

ANALI Zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Osijeku	Sv. 26	Str. 37-56	Zagreb - Osijek 2010.
	Primljeno na sjednici Razreda za društvene znanosti 13. listopada 2010.		

UDK: 94(4987.5Osijek)“18/19“:352

Pregledni rad

DAVOR BRUNČIĆ*

SLOBODNI I KRALJEVSKI GRAD OSIJEK U SVIJETLU SUVREMENIH EUROPSKIH STANDARDA LOKALNE SAMOUPRAVE

U povijesti ljudske civilizacije grad je generator njezinog razvoja i mijena. On je njegovo izvoršte i stabilan element o koji se taj razvoj oslanja. O tome svjedoče podaci o ulozu gradova u osvitu civilizacije, preko antičkih, srednjovjekovnih i renesansnih gradova, gradova industrijskog doba do današnjih megalopolisa.

*Lokalna samouprava dio je ljudske civilizacije, dio njezine kulture i načina mišljenja. Sastavni je dio modela svih suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu. Ona nije samo izraz demokratskog prava građana nego i oblik racionalne organizacije funkcioniranja društvene i državne zajednice. Stoga se i u međunarodnim okvirima jamči opstojnost lokalne samouprave i potiče njezin razvitak. Različitost primijenjenih modela teritorijalne samouprave u europskim zemljama onemogućava konstrukciju jedinstvenog europskog modela. Integracija Europe traži određeni stupanj homogenizacije. Iz toga razloga grade se zajednički standardi izraženi propisima Europske unije i Vijeća Europe (pravna stečevina, *aquis communautaire*). U tim okvirima i s tim ciljem nastaju i standardi lokalne samouprave oblikovani nizom međunarodnih dokumenata, a ponajbolje izraženih Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi.*

Osijek je status slobodnog i kraljevskog grada stekao relativno kasno – otkupom 1809. godine. Kao sastavni dio feudalnih privilegija prakticiran je samo 40 godina. I nakon ukidanja feudalnog poretka 1848. godine, Osijek zadržava taj nominalni status, ali njegovo praktično značenje postupno slabi i odumire, da bi bio i formalno ukinut 1945. godine.

Samouprava utemeljena stjecanjem statusa slobodnog i kraljevskog grada ima višestruka značenja. Ipak, ona nije samouprava našeg vremena. Ona se ne temelji na općem pravu glasa svih građana koji su pred zakonom jednaki. Ona ne sadrži institute građanske demokracije koji će tek u ovome krilu nastati razvojem građanskog društva. No ona predstavlja izraz htijenja da se uvjetima vlastitog življenja upravlja vlastitim snagama i u tom smislu jest izraz načela supsidijarnosti po kome rješavanje problema treba povjeriti vlastima najbližim građanima koje to najbolje prepoznaju i u stanju su to riješiti, načela na kojem se temelji i upravni sustav suvremenih zemalja.

Ključne riječi: grad; lokalna samouprava; slobodni i kraljevski grad; Osijek

* dr. sc. Davor Brunčić, tajnik Osječko-baranjske županije, 31000 Osijek, Trg A. Starčevića 2

1. Grad

Grad jest (ali nije samo) naselje oblikovano po određenoj arhitektonskoj i urbanoj matrici koja ga razlikuje od seoskih naselja. Brojne su definicije grada koje nude pojedine znanosti promatrajući grad s različitih aspekata: sociološkog (socijalna struktura i način života), gospodarskog (veličina naselja, struktura gospodarstva, udjel nepoljoprivrednika), statističkog (broj i gustoća stanovništva) ili upravnog (položaj u upravno-teritorijalnoj podjeli zemlje).¹ No ni te definicije, svaka za sebe, ne nude cjeloviti odgovor na pitanje: Što je to grad?

U povijesti ljudske civilizacije grad je generator njezinog razvoja i mijena. On je njegovo izvorište i stabilan element o koji se taj razvoj oslanja. Države nastaju i nestaju, a grad? Grad traje. Ne stvara država grad nego se ona rađa u njegovim njedrima.

Prvi gradovi, nastali u osvitu civilizacije u dolinama plodnih rijeka Mezopotamije (Ur, Uruk, Nipur, Lagash...) prije 5.500 godina i Nila (Memfis, Helipolis, Teba) tri stoljeća kasnije, dolinama Inda i kineske rijeke Hoang Ho, uz prvo veliko naselje gradskih karakteristika Jerihon prije čak 6.500 godina, prethode državama. Još prije 4.000 godina Babilon je imao oko 50.000 stanovnika. *Već u praskozorje historije grad predstavlja zrelu formu*, tvrdi Lewis Mumford.² Grčki grad – polis prije 2.500 godina izrasta u državu koja rađa pojam demokracije utemeljen na sudjelovanju građana u njegovom upravljanju. Rim, prvi u ljudskoj povijesti zabilježeni milijunski grad, iz utvrda svojih sedam brežuljaka izrasta u svjetsko carstvo. Srednjovjekovni grad, razvojem manufakture, trgovine i obrta koji zahtijevaju slobodu nasuprot sustava potlačenosti feudalnog poretka, rađa klicu novih ekonomskih i društvenih odnosa. Renesansni grad oslobađa ljudski duh srednjovjekovnih stega. Pariz je do danas ostao sinonim buržoaske revolucije utemeljen na prvom pokušaju preuzimanja vlasti od strane naroda. Grad 19. i 20. stoljeća nositelj je industrijalizacije i neslućenog tehnološkog napretka. Megalopolisi suvremenog doba sa svojim metropolitanskim područjima simboli su novog vremena.

Grad je organski dio svoje okoline. On je čvor (nodus), polarizacijsko žarište koje svojim gravitacijskim utjecajem oko sebe oblikuje regiju koja mu gravitira i s kojim uspostavlja brojne međuutjecaje. On je izvor i promotor novih društvenih odnosa. Konstanta svakog državnog teritorijalnog ustroja urbana je cjelina (ruralno ili urbano naselje) kao lokalna zajednica kojoj pravni sustavi svih zemalja daju značajke temeljne samoupravne jedinice lokalne razine. Ona je najčvršći element teritorijalnog ustrojstva. Ona je istodobno oslonac, ali i antipod državnoj vlasti.

¹ Usp: Pavić, Željko (2001) Od antičkog do globalnog grada, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, str. 4 -26.

² Mumford, Lewis (1988) Grad u historiji: njegov postanak, njegovo mijenjanje, njegovi izgledi, Naprijed, Zagreb, preuzeto iz: Pavić, Željko (2001), op.cit., str. 3.

No preduvjet ostvarivanja tako prikazane misije grada u razvoju civilizacije jest njegovo pravo i mogućnost samoorganizacije i slobode. Samo je slobodan grad, baš kao i slobodan čovjek, sposoban inovativno djelovati na mijene sebe samoga i svoje okoline.

2. Europski standardi lokalne samouprave

Pojam slobode najuže je povezan s pravom na samoupravu. Neprijeporno je značenje koje lokalna samouprava ima za uspješno i humano funkcioniranje državnih i društvenih sustava. Umjesno je ovdje podsjetiti se na misao *Alexisa de Tocquevilla*, koji 1826. opisuje lokalnu samoupravu kao plodnu klicu slobodnih institucija tvrdeći da bez municipalnih institucija nema duha slobode niti snage slobodnog naroda.³

Teritorijalna (lokalna) samouprava dio je ljudske civilizacije, dio njezine kulture i načina mišljenja. Sastavni je dio modela svih suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu. Ona nije samo izraz demokratskog prava građana nego i oblik racionalne organizacije funkcioniranja društvene i državne zajednice. To je jedno od ključnih pitanja državnog ustroja općenito. U tom se sklopu kao njegova važna odrednica postavlja odnos središnje državne uprave (države općenito) i lokalne uprave i samouprave. Oko odnosa tih dvaju polova oblikuje se cjelokupan sustav, ne samo pravnih nego i društvenih odnosa. Usuđujemo se ustvrditi da odnos države i lokalne samouprave predstavlja krucijalno pitanje razvitka demokratskog političkog sustava suvremenih zemalja.

Neprijeporno je značenje koje lokalna samouprava ima za uspješno i humano funkcioniranje državnih i društvenih sustava. Stoga se i u međunarodnim okvirima jamči opstojnost lokalne samouprave i potiče njezin razvitak. Jedan od najznačajnijih dokumenata donesenih s tim ciljem jest i Europska povelja o lokalnoj samoupravi⁴ koju su članice Vijeća Europe otvorile za potpisivanje 1985. godine.⁵ Lokalna je samouprava ideal i načelo koje su zajedničko nasljeđe europskih zemalja, ističe se u Povelji. Postojanje lokalnih vlasti sa stvarnim odgovornostima može osigurati upravu koja će biti i djelotvorna i bliska građanima, a očuvanje i jačanje lokalne samouprave u različitim europskim zemljama značajan je doprinos izgradnji Europe zasnovane na načelima

³ Tocqueville, Alexis de (1994) *Democracy in America*, Fontana Press, London, Chapter V.

⁴ "Narodne novine" – Međunarodni ugovori broj 14/97.

⁵ Njoj je naknadno pristupila i Republika Hrvatska. Početno, Sabor Republike Hrvatske donio je 28. prosinca 1992. godine Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi. U izvršenju preuzetih obveza Sabor je 29. rujna 1997. godine prihvatio i ratificirao Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, a 16. svibnja 2008. godine, otlanjajući rezerve, proširio krug njezine primjene.

demokracije i decentralizacije moći. No taj dokument nije jedini.⁶ S tim ciljem i na tim osnovama nastale su i djeluju brojne asocijacije jedinica lokalne samouprave koje ujedinjene promiču ne samo svoje pravo na samoorganiziranje nego i društveni razvitak koji počiva na angažmanu lokalno lociranih ljudskih i drugih resursa.

Teritorijalna (samo)uprava u europskim zemljama različita je u svim aspektima: broju jedinica, veličini, pravnom statusu, nadležnostima, financiranju i odnosima sa središnjim vlastima. Slijedom toga, činjenica je da svaka europska zemlja, unatoč procesu konvergencije ka zajedničkim standardima, još uvijek ima svoj neponovljivi model teritorijalnog upravljanja. Različitost primijenjenih modela teritorijalne samouprave u europskim zemljama onemogućava konstrukciju jedinstvenog europskog modela.

Međutim, izgradnja jedinstvenog europskog prostora u državno-pravnom smislu zahtijeva potrebnu razinu unificiranja rješenja koja će predstavljati pravnu stečevinu Velike Europe. S tim ciljem grade se zajednički standardi izraženi propisima Europske unije, ali i Vijeća Europe (pravna stečevina, *aquis communautaire*). To su pravni standardi koje je moguće i potrebno primijeniti i u odnosu na sustav teritorijalne samouprave koji postoji u određenoj zemlji. Koji standardi čine sadržajni dio europskog modela? Polazeći od određenja spomenutih dokumenata, moguće je kao europske standarde lokalne samouprave utvrditi sljedeće:

U odnosu na koncepciju lokalne samouprave

- Pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova.
- Lokalna samouprava počiva na temeljnim demokratskim načelima koja obuhvaćaju opće i jednako biračko pravo i tajnost glasovanja, slobodne i neposredne izbore, izborna predstavnička tijela, odgovornost izvršnih prema predstavničkim tijelima te druge oblike sudjelovanja građana u upravljanju (zborovi građana, referendum ili drugi oblik).

U odnosu na djelokrug lokalne samouprave

- **zakonska utemeljenost** – Temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica bit će određene ustavom ili zakonom.
- **načelo supsidijarnosti** – Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

⁶ Njoj treba pridodati i Svjetsku deklaraciju o lokalnoj samoupravi Međunarodnog saveza lokalnih vlasti prihvaćenoj u Rio de Janeiru 1985. godine, Europsku povelju o općinskim slobodama zaključenu pod okriljem Savjeta općina i regija Europe, Europsku konvenciju o transgraničnoj suradnji između teritorijalnih zajednica i vlasti iz 1995. godine i druge.

- **potpunost i cjelovitost nadležnosti** – Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon.
- **obveza konzultacija** – Lokalne će se jedinice, koliko je to moguće, pravodobno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču.

U odnosu na pravo na samoorganizaciju (pravo na prilagođavanje upravnog ustroja i sredstava zadaćama lokalnih jedinica)

- **pravo samoorganizacije** – Ako to nije u suprotnosti s općim odredbama utvrđenim zakonom, lokalne će jedinice same moći određivati svoj unutarnji upravni ustroj kako bi ga prilagodile svojim osebnim potrebama i učinile upravljanje što učinkovitijim.
- **kvalitativni kriterij zapošljavanja** – Položaj zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica treba omogućiti zapošljavanjem osoblja polazeći od načela kakvoće, sposobnosti i stručnosti.

U odnosu na financijske izvore lokalnih jedinica

- **vlastiti prihodi**: Lokalne će jedinice imati, u okviru državne gospodarske politike, pravo na odgovarajuće svoje prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti.
- **razmjernost prihoda**: Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom.
- **lokalni porezi**: Najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, čije stope, u granicama utvrđenim zakonom, same određuju.
- **evolutivnost izvora prihoda**: Sustavi financiranja prihoda lokalnih jedinica moraju biti dovoljno raznoliki i evolutivni kako bi mogli slijediti, koliko je to praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih ovlasti.
- **načelo financijskog poravnanja**: Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne smije se sužavati slobodno odlučivanje lokalnih jedinica o pitanjima koja su u njihovom djelokrugu.

U odnosu na pravo udruživanja lokalnih jedinica

- Lokalne jedinice imaju, u skladu sa zakonom, pravo da, u obavljanju svojih ovlasti, surađuju i udružuju se s drugim lokalnim jedinicama radi obavljanja poslova u zajedničkom interesu.

U odnosu na pravnu zaštitu lokalne samouprave

- Lokalne jedinice moraju imati pravo na odgovarajuće sredstvo sudske zaštite radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave koja su utvrđena u ustavu ili unutarnjem zakonodavstvu.

I teorija i viđenje običnih ljudi podudarni su u zaključku o potrebi praktične primjene načela supsidijarnosti postupkom decentralizacije nadležnosti. Lokalna samouprava bolje razumije potrebe ljudi od centralizirane države. Iz perspektive običnih građana, središnja je vlast najčešće predaleko od njihovih životnih problema i potreba s kojima se svakodnevno suočavaju. Važan dio teorije upravo zbog toga sve više inzistira na jačanju lokalnih jedinica i oblika lokalnog odlučivanja o svim pitanjima i poslovima gdje je takvo odlučivanje razboritije organizirati lokalno. A to je upravo slučaj u obavljanju javnih službi gdje je prosudbena moć građana kao korisnika usluga nezamjenjiva. Stoga je načelo supsidijarnosti, kao racionalno načelo obavljanja poslova na najnižoj razini koja je to u stanju djelotvorno učiniti, prihvaćeno kao jedno od temeljnih načela na kojem počiva europsko zdanje, izravno suprotstavljeno trendu centralizacije, i osnova recentnog procesa decentralizacije kao vladajuće teorijske orijentacije europskih institucija i većine europskih zemalja.⁷

3. Tradicija i suvremenost

Događaje i stvari koji nas danas okružuju teško je prosuđivati po mjerilima iz prošlosti, jednako kao i institute prošlosti gledati današnjim očima i prosuđivati po današnjim kriterijima izvan konteksta vremena u kojem oni nastaju i postoje.

U kontekstu ovog razmatranja ipak je značajno upozoriti na nužnost pravilne valorizacije vlastite prošlosti radi moguće primjene već stečenih povijesnih iskustava, odnosno otklanjanja nekritične primjene rješenja koja u novim uvjetima ne mogu postići poželjne učinke. U tom smislu, potrebno je određene dosege gotovo demistificirati i ne pokušavajući ih imitirati ostaviti ih prošlosti u kojima su nastali.

Ovdje se otvara pitanje iskoristivosti pokazatelja povijesne naravi. Je li potrebno i moguće sve dosegnuto u cijelosti odbaciti i tragati za novim bez provedene analize primjenjivosti dosegnutog (i postojećih resursa) u novim uvjetima samo zbog toga što su nastali u ranijem pravnom sustavu i to bez obzira na cijenu u vremenu, sredstvima i angažmanu ljudi? Novi ustroj ipak nikada nije toliko radikalno nov niti originalan da ne bi bila primjenjiva iskustva prethodnog. Koliko god bila revolucionarna promjena, ona, okrenuta budućnosti, počiva na zasadama prošlosti. To ukazuje na značenje poznavanja razvoja sustava na jednom području u njegovom povijesnom slijedu. Razu-

⁷ Smerdel, Branko (1988) Prema hrvatskoj teoriji lokalne samouprave u: *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj, zbornik radova*, Osječko-baranjska županija i dr., Osijek, str. 33-36.

mije se samo po sebi da je nemoguće prenositi sustave iz jednog razdoblja ili prostora u drugi, bez stvaralačke sposobnosti vrednovanja elemenata toga modela. Ipak, zbog sličnosti problema povijesna iskustva nude značajne podatke pri ocjenjivanju novih putova i istodobno objektiviziraju kriterije za ocjenjivanje postojećih rješenja u određenoj državi. Poznavanje povijesnog slijeda značajno je i zbog činjenice što je sklonost ka poštovanju i održanju tradicijskih rješenja u lokalnoj samoupravi izrazito. Uspoređivanje je, stoga, poželjno i potrebno. Svrha uspoređivanja jest uočavanje iskustava koje valja respektirati u izgradnji novog sustava, kako bi se umanjila opasnost ponavljanja već činjenih grešaka, odnosno iskoristilo nasljeđe pozitivnih iskustava, što u osnovi predstavlja racionalan pristup.

U vremenu nastanka novog sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, često je naglašavan koncept retradicionalizacije hrvatske uprave. Dakako da je pri tome bila prisutna spoznaja da *povratak hrvatskoj tradiciji nije i ne može biti puko imitiranje svih prošlih rješenja već kreativna primjena svega onog što je u hrvatskoj političkoj i pravnoj kulturi ostavilo traga i pokazalo se korisnim i primjenjivim*⁸ budući da je bilo nužno odgovoriti suvremenim uvjetima djelovanja uprave izraženih porastom opsega i funkcija uprave te razvitkom tehnike i tehnologije rada. S. Sokol i J. Kregar iskazuju svoje gledište da poštovati nacionalnu tradiciju, respektirati nacionalnu političku kulturu u političko-teritorijalnoj podjeli i uređenju sustava lokalne samouprave znači tek polaznu osnovu, simbol kontinuiteta, ali je modernizacija i reforma važna koliko i tradicija.⁹

Ovdje je važno istaknuti upozorenje doajena hrvatskih znanstvenika upravne znanosti, akademika Eugena Pusića: *Stoga se ne čini korisnim razmišljati o modernizaciji javne uprave u Hrvatskoj prije nego smo pouzdano ustanovili što imamo u upravi, na kojim se tradicijama temelji ono što imamo odnosno kojim smo sastavnicama našeg povijesnog iskustva opterećeni i, konačno, koje alternative otvara naša vlastita budućnost. Odgovor može dati samo pomno pripremljeno i pažljivo izvedeno istraživanje upravnog sustava u Hrvatskoj.*¹⁰ Odgovori na određena (znanstveno zasnovana i suvislo postavljena) pitanja preduvjet su svake promišljene izgradnje sustava javnog upravljanja jer *svaka uprava u svakom trenutku svog razvitka može poći dalje samo od onog stanja koje je u tom trenutku zatekla i nužno nastavlja na ono što se u upravi dotične zemlje događalo do tog trenutka.*¹¹

⁸ Šeks, Vladimir (1993) Temeljna obilježja novoga hrvatskog sustava lokalne samouprave i uprave u: Vladimir Šeks i dr., *Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave*, Organizator, Zagreb, str. 1.

⁹ Kregar, Josip i Smiljko Sokol (1993) Komentar temeljnih instituta zakona o lokalnoj samoupravi i upravi u: Vladimir Šeks i dr., *Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave*, Organizator, Zagreb, str. 30.

¹⁰ Pusić, Eugen (1999) Modernizacija javne uprave, *Hrvatska javna uprava*, Zagreb, 1/99., str. 37.

¹¹ Op. cit., str. 3.

Imajući na umu rečena upozorenja, pristupamo sagledavanju statusa slobodnog i kraljevskog grada Osijeka.

4. Slobodni i kraljevski grad Osijek

Put Osijeka do tzv. Osloboditeljne povelje nije bio ni kratak ni neproblematičan. Glavna prepreka brzom postizanju toga cilja bilo je poslovično sukobljavanje nositelja i tumača gradskih interesa (spor oko privilegija vašara) u postupku sjedinjavanja triju komorskih općina u jednu, koje je, konačno, Kralj svojom odlukom 1786. godine prekinuo donoseći odluku kojom se Gornji i Donji grad te Nutarnji grad (Tvrđa) Osijek sjedinjuju u novo pravno tijelo – grad Osijek. Otada su napori ujedinjenog grada usmjereni oslobođenju od feudalne vlasti Ugarske komore dosizanjem statusa slobodnog i kraljevskog grada.

Mukotrpnji napori završeni su otkupom slobode.¹² Inauguralnu diplomu (povelju) kojom je Osijek proglašen slobodnim i kraljevskim gradom sa svim privilegijima koje su mu trebale pripasti i sa svim obvezama koje su ga time opteretile, potpisao je car i kralj Franjo I. 24. ožujka 1809. godine, a svečana je inauguracija obavljena 28. kolovoza 1809. godine. Time je upravno i uredovno uspostavljena nova institucija Slobodnog i kraljevskoga grada Osijeka.

Koje je značenje statusa slobodnog i kraljevskog grada? Institut slobodnog i kraljevskog grada, primjenjivan na području austrijske, odnosno ugarske države, potječe iz doba hrvatsko-ugarskog kralja Bele IV. (1235. – 1270.). Njega treba promatrati u okviru odnosa vremena u kome nastaje, kao dio feudalnog sustava privilegija negdje od XIII. stoljeća nadalje, u kojem su pod vlastelinsku vlast potpadali ne samo svi neplemići nego i pojedina naselja, kao posjedi, odnosno općine. No pojedine veće i osobito zaslužne općine opraštali su kraljevi od vlastelinske podložnosti i podjeljivali im osobite povlastice i slobostine, stavljajući ih neposredno pod svoju

¹² Uvodnim dijelom Povelje, nakon nizanja zasluga Osijeka za carsku i kraljevsku krunu, određeno je snagom 17. članka iz 1687. g., *imadu platiti za zemlje, prava i prerogative ukupnu otkupnu svotu 183.723 forinti i 20 krajcara u ime podijeljenih povlastica u našu Komorsku blagajnu*. To je bilo učinjeno prije potpisa Povelje tako da je točkom 4. Povelje utvrđeno: *Sva smo gornja prava i povlastice predali za otkupnu svotu od 183.723 forinti i 20 krajcara*. Novac za otkupnu magistrat je namakao priložima imućnih građana te uvodeći iste godine porez na zemljište u iznosu od 1 krajcara/hvat zemljišta i to tijekom 3 iduće godine. J. Adamček zaključuje da su Osječani slobodu svoga grada zapravo kupili budući da je Osijeku vladar podijelio povelju ponajprije zato što su državnoj blagajni platili pozamašnu svotu (Adamček, Josip (1996) *Proglašenje Osijeka slobodnim i kraljevskim gradom* u: Od turskog do suvremenog Osijeka, Zavod za znanstveni rad HAZU u Osijeku, Osijek, str. 89). Stjepan Sršan izračunao je da je taj iznos ravan kao 389,5 godišnjih plaća gradskog suca ili preračunato u današnju valutu oko 1 milijun eura (Sršan, Stjepan (2009) Prvi zapisnik slobodnog i kraljevskog grada Osijeka, Državni arhiv u Osijeku, Osijek, str. 13.).

vlast. Takve povlastice i slobostine, koje su se poglavito izražavale izuzimanjem ispod vlasteoske feudalne sveze, nastale su prvobitno kao dio kraljevskih privilegija. Te općine, smatrane kao *peculium sacri coronae regni* s pravom stališa da uživaju na svom području teritorijalna prava jednaka plemstvu, nazivale su se slobodni kraljevski gradovi (*civitates liberae regiae*). Podjela toga statusa označavala je da je riječ o krunskoj imovini (kraljevski) i da je izuzeta iz vlasti vlastele (slobodni).¹³

Nastanak i razvoj tog instituta svoje izvorište nalazi u barem tri paralelna procesa: procesu razvoja srednjovjekovnih gradova, procesu kolonizacije i odnosu kralja i vlastele u nadmetanju za prerogative vlasti. Srednjovjekovni grad nastaje odvajanjem od svog poljoprivrednog okruženja, razvojem trgovine i obrta. Da bi takvo naselje moglo samostalno funkcionirati, stanovnici su tih naselja, za razliku od kmetova, morali biti pravno slobodni, što je podrazumijevalo pravo na punu slobodu kretanja, obitavanja i raspolaganja vlastitim dobrima. To je zahtijevalo pravna jamstva njihova položaja i imovine. Dakako, da tim zahtjevima proturječi tutorstvo feudalnih gospodara. Kao odgovor na te zahtjeve javljaju se privilegije koje gradovi stječu darovnicama kralja, otkupom od feudalnog gospodara ili oružanom borbom. U namjeri osiguravanja naseljavanja područja pod svojom vlašću, vladari i feudalni gospodari privlače koloniste davanjem određenih privilegija – oslobađajući doseljenike određenih plaćanja, odnosno odobravajući gradska prava. I konačno, u borbi za prevlast, kraljevi ponekad posizu za davanjem autonomije gradovima čime ih izvlače ispod vlastelinske podložnosti, istodobno sebi osiguravajući uz savezništvo u toj borbi i dopunske izvore prihoda. Takvim je privilegijima kralj gradskim zajednicama osiguravao slobodu trgovine i ubiranja poreza na trgovinu, osobnu slobodu stanovnika grada i unutrašnju autonomiju zajednice, koja je bila zajamčena samostalnim izborom suca i gradskog magistrata. S druge strane, gradovi su kralju bili dužni plaćati paušalni porez i po potrebi davati vojsku, čime je kralj dobio novi siguran izvor prihoda za kraljevsku blagajnu, što mu je omogućavalo veći manevarski prostor u srazu sa samovoljom feudalnih knezova. Na taj način stvaraju se enklave relativne samouprave koje se *ne mogu smatrati negacijom državnog karaktera onog političkog uređenja na području kojeg se nalaze, već samo praktičnim ograničenjem njegovog dometa i penetracije*.¹⁴ Time grad postaje posebno tijelo izdvojeno iz postojeće feudalne upravne hijerarhije. Po naravi svoga statusa, takvi su gradovi zainteresirani za otklanjanje feudalnog partikularizma od strane središnje državne vlasti kao brane odvijanja slobodne trgovine.¹⁵

¹³ prema: Smrekar, Milan (1899) Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, Knjiga prva, Zagreb, str.452.

¹⁴ Pusić, Eugen (1985) Upravni sistemi II, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, str. 240.

¹⁵ usp: Pavić, Željko (2001), op.cit., str. 113-114.

Upravo iz tih razloga, razdoblje vladavine ugarskih vladara Arpadovića i Anžuvinaca bit će i na području Hrvatske obilježeno usponom tzv. slobodnih kraljevskih gradova. Rascjepkavanje teritorija kraljevstva na pojedine županije u rukama plemstva te istodobno nepoštovanje seniorsko-vazalnih ugovora na temelju kojih je plemstvo steklo ta vlastelinstva, prisilit će ugarsko-hrvatskog vladara da već od XIII. stoljeća u srednjovjekovnoj Slavoniji započne s uzdizanjem pojedinih gradskih zajednica na status slobodnih kraljevskih gradova, izdvojenih iz sustava teritorijalne podjele kraljevstva na županije. Takav nesmetani razvoj gradovi će proživljavati na prostoru čitavog kraljevstva sve dok kraljeva vlast uistinu ne bude dovoljno snažna da ih zaštiti od pretenzija okolnih feudalnih gospodara.¹⁶

Te temeljne zasade pravnog položaja gradova srednjovjekovne Hrvatske zadržane su i u kasnijem razdoblju, ali u promijenjenim uvjetima koji su doveli do gospodarske retardacije nekih od dotadašnjih gradskih naselja sa statusom slobodnog kraljevskog grada te uzdizanja novih trgovišta ili varoši. Nastalo će stanje rezultirati i posvemašnjom zbrkom u nazivlju tih gradova te je tijekom 15. stoljeća kralj Sigismund pokušao kraljevskim dekretima urediti postojeće stanje, no ne previše uspješno.

Do stjecanja statusa slobodnog i kraljevskog grada, i grad Osijek bio je feudalni podložnik Ugarske kraljevske komore. Dakako, slijedom te činjenice i pravnih posljedica kraljeve odluke, dodjela tog statusa nije uživala punu potporu te Komore.¹⁷

Što je status slobodnog i kraljevskog grada značio Osijeku ?

Stjecanjem statusa slobodnog i kraljevskog grada i Osijek je, poput ostalih gradova, dobio pravo uživanja vlastelinskih privilegija koje imaju svoje pravno, ekonomsko i političko značenje.¹⁸

Pravno, ali i političko značenje statusa ogleda se poglavito u činjenici stjecanja plemićkog statusa¹⁹ i položaja četvrtog staleža što za posljedicu ima:

¹⁶ više: Ravančić, Gordan (2005) Grad u hrvatskom srednjovjekovlju, *Hrvatska revija* 5 (2005), str. 103-113.

¹⁷ U odnosu na to pitanje, Ugarski se sabor 1687. godine izrično odredio: *da se broj slobodnih gradova u buduću neima više umnožavati - izuzev, ako bi to u pojedinih slučajevima, uvažanjem osobitih zasluga takvih općina, od probitka po opću dobrobit zemlje odredilo Njegovo Veličanstvo*. Od tog doba uobičajilo se da svaki novoproglašeni slobodni kraljevski grad nije mogao dobiti puno pravo glasa i mjesto na Ugarskom saboru prije, nego li je to Sabor odobrio. (^{Smrekar}, Milan, op.cit., str. 452).

¹⁸ Prema: Beuc, Ivan (1985) Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, Zagreb, 219-220.

¹⁹ *Poglavlarstvo i građani istoga grada skupno uzeto smatraju se po zakonu za pravo i nesumnjivo kraljevsko plemstvo* (točka 2. Povelje, prevedeno i objavljeno u: Sršan, Stjepan i Tihomir Stojčić (1989) *Libera Regiaque Civitas Esseck 1809*, Muzej Slavonije Osijek)

- pravo uživanja svih povlastica plemića (“kolektivno plemstvo”) te izravnu podložnost samo kraljevoj vlasti uz pravo na unutarnju autonomiju;
- pravo sudjelovanja i glasa na županijskim plemićkim skupštinama te u Hrvatsko-slavonskom saboru i u zajedničkom Hrvatsko-ugarskom saboru;²⁰
- pravnu nemogućnost da kao krunsko dobro (*peculium sacrae coronae* - stečevina svete Krune) bude od krune odcijepljen, prodan ili založen²¹;
- obvezu poštovanja zakona i običaja zemlje. Svakom kraljevskom slobodnom gradu pripadalo je svojstvo plemstva sa svim privilegijama, ali su stoga morali, kao i ostali zemaljski staleži, obećati kralju podaničku vjernost,²² poštovati zakone i običaje zemlje i uobičajeni pravni postupak, priznavati redovitu sudbenu vlast u zemlji itd.

Ekonomsko značenje ovoga statusa izraženo je stjecanjem privilegija koje ima vlastelin nad svojim posjedom, što je značilo pravo na uživanje u gradskim dobrima koja su bila zakonito stečena te svih onih regalnih prava, koja je zakon davao plemićima posjednicima plemićkog dobra, koja su mogli koristiti putem privilegija svi građani ili pojedinci na osnovi zakupa, a što je u konkretnom slučaju grada Osijeka obuhvaćalo:

- pune vlasti nad njezinim teritorijem (*jus territoriale*)²³
- prenesenih regalnih prava kojima se koristila Ugarska komora: prava vino-točja (*jus eudcillandi*), prava mesarenja (*jus macelli*), prava otvaranja pivara (*braxatione cerevisiae*), pecara i ciglana, prava lova i ribolova
- regalnih prava trgovine (4 godišnja sajma i svi tjedni trgovi) u okviru kojih gradu pripadaju prihodi od trgova i sajmova i pravo iznajmljivanja prodavaonica na sajmovima (*tabernae*)²⁴

²⁰ ...kao takav ima četvrti stupanj u kraljevstvu sa saborskim zaključkom i glasanjem. Nadalje da se prema primljenom običaju kraljevstva, kada bude zasjedao sabor, uvrsti u zapisnik sabora kraljevstva i da se ubuduće pozivlje na opće kraljevske sjednice sabora uobičajenim kraljevskim pismom, a na sabore Hrvatske, Dalmacije i Slavonije, onako kako je tamo običaj (točka 1. Povelje)

²¹ Nadalje da kao tečevina same svete Krune Kraljevstva ne priznaje nikog drugog zemaljskog gospodara osim zakonito okrunjenog kralja, niti se od njega ikada može niti smije pod ikakvim uvjetom otuđiti (točka 1. Povelje)

²² U svečanosti inauguracije Osijeka u status slobodnog i kraljevskog grada svi su građani javno položili zakletvu vjernosti, prvo na njemačkom, a potom i na hrvatskom jeziku. (prema: Ljetopis Kapucinskog samostana u Osijeku 1702-1945. godine u: *Sršan, Stjepan (1993) Osječki ljetopisi 1686.-1945.*, Povijesni arhiv u Osijeku, Osijek, str. 331)

²³ Dali smo, darovali i dozvolili spomenutim našim građanima i stanovnicima slobodnog i kraljevskog grada Osijeka te čitavoj njihovoj općini radi prije navedenih dugotrajnih vjernih i korisnih usluga i stečenih njihovih zasluga, da slobodno, nesmetano i zauvijek posjeduju i uživaju teritorijalno pravo na svom području, sa svim svojim pripadnostima nazivanim pod kojim god imenom, s povlasticama i koristima kao i sa svima prihodima (točka 4. Povelje)

²⁴ Četiri sajamske povlastice, koje su nekada podijelili naši prethodnici, i nadalje potvrđujemo te do-

- prava na prihode (koji su ranije pripadali Komori, odnosno Županiji) i to obalne daće na Dravi (taxa rippatica, ripaticum), daće za popločene ulice (taxa viae silicatae et traturae), daće na uvoz vina (grossi urnales)
- oslobođenje građana određenih davanja (mitničarine i tridesetine, podvoza)²⁵ u okviru prakse kojom su poneki gradovi znali uz uobičajene privilegije pribaviti i druge pogodnosti, primjerice oprost od maltarine i drugih davanja i dr.

Političko, ali i pravno značenje stjecanja statusa, pored činjenice elibertacije od vlastelinske podložnosti, izražava se pravom na samoupravu čiji su sastavni elementi bili:

- pravo na vlastiti statut koji je donosilo gradsko zastupstvo,
- pravo na vlastita samoupravna tijela (gradsko zastupstvo, magistrat, činovništvo),
- pravo “*primanja u občinsku svezu*”²⁶. Građanima su se smatrale samo one osobe koje su živjele u gradu i koje su imale nekretnine u gradu (kuću, zemlju). Stoga su se stanovnici u većem gradu razlikovali: jedni su bili *cives*, a drugi *habitatores*, tj. jedni su bili građani, a drugi samo stanovnici grada²⁷
- pravo na vlastiti grb i pečat²⁸
- prvostupanjska sudbenost gradskog magistrata u građanskim i kaznenim postupcima. Taj status obuhvaćao je i pravo osude na smrt – tzv. pravo mača (*jus gladii*).²⁹ Važna značajka gradskih prava bila je u nezavisnosti od kraljevske

puštamo da se mogu zadržati, obdržavati i imati četiri godišnja sajma u skladu izdanih povlastica i to: prvi na sv. Fabija i Sebastijana, drugi na sv. Juraja vojnika i mučenika, treći na sv. Iliju proroka, a četvrti na blagdan sv. Luke evanđeliste, s isto toliko marvinskih sajmova koji se održavaju prije i poslije ovih dana, sa svim pravima i povlasticama kao i kod naših slobodnih i kraljevskih gradova. Isto tako dopuštamo općini i sedmične sajmove te primati dohodak i prihod koji iz njih zakonito dolazi s pravom ubiranja izvjesne usmjerene pristojbe za mjesta, dućane i od prodane marve te sitne stoke i drugdje uobičajene ubrane pristojbe kao i od mitnica (točka 14. Povelje).

²⁵ *A sami građani pojedinačno uzeti, poput ostalih slobodnih i kraljevskih gradova i njihovih građana, neka budu izuzeti i slobodni od plaćanja napose carine, poreza i tridesetine kad budu snabdjeveni gradskim putnicama (pasošima) (točka 2. Povelje).*

²⁶ *Putnice, koje grad propisno sastavi i potvrdi običnim gradskim pečatom, koji ćemo niže opisati, te ih izda građanima kao i sve ostale pisane gradske isprave, neka se priznaju u svakom mjestu kao punovažeće (točka 2. Povelje).*

²⁷ Beuc, Ivan, op.cit., str.154.

²⁸ *A da postoji vječni i slaviji dokaz ove slobode, naklonosti i naše kraljevske milosti, očitovane i podijeljene spomenutoj našoj gradskoj općini Osijek kao i njezinim građanima te stanovnicima i da ona jasnije upadne ljudima u oči urešena što većim dobročinstvom, to potvrđujemo, ne samo stare znakove grba tog grada kojima se do sada služio ovaj komorski grad, već ga i djelomično povećasmo, uresismo i dozvolismo na porabu za buduća i vječna vremena u obliku kako slijedi kao i upotrebu crvenog voska za pečačenje (točka 24. Povelje).*

²⁹ *Dopuštamo ovom našem slobodnom i kraljevskom gradu Osijeku pravo mača i vršenje kriminal-*

županije i vlastelinovog suda. Slobodni kraljevski gradovi nisu potpadali pod sudbenost županije nego su stajali pod svojim slobodno izabranim magistratom u svim upravnim i sudskim (civilnim i kaznenim) poslovima. No to ovlaštenje pripadalo je samo prema vlastitim građanima i stanovnicima koji nisu bili plemićkog roda. Plemići kao građani odgovarali su na sudu samo u onim sporovima i procesima u kojima predmet spora nije bio plemićko dobro ili plemićko pravo jer je taj pripadao u nadležnost plemićkih ili viših sudaca u županiji. Sudske funkcije gradske vlasti vršio je gradski sudac u manjim sporovima sam, a u većim zajedno sa senatorom ili nekolicinom članova magistrata koji su poznavali sudski postupak i pozitivno pravo³⁰.

- patronatsko pravo nad crkvama (koje uključuje pravo predlaganja rimokatoličkog župnika i brigu o materijalnom položaju crkve).³¹

Kraljevskom je diplomom podrobno propisana struktura uprave koju grad treba uvesti. Ovdje je važno zapaziti da su u Osijeku priznate katolička, pravoslavna i grkokatolička (unijatska) vjera, čime su stvoreni pravni okviri da u gradskoj upravi sudjeluju i predstavnici donjogradskih Srba. Pravo na vlastita samoupravna tijela obuhvaćalo je pravo na izbor gradskog zastupstva i magistrata te pravo na vlastitu gradsku upravu.

Zastupstvo (*electa communitas*) je prema određenju točke 5. Povelje činilo 40 zastupnika (muškaraca) na čelu s pučkim tribunom (*tribunus plebis*),³² koji su trebali biti birani glasovanjem. Zastupstvo je biralo magistrat te većinu gradskih činovnika.

Magistrat čine sudac (*judex*), kasnije gradonačelnik, i 6 vijećnika (senatora), od kojih je jedan gradski kapetan – čelnik redarstvene službe. Osiguravajući stručnu utemeljenost i zakonitost postupanja magistrata, Diplomom je propisana obveza da se u magistratu, osim suca i bilježnika (notara, tajnika), nalaze najmanje još tri člana *vješta zakonima domovine*. Članove magistrata biralo je Gradsko zastupstvo na izbornoj

ne sudbenosti, kao i kod ostalih naših slobodnih i kraljevskih gradova, protiv svih zločinaca koji se zateknu na njihovom zemljištu, s pravom da podignu sramotni stup, lomaču i vješala, koji će služiti i za potrebe virovitičke županije i vojnom staležu, načinjene od zidara prema milostivom našem kraljevskom rješenju. Isto tako dopuštamo pravo suditi u svim ostalim parnicama javnom staležu grada kao i osobama i gradskom zemljištu te štogod se bude protezalo na poglavarstvenu sudbenost (točka 6. Povelje).

³⁰ Beuc, Ivan, op. cit., str. 220-221.

³¹ *Dopuštamo istome gradu i patronatsko pravo kao predlaganje rimokatoličkih župnika jedino po katoličkim građanima i stanovnicima. Inače će i nadalje ostati na svojoj kreposti i snazi od davnine uspostavljena fundacija rimokatoličke župe s pravom pobiranja desetine (točka 7. Povelje).*

³² *Izabrano gradsko zastupstvo (comunitas) ustanovljujemo na 40 muževa, kojima će na čelu stajati sudac pročelnik. Oni će se izabrati slobodnim glasanjem (točka 5. Povelje).*

skupštini (*restauratio*) na vrijeme od 3 godine.³³ Za svaki od tih položaja moglo se predložiti po tri kandidata.

Gradsku upravu činili su činovnici (bilježnik (*notarius*), podbilježnik (*vicenotarius*), sirotinjski skrbnik (*pupillarum curator*), registrar, blagajnik, komornik i podkomornik, upravitelj vojnog skladišta i dr.) postavljeni od zastupstva odnosno magistrata. Zakonito imenovani službenici na te su dužnosti imenovani doživotno i tek pod Diplomom i vezanim propisima utvrđenim uvjetima i predviđenim postupkom mogli su biti uklonjeni iz službe.³⁴

Tijekom XVI. stoljeća, vođenje i uprava javnim poslovima u gradu bili su povjereni tijelu sastavljenom od gradskog suca (*judex civitatis*) i 8 – 12 prisežnika (*jurati cives*). Osim njih, građani su birali na godinu dana još 20 ili više vijećnika (*consilarii, viri communes*). Gradski sudac, prisežnici i vijećnici zajedno su činili gradsko vijeće, koje je donosilo statute i u osnovi vodilo upravu grada. Početkom XVII st. ustalila se praksa biranja 8 – 12 doživotnih senatora, među kojima su onda izabirali

³³ *Osim toga dozvoljavamo i dopuštamo općini našeg slobodnog i kraljevskog grada Osijeka skupo uzeto, da izabere sebi suca i 6 vijećnika prema domovinskim i municipalnim zakonima i prema našoj odredbi o izborima koja je propisana i drugim slobodnim i kraljevskim gradovima Ugarskog kraljevstva i pridodanih dijelova, od koji će jedan biti gradski kapetan. A to tako, da se u vijeću neprekidno osim suca i bilježnika nalaze najmanje još tri muža vješta zakonima domovine. ... Izbor suca, kapetana, pučkog tribuna u slučaju ispražnjenja, kao i službe vijećnika i članova izabranog gradskog zastupstva, popunjavat će se svake treće godine, osim ako ne bude nužno da se to obavi prije tog roka, za što će uvijek trebati zatražiti prethodnu dozvolu od Ugarske dvorske komore. Izbori će se održavati u prisutnosti našeg kraljevskog povjerenika kojeg imenujemo ili bez njega ako za to stigne oprost. Izbori će se održati zadnjeg prosinca tako da izabrano gradsko zastupstvo po našem povjereniku, ili ako njega nema, po gradskom poglavarstvu, bude propisno sazvano kao kod drugih gradova, te većinom glasova, uz prethodnu kandidaciju od predložene tri osobe po povjereniku ili ako ga nema po gradskom poglavarstvu, izabere nove s tim da se mogu prijašnji ponovo potvrditi. (točka 5. Povelje)*

³⁴ *Po slobodnom izboru, poput ostalih slobodnih i kraljevskih gradova, postaviti će (zastupstvo) prikladan i sposobnog redovnog bilježnika, podbilježnika, registratora, odvjetnika, blagajnika, protustavnika jedne i druge blagajne koji će ujedno vršiti službu sirotinjskog skrbnika, zatim suca i podkomornika kao i upravitelja vojnog skladišta te ostale podčinjene činovnike i podvornike, kao i one koji će se još eventualno uvesti. Ujedno određujemo da će službe, zakonito izabranih činovnika, biti doživotne te ih se ne može otpustiti bez naše dozvole i znanja. Bilježnika, podbilježnika i odvjetnika će imenovati gradsko poglavarstvo. Pravo suspendiranja ili otpusta činovnika i gradskih oficijala od službe i plaće dano je jedino našim sudištima, u prvom redu našem Namjesničkom Ugarskom vijeću i kraljevskoj Ugarskoj dvorskoj komori. No ipak je gradskom poglavarstvu dozvoljeno, da zatraži bezodvlačnu kaznu suspendiranja od službe i plaće u takvom slučaju gdje bi zbog odgode bila skopčana opasnost i gdje odstranjenje činovnika ili podčinjenoga oficijala od vršenja njegove službe traži zatečeni delikt, no s tim dodatkom, da su dužni takav slučaj predložiti jednom i drugom spomenutom sudištu, te za ovaj kao i drugi svoj čin čekati konačnu dozvolu. (točka 5. Povelje)*

gradskog suca i bilježnika umjesto prisežnika. Sudac, senatori i bilježnik zajedno su činili gradsko poglavarstvo, odnosno gradski magistrat uključivši, naravno, i potrebno činovništvo. Pored gradskog magistrata, građani su morali izabrati kao i ranije 20 – 100 uglednih građana koji su stvarali uglavnom izborno tijelo (*electa communitas*) na čelu s tribunom (*tribunus plebis*), koje je popunjavalo izborom upražnjena mjesta u senatu i raznim funkcijama. Izbor senatora nije se mogao opozvati. Samo bi kralj mogao udaljiti senatora s dužnosti.³⁵

Upravljanje gradskim poslovima obuhvaćao je upravne (*publica*), gospodarstvene (*oconomica*) i sudbene (*juridica*) poslove. Među najvažnije upravne i gospodarske poslove pripadali su poslovi ubiranja prihoda (razrez, ubiranje i slanje kraljevskoj blagajni), briga za javni red i mir, podjeljivanje građanstva, briga za crkve i škole te uopće za gradske institucije.

5. Institut slobodnog i kraljevskog grada i standardi lokalne samouprave

Analiza kraljevske povelje kojom se Osijek povisuje na stupanj slobodnog i kraljevskog grada te pratećih dodataka, omogućava sagledavanje normativne uređenosti. Tek analiza dokumenata koji svjedoče o realnom životu, omogućava spoznavanje stvarnog stanja.

Institut slobodnog i kraljevskog rada nesporno je predstavljao oblik lokalne samouprave i u smislu današnjeg poimanja samoupravnosti lokalnih zajednica shvaćenog kao pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova.

No lokalna samouprava toga vremena ne počiva na temeljnim demokratskim načelima koje su iznjedrile kasnije buržoaske revolucije i razvilo vrijeme suvremenih državnih sustava. Ona sadržava određene elemente samouprave (izborno predstavničko tijelo i izvršno tijelo odgovorno predstavničkom), ali se ne temelji na općem i jednakom biračkom pravu i tajnosti glasovanja svih građana koji su pred zakonom jednaki, slobodnim i neposrednim izborima. To je vrijeme u kojem biračko pravo imaju samo muškarci, a statusni (plemički), a potom imovinski cenzus kreira i sadržaj biračkog prava.

Grad je imao svoja samoupravna tijela - zastupstvo i magistrat, ali način njihova izbora govori o vremenu u kojem nastaju i djeluju ovi instituti. Članove prvog zastupstva "oslobođenog" grada Osijeka predložio je župan na općem skupu građana kao kraljev povjerenik, vodeći računa o strukturnoj zastupljenosti građana te ih proglasio izabranim. Zastupstvu je predložio i po tri kandidata za tribuna kao predsjednika toga tijela i gradskog suca kao čelnika gradskog magistrata, koje je potom ovo tijelo izabralo.

³⁵ Beuc, Ivan, op. cit., str. 220.

Temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica bile su određene propisima i samoupravnim aktima (poglavito statutom koji je podlijegao potvrdi državnih tijela), no ostali elementi vezani uz pravo na konzultacije te potpunost i cjelovitost nadležnosti nisu bili zastupljeni. Ovdje nije moguće zaobići pitanje karakteristika pravnog sustava toga razdoblja. Institut slobodnog i kraljevskog grada ponikao je u njedrima nastanka i razvoja srednjovjekovne države čiji je pravni sustav utemeljen na običajnom pravu. U tom kontekstu diploma, odnosno povelja o uzdizanju pojedinog grada na status slobodnog i kraljevskog grada, bio je temeljni pravni akt najviše državne vlasti na kojem je počivala autonomija, odnosno samouprava toga grada i pravno izvorište snage zakona na kome su se temeljili statut i akti gradske samouprave.

Unutarnji ustroj bio je uređen državnim propisima i inauguralnim diplomama i to prilično detaljno, kako glede materijalno-pravnih tako i u odnosu na postupovne odredbe. U tim se okvirima kretalo i pravo na samoorganizaciju. Zanimljivo je da je predstavničkom tijelu dano pravo ne samo uređivanja ustroja nego i imenovanja većine gradskih činovnika (čije je značenje u tom vremenu ipak prelazio okvire uloge i položaja današnjih upravnih službenika).

Problem financija lokalne samouprave tada je, kao i danas, bio jedan od temeljnih zapreka uspješnog djelovanja gradske samouprave. Financijski izvori proistekli iz prenesenih regalnih prava, osobito regalnih prava trgovine te daća koje su do tada pripadale Komori, odnosno županiji, nisu bili dostatni za izvršenje svih obveza, osobito ne i za isplatu otkupnine gradske slobode, što je uputilo na uvođenje namjenskog poreza, kako je to već prikazano.³⁶

Pravna zaštita gradske samouprave u današnjem smislu te riječi nije bila prisutna. No česte sporove sa Županijom, Komorom i vojskom rješavala je državna kancelarija.

Tako promatrajući, pronaći ćemo više sličnosti nego razlika s današnjim vremenom. Zapisnici sjednica gradskih tijela i kroničari bilježe:

- suparništvo predstavničkog i izvršnog tijela (Zastupstva i Magistrata) za odlučujuću ulogu u vođenju poslova grada,
- sukob nadležnosti Županije i Grada (posebno o pravu Županije da određuje cijene (*limitatio*) koje je ona proširila i na određivanje visine daća)³⁷,
- sukob s vojskom i Dvorskom komorom glede obveze davanja državi (prema dodacima na Povelju, kojima su dane upute za njezinu primjenu koje je donio župan Mailath).³⁸

³⁶ Više vidi: Sršan, Stjepan (2009) Prvi zapisnik slobodnog i kraljevskog grada Osijeka, Državni arhiv u Osijeku, Osijek.

³⁷ *Hoćemo da ostane netaknuto zakonito djelovanje Virovitičke županije oko limitacije namirnica* (pravo postavljati cijene živežu) (točka 17. Povelje).

³⁸ Uputstva za primjenu Diplome I-II u: Sršan, Stjepan i Tihomir Stojčić (1989) *Libera Regiaque Civitas Esseke 1809. (Slobodni i kraljevski grad Osijek 1809)*, Muzej Slavonije Osijek, Osijek, str. 52-62.

Sukob o pravu na samoupravu karakteristika je odnosa države i samoupravnih jedinica sve do današnjih dana. Ovdje valja podsjetiti na pismo ostavke velikog župana Strossmayera 1862. godine koji to lijepo iskazuje: *U zemlji našoj dvie uprave, ne jedna poleg druge, nego upravo jedna proti drugoj obstoje, i premda municipija naša u tom obziru mnogo takta i umjerenosti pokazuju, to ipak mogu po svojoj duši kazati, da cesarske oblasti upravo na to idu, da municipalnoj upravi moralni ugled unište.* Ovdje posebno ističe problem financiranja kao pitanje svih pitanja, spominjući se pri tom ideje decentralizacije kao prvog koraka *k' povjerenju, k' porazumljenju i k' poboljšanju.*³⁹

6. Zaključak

Podizanje grada Osijeka na status slobodnoga i kraljevskoga značilo je da je on postao političko-upravno tijelo sa svojim područjem i građanstvom te svojom blagajnom. On je postao teritorijalna jedinica s pravnom osobnošću – oslobođen feudalne ovisnosti o Ugarskoj komori. Grubo govoreći, tim činom Osijek prestaje biti tek imovina i postaje pravna osoba, prestaje biti tek objekt i postaje subjekt prava.

Status slobodnog i kraljevskog grada Osijek je stekao relativno kasno, pri kraju feudalnog razdoblja, čijeg je sustava privilegija taj institut bio sastavni dio. Odgovor na razloge te činjenice vjerojatno treba tražiti u geopolitičkom stanju ovoga područja. Za razliku od gradova zapadnog dijela Hrvatske koji su taj status stekli poglavito tijekom 13. i 14. stoljeća,⁴⁰ Osijek se našao u grupi gradova istočnog dijela ugarskog kraljevstva, odnosno gradova bivše vojne krajine koji su taj status priskrbili nakon oslobođenja od turske vlasti.⁴¹ Iz tog razloga privilegije stečene dobivanjem statusa slobodnog i kraljevskog grada Osijek je primjenjivao u povijesno kratkom razdoblju od samo 40 godina.

To se stanje bitno mijenja nakon revolucionarne 1848., odnosno 1849. godine, kada je Carskim patentom (Oktoiranim ustavom) ukinuto feudalno uređenje i uređeni temelji upravljanja državom. Od tada se raznim upravnim reformama počinje graditi suvremena građanska uprava u okviru drugog i drukčijeg sustava ekonomskih, pa time i političkih odnosa.

³⁹ *Pismo svietlome banu* u: Marijanović, Stanislav (2007) Josip Juraj Strossmayer veliki župan Virovitičke županije u: *Anali Zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Osijeku*, sv. 23, str. 65. i 67.

⁴⁰ Varaždin 1209., Vukovar 1231., Virovitica 1234., Petrinja, Samobor i zagrebački Gradec 1242., Pag 1244., Križevci 1252., Koprivnica 1356., Senj 1488. prema: Smičklas, Tadija, *Codex diplomaticus Croatiae, Dalmatiae et Slavoniae*, HAZU, Zagreb, 1904.-1913.; Balta, Ivan (1999) *Povelje o povlasticama slobodnim i kraljevskim gradovima u Slavoniji i Hrvatskoj u XIII. stoljeću, Pravni vjesnik* 3-4/1999., Osijek, 366-375.

⁴¹ Subotica 1743., Novi Sad 1748., Sombor 1749., Slavonska Požega 1765., Karlovac 1781.

U tom se okviru ni stari municipalni sustav zasnovan na feudalnim privilegijama nije više mogao održati. Nakon što su u državnom sustavu carskim patentom od 4. ožujka 1849. osigurana općinskoj upravi neka temeljna prava, počeo se municipalni sustav zamjenjivati novim. U tom je sklopu 1850. godine carskim patentom odobren Privremeni općinski red za grad Osiek (i Zagreb) dok je uprava ostalih gradova uređena privremenom banskom naredbom iz 1851. godine. Analiza tih gradskih statuta kazuje da su određena privremenih općinskih redova za Zagreb i Osijek bila mnogo slobodnija od onih uređenih banskom naredbom. Postupno se uspostavljaju novi odnosi glede prava građanstva i biračkog prava koje stječu svi porezni obveznici (razvrstani u tri izborne jedinice prema veličini poreza koji plaćaju).

Slijedile su upravne reforme kojima su postupno napuštana iz feudalnog razdoblja uobičajena i naslijeđena rješenja te građen upravni sustav nove buržoaske države. Nakon povratka ustava 1860. godine, upravnom reformom iz 1861. godine, a potom 1881. godine, kada je donesen Zakon o ustroju gradskih općina u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, uređivani su novi odnosi i u odnosu na način izbora i konstituiranja samoupravnih tijela i rad općinske i gradske uprave. Tek je tada priznato aktivno biračko pravo ženama, ali je pasivno još zadržano za muškarce.

Imajući u vidu sadržaj ovog razmatranja, valja konstatirati da se u okviru ovih promjena postupno gubi značenje statusa slobodnog i kraljevskog grada. No Osijek i Zagreb zadržavaju svoj istaknuti položaj u odnosu na druge gradove, što se izražava i u činjenici da gradonačelnika Zagreba i Osijeka potvrđuje kralj, a gradonačelnike ostalih gradova ban. Prema Zakonu ob ustroju gradskih općina iz 1895. godine Osijek uz Zagreb, Varaždin i Zemun i nadalje uživa poseban status izravne podređenosti kraljevskoj hrvatsko-slavonsko-dalmatinskoj vladi. Taj i potonji zakoni ne diraju u dotadašnje nazivlje gradova tako da i Osijek zadržava svoj povijesni naziv, ali bez značenja koji je taj status imao u trenutku njegove dodjele 1809. godine. Na taj način, postupno, status slobodnog i kraljevskog grada gubi svoje prvobitno značenje i postaje tek statusni ukras, koji odumire i formalno nestaje 1945. godine.

Kako je već prikazano, autonomija slobodnog i kraljevskog grada nije samouprava našeg vremena. No ona predstavlja izraz htijenja da se uvjetima vlastitog življenja upravlja vlastitim snagama i u tom smislu jest izraz načela supsidijarnosti po kome rješavanje problema treba povjeriti vlastima najbližim građanima koje to najbolje prepoznaju i u stanju su to riješiti, načela na kojem se temelji i upravni sustav suvremenih zemalja.

Literatura.

1. Adamček, Josip (1996) Proglašenje Osijeka slobodnim i kraljevskim gradom u: Od turskog do suvremenog Osijeka, Zavod za znanstveni rad HAZU u Osijeku, Osijek, 67-91.
2. Balta, Ivan (1999) Povelje o povlasticama slobodnim i kraljevskim gradovima u Slavoniji i Hrvatskoj u XIII. stoljeću, Pravni vjesnik 3-4/1999., Osijek, 366-375.
3. Beuc, Ivan (1985) Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, Zagreb
4. Brunčić, Davor (2007) Upravno uređenje Virovitičke županije nakon povratka ustavnosti 1861. godine, Anali Zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Osijeku 23/07., Osijek, 115-124.
5. Gardaš, Miro (2002) Razvoj gradova u srednjovjekovnoj Slavoniji, Pravni vjesnik 3-4/2002., Osijek, 305-314.
6. Pavić, Željko (2001) Od antičkog do globalnog grada, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb
7. Pusić, Eugen (1985) Upravni sistemi I-II, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb
8. Ravančić, Gordan (2005) Grad u hrvatskom srednjovjekovlju, Hrvatska revija 5 (2005), 103-113.
9. Smrekar, Milan (1899-1990) Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I-II, Zagreb
10. Sršan, Stjepan i Tihomir Stojčić (1989) Libera Regiaque Civitas Esseke 1809. (Slobodni i kraljevski grad Osijek 1809), Muzej Slavonije Osijek, Osijek
11. Sršan, Stjepan (2009) Prvi zapisnik slobodnog i kraljevskog grada Osijeka, Državni arhiv u Osijeku, Osijek

THE ROYAL BOROUGH OF OSIJEK IN THE LIGHT OF CONTEMPORARY EUROPEAN STANDARDS OF LOCAL GOVERNMENT

Summary

In the course of history of human civilization a town is a generator of development and constant change. It stands for its origins and is a stable element that the progress has depended on. Various data on town's role in the beginning of civilization confirm this, starting from ancient, mediaeval and renaissance towns, towns of industrial age as far as to the towns of modern times.

Local self-government is a part of human civilization, a part of its culture and a way of thinking. It is an integral model of all modern democratic political systems in the world. It is not only an expression of citizens' democratic right but also a form of rational functional organization in social and state community. Thus international community guarantees the existence of local government and supports its progress. A variety of applied models of territorial self-government in European countries makes it impossible to create a unique European model. European integration demands a certain rate of homogenization. Therefore common standards are being built which are expressed in the regulations of the European Union and Council of Europe (*acquis communautaire*). The standards of local self-government emerge within those frames shaped by a series of international instruments, best expressed in the European Charter of Local Self-government.

Osijek acquired the status of Royal Borough rather late – by repurchasing in 1809. As an integral part of feudal privileges it had been used for not longer than forty years. After feudal system had been abolished in 1848, Osijek kept this nominal status but its practical meaning weakened gradually and eventually vanished to have been formally abolished in 1945.

The self-government established by the status of Royal Borough, had multiple meanings. Still, it is not a self-government of our time. It was not based on universal suffrage of all citizens that are equal before law. It did not include the institutions of civil democracy that would eventually emerge with development of the middle-class society. Nevertheless, it represented willingness to control individual living conditions by one's own forces and in this sense it was an expression of the subsidiarity principle according to which the authority closest to the citizens was to be entrusted with problem solving since it can recognize and solve the problem, which represents principles the administrative system of modern countries are based on.

Key words: town; local government; Royal Borough; Osijek