

O PRAVNOM POLOŽAJU OPĆINE U KRALJEVINI JUGOSLAVIJI (1929. – 1941.)

ABOUT LEGAL POSITION IN KINGDOM OF YUGOSLAVIJA (1929. –
1941.)

Omer Hamzić

SAŽETAK

Rad se prvenstveno bavi pitanjem funkcionisanja općine u vrijeme šestojanuarske diktature. Težište je na primjeni prvog jedinstvenog zakona o općinama (1933.), koji je odredio organe općinske uprave, njihove zadatke i nadležnosti, te posebno nadzor i njihovu kontrolu. Ukazano je na veliki raskorak između normativnog ustrojstva i stvarnog položaja općine, koja je po zakonu utemeljena kao samouprava, a u stvarnosti bila pod neposrednim tutorstvom državnih organa uprave za koje je, ustvari, i radila.

Ključne riječi: Kraljevina Jugoslavija, općina, zakon, šestojanuarska diktatura, nadzor.

Key words: The Kingdom of Yugoslavia, commune, law, January 6 Dictatorship, supervision

SUMMARY

This work mainly deals with the question of commune functioning during the January 6 Dictatorship. The main focus is on implementation of the first uniform law on communes (1933.), which defined bodies of communal administration, their responsibilities and competences and particularly their supervision and control. It has been pointed at large discrepancy between normative organization and real position of commune which was founded as an autonomy by law, but in reality it was under direct tutelage of the government administrative agencies, in fact it was working for them.

UVOD

Teritorijalna samouprava, kao ustavna kategorija, u državnom ustrojstvu Kraljevine SHS, a poslije 1929. godine Kraljevine Jugoslavije bila je u direktnoj koliziji sa centralističkim i unitarističkim principima Vidovdanskog, a pogotovo kasnijeg *Septembarskog ustava* (Oktroisanog ustava iz 1931.). Pojavljuje se, zapravo, kao „suštinska negacija centralizma i unitarizma“ i u središtu je sukoba centralističkog i federalističkog koncepta uređenja države od njenog nastanka do propasti.⁷⁰ Između te dvije suprotstavljene pravno-političke koncepcije bila je i općinska samouprava, izložena udaru i s jedne i s druge strane. Stoga nije ni čudo što se općina „razapinjala“ između samoupravnog i prenesenog (naređenog, naloženog) djelokruga poslova, naročito poslije zavođenja šestojanuarske diktature.

U ovom prilogu posebno se ukazuje na taj protivrječan položaj općine koja je, prema zakonskim rješenjima, nakon zavođenja diktature i donošenja prvog jedinstvenog *Zakona o općinama* (1933.), morala izvršavati zadatke iz svoje takozvane samoupravne, „izvorne“ djelatnosti, ali isto tako i nametnute i naložene poslove od strane centralnih organa vlasti, djelujući pod kontrolom i nadzorom te iste vlasti, vrlo često o svom trošku i na teret svojih „opština“, odnosno stanovnika općine. Sa tog aspekta gledano, općine nisu imale gotovo nikakve samostalnosti ni samouprave, jer su u praksi bile, uglavnom, servis centralnih (viših) državnih organa.

U REŽIMU DIKTATURE

Do ukidanja *Vidovdanskog ustava* i zavođenja šestojanuarske diktature, u organizaciji općina u zemlji vladalo je jedno opće šarenilo. Po pojedinim pokrajinama koje su ušle u sastav Kraljevine SHS u primjeni su bili zatečeni zakoni ranijih država i sistema. Ali bez obzira na te zakone, općinske samouprave svodile su se „na strogo kontrolisanu i ograničenu brigu gradskih uprava, oformljenih političkom voljom suprotnog pravca, odozgo“, koje su se uglavnom brinule kako da obezbijede samofinanciranje (to jest vlastite prihode) za mnogobrojne, od viših organa nametnute obaveze i funkcije.

Ukidanje Ustava i zavođenje šestojanuarske diktature poništilo je i obesmisliło sve napore za uspostavu i afirmaciju institucija oblasne i općinske samouprave. Posebnim zakonima od 13. i 14. januara 1929. godine stavljeni su van snage propisi o izboru i pravima narodnih poslanika, te članova oblasnih, sreskih i opštinskih vijeća. *Zakonom o izmjeni Zakona o opštinama i oblasnim samoupravama*, teritorijalna samouprava je praktično suspendovana. Od polovine januara, vlada donosi uredbе, kojim se uvode specijalni vladini "pouzdanici", kao komesari, koji su formalno zamijenili raspuštene lokalne skupštine i odbore.

Općinska vijeća, koja su na taj način ostala bez mandata birača, podčinjena su državnoj upravi. Njihovo konstituisanje obavile su najviše oblasne instance, odnosno veliki župani. Personalni sastav općinskih vijeća mijenjao se prema novim kriterijima, dok je lokalna samouprava, bila krajnje formalizovana. Već u drugoj polovini januara 1929. godine, pod uticajem zabranjenih političkih partija uslijedile su pojedinačne i grupne ostavke odbornika, ali u mnogim općinama i smjenjivanje opštinskih uprava koje su bile izabrane na

⁷⁰ Seka Brkljača, Teritorijalne samouprave u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca – od ustavne kategorije i realizacije do historiografske obrade. *Revizija prošlosti na prostorima bivše Jugoslavije*, Zbornik radova, Institut za istoriju, Sarajevo 2007., 103 – 129

ranijim općinskim izborima. Umjesto smijenjenih opštinskih funkcionera (predsjednika), postavljane su pristalice i propagatori monarhije i jugoslovenskog unitarizma. Slučaj je htio da novoizabrana općinska uprava u Bosni i Hercegovini „živi“ svega dva mjeseca.⁷¹

Šestojanuarski režim izvršio je temeljitu reorganizaciju državne uprave (vrhovne i lokalne, odnosno područne) čitavim nizom zakona: *Zakon o uređenju vrhovne državne uprave*, *Zakon o unutrašnjoj upravi* (29. 6. 1929.), *Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja* (3. 10. 1929.), *Zakon o banskoj upravi* (7. 11. 1929.), te drugi zakoni i uredbe o uređenju pojedinih ministarstava. Tom reorganizacijom došlo je do ukidanja velikog broja (bilo ih je 33) dotadašnjih malih organizacionih jedinica srednjeg stepena, koje su se zvale oblasti i do ustanovljavanja 9 većih organizacionih jedinica srednjeg stepena, za poslove opće uprave, pod imenom banovine. Time je započeo period, između ostalog i drugačije organizacije lokalne samouprave u čitavoj državi, koja je od tada, umjesto Kraljevina SHS, nosila naziv Kraljevina Jugoslavija. Tim novim zakonom učinjen je ozbiljan pokušaj da se svi poslovi opće uprave u srednjem i nižem stepenu skoncentrišu stvarno u jedinstvenim organizacionim jedinicama, jer se to po *Zakonu o opštoj upravi* iz 1922. godine nije moglo izvesti.

Članom 2. *Zakona o nazivu i podeli kraljevine na upravna područja*, utvrđeno je da se opšta uprava u Kraljevini vrši u banovinama, srezovima i opštinama, čime je, praktično ukinuta lokalna samouprava, a lokalne jedinice uspostavljene kao upravne jedinice. To je još konkretnije uređeno

Zakonom o opštoj upravi, kojim su „poslovi samouprave već (su) bili utvrđeni kao poslovi opšte uprave.“ (*Zakon o opštoj upravi Kraljevine Jugoslavije*, jun 1929.) Na čelu sreske uprave bili su načelnici koje je direktno postavljala vlada, „a i opštinama su upravljali opštinski načelnici direktno subordinirani Ministarstvu unutrašnjih poslova“⁷² Ovim zakonima uspostavlja se rigidno centralističko upravljanje, nestaju izabrani lokalni organi koji su imali kakvu-takvu samostalnost u radu, a nastaju zavisni lokalni organi koje je imenovala centralna vlast. Ti organi i djeluju isključivo prema potrebama i pod kontrolnom centralne vlasti.

Tako visok stepen centralizacije uveden je zbog zaoštavanja političkih prilika i evidentnih prijetnji opstanku monarhije. Općine jesu definisane kao samoupravne vlasti, ali njihova nadležnost svodila se na obavljanje poslova opće uprave u lokalnom okviru i u prenesenom djelokrugu nadležnosti, po pravilu prema upustvima i pod direktnim nadzorom sreskih načelnika. Općina je tako „vršila ustvari samo dekoncentrisane i u opštinski okvir dislocirane centralne poslove.“⁷³ Zato se može reći da u periodu od ukidanja *Vidovdanskog ustava* (uvođenja šestojanuarske diktature) do donošenja *Septembarskog* (tzv Oktroisanog) *ustava* (*Ustav Kraljevine Jugoslavije*) 3. septembra 1931. godine nije ni postojala lokalna samouprava.

PRVI JEDINSTVEN ZAKON O OPĆINAMA

Iako režim nije uspio riješiti otvorena državna pitanja, a posebno nacionalno, novo ustrojstvo zemlje, stvoreno šestojanuarskom diktaturom, "ozakonjeno je" drugim *Ustavom Kraljevine Jugoslavije*,

⁷¹ Na području Bosne i Hercegovine u funkciji su bile samo zatečene gradske općine, koje su do 1927. godine egzistirale prema austrougarskom zakonu iz 1907. i rezultatima izbora obavljenih 12. 9. 1910. godine. Više puta najavljivani i odgađani, prvi opštinski izbori nakon stvaranja Kraljevine SHS, napokon su raspisani kraljevim ukazom od 28. 8. 1928. i održani dva mjeseca kasnije, 28. 10. 1928. godine. Tako su stvoreni uslovi za konstituisanje općinskih organa i tijela i početak funkcionisanja općina.

⁷² Dr. Živka Đurić, *Lokalna uprava u Srbiji i Crnoj Gori*, Beograd 2005, 107

⁷³ Isto

koji je donio i izdao sam kralj, 3. 9. 1931. godine, bez ikakve ustavotvorne skupštine ili skupštinske procedure. Bio je to pokušaj da se prikrije otvoreni kraljev apsolutizam i potvrdi politika jugoslovenskog nacionalnog unitarizma, onako kako je uspostavljena šestojanuarskom diktaturom. Kako se radilo o postupku u kojem kralj narodu "daje", to jest daruje ustav, opozicija ga je proglasila "oktroisanim ustavom".

Nakon donošenja *Septembarskog ustava*, došlo je do izvjesnog političkog buđenja u zemlji, te pregrupisanja političkih snaga oko vladajućih državnih struktura. Ustavom je uspostavljeno "Narodno predstavništvo", koje se sastojalo od Senata i Narodne skupštine. Po Ustavu, Skupština je uspostavljena kao izborno tijelo, a u slučaju Senata, polovinu njegovog sastava imenovao je Kralj, dok se druga polovina popunjavala po propisanom izbornom postupku, koji je, opet kontrolisao režim. Iako je *Septembarski ustav* najavljivan kao demokratski, on je u suštini bio pokušaj režima da sistemu diktature osigura neki legalitet i pravni okvir. Između ostalog, čak nije obezbjeđivao ni opće biračko pravo glasa. Izbori narodnih poslanika za Narodnu skupštinu raspisani su i obavljeni 8. 11. 1931. godine.⁷⁴ Po svom karakteru i rezultatima, to nisu bili demokratski, već dirigovani izbori. Nastupalo se sa unitarističkim i centralističkim političkim programom, sa izbornim proglasima i parolama u sljedećem stilu: "Dajte svoj glas i time glasno i nesumnjivo recite da smo Jugosloveni i za Jugoslaviju".

Ustav Jugoslavije od 3. 9. 1931. (*Septembarski ustav*) utvrdio je samoupravu samo na nivou općina, tako da se može reći, bez obzira na teritorijalnu trostepenost, da je samouprava bila jednostepena. Što se tiče

općine, osnovna, fundamentalna odredba tog ustava sadržana je u čl. 96, koji ustanovljuje da su općine samoupravna tijela, s tim što im se posebnim zakonima mogu staviti u dužnost i akta upravne vlasti. Te akte općine su bile dužne da provode pod nadzorom nadležnih upravnih organa te iste vlasti.⁷⁵

Općinska samouprava u Kraljevini SHS (Kraljevini Jugoslaviji) nije uspostavljena na jedinstvenoj osnovi sve do proglašenja *Septembarskog ustava* i donošenja jedinstvenog *Zakona o opštinama* od 23. 4. 1933, koji je stupio na snagu 14. juna iste godine.⁷⁶ Donošenjem jedinstvenog *Zakona o općinama* prestali su da važe različiti sistemi i propisi o lokalnoj i općinskoj upravi, koji su se do tada primjenjivali po pojedinim pokrajinama Jugoslavije.⁷⁷ Već iduće godine donesen je i *Zakon o gradskim općinama* (donesen 22. jula, stupio na snagu 23. 9. 1934. godine), te je tako uspostavljen jednoobrazni sistem općinske samouprave, po kome se uspostavlja tačno utvrđen djelokrug nadležnosti općina i način njegovog izvršenja.

Kao što je rečeno, prije donošenja ovih zakona, u pogledu organizacije općina vladalo je pravo šarenilo u zemlji, što je bilo posljedica zadržavanja više pravnih

⁷⁵ Dr. Branko Bastajić, *Finansije opštinskih samouprava, s naročitim pogledom na opštinske samouprave u Jugoslaviji*, Novi Sad, 1941., 73 - 74

⁷⁶ Službene novine broj 85-XXVI, od 15. 4. 1933) iz 1933. godine; *Zakon o opštinama, Zbirka zakona i naredaba, svezak IV*, travanj 1933., br. 25 - 78, Naklada zaklade tiskare narodne imovine, Zagreb 1933., str. 407 - 423.

⁷⁷ Stupanjem na snagu *Zakona o opštinama*, 14. aprila 1933. godine, prestali su da važe (osim u gradovima, prema članu 136 ovog zakona) zakoni o opštinama: za Srbiju, od 5. 6. 1903., za Dalmaciju od 30. 7. 1864., za Istru od 10. 7. 1863., za Kranjsku od 17. 2. 1965., za Korušku od 15. 3. 1864., za Štajersku od 2. 5. 1864., *Zakon od 12. 12. 1870. o uređenju opština i trgovišta u Hrvatskoj i Slavoniji*, koja nisu imala uređen registar, XXII zakonski članak od 1886. o opštinama za Vojvodinu, *Zakon za upravu gradskih opština u Bosni i Hercegovini* od 21. 3. 1907., *Zakon o upravi seoskih opština u Bosni i Hercegovini* od 8. 2. 1907., svi zakoni o izboru u opštinska zastupstva i izborni redovi u pojedinim pokrajinama, *Uredba od 1. 11. 1919. „o premestivosti“ opštinskih činovnika u Hrvatskoj i Slavoniji* i svi ostali zakoni, sa svim izmjenama i dopunama, uredbe i odredbe koje bi bile u protivnosti sa ovim zakonom (član 149. *Zakona o opštinama*)

⁷⁴ U 20 srezova Vrbasko banovine biralo se 20 narodnih poslanika, tako da je nosilac zemaljske liste za svoju listu vezivao 40 kandidata i 40 njihovih zamjenika. Na biračkim spiskovima bio je ukupno 248.081 upisani birač. Na glasanje je izašlo 174.955 ili 71%. (Perko Vojinović, *Vrbaska banovina u političkom sistemu Kraljevine Jugoslavije*. Banjaluka, 1997., 95)

oblasti, a u njima zatečenih pravnih normi. Bilo je različito ustrojstvo i različiti sistemi budžetiranja općina, razno grupisanje zadataka i raznovrsna finansijska pokrića za potrebe općina. Svaka pokrajina imala je posebno ustrojstvo lokalne samouprave, pa je to šarenilo trebalo u interesu jednoobraznog razvoja postepeno prilagođavati novim prilikama i potrebama. Smatralo se da je to bilo u interesu napretka kako samih općina, tako i u fiskalnom interesu same države.

Donošenjem jedinstvenog *Zakona o opštinama* svaka zakonska „radnja“, svih općina saobražava sa istim načelima i istim zakonskim propisima. Utvrđeni su identični organi, njihova nadležnost, prava i dužnosti, po svojoj suštini ista, jer su proizlazila iz istog izvora, to jest zajedničkog zakona. Organizacija seoskih općina nešto se razlikovala od organizacije gradskih općina.⁷⁸

Zakon o opštinama odnosio se na više od 90%, od ukupno 5.000 opština u državi. *Zakon o gradskim opštinama* važio je za 70 gradskih opština, izričito nabrojanih u članu 2 *Zakona o gradskim opštinama*, koje su se odlikovale relativno većim brojem stanovnika i diferenciranim gradskim životom. Kasnije se ovaj član primjenjivao po posebnom postupku i na druge općine koje su u međuvremenu sticale status grada.

UPRAVLJANJE OPĆINOM

Nakon provedenih izbora za Narodnu skupštinu i donošenja *Zakona o opštinama*, postepeno se stvaraju politički i institucionalni uslovi za primjenu tog zakona. U konkretnom slučaju, da bi se taj zakon mogao provesti, trebalo je obaviti izbore za općinske organe i tijela, prema odredbama tog zakona. Prvi put nakon zavođenja šestojanuarske diktature,

općinski izbori u Vrbaskoj banovini zakazani su i obavljani 6. 8. 1933. godine. Tako su općine dobile svoje prve zakonito izabrane predstavničke i upravne organe i tijela. Tri godine kasnije, 10. 11. 1936. godine, raspisani su još jednom lokalni (općinski) izbori u Vrbaskoj banovini, po istom zakonu, ali u sasvim promijenjenim političkim uslovima. Završen je period diktature, a na političkoj sceni zemlje dominirale su nove snage.

U organizacionom pogledu, općina je funkcionisala preko općinskog odbora, općinske uprave i predsjednika općine. Općinski odbor je bio neposredno izabrano predstavničko tijelo. Činili su ga, dakle, odbornici, izabrani općim, jednakim i neposrednim javnim glasanjem, na tri godine. Broj odbornika u općini zavisio je od broja stanovnika – maksimalno 36, a minimalno 16, za općine ispod 3.000 stanovnika. Na čelu općine stajao je predsjednik, kao nosilac najjače kandidatske liste, pri izboru općinskih odbornika. Općinski odbor je donosio odluke kolegijalno, to jest u sjednicama, koje je sazivao predsjednik. Općinski odbor je ustvari bio „rješavajući“ organ općine, dakle „zakonodavac“ općine u okviru svoje nadležnosti. Općinski odbor je bio nadležan po svim poslovima sopstvenog djelokruga, a izuzetno i po poslovima prenesenog djelokruga, ukoliko se radilo o iznalaženju sredstava za pokriće troškova prenesenih ili naređenih dužnosti. (od čl. 25 do čl. 69 Zakona).

Općinska uprava, na čelu sa predsjednikom općine, imala je izvršnu funkciju. Nosilac te lokalne izvršne funkcije, bio je predsjednik općine, zadužen da izvršava odluke općinskog odbora i općinske uprave. Općinski odbor je bio prvostepeni rješavajući organ općine po svim poslovima sopstvenog ili samoupravnog djelokruga. U sastavu općinske uprave, po Zakonu, bio je predsjednik sa nekoliko članova iz reda odbornika. Broj članova uprave, određivao

⁷⁸ Dr. Branko Bastajić, *nav. članak*, 58

je općinski odbor prema broju odbornika uopće i s obzirom na obim poslova općine. Uprava je mogla imati od 2 – 5 članova, donosila je odluke i rješenja kolegijalno, prostom većinom glasova. Služba predsjednika i članova uprave bila je počasna. (od člana 69 do čl. 75 Zakona).

Gradska općina je imala gradsko vijeće sa predsjednikom na čelu. Kao predstavnički organ, gradsko vijeće, moglo je imati od 27 do 72 vijećnika, zavisno od broja stanovnika gradske općine. U strukturi gradskog vijeća, dvije trećine vijećnika, uključujući i predsjednika vijeća birali su neposredno građani, dok je jednu trećinu postavljao ban. Predsjednik općine bio je ugledna ličnost, ustvari prva ličnost grada i uvijek je nastupao kao njegov reprezent. On je bio izvršni organ vijeća i ujedno šef gradske uprave. Imao je pravo obustaviti ili odložiti izvršenje svake odluke vijeća, te tražiti mišljenje od nadzorne vlasti ukoliko je procijenio da je odluka nezakonita. Isto tako mogao je obustaviti od izvršenja i odluku vijeća za koju je smatrao da bi mogla biti štetna po grad i njegove interese. To čisto diskreciono pravo korišteno je u funkciji cjelishodnosti odluka vijeća. Tu se ne radi o formalnom vertikalnom nadzoru, nego o „horizontalnoj“ ocjeni cjelishodnosti, ali „imajući u vidu funkciju predsjednika, možemo reći da je ovde reč o neformalnom iskrivljenom vertikalnom nadzoru, odnosno centralizaciji.“⁷⁹

Po ovom zakonu, predsjednik je mogao da neposredno upravlja imovnim grada i njegovih ustanova, čak da izriče i kazne u određenim slučajevima iz nadležnosti grada i da vrši poslove centralne državne vlasti koja se povjeri gradskoj upravi. To je, ustvari, bio neki „lokalni model sa jakim predsjednikom“.

Dok su gradske općine, pored općinskog bilježnika (djelovođe), imale još desetak **službenika** na svom platnom spisku

(općinski policajci, nadglednici, vagari itd), u seoskim općinama broj činovnika bio je minimalan. (poglavlje VI *Zakona o općinama*, od čl. 85 – čl. 92). U pravilu, svaka je, osim predsjednika općine, kao počasne i izborne političke funkcije, na stalnom radu imala bilježnika i jednog policajca (pandura). Općinske djelovođe (bilježnike) postavljao je okružni (oblasni) poglavar, a poslije 1929. godine banski ured. Na dužnost djelovođe postavljane su povjerljive i režimu krajnje odane osobe, koje su funkcionisale kao produžena ruka centralizovane uprave i državne administracije.

DJELOKRUG I NADLEŽNOSTI OPĆINE

Zakonom o opštinama iz 1933. (od člana 76 – 80 i člana 81 – 85 Zakona), djelokrug nadležnosti općine bio je formalno znatno proširen u odnosu na prethodni period. Općine kao i samoupravna tijela uopće imale su dvije vrste nadležnosti ili djelokruga: sopstveni ili samoupravni djelokrug i naloženi ili preneseni djelokrug. U prvom su bili poslovi i obaveze iz njene „izvorne“ nadležnosti („naravno“ područje rada), a u drugom, preneseni i naređeni (naloženi) poslovi od strane organa državne vlasti.

Samoupravni djelokrug

U samoupravni djelokrug nadležnosti općina u potrebnom obimu spadaju: 1. upravljanje imovinom općine (donošenje budžeta, raspolaganje i ustanovljavanje općinskih dadžbina, zaključivanje zajmova, kupovanje i prodaja, davanje u zakup općinske imovine, osnivanje općinskih preduzeća; 2. staranje za općinske saobraćajne ustanove (građenje i održavanje puteva, mostova, skela, kanala, popločavanje trgova i ulica, javna rasvjeta); 3. potpomaganje nevoljnih i ubogih,

⁷⁹ Dr. Živka Đurić, *Nav. djelo*, 109

staranje za siromašnu i napuštenu djecu, podržavanje dobrotvornih zavoda i ustanova; 4. staranje za dobro zdravstveno stanje stanovništva (održavanje ljekarske službe, službe babica, uređenje ambulanti, suzbijanje zaraznih bolesti, staranje za zdravu vodu za piće, staranje o fizičkom vaspitanju itd.) 5. unapređenje narodne privrede uopće; 6. staranje na unapređenju prosvjete; 7. davanje mišljenja na zahtjev vlade o zakonskim prijedlozima i drugim predmetima (važi samo za gradske opštine). Iz navedene generalne klauzule i nabiranja, jasno proizlazi da nije moguće iscrpno pobrojati sve poslove iz samoupravnog djelokruga općine, jer je on zaista neograničen.

Taj djelokrug, ipak, ima dvije vrste ograničenja: prostorno i stvarno. Prostorno ograničenje znači da u djelokrug općine ne spadaju poslovi koji teritorijalno premašuju područje općine. Stvarno ograničenje podrazumijeva da općinski interesi nisu oni interesi koji se tiču širih samoupravnih jedinica kao ni interesi o kojima vode računa personalne samouprave. Isto tako razna privatna udružena (prosvjetna, humanitarna, socijalna, privredna) svojom djelatnošću rasterećuju općine, ispunjavajući zadatke o kojima bi se, inače, morale starati općine. Zato se općini stavlja u dužnost da u granicama svojih mogućnosti pomaže takve organizacije.⁸⁰

Zakonske nadležnosti gradskih općina utvrđene su „enumeracijom poslova kojima je u odnosu na „obične“ općine, pridodat još samo jedan posao – pravo i obaveza da daju mišljenja o zakonskim predlozima i u vezi s drugim pitanjima, kada je to od njih zahtevala centralna vlast.“ Osim toga, gradske općine su bile dužne da obavljaju poslove državne uprave kao prvostepeni organi upravne vlasti i to u sljedećim domenima: tržišnih, građevinskih i požarnih

poslova, sanitetske i veterinarske službe, održavanja puteva, mostova, obala i rijeka, sprovođenje propisa vodoprivrede i šumarstva, lova i ribolova, te poljske policije. Ovi poslovi povjeravali su se gradskim općinskim upravama uredbom ministra unutrašnjih poslova.⁸¹

Gradsko vijeće je donosilo statut u kojem se moglo predvidjeti da se dijeli na unutrašnje organizacione cjeline, s ciljem da se efikasnije obavljaju poslovi iz nadležnosti predsjednika. Isto tako, zavisno od potrebe, moglo se predvidjeti profesionalno angažovanje gradskih službenika – pravnika, tehničkih i sanitetskih referenata i sl. U cilju što kvalitetnijeg i racionalnijeg obavljanja poslova, u zakonu je ostavljena mogućnost udruživanja gradskih općina međusobno i sa „običnim“ (seoskim) općinama, za što se moralo pribaviti odobrenje Ministarstva unutrašnjih poslova.

Naređeni djelokrug

Preneseni i naređeni (naloženi) poslovi općini od strane organa državne vlasti, predstavljaju drugi dio ili drugi krug njenih nadležnosti i temelje se na spomenutoj fundamentalnoj odredbi Ustava iz 1931. (član 96). koja ustanovljuje da se općinama kao samoupravnim tijelima, mogu posebnim zakonima staviti u dužnost i akta upravne vlasti, čije je provođenje i predviđeno pod nadzorom nadležnih organa uprave. Shodno spomenutoj ustavnoj odredbi, članom 79 *Zakona o opštinama*, općina se obavezuje na saradnju i u drugim mjesnim poslovima državne uprave prema postojećim zakonima i zakonitim naredbama državne vlasti. U skladu sa tim odredbama, općinama su se povjeravali novi poslovi (izvan, dakle, okvira njihove osnovne nadležnosti), uz pokriće troškova koji su skupčani sa njihovim izvršenjem. Kako je to najčešće izostajalo, nastali

⁸⁰ Dr. Nikola S. Stjepanović, *Osnovi administrativnog prava I deo, I* (skripta predavanja na Pravnom fakultetu u Subotici), Subotica 1940., 92, 93

⁸¹ Dr. Živka Đurić, *nav. djelo*, 109

troškovi morali su se namirivati iz postojećih općinskih prihoda i proračuna ili nametanjem novih poreskih obaveza i opterećenja stanovništvu općine.

U ovu grupu spadali su naročito: vojnički poslovi, sudjelovanje kod provedbe zakonodavstva o socijalnom osiguranju, poslovi za parlamentarne izbore, poslovi civilnih ženidbenih ureda, poslovi statističkog popisa stanovništva, obrta i zvanja, stoke i industrijskih uređaja, poslovi kod razreza i ubiranja državnih poreza i rješavanje različitih zamolnica, koje su upravljene od mnogobrojnih ureda i oblasti (kao na primjer, mnogobrojne dostave, koje općine pretvaraju često u „služavku za sve“, koju upravne oblasti mogu zgodno upotrebljavati za poslove, koje smatraju za sebe „preniskim“ ili nezgodnim, a tiču se često različitih upita, koji su relevantni kod izdavanja određenih upravnih akata i sl.⁸²

U nadležnost lokalnih samouprava država je prenosila mnoge svoje obaveze i ovlaštenja „za vršenje poslova za račun državnih centralnih organa“, što je s druge strane, bio najjeftiniji i najefikasniji način kontrole i upravljanja lokalnim zajednicama. Drugim riječima samouprava se doživljavala „samo kao tehnička podjela u upravljanju državnih poslova, istovremeno ne narušavajući samoupravom centralistički sistem.“

Iako je članom 79 *Zakona o opštinama* predviđeno pokriće troškova općini koji će nastati izvršenjem nametnutih joj poslova i novih dužnosti, taj je propis, ipak, ugrožavao općinske finansije, jer je ostavljao mogućnost centralnim organima da sa prenosom novih dužnosti i obaveza jednovremeno narede općini da se postara za pokriće troškova izvršenja tih novih poslova i obaveza. To proizlazi iz člana 81 *Zakona o opštinama* u kome se općinski odbor proglašava nadležnim i za rešavanje o sredstvima za pokriće troškova izvršenja novih prenesenih zadataka. Naravno,

općinski odbor to pitanje nije morao rješavati ako su novim zakonom „jednovremeno“ predviđena i sredstva pokrića na teret države ili banovine. Ali ako je odbor bio obavezan da iznalazi ta sredstva, „onda to rješenje neće biti ništa drugo do novo i teže opterećenje istih poreskih izvora, t.j. opštinaru, koji su već opterećeni opštinskim dadžbinama radi pokrića sopstvenog delokruga.“ Na ovaj način „omogućuje se i takva stvarnost“ – da troškovi općine, izazvani izvršenjem zadataka prenesenog ili naređenog djelokruga, mogu premašiti iznos troškova sopstvenog djelokruga, a da za sve te terete općina neće imati pokriće niti od države, niti od banovine ili institucionalnih samoupravnih tijela, za čiji se račun djeluje, odnosno za čiji su se račun poslovi odrađivali ili se odrađuju.

Takav povremeni prenos poslova na općine, često je općinske organe pretvarao u državne izvršne organe, pa se na taj način zapostavljala njihova osnovna funkcija iz samoupravnog djelokrugom općine. Članovima 79 i 81 *Zakona o opštinama* bilo je omogućeno kako državi, tako i regionalnim i institucionalnim samoupravnim jedinicama, da postepeno od općine stvore svoje niže izvršne organe, što je degradiralo osnovnu zamisao zakonodavca – postojanje općinske samouprave.

Gradskim općinama su, pored navedenih, poslova prenesenog djelokruga koje imaju i negradske općine, povjereni i poslovi opće upravne vlasti prvog stepena: sanitetski i veterinarski, tržišni poslovi, o propisima o životnim namirnicama, o suzbijanju skupoće i mjerenju, građevinski i požarni poslovi, propisi o održavanju puteva, mostova, obala rijeka, propisi iz oblasti unapređenja poljoprivrede i stočarstva, šumske i lovne i ribolovne poslove. Ministar unutrašnjih poslova u sporazumu sa drugim resorima, mogao je dodavati ili oduzimati pojedine nadležnosti od općina.

⁸² Dr. Branko Bastajić, *nav. članak*, 73

I gradske i negradske općine mogle su u okviru svoje nadležnosti i za svoju teritoriju donositi opće obavezne mjesne uredbe na osnovu zakona i zakonskih uredbi. U nedostatku propisa kojima bi bila uređena dotična pitanja, te uredbe donosio je općinski odbor ili gradsko vijeće, a stupale su na snagu kad ih odobri ban i kad budu obnarodovane..

Spomenuta dva zakona o općinama i gradskim općinama dali su generalno ovlaštenje općinama da donose autonomne statute, koji se u pomenutim zakonima nazivaju mjesne uredbe, odnosno statuti, pravilnici i sl. Ti akti važili su za teritoriju općine i morali su biti usklađeni sa pozitivnim zakonskim propisima. Za statute općina zakon izričito zahtijeva odobrenje i suglasnost nadzorne vlasti.

POD NADZOROM DRŽAVNE UPRAVE

U suštini, spomenutom ustavnom odredbom i *Zakonom o opštinama*, u Kraljevini Jugoslaviji uspostavljen je režim jake centralizacije lokalne vlasti. Proklamovana lokalna samouprava, držala se pod snažnim nadzorom centralizovanog sistema. To se naročito odnosi na tzv. obične općine, čije je organe direktno nadzirao sreski načelnik i u vršenju samoupravnih funkcija i pri obavljanju povjerenih im poslova državne uprave. (od čl.121 – 134 Zakona) Kao primjer, navodimo obavezu općinske uprave da u roku od osam dana dostavi prijepis zapisnika sa sjednice općinskog odbora nadzornoj vlasti (čl. 124. Zakona) Nadzorna vlast je mogla uvijek prekontrolisati općinske finansije, a sreski načelnik je imao pravo prisustvovati sjednicama općinskog obora. Isto tako, nadležna nadzorna vlast je mogla suspendovati ili obustaviti svaku odluku od izvršenja, ukoliko bi je ocijenila nezakonitom ili da je u suprotnosti sa zakonskim naredbama vlasti. Istina, općinski odbor je imao pravo uložiti žalbu

banu, koji je mogao poništiti rješenje prvostepenog nadzornog organa (u ovom slučaju sreskog načelnika) ili predmet proslijediti upravnom sudu, čija je odluka bila konačna. U tom kontekstu, stoji u zakonu i odredba po kojoj odluka općinskog odbora postaje pravosnažna, ukoliko se ban ogлуši na žalbu ili ukoliko upravni sud u roku od 30 dana ne donese rješenje.

U ovom slučaju, zakonodavac je dao vrlo široka ovlaštenja organima kontrole i nadzora. Ne radi se samo o kontroli zakonitosti općeg akta (kako se to shvata danas u užem smislu), već o zahtjevu da lokalni akti moraju biti u skladu, ne samo sa zakonom, već i sa zakonskim naredbama upravne vlasti, dakle i sa podzakonskim aktima, što je otvaralo mogućnost dodatnog sputavanja lokalnih organa u odlučivanju, zloupotrebu i samovoljno postupanje nadzornog organa. U slučaju da rad općinskih organa, prije svega lokalne uprave, procijeni neodgovarajućom ili ako procijeni da se samoupravna ovlaštenja krše, nadzorna vlast je mogla takođe o tome obavijesti bana. Sa svoje strane, ban je imao ovlaštenja da razriješi predsjednika općine, članove odbora, pa čak i cijeli odbor ili „je mogao naložiti određeno postupanje po pojedinim pitanjima“.⁸³ U prvom slučaju, žalba se mogla podnijeti upravnom sudu, čije su odluke bile konačne. U drugom slučaju, općinski odbor je mogao uložiti žalbu ministru, nadležnom za resor na koji se odnosila sporna odluka. Nadzorna vlast je imala pravo obustaviti izvršenje svake odluke općinskog odbora, predsjednika ili općinske uprave koju je smatrala „protivnom opštem društvenom interesu“. Protiv ovih odluka žalba se podnosila ministru unutrašnjih poslova, čije je rješenje bilo konačno. Nadzorna vlast je mogla vršiti funkciju drugostepenog organa po žalbama na odluke odbora, predsjednika i općinske uprave. Gradske općine su se

⁸³ Dr. Živka Đurić, *nav. djelo*, 110

mogle žaliti na odluke nadzornih organa i Državnom savjetu.

Gradska općina je utvrđivala razne takse za promet stoke i poljoprivrednih proizvoda (pijacovine, vagarine, cestarine, maltarine, odnosi se uglavnom na gradske općine), donosile budžet i brinule o ubiranju prihoda (svaka tri mjeseca), neposredno pozivale i evidentirale "odradu" raspisanog kuluka na cestama, brinule za ogrev i održavanje školskih objekata, plaćale poslužitelja škole, brinule o komunalnim problemima, posebno gradske općine (održavanje ulica, mostova, bunara i česmi, ulične rasvjete itd.), rješavale brojne zahtjeve za dodjelu pomoći socijalno ugroženim osobama, hraniocima, invalidima itd.

Skoro sve svoje funkcije općine su finansirale iz indirektnih poreza. Međutim, pitanje općinskih dažbina i prihoda nikada do kraja nije bilo riješeno, pa je često služilo kao predmet političkih natezanja i pogodbi ili kao motiv za politička istupanja narodnih poslanika, banskih vijećnika itd. U principu, izvori općinskih prihoda bili su općinska imovina i preduzeća, prirez na neposredne državne poreze i općinski posredni porezi, to jest trošarina i takse.

U općini Gračanica, na primjer, procenat prihoda od prireza, 1935. godine, iznosio je 15,59%, od trošarine 16,52 i od taksa 19,54. Ostali dio prihoda ostvarivao se od općinskih imanja i preduzeća i od naplaćivanja zaostataka iz prethodnih godine. Primjer Gračanice, kao i ostalih gradskih općina u Vrbaskoj banovini pokazuje da su te općine relativno malo koristile prirez kao izvor svojih prihoda, a da su mnogo više pribjegavale taksama, a naročito trošarini.⁸⁴

U slučajevima nadzora finansijskih odluka, centralni organi cijenili su njihovu cjelishodnost. Uspostavljeni sistem nadzora i pune kontrole lokalnih finansija bio je

ustvari „sistem rigidne centralizacije lokalnog upravljanja“ ili bolje reći tutorstva. Ako se ima u vidu da to tutorstvo, odnosno starateljstvo centralne vlasti nad organima lokalnog nivoa, najčešće nije bilo ni regulisano određenim zakonskim normama „već je bilo opterećeno neodređenošću i diskrecionim ovlaštenjima“ (odredbe tipa „važni državni interesi“), onda se može zaključiti u kakvom je položaju bila ta lokalna uprava, često izložena subjektivnim procjenama, koje su po pravilu išle u korist ili bile na strani tih nadzornih vlasti. Sve to jasno ilustruje kakav je bio pravni položaj i uloga uprave u lokalnim zajednicama, odnosno općinama. Ti su odnosi, bez sumnje, bili konzistentno i sistemski uređeni, ali je u suštini lokalna zajednica i njena samouprava tretirana tek kao dio ili segment centralizovanog sistema državne uprave.

ZAKLJUČAK

Uvidom u djelokrug rada i kompetencije samoupravnih organa gradskih i seoskih općina, njihovo finansiranje i stepen autonomije i odlučivanja u odnosu na nadzornu vlast, lahko je uočiti manjak autonomije u općinama i višak centralizacije u nadzornim organima i državnim predstavnicima.

Funkcije proklamovane samouprave – od općine do oblasti – u normativnom pogledu pojavljivale su se kao "negacija centralizma i unitarizma izvršne vlasti države u kojoj su sukobi centralističkih htijenja i federalističkih tendencija bili stalna i najupečatljivija karakteristika od početka, od 1918. godine, pa do njenog kraja 1941. godine. U tom sukobu bila je "uklještena i opštinska politika" na koju se reflektovala i jedna i druga tendencija" tako da su njene samoupravne funkcije bile krajnje formalizovane. S druge strane, nametanje obaveza i poslova od strane organa više

⁸⁴ Razvitak, br. 3., Banja Luka 1936. 83 – 89

vlasti, pretvaralo je općinu u običnu sluškinju te iste vlasti.

Nadzor državne uprave i njeno nastojanje da kontroliše i disciplinira samoupravna tijela – od oblasnih do seoskih i gradskih općina – uzrok je i suština svih problema koji su se javljali u funkcionisanju samoupravnih organa, a posebno općina u periodu između dva svjetska rata. Politička borba ključnih faktora kako na lokalnoj tako i na državnoj razini upravo se i vodila za dominaciju i nadzor, odnosno za vlast nad općinskim i regionalnim upravama. Od rezultata te borbe zavisila je pozicija i obim teritorijalne, pa i općinske samouprave, koja je bila, ne samo pod strogom kontrolom države, već bukvalno i u njenoj funkciji.