

USTAVNO ODREĐENJE I REALNI ODNOSI IZMEĐU ORGANA UPRAVE I SAMOUPRAVE U PRVOJ DECENIJI KRALJEVINE SHS

Dr. sc. Omer Hamzić



ABSTRAKT: SAMOUPRAVNO UREĐENJE JEDNE DRŽAVE, TEKOVINA je modernog ustrojstva evropskih država, koje se i “rodilo” u krilu modernog parlamentarizma. U ustavnom razvoju evropskih država, tekovine teritorijalne samouprave pokazale su se kao dobra pravna podloga za ostvarivanje kasnije ideje “Evrope regija”. Gledano iz tog ugla, komplimenti koji su se u toku donošenja Vidovdanskog ustava, a i kasnije pripisivali čitavom tom ustavno-pravnom konceptu mogli bi se smatrati opravdanim. Ali ako je samouprava sama po sebi nešto što je suprotno državnoj birokratiji, ona se i kao ustavna kategorija morala “sudariti” sa unitarnim i centralističkim konceptom Vidovdanskog ustava kao cjeline. Zato se i našla u paradoksalnom položaju prema organima državne uprave koji su bili podčinjeni centru. U ovom prilogu šire su obrazloženi uzroci i posljedice tih paradoksa koje ne treba tražiti samo u slovu ustava i zakona, već u nepovoljnom ambijentu za njihovo oživotvorenje (društvenom, ekonomskom, političkom). **Ključne riječi:** Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, Vidovdanski ustav, Uredba o podjeli zemlje na oblasti, Zakon o opštoj upravi, Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi, oblasna skupština, srez, Bosna i Hercegovina

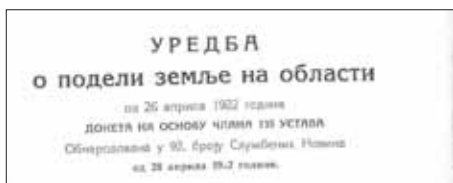
1. VIDOVDANSKI USTAV – CENTRALISTIČKI KONCEPT DRŽAVNE UPRAVE

Ustavotvorna skupština Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca donijela je Ustav 28. 6. 1921. godine, općepoznat kao Vidovdanski ustav. U tom ustavu, država je dobila naziv Kra-

ljevina Srba, Hrvata i Slovenaca i u članu 1 definisana kao ustavna, parlamentarna i nasljedna monarhija.¹ Tako je utemeljena jedna centralistička, unitaristička i apsolutistička država, u kojoj je centralizacija vlasti uspostavljena po strogo određenoj vertikali.

Novouspostavljena država suočavala se sa mnogim problemima, ekonomskim, socijalnim, političkim. Opća nestabilnost, agrarni nemiri, neriješeno takozvano činovničko i dobrovoljačko pitanje, učestali štrajkovi i radnička nezadovoljstva, nacionalna isključivost, nestašice, glad – sve je to usporavalo konsolidaciju zemlje koja je tek izašla iz rata, sastavljena iz više dijelova (i pravnih sistema) koji nikada nisu egzistirali u jednoj državnoj zajednici.

Nakon usvajanja Vidovdanskog ustava, 14. 7. 1921. godine, ukinuta je Zemaljska vlada za Bosnu i Hercegovinu i umjesto nje uspostavljena Pokrajinska uprava za Bosnu i Hercegovinu, na čijem je čelu bio pokrajinski namjesnik. U svom sastavu imala je sljedeća odjeljenja: za unutrašnje poslove, za poljoprivredu i vode, prosvjetu, vjere i socijalnu politiku. Sve ostale nadležnosti prenesene su na resorna ministarstva u Beogradu. Pokrajinska uprava definitivno je ukinuta 28. 2. 1924. godine, a poslovi iz njene nadležnosti preneseni su na velike župane oblasti.



■ UREDBA O PODELI ZEMLJE NA OBLASTI

Uredbom o podjeli zemlje na oblasti, koja je donesena 26. 4. 1922. godine, a temeljila se na članu 95 Vidovdanskog ustava, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca podijeljena je na 33 oblasti, na čijem su čelu stajali veliki župani.² Uredbom je formalno ispo-

1 Branko Petranović i Momčilo Zečević, *Jugoslavenski federalizam, ideje i stvarnost*, Prvi tom, Beograd 1987., 127

2 *Službene novine K SHS* 92/1922 i *Narodno jedinstvo* 1/1922



■ PEČAT ŽUPANA TUZLANSKE OBLASTI

štovan član 133 Vidovdanskog ustava, kojim je administrativna podjela Bosne i Hercegovine izvršena u njenim dotadašnjim historijskim i administrativnim granicama. Bosna i Hercegovina je podijeljena na šest oblasti, koje su se podudarale s teritorijama bivših okruga (Bihaćka, Mostarska, Sarajevska, Travnička, Tuzlanska i Vrbaska), 54 sreza (kotara) 54 gradske općine, Sarajevo kao autonomni grad i 107 seoskih općina.³

U zakonskoj operacionalizaciji člana 96. Vidovdanskog ustava, koji određuje principe podjele javne uprave na državnu upravu i samouprave, *političko-teritorijalno ustrojstvo zemlje uspostavljeno je na tri nivoa samoupravnih zajednica, od općine, preko sreza do oblasti*, a detaljnije razrađeno *Zakonom o opštoj upravi* (usvojen 21. 3. 1922. godine) i *Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi* (usvojen 26. aprila 1922. godine) iz 1922. godine. Donošenjem tih zakona stvorena je pravna podloga za primjenu “dvojnog principa javne uprave u Kraljevini SHS, kao administrativne i samoupravne”. **Zakonom o opštoj upravi**, operacionalizovao se strogo centralistički princip ustavnog uređenja Monarhije, a **Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi**, učinjen izvjestan otklon od tog principa i zakonska operacionalizacija ustavnog načela o samoupravi.

3 Kraljeva Uredba o podjeli zemlje na oblasti obnarodovana je u 92. broju Službenih novina Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca od 28. aprila 1922. godine. Iako je bila po formi uredba, ona je “prema izrečenom ustavnom propisu (čl. 135 Ustava) imala zakonsku snagu i mogla se mijenjati samo zakonodavnim putem.” (Zbirka zakona, sv. 1 (uredio dr. Mihailo Ilić), *Uredba o podjeli zemlje na oblasti*, Izdavačka knjižnica Goce Kona, Beograd 1927., 10)

2. OBLASNA I SRESKA UPRAVA

U **Zakonu o opštoj upravi** regulisane su nadležnosti oblasne i sreske uprave u koju, prema članu 1 ovog zakona spadaju “svi poslovi iz sadašnje nadležnosti Ministra unutrašnjih poslova, prosvete, agrarne reforme, poljoprivrede i voda, građevina, trgovine i industrije, narodnog zdravlja, socijalne politike, vera, šuma i ruda u koliko se ne odnose na upravu državnim domenima.”⁴ U članu 2 regulisano je da “poslove opšte uprave vrši po uputstvima u granicama zakona i pod nadzorom nadležnih ministara, u oblasti oblasni veliki župan, u srezu (kotaru, okraju) sreski poglavar.”⁵ (čl. 2)

Na čelu opšte uprave u oblasti stajao je **veliki župan**, kojem su bila podčinjena sva nadležstva i svi organi opšte uprave u oblasti. U skladu sa centralističkim ustrojem države, veliki župan bio je podčinjen “u pogledu poslova, koji spadaju u nadležnost Ministra unutrašnjih poslova, tome ministru, u pogledu poslova koji spadaju u nadležnost drugih ministara, dotičnim ministrima.”⁶ (čl. 6) Veliki župan je, ustvari, bio politički predstavnik vlade, koju je predstavljao i prema oblasnoj samoupravi. (čl 7). U njegovoj nadležnosti bili su i svi poslovi opšte uprave, koji su prema tadašnjim propisima izuzeti iz nadležnosti sreskih upravnih vlasti, “a nisu pridržavani za nadležnost ministara”. (čl. 10) Kako je veliki župan bio organ više ministarstava i politički predstavnik vlade na području oblasti, on je postavljan Kraljevim ukazom na prijedlog Ministra unutrašnjih poslova, ali i uz suglasnost cijele vlade. Od posebnih uslova, morao je biti diplomirani pravnik s najmanje 15 godina radnog staža u državnoj službi.

U članu 25. tog zakona regulisana su pi-

4 Objavljen je u 92. broju Službenih novina Kraljevine SHS od 28. aprila 1922. godine.

5 Zbirka zakona, sv. 1 (uređio dr. Mihailo Ilić), *Zakon o opštoj upravi*, Izdavačka knjižnica Goce Kona, Beograd 1927., 35

6 Zbirka zakona, sv. 1 (uređio dr. Mihailo Ilić), *Zakon o opštoj upravi*, 36

tanja funkcionisanja institucije velikog župana, dok su još postojale pokrajinske uprave u pojedinim zemljama kao što je bio slučaj sa Bosnom i Hercegovinom. Nakon ukidanja pokrajinske uprave, njene nadležnosti preuzele su oblasne uprave ili centralni državni organi.

Prema članu 18 *Zakona o opštoj upravi*, neposredni vršilac opšte upravne vlasti u srezu bio je **sreski poglavar**, “pod nadzorom oblasnog velikog župana”. U njegovoj nadležnosti bili su svi poslovi opće uprave, osim onih “koji su posebnim propisima stavljeni u nadležnost kojoj drugoj vlasti.”⁷ Dakle, što je bio veliki župan u oblasti, to je bio sreski poglavar u srezu “jedan je viša, drugi niža upravna vlast. Kao što su poslovi s centralne vlasti preneti na velikoga župana, tako su s ovoga preneti na sreskoga poglavara, ostavljajući prvome uglavnome vrhovni nadzor na drugim.”⁸ (čl .9) U sreskoj upravi, sreskom poglavaru bili su podčinjeni posebni stručni referenti: sanitetski, tehnički, prosvjetni, veterinarski, ekonomski, šumarski i drugi, kao i potrebno pomoćno osoblje. (čl. 19) Sreske poglavare postavljao je ministar unutrašnjih poslova. Na toj funkciji mogli su biti samo pravnici sa najmanje 8 godina državne službe i položenim stručnim ispitom. (čl. 21).

Zbog nedostatka arhivske građe, malo znamo o **funkcionisanju kotarske, odnosno sreske uprave u Bosni i Hercegovini** kako u prelaznom, tako i u kasnijem periodu.⁹ Sreski načelnici imali su ovlašćenja da direktno intervenišu u samoupravno ustrojstvo opština. To su upravo često i zloupotrebljavali mijenjajući neposlušne personalne sastave općinskih uprava prema svojim političkim interesima i kalkulacijama.

7 Zbirka zakona, sv. 1 (uređio dr. Mihailo Ilić), *Zakon o opštoj upravi*, 49

8 Zbirka zakona, sv. 1 (uređio dr. Mihailo Ilić), *Zakon o opštoj upravi*, 50

9 Arhivska građa kotarskih ureda iz tog perioda nepovratno je propala – sa njom i arhivska građa koju su “proizveli” kotarski odbori Narodnog vijeća u okviru svoje administrativne djelatnosti. Zato je vrlo teško i izvršiti historijsku rekonstrukciju toga perioda.

Iako nedostaju podaci o sreskim poglavarima kao ključnim nosiocima državne vlasti u svojim "atarima", znamo da su to uglavnom bili poslušnici radikalnih režima, povjerljive osobe, u čijim je rukama bila skoncentrisana najviša izvršna vlast na lokalnom području. Postavljani su i smjenjivani dekretom iz Beograda, zavisno od političkih kretanja i opće situacije, kako u zemlji tako i u lokalnoj sredini.

3. OBLASNA I SRESKA SAMOUPRAVA

Ustavno uporište za donošenje **Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi** nalazi se u posljednjem stavu čl. 98 Vidovdanskog ustava u kojem je ostavljeno da se bliže odredbe o uređenju i nadležnosti samoupravnih tijela razrade u posebnom zakonu.

Još u fazi donošenja, ovaj zakon je kritikovan zato što nije precizirao nadležnost oblasti naspram njihove veličine i zato što je predvidio nedovoljne i nesigurne izvore finansiranja koji su ostavljeni na raspolaganje oblasnoj samoupravi, što je uzrokovalo njihovu "nemoć i slabost". Kako je Ustavom predviđeno "da će se samouprava urediti na načelu izbornom", u ovom zakonu to načelo je posebno i razrađeno. Ali način na koji je regulisan odnos oblasne uprave i oblasne samouprave, još u postupku njegovog donošenja, dočekan je sa najviše zamjerki. S jedne strane, samoupravna tijela nisu imala nikakvog učesća u postavljanju lokalnih državnih organa, dok je s druge strane, tim organima dato široko pravo nadzora nad samoupravnim poslovima.¹⁰ Generalno to i jesu bile glavne slabosti ovog zakona.

Zakonom je regulisano da su oblasti kao samoupravne jedinice pravna lica i po javnom i po privatnom pravu (čl. 1). U djelokrugu njihovog rada (čl. 2) bile su oblasne finansije, građevinski propisi, staranje o ostvarivanju oblasnih privrednih interesa, pomaganje obrta, upravljanje imovinom u vlasništvu

oblasti, briga o narodnom zdravlju, socijalnim zadacima, humanim ustanovama, saobraćaju, prosvjeti, zavođenje i održavanje ustanova za štednju i kredite, uzajamno pomaganje i osiguranje, staranje za ishranu naroda u vrijeme nerodica i elementarnih nepogoda, određena staleška unapređenja u oblasti privrede i kulture, davanje mišljenja o zakonskim prijedlozima vlade itd.

Kao samoupravne jedinice, **srezovi** su bili glavne poluge za efikasno funkcionisanje centralističkog sistema u zemlji. Prema čl. 102., *Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi* u djelokrugu rada sreske samouprave bile su: sreske finansije, utvrđivanje sreskog budžeta, raspolaganje sreskim dažbinama, sreski javni radovi, staranje o unapređenju poljoprivrede, osnivanje i upravljanje sreskim zavodima za sirotinju i njegovanje bolesnika, sreske saobraćajne ustanove, zavođenje i održavanje ustanova za štednju i kredit, uzajamno pomaganje i osiguranje, pomaganje obrta, industrije i zadrugarstva, davanje mišljenja na zahtjev viših organa vlasti.¹¹

Organi oblasne samouprave bili su skupština i oblasni odbor. **Oblasna skupština** birala se opštim, neposrednim i tajnim glasanjem na četiri godine (čl. 4). Od člana 4 do člana 55 razrađen je postupak izbora članova Oblasne skupštine. Ingerencije Skupštine bile su dosta ograničene. Skupština se sazivala jednom godišnje Kraljevim ukazom na prijedlog ministra unutrašnjih poslova. Skupštinu je po potrebi mogao sazvati i veliki župan na vanredno zasjedanje. Skupština je birala predsjednika, potpredsjednika i sekretara. Donosila je oblasne uredbe koje su postajale punovažne tek kad ih potpiše veliki župan i objavi u službenom glasilu.

Nakon izbora i konstituisanja oblasnih skupština "kao vrhovnih organa oblasti", uslijedilo je formiranje oblasnih odbora u čiji sastav su delegirani predstavnici onih političkih stranaka koje su imale svoje poslani-

10 Zbirka zakona, sv. 1 (uredio dr. Mihailo Ilić), *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, Izdavačka knjižnica Goce Kona, Beograd 1927., 71, 72

11 *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi* objavljen je u *Službenim novinama Kraljevstva SHS* br. 92 od 28. 4. 1922. i *Narodnom jedinstvu* br. 144 od 14. 6. 1922.

ke u oblasnim skupštinama. **Oblasni odbor** birala je oblasna skupština kao izvršni organ oblasne samouprave, koji je brojao od 5 – 8 članova i sam birao svog predsjednika. Izvršavao je rješenja oblasne skupštine, rukovodio samoupravnom administracijom i vodio nadzor nad svim oblasnim ustanovama i njihovim organima. (čl. 93) Oblasni odbor, kako je regulisano u članu 94, bio je nadležan da izdaje uputstva i raspise za primjenu oblasnih uredbi, da zaključuje pravne poslove koji se tiču oblasti, te da zastupa oblast pred sudom i administrativnim vlastima.¹² Oblasni odbori su u svom djelovanju, u domenu nadzora, kao samoupravni organi, imali ograničenu autonomiju jer su glavne smjernice i propisi dolazili iz resornih ministarstava.

Prema *Zakonu o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, organi sreske samouprave bili su **sreska skupština i sreski odbor**. Od člana 104 do 111 tog zakona regulisano je pitanje izbora članova sreske skupštine. Njih je, po tom zakonu, trebalo da saziva veliki župan najmanje dva puta godišnje, s tim što je po potrebi mogao sazivati i vanredne sjednice sreske skupštine. Predviđeno je da i sreska skupština bira predsjednika, potpredsjednika i sekretara. Imala je pravo u granicama zakona izdavati pravilnike za “otpravljenje samoupravnih poslova sreza i za unutrašnje ustrojstvo i poslovanje sreskih zavoda kao i o upotrebi sreskih sredstava”.

Sreski odbor, osim predsjednika trebalo je da ima četiri člana (čl. 118). Predsjednik sreske skupštine, po tom zakonu, obnaša dužnost i predsjednika sreskog odbora.

I pored preciznih zakonskih određenja, sreska samouprava, u obliku sreskih skupština i odbora, nikada nije punim kapacitetom profunkcionisala iako je već 7. 7. 1922. godine bila donesena čak i Uredba o poslovnom redu u sreskoj skupštini.

Tako je uspostavljeno “rigidno centra-

12 Zbirka zakona, sv. 1 (uredio dr. Mihailo Ilić), *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, Izdavačka knjižnica Goce Kona, Beograd 1927., 173

lističko upravljanje”, koje potiskuje izabrane lokalne organe. Umjesto njih do izražaja dolaze i nastaju “samo od centralne vlasti imenovani i od te iste vlasti zavisni lokalni organi” (veliki župani, sreski poglavari), koji djeluju isključivo po naredbama centralne vlasti i pod njenom kontrolom.¹³

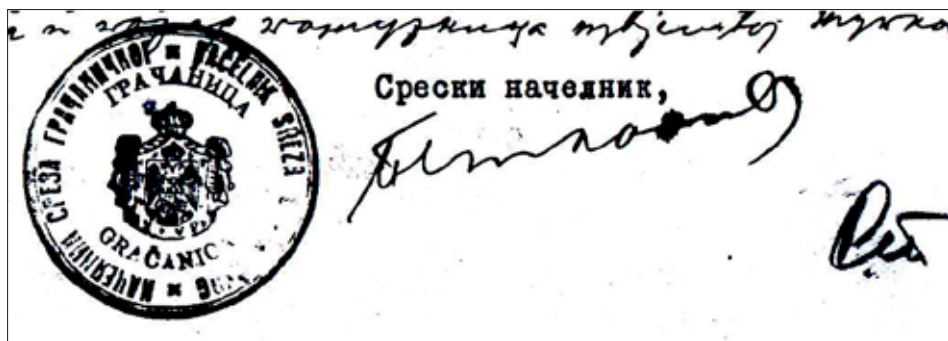
4. SAMOUPRAVA POD NADZOROM

Zakonom o opštoj upravi, Uredbom o podjeli zemlje na oblasti kao i Zakonom o oblasnim i sreskim samoupravama, nadzor nad samoupravama povjeren je velikim županima. Kraljevim ukazom, a na prijedlog ministra unutrašnjih poslova, oni su dobili vrlo široke i autoritarne ovlasti. Imali su pravo i obavezu sazvati redovnu oblasnu skupštinu svakog 5. novembra u godini, a vanrednu po potrebi. Na sjednicama skupštine veliki župan imao je privilegovan status. Njemu su se obavezno dostavljali zapisnici sa skupština, imao je pravo opoziva i proglašenja određenih uredbi, pravo raspuštanja skupštine itd. Samim svojim prisustvom i autoritetom vlasti, veliki župani su kontrolisali i uticali na odlučivanje oblasnih skupština.

Oblasne skupštine su bile podređene velikom županu oblasti kao nadzornom organu druge instance vlasti, koji ih je preko oblasnih odbora kao izvršnih organa držao materijalno ovisnim u provođenju svoje politike. U skladu sa principima centralističko-hegemonističkog poretka, odluke koje su prelazile određenu novčanu sumu (od milion dinara) u prethodnom postupku morao je odobriti ministar finansija. U provođenju svojih formalnih prava i obaveza, te su skupštine bile i fizički uskraćene jer su se rijetko sastajale, obično jednom godišnje, kada su se uključivale u rasprave o budžetu.

Oblasna samouprava egzistirala je (vegetirala) samo preko pozicije velikog župana sve do oblasnih izbora, koji su nakon dosta političkih peripetija, napokon provedeni 1927. godine. Međutim, i poslije uspostavn-

13 Dr. Živka Đurić, *Lokalna uprava u Srbiji i Crnoj Gori*, Beograd 2005., 106



■ SRESKO POGLAVARSTVO, SRESKI NAČELNIK BEŠLAGIĆ

ljanja oblasnih skupština i oblasnih odbora, kao predstavničkih tijela u oblasti, stanje se suštinski nije promijenilo. Ti su organi bili materijalno potpuno ovisni od države, pa su se i ponašali onako kako im je diktirala centralna državna uprava. Veliki župani, koje je postavljao kralj na prijedlog ministra unutrašnjih poslova bili su i dalje nosioci javne uprave na području oblasti. Tako je uspostavljen "upravni sistem dvojnog kolosijeka", koji se ispoljavao kao paralelizam državne i samoupravne administracije.

Za funkcionisanje političko-teritorijalnih zajednica, osim Ministarstva unutrašnjih poslova, bio je bitan i Državni savjet kao vrhovno administrativno tijelo Kraljevine. Pored ostalih nadležnosti, Savjet je donosio završna rješenja o žalbama, koje se tiču izbora za oblasne skupštine i odbore i općinske izbore, vršio je nadzornu vlast nad samoupravnim jedinicama, rješavao sukobe o nadležnosti između državnih i samoupravnih vlasti itd.

5. OPĆINSKA SAMOUPRAVA IZMEĐU SREZA I OBLASTI

Prema samoupravnoj hijerarhiji koja je ustrojena u Kraljevini SHS, nadzornu vlast nad općinama trebalo je da vrši sreska samouprava, nad sreskom oblasna, a nad oblasnom državna nadzorna vlast. Prema članu 93 (stav drugi) Zakona o oblasnim samoupravama, oblasni odbori su bili nadležni da vrše i funkciju nadzorne vlasti nad općinama. Bili su nadležni za davanje saglasnosti na

budžete općina, čiji je općinski prirez prelazio određene limite. Tako općine kao najniže samoupravne jedinice dobijaju nadzornu vlast sa više samoupravne jedinice, umjesto sa državne instance koju su obavljali sreski poglavari i veliki župani.

U nadležnosti oblasnih odbora, pored organizovanih gradskih i seoskih općina, bila su i područja sa neorganizovanim seoskim općinama, u kojima su sreski poglavari postavljali i smjenjivali seoske starješine (muhtare i knezove) u skladu sa svojim političkim potrebama i procjenama. Bez obzira što su prema zakonu, mnogi poslovi koje su do tada obavljali sreski poglavari, prešli u nadležnost oblasnih odbora, autoritet sreskih poglavara je ostao neokrnjen. Sreski poglavari često su se u praksi postavljali iznad autoriteta oblasnih odbora, koristeći podršku upravnih vlasti i svojih političkih mentora sa više instance.¹⁴ Što se tiče nadzora nad samoupravom u bosanskohercegovačkim gradovima i seoskim općinama ništa suštinski nije se promijenilo ni nakon donošenja Uredbe ministarskog savjeta o prenosu poslova na oblasne skupštine od 26. novembra 1927. godine. Gradske i seoske općine službeno komunikaciju i dalje ostvaruju sa uređima sreskih poglavara i velikih župana, koji dobijaju ključnu ulogu nakon ukidanja Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu.

14 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., 123

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. Tako je upravljanje općinama, u političkom i upravnom domenu ostalo u rukama sreskih poglavara, dok je finansijsko poslovanje i gazdovanje općinskom imovinom kontrolisano od strane oblasnih odbora.

Koncept teritorijalnih samouprava, predviđen Vidovdanskim ustavom, u Bosni i Hercegovini nije zaživio ni nakon oblasnih izbora, 1927., odnosno prvih općinskih izbora 1928. godine. Do uvođenja šestojanuarske diktature, 1929. godine, nije donesena čak ni neophodna zakonska regulativa koja bi osigurala pravni okvir za normalno djelovanje najnižih samoupravnih jedinica – gradskih i seoskih općina. Uskraćen im je i onaj minimum samoupravnog djelokruga, koji su imale u periodu austrougarske uprave (sa izabranim općinskim upravama). Do 1927., odnosno 1928. godine, samouprave u Bosni i Hercegovini 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 zakonskom regulativom nametnute funkcije.

Stvarne namjere režima došle su do izražaja u šestojanuarskom udaru, 1929. godine, kada je, Zakonom o izmjeni Zakona o opštinama i oblasnim samoupravama, teritorijalna samouprava suspendovana. Zakonske odredbe o samoupravi ostale su umnogome mrtvo slovo na papiru jer za njihovo oživotvorenje u Kraljevini SHS (kasnije i Kraljevini Jugoslaviji) nisu bili stvoreni odgovarajući društveno-ekonomski i politički uslovi.

Pod pritiscima politike ta ista, centralistički uređena država morala je preko Ministarstva finansija, napokon, nakon nekoliko godina oklijevanja, stvoriti pretpostavke da,

pored već postojećih (jako skučenih i redukovanih) općinskih (gradskih) i sreskih samouprava, 1927. i 1928. godine profunkcionirše kako oblasna, tako i općinska samouprava. To je i u formalno-pravnom smislu “ovjerenost” na prvim oblasnim, 1927. i prvim općinskim izborima, 1928. godine.

Međutim, nije bilo vremena da se rezultati tih izbora implementiraju, tako da se, u primjeni zakonskih odredbi kojima je regulisana lokalna samouprava, ostalo praktično na samom početku. Ta kratkotrajna faza samouprave u zemlji trajala je do suspenzije ustava i svih zakona u januaru 1929. godine (šestojanuarska diktatura).

Prema nekim autorima, uvođenjem šestojanuarske diktature, nije opozvana i sama ideja samouprave u Kraljevini “jer su i banovine nominalno nazvane i formalno predstavljene da su uređene na tom principu. Zato u ovome slučaju možemo govoriti o drugoj organizaciono-strukturalnoj fazi teritorijalnih samouprava i komparirati ta dva perioda, koja, na primjeru samouprava, reflektuju političke principe uređenja države prije i poslije 1929. godine”¹⁵

REZIME

Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi (donesen 1922.), kojim je stavljena van snage *Uredba o kotarskoj samoupravi* iz perioda austrougarske uprave, sve do oblasnih izbora 1927. godine, nije bio “uveden u život”, dakle, nije praktično zaživio.

S druge strane, *Zakon o opštoj upravi* nije precizno razgraničio nadležnost sreske i oblasne uprave. Samoupravna tijela nisu imala nikakvog učesća u postavljanju lokalnih državnih organa, koji su de fakto imali suviše široko pravo nadzora nad samoupravnim poslovima.

S druge strane, finansijska sredstava koja su se izdvajala iz državnih proračuna za djelovanje organa samouprave bila su jako nedovoljna, iz čega je proizlazila njihova nemoć. Nakon

15 Seka Brkljača, *nav. rad*, 124



■ SKUPŠTINA SHS 1927.

prvih općinskih izbora u Bosni i Hercegovini, 1927. godine, napokon se uvode općinska vijeća, ali sreska samouprava nikada nije zaživjela. Srezovi su ustvari čitavo vrijeme u praksi bili i ostali neka kombinacija organa državne uprave i lokalne samouprave.

Oblasna samouprava je funkcionisala, vrlo kratko, do zavodaženja šestojanuarske diktature 1929. godine, kada je ukinuta, a njene ingerencije prenesene na banovine. Stalno odmjeravanje snaga između dominantnog hegemonističko-centralističkog i opozicionog federalističko-autonomističkog koncepta uređenja države koje se potezalo ne toliko kao pravno, već kao izrazito političko pitanje, onemogućilo je oživotvorenje zakonskih odredbi koje su razrađivale koncept oblasne, sreske i opštinske uprave i samouprave.

SUMMARY

Constitutionally defined and true relations between governmental administration and self-governing bodies within Serb-Croat-Slovenian (SCS) Kingdom *District and cantonal self-governance law* (adopted in 1922), that was created in order to put remnant from Austro-Hungarian period namely *District self-governance regulation* out of power, was not legally enforced until district elections of

1927. On the other side *General administration law* wasn't precise regarding jurisdiction of district and cantonal administration. Self-governing bodies weren't included into elections of local government administration, which de facto had too many supervisory rights over self-governing activities.

Whereas, state budgetary financial resources detached for self-governing administration activities were not sufficient, and this was the source of their low capabilities. After first municipal elections in Bosnia and Herzegovina, held in 1927, municipal councils were finally constituted, but cantonal self-government was never introduced. Cantons, in practical terms, constituted some kind of combination of state administration and local self-governance. District self-government functioned very shortly, only until 6th January 1929 dictatorship, when it was finally abrogated, and its jurisdiction transferred towards duchy governments. Constant power struggle between dominant hegemonic-centralist and opposing federal-autonomist concept of state model, that weren't so much judicial but more political question, disrupted implementation of legal provisions trying to explore the concept of cantonal, district and municipal governance and self-governance. ♦