaciju uprave i javne službenike (općenito o organima državne uprave, o narodnim odborima, o centralnoj upravi i upravi autonomija, specijalnim službama, o upravljanju u ustanovama, o društvenim, privrednim, ekonomskim organizacijama i bankama te o upravnom osoblju. U međuvremenu izlaze nova izdanja udžbenika - *Osnovi upravnog prava* 1950, *Upravno pravo FNRJ* 1955, 1957. i 1958, *Pravo javne uprave* 1960, *Pravo jugoslavenske javne uprave* 1961. i 1962. Uz to ovaj se autor bavi nizom pretežito upravnopravnih ali i općih pravnih problema o kojima piše niz knjiga i monografija: *Stranka u upravnom postupku* 1928, *Dis-*

kreciona ocjena 1937, Sudska kontrola naredbe 1939, Dioba vlasti 1943, Lica u državnoj službi 1948, Odgovornost države za štetu 1954, Upravni akt 1957. kao i niz članaka i rasprava o upravnom pravu i upravi u stručnim publikacijama i medijima.

Dolazak Eugena Pusića na zagrebački Pravni fakultet kao nastavnika na novoustanovljenoj katedri Nauke o upravi 1956. godine predstavlja definitivno odstupanje od normativističko-deskriptivnog tretiranja javne uprave kakav je praktički postojao do tada te znanost o upravi postaje samostalna znanstvena i nastavna disciplina na zagrebačkom Pravnom fakultetu, što je doduše poprilično kašnjenje u usporedbi s razvijenim svijetom, ali je svakako odlučan korak prema novom pristupu proučavanju suvremenog upravnog fenomena. Pusićev prvi udžbenik iz teorije uprave, *Uprava*, pojavljuju se 1961. godine, kasnije skripta pa knjiga *Upravni sistemi* 1988. godine²³. Pusić je autor niza knjiga, među ostalima, o teorijskim i praktičkim problemima uprave i upravljanja - *Američka uprava 1954, Lokalna zajednica 1963, Urban Government for Zagreb 1968, Samoupravljanje 1968, Problemi upravljanja 1971, Varaždin u XVIII stoljeću i političko-kameralni studij 1972* (suautor), *Razvedenost i povezanost 1974, Order and Randomness in Cooperative Systems 1977, Komuna i općina 1981, Upravni sistemi 1985, Kriza, blokade i perspektive 1986* (suautor), *Uprava i društvo 1986* (suautor), *Društvena regulacija 1989, Upravna znanost 1995, Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi 1997, Država i državna uprava 1999.* - kao i mnogih monografija, istraživačkih projekata, članaka, javnih rasprava o središnjoj i lokalnoj upravi odnosno samoupravi.²⁴

Drugi, intenzivniji pravac obrazovanja kadrova za upravu odnosi se na djelovanje Visoke upravne škole u Zagrebu. Ova je visoka škola osnovana 1956. godine s ciljem da se onim kadrovima koji zbog ratnih događanja nisu imali mogućnosti redovitog školovanja pruži pri-

²³ E. Pusić, *Uprava*, Zagreb, Školska knjiga, 1961, 340 str., posljednje, XI. izdanje 1996; E. Pusić, S. Ivanišević, Ž. Pavić, M. Ramljak, *Upravni sistemi*, IV. izdanje, Zagreb, Narodne novine, 1988, 438 str.

²⁴ V. u: Željko Pavić, *Bibliografija radova profesora Eugena Pusića*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 37/1987, broj 3-4, str. 395-427.

lika naknadnog obrazovanja u relativno kraćem vremenu. Škola je zamišljena kao (a) tip specifičnog upravnog studija (kojeg u tadašnjoj državi nije bilo), (b) ustanova koja će biti nositeljem znanstvenog razvoja upravnih disciplina, i (c) kao oblik trajnog sustavnog rada na obrazovanju i usavršavanju upravnog osoblja.²⁵ Studij je započeo kao dvogodišnji studij zatvorenog tipa, ali se postupno otvara prema javnosti te su na njemu ubrzo mogli studirati svi koji su završili srednjo-obrazovne škole, pa je stoga i trajanje studija produljeno prvo na tri godine 1961, a četverogodišnji studij uveden je 1967. godine. Visoka upravna škola postala je standardna visokoškolska institucija koja je 1962. godine ušla i u zagrebačko Sveučilište kao punopravna članica. Onim studentima koji su završili jednu od viših upravnih škola omogućena je vertikalna prolaznost, tj. organiziran im je dvogodišnji nastavak studija na Visokoj školi po posebnom programu (tzv. Upravni studij II).

Škola je imala dvadesetak vlastitih nastavnika i suradnika, posve dobro opremljenu biblioteku s bibliotekarkom i knjižničarkom te sve ostale prateće službe. U nastavnom programu postojali su sljedeći upravni i srodni predmeti: uvod u proučavanje uprave, organizacija i metode rada u upravi, ljudi i materijalna sredstva u upravi, upravni sistemi, opća teorija upravljanja, upravne grane, upravna politika, politika upravnih službi, upravno pravo (Eugen Pusić, Velimir Ivančević, Ema Derosi-Bjelajac, Ivo Golušić, Ivo Dujmović, Milan Ramljak, Željko Pavić), metode i tehnike istraživačkog rada u javnoj upravi (Stanko Petković), osnove sociologije, uvod u društvene nauke, suvremeno društvo (Stjepan Pulišelić, Stanko Petković), primijenjena sociologija (Stanko Petković), socijalna psihologija (Boris Sorokin), politički sistem SFRJ, ustavno pravo, politički sistemi komparativno, suvremeni politički sistemi (Veljko Mratović, Dragan Medvedović), statistika i njena primjena u upravi (Ranko Frua, Marija Branica).

²⁵ Veljko Mratović, *Visoka upravna škola*, u: *Pravni fakultet u Zagrebu 1945-1980*. (ured. N. Filipović, S. Sokol), Zagreb. Pravni fakultet, 1980, str. 67.

Mnoga skripta za potrebe studenata Visoke upravne škole pretvarala su se s vremenom u standardne sveučilišne udžbenike.²⁶ Studij se završavao izradom i obranom diplomskog rada. Na Školi je diplomiralo više od 1.600 studenata koji su stekli stručni naziv *diplomiranog upravnog pravника*. Iako je taj studij u početku bio zamišljen kao poseban tip školovanja uglavnom rukovodećeg osoblja i "revolucionarnih" kadrova, on je tijekom relativno kratkog vremena stasao u ozbiljan, kadrovski prilično dobro opskrbljen studij, s dosta mladih nastavnika i suradnika, dakako uz izdašnu pomoć nastavnika sa zagrebačkog Pravnog fakulteta. Postojala je sasvim opravdana nada da će se studij uprave na Visokoj upravnoj školi u Zagrebu jednoga dana pretvoriti u modernu visokoškolsku instituciju za obrazovanje upravnog osoblja koje zaista traži sve veća, sve diferenciranija i sve profesionalnija moderna uprava, visoku školu na čijim se temeljima mogla izgraditi institucija kakve su već davno postojale u Europi i u svijetu. Nažalost, okolnosti su se urotile protiv takve tendencije te je na koncu Visoka upravna škola, nakon dvanaest godina postojanja, nestala 1968. godine prilikom integracije s Pravnim fakultetom u Zagrebu.

Tijekom pedesetih godina 20. stoljeća prišlo se obrazovanju osoblja za obavljanje upravnih poslova koji traže višu stručnu spremu. Smatralo se da kadrovima "iz prakse koji su ratom ili poslijeratnom izgradnjom bili ometeni u redovnom školovanju"²⁷ treba omogućiti daljnje školovanje putem viših upravnih škola. Temeljem saveznih i republičkih propisa (Zakon o upravnim školama, Uredba o organizaciji i radu upravnih škola, Uredba Izvršnog vijeća Sabora NRH o osnivanju Više upravne škole u Zagrebu) osnovana je 1957. godine u Zagrebu dvogodišnja Viša upravna škola. U početnoj fazi nastavni

²⁶ Tako Pusićeva skripta *Poglavlja iz lokalne uprave* (1958), *Organizacija i metode rada javne uprave* (1958), *Razvoj uprave u jugoslavenskim zemljama* (1961), *Upravni sistemi (FNRI i komparativno, 1962), O lokalnim zajednicama. O ekologiji uprave* (1962), *Poglavlja iz lokalne uprave i društvenog upravljanja* (1963), *Opća teorija upravljanja* (1964), *Funkcionalni sistem upravljanja* (1965), *Upravni sistemi* (1967).

²⁷ Pero Nasakanda i dr., *25 godina Više upravne škole u Zagrebu*, Zbornik Više upravne škole u Zagrebu, broj 11, 1982, str. 500.

program bio je jedinstven za sve upravne škole, što je bilo u skladu s ondašnjim centralističkim idejama u cjelokupnom političkom sustavu. Predavali su se sljedeći upravni i srodni predmeti: uvod u upravne nauke, uvod u proučavanje uprave, organizacija i metode rada javne uprave, nauka o upravljanju, nauka o upravi (Ema Derosi-Bjelajac, Inge Perko-Šeparović, Ladislav Horvat, Josip Kregar, Željko Pavić, Milan Ramljak, Stjepan Ivanišević), komunalni sistem (Boško Bjelajac), upravno pravo - opći dio (Velimir Ivančević, Dragan Medvedović), upravno pravo - posebni dio (Đuro Gatarić), upravno procesno pravo (Ivan Matović, Miodrag Otović), ustavno uređenje (Dan Gjanković, Smiljko Sokol, Predrag Šipka), sociologija, sociologija i socijalna psihologija javne uprave (Milan Bosanac, Stjepan Pulišelić, Pero Nasakanda), informatika (Josip Žužul), uredsko poslovanje i korespondencija (vanjski suradnici), niz predmeta usmjeravanja i pravnih predmeta koje su predavali i nastavnici Pravnog fakulteta. Nastavni planovi su mijenjani više puta, od 1967. postojao je blag oblik usmjeravanja, s jedne strane, za rad u upravi i, s druge strane, za rad u drugim organizacijama, no ta je praksa 1977. napuštena jer je ocijenjena kao neracionalna u okvirima dvogodišnjeg studija. Studij se završavao izradom diplomskog rada. Iako Škola nije imala status sveučilišne institucije, bila je i ona 1. srpnja 1983. uklopljena u sastav Pravnog fakulteta u Zagrebu te je upravni studij postao oblik stupnjevanog specijalističkog obrazovanja za upravu (kao tadašnji studij VI. stupnja), uz mogućnost nastavka studija na pravnom studiju, do 1993, kada je ta mogućnost vertikalne prohodnosti ukinuta. Upravni studiji uvedeni su i na drugim pravnim fakultetima u Hrvatskoj, uglavnom prema obrascu zagrebačkoga studija. Na temelju Zakona o visokim učilištima iz 1996. godine krajem devedesetih u Hrvatskoj su osnivana veleučilišta kao oblik stručnog obrazovanja (poput visokih stručnih škola, politehnika) koja su preuzela postojeće samostalne visoke škole i studije u sastavu fakulteta. Tako je 1998. osnovano Društveno veleučilište u Zagrebu kao i veleučilišta u Rijeci, Splitu i Osijeku koja u svom sastavu imaju upravne odjele za obrazovanje osoblja u državnim službama, sudovima, upravnim organizacijama, ustanovama i drugim tijelima.

LANDMARKS IN THE DEVELOPMENT OF EDUCATION IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CROATIAN TERRITORIES

Summary

The development of education in public administration in the territory of Croatia is historically marked by three periods: the first period from 1769 to 1874, the second period from 1874 to 1956 and the third period from 1956 onwards. In the first period there existed the Political-cameral study in Varaždin and Zagreb from 1769 to 1776, and after that administration was studied at the Juridical Faculty of the Royal Academy of Science in Zagreb from 1776. In the period of enlightened absolutism, namely, on the European continent the approach to the organization of education for administrative personnel was very thorough, with the intention to train the personnel as best as possible for the tasks performed by administration at that time. For the first time administration was treated as a part of state government which should have been specially prepared for administrative tasks. It actually meant the inevitable exclusion of dilettantes from the ranks of public servants. Croatia was included into the European model of education of administrative personnel, with the textbook compulsory for the whole Habsburg Monarchy and the newly established (high) school, curriculum and program, but only one professor who, however, later made an excellent university career at the Faculty of Law of the famous University of Budim. Throughout Europe the ideas of political and cameral sciences were initially concentrated on disciplines related to police, commerce and finance. This reflected the attitude of the enlightened rulers of that time that by keeping the order and security in the state (police and army), promotion of commerce (free and protected exchange of goods and services) and the development and improvement of the financial position of the state and its national treasury (collection of revenues for more and more numerous administrative organizations), their

absolutist power was strengthened. Thus in Varaždin and Zagreb the mentioned disciplines were taught by six professors in turn, public examinations were held, the best students obtained annual scholarships, numerous students completed the study. By the transfer of the study to the Juridical Faculty in Zagreb, the situation was not substantially changed until 1850. In 1850 there was a slight differentiation in education for public administration. Until then a single subject, that is, the chair of political-cameral sciences, was gradually separated into narrower, special disciplines, such as state accounting, financial science, financial (revenue) law, national economy, political science, administrative law, mining law, commercial law, exchange law, statistics. At that time, therefore, a number of new scientific disciplines were developed and several well reviewed and accepted textbooks published.

The second period started in 1874, that is, by the establishment of the modern University in Zagreb after persistent efforts of banus Ivan Mažuranić and bishop J.J. Strossmayer. During that period state accounting, economic policy, financial (revenue) law, financial science, Croatian cooperative law, national economy, political science, commercial law, exchange law, cheque law, copyright law, administrative science, administrative policy, administrative law, constitutional policy, mining law, statistics were studied as separate subjects (in a way continued from the previous period). In this phase of development the administrative-law approach to the study of administrative matters became prominent, which was also characteristic of the European continent. While American administrative science was predominantly oriented to administrative-technical aspects of forming and functioning of administrative organizations (how to be more efficient with less expenditure), the European model was mainly concerned with the role of administration in the system of state government (legal regulation of administration, control over administration, with the emphasis on administrative substantive law and administrative procedural law). Therefore the contributions of the professors of the Juridical and Constitutional Faculty in Zagreb, later the Faculty of Law, dealt mostly with administrative-law aspects

of administration. Their approach was mainly positivistic, namely, they dealt with the explanation of legal problems regarding administrative activities and the description of the existing situation (organization of state administration, administrative personnel, existing administrative districts). In that period there was almost no textbook which would systematically deal with the problems of administration, but mainly notes taken from lectures and then copied for the needs of students. These manuscripts show that the lecturers were oriented to individual groups of problems, very frequently these areas were not interconnected, professors themselves referred to such sources. Krbek was the first one who started publishing systematically analysed texts and publicizing proper textbooks and books.

The third, current period which began in 1956, constituted the turning point in the earlier approach to the study of administration. From the content of the course in Administrative Law, a new chair with the new course in Administrative Science was separated, headed by E. Pusić. This was the beginning of a complete change in scientific orientation towards the problems of administration in accordance with the accomplishments of the administrative science in the world (organization theory, systems theory, general theory of management, general theory of state and administration...).

Key words: education of administrative personnel, administrative-law course, administrative-technical course in the study of administration