

Veliki župani – upravno-činovnička elita u hrvatskom društvu na prijelazu iz 19. u 20. stoljeće*

Autorica u radu analizira položaj i djelovanje velikih župana, vodećeg društvenog sloja upravno-činovničke elite u Hrvatskoj na prijelazu iz 19. u 20. stoljeće. U tom se razdoblju izrazito pojačala njihova politička pozicija koju im je s jedne strane omogućavao ustavni položaj Hrvatske, a s druge strane stranačka konstelacija koja im je omogućavala političku nedodirljivost. Kao što j to bila pojava i u drugim zemljama srednjoistočne Europe, gdje su pripadnici plemstva bili članovi parlamenta i drugih institucija državne vlasti, tako su i veliki župani u Hrvatskoj po svojoj socijalnoj strukturi sve do kraja Austro-Ugarske Monarhije odreda pripadali plemićkom sloju. Ta činjenica pokazuje da je oslonac državnih vlasti na plemstvo bio još uvijek snažan, ali također da je taj dio društvene elite snažno čuvao svoj politički i društveni položaj te druga nematerijalna i materijalna prava.

Ključne riječi: veliki župani, upravno-činovnička elita, Hrvatska, Austro-Ugarska, prijelom stoljeća

Uvod

Kako se tijekom druge polovice 19. stoljeća u Hrvatskoj razvijalo moderno građansko društvo, tako su i njegovi glavni protagonisti igrali sve važniju društvenu i političku ulogu. Na području političke uprave (vladina, županijska i kotarska tijela) i zakonodavne vlasti djelovao je relativno malen, ali značajan vodeći društveni sloj upravno-činovničke elite koja je u nagodbenom razdoblju zbog ustavnog položaja Hrvatske, ali i nedostatka institucionalnog kapaciteta države, postupno dobivala sve veće značenje. Taj se trend u Banskoj Hrvatskoj mogao pratiti od 1880-ih godina nadalje. Od početka razdoblja banovanja Khuena Héderváryja (1883-1903) vidljiv pečat njegovoj upravi davala je birokratizacija hrvatskog društva i politike s osloncem na određene pojedince

* Tekst je nastao u sklopu znanstveno-istraživačkog projekta Hrvatske zaklade za znanost „Tranzicija hrvatske elite iz Habsburške Monarhije u jugoslavensku državu“ voditeljice prof. dr. Iskre Iveljić (broj projekta 5974).

i društvene skupine, zainteresirane za suradnju s režimom. Među njima su se isticali veliki župani, pojedini saborski zastupnici i drugi članovi provladine elite. Njihov, uglavnom povlašten, položaj u hrvatskom društvu tog vremena proistjecao je iz centralizacije moći i načina odlučivanja u političkim odnosima.

Upravnu elitu u Hrvatskoj, jednako kao i u Habsburškoj Monarhiji, ali i drugim europskim zemljama, iznjedrila je državna vlast pod utjecajem prosvjetiteljstva,¹ daka-ko, u različitim društvenim i političkim uvjetima. U Hrvatskoj se djelovanje upravno-činovničke elite uvjetno može podijeliti u tri razdoblja.

U prvom, koje je trajalo od prosvijećenog apsolutizma Marije Terezije i Josipa II, Meternichove uspostave „starog režima“ i kratkotrajnog liberalizma 1848/49, upravna elita činila je dio relativno malobrojne tradicionalne vodeće skupine društva, povezanog s municipalnim sustavom, utemeljenog na zasadama feudalno-staleškog uređenja.

Drugo razdoblje njezina djelovanja traje od 1850-ih do 1918. godine, a odvijalo se u nekoliko faza. U fazi neoapsolutizma (1850-1859) politički utjecaj upravno-činovničke elite naglo je počeo rasti kad je bečko središte nametnutim reformama „odozgo“ uz pomoć birokratskog sustava, vojske i policije, željelo uspostaviti jedinstvo Habsburške Monarhije. U sljedećoj fazi (od kraja 1860-ih do 1903), nakon razdoblja neoapsolutizma i povratka ustavnog stanja, započinje proces liberalnih reformi, isprepleten s fazom pseudoustavnosti u kojoj je utjecaj upravne elite padao i rastao, ovisno o stranačkoj konstelaciji – i konačno, posljednje – faze političke krize u Monarhiji (od 1903. do 1918) u kojoj upravna elita gubi svoj politički i društveni utjecaj u vrtlogu različitih ideološko-nacionalnih pokreta, Prvog svjetskog rata i propasti Habsburške Monarhije.

U trećem razdoblju (od 1918. do 1940) hrvatska upravno-činovnička elita doživljava tranziciju, odnosno prijelaz iz Habsburške Monarhije u novu državnu zajednicu – Kraljevinu SHS (Kraljevinu Jugoslaviju). Upravna elita, kao i sve druge elitne skupine iz bivše države, preživjela je ozbiljan udarac našavši se u potpuno novim političkim, socijalnim, gospodarskim i kulturnim prilikama, bez realne mogućnosti participacije u uspostavljanju odnosa moći kakvi su postojali u vrijeme Habsburške Monarhije. Ideološke, političke i kulturne razlike stvorile su rascjep koji su pripadnici upravne elite u početku teško mogli objektivno i subjektivno premostiti. Međutim, u kasnijoj fazi konsolidacije europskog mirovnog poretka i unutarnjeg razvoja nove države koju se inače od nastajanja smatralo „miljenicom“ versajskog sustava, osobito od 1930-ih do 1940-ih godina, pojedini pripadnici upravne elite naći će se u strukturama državne vlasti tvoreći tako novu upravnu elitu.

1 Éva Somogyi, „Službenici u zajedničkoj vladi Habsburške Monarhije“, u: Pál Fodor, Dinko Šokčević, Jasna Turkalj, Damir Karbić (eds.), *A horvát-magyar együttélés fordulópontjai. Intézmények, társadalom, gazdaság, kultúra – Prekretnice u suživotu Hrvata i Mađara. Ustanove, društvo, gospodarstvo i kultura*, Budimpešta 2015, 447.

Ustavni položaj Hrvatske i uvjeti za djelovanje upravno-činovničke elite

Podsjetimo ukratko, dualizam, stvoren Austro-ugarskom nagodbom 1867, a utemeljen na političkom kompromisu, postavio je u ravnopravan odnos Austriju i Ugarsku. Kako je provedba Austro-ugarske nagodbe 1867. protekla uz niz nesporazuma, nejasnoća pa i neregularnosti, tako je i nastanak Hrvatsko-ugarske nagodbe 1868. od početka patio od istih slabosti.² Objema nagodbama zajedničko je da su ih ugovorne stranke (Austrija i Ugarska s jedne strane te Hrvatska i Ugarska s druge) različito tumačile. Stoga su nagodbe često služile kao stalno sredstvo javnopravnoga prijevora.³ Interes Ugarske pri rješavanju hrvatskog pitanja za cilj je imao potpuno „zaokružiti“ ugarsku državu pomoću prestiža mađarskih političkih snaga.⁴

U Hrvatsko-ugarskoj nagodbi iz 1868. utvrđene su dvije razine državnih poslova: autonomni poslovi Hrvatske i zajednički poslovi s Ugarskom. Autonomni poslovi bili su cjelokupna unutarnja uprava, pravosuđe, prosvjetna i vjerska pitanja te su spadali u isključivu nadležnost Sabora, bana i zemaljske vlade. Međutim, u praksi su se odmah pokazala ograničenja hrvatske autonomije formiranjem ustanove hrvatsko-slavonskog ministra u središnjoj (ugarskoj) vladi. Odnos središnje vlade sa zemaljskom vladom povezivala je funkcija „kraljevskog ministra hrvatsko-slavonsko-dalmatinskog“ čiji je položaj u stvari dopuštao nadziranje hrvatske autonomije.⁶ Osim što je bana postavljao kralj na prijedlog ugarskog ministra predsjednika, povezanost i isprepletenost stranačkih konstelacija u Ugarskoj i Hrvatskoj dali su također posebno značenje instituciji središnje vlade.

Dvojna Monarhija ipak je imala svoj ustavni izraz kroz delegacije koje su obnašale zajedničke poslove iz područja zakonodavne vlasti u Ugarskom saboru u Budimpešti. Ugarski je sabor bio dvodoman, a sastojao se od Velikaškog doma/Gornje kuće te Zastupničkog doma/Donje kuće. Doživotni članovi Velikaškog doma bili su nadvojvode vladarske obitelji, kneževi, grofovi i baruni čiji je porezni cenzus iznosio najmanje 6000 kruna. Članovi su bili i ugarski magnati, crkveni prelati i drugi visoki dužnosnici. U Velikaški dom Hrvatski je sabor slao isprva dva, a zatim tri zastupnika. Zastupnički dom Ugarskog sabora imao je na kraju svoga djelovanja 453 zastupnika iz svih područja ugarskog dijela Monarhije. Do pripojenja Vojne krajine civilnoj Hrvatskoj i Slavoniji u Ugarski sabor u Budimpešti Hrvatska je delegirala 29, a nakon pripojenja 40 zastupnika.⁷ Međutim, oni nisu, kao do 1848. godine, predstavljali Hrvatsku kao kolektivno

2 Pieter M. Judson, *The Habsburg Empire. A New History*, Cambridge, London 2016, 264-265.

3 László Heka, „Analiza Austro-ugarske i Hrvatsko-ugarske nagodbe (u povodu 150. obljetnice Austro-ugarske nagodbe)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 2, 2017, 855.

4 Dalibor Čepulo, „Hrvatsko-ugarska nagodba i reforme institucija vlasti u Hrvatskom saboru 1868.-1871.“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Supplement br. 1 (2001), 117-148.

5 Mirjana Gross, Agneza Szabo, *Prema hrvatskome građanskom društvu*, Zagreb 1992, 239.

6 Čepulo, „Hrvatsko-ugarska nagodba...“, 124.

7 Ljiljana Dobrovšak, „Zakonodavna i izvršna vlast u hrvatskim zemljama od 1790. do 1918“, u: Vlasta Švoger i Jasna Turkalj (ur.), *Temelji moderne Hrvatske. Hrvatske zemlje u „dugom“ 19. stoljeću*, Zagreb 2016, 64.

tijelo, već osobno, što znači da su mogli biti preglasani. Nadalje, mandat hrvatskih zastupnika trajao je do ponovnog sastavljanja sabora, što je u praksi značilo da su zastupnici u saboru zadržavali dužnost i u slučaju kad je Hrvatski sabor bio razriješen, čime je bio doveden u pitanje njihov legitimitet.⁸ Hrvatski su zastupnici u Ugarskom saboru, doduše, imali pravo raspravljati na svome materinskom jeziku, a njihov se govor trebao naknadno prevesti na mađarski. Osobnim glasovanjem kao manjina hrvatski zastupnici u Ugarskom saboru nisu mogli spriječiti zakone koji su bili štetni za Hrvatsku.⁹ Zbog činjenice da većina zastupnika nije znala mađarski, njihovo sudjelovanje u radu tog sabora u praksi se stoga vrlo malo osjećalo.

Uz središnji sabor postojala je i središnja vlada u kojoj je sudjelovao hrvatsko-slavonski ministar bez lisnice. Njega je imenovao vladar na prijedlog ugarskog ministra predsjednika. Po političkom položaju hrvatsko-slavonski ministar bio je izjednačen s banom, no za razliku od bana, hrvatsko-slavonski ministar bez lisnice nije bio odgovoran Hrvatskom saboru nego Ugarskom saboru u Budimpešti.¹⁰ Suprotno očekivanjima hrvatske strane da će u središnjoj vladi hrvatsko-slavonski ministar zastupati hrvatske interese, u stvarnosti se njegova uloga svodila na zastupanje interesa mađarske strane.

Hrvatski je sabor u tom razdoblju imao obilježje zakonodavnog tijela, ali nije imao obilježje pravog parlamenta jer mu je zakonodavna djelatnost bila ograničena na autonomne poslove,¹¹ a parlamentarnu odgovornost zapravo je imao jedino ban koji je odgovarao saboru. Bio je sastavljen od izabranih zastupnika i virilista.¹² Za vrijeme banovanja Khuena Héderváryja (1883-1903), izbornim zakonom iz 1888. broj izabranih zastupnika drastično je smanjen u odnosu na izborni zakon iz 1881. kada je civilnom dijelu Hrvatske bilo pripojeno vojnokrajško područje. Tada je sabor imao 112 izabranih zastupnika. Novi izborni zakon broj izabranih zastupnika utvrdio je na 90, dok broj virilista nije smio premašivati 45.¹³ Vidljivo je da je u tadašnjem omjeru stranačkih snaga širok krug virilista (50% od ukupnog broja), među kojima su veliki župani činili značajnu većinu, s jedne strane predstavljao značajan element političkoga pritiska, a s druge ojačao pretpostavke za tješnju suradnju Hrvatske s Ugarskom. Poznato je, naime, da je većina velikih župana bila uz Unionističku stranku, odnosno da su bili pripadnici ili simpatizeri što tješnjih veza Hrvatske s Ugarskom.

U sklopu nastojanja da se hrvatska autonomija što je moguće više ograniči, izborni zakon iz 1888. dodatno je ograničio aktivno i pasivno pravo glasa stanovništva u

8 Andras Cieger, „Hrvatski zastupnici u ugarskom saboru (1868.-1918.)“, u: Pál Fodor, Dinko Šokčević, Jasna Turkalj, Damir Karbić (eds.), *A horvát-magyar együttélés fordulópontjai. Intézmények, társadalom, gazdaság, kultúra – Prekretnice u suživotu Hrvata i Mađara. Ustanove, društvo, gospodarstvo i kultura*, Budimpešta 2015, 461.

9 Gross, Szabo, *Prema hrvatskome...*, 236.

10 Čepulo, „Hrvatsko-ugarska nagodba...“, 131.

11 Dobrovšak, „Zakonodavna i izvršna vlast...“, 70.

12 Hodimir Sirotković, „Organizacija Sabora Hrvatske i Slavonije u nagodbenom razdoblju (1868-1918)“, *Arhivski vjesnik* 34-35 (1991-1992), 23.

13 Ljiljana Dobrovšak, „Zakonodavna i izvršna vlast...“, 69.

Hrvatskoj. U sklopu reformskih zahvata bana Ivana Mažuranića (1873-1880) izborno je pravo bilo prošireno na profesije koje su na određen način simbolizirale građansko društvo: učitelje osnovnih škola, kapelane, činovnike novčanih zavoda, članove javnih trgovačkih i obrtničkih poduzeća i umirovljene časnike – pod uvjetom da su plaćali izravni godišnji porez u iznosu od 15 forinti. Istodobno, Mažuranić je svim zemaljskim činovnicima, osim odjelnim predstojnicima, oduzeo pasivno izborno pravo.¹⁴ Novi izborni zakon iz 1888. išao je za tim da Kheunu Héderváryju osigura saborsku većinu na način da je izbornim cenzusom smanjio broj birača na svega 2% od ukupnog stanovništva. Na početku 20. stoljeća tek je oko 45.000 stanovnika, pripadnika političke, činovničke, intelektualne, gospodarske i mjesne elite imalo izborno pravo. Time je Hrvatska postala zemlja s najskrućenijim izbornim pravom u Europi.¹⁵ Drugo važno obilježje tog izbornog zakona bilo je posezanje za „izbornom geometrijom“. Reorganizacijom izbornih kotareva na štetu oporbe, mogla se osigurati prevlast vladine stranke. Konačno, i zakon o produženju trajanja saborskog razdoblja od tri na pet godina, donesen 1887, dodatno je umanjio šanse za političke promjene, osiguravši potpunu prevlast vladajuće stanke u Hrvatskom saboru.¹⁶

Kao što se može vidjeti, nagodbeni zakoni imali su značajne političke posljedice za ustavni položaj Hrvatske. Prijeko potrebne reforme koje je u Hrvatskoj trebalo donijeti kako bi se provela modernizacija iznutra i „odozdo“, nije bilo moguće provesti ni u prvim godinama nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe. Osobito teško stanje bilo je u upravi čija je dezorganizacija dosegla vrhunac kao posljedica neoapsolutizma u kojemu se od činovnika nije tražila stručnost, već politička odanost.¹⁷ Takvo je stanje u ograničenom opsegu uspio promijeniti ban Ivan Mažuranić većim brojem nužnih reformskih zahvata. U ukupnoj zakonodavnoj djelatnosti bana Mažuranića nova organizacija političke uprave, provedena na temelju *Zakona ob ustroju uprave politične od 15. studenog 1874.*¹⁸ bila je jedan od glavnih uporišta modernizacije, a ujedno se odnosila i na položaj upravne elite. Radilo se o petom pokušaju organizacije upravnog ustrojstva od 1848. godine.

Ishodi prethodnih četiriju upravnih reformi provedenih u razdoblju od 1848. do 1874. bili su različiti.¹⁹ U vrijeme neoapsolutizma provedene su dvije reforme uprave. Te su reforme u većoj mjeri uspjele dokinuti tradicionalnu upravu u županijama. Međutim, treća reforma iz 1861, provedena u vrijeme bana Josipa Šokčevića (1860-1867) ponovo je vratila županijski sustav u tradicionalni okvir s municipalnim obilježjima

14 Gross, Szabo, *Prema hrvatskome...*, 383.

15 Ivan Beuc, *Povijest institucija državne vlasti kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Zagreb 1985, 284.

16 Nives Rumenjak, *Politička i društvena elita Srba u Hrvatskoj potkraj 19. stoljeća. Uspon i pad Srpskog kluba*, Zagreb 2005, 249.

17 Gross, Szabo, *Prema hrvatskome...*, 369.

18 Mladen Smrekar, *Priručnik za političku upravnu službu u Kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji I*, Zagreb 1899, 128.

19 Usporedi Fran Vrbanić, *Rad hrvatskog zakonarstva na polju uprave od god. 1861. do najnovijega vremena*. Rad JAZU, XCIV, Zagreb, 47-115.

uz tek neke izmjene. To je značilo da se uprava i nadalje temeljila na samoupravi privilegiranoga plemstva. Svojevrsni paradoks bio je u činjenici da su nakon ukidanja feudalizma neka područja svakodnevnog života nužno trebala biti u nadležnosti države (primjerice proces zemljišnog rasterećenja), što je tu reformu učinilo nekompetentnom za složene upravne zadaće modernoga društva. U četvrtoj reorganizaciji,²⁰ koju je proveo ban Levin Rauch (1868-1871), uprava i sudstvo ostali su neodijeljeni u prvom stupnju, tobože zbog štednje, no pravi cilj je bio da plemstvo, makar u lokalnim okvirima, zadrži svoju nekadašnju moć.²¹ Uprava je formalno predana županijskoj skupštini kao samoupravnom tijelu koju je zastupao upravni odbor, sastavljen od županijskih činovnika i članova koje je birala skupština. Birani članovi županijske skupštine bili su općinski zastupnici, birani prema visini plaćenog poreza. Veliki župani imali su znatan utjecaj na izbor viših činovnika, „doživotno namještenih, izjednačenih s kraljevskimi, a pogledom na svoju odgovornost, podvrgnuti disciplinarnoj vlasti velikog župana“.²² U sklopu te reorganizacije bilo je i drugih nelogičnosti i „čudnovatih odnošaja“, a i pritužbi da tako postavljena reforma ne odgovara „zahtjevima dobre uprave i potrebama naroda“. Ukratko, četvrta reorganizacija uprave bila je kratkoga vijeka te je novom upravnom reorganizacijom trebalo ukloniti kaos napuštanjem svih elemenata preživjelog municipalnog sustava. Iako svjestan otpora starounionista, koji su ostali bez svog posljednjeg oslonca, te se zadaće prihvatio ban Mažuranić.²³ Peta reorganizacija uprave napravljena je 1874, a stupila je na snagu 1875. godine.

Peta upravna reorganizacija provedena je na način da je umjesto velikog broja kotareva uspostavljen manji broj podžupanija. Županijske oblasti postaju upravne oblasti prvoga stupnja, podređene vladi kao drugoj i konačnoj sudskoj instanci. Teritorijalna razdioba županija formalno je i dalje zadržana zbog povijesne tradicije, ali županije više nisu imale onu ulogu kakvu su imale u prošlosti. Zadržale su tek neznan stupanj samouprave. Umjesto županija, upravne oblasti sada postaju podžupanije (ukupno 20) sa skupštinama u kojima nisu zastupani činovnici. U djelokrug rada podžupanija spadali su svi poslovi unutarnje uprave, bogoštovlja i nastave te drugi zajednički poslovi određeni Nagodbom. Težište cjelokupne uprave prvoga stupnja bilo je, osim na podžupanijama i na gradskim poglavarstvima, dok je Zemaljska vlada imala ulogu upravnog organa najviše razine. Podžupanije su se financirale izravno iz zemaljskog proračuna. Na čelu uprave u podžupanijama bili su podžupani. Važno je istaknuti da je cijela uprava bila centralizirana pod vladinom ingerencijom te da su velikim županima ukinute naknade („sinekure“). Ban Mažuranić je u ograničavanju vlasti velikih župana otišao i korak dalje. Veliki župani postavljeni su na čelo podžupanije samo u sjedištima županija (osam), ali ne više kao staleški dostojanstvenici, već kao vladini činovnici. Važno

20 Vrbanić, *Rad hrvatskog zakonarstva...*, 83.

21 Gross, Szabo, *Prema hrvatskome...*, 378.

22 Vrbanić, *Rad hrvatskog zakonarstva...*, 85.

23 Gross, Szabo, *Prema hrvatskome...*, 378.

je istaknuti da ni državnim činovnicima ni namještenicima u podžupanijama nije više bilo dopušteno istodobno obavljati pravnu službu i biti narodni zastupnici.

Mažuranićeva zamisao o napuštanju municipalnog sustava i stavljanje cjelokupne uprave u nadležnost vlade naišla je na žestoko protivljenje konzervativnih oporbenih krugova. Osobito se to odnosilo na ukidanje institucije velikih župana. Taj Mažuranićev zahtjev nije prošao na Ministarskom vijeću²⁴ jer je formalno protumačen kao povreda Nagodbe. U biti se radilo o tome da se ugarska vlada nipošto nije željela odreći velikih župana jer je preko njih, mimo bana, mogla utjecati na političke prilike u Hrvatskoj.²⁵ Stoga je Mažuranić bio prisiljen zadržati instituciju velikih župana koji su i nadalje na temelju virilnog prava mogli zadržati stari privilegij glasa u Ugarskom saboru.²⁶ Provedba pete reorganizacije uprave u duhu liberalnih reformi koju je 1874. proveo ban Mažuranić u praksi se spoticala na određene poteškoće. Najveća zapreka provedbi reforme uprave bio je nedostatak financijskih sredstava. Također, loše stanje komunikacija u Hrvatskoj onemogućavalo je djelotvorno servisiranje građana u podžupanijama. Tome je pridonosila i gospodarska nerazvijenost gradova i općina, zaostala socijalna struktura iz koje se nije moglo birati kvalitetne zastupnike i dr.

Šestu, ujedno i posljednju županijsku reorganizaciju proveo je 1886. ban Khuen Héderváry (1883-1903), „energični i sposobni provoditelj mađarskih interesa na banskoj stolici“.²⁷ Po znakovitoj rečenici „da su Ugarska i Hrvatska jedna domovina“ postao je prvi hrvatski ban koji je u Hrvatskom saboru izrekao misao o jedinstvu ugarske države.²⁸ Iskoristivši svoj banski položaj, uz potporu dvora i ugarskih vlasti, politikom *divide et impera* uz brojne otvorene i skrivene elemente mađarizacije, Khuen Héderváry nastojao je promijeniti i najvažnije poluge hrvatske autonomije.²⁹ Ukratko, bio je osoba pogodna za provođenje ustroja novog upravnog sustava koji je prije svega odgovarao interesima ugarske vlade.

„Zakon ob ustroju županija i uredjenju uprave u županijah i kotarib od 5. veljače 1886.“³⁰ donesen je s obrazloženjem kako je prethodna upravna reorganizacija bila nedjelotvorna i skupa. Novi je ustroj obuhvatio područja županija u civilnom dijelu te okružja u bivšem krajiškom području Hrvatske i Slavonije. Ustrojeno je osam županija (Ličko-krbavska, Modruško-riječka, Zagrebačka, Varaždinska, Bjelovarsko-križevačka, Požeška, Virovitička i Srijemska). Suprotno od upravne reforme iz 1874, županije su

24 Prema Nagodbi, Ministarsko je vijeće obavljalo zadaće iz djelokruga zajedničkih poslova Monarhije. Činila su ga tri ministra ujedinjenih resora, predsjednik vlade Austrije i Ugarske, nadvojvoda i monarh. Ministarsko vijeće u pravom smislu riječi ipak nije podrazumijevao pojam koji predstavlja vlada. Usp. László Heka, „Analiza Austro-ugarske i Hrvatsko-ugarske nagodbe...“, 864.

25 Gross, Szabo, *Prema hrvatskome...*, 379.

26 Božena Vranješ-Šoljan, „Institucije između tradicionalizma i građanskog liberalizma: županije u Hrvatskoj i Slavoniji na prijelazu iz 19. u 20. stoljeće“, u: *Zbornik Mirjane Gross*, Zagreb 1999, 256.

27 Gross, Szabo, *Prema hrvatskome...*, 507.

28 Ferdo Šišić, *Pregled povijesti hrvatskoga naroda*, Zagreb 1962, 460.

29 Rumenjak, *Politička i društvena elita Srba...*, 260.

30 Vrbanić, *Rad hrvatskog zakonarstva...*, 89.

umjesto podjele na podžupanije, 1886. bile podijeljene na upravne kotare, njih ukupno 66. Također, ustrojene su kao oblasti te im je vraćena samouprava putem starog municipalnog sustava. Naravno, veliki župani dolaze na čelo svake županije, ne smatraju se više činovnicima, već dostojanstvenicima. Nadalje, veliki župani predstavnici su izvršne vlasti i pouzdanici vlade, nadziru cjelokupnu političku upravu županije i kotara, ali i županijsku samoupravu pa su ujedno i predsjednici županijskih skupština.³¹ U prigovorima koji su se upućivali na račun velikih župana kao vladinih pouzdanika, vlasti su isticale kako je uloga pouzdanika da obavlja „one poslove koje vlada neće“. Neki su saborski zastupnici takvu ulogu velikih župana označavali „sramotnom“. U saborskim raspravama oko definicije položaja velikog župana postavljalo se pitanje je li on upravni činovnik ili dostojanstvenik. Ban Khuen odgovorio je kako veliki župan mora biti „i jedno i drugo“ jer je važno „da ima ugled pred narodom, kojega su imali i prijašnji dostojanstvenici, a bitno je i da bude materijalno neovisan u čemu će mu pomoći dispozicioni fond u visini od 15.000 forinti“.³²

Veliki župani – nedodirljivi pripadnici upravne elite

Ustroj ključnih institucija, kao što su bile županije, imao je za cilj stvoriti u Hrvatskoj modernu i učinkovitu upravu koja će biti podloga modernom hrvatskom građanskom društvu. Institucionalni ustroj po kojemu su županije funkcionirale od 1886. po svemu sudeći ne samo da nije bio učinkovit i da nije pridonio provedbi modernizacije, već je u mnogim elementima bio njegova suprotnost. Štoviše, županije su u posljednjoj fazi reorganizacije uprave djelovale kao preživjele feudalne institucije u kojima je vodeći društveni sloj, povećavajući političku moć, nastojao što više učvrstiti svoju vlast. Očito je da je županijski ustroj iznjedrilo utjecajnu društvenu skupinu upravne elite koju su činili veliki župani.

Kao što se može vidjeti, položaj velikih župana u uskoj je vezi s ulogom županija koje su u prošlosti predstavljale jedan od temelja na kojima je počivala staleška samouprava. Međutim, na kraju 19. stoljeća one nisu mogle odgovoriti zahtjevima moderne uprave jer im se oduzela domena izvršne vlasti, zatim sloboda u izboru članova upravnih tijela, a također nisu imale ni financijsku samostalnost. Pod tobožnjom samoupravom ustvari se provodila čvrsta državna vlast kojom se udovoljavalo mađarskim zahtjevima. Veliki župani kao pouzdanici vlade svoj su utjecaj mogli ostvariti na čak četiri institucionalne razine – što izvršne, što zakonodavne vlasti: u županiji, putem vlade, te u Hrvatskom saboru i u zajedničkom Ugarskom saboru. Veliki župan kao pouzdanik vlade, kojega je imenovao kralj na prijedlog bana, vršio je nadzor nad upravom županije i nad činovnicima koji su sudjelovali u upravnim poslovima bez ograničenja. Veliki župani bili su

31 Ibid., 91.

32 Saborski dnevnik, LXXX, saborska sjednica od 2. 12. 1885, 1257.

članovi sabora na temelju virilnog prava, što znači bez izbora. Virilno pravo omogućavalo im je delegirano sudjelovanje u zajedničkom Ugarskom saboru u Budimpešti – u Gornjem, velikaškom domu gdje su bila tri predstavnika iz Hrvatske. Veliki župani također su mogli biti izabrani i u Donji, zastupnički dom Ugarskog sabora u Budimpešti koji je brojio ukupno 40 delegata iz Hrvatske.

Kao što je to bila pojava i u drugim pokrajinama,³³ pa i zemljama srednjoistočne Europe gdje su pripadnici plemstva bili članovi parlamenta ili drugih institucija državne vlasti, tako su i u Hrvatskoj veliki župani po svojoj socijalnoj strukturi odreda pripadali plemićkom sloju. Sljedeći podaci to mogu ilustrirati:

Veliki župani hrvatsko-slavonskih županija od 1894. do 1904.³⁴

Godina	Ličko-krbavska	Modruško-riječka	Zagrebačka	Varaždinska	Bjelovarsko-križevačka	Požeška	Virovitička	Srijemska
1894.	Budislav pl. Budisavljević	Đuro Stipetić	Stjepan pl. Kovačević	Radoslav pl. Rubido Zichy	Milutin pl. Kukuljević	Nikola pl. Jurković	Teodor grof Pejačević	Cseh pl. Ervin
1895.	Budislav pl. Budisavljević	Đuro Stipetić	Stjepan pl. Kovačević	Radoslav pl. Rubido Zichy	Milutin pl. Kukuljević	Nikola pl. Jurković	Teodor grof Pejačević	Cseh pl. Ervin
1896.	Budislav pl. Budisavljević	Vladimir pl. Nikolić- Podrinski	Stjepan pl. Kovačević	Radoslav pl. Rubido Zichy	Milutin pl. Kukuljević	Nikola pl. Jurković	Teodor grof Pejačević	Cseh pl. Ervin
1897.	Budislav pl. Budisavljević	Vladimir pl. Nikolić- Podrinski	Stjepan pl. Kovačević	Radoslav pl. Rubido Zichy	Milutin pl. Kukuljević	Nikola pl. Jurković	Teodor grof Pejačević	Cseh pl. Ervin
1898.	Budislav pl. Budisavljević	Vladimir pl. Nikolić- Podrinski	Stjepan pl. Kovačević	Radoslav pl. Rubido Zichy	Milutin pl. Kukuljević	Nikola pl. Jurković	Teodor grof Pejačević	Cseh pl. Ervin
1899.	Budislav pl. Budisavljević	Vladimir pl. Nikolić- Podrinski	Stjepan pl. Kovačević	Radoslav pl. Rubido Zichy	Milutin pl. Kukuljević	Nikola pl. Jurković	Teodor grof Pejačević	Cseh pl. Ervin
1900.	Budislav pl. Budisavljević	Vladimir pl. Nikolić- Podrinski	Stjepan pl. Kovačević	Radoslav pl. Rubido Zichy	Milutin pl. Kukuljević	Nikola pl. Jurković	Teodor grof Pejačević	Petar pl. Jurković
1901.	Budislav pl. Budisavljević	Vladimir pl. Nikolić- Podrinski	Stjepan pl. Kovačević	Radoslav pl. Rubido Zichy	Milutin pl. Kukuljević	Nikola pl. Jurković	Teodor grof Pejačević	Petar pl. Jurković

33 Usporedi Judit Pál, Vlad Popovici (eds.) *Elites and Politics in Central and Eastern Europe (1848-1918)*, Frankfurt am Main 2014.

34 Podaci o velikim županima nalaze se publikaciji *Popis dostojanstvenika, činovnika i javnih službenika Kraljevina Hrvatske i Slavonije*. Tiskale su se za svaku pojedinu godinu.

Godina	Ličko- krbavska	Modruško- riječka	Zagrebačka	Varaždinska	Bjelovarsko- križevačka	Požeška	Virovitička	Srijemska
1902.	Budislav pl. Budisavljević	Vladimir pl. Nikolić- Podrinski	Stjepan pl. Kovačević	Radoslav pl. Rubido Zichy	Milutin pl. Kukuljević	Nikola pl. Jurković	Teodor grof Pejačević	Petar pl. Jurković
1903.	Tomo pl. Kraljević	Vladimir pl. Nikolić- Podrinski	Budislav pl. Budisavljević	Radoslav pl. Rubido Zichy	Milutin pl. Kukuljević	Nikola pl. Jurković	Levin pl. Chavrak Letovanički	Petar pl. Jurković
1904.	Tomo pl. Kraljević	Vladimir pl. Nikolić- Podrinski	Budislav pl. Budisavljević	Radoslav pl. Rubido Zichy	Milutin pl. Kukuljević	Nikola pl. Jurković	Levin pl. Chavrak Letovanički	Imbro pl. Hideghéthy

Kao što se može vidjeti, plemićka je titula bila „nerazdvojni“ dio funkcije velikog župana, a u najvećem broju nosili su je i podžupani. Tako je bilo do samog kraja Austro-Ugarske. To samo po sebi potvrđuje koliko je bio snažan oslonac državnih vlasti na plemstvo, ali također i da je to isto plemstvo grčevito čuvalo svoj položaj i materijalna prava koja su im itekako bila važna, za razliku od prošlosti, kad su im bila osigurana posjedom. Funkcija velikog župana bila je u neku ruku „odskočna daska“ za multipliranje drugih funkcija koje nisu bile isključivo političke. Stoga se može zaključiti da su župani, iako još uvijek „dostojanstvenici“, sve više postajali profesionalni birokrati, odani vlasti, iz koje je, dakako, proizlazila i određena moć u hrvatskom društvu.

U upravnim tijelima županija, prije svega u skupštinama, članstvo se popunjavalo slično kao i za sabor, što znači da se polovica članova županijske skupštine kao najvišeg tijela, popunjavala izborom članova koje su birali stanovnici županija s veoma skućenim izbornim pravom, a drugu polovicu činili su virilni članovi (u omjeru 50% prema 50%).³⁵ Virilni članovi postajali su članovima županijske skupštine na temelju visine plaćenog poreza. Najjači poreznici evidentirali su se u *Imeniku veleporeznika* koji se sastavljao na temelju podataka iz poreznog ureda. Prema raspoloživim podacima početkom 20. stoljeća u osam županija bilo je 555 takozvanih veleporeznika, članova županijskih skupština, iz čijih su se redova imenovali veliki župani. Većinom su pripadali tradicionalnom vodećem sloju zemljoposjednika i poduzetnika. Premda su činili zanemariv udio u odnosu na ukupan broj stanovnika (0,02% prema popisu iz 1910), izvjesno je da je njihova politička moć bila znatno veća. Struktura vodeće socijalne grupacije virilista u županijskim skupštinama obuhvaćala je određen broj pripadnika plemstva, visokog svećenstva i činovništva te nositelje trgovačkog, industrijskog i bankovnog kapitala. Veliki župani većinom su se regrutirali iz skupine najvećih poreznika, a u pravilu ih je u najvećem broju još uvijek omogućavao veleposjed. Nije slučajno da je među veleposjednicima bilo i takvih čiji je godišnji porez premašivao stotinu tisuća forinti.³⁶

35 Vranješ-Šoljan, „Institucije između tradicionalizma i građanskog liberalizma...“, 259.

36 Ibid., 264-265.

Za velike župane članstvo u Hrvatskom saboru bila je važna politička funkcija. Stjecali su ga na temelju virilnoga prava, što im je dodatno pojačavalo politički utjecaj. Većina velikih župana pripadala je stranci unionista ili je podržavala unionističku struju u saboru. Čvrsto braneci „starodavne institucije“ veliki župani suprotstavljali su se uvođenju liberalnih upravnih reformi, čime su u saboru često dolazili u sukob s poslanicima iz redova Narodne stranke. Između ostaloga, zahvaljujući i glasovima velikih župana, usvajanje modernizacijskih zakona sredinom 1870-ih godina prolazilo je uz velike poteškoće.³⁷

Sljedeća institucija u kojoj su veliki župani mogli ostvarivati svoj politički utjecaj i moć, bio je Ugarski sabor u Budimpešti. U Velikaški dom tog sabora, čiji je konačni ustroj prihvaćen 1885,³⁸ Hrvatski sabor delegirao je svoja tri virilna člana. Među njima su se nalazili i veliki župani. Uloga gornjeg doma nipošto nije bila isključivo reprezentativna jer je Velikaški dom mogao prihvatiti ili odbiti zakonske prijedloge koji su već bili prihvaćeni u Zastupničkom domu. Otuda se može razumjeti stav ugarske vlade pri odbijanju Mažuranićeva prijedloga o ukinuću institucije velikog župana. Preko njih Mađari su mogli bitno utjecati na političke prilike u Hrvatskoj. Ipak, Velikaški dom nije imao pravo zakonodavne inicijative, a članovi tog doma nisu dobivali materijalnu naknadu za svoj rad. Predstavnici Velikaškog doma u Ugarskom saboru godinama se nisu mijenjali, što ilustriraju podaci u sljedećoj tablici.

Hrvatski predstavnici u Velikaškom domu Ugarsko-hrvatskog sabora 1894-1903.³⁹

1894.	1895.	1896.	1897.	1898.	1899.	1900.	1901.	1902.	1903.
Teodor grof Drašković	Teodor grof Drašković	Teodor grof Drašković	Teodor grof Drašković	Teodor grof Drašković	Teodor grof Drašković	Teodor grof Drašković	Teodor grof Drašković	Teodor grof Drašković	Teodor grof Drašković
Svetozar pl. Kušević	Svetozar pl. Kušević	Svetozar pl. Kušević	Svetozar pl. Kušević	Svetozar pl. Kušević	Svetozar pl. Kušević	Svetozar pl. Kušević	Svetozar pl. Kušević	Svetozar pl. Kušević	Svetozar pl. Kušević
/	Oskar grof Keglević	Oskar grof Keglević	Oskar grof Keglević	Oskar grof Keglević	Oskar grof Keglević	Oskar grof Keglević	Oskar grof Keglević	Oskar grof Keglević	Oskar grof Keglević

Kao što je spomenuto, u Zastupničkom domu Ugarskog sabora Hrvatska je imala 40 poslanika, u pravilu iz vladajuće stranke. Tako je bilo i u vrijeme bana Khuena Héderváryja, tu je praksu nastavila i „mađaronska“ Narodna stranka do 1906, a zatim

³⁷ Gross, Szabo, *Prema hrvatskome...*, 378.

³⁸ Kristian Jerić, „Srpski poslanici u Ugarskom saboru od 1884. do 1892. godine“, *Srpske studije*, 6, 2015, 259.

³⁹ Podaci o velikim županima nalaze se publikaciji *Popis dostojanstvenika, činovnika i javnih službenika Kraljevina Hrvatske i Slavonije*. Tiskale su se za svaku pojedinu godinu.

i Hrvatsko-srpska koalicija, na vlasti od 1906. godine.⁴⁰ Među njima su se nalazili i veliki župani. Djelovanje hrvatskih zastupnika bilo je određeno Nagodbom te je njihov pravni status u svim aspektima bio jednak kao i ugarskih, pa tako i iznos honorara koji su dobivali za svoj rad u saboru. Taj je iznos inače bio višestruko veći od plaće gradonačelnika Zagreba ili Osijeka, pa je i ta činjenica pojačavala nezadovoljstvo hrvatske oporbe koja je hrvatske zastupnike nazivala „štipendistima“.⁴¹ U raspravama su hrvatski zastupnici sudjelovali samo u točkama koje su se odnosile na zajedničke poslove. To se u praksi često pokazalo spornim, primjerice, odluka o financijskim poslovima koja je omogućavala široko tumačenje. Do početka 20. stoljeća hrvatski su zastupnici gotovo uvijek glasali zajedno s vladajućom strankom Ugarske. Mađarska oporba je stoga često isticala kako u pojedinim spornim pitanjima Liberalna stranka ne bi dobila većinu bez hrvatskih i saskih glasova,⁴² a u Hrvatskoj javnosti njihovo je držanje u Saboru često percipirano kao podložničko.

Jedno od pitanja koje se povlačilo punih pola stoljeća – koliko je djelovao i Ugarski sabor (1868-1918), bilo je pitanje upotrebe jezika hrvatskih zastupnika. Iako su zastupnici na temelju nagodbenog članka br. 30 na sjednicama imali pravo služiti se hrvatskim jezikom, između 1881. i 1905. niti jedan saborski govor nisu održali na hrvatskom.⁴³ Tek je Gejza Josipović 1905. (veliki župan turopoljski) otvorio raspravu na hrvatskom jeziku istaknuvši „da se pravo naše hrvatski govoriti s vremenom nebi takodjer stalo niekati“. U nastavku svoga govora na mađarskom Josipović je spomenuo hrvatsko-ugarski „bratski odnos“.⁴⁴ Tijekom 1906. u Ugarskom saboru mogla se vidjeti privremena suradnja između ugarskih i hrvatskih zastupnika, zacijelo u vezi s početkom vladavine Hrvatsko-srpske koalicije i promijenjenih odnosa s mađarskom koalicijom od koje su Hrvati očekivali podršku u nastojanju rješavanja otvorenih pitanja, prije svega sjedinjenja Hrvatske s Dalmacijom. Tada su u Ugarskom saboru i drugi zastupnici držali govore na hrvatskom jeziku (primjerice Pero Magdić, Fran Vrbanić, Grga Tuškan i drugi). Zbog potrebe zapisivanja sve većeg broja govora na hrvatskome zaposleni su stenografi i prevoditelji.⁴⁵ Međutim, to vrijeme trajalo je kratko jer je uskoro došlo do razilaženja s ugarskom koalicijom, konkretno tijekom debate o pitanju željezničarske pragmatike iz 1907.⁴⁶ Sljedeći korak u ograničavanju prava hrvatskim zastupnicima napravljen je godinu dana kasnije kada je promjenom kućnog reda postignuto da se govori

40 Branko Ostajmer, „Hrvatski zastupnici u Zajedničkom saboru u Budimpešti (1868.-1918.)“, u: Pál Fodor, Dinko Šokčević, Jasna Turkalj, Damir Karbić (eds.), *A horvát-magyar együttélés fordulópontjai. Intézmények, társadalom, gazdaság, kultúra – Prekretnice u suživotu Hrvata i Mađara. Ustanove, društvo, gospodarstvo i kultura*, Budimpešta 2015, 472.

41 Ostajmer, „Hrvatski zastupnici...“, 474.

42 Cieger, „Hrvatski zastupnici u ugarskom saboru (1868.-1918.)“, 448.

43 Ibid., 451.

44 Ibid.

45 Ibid.

46 Arpad Lebl, „Hrvatsko pitanje kroz prizmu ugarskog parlamenta 1892-1918“, *Historijski zbornik* XVII, 1964, 269.

na hrvatskom jeziku u Ugarskom saboru više nisu zapisivali, upotreba hrvatskog jezika bila je zabranjena u pitanjima poslovnika, a prijedlozi na hrvatskom su se odbacivali. Štoviše, hrvatske političare koji su prekršili kućni red, kažnjavalo se isključenjem iz sabora u trajanju od nekoliko tjedana. Takvi postupci bili su primijenjeni protiv osam hrvatskih zastupnika.⁴⁷

Razdoblje krize dualizma i pogoršanih hrvatsko-mađarskih odnosa, koji su eskalirali željezničarskom pragmatikom, ali i drugim povredama Nagodbe, otvorili su u Hrvatskoj put neustavnom razdoblju. Od 1906. do kraja Prvoga svjetskog rata u Hrvatskoj su se parlamentarni izbori raspisivali više puta. Na vlasti se uglavnom održavala Hrvatsko-srpska koalicija u kojoj važnu ulogu igraju i neki veliki župani, primjerice Vladimir Nikolić Podrinski, Teodor Georgiević, Gjuro Dedović, Gavro Gojković i drugi.⁴⁸

Položaj velikih župana ostao je nepromijenjen do kraja Austro-Ugarske, s tim da su političke prilike uzrokovale česte promjene čelništva u gotovo svim županijama. Tijekom Prvoga svjetskog rata neki veliki župani, primjerice grof Teodor Pejačević, obnašat će dužnost ministra Hrvatske u peštanskoj vladi. Na toj dužnosti zamijenit će ga 1916. veliki župan Srijemske županije Imre Hideghéthy.⁴⁹

Po svemu sudeći, u nadolazećem razdoblju približavanja Prvoga svjetskog rata, većina velikih župana i dalje je razmišljala i djelovala s aspekta vlasti. Također, zacijelo je većina upravne elite u Hrvatskoj do samog svršetka rata željela da se Habsburška Monarhija očuva. Mnoge nepoznanice u vezi s njezinom budućnošću – kako unutar nje tako i izvan njezinih granica – tek će rasvijetliti okolnosti neizbježne tranzicije koju su pripadnici upravne elite prošli nakon sloma Habsburške Monarhije.

SUMMARY

Great county prefects – administrative elite in the Croatian society at the turn of the 19th century

In the 19th century in Croatia acted a relatively small, but significant, leading social stratum of administrative elite that had a significant role in politics and society. Great county prefects figured prominently within this stratum. They were introduced by state authority, and the conditions for their action were a result of dualism which was created by the Austro-Hungarian Compromise of 1867. Great county prefects became virtually untouchable members of the administrative elite during the second half of the 19th century. They were heads of counties in Croatia and Slavonia, confidants of the government, appointed by the ruler on the proposal by

47 Cieger, „Hrvatski zastupnici u ugarskom saboru (1868.-1918.)“, 453.

48 *Veliki župani bjelovarski (1872.-1924./1941.-1945.)*, Katalog izložbe, Vladimir Strugar i Mladen Medar (ur.), Zagreb-Bjelovar 2011.

49 Lebl, „Hrvatsko pitanje kroz prizmu ugarskog parlamenta 1892-1918“, 296.

Ban. By their position they were members of the Croatian Parliament based on the virile right, which means without election. The virile right enabled them to be delegated to the joint Hungarian Parliament in Budapest – in the Upper, noble House there were three representatives, and they could also be elected to the Lower House of Parliament.

As it was the case with other parts of the Habsburg Monarchy, and even with the countries of Central Eastern Europe where members of the nobility were members of parliament or other institutions of state authority, the great county prefects in Croatia also belonged to the nobility in terms of their social structure. They remained in that social status until the end of the Austro-Hungarian Monarchy. The function of the great county prefect was in some way a “springboard” for multiplication of other functions that were not exclusively political. At the turn of the 19th century county prefects, though “dignitaries”, became increasingly professional bureaucrats, loyal to authority, from which, of course, stemmed a certain power in the Croatian society. With the First World War approaching, most of the great prefects continued to think and act from the aspect of power. Until the very end of the war they wanted to preserve the Habsburg Monarchy. It is the circumstances of the inevitable transition which the members of the administrative elite underwent after the fall of the Habsburg Monarchy that will eventually shed some light on many unknowns regarding the future of the administrative elite – both within the state and beyond its borders

Keywords: county prefects, administrative elite, Croatia, Austro-Hungary, turn of the 19th century