Obilježja i ustroj austrijske vlasti u Dalmaciji u doba apsolutizma

Ćosić, Stjepan

Source / Izvornik: **Radovi Zavoda za povijesne znanosti HAZU u Zadru, 1998, 349 - 360**

Journal article, Published version
Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:111:354339

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
HRVATSKI STUDIJI
UNIVERSITY OF ZAGREB
CENTER FOR CROATIAN STUDIES

Repository / Repozitorij:

Repository of University of Zagreb, Centre for Croatian Studies

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

OBILJEŽJA I USTROJ AUSTRIJSKE VLASTI U DALMACIJI U DOBA APSOLUTIZMA

Stjepan ĆOSIĆ
Zavod za povijesne znanosti
HAZU u Dubrovniku

UDK 321.61 (497.5 - Dalmacija)
Izvorni znanstveni članak

Primljeno: 31. XII. 1997.

Osnovna značajka ustroja austrijske vlasti sastojala se u ponovnom spajanju uprave i pravosuđa. Ta činjenica predstavlja i glavni problem u proučavanju institucija austrijske vlasti tijekom prve polovice 19. stoljeća. Uvođenje novih upravnih i sudbenih ustanova trajalo je dugo, a nedefinirano razgraničenje djelatnosti pojedinih ustanova, te česte izmjene i preinake propisa, dodatno otežavaju razumijevanje čitavoga procesa. Od proglašenja do provođenja upravnih odluka protjecalo je dugo vremena, a neke od proklamiranih uredbi nisu nikada zaživjele u praksi. Gledajući u cjelini, austrijsko zakonodavstvo i pravosuđe bilo je u razdoblju apsolutizma znatno naprednije, liberalnije i organiziranije od uprave koju je karakterizirala krutost i apsolutistički centralizam. Administrativna povezanost upravne i sudbene vlasti potrajala je sve do provođenja širih reformi u Carevini 1867.-1869., a prouzročila je trajnu neusklađenost obaju sustava, onemogućavajući svaku napredniju upravnu promjenu. Zbog dosadašnjih nepreciznih tumačenja posebno se raščlanjuje ustanova preture koja je u ovom razdoblju imala trojako značenje: teritorijalno, sudbeno i upravno. Dvadeset i četiri sudbene preture osnovane 1820. izvan sjedišta okruga, upravnim (općinskim) ustrojem od 1822. postale su i političko-upravne, odnosno administrativno-teritorijalne jedinice unutar okruga. Ove su preture jednim dijelom bile zadužene za poslove uprave, a drugim za građanske sudbene parnice. U sudbenom smislu možemo ih smatrati kotarskim sudovima za građanske sporove, a u političko-upravnom i teritorijalnom pogledu ti su uredi bili sjedišta upravnih kotareva (*distretto*) na području okruga. Za razliku od ovih mješovitih pretura, upravne preture u sjedištima okruga nazivale su se *Preture politiche* i imale su isključivo upravno-politički karakter u smislu poglavarstva gradskog kotara.

Nakon vojnog zauzeća i diplomatskog zadobijanja Ilirskih pokrajina na Bečkom kongresu, uslijedilo je postupno političko i administrativno oblikovanje austrijske vlasti. Prva faza toga dugotrajnog procesa potrajala je gotovo tri godine i temeljila se na iskustvima iz prve austrijske uprave. O ključnim organizacijskim pitanjima vlasti odlučivao je sam car Franjo I. uz pomoć najvažnijih državnih tijela. U travnju 1814. grof Franz Saurau postavljen je na čelo Ilirskog dvorskog organizacijskog povjerenstva, koje je trebalo izraditi nacrt novog ustroja bivših Ilirskih pokrajina. Poslije duljih razmatranja i niza prijedloga prihvaćena je ideja o posebnom Primorskom guberniju koji je trebao obuhvaćati sve priobalne krajeve od Trsta do Boke, uključujući i područje riječkog zaleđa, tj. Severinsku

županiju. Protiv ove ideje ustalo je Dvorsko ratno vijeće, jer bi se u tom slučaju prekinuo teritorijalni kontinuitet Vojne krajine. Stoga je car u srpnju ponovno imenovao Središnje organizacijsko dvorsko povjerenstvo koje je na čelu s grofom Lažanskim trebalo predložiti novo rješenje. Knez Metternich također je iznio svoje mišljenje o potrebi da Ilirija ostane združena pod nazivom Kraljevstvo Ilirija i Dalmacija. No car se, pod utjecajem Lažanskog, odlučio za drugačiji ustroj. Dekretom od 13. VI. 1816. područje Ilirije ograničeno je na Kranjsku i Koruško, dok je hrvatski dio nekadašnjih Pokrajina tvorio posebno namjesništvo, zajedno s grofovijama Goričkom i Gradiškom. Dalmacija s Dubrovnikom i Bokom ovom je odlukom izdvojena kao zasebna krunovina. Takvo je rješenje potvrdila i Državna tajna dvorska kancelarija 10. VII. 1816., te je car Franjo I. 3. kolovoza izdao konačan patent o tom pitanju. Njime je Dalmacija kao samostalna pokrajina s talijanskim službenim jezikom podvrgnuta izravno Beču. Naime, vladar se u međuvremenu odlučio za formiranje posebne pokrajine Dalmacije koja je prema sugestiji dalmatinskog namjesnika generala Tomašića u administrativnom smislu podijeljena na pet okruga.[1]

Tom je odlukom Dalmacija, zajedno s područjem bivše Dubrovačke Republike i Bokom kotorskom, postala austrijskom pokrajinom bez ikakva oblika samouprave. Od tada, pa sve do 1902., građansku i vojnu vlast Beč povjerava visokim vojnim časnicima kao namjesnicima. Sjedište namjesnika (gubernatora) i administrativne Zemaljske vlade (*Landesgubernium*) bilo je u Zadru.[2] Središnja vlast za Dalmaciju ustrojena je prema dvorskom dekretu iz 1819. Tim se osnovnim dekretom u 30 članaka obrazlaže ustroj Vlade i središnje vlasti, a u daljnjih 12 članaka utvrđuju se kompetencije i subordinacija pojedinih Vladinih ustanova. Također se određuju i godišnja primanja za namjesnika (8.000 fjorina), dvorske savjetnike (2.500-4.000), tajnike Vlade (1.200-1.400) te ostale službenike. Financijski organi kao i svi prihodi i rashodi Pokrajine, bili su pod izravnom upravom Dvorske komore a Vlada je u tim poslovima samo prenosila naredbe. Tijekom vremena uz Vladu je formiran čitav niz središnjih ureda za financijske, porezne, policijske, zdravstvene, carinske, graditeljske, obrazovne i druge djelatnosti.[3]

Ustroj vlasti bio je bitno određen vladajućim političkim konceptom apsolutistizma koji je nastupio kao reakcija na širenje građanskih ideja i prevratničkih pokreta, a očito-

---

1 O procesu formiranja Dalmacije kao austrijske pokrajine vidi: Stjepan ANTOLJAK, Kako je nastala austrijska pokrajina Kraljevina Dalmacija, *Časopis za hrvatsku povijest*, 3 (1943), 232-239. O nastanku i promjenama zemljopisnog pojma Dalmacije: Ferdo ŠIŠIĆ, Kako je postao današnji geografski pojam Dalmacije, *Almanah Jadranska straža* (1927), 95-143.

2 Austrijski namjesnici Dalmacije u prvoj polovici 19. st. bili su: Podmaršal Franjo Ksaver Tomašić 1813.-1831., podmaršal Vjenceslav Lillienberg 1831.-1840., general Ivan August Turszky 1840.-1848., podmaršal Friedrich Welden, 1848., (Michael Strassoldo, upravitelj civilne vlasti 1848.) i vladin savjetnik Vlaho Ghetaldi 1848.-1852. Članovi Vlade imali su naslov savjetnika, dvorskih savjetnika te tajnika i podtajnika. Općenito o upravnom i sudbenom ustroju austrijske vlasti u istom razdoblju vidi: Valentino LAGO, *Memorie sulla Dalmazia*, I, Venezia, 1868; Grga NOVAK, *Prošlost Dalmacije, II*, Zagreb, HIBZ, 1944.; Vjekoslav MAŠTROVIĆ, *Razvoj sudstva u Dalmaciji u XIX stoljeću*, Zagreb, JAZU, 1959; Ferdo ČULINOVIĆ, *Državno pravna historija jugoslavenskih zemalja XIX i XX vijeka*, Zagreb 1953; Frane IVKOVIĆ, Organizacija uprave u Dalmaciji za vrijeme druge austrijske vladavine 1814.-1918., *Arhivski vjesnik*, 34-35 (1991-1992), 31-51.

3 Povijesni arhiv u Zadru (dalje: PAZ), *Rukopis br. 27, Norme d' organizzazione per il Governo*.

vao se vanjskopolitičkim povezivanjem konzervativnih sila nakon Bečkoga kongresa (Sveta Alijansa). Apsolutističko razdoblje u Habsburškoj Monarhiji potrajalo je do 1848., a obilježeno je gušenjem građanskih nastojanja i monarhističkom težnjom za učvršćenjem Staroga poretka. Upravo se tada u politici Monarhije najizrazitije očituju konstante habsburške vlasti: apsolutizam i centralizam, praćeni cenzurom i potpunom državnom kontrolom nad svim segmentima društvenog života. Uz feudalnu aristokraciju i njemački gornji srednji stalež birokratski je aparat predstavljao osnovno uporište vlasti, a glavni je kreator austrijske vanjske i unutarnje politike u duhu apsolutizma bio Clemens Metternich, ministar vanjskih poslova od 1809. i državni kancelar od 1821.

Rani nacionalni pokreti diljem Carevine bili su u začecima, mobilizirajući još uvijek samo uže intelektualne slojeve dok se nezadovoljstvo seljaštva i širih slojeva još nije očitovalo masovnim ulaskom u politički život. Državna birokracija bila je u mnogome potpomognuta planskim merkantilističkim gospodarstvom koje se propisima opiralo svakoj liberalnoj ekonomskoj težnji. Sve negativnosti postojećeg sustava bile su posebno izražene u perifernim, zaostalim djelovima Monarhije među koje je spadala i Dalmacija.[4]

Nasuprot Habsburškoj Monarhiji i silama Alijanse novi su demokratski pokreti u državama koje su prihvatile građanske tečevine, uvjetovali brzu promjenu društvene strukture. Toj je diferencijaciji još više pridonijela industrijska revolucija koja nije utjecala samo na društveno i klasno raslojavanje i ubrzanu podjelu rada već su njezini rezultati na globalnom gospodarskom planu definitivno odvojili dinamično zapadnoeuropsko društvo od statičnih ruralnih istočnoeuropskih oblika društvene strukture. Ti su procesi uz nagomilana unutarnja proturječja postupno doveli do kratkoročnog sloma apsolutističke politike tijekom revolucionarnih zbivanja 1848./9.

Austrijska vlast i dalmatinsko društvo

Poslije višegodišnje izloženosti ratnim nedaćama, novačenju i upravnim eksperimentima francuskih vlasti, Dalmacija se ponovno našla u državnoj zajednici s ostalim hrvatskim zemljama u okviru Habsburške Monarhije.[5] Mletačka Dalmacija, Boka kotorska (Mletačka Albanija) i područje bivše Dubrovačke Republike, kao sastavni dijelovi nove tvorbe, predstavljali su, zapravo, konglomerat oblasti na različitim stupnjevima društvenog

[4] O odjecima apsolutističke politike u Dalmaciji vidi npr.: Šime PERIČIĆ, Kako se Srpanjska Revolucija odrazila u Dalmaciji, *Zadarska Revija*, 6 (1966), 517-512; Ivan PEDERIN, Austrijska policija u borbi protiv tajnih društava u doba Restauracije, *Mogućnosti*, 2-3 (1993), 162-174; Stijepo OBAD, Razvoj slobodoumlja u gradskom društvu Dalmacije od prosvjetiteljstva do pojave ilirizma, *Radovi Filozofskog fakulteta u Zadru*, 24 (1985), 149-158.

[5] Zajednički Habsburški okvir bio je tek formalan, budući da je Hrvatski teritorij bio podijeljen na pet upravno političkih jedinica: Civilna Hrvatska i Slavonija, Rijeka s okolnim područjem, Vojna krajina, Istra i Dalmacija. Takva državno pravna situacija nije, međutim, zadovoljila pobornike stvarnog ujedinjenja s Hrvatskom. Pitanje ujedinjenja ostalo je tako stožerna politička tema tijekom 19. st. Usp. Grga NOVAK, Borba Dalmacije za sjedinjenje s Hrvatskom, *Rad JAZU*, 269 (1940), 90-110.

i političkog razvitka. Periferna se krunovina prostirala na 12.840 četvornih kilometara, uz samo 30% obradive površine i 304.136 stanovnika od kojih su više od 90% bili seljaci i prigradski težaci. Samo su tri grada brojila preko 5000 stanovnika, Split (6739), Dubrovnik (5855) i Zadar (5386). Zbog pljenidbe i uništenja flote došlo je do nazatka i dugogodišnje stagnacije pomorstva i trgovine, a poljodjelstvo je, unatoč dotadašnjem zalaganju domaćih fiziokrata i francuskih vlasti, bilo nedostatno za potrebe domaćeg stanovništva. Usitnjenost zemljoposjeda pogodovala je podržavanju starih odnosa i usporavanju svakoga oblika naprednije proizvodnje.[6] Slab djelatan interes austrijskih vlasti za Dalmaciju bio je nadomješten mnogobrojnim planovima i statistikama te sustavnom birokratizacijom i talijanizacijom. Iz elaborata i izvješća raznih vladinih dužnosnika dade se zaključiti da je, tijekom čitavog razdoblja apsolutizma, Dalmaciju karakterizirao spor razvitak u svakom pogledu, što se posebno očitovalo u nerazvijenosti gradskog gospodarstva, oskudici domaćeg kapitala, neriješenim agrarnim odnosima i neusklađenim upravnim, fiskalnim i carinskim propisima. Prometna izoliranost i rubni položaj tu su situaciju činili još težom. Trgovačka flota bila je najvećim dijelom uništena tijekom ratnog razdoblja, a zbog mogućnosti širenja zaraznih bolesti došlo je do potpunog prekida kopnene trgovine s Osmanskim Carstvom. Relativno poboljšanje gospodarskoga stanja počelo se osjećati tek potkraj četrdesetih godina, povećanjem proizvodnje i izvoza vina i ulja.[7]

U društvenom smislu u dalmatinskim gradovima (gradskom društvu) dolazi do postupnog raspada stare komunalne strukture, opterećene srednjovjekovnim prežicima. Usporedo se oblikuje tanak građanski sloj, uz još uvijek dominirajuću zemljovlasničku oligarhiju koju dijelom čini stari patricijat uz manji broj bogatijih trgovaca koji također ulažu novac u zemlju. Ova skupina podržava postojeće kolonatske zemljišne odnose i ostaje glavnim osloncem vlasti. U tako statičnim društvenim prilikama važnu je ulogu, osobito u obrazovnom i intelektualnom pogledu, imao relativno brojan dalmatinski kler. Tradicionalno seljačko društvo Dalmatinske zagore, Makarskog primorja i Poneretvlja, u ovom se razdoblju teško prilagođavalo čestim izmjenama političke vlasti, a zbog nerodica, epidemija i loših gospodarskih prilika, većina je seljaštva bila na rubu egzistencije. Između ostalog, takvom stanju je pridonijela za francuske uprave uvedena mogućnost prodaje zemljišnih posjeda u vlasništvu seljaka. Svi carinski i porezni propisi i druge administrativne mjere koje je donosila austrijska vlast nisu bile prilagođene stvarnim okolnostima, budući da u Dalmaciji nije stvorena šira gospodarska osnovica za potpuno prihvaćanje novčanog gospodarstva. Brojna državna administracija bila je skupa, a širenje tržišta uvjetovalo je pojavu lihve, siromašenje i uvođenje zakupničkih, tj. kolonatskih odnosa na području dalmatinskoga zaleđa. Česte suše i podbačaji ljetine prouzročili su razdoblja oskudice od kojih su najpogubnije bile one 1828./9., 1830. i 1846./7. kada je smrt od gladi

[6] PAZ, *Miscellanea*, svež. 6, poz. C; Šime PERIČIĆ, *Gospodarske prilike Dalmacije od 1797. do 1848.*, Split, Književni krug 1992: 9-13.

[7] Bernard STULLI, Građa o gospodarstvu Dalmacije u prvoj polovici XIX stoljeća, *Građa i prilozi za povijest Dalmacije / Izdanje Historijskog arhiva u Splitu*, 10 (1980), 135-186.

zaprijetila većem dijelu stanovništva Zagore.[8] U tom se pogledu stanje relativno poboljšalo krajem četrdesetih godina, kada je zbog normalizacije trgovačkih i gospodarskih tijekova uz demografske promjene i proces raslojavanja, postupno došlo do poboljšanja društvenih prilika na selu.[9] Poseban društveni razvoj i specifično povijesno iskustvo na dubrovačkom području, također su pridonijeli raznolikome stanju u Dalmaciji.

Ustroj vlasti praćen je financijskim i poreznim mjerama. Zbog državnog bankrota iz 1811. i teških financijskih prilika Austrija je nastojala što prije osuvremeniti poreznu naplatu i povećati državne prihode u čitavoj Dalmaciji. U početku je uglavnom zadržan naslijeđeni porezni sustav te je u bivšem mletačkom dijelu Dalmacije, uz kućarinu i travarinu, glavna porezna dadžbina ostala desetina (*decima*). Veći dio zemljoposjednika bio je oslobođen desetine pa je porez najviše pritiskao dalmatinskoga težaka. Desetina se najčešće davla u zakup, a naplaćivala se u prirodninama pa je režim naplate bio različit u pojedinim dijelovima Dalmacije. Poradi zloporaba od strane zakupnika, Vlada je od 1837. odlučila da se desetina naplaćuje u novcu i to isključivo u državnoj režiji.[10] Dubrovački je okrug zajedno s kotorskim niz godina bio izuzet iz postojećeg poreznog sustava s tim da se desetina nastavila plaćati samo na Korčuli.[11] Ostali pokrajinski prihodi pritjecali su od državnih dobara, monopola na sol i duhan, carina, upravnih i sudbenih pristojbi te pomorskih i zdravstvenih taksi.[12] Radi usklađivanja poreza i sređivanja imovinskog stanja, Austrija od 1817. počinje izradbu stabilnog katastra za čitavu Dalmaciju. Od tada se niz godina obavljaju sustavna premjeravanja i parceliranja koja završavaju 1838. U Dalmaciji

---

8 Razdoblja gladi nastavila su se i u drugoj polovici stoljeća. Vidi: Šime PERIČIĆ, Oskudica i glad u Dalmaciji u XIX i početkom XX stoljeća, *Radovi Instituta za hrvatsku povijest*, 13 (1980), 1-32.

9 Literatura o Dalmaciji u prvoj polovici 19. st. neusporedivo je skromnija u odnosu na djela koja tematiziraju drugu polovici stoljeća. O općim karakteristikama i tendencijama u dalmatinskom društvu krajem 18. i u prvoj polovici 19. st. vidi: Nikša STANČIĆ, *Hrvatska nacionalna ideologija preporodnog pokreta u Dalmaciji*, Zagreb 1980, 23-72; Stijepo OBAD, Dalmatinsko društvo u preporodno doba, *Zadarska revija*, 4-5 (1987), 299-314; Jaroslav ŠIDAK, *Hrvatski narodni preporod Ilirski pokret*, Zagreb, Školska knjiga, 1988, 92-101, 164-171.

10 Za godinu 1818. austrijska je uprava predviđala proračunski prihod Dalmacije u iznosu od 955.330, a rashod od 729.491 fjorina. Taj golemi iznos zacijelo nije realiziran. Imajući u vidu siromaštvo Dalmacije, Giuseppe Brodmann 1821. piše da "začuđuje kako je ona sposobna da daje Vladi godišnji prihod od 700.000 fjorina" (G. BRODMANN, *Memorie politico economiche della citta e territoriodi Trieste, delle penisole d'Istria, della Dalmazia fiu veneta, di Ragusa e dell'Albania, ora congiunti all'Austriaco Imperi*. Venezia 1821, 274). O načinu naplate i karakteru porezne desetine vidi: B. STULLI, »Građa o stanju u Dalmaciji, 180; Lovre KATIĆ, Gospodarsko stanje Splita i okolice po desetini u prvoj polovici XIX. stoljeća, *Anali Historijskog instituta JAZU u Dubrovniku*, 6-7 (1957-59), 77-94.

11 Austrijske su vlasti u Dubrovniku ukinule od Francuza uvedenu zemljarinu, kućarinu i glavarinu. Takav je postupak bio opravdan zbog velikih materijalnih šteta i francuskih kontribucija kojima je u prethodnom razdoblju potpuno uništeno gospodarstvo na dubrovačkom području. Odlukom iz 1837. potvrđeno je izuzeće Dubrovačkoga okruga od naplate desetine. Vidi: V. LAGO, *Memorie sulla Dalmazia*, I, 392; Josip BERSA, *Dubrovačke slike i prilike*, Zagreb, Matica hrvatska, 1941, 64.

12 U veljači 1819. osnovana je u Zadru Središnja uprava za sol, duhan, pristojbe, carinu i demanijalna dobra. Godine 1820. Tomašić je preimenovao u Financijsku upravu za čitavu Dalmaciju (*I.R. Intendanza di Finanza*), proglas no. 5,667/917 od 5. IV. 1820.

je snimljeno 6.725 mapa s 2.381.495 zemljišnih čestica.[13] Novi porezni sustav utemeljen na katastarskome prihodu - zemljarini počeo se primjenjivati od 1852., a za stanovništvo Dalmacije je značio još veći namet od prijašnje paušalne desetine.[14]

Uzroke zaostajanja Dalmacije u doba apsolutizma valja tražiti u promjeni geostrategijskih i prometnih odnosa, još bržoj preobrazbi gospodarskih tijekova, te položaju i politici Habsburške Monarhije koja je, osobito tada, bila u suprotnosti sa suvremenim europskim procesima gospodarskog i političkog razvitka. Raščlambe i interpretacije društvenih procesa u doba apsolutizma ovise i o spoznajama o ustroju i djelovanju upravno-političkih ustanova, čemu dosad nije posvećivana dovoljna pozornost.

Ustroj upravne i sudbene vlasti

Pred kraj francuske vladavine 1812.-1813. upravna i sudbena vlast definitivno su razdvojene. Osnovna značajka ustroja nove austrijske vlasti sastojala se u ponovnom spajanju uprave i pravosuđa. Ta činjenica ujedno predstavlja i glavni problem u proučavanju institucija austrijske vlasti tijekom prve polovice 19. stoljeća. Naime, uvođenje novih upravnih i sudbenih ustanova trajalo je veoma dugo, a nedefinirano razgraničenje djelatnosti pojedinih tijela te česte izmjene i preinake propisa, dodatno otežavaju razumijevanje čitavoga procesa. Od proglašenja do provođenja odluka protjecalo je dugo vremena, a neke od proklamiranih uredbi nisu nikada zaživjele u praksi. Gledajući u cjelini, austrijsko zakonodavstvo i pravosuđe bilo je znatno naprednije, liberalnije i organiziranije od uprave koju je karakterizirala krutost i apsolutistički centralizam. Administrativna povezanost upravne i sudbene vlasti potrajala je sve do provođenja širih reformi u Carevini 1867.-1869., a prouzročila je trajnu neusklađenost obaju sustava, onemogućavajući svaku napredniju upravnu reformu, poput one planirane 1850/52.

Iako su se odvijale u sklopu apsolutističkog sustava, promjene u upravnoj i sudbenoj strukturi svojom su postupnošću ipak vodile prema trihotomiji vlasti i stvaranju pretpostavki za nadolazeće građanske slobode u okvirima uvijek nedostatnog habsburškog ustavnog života.

Austrijski interesi u Dalmaciji bili su prije svega vojno-strategijski, a središnje se vlasti nisu upuštale u reorganizaciju uprave bez prethodnih dugotrajnih priprema. U tome

[13] Kamilo IVON, »Osvrt na razvitak katastra u Dalmaciji« *Dalmacija - spomen knj. udruženja jugosl. inžinira*, Split 1923, 163-174.

[14] PAZ, *Miscellanea*, svež. 2, poz. G, 1. Zemljarina se već 1850. počela naplaćivati u Dubrovačkom okrugu. Novi sustav zemljišnog oporezivanja bio je bitno moderniji od desetinskog. Za razliku od desetine, zemljarina je porez na poljodjelsko iskorišćavanje tla. Oporezivi prihod je tzv. čisti katastralni prihod koji nije jednak običnom privrednom prihodu. Katastralni prihod procjenjuje se po načinu obradbe i razredu boniteta pojedinih zemljišnih čestica za koje se pojedince i oporezuje. PAD, *Zbirka proglasa*, Carska odluka od 2. VI. 1849.; Oglas od 21. XII. 1849. no. 24067; Oznanjenje upraviteljstva stalnih nameta od 20. II. 1850.; *List zakonah i dilopisah Vlade za Krunovinu Dalmaciju*, Komad VIII, razdan 31. III. 1851., 137-140.

leže glavni uzroci sporog razvitka novih upravnih i sudbenih ustanova i institucionalnih promjena u dalmatinskom društvu i gospodarstvu.[15]

Početkom godine 1816. ustrojeno je pet okruga (*Capitanato Circolare*, hrv. *Okoliš*), sa središtima u Zadru, Splitu, Makarskoj, Dubrovniku i Kotoru. Na čelu svakoga okruga imenovani su okružni poglavari (*Capitani circolari*). Stari općinski sustav, koji su u čitavoj Dalmaciji uspostavili Francuzi, i dalje je bio na snazi. Godine 1818. ukinut je Makarski okrug a njegovo je područje pripojeno splitskom.[16] Iste godine u središtima okruga osnovane su upravne preture (*Preture politiche*), kao upravno-politička tijela podređena okružnim poglavarstvima. Novi korak uslijedio je carevim dekretom iz svibnja 1821., objavljenim 1822., koji je stupio na snagu početkom 1823. Njime su četiri dalmatinska okruga, uz postojeće 4 upravne preture u središtima, podijeljena na 24 preture, tj. teritorijalno-upravna kotara (*distretti*). Dakle, uz 4 preture u središtima okruga, Dalmacija je bila podijeljena na ukupno 28 pretura.[17] Preture izvan okružnih središta od 1820. obavljale su osim upravnih i sudbene poslove u građansko-pravnim postupcima tako da se na taj način teritorijalno preklapala administrativna, tj. političko-upravna i sudbena vlast (za građanske predmete). Ovakav je upravno-teritorijalni sustav potrajao uz neznatne izmjene sve do prve veće reorganizacije godine 1868. Kao teritorijalni kotarevi preture su se sastojale od jedne ili više općina, a u upravnim poslovima bile su podređene okružnim poglavarstvima. Općinama u sjedištima okruga i pretura (u teritorijalnom smislu) na čelu je bio načelnik (*podesta*) a ostalima načelnik sindak (*sindaco*). Općine u sjedištima okruga i pretura imale su općinsku upravu (*Amministrazione communale*) i općinsko vijeće (*Consiglio communale*). U sjedištima okruga uz načelnika birana su četiri *prisjednika*, a vijeće se sastojalo od petnaest članova. U sjedištima pretura, uz pretora (koji je ujedno bio sindak ili načelnik) birana su dva prisjednika (*assesori*) i devet vijećnika. U ostalim općinama birani su samo sindaci s pomoćnicima, vicesindacima. Općine su kao osnovne upravno teritorijalne jedinice obuhvaćale nekoliko naselja, a bile su podvrgnute višim upravnim tijelima - preturama (kao kotarskim poglavarstvima), odnosno okružnim poglavarstvima. Na čelu sva-

---

[15] U razdoblju 1815.-1819. a i kasnije, austrijske su vlasti naručile ili provele čitav niz različitih statističkih popisa i razvojnih studija u svezi utvrđivanja stanja i perspektiva gospodarskog i društvenog razvitka Dalmacije. Usp. Bernard STULLI, Građa o gospodarstvu Dalmacije, 1-32, i Građa o stanju u Dalmaciji 1818. god., *Zbornik Zavoda za povijesne znanosti Istraživačkog centra JAZU*, 13 (1983), 119-189.

[16] Proglas o osnivanju okruga izdao je Tomašić 30. VIII. 1816., (br. 513) Makarski okrug prestao je djelovati 30. X. 1818. (br. 19.481/8.907). Ako drugačije nije naglašeno, svi oglasi i proglasi navode se prema zbirkama i prijepisima oglasa u fondu Okružnog poglavarstva (kut. 1-4) i Prvostupanjskog suda (svez. 1-5) Povijesnog arhiva u Dubrovniku.

[17] Pravilnik o općinskom ustroju, *Regolamento per la Organizzazione de' Comuni*, tiskan je kao posebna brošura zajedno s Tomašićevim proglasom (br. 21.497/3.347) od 17. XII. 1822. *Zadarski okrug* sastojao se od pretura (upravnih kotareva): Zadar, Obrovac, Šibenik, Knin, Drniš, Skradin, Pag i Rab; *Splitski okrug*: Split, Trogir, Sinj, Makarska, Imotski, Omiš, Opuzen, Brač, Hvar i Vis; *Dubrovački okrug*: Dubrovnik, Cavtat, Slano, Orebić, Korčula, Mljet i Lastovo; *Kotorski okrug*: Kotor, Budva, Risan i Herceg-Novi. Ovaj općinski sustav bio je izrađen po uzoru na ustroj u pokrajini Lombardo-Veneto od 1816. Tijekom vremena dolazilo je do manjih promjena u razgraničenju kotareva, usp. V. LAGO, *Memorie sulla Dalmazia*, I, 389; *Raccolta delle leggi ed ordinanze per la Dalmazia*, Zadar 1838, 623, 624.

koga naselja (sela) s više od 25 obitelji bio je glavar (*capovilla*). U sjedištima okruga općinski načelnik obnašao je ujedno i dužnost pretora političke preture. Sve općinske načelnike, vijećnike i sindake potvrđivala je dalmatinska Vlada za trogodišnje razdoblje. Općine su imale u djelokrugu one poslove koji su se ticali neposrednih interesa stanovnika, a koje su mogli obavljati sredstvima vlastitog proračuna. To su bile javne djelatnosti i poslovi sigurnosti, posebno u svezi sa zdravstvenim prilikama i čistoćom, vodama i šumama. Općina je organizirala mjesno redarstvo i zaštitu od požara, te održavanje sajmova, skrbila za poslove ćudoređa i služinčadi, održavanje općinskih zgrada i imovine, putova, mostova i bunara. Općinska vlast je prema ustroju iz 1822. obavljala nadzor nad mjerama i utezima, skrbila se oko nabave osnovnih namirnica za pučanstvo i nužne potrebe siromaha, te vršila građevinski nadzor i prijenos službene pošte (u mjestima gdje nisu postojali poštanski uredi). Općinski načelnici, sindaci i drugi službenici obavljali su i neposredne poslove državne uprave - osobito u općinama koje nisu bile sjedišta pretura. Tako su u djelokrug općina preneseni i neki državni poslovi poput provođenja popisa pučanstva i eventualno ukonačivanje i opskrba vojske. Općinske su vlasti bile, također, dužne prijavljivati višim organima (preturi ili poglavarstvu) sve značajne događaje koji se tiču javnog političkog života, uhićivati i otpremati sve počinitelje kaznenih djela, obavljati redarstveni nadzor nad strancima i primati na zapisnik privatne kaznene prijave. Uz redovita mjesečna izvješća preturama općinski su načelnici i sindaci slali podatke o prosječnim cijenama osnovnih živežnih namirnica, osobito vina, rakije i ulja, kao i o cijenama nadnica.[18]

Teritorijalno-upravna organizacija bila je u uskoj vezi sa sudbenim ustrojem. Sudbeni sustav razvijao se nešto brže od upravnog, a pravosuđe je u administrativnom smislu bilo podređeno, tj. povezano s upravnom vlašću. Naredbom cara Franje I. od 28. IX. 1815. stupio je u Dalmaciji od 1. I. 1816. na snagu austrijski Opći građanski zakonik (donesen 1. VI. 1811.).[19] Otad na čitavom području vrijede rimskopravna načela koja su bila u opreci s dobrim dijelom pravnih normi u dalmatinskim komunalnim društvima, posebice u nasljednom pravu i zakupničkim odnosima. OGZ-om su provedene osnovne građanske norme u pravosuđu što je označilo prekretnicu u dotadašnjoj pravnoj teoriji i praksi. Uz ovaj temeljni zakon postupno su uvođeni i drugi austrijski zakoni, dok su francuski zakoni ukidani. Do godine 1820. na snazi je bio privremeni sudbeni ustroj: Uz Prizivni sud u Zadru djeluju četiri prvostupanjska suda u sjedištima okruga, te pomirbeni sudovi u sjedištima bivših francuskih kotara, zaduženi isključivo za građanske parnice.

Konačan pravosudni ustroj uslijedio je Tomašićevim Oznanjenjem (31. XII. 1819.) i carskim Razglašenjem (22. XII. 1819.).[20] Prema ovim dokumentima od 1. I. 1820. u Dalmaciji nastavljaju djelovati četiri Prvostupanjska suda (*Pristolja perve Tuxbe, Tribunali Collegiali di prima istanza*) u Zadru, Splitu, Dubrovniku i Kotoru. Ovi su sudovi bili

[18] *Regolamento per la Organizzazione de' Comuni*, 3-15.

[19] Vjekoslav MAŠTROVIĆ, *Zadarska oznanjenja*, Zagreb 1979, 127, (br. 186).

[20] Tomašićevo Oznanjenje nosi broj 25.990/8.553 a izdano je u zajedničkoj brošuri s carskim Razglašenjem te su oba dokumenta i objavljena u zbirci *Raccolta delle leggi ed ordinanze per la Dalmazia*, Zadar 1819, 565-584.

zaduženi za sve kaznene slučajeve ("*u poslim Obadnim*") u svojim okruzima, kao sudovi prvog stupnja, te za sve građanske parnice ("*poslim gradskim inadnim i povoljnim*") na području upravne preture u gradu svoga sjedišta. Prvostupanjski sudovi sastojali su se od predsjednika, sudskih vijećnika, tajnika, zapisničara i službenika. Prizivni sud u Zadru (*Tribunale d'Apello*) rješavao je sporove u prizivnom postupku, a Vrhovni i kasacijski sud bio je u Beču. Ukidaju se svi dotadašnji pomirbeni sudovi, a na teritorijima sva četiri okruga osnivaju se ukupno 24 preture - sudbena poglavarstva prema kojima je 1822. izvršena i upravno-administrativna podjela o kojoj je bilo riječi. Dakle, ove su mješovite preture, uz upravne poslove, bile dužne voditi sve građanske parnice na svojim područjima, a također i sve istražne postupke u kaznenim stvarima te ih potom prosljeđivati Prvostupanjskim sudovima u sjedištima okruga. Prema veličini teritorija i broju stanovnika mješovite preture dijelile su se na devet pretura prvog reda, osam drugog reda i sedam trećeg reda.

Političke preture u sjedištima okruga, osnovane još 1818., imale su posve drugačiju funkciju i bile su zadužene isključivo za upravno političke poslove, kao podređeni organi okružnih poglavarstava, te se u *Oznanjenju* iz 1820. i nazivaju *Preture Politiche*, tj. *Poglavarstva Vladaona*. Ove su preture imale samo istražne sudbene ovlasti u težim kriminalnim prekršajima, a i ta im je ingerencija ukinuta 1850. Građanske parnice na njihovim područjima rješavao je odmah na prvoj instanci Prvostupanjski sud u sjedištu okruga. Ovakav sudbeni sustav djelomično je izmijenjen uredbama 1850., odnosno 1852.-1854. Sudbena praksa se, kao i upravna, prema tradiciji odvijala na talijanskom jeziku. Od 1834. službenici su bili obvezni poznavati jezik naroda i kraja u kojem služe, tj. hrvatski, a iste godine i njemački je propisan kao obvezni jezik.[21]

Od mletačke uprave u Dalmaciji austrijska je vlast već od 1814. preuzela instituciju oružnika (pandura, *Forza territoriale*) kao stanoviti oblik obrambene i upravne organizacije lokalnog stanovništva u ruralnim područjima.[22] Da bi se rasteretili sudovi, pukovnici i serdari pandurskih jedinica imali su na svojim područjima i upravno-sudbenu nadležnost u sporovima vrijednim do 5 fjorina. Detaljan ustroj ovih teritorijalnih jedinica proveden je u srpnju 1821. kada je donesen i novi pravilnik za tu službu. Dalmacija je bila podijeljena na 4 pukovnije sa sjedištima pukovnika u Zadru, Šibeniku, Splitu i Makarskoj. Pukovnije su bile podijeljene na 24 serdarije i 7 podserdarija na čelu sa serdarima i podserdarima pod čijim je zapovjedništvom bilo 576 pandura (24 pandura za svaku serdariju). U općinama i naseljima u kojima nije bilo pandura za javni red su bili zaduženi seoski rondari. Sudbene ovlasti pukovnika i serdara važile su samo u mjestima u kojima nije djelovao redovan sud. Zbog čestih zloporaba, loše stege i nedjelotvornosti, teritorijalna vojska je ukinuta, a krajem 1850. uspostavljena je žandarmerija kao stalna služba plaćenih

---

[21] V. MAŠTROVIĆ, *Razvoj sudstva*, 73, 80, 81. Osim manjih promjena u nadležnostima sudbene reforme tijekom neoapsolutizma slijedile su izmjene propisa materijalnog i postupovnog prava, npr. načelo oficijelnosti, karakteristično za stari poredak, zamijenjeno je akuzatornim načelom koje se temelji na instituciji javnog tužitelja i istražnog suca koji su nezavisni od suda.

[22] O ustroju teritorijalne vojske usp. *Raccolta delle leggi ed ordinanze per la Dalmazia per* 1821, 397-428; F. IVKOVIĆ, Organizacija uprave, 48-50.

oružnika. Dubrovački okrug nije bio obuhvaćen ustrojem teritorijalne vojske zbog nedostatka tradicije u tom pogledu, ali i zbog svoje relativno male površine i dubine teritorija.

Još jednom o preturama i njihovim funkcijama

Zbog jedinstvenog upravno-sudbenog sustava, te neujednačene i prilično nejasne terminologije u službenim proglasima teško je u potpunosti shvatiti ustroj austrijske vlasti bez uvida u arhivske fondove i spise. Zbog toga u literaturi o tom pitanju ima dosta netočnih podataka, pa je nužno još jednom definirati značenje preture u upravno-sudbenom ustroju.[23]

Upravno-sudbeni pojam preture u Dalmaciji postoji od 1820. do 1852., odnosno do 1868., kada je riječ o političkoj preturi. Institucija preture imala je trojako značenje: teritorijalno, sudbeno i upravno. Dvadeset i četiri sudbene preture osnovane 1820. izvan sjedišta okruga, upravnim (općinskim) ustrojem od 1822. postale su i političko-upravne, odnosno administrativno-teritorijalne jedinice unutar okruga. Ove su preture nazivane *Preture miceste, Preture politico-juridice*, tj. mješovite preture, jer su jednim dijelom bile zadužene za poslove uprave, a drugim, za građanske sudbene parnice. Dakle, u sudbenom smislu možemo ih smatrati kotarskim sudovima za građanske parnice, a u političko-upravnom i teritorijalnom pogledu ti su uredi bili sjedišta upravnih kotareva (*distretto*) na području okruga. Za razliku od ovih mješovitih pretura, upravne preture u sjedištima okruga nazivale su se *Preture politiche* i imale su isključivo upravno-politički karakter (u smislu poglavarstva gradskog kotara).[24] Pretori koji su bili na čelu tih pretura obnašali su ujedno i dužnost općinskog načelnika (*podesta*). Ove preture nipošto ne smijemo brkati sa sudbenim preturama (kotarskim sudovima za gradske kotareve) koji su osnivani u sjedištima okruga tek u razdoblju 1852.-1854. - pod nazivom *Preture Urbane*. Obje su ustanove djelovale u sjedištima okruga do godine 1868. kada su političke preture ukinute, a *Preture Urbane* su kao kotarski (distriktni) sudovi nastavile djelovati sve do 1898.

Ni uredbom o sudbenom, kao ni općinskom ustroju, nije pobliže razjašnjena subordinacija obiju vrsta pretura naspram okružnih poglavarstava. Njihove ingerencije ponaj-

[23] V. MAŠTROVIĆ u svom opsežnom i korisnom djelu *Razvoj sudstva u Dalmaciji*, dubiozno razmatra upravne i sudbene funkcije mješovitih pretura, kao i značaj političkih pretura (str. 65). Autori koji su pisali o toj temi redovito griješe brkajući političke, tj. upravne preture (*Pretura politicha*) u središtima okruga s kasnije nastalim sudbenim preturama nadležnim za gradske kotareve, koje su se nazivale *Pretura Urbana*. Te preture, zapravo gradski kotarski sudovi, osnivaju se tek 1852., poslije prvoga većeg sudbenog preustroja. Usporedo s njima nastavljaju djelovati i upravne preture u sjedištima okruga, i to sve do 1868. Pogrešno mišljenje prvi je formulirao G. NOVAK u knjigama: *Prošlost Dalmacije, II*, 316, i *Povijest Splita, III*, Split, MH, 1965, 88, a slijedili su ga F. ČULINOVIĆ, *Državno pravna historija*, 235, 236 (kao i iduća izdanja); Ivan BEUC, *Povijest institucija državne vlasti u Kraljevini Hrvatskoj Slavoniji i Dalmaciji*, Zagreb 1985, 359; F. IVKOVIĆ, Organizacija uprave, 35, 46, i ostali autori koji su pisali o toj temi.

[24] Osim istražnih postupaka u težim policijskim prekršajima ali nikada u građanskim postupcima kao u slučaju mješovitih pretura.

bolje se očituju u arhivskim spisima, a u tom su smislu donesene posebne uredbe.[25] Osim izravne korespondencije s Vladom i namjesnikom u Zadru okružna su poglavarstva bila odgovorna za cjelokupnu upravnu i političku situaciju na svojim područjima te su u tom smislu okružni poglavari izdavali naredbe kotarskim (preturama) i općinskim vlastima. Nadgledali su njihov rad i primali o tome redovita izvješća te tako vršili politički nadzor u čitavom okrugu. Od upravnih postupaka u užem smislu okružna su poglavarstva bila zadužena za: odobravanje ugovora o najmu dobara u vlasništvu crkve i države (demanija) u vrijednosti do 60 fjorina, kao i organiziranje javnih dražbi u te svrhe, odobravanje ugovora u svezi popravaka i gradnji crkava i drugih javnih institucija, imenovanje članova komisija za javnu dobrotvornost te komisija za crkvene i javne gradnje kao i odobravanje predračuna i hitnih troškova za te svrhe. Okružni poglavari na svojim su područjima imenovali sve harambaše pandurskih jedinica, općinske službenike, načelnike i njihove pomoćnike (osim u sjedištima okruga), kao i sve zdravstvene stražare na granicama i u lazaretima te osoblje u bolnicama. Također su odobravali i izvanredne troškove općina do 50 fjorina i dopuštali izdavanje prijepisa svih dokumenata. Poglavarstva su odobravala dopuste svim službenicima uprave i sudova koji su zbog opravdanih razloga mogli trajati tri tjedna. U graničnim upravno-sudbenim poslovima okružna su poglavarstva bila nadležna za prekršajne postupke komunalne naravi (čistoća, živež itd.) te za šumske i poljske štete u kojima su izricala i prekršajne kazne prema postojećem pravilniku.

I mješovite i političke preture bile su zadužene za lokalni politički nadzor, a na svojim su područjima (uz građanske sudbene postupke u slučaju mješovitih pretura) obavljale slijedeće upravne poslove: imenovanje komisija za popravke i gradnje crkava i javnih objekata, imenovanje vještaka i revizora općinskih blagajni, određivanje straža i ophodnji, davanje dozvola za rad krčmi, svratišta i kavana te prodaju vina na malo prema policijskim i carinskim pravilima. Pretori su mogli odobravati hitne izostanke službenika do osam dana i kažnjavati manje komunalne prekršaje.

Ukupni politički, javni i kulturni život u razdoblju apsolutizma bio je na svim razinama pod izravnom kontrolom austrijskih političkih i upravnih ustanova. Djelotvornost vladajućeg ustroja jamčio je razgranat cenzorski i obavještajni aparat koji je suzbijao sve nepoćudne pojave. S birokratizacijom i jačanjem upravne organizacije širio se i službeni talijanski jezik jačajući utjecaj talijanske kulture na gradsko društvo. Taj se proces dalekosežno odrazio na narodnosna gibanja i bitno je usporio proces hrvatske nacionalne integracije u Dalmaciji.[26]

---

[25] Zbog isprepletenosti sudbene i upravne vlasti dolazilo je do miješanja ovlasti na višim i nižim razinama. Vladinim proglasom od 29. III. 1839. (no. 6741/2651) pod naslovom: *Norme relative demarcazione della competenza degl' ii. rr. Capitanati circolari e delle Preture in affari d' amministrazione politica* utvrđeni su i razgraničeni upravni poslovi okružnih poglavarstava (21 točka) i pretura (8 točaka).

[26] G. NOVAK, *Prošlost Dalmacije, II*, 317-323. Povećanje broja činovništva iz sjeverne Italije u Dalmaciji dokumentirano se može pratiti u službenim publikacijama *Schematismo, Almanacho* i *Manuale Provinciale*. Čak i u Dubrovniku, gdje se vlast u početku oslanjala na domaće ljude u nižoj administraciji, postupno su prevladali strani kadrovi.

S. Ćosić, Obilježja i ustroj austrijske vlasti u Dalmaciji u doba apsolutizma.
Rad. Zavoda povij. znan. HAZU Zadru, sv. 40/1998, str. 349 - 360.

Stjepan Ćosić: THE CHARACTERISTICS AND STRUCTURE OF AUSTRIAN AUTHORITY IN DALMATIAN DURING THE PERIOD OF ABSOLUTISM

Summary

The basic characterisric of the structure of Austrian rule consisted in the renewed joining together of the government and the judiciary. This poses the greatest obstacle to studying the institutions of Austrian rule during the first half of the 19th century. The introduction of new government and judiciary institutions took a long period of time, while the undefined demarcation of activities of individual institutions and the frquent changes in regulations additionally complicate the understanding of the whole process. From the moment when government decisions were proclaimed to the time when they were implemented a long period would elapse, while some of the proclaimed regulations were never put into practice. Considered as a whole, during the period of absolutism, the Austrian legislature and judiciary were significantly more progressive, liberal and better organized than the administration which was characterized by rigidity and absolute centralism. The administrative connection between government and the judiciary lasted up to the broad reforms within the Empire between 1867-1869 and was the cause of a permanent disharmony between these two systems making impossible any kind of more progressive administrative reform. Because existing expanations have not been precise, the author specifically analyses the institution of praetor which during this period had a threefold meaning: territorial, judiciary and administrative. The twenty-four judicial praetors that had been established in 1820 outside of the district, through the administrative (municipal) restructuring of 1822 became political-administrative, that is, administrative-territorial units within the district. In part these were engaged in the affairs of the administration while they also dealt with the law-suits of the populace. In the juducial sense they can be considered district courts for civilian law-suits, while in the administrative and territorial sense these offices were the seats of the administratice districts (*distretto*) within the area of the province. In contradistinction to these mixed praetors, the administrative praetors in the district centers were called *Preture politiche* and only had administrative-political features in the sense of being the municipal authority in the districts.