UPRAVA U SAVSKOJ BANOVINI (1929.-1939.) – IZMEĐU DRŽAVNOG CENTRALIZMA I SUPSIDIJARNOSTI

Grgić, Stipica

Doctoral thesis / Disertacija

2014

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Department of Croatian Studies / Sveučilište u Zagrebu, Hrvatski studiji**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:111:756040

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-25**

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

Repository / Repozitorij:

Repository of University of Zagreb, Centre for Croatian Studies

dabar
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Sveučilište u Zagrebu

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
HRVATSKI STUDIJI

Stipica Grgić

UPRAVA U SAVSKOJ BANOVINI (1929.-1939.) – IZMEĐU DRŽAVNOG CENTRALIZMA I SUPSIDIJARNOSTI

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2014.

University of Zagreb
CENTRE FOR CROATIAN STUDIES

Stipica Grgić

ADMINISTRATION IN THE SAVA BANOVINA (1929.-1939.) – BETWEEN STATE CENTRALISM AND SUBSIDIARITY

DOCTORAL THESIS

Zagreb, 2014

Sveučilište u Zagrebu
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
HRVATSKI STUDIJI

Stipica Grgić

UPRAVA U SAVSKOJ BANOVINI (1929.-1939.) – IZMEĐU DRŽAVNOG CENTRALIZMA I SUPSIDIJARNOSTI

DOKTORSKI RAD

Mentor:
Dr. sc. Ivica Šute

Zagreb, 2014.

University of Zagreb
CENTRE FOR CROATIAN STUDIES

Stipica Grgić

ADMINISTRATION IN THE SAVA BANOVINA (1929.-1939.) – BETWEEN STATE CENTRALISM AND SUBSIDIARITY

DOCTORAL THESIS

Supervisor:
Ivica Šute, Ph. D.

Zagreb, 2014

SAŽETAK

Uprava u Savskoj banovini (1929.-1939.) –

Između državnog centralizma i supsidijarnosti

Problem odnosa središnje državne vlasti i lokalnih samouprava važno je pitanje u oblikovanju moderne države. Prevelika centralizacija države pokazala je brojne negativne karakteristike, ali i dugotrajne posljedice na društvo. Stoga povijesna perspektiva može pomoći razumijevanju današnjih problema u odnosu države i društva. Za temu doktorskog rada izabrano je razdoblje šestosiječanjske diktature, jer je to kratko razdoblje prijelomno u hrvatskoj povijesti. Naime, dotadašnja samoupravna baština, naslijeđena iz Austro-Ugarske Monarhije, potpuno je poništena radikalnom centralizacijom moći u rukama najužeg državnog vrha, a federalistička tradicija i nacionalni identiteti politikom unitarizma. Istraživanje je provedeno na Savskoj banovini, jer ona predstavlja relevantan politički, gospodarski, društveni, demografski primjer toga kako je režim u vremenu diktature (1929.-35.) i postupne demokratizacije koja je uslijedila (1935.-39.), kroz upravne jedinice svih razina, provodio svoju politiku. Cilj rada je utvrditi kako je bila organizirana uprava na većem području današnje Hrvatske od 1929. do 1939. te kako je ona djelovala u međuodnosu između intencija vladajućeg režima i potreba naroda, tj. državnog centralizma i osnovnih načela samouprave.

Doktorski rad o organizaciji i djelovanju uprave u Savskoj banovini svojim najvećim dijelom baziran je arhivskoj građi. Pritom se posebno ističe arhivska baština upravnih tijela Savske banovine koja se čuva u Hrvatskom državnom arhivu u Zagrebu. Osim toga korištena je građa koja se čuva u Pokrajinskom arhivu Maribor te Arhivu Jugoslavije u Beogradu. Uz to, korištena je i periodika, prvenstveno relevantne stručne i službene publikacije, ali i dnevni tisak koji je izlazio između 1929. i 1939. godine. Osim mnogobrojne historiografske, upravnopravne, politološke i druge relevantne literature korištena je i objavljena građa. Ona se prvenstveno bazira na raznim zakonodavnim, statističkim, kartografskim i drugim sličnim publikacijama izdanim u doba postojanja Savske banovine, kao i u kasnijim razdobljima.

U pristupu istraživanju koristio se interdisciplinarni analitički pristup, kako bi se u jedan historiografski kompleks što uspješnije uključila znanja prava, upravnog prava, politologije, ekonomije te drugih srodnih znanstvenih disciplina. Deskriptivnim i analitičkim pristupom građi proučio se fenomen uprave toga doba, od njenih normativnih određenja pa do percepcije stručne i nestručne, šire i uže skupine pojedinaca o njoj. Upravo zbog kompleksnosti teme u pojedinim segmentima koristile su se i kvalitativne i kvantitativne metode, kako bi se nalaze istraživanja organizacije i djelovanja uprave što preciznije stavilo u odgovarajući društveni i vremenski kontekst.

Ključne riječi: Kraljevina Jugoslavija, politika, uprava, samouprava, državni centralizam, supsidijarnost, Savska banovina, upravni službenici, upravljanje financijama, Hrvatska seljačka stranka

SUMMARY

Administration in the Sava Banovina (1929-1939) –

Between State Centralism and Subsidiarity

The problem of relations between the central state authorities and local administration is an important issue in the formation of the modern state. Excessive centralization of the state has shown a number of negative characteristics and the bad long-term effects on society. Therefore, the historical perspective can be helpful to understand the current problems in the relationship between state and society. The period of the Sixth of January dictatorship was selected as a theme of this doctoral thesis, because it is one of the turning points in the history of Croatia. Former self-governing tradition, inherited from the Austro-Hungarian Empire, was completely nullified in favor of radical centralization of power in the hands of the highest state leadership, same as state Unitarianism annulled federalist traditions and national identities. The research was conducted on the Sava banovina, because it is a relevant political, economic, social, demographic example of how the regime at the time of the dictatorship (1929-35) and the gradual democratization that followed (1935-39), through administrative units of all levels, pursued its policy. The objective of this dissertation is to determine how the administration was organized on a larger area of today's Croatia (1929-1939) and how she operated in the interrelation between the intentions of the ruling regime and the needs of the people, i.e. state centralism and the basic principles of self-government.

Doctoral thesis on administration in the Sava Banovina is largely based on archival material. Archival heritage of the administrative bodies of the Sava Banovina largely remained intact, and the biggest part of it is located in the Croatian State Archives in Zagreb. Additionally, we used materials held by the Provincial Archives in Maribor and the Archives of Yugoslavia in Belgrade. In addition, we used periodicals, primarily relevant professional, official publications and newspapers that were published between in 1929 and 1939. Besides numerous historiographic literature, we used legal, politological and other relevant titles and other published sources. These sources are based on a variety of legislative, statistical, cartographic and other similar publications issued at the time of the existence of the Sava Banovina, as well as in subsequent periods.

In approaching the subject we used the interdisciplinary analytical methods, because we needed to incorporate to incorporate into this historiographical work the knowledges of law, administrative law, political sciences, economics and other related disciplines. With descriptive and analytical approach to the material we studied the phenomenon of administrations of that era, from their normative determinations to the perception of

professional and nonprofessional, wider and narrower groups of individuals on them. Because of the complexity of issues in certain segments were used both qualitative and quantitative methods in order to put the findings into appropriate social and the time context.

Key words: Kingdom of Yugoslavia, politics, government, local administration, state centralism, subsidiarity, Sava banovina, administrative officials, financial management, Croatian Peasant Party

SADRŽAJ

I. UVOD U PROBLEME 8

I. 1. Ciljevi rada 8
I. 2. Materijali i metodologija istraživanja 14
I. 3. Pregled dosadašnjih istraživanja 16
I. 4. Pojam *uprava* 22

II. NASTANAK I RAZVOJ UPRAVE U HRVATSKOJ PROŠLOSTI 38

II. 1. Nasljeđe Austro-Ugarske Monarhije – Upravni organi do 1918. 40
II. 2. Glavna obilježja uprave u doba provizorija (1918.-1921.) 51
II. 3. Lokalna samouprava do 1929. 68
II. 4. Državni centralizam i stvaranje oblasti 74
II. 5. Oblasne samouprave 82
II. 6. Oblasna uprava i samouprava od proglašenja šestosiječanjske diktature do ustroja banovina 95
II. 7. Zaključak 99

III. ŠESTOSIJEČANJSKA DIKTATURA 102

III. 1. Vladar kao izvor i središte sve (upravne) moći u državi 109
III. 2. Zakonodavni rad i propagandno „poslanje“ šestosiječanjskog režima 113
III. 3. Centralizacija upravnih organa u prvih devet mjeseci diktature 117
III. 4. Zaključak 120

IV. ORGANIZACIJA UPRAVE NAKON 6. SIJEČNJA 1929. GODINE 122

IV. 1. Zakon o unutrašnjoj upravi 122
IV. 2. Stvaranje banovina 129
IV. 3. Granice Savske banovine 146
IV. 3. 1. *Upravne i samoupravne jedinice Savske banovine* 155
IV. 3. 2. *Stanovništvo Savske banovine* 159
IV. 4. Najviši upravni organi u banovini: ban i banska uprava 162
IV. 4. 1. *Banovi Savske banovine* 178
IV. 4. 2. *Počeci djelovanja Kraljevske banske uprave Savske banovine* 187
IV. 4. 3. *Banske uprave: Upravne ili upravne i samoupravne jedinice?* 190
IV. 4. 4. *Uvođenje samouprave u banovine* 197
IV. 5. Kotarski poglavari i kotarska poglavarstva kao organ vlasti 208
IV. 5. 1. *Kotarski poglavari u Savskoj banovini* 215
IV. 6. Savjetodavna tijela 232
IV. 6. 1. *Banska vijeća – glavni savjetodavni organ bana* 234
IV. 6. 2. *Banski vijećnici* 238
IV. 6. 3. *Sjednice banskog vijeća* 257
IV. 7. Kontrolni organi 261
IV. 7. 1. *Pravni nadzor državnih vlasti nad radom samouprava* 265
IV. 7. 2. *Upravno sudstvo kao kontrolor* 270
IV. 7. 3. *Kontrola kroz sustav izvještavanja* 273
IV. 7. 4. *Okružni inspektorati – najvažniji kontrolni organi u banovini* 276
IV. 7. 5. *Djelovanje okružnih inspektora u Savskoj banovini* 282
IV. 8. Zaključak 287

V. SLUŽBENICI 289

V. 1. Utjecaji političke i gospodarske situacije na položaj i broj službenika 311
V. 2. Brojčani podaci o službenicima u državi i Savskoj Banovini 336
V. 3. Službenici: uvjeti i mogućnosti njihova rada 347
V. 3. 1. *Rad službenika – između ideala i stvarnosti* 353
V. 4. Disciplinska odgovornost službenika 363
V. 5. Moralnost upravnih službenika 370
V. 6. Službenici i politika u teoriji i praksi 377
V. 6. 1. *Utjecaji režima na svakodnevni rad (intervencije)* 390
V. 7. Odnos građana i uprave 394
V. 8. Zaključak 404

VI. FINANCIJE I SAMOUOPRAVA 406

VI. 1. Sustav ubiranja prihoda: neposredna i posredna davanja 407
VI. 2. Banovinski proračuni 413
VI. 2. 1. *Prihodi Savske banovine* 420
VI. 2. 2. *Rashodi Savske banovine* 428
VI. 3. Proračuni gradaskih i seoskih općina Savske banovine 434
VI. 3. 1. *Kontrola državne vlasti nad proračunima samouprava* 440
VI. 4. Usporedni prikazi prihoda i rashoda samouprava 448
VI. 5. Kreditna zaduženja samouprava 457
VI. 6. Problemi s ubiranjem poreza 462
VI. 7. Rad vlade Milana Stojadinovića na unifikaciji financijskog djelovanja samouprava 473
VI. 8. Zaključak 480

VII. SAMOUPRAVE U SAVSKOJ BANOVINI (1929.-1934.) 482

VII. 1. Podređivanje samouprava volji državnih vlasti 482
VII. 1. 1. Smjene u općinama 484
VII. 2. Izmjene u samoupravama 1931. godine 494
VII. 3. Donošenje Zakona o općinama i Zakona o gradskim općinama 498
VII. 3. 1. *Mogućnosti samoupravnog djelovanja gradskih i seoskih općina* 504
VII. 4. Pokušaji reduciranja broja općina u Kraljevini Jugoslaviji i Savskoj banovini 517
VII. 5. Regulacija položaja samoupravnih službenika – Uredba o općinskim službenicima u Savskoj banovini 529
VII. 5. 1. Problem postavljanja i (ne)premjestivosti općinskih službenika 536
VII. 5. 2. *Klasifikacija i rad službenika gradskih i seoskih općina* 540
VII. 6. Izbori za općinska vijeća u Savskoj banovini 1933. godine 548
VII. 7. Zaključak 554

VIII. POLITIČKE PROMJENE I OBNOVA SAMOUPRAVA (1935.-1939.) 557

VIII. 1. Općinski izbori 1936. 565
VIII. 1. 1. *Tijek izbora za općinske odbore u Savskoj banovini 1936. godine* 572
VIII. 2. HSS u općinama: Povezivanje i planovi 578
VIII. 2. 1. *Stvaranje i djelovanje Zajednice hrvatskih upravnih općina* 581
VIII. 3. Stanje u općinama 1936.-1937. 589
VIII. 4. Odnos državnih vlasti i općina u rukama HSS 598

VIII. 5. Reakcije Upravnog suda 613
VIII. 6. Državni i samoupravni službenici na izborima 1938.: između UO i JRZ 615
VIII. 6. 1. *Smjene i premještanja nelojalnih službenika* 629
VIII. 7. Epilog: Kraj Savske banovine i početak djelovanja Banovine Hrvatske 632
VIII. 8. Zaključak 640

IX. UPRAVA U SAVSKOJ BANOVINI (1929.-1939.): ZAKLJUČAK 643

X. PRILOZI 655

X. 1. Tabele 655
X. 2. Biografije banova 750
X. 3. Popis korištenih kratica 772

POPIS IZVORA I LITERATURE 775

ŽIVOTOPIS 792

I. UVOD U PROBLEME

I. 1. Ciljevi rada

Problem odnosa središnje državne vlast i lokalnih samouprava jedno je od najvažnijih pitanja u oblikovanju moderne države. Makar je i danas ideal zajednice ovlastima jaka, stabilna i financijski neovisna država, koja brine za svoje građane, ipak je prevelika državna centralizacija kroz prošlost pokazivala mnoge negativne karakteristike i dugotrajne posljedice na društvo. Osim što građani izravno ili neizravno nastoje sudjelovati ili bar utjecati na djelovanje vlastite države, državna vlast čak potiče građane da se na bolje načine povežu radi ostvarivanja određenih zajedničkih, lokalnih, komunalnih ciljeva. Uz to, moderne državne vlasti su priznavale da su i prije njihova stvaranja na teritoriju koje su kontrolirale postojale određene komunalne samouprave. Nerijetko su priznavale postojanje, pa čak i potvrđivale prava tih zajednica, kroz koje su pojedinci ostvarivali svoje zajedničke ciljeve.

Danas kroz odnos središnje državne vlasti prema samoupravama procjenjujemo stupanj političke kulture u kojoj društvo djeluje, demokratičnosti, ali i zdrave svrsishodnosti, jer se i državni i samoupravni organi trebaju u konačnici brinuti što bolje i ekonomičnije za javno dobro. U razumijevanju današnjih problema u odnosu države i društva vidimo mnoge posljedice koje su ostavila nasljeđa starijih režima i pravnih okvira rada. Makar se međuodnos države i društva može promatrati u mnoštvu različitih sfera, povijesna perspektiva nam pomaže da shvatimo te dugotrajne utjecaje te u konačnici možda pomognemo daljnjoj transformaciji ovoga odnosa nabolje.

Za temu ovoga doktorskog rada izabrano je razdoblje postojanja Savske banovine kao jedne veće upravne, ali i samoupravne jedinice, dakle razdoblje od 1929. do 1939. godine. To razdoblje započinje šestosiječanjskom diktaturom, a završava stvaranjem Banovine Hrvatske. U tom vremenskom razdoblju nastojat ćemo vidjeti u kojoj je mjeri dotadašnja hrvatska samoupravna baština, naslijeđena iz doba Austro-Ugarske Monarhije, poništena radikalnom centralizacijom moći u rukama državnog vrha, dok se federalistička tradicija i nacionalni identitet nastojao uništiti politikom unitarizma. Ipak, ne treba biti prestrog, pa svaki pokušaj birokratske koncentracije, tj. konsolidiranja određene moći i proširenja državne djelatnosti ocijeniti negativno. Centralističke tendencije koje su razni režimi imali u prošlosti treba gledati prvenstveno kroz prizmu dugoročne svrsishodnosti za društvo koje takve promjene

donose.[1] U svakom slučaju na ovaj ćemo način promatrati i promjene koje je donijela šestosiječanjska centralizacija u Kraljevini Jugoslaviji.

Istraživanje je bitno, jer se upravo u međuodnosima vrhovna vlast (režim) – upravni organi – građani razvijaju mnoge zanimljive pojave koje se manifestiraju na gospodarskoj, političkoj i široj društvenoj razini u hrvatskim krajevima, a koje su imale dugotrajne posljedice na razvoj društva. Glavni problemi na koje ćemo ukazati leže stoga upravo u pitanjima razvoja uprave i samouprave u navedenom razdoblju te posljedicama koje su oni ostavili na društvo.

Nakon ujedinjenja 1918. u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca (od 1929. Kraljevina Jugoslavija), novi je državni vrh postavio pitanje njene transformacije u jedinstvenu, centraliziranu i modernu državu. To je odmah izazvalo otpore u cijeloj državi, a najviše među hrvatskim narodom. Modelu centralizirane zajednice, koja se od režimskog jugoslavenskog vrha izjednačavala s jakom državom, suprotstavljalo se ideju federalne organizacije, primjereniju državi sa složenim povijesnim nasljeđem te, prvenstveno nacionalnom i kulturnom, ali i upravnom, gospodarskom, vjerskom i drugom strukturom. Iako je već početno razdoblje Kraljevine SHS obilježavao centralizam i unitarizam, zakonodavni i upravni partikularizmi raznih područja koja su počela 1918. tvoriti novu državu, ostali su još dugo na snazi. Oni se zbog manjka zainteresiranosti državne vlasti, ali i nemogućnosti postizanja demokratskog konsenzusa oko načina, modaliteta i smjera promjena, nisu mogli jednostavno otkloniti. Problem je bio tim veći jer je bivša Kraljevina Hrvatska i Slavonija imala unutar također prilično centralizirane Austro-Ugarske Monarhije određenu naslijeđenu, makar skučenu državnu autonomiju, koju je nastojala sačuvati, pa čak i proširiti. Tako su pokušaji unifikacije zakonodavstva te centralizacije u Kraljevini SHS do 1929. provođeni s polovičnim uspjehom, najviše radi otpora hrvatskih, slovenskih i muslimanskih, ali i drugih oporbenih stanaka i interesnih skupina. Dana 6. siječnja 1929. kralj Aleksandar I. Karađorđević proglasio je svoju osobnu diktaturu. Zabranom političkih stranaka i ukidanjem demokratskih institucija, vladar i njegova okolina neometano su mogli zakonodavno i izvršno izgrađivati nacionalnu i državnu centralizaciju. Već u listopadu 1929. diktatorski režim je proklamirao novo državno ime i novi upravni sustav koji je mogao bolje poslužiti ostvarenju jednoobrazne, jedinstvene i moderne države. Dok je hrvatski narod preko svojih političkih predstavnika, zajedno sa još nekim drugima, jasno naznačavano da zajednička država treba biti kompleksna država, organizirana na bazi federalizma i širokih autonomija, državni je vrh

[1] B. Guy PETERS, *The Politics of Bureaucracy*, London and New York, 2001., 23-24.

odbijao ovakve zahtjeve te od proglašenja diktature pa do stvaranja Banovine Hrvatske (1929.-1939.) na različite načine, više ili manje represivno nastojao zatomiti ovakve ideje.

Modernizacija, koju možemo definirati kao kompleksni proces transformacije tradicionalnih, agrarnih i ruralnih društava ka sekularnim, industrijaliziranim i urbanim, bila je jedan od glavnih ciljeva svih vladajućih struktura Kraljevine SHS/Jugoslavije.[2] Ovaj će rad nastojati utvrditi u kojoj mjeri je modernizacija preko rada uprave i u radu uprave donijela rezultate, preko kojih se organa i na koji način reforme izvode. Na putu ka modernosti državne vlasti Kraljevine SHS/Jugoslavije su se susretale s problemima s kojima su se borile mnoge države na istom putu, kroz konstantni napor traženja novih ciljeva i uvođenja novih tehnika. Faktore modernizacije možemo promatrati u domenama ekonomije, klasne strukture i socijalne stratifikacije, kulture te svakodnevnog života. Osim toga, važno je istaknuti područje politike na kojem dolazi do jačanja državne moći, jer ona nastoji preuzeti nove zadaće u upravljanju i koordiniranju proizvodnjom, redistribuirati bogatstva, zaštiti vlastitu privredu. U modernoj državi „jača vladavina zakona i prava, što podjednako obvezuje državu i njene građane, a šire se i granice prava građanstva, odnosno sve šire društvene grupacije bivaju obuhvaćene političkim i građanskim pravima. Dominantnim sustavom upravljanja u svim područjima društvenog života postaje racionalna, impersonalna birokratska organizacija“.[3]

Kraljevina Jugoslavija je težila biti moderna država. Ipak, ona je cijelo vrijeme svog postojanja, od 1918. do 1941. zadržala neka hibridna svojstva, između predmoderne i moderne države, elemente i starog i novog, pa stoga nije u stanju pravilno iskoračiti prema modernoj državi. Zato mnogi istraživači s pravom označuju Kraljevinu SHS/Jugoslaviju kao *ancien régime*. Doista, u Srednjoj i Jugoistočnoj Europi kasne procesi industrijalizacije, urbanizacije, demokratizacije politike, integracije nacije sve do dugo u 20. stoljeće. U nemogućnosti prevladavanja „starog“ vide se i glavne karakteristike *ancien régima*: on je ustrojen kao imperij u kojem centar dominira nad periferijom, vlast i vlasništvo nisu odvojeni, već ovisni o jačini vlasti, a iako su formalno građani nositelji suvereniteta, on je faktički u posjedu monarha.[4] Modernizacijski napori, ali i nemogućnost prevladavanja *ancien régima* osobito su vidljivi u Kraljevini SHS/Jugoslaviji u doba nakon proglašenja šestosiječanjske

[2] Za više o definiciji i glavnim odrednicama pojmova modernost, modernizacija i modernitet vidi: Zdenko ZEMAN, *Autonomija i odgođena apokalipsa: Sociologijske teorije modernosti i modernizacije*, Zagreb, 2004., 17-20.
[3] ZEMAN, *Autonomija i odgođena apokalipsa*, 42-43.
[4] Za više o *ancien régimu* vidi: Tihomir CIPEK, „Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca - ancien régime“, Dijalog povjesničara/istoričara, vol. 2., Zagreb, 2000., 291-305.

diktature.[5] Nova je vlast u vremenu nakon 6. siječnja 1929. doista shvatila izgradnju moderne jednoobrazne države autoritarnim metodama kao najviši cilj, ali je zaboravljala na mnoge prepreke koje se mogu naći na tom putu.[6] Osim toga, metode kojima se služila središnja vlast nose obilježja paternalizma. Ona je nametala svoju volju građanima, postavljajući se kao njihov zaštitnik, koji radi za njihovo dobro, makar i bez njihove potpore.

Što se tiče terminologije, možemo reći kako je središnja državna vlast kao zakonodavac koristila nazive koji su u prvom redu bili svojstveni mjestu koje je bilo središte državne moći. Ovo se osobito osjećalo u upravi, sudstvu i vojsci, a najviše u doba šestosiječanjskog režima. Tako je kotar postao srez, kotarski predstojnik-sreski načelnik, pristojba-taksa, sveučilište-univerzitet, redarstvo-policija, očevid-uviđaj, kazneni zakon-krivični zakon, ovrha-izvršenje, časnik-oficir, puk-štab, topništvo-artiljerija, itd.[7] Unatoč takvom, prilično dosljednom navođenju u izvorima, kako je u hrvatskoj historiografiji i pravu opće prihvaćeno korištenje hrvatske terminologije, mi ćemo takvu nomenklaturu koristi u ovome radu. Tako će se Ministarski savjet u radu navoditi kao vlada, predsjednik ministarskog savjeta kao premijer, sreski načelnik kao kotarski poglavar (makar se u hrvatskoj historiografiji koriste i nazivi kotarski predstojnik, kotarski načelnik i sl.), itd.

U ovome istraživanju se analizira način provođenja radikalne centralizacije i općenite transformacije države prema modernosti na primjeru jedne od devet banovina stvorenih u listopadu 1929. godine. Kao primjer je izabrana Savska banovna te njoj podređene upravne i samoupravne jedinice (kotari, gradske i seoske općine). Savska banovina, kao površinom i stanovništvom najveća od svih devet banovina Kraljevine Jugoslavije, pritom je uzeta kao jasan primjer sukoba proklamiranih načela državnog vrha o sređivanju stanja u egzekutivi i interesa društva koja je ta ista uprava trebala zadovoljiti. Bitno je naglasiti da se ona u preko 90% svoga teritorija geografski poklapa s granicama Kraljevine Hrvatske i Slavonije, koja je postojala u Austro-Ugarsko doba, tj. tzv. Banskom Hrvatskom proširenom 1881. za teritorij razvojačene Hrvatsko-Slavonske Vojne krajine, pa će se u tom smislu promatrati pitanja kontinuiteta, odnosno diskontinuiteta u upravnoj tradiciji istoga prostora. Savska banovina, koja je obuhvaćala najveći dio onoga što danas tvori Središnju, Istočnu, Gorsku i dio Primorske Hrvatske predstavlja relevantan politički, gospodarski, društveni i demografski primjer toga kako je državni režim u vremenu diktature (1929.-1935.) i ograničene

[5] Tihomir CIPEK, „«Stoljeće diktatura» u Hrvatskoj“, *Hrvatska politika u XX. stoljeću* [ur. Ljubomir Antić], Zagreb, 2006., 287-292.
[6] Za ocjenu modernizacijskih napora vlade Petra Živkovića u pojedinim resorima vidi: RIBAR, *Politički zapisi*, vol. II., 68-89.
[7] Stjepan BABIĆ, „O lomovima hrvatskoga književnog jezika“, *Jezik: Časopis za kulturu hrvatskoga književnog jezika*, god. XL., br. 5, Zagreb, 1993., 137-138.

demokratizacije koja je uslijedila (1935.-1939.), kroz upravne jedinice svih razina, provodio svoju politiku. S jedne strane nastojat ćemo vidjeti kako su bile organizirane, a s druge kako su doista djelovale te iste jedinice. Makar su banovine opisivane kao jeftinije, svrsishodnije i građanima bliže jedinice, njihove granice pokazivale su tendencije poništavanja dotadašnjih povijesnih pokrajinskih granica te razbijanje nacionalnih i starih društvenih mreža, dok na lokalnoj razini dugo vremena nije bilo prave demokratičnosti u samoupravama.

U početnim dijelovima ovoga rada nastojati će se dati osnovne definicije pojmova uprava i samouprava te razriješiti njihov povijesni razvitak. Pritom ćemo početi s prvim naznakama moderne uprave u Banskoj Hrvatskoj u 19. stoljeću te nastaviti s prvih deset godina postojanja Kraljevine SHS, u kojima je državna vlast bez potpore građana nastojala poništiti izgrađen sustav izvršnih vlasti te stvoriti novi, jedinstveni i unificiraniji sustav upravljanja. Naravno, to su trebale biti i glavne odrednice šestosiječanjske diktature. Vladajući diktatorski režim od 1929. nastojao je „odozgo“ stvoriti novi, sebi podređeniji i funkcionalniji upravni sustav, koji je trebao biti glavni oslonac i provoditelj stvaranja centralizirane, jednoobrazne i unitarne države. Državna vlast se u ostvarenju tih svojih ciljeva služila represivnim metodama te je prvo nakon 6. siječnja 1929. svim metodama zabranjivala, a nakon uvođenja ograničene demokratizacije 1935. uvelike je otežavala oporbeno djelovanje i negirala nacionalni identitet, kojeg je trebalo zamijeniti integralno jugoslavenstvo. Takvim načinom djelovanja, koje su dobrim dijelom pod paskom režima propagirali upravni i samoupravni organi, cjelokupna je država izgubila legitimitet u hrvatskom društvu. Nakon ove analize će, na temelju zakonskih akata, biti prikazana izgradnja novog sustava vlasti od središnjih organa do organa nižih jedinica (banovina, kotara i s njima povezanih vlasti), raznih savjetodavnih (npr. Bansko vijeće) i kontrolnih tijela (npr. okružni inspektorati), koja su trebala pomagati rad uprave. U idućem poglavlju pokušat ćemo prikazati sve probleme vezane uz osobe koje vode ili izvršuju vlast. U radu će biti prikazan i zakonodavni položaj državnih i samoupravnih službenika za vrijeme postojanja Savske banovine – od ulaska u službu, preko napredovanja, premještanja, umirovljenja, disciplinskih propusta, pa sve do njihovih materijalnih primanja. Pritom ćemo reći nešto više i o percepciji rada državnih i samoupravnih službenika, jer iz njega proizlazi dobar dio prigovora na rad upravnih organa. Uz to, kroz analizu njihovih proračunskih mogućnosti, vidjet ćemo kakve su bile mogućnosti rada raznih samoupravnih razina (banovina, gradova, seoskih općina) i jesu li one bile u skladu s financijama koje su imale na raspolaganju. Slijedi kratki pregled promjena koje se događaju na razini samouprava (gradova i općina) nakon uvođenja šestosiječanjske diktature. Vidjet ćemo na koji način i zašto je u tom razdoblju režim prisvojio svu vlast, čak onu i na

lokalnoj, komunalnoj razini. S vremenom, prvenstveno preko Zakona o općinama iz 1933. i Zakona o gradskim općinama iz 1934., režim je ustavio samoupravne jedinice po svojim idejama te se tako ograničila samouprava i potpuno potisnulo načelo supsidijarnosti. Svojevrstan epilog priče o upravnim organima na području Savske banovine krenuti će od promjena političke klime u Kraljevini Jugoslaviji nakon dolaska Milana Stojadinovića na vlast te će opisati koje je promjene na samoupravnom polju donijelo uključivanje HSS-a u politički život. Pritom ćemo se posebno analizirati posljedice pobjede HSS-a na općinskim izborima 1936. godine i vidjeti kako su općine u iduće tri godine transformirane prema pravim samoupravama. Potom ćemo vidjeti kako je HSS nastojao mobilizirati državne i samoupravne službenike za njihovu stvar, posebno u doba oko izbora za Narodnu skupštinu 1938. godine. Završit ćemo s novostima koje je na upravnom planu donijelo stvaranje Banovine Hrvatske, koja predstavlja završetak razdoblja centralizma i unitarizma za glavninu hrvatskog naroda te pokušaj da se njegova autonomija osigura na višim upravnim razinama.

Glavni cilj ovoga rada bit će utvrditi kako je bila organizirana uprava na većem području današnje Hrvatske od 1929. do 1939. godine te kako je ona djelovala u međuodnosu između intencija vladajućeg režima i potreba naroda, tj. državnog centralizma i osnovnih načela demokratske samouprave. Za razliku od dosadašnjih istraživanja, koja su polazila od teze da su upravni i samoupravni organi u obrađivanih deset godina bespogovorno izvršavali volju režimskog i diktatorskog vrha, u radu će se nastojati dokazati kako su, uz više ili manje poznate političke aspekte, slomu centralizma doprinijeli i problemi unutar upravnog aparata. Pri tome će se nastojati pokazati negativne posljedice koje je na državnu konsolidaciju imalo, do sada gotovo neistraženo i poznato, suspendiranje samoupravne vlasti. Naime, pod izgovorom stvaranja učinkovitije administracije ukinute su ili ograničene u djelovanju dotadašnje samoupravne vlasti (oblasti, gradske i seoske općine). Pritom ćemo vidjeti u kojoj su mjeri građani izgubili pravo sudjelovanja u procesu odlučivanja, a upravna djelatnost raznih organa bez demokratskog pristanka građana izgubila legitimitet.

Rad će nastojati pristupiti fenomenu upravnog aparata kao složenom fenomenu. Unutar njega postojale su razne političke, profesionalne, položajne, staleške, ali i nacionalne podskupine koje se dosad promatralo prilično monolitno. U tom smislu ovaj će rad dovesti u pitanje neke teze koje su postale dio hrvatske historiografije koja se bavila ovim razdobljem. Ovaj će rad u prvom redu biti posvećen upravnim organima i njihovom odnosu prema nositeljima moći te vlasti, ali i građanima za čije interese trebaju raditi. Pokušat ćemo vidjeti kako je uprava bila organizirana i kako je radila. U tom pogledu dugo je vremena prevladavala teza o „srbiziranoj birokraciji“ u hrvatskom krajevima, koja je, zajedno uz

vojsku, žandarmeriju i policiju bila „hrptenica“ protuhrvatskih režima.[8] Pritom će se nastojati propitati koliko je stvarna bila srbizacija uprave, tj. import upravno-pravnih ideja iz srpske pravne tradicije, ali i kadra odaslanog iz tih krajeva na prostor Hrvatske u gotovo deset godina postojanja Savske banovine.

Ovaj rad pokušat će reći i koliko je takav kruti centralizam utjecao na građane da se priključe „taboru“ HSS-a, koji, ako ne i ranije, onda barem nakon 1935. sve više prerasta političku stranku te postaje hrvatski općenarodni pokret. Vlastitom djelatnošću, kao i onom mnogih raznorodnih gospodarskih, kulturnih, političkih i drugih građanskih organizacija koje su se rodile pod okriljem te stranke, HSS je od 1935. aktivno radio na stvaranju koncepta usporedne države. Uvažavajući dosadašnje dosege historiografije, koji su ukazali na nezaobilaznu važnost prikrivenih otpora, ovaj rad nastojat će prikazati kako su unutar državne krize važnu ulogu odigrale osobe vezane uz upravni aparat. Pokušat ćemo vidjeti koliko su oni svojim djelovanjem nakon 1929. uspješno pridonijeli konsolidaciji vlasti, a s druge strane i koliko su, kao nositelji i provoditelji režimske politike, pružali otpore idejama koje su dolazile od strane istoga državnog vrha.

Problemu organizacije državnih upravnih i samoupravnih organa s jedne strane pristupit će se prvenstveno mehanicistički, tj. instrumentalno. Ovaj „klasični“ model promatra upravne organe kao sredstvo za ostvarenje određenih ciljeva, iz čega proizlazi i njihov zasebni identitet i subjektivitet.[9] Makar danas upravnopravni stručnjaci s pravom kritiziraju ovakav pristup i ocjenjuju ga zastarjelim, prvenstveno jer smatra upravu racionalnim sustavom instrumenata, zanemarujući pritom važnost međuljudskih odnosa, treba naglasiti kako je mehanicistički pristup zapravo više-manje preduvjet za primjenu svih ostalih modela izučavanja uprave. Osim toga, kako do sada ova tematika nije istraživana, zapravo i valja početi iz početka. Uz nadopunu instrumentalnog pristupa drugim historiografskim pristupima, prvenstveno onim koji vode računa o političkim, društvenim i gospodarskim okolnostima rada administrativnih organa, u ovom radu dat će se koherentna slika ne samo organizacije, već i funkcioniranja upravnih organa u razdoblju od 1929. pa do 1939. godine.. Korištenje ovakvog interdisciplinarnog pristupa je nužno, tim više jer je upravne sustave nemoguće razumjeti bez političkog, ekonomskog i socijalnog okruženja u kojem oni djeluju.[10]

[8] Rudolf BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, Zagreb, 1938., 67.
[9] Ivan KOPRIĆ, „Upravna organizacija“, *Javna uprava: Nastavni materijali*, Zagreb, 2006., 47.
[10] Ferrel Heady je posvetio jedno kraće poglavlje tzv. *ekologiji uprave*, tj. naglasku na važnosti razumijevanja okruženja u kojem određeni upravni organi rade za shvaćanje njihovih postupaka i njihovog daljnjeg razvoja. Vidi: Ferrel HEADY, *Public Administration: A Comparative Perspective (5th edition)*, New York, 1996., 93-97.

I. 2. Materijali i metodologija istraživanja

Doktorski rad o organizaciji i djelovanju uprave u Savskoj banovini temeljit će se na analizi izvora različitih razina i provenijencija. Pritom se posebno ističu sačuvani arhivski fondovi i zbirke. Većina od njih produkt je djelovanja raznih tijela uprave na prostoru Savske banovine. U Hrvatskom državnom arhivu u Zagrebu dobrim su dijelom sačuvani fondovi nastali djelovanjem *Općeg*, *Upravnog*, *Financijskog* i *Tehničkog* te drugih *odjeljenja* banske uprave Savske banovine, zatim *Odjeljka za državnu zaštitu*, *Kabineta bana*, *Okružnih inspektorata*, *Inspektorskog odjeljka*, *Personalnih spisa državnih službenika*, pojedinih ostavština javnih osoba toga doba (npr. bana Josipa Šilovića), a osim toga koristile su se i zbirke gradiva iz istoga arhiva, poznate kao „Grupe“ (*Politička situacija*, *Cenzura i zabrana tiska*, *Građanske stranke i društva*, itd.). Uz to, korištena je građa koja se čuva u arhivima izvan Republike Hrvatske, poput ostavštine Antona Korošca iz Pokrajinskog arhiva Maribor. Iz Arhiva Jugoslavije u Beogradu korištena je prvenstveno građa središnjih državnih institucija koje su djelovale u ovome razdoblju, poput *Ministarskog savjeta*, *Ministarstva unutrašnjih poslova*, *Ministarstva pravde*, *Narodne skupštine*, *Centralnog presbiroa*, *Dvora*, zbirke Milana Stojadinovića, itd. I u slučaju inozemnih i domaćih arhivskih fondova i zbirki u pravilu se radi o dosad neobjavljenoj, a dobrim dijelom i nesređenoj građi.

Osim historiografskih djela koja su se bavila ovim razdobljem, a o kojima će biti više riječi u idućem potpoglavlju, korištena je i raznorodna pravna, politološka i druga stručna literatura, kao i ona memoarskog tipa. Važan korpus izvora predstavljaju razne skupine objavljenih izvora. Za ovaj rad posebno su važne zbirke zakona i propisa, a zatim statističke, kartografske i druge slične publikacije izdane za vrijeme postojanja Kraljevine Jugoslavije. U proteklih nekoliko godina izišlo je i nekoliko zbirki objavljenih arhivskih dokumenata raznih tijela vlasti Kraljevine Jugoslavije, poput zapisnika sa sjednica vlade ili periodičkih izvještaja o situaciji u Drinskoj banovini.

U radu je korištena i novinska građa, u prvom redu relevantne službene, stručne i dnevne periodičke publikacije koje su izlazile u vremenu našega interesa. Od službene periodike ističu se *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* kao list koji donosi službene objave državne vlasti, *Službeni glasnik MUP-a*, kao i *Narodne novine* koje od 1929. do 1939. izlaze kao službeni list Kraljevske banske uprave Savske banovine. Svakodnevni tisak prvenstveno predstavljaju zagrebačke i beogradske dnevne novine poput *Novosti*, *Obzora*, *Politike*, *Hrvatskog dnevnika* i sl. Preko njih se dobro mogu pratiti politički odnosi unutar države i njihovo prelijevanje na polje uprave. Što se tiče korpusa stručne periodike, nju

većinom čine naslovi vezani uz pravne i upravnopravne probleme te naslovi koji su ciljali na upravne i druge službenike kao ciljanu publiku: *Mjesečnik Pravničkog društva*, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, *Policija*, *Naša samouprava*, *Općinski upravnik*, *Gospodarska sloga*, itd.

U pristupu istraživanju koristio se primarno interdisciplinarni analitički pristup, kako bi se u jedan historiografski kompleks što uspješnije uključile spoznaje prava (u širem smislu), povijesne znanosti, politologije, ekonomije te drugih znanstvenih disciplina, a kako bi se nalaze istraživanja organizacije i djelovanja uprave što preciznije smjestilo u određene društvene, vremenske i političke koncepte. U analizi sadržaja dokumenata nastalih djelovanjem upravnih organa onoga doba neophodan je komparativni pristup, kako radi analize građe razne provenijencije i raznih razina vlasti, tako i radi mogućnosti komparacije s drugim upravno-pravnim sustavima. Primjera radi, gdje je moguće, pokušali smo povući paralelu između problema s kojima se susreće uprava u Kraljevini Jugoslaviji 1929.-1939. te problemima uprave u onodobnoj Francuskoj, Njemačkoj, Italiji i drugim državama. Isto tako, uspoređivat će se problemi raznih samoupravnih jedinica prostora Savske banovine i drugih banovina. Osim kvalitativne obrade primarnih i sekundarnih izbora, u radu se koristi i kvantitativna analiza, koja će se temeljiti na prikupljenim ili ranije objavljenim podacima, npr. o broju i strukturi zaposlenih u raznim razinama uprave, prihodima i rashodima raznih razina uprave, itd. Pritom će pojedini reprezentativniji primjeri poslužiti kao studije slučaja, preko kojih će se nastojati prikazati šira problematika. Deskriptivnim i analitičkim pristupom izvorima i literaturi raznorodnog podrijetla proučavat će se fenomen uprave i samouprave navedenog desetogodišnjeg razdoblja, od njihovog normativnog određenja pa do percepcije stručne i nestručne, šire i uže skupine pojedinaca o njoj. Upravo zbog kompleksnosti teme u pojedinim segmentima koristit će se kvalitativne i kvantitativne metode, a ponekad se i međusobno kombinirati, npr. preko prozopografskog pristupa, u pokušaju pronalaska zajedničkih obrazaca o životnom putu i djelovanju osoba koje su činile korpus nositelja upravnih vlasti. Baš radi interdisciplinarnog pristupa te različite metodologije, ovaj doktorski rad otvara važna pitanja iz područja historiografije, upravnog prava, ekonomije, i politologije te stoga može biti poticaj i model za daljnja istraživanjima u navedenim, ali i drugim, srodnim strukama.

I. 3. Pregled dosadašnjih istraživanja

Teme vezane uz organizaciju i djelovanje upravnih organa dosad nisu bile u dovoljnoj mjeri u fokusu rada povjesničara, ali ni drugih znanstvenika, poput pravnika, politologa ili ekonomista. Prolazeći kronološki kroz objavljenu literaturu odmah se uočava kako je 1929. izvršena upravna podjela države, u prvo doba, najviše radi ideoloških utjecaja vladajućeg režima, opisivana kao izrazito pozitivna. Kako je vrijeme odmicalo prema početku Drugog svjetskog rata, sve su više od izražaja dolazili glasovi stručnijih kritičara, koji su tražili reformu tog sustava. Za razliku od tog početnog apologetskog stava koji je prevladavao, u doba NDH i socijalističke Jugoslavije upravi sustav Kraljevine Jugoslavije dobivao je vrlo negativnu ocjenu.[11] S nacionalnih i „klasnih" polazišta često se navodilo kako je upravni sustav bio samo produžena ruka tadašnjeg „protunarodnog režima". Unatoč određenim manjkavostima i politizaciji tema vezanih uz probleme uprave i samouprave hrvatskih prostora od 1929. do 1939. godine, treba ipak istaći tko se sve i kako njima bavio.

O organizaciji i djelovanju uprave u Kraljevini Jugoslaviji pisali su prvenstveno pravnici. Prije svega tu treba istaknuti pisce udžbenika upravnog prava po kojima su nakon provedenih administrativnih reformi 1929. učile generacije studenata u Kraljevini Jugoslaviji – Ivu Krbeka i Lazu M. Kostića.[12] Iako druga djela istih autora ili nekih drugih toga doba (npr. Slobodana Jovanovića, Branka Bastajića, Henrika Steske, itd.)[13] pružaju dobru sliku u to kako je uprava bila organizirana i kako se razvijala, oni su bili lišeni kritike, pogotovo što se tiče političkih implikacija djelovanja uprave. Osim ovog, očiglednog ideološkog problema, Ivo Krbek je u doba šestosiječanjske diktature istakao još nekoliko važnih objektivnih okolnosti radi koje je upravu bilo teško izučavati u Kraljevini SHS/Jugoslaviji. Kao prvo, bila je tu neustaljenost materijala, koja se očitovala u čestim promjenama u organizacijskom smislu uprave, ali i funkcionalnom djelovanju organa uprave. Česte izmjene zakona, gašenje starih i formiranja novih upravnih organa nisu bila rijetkost. Upravno pravo je u okvirima Hrvatske i Kraljevine Jugoslavije u prvoj polovini 20. st. još bilo „mlado pravo", koje se tek počelo jače izučavati. U određenim segmentima ono je tada bilo u podređenom položaju u odnosu na neke druge grane prava, npr. sudsko jer je pravnička fakultetska izobrazba preferirala civilna pitanja i sudsko pravo. Uz sve ovo, upravno pravo bilo je „razasuto u nedoglednom nizu pojedinačnih zakona i zakončića" te je vrlo jasno da kod sudskog prava

[11] Seka BRKLAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca – Od ustavne kategorije i realizacije do historiografske obrade", *Revizija prošlosti na prostorima bivše Jugoslavije*, Sarajevo, 2007., 106.
[12] Ivo KRBEK, *Upravno pravo*, vol. I-II, Zagreb, 1929.-1932. te Laza M. KOSTIĆ, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, vol. I-III, Beograd, 1933.-1939.
[13] Usp. Slobodan JOVANOVIĆ, „Kraljevina SHS", *Političke i pravne rasprave I-III* [reprint], Beograd, 1990., 430-431.; Slobodan JOVANOVIĆ, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1924.; Branko BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, Novi Sad, 1941.; Henrik STESKA, *Oris našega upravnega prava*, Ljubljana, 1936., itd.

„prevladava mali broj [opsegom] velikih zakonskih kodifikacija“, a kod upravnog prava „veliki broj manjih i tehnički nedotjeranih zakona“.[14] Normalno da je to imalo i svojih negativnih strana, koje su postale još očitije nakon 1929., kada je državna vlast doista intenzivirala svoj rad na zakonodavnom polju. Makar je glavnina zakona donesena u prvih nekoliko godina nakon 6. siječnja 1929., situacija se nije popravila u kasnijim vremenima.[15]

Poslijeratna generacija upravnopravnih stručnjaka djelomično se nastavila na saznanja prve generacije. Povjesničari koji su se doticali problematike međuratne jugoslavenske države bavili su se pretežito političkim, a zatim gospodarskim temama, dajući kroz njih posredne sudove i o djelovanju uprave te samouprave, ali gotovo bez ulaska u probleme djelovanja organizacijskih jedinica i gotovo potpuno zanemarujući njihovo značenje. Stoga je ne samo slika uprave, nego i samouprava u razdoblju između dva svjetska rata kakvu nalazimo u razdoblju nakon 1945. „izrazito jednostrana, invalidna i generalno negativistička“.[16] Ne odnosi se to samo na stručnu historiografsku literaturu, već i pravnu te onu drugih srodnih disciplina.

Iako su se pravni stručnjaci, poput Ferde Čulinovića,[17] u vrijeme socijalističke Jugoslavije odnosili prema upravnim sustavima monarhističke Jugoslavije izrazito kritično, prvenstveno radi promjene političke klime, puno su površnije gledali na njih. Stručnjaci koji su se bavili pravnom poviješću u Hrvatskoj (poput Nede Engelsfeld, Dalibora Čepula, Hodimira Sirotkovića i Luje Margetića) objavili su nekoliko pregleda razvoja prava na tlu Hrvatske.[18] Iako su njihova djela vrlo pregledna, povijest upravnih organa međuratne Jugoslavije uspjeli su opisati tek u generalnim crtama i bez prave analitičnosti. Drugi pravni autori, poput Eugena Pusića, zadržavali su više na teoriji, pa je izostalo i prave kritičke

[14] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. I., 133.
[15] Još u travnju 1938. predsjednik zagrebačkog Upravnog suda Milovan Zoričić je premijeru Milanu Stojadinoviću istakao kako se „ni upravne vlasti ni sudovi više ne snalaze u moru zakonskih propisa, izmjena i dopuna, uredaba, izmjena putem finansijskih zakona itd. Nitko ne zna što je zapravo na snazi“. Zoričić je bio mišljenja da se radi navedene nesređenosti razvija i kod vlasti i kod građana nebriga za zakon. Stoga je zatražio da se počinju izdavati zbornici pročišćenih zakona, koji bi izvukli upravu „iz konfuzije“, ali bi i državnoj blagajni donijeli „lijepi prihod, jer bi svatko, ko ima posla sa zakonima, bio sretan da takovo izdanje može nabaviti“. Pismo predsjednika Upravnog suda u Zagrebu Milovana Zoričića premijeru Milanu Stojadinoviću od 6. travnja 1938. AJ, 37-63-384.
[16] Seka BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca – Od ustavne kategorije i realizacije do historiografske obrade“, *Revizija prošlosti na prostorima bivše Jugoslavije*, Sarajevo, 2007., 106-107.
[17] Ferdo ČULINOVIĆ, *Jugoslavija između dva rata*, vol. II., Zagreb, 1961.
[18] Usp. Neda ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava*, Zagreb, 2002.; Dalibor ČEPULO, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu: Od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Zagreb, 2012.; Hodimir SIROTKOVIĆ, Lujo MARGETIĆ, *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, Zagreb, 1988., itd.

procjene rada uprave u prošlosti.[19] Najveću iznimku ovdje predstavlja Ivan Beuc, koji je u nekoliko naslova dao vrlo precizan i ne toliko ideološki obojen pregled razvoja institucija vlasti do 1945. godine.[20] Kao pravnik Beuc je savršeno razumio normativnu razinu, ali je kao praktični arhivist i povjesničar analizirao i djelatnost tih istih institucija te je tako shvaćao povijesnu stvarnost i društvenu zbilju.

Što se tiče povjesničara, makar su mnogi od njih obilato koristili arhivske izvore nastale djelovanjem banovina i mnogih drugih upravnih jedinica navedenog razdoblja, vrlo malo ih se okrenulo analizi djelovanja istih organa koji su te dokumente proizvodili. U većini relevantne literature same se banovine navode prilično šturo i to samo u kontekstu nastanka centralističkih upravnih jedinica formiranih po intencijama diktatorskog režima, ali često bez jasne naznake zašto su takvima opisane. Određene iznimke ipak postoje. Direktno ili indirektno problemima uprave u doba monarhističke Jugoslavije u hrvatskoj su se historiografiji počeli baviti prvenstveno Ljubo Boban i Mira Kolar. Dok je Ljubo Boban u svojim djelima više nastojao prikazati kompleksnu političku pozadinu formiranja i rada upravnih organa u to doba,[21] Mira Kolar se u svojim mnogobrojnim radovima od 1970-ih dotakla širokog spektra raznih tema vezanih uz upravu: Od djelovanja upravnih i samoupravnih vlasti određenih razina, pretežito oblasti, potom određivanja gospodarske moći samouprava, pa sve do pitanja javnih službenika kao kadra koji vrši poslove za vlast.[22] Do

[19] Usp. Eugen PUSIĆ, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997.; Eugen PUSIĆ, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1993.; Eugen PUSIĆ, *Upravna znanost: Izbor radova*, Zagreb, 1995.; Eugen PUSIĆ, „Upravni sustavi“, *Javna uprava: Nastavni materijali*, Zagreb, 2006., itd.

[20] Ivan BEUC, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945)*, Zagreb, 1969.; Ivan BEUC, *Povijest država i prava na području SFRJ*, Zagreb, 1989.

[21] Npr. Ljubo BOBAN, *Maček i politika Hrvatske seljačke stranke*, 1928-1941, vol. I-II, Zagreb, 1984.; Ljubo BOBAN, *Hrvatske granice od 1918. do 1993. godine*, Zagreb, 1995.; Ljubo BOBAN, *Dr. Tomo Jančiković: HSS između zapadnih saveznika i jugoslavenskih komunista*, Zagreb, 1996.

[22] Usp. Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radni slojevi Zagreba od 1918. do 1931. godine*, Zagreb, 1973.; Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Položaj i struktura radničke klase Sjeverne Hrvatske (Savske banovine) od 1929. do 1939. godine)* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 1977.; Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Socijalno-ekonomska politika gradske općine Zagreba s obzirom na položaj radničkog stanovništva do Velike svjetske krize do početka Drugog svjetskog rata (1931-1939)“, *Povijesni prilozi*, vol. II., br. 1., Zagreb, 1983.; Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Financijski proračuni samouprave Zagrebačke oblasti za 1927., 1928. i 1929. godinu“, *Acta historico-oeconomica*, vol. XXI., Zagreb, 1994., 93-99.; Mira KOLAR, „Lika u vrijeme dominacije seljačko-demokratske koalicije u skupštini Primorsko-krajiške oblasti 1927. i 1928. godine“, *Identitet Like: Korijeni i razvitak*, vol. I., Zagreb-Gospić, 2009.; Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Elementi županijskog sustava u samoupravama oblasti 1927-1929. godine“, *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Zagreb, 1996.; Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Ukinuće Bjelovarsko-križevačke županije i kako je to područje prošlo u vrijeme djelovanja Osječke i Zagrebačke oblasne skupštine 1927. i 1928. godine“, *Radovi Zavoda za znanstvenoistraživački umjetnički rad u Bjelovaru*, vol. II, Bjelovar, 2008.; Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Stjepan Radić i Podravina u vrijeme oblasnih samouprava od 1927. do 1928.“, *Podravina*, vol. IV, br. 7, Koprivnica, 2005.; Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor 1927-1928: Zapisnici Oblasne skupštine Zagrebačke oblasti*, Zagreb, 1993.; Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Presjek kroz rad Osječke oblasne skupštine 1927.-1928. godine, *Glasnik arhiva Slavonije i Baranje*, vol. VI., Osijek, 2001.; Mira KOLAR, „Hrvatska u prvoj Jugoslaviji – Bitne značajke položaja te je li na vlasti bila kriza vlasti ili države“, *Hrvatska politika u XX. stoljeću* [ur. Ljubomir Antić], Zagreb, 2006.; .Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Ekonomsko-politički sukob

vrijednih historiografskih saznanja došlo se u zadnjih nekoliko godina, kada se javio interes za razumijevanje prošlosti određenih lokalnih sredina koje su tijekom postojanja Kraljevine SHS/Jugoslavije imale status samoupravnih jedinica. Ova istraživanja, pogotovo ona Suzane Leček za mnoge veće ili manje sredine u Slavoniji,[23] Zdravke Jelaske Marijan za Split,[24] Gorana Hutinca za Zagreb,[25] Ivana Hrstića za Makarsku,[26] pokazala su se kao vrlo precizna i korisna. Daljnji korak na ovome planu mogao bi biti pokušaj daljnjeg okrupnjavanja istraživačkog interesa te ulaska u komparativne analize s drugim upravnim instancama. Uz to, Suzana Leček, Mira Kolar i Ivica Šute[27] u novije doba lijepo su opisali uključivanje te djelovanje HSS-a u život i djelovanje samouprava. Preko uključivanja u rad samouprava ta je stranka nastojali proširiti kompetencije tih jedinica pod njihovom kontrolom te ih odvojiti od ovisnosti o višim, državnim vlastima.

U potrazi za relevantnijim stranim istraživanjima rada uprave u prošlosti, dolazi se do zaključka kako su ona u Hrvatskoj prilično nepoznata ili izrazito fokusirana na pojedine segmente moderne javne uprave, koji se ni na koji način ne spajaju s problemima uprave našeg područja otprije osamdesetak godina. U proteklih dvadesetak godina historiografija je

---

graba Raba i rapskih sela pred Drugi svjetski rat", *Jadranski zbornik*, vol. X., Pula-Rijeka, 1978.; Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Samoupravne štedionice Hrvatske", *Spomenica Ljube Bobana 1933.-1994.*, Zagreb, 1996.; Mira KOLAR, „Dr. Erwin pl. Schwuger (1890.-1983.) ili što su u monarhističkoj Jugoslaviji doživljavali kotarski načelnici njemačkog podrijekla", *Skrivene biografije nekih Njemaca i Austrijanaca u Hrvatskoj 19. i 20. stoljeća*, Osijek, 2001.

[23] Autorica se bavila raznim temama vezanim uz razvoj i djelovanje HSS-a na raznim razinama, od kojih su neki više, a neki manje vezani uz problematiku uprave i samouprave u međuratnoj Hrvatskoj. Usp. Suzana LEČEK, „Hrvatska seljačka stranka i njeni gradski birači: Primjer Vinkovaca na skupštinskim izborima 1938.", *Scrinia Slavonica*, vol. 12., Slavonski Brod, 2012.; Suzana LEČEK, „Selo i politika. Politizacija hrvatskog seljaštva 1918-1941.", *Hrvatska politika u XX. stoljeću* [ur. Ljubomir Antić], Zagreb, 2006.; Suzana LEČEK, „'Dosada se samo polovica hrvatskog naroda borila': Hrvatska seljačka stranka i žene (1918.-1941.), *Historijski zbornik*, vol. 59., Zagreb, 2006.; ; Suzana LEČEK, *Seljačka obitelj u sjeverozapadnoj Hrvatskoj 1918.-1941.*, Slavonski Brod, 2003.; Suzana LEČEK, *Seljačka sloga u Slavoniji, Srijemu i Baranji (1925.-1941.)*, Slavonski Brod, 2005.; Suzana LEČEK, Tihana PETROVIĆ LEŠ, *Znanost i svjetonazor: Etnologija i prosvjetna politika Banovine Hrvatske 1939.-1941.*, Zagreb, 2010.; Suzana LEČEK, „Narodni poslanik Hrvatske seljačke stranke i njegov kotar: Djelovanje Stjepana Hefera na Osječkom i Valpovačkom području (1924.-1941.)", *Scrinia Slavonica*, vol. 8., Slavonski Brod, 2008.; Suzana LEČEK, „Stjepan Hefer o sudovima dobrih i poštenih ljudi", *Scrinia Slavonica*, vol. 8., Slavonski Brod, 2008.; Suzana LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu 1936.-1939.", *Časopis za suvremenu povijest*, vol. XL, br. 3, Zagreb, 2008.; Suzana LEČEK, „Izbor ili imenovanje – problem gradske (samo)uprave u Slavonskom Brodu 1918.-1941.", *Časopis za suvremenu povijest*, vol. 45., br. 1, Zagreb, 2013.; Suzana LEČEK, „Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu i brodskom kotaru (1935.-1938.)", *Scrinia Slavonica*, vol. 4., Slavonski Brod, 2004.; Suzana LEČEK, „Podravina u radovima Mire Kolar o oblasnoj samoupravi", *Mira Kolar i Podravina* (ur. Hrvoje Petrić i Dragutin Feletar), Koprivnica, 2013., itd.

[24] Usp. Zdravka JELASKA MARIJAN, *Split 1918.-1941: Grad i ljudi*, Split, 2009.; Zdravka JELASKA MARIJAN, „Utjecaj državne vlasti na formiranje i djelovanje lokalne vlasti u Splitu 1918.-1941.", *Časopis za suvremenu povijest*, god. 45., br. 1, Zagreb, 2013.

[25] Goran HUTINEC, *Djelovanje zagrebačke Gradske uprave u međuratnom razdoblju (1918-1941)* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2011.

[26] Ivan HRSTIĆ, „Djelovanje lokalne samouprave u Makarskoj između dva svjetska rata", *Časopis za suvremenu povijest*, god. 45., br. 1, Zagreb, 2013.

[27] Ivica ŠUTE, *Slogom slobodi: Gospodarska sloga 1935-1941.*, Zagreb, 2010.

ipak pokazala više zanimanja za razumijevanje problema organizacije i djelovanja uprave. Neki autori, poput Hrvoja Čape[28] i Bosiljke Janjatović,[29] a u Srbiji Ljubomira Petrovića[30] i Ivane Dobrivojević,[31] pritom su se okrenuli analizi represivnog aparata, pridružujući upravne i druge organe u taj korpus. Mnogi strani i domaći autori su nastojali proniknuti u ideološke odrednice iza formiranja novog sustava vlasti i uprave u Jugoslaviji nakon 1929. godine. Tu se ističu Sabrina P. Ramet,[32] Christian Axboe Nielsen,[33] Tihomir Cipek,[34] Holm Sundhausen,[35] Laslo Sekelj,[36] Arsen Bačić,[37] Mustafa Imamović,[38] Nedim Šarac[39] i mnogi drugi. Ipak, strani autori koji i spominju upravu u doba Kraljevine Jugoslavije, većinom to rade u okvirima svojih analiza unutrašnje i vanjske politike te iste države, dok se strukture i funkcioniranja izvršne vlasti vrlo rijetko dotiču. S druge strane, u historiografijama zemalja bivše Jugoslavije ponešto je u novije doba pisano o upravnim jedinicama, najviše samim banovinama. U Sloveniji je tako o Dravskoj banovini pisao Gašper Šmid,[40] a o banskom vijeću iste banovine Miroslav Stiplovšek.[41] U današnjoj Bosni i Hercegovini o problemima

[28] Hrvoje ČAPO, *Državni represivni aparat na području Hrvatske od 1918. do 1941. godine* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2012.
[29] Usp. Bosiljka JANJATOVĆ, „Karađorđevićevska centralizacija i položaj Hrvatske u Kraljevstvu (Kraljevini) SHS“, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 27., br. 1, Zagreb, 1995.; Bosiljka JANJATOVIĆ, *Politički teror u Hrvatskoj 1918.-1935.*, Zagreb, 2002.
[30] Usp. Ljubomir Ž. PETROVIĆ, „Jugoslovensko društvo između dva svetska rata“, *Istorija 20. veka*, vol. XXVI, br. 2., Beograd, 2008.; Ljubomir Ž. PETROVIĆ, *Jugoslovensko međuratno društvo u mreži vlasti*, Beograd, 2009.
[31] Usp. Ivana DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija u doba diktature kralja Aleksandra: 1919-1935*, Beograd, 2006.; Ivana DOBRIVOJEVIĆ, „Pod budnim okom države: Državni činovnici u Kraljevini Jugoslaviji“, *Privatni život kod Srba u dvadesetom veku*, Beograd, 2007.
[32] Sabrina P. RAMET, *Tri Jugoslavije: Izgradnja države i izazov legitimacije 1918.-2005.*, Zagreb, 2009.
[33] Christan Axboe NIELSEN, *One State, One Nation, One King: The Dictatorship of King Aleksandar and His Yugoslav Project 1929 – 1935* [doktorski rad u rukopisu, Columbia University], Ann Arbor, 2002.
[34] Usp. Tihomir CIPEK, *Ideja hrvatske države u političkoj misli Stjepana Radića*, Zagreb, 2001.; Tihomir CIPEK, „Die kroatischen Eliten und die Königsdiktatur in Jugoslawien 1929-1934“, *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944*, Paderborn, 2001.; CIPEK, „Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca - ancien régime“; CIPEK, „«Stoljeće diktatura» u Hrvatskoj“.
[35] Holm SUNDHAUSSEN, „Die Königsdiktaturen in Südosteuropa: Umrisse einer Synthese“, *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944*, Paderborn, 2001.
[36] Laslo SEKELJ, „Diktatur und die jugoslawische politische Gemeinschaft – von König Alexander bis Tito“, *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944*, Paderborn, 2001.
[37] Arsen BAČIĆ, „O problematici podjele vlasti pred i nakon donošenja ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine“, *Zakonitost*, vol. 44, br. 3., Zagreb, 1990.
[38] Mustafa IMAMOVIĆ, „Normativna politika šestojanuarske diktature“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. XII., Rijeka, 1991.
[39] Nedim ŠARAC, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima 1929. godine sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo, 1975.
[40] Gašper ŠMID, *Uprava Dravske banovine 1929-1941*, Ljubljana, 1993.
[41] Usp. Miroslav STIPLOVŠEK, „Ukinitev oblastnih samouprav in oblikovanje banske uprave Dravske banovine leta 1929“, *Prispevki za novejšo zgodovino*, vol. XXXVII, br. 2., Ljubljana, 1997., 95.; Miroslav STIPLOVŠEK, *Banski svet Dravske banovine 1930-1935*, Ljubljana, 2006.

uprave za Kraljevine Jugoslavije, uz neke druge autore, najviše je pisala Seka Brkljača.[42] U Crnoj Gori Senka Babović-Raspopović se bavila kulturnom politikom u Zetskoj banovini.[43] Najveći interes za razumijevanje međuodnosa središnjih vlasti, upravnih organa i građana pokazali su istraživači iz Republike Srbije, među kojima treba istaknuti djela Ljubodraga Dimića,[44] Đorđa Stankovića,[45] Vladana Jovanovića (koji se odnose na Vardarsku banovinu),[46] Dušana Bajagića[47] i već spomenute Ivane Dobrivojević.

I. 4. Pojam *uprava*

Uprava kao pojam danas ima više značenja. Ona označava strukturu načela koji određuju kako je pojedina država ili organizacija regulirana. Uprava može označavati određenu zajednicu osoba koja preko svojih organizacija odlučuje o tome što će se točno i na koji način raditi u njezinim okvirima. Ljudska zajednica upravo je nastala prirodnim putem, kako bi se lakše zadovoljile osnovne potrebe njenih članova, koje su s vremenom počele činiti ono što danas zovemo javnim ili općim interesima. Na kraju pojam uprava ujedno je i odrednica za sam suveren proces odlučivanja i vođenja u nekom smjeru. Dakle, treba razlikovati pojam *uprave* koji se koristi kao odrednica specifične djelatnost od onoga koji opisuje neku vrstu organizacije.[48] U funkcionalnom smislu uprava predstavlja granu državne djelatnost koja služi profesionalnom i neposrednom izvršavanju zakona i drugih propisa, preko izdavanja svojih rješenja te obavljanja materijalno-tehničkih radnji. Volja, tj. zapovijed raznih zakona ne ostvaruje se sama od sebe, pa je u svakom konkretnom slučaju potrebno utvrditi pojedinačnim rješenjem (aktom) da su ispunjeni zakonski uvjeti za poduzimanje određene radnje, te obvezati građane ili javna tijela da tu radnju izvrše.[49] Pojam uprava u

[42] Usp. BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini SHS"; Seka BRKLJAČA, „Politika prema bosanskohercegovačkim opštinama i opštine prema politici u Kraljevini Srba, Hrvata i slovenaca", *Bosna i Hercegovina prije i poslije ZAVNOBIH-a*, Sarajevo, 2007.
[43] Senka BABOVIĆ-RASPOPOVIĆ, *Kulturna politika u Zetskoj banovini 1929-1941*, Podgorica, 2002.
[44] Ljubodrag DIMIĆ, *Kulturna politika u Kraljevini Jugoslaviji 1918-1941*, vol. I-III, Beograd, 1996.-1997.
[45] Usp. Đorđe STANKOVIĆ, „Srbi u državnoj upravi Slavonije u vreme provizorijuma (1918-1921)", *Istorijski stereotipi i naučno znanje*, Beograd, 2004.; Đorđe STANKOVIĆ, „Srbi u državnoj upravi Slavonije za vreme sprovođenja centralizacije vlasti (1921-1929)", *Istorijski stereotipi i naučno znanje*, Beograd, 2004.; Đorđe STANKOVIĆ, „Srbi u 'državnoj vlasti' i 'unutrašnjoj upravi' Slavonije za vreme diktature", *Istorijski stereotipi i naučno znanje*, Beograd, 2004.
[46] Usp. Vladan JOVANOVIĆ, *Vardarska banovina 1929-1941*, Beograd, 2011.; Vladan JOVANOVIĆ, „Vardarska banovina: Društveno-politička skica", *Istorija 20. veka*, vol. XXVIII, br. 1., Beograd, 2010.
[47] Dušan BAJAGIĆ, Milan MILJEVIĆ, „Organizacija nadležnosti ministarstva provete Kraljevine SHS u oblasnim upravama", *Tokovi istorije*, br. 2, Beograd, 2010.; Dušan P. BAJAGIĆ, Upravljanje Ministarstvom prosvete Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Beograd, 2009.
[48] PUSIĆ, *Nauka o upravi*, 4-5.; „Government", *Black's Law Dictionary* [Eighth edition; ed. by Bryan A. Garner], St. Paul, 2004., 715-716.
[49] „Uprava", *Pravni leksikon*, Zagreb, 2007., 1685.

ovom radu prvenstveno će se odnositi na skup upravnih organizacija koje obavljaju određenu djelatnost, a puno manje u drugom značenju – same upravne djelatnosti.[50] Makar postoji nepregledno mnoštvo definicija uprave, od kojih je najpoznatija ona prilično široka kako je to „određena radnja u ostvarivanju svjesnih potreba“,[51] ovdje ćemo istaknut jednu od modernijih, koja stavlja naglasak upravo na organizaciju te određuje upravu kao onaj skup jedinica „koji u političkom sustavu (državi) konkretizira državne ciljeve trajnim djelovanjem, pojedinačnim rješenjima, koji proizvodi dobra i usluge javnih službi, priprema programe političkog djelovanja, a pri tome je vezan pravnim i etičkim normama te mjerilima djelotvornosti i ekonomičnosti, a to se djelovanje izvodi u posebnom, više-manje samostalnom dijelu državne organizacije... i posebnim proizvodnim jedinicama“.[52] Dakle, uprava je ona koja provodi u djelo zakonodavne tekstove te svojim djelovanjem treba što je više moguće pomagati građanima kao kolektivu.[53]

Procese upravljanja možemo vidjeti već u prvotnim ljudskim zajednicama. U svom rudimentarnom obliku sa samim pojmom *uprava* susrećemo se u starom i srednjem vijeku. Već je Platon koristio glagol κυβερνάω koji je značio kormilariti, u svom prenesenom smislu kao upravljati.[54] U Francuskoj u 14. stoljeću po prvi puta se javlja pojam *gouvernance* koji je prvotno označavao kraljevske službenike, a ne sam proces upravljanja.[55] Sa pojmom uprava povezan je i pojam ***birokracija***, makar se ovaj zadnji češće zna upotrebljavati samo za proces upravljanja i osoblje koje ga provodi, a često zna imati i svoje pejorativno značenje. Sama kovanica pojma birokracija nastala je u francuskom jeziku i sastoji se od francuskog prefiksa *bureau-* koji je označavao prostoriju, tj. ured, te sufiksa izvedenog iz starogrčkog *-kratos* u značenju vlast, moć. Smatra se da je pojam birokracija u smislu *vladavina uprave* prvi koristio u 18. stoljeću francuski državnik Vincent de Gournay, da bi tek u 19. stoljeću dobio današnje značenje.[56] Uzevši u obzir državu kao temelj, ***vlast*** možemo definirati kao ono što pokorava pojedince i grupe, stvara i razrješava sukobe u društvu, sa ciljem da stvori snažnu i postojanu tvorevinu.[57] Država je ona organizacija koja posjeduje regulatorni, intelektualni i

[50] PUSIĆ, *Nauka o upravi*, 4.
[51] HEADY, *Public Administration*, 2.
[52] PUSIĆ, *Nauka o upravi*, 6.
[53] Gi BREBAN [Guy Braibant], *Administrativno pravo Francuske*, Podgorica, 2002., 148.
[54] Corinne HUYNH-QUAN-SUU, „Étymologie du terme 'gouvernance'“. http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf (pristupljeno 18. travnja 2012.)
[55] Jon PIERRE, B. Guy PETERS, *Governance, Politics and State*, New York, 2000., 1-2.
[56] Usp. Farrel HEADY, „Bureaucracies“, *Encyclopedia of Government and Politics*, vol. 1. (ed. by Mary Hawkesworth and Maurice Kogan), London and New York, 2002., 304. te Bernd WUNDER, „'Verwaltung', 'Bürokratie', 'Amt' und 'Beamter' seit 1800“, *Geschichtliche Grunbegriefe: Historisches Lexicon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* [hrsg. Otto Brunner], bd. VII, Stuttgart, 1992., 69-96.
[57] Ljubomir Ž. PETROVIĆ, *Jugoslovensko međuratno društvo u mreži vlasti*, Beograd, 2009., 9.

moralni karakter te institucije usmjerene prema vođenju društva u smjeru općih društvenih interesa i blagostanja. Pritom ona na smije biti sluga interesima određenih društvenih grupa, već svih slojeva, a time i nositelj kohezivne, državne ideje, koja se širi preko rada njenih službenika.[58]

Uprava se najviše samostalno razvila profesionalizacijom te odvajanjem ostalih vidova vlasti od nje, zakonodavstva i sudstva, koje je u većini modernih država provedeno u 19. stoljeću. Prvotne vlasti zadržavale su nerazlučene sve tri funkcije, pa su tako srednjovjekovni vladari imali vrhovnu zakonodavnu, sudsku i izvršnu moć. S vremenom se javila potreba diferencijacije tih vidova vlasti te profesionalizacije svake od službi u interesu podanika, tj. građana.[59] Poznati njemački sociolog Max Weber naglasio je određene osnovne principe kod definiranja uprave: Dobro određenu formalnu hijerarhiju autoriteta (u kojoj svaki nivo nadzire onaj pod sobom), upravljanje po određenim općim pravilima (što sprečava zloupotrebe te omogućava da se odluke donesene na vrhu uprave provode i na svim nižim razinama), profesionalizam, tj. podjelu poslova organiziranu po racionalnim, funkcionalnim specijalnostima (što omogućuje da posao rade ljudi izučeni za određeni posao, koji ne posjeduju sredstva proizvodnje niti su vlasnici svog položaja, jer je on dio organizacije; osim toga pojedine upravne organizacije su načinjene tako da su utemeljene na stručnim sposobnostima koje određeni organi posjeduju), kontinuitet (sposobnost da organi koriste određene standardne operativne *postupke* prilikom svakog novog predmeta rada, što čini upravu praktičnom, ekonomičnom i efikasnom; za ovo su važne arhive koje upravne jedinice tvore i čuvaju), sferu službene dužnosti koja je odvojena od privatnog (kako bi sve „korisnike“ pred sobom tretirala jednako uprava tako namjerno postaje impersonalna, tj. „bez lica“).[60] Osim toga, svi građani moraju biti jednakopravni korisnici javnih službi.[61] Makar je Weber bio dosta kritičan prema birokraciji, ističući kako ona mora služiti ciljevima parlamentarne većine koja je kontrolira, smatrao ju je osnovicom preko koje može doći do (tehničke) modernizacije društva.[62] Potreba za profesionalnom upravom, po Weberu, dolazi iz dobrih osobina uprave, tj. njene preciznosti, brzine, nedvosmislenosti, poznavanja spisovodstva, njenog kontinuiteta, diskrecije, jedinstva, striktne subordinacije, redukcije troškova, personala, materijala i vremena potrebnih da se neki posao riješi. Po tome je

[58] *Isto*, 43.
[59] Ivo KRBEK, *Upravno pravo*, vol. I., Zagreb, 1929., 8.; Laza M. KOSTIĆ, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, vol. I., Beograd, 1933., 13-14.
[60] Usp. HEADY, *Public Administration*, 74-75. i Mijo BILIČIĆ, Birokracija kao oblik i faza organizacijske socijalne strukture“, *Pomorski zbornik*, vol. 43., br. 1., Rijeka, 2005., 315-325.
[61] BREBAN, *Administrativno pravo Francuske*, 148-149.
[62] Ivan ROGIĆ, *Tehnika i samostalnost: Okvir za sliku treće hrvatske modernizacije*, Zagreb, 2000., 120.

profesionalna administracija puno bolja, brža, objektivnija i jeftinija od one nestručne, počasne ili honoratske.[63]

Najveći hrvatski upravnopravni stručnjak prve polovine i sredine 20. stoljeća, Ivo Krbek, tvrdio je kako se **termin uprava** najuspješnije može samo negativno definirati, kao svi oni državni poslovi koji nisu zakonodavstvo i sudstvo, kao dva vida vlasti koji se lako mogu odrediti.[64] I moderniji autori ponavljaju ovu negativnu definiciju uprave, koja u prvom redu od pojma isključuje privatne poslove (jer administracija postoji npr. i u tvornicama), kao i određeni dio javnih aktivnosti.[65] Krbek dalje upravu dijeli na (barem) pet osnovnih resora: vanjski poslovi, vojska, financije, pravosuđe te unutarnji poslovi. Iz tih pet početnih, nuklearnih odjeljenja uprave u širem smislu te riječi u kasnijoj raščlambi stvarali su se drugi resori, poput obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi, itd. U prvom redu ovaj će se rad baviti resorom unutarnje uprave u njegovom užem smislu riječi.

U modernim državama utjecaji na javnu upravu dolaze iz tri pravca, iz koja možemo promatrati i rad uprave: od strane društvene kulture koje ima svako pojedino društvo (skupa normi, stavova i vrijednosti u pojedinom društvu), administrativne kulture (povijesnih nasljeđa i tendencija u upravi) te političke kulture (skupa političkih stavova, uvjerenja i naklonosti koje vode određeni politički sustav).[66] Stoga ćemo nastojati reći kako se tadašnje političke i društvene promjene reflektiraju jedna na drugu preko uprave, tim više jer središnja državna vlast u istraživanom vremenu nastoji provesti modernizaciju putem pojačane aktivnosti uprave. Važnim elementom moderne, a time i pravne države, kakvom je Kraljevina Jugoslavija težila biti, bilo je „podvlačenje uprave pod pravni poredak“.[67]

Međuodnosi grana državne vlasti u Kraljevini Jugoslaviji u glavnim su crtama su opisani ovako: Zakonodavna vlast stvara i izdaje zakone kojima regulira pravno stanje u državi, sudska i izvršna vlast te zakone provode u život. Izvršna vlast ima zadatak da zakonske norme rješenjima primjenjuje na pojedine slučajeve. Pritom ona ima mogućnost da tamo, gdje zakonodavac nije predvidio zakonsku normu, postupi onako kako procjeni da je u interesu općeg dobra.[68] Uprava izvršava poslove tekućeg upravljanja, koji se razlikuju od

[63] *From Max Weber: Essays in Sociology* [ed. by H. H. Gerth and C. Wright Mills], New York, 1958., 214-215.
[64] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. I., 8.; Na isti je način definiraju i neki drugi onodobni upravnopravni tekstovi. Npr. „Uprava“, *Leksikon Minerva*, Zagreb, 1936., 1468. te Henrik STESKA, *Organizacija državne uprave*, Ljubljana, 1937., 9-10.
[65] BREBAN, *Administrativno pravo Francuske*, 17.
[66] PETERS, *The Politics of Bureaucracy*, 35-36.
[67] Ivo KRBEK, „Zakonitost uprave“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, god. LXII.., br. 5-6, Zagreb, 1936., 166-167.
[68] A. JOVIĆ, „Nešto o političko-upravnoj službi“, *Policija*, god. XVIII, br. 3-4, Beograd, 139. Odnos upravnih i sudskih organa lijepo je izrazio Ivo Krbek navodeći kako se krivo percipira da su funkcije upravnika odviše slobodne i ne baš vezane uz pravo, a da su funkcije suca potpuno pravno vezane i neslobodne. Pravna država se,

globalnih nacionalnih opredjeljenja, kojima upravlja politika. Zadaci koje ona rješava smatraju se opće korisnima, ponekad i neophodnima za društvo, pa su stoga njeni postupci često i nerentabilni.[69] Što se tiče samog pojma **unutrašnji poslovi**, i za njega možemo reći kako je prilično nedefiniran te ga se može samo negativno opisati kao one poslove koje ostali diferencirani resori ne obavljaju.[70] Ovu negativnu formulaciju uprave sadržavali su mnogi zakonodavni tekstovi, ali je možda najvidljivija u *Zakonu o uređenju vrhovne državne uprave*, donesenom u ožujku 1929., dakle po proglašenju šestosiječanjske diktature. Taj zakon je jasno definirao državne izvršne poslove organizirane oko tada postojećih dvanaest ministarstava. Kao djelokrug rada Ministarstva unutrašnjih poslova opisana je briga oko državne, osobne i imovinske sigurnosti, održavanja javnog poretka i reda, cjelokupni poslovi unutrašnje uprave (ukoliko neki od njih nije direktno podređen nekom drugom ministarstvu), policijska obavještajna služba u zemlji, poslovi državljanstva i zavičajnosti, javne matice, nadzor tiska, javnih zborova i udruženja, žandarmerija (osim njene organizacije i discipline) te nadzor nad samoupravnim vlastima. Osim toga, u nadležnost MUP-a su postavljeni „i svi oni državni poslovi, koji se ni po izričnom zakonskom propisu, niti po sličnosti predmeta ne mogu uzeti da dolaze u red poslova kojeg drugog Ministarstva“.[71]

Pojam uprava koristit ćemo u ovom radu radije nego moderniji, skupni izraz ***javna služba***, koji se definira, ako izjednačimo državu i pojam prava, kao vršenje određenih prava. Izvršilac prava je *javni organ*, a svaka takva služba – *javna služba*. Iako se radi o organima koje prvenstveno državna vlast odredi da rade za potrebe njenog stanovništva, pojam javna uprava podrazumijeva da građani putem društvenog konsenzusa (demokratskih izbora) samostalno, obično preko predstavnika, odlučuju o službama koje će zadovoljavati određene njihove potrebe.[72] U diktaturi ne možemo govoriti o nekom društvenom demokratskom konsenzusu i upravljanju „vlastitom voljom“ građana. Uz ovo treba naglasiti kako sintagma „javni sektor“ obuhvaća osim državne uprave i „širi pojas paradržavnih, mješovitih i ne-državnih organizacija koje obavljaju društvene poslove“.[73] Upotreba termina „javne službe“ u širem značenju tako „odražava daljnje širenje upravljanja društvenog karaktera preko granica

---

između ostalog, temeljila i na brisanju funkcionalnih razlika između uprave i sudstva. „Upravi, koja djeluje po načelu zakonitosti, pravna norma je idejno baš tako temelj kao i sudstvu, ma kako imala ova upravna norma širok i neodređen sadržaj. Dok upravni činovnik donosi svoje odluke na podlozi neke pravne norme, njegovo odlučivanje je stvarno sudjenje u materijalnom smislu, pošto se njegovo djelovanje, jednako sučevom, svodi na troje: da utvrdi konkretan čin, da ga svrsta pod apstraktnu pravnu normu i da odavde povuče zaključak“. KRBEK, „Zakonitost uprave“, 166-167.

[69] BREBAN, *Administrativno pravo Francuske*, 20.

[70] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. I., 9.

[71] § 3. Zakona o uređenju vrhovne državne uprave. *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXIII*, Split, 1933., 2-3.

[72] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 12.

[73] PUSIĆ, *Nauka o upravi*, 7.

klasične državne uprave i predstavlja, u stvari, novu etapu u razvoju države i uprave".[74] Kako će ovaj rad prvenstveno biti usmjeren ka definiranju državne uprave te samouprave na prostoru Savske banovine od 1929. do 1939., uz određivanje upravnih struktura u užem smislu te riječi, pojam javna uprava će se više-manje izbjegavati.

Da bi uspješno služila potrebama građana administracija raspolaže ovlastima, da odlučuje i da izvršava. Rješenja upravnih organa, tj. upravni akti su važni jer njima dolazi do praktičnog ostvarivanja općih, zakonskih normi koje često ne mogu odrediti konkretne, materijalne radnje. Njih trebaju, samostalno ili na zahtjev građana, rješavati javni organi (npr. odrediti smije li se graditi određeni objekt, koliko poreza treba netko platiti, itd.). U konačnici, dok zakonodavna vlast ima ovlasti propisati opća i apstraktna pravila, uprava je ta koja na temelju njih propisuje pojedinačna i konkretna rješenja te vrši materijalne (stvarne) radnje koje su predviđene po tim pravilima.[75] Svaka je odluka izvršni pravni akt, koji se mora temeljiti na nekim osnovnim pravnim postulatima. Upravno pravo, kao i sva druga prava, temelji se na raznim izvorima koji određuju kako određena vlast funkcionira i obavlja poslove.[76] Ako prihvatimo načelo legalnosti na kojem počiva upravna vlast, glavni i najvažniji **izvori upravnog prava** su zakoni. Hijerarhijski drugi izvor su uredbe, kojima se u Kraljevini Jugoslaviji od njenog nastanka regulirao veliki dio odnosa u domeni uprave. I zakone i uredbe propisivala je država, tj. zakonodavac ili nositelj vrhovne vlasti, pri čemu su zakoni imali veću težinu i prvenstvo pred svim drugim izvorima. Ispod tih dviju razina izvora bile su određene samoupravne uredbe, autonomni statuti, itd. Pravni stručnjaci Kraljevine Jugoslavije su isticali kako u nedostatku hijerarhijski viših vrela, uprava za izvor može uzeti i običajno pravo, osobito ako ne proturječi pisanim izvorima te ih nadopunjuje.[77] Osim toga, hijerarhijski niže upravne jedinice na temelju pravnih ovlasti i izvora mogle su donositi mjere kojima su nastojale regulirati pojedina pitanja za čitave kategorije građana. Radi se prvenstveno o uredbama i naredbama, nastalima na temelju zakonskih ovlaštenja. S druge strane svaka niža upravna jedinica može donositi individualne odredbe (akte, rješenja) administrativnog ili financijskog karaktera.[78] Dapače, ona u teoriji može preuzeti inicijativu da se neki loš državni zakon koji se provodi u praksi poništi ili zamjeni.[79] Uprava je u svom radu prvenstveno ograničena u odnosu na zakonodavca te uprava može samo izvršavati, a ne i

[74] PUSIĆ, *Nauka o upravi*, 7.
[75] „Uprava", *Pravni leksikon*, Beograd, 1970., 1223.; Za više o aktima uprave i njihovoj podjeli vidi: „Akti uprave", *Pravni leksikon*, 23-24.
[76] „Administrative law", *Black's Law Dictionary*, 48.
[77] Usp. KRBEK, *Upravno pravo*, vol. I., 96-138. te KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 20-24.
[78] BREBAN, *Administrativno pravo Francuske*, 157.
[79] *Isto*, 176.

razmatrati ustavnu ili zakonodavnu normu. S druge strane, uprava se ne smije miješati ni u rad sudstva, kao ni u domenu privatnog ponašanja pojedinaca.[80]

Unatoč ovako određenim normama rada upravnih organa, temelj njihova postupanja leži u **diskrecijskom odlučivanju**. Ovo pravo za upravu znači da postoji sloboda razmatranja, postupanja i odlučivanja u koju se nitko ne smije miješati. Određeno rješenje uprava je donosila nakon utvrđivanja činjenica u pojedinim predmetima, a na temelju zakonskih ovlaštenja. Korištenjem diskrecijskog prava upravni organi dobivaju mogućnosti izabrati između više rješenja, ili čak i ne izabrati niti jedno rješenje. Ova sloboda ipak ne smije biti bezrazložna, već treba biti povezana sa odgovornošću uprave za dobrobit građana.[81] Diskrecijsku moć uprave vidimo npr. i u banalnim primjerima, kao u davanju naziva ulicama, ali i u mnogim važnim zakonima kojima se npr. od središnjih državnih vlasti regulirali poslovni opsezi nižih upravnih i samoupravnih jedinica u Kraljevini Jugoslaviji ili prava službenika, o čemu će kasnije biti više riječi. Jedno od važnijih istraživačkih pitanja ovoga rada stoga će biti kako doista rade upravni organi u međuodnosu normi koje im država zadaje za njihov rad te prava diskrecijskog odlučivanja, tj. koliko koriste ovo posljednje za dobrobit građana za koje skrbe.

U svrhu boljeg rasuđivanja organizacije i djelovanja administrativnih organa moramo napraviti **razdiobu uprave**. U ovom će se radu navoditi podjela koju nalazimo u stručnoj literaturi iz vremena našeg interesa na aktivnu, savjetodavnu i kontrolnu upravu (s pogleda ovlasti i djelovanja) te s druge strane na središnju, regionalnu i lokalnu upravu (s hijerarhijskog i teritorijalnog gledišta). Podjela uprave na aktivnu, savjetodavnu i kontrolnu upravu zapravo je jedna od klasičnijih razdioba. Aktivna uprava obavlja stvaran posao, tj. priprema, donosi i izvršava rješenja jer dolazi u neposredni kontakt s građanima. Ona je uredima i osobljem najmnogobrojnija grana uprave, pa je razumljivo kako će ona biti prvenstveni fokus ovoga rada. Savjetodavna (konzultativna) samo dolazi u kontakt s aktivnom upravom te ju instruira kako da postupa u pojedinim pitanjima, dok sama ne može donositi izvršne odluke. Kontrolna uprava razmatra akte i postupke aktivne uprave te se služi pravnim sredstvima koji su joj dati na raspolaganje kako bi utjecala na aktivnu upravu da ova pravilno vrši svoje dužnosti. Dok djelatnost kontrolne često dolazi kao posljedica rada aktivne uprave, uloga savjetodavne uprave prethodi radu aktivne uprave.[82]

[80] *Isto*, 208-209.
[81] *Isto*, 204-205.
[82] KOSTIĆ, *Administrativno pravo,* vol. I., 42.

Druga upravna podjela koja se koristila u Kraljevini Jugoslaviji bila je određena teritorijalnim načelom te je dijelila upravu na središnju (centralnu, vrhovnu), regionalnu (srednju) i lokalnu (nižu).[83] Između građana i središta države doista morao je postojati hijerarhijski sustav vlasti, u kojem postoji sustav jedinica od najnižih (općina) do najviših (ministarstava) ustrojenih na spomenutom teritorijalnom principu. Ove jedinice obuhvaćaju sve građane na određenom području, bez obzira na rasu, nacionalnost, rod, vjerska opredjeljenja i druge pokazatelje te skrbe za njihove kolektivne potrebe – stoga se može reći da je pripadnost ovakvim zajednicama više-manje prisilna.[84] Po tome se one razlikuju od zajednica koje su primarno ustrojene na izvjesnom pravnom odnosu ili svojstvu, tako da obuhvaćaju samo određene skupine interesenata na nekom teritoriju, a kao primjer se mogu uzeti sindikati, župe, razne udruge, navijačke skupine, itd.

Uprava koju država obavlja izravno preko svojih organa zovemo **središnjom državnom upravom**. Mi ćemo je isto tako označavati jer ona neposredno djeluje iz određenog državnog središta ili se preko određenih organa upravlja po ovlastima i uputama tog istog središta.[85] Svaki dio te središnje uprave bio je podjeljen na određene resore te je prostirao svoju vlast po cijelom državnom teritoriju.[86] Ipak, ta uprava nije se vršila iz jednog mjesta, već su njeni organi, kako bi bili bližima građanima za koje trebaju biti servis, raspoređeni po cijeloj zemlji. Ivo Krbek klasificira središnje državne vlasti u Kraljevini Jugoslaviju na više podgrupa. Na čelu su joj vrhovni upravni organi, tj. ministarstva, ispod njih su srednji upravni organi, tj. oblasti i banovine koje su ih zamijenile, a na dnu ove hijerarhije su bili prvostupanjski upravni organi, tj. kotarska poglavarstva.[87] Svaka od tri navedene razine uprave nadzirala je rad sebi neposredno podređenih grana. Kotara je, naravno, bilo najviše. Raspoređeni su bili tako da budu bliži narodu i njegovim potrebama te su stoga i rješavaju najviše poslova te čak nadzirali rad samoupravnih, općinskih organa na svom području. Oni su se javili već u 15. stoljeću i primarna im je zadaća bila da budu osnovna jedinica teritorija na kojem se pobire državni porez, dok su s vremenom dobivali status prave upravne i sudske jedinice.[88] U ovom radu će naglasak biti stavljen upravo na

[83] Usp. KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 51-56. i KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 325-326.
[84] ANDRASSY, „O samoupravama“, 26.
[85] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 50. Ivo Krbek je definirao je središnju vlast vlade kao „načelno vođenje čitave uprave s njenog vrhovnog mjesta i davanje glavnih smjernica u opreci spram izvršavanja tog vođenja po podređenim organima“. KRBEK, *Upravno pravo*, vol. I., 60.
[86] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 67.
[87] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 325-326.; KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 68-69.; STESKA, *Organizacija državne uprave*, 63-64.
[88] Za više o desetinskim kotarima na prostoru Hrvatske u 15. i 16. stoljeću vidi: Josip ADAMČEK, Ivan KAMPUŠ, *Popisi i obračuni poreza u Hrvatskoj u XV. i XVI. stoljeću*, Zagreb, 1976.

podređene urede, tj. „izvršavanje vođenja“ od strane upravnih organa na određenom prostoru. Rad će se relativno malo doticati organizacije tijela središnje državne vlasti, tj. vlade ili ministarstava. Od ovoga će se odstupiti prvenstveno pri promatranju njihovog odnosa s područnim i lokalnim, upravnim i samoupravnim organima.

Odnos središnje i lokalne državne uprave je odnos kojemu valja posvetiti posebnu pažnju. Dok se državna uprava vrši preko pojedinih ministarstava zaduženih za posebni resor u jednom mjestu, obično središtu države, hijerarhijski niža, lokalna uprava je preko svojih instanci na terenu trebala predstavljati na posebnom teritoriju objedinjenu gotovo svu vlast države, dakle barem većine ministarstava. Niže upravne vlasti pokazivale su se tako u vidu dva osnovna tipa: opće upravnih vlasti višeg (drugog) stupnja, tj. bana, te općih upravnih vlasti nižeg (prvog) stupnja, tj. kotarskog poglavara.

Zbog sveobuhvatnosti poslova ovih prvostupanjskih i drugostupanjskih vlasti, cjelokupnoj državnoj upravi je i dano službeno ime ***opća upravna vlast***, makar je se zbog njenog karaktera i u zakonodavstvu i u narodu često nazivalo unutrašnja uprava ili politička uprava. Ipak, trebalo bi razlikovati pojmove. Pojam *politička uprava* koristio se najviše kako bi se istakle razlike između prave upravne i policijske vlasti koja je sumirana u MUP-u.[89] S druge strane pojam *upravna vlast* bi trebala obuhvaćati i sve poslove MUP-a, pa i samo ministarstvo, dok se *opća uprava* odnosi i na prošireni djelokrug upravnih vlasti te se koristi gotovo isključivo u kontekstu djelokruga poslova koji su bili koncentrirani u osobama banova i kotarskih poglavara, a o kojima ćemo kasnije više govoriti. Ovakav monokratski **ustroj uprave**, u to doba je značio da se na čelu svakog nadleštva nalazila jedna osoba u čijim je rukama bila sva opća upravna vlast (na čelu banovine je ban, kotara-kotarski poglavar).[90] Po birokratskom centralizmu on je predstavljao to nadleštvo te je donosio rješenja i naredbe, ali i snosio odgovornost za iste. Kroz ovo se reflektira načelo hijerarhije, tj. viših i nižih organa.

Hijerarhija upravnih organa mora postojati kako bi se izbjeglo da svaki od njih radi na svoju ruku. Čak i unutar iste službe, radi postizanja harmonije i sklada bitnih za pravilno vršenje poslova, trebaju postojati određeni podređeni (subordinirani) te viši (superiorni) organi. Niži organi nisu bili obvezni pokoravati se samo zakonima, nego i naredbama pretpostavljenih. Hijerarhijska vlast se sastojala u pravu davanja instrukcija nižim organima kako da tumače i primjenjuju zakone, kontroli nad aktima izvršenim od nižih jedinica (pravo da ih viša vlast mijenja ili poništava), disciplinskoj vlasti koja se očitovala u kažnjavanju nižih

[89] Franja GORŠIĆ, „Primedbe uz nazive opšte uprave i njenih vlasti“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. I., br. 4, 127-129.
[90] STESKA, *Organizacija državne uprave*, 36.

službenika zbog neposlušnosti ili nesavjesnog vršenja službe, zatim u pravu imenovanja i unaprjeđenja u viši stupanj činovničke hijerarhije subordiniranih te u rješavanju sporova o pitanju nadležnosti između dva ili više podčinjenih organa.[91] Državna vlast se u razdoblju od 1929. do 1939. dobrim dijelom pozivala upravo na hijerarhijska prava te je koristila sve moći koje iz toga njenog položaja proizlaze, ususatvljujući na taj način rad nižih upravnih i samoupravnih jedinica po svojim idejama. Ovo je zapravo jedan od osnovnih načela centralizma.[92] Uz to, bila je jasna tendencija izravnog miješanja središnje državne vlasti po političkim načelima u odluke nižih upravnih organa. U ovom radu nastojat ćemo reći nešto i o mjeri ovoga zadiranja.

Iz centralističke organizacije vlasti proizlazio je još jedan problem. Za središnju državnu upravu u Kraljevini Jugoslaviji, upravni organi u užem smislu riječi, osobito u doba diktature, prvenstveno su trebali imati status *autoritativne uprave*. Predstavljali su se kao isječak državne vlasti te su se shodno tome s državnim ovlaštenjem postavljali na stajalište naredbodavca i zapovjednika građanima.[93] S druge strane i tada je postojao pojam tzv. *neautoritativne uprave* kao one koja ne nameće svoju volju građanima, već je s njima komunicira potpuno ravnopravno i zauzima prema njima partnerski odnos. Autoritativni i neautoritativni organi ne moraju nužno biti odvojeni. Oni upravni organi koji su imali pravo zapovijedanja u Kraljevini Jugoslaviji postavljali su se autoritativno te su izdavali akte vlasti pri npr. davanju raznih policijskih dozvola. U nekim drugim poslovima ti su isti organi mogli predstavljati i neautoritativnu upravu, koja vrši akte poslovanja, npr. prilikom zidanja javnih građevina, vođenja brige oko prometnica, promicanja pismenosti, itd.[94] Ipak, ono po čem su upravni organi postali zloglasni u Kraljevini Jugoslaviji bila je upravo prevelika diskrecijska moć kad su nastupali kao autoritativni organ. Zbog toga je npr. titula *sreski načelnik* od 1930-ih imala pejorativni prizvuk, kako u hrvatskim, tako i drugim krajevima Jugoslavije.[95]

Središnja državna vlast ipak nema monopol na promicanje svih zajedničkih interesa građana. Ona u biti ni ne može, bar ne na zadovoljavajući način, obavljati sve poslove izravno i sama. Stoga vršenje nekih poslova ostavlja teritorijalno određenim javnopravnim tijelima, koje nazivamo samoupravama. **Samouprave** su u pravilu nastale kao izraz slobodne volje građana određenog manjeg unutardržavnog teritorija, čije je postojanje državna vlast priznala.

[91] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 109.
[92] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 118.
[93] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 76-77.
[94] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 77. Na taj način je inženjer agronomije zaposlen u državnom rasadniku bio neautoritativni državni organ, a u slučaju da radi kao kotarski poljoprivredni referent, koji donosi izvršna rješenja, predstavljao je autoritativnu upravu.
[95] Među životopisnije prikaze iz kojih se ovo jasno iščitava možemo navesti komediju Dejana Šorka *Mala pljačka vlaka* iz 1984. godine.

Određeno pravo, pogotovo ono državno kodificirano, općinsku zajednicu nije umjetno načinilo, već je ona stvorena samostalno od okupljeni ljudi, koji su živeći na nekom manjem teritoriju stvorili svijest o određenim zajedničkim interesima koji ih povezuju, a prerastaju osobne i obiteljske okvire.[96] Središnja vlast u konačnici određuje kako bi bilo najbolje da samoupravne jedinice budu organizirane da pružaju korisnicima odgovarajuće javne usluge. Ipak, „najbolje" za državnu vlast ne treba promatrati samo u objektivnom, tehničkom smislu, nego i često i u političkom pogledu, što je bilo vidljivo u Kraljevini Jugoslaviji prilikom zakonodavnog određivanja samouprava. Drugo važno pitanje koje se nalazi u odnosu središnje državne vlasti (kao davalaca određenih prava) i samoupravne (kao primalaca, ali i izvršioca istih) jest pitanje decentralizacije, tj. određivanja moći i kompetencija koje će samoupravne vlasti obavljati na svom području samostalno ili pod nadzorom.[97]

Da bi upravni i samoupravni sustavi dobili legitimitet, trebali bi se prilagoditi određenim demokratskim, pravnim, društvenim i gospodarskim vrijednostima, od kojih je dio temeljni društvu u kojem se nalazi. Ovakve demokratske vrijednosti su legalnost, politička odgovornost građanima, tj. od njih izabranim predstavnicima, reagiranje na želje i potrebe građana, javnost, dostupnost korisnicima, transparentnost, itd. Glavne pravne vrijednosti upravnih i samoupravnih organa su vladavina prava, zakonitost u svim aspektima djelovanja, zaštita prava građana, korektno vođenje poslova, pravna odgovornost za djelovanje (materijalna, kaznena, disciplinska), nepristranost, jednakost, itd. Socijalne vrijednosti su društvena pravednost, socijalna osjetljivost, solidarnost, skrb, itd. Ekonomske su vrijednosti, prije svega, ekonomičnost poslovanja, efikasnost, poduzetnost, itd.[98]

Teritorijalno veće jedinice, kojima država u procesu decentralizacije prepušta dio svojih poslova i koje bi trebale biti dovoljno velike da na širem teritoriju adekvatno zadovoljavaju određene potrebe građana, nazivamo regionalnim jedinicama. One mogu biti upravne (tj. uredi državne vlasti, bez sudjelovanja građana tog područja u odlučivanju) i/ili samoupravne. Država stvara regionalne jedinice, obično na temelju više kriterija, nastojeći da one predstavljaju geografsku, etničku, nacionalnu, pravnu i/ili ekonomsku cjelinu. Pritom im država povjerava da samostalno ili pod nadzorom obavljaju određene poslove.[99] Makar se

[96] BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 20.; Juraj ANDRASSY, „O samoupravama", *Pravni savjetnik*, god. XIV., br. 3-4, Zagreb, 1927., 25.
[97] Edward C. PAGE, Michael J. GOLDSMITH, „Centre and locality: functions, access and discretion", *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis West European Unitary States* [ed. by Edward C. PAGE and Michael J. GOLDSMITH], London, 1987., 1-2.
[98] KOPRIĆ, „Razvoj lokalne samouprave", 172.
[99] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 53.

govorilo da su banovine stvorene 1929. upravo regionalne upravne i samoupravne jedinice,[100] u kasnijoj ćemo analizi pokušati proniknuti koliko to odgovara zbilji.

Lokalnom (mjesnom) upravom možemo u osnovi opisati kao brigu svakog građanina pojedine gradske ili seoske općine o općem dobru zajednice. Kako do nje građani imaju pristup direktno ili preko svojih izabranih predstavnika, možemo govoriti o lokalnoj samoupravi. U osnovi je lokalna samouprava teritorijalno najmanja, ali i najneposrednija jedinica javnog prava, koja za ispunjenje svojih zadataka raspolaže određenom vlašću. Broj samoupravnih tijela i njihova veličina u jednoj državi ovisio je o više raznih okolnosti, od kojih su najvažnije bile one povijesne, ekonomske i političke. Samoupravna tijela organizirana na teritorijalnoj osnovi bile su u Kraljevini SHS/Jugoslaviji **gradske i negradske (seoske) općine** te, samo od 1927. do 1929., oblasne samouprave. Razlika između gradske i negradske općine bila je određena razlikama u teritoriju, ali i opsegu te složenosti ispunjavanja potreba svojih građana. U oba tipa samouprava jasno se mogu odrediti isti osnovni zadaci koje one trebaju ispunjavati, ali gradovi radi veće koncentracije stanovništva, složenije društvene strukture, kao i gospodarske jačine koja iz toga proizlazi, trebaju preuzeti veće zadatke. Uz navedeno, treba istaći kako državna vlast neki puta više, drugi manje priznaje postojanje određenih povijesnih posebnosti, zbog kojih određene stanovništvom manje sredine zadržavaju svoj ranije dobiveni status.[101]

Lokalna samouprava se u većini europskih zemalja smatra protutežom središnjoj državnoj vlasti te oblikom diobe vlasti po teritorijalnom načelu. Ona se smatra pogodnim okruženjem za osiguranje širokog kruga javnih službi potrebnih građanima. Lokalna samouprava trebala bi u prvom redu osiguravati: ostvarenje demokratskih političkih vrijednosti, poput osiguranja građana u obavljanju funkcija vlasti, dostupnost raznih službi koje trebaju, veći politički utjecaj stanovnika na lokalnu sredinu, preuzimanje odgovornosti za stanje lokalne zajednice, otvorenost i javnost, itd.[102]

Bitan preduvjet pravilnom funkcioniranju samouprava je potpora građana za čije se dobro one zalažu, što se obično ostvarivalo putem predstavnika koje su ti stanovnici slobodno i neposredno izabrali i na taj način ih ovlastili da u njihovo ime i u njihovom interesu i njima

[100] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 53-55., STESKA, *Organizacija državne uprave*, 61-62.; Za više o pitanju je li banovina upravna i/ili samoupravna jedinica vidi poglavlje IV. 4. 3. ovoga rada.
[101] Npr. Bakar je i u Kraljevini Jugoslaviji zadržao status grada, dobiven koncem 18. stoljeća poveljom Marije Terezije, dok neka stanovništvom veća i za tadašnje prilike prilično urbanizirana naselja (čak i ona s određenom tradicijom, poput Đakova) nisu se uzdigla na status samoupravno grada do 1941. godine. BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 22.
[102] Ivan KOPRIĆ, „Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – Problemi i vrijednosne orijentacije“, *Javna uprava: Nastavni materijali*, Zagreb, 2006., 171-172.

odgovorni vrše poslove od zajedničkog lokalnog interesa.[103] Unatoč tome što se sama država često služi načelom subordinacije u odnosu sa vlastitim građanima, za njeno normalno funkcioniranje potreban je konsenzus između državnih organa i društvenih snaga. Sustav upravljanja tako bi značio provođenje određenih ideja s autoritetom oslonjenim na javno mnijenje, tj. podršku građana.[104] U okviru povjerenih im poslova samoupravna tijela preko svojih organa u konačnici imaju slobodu organiziranja te izbor sredstava i metoda upravljanja, pa možemo reži da u većini poslova upravljaju sama.[105] Samouprava pritom treba predstavljati određenu protutežu državnoj upravi i njenom birokratizmu, ali pod većim ili manjim državnim nadzorom.[106] U mnogim slučajevima interesi samoupravnih i državnih upravnih vlasti se poklapaju, pa je dobro da se te jedinice potpomažu i uzajamno nadopunjavaju. Ipak, po prirodi posla u Kraljevini Jugoslaviji samouprava je shvaćena kao „pomoćni organ i sredstvo za lakše i brže odpravljanje centralne uprave".[107] Prepuštajući neke ovlasti, državna vlast često prepušta samoupravnim organima da sami podmiruju troškove svoga samoupravnog rada. Takav sustav bi trebao značiti racionalizaciju prihoda, koji se u državi kao velikoj zajednici nejednako i neekonomično raspoređuju, te jamčiti da će se neki poslovi od javnog interesa neke partikularne zajednice uistinu i ostvariti. Uz to, u tehničkom smislu, samouprava odterećuje državnu upravu te joj daje mogućnost da se posveti višim i općenitijim zadaćama.

Kada govorimo o odnosu središnje uprave i samouprave kao istraživačko pitanje se nameće njihov međuodnos, tim više jer se kroz njega reflektira pitanje mogućnosti ostvarivanja volje građana na svim razinama. Problem će nam biti jasniji kada shvatimo da se središnja državna vlast u Kraljevini SHS/Jugoslaviji nakon 1918. susrela s koliko-toliko izrađenim samoupravnim sustavom naslijeđenim iz doba Austro-Ugarske Monarhije, koji se davanjem općeg prava glasa mogao protegnuti na cjelokupno građanstvo. Ipak, jugoslavenska središnja državna vlast se odlučila prvenstveno izgrađivati državu kroz procese unitarizma i centralizacije, ograničavajući i opstruirajući moć samoupravnih organa, pa čak i onih novih, koje su sami utemeljili (oblasti, kasnije banovine).

---

[103] Dobro organiziranoj demokratskoj državnoj vlasti je u interesu da svoje građane privede odlučivanju o javnim poslovima te da na državnoj razini oni preuzmu odgovornost za opću državnu politiku, dok na lokalnoj razini preuzimaju brigu za svoju sredinu. „Primamljivost" samouprave leži u neposrednoj zainteresiranosti upravljača, koji država opet želi iskoristiti za obavljanje javnih interesa, „pretpostavljajući, da će pojedinci ili grupe sa mnogo više smisla, revnosti, razumijevanja, i ako je potrebno samoprijegora predati vršenju javnih poslova koji se prvenstveno njihovih javnih interesa dotiču, nego što bi se to moglo očekivati od birokratske države i njenih organa". BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini SHS", 108.

[104] PETROVIĆ, *Jugoslavensko međuratno društvo*, 44.

[105] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 52.

[106] BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini SHS, 103.

[107] Miloš ZLATIĆ, „Organizacija lokalne uprave", *Policija*, god. XVIII, br. 21-22, Beograd, 1039-1040.

Kada govorimo o **poslovima koje obavljaju samouprave**, treba razlikovati njihov *stvarni* (*neposredni, vlastiti*) te *preneseni (nametnuti) djelokrug*. **Stvarni djelokrug** čine poslovi od izravnog lokalnog interesa građana pojedine zajednice, npr. brige oko odgoja i osnovnog obrazovanja, komunalija, socijalne skrbi, danas i sporta, zaštite okoliša, itd. U poslovima stvarnog djelokruga samouprave bi u načelu trebale imati punu autonomiju u odlučivanju i provođenju odluka, ali uz nadzor organa državne vlasti koji je bio ograničen samo nad ispitivanjem nad zakonitosti tih odluka. Doista, državna vlast ne može po svojoj volji ništiti rješenja samouprave iz njenoga vlastitog djelokruga, ako su se ona zasnivala na postojećim zakonima. S druge strane na određene lokalne samoupravne jedinice, kao na pravne subjekte koji nisu u užem smislu dio državnog upravnog sustava, država je mogla prenijeti određeni dio poslova iz svojih ovlasti. Takvi poslovi činili bi zatim tzv. **preneseni djelokrug** lokalnih autonomnih jedinica. Pri obavljanju ovih poslova država se služi samoupravnim organima kao vlastitima. Time državna vlast radi uštedu jer ne troši vlastita sredstva ni resurse, a s druge strane omogućuje da pojedini poslovi budu obavljani u sredini bližoj građanima kao korisnicima prava.[108] U preneseni djelokrug bi ulazila npr. briga općina o maticama i statistici, vojnoj evidenciji, biračkim popisima, provedbi izbora, itd. Dotični poslovi i dalje ostaju poslovi državne uprave, ali ih obavljaju službenici na lokalnoj razini, bolje upoznati sa situacijom na njihovom području. Osim toga, država bi trebala zadržati hijerarhijski nadzor nad njihovom obavljanju s razina zakonitosti, stručnosti i svrsishodnosti te stoga ništiti ona rješenja za koja misli da su neoportuna.[109]

Samoupravna jedinica mogla je tražiti proširenje oba svoja djelokruga. Ipak, dok proširenje prenesenog djelokruga može značiti jačanje autonomije određene lokalne jedinice, ono u isto vrijeme otvara put pojačanom nadzoru državnih organa na njezin rad. Uz to, kod ekonomski slabih samoupravnih jedinica prebacivanje poslova prenesenog djelokruga može biti napad na njihovu samostalnost te posljedično tome ograničenje mogućnosti daljnjeg razvoja samouprave.[110]

Kada govorimo o odnosu državne vlasti i samouprave postavlja se **pitanje decentralizacije**. Vrste decentralizacije mogu biti različite, a glavne tri su *dekoncentracija*,

[108] ANDRASSY, „O samoupravama“, 25.
[109] U načelu bi organi lokalne samoupravne morali dobivati subvencije iz državne blagajne kojima bi se trebali bar djelomično pokriti troškovi obavljanja poslova prenesenog djelokruga. Teodor ANTIĆ, „Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija“, *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, Zagreb, 2003., 63-64.; Za više o poslovima stvarnog (samoupravnog) te prenesenog djelokruga vidi: Ivan KOPRIĆ, „Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave“, *Hrvatska javna uprava*, vol. V. br. 1., Zagreb, 2005., 35-67.
[110] KOPRIĆ, „Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave“, 44-45.

delegacija i *devolucija*.[111] Razumjeti njihove razlike je bitno za poznavanje sustava vlasti. Dekoncentracija, koja se u Kraljevini Jugoslaviji gotovo izjednačavala s pojmom decentralizacije, zapravo je samo najslabiji oblik decentralizacije, jer je ograničena na preraspodjelu odgovornosti među raznim razinama državne uprave. Dekoncentrirane jedinice ostaju podređene organima središnje vlasti u okomitom sustavu hijerarhije, ali su u načelu bliže području svoga rada te mogu bolje djelovati poznavajući situaciju na terenu.[112] U najširem tumačenju on je predviđao da središnja državna tijela (ministarstva) odreknu dijela svojih nadležnosti „u korist svojih lokalnih organa" (banovinskih i kotarskih uprava), pa ćemo vidjeti da je ovaj prijenos bio ostvaren sa državnih viših na državne niže organe, ne samouprave.[113] Delegiranje je opsežniji oblik decentralizacije jer se odgovornost za određene poslove prebacuje na poluautonomne organe (npr. javna poduzeća, posebne službe), koji su odgovorni državnoj vlasti, ali ne pod njenom direktnom kontrolom. U svom odlučivanju ove službe imaju određeni stupanj slobode te mogu naplaćivati usluge koje pružaju. Devolucija predstavlja najvišu razinu decentralizacije, jer daje nižim upravnim razinama potpunu odgovornost u odlučivanju, izvedbi i financiranju. Sve ove ovlasti se prebacuju na autonomne jedinice lokalne uprave, poput općina ili županija. Ako se dosljedno provede prebacivanje funkcija s države na te autonomne lokalne jedinice (preneseni djelokrug), one bi trebale djelovati bez obveze prema višim vlastima. U praksi se pokazalo kako bi bilo dobro da unutar države postoji kombinaciju dekoncentriranih, delegiranih i devoluiranih funkcija.[114] Ipak, dekoncentracija je zapravo bio gotovo isključivi oblik decentralizacije koji je priznavala središnja državna vlast Kraljevine Jugoslavije nakon 6. siječnja 1929. godine.

Pri razmatranju razdiobe poslova između države (državne uprave na raznim razinama) i samouprave (autonomnih lokalnih jedinica raznih razina) važno je voditi računa o načelu supsidijarnosti. **Supsidijarnost** u upravnom smislu podrazumijeva da „svaka nadležnost bude tamo gdje se može relevantno upotrijebiti, a uzimajući u obzir političku dimenziju, odluke bi se trebale donositi na razini najbližoj običnom građaninu. Organizacijsko tumačenje supsidijarnosti podrazumijeva da viši entitet ne preuzme funkcije koje može na zadovoljavajući način obavljati niži entitet, a odlučivanje viših razina političkih tijela valjalo bi ograničiti. Prema ekonomskom shvaćanju načela supsidijarnosti, pružanje bilo kakve javne usluge trebalo bi prepustiti najnižoj razini uprave (ili nadležnosti) koja omogućuje potpuno

[111] Zlata PLOŠTAJNER, „Decentralizacija uprave", *Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini*, Zagreb, 2002., 41.
[112] *Isto*.
[113] Milutin JOVANOVIĆ, *Preuređenje banovina*, Beograd, 1938., 13.
[114] PLOŠTAJNER, „Decentralizacija uprave", 40-41.

shvaćanje korisnih učinaka (i troškova) povezanih s tom uslugom“.[115] Ovakvo ostavljanje svih poslova na najnižu moguću upravnu razinu do koje se mogu spustiti jamči da vlast bude najbliža građanima, najekonomičnija, ali i da se isti poslovi u takvim uvjetima mogu pravilno rješavati. Supsidijarnost kao načelo dolazi iz rimokatoličke moralne tradicije te ga je papa Pio XI. u prvoj polovini 20. stoljeća koristio u svojim enciklikama kao oznaku za određeni srednji put između potpunog individualizma pojedinca te velikog državnog utjecaja na društvo. Supsidijarnost je ovdje podrazumijevala načelo solidarnosti i suradnje pojedinaca i raznih institucija na putu ka općem dobru zajednice.[116] U širu upravnopravnu terminologiju načelo supsidijarnosti ulazi tek nakon njegove formulacije u *Sporazumu iz Maastrchta* 1992. kojim je u Europskoj uniji ograničena mogućnost poduzimanja akcija zajednice u odnosu na države članice. Ovo se načelo ubrzo prebacilo na sve odnose središnjih državnih tijela i subnacionalnih jedinica.[117] Donošenje te ratificiranje *Europske povelje o lokalnoj samoupravi*, koju je i Republika Hrvatska potpisala 1997., dokumenta koji ističe važnost načela supsidijarnosti, ovaj se termin počeo sve više koristiti u našoj pravnoj terminologiji.[118] Ipak, formuliranje onoga što je danas poznato kao supsidijarnost je već dugo bilo prisutno u političkoj teoriji te se može primjenjivati i na istraživanja vezana uz razdoblje Kraljevine Jugoslavije. Tako je John Stuart Mill sredinom 19. st. u *Razmišljanjima o predstavničkoj vladavini* zapisao: „Vrlo je malen dio javnih poslova u jednoj zemlji što ih mogu dobro uraditi ili sa sigurnošću pokušati centralne vlasti“.[119] Problem je ležao u činjenici što je državna vlast u Kraljevini SHS/Jugoslaviji najveći dio postojanja te države bila u rukama političkih grupacija koje su smatrale da se putem upravnog centralizma može izgraditi jednoobrazna, snažna država. Stoga se načelo supsidijarnosti nije poštovalo, a samoupravne jedinice, kao što ćemo vidjeti, cijelo to razdoblje djeluju u vrlo skučenim okvirima djelovanja koje su im nametnule državne vlasti.

[115] *Isto*, 40.
[116] Meghan CLARK, „Subsidiarity is a Two-Sided Coin“, http://catholicmoraltheology.com/subsidiarity-is-a-two-sided-coin/, pristupljeno 7. ožujka 2013.
[117] KOPRIĆ, „Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave“, 43-44.
[118] Ivan KOPRIĆ, „Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa“, *Hrvatska javna uprava*, vol. II. br. 3., Zagreb, 2000., 392-393.
[119] Usp. John Stuart MILL, *Izabrani politički spisi*, vol. II., Zagreb, 1989., 150. i KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, XI.

II. NASTANAK I RAZVOJ UPRAVE U HRVATSKOJ PROŠLOSTI

Od kada postoji država na određenom teritoriju, na tom istom području postoji i uprava, bar u smislu da postoje odredive skupine ljudi koje su u društvu nosioci monopola fizičke sile.[120] U razvijenim europskim zemljama u drugoj polovini 17. i osobito u 18. stoljeću nastaju centralne državne vlasti koje stvaraju svoje urede te se stabiliziraju na širim područjima namjesto dotadašnje feudalne rascjepkane i često nedefinirane vlasti. Njihovo stvaranje bilo je nužna pretpostavka oblika vladavine koji se idejno temelji na prosvjetiteljskim idejama o vladaru kao odgovornom za dobrobit svojih podanika. Organizacijski taj sustav je počeo počivati na profesionalnoj upravi (birokraciji), a ne na honoracijskim upravnim sistemima feudalnih staleža i redova u kojem je netko dobivao privilegij da upravlja.[121] Afirmacijom „demokratsko-progresivnih tendencija u oblikovanju građanskog društva“ dolazi do profesionalizacije činovništva, osobito onog upravnog. Sve se više gubi utjecaj tradicionalni, plemićkih struktura te na njihovo mjesto dolaze profesionalni, školovani, ali i strukturama vlasti više podložni profesionalni službenici.[122] U prvotnim stadijima stvaranja moderne države državna vlast je nastojala stvaranjem upravnih institucija ususta viti obrambene funkcije (regrutaciju) i riješiti pitanje pobiranja poreza. Potom je u opseg uprave dodala mobilizacijske napore, koji su se očitovali u izgradnji cesta, mostova, kanala, dakle infrastrukture potrebne za modernu državu. Na prijelazu u moderno doba država dodala i razne socijalne aktivnosti u svoj portfelj djelovanja, tj. rada uprave.[123] Diversifikacija raznih poslova koji su se javili u procesu modernizacije u društvu uvjetovala je postupan kvantitativan rast upravnih poslova, ali isto tako i onaj kvalitativan.[124] Ipak, upravno pravo je tada shvaćano kao pravo autoriteta i moći, te se time razlikovalo od privatnog i građanskog prava, koje je zasnovano na pravu jednakosti. Predmoderna država je držala da je superiornija

[120] PUSIĆ, *Hrvatska središnja*, 141.
[121] *Isto*.
[122] Igor KARAMAN, „Uloga visokog činovništva u građanskoj Hrvatskoj“, *Hrvatska na pragu modernizacije: 1750-1918.*, Zagreb, 2000., 128.
[123] PETERS, *The Politics of Bureaucracy*, 16.
[124] *Isto*, 16-19.

od individualnih lica, dok je postupno prihvatila načelo prema kojem su pojedinci-građani jednaki među sobom.[125] Sličan stav superiornosti državnog dobra nad pojedinačnim zauzimala je više neformalno nego formalno i Kraljevina Jugoslavija, osobito nakon proglašenja diktature 1929. godine.

Koncem 18. stoljeću uprava u pravom smislu riječi se tek stvara u tadašnjoj Habsburškoj Monarhiji, najviše za prosvijećenog apsolutizma Marije Terezije i Josipa II.: ona dobiva profesionalne, tj. stručno izučene službenike, otvaranju se razni upravni uredi kao organizacijske jedinice, koji imaju jasnije određeno radno vrijeme i opseg poslova. Ipak, uprava u to doba je još uvijek paternalističkog karaktera, tj. odnosila se očinski i „s visoka" prema građanima, tretirajući ih kao podanike i nedoraslu djecu, koja ne mogu samostalno razaznati dobro od zla. Vladar i od njega organizirana uprava postavljaju se na stajalište da oni ti koji znaju što je dobro za podanike te radi toga moraju voditi sve poslove u državi, a građani se tome samo moraju pokoravati.[126]

Nakon toga u 19. stoljeću uslijedila je dekoncentracija uprave potaknuta općom demokratizacijom društva, industrijalizacijom i urbanizacijom. Cijelu epohu početka dugog 19. stoljeća obilježio je pojam *Laissez faire* koji je u administrativnom smislu značio da se upravna djelatnost vlasti ograniči od zadiranja u privatnu sferu građana, poput samostalnog vođena kućanstva, poduzeća, itd. Doista, stvara se sve širi sloj građanstva koji su osviješteno težili kontroli upravnog djelovanja prema sebi. Osnovni preduvjeti za ostvarivanje ovoga cilja bili su: provedba diobe vlasti, ostvarivanje političke kontrole nad upravom, supremacija zakonodavne vlasti nad izvršnom (tj. izabrani predstavnici građana koji sudjeluju u radu zakonodavnih tijela i vrhova izvršne vlasti) te pravna kontrola rada uprave. Građanski sloj ipak nije težio preuzimanju cjelokupne odgovornosti za rad svih državnih službenika. Naprotiv, on je nastojao, najčešće preko svojih izabranih predstavnika, utjecati na to da se upravni organi drže samo zakonski im određenog opsega rada.[127]

U drugoj polovici 19. i prvoj polovici 20. stoljeća dolazi do daljnjeg proširenja rada uprave. Kao prvo u to doba događa se širi modernizacijski prijelaz iz tradicionalno-ruralno-agrarnog u sekularno-urbano-industrijsko društvo. Taj je prijelaz podrazumijevao da se pojavila skupina djelatnosti čije je obavljanje bilo od javnog interesa, koje se do tada nisu obavljale ili ih je obavljalo samostalno svako pojedino kućanstvo. Za obavljanje ovih poslova morali su biti stvoreni novi upravni (i samoupravni) sustavi koji su preuzeli brigu o

[125] BREBAN, *Administrativno pravo Francuske*, 147.
[126] PUSIĆ, *Hrvatska središnja*, 115.
[127] PUSIĆ, *Hrvatska središnja*, 115-116.

mnogobrojnim i raznorodnim poslovima, poput unaprjeđenja gospodarske djelatnosti, organizacije prosvjete, komunikacija, dovoda vode i energenata, itd. Do daljnjih promjena dolazi i zbog promjene političke klime, osobito radi ekspanzije autoritarnih i totalitarnih sustava u 20. stoljeću, koji su nastalih na iskustvu da se monopol sile može primijeniti i na promjenu odnosa unutar društava.[128] Doista, „država kao nosilac sve većeg broja službi nužnih za svakodnevni život građana time dobiva nove i pojačane pozicije u društvu koje može iskoristiti i u političke svrhe jačanja vlasti".[129] Ipak, ovo je još uvijek prijelazno razdoblje prema pravoj modernoj državi.

II. 1. Nasljeđe Austro-Ugarske Monarhije – Upravni organi do 1918. godine

Dugo 19. stoljeće, doba kada dobar dio društvenih i tehnoloških otkrića ubrzava ljudski napredak, bilo je doba transformacije od feudalnog ili staleškog društva ka modernim građanskim državama. Pogotovo je tu bitno razdoblje sredine i druge polovine 19. stoljeća kada se i u hrvatskim krajevima javlja pojam nacija i jača svijest o njoj.

U ovom poglavlju pokušat ćemo u glavnim crtama, najviše na temelju postojeće literature, objasniti razvoj državnih upravnih jedinica na području tadašnje Banske Hrvatske, proširene 1881. za teritorij Hrvatsko-Slavonske Vojne Krajine. Radi se primarno o banskoj upravi, županijama, podžupanijama i kotarima, koje autori s kraja 19. i početka 20. stoljeća nazivaju skupnim nazivom „politička uprava".[130] Djelokrug organa „političke uprave" zapravo obuhvaća sve radnje koje spadaju u poslovno područje MUP-a. U prvom redu to su poslovi obznanjivanja i izvršavanja zakona te brige za javni red i sigurnost, a u drugom redu svi poslovi povjereni im zakonima, uredbama i naredbama od MUP-a i drugih ministarstava.[131] S druge strane govorit ćemo i o razvoju te transformaciji samoupravnih organa u ovo doba.

Makar možemo reći da su županije u Hrvatskoj najstariji oblik unutrašnje podjele zemlje, poznat već u ranom srednjem vijeku, osim teritorijalno-upravnog karaktera teško da možemo povući paralele između županija za vrijeme „narodnih vladara" te prijelaza 19. u 20. stoljeće. U srednjem vijeku županija je plemićka teritorijalna jedinica, vojnog karaktera, kojoj

[128] PUSIĆ, *Upravna znanost*, 23-24.
[129] PUSIĆ, *Hrvatska središnja*, 116.
[130] SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 12.
[131] *Isto*, 14.

je na čelu župan, a organizirana oko nekog plodnijeg polja kojeg kontrolira utvrda.[132] U prvo doba župan je vjerojatno bio istaknuti pripadnik neke obitelji koja se uzdigla i stekla kontrolu nad nekim područjem, a kasnije je u većini slučajeva plemić postavljen ili potvrđen od vladara da bude upravitelj područja određene županije.[133] Župan je zauzvrat vladaru bio dužan davati danak ili ispomoć u vojsci, čuvajući pritom teritorijalni integritet područja na koje je postavljen. Korijen riječi župa, župan i županija navodno je slavenskog podrijetla ili je ušao u slavenske jezike za vrijeme seoba, što svjedoči o dugotrajnom korištenju termina. Župan se po prvi puta spominje u Sloveniji koncem 8. stoljeća. Konstantin Porfirogenet u 10. stoljeću u *De administrando imperio* spominje župane opisujući ih kao vlast nižu od arhonta Zaharije, dok isti autor spominje postojanje županija i na prostoru tadašnje srednjovjekovne Hrvatske.[134] Naspram srednjovjekovnih, županije su do kraja 19. stoljeća prošle svoj razvojni put te su postale pravi upravni, ali i samoupravni organi, zaduženi u prvom redu za provođenje tada važećih zakona na svom području.

Razdoblje druge polovine 19. stoljeća u Austro-Ugarskoj Monarhiji proces je modernizacije uprave. Prostor Banske Hrvatske je prošao čak šest upravno-političkih reorganizacija samo u razdoblju od 1850. do 1886. godine.[135] Sve navedene promjene obilježilo je ipak uzdizanje upravno-funkcionalnog principa uprave iznad samoupravno-demokratskih načela, pa možemo reći kako je pristup građana višim upravnim jedinicama ostao sve do kraja Austro-Ugarske ograničen raznim zakonskim normama i cenzusima.

Važnom prekretnicom možemo uzeti 1848. godini, kada su u cijeloj Habsburškoj Monarhiji prekinuti feudalni odnosi. Prva preobrazba uređenja koja je uslijedila nakon toga, ona iz 1850., nosila je obilježje „pokušaja modernizacije odozgo s ciljem jačanja apsolutističke države“.[136] Naredbom MUP-a „o ustrojenju političkih vlasti u Hrvatskoj i Slavoniji“ od 12. lipnja 1850. stvoreni su pravi profesionalni upravni organi čime je došlo do prekida s dotadašnjom prevlasti plemićko-feudalne volje u upravljanju. Nadalje, po prvi puta se, barem nakratko, odvojilo sudsku vlast od upravne, određena je banska vlada na čelu s banom postavljenim od vladara te učvrstila teritorijalna državna uprava podijeljena na šest županija (zagrebačku, varaždinsku, križevačku, riječku, osječku i požešku). Važno je istaknuti

[132] Juraj HRŽENJAK, *Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, 2004.; Ivo GOLDSTEIN, „Županije u ranom srednjem vijeku u Hrvatskoj“, *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Zagreb, 1996., 16-17.
[133] Npr. za ukratko o srednjovjekovnoj Zagrebačkoj županiji vidi: Zdravko DIZDAR, Suzana LEČEK, *Zagrebačka županija*, Zagreb, 2003., 78-79.
[134] Za više o županijama u ranom srednjem vijeku vidi: GOLDSTEIN, „Županije u ranom srednjem vijeku, 9-20.
[135] Božena VRANJEŠ-ŠOLJAN, „Županijsko uređenje u posljednjoj fazi postojanja (1881.-1918.)“, *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Zagreb, 1996., 99.
[136] *Isto*, 99.

kako su se na čelu županija stajali župani imenovani od vladara, odgovorni isključivo Banskoj vladi. Tako je započela transformacija županija prema pravnim upravnim jedinicama te je prekinuta tradicija županijskih skupština kao okupljališta lokalnih plemića, koji su dotad iz svojih redova birali župana i odlučivali o svim važnijim pitanjima.[137]

Druga upravna reforma, manjeg obujma, zahvatila je Bansku Hrvatsku 1854. godine. Po njoj se županije direktno podredilo u neoapsolutizmu centralistički formiranom, Carskom i kraljevskom Namjesničkom vijeću koje je u Zagrebu funkcioniralo do 1861., zamijenivši Bansku vladu. Spajanjem križevačke i varaždinske županije broj županija je smanjen na pet, a one su potpuno preuzele ulogu državnih regionalnih organa, tj. stepenice između državne namjesničke vlasti, na višoj državnoj razini, te kotarske državne vlasti na lokalnoj razini.[138]

Na upravnom polju još je jedna važna novina bila donijeta u razdoblju centralističkog neoapsolutizma, a to je bila osnivanje spomenutih upravnih kotara. Cjelokupan teritorij Habsburške Monarhije je odlukom Ministarstva unutrašnjih poslova, pravosuđa i financija od 19. siječnja 1853. razdijeljen na kotare kao najniže političke upravne jedinice u državi. Kotarima su u prvo doba bili povjereni svi upravni i sudbeni poslovi koji nisu izričito spadali u nadležnost drugih upravnih i sudskih organa. Kotar je bio upravna instanca, zatim je vršio prvostupanjsku sudsku vlast u kaznenim i građanskim parnicama, a bio je i financijski ured u povjerenim mu poreznim poslovima. Na čelu kotarskog ureda stajao je kotarski predstojnik koji je nadgledao rad dodijeljenog mu pomoćnog činovničkog kadra.[139] Unatoč raznim reformama i sve većim poslovnim ovlastima, pa i kratkotrajnom ukidanju kotara, ovako stvoreni sustav uprave u kotarima u glavnim će se crtama zadržati sve do početnih godina socijalističke Jugoslavije.

U lokalnim samoupravama se kroz 19. stoljeće također događaju promjene. Na prostoru Banske Hrvatske općine su do sredine 19. stoljeća bile ususatvljene po urbarijalnim propisima, koje je u Hrvatski Sabor 1836. dodatno potvrdio *Zakonskim člankom IX*. *„De interna communitatium administratione“* (O nutarnjoj upravi općina).[140] Prema njemu, svako je mjesto bilo samostalna općina. Na čelu općine nalazio se općinski sudac (*iuduex loci*, često nazvan i seoski knez). On je bio predstavnik stalno naseljenih stanovnika određenog mjesta. Općinski sudac se birao između trojice kandidata koje bi odredio vlastelin, jednom godišnje na seoskoj skupštini. Tada bi se skupili svi kućedomaćini dotičnoga mjesta te bi uz seoskog

[137] *Isto*.
[138] Dragutin PAVLIČEVIĆ, „Županije u Hrvatskoj i Slavoniji u prijelaznom razdoblju od 1848. do 1881. godine“, *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Zagreb, 1996., 86.
[139] SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 16-17.
[140] *Isto*, 329.

suca izabrali i podsuce (*subiudices*), priseżnike (*iurati locorum*) te bilježnika općine (*notarius*). Nakon izbora seoskog suca je opet morao potvrditi vlastelin, dok su zadnje funkcije mještani brali bez prijedloga vlastelina. Sudac općine je bio zadužen za oglašavanje zakona i naredbi proklamiranih od vlasti i vlastelina, odgovarao je za slanje ljudi na javnu i vlastelinsku tlaku, pobirao je poreze i predavao ih županijskoj blagajni, popisivao je ostavštine preminulih u općinama, predlagao štićenike za siročadske ustanove te je brinuo za javni red i mir u selu. Naravno, njegova se vlast odnosila samo na neplemenite stanovnike općine. Kao što mu i titula govori, seoski sudac je imao i sudske ovlasti u slučajevima javnih međusobnih sukoba stanovnika općine.[141]

Nakon ukidanja feudalnih odnosa u Banskoj Hrvatskoj u travnju 1848. godine, dotad veliki utjecaj vlastelina je nestao, što je osnaženo u srpnju 1848. *Zakonskim člankom XXVIII. Hrvatskog Sabora* kojim su proglašeni svi dotad neplemeniti stanovnici i čitave općine potpuno nezavisnima od ikakve vlasti vlastelinske.[142] Time su općine postale prave samoupravne jedinice, koje su mogle birati svoje zastupnike i samostalno obavljati vlastite poslove. Općine su mogle samostalno vijećati o primanju novih osoba za svoje zavičajnike, odlučivati o svojim potrebama te skupljati sredstva za obavljanje pojedinih poslova od značaja za čitavu općinu. U neoapsolutizmu koji je uslijedio, državne su vlasti nastojale stvoriti moderni, centralizirani sustav uprave. U kolovozu 1851. privremenom banskom naredbom bana Josipa Jelačića *za vodjenje občinskih poslova u vanjskih občina krunovine Hrvatske i Slavonije, koje ne imadu uredjenih magistrata* mogla su pojedina mjesta formirati vlastite općine, ako su posjedovala dovoljno sredstava za izdržavanje općinskih poslova, ureda i službenika te ako su mogle pravilno vršiti povjerene im poslove. Gdje nisu postojali ovakvi uvjeti moglo se više mjesta udružiti u jednu općinu. Naredba je određivala općinski odbor kao općinsko zastupstvo. Pravo biranja članova općinskog odbora imali su svi stalni stanovnici (zavičajnici) općine, koji su godišnje plaćali barem 3 forinte izravnih poreza te druge osobe koje su u općini posjedovale nekretninu, a plaćale godišnje 6 forinti poreza. Izabrani su morali biti državljani Habsburške monarhije, stari barem 30 godina. Općinski načelnik i činovnici birali su se na trogodišnji mandat, a svaka je osoba upisana u birački spisak izbor vršila javno, usmeno iznoseći ime kandidata pred izbornom komisijom. Kad bi se izabrao općinski odbor, on je među svojim članovima birao općinskog načelnika, njegova zamjenika te poreznika. Spomenuta trojica morala su položiti propisanu prisegu. Općinski načelnik je bio moralni i pravni zastupnik općine u upravnim, ali i građanskim poslovima.

[141] *Isto*, 329.
[142] *Isto*, 331.

Njegova je dužnost bila da predsjedava sjednicama općinskog odbora te izvršava zaključke tamo donesene. Načelnik je upravljao općinskom imovinom i imetkom, sastavljao proračun i predlagao ga općinskom odboru, zapovijedao je mjesnim redarima, a bili su mu podčinjeni svi službenici općine. Općinski odbor je upravljao općinskom imovinom i vlasništvom, vodio računa da se skupljaju prihodi i podmiruju rashodi općine, regulirao primanja u službu, prava, obveze i primanja općinskih službenika.[143]

Općinski je odbor podžupanu predlagao i jednog neporočnog, a u pisarskim i računskim poslovima sposobnog pojedinca koji je uz njegovu potvrdu postajao tajnik, odnosno bilježnik dotične općine. Početak je to profesionalizacije općinskog službeničkog kadra. On je za plaću obavljao svakodnevne stručne, notarske poslove za općine, zatim je izrađivao proračune prihoda i rashoda općine, koje je trebao potvrditi nadležni vlastelin, itd.[144] Za razliku od ranijeg razdoblja, kada su bilježnici općine često bili npr. lokalni učitelji, od 1851. služba bilježnika bila je dodatno profesionalizirana te se bilježnik trebao baviti isključivo poslovima općine, koja mu je i određivala plaću. Njegova služba trebala je biti doživotna, a mogao se otpustiti samo uz obrazloženi zahtjev općinskog načelnika ili općinskog odbora, a uz privolu podžupanije.[145]

Godine 1850. počeo se mijenjati status i nadležnost gradskih uprava, koje su „do tada uživale stari municipalni sistem osnovan na kraljevskim privilegijima“.[146] Do 1850. kraljevski slobodni gradovi su imali zasebni municipij, kao i županije. Uživali su prava slična onima plemića, bili su izuzeti od županijske plemićke vlasti te su posjedovali vlastite sudske organe. Obavljali su poslove po „starim pravicama“, od kojih su neke svoje uporište imale u privilegijima podijeljenim gradovima od strane vladara još u srednjem vijeku ili ranom novom vijeku. U rujnu 1850. izdani su privremeni općinski redovi za Zagreb i Osijek, da bi spomenutom privremenom banskom naredbom iz 1851. status svih gradova bio dodatno reguliran. Od tada gradovi su počeli vršiti državne upravne funkcije te su po prvi puta došli pod izravni utjecaj viših organa uprave u zemlji, pa je Banska vlada mogla raspustiti gradsko zastupstvo ili otpustiti načelnika. Funkcija gradskog načelnika prema zakonu iz 1851. u svojoj biti odgovarala je funkciji općinskog načelnika, gradskog zastupstva općinskom odboru, a uloga gradskog magistrata (poglavarstva), kao izvršnog organa koji brine o obavljanju poslova i brine nad imovinom, odgovara zapravo službeničkom kadru kod negradskih

[143] *Isto*.
[144] Usp. SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 329-330. i BEUC, *Povijest institucija*, 153.
[145] Za više o općinskim načelnicima, odborima i bilježnicima od 1848. do 1861. vidi: SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 331-333.
[146] BEUC, *Povijest institucija*, 153.

općina.[147] Na čelu poglavarstva bio je gradski načelnik, a sam magistrat obavljao je mnogobrojne poslove koji su stavljeni u nadležnost gradova. Gradovi s uređenim magistratom su imali veću autonomiju od seoskih općina, ali su imali i više dužnosti što se tiče brige o potrebama svog, tj. gradskog stanovništva.

Nakon pada neoapsolutizma Banskoj Hrvatskoj je vraćen ustavni poredak, a Banska konferencija je odlučila da se povrati stari oblik uprave u županijama te da se zakonodavno urede gradske i seoske općine. To je izvršeno 1861. „Naputkom za privremeno uređenje županija, slobodnih kotara, slobodnih i kraljevskih gradova, povlaštenih trgovišta i seoskih obćina u Kraljevskoj Hrvatskoj, Slavoniji i Dalmaciji".[148] Županijama je ujedno vraćena i sudska funkcija. Ipak, već 1862. Dvorska kancelarija je naredila da svaka županija osnuje poseban sudbeni stol, čime je ponovo autonomna sudska vlast bila oduzeta županiji kao upravnoj jedinici. Naputkom su se vratila stara „municipalna prava", a mnogi poslovi su s Namjesničkog vijeća prenijeti ponovo na županije. Unatoč ovom prividnom vraćanju na stari sustav županija, zbog njihova primarno neplemićkog sastava i načina izbora pokazuje se da su one bile „institucije novoga, građanskog društva, ali u prijelaznom razdoblju, pa otuda interferencija starih, feudalnih zakona i običajnih prava s novima koji su izvirali iz novouvedenog Općeg građanskog zakonika 1852., iz apsolutističkih patenata i želja Mažuranićeve Dvorske kancelarije da što prije modernizira Hrvatsku i Slavoniju".[149]

Godine 1868. sklopljena je Ugarsko-Hrvatska nagodba. Tim važnim političkim činom, potvrđenim od strane Ugarskog parlamenta i Hrvatskog Sabora, a sankcioniranim od vladara 1869., Banska Hrvatska je uredila svoje odnose s Ugarskom. Nagodbom je priznata državnopravna posebnost Banske Hrvatske u okvirima Austro-Ugarske Monarhije, posebno u opsegu autonomnih poslova, koji nisu stavljeni u nadležnost zajedničkog ministarstva u Budimpešti.[150] Temeljem Ugarsko-Hrvatske nagodbe stvorena je i posebna vrhovna izvršna vlast, zadužena za obavljanje autonomnih hrvatskih poslova – *Kraljevsko hrvatsko-slavonsko-dalmatinska zemaljska vlada* sa sjedištem u Zagrebu. Na njenom čelu stajao je ban, postavljen od vladara. Zemaljska vlada se dijelila na tri samostalna, među sobom nezavisna odjela: *Odjel za unutarnje poslove i poslove zemaljskog proračuna*, *Odjel za bogoštovlje i nastavu* te *Odjel za pravosuđe*.[151] U djelokrug Odjela za unutarnje poslove spadali su poslovi unutarnje uprave,

[147] *Isto*, 154.
[148] VRANJEŠ-ŠOLJAN, „Županijsko uređenje", 100.
[149] PAVLIČEVIĆ, „Županije u Hrvatskoj i Slavoniji", 79.
[150] ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava*, 135.
[151] Godine 1914. odvajanjem poslova vezanih uz gospodarstvo iz nadležnosti Odjela za unutarnje poslove nastaje *Odjel za narodno gospodarstvo*. Napomenimo i da su se neki poslovi, poput viših redarstvenih poslova, nadzora

posebno briga oko održavanja javne sigurnosti, čuvanje državnih granica, nadziranja rada društava i svih važnijih društvenih događanja, nadzor rada tiska, briga za javno pravo, nadgledanje rada podčinjenih organa, nadzor provedbe izbora, briga za socijalu i zdravstvo, nadzor rada banaka, zemljoradničkih ustanova, kolonizaciju, vodno pravo, poslovi iz resora poljoprivrede, rudarstva, šumarstva, sudjelovanje pri provedbi novačenja, briga o održavanju zakona o trgovačkim i obrtnim komorama, poslovi statističke obrade stanovništva, briga o javnim građevinama, poslovi melioracije, zatim poljsko, šumsko i vodno redarstvo, održavanje kaznionica te zemaljskog arhiva.[152] Djelokrug Odjela za bogoštovlje i nastavu obuhvaćao je poslove vezane uz zakonom priznate vjerske zajednice, poslove vezane uz prosvjetu na svim razinama, brigu o znanstvenim i umjetničkim ustanovama i društvima, nadzor nad upravom crkvenih dobara i zaklada. Posljednje, pravosudno odjeljenje bavilo se poslovima određenim mu po naslovu. U njegov je opseg rada ulazila uprava i nadzor nad sudovima te državnim tužilaštvima, kaznenim progonima, davanje prijedloga i izvještaja vladaru vezanih uz pomilovanja, zatim priređivanje pravosudnih zakonskih nacrta te uređivanje zbornika zakona.[153]

Ispod zemaljske vlade postojale su jedinice lokalne uprave. Najviši područni upravni organi bile su županije, koje su ostale brojem i opsegom iste kao u dotadašnjima razdobljima, a ispod njih su bili kotari koji su morali imati, osim u iznimnim situacijama, najmanje 16.000 stanovnika. Županije su bile samostalne, samoupravne upravne jedinice u poslovima koji su preneseni na njih. Na čelu županije nalazio se župan i županijska skupština, koja je odlučivala o obavljanju poslova na području županije. Po izboru, županijski zastupnici su među sobom birali članove koji su zajedno s određenim višim činovnicima županije ulazili u tzv. Upravljajući odbor županije, koji je na dnevnoj bazi vodio poslove županije. Iako je biračko pravo i dalje bilo ograničeno, pa je u županijske skupštine automatski ulazila 1/3 osoba koje su podmirivale najviše državnog poreza u županiji, a ostale 2/3 slobodnih skupštinskih mjesta popunjavali su po općinama izabrani predstavnici građana županija, vidimo određeni prijelaz prema demokraciji. Ipak, u doba neoapsolutizma povećan je utjecaj činovništva i vlade na upravne poslove županija, pa možemo reći kako su više vlasti imale veliki utjecaj na upravljanje županijama, dok je samouprava ostala prilično ograničena.[154]

---

nad tiskom, pitanja podjele plemstva te „drugih poslova koji se tiču cijele Monarhije“ i sl., odvijali unutar tzv. *Predsjedničkog ureda* te su tako bili su izravno podređeni banu. PUSIĆ, *Hrvatska središnja*, 165.

[152] Adolfo RUŠINOV i Ivan pl. ŽIGROVIĆ, *Kalendar za pravosudje i upravu za godinu 1896.*, Zagreb, 1896., 109.

[153] *Isto*, 109-110.

[154] PAVLIČEVIĆ, „Županije u Hrvatskoj i Slavoniji“, 87-88.

Nakon revizije Ugarsko-Hrvatske nagodbe te dolaska Ivana Mažuranića na mjesto bana, provedena je nova reforma uprave, koju pravni stručnjaci u hrvatskoj ocjenjuju daljnjim iskorakom u organizaciji uprave.[155] Tako je 1874. u Hrvatskom Saboru donesen *Zakon ob ustroju političke uprave u kr. Hrvatskoj i Slavoniji* koji je nakon vladareva odobrenja već dogodine zaživio. Tim je zakonom konačno je odvojeno sudstvo od uprave, a Banska Hrvatska je podijeljena na osam županija (zagrebačka, križevačka, varaždinska, riječka, bjelovarska, požeška, virovitička i srijemska) te dvadeset podžupanija, koje su zamijenile dotadašnje kotare. Podžupanije su predstavljale državnu vlast na određenom širem teritoriju. Na čelu im je bio podžupan, a obavljale su poslove pod nadzorom župana. Podžupanije koje su se nalazile u sjedištu županija bile su tzv. „podžupanije prvog reda" i u njima zapravo nije bilo podžupana, već je sve poslove obavljao veliki župan.[156] U ingerenciju političke uprave županija i podžupanija potpadala je briga za izvršenje na terenu svih onih autonomnih poslova koji su bili određeni Ugarsko-Hrvatskom nagodbom. Ovim izmjenama su županije, te još više podžupanije postale jedinice u kojima glavnu riječ imaju od državne vlasti postavljeni činovnici, na čelu s županima koji nisu bili „dostojanstvenici poput dotadanjih velikih župana", dok je „samoupravni djelokrug podžupanijskih skupština bio jednak skoro ništici".[157]

Kada je u srpnju 1881. carskim patentom došlo do pripajanja Vojne Krajine Banskoj Hrvatskoj, javilo se pitanje ponovnog preustroja zajedničkog teritorija kako bi se stvorio jedinstveni sustav uprave na čitavom području. Preustroj uprave je uslijedio 1886. kada je proglašen *Zakon ob ustroju županijah i uredjenju uprave u županijah i kotarih* (dalje: ZUŽ).[158] Njime su ukinuta dotadašnja krajiška okružja kao tamošnje najviše teritorijalno-upravne jedinice, ukinute su podžupanije i stvoreni novi kotari, a područje Banske Hrvatske podijeljeno na osam županija.[159] Po ZUŽ-u županije su ponovo bile određene kao upravne i

[155] Ivan KOPRIĆ, „Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – Problemi i vrijednosne orijentacije", *Javna uprava: Nastavni materijali*, Zagreb, 2006., 174.; Za više o Mažuranićevim reformama uprave vidi: Dalibor ČEPULO, „Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni i poredbeni vidovi", *Hrvatska javna uprava*, vol. I. br. 2., Zagreb, 1999., 227-260.

[156] Npr. Zagrebačka županija je tako imala podžupanije zagrebačku, sisačku, jastrebarsku i karlovačku. Križevačka županija koprivničku i križevačku podžupaniju, Požeška županija požešku i pakračku podžupaniju, itd. Usp. SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 31. te PAVLIČEVIĆ, „Županije u Hrvatskoj i Slavoniji", 89.

[157] SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 32-33.

[158] Za više o ovom zakonu vidi: *Zakon ob ustroju županijah i uredjenju uprave u županijah i kotarih*, Zagreb, 1886.

[159] Županije su bile: Zagrebačka, Varaždinska i Požeška, zatim Ličko-krbavska sa sjedištem u Gospiću, Modruško-riječka sa sjedištem u Ogulinu, Bjelovarsko-Križevačka sa sjedištem u Bjelovaru, Virovitička sa sjedištem u Osijeku i Srijemska sa sjedištem u Vukovaru Ovakva teritorijalna podjela županija s manjim izmjenama je postojala sve do podjele Kraljevine SHS na Oblasti provedene na ovom području 1925. godine. Za

samoupravne jedinice, makar je odluka o konačnoj provedbi samoupravnih zaključaka županijskih skupština zapravo bila u rukama državnih organa.[160] U opseg rada županijskih skupština zakonski je potpadalo dosta poslova, poput izrade raznih statuta koji bi vrijedili na području županije, slanja peticija Saboru, pitanja promjene teritorijalnog opsega općina, rješavanje sporova između njoj nižih upravnih jedinica.[161]

Županijske skupštine su imale i „upravne odbore“, koji su bili izvršni organi županije. Dok se županijska skupština treba sastati dva puta na godinu, upravni odbori su se sastajali minimalno jednom mjesečno te su raspravljali o granama pojedinih djelatnosti na području županije. U njih su ulazila šestorica ranije izabranih članova županijske skupštine, zatim župan, podžupan te tzv. *županijski izvjestitelji*: županijski liječnik, inženjer, nadšumar, školski nadzornik, narodnogospodarski izvjestitelj i porezni nadzornik. Posljednji su činili viši činovnički kadar županije, važan radi stručnosti i funkcije koji obavlja.[162] Svi stručni službenici u županijama bili su postavljeni od državnih vlasti, tj. bana i Zemaljske vlade. Inače, nakon provedenog ujedinjenja u Kraljevstvo SHS pravni su stručnjaci s pravom isticali kako je autonomija županijskih skupština kao samoupravnog organa zapravo prilično skučena, a da i u županijskim upravnim odborima, čija je vlast bila ponešto veća, često prevladava volja većine, koju su činili činovnici postavljeni od strane državnih vlasti.[163]

Podžupanije, koje su postojale samo od 1874. do 1886., pokazale su se kao neadekvatne. Njihova teritorijalna rasprostranjenost bila je velika, što je otežavalo pristup pučanstva njihovim središtima, kao i činovništva iz središta podžupanija područjima na kojima je trebalo izvršiti određenu dužnost. S druge strane velik teritorij podrazumijevao je i potrebu rješavanja velikog broja povjerenih im poslova, koje podžupanije ni zbog manjka službenika nisu uspijevale adekvatno rješavati. Zbog ovih činjenica su podžupanije protupravno čak dio poslova prebacivale na općine. Stoga se ubrzo pristupilo novoj upravnoj podjeli, izvršenoj 1886., pri čemu se išlo za tim da se „uvedu pomanji kotari kao područja vlasti prve molbe“, a između njih i Zemaljske vlade stavi županija kao jedna vlast „srednje molbe“.[164] Ovo je ostvareno naredbom Odjela za unutarnje poslove Zemaljske vlade, donesenom na temelju ZUŽ-a 1886., kojom su ponovo formirani kotari kao najniže političko-

---

više o teritoriju županija na području Banske Hrvatske neposredno prije Prvog svjetskog rata, njihovom stanovništvu, kao i samoupravnim gradovima na njihovom području vidi Tabelu 1. u prilozima.

[160] Usp. § 5-12. ZUŽ. *Zakon ob ustroju županijah*, 6-8.

[161] VRANJEŠ-ŠOLJAN, „Županijsko uređenje“, 105.

[162] VRANJEŠ-ŠOLJAN, „Županijsko uređenje“, 105-106.; Za više o formiranju i radu županijskih upravnih odbora vidi: „Zakon od 5. veljače 1886. o upravnih odborih u županijah“, *Zakon ob ustroju županijah*, 34-44.

[163] Izvještaj komisije za proučavanje pokrajinskog uređenja Ministru pripreme za Ustavotvornu skupštinu i izjednačavanje zakonodavstva Stojanu Protiću od 23. srpnja 1920. AJ, 72-1-2.

[164] SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 128-129.

upravne jedinice te je namjesto dvadeset podžupanija Banska Hrvatska dobila 66 kotara, dok je hijerarhijski iznad njih ostalo spomenutih osam županija.[165] Kotari su dobili široki djelokrug rada.[166]

Ovako 1886. ustrojeni sustav županija i kotara, koji je stvoren za vrijeme banovanja omraženog Dragutina Khuen Héderváryja, ususstavljao je svu vlast u hijerarhijski dobro određene, ali prvenstveno centralističke okvire, što je odgovaralo tadašnjoj političkoj situaciji.[167] Po svom poslanju županijska oblast je bila organ državne vlasti smješten između Zemaljske vlade, kao najviše autonomne upravne jedinice u Banskoj Hrvatskoj, te kotara kao najniže državne upravne jedinice. Samouprava u županijama je postojala, ali je bila strogo kontrolirana i ograničena. Županijska oblast, koju je činio župan, podžupan i činovništvo županije, bila je pravi upravni organ u županiji.[168]

Što se tiče općina, rad na njihovom novom zakonodavnom uređenju intenzivirao se tokom šezdesetih godina 19. stoljeća, a vrhunac je uslijedio 1870., kada je donesen novi zakon o uređenju seoskih općina, koji je u dobroj mjeri pratio gotovo istovremeno proklamiran zakon o uređenju županija.[169] *Zakonom o uređenju seoskih općina* iz 1870. htjelo se stvoriti od općina funkcionalne samoupravne centre, koji bi preuzeli teret obavljanja mnogih poslova.[170] Kako su se općine trebale same financirati, one nisu smjele biti teret za

[165] „Naredba kr. hrv.-slav.-dalm. zemaljske vlade, odjela za unutarnje poslove, od 30. lipnja 1886.“, *Zakon ob ustroju županijah*, 65-66.

[166] Kotari su obavljali poslove koji nisu stavljeni u nadležnost viših vlasti ili sudstva, a radilo se u prvom redu o neposrednoj skrbi oko proglašavanja i izvršavanja zemaljskih zakona te održavanja javnog reda i mira. Potom im je stavljena u nadležnost briga oko uzdržavanja cesta, mostova, mlinova, nasipa, brana i drugih građevina za regulaciju voda, briga oko zaštite osobne sigurnosti i imovine te regulacija povreda redarstvenih propisa i naredbi. Kotari su ujedno bili instance državnog redarstva, zadužene za nadzor nad granicama kotara i općina, redarstva gradskih i seoskih općina. Uredovali su u tiskovnim predmetima, bili su drugostupanjska vlast u pogledu molbi za državljanstva. Odobravali su molbe za skupove i zborove, a u sklopu brige za „ćudorednost“ i molbe za zabave, filmske i kazališne predstave. Time je faktično na njih prebačena gotovo sva državna policijska nadzorna vlast i djelatnost na pojedinom terenu. Kotari su brinuli i stvarima iz javno-privatnog sektora poput unaprjeđenja kulture i gospodarstva, razrješavali su smetanja posjeda i diobe zadruga. Morali su izdavati propisane propusnice i iskaznice, npr. prilikom vožnje stoke na sajam. Sudjelovali su u nadgledanju rudarskih poslova, uredovali prilikom moguće povrede povelja i biljega, nadzirali rad obrta, vodili računa o zdravstvenim i prosvjetnim prilikama svog područja. Uz sve kotarima se moglo staviti u nadležnost i sve druge poslove koje im viša vlast odredi. Jedan od važnijih uloga kotarskih vlasti bila je u nadzoru rada pridruženih im općina. Poslovi kotarskih uprava, makar se mogu prilično široko definirati, taksativno su nabrojani u § 46-48. ZUŽ. Vidi: *Zakon ob ustroju županijah*, 17-19.

[167] Vidi: Branko OSTAJMER, *Narodna stranka u Slavoniji i Srijemu: 1883.-1903.* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2011.

[168] Njena ovlaštenja bila su da radi na održavanju reda i mira, skrbi da se zakoni i uredbe državnih vlasti javno proglase i provode, zatim razrješavanje urbarijalnih predmeta, rješavanje u prvom stupnju svih pitanja nastalih između općina i kotara ili između dva kotara, nadzor nad izgradnjom i izdržavanjem javnih građevina, vođenje rasprava kod izgradnje crkava, škola, groblja, itd., zatim izdavanje dozvola za sajmove, posjedovanje čamaca i drugih plovila, itd. § 41. ZUŽ. *Zakon ob ustroju županijah*, 15-16.

[169] SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 337.

[170] Zakon je općinama davao širu autonomiju u vlastitim, općinskim poslovima, ali u isto vrijeme nastojalo se osigurati da općine budu od koristi i narodu i državnim interesima. One su trebale biti jedinice„koje će biti kadre promicati korist općinara, a da se isti odviše ne obterete, a uz to vršiti dužnosti prema državi; pošto pak neimade

građane. Iako nije došlo do veće promjene njihova poslovnog djelokruga broj općina je smanjen. U konačnici je na području Banske Hrvatske 1876. bilo prilično malo, tek 212 teritorijalno velikih općina.[171] U nadolazećim desetljećima njihov će se broj povećavati jer su sami stanovnici težili imati fizički bližu i prisutniju samoupravnu vlast. Unatoč proklamiranoj autonomiji općina, državna ja vlast zadržala pravo nadzora nad njihovim radom, kako bi se „svako nezakonito i nepovlašteno strančarenje" moglo ograničiti i dokinuti.[172] Osim toga, više vlasti su 1876. stavile u nadležnost gradskih i seoskih općina svoj dotadašnji prerogativ prikupljanja državnih poreza. Preuzevši brigu o porezima, općine su imale više posla i veće troškove, a uz to i više problema s njihovim pobiranjem.[173]

Valjanost zakona o uređenju općina iz 1870. protegnuta je 1897. i na područje ranije priključene Vojne krajine. Iako se na samom kraju 19. i početkom 20. stoljeća najavljivalo donošenje novog općinskog zakona, čiji je nacrt navodno već 1913. bio gotov, do toga nije došlo te je općinski zakon iz 1870., s manjim izmjenama, vrijedio na teritoriju Banske Hrvatske sve do 1933. godine.[174]

Nakon pada neoapsolutizma 1861. i gradovima na području Banske Hrvatske je vraćen status što su ga imali do 1850. godine. Time su ponovno formalno stekli samostalnost nad vlastitim upravnim i sudskim funkcijama. Ipak, i dalje su mnogi propisi o obavljanju poslova gradova iz neoapsolutističkog doba ostali na snazi.[175] Ukinućem Vojne krajine u sustav gradova u Banskoj Hrvatskoj primljene su dotadašnje krajiške gradske općine.[176] Preustroj djelokruga samo na upravnu vlast, kao i priključenje Vojne Krajine banskoj Hrvatskoj,

---

mnogo takovih mjesta, koja bi bila kadra sačinjavati sama za sebe valjane obćine, nastojalo se je, da se uzmogne spojiti više obćina u jednu, tako ipak da se njihovi posebni interesi i njihov imetak obezbiedi, i da se svako mjesto u skup općine samo toliko žrtava doprinosi, kolikoj se od te zajednice koristi nadat imade". SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 336.

[171] PUSIĆ, *Hrvatska središnja*, 166.

[172] Milan Smrekar je koncem 19. stoljeća ocijenio kako se zakonskom osnovom iz 1870. nastojalo „postignuti onakovo uredjenje obćina, koje će odgovarati duhu vremena, ustavnim zahtjevom naroda i potrebam javne zemaljske uprave". SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 336.; Iako je 1874. došlo do konačnog odvajanja sudstva od uprave, kako ne bi došlo do zatrpavanja parničnim poslovima kotarskih sudova i državnih sudbenih stolova, zakonski je 1876. dopušteno da se u parnicama „manje vrijednosti", tj. onima u kojima oštećeni tuži za manju odštetu, najčešće do 30 forinti, sude posebni općinski mjesni sudovi. Mjesni sudovi bili su sastavljeni od suca i njegovog zamjenika, više prisežnika te dovoljnog broja pisarskog osoblja. Svi oni su bili birani od općinskog odbora pojedine općine, ali su morali biti potvrđeni od bana. Na isti je način regulirano pitanje mjesnog sudstva u županijama i gradovima, čime su oni upućeni samo na obavljanje upravnih djelatnosti. Usp. Mirjana GROSS, Agneza SZABO, *Prema hrvatskome građanskom društvu*, Zagreb, 1992., 376.; Dalibor ČEPULO, „Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni i poredbeni vidovi", *Hrvatska javna uprava*, vol. I. br. 2., Zagreb, 1999., 227-260. te SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 460, 596-637.

[173] SRŠAN, „Upravne općine 1848-1918.", 112.

[174] Stjepan SRŠAN, „Upravne općine 1848-1918. – Struktura, poslovanje, značenje", *Arhivski vjesnik*, vol. 34-35., Zagreb, 1992., 112.

[175] BEUC, *Povijest institucija*, 168.

[176] Radi se o gradovima Petrinja, Kostajnica, Bjelovar, Ivanić-Grad, Slavonski Brod, Zemun, Srijemski Karlovci i Petrovaradin. SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 458.

zahtijevali su donošenje novog zakona o gradovima. Nakon dužih razmatranja u Hrvatskom Saboru, 1879. donesen je tekst novog zakona, da bi tek u siječnju 1881. bio objavljen kao *Zakon o ustroju gradskih općina u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*.[177] Ipak, kako je brzo rastao opseg poslova te se pokazalo kako je državni nadzor nad radom gradskih uprava nedostatan, a već je 1886. došlo i do nove veće promjene unutarnje uprave (ukinića podžupanija), smatralo se kako se i ovaj zakon treba izmijeniti. Doista, u lipnju 1895. donesen je novi *Zakon ob ustroju gradskih općina u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji* koji je diferencirao gradove u tri skupine.[178] Zakon iz 1895. regulirao je položaj gradova te je, uz određene preinake koje su ga pratile u idućim desetljećima, vrijedio na području Banske Hrvatske sve do 1934. godine.

II. 2. Glavna obilježja uprave u doba provizorija (1918.-1921.)

Baština austro-ugarskog razdoblja u upravnom smislu na području Banske Hrvatske tako je bila obilježena s jedne strane izgradnjom centraliziranih institucija, ali i razvojem samouprava, posebno onih najnižih (gradskih i seoskih općina). Na žalost ovaj će napredni sustav, kojem se može prigovoriti radi imovnim cenzusima ograničenog pristupa volje građana odlučivanju, biti poništavan u doba Kraljevine SHS u korist još jačeg državnog centralizma te unitarizma.

Na državnoj razini početkom 20. stoljeća dolazi do važnih promjena. U drugoj polovini 19. i početkom 20. stoljeća javila se ideja kulturnog ujedinjenja svih južnih Slavena, koja se pretvorila u ideju stvaranja njihove vlastite zajedničke države. U Banskoj Hrvatskoj tokom druge polovine 1918. dolazi do stvaranja Narodnog vijeća Slovenaca, Hrvata i Srba koje, u duhu ideja predsjednika SAD-a Woodrowa Wilsona, na sebe preuzima brigu o potrebama stanovništva slovenskih, hrvatskih i srpskih područja u sklopu Austro-Ugarske Monarhije. Nakon što je Hrvatski Sabor 29. listopada 1918. raskinuo sve državnopravne veze

[177] Za više o političkim raspravama vezanim uz formiranje zakonodavnog okvira gradova tijekom sedamdesetih godina 19. stoljeća vidi: GROSS-SZABO, *Prema Hrvatskome*, 381-382.

[178] U prvoj grupi su se nalazili gradovi u položaju županija, podređeni neposredno Zemaljskoj vladi. Radi se o gradovima Zagrebu, Osijeku, Varaždinu i Zemunu. Zatim je bilo 13 gradova u položaju kotara, kojima je neposredno nadređena upravna i porezna vlast bila županija na čijem se teritoriju nalaze. Ovakav status su uživali gradovi Senj, Bakar, Sisak, Karlovac, Petrinja, Koprivnica, Bjelovar, Križevci, Požega, Slavonski Brod, Sremska Mitrovica, Sremski Karlovci i Petrovaradin. Ove dvije kategorije možemo nazvati gradovima u pravom smislu riječi, jer su imali svoje posebne uprave, skupštine te širi djelokrug poslova od negradskih općina. Treću kategoriju činili su dotadašnji gradovi Kostajnica, Karlobag (Bag), Ivanić-Grad te Ruma. Iako su ova stanovništvom mala mjesta dotad imala status grada, od 1895. su podređeni županijama. Zakonodavno, oni su postali svojim položajem bliži seoskim općinama te su se u svojoj upravi morali ravnati Zakonom o uređenju seoskih općina iz 1870. godine. Usp. Ivan ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, *Zakoni i naredbe o upravi gradskih i seoskih općina u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*, Zagreb, 1897., 137-191.; PUSIĆ, *Hrvatska središnja*, 166. i SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 464-586.

s Austro-Ugarskom, Narodno vijeće postaje glavni zakonodavni i izvršni organ novostvorene Države Slovenaca, Hrvata i Srba, koju su činili teritoriji naseljeni spomenutim narodima u dotadašnjoj Monarhiji.[179] Nakon gotovo nikakvih većih pregovora između Narodnog vijeća i vlade Kraljevine Srbije, 1. prosinca 1918. riješeno je pitanje ujedinjenja južnoslavenskih naroda s prostora bivše Austro-Ugarske Monarhije s Kraljevinom Srbijom te je proglašeno *Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca*.[180]

Prije završetka samoga rata, a u atmosferi u kojoj se očekivalo skoro ujedinjenje, Nikola Pašić, kao premijer Kraljevine Srbije, u rujnu 1918. dao je nalog Luji Bakotićuda napravi projekt rješenja o provizornom uređenju buduće nove zajedničke države.[181] Bakotić je posao završio početkom listopada te ga je proslijedio vladi Kraljevine Srbije. Kako se srpska vlada, uslijed provedenog ujedinjenja 1. prosinca 1918., više nikad nije sastala, Bakotićev plan nikad nije bio formalno odobren ili usvojen, ali možemo reći da su ga se držale sve radikalske vlade do donošenja Vidovdanskog ustava. On je vrlo bitan jer je predviđao da po ujedinjenju u svakoj dotadašnjoj zemlji ostanu „u državnoj, pokrajinskoj, okružnoj, sreskoj [kotarskoj] i opštinskoj službi svi činovnici koji su do sada u njima vršili svoju dužnost i koji će htjeti da ostanu“, a da „pokrajinska, okružna i sreska samouprava u pojedinim zemljama“ ostane kao što je bila i prije.[182] Sam kadar službenika u novostvorenoj državi je trebao ostati isti, makar je projekt predviđao kako strani činovnici, mahom Nijemci i Mađari „po svoj prilici neće hteti da ostanu u službi“.[183] Osim toga, isticalo se mišljenje srpske vlade „da je najbolje da se što manje moguće dira u stanje koje se zateklo u času zaključenja mira“ sve dok se jedinstvenim ustavom i zakonima ne „priđe izjednačavanju celokupne administracije Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca“.[184]

Unatoč tome što se u dijelu države koji je nekad pripadao Austro-Ugarskoj Monarhiji dogodio djelomični odlazak (sada) stranih službenika (npr. etničkih Mađara sa željeznica), do

[179] Za više o djelovanju i radu Narodnog vijeća vidi: Ljubo BOBAN, „Kada je i kako nastala Država Slovenaca, Hrvata i Srba“, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest*, vol. XXVI., Zagreb, 1993., 187-198.
[180] Za više o Narodnom vijeću i stvaranju Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca vidi npr.: Zlatko MATIJEVIĆ, „Guske u magli: Djelovanje članova Središnjeg odbora Narodnog vijeća Slovenaca, Hrvata i Srba u Zagrebu (listopad 1918.-siječanj 1919.)“, *Godina 1918.: Prethodnice, zbivanja, posljedice*, Zagreb, 2010., 105-128.; Bogdan KRIZMAN, *Hrvatska u Prvom svjetskom ratu: Hrvatsko-srpski politički odnosi*, Zagreb, 1989.; Đorđe STANKOVIĆ, *Srbi i stvaranje Jugoslavije*, Beograd, 2009.; O pitanju da li je Kraljevina SHS s pozicija međunarodnog prava bila „nova država“ ili „stara država“ (tj. proširenje nekadašnje Kraljevine Srbije) vidi raspravu: Ivan ŽOLGER, *Da li je naša kraljevina nova ili stara država*?, Ljubljana, 1923.
[181] Lujo Bakotić (Senj 1867.-Beograd 1941.) bio je odvjetnik, političar i publicist. Jedan od prvaka Srpske stranke u Dalmaciji početkom 20. stoljeća, da bi prije Prvog svjetskog rata prešao u službu Kraljevine Srbije gdje je sudjelovao u izradi konkordata između te zemlje i Svete Stolice. Nakon 1918. pa do umirovljenja radio je u Ministarstvu inostranih poslova, pa je, između ostalog, od 1920. do 1923. bio na dužnosti poslanika pri Svetoj Stolici. Dunja DETONI DUJMIĆ, „Bakotić, Lujo“, *Hrvatski biografski leksikon*, vol. I., Zagreb, 1983., 370-371.
[182] STANKOVIĆ, „Srbi u državnoj upravi Slavonije u vreme provizorijuma“, 103-104.
[183] *Isto*.
[184] STANKOVIĆ, „Srbi u državnoj upravi Slavonije u vreme provizorijuma“, 103-104.

krupnih i naglih promjena u javnom sektoru nije došlo. U 1918. nije došlo, kako to Rudolf Bićanić tvrdi, „razaranja hrvatskog i prečanskog činovničkog aparata“ i to iz jednostavnog razloga što je taj službenički aparat bio potreban za provedbu tranzicije vlasti i obavljanje poslova.[185] Tim više jer se Srbija, uslijed ratnih demografskih gubitaka, sama susrela s problemom oslabljenog službeničkog korpusa. Srbija nije mogla preko noći nadomjestiti sve službeništvo u hrvatskim i drugim krajevima, kojeg je u konačnici bilo i više nego onoga u predratnoj Srbiji.[186] Ipak, državna vlast je ovom problemu u nadolazećim godinama nastojala doskočiti tako što je zapošljavala veći broj nekvalificiranih službenika, pogotovo onih iz same Srbije, držeći da za modernu državu treba povećati službenički korpus.[187] Ipak, „svako prigovaranje radi dovođenja i nametanja nesposobnih činovnika, prvenstveno iz Srbije je kvalifikovano kao neka vrsta nacioanlnog izdajstva i separatizma“.[188] Dapače, državna je vlast u novopostavljenima gledala „kohezionu snagu koja će centralizovati državnu administraciju“.[189]

Gledajući ovaj projekt jasno je vidljivo kako je srpski politički vrh pravilno procjenjivao da je izgradnja zajedničke države ipak dugotrajan proces. U prvo vrijeme nakon provedenog ujedinjenja, vladajuća elita 1918. zdravorazumski je odlučila privremeno zadržati uprave sustave i partikularno zakonodavstvo koje je stvoreno u prethodnim vremenima u raznim dijelovima Kraljevstva SHS. Dapače, kao osnova dobrog funkcioniranja upravnog aparata i njihovog odnosa prema stanovništvu hvalio se obrazac kakav je dotad postojao u upravi u Dalmaciji i Sloveniji.[190] Doista, stav Pašićeve i svih vlada za vrijeme državnog

[185] BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, 67.
[186] Zbog potrebe za kadrom mnogi su službenici Hrvati ipak poslani na službu, pretežito u Bosnu i Hercegovinu. Ipak, je li to bila kazna ili potreba za sposobnim kadrom, teško je procijeniti. Vjerojatno je bilo i jednog i drugog. S druge strane Bićanić je uočio kako je poslije ujedinjenja Vojvodina, u kojoj je do 1918. bilo mnoštvo Hrvata-državnih službenika, „pala potpuno pod vlast nekvalificiranog srbijanskog činovništva“ BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, 68.
[187] Često su u prvim godinama zajedničke države ministri zapošljavali po nacionalnom ključu. Navodno su ministri iz Srbije zapošljavali Srbe, kojima se prigovaralo da im manjka stručnosti, dok se u stručnjake s prostora bivše Austro-Ugarske Monarhije sumnjalo radi njihove političke prošlosti. Makar je ministar unutrašnjih poslova Svetozar Pribićević već početkom 1919. najavljivalo provođenje „purifikacije činovništva“ u hrvatskim krajevima do njega u nije došlo. Dragoslav JANKOVIĆ, „Društveni i politički odnosi u Kraljevstvu Srba, Hrvata i Slovenaca uoči stvaranja Socijalističke radničke partije Jugoslavije (komunista)“, *Istorija XX veka*, vol. I., Beograd, 1959., 98-101.
[188] Čak su i brojne vojvođanske novine kako se preko tog kadra dobilo „neuko činovništvo, brojne korupcionaške afere i socijalne i ekonomske nepravde“. Boris KRŠEV, *Finansijska politika Jugoslavije 1918-1941*, Novi Sad, 2007., 51.
[189] KRŠEV, *Finansijska politika Jugoslavije*, 51.
[190] Još 1920. premijer Nikola Pašić je čak prekorio poslanika SLJS-a Franca Smodeja govoreći mu kako su Slovenci za vrijeme Austro-Ugarske imali dobru državnu upravu, „samo je sada rušite i hoćete da uvedete novu. Vi ćete izgubiti svoju dobru upravu koju vam mi iz Srbije ne možemo nadoknaditi i, posle toga, biće nezadovoljstva. Ja sam ovo pitanje drugačije posmatrao, i mislim da se zakoni trebaju postepeno izjednačavati, tako da se u državnoj upravi ne oseti nikakav administrativni skok, koji bi se kosio s našom državnom upravom“. *Isto*, 110.

provizorija (do donošenja Ustava 1921.) bio da se u reforme ide postepeno, smišljeno i tako da se ne izazovu velika nezadovoljstva i opreke u odnosu središnja državna vlast-lokalna uprava. Ipak, vlada, tj. središnja državna vlast u Beogradu, već tada je insistirala na pravu nadzora nad radom autonomnih pokrajinskih upravnih organa i autonomnih narodnih predstavništava (sabora), nadomještajući pritom u slučaju Hrvatske te Bosne i Hercegovine nadzor državnih organa iz Beča i Budimpešte ususstavljen u doba Austro-Ugarske Monarhije.[191] Dok se središnja državna vlast iz dana u dan sve više učvršćivala i organizirala, tako je i jačala te je sve više ograničavala nadležnost autonomnih pokrajinskih uprava u korist središnje državne administracije. Autonomna predstavništva građana, poput Hrvatskog Sabora, uopće nisu bila sazivana, pa je tako državni centralizam jačao u odnosu na autonomiju pokrajina, „dok nije Vidovdanskim ustavom stekao svoju legalnost".[192]

Odmah po stvaranju Kraljevstva SHS 1918. pojavile su se tendencije stvaranja jednoobrazne države preko izjednačavanja partikularnih zakonodavnih, sudskih i upravnih normi koje su i nakon ujedinjenja ostale na snazi. Iako pozdravljen od svih političkih grupacija, sustavni rad na stvaranju novih zakona, kojim bi se stvorio neki novi, jedinstveni sistem uprave ipak je dugo vremena zapinjao. Unutar jedne SHS države tako su i dalje prevladavala kompaktna područja na kojima je vladalo različito građansko, sudsko, upravno i druga prava, kao i razni oblici upravnih organa.[193]

Vlade pojedinih pokrajina bivše Države SHS, za Sloveniju, Bansku Hrvatsku, Dalmaciju te Bosnu i Hercegovinu, koje je formiralo Narodno vijeće, nastavile su još neko

[191] BEUC, *Povijest institucija*, 331.
[192] *Isto*.
[193] Prvo posebno pravno područje je ono Dalmatinsko-istarsko-slovensko, koje je bilo dio nekadašnjeg austrijskog dijela monarhije. U njemu su vrijedili pravni propisi doneseni od središnjih austrijskih organa poput Carevinskog vijeća, ali i regionalnih sabora, istarskog i dalmatinskog, koji su samostalno donosili određene autonomne odredbe. Od toga pravnog područja u sastav Kraljevine SHS ušlo je područje Dalmacije koje nije pripalo Italiji te kotar Kastav, koji je do 1918. bio u sastavu Istre, a nakon toga u sastavu Ljubljanske oblasti. Međimurje, zajedno s Prekmurjem i Vojvodinom bilo je pravno područje na kojem je važilo mađarsko pravo. Ovdje su i nakon 1918. vrijedili propisi doneseni od Ugarskog sabora i vlade iz Budimpešte, što se osobito očitovalo u specifičnostima građanskog prava u odnosu na ostale krajeve Kraljevstva SHS. Iz ovog pravnog područja u sastav Kraljevine SHS, između ostalog, inkorporirano je Međimurje, tj. kotari Čakovec i Prelog, koji su do 1918. bili u sastavu Ugarske (Zaladske županije). Pravno područje Hrvatske i Slavonije obuhvaćalo je prostor bivše Banovine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Na tom prostoru su 1918. još vrijedile tri vrste partikularnog prava. Prvo je bilo autonomno pravo, tj. zakonski propisi koje su prije 1918. donijeli autonomno Hrvatski sabor i Zemaljska banska vlada (npr. Zakon o kaznenom postupku iz 1875. godine). Zatim su tu vrijedili propisi zajedničkog ugarsko-hrvatskog prava, dakle oni propisi doneseni na zajedničkom saboru u Budimpešti koji bi bili propisano objavljeni u Hrvatskoj (npr. Trgovački zakon iz 1875. godine). Treću, i zadnju skupinu propisa čini tzv. recipirano pravo. Ono je obuhvaćalo one pravne propise koji su bili doneseni nedemokratskim putem i često u odsustvu ustava. Bile su to razne uredbe i patenti od kojih je dobar dio potjecao još iz vremena neoapsolutizma (npr. Kazneni zakonik iz 1852. godine koji je vrijedio na području bivše Hrvatske i Slavonije do 1929. godine). Osim toga u Kraljevini SHS/Jugoslaviji postojala su i druga partikularna pravna područja, poput onih Bosne i Hercegovine, bivše Kraljevine Srbije te Kraljevine Crne Gore. Usp. ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava*, 363-364. te BAJAGIĆ i MILJEVIĆ, „Organizacija nadležnosti ministarstva prosvete Kraljevine SHS", 9.

vrijeme djelovati. U siječnju 1919. one su dale ostavke te su od strane državne vlade imenovane nove pokrajinske vlade. One u svom sastavu više nisu imale povjereništava koja su rješavala pitanja npr. narodne obrane, financija, željeznica, trgovine, obrta i industrije, prehrane, itd. Ovi su poslovi sada potpadali pod neposrednu i isključivu kompetenciju organa određenih od središnje državne vlasti, tj. resornih ministara iz Beograda. Zemaljskoj vladi u Zagrebu tako su ostali samo poslovi iz djelokruga unutarnjih poslova, pravosuđa, bogoštovlja, prosvjete, socijalne politike i narodnog gospodarstva. Povjerenika za socijalnu politiku, šefa građevinske direkcije, šefa odsjeka za prehranu i obnovu zemlje u svakoj pokrajini je posebno imenovao resorni ministar.[194] Na čelu zemaljske vlade u svakoj pokrajini je stajao predsjednik, a u Banskoj Hrvatskoj ban.[195] Ovime se vidi kako su nadležnosti pokrajinskih vlada ponovno ograničene na uske okvire rada, koji su zakonodavno određeni još u doba Austro-Ugarske Monarhije, dok je Budimpeštu kao centar moći samo zamijenio Beograd. Ipak, i ova nadležnost se s vremenom dodatno smanjivala jer je državna vlast počela vršiti direktnu komunikaciju s povjerenicima i nižim upravnim uredima direktno, a ne preko Zemaljske vlade. Isto tako na intervenciju pojedinaca ili stranačkih prvaka poništavala je rješenja donesena od pokrajinskih uprava te je sama počela imenovati i niže činovnike zaposlene u njima. Zbog ovog nastajali su „česti i teški konflikti između zemaljskih vlada i ministarskog savjeta u Beogradu. Središnja državna vlast je za obavljanje određenih poslova od državnog značaja, koje su dotad kratkotrajno obavljale pokrajinske vlade, formirala vlastite ekspoziture. Na taj način su u sjedištima pokrajina, pri zemaljskim vladama, 1919. formirani uredi (tzv. delegacije), koji su bili podređeni neposredno resornom ministarstvu ili jednom odjeljku unutar njega, čime je pokrajinskim upravama oduzeta briga o mnogim važnim poslovima.[196] Velika je komplikacija proizlazila iz toga što nije bila jasno određena hijerarhija, kao ni načini komunikacije delegacija i zemaljskih, tj. pokrajinskih uprava. Već

[194] Izvještaj Zemaljske vlade u Zagrebu komisiji za proučavanje pokrajinskog uređenja od 22. svibnja 1920. AJ, 72-1-2.
[195] BEUC, *Povijest institucija*, 332.
[196] Npr. policijski poslovi na području bivše Banske Hrvatske 1919. odgovarali su posebnom *Odjeljenju za Hrvatsku i Slavoniju* pri MUP-u. Uredi državne vlasti, podređeni direktno ministarstvima u Beogradu, a ne Zemaljskoj vladi, u Banskoj Hrvatskoj bili su npr. *Željeznička direkcija u Zagrebu*, podređena Ministarstvu saobraćaja, *Delegacija Ministarstva financija za Hrvatsku, Slavoniju i Međimurje u Zagrebu*, podređena Ministarstvu financija, *Odjeljak Ministarstva trgovine i industrije u Zagrebu*, podređen istoimenom ministarstvu, *Agrarna direkcija*, podređena Ministarstvu za agrarnu reformu, *Povjereništvo Ministarstva šuma i ruda u Zagrebu*, podređeno istoimenom ministarstvu, *Generalna direkcija voda za Hrvatsku i Slavoniju*, podređena Ministarstvu poljoprivrede i voda, *Građevinska direkcija u Zagrebu*, podređena Ministarstvu građevina, *Zdravstveni odsjek za Hrvatsku, Slavoniju i Međimurje*, podređen Ministarstvu narodnog zdravlja te *Poštansko i brzojavno ravnateljstvo*, podređeno Ministarstvu pošta i telegrafa u Beogradu. *Isto*, 332-334.

1920. učeno je kako „pokrajinska vlada [u Zagrebu] tek iz novina vidi šta je delegacija uradila – i obratno“.[197]

Unatoč ograničenjima rada pokrajinskih uprava, neke od njih su ponešto proširile svoj teritorijalni opseg. Zagrebačka Zemaljska vlada je privremeno preuzela upravu nad nekim područjima koji su ušli u sastav Kraljevstva SHS iz drugih pravnih područja. Od 1918. pa do stvaranja oblasti pod njenom se ingerencijom nalazila Kastavština, otok Krk te Međimurje.[198]

Kao što smo rekli, makar formalno nikad proklamiran, Bakotićev prijedlog zapravo je bio okosnica po kojoj je uprava funkcionirala u vremenu provizorija, tj. od 1. prosinca 1918. godine pa do donošenja Vidovdanskog ustava. Time je ostavljen teritorijalni integritet prijašnjih upravnih organa, makar je svim političkim strankama bilo jasno kako će u cilju izgradnje države i njenih organa morati prije ili kasnije doći do promjena i restrukturiranja uprave. Čini se kako je toga najviše bio svjestan prvi premijer Kraljevstva SHS te kasniji Ministar pripreme za Ustavotvornu skupštinu i izjednačavanje zakona, Stojan Protić. Na njegov zahtjev formirano je 1920. peteročlano povjerenstvo koje je trebalo proučiti zatečeno stanje u administraciji, tj. upravne sustave koji su postojali u raznim krajevima države, te dati prijedlog kako se ono može objediniti. Povjerenstvo su činila petorica poznatih pravnih stručnjaka: Slobodan Jovanović, Ladislav Polić, Kosta Kumanudi, Lazar Marković te Bogumil Vošnjak. Oni su doista putovali u razne krajeve države te se praktično upoznavali sa upravom u njima. Uočili su kako sve pokrajinske uprave u Banskoj Hrvatskoj, Sloveniji te Bosni i Hercegovini stoje pod isključivim nadzorom središnje vlade u Beogradu te nad njima nema sustava ni demokratskog ni upravno-pravnog nadzora. „Ova oskudica nadzora zaslužuje tim više pažnje, što sadašnje pokrajinske vlade ne nose birokratski karakter nego politički. U sve tri pokrajine na čelu vlade stoje prvaci jedne izvesne stranke okruženi većinom svojim jednomišljenicima“.[199] Članovi povjerenstva jasno su uočili i velike razlike između raznih administrativnih sustava, posebno u odnosima pokrajinske uprave prema središnjim državnim vlastima, pa su jasno zaključili kako po svim pokazateljima izlazi „da Hrvatska i Slavonija imaju mnogo samostalniji položaj prema Beogradu nego Bosna, i da je Slovenija stvorila sebi veću samostalnost nego što su je imale u austrijsko vreme one pokrajine iz čijih je delova ona sastavljena“.[200]

[197] Izvještaj komisije za proučavanje pokrajinskog uređenja Ministru pripreme za Ustavotvornu skupštinu i izjednačavanje zakonodavstva Stojanu Protiću od 23. srpnja 1920. AJ, 72-1-2.
[198] Rudolf HORVAT, „Žiteljstvo u Savskoj banovini“, *Novosti*, 11. listopad 1929.
[199] Izvještaj komisije za proučavanje pokrajinskog uređenja Ministru pripreme za Ustavotvornu skupštinu i izjednačavanje zakonodavstva Stojanu Protiću od 23. srpnja 1920. AJ, 72-1-2.
[200] *Isto*.

I u pogledu organizacije nižih upravnih organa vidjele su se razlike između Hrvatske i Slavonije, Slovenije te Bosne i Hercegovine. Na području Hrvatske i Slavonije uprava se dijelila na županije kao upravne i samoupravne jedinice, kotare kao čisto upravne jedinice te općine kao samoupravne jedinice. Slovenija se dijelila na okraje (kotare), kao čisto upravne jedinice te općine kao samoupravne jedinice, a sličnu je podjelu imala i Dalmacija (samo na kotare i općine). Bosna i Hercegovina se dijelila na okruge (županije) kao čisto upravne jedinice, kotare, koji su mogli biti i upravne i samoupravne jedinice (makar u Austru-Ugarsko vrijeme nisu nikad postali samouprave) te općine kao samoupravne jedinice čiji je sistem na području BiH tek trebalo organizirati. Što se tiče samoupravne birokracije procjenjivalo se kako je ona u hrvatskim općinama dobro obrazovana i organizirana, dok je u Bosni nema, a u Sloveniji profesionalni samoupravni kadar postoji samo u gradovima.[201]

Povjerenstvo se raspitivala i kod tadašnjih političara i „predstavnika lokalne birokratije“ (Fran Šuklje, Henrik Steska, Gregor Žerjav), o mogućnostima izjednačenja upravnih sustava u cijeloj državi te su zaključili: „Gotovo je opšte mišljenje da bi se naišlo na velike teškoće, ako bi se htelo odmah, bez ikakvog prelaznog stadiuma, dati svima pokrajinama isto upravno uređenje. Teškoće bi dolazile ne samo otuda što su današnje pokrajine u austrijsko vreme, uživale razne stupnje autonomije, nego i otuda što i danas važe u pokrajinama razna zakonodavstva“. Kako se počelo razmatrati pitanje nove upravne podjele na pokrajine, čini se kako su neki sugovornici, ali i članovi same komisije, imali različita mišljenja na njihovo stvaranje i mogućnosti rada. Više ili manje svi su smatrali kako novoformirane pokrajine, „ako se autonomija ozbiljno želi moraju biti mnogo veće od sadašnjih srpskih okruga. Obično se uzima da bi trebalo da broje između 500.000 i 1,000.000 stanovnika“. Ali čak i uvođenje samouprave u ovako određene pokrajine neki su ocijenili „nepodesnim bar za sadašnje prilike“ jer „za vreme austrijsko u pokrajinama nisu stvorene prave samoupravne navike. Uprava je u glavnom bila u rukama birokratije, i bio bi veliki skok, ako bi se ujedanput prenela sa državnog činovništva na narodne odbore. Bojazan postoji da bi ti odbori uveli u lokalnu upravu partizanstvo i diletantizam [...] Ipak za to niko nije mišljenja da bi se uprava u pokrajinama mogla organizovati na centralističkoj osnovi sa direktnom podređenošću vladi u Beogradu; i kako bi ovaka uprava u opšte govoreći bila dobra, ona bi prema sadanjem stanju bila neizvediva“. Najboljim planom su stoga držali „ostaviti pokrajinsku upravu u rukama lokalne birokratije“, s određenim nadzorom pokrajinskih skupština. Ipak, zahtijevali su donošenje zakona kojim bi se osigurala stalnost,

[201] *Isto*.

samostalnost u radu, nepristranost, pa čak i pravo donošenja autonomnih uredbi i statuta da se neke ideje „prilagode lokalnim prilikama“ od strane onih „koji [stanje] najbolje poznaju“.[202]

Nakon provedenog ujedinjenja pitanje budućeg unutrašnjeg uređenja države postalo je jedno od glavnih političkih pitanja u Kraljevstvu SHS. Iako je povjerenstvo u svom iscrpnom izvještaju vrlo jasno preporučilo da se u sve reforme krene uprave krene postepeno, vodeći računa o naslijeđenim posebnostima te očuvanju, pa čak i proširenju samouprava, kasnije su sve vlade zanemarile ove ideje. Sve su političke grupacije očekivale saziv prvog zajedničkog parlamentarnog tijela koje je trebalo riješiti osnovna pitanja u procesu konačnog „stvaranja države“. Izaslanstvo Narodnog vijeća izdalo je 3. prosinca 1918. iz Beograda priopćenje u kojem je utvrdilo da je provedenim ujedinjenjem Narodno vijeće SHS kao suverena vlast na području bivše Države SHS prestalo postojati.[203] Dana 20. prosinca 1918. stvorena je prva vlada Kraljevstva SHS, a 1. ožujka 1919. sazvano je Privremeno narodno predstavništvo. Ono se sastajalo do listopada 1920. te je zapravo služilo kao provizorno zastupničko tijelo, kojem je glavna zadaća bila osigurati preduvjete za normalan zajednički život naroda jedne države. Pri tome je najvažnije bilo donijeti zakon po kojem će se u Kraljevstvu SHS izvršiti izbor poslanika za Ustavotvornu skupštinu, koja je počela djelovati od kraja 1920. godine.[204]

Valja priznati kako je rad Ustavotvorne skupštine, a još više Narodne skupštine nakon nje, u dobroj mjeri bio opterećen stranačkom netrpeljivošću, što su u nestabilnom političkom okruženju mnoge vlade koristile da zakonske projekte ne dovrše i ne podnesu na potvrdu parlamentarnim organima, već da upravljaju državom pomoću raznih uredbi i naredbi. Zakonodavna aktivnost svih parlamenata bila poremećena, dok je jačala uredbodavna djelatnosti vlade.[205] Doista, za cjelokupno vrijeme postojanja Kraljevine SHS/Jugoslavije vlade su često izigravale parlamentarni sustav i demokratsku trodiobu vlasti. Da stvar bude gora, „kvaliteta“ mnoštva uredbi koja su se donosile bila je niska, a praktični nedostaci u njihovoj provedbi u djelo, kao i njihovo olako formuliranje, postali su osnovne karakteristike uredbodavne politike toga doba.[206] U konačnici ovakav uredbodavni rad vlada davao je pravnom poretku koji se stvarao obilježje nestabilnosti. Dapače, postojao je i sustav po kojem

[202] *Isto*.
[203] ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava*, 296.
[204] Za više o Privremenom narodnom predstavništvu vidi. Neda ENGELSFELD, *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca - Privremeno narodno predstavništvo*, Zagreb, 1989.
[205] „Aktivnost vlade u donošenju uredbi sa zakonodavnom snagom bila je najčešća za vrijeme mirovanja parlamenta, odnosno u razdobljima kad se njegovo zasjedanje odgađalo. Uredbe te vrste mogla je mijenjati ista vlada, čak i resorni ministri, a i sljedeće vlade. Takvo je stanje stvaralo pravnu nesigurnost i krnjilo autoritet državne vlasti. Ulazeći u nadležnost zakonodavca, upravna je vlast [...] prisvajala vlast Privremenog narodnog predstavništva“. ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava*, 304-305.
[206] PETROVIĆ, *Jugoslavensko međuratno društvo*, 83.

su one mnoge važne odredbe uključivale u proračune koji su parlamentarna tijela morala odobriti svake godine. Kako su državni proračuni imali snagu zakona, za njih se koristio naziv Financijski zakon. Podnoseći na potvrdu nacrte proračuna u zadnji čas prije isteka rokova te uključujući u njih mnoge odredbe koje su derogirale postojeće pravne propise i/ili davale vladi izvanredne ovlasti financijski su zakoni služili „kao zbornik u koji su ministri unosili sve odredbe kojima su željeli da pridodaju snagu zakona“.[207] Ionako krhki parlamentarizam bio je ograničen zadiranjem vlade i vladara, dok je, bez obzira na liberalno postavljen ustav i neke od zakona koji su ga pratili, „svaki vid ustavne slobode bio je prožet nevidljivim ili sitnim ogradama koje su u određenim uslovima stupale na snagu anulirajući osnovna prava građana“.[208] Uz to, na neke zastupnike je vlada, ali i sama Skupština, vršila neustavne pritiske, poput protupravnog odlaganja skupštinskih sjednica, ukidanja komunističkih mandata, odugovlačenja s verificiranjem mandata HRSS-a, itd.[209]

Dok su se pretežito hrvatske, slovenske i muslimanske stranke u dobroj mjeri borile za što širu decentralizaciju ili autonomiju, dvije najjače parlamentarne stranke, Narodna radikalna stranka (dalje: NRS) i Demokratska stranka (dalje: DS), obje pretežito srpskog karaktera, tokom 1920-ih ocjenjuju pojam federalizma kao antidržavni, držeći da on potkopava temelje države.[210] Čak i oni pristaše tih i drugih srpskih stranaka nisu vidjeli rješenja kako bi se mogle stvoriti (kon)federalne jedinice u jednoj državi, pogotovo jer je velik dio Srba bio naseljen u krajevima koji prije Prvog svjetskog rata nisu bili dijelovi Kraljevine Srbije. Jasno je bilo da „kada bi se formirale takve jedinice u granicama «istorijskih pokrajina», onda bi Srbi bili pocepani, razbijeni i majorizirani u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Vojvodini“.[211] Stoga su se zalagali za koncept unitarne države, dopuštajući

[207] Središnja državna vlast je zapravo tako zloupotrebljavala temeljne godišnje proračunske propise, koji su izdavani u formi zakona te su po svojoj važnosti spadali u najvažnije zakone koje se donosilo na godišnjoj bazi. U gotove proračune, koji su nakon izglasavanja ostajali financijski zakon, bile su umetnute mnoge privremene odredbe koje nisu imale veze s financijama. Takve su odredbe obično privremeno davale ovlaštenja pojedinom ministarstvu da u određenom kraćem vremenskom razdoblju, koje nije trebalo prelaziti proračunsku godinu, po vlastitom nahođenju uredbama regulira pojedina pitanja, bez odgovornosti Narodnoj skupštini ili tek uz potrebu za naknadnom potvrdom parlamentarnog tijela. Kako je bio običaj i od 1921. do 1928., kao i od 1931. do 1939. da se proračun podnosi parlamentarnim tijelima nekoliko dana prije nego što bi trebao početi vrijediti, time su se zastupnici (i senatori) nalazili u nezgodnoj poziciji, jer se bez pravih rasprava proračun mogao samo prihvatiti ili odbaciti. A glasovanje protiv proračuna shvaćalo se kao izraz stranačke (i režimske) nelojalnosti. Živko AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji: Godišnji izvještaji Britanskog poslanstva u Beogradu 1921-1938*, vol. II., Zagreb, 1986., 572.
[208] PETROVIĆ, *Jugoslavensko međuratno društvo*, 138.
[209] BAČIĆ, „O problematici podjele vlasti“, 435.
[210] ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava*, 323.
[211] Branislav GLIGORIJEVIĆ, „Unutrašnje (administrativne) granice Jugoslavije između dva svjetska rata 1918.-1941.“, *Istorija 20. veka*, vol. 1-2, Beograd, 1992., 28.; Za više o prihvaćanju, odnosno neprihvaćanju jugoslavenske ideje, u smislu one preko koje se ostvaruju srpski interesi, vidi: Nikola DUGANDŽIJA, *Jugoslavenstvo*, Beograd, 1986., 86-100.

mogućnost jače lokalne autonomije, ali takve koja nije u suprotnosti s intencijama države. Vjerovali su da se država mora stvoriti tako da se veća vlast prenese na središnje državne organe, dok im regionalni i lokalni organi, bar dok traje izgradnja države, ne smiju konkurirati niti biti centri stvaranja nekih budućih federalnih cjelina, već eventualno mogu služiti kao korektiv pretjerane državne centralizacije.[212] Neki od predstavnika NRS i DS, koji su ujedno bili i glavni faktori u svim vladama do kraja 1928. godine, možda su na osobnoj razini iskreno vjerovali da jedino jedinstvena država može biti i jaka država.[213] Ipak, mogu se postaviti pitanja u kojoj su mjeri oni nakon 1918. shvaćali novostvorenu državu kao ostvarenje sna o svim Srbima u jednoj državi, proširenju srpskih teritorija te da li su zahtijevali srpski primat u zakonodavstvu, upravi i sudstvu. U konačnici, prema radikalima i demokratima upravo je ideja državnog i narodnog jedinstva Srba, Hrvata i Slovenaca zahtijevala ukidanje ranije formiranih autonomnih pokrajina na područjima koji su u zajedničku državu ušla iz Austro-Ugarske Monarhije. Ove „historijske pokrajine“, kao potencijalni izvor nacionalnog separatizma, morale su se likvidirati.[214]

S time da je reforma potrebna slagali su se i neki pravni stručnjaci i političari koji su u prethodnom razdoblju djelovali u Austro-Ugarskoj Monarhiji, tim više jer se upravni i samoupravni organi u razdoblju do 1918. nisu razvili u smjeru supsidijarnosti i pravog nadzora građana nad radom organa koji formalno rade za njihovo dobro u jednoj multinacionalnoj državi koja još nije bila potpuno prekinula s nasljeđima feudalizma, nadmoći centra nad periferijom, prvenstvu vojske i civilne birokracije nad demokracijom, ograničenim izbornom pravom te supremacijom njemačkog i mađarskog nad ostalim stanovništvom.[215]Makar je Ugarskom-Hrvatskom nagodbom i drugim zakonskim aktima prostor Banske Hrvatske imao određenu, prilično ograničenu unutarnju autonomiju, ipak se pokazalo kako će se poslije provedenog ujedinjenja, a pogotovo nakon donošenja Vidovdanskog ustava 1921., raditi na njezinom potpunom nestajanju – sve pod egidom stvaranja jake, jednoobrazne države jednog troimenog, srpsko-hrvatsko-slovenačkog naroda.[216]

---

[212] Nadežda JOVANOVIĆ, *Politički sukobi u Jugoslaviji 1925-1928*, Beograd, 1974., 181-182.; Slobodan JOVANOVIĆ, „Kraljevina SHS“, *Političke i pravne rasprave I-III* [reprint], Beograd, 1990., 430-431.
[213] SEKELJ, „Diktatur und die jugoslawische politische Gemeinschaft“, 503.
[214] ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava*, 323.; BEUC, *Povijest institucija*, 362.
[215] Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1978*., Beograd, 1980., 30.
[216] Ivo PILAR, *Uvijek iznova Srbija*, Zagreb, 1997., 49-50.; Svetozar Pribićević je početkom 1930-ih objašnjavao Miroslavu Krleži kako su „Hrvati kao nacija, u okviru državnog ujedinjenja 1918., izgubili sve atribute svoje državnosti. [...] Ti atributi bili su doduše dekorativni, no ipak, stoljećima usprkos, oni su se očuvali kao preživjeli relikti i simboli jedne slobode koja je bila negacija svake demokratske slobode, ali kao državnopravna draperija ipak nije bila lišena svake političke stvarnosti: kruna kao znamen suvereniteta, barjaci, grbovi, vojska, autonomija... Iz bilo kakvog hrvatskog današnjeg konzervativnog aspekta, Hrvatima se ne može

Već u doba rasprava oko donošenja prvog Ustava Kraljevine SHS neki su političari zastupali tezu da državu treba upravno razdijeliti ne na mnoštvo oblasti, već na manji broj autonomnih jedinica koje bi bile formirane oko starih pokrajinskih samoupravnih jezgri. Tako je Ante Trumbić kritizirao nacrt kasnije prihvaćenog Vidovdanskog ustava navodeći, između ostalog, da bi se administrativno delegiranje poslova i vlasti trebalo povjeriti manjem broju upravnih jedinica. „Taj bi se broj morao ograničiti na minimum i teritorijalna podjela izvršiti oko naših glavnih centara, kojima gravitira širi interes slojeva našega naroda i naših krajeva. Stvarajući veštački mnogo upravnih centara, slabi se efektivna snaga državne uprave i državnog poslovanja“.[217] Trumbić se zapravo zalagao za ostanak postojećih pokrajinskih uprava te njihovo pretvaranje u upravne jedinice putem decentralizacije vlasti. S druge strane nacrt ustava Narodnog kluba 1921. predlagao je podjelu na šest pokrajina, a prijedlog Josipa Smodlake je dijelio državu na 12 jedinica određenih prema gospodarskim, zemljopisnim i prometnim kriterijima.[218] I prvi premijer zajedničke države, Stojan Protić, u svom nacrtu ustava 1920. predlagao je podjelu na osam pokrajina.[219] Na kraju je ipak ustavom provedena unutarnja podjela države na 33 oblasti, koju je najviše forsirala NRS i njen tadašnji vođa Nikola Pašić.

Ideja centralizma kao glavnog elementa potrebnog za unutrašnju koheziju, ali i stvaranje čvrstih državnih granica, bila je glavna nit vodilja iza prvog državnog ustava. Dana 28. lipnja 1921. godine proglašen je Ustav Kraljevine SHS, koji je po danu na koji je proglašen dobio općepoznati naziv *Vidovdanski ustav*. Njime je država postavljena na načela centralizma i unitarizma, a ustavom je najviše prava dano – vladaru.[220] Ustav nosi obilježja

---

dokazati da u Austriji nisu živjeli u Kraljevini Hrvatskoj, a danas da nisu satrapija kojom vladaju najanonimniji šefovi kabineta“. Miroslav KRLEŽA, *Dnevnik 1933-42*, Sarajevo, 1977., 24.

[217] Ante TRUMBIĆ, *Govor d-r Ante Trumbića u sednici Ustavotvorne skupštine u Beogradu 23. i 25. aprila 1921.*, Beograd, 1921., 57.

[218] ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava*, 314-317.

[219] Pokrajine su trebale biti Srbija, Stara Srbija s Makedonijom, Hrvatska i Slavonija s Rijekom, Istrom i Međimurjem, Bosna, Crna Gora s Hercegovinom, Bokom i Primorjem, Dalmacija, Srijem s Bačkom, Banat te Slovenija s Prekmurjem. Protić je opravdavao ovakvu podjelu navodeći primjere nekih drugih europskih zemalja. Istakao je unutarnju podjelu Belgije na deset pokrajini, Nizozemske na jedanaest te Italije na šesnaest oblasti uz podatke o površini i stanovništvu upravnih jedinica u tim zemljama. § 4. Ustavnog nacrta Stojana Protića, *Nacrt ustava po predlogu Stojana M. Protića*, Beograd, 1920., 1-2.

[220] Prije svega oni su vidljivi u odjeljku ustava koji se bavi vlastima u državi. Ustavom je definirano „zakonodavnu vlast vrše kralj i Narodna skupština zajednički“, a „upravnu vlast vrši kralj preko odgovornih ministara, po odredbama ovog ustava“. „Sudsku vlast vrše sudovi. Njihove presude i rešenja izriču se i izvršuju u ime Kralja na osnovu zakona“. Nadalje, vladaru je ustavom bilo zajamčeno pravo potvrde i potpisa svih zakona u državi, bez čega oni nisu bili pravovaljani, te pravo postavljanja državnih činovnika i vojnih časnika, koje je ipak bilo drugim zakonima ograničeno na postavljanje samo viših činovnika i časnika. Osim sveg ovog kralj je bio taj koji je naređivao sazivanje i raspuštanje Narodne skupštine kao najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tijela u državi. Time je položaj vladara u državi postao neprikosnoven. § 45-52. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 16.

unitarizma i centralizma.[221] Vlada je bila najviša instanca što se tiče raznih grana uprave u državi, a njezina je vlast načelno ležala više u upravnom uredbenom i naredbodavnom generiranju rješenja za generalna pitanja u određenom resoru od svakodnevnog rješavanja raznih akata. Praktični posao rješavanja upravnih poslova trebao je biti prebačen na niže upravne i samoupravne organe.

U stvaranju ovakvog sustava istakle su se NRS i DS, koje su u Ustavotvornoj skupštini, uz pomoć manjih političkih grupacija, uspjele jedva nadpolovičnom većinom, a uz opstrukciju predstavnika hrvatskih i slovenskih stranaka, „progurati" ovakav Ustav. Na njega su se nadovezivali svi poslije njega doneseni zakoni, pa možemo reći kako je upravo Vidovdanski ustav obilježio cjelokupni državni sustav barem kroz idućih sedam i pol godina. Ovaj sustav nije osigurao Kraljevini SHS politički mir, već je u nadolazećim godinama iznio još više na vidjelo sve proturječnosti koje su postale vidljive nakon stvaranja zajedničke države.[222] Žestoko kritiziran takav sustav vlasti formalno je pokopan tek kada je vladar, Aleksandar I. Karađorđević, 6. siječnja 1929. suspendirao Ustav te proglasio svoju osobnu diktaturu.

Na temeljima centralizma Vidovdanski ustav je predviđao da se ususstave i hijerarhijski slože sve razine vlasti u državi, čime se radni opseg svake od njih trebao postaviti u čvrsto određene okvire. Prema Ustavu Kraljevine SHS iz 1921. upravni poslovi su se na državnom teritoriju rješavali, od viših prema nižim organima, „po oblastima, okruzima, srezovima i opštinama. Podela na oblasti vrši se zakonom prema prirodnim, socijalnim i ekonomskim prilikama. Jedna oblast može imati najviše 800.000 stanovnika".[223] Ustav je propisivao osnovna načela državnog nadzora i upravnog postupka, ustanovljivanja državnih

[221] Upravna vlast je prema ustavu 1921. postavljena u čvrste hijerarhijske strukture. Ministarski savjet, tj. vlada, bio je neposredno pod vladarom koji je imenovao ministra predsjednika, tj. premijera, kao i same ministre, koji su upravljali pojedinim granama državne uprave. Ministri su bili odgovorni za svoj rad vladaru i Narodnoj skupštini. U praksi je vladar, a ne narod, bio taj o kojem je ovisilo postojanje vlada. Jedna od najvećih upravnih ovlasti vlada je ležala u mogućnosti izdavanja uredbi sa zakonskom snagom, koje su se donosile na temelju postojećih zakona i ustava. Makar je karakter uredbi trebao biti prijelaznog tipa, te je sam Ustav spominjao kako ih Narodna skupština može u cjelini odbaciti ili djelomično revidirati, ipak se događalo da se upravo temeljem uredbi vlada u državi. § 94. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 26-27.

[222] STANKOVIĆ, „Administrativna podela Kraljevine SHS", 33.

[223] § 95. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 27.; Posebni odbor Ustavotvorne skupštine, koji je i prihvatio Vidovdanski ustav, u njegov prvotni prijedlog je uveo tek manje izmjene. Ovaj odbor, u kojem su članovi NRS i DS imali većinu, „nije mogao da primi podelu Kraljevine prema istorijskim momentima i u težnji da ostvari kompaktnost i jedinstvo države. Odbor je stao na gledište da oblasti ne mogu biti suviše velike". On je iz konačnog teksta Ustava pomakao maksimum stanovnika sa 700.000 na 800.000 te maknuo odredbu o minimumu od 200.000 stanovnika potrebnih za formiranje oblasti. Ovo je davalo više slobode budućem zakonodavcu, ali ga vezujući da podjelu oblasti izvrši prema „prirodnim, socijalnim i ekonomskim prilikama", što je bila prilično nedefinirana formulacija, koja se mogla vrlo široko tumačiti. *Izveštaj ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine o nacrtu ustava i tekst ustava, kako je primljen u ustavnom odboru*, Beograd, 1921., 16.

ureda te je propisivao kako će se pitanje prava i obveza, primanja i otpuštanja državnih službenika riješiti posebnim zakonom.[224] U vidovdanskom sustavu upravljanja državni upravni organi dobili su na moći. Veliki župani i kotarski poglavari, kao voditelji cjelokupne državne uprave na određenim područjima, imali su velika poslovna zaduženja i još veće ovlasti u njihovom provođenju.

Vidovdanski ustav iz 1921. pratilo je mnoštvo zakona kojima je izgrađen novi centralistički sustav vlasti. Dana 26. travnja 1922. predstavlja svojevrsnu prekretnicu jer su tada proglašena dva važna zakona (*Zakon o općoj upravi* i *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*) te jedna uredba (*Uredba o podjeli zemlje na oblasti*) kojima je propisana je institucionalna organizacija državne uprave u Kraljevini SHS. Zakon o općoj upravi (dalje: ZOU) bio je prvi državni zakon koji je trebao objediniti dotad šaroliku i razdijeljenu upravu i odrediti njene opće postulate.[225] Nakon određivanja broja ministarstava te njihova djelokruga rada, ZOU je trebao odrediti upravne organe koji će na terenu raditi s narodom i faktički obavljati upravne poslove.

Dotadašnja praksa po kojoj je svako ministarstvo imalo svoje područne organe, po zakonu je trebala biti zamijenjena idejom da se ovo organizacijsko rastrojstvo objedini te po načelima birokratskog centralizma reformiraju i stvore jedinstveni, jeftiniji, ali multifunkcionalniji uredi (oblasti, kotari), koji bi u jednom mjestu obavljali šaroliku poslovnu djelatnost uprave. U ujedinjene poslove *opće državne uprave* su spadale nadležnosti iz ministarstava unutrašnjih poslova, prosvjete, agrarne reforme, poljoprivrede i voda, građevina, trgovine i industrije, vjera, socijalne politike i narodnog zdravlja te šuma i ruda, „ukoliko se nisu odnosila na upravu državnim domenama“.[226]

ZOU, kojim je propisana jasna hijerarhija i centralizacija upravnog aparata, bio je samo osnova za uređenje uprave. On je „upravnu organizaciju utvrdio u konciznoj formi i samo po glavnim načelima, računajući sa dovoljnom verziranošću i sposobnošću upravnog osoblja, kome se izvršenje zakona povjerilo“.[227]

Poslove opće uprave, po zakonima, uputstvima viših vlasti te pod nadzorom nadležnih ministara, prema ZOU, vršili su u oblasti oblasni veliki župan, a u kotaru (srezu) kotarski

[224] § 101-108. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 29-31.
[225] „Predlog zakona o opštoj upravi – Obrazloženje“, AJ, 72-7-13.
[226] § 1. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 29.; Prema tome, u poslove opće uprave nisu spadale nadležnosti ministarstava vanjskih poslova, vojske, pravde, izjednačavanja zakona, pošta i telegrafa te šuma i ruda u pogledu upravljanja državnim šumskim i rudarskim dobrima, koje je središnja državna vlast zadržala za sebe.
[227] Otmar PIRKMAJER, „Zakon o unutrašnjoj upravi“, *Policija*, god. XVI., br. 13-14., Beograd, 1929., 579.

poglavari kao izravni predstavnici središnje državne vlasti u tim jedinicama.[228] Ipak, dok se s jedne strane radilo o dekoncentraciji poslova s državne na lokalnu razinu, isto se vrijeme vršila koncentracija raznih državnih ovlasti u jedne ruke – velikog župana ili kotarskog poglavara. Ministri su, prema zakonu o općoj upravi, bili zaduženi da sudjeluju u organizaciji upravnih vlasti te da vode poslove koji su zakonodavno ostavljeni u njihovoj neposrednoj nadležnosti. Uz to imali su pravo „vrhovnog vodstva" cjelokupne administracije te „vrhovnog nadzora" nad radom upravnih vlasti i organa.[229] Ipak, oni su se ponekad protupravno izravno miješali u razne, često sitne predmete koje su rješavali podređeni im organi, čime je jačala centralizacija.[230]

Državna vlast predviđala je stvaranje oblasti, ali prvenstveno kao upravnih ekspozitura viših razina državne vlasti. U njima su trebali raditi od države postavljeni službenici, a glavna osoba u upravi bio je *veliki župan*, koji nije bio činovnik, već prije politički dužnosnik. Za velikog župana mogao je biti postavljen samo diplomirani pravnik sa minimalno 15 godina provedenih u državnoj službi.[231] Imenovan je bio ukazom potpisanim od kralja, na prijedlog Ministra unutrašnjih poslova, a uz suglasnost cjelokupne vlade.[232] Ipak, ponekad je središnja državna vlast protuzakonito postavljala osobe od svog (političkog) povjerenja, a bez potrebne stručnosti i kvalifikacija na mjesto velikog župana.[233]

Ovlasti velikog župana su definitivno bile one visokog državnog službenika koji je za svoj posao bio odgovoran vladi.[234] U slučaju spriječenosti njih su mogli zamjenjivati po rangu najstariji pravni referenti određene oblasne uprave.[235] Veliki župan bio odgovoran svakom ministru u čijem se resoru pojedini mu dodijeljeni posao nalazi.[236] S druge strane on je bio i „politički predstavnik vlade; on predstavlja vladu i prema oblasnoj samoupravi".[237] Pitanje nadležnosti velikog župana u pogledu poslova u zakonu je određeno negativno – u nju su

[228] § 2. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 29.
[229] § 11. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 37.
[230] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 265.
[231] § 13. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 39.
[232] § 98. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 29.; Veliki župan je, prema Ustavu iz 1921., bio „vrhovni starešina opšte državne administracije u oblasti, u koliko po zakonu ne postoje za naročite poslove državne uprave posebna nadleštva za jednu ili više oblasti". Iako je županija kao teritorijalna jedinica prestala postojati, određeni pravnopovijesni kontinuitet možemo vidjeti samo u nazivu velikog župana kao rukovodioca nove upravne jedinice koja joj je zauzela mjesto.
[233] Poznati primjer je onaj pukovnika Vojina Maksimovića, kojeg je vladar kao aktivno vojno lice protupravno postavio u prosincu 1928. na čelo Zagrebačke oblasti, sa svrhom obuzdavanja Oblasne skupštine te oblasti. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, 360.
[234] KOPRIĆ, „Razvoj lokalne samouprave", 174.
[235] § 14. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 40.
[236] § 6. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 31-32.
[237] § 7. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 35.

ulazili svi oni poslovi opće uprave koji nisu spadali u nadležnost kotarskih vlasti, a s druge strane sve ono što nije zadržano u neposrednoj nadležnosti ministarstava.[238]

Kotarski poglavari bili su neposredni vršioci opće upravne vlasti na teritoriju kotara kao najniže državne upravne jedinice. Područje kotara obično je obuhvaćalo nekoliko upravnih općina. Po zakonu kotarskim poglavarom mogao je biti imenovan samo diplomirani pravnik s minimalno osam godina državne službe.[239] Poslove koji su im stavljeni u nadležnost obavljali su pod nadzorom velikog župana.[240]

Veliki župani i kotarski poglavari obavljali su poslove iz vlastite nadležnosti samostalno, te su za njih osobno odgovarali, ali uz dovoljan broj stručnih referenata koji su obavljali poslove po njihovim nadzorom i uputstvima. Sanitetski, tehnički, prosvjetni, veterinarski, ekonomski, šumarski i drugi referenti, kao i drugo potrebno stručno osoblje, bili su samo u davanju mišljenja te tehničkom poslovanju samostalni.[241] Dakle, veliki župan ili kotarski poglavar svojim su potpisom morali jamčiti da se s rješenjima tog stručnog kadra krene u provedbu. Referenti su bili školovana i stručna lica za obavljanje pojedinih poslova. Veliki župani i kotarski poglavari, kao rukovodioci uprave, nisu morali u tančine poznavati sve struke koje su stavljene njima u nadležnost, ali su bili odgovorni da se donese najbolja moguća odluka, utemeljena u zakonu te ista sprovede u djelo.

Što se tiče faktičnog obavljanja poslova, veliki župan je mogao samostalno odlučivati o njihovoj organizacijskoj raspodjeli, tj. stvarati urede, te iz kadra činovništva koje mu je na raspolaganju dodjeljivati im službenike potrebne da se ti određeni poslovi obave.[242] Tako su organizirana odjeljenja i ispod njih odsjeci, čiji je broj varirao od oblasti do oblasti.[243] Broj službenika zaposlenih pri oblastima je također varirao od oblasti do oblasti. U jednoj brošuri spominje se kako je na radu u sjedištu Primorske-krajiške oblasti, Karlovcu, sredinom 1927. bilo 125 oblasnih činovnika svih kategorija, dok je Zagrebačka oblast imala nesumnjivo više službenika.[244]

---

[238] § 10. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 36-37.
[239] § 21-22. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 44-45.
[240] § 18. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 43.
[241] § 3. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 30.
[242] § 8. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 35.
[243] Veliki župan Zagrebačke oblasti imao je ovako organiziran upravni aparat: Predsjednički ured (kabinet velikog župana), Upravno odjeljenje, Redarstveno odjeljenje, Odjeljenje za vjere, Poljoprivredno, Šumarsko, Zadružno, Agrarno-pravno, Hidrotehničko, Veterinarsko, Sanitetsko, Financijsko odjeljenje, Odjeljenje za trgovinu i industriju te Odjel za socijalnu skrb. Susjedna, Primorsko-krajiška oblast imala je samo šest odjeljenja: Upravno, Prosvjetno, Poljoprivredno, Šumarsko, Sanitetsko odjeljenje te računovodstvo. Usp. BEUC, *Povijest institucija*, 354-355. te Rajka BUĆIN, *Klasifikacijski sustavi u spisovodstvu uprave u Hrvatskoj: Povijesni razvoj i suvremene tendencije* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2012., 128.
[244] *Karlovac kao sjedište Primorsko-krajiške oblasti*, Karlovac, 1927., 15.

Makar je Vidovdanski ustav privremeno zadržavao dotadašnje niže upravne jedinice (gradske i seoske općine, srezove te okruge koji su postojali u Kraljevini Srbiji), ipak je vidljivo kako je trebalo doći do stvaranja Oblasti kao novostvorenih najviših upravnih jedinica određenih širih, regionalnih područja.[245] Makar je ona bila zagarantirana Ustavom i *Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi* iz 1922., oblasna samouprava je uvedena tek početkom 1927., poslije provođenja prvih (i posljednjih) oblasnih izbora.[246] Isti zakon je 1922. rješavao je pitanje i kotarske (sreske) samouprave, makar valja naglasiti da nikada nisu održani nikakvi izbori na kotarskoj razini te tako kotarska samouprava nije provedena u praksi.[247] Osim oblasne i kotarske, Vidovdanski ustav je govorio i o općinskoj samoupravi u gradskim i seoskim općinama, koju je izjednačavanjem poslovnog djelokruga, načina biranja predstavnika građana, financiranja, itd. također trebalo zakonodavno dodatno objediniti na razini cijele države.

Iz podkonteksta Vidovdanskog ustava i zakonodavstva koje ga je pratilo jasno se vidi politika centralizma i unitarizma u kojoj je vladar i njegov službeni potpis služio kao osigurač da uprava provodi ideje koje vladajući državni vrh njoj nametne. Iako je po Vidovdanskom ustavu u svojoj shemi država bila decentralizirana podjelom na oblasti, kotare, gradove i općine, ipak je jasno vidljivo kako su po direktivama i nalozima viših državnih vlasti, poimence kralja Aleksandra I. te tadašnjih demokratskih i radikalskih vlada, državni upravni organi već tada ustavljeni u centralističke okvire rada. Tako se državni vrh bez demokratskog konsenzusa uključio u proces izgradnje jednoobrazne centralizirane države, za što mu je bilo potrebno uvesti novu teritorijalizacijsku politiku, kojom bi unutar svojih granica stvorio jasne sisteme preko kojih može održavati red i mir te se boriti protiv pravih ili izmišljenih protivnika države.[248]

Nakon proglašenja Vidovdanskog ustava postavilo se pitanje transformacije dotadašnjih vlasti u novi, centralistički sustav upravljanja. Državna vlast je shvaćala kako će to ipak biti zahtjevniji i dugotrajniji posao, pogotovo jer je dodatnim zakonodavstvom trebalo riješiti zadatke postavljene u Ustavu, kao npr. odrediti točno teritorijalno ustrojstvo novih upravnih jedinica, jasnije razlučiti upravne od samoupravnih poslova na raznim razinama,

[245] Okruzi, kao regionalne upravne jedinice koje su postojale na području negdašnje Kraljevine Srbije od sredine 19. st. ubrzo su rasformirani te su njihove funkcije počele preuzimati oblasti po svom stvaranju. KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 54.
[246] Usp. § 96. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 27. te „Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi“, *Uredba o podeli zemlje na oblasti*, Split, 1922.
[247] Usp.: „Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi“, *Uredba o podeli zemlje na oblasti*, Split, 1922. i KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 55.
[248] Milan PODUNAVAC, „Izgradnja moderne države i nacije: Balkanska perspektiva“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, vol. I., Beograd, 2007., 84.

izvršiti prilagodbe činovništva na cijelom državnom području novom sustavu vlasti, itd. Odmah poslije donošenja Vidovdanskog ustava na području nekadašnje Banske Hrvatske ugašena je Zemaljska vlada u Zagrebu kao dotad najviši upravni organ. Njene je poslove u srpnju 1921., na temelju § 134. Ustava, preuzela *Pokrajinska uprava za Hrvatsku i Slavoniju* kao privremena vlast, do konačne podjele zemlje na oblasti te početka funkcioniranja oblasnih vlasti.[249] Na pojavnoj razini može se reći da je došlo samo do preimenovanja dotadašnje Zemaljske vlade i njenih ureda u Pokrajinsku upravu, čime je jasno maknut iz naziva jedne jedinice vlasti posebni državotvorni karakter. Iz Zemaljske vlade je zadržano činovništvo, nadležnosti vlasti te poslovni djelokrug, ali je ukinuta funkcija bana, „koja je u stvari svojom mnogostoljetnom tradicijom najviše podsjećala na nekada samostalnu izvršnu i sudsku vlast na području Hrvatske i Slavonije".[250] Na čelu Pokrajinske uprave stajao je od srpnja 1921. pokrajinski namjesnik, imenovan od vladara, a upravne poslove u njoj su obavljali voditelji (šefovi) odjela. Oni više nisu bili, kao u doba Austro-Ugarske, stranački, tj. politički dužnosnici, već su bili pravi činovnici, svojim statusom (i napredovanjem ili nazadovanjem u službi) puno više vezani uz središnju državnu vlast. Ipak, teško je tvrditi da bi na ovako odgovorne funkcije bile postavljene osobe koje ne bi uživale političko povjerenje određenog ministara ili premijera, tim više jer je njihovo imenovanje moralo biti potpisano od vladara. Pokrajinska uprava bila je podijeljena na šest odjeljenja: Predsjedništvo Pokrajinske uprave, Odjeljenje za unutarnje poslove, Odjeljenje za prosvjetu i vjeru, Odjeljenje za pravosuđe, Odjeljenje za narodno gospodarstvo te Odjeljenje za socijalnu skrb. U vršenju poslova pokrajinska je uprava bila pod neposrednim nadzorom MUP-a i drugih ministarstava, čiji su poslovi bili prebačeni na nju, tim više jer je od sada postala nadređena za urede pojedinih ministarstava koji su osnovani na području Banske Hrvatske po ujedinjenju, a koji su dotad bili podređeni direktno ministarstvima [251]

U radu pokrajinskih uprava rano su se vidjele tendencije centralizma, što se posebno očitovalo u izboru osoba koje su državne vlade postavljale na čelo Zemaljske vlade i Pokrajinske uprave kao njenog slijednika. Od 1918. pa do 1921. položaj bana i podbana zauzimale su osobe bliske politici centralizma i unitarizma, obično bliske samom Svetozaru Pribićeviću, poput Ivana Palečeka, Tomislava Tomljenovića (u dva navrata), Matka Laginje, Teodora Bošnjaka, Srđana Budisavljevića i Franka Potočnjaka.[252] Nakon proglašenja Vidovdanskog ustava i formiranja Pokrajinske vlade u Zagrebu na dužnosti Pokrajinskog

[249] § 134. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 40.
[250]Usp. BEUC, *Povijest institucija*, 338.; BUĆIN, *Klasifikacijski sustavi*, 126.
[251] BEUC, *Povijest institucija*, 339.
[252] JANJATOVĆ, „Karađorđevićevska centralizacija", 59-60.

namjesnika našli su se Juraj Demetrović, član DS-a, kojeg je zamijenio kandidat NRS-a Ernest Čimić, dotadašnji član Hrvatske zajednice.[253] I kasnije će se ne čelu pokrajinskih uprava, kao i oblasti koje su ih zamijenile, postavljati isključivo osobe koje su imale političku potporu DS-a (npr. Ivo Zuccon i Gavro Gojković u Pokrajinskoj upravi u Zagrebu) ili NRS-a (npr. Vasa Isailović i Dragutin Todorović u Srijemskoj oblasti), kao političkih grupacija u državi koje su stvarale sve vlade do 1928., ali koje su bile i jaki zagovornici centralizirane i jedinstvene države. I na nižim upravnim razinama bio je bitan politički ključ, pa su posao i napredovanje češće dobivali službenici koji nisu podržavali prohrvatsku oporbu, čime je središnja državna vlast željela osigurati da se njene naredbe provode.[254] Od ujedinjenja pa do 1925. na čelu županija na području nekadašnje Banske Hrvatske nalazile su se osobe postavljene od središnjeg državne vlasti, dok se županijske skupštine nisu sastajale. Ali često su i na čelo županija postavljene nečinovnike (župane) znali mijenjati činovnici s titulom upravitelja, kao komesari županijske uprave i samouprave. Godine 1924. tako je na čelu Ličko-krbavske županije bio županijski tajnik Nikola Stilinović kao upravitelj, Modruško-riječke vladin tajnik Milan Jakšić, Požeške odsječni savjetnik Mihajlo Bogdanović-Tomić, a Zagrebačke banski savjetnik Milan Bosanac.[255]

II. 3. Lokalna samouprava do 1929.

U ovom poglavlju pokušat ćemo detektirati koje su se promjene dogodile u funkcioniranju lokalne samouprave nakon državnog ujedinjenja, s posebnim naglaskom na mogućnosti rada tih istih jedinica, kao i mogućnosti pristupa građana u strukture moći na toj, najnižoj samoupravnoj razini. Poslije provedenog ujedinjenja uprava se nije samo mijenjala na državnoj razini, već su se javili glasovi o potrebi promjena i na lokalnom nivou. Tako su već na kraju prve godine postojanja zajedničke države neke općine odlukom vladara, a na prijedlog ministra unutrašnjih poslova, stvorene neke nove samoupravne jedinice.[256] Nakon ukinuća zagrebačke Pokrajinske uprave, sva njena prava vezana uz promjene odnosa

[253] *Isto*, 63.
[254] *Isto*, 66-68.
[255] *Almanah Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Vol. II., Zagreb, 1924., 109-110.
[256] Npr. koncem listopada 1919. dotadašnje općine Vukovar i Sušak dignute na rang gradova i to u smislu spomenutog Zakona o ustrojstvu gradskih općina iz 1895. godine. Isto tako je došlo do odvaja ja pojedinih mjesta iz sastava određenih općina i stvaranja posebnih općina. Tako je na temelju zaključaka upravnog odbora Zagrebačke županije Zemaljska vlada svojom naredbom 7. veljače 1921. dozvolila oformljivanje općina Markuševec i Gračani, koje su istupile iz sastava općine Šestine. Usp. Rješenje o proglašenju Vukovara i Sušaka gradovima. *NN*, 24. studeni 1919. te „Naredba kr. hrv.-slav. Zemaljske vlade, povjereništva za unutarnje poslove“, *NN*, 18. veljače 1921.

samoupravnih jedinica prešla su na državna zakonodavna i izvršna tijela. O pregrupiranju mjesta po općinama i kotarima i općenito o zakonima koji su se odnosili na razdiobu uprave u parlamentarno vrijeme, tj. do 1929. godine odlučivali su posebni odbori pri Narodnoj skupštini.[257] Osim relativno malobrojnih izmjena, teritorijalno-organizacijski i poslovni sustav rada općina, kotara i županija na prostoru Banske Hrvatske ipak se nije značajnije mijenjao kroz prvih deset godina Kraljevine SHS. Ono što se jest mijenjalo bilo je pravo glasa.

Dana 1. studenog 1919. regent Aleksandar I. je na prijedlog MUP-a potpisao dvije uredbe, važne za gradove i općine na području Banske Hrvatske. Ove uredbe nisu mijenjale teritorijalnu organizaciju ili poslovnu nadležnost gradskih i negradskih općina, već je njima samo regulirana provedba izbora u općinama za koje je vrijedio zakon o općinama iz 1870. i zakon o gradskim općinama iz 1895. u novim državnim okvirima. U nekim segmentima i nije bilo većih promjena koje su se mogle očekivati, pa su obje uredbe zadržavale po starim zakonskim propisima postavljeni javni način glasanja za gradska zastupstva i općinske odbore, smanjujući jedino prag starosti s 24 na 21 godinu. Uredbama je ipak u potpunosti ukinut imovni cenzus te posljedično tome pravo glasa određeno mnogo šire.[258] Ono što je zanimljivo jest da su obje uredbe dale ograničeno aktivno pravo glasa ženama u lokalnim samoupravnim poslovima, što na državnoj razini u doba Kraljevine SHS/Jugoslavije one nikada nisu uspjele ostvariti. One su mogle birati, ali same nisu mogle biti birane.[259] Žene tako po prvi puta dobile pravo glasa za najniže samoupravne organe, ali to je pravo bilo ograničeno imovnim i obrazovnim cenzusom samo na one osobe koje su zbog svog materijalnog, društvenog i obrazovnog položaja bile istaknutije.

Žensko pravo glasa pri biranju predstavnika u samoupravnim tijelima je dapače, još i osnaženo u nadolazećim godinama. Koncem veljače 1922., na prijedlog MUP-a, Narodna

[257] Npr. Izvještaj Odbora za grupisanje i razgrupisanje opština NS-u od 5. lipnja 1925. AJ, 72-97-313; Izvještaj Odbora za grupisanje i razgrupisanje opština NS-u od 6. srpnja 1925. AJ, 72-97-313; Izvještaj Odbora za grupisanje i razgrupisanje opština NS-u od 26. studenog 1927. AJ, 72-97-313, itd.

[258] Prvi član obje uredbe je identičan te je predviđao da se svi stanovnici Kraljevstva SHS stariji od 21 godine, ako stanuju na području određene gradske ili negradske općine barem godinu dana, upišu u općinske biračke spiskove. U spiskove su mogli biti upisani i javni djelatnici, svećenici, redovnici, itd. koji su boravili kraće od godine dana na prostoru grada ili općine, jer se računalo da se njih premješta po potrebama službe. Usp. § 1. „Uredba o izboru gradskih zastupstva za gradove Hrvatske i Slavonije“, *NN*, 24. studeni 1919. i § 1. „Uredba o izboru općinskih odbora za upravne općine Hrvatske i Slavonije“, *NN*, 24. studeni 1919.

[259] Prvi članak obje uredbe je previđao da žene mogu po istim pravilima kao i muškarci ostvariti izborno pravo, dakle trebale su biti državljanke Kraljevstva SHS s navršenom barem 21 godinom, morale su minimalno godinu dana boraviti na prostoru općine u kojoj žele glasati, ili manje od toga, ako su se doselile po potrebi određene službe koje su obavljalePravo glasa su zapravo imale „one državljanke a) koje vode samostalno svoje ili porodice odnosno braće svoje gospodarstvo na samovlasnom ili zadružnom posjedu odnosno kakovu javnu obrtnu ili trgovačku radnju. b) koje su namještene u javnoj ili privatnoj službi, te uz to mogu dokazati, da su s uspjehom svršile 4 razreda koje srednje ili njoj slične škole“. Prvi dio ovoga teksta možemo promatrati i kao prilično nedefiniran te se na temelju njega može postaviti pitanje procjene nadležnih organa u pitanju vodi li neka žena samostalno određeni posao ili ne. *Isto*.

skupština je donijela *Zakon o izboru gradskih zastupstava za gradove Hrvatske i Slavonije*, kojime su u osnovi potvrđene odredbe uredbe iz 1919. godine, tj. po prvi puta uvedeno je jednako, neposredno i tajno glasanje.[260] Aktivno izborno pravo tako su imali i dalje zavičajnici općina koji su navršili barem 21 godinu, a od toga su bili izuzeta samo aktivna vojna lica, oni koji su zbog neimaštine primali potporu od grada, osobe pod skrbništvom, čija se imovina nalazila pod stečajem, zbog dokazanih pronevjera otpušteni javni službenici, oni koji su bili osuđeni radi nemira na posljednjim izborima te osobe u službi strane države. Uz sve pobrojane ograde, ovim zakonom opet je potvrđeno aktivno izborno pravo ženama koje su samostalno vodile svoje ili obiteljsko gospodarstvo ili javnu radnju, namještenicama u javnim i privatnim službama te svim onima koje su završile srednju ili njoj jednaku srednju školu.[261] Pasivno izborno pravo ostvarivali su svi oni koji su imali navršenih 30 godina te ostvarivali aktivno biračko pravo. Nisu mogli biti birani samo gradski službenici dok bi se nalazili u aktivnoj službi, službenici državne vlasti koji su nad gradskom vršili nadzor, osobe koje su imale započet sudski proces protiv grada, oni koji su za grad obavljali liferantske radnje ili su bili zakupnici dobara u gradskom vlasništvu, osobe osuđene za zločine iz koristoljublja te vijećnici koji su se nakon prošlih izbora bez navođenja valjanog razloga odstupili s te časti.[262] Ovime vidimo kako se zakonom konačno nije nigdje negirano ženama pravo da se čak i same kandidiraju za gradska zastupstva.

Ipak, *Zakonom o budžetskim dvanaestinama za juli, august i septembar 1923.* određeno je da je „biračko pravo za izbor općinskih časnika (zastupstava) u cijeloj kraljevini isto kao i biračko pravo za ostale izbore, te će se po tome izbori narodnih poslanika, oblasnih i sreskih skupština i opć. časnika (zastupstava) vršiti po stalnim biračkim spiskovima, izradjenim po čl. 1. Zakona o biračkim spiskovima".[263] Kako je spomenuti propis priznavao samo muškarcima aktivno i pasivno biračko pravo, na „mala vrata" je tadašnji režim, preko jednog nestalnog zakona riješio pitanje sastavljanja jedinstvenih biračkih spiskova za sve izbore u državi, ali je tim istim aktom zapravo dokinuo pravo žena da glasaju za svoje kandidate na državnoj i općinskoj razini.

Na temelju spomenutih dviju uredbi iz studenog 1919. donesena je banska naredba kojom su odmah raspuštena po starim zakonskim propisima izabrana gradska zastupstava i

[260] Vidi: „Zakon o izboru gradskih zastupstva za gradove Hrvatske i Slavonije", AJ, 72-26-94. te LEČEK, „Izbor ili imenovanje – problem gradske (samo)uprave u Slavonskom Brodu", 15-16.
[261] § 1-2. „Zakona o izboru gradskih zastupstava za gradove Hrvatske i Slavonije od 28. februara 1922.", *Zbornik zakona, uredbi i naredbi*, vol. VI., br. 47-54., Zagreb, 1927., 445-447.
[262] § 3-4. „Zakona o izboru gradskih zastupstava za gradove Hrvatske i Slavonije od 28. februara 1922.", *Zbornik zakona, uredbi i naredbi*, vol. VI., br. 47-54., Zagreb, 1927., 447-448.
[263] *Uredba o izboru općinskih odbora za seoske upravne općine u Hrvatskoj i Slavoniji sa Srijemom koje su uredjene po zak. Čl. XVI. 1870.*, Zagreb, 1927., 8.

općinska vijeća. U obrazloženju ove naredbe istaklo se kako su dotadašnja gradska i općinska zastupstva izabrana prije ujedinjenja te da ona nakon donošenja dviju uredbi kojim je drugačije regulirano izborno pravo, više „ne predstavljaju pravu volju žiteljstva“.[264] Smijenivši dotadašnja gradska zastupstva ban je na čelo gradova imenovao „vladine povjerenike“, tj. komesare koji su zamjenjivali načelnika i dotad legalno izabrane gradske odbornike.[265] Drugom banskom naredbom izdanom istoga dana, regulirano je pitanje sastavljanja biračkih i lista te provedbe izbora za općinska vijeća na području Banske Hrvatske.[266] Na temelju ove druge banske naredbe i Uredbe o izboru općinskih odbora trebali su ubrzo biti provedeni općinski izbori. U siječnju 1920. donesena je uredba kojom su nadopunjene odredbe uredbe o izboru gradskih zastupstava te općinskih odbora, koja će ostati na snazi do 1927. godine.[267]

Uredbom od 30. svibnja 1927. o izboru općinskih odbora za seoske upravne općine u Hrvatskoj i Slavoniji sa Srijemom, koje su uređene po zakonu iz 1870. o uređenju općina i trgovišta, znatno su izmijenjeni dotadašnji propisi o izboru općinskih odbora. Uredbu je propisao ministar unutrašnjih poslova na temelju ovlaštenja koja su mu dana po §165. *Financijskom zakonu za 1927./1928. godinu*. Iz ovoga vidimo kako se važne stvari u državi opet reguliraju nedemokratskim metodama, tj. preko financijskih zakona kojima bi država trebala određivati samo pitanja izvršenja proračuna. Ipak, jedna od važnijih odredbi Uredbe bila je pozitivna – po prvi puta glasovanje za općinske odbore trebalo je provesti na tajni način, putem kuglica.[268] Uredba o izboru općinskih odbora iz 1927. predviđala je važne novine. Već u svom prvom članu je određeno da se općinski odbor bira općim, neposrednim i tajnim glasanjem na četverogodišnji mandat. Biračko pravo imali su svi stanovnici upisani u stalne biračke spiskove općine prema *Zakonu o stalnim biračkim spiskovima*.[269] Na taj način je biračko pravo, zajedno sa samim metodama izbora, bilo izjednačeno u izboru za državna tijela s onim za lokalne samoupravne jedinice – i opet ograničeno samo na punoljetnu mušku

[264] „Naredba bana Hrvatske i Slavonije od 24. studenog 1919. o raspustu gradskih zastupstava i općinskih odbora u Hrvatskoj i Slavoniji“, *NN*, 24. studeni 1919.
[265] *Isto*.
[266] „Naredba bana Hrvatske i Slavonije od 23. studenog 1919. o provedbi Uredbe od 1. studenog 1919. o izboru općinskih odbora za upravne općine Hrvatske i Slavonije“, *NN*, 24. studeni 1919.
[267] Promjene nisu bile velike, već su samo regulirale pitanje postavljanja izbornih lista u mjestima koja su bila sjedišta kotara i županija. „Uredba o nadopunjenu Uredba od 1. novembra 1919.“, *NN*, 27. siječnja 1920.
[268] *Uredba o izboru općinskih odbora za seoske upravne općine u Hrvatskoj i Slavoniji sa Srijemom koje su uredjene po zak. Čl. XVI. 1870.*, Zagreb, 1927., 6.
[269] Dotad su se odbornici birali svake tri godine. Četverogodišnje razdoblje možda možemo povezati s još jednim izjednačavanjem razine države i samouprave, jer je mandat općinskog odbornika izjednačiti s trajanjem mandata narodnog poslanika. § 1. Uredbe o izboru općinskih odbora. *Uredba o izboru općinskih odbora za seoske upravne općine u Hrvatskoj i Slavoniji sa Srijemom koje su uredjene po zak. Čl. XVI. 1870.*, Zagreb, 1927., 7.

populaciju. Ostali su se dijelovi uredbe poklapali u najvećoj mjeri s postojećim Zakonom iz 1870. u uređenju općina.[270]

Izbori za gradska i općinska vijeća od 1918. do 1929. su bili povremeno i od mjesta do mjesta u različito doba raspisivani. U mnogim općinama u kojima je do 1925. na izborima pobjeđivala HRSS, u klimi u kojoj je stranka odbijala prihvatiti oblik i način vladavine u državi, općinski su odbornici iz te stranke odbijali davati prisegu kralju. Radi toga su izbori bili ponavljani, ali i poslije njihove provedbe bi se događalo da budu izabrana iste osobe. Kako bez polaganja prisege općinski odbornici nisu mogli djelovati, dolazilo je do apsurdnih situacija. Državna vlast je reagirala tako da je do 1925. često opstruirala volju građana. Preko oblasnih velikih župana poslove vođenja općina u kojima je HRSS bila jaka povjeravala je raznim izaslanicima, koje je za to odredila, ili činovnicima iste općine, koje je za to opunomoćila.[271] U ovom razdoblju vlast se direktno miješala u rezultate slobodnih izbora, često se ne slažući s njihovim rezultatima pa se opet služila „okušanim metodama" – postavljanju raznih povjerenika i komesara. Isti su većinom nametanim gradovima, u kojima su obavljali poslove umjesto gradskog načelnika i zastupstva. Izabrano zastupstvo ili općinsko vijeće se često nakon izbora uopće nije niti sazivalo, ili se iz njegova sastava izbacivali određeni izabrani poslanici. Na taj način država se miješala u osnovne demokratske prerogative samouprave – da građani samostalno izaberu osobe koje će zastupati njihove interese u sredini kojoj žive.[272] Utjecaj državnih vlasti na samouprave nastavio se u nadolazećim godinama.[273] Tokom 1920-ih često se događalo da veliki župan ili od njega postavljeni komesar pojedinog grada poništi rezultate izbora ili uopće ne sazove gradsko

[270] Za više o tome vidi komentare uz tekst članaka uredbe: *Uredba o izboru općinskih odbora*., Zagreb, 1927. U svom naslovu spomenuta Uredba po prvi puta je službeno zakonodavno nazivala sve općine bez uređenog magistrata „seoskim općinama". Makar ovaj pojam možemo shvaćati kao pejorativan, ipak ga i prije tog doba, a još više poslije 1927. nalazimo često u svakodnevnoj upotrebi, pa čak i u stručnoj literaturi. Koristio se u svrhu isticanja razlika u pravnom statusu između gradskih općina, koje su imale drugačiju organizaciju, širi poslovni djelokrug i više činovništva, od negradskih općina. Stoga će se i u nastavku ovoga rada spominjati pojam općine u smislu seoske, negradske općine, dok će se veća urbana i upravna središta, koja su imala pravni status grada, u tekstu najčešće i navoditi kao gradovi.

[271] LEČEK, „Selo i politika", 126.

[272] Usp. JANJATOVIĆ, *Politički teror*, 38-39.; LEČEK, „Izbor ili imenovanje", 9-33., JELASKA MARIJAN, „Utjecaj državne vlasti na formiranje i djelovanje lokalne vlasti u Splitu", 35-51.; HRSTIĆ, „Djelovanje lokalne samouprave u Makarskoj između dva svjetska rata", 65-80.

[273] Već koncem 1919. po naredbi bana Ivana Paleček smijenjeno je zagrebačko gradsko poglavarstvo, legalno izabrano u doba Austro-Ugarske te je umjesto njega i načelnika imenovan povjerenik za grad Zagreb. Utjecaj državnih vlasti na zagrebačku gradsku samoupravu nastavio se u nadolazećim godinama. Nakon provedenih izbora u rujnu 1927. sastalo se zagrebačko gradsko zastupstvo. Dotad su državne vlasti, Veliki župani i od njega postavljeni komesar, mjesec dana odgađali saziv konstituirajuće sjednice zastupstva. U međuvremenu su bez ikakvih dokaza rješenjem MUP-a poništeni mandati izabranih zastupnika Đure Cvijića, Kamila Horvatina te Gabrijela Kranjeca, s obrazloženjem kako se sumnja da su dotični komunisti. Makar je na prvoj sjednici bila uložena žalba na ovakvu odluku te je naglašeno da je tim rješenjem „teško povrijedjena samouprava grada Zagreba" jer pripadnost KPJ dotičnih nije dokazana na sudu, već samo policijskim denuncijacijama, ipak je odluka ostala na snazi. Usp. JANJATOVIĆ, *Politički teror*, 38. te „Gradsko zastupstvo", *Obzor*, 29. rujna 1927.

zastupstvo u sastavu u kojem je izabrano na prvu sjednicu.[274] Situacija se donekle smirila nakon što je sredinom 1925. došlo do ulaska HSS-a u koalicijsku vladu s NRS. Koncem iste godine održani su i općinski izbori, na kojima je opet HSS osvojio vlast u popriličnom broju općina. Nakon toga HSS sve više nastoji širiti svijest o općini kao narodu najbližoj jedinici vlasti.[275]

Tokom 1927. i 1928. na državnoj razini donesene su još neke odredbe koje su se ticale teritorijalnog ustrojstva i poslovnog djelokruga samouprava. Koncem 1927. u Narodnoj skupštini prihvaćen je važan prijedlog zastupnika Srđana Budisavljevića, kojim je izbor načelnika seoske općine postao slobodniji.[276] Na sličan način je koncem 1927., na prijedlog Ante Trumbića i Ante Pavelića, u NS-u izglasana i izmjena § 51. Zakona o ustrojstvu gradskih općina iz 1895. te se tako propisalo da gradski zastupnici biraju gradskog načelnika između sebe te da služba gradskog načelnika traje dokle god traje mandat gradskog zastupstva.[277]

Iako su se stari upravni sustavi reformirali, trebalo je stvoriti nove. Sredinom 1920-ih intenzivirale su se rasprave o rješavanju pitanja vezanih uz općinske uprave u cijeloj državi. Vlade su intenzivno radile na jedinstvenom zakonu o općinama, kojim se status općinskih samouprava trebao izjednačiti na čitavom državnom teritoriju. Ministar unutarnjih poslova Boža Maksimović već 1926. najavio podnošenje ovakvog zakona Narodnoj skupštini te raspisivanje općinskih izbora tokom iste godine.[278] Ipak, to se nije ostvarilo.

Sve u svemu, u razdoblju od 1918. do 1928. središnje državne vlasti nisu pokazivale previše interesa za pitanja poput određivanja poslovnog djelokruga uprava i samouprava, demokratskog utjecaja građana nad radom (samo)upravnih organa i sl. Time su se produbljivale razlike, koje su jasno vidljive i na pojavnoj razini – npr. kada usporedimo poslovne mogućnosti i broj općina u Banskoj Hrvatskoj s onima u drugim dijelovima

[274] „Gradsko zastupstvo“, *Obzor*, 25. rujna 1927.
[275] LEČEK, „Selo i politika“, 126.
[276] Budisavljević je zatražio izmjenu § 37. Zakona o uređenju općina i trgovišta u Hrvatskoj i Slavoniji iz 1870. godine. Naime, u starom tekstu Zakona stajalo je da propisanog općinskog suca ili kneza i bilježnika bira općinski odbor na prijedlog političkog izaslanika. Budisavljevićev prijedlog je jednoglasno prihvaćen te je u novoj formulaciji § 37. stajalo da općinskog načelnika i činovnike bira isključivo općinsko zastupstvo, bez ikakvog „sufliranja“ ili odobravanja od strane državnih vlasti. Usp. Zakonski predlog Srđana Budisavljevića upućen NS-u 26. listopada 1927. i Zakon o izmeni zakonskog članka XVI iz godine 1870. o uređenju opština i trgovišta u Hrvatskoj i Slavoniji, koja nemaju uređenog magistrata. AJ, 72-26-102.
[277] „Zakon o izmeni § 51.zakona od 21-IV-1895.-o ustroju gradskih općina u Hrvatskoj i Slavoniji“. AJ, 72-26-102. Dok su to bile jedne od rijetkih izmjena u zakonima kojima su se regulirale gradske i negradske općinske vlasti na prostoru „Trojednice“, puno je više promjena doživio srpski *Zakon o opštinama*. On je donesen već 1903., a njime su se zajednički regulirala sva prava i obveze gradskih i negradskih općina (varoši, varošica i sela) na području nekadašnje Kraljevinu Srbiju. Za više o zakonodavstvu kojim su se regulirale samouprave u Srbiji prije i poslije ujedinjenja vidi: *Zakon o opštinama: Objašnjen odlukama Državnog saveta i Kasacionog suda* (ur. Jos. K. Stojanović), Beograd, 1920.
[278] BRKLJAČA, „Politika prema bosanskohercegovačkim opštinama“, 62.

Kraljevine SHS.[279] Disproporcije između pojedinih krajeva bile su više nego očigledne i kasnije.[280]

Radi međusobno dosta različitih zakonodavnih okvira u kojima su djelovali pojedini dijelovi države prije ujedinjenja, proces izjednačavanja samoupravnog zakonodavstva državni je vrh držao kompliciranim pa ga je stavio na čekanje. Unatoč obračunavanju s pokrajinskim posebnostima u procesu centralizacije vlade nisu do 1929. forsirale jednostrana rješenja što se tiče lokalnih gradskih i seoskih samouprava. Ostanku dotadašnjih samoupravnih jedinica pogodovala je činjenica što su one bile etablirane i u poslovima prilično uhodane, a u dobroj mjeri i radi toga što su one na političkoj razini ostale u rukama (ili su odmah po ujedinjenju prešle u ruke) podržavatelja najvažnijih stranaka koje su se pojavile na političkoj sceni poslije ujedinjenja (NRS, DS, SLJS, itd.). Osim toga, na općine su ubrzo središnji državni organi prebacili mnoge svoje obveze i ovlasti za vršenje pojedinih poslova iz državne domene. To je

[279] Npr. u Dravskoj banovini je do 1933. gotovo svako mjesto bilo upravna općina za sebe. Tamošnje općine su rješavale samo poslove iz samostalnog djelokruga te su vodile računa samo o potrebama mjesta – za mjesto. Dakle nisu obavljale poslove prenesena državnog djelokruga kao općine u Hrvatskoj i Slavoniji, a nisu imale ni stalno zaposlenog profesionalnog osoblja koje bi rješavalo poslove, već su većinu svakodnevnih upravnih djelatnosti obavljali samostalno općinski načelnici, ponekad i bez primanja plaće. Na prostoru Dravske banovine 1933. bilo je 1069 općina, da bi poslije donošenja Zakona o općinama u nekoliko godina bila izvršena njihova spajanja i ukidanja te su 1937. na istom području bila 4 grada te 403 negradske općine. Usp. Dopis Kotarskog poglavarstva čabarskog OIOG-u od 12. veljače 1932. HDA, OIOG, kutija 6., 118/1932. te ŠMID, *Uprava Dravske banovine*, 56-57. S druge strane, središnja državna vlast je do 1928. pokazala jaču inicijativuu pitanju sređivanja općina samo na teritoriju Bosne i Hercegovine. Gradske je općine tamo Austro-Ugarska vlast ustrojila u desetljećima po okupaciji, već koncem 19. stoljeća, te svakom gradu propisala statute, dok su samoupravne općine mogle biti stvorene tamo gdje bi građani željeli i imali dovoljno sredstava da izdržavaju njihov rad. Niska razina svijesti o mogućnostima upravljanja sobom, uz negativne ekonomske, prosvjetne i prometne momente, doveli su do toga da do stvaranja općina na prostoru BiH zapravo ne dođe. Problem je ostao neriješen sve do vlade Velje Vukićevića, koja je 1927. donijela uredbu kojom se krenulo u stvaranje 477 općina u oblastima BiH. Tekst ove uredbe iznenadio je mnoge te odmah izazvao sumnje da pri podjeli mjesta po općinama glavni princip bio nacionalno-politički, jer se umjetno stvaralo većinski srpske općine, dok su minorizirani Hrvati i Muslimani. Osim toga, novostvorene općine u BiH susrele su se tokom 1927. i 1928. s mnoštvom problema: Od nepostojanja prikladnih prostorija za smještaj općine, neimanja kvalitetnog službeničkog kadra koji bi rješavao poslove općina, formiranja sustava novih financijskog opterećenja koje je narod trebao podnijeti za pravilno funkcioniranje njihove općine, itd. Osim toga bio je to prekid i sa dotadašnjom samoupravnom tradicijom koja je donekle funkcionirala preko seoskih knezova. Usp. BRKLJAČA, „Politika prema bosanskohercegovačkim opštinama“, 63-75.; Izvještaj o osnivanju skupštinskog odbora za proučavanje zakonskog predloga g. Ljube Davidovića i dr. o opštinskim samoupravama u Bosni, Hercegovini, Banatu, Bačkoj i Baranji NS-u od 16. travnja 1926. AJ, 72-26-101.; „Umjetno posrbljivanje Bosne – Nova dioba na općine favorizira Srbe, Hrvati i Muslimani ne mogu da dobiju općine sa svojom većinom“, *Obzor*, 30. rujna 1927. te Dopis MUP-a svim velikim županima u BiH, s.a. AJ, 14-18-41.

[280] Po stvaranju banovina 1929. nejednakosti su se lako mogle iščitati i iz statističkih publikacija. Tako je prostor površinom najveće banovine, Savske po statističkim podacima prikupljenima 1921. imao 485 seoskih općina, dok je u isto doba na prostoru kasnije Dravske banovine, koja je bila najmanja i imala samo oko 2/5 površine Savske banovine, bilo 1.046 općina. Drinska banovina je imala najviše, 1.064 općina, dok je npr. Moravska imala 748 općina. Jedina teritorijalna jedinica koja je po podacima iz 1921. na svom teritoriju imala manje općina od Savske banovine bila je Primorska banovina sa 368 općine. Za pregled brojeva samouprava vidi: *Statistički godišnjak*, vol. I., Beograd, 1929., 57.

bio najjeftiniji i najefikasniji način upravljanja, pogotovo jer je državna vlast dobrim dijelom gledala na samoupravu samo kao na mogućnost tehničke podjele poslova.[281]

II. 4. Državni centralizam i stvaranje oblasti

Prema Vidovdanskom ustavu određivanje broja i granica oblasti u Kraljevini SHS je moralo proći parlamentarnu proceduru. Vlada je bila dužna u roku od četiri mjeseca po proglašenju Ustava podnijeti Narodnoj skupštini prijedlog s planom podjele zemlje na oblasti. Tek ako se Narodna skupština potom ne bi mogla u tromjesečnom roku usuglasiti o ovom pitanju, mogla je vlada donijeti uredbu kojom bi riješila stvaranje oblasti, a tu je uredbu morao potpisati vladar.[282] U slučaju da se pitanje teritorija oblasti mora rješavati na ovaj posljednji način, tj. vladinom uredbom, već je Vidovdanski ustav propisivao kako će se teritorij Banske Hrvatske podijeliti u samo četiri oblasti (što je u konačnici i provedeno).[283] U Ustavu je stajala odredba da se ova podjela ima izvršiti „zakonom prema prirodnim, socijalnim i ekonomskim prilikama“, s ograničenjem da jedna oblast „može imati najviše 800.000 stanovnika“.[284] Unatoč ovakvim jasnim ograničenjima i rokovima, vlada je tek krajem 1921. podnijela Narodnoj skupštini zakonski nacrt o upravnoj podjeli države na oblasti, koji je predviđao stvaranje 26 oblasti.[285] Kako je vrijeme teklo, a u Skupštini su rasprave trajale, prekoračen je ustavni rok za donošenje ovoga zakona. Ta činjenica, kao i slabljenje parlamentarne opozicije, koja je dijelom apstinirala od rada Skupštine držaći istu nelegitimnom, doveli su do toga da vlada NRS-a, u dogovoru s DS-om, pokuša nedemokratskim metodama izvršiti konačnu podjelu zemlje.[286] Gotovo godinu dana nakon donošenja Ustava, Pašićeva je vlada, kršeći spomenute odredbe Ustava, a bez ikakvih konzultacija s parlamentarnim tijelima, izdala *Uredbu o podjeli zemlje na oblasti*. Njome je samovoljno riješila problem unutrašnje upravne podjele države. Ova uredba je u svom prvom

[281] BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini SHS“, 111.
[282] Ljubo Boban zaključuje da je kralj u konačnici donio spomenutu uredbu, vjerojatno krivo iščitavajući termin „Kraljevskom uredbom“ iz § 135. članka ustava, koji je trebala označavati samo da će tekst uredbe potpisati kralj i time dati samoj uredbi na težini. Treba razlikovati suptilne razlike između kraljeve uredbe i uredbe donesene od strane kraljevske vlada, koju vladar samo potvrđuje. Usp. § 135. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 41. te BOBAN, *Hrvatske granice*, 23.
[283] § 135. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 41.
[284] § 95. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 27.
[285] STANKOVIĆ, „Administrativna podela Kraljevine SHS“, 36-37.
[286] *Isto*, 36-46.

članku popisivala oblasti te im određivala granice, pozivajući se u razdiobi teritorija najčešće na upravne jedinice koje su prethodile oblastima (županije, okruge).[287]

Oblasti su trebale postati nove najviše upravne jedinice u zemlji te sadržavati elemente i državne vlasti, ali i samouprave. Iščitavajući *Uredbu o podjeli zemlje na oblasti* od 26. travnja 1922., posebno u „parceliranju" oblasti kao novih upravnih jedinica, jasno je ostvarenje određenih radikalskih centralističkih političkih koncepcija. Još je vidljivije nesudjelovanje naroda i njegovih predstavnika u procesu odlučivanja o vlasti koja će obavljati javne poslove na njihovom teritoriju. Ovo osobito vrijedi za prostor Hrvatske. Između planova za stvaranjem manjeg broja površinom većih oblasti te većeg broja površinom i stanovništvom manjih oblasti vlada se odlučila za potonji plan. On je trebao razbiti dotadašnje autonomne strukture te osigurati da na temeljima formiranja većeg broja oblasti ne dođe do grupiranja pojedinog naroda unutar države u jednoj upravnoj jedinici.[288]

Od ukupno 33 oblasti stvorene spomenutom uredbom, slovenski prostor koji je ušao u Kraljevinu SHS podijeljen je na Ljubljansku i Mariborsku oblast, kojima su bili pripojeni i neki hrvatski krajevi – npr. Mariborskoj oblasti Međimurje, koje je do 1918. bilo sastavni dio ugarske Zaladske županije, a Ljubljanskoj oblasti pripojen je Kastav, koji je dotad pripadao području Istre, koje je, kao i slovenski krajevi, pripadalo području ne kojem je važila austrijska, a ne ugarska pravna tradicija. U Bosni i Hercegovini situacija je bila komplicirana. Radi načelne potpore JMO radikalskom ustavnom projektu u Vidovdanski ustav je ušao § 135. koji je govorio o neparceliranju područja BiH. Šest dotadašnjih okruga (županija) je

[287] Tadašnja vlada i njoj sklone osobe dugo su se bavili mišlju na koji način izvršiti podjelu bivše Hrvatske i Slavonije na oblasti, makar imena aktera uključenih u proces određivanja granica ostaju nepoznata. Vlada Nikole Pašića izradila je jedan (nedatirani) nacrt po kome je taj prostor trebao biti, ne računajući bivšu Srijemsku županiju, razdijeljen na pet oblasti: *Krajišku*, koja je obuhvaćala područje Primorja (s Krkom), Like, Gorskog Kotara, Korduna i Banije. Zatim *Zagrebačku*, koja je trebala obuhvaćati Zagreb i širu okolicu; od Krapine i Pregrade, Križevaca, Koprivnice i Đurđevca pa do Grubišnog Polja, Garešnice, Siska i Jastrebarskog. Iz ove oblasti trebao je biti izdvojen sam grad Zagreb kao posebna jedinica u rangu oblasti. Zatim je tu bila *Varaždinska oblast*, koja je trebala obuhvaćati Sjeverni dio Zagorja, zapadni dio Podravine (Ludbreg) te Međimurje. *Osječka oblast* trebala je obuhvaćati veći dio Slavonije, bez Srijema, ali zato s dijelom Baranje (čak i Apatin). Sličan su prijedlog navodno podnijeli i Pašićevoj vladi bliski hrvatski privredni krugovi. I njihov plan je sadržavao pet oblasti, od koje je jedna trebala biti rezervirana za sam grad Zagreb. *Primorska oblast* trebala je obuhvaćati Primorje, Liku, Gorski Kotar te dio Korduna (Vojnić), a sjedište joj je trebao biti Sušak. *Osječka oblast* teritorijalno je pokrivala čitavu Slavoniju, bez Srijema, ali opet sa spomenutim dijelom Baranje. Uz to trebale su postojati dvije Zagrebačke oblasti – sjeverna i južna. *Sjeverna zagrebačka oblast* je trebala obuhvaćati čitavo Hrvatsko Zagorje, Prigorje, Podravinu te Bjelovarsko-bilogorski kraj, čak do Garešnice, dok je Južna zagrebačka oblast trebala obuhvaćati sve krajeve južno i jugozapadno od ove linije. Na kraju se odustalo od oba prijedloga. Usp.: Karte „Nacrt vlade g. Nikole Pašića", AJ, 74-37-55. te „Nacrt iz hrvatskih privrednih krugova", AJ, 74-37-55. Konačni teritorijalni opseg svih oblasti opisan je u § 1. Uredbe o podjeli zemlje na oblasti: *Uredba o podjeli zemlje na oblasti*, Split, 1922., 1-6.

[288] Đorđe Đ. STANKOVIĆ, „Administrativna podela Kraljevine SHS", *Istorijski glasnik*, vol. 1-2., Beograd, 1981., 36.

samo preimenovano u oblasti – Tuzlansku, Sarajevsku, Mostarsku, Travničku, Vrbasku (Banjalučku) te Bihaćku te se njihov teritorij nije mijenjao.[289]

Prostor istoka Kraljevine SHS u podjeli na oblasti prošao je slično kao teritorij BiH. Naime, tu nije došlo do većih „prekrajanja" dotad važećih upravnih područja. Dotadašnji okruzi, kao najviše upravne jedinice iz doba Kraljevine Srbije, u pravilu su samo preimenovani u oblasti. Središnji prostor Srbije ostao je gotovo teritorijalno-upravno nepromijenjen. Iznimke od ovoga pravila učinjene su najviše u pogledu stvaranja oblasti koje su trebale povezati u srpski upravni sustav prostor nova rubna područja poput Makedonije i Vojvodine, u kojoj se minucioznije pristupilo određivanju teritorija Bačke, Beogradske i Podunavske oblasti. Na ovaj način administrativni sistem Srbije polako je uvođen i u druge krajeve, osobito one koji su, bar proklamativno, bili naseljeni gotovo isključivo Srbima. Tako se 1922. u krajeve bivše Kraljevine Crne Gore, makar je podjela na oblasti postala aktualna, protegnuo zakon Kraljevine Srbije o uređenju okruga i srezova te se brzo pristupilo njihovoj organizaciji.[290]

Na prostoru Banske Hrvatske i Dalmacije stvoreno je šest oblasti. Teritorij Dalmacije je podijeljen na Splitsku te Dubrovačku oblast. Ova posljednja je bila teritorijem i stanovništvom prilično mala, pogotovo jer je uredba pripojila Zetskoj oblasti Boku Kotorsku, koja je dotad bila dio Dalmacije. U Dubrovačku oblast ušli su teritoriji kotara Dubrovnik, Korčula, Metković i Makarska. Sav ostali dio nekadašnje pokrajine Dalmacije ušao je u Splitsku oblast, kojoj je pripojen i otok Krk, koji je u Austro-ugarsko doba bio integralni dio pokrajine Istre. Prostor nekadašnje Banske Hrvatske je u „krojenju" oblasti najviše izmijenjen i u njemu je (kao i području Crne Gore) vidljiva tendencija konačnog obračuna radikalskih

[289] § 135. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 41.; Zbog ovakvog političkog dogovora § 135. dobio je svoje kolokvijalno ime „Spahin paraf ustava" – po Mehmedu Spahi, vođi stranke koji je bar nakratko uspio osigurati teritorijalnu cjelovitost BiH. Za JMO ovo je bio kompromisni dobitak, jer su time presječena zahtijevanja pojedinih srpskih političara iz BiH da se na nekoj razini provede administrativno ujedinjenje BiH s „maticom Srbijom". NRS je prihvatila zadržavanje ovakve podjele, jer je znala da niti u jednoj od šest oblasti na prostoru BiH Muslimani nemaju apsolutnu većinu. Usp. Zlatko HASANBEGOVIĆ, *Jugoslavenska muslimanska organizacija 1929.-1941. (U ratu i revoluciji 1941.-1945.)*, Zagreb, 2012., 42-47. te Dalibor ČEPULO, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu: Od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Zagreb, 2012., 269.

[290] Dotadašnjih šest crnogorskih okruga (Cetinjski, Podgorički, Nikšićki, Barski, Kolašinski, Andrijavički, Beranski) te kotar Bokokotoski koji je pripao iz bivše Austro-ugarske su rasformirani te su trebala biti stvorena četiri okruga: Cetinjski okrug sa srezovima Cetinje, Bar i Kotor, Podgorički okrug sa srezovima Podgorica i Danilovgrad, Nikšićki okrug sa srezovima Nikšić i Šavnik te Polimski okrug sa sjedištem u Kolašinu kojeg su sačinjavali srezovi Andrijevica, Berane i Kolašin. Time je nova organizacija okruga i srezova, uređenih po srpskom principu, zaživjela i na prostoru Crne Gore. U podjeli na oblasti cjelokupni prostor nekadašnje Kraljevine Crne Gore nije cijeli ušao u sastav Zetske oblasti, jer su njegovi sjeverni dijelovi (Bijelo Polje, Pljevlja) počeli činiti južni obod Užičke oblasti. Usp. „Prijedlog Zakonodavnog odbora Narodne skupštine Zakona o rasprostiranju zakona Kraljevine Srbije o samoupravama na Crnu Goru Narodnoj skupštini od 21. travnja 1922." AJ, 72-26-100.; Dopis Ministra unutrašnjih poslova Predsjedniku NS-a od 28. travnja 1922. AJ, 72-26-100. te „Zakon o grupisanju okruga i srezova u Zetskoj oblasti." AJ, 72-26-100.

vlastodržaca sa zakonodavno i politički izraženim te prilično etabliranim hrvatskim pokrajinskim partikularizmima.[291] On je podijeljen na četiri oblasti – Srijemsku, Osječku, Zagrebačku i Primorsko-krajišku. Unatoč veličini pojedinih oblasti, u određivanju njihovih međusobnih granica vidjele su se velike nedosljednosti iz kojih su izvirali problemi.[292]

Na planu očuvanja posebnog „hrvatskog“ u tradiciji upravljanja na području bivše Banske Hrvatske bile su složne gotovo sve stranke s hrvatskim predznakom, osobito H(R)SS. Dapače, pravnu su tradiciju držale jednim od zadnjih jakih uporišta u bitci koju su vodile s idejama vladajućeg vrha o jedinstvenoj i jednoobraznoj državi kao jakoj državi. Centralistički državni udar na ovu tradiciju došao je u vidu nelogično zamišljene podjele teritorija bivše Banske Hrvatske na oblasti. U određenom segmentu jedini kontinuitet je zadržan u Srijemskoj oblasti, koju je tvorila dotadašnja Srijemska županija sa sjedištem u Vukovaru. Ipak, valja napomenuti da su većinu stanovnika u toj županiji imali Srbi te ovdje NRS imala veliku potporu. Vjerojatno se iz tih političkih motiva nije vidjela potreba razbijati Srijemsku županiju na više strana ili pripojiti dio njenog prostora nekoj drugoj upravnoj jedinici. Ostale tri oblasti prostora bivše Banske Hrvatske doista su teritorijalno trebale tvoriti novostvorene jedinice, bez direktnih poveznica s dotada važećim upravnim podjelama i sustavima. Osječka

[291] Mladen KLEMENČIĆ, „Promjene upravno-teritorijalnog ustroja Hrvatske 1918-1992.“, *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Zagreb, 1996., 124.

[292] Dobar je primjer kotar Kastav koji nije nikako gravitirao Ljubljanskoj oblasti kao onoj pod čiju je ingerenciju zakonodavno stavljen, već nedalekom Sušaku, koji je prvotno bio i namijenjen kao sjedište Primorsko-krajiške oblasti. Ipak, za sjedištem Primorsko-krajiške oblasti postao je Karlovac, grad na samoj periferiji iste oblasti, koji je dotad bio dio Zagrebačke županije. Naravno da je i cijeli otok Krk gravitirao više Sušaku i Primorju, a ne Splitu kojem je administrativno pripao. Od Krka do Splita je ionako trebalo putovati više dana, a kao i u slučaju Kastva, na tom putu moralo se proći kroz teritorij Primorsko-Krajiške oblasti. Kotari Kastav i Krk nastojali su se priključiti toj oblasti, što je i uprava Primorsko-krajiške oblasti spremno prihvaćala. Ipak, s rješavanjem ove situacije se par godina otezalo u MUP-u i Narodnoj skupštini, najviše jer čini se da nije bilo političke volje. Stoga je Oblasni odbor Primorsko-krajiške oblasti u travnju 1928. Narodnoj skupštini podnio zahtjev za pripajanje općina Aleksandrovo (danas Punat na Krku), Dubašnica, Krk, Omišalj i Vrbnik iz Splitske oblasti te kotara i općine Kastav iz Ljubljanske oblasti. Uz to je priložio zaključke općinskih odbora svih navedenih općina kojim se tražilo isto. Zakon je ušao u proceduru kao prijedlog narodnih poslanika Ivana Ribara i drugova. Potom je formiran skupštinski odbor koji je Narodnoj skupštini dao pozitivno mišljenje o ovom zahtjevu te je na veliku radost naroda već 20. svibnja 1928. proklamirano sjedinjenje navedenih općina Primorsko-krajiškoj oblasti, koje je izvršeno u lipnju 1928. godine. Osim žitelja Krka i Kastava opravdanih velikih prigovora centralističkoj upravnoj podjeli na oblasti imale su i druge sredine. Istaknimo još samo primjer grada i kotara Koprivnice. Naime, pitanje administrativne pripadnosti Koprivnice je javno otvoreno najkasnije po stvaranju oblasnih samouprava. Građanski krugovi tog naselja u nekoliko su navrata javno od velikih župana i MUP-a tražili izdvajanje Koprivnice i njene okolice iz Osječke oblasti te pripajanje Zagrebačkoj oblasti. Razlozi su bili jasni: Koprivnica je po svom geografskom i ekonomskom položaju puno više gravitirala Zagrebu, dok do Osijeka nije bilo dobrih prometnih veza, pogotovo jer je gradnja tzv. podravske pruge kasnila. Usp. Prijedlog zakona o izlučenju nekih upravnih općina iz Splitske odnosno Ljubjanske oblasti te pripojenje istih Primorsko-Krajiškoj oblasti upućen od Oblasnog odbora Primorsko-Krajiške oblasti NS-u 20. travnja 1928. AJ, 72-26-103.; Odgovor MUP-a KJ Predsjedniku NS-a od 19. lipnja 1928. AJ, 72-26-103.; *Izvještaj o radu Oblasnog odbora*, Split, 1928., 12.; KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Stjepan Radić i Podravina u vrijeme oblasnih samouprava“, 63.; „Privrednici grada i sreza Koprivnice traže pripojenje zagrebačkoj oblasti“, *Novosti*, 10. srpnja 1929. te „Cijeli koprivnički srez traži pripojenje zagrebačkoj oblasti: Sve općine predale molbu za pripojenje“, *Novosti*, 19. srpnja 1929.

oblast stvorena je spajanjem teritorija dotadašnjih županija Virovitičke, Požeške te Bjelovarsko-križevačke, ali bez Čazme i Križevaca. Zagrebačka oblast se sastojala od bivše Varaždinske županije, kotara Čazma i Križevci dotadašnje Bjelovarsko-križevačke županije te većeg dijela dotadašnje Zagrebačke županije. Ipak, južni i zapadni dijelovi dotadašnje Zagrebačke županije (Banija, Kordun, sav kraj preko Kupe) pripojeni su Primorsko-Krajiškoj oblasti. Krajevi bivše Zagrebačke županije pripojeni Primorsko-krajiškoj oblasti u dobroj su mjeri bili naseljeni srpskim življem. Kako su u sastav posljednje oblasti ušli i prilično nacionalno miješani krajevi dotadašnjih županija Modruško-riječke te Ličko-krbavske, može se govoriti o pokušaju centralnih državnih vlasti da „prekrajanjima" teritorija administrativnih jedinica umjetnim putem stvore i na tlu Hrvatske jedan veći teritorij sa značajnijim udjelom srpskog stanovništva.

Tendencije centralizma i jasne disproporcije nastale kao produkt političke volje jasno su vidljive i kada krenemo uspoređivati teritorij i stanovništvo oblasti u raznim dijelovima države. Dok su prostorno i stanovništvom oblasti na području Srbije bile generalno manje i te ih je bilo više, dotle su Osječka, Zagrebačka i Primorsko-krajiška oblast u sferama površine i stanovništva bile među najvećima u državi.[293]

Nakon travnja 1922. i donošenja *Uredbe o podjeli zemlje na oblasti* te *Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi* ipak se nije odmah pristupilo preustroju uprave na cijelom državnom području. Oblasti su bile smišljene od centralističkih vlastodržaca kao upravne jedinice dovoljno male da ne mogu biti osnovica za neke nacionalne aspiracije federalista, a s druge strane dovoljno velike da mogu preuzeti odgovornost za neke veće radove na širem području od onog isključivo komunalnog, tj. lokalnog. U prvih par godina nakon donošenja Uredbe, radi zamršenih upravnih i političkih odnosa, počele su oblasne uprave djelovati samo na područjima gdje je bilo lako transformirati dotadašnje upravne organe u nove okvire, dok je raspisivanje oblasnih izbora i uvođenje samouprava u iste iz godine u godinu odgađano.[294] Makar je zagrebačka Pokrajinska uprava najavljivala kako će oblasti na njenom području početi funkcionirati već koncem 1922. te iako su na samom kraju iste godine imenovani i prvi oblasni veliki župani za svaku, s procesom transformacije se čekalo te je ista uprava još

[293] Za više vidi: *Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31 januara 1921 god*., Sarajevo, 1932., 2-3.
[294] U prvom mahu tako su prebačeni dotadašnji srpski okruzi samo preimenovani u oblasti. Pokrajinske uprave službeno su ukinute u Dalmaciji 18. srpnja 1923., u Bosni i Hercegovini 3. rujna 1923. te u Sloveniji 3. prosinca 1923. godine. U tim su se krajevima, negdje odmah, negdje s malim zakašnjenjem, počele funkcionirati oblasne uprave (u slovenskim krajevima tek tokom 1924. godine). Usp. *Almanah Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, vol. II., Zagreb, 1924., 98. te BAJAGIĆ i MILJEVIĆ, „Organizacija nadležnosti ministarstva prosvete Kraljevine SHS", 13.

godinama zadržala pridjevak „u likvidaciji“.[295] Zagrebačka Pokrajinska uprava ostala je najduže živuća pokrajinska uprava prvenstveno iz političkih razloga. Kao prvo, tu je bio glasan pokušaj HSS-a da podrži starije autonomno upravno nasljeđe te pokuša svim silama sačuvati posebnu vrhovnu upravu na prostoru cjelokupne nekadašnje Banske Hrvatske.[296] Ova tradicijska poveznica bila je bitna u otporu protiv centralizma nove države, koji je sve stare pokrajinske posebnosti nastojao prikazati kao teritorijalno i djelatnošću loša ostvarenja, ranije nametnuta od strane tuđinskih, prvenstveno Austro-ugarskih vlasti.[297]

HRSS je u početku *a priori* odbijala prihvatiti podjelu na oblasti, ocjenjujući je kao političko razbijanje više-manje-homogenog hrvatskog teritorija. Iz tog i drugih razloga HRSS je u travnju 1923. bila spremna prihvatiti pregovore s NRS-om kao svojim najžešćim oponentom i najvećim političkim zagovarateljem centralizma. Između ostalog, u zamjenu za daljnje nesudjelovanje HRSS-a u radu Narodne skupštine, u kojoj je radi njene apstinencije NRS tada jedva održavao balans svoje većine, radikali su formalno bili spremni priznati zahtjeve HRSS-a te ne provesti u djelo ukidanje zagrebačke Pokrajinske uprave i formiranje oblasti na njenom području. Na kraju je potpisan ovakav dogovor, koji je postao poznat u historiografiji kao *Markov protokol*, nazvan tako po Marku Đuričiću, najstarijem predstavniku NRS.[298] Čini se da su radikali ovaj protokol zamislili samo kao kratkotrajni taktički potez te su se ubrzo ponovo proširile vijesti o stvaranju oblasti na spomenutom području.[299]

S druge strane postojale su i u samom državnom vrhu nesuglasice oko ukidanja Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju. Vodstvo NRS-a se nakon što su oblasne uprave uvedene u Dalmaciji, BiH te Sloveniji, na samom početku 1924. odlučilo da ubrzo i na prostoru nekadašnje Banske Hrvatske treba formirati oblasti. Za velikog župana Zagrebačke oblasti umjesto dotadašnjeg radikalskog pokrajinskog namjesnika Ernesta Čimića imenovan je Ivo Zuccon, koji je bio bliži Svetozaru Pribićeviću i SDS-u, koji su od ožujka 1924. bili Pašićevi koalicijski partneri.[300] Međutim, sredinom iste 1924. DS u koaliciji s JMO i SLJS dolazi na vlast u državi. Novi premijer Ljuba Davidović odlučio je popustiti radikalski

[295] Likvidacija zagrebačke Pokrajinske uprave, iako najavljena već 22. siječnja 1923., kroz čitavu 1923. i 1924. formalno nije provedena. JANJATOVIĆ, *Politički teror*, 31-32.
[296] Sam je Stjepan Radić često naglašavao „neprekidnost državnog hrvatskog prava“ te je svim silama radio na očuvanju istoga. CIPEK, *Ideja hrvatske države*, 103.; Radić je ideju potrebe očuvanja posebne hrvatske državnopravne i samoupravne tradicije istakao i nakon donošenja Vidovdanskg ustava, posebno u memorandumu upućenom Ligi naroda u kolovozu 1922. godine. Vidi: *Stjepan Radić: Politički spisi, govori i dokumenti – izbor*, Zagreb, 1994., 285-289.
[297] STANKOVIĆ, „Administrativna podela Kraljevine SHS“, 36.; GLIGORIJEVIĆ, „Unutrašnje (administrativne) granice Jugoslavije“, 28.
[298] Jere JAREB, *Pola stoljeća hrvatske politike: Povodom Mačekove autobiografije*, Zagreb, 1995., 28.
[299] *Isto*, 29.
[300] JANJATOVIĆ, *Politički teror*, 33.

centralizam te još jednom odgoditi formiranje oblasti, nadajući se ulasku HRSS-a u vladu, što je ipak osujetio kralj tražeći da se ta stranka odrekne republikanizma.[301] Pokušaj približavanja DS-a HRSS-u vidljiv je bio i u odlasku Zuccona te imenovanju Gavre Gojkovića za novog Pokrajnskog namjesnika u Zagrebu.[302] U rješenju vlade, kojim se odgodilo formiranje oblasti, isticalo se nekoliko krupnih primjera kompliciranе upravne i samoupravne situacije na prostoru zagrebačke Pokrajinske uprave te potreba da se njena likvidacija privremeno obustavi dok se određena pitanja „novim odlukama Ministarskog Saveta konačno ne reše".[303] Ipak, padom Davidovićeve vlade, na čelo države, a time i upravne vlasti koncem 1924. dolazi NRS u koaliciji s SDS-om pa Pribićević vraća Zuccona u Zagreb. NRS-SDS vlada (Pašić-Pribićević, ili po inicijalima prezimena P-P) 13. studenog 1924. odredila je da se sve Pokrajinske uprave trebaju hitno ukinuti. U siječnja 1925. donijela je konačnu odluku o likvidaciji svih poslova Pokrajinske uprave u Zagrebu, koja je do 1. ožujka 1925. i provedena.[304] HRSS, od prosinca 1924. pod udarom „Obznane" radi pristupanja stranke tzv. *Zelenoj internacionali* te obezglavljena hapšenjem Stjepana Radića u siječnju 1925., nije mogla utjecati da se podjela na oblasti ne izvrši, a u to doba došlo je i do čuvenog odricanja od republikanizma. Izjavom Pavla Radića pročitanom u Narodnoj skupštini 27. ožujka 1925. HRSS je donekle odustala od svoje dotadašnje politike te priznala Ustav, čime zapravo i cjelokupni poredak stvoren njime u državi.[305] U nametnutim okvirima rada HRSS mijenja ime u HSS te je od tada pa do 1928. bila spremna, preko sudjelovanja u radu vlada, Narodnih skupština te kasnije oblasnih skupština i odbora, raditi na reformama utvrđene centralističke državne politike u smjeru političke, upravne, socijalne i gospodarske decentralizacije te se boriti za prava samouprava na svim razinama.

U siječnju 1925., nakon rasformiranja zagrebačke Pokrajinske uprave, započele su s pravim samostalnim radom Srijemska, Osječka, Zagrebačka te Primorsko-krajiška oblast. Nakon formiranja oblasti uočava se kako one nisu preuzele sve nadležnosti i poslovni

[301] Hrvoje MATKOVIĆ, *Svetozar Pribićević: Ideolog, stranački vođa, emigrant*, Zagreb, 1995., 145-152.
[302] JANJATOVIĆ, *Politički teror*, 33. Čelnik HSS-a Vladko Maček, u svojim memoarima ističe pozitivnu ulogu Nastasa Petrovića, radikalskog disidenta u Davidovićevoj vladi, koji je kao ministar unutrašnjih poslova bio spreman prihvatiti prijedlog HSS-a te provesti u djelo odredbe Markova protokola. Uspostavio je „u Zagrebu već djelomično likvidiranu posebnu egzekutivu, postavivši vršiocem dužnosti kraljevskog [Pokrajinskog] namjesnika dr. Gavru Gojkovića i postavivši nanovo neke već ukinute odjelne predstojnike, a naravno da je i za HSS bila prepuštena potpuna sloboda političkog rada". Vladko MAČEK, *Memoari*, Zagreb, 2003., 98.
[303] MATKOVIĆ, *Svetozar Pribićević*, 144.; Za tekst rješenja Ministarskog savjeta od 23. kolovoza 1924. vidi: *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 49-51.
[304] BEUC, *Povijest institucija*, 338.; Za tekst rješenja Ministarskog savjeta o konačnoj likvidaciji Unutarnjeg odjeljenja Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju od 27. veljače 1927. vidi: *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 29.
[305] MAČEK, *Memoari*, 101-106.; JAREB, *Pola stoljeća hrvatske politike*, 32-33.; MATKOVIĆ, *Svetozar Pribićević*, 164-165.

djelokrug ukinutih pokrajinskih uprava. Tako su određene poslove, koje je dotad obavljala zagrebačka Pokrajinska uprava, od 1924./1925. počela obavljati direktno ministarstva.[306] Tako je u oblasnu upravu kao jedinicu državne uprave zapravo ulazio samo onaj posao koji ministarstva nisu direktno preuzela na sebe.

Iako je u većini novostvorenih oblasti na prostoru Hrvatske, Slavonije i Dalmacije HSS uživao veliku potporu stanovništva, ipak su mjesta oblasnih velikih župana redovito bila rezervirana za pristaše NRS-a ili DS-a kao najjačih stranaka. Bivši veliki župan Zagrebačke oblasti Bogdan Stopar, jedan od eksponenata politike centralizacije, 1929. je ocjenjivao kako su političke prilike u državi nakon ujedinjenja negativno utjecale na društveni i politički razvitak. Vlade, koje su 1918. još počivale na „kvazi federalnoj bazi“, do kraja 1928. „postale su iznimno centralizirane“.[307] Središnja državna vlast je formiranjem oblasti odlučila prebaciti odgovornost za rješavanje poslova na oblasne uprave kao ekspoziture državne vlasti. Glavni je problem ležao u činjenici što ona nije zadržavala samo moć zakonodavnog, uredbodavnog te naredbenog stvaratelja okruženja u kojem će neka upravna jedinica rješavati poslove, uz prava vlastitog nadzora nad radom nižih upravnih instanci (oblasti i kotara). Naprotiv, državna se vlast često miješala u vođenje poslova tih istih jedinica na dnevnoj bazi, nerijetko je izdavala svakodnevne upute kako da se pojedini posao obavi i donese riješenje, a ponekad je čak protupravno preuzimala na sebe dužnost da neki predmet riješi samostalno ili da nelegalno prepravi rješenje prvostupanjske vlasti.

Zadržavanje sve moći u ministarstvima kao centrima državne uprave i nedopuštanje nižim upravnim jedinicama da prošire svoj djelokrug poslova loše se odrazio na stanovništvo

[306] U resoru unutarnjih poslova radi se npr. o cjelokupnim poslovima organizacije i unutarnjeg uređenja policijskih vlasti, poslovima službeničkog personala (primanja u službu, premještanja, itd.), pitanjima vezanim uz državljanstva i promjene prezimena, odlučivanja osnutku novih upravnih općina te promjena teritorija postojećih općina, kao i njihovim imenima, žalbama prvostupanjskih vlasti (općina i gradova) protiv rješenja oblasnog velikog župana, imenovanjima članova poreznih povjerenstava. MUP je, kao i sva druga ministarstva, zapravo tako preuzeo mnoge od dotad najviših kompetencija Pokrajinske vlade, koje su proizlazile iz kompetencija Zemaljske vlade. Uz to ministarstva su preuzela i ulogu vrhovnog naredbodavca nižim upravnim i samoupravnim jedinicama (kotarima, gradovima, općinama), prepuštajući tako oblasnoj vlasti samo ulogu posrednika u toj komunikaciji, neposredno pravo nadzora nad istima te u konačnici obavljanje poslova od manjeg značaja. Za više o preuzetim poslovima određenih resora vidi: BEUC, *Povijest institucija*, 351-354.

[307] „Protivno Zakonu o opštoj upravi ministri prigrabiše u svoju kompetenciju sve, pa i najsitnije poslove. Pošto su baš ovi najsitniji poslovi njih kao partizane najviše interesovali (nameštenje lugara, putara, službitelja itd.), to oni na svoju glavnu dužnost nisu ni stizali (nadzor i rukovodstvo), u koliko su uopšte tom poslu bili dorasli. Sve je centralizovano u ministarstvu! Ova nerazumna centralizacija imala je svoj glavni razlog u koalicionim vladama. Veliki župani deleni su po ključu: svakoj partiji po nekoliko! Pošto ministri radikali nisu imali poverenje u velike župane demokrate (i obratno), to su oni (da nebi izgledali partizani), svim vel. županima uzeli iz kompetencije sve, što je njima bilo važno, a to su oni najsitniji poslovi. Pa kad su im uzeli sitne poslove, morali su uzeti i krupnije. Svaki se ministar (uz časne iznimke) u prvom redu pobrinuo za svoj okrug, a onda istom – za partiju. [...] Zakon o opštoj upravi treba dakle da bude, bar što se kompetencije tiče, proveden u život, pa ministri treba da pridrže nadzor i rukovodstvo, a sam posao treba da ostave svojim podčinjenima“. Usp. Bogdan STOPAR, *Hrvatsko pitanje i ostali politički problemi*, Zagreb, 1936., 15-16. te Malbone W. GRAHAM Jr, „The 'Dictatorship' in Yugoslavia“, *The American Political Science Review*, vol. XXIII. (1929.), br. 2, 451.

koje je počelo izjednačavati ime glavnog grada Beograda sa svim negativnim osobinama centralizma i unitarizma koji su postajali sve jasniji. Problem je ležao i u činjenici što je središnja državna vlast zadržavala pod svojom ingerencijom rješavanje mnoštva poslova koji su se mogli prebaciti na niže upravne jedinice: oblasne uprave i samouprave, kotarske uprave te gradske i seoske samouprave. U državnim je središnjim tijelima vladao veliki birokratizam, uz manjak svijesti o stvarnom stanju na terenu. Uz to, postavljalo se pitanje sposobnosti državnog činovničkog kadra da neke probleme pravilno riješe. HSS je u Narodnoj skupštini 1928., na primjeru iskorištavanja šuma sarajevske i vinkovačke šumske direkcije, pokazivao na loše karakteristike središnje vlasti koja iz jednog središta, u hijerarhijski najvišim upravnim uredima, preko činovnika odabranih po stranačkom ključu, odlučuje o krupnim pitanjima za pojedini teritorij, koja su na državnoj razini gotovo nevažna.[308]

II. 5. Oblasne samouprave

Svi problemi s oblasnom upravom mogli su se kompenzirati dobrim radom oblasne samouprave. Ipak, glavni problemi s kojima su se susrele oblasne samouprave po svom formiranju nastavljali su se na latentnu nacionalnu i političku krizu koja je nastala nakon ujedinjenja te su se očitovali u ograničavanju rada oblasnih samouprava u hrvatskim krajevima na poslovnom, ali i financijskom planu.

Tek 23. siječnja 1927., na temelju „kraljeva ukaza“ od 20. studenog 1926., provedeni su izbori za Oblasne skupštine.[309] Bilo je to konačno ostvarenje i stvaranje oblasne samouprave, koja je „na papiru“, tj. po *Zakonu o zakonu o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, trebala postojati od 1922. godine.[310] Iako se na državnoj razini HSS, uz neke druge stranke, dugo borio za očuvanje starih partikularizama uprave i nerazbijanje dotadašnjih zakonodavnih i upravnih okvira, osobito onih koji su vrijedili na području Hrvatske, situacija se izmijenila kada je 1925. Stjepan Radić napustio politiku bojkota političkih organa, priznao Vidovdanski ustav te uveo stranku u zajedničku vladu s NRS. U takvim okolnostima HSS prihvaća i oblasti te rad sa i u njima.

Izbori za oblasne skupštine 1927. došli su u nepovoljan trenutak za HSS. Stranka se još uvijek nalazila u vladi s NRS, ali se očekivao skorašnji raspad ove koalicije. NRS se u takvim okvirima osjećala dovoljno jaka da u studenom 1926., uz vladarevo odobrenje i potpis, raspiše uredbu po kojoj su se trebali provesti oblasni izbori. HSS je u to doba nastojao

[308] *Stjepan Radić: Politički spisi, govori i dokumenti – izbor*, Zagreb, 1994., 222-228.
[309] JANJATOVIĆ, *Politički teror*, 36.; ČULINOVIĆ, *Jugoslavija između dva rata*, vol. I., 488.
[310] Kotarska samouprava, koja je u osnovi trebala biti organizirana na sličnom principu kao i ona oblasna, nikada nije zaživjela. Vidi: *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, Split, 1926.

pregovarati s članovima vlade iz redova NRS, kako bi se izmijenio izborni red za oblasne skupštine, naglašavajući kako bi bilo bolje raspisati općinske izbore u cijeloj državi.[311] Odluka o raspisivanju oblasnih izbora ih je negativno iznenadila te potpomogla izlasku ministara HSS-a iz vlade. Nakon što je NRS na samom početku 1927. konačno izbacio HSS iz zajedničke vlade, HSS se snašao te prebacio težište svog rada sa državne upravne razine na oblasnu, nastojeći politički djelovati da preko oblasnih skupština i odbora širi njihovu autonomiju. HSS je vješto iskoristio svoju lokalnu snagu te je preko oblasnih skupština i odbora najavljivao preuzimanje aktivne brige o razvoju hrvatskih krajeva.

Izbori za oblasne skupštine 1927. pretvorili su se „u još jedno odmjeravanje stranačkih snaga i odnosa i bili nova prilika za obračun režima s opozicijom i prilika opoziciji da već jedanput na terenu potvrdi svoju stranačku snagu“.[312] Ipak, HSS se nakon izbora 1927., samostalno ili u koaliciji, uspio naći na vlasti u Zagrebačkoj, Osječkoj, Primorsko-krajiškoj, Splitskoj i Dubrovačkoj oblasti, a dobro je surađivala i s JMO-om u bosansko-hercegovačkim oblastima.[313]

Mjesec dana po održanim izborima, 23. veljače 1927., sastale su se po prvi put Oblasne skupštine u cjeloj Kraljevini SHS. Članovi oblasne skupštine bili su birani na četiri godine općim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem. Već na početku rada oblasnih samouprava HSS je nastojala utjecati da se na čelna mjesta u samoupravnim strukturama postave osobe za koje su smatrali da su stručne i odane njihovim idejama. Kako je oblasna skupština imala samo zakonodavni i savjetodavni karakter u svom skučenom samoupravnom djelokrugu, bilo je bitno osigurati djelovanje ovakvih osoba u oblasnim odborima. Oblasni odbor bio je izvršni organ oblasne skupštine i time oblasne samouprave uopće. Bio je odgovoran za provođenje samoupravne politike, predlaganje uredbi sa zakonskom snagom za područje pojedine oblasti njenoj oblasnoj skupštini, a brinuo je i o provedbi istih. Oblasna uredba mogla se odnositi samo na samoupravne poslove oblasti, a uredba je postajala pravovaljana nakon potvrde Državnog savjeta i nadležnog velikog župana iste oblasti te objave u *Službenim novinama*, što je opet davalo puno prostora za manipulaciju.[314]

---

[311] Tomislav IŠEK, *Djelatnost Hrvatske seljačke stranke u Bosni i Hercegovini do zavođenja diktature*, Sarajevo, 1981., 271.

[312] BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini SHS“, 115.

[313] MAČEK, *Memoari*, 109.; Budući da je Zagrebačka oblast populacijom bila najveća u Hrvatskoj (809.482 stanovnika), jer joj je centar bio u najvećem gradu, Zagrebu i jer je prednjačila svojim radom i organizacijskim sposobnostima te je njena samouprava, na čelu sa Stjepanom Radićem davala jedan radni primjer drugim oblastima, moramo se složiti s Mirom Kolar, koja rad Oblasne skupštine Zagrebačke oblasti s pravom naziva *Radićevim saborom.* KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, XII.

[314] § 66. Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi. *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, Split, 1926., 23.; Državni savjet bio je najviše upravno sudište u Kraljevini SHS. Za više o njegovoj organizaciji i djelovanju vidi poglavlje IV. 7. 2. ovog rada. Državi je savjeti imao moć poništavanja oblasnih uredbi ako bi procijenio da one

Oblasni odbor sastojao se od 5 do 8 članova koje je birala oblasna skupština. On je djelovao za saziva oblasne skupštine koja ga je izabrala, te je tako imao, kao i skupština, četverogodišnji mandat. Član oblasnog odbora mogao je biti bilo koji državljanin, a u njega jedino nisu mogli ući državni činovnici. Na čelu oblasnog odbora bio je predsjednik, a svaki oblasni odbornik trebao je biti zadužen za jednu granu samoupravne djelatnosti.[315] Oblasne odbore HSS je držao malim oblasnim vladama, koje rade u od države nametnutim uskim okvirima, ali koje unatoč tome trebaju preuzeti više poslovnih obveza te raditi na proširivanju oblasne autonomije.[316] Ova se tendencija nije sviđala radikalskim vladama koje su nastojale spriječiti proširenje oblasne autonomije i utjecaja HSS-a u njima. Već su na prvom sazivu Oblasne skupštine Zagrebačke oblasti, 23. veljače 1927., izabrani članovi Oblasnog odbora. Za predsjednika Oblasnog odbora, preko kojega su prije prezentiranja Oblasnoj skupštini prolazili planovi te se razrađivala njihova realizacija, izabran je sam Stjepan Radić. Na njegov utjecaj izabrano je drugih sedam oblasnih odbornika, zaduženih za vođenje pojedinih grana oblasne samouprave. Ubrzo je formirano i osam odjela u kojima su oblasni odbornici djelovali – za narodnu prosvjetu, financije, narodno gospodarstvo, javne radove i promet, narodno zdravlje, socijalnu pomoć, obrt, industriju i statistiku te samoupravnu administraciju.[317] Istu su organizacijsku strukturu odjela oblasnog odbora prihvatile i druge oblasti gdje je HSS imao većinu zastupničkih mandata, npr. u Osječkoj i Splitskoj oblasti.[318]

---

nisu „osnovane na Ustavu ili kome zakonu“. § 66. Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi. *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, Split, 1926., 23.

[315] § 53, 66, 89-91. Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi. *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, Split, 1926., 20-29.

[316] Sam Stjepan Radić je više volio prispodobiti oblasni odbor jednom seljačkom gospodarstvu, u kojem je predsjednik odbora kućedomaćin, a članovi oblasnog odbora njegovi sinovi i pomagači. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, 31.

[317] U Zagrebačkoj oblasti Odjelu za narodu prosvjetu na čelu je bio sam Stjepan Radić, zauzimajući tako gotovo isti resor koji je imao kao ministar u koalicijskoj vladi s radikalima. Radić je smatrao dobro postavljeno školstvo bitnim preduvjetom za narodni razvitak. Odjel za narodnu prosvjetu pomagao je izgradnju pučkih škola te određene prosvjetno-kulturne akcije. Ivan Krajač bio je na čelu Odjela za financiranje, zaduženog za prikupljanje sredstva za rad oblasne samouprave te brigu nad rashodima iste. Odjel za narodnog gospodarstvo bio je jedan od najaktivnijih odjela zagrebačke oblasne samouprave. Na čelu mu je bio Josip Predavec. Zadaća odjela je bila pružanje pomoći gospodarstvu u oblasti. Odjel za javne radnje i promet, koji je vodio brigu o izgradnju cesta i drugih objekata, vodio je August Košutić. Drago Klepac našao se na čelu odjela za čuvanje narodnog zdravlja, kojemu je zadaća bila prvenstveno primarna zdravstvena zaštita populacije. U poslovni djelokrug ovoga odjeljenja država je kasnije prebacila održavanje pojedinih bolnica na području zagrebačke oblasti. Odjel za socijalnu pomoć, kojemu je na čelu bio Juraj Krnjević, vodio je brigu o pružanu financijske pomoći socijalnim ustanovama, kolonizaciji, pružanju pomoći stanovništvu u slučaju elementarnih nepogoda, itd. Stjepan Košutić vodio je Odjel za obrt, industriju i opću statistiku koji je pomagao nepoljoprivrednu gospodarsku djelatnost te sređivao statističke podatke za samoupravu. Posljednji odjel bio je onaj za samoupravnu administraciju, koji je trebao kontrolirati rad općinskih samouprava te raditi na povezivanju općinskih i oblasnih samouprava. Na čelu ovog odjela je bio Ernest Spiess. Usp. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Financijski proračuni samouprave Zagrebačke oblasti“, 93-99. i KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, 5.

[318] Usp. *Izvještaj o radu Oblasnog odbora*, Split, 1928. te BEUC, *Povijest institucija*, 357-358.

Zakonodavni okvir oblasne samouprave odredila je vlada, ali je on bio prilično skučen. *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi* iz 1922. taksativno je nabrajao sve poslove koji su trebali biti u domeni oblasne samouprave. Tako su oblasne skupštine zakonodavno, a oblasni odbori izvršno, bili zaduženi za svoje samoupravne financije, tj. utvrđivanje oblasnog proračuna i raspolaganje prihodima koji služe za pokriće samoupravnih rashoda. Oblasna samouprava bila zadužena za oblasne javne radove (gradnju prometnica, pruga, kanala, mostova, itd.), „staranje o unapređenju oblasnih privrednih interesa" (ratarstva, stočarstva, voćarstva, šumarstva, itd.), „pomaganje obrta, industrije i zadrugarstva", brinula je o „upravi oblasnih imanja", brinula o narodnom zdravlju, socijalnim i prometnim ustanovama te vođenju oblasne statistike. Uz to surađivala je na unaprijeđenu prosvjete i kulture u oblasti, ribarstva, stvaranju kreditnih ustanova te je na zahtjev vlade davala mišljenje o predmetima koji se tiču oblasti.[319] Kao što vidimo, HSS je nastojao posložiti pojedine odjele oblasnog odbora prema zakonskom tekstu te im dodijeliti specifične djelatnosti.

Državna vlast je Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi nominalno zakonski odredila relativno široku oblasnu samoupravu, ali se samo slovo zakona moglo tumačiti i drugačije. Naime, pri opisu mnogih sfera samoupravnog oblasnog rada koristi se sintagma „surađivanje na..." koja bi vjerojatno trebala značiti da oblasna samouprava ne treba raditi samostalno, već zajedno s državnim vlastima na rješavanju određenih pitanja. Ipak, dogovaranja oko modaliteta suradnje, prvenstveno radi političkih nesuglasica na liniji NRS-HSS, baš i nije bilo. Oblasne skupštine i odbori, prema planovima NRS-a, trebale su doista imati samo administrativne ovlasti, dok im je bilo zabranjeno svako prekoračivanje istih, posebno miješanje u državnu politiku, pojam koji je središnja državna vlast široko tumačila.[320] Ipak, kako se oblasna samouprava sve više upoznavala sa zakonskim propisima te načinom odnosa državnih organa prema njoj, tako su i oblasne skupštine te odbori sve bolje prepoznavale „pravila igre" u skučenim samoupravnim okvirima. Posljedično tome, svoje su intencije prilagođavali sustavu u kojem se nalaze. U slučaju oblasti kojima je na čelu bila SDK pritom nisu odustajali od konačnog cilja svog rada – proširenja samoupravne autonomije.

Od 1927. oblasne su skupštine i odbori, osobito oni u kojima je HSS imao većinu, nastojali djelovati da se na oblasne samoupravne organe prebace svi poslovi određeni Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi. Uz to tražili su i povrat u domenu oblasne

[319] Djelokrug oblasne samouprave popisan je u § 2. Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi. *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, Split, 1926., 1-2.
[320] MARKOVIĆ, *Jugoslavenska država i Hrvatsko pitanje*, 214.

samouprave svih onih poslova za čije su obavljanje po starim zakonskim propisima iz Austro-ugarskog doba obavljale županijske skupštine i odbori, a koji su još uvijek zakonski bili aktualni na području nekadašnje Banske Hrvatske.[321] Prebacivanje samoupravnih poslova sa tri godine ranije ukinutih županija na oblasne samouprave teklo je sporo, upravo zbog razdoblja samoupravnog diskontinuiteta (1925.-1927.) te zbog otpora državnih organa, koji su ovo smatrali pokušajem samouprave da od 1927. uđe u domenu njihovih, državnih poslova.

Već po uvođenju u život oblasnih samouprava postavilo se pitanje prebacivanja odgovornosti za obavljanje određenih poslova s državnih organa na samouprave. Tu se državna vlast, koja je stajala na pozicijama centralizma, pokazala prilično čvrstom u naumu da iz svog poslovnog djelokruga prebaci na oblasti obavljanje tek određenih manje važnih poslova. S jedne strane u vladinim je krugovima vladalo mišljenje kako bi oblasna autonomija, zbog rastuće nacionalne i političke zaoštrenosti, mogla ugroziti njihove napore na stvaranju jednoobrazne unitarne države. Osim toga državni se vrh bojao kako bi u procesu prebacivanja poslovne odgovornosti središnja državna vlast, tj. vlada i ministarstva, izgubiti svoju moć i utjecaj na društvo. U pitanju prebacivanja poslova iz državne na samoupravnu oblasnu sferu bio neizbježan sukob na relaciji vlada-oblast, pogotovo radikalske vlade-hrvatske oblasne samouprave. U pogledu upravne autonomije državne vlasti su se ponašale prilično dvolično, pa je zabilježen slučaj jednog neimenovanog ministra koji je koncem 1927. samouprave nazvao „karikaturama samouprave“. Novoizabrani predsjednik Oblasne skupštine Zagrebačke oblasti Franjo Petrović je ovo kratko komentirao, zaključujući kako dotični ministar „nije rekao sve; nije rekao: a tko je tu karikaturu od samouprave načinio?“, misleći pritom, naravno, baš na vladu.[322] Josip Predavec je par mjeseci kasnije bio još oštriji, govoreći o potrebi suzbijanja laži „koju su radikali i demokrati u Beogradu širili, da su za samouprave, dok su sami na djelu pokazali, da su njeni protivnici“.[323] Doista, cijelo vrijeme postojanja oblasnih samouprava HSS je tražio proširivanje samoupravnog djelokruga oblasti, ali i gradova te općina. S druge strane, vlada je reagirala tako što je, bojeći se utjecaja HSS-a na tlu Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, postavljala komesare u niže samouprave (gradove i

[321] U upravnom segmentu radi se o važećim zakonima koji su se direktno ili indirektno prvenstveno odnosili na županijsku samoupravu i njenu nadzornu vlast koju je HSS nastojao izjednačiti s novostvorenim oblasnim skupštinama i odborima. Prema izvještaju Franje Petrovića Zagrebačkoj oblasnoj skupštini iz ožujka 1927., radilo se prvenstveno o Zakonu o općinama iz 1870., Zakonu o ustroju županija i uređenju uprave u županijama i kotarima iz 1886., Zakonu o ustroju gradskih općina iz 1895. i drugima. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, 30.
[322] KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, 138.
[323] KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, 190.

općine), dok je rad oblasne samouprave preko organa državne vlasti sustavno kočila.[324] Josip Predavec, koji je poslije smrti Stjepana Radića postao predsjednika Oblasnog odbora Zagrebačke oblasti, izjadao se koncem 1927. Oblasnoj skupštini iste na centralističku blokadu koju po naputcima vladajućeg vrha provode veliki župani, okrnjujući samoupravu.[325] Navedeni problem nije se samo događao u Zagrebačkoj oblasti, već je i u drugim oblastima. Veliki župan kao državni organ zloupotrebljavao bi svoje ovlasti, protupravno stornirajući odluke oblasnih skupština i odbora.[326] Ništa nije bilo bolje ni na nižim razinama vlasti, jer su se i tamo kotarski poglavari, „oslanjajući se na političku podršku upravnih vlasti, čiji su dio i bili, postavljali iznad autoriteta oblasnih odbora".[327]

Veliki župan je po zakonu imao pravo „da zadrži od izvršenja svaku odluku samoupravnih organa, koja ne bi bila zasnovana na Ustavu, zakonima ili oblasnim uredbama".[328] Ipak, ovdje se vidjela tendencija organa državne vlasti da formalno legalnim načinima, a primjenjujući zakonodavno široko postavljena diskrecijska prava, rjeđe i protupravne metode, u što većoj mjeri ograničavaju političko i upravno djelovanje samoupravnih organa. Nije se to samo odnosilo na pokušaje posljednjih da prošire svoju samoupravnu vlast, već je u pojedinim segmentima na taj način od strane državnih vlasti obavljana opstrukcija samoupravnih organa u njihovom svakodnevnom radu. Oblasne samouprave u rukama SDK dokazivale su da, prema načelima demokratskog legitimiteta, one rade po željama i u interesu naroda, a veliki župan sa svojim uredima tvrdio je da prima naloge odozgo, iz vlade i ministarstava, oko kojih su okupljeni najbolji stručnjaci koji dobro znaju što zemlji treba.[329] Iako je veliki župan prema ZOU-u „u svim važnijim stvarima" morao saslušati oblasni odbor ili zatražiti njegovo mišljenje, ova obveza se u praksi

[324] Usp. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, 137, 190.; JANJATOVIĆ, „Karađorđevićevska centralizacija", 70.; LEČEK, „Selo i politika: Politizacija hrvatskog seljaštva", 125-127.; Mira Kolar čak prilično oštro zaključuje kako su rad oblasne skupštine i odbora „veliki župani i ostale ustanove beogradskog centralizma" sprečavale u tolikoj mjeri „da je, faktično, samouprava ukinuta i prije proglašenja šestosiječanjske diktature". KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, XII.

[325] „Vi ste vidjeli sa koliko velikih nevolja i poteškoća se vode [oblasni samoupravni] poslovi. Na svakoj strani i na svakom koraku stavljali su nam sa jako malom iznimkom zapreke državni organi. Veliki župan nije propustio niti jednu priliku, a da nam ne bi zaustavio odluku i spriječio je, tako da smo morali i na Državni savjet ići, gdje se takodjer pokazalo malo razumijevanja za ove stvari. Tamo rješavaju spise mladi ljudi koji su naše tužbe i žalbe, koje su išle preko velikog župana rješavali tako, da su na svaku žalbu stavljali jednostavno županov odgovor. Pošto nije bilo drugog puta i načina da se žali, nego preko Državnog savjeta, tako su mnoge dobre stvari stradale i propale. [...] Veliki je župan i sam sa svoje strane pravio velike neprilike gdje god je bilo moguće. Često je naše odluke naknadno poništavao. U takovim prilikama bilo je teško raditi i takove prilike nisu baš najpovoljnije za razvoj samouprave". KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, 188.

[326] BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini SHS", 121.

[327] *Isto*, 124.

[328] § 121. Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi. *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, Split, 1926., 36.

[329] KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Ukinuće Bjelovarsko-križevačke županije", 36.

zanemarivala.[330] Unatoč tome što su Financijski zakoni za 1927./1928. godinu (§ 323) te 1928./1929. (§ 362) davali oblasnim samoupravama široke ovlasti, čak da mogu oblasnim uredbama mijenjati, nadopunjavati i stavljati van snage dotad važeće zemaljske zakone za svoj teritorij, bila je to samo nominalna moć, jer su državne vlasti i dalje „kočile“ sve samoupravne pokušaje.[331]

Zbog ovoga izbijali su sukobi između oblasnih upravnih i samoupravnih vlasti, tj. velikog župana kao državnog organa te oblasnog odbora kao samoupravne instance, pogotovo u pitanju nadležnosti nad poslovanjem općina. Indikativan primjer za to je navodna tajna i povjerljiva okružnica Oblasnog odbora Zagrebačke oblasti upućena svim upravnim općinama iste oblasti, u kojoj se tražilo ispitivanje mogućnosti smanjenja putnih računa općinskih činovnika. Oblasni odbor je inzistirao već neko vrijeme na ovome problemu, navodeći da ti neuravnoteženi i visoki troškovi dosta opterećuju proračune općina pa je u veljači 1928. donio odluku o njihovoj regulaciji i smanjenju te ju je poslao svim općinskim upravama.[332] Veliki župan zagrebačke oblasti Petar Zrelec odbio ju je provesti ocjenjujući kako oblasna samoupravna vlast „prisvaja pravo nadzora nad organima općinske samouprave, a Državni je savjet točkom 3. svojega rješenja od 30. maja 1927. broj 16.054 rješio, da zakoni, koji važe na području Hrvatske i Slavonije, poznavaju jedino državni nadzor nad samoupravnim seoskim i gradskim općinama“.[333] Makar se zagrebački Oblasni odbor dugo vremena žalio na ovu odluku, sve su instance potvrdile stav velikog župana Zrelca.[334] U pokušajima da se status i

[330] § 12. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. I., Beograd, 1927., 38.
[331] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. I., 20.
[332] Dopis Oblasnog odbora zagrebačke oblasti svim općinskim poglavarstvima Zagrebačke oblasti od 25. veljače 1928. HDA, PSDS, br. dosjea 2967 (Špun-Strižić Jaroslav).
[333] Dopis VŽZO-a Oblasnom odboru zagrebačke oblasti od 27. travnja 1928. HDA, PSDS, br. dosjea 2967 (Špun-Strižić Jaroslav)
[334] Nakon žalbe Oblasnog odbora stav velikog župana je podržala i nova odluka Državnog savjeta kao najviše upravno-sudske državne instance od 11. svibnja 1928., koji se opet pozvao na stare, ali važeće, zakonske propise. Državni savjet je ustvrdio da je po Zakonu o ustrojstvu gradskih općina iz 1895. nadzorna vlast nad seoskim i gradskim općinama zemaljska vlada, kojoj je pravni sljedbenik, u ovom slučaju, veliki župan zagrebačke oblasti. S druge strane po Zakonu o ustroju županija i županijskih upravnih odbora iz 1886. ovima se nisu podnosili na odobrenje putni troškovi općinskih činovnika, pa ta vlast nije mogla ni da pređe na Oblasne skupštine i odbore kao pravne nasljednike županijske samouprave. Oblasni odbor pokušao je nakon toga ići „iza leđa“ velikog župana u određenim stvarima. Obaviješten o povjerljivoj okružnici od Udruženja općinskih činovnika Hrvatske i Slavonije, ali i samog MUP-a, veliki župan zagrebačke oblasti Petar Zrelec je par puta tokom druge polovine 1928. upozorio Oblasni odbor da je odlukom Državnog savjeta ustanovljeno da određivanje službeničkih putnih pristojba ne spada u djelokrug oblasnog odbora. Naglasio je da se Oblasni odbor za svaku preinaku putnih pristojbi ima obratiti Zagrebačkoj oblasti kao upravnoj vlasti. Oblasni odbor s druge strane odgovorio je da će se direktno kod MUP-a zauzeti za posebnu uredbu kojom bi se ovaj problem regulirao i naglasio je kako okružnica samo informativne naravi te tako spada u normalnu komunikaciju oblasne samouprave s drugim samoupravnim vlastima. Usp. Odluka Državnog savjeta od 11. svibnja 1928. HDA, PSDS, br. dosjea 2967 (Špun-Strižić Jaroslav); Dopis VŽZO-a Oblasnom odboru zagrebačke oblasti od 2. studenog 1928. HDA, PSDS, br. dosjea 2967 (Špun-Strižić Jaroslav) te Dopis Oblasnog odbora zagrebačke oblasti VŽZO-u od 26. rujna 1928. HDA, PSDS, br. dosjea 2967 (Špun-Strižić Jaroslav).

primanja općinskih službenika jasnije definira oblasne samouprave su se susrele i s otporom samih službenika, koji su, preko svojih udruženja, tražili zaštitu od državnih vlasti.[335]

Ono što je HSS nakon 1927. uspio vješto iskoristiti bila je mogućnost povezivanja raznih oblasti u svrhu zajedničkog rješavanja određenih poslova, pozivajući se pritom na *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi* koji je propisivao da se „za izvršenje većih ekonomskih i kulturnih poslova koji bi iziskivali zajednicu u radu“ može doći do udruživanja dvije ili više oblasti. Ipak, ni ovo udruživanje nije moglo proći bez državne kontrole. Konačnu odluku o pojedinom udruživanju u rješavanju zajedničkih poslova donosile su oblasne skupštine, ali „po odobrenju Kraljevske vlade“.[336] Preko međusobne suradnje oblasnih odbora u kojima je HSS bio na vlasti, kao i suradnje sa odborima drugih postojećih oblasti, posebno onih hrvatskih, bosansko-hercegovačkih i slovenskih, iz dana u dan nastojalo se proširiti međusobne veze i djelatnost. Ovo je u konačnici trebalo voditi ujedinjenju svih „hrvatskih oblasti“ i zajedničkom istupanju u jedinstvenom smjeru – protivnom onom centralističke državne politike.[337] Nekoliko su puta tijekom 1928. održani sastanci predstavnika, kako ih Mira Kolar naziva, „hrvatskih i poluhrvatskih“ oblasti. Na njima se raspravljalo o zajedničkom prebacivanju državnih poslova na oblasti u sferama narodnog zdravlja, seljačkog gospodarstva, socijalne politike, prosvjete, javnih radova, financija, turizma te lokalne samouprave.[338] Unatoč ambicioznim planovima HSS-a, najavljeno povezivanje oblasti i proširenje njihovih samoupravnih kompetencija, što zbog otpora procentralističkih radikalskih vlada, što zbog kratkog razdoblja postojanja oblasnih samouprava, nikada nije odobreno, a time ni provedeno.[339] Državne vlasti tvrdoglavo su odbijale prebaciti poslove i sredstva za

[335] Zemaljsko društvo općinskih činovnika Hrvatske i Slavonije bilo je zabrinuto mogućnošću da oblasni odbor smanji primanja općinskih službenika, tim više što je oblasnu samoupravu u tim naporima donekle podržao 1927. Upravni sud poništenjem jednog sličnog rješenja velikog župana Primorsko-krajiške oblasti iz 1925. s obrazloženjem da je dotično rješenje trebalo čekati oživotvorenje oblasnih odbora i njihovu odluku. Društvo općinskih činovnika bilo je mišljenja da bi, ako prevlada ovo pravno gledište o nepravomoćnosti akata upravnih organa kao zamjenika samoupravnih organa, nastao „potpuni darmar u upravi“ pa su zatražili od oblasnih velikih župana da se založe kako bi se sve te ranije odluke osnažile i dobile još jednom pravovaljanost kroz formulaciju jednog ili par članaka *Financijskog zakona* za 1928./1929. godinu. Dopis Zemaljskog društva općinskih činovnika Hrvatske i Slavonije VŽZO od 31. prosinca 1927. HDA, GSD, 2592.

[336] § 88. Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi. *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, Split, 1926., 28-29.

[337] Usp. KOLAR, „Lika u vrijeme dominacije“, 508.; KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Elementi županijskog sustava“, 119-120.; MAČEK, *Memoari*, 109.

[338] KOLAR, „Lika u vrijeme dominacije“, 529.

[339] Koncem rujna 1927. na poziv Ministarstva financija održana je velika konferencija predstavnika oblasnih samouprava u Beogradu. Delegati su zaključili kako je na rad oblasne samouprave, uz razumljive „početničke teškoće“ nastale pri njenom stvaranju, ostavilo negativnog traga i to što „državni organi u pojedinim ministarstvima, naročito organi ministarstva unutrašnjih djela, ne samo što nisu podupirali nastojanja organizacije samouprava, već su ih mimoilazili, čak i povredama zakona oblasnim samoupravama pravili razne i velike poteškoće“. Uz to je uočeno kako su „većina odluka i financijske mjere sa strane državne vlasti, bile prema pojedinim mjerama različito i nejednako primjenjivane“. Zaključeno je da treba doći do jasnijeg razgraničenja kompetencija državne vlasti i samoupravnih tijela te njenog potpunog provođenja. Istaklo se kako

njihovo obavljanje na oblasne samouprave.[340] Za jednog anonimnog novinara i oni poslovi koji u konačnici jesu prebačeni na oblasne samouprave bili su „ironija, [...] cinizam“, jer je njihovo održavanje i rad dotad država financirala uz velike materijalne napore, a po tadašnjem prijedlogu za njih bi trebale biti odgovorne oblasti koje nemaju vlastitih izvora prihoda.[341]

Doista, prijenos državnih poslova na oblasne skupštine izvršen je posebnom uredbom tek koncem studenog 1927. godine.[342] Njome su oblasne samouprave preuzele većinom pasivne zadatke. S druge strane državna vlast, koja je i dalje zadržala svu stvarnu moć u svojim rukama, preko ovoga nastojala prikazati demokratičnom, stvarajući iluziju o stvarnom i efektivnom učešću javnosti u poslovima uprave.[343] Mira Kolar je ipak ocijenila kako su oblasna imanja, koja su osnovale bivše županije, bila jedna od najvažnijih stvari koje su oblasne samouprave preuzele pod svoju ingerenciju. Dobro u Božjakovini s domaćinskom školom, dobro u Hruševcu te rasadnike u Samoboru i Plešivici preuzela je Zagrebačka oblast, a vinogradarske i voćarske škole u Petrinji i Gospiću, rasadnike u Novom Vinodolskom i Crikvenici te stočarsku stanicu u Mrzloj Vodici Primorsko-krajiška oblast. Ova i druga imanja koja su prebačena iz državne na oblasnu ingerenciju u studenom 1927. nisu bila pasivna, već su mogla aktivno privređivati novac za oblasnu samoupravu. Iz rada tih imanja su oblastima počela stizati sredstva, ali su oblasne proračune u isto vrijeme opterećivali materijalni izdaci

---

su oblasti spremne preuzeti sve poslove koje im zakonima o oblasnim samoupravama pripadaju te čak preuzeti proširenje istih poslova, uz pokrića koja će im država dati u svrhu podmirenja tih istih troškova. Osim toga, tražila se jednaka i potpuna kompetencija za radu samoupravnih institucija, a ne da državne vlasti paralelno obavljaju iste poslove. Zatim da državne vlasti zadrže samo pravo nadzora nad zakonitošću rada samoupravnih institucija, potom pravo oblasne samouprave da samostalno potvrđuje proračune nižih samoupravnih jedinica (općina i gradova), a traženi su i predujmovi za pokriće daljnjih izdataka od državnih novčanih zavoda. Na kraju je odlučeno da sve oblasne samouprave sastave opširne prijedloge o daljnjem osiguranju uspješnog i neometanog rada te ih dostave vladi. „Zašto samouprave ne funkcioniraju: Rezolucija konferencije predstavnika oblasti“, *Obzor*, 30. rujna 1927.

[340] Na istoj, rujanskoj konferenciji samo Ministarstvo financija je priznalo kako ne želi niti jednu stavku državnih prihoda prenijeti u potpunosti na samouprave kako bi one pokrile svoje proračune. S druge strane naglasili su kako su pokušali kontaktirati druga ministarstva te utjecati na njih da dio svojih kompetencija, određenih prema postojećem ustavu te zakonu o oblasnim i sreskim samoupravama, prepuste oblastima. Ipak, „Ministri nijesu htjeli da čuju, da iz svojih resora prepuste sve one poslove, što ih oblasnim samoupravama taksativno nameće ustav“. Nakon daljnjih konzultacija, neki su ministri „jednostavno odgovorili, da nema ništa iz svog resora da prenese na oblasne odbore, a drugi kao ministar narodnog zdravlja, ministar gradjevina, poljoprivrede itd. prepustili su im skroz pasivne stavke“. „Split, 7. listopada“, *Obzor*, 10. listopada 1927.

[341] Npr. država je na oblasti prebacila izdržavanje bolnica. Oblasti su za podmirenje troškova bolnica morale tražiti novo povećanje plaćanja bolno-opskrbnih troškova, što je kao posljedicu, prema mnogima, moglo imati da ih građani neće moći podmiriti te će radije umirati nego ići u bolnice. Isto je bilo i s stručnim školama te rasadnicima koje je ministar poljoprivrede „velikodušno“ prepustio u nadležnost oblasti. Anonimni novinski pisac zaključio je svoj izvještaj osvrtom kako će oblasne samouprave, kako bi same sebi stvorile opravdanje poslanja, prihvatiti i ove čisto pasivne poslove za koje će morati biti raspisani novi prirezi i takse. Ipak, na taj način na sebe će navući „odium naroda i samoupravne vlasti će izgledati kao one, koje ruše privredu, opterećuju narodni život itd.“ „Split, 7. listopada“, *Obzor*, 10. listopada 1927.

[342] Vidi: „Uredba o prenosu poslova na oblasne samouprave od 26. novembra 1927.“, *Zbornik zakona, uredbi i naredbi*, vol. VI., br. 47-54., Zagreb, 1927., 463-500.

[343] BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini SHS“, 113.

potrebni za pokriće djelovanja istih.[344] Unatoč svemu navedenome, praktično djelovanje oblasne samouprave i dalje je bilo uvelike skučeno te se nalazilo pod strogim nadzorom MF-a i MUP-a te njima podređenih organa.[345]

Na ovaj način od 1927. stvoren je zapravo tzv. dvostruki upravni kolosijek. U njemu su državni organi zadržali generalnu brigu za poslove iz pojedinih resora. Ipak, brigu za određene, obično one „pasivnije" poslove, na svoj su zahtjev preuzele oblasne samouprave. U to doba stvoreni paralelni, upravni i samoupravni oblasni organi zapravo su istodobno brinuli o obavljanju poslova istoga resora, makar često nisu imali jasno određenih razdjelnica u pogledu poslovnih odgovornosti. Tim više što su razdjelnice u istim poslovima bile određene nejasnim zakonodavnim formulacijama, što je u praksi uzrokovalo velike pravne „zavrzlame" u procesu prebacivanja kompetencija s državnih na samoupravne vlasti. I nadalje je često dolazilo do zadiranja upravnih organa, koji su i nakon prebacivanja poslova na samouprave ostali u funkciji, u rad onih samoupravnih, ali i obrnuto.[346] Uz to, samoupravni organi počeli su zahtijevati priljev puno većih suma novca, kojim su trebali pokriti izdatke za poslove koji su konačno stavljeni u njihov poslovni djelokrug. Državne vlasti ne samo da nisu htjele dosljedno prebaciti poslove koje su dotad obavljali njihovi organi, već ni dodijeliti dovoljno novca samoupravama za pokriće rashoda koje su im iz svog djelokruga decentralizacijom prepustile u djelatnost, kao ni odobriti im prikupljanje posebnih daća kojima bi same mogle pokriti izdatke za te poslove. Postojanje paralelnih upravnih i samoupravnih oblasnih organa doista je stvorilo „dvostruki upravni kolosijek" koji se u praksi pokazao skupim za održavanje te izrazito nepraktičnim za obavljanje poslova.[347]

Unatoč strogom ograničavanju rada, svaka je oblast preuzela poslovni djelokrug te ga je preko proračuna nastojala proširiti. Rok u kojem je svaka oblasna skupština nakon svog formiranja 1927. trebala formulirati prvi proračun bio je određen na dva mjeseca, što je davalo vrlo malo vremena za njegovo sastavljanje te pojedinačne izmjene kroz raspravu. Dok su nekim oblasnim samoupravama državne vlasti davale male ili gotovo nikakve dotacije, dotle je jedna od teritorijem i stanovništvom najmanjih oblasti u državi, ona Dubrovačka, imala 1927. odobren proračun od 4,4 milijuna dinara prihoda i rashoda. Ipak, taj se proračun

[344] KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Elementi županijskog sustava", 117.
[345] BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini SHS", 125.
[346] Za više o nedostacima tzv. dvostrukog upravnog kolosijeka i važnosti načela jedinstva javne službe vidi: KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 296-302. Na žalost neki, pa čak ni noviji stručni autori nisu prepoznali postojanje dvostrukog upravnog kolosijeka, smatrajući da je formiranjem oblasne samouprave i oblasnih odbora došlo do potpunog gašenja oblasne upravne vlasti, njenih odjeljenja i odsjeka. BUĆIN, *Klasifikacijski sustavi u spisovodstvu*, 127-128.
[347] Usp. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Ukinuće Bjelovarsko-križevačke županije", 36.; SAGADIN, „Organizacija javne uprave", 562.

imao pokriti „predviđenom državnom pomoći“ od 3,4 milijuna dinara. Radikalske vlade na ovaj su način umjetno podržavale „jednu malu i siromašnu oblast, da se sa splitskom ne spoji u jednu hrvatsku pokrajinu Dalmaciju“.[348] S druge strane, kako je državna vlast početkom 1927. najavila da će dotirati oblasnoj skupštini Zagrebačke oblasti samo 400.000 dinara u njen proračun, postavilo se pitanje njegova sastavljanja u cilju što boljeg pokrivanja poslova koje je država zakonskim putem povjerila oblasnim samoupravama na izvršavanje.[349]

Mira Kolar vrlo uvjerljivo zaključuje kako su kralj i radikalske vlade 1927. konačno dozvolili formiranje oblasnih skupština „samo da teret narodnog gospodarstva, socijalne politike, prometa, prosvjete i ostaloga u pojedinim područjima skinu s državnog proračuna, te ga prebace na samouprave“.[350] U tu svrhu država je podijelila oblasnim samoupravama dotacije u iznosu od preko 173 milijuna dinara.[351] Ipak, i na ove je dotacije država 1927. gledala kao na pozajmicu, koju su oblasti morale vratiti nakon nekog kasnijeg reguliranja, koje nikada nije provedeno.[352]

Kakav je bio rezultat rada oblasnih samouprava? Vladko Maček je pesimistički istakao kako se zbog financijskog i upravnog opstruiranja državnih vlasti radu samouprava, kao i zakonski jako uskog okvira djelovanja, „nije dalo baš mnogo učiniti. Uspjelo nam je tek popraviti nekoliko razrovanih putova i postaviti nekoliko liječnika na stanovite točke zagrebačke oblasti [...]“.[353] Gledajući proračune svih oblasnih samouprava za 1929. godinu jasno se uočavaju ekonomski nesrazmjeri prisutni od oblasti do oblasti, ali ipak ispada da su Zagrebačka (62 milijuna dinara), Osječka (41 milijun dinara), pa čak i Primorsko-krajiška oblast (35 milijuna dinara), zajedno sa Mariborskom i Ljubljanskom, po prihodima spadale među ekonomski jače razvijenije oblasti, koje su vlastitim sredstvima mogle pokrenuti radove.[354] Mira Kolar, analizirajući rad zagrebačke oblasne samouprave, zaključuje kako je ona „pokrenula javne radove i tako prisilila državu da i nakon likvidacije oblasti nastavi sa započetim i planiranim poslovima“.[355] Dok je u oblasnoj skupštini Zagrebačke oblasti zbog premoćne pobjede HSS-a vladala kolika-tolika svijest o zajedničkim interesima, koji se mogu preko samouprave ostvariti, u susjednoj Primorsko-krajiškoj oblasti do pomirenja Stjepana Radića i Svetozara Pribićevića, tj. rujna 1927., vladali su prilično zategnuti političko-

[348] „Split, 7. listopada“, *Obzor*, 10. listopada 1927.
[349] KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Financijski proračuni samouprave Zagrebačke oblasti“, 86.
[350] *Isto*, 86.
[351] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 465.
[352] BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini SHS“, 122.
[353] MAČEK, *Memoari*, 109.
[354] Usporedi odobrene proračune svih oblasti Kraljevine SHS za 1929. u: Pregledi o stanju svih samoupravnih prihoda i rashoda Kraljevine Jugoslavije za godinu 1928., Beograd, 1930., 72-73.
[355] KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Elementi županijskog sustava“, 116.

nacionalni odnosi, koji su kočili rad oblasne skupštine i odbora.[356] Pri približavanju HSS-a SDS-u i formiranja SDK prevagnula je svijest o zajedničkim gospodarskim, prometnim, društvenim, a na kraju i političkim, anticentralističkim interesima srpskog i hrvatskog naroda spomenute oblasti te je započeo razdoblje plodnog rada u oblasnoj skupštini i odboru Primorsko-krajiške oblasti.[357] Slično je bilo i sa drugim oblastima u kojima je SDK bila na vlasti. Prihvativši oblasti kao nastavak ukinutih županija te insistirajući na kontinuitetu županijskog zakonodavstva, Oblasni odbor Zagrebačke oblasti, na čelu sa Stjepanom Radićem, uspio je raditi „na polju uređenja cesta, mostova, zdravstva, gospodarstva, školstva, kulture i turizma i svega što mu je omogućavalo [...] postojeće jugoslavensko zakonodavstvo".[358]

Makar je HSS, koji je osvojio najviše mandata na izborima za oblasne skupštine s područja bivše Banske Hrvatske, imao velike ideje koje je nastojao riješiti preko oblasnih proračuna, državna je vlast ograničila financijske mogućnosti tih samouprava. Dapače, Ministarstvo financija željelo je više-manje izjednačiti sve oblasne samoupravne proračune u državi, a s druge strane isticalo je kako bi bilo „nerazumno i štetno po oblast, kao novu ustanovu, pretovariti je nekim velikim poslovima i zadacima, jer bi se ustanova [oblasne samouprave] pod teretom, a bez rutinirane i dobro opremljene organizacije srušila, a poslovi ostali nedovršeni".[359] Ministarstvo je isticalo kako se upravo iz tih razloga nisu prenijeli ni neki drugi poslovi iz djelokruga središnje državne vlasti (ministarstava) na oblasne samouprave te je zatražilo da oblasne skupštine temeljito prostudiraju potrebe stanovništva i zakonodavne mogućnosti rada te da tek onda sastave proračun. Gotovo u isto vrijeme u kojem je ministarstvo uputilo ovaj dopis, službeno je objavljena i *Uredba o oblasnim i sreskim samoupravnim budžetima* kojom je državna vlast formalizirala, ali i ograničila oblasne samouprave u mogućnostima svog financijskog, a preko toga i poslovnog djelovanja.[360]

---

[356] HSS je s 28 mandata u početku u Primorsko-krajiškoj oblasti bio u manjini, jer je SDS ovdje osvojio 30 mandata, NRS 3, a DS 1 mandat. JANJATOVIĆ, *Politički teror*, 37.

[357] Za više o političkim odnosima u Primorsko-krajiškoj oblasti, njezinoj oblasnoj skupštini i odboru vidi: KOLAR, „Lika u vrijeme dominacije", 503-546.

[358] KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Elementi županijskog sustava", 121-122.

[359] KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Financijski proračuni", 87.

[360] Usp. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Financijski proračuni", 87.; KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, 85. Ministarstvo financija u spomenutoj uredbi imalo je nadzornu vlast nad oblasnim proračunima. Općenito, oblasni proračun postajao je pravovaljan tek kada bi ga spomenuto ministarstvo odobrilo i to isključivo u granicama u kojima bi ga ministarstvo postavilo. Ministarstvo financija trebalo je vršiti procjenu je li proračun donijet u roku i prema postojećim zakonskim propisima i pravilnicima, jesu li u budžet unijete sve stavke po propisima, imaju li sve stavke izvora prihoda pokriće u postojećim zakonima, jesu li mogući novi nameti prethodno odobreni, itd. Diskrecijsko pravo tog ministarstva kao državne vlasti i njegovo zadiranje u samoupravni život osobito je vidljivo u formulaciji da upravo ono procjenjuje „da li izdatci za lokalne potrebe i mesno blagostanje odgovaraju stvarnoj potrebi i ekonomskoj snazi građana". Usp. § 13., 15. i 24. Uredbe o oblasnim i kotarskim samoupravnim budžetima. *Uredba o oblasnim i sreskim samoupravnim budžetima*, Beograd, 1927., 7-8, 12.

Ubrzo se pokazalo da ministarstvo svoju nadzornu moć primjenjuje nejednako, dopuštajući jednoj oblasti da u svoj proračun unese željene stavke prihoda i rashoda, a zabranjujući drugoj oblasti da iste stavke uvrsti u vlastiti proračun.[361]

Unatoč spomenutim problemima, mnogi oblasni odbor na čelu s HSS-om uspjeli su u vrlo brzom roku sastaviti prijedloge oblasnog proračuna. U Oblasna skupština Zagrebačke oblasti raspravljala je o proračunu 19. travnja 1927. godine. Već 24. travnja iste godine proračun je potvrđen i objavljen od velikog župana Zagrebačke oblasti Mile Kramarića, što je dovelo do njegove smjene.[362]

U pogledu financija oblasni budžeti trebali su biti „punjeni" preko prireza na državni porez, oblasnih taksi i trošarina te dotacija države. U tom segmentu između općinskih ili gradskih daća s jedne strane te državnih poreza s druge, oblasni prihodi su trebali predstavljati neko srednje, treće davanje za svakog građana. Njime su se trebali pokriti rashodi za obavljanje raznih poslova prebačenih na oblasti. Ostvarenje ambiciozno zacrtanih proračuna oblasti bivše Banske Hrvatske pokazalo se kao težak zadatak. Ministarstvo financija ih je redovito smanjivalo, ali su se i tako određene sume teško pokrivale, što zbog banaka koje nisu željele dati zajam samoupravnim organima za podmirenje većih radova, što zbog odbijanja građana da podmiruju novostvorene oblasne porezne terete.[363] Bez dovoljnih financijskih sredstava kojima su trebale rješavati svoje poslove, pa čak i proširivati svoju djelatnost, oblasna samoupravna izvršna tijela bila su paralizirana te u dobroj mjeri ovisna o državnim dotacijama.

Vrste i iznosi njihovih prihoda i rashoda bili su tako strogo podvrgnuti odobrenjima središnje državne vlasti, tj. Ministarstva financija.[364] I svaki pokušaj intenzivnijeg rada oblast na nekom polju bio je formalno podložan državnom nadzoru, tj. ograničavanju, jer je za svaki posao koji bi oblasna samouprava željela riješiti, a prelazio je sumu od milijun dinara, morala biti ishođena suglasnost ministra financija.[365]

---

[361] Osobito je to bilo vidljivo na primjeru raznih taksa, koje su šaroliko bile raspoređene od oblasti do oblasti. BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini SHS", 117-118.

[362] Nakon pada vlade Nikole Uzunovića i stvaranja vlade drugog radikala, Velje Vukičevića, 1927. dolazi do daljnjeg zaoštravanja odnosa na relaciji državna vlast – Zagrebačka oblast. Po nalogu vlade Kramarić je smijenjen, a za novog velikog župana postavljen Bogdan Stopar, „koji je bio krajnje nesklon radu zagrebačke oblasne samouprave, te je kočio rad Oblasnog odbora neobjavljivanjem odluka u službenom listu oblasti *Narodnim novinama*, zadržavanjem odluka u ladici, ili žalbama na Ministarski savjet". KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Financijski proračuni", 88.

[363] Primjera radi, kako je izdržavanje bolnica bilo u većoj mjeri u Hrvatskoj prebačeno na oblasti, tako je prvi oblasni budžet u svom nacrtu predviđao gradnju nove bolnice u Križevcima. To zbog manjka financija na žalost nije ostvareno. Usp. KRBEK, *Upravno pravo*, vol. I., 20. te KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Financijski proračuni", 88.

[364] BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini SHS", 117.

[365] *Isto*.

II. 6. Oblasna uprava i samouprava od proglašenja šestosiječanjske diktature do ustroja banovina

Nakon uvođenja šestosiječanjske diktature režim je krenuo putem reorganizacije uprave, ali i samouprave. Kako je samouprava zastupala interese određenih lokalnih ili širih, regionalnih prostora te je bila u rukama stanovništva tih prostora, koje često nije bilo sklono slijepo slijediti naloge državnih vlasti, režim ju je morao staviti pod veću kontrolu. Približavanje samouprave svojim idejama režim je ostvario preko zlorabljenja utjecaja sebe i svojih organa, najčešće preko zakona, uredbi i raznih naredbi koji su bili u suprotnosti s osnovnim postulatima samoupravljanja, supsidijarnosti i demokracije. Dok su gradske i seoske općine nakon ovih zahvata izvršenih početkom 1929. nastavile djelovati u od režima određenim, jako ograničenim uvjetima rada, oblasna samouprava je kompletno suspendirana. Svu oblasnu samoupravnu moć državna si je vlast prisvojila protupravnim metodama.

Tendencije ograničavanja regionalne samouprave, dakle one najvišeg ranga u državi, možemo uočiti čak i prije formalnog ukidanja oblasnih samouprava. Tako je početkom prosinca 1928. kralj Aleksandar smijenio Petra Zrelca, a na njegovo mjesto, za vršioca dužnosti velikog župana Zagrebačke oblasti postavio pukovnika Vojina Maksimovića. Na sjednici Oblasne skupštine Zagrebačke oblasti 10. prosinca 1928., čim je Oblasni odbor počeo zasjedati, odmah je počeo raspravljati o protupravnom postavljanju Maksimovića. Isti je bio aktivno vojno lice, a osim toga nije zadovoljavao ni druge, zakonom propisane uvijete, tj. završen pravni fakultet te 15 godina provedenih u upravnoj službi. Na to je županov izaslanik Mladen Uzorinac prekinuo raspravu i dekretom velikog župana zaključio saziv treće redovite sjednice.[366] Time je zauvijek završen rad zagrebačke Oblasne skupštine i Oblasnog odbora.[367] Na ovako naprasno raspuštanje sjednice Oblasna skupština i Oblasni odbor Zagrebačke oblasti odmah su uložili žalbe samom velikom županu, MUP-u, zagrebačkom Upravnom sudu te Državnom savjetu, kao najvišem upravnom sudištu u zemlji, dovodeći u pitanje ovlasti protuzakonito postavljenog velikog župana da zaključi sjednicu. MUP, koji je bio odgovoran za Maksimovićev dolazak na čelo oblasti, bio je mišljenja kako pitanje legalnosti njegova postavljanja „ne može imati značaja u oceni zakonitosti akta velikog župana, kojim je

[366] KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor*, 360.
[367] Oblasna skupština Osječke oblasti sastala se posljednji puta 15. prosinca 1928., iako se formalno još jednom se sastala 30. siječnja 1929., ali samo kako bi novi komesar oblasne samouprave, Ernest Pascher „podnio izvještaj i izvijestio da je Oblasna skupština raspuštena“. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Presjek kroz rad Osječke oblasne skupštine“, 133.

zaključio treći redovni saziv zagrebačke oblasne skupštine“.[368] Upravni sud u Zagrebu je odbio tužbu Oblasne skupštine te je uputio da je podnese Državnom savjetu, kao najvišem upravnom sudištu u državi. Državni savjet je, unatoč zakonom određenim kratkim rokovima u kojima je morao riješiti slučaj, dugo vremena odlagao donošenje rješenja po ovom pitanju. Dana 10. veljače 1931., gotovo 26 mjeseci nakon podnošenja tužbe te godinu i pol nakon zamjenjivanja oblasti banovinama, Državni savjet donio je odluku. Odbacilo je predmet, proglasivši se nenadležnim da procjenjuju rješenja velikog župana „kao niže hijerarhijske vlasti od ministra“.[369] Na ovome primjeru vidimo premoć političke volje središnje državne vlasti nad pravednim i zakonitim traženjima samouprave, ali i nevoljkost sudskih organa u državi da zaštite legitimna prava samoupravnih organa.

Neposredno po proglašenju šestosiječanjske diktature jedna od prvih potreba režima bila je da raspusti oblasne skupštine, koje su preko svog poslovnog djelokruga iskazivale mnogo samostalnosti, a u mnogima od njih sjedile su osobe koje nisu blagonaklono gledale na režim. Likvidacija oblasnih samouprava najavljena je već 6. siječnja 1929. *Zakonom o izmjeni zakona o opštinama i oblasnim samoupravama* (dalje: ZIZO). Na naredbu nadležnog velikog župana poslova likvidacije su se morali primiti činovnici oblasnih uprava.[370] Početkom siječnja 1929. u Osijeku je poslove likvidacije tamošnjeg oblasnog odbora i njegove blagajne preuzeo referent istomjesne oblasti Kovačić.[371] U Karlovcu je Oblasni odbor izvršio predaju poslova komesaru 16. siječnja 1929. godine.[372] Već 8. siječnja banski savjetnik Mladen Uzorinac, na nalog vršitelja dužnosti velikog župana zagrebačke oblasti, generala Maksimovića, preuzeo je posao likvidacije oblasne skupštine i oblasnog odbora zagrebačke oblasti. Uzorinac je navodno bio upoznat s radom oblasnog odbora, jer je bio veza velikog župana s istime, te je to bio glavni razlog radi čega je posao povjeren njemu. Predsjednika oblasnog odbora, podpredsjednika HSS-a Josipa Predavca i njegovog stranačkog kolegu Ivana Krajača u prvih nekoliko sati po pristupanju likvidaciji straža čak nije pustila u prostorije oblasti. Tek im je kasnije dozvoljen ulazak na intervenciju samog Uzorinca te je tako posao prijenosa vlasti na komesara nastavljen.[373] Dva tjedna po početku likvidacije oblasne samouprave, po nalogu velikog župana Vojina Maksimovića položaj komesara oblasne

[368] Dopis MUP-a KJ VŽZO-u od 31. prosinca 1928. HDA, PS, 2287.
[369] Odluka Državnog savjeta Kraljevine Jugoslavije od 10. veljače 1931. HDA, PS, 2287.
[370] § 6. ZIZO, *Zbirka zakona protumačenih, Sv. 125.*, 5.
[371] „Kandidat za oblasnog komesara“, *Obzor*, 10. siječnja 1929.
[372] Stjepan BAČIĆ, „Arhiv Primorsko-krajiške oblasti u Karlovcu“, *Karlovac – Radovi i građa iz dalje i bliže prošlosti*, vol. II., Karlovac, 1970., 166.
[373] „Likvidacija oblasne samouprave“, *Obzor*, 8. siječnja 1929.

samouprave Zagrebačke oblasti povjeren je Petru Zrelecu, koji će na toj dužnosti ostati do formiranja banovina u studenom 1929. godine.[374]

Moć raspuštenih, tj. suspendiranih oblasnih skupština i odbora središnja državna vlast fokusirala je u rukama novopostavljenih komesara oblasnih samouprava. Ovi komesari su se nakon 6. siječnja obično postavljali iz korpusa višerangiranih državnih upravnih činovnika pojedine oblasti. Oni su preuzeli brigu o obavljanju svih samoupravnih poslova koje su dotad obavljale oblasne skupštine i odbori. U svom radu komesari su bili potpuno podložni velikom županu. Dana 20. siječnja 1929., na temelju § 6. ZIZO-a, donesena je *Uredba o radu komesara oblasnih samouprava* (dalje: URKOS), kojom se pobliže odredilo postavljenje i modalitete rada komesara oblasnih samouprava. Komesari oblasnih samouprava zamijenili su sve samoupravne organe, i oblasne skupštine i odbore te su svi samoupravni službenici radili po njihovim nalozima.[375] Na ovaj način je stvoren sustav u kojem je od proglašenja diktature pa sve do formiranja banovina oblasna samouprava bila samo suspendirana, ali ne i potpuno ukinuta. U osnovi, ona je jednim potezom vladareva pera, tj. raspisivanjem izbora, u svakom trenutku mogla biti vraćena u život. Oblasna samouprava je u mnogim pogledima cijelo vrijeme formalno preživjela u javno-pravnom i privatno-pravnom pogledu. Tako su se i dalje neki poslovi obavljali i plaćali iz njena samoupravnog proračuna, a drugi iz državnog, dok su određene poslove paralelno obavljali oblasni državni i samoupravni službenici. Sve dotad donešene oblasne samoupravne uredbe mogle su ostati na snazi u koliko nisu bile u suprotnosti sa ZIZO-om i URKOS-om te novouređenim položajem komesara, a mogle donijeti i nove oblasne uredbe. Za objavljivanje tih novih oblasnih (formalno i dalje) samoupravnih uredbi bio je zadužen Veliki župan, uz premapotpis komesara.[376] U praksi se ipak pokazalo da oblasne samouprave nema, jer joj se na čelu od siječnja 1929. nalazio od državne vlasti postavljen komesar. On je morao voditi računa da se svi poslovi zakonom prebačeni u samoupravnu nadležnost ostvaruju, dok se volja građana nije nikako mogla ostvariti.[377] U iščekivanju korjenitije reforme vlasti i stvaranja novih upravnih jedinica umjesto oblasti komesar oblasne samouprave postao je samo privremeni nadomjestak za

[374] Zanimljivo, Zrelec je bio veliki župan Zagrebačke oblasti koji je dolaskom Maksimovića u prosincu 1928. naprasno umirovljen. Usp. Dekret o umirovljenju velikog župana Petra Zrelca od 6. prosinca 1928. HDA, PSDS, br. dosjea 4820 (Zrelec Petar) te Dopis VŽZO-a Petru Zrelcu od 24. siječnja 1929. HDA, PSDS, br. dosjea 4820 (Zrelec Petar).

[375] „Referat povodom izdanja zakona o izmjeni zakona o opštinama i oblasnim samoupravama te Uredbe o radu Komesara oblasnih samopuprava“ od 30. siječnja 1929. HDA, PS, 1608. Po URKOS-u, oblasni samoupravni službenici nastavljali su obavljati povjerene im poslove po uputama komesara, ali je najavljeno njihovo smanjenje „na neophodno potrebnu meru“. § 5-6.URKOS-a, *Zbirka zakona protumačenih, Sv. 125.*, 9.

[376] § 3-4, 12.URKOS-a, *Zbirka zakona protumačenih, Sv. 125.*, 11.

[377] § 2.URKOS-a, *Zbirka zakona protumačenih, Sv. 125.*, 8-9.

oblasnu samoupravu. Time je *de facto* stvoren jednostavan sustav supremacije državne vlasti u oblastima, dok se izgubili svi demokratski elementi samouprave.

Kao svojevrsnu zamjenu radu Oblasne skupštine, URKOS je propisivao mogućnost sastanaka oblasnih državnih i samoupravnih referenata, čija su se zapažanja samo „unosila u sednički zapisnik" te ne taj način nisu imala izvršnu moć.[378] U jednom dopisu još je bolje pojašnjena funkcija sjednica oblasnih stručnih referenata i njihova isključiva konzultativna priroda: „Prirodno je, da će se i na tim sjednicama glasovati. Ali produkt tog glasovanja nije zaključak, koji bi se imao provesti, već je rezultat glasovanja po svojoj pravnoj prirodi samo mišljenje, prijedlog, što ga skup referenata čini oblasnom komesaru. Mišljenje jednog referenta te zaključak svih zajedno pravno su sasvim jednake pravne težine. Votum pojedinog stručnog referenta i votum većine pa i jednoglasni votum svih stručnih referenata samo je votum consultativum [tj. savjetodavni glas]".[379]

Sve spomenute promjene pratila su i postavljanja drugih visokorangiranih službenika. Nakon uvođenja diktatura postavljeno je mnoštvo novih velikih župana, očigledno bližih idejama državnog vrha. Ukazom kralja Aleksandra 12. veljače 1929. imenovano je čak 16 velikih župana po raznim oblastima u državi. U hrvatskim krajevima bilo je dosta izmjena. S mjesta dotadašnjeg pravnog referenta Zagrebačke oblasti velikim županom iste oblasti postao je Milovan Zoričić, namjesto Vojislava Maksimovića. Juraj Kučić, dotadašnji veliki župan Primorsko-krajiške oblasti je postavljen na čelo Osječke oblasti. Na njegovo mjesto je u Karlovcu došao iz mirovine reaktivirani bivši veliki župan Andrija Zdravković, dok je na čelo Dubrovačke oblasti postavljen Ante Perković, također umirovljeni veliki župan.[380] Uz Ivu Perovića, koji je ostao na čelu Splitske oblasti, ove su osobe vodile oblasne uprave sve do formiranja banovina u listopadu 1929. godine.

II. 7. Zaključak

Nakon sveg izrečenog možemo zaključiti kako je tokom druge polovice 19. stoljeća na prostoru Banske Hrvatske, tada u sklopu Austro-Ugarske Monarhije, došlo do stvaranja teritorijalno i poslovno organizirane, profesionalne te u određenim segmentima decentralizirane uprave. Općenito je odnos između državne vlasti i samouprave u koncem Austro-Ugarske monarhije, kao *ancien régimeu*, stavljen u određeni balans. Iako je aktivno i

[378] § 2.URKOS-a, *Zbirka zakona protumačenih*, *Sv. 125.*, 9.
[379] „Referat povodom izdanja zakona o izmjeni zakona o opštinama i oblasnim samoupravama te Uredbe o radu oblasnih samouprava", HDA, PS, 1608.
[380] „Postavljenje i premještanja Velikih župana", *Obzor*, 13. veljače 1929.

pasivno pravo glasa bilo, kako na razini države, tako i u samoupravnim organima, vrlo limitirano, najviše imovinskim cenzusom, a i nadzor države nad samoupravnim organima je bio prilično ograničavajući, u to doba dolazi do transformacije uprave i samouprave od staleškog ka profesionalnom modelu. To je, kao i povećanje glasačke baze, davalo naznake da će se postepeno ići prema daljnjoj demokratizaciji te i dalje težiti modernitetu u interesu građana. U toj preobrazbi države i uprave ka modernitetu upravni i samoupravni organi na sebe su morali preuzeti breme sve većeg poslovnog opsega, koji se iz godine u godinu povećavao baš zbog sve većih potreba u moderno doba diferenciranog građanskog društva, koje traži više škola, bolje prometnice, jači nadzor nad zdravljem ljudi, bolju imovinsku i pravnu zaštitu, itd.

Sa uvećanjem poslovnog opsega upravnih i samoupravnih organa podizala se i svijest građana o supsidijarnosti. Zbog sveg navedenog možemo tvrditi kako od pada neoapsolutizma 1861. pa do ujedinjenja u Kraljevstvo SHS 1918. traje razdoblje demokratske dekoncentracije vlasti, razvijanja i jačanja samoupravne tradicije te profesionalizacije uprave. Ipak, državna će vlast i u tom razdoblju imati veliki nadzor nad društvom preko profesionalnog činovništva, osobito kada uočimo velike ovlasti koje je ono imalo u rješavanju raznih poslova. S druge strane, mogućnost utjecaja građana na državne upravne organe bila mala.[381]

U nestabilnim vremenima Prvog svjetskog rata i neposrednog poraća upravni će organi, osobito na polju zaštite sigurnosti građana, morati istupati još energičnije. Nove državne vlasti nakon ujedinjenja nastojale su jače iskoristiti široke ovlasti lokalnih državnih upravnih jedinica, sumnjičavo gledajući prema mogućnostima suradnje sa samoupravnim organima. Moć koju su dobili ti upravni organi, uz legitimitet koji im je dala država, odrazit će se na njihovo daljnje djelovanje. To djelovanje se nastojalo prikazati kao da je u interesu građana, ali je problem ležao u činjenici što se za njega nije tražila legitimna potvrda tog istog građanstva.

Što se tiče razdoblja Kraljevine SHS, u prvih deset godina njenog postojanja politika centralizma i unitarizma te izigravanja osnovnih postulata samouprave pretvorila se u praksu. Makar je stara organizacija uprave i samouprave u dobroj mjeri zadržana tokom prvih deset godina Kraljevine SHS, postepeno dolazi do promjena. Državna vlast se pritom često vrlo vješto koristila svim zakonodavnim mogućnostima koje je dotad imala na raspolaganju, ne

[381] Centralistički karakter upravnih organa na prostoru Banske Hrvatske u Austro-Ugarskom razdoblju je najbolje formulirao kasniji ban Tomislav Tomljenović u svom govoru u Ustavotvornoj skupštini. „Hrvatski ban imao je samo da pritisne na jedno električno dugme i njegova se volja izvršila u najudaljenijem selu Hrvatske. Ali pritisak odozdo na gore [tj. od građana prema višim vlastima] nije proizvodio nikakav efekat“. Lazar MARKOVIĆ, *Jugoslavenska država i Hrvatsko pitanje (1914-1928)*, Beograd, 1935., 215.

samo zakonima donesenim nakon 1918., nego i onima koji su doneseni za vrijeme Austro-Ugarske monarhije, kako bi podredila upravu vlastitim interesima.

Za ostvarenje cilja unitarne i centralizirane države, tradicija samouprave, koja je postojala iz Austro-ugarskog razdoblja, predstavljala je veliku prepreku, jer je na njenim temeljima mogao biti razvijan koncept federalne države podijeljene na autonomne jedinice. Političkim protivnicima centralističke i unitarističke politike, čak i na određenoj lokalnoj razini, državni organi nastojali su ograničiti pristup vlasti, dok je raznim metodama državna vlast nastojala suspendirati ili ograničiti samoupravnu moć. Na poticaj režima iz Beograda državni upravni organi i na hrvatskim prostorima nakon ujedinjenja prihvaćaju ovakav obrazac ponašanja te je njihova uloga kao benevolentne državne nadzorne vlasti transformirana u sferu kontrolora svih vidova političkog i upravnog rada na određenom području.[382]

Od početka postojanja zajedničke države, Kraljevine SHS, javila se nedopustiva tendencija zadiranja državne vlast u rad samouprava iz čisto političkih motiva, koja se opravdavala procesom izjednačavanja zakonodavstva i stvaranjem jedinstvenog političko-upravnog okruženja unutar cjelokupnog državnog teritorija. Ipak, bez demokratskog konsenzusa, tj. potpore građana ovakvim idejama, središnja državna vlast našla se u poziciji s koje je nametala svoju volju građanima. U vremenu od 1918. do 1928. samoupravu možemo promatrati kao naslijeđenu kategoriju, koja je 1921. prvim državnim ustavom dobila status ustavne kategorije, ali je sve više gubila svoje osnovne atribute. U to doba samouprava se našla u koliziji sa centralističkim i unitarstičkim osnovama na kojima je počivao Vidovdanski ustav, a koje su još jače došle do izražaja u vremenu šestosiječanjske diktature. Zato je režim nastojao samoupravne jedinice svih razina staviti pod svoju jaču kontrolu.

Nasuprot središnjoj državnoj vlasti, sklonijoj idejama centralizma i unitarizma, koju su od 1918. do 1928. kontrolirali primarno radikalski i neki demokratski političari kao predsjednici vlada i istaknuti ministri, stoji, uz još neke druge stranke, prvenstveno HSS. U to doba HSS nastoji zaštititi samoupravnu tradiciju hrvatskih zemalja od ovakvih nasrtaja državnih upravnih vlasti – kroz očuvanje samoupravne poslovne kompetencije, nomenklature i granica pojedinih jedinica. Istu tradiciju stranka je nastojala s vremenom postepeno proširiti

[382] Nekadašnji Veliki župan Zagrebačke oblasti Bogdan Stopar je 1929. priznao kako se koncept takve države, koji je nametan od strane vladara i vlada u prvih deset godina postojanja Kraljevine SHS, pokazao potpuno promašenim. Upozoravao je da bi se radi opstanka državne cjeline „trebalo voditi računa i o zasebnim kulturnim i ekonomskim interesima pojedinih plemena i pokrajina, a prema tome dosledno i o zasebnim kulturnim i ekonomskim interesima Hrvata i bivše Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Naći pravu meru i granicu, dokle se zasebni interesi moraju podvrgnuti zajedničkim interesima i dokle zajednica baš radi svoga održanja i harmoničkog života mora napretka mora voditi računa o zasebnim interesima, zadaća je, koju treba rešiti i koja je upravo [...] suština naše današnje državne krize“. STOPAR, *Hrvatsko pitanje*, 9.

u određenim smjerovima te preuzeti na sebe brigu o što šire određenim samoupravnim poslovima. Ipak, i nakon stvaranja predstavničkih tijela u oblastima, zbog neimanja financijskih sredstava da one rješavaju i proširuju svoje zadaće, zatim kretanja unutar uskih okvira određenih im od strane državne vlasti te u konačnici mogućnosti bavljenja manje važnih poslovima, oblasne su samouprave, kao i sve druge samouprave, bile svojevrsno neželjeno čedo državne vlasti i režima koji ih je formirao. Dolaskom diktature bilo je jasno da će do promjena i na tom polju morati doći.

III. ŠESTOSIJEČANJSKA DIKTATURA

Prvih deset godina postojanja Kraljevine SHS pokazala su sve negativne strane parlamentarizma u jednoj novostvorenoj i nacionalno šarolikoj državi. „Vidovdansko državno ustrojstvo objektivno je bilo nelegitimno zato što nije uspjelo uspostaviti vladavinu prava, zaštititi prava pojedinca, izgraditi ozračje tolerancije i poštenja, poduprijeti istinsku jednakost i jamčiti neutralnost države u pitanjima vjere, jezika i nacionalne kulture“.[383] Britanski veleposlanik u Beogradu, Howard William Kennard, u godišnjem izvještaju na kraju 1928. zapisao je kako je središnja državna vlada „skandalozno zanemarivala potrebe uspostavljanja odnosa između sastavnih delova Kraljevine na novim osnovama, što je u proteklih deset godina dovelo do saznanja da ništa više osim drastične revizije tih odnosa ne može Kraljevinu spasiti od sloma“.[384] Paraliziranost sustava proizlazila je, između ostalog, i iz nemogućnosti ostvarivanja političkog konsenzusa, ako se istome uopće težilo – prvenstveno radi već izgrađenih nacionalnih pozicija te parlamentarnog života u kojem su stranke s nacionalnim predznakom igrale glavne uloge. Stranke na čelu vlasti u državi (najčešće NRS) u ovome su razdoblju često jednostrano, bez ikakvog dogovora, nasilnim metodama nametale svoju volju, što je samo dolijevalo ulje na vatru i poticalo nezadovoljstvo protivnika centralističkih i

[383] RAMET, *Tri Jugoslavije*, 119. Za dobar kraći pregled pitanja razvoja Kraljevstva, odnosno Kraljevine SHS od 1918. do 1928. vidi: NIELSEN, *One State*, 37-122.
[384] Živko AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji: Godišnji izvještaji Britanskog poslanstva u Beogradu 1921-1938*, vol. I., Zagreb, 1986., 499.

unitarističkih težnji vladajućih. Predvodnik protivljenja u hrvatskim krajevima bila je HSS, pa je sukob dviju koncepata o izgradnje države, federalističkog i centralističkog, s vremenom na pojavnoj razini često izgledao kao nacionalni Srpsko-Hrvatski sukob. Ipak, Sabrina Ramet s pravom zaključuje kako je „sindrom nacionalne politike“, koji se razvio iz vidovdanskog sustava vlasti, bio „nusproizvod i odraz temeljnog problema nelegitimnosti i disfunkcionalnosti sustava. Drugim riječima, nacionalno pitanje nije bilo uzrok disfunkcionalnosti sustava; upravo suprotno, disfunkcionalnost sustava stvarala je nacionalno pitanje“.[385] U kompliciranoj političkoj situaciji došlo je do ubojstva hrvatskih zastupnika u Beogradskoj skupštini te smrti vođe HSS-a Stjepana Radića 1928., što je samo produbilo postojeću krize. Na sve ovo kralj Aleksandar je reagirao tako što je 6. siječnja 1929. proglasio svoju osobnu diktaturu, u kojoj je preuzeo brigu za cjelokupnu situaciju u državi, suspendirajući parlamentarizam i demokraciju na svim razinama.

Uvođenje šestosiječanjske diktature režim je opravdavao ugroženošću države. Radi vlastite legitimacije režimska propaganda je isticala ulogu naroda u suverenitetu te njegovo oduševljenje kraljevom proklamacijom diktature – jer se naglašavalo kako vladar vlada voljom naroda.[386] Kralj Aleksandar je 6. siječnja 1929. izabrao preuzeti vlast u svoje ruke, izbjegavajući federalizaciju države, a ističući njeno jedinstvo i jugoslavizam, makar „ostaje nejasno što je taj nedorečeni pojam njemu značio. [S druge strane,] parlamentarizam dvadesetih godina mu se činio kao privilegija, čije je odnose on imao pravo odrediti, a ne svim silama čuvati“.[387]

Apologija šestosiječanjske diktature je opravdavala nedemokratsko jedinstvo vlasti u rukama vladara tako što je „najdirektnije izražavala vjeru kako tek koncentracija vlasti kao nužna protivnost podjeli vlasti može državu izbaviti iz krize u kojoj se ona već duže vremena

[385] RAMET, *Tri Jugoslavije*, 119.

[386] U šestosiječanjskoj proklamaciji ovo je bilo jako naglašeno u poznatoj rečenici: „Nastupio je čas, kada između naroda i kralja ne može i više ne sme biti posrednika“. U daljnjem tijeku svoje proklamacije kralj Aleksandar I. je istakao da je pod utjecajem „vapaja rodoljubnih narodnih masa“ shvatio da se „više ne može ići putem kojim se dosad išlo“, jer on nije vodio konsolidiranju prilika u zemlji te njenom napretku. Najvećom preprekom za daljnji razvoj države ocijenjen je „parlamentarni radi i sav naš politički život“. Ističući kako je parlamentarizam bio ideal Petra I., kao i njega samoga, kralj Aleksandar I. zapravo je nastojao pojačati sliku o nemogućnosti parlamentarnog rješenja za krizu, navodeći uz to kako su svi pokušaji političkog sporazumijevanja propali te da ne postoji nikakva nada u kompromis. Naravno, sve je ovo trebalo legitimirati diktaturu i ocrnjivati dotadašnji parlamentarizam. ŠARAC, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, 194.; Osim toga, kralj Aleksandar je u nekoliko navrata tijekom diktature javno naglašavao to poslanje njegova režima od strane naroda. Možda je najbolji primjer za to upravo u proglasu koji je pratio njegovo „darivanje“ Ustava građanima 1931., jer se u njemu spominju sintagme poput: „visoka nacionalna svijest i zdravo rasuđivanje [naroda]“, „velika i široka moralna pomoć naroda [nastojanjima režima]“, „zdrava politička i nacionalna svest te iskustvo naroda“. *Govori Nj. Vel. Kralja Aleksandra Karađorđevića I. Ujedinitelja*, Beograd, 1991., 124.

[387] John R. LAMPE, *Yugoslavia as History: Twice there was a country, Cambridge*, 1996, 164.

nalazila“.[388] Opravdavajući nemogućnosti ostvarivanja participacije građana u političkoj vlasti, apologete diktature su išli tako daleko da su tvrdili da je demokracija samo dobro onih nad kojima se vlada te da je malo važna forma vladavine i u čije se ime ona vrši.[389] Uz ovo se isticala i privremenost samog režima, tj. njegovo ograničenje na neodređeno, očigledno kraće vremensko razdoblje, kako su isticali stranim novinarima na početku diktature novi premijer Petar Živković i sam kralj Aleksandar.[390] U tom kratkom vremenu trebala su se riješiti važna državna pitanja te potom prepustiti mjesto nekom drugom obliku upravljanja državom.[391] Ipak, situacija je bila potpuno suprotna. Režim iz dana u dan sve više učvršćivao i preuzimao kontrolu nad državom, namećući svoju autokratsku volju iznad one svojih građana, koje i dalje nije smatrao doraslima da odlučuju o ičemu.[392]

Ukinuće Vidovdanskog ustava i proglašenje diktature prihvatile su u prvi mah gotovo sve političke grupacije s oduševljenjem, nadajući se da će režim u kratkom razdoblju riješiti zapetljanu političko-društvenu krizu u kojoj se država našla, da bi potom svu vlast vratio u ruke parlamentarnih snaga.[393] Novine u hrvatskim krajevima su pisale kako je 6. siječanj „jedan korak naprijed, jer je stvorena baza sa koje se može raditi na ostvarenju hrvatskih zahtjeva i u duhu politike seljačko-demokratske koalicije“.[394] Početni optimizam izrazio je i novi predsjednik HSS-a Vladko Maček, koji je usporedio stanje u državi početkom diktature s raskopčanim lajbekom, kojeg se sad može na pravilan način zakopčati i stvoriti dobra državna organizacija. Očekivao je kako će nova nepolitička vlada, s kraljevom legitimacijom i diktatorskim ovlastima, izvesti određene promjene nabolje. U prvim danima svoga postojanja šestosiječanjski je režim, oprezno i pomalo dvosmisleno davao do znanja kako će izići u

[388] BAČIĆ, „O problematici podjele vlasti“, 437.
[389] Milutin JOVANOVIĆ, *Le Régime Absolu Yougoslavie instituté le 6 Janvier 1929*, Paris, 1930., 85. Ovdje valja uočiti da je navedena apologetska knjiga Milutina Jovanovića, s predgovorom poznatog pravnog stručnjaka i tadašnjeg veleposlanika Kraljevine Jugoslavije u Francuskoj, Miroslava Spalajkovića, izdana samo u Parizu, a nikada u Jugoslaviji. Može se pretpostaviti da je njena prvotna namjena bila opravdanje šestosiječanjskog diktatorskog režima u francuskim, ali i ostalim europskim političkim krugovima.
[390] Usp. „Izjava Predsednika Vlade stranoj štampi“, *Politika*, 14. siječnja 1929. i „Da bi sačuvao jedinstvo i budućnost Svoje Kraljevine“, *Politika*, 17. siječnja 1929.; Sam je kralj Aleksandar navodno rado parafrazirao poznatog njemačkog kancelara s konca 19. st. Otta von Bismarcka govoreći kako „postoji vreme kada se mora liberalno vladati, no nadođe opet vreme kada se mora diktatorski vladati, to je vreme i tu nema vječnosti“. Ivan RIBAR, *Politički zapisi*, vol. II., Beograd, 1949., 64.
[391] BAČIĆ, „O problematici podjele vlasti“, 439.; Robet William SETON-WATSON, „The Yugoslav Dictatorship“, *International Affairs*, vol. XI, no. 1, Cambridge, 1931., 23.
[392] Svi monarhokrati držali su sebe odgajateljima svoje nacije i nesumnjivo su u startu pristupali tom „poslanju“ s određenim elanom. Ciljevi njihovih diktatura na jugoistoku Europe u međuratnom razdoblju bili su konsolidacija nacionalnih država i dovršenje nacionalne izgradnje. Stoga su insistirali na načelima etnički i kulturno homogenog, jedinstvenog društva. SUNDHAUSSEN, „Die Königsdiktaturen in Südosteuropa“, 339-340. Kraljevska diktatura u Kraljevini Jugoslaviji definitivno nije vodila dovoljno računa o volji naroda kao ni raznih nacionalno već diferenciranih skupina unutar načelno jedinstvene države.
[393] ŠARAC, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, 245.
[394] BOBAN, *Svetozar Pribićević u opoziciji*, 51.

susret zahtjevima vodstva HSS-a.[395] Ipak, odlukom Zagrebačkog redarstva od 20. siječnja 1929. krenulo se u službeno raspuštanje HSS i svih njenih organizacija.[396] Time je započelo pasiviziranje ove stranke. S druge strane ni srpska građanska politička opozicija, „naviknuta na parlamentarne metode borbe“, „naučena da se mandati dobijaju od krune kao personifikacije sistema“ te „ispunjena strahopoštovanjem prema vladaru iz «narodne dinastije»“ nije bila spremna da se suprotstavi diktaturi ikakvim ilegalnim metodama.[397] Lijepo, makar malo pristrano opravdanje za nedjelovanje u doba proglašenja diktature istakao je Marko Kostrenčić, opisujući kako „u tadašnjem vrtlogu zbivanja i iz tadašnje perspektive mi nismo bili u mogućnosti da postavimo ispravnu dijagnozu tog kraljeva koraka, niti smo bili posve svjesni, kakva se to obmana dogodila [...]. Osuđujući doduše napuštanje demokratskih načela, a prihvaćanje fašističkih metoda, mi smo ipak jedini spas jugoslavenstva vidjeli u tom aktu kralja, koji je u «posljednjem času» trgnuo zemlju sa ivice ponora nad kojim se ona nalazila“.[398]

Nakon početnog doba, u kojem se nije moglo procijeniti što diktatura donosi, došlo je do svojevrsnog otrežnjenja političkih vođa i građana u pogledu poslanja diktature. U to doba režim je već pristupio ukidanju svih političkih stranaka i društava pod njihovim utjecajem te počeo zabranjivati sve organizacije s bilo kakvim nacionalnim i političkim obilježjima.[399] Njih su trebala zamijeniti razne „jugoslavenske“ organizacije, tj. one koje su stajale na pozicijama režimske politike te su se zalagale za jedinstvenu unitarnu državu.[400] Sva aktivnost dotadašnjih političkih stranaka je nakon toga utihnula, a njihova vodstva su podvrgnuta jakoj policijskoj prismotri.[401] Ovakav postupak je tijekom idućih nekoliko godina otežao povezivanje vodstva tih stranaka s glasačkom bazom, natjeravši ih na traženje raznih alternativnih, pa čak i ilegalnih metoda međusobne komunikacije.

---

[395] Stoga je u siječnju 1929. čak je došlo do određenih dogovora između HSS-a i nove vlade, preko ministara Živkovićevog kabineta, s kojima su HSS-ovci dotad imali dobre odnose. Kontakti vođa HSS-a, Vladka Mačeka i Josipa Predavca, s ministrima Matom Drinkovićem i Otom Frangešom, po svjedočanstvu HSS-ovaca doveli su do dogovora prema kojem „dok se ne riješe krupna politička pitanja“ nije trebalo doći do raspuštanja općinskih i oblasnih samouprava. Usp. BOBAN, *Maček i politika HSS-a*, vol. I., 46. te STOJKOV, *Opozicija u vreme šestojanuarske diktature*, 79.

[396] „Razpuštanje Hrvatske seljačke stranke“, *Dom* (Zagreb), 23. siječnja 1929.

[397] PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije*, vol. I., 185.

[398] KOSTRENČIĆ, „Od Habsburške monarhije do socijalističke Jugoslavije“, 68.

[399] Policijske vlasti su provele zatvaranje središnjica svih hrvatskih stranaka 20. siječnja 1929., 22. siječnja zapečaćene su sve stranačke prostorije u Ljubljani, a 24. siječnja i u Beogradu. AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 614.

[400] RAMET, *Tri Jugoslavije*, 122. Tokom 1929. režim je zabranio i djelovanje nekih omraženih udruženja koja su dotad zastupala stajališta jugointegralizma, poput Orjune ili Jugoslavenskog Sokola, kojeg je ubrzo zamijenio Sokol Kraljevine Jugoslavije kao jedina dozvoljena (i „državno-poželjna“) sokolska organizacija u državi. NIELSEN, *One state*, 139, 193-208.

[401] Za više o ovome vidi: Bosiljka JANJATOVIĆ, „Svakodnevnica političke elite u Zagrebu u razdoblju između dva svjetska rata“, *Zbornik Mirjane Gross*, Zagreb, 1993., 359-369.

Režim je u prvo vrijeme nastojao centralizacijom moći i isticanjem uloge nove uprave, iznutra reformirane, a od strane vlasti dodatno učvršćene i legitimirane, voditi državu. Stoga ne iznenađuje što je većina zakona koji su pratili proglašenje diktature išla ka centraliziranju vlasti, tj. njenom podređivanju središnjoj državnoj vlasti, dok su i svi samoupravni organi stavljeni pod direktan nadzor MUP-a (čime je zabranjeno izražavanje svih antirežimskih sentimenata i na čisto lokalnoj, tj. komunalnoj razini). Tako je odmah u siječnju proglašen *Zakon o ukidanju izbora narodnih poslanika za Narodnu skupštinu* kojim je najviše državno zastupničko zakonodavno tijelo ukinuto sve do formalnog povratka parlamentarizma 1931. godine, dok je njegova vlast prešla u ruke vladara.[402] Od tada su projekti zakona pripremani bez učešća javnosti i javnih rasprava iza zatvorenih vrata u pojedinim ministarstvima. Da bi se zakonodavnom radu ipak dala određena forma, koncem siječnja 1929. formiran je *Vrhovni zakonodavni savjet i komisije stručnjaka pri Ministarstvu pravde*.[403] Vrhovni zakonodavni savjet bio je savjetodavni organ predsjednika Ministarskog savjeta, a zadatak mu je bio da sa stručne strane pregledava, ocjenjuje nacrte zakona i uredbi izrađenih u pojedinim resorima, ispravlja ih te ih u konačnoj verziji šalje Ministarskom savjetu i kralju na potvrdu.[404]

Makar je 3. rujna 1931. kralj „darovao“ građanima novi Ustav, sustav vlasti se nakon toga nije značajnije promijenio.[405] Od donošenja tog ustava država je iz otvorene diktature ušla u pseudoparlamentarno razdoblje, doba „dirigirane demokracije“ i prikrivene diktature, u

[402] IMAMOVIĆ, „Normativna politika“, 57.
[403] Vidi: „Zakon o Vrhovnom zakonodavnom Savetu i komisijama stručnjaka pri Ministarstvu Pravde“, *Organizaciono zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. I., Zagreb, 1929., 40-44.
[404] „Novi ban savske banovine“, *Novosti*, Zagreb, 11. siječnja 1931.; Bertold AJZNER, „Rad na izjednačavanju zakonodavstva“, *Milan Srškić (1880-1937)*, Sarajevo, 1938., 169-182. te „Zakon o ukidanju zakonodavnog savjeta“, *Obzor*, 10. studenog 1931.; O radu Vrhovnog zakonodavnog savjeta, koji je trebalo biti „surogat parlamenta“, nije ostalo puno toga sačuvano. Poznato je kako je on bio sastavljen od osamnaest pravnika i drugih stručnjaka iz čitave države te da je djelovalo od 31. siječnja 1929. do 30. studenog 1931. godine. Ivan Ribar je tvrdio kako je to tijelo u konačnici bez ikakve rasprave primalo zakonske prijedloge proslijeđene im od strane vlade. Dodvoravateljsku politiku Vrhovnog zakonodavnog savjeta Ribar je nastojao naglasiti opisujući izražavanje zahvalnosti Josipa Šilovića, predsjedavajućeg toga tijela i kasnijeg bana Savske banovine, „visokoj vladi i njenom uzvišenom predsjedniku na milosti kojom je usrećio naš narod i našu zemlju donoseći ovako savršeni zakon“, što bi uz buran pljesak u raspravi oko pojedinog zakona prihvatili ostali članovi ovoga tijela. Na sličan su način uvijek dobro informirani britanski diplomati iz Jugoslavije ocjenjivali njegov rad, ističući kako to tijelo vrlo rijetko razmatra važne mjere za poboljšanje stanja u državi te „se zadovoljava proturivanjem nižih regulacija manjeg značaja“. Usp. RIBAR, *Politički zapisi*, vol. II., 81. te NIELSEN, *One State*, 154.
[405] Seton-Watson smatrao je da su postojala četiri velika razloga radi kojih je kralj Aleksandar I. u rujnu 1931. građanima Jugoslavije svojom novom proklamacijom doista darovao ustav. Prva je bila rastuće nezadovoljstvo građana dotadašnjom političkom situacijom u državi, druga dolazak Velike ekonomske krize koja je poremetila ekonomske kalkulacije režima i dovela do naglog osiromašenja građana, zatim je tu bila želja za velikim stranim zajmom koja je povlačila pitanje stvaranja privlačnog okruženja da ga doista Jugoslavija i dobije, te na kraju primjer Španjolske gdje je u travnju 1931. detroniziran Alfons XIII. i proglašena republika. Usp. SETON-WATSON, „The Yugoslav Dictatorship“, 25-26. te STOJKOV, *Opozicija u vreme šestojanuarske diktature*, 112.; O utjecaju događaja u Španjolskoj 1931. na proglašenje Ustava u Kraljevini Jugoslaviji vidi više u: DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 60-61.

kojem je i dalje vlast bila u rukama kralja i male grupice ljudi – poslušnika režima.[406] Oktroirani ustav Kraljevine Jugoslavije iz 1931. bio je samo „legalni smokvin list za monarhističku diktaturu, koja je nakon njegova donošenja nastavila po starom“, tim više jer je on ostao na snazi sve do Drugog svjetskog rata i vojnog raspada Kraljevine Jugoslavije.[407]

Čak i u prvo vrijeme nakon atentata na nosioca vlasti, kralja Aleksandra u Marseillesu u listopadu 1934., nije došlo do korjenitijih promjena na unutarnjopolitičkom planu. Nakon ubojstva sve vladareve ovlasti neokrnjene su prešle na tročlano Namjesništvo, čije je članove kralj Aleksandar naznačio u svojoj oporuci, a koje je trebalo vladati do punoljetnosti njegova sina, Petra II. Na taj način je zadržan i kontinuitet nadmoći egzekutive na unutrašnjopolitičkom planu. Tek su petosvibanjski izbori 1935. bili određena prekretnica, najviše radi toga što je po prvi puta nakon 1929. opozicija organizirano politički istupila te u nedemokratskim uvjetima pokazala kako režim u državi ima mnoštvo protivnika. Nakon ovih izbora na mjesto premijera 24. lipnja 1935. dolazi Milan Stojadinović, iako opet voljom samog vrha, tj. glavnog namjesnika, kneza Pavla Karađorđevića.[408]

Glavni elementi kojima je šestosiječanjski režim uspio osvojiti i stabilizirati vlast u svojim rukama 1929. bili su vojska i žandarmerija, kao organi s mogućnošću primjene sile. Kraljevske diktature u međuratnoj jugoistočnoj Europi bile su općenito podupirane od strane djela političkih i gospodarskih elita, vojnih krugova te birokratskog aparata u državi, koji je često bio brojčano jak. Svim ovim grupama u interesu je bila jaka i učinkovita država.[409] Kralj Aleksandar je stvorio diktaturu oslanjajući se na društvenu i političku potporu vojske i njenog komandnog kadra, ali i grupe vladarskoj kući bliskih političara, mahom radikala i demokrata. Zatim je tu bila poslušna državna uprava, organi pravosuđa i policije te pojedinci iz gospodarskih krugova (dobrim dijelom Hrvati), kojima je odgovarala jedinstvena i jaka

[406] Peter RADAN, „Constitutional Experiment and the National Question in Interwar Yugoslavia“, *Istorija 20. veka*, vol. XXIX., br. 3, Beograd, 2011., 32.
[407] „This document [...] was merely a legal fig leaf for the royal dictatorship, which continued as before“. Leften Stavros STAVRIANOS, *The Balkans since 1453*, London, 2000., 628.
[408] Stojadinovićevo doba na čelu države pokazalo se kao razdoblje umanjenja pritiska dotadašnje diktatorske i režimske represije te postepene, ali ograničene demokratizacije, makar ona nikad nije u potpunosti provedena. Konačno, u Stojadinovićevo doba vladajući vrh konačno priznaje postojanje tzv. „hrvatskog pitanja“, tj. nacionalnog nezadovoljstva hrvatskog naroda stanjem u državi, iako ne dolazi do njegova rješavanja.[408] Vrlo ograničena demokratizacija države u doba Milana Stojadinovića umanjila je represiju, ali ipak je to bio u mnogim stvarima autoritarni režim, tek nešto blaži prema političkim protivnicima te od osobne diktature kralja Aleksandra.[408] Elementi šestosiječanskog režima su ostali vidljivi do kraja postojanja Kraljevine Jugoslavije 1941., ili u hrvatskim krajevima bar do formiranja Banovine Hrvatske 1939. godine. Na području uprave od 1935. do 1939. ipak nije došlo do gotovo nikakvih većih promjena u odnosu na razdoblje diktature. Dapače, kao što ćemo kasnije vidjeti, zadržani su organizacijski sustavi, a donekle i načini rada koji su tada oblikovani, što je očito u dobroj mjeri odgovaralo Stojadinovićevu režimu. Određene promjene ipak su bile jasno vidljive u postupcima tih istih organa, jer se osjećalo određeno popuštanje te se iskazivalo više razumijevanja u odnosu na prijašnja razdoblja.
[409] SUNDHAUSSEN, „Die Königsdiktaturen in Südosteuropa“, 339.

država radi vlastitog ekonomskog prosperiteta.[410] Tako su se okupile čitave skupine političara bliskih dvorskim idejama, koji su u diktaturi postajali ministri i tvorili vlade.

Ubrzo se pokazalo kako je „društveno-politička osnovica režima bila suviše uska i heterogena“, tj. da diktatura nema potporu širih slojeva građana.[411] Unatoč projiciranoj slici o samouvjerenosti i smjelosti prema potrebama rješavanja državne krize, već sredinom 1929. britanski diplomati u Kraljevini SHS su procjenjivali kako vladar gubi doticaj sa stvarnošću političke situacije u kojoj se država nalazi, a državni ministri nastavili su se ponašati kao i njihovi prethodnici u istim stolicama.[412]

Vanjskopolitički saveznici Kraljevine Jugoslavije primili su vijest o uvođenju diktature sa zadovoljstvom, gotovo uopće ne ističući u prvi mah svoje nezadovoljstvo neparlamentarnim načinima vladanja, kakvih je bilo pregršt u državama međuratne Europe, već optimistično smatrajući kako će doista doći do stvaranja dobro posložene, jedinstvene države.[413] Građani Kraljevine SHS/Jugoslavije, u izostanku jače ideološke dimenzije kraljeva manifesta, pod utjecajem jake apologetske novinske mašinerije novog režima, ali i razočarani čestim političkim krizama i međustranačkim sukobima, u prvo vrijeme su se ponadali kako će doista doći do unutarnje stabilizacije države i poboljšanja društvenih i gospodarskih prilika u njoj.[414] U vrlo kratkom roku ovo se mišljenje promijenilo.[415] S druge strane, neposredno

[410] *R. W. Seton-Watson i jugoslaveni*, vol. II., 195.; CIPEK, „«Stoljeće diktatura» u Hrvatskoj“, 290.; CIPEK, „Die kroatischen Eliten und die Königsdiktatur“, 552-553.; DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 55.; Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988*, vol. I., Beograd, 1988., 178.; Hrvatski kipar Ivan Meštrović razgovarao je početkom 1929. se kraljem Aleksandrom I. Karađorđevićem. Makar je kralju jasno dao do znanja kako bi njegov korak (proglašenje diktature) državi „mogao donijeti ozdravljenje“, Meštrović je ipak izrazio „zebnju“ radi osoba koje je vladar izabrao da provode njegove odluke. „Ona [vlada] mi izgleda kao kad bi netko htio da uvede kršćanstvo, pa uzeo hodže za taj apostolat“. Vladar se, navodno, na ovu Meštrovićevu napomenu nasmijao te odgovorio kako je uzeo „što mi se našlo pri ruci i što će me, držim, slušati, a ako me ne bi slušali, lako ću ih zamijeniti“. MEŠTROVIĆ, *Uspomene*, 186-187.

[411] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 55.

[412] NIELSEN, *One state*, 162.

[413] Brigit FARLEY, „Aleksandar Karadjordjević and the Royal Dictatorship in Yugoslavia“, *Balkan Strongmen* (ed. by Bernd J. Fischer), London, 2007., 73.; DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 51.

[414] ŠARAC, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, 195.; NIELSEN, *One state*, 132-133.; DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 51-53.

[415] S prolaskom vremena, među građanima se sve jasnije oblikovalo mišljenje o stanju u državi. Već u travnju 1929. MUP Kraljevine SHS je dostavio Velikom županu Zagrebačke oblasti na znanje jedan vrlo indikativni izvještaj anonimnog autora, u kojem su dosta dobro opisane prilike u to doba u hrvatskim krajevima: „U Hrvatskoj do sada se nije moglo opaziti nikakva promena po kojoj bi se moglo zaključiti, da su široke mase zadovoljne sa sadanjim stanjem. U prvi mah nastalo je doduše neko olakšavanje i vjerovalo se da će ova brzo popraviti stanje stvoreno rastrovanim partijskim borbama, ali vladi to, prema mišljenju hrvatskih seljaka nije uspelo, niti oni smatraju da će uspeti. Najveće nezadovoljstvo kod Radićevaca vlada zbog raspuštanja političkih partija, jer su Radićevci svoju partiju smatrali, kao čisto nacionalnu, a ne kao političku. Sem toga partija je bila vezana za čitav niz drugih, privrednih i kulturnih organizacije, čiji je rad zbog raspuštanja partije paralizovan. Seljaci sa velikim podezrenjem gledaju na razvoj prilika i ne veruju, da se radi za dobro hrvatskog seljaka, nego se na Srbe još uvek gleda sa nezadovoljstvom, pa čak i sa mržnjom. Animozitet izmedju Srba i Hrvata još je uvek jak i seljaci Srbi i Hrvati medjusobno nemaju nikakvog kontakta, pa ni u krajevima gde pomešani žive. Seljaci su očekivali poresko rasterećenje i to jedino moglo bih umanjiti nezadovoljstvo. Interesantno je, da seljaci gledaju na raspuštanje Oblasnih Skupština kao na atak na svoju – hrvatsku – slobodu, dok je raspuštanje

nakon 6. siječnja režim je vrlo vješto ovladao cjelokupnim medijskim prostorom unutar države, čvrsto nadzirući pisanje svog tiska te širenje vijesti općenito.[416] Cijeli proces strogog nadzora tiska nije mogao proći nezamijećeno, osobito među redovima stranih novinara, publicista i diplomata koji su sa protokom vremena situaciju u Jugoslaviji počeli otvoreno označavati kao diktaturu.

Režim je malo mario za vanjske kritike, koje nisu imale moć da išta promjene. Dapače, odlučio je ne dopuštati ikakve, pa čak i nenamjerne ili benevolentne kritike svoga rada.[417] U rujnu 1930. premijer Petar Živković odlučio se na neki način obračunati sa onima koji su isticali nemogućnost javnog izražavanja bilo kakvih ideja s kojima se šestosiječanjski režim nije slagao. Premijer je jednom snažnijom izjavom javno istakao kako se vlast neće miješati u „opravdanu kritiku" rada njenih činovnika u novinama. Ipak, naglasio je kako se svaki kritičar u iznošenju stava nalazi „pod ličnom odgovornošću za istinitost iznošenja".[418] Iz razloga što je državni vrh opet bio arbitar toga što je istinita i dopuštena, a što neistinita i nedopuštena kritika, u konačnici se i dalje nitko nije usudio ni na koji način iskoristiti ovako određenu mogućnost kritike.

III. 1. Vladar kao izvor i središte sve (upravne) moći u državi

Odmah po proglašenju diktature, koju je pratila suspenzija Vidovdanskog ustava, javila se potreba stvaranja praktičnog zakonodavnog uporišta za kraljevo preuzimanje sve vlasti u državi. Već je prvoga dana diktature, 6. siječnja donesen *Zakon o Kraljevskoj vlasti i o Vrhovnoj državnoj upravi*. Ovaj zakon je postao nadomjestak za ustav i vrhovni

---

parlamenta naišlo na odobravanje. Hrvatske mase gledale su na oblasne Skupštine kao na svoje slobodne institucije, sa kojima je seljak u direktnom kontaktu i preko kojih će izdejstvovati svoja prava i nezavisnost od Srbije i Beograda. Jednom riječju ono potrnulo nezadovoljstvo nije prestalo, ma da se u prvi mah, poslije 6. januara osetila neka promena". Dopis MUP-a KSHS VŽZO-u od 8. travnja 1929. HDA, PS, 1487.

[416] RIBAR, *Politički zapisi*, vol. II., 53-54.; Za propagandno djelovanje prorežimskog tiska vidi npr.: Milan MARJANOVIĆ, „Posle 6 januara", *Zbornik Jugoslavije: Njenih banovina, gradova, srezova i opština*, Beograd, 1931., 47. ili „Narod pozdravlja oduševljeno Manifest Njegovog Veličanstva Kralja", *Politika*, 10. siječnja 1929.

[417] Pritom je indikativan primjer s časopisom Nova Evropa, oko kojeg su se okupljali liberalni, projugoslovenski orijentirani intelektualci, koji su u siječnju 1929. kritizirali uvođenje diktature jer je ukinut ustav, ali ih se s druge strane „neobično bolno dojmila otsutnost pojma i reči «jugoslovenstvo» i «Jugoslavija», koji – dobro shvaćeni – u svakom slučaju znače podlogu i prvi stepen za izgradnju [...] državne celine novim putevima i novim metodama". Ubrzo je glavni urednik časopisa, Milan Ćurčin, izveden pred sud. Makar na kraju nitko nije osuđen, Nova Evropa se našla pod prismotrom režima. Sam Ćurčin se branio kako je samo nastojao raditi u duhu vladareva manifesta, tj. kako između kralja i naroda sada nije trebalo posrednika, te da se na neki način odazvao na poziv da građani surađuju direktno s vladarom. Usp. Zagrebački članovi Radnog Kola Nove Evrope (Ivan Meštorvić, Laza Popović, Ivo Politeo, Ivo Belin, Milan Ćurčin), „Novo stanje", *Nova Evropa*, knj. XIX (1929.), br. 2., 39-40. te NIELSEN, *One State*, 128-129.

[418] Usp. „Dozvola kritike državnih organa uz ličnu odgovornost", *Obzor*, 17. rujna 1930.; „Za pravilnu primenu zakona o štampi", *Politika*, 17. rujna 1930. te AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 644 i 674.

zakonodavni oslonac, po kojem su proglašavani svi zakoni i po kojem je vlast upravljala u razdoblju od 6. siječnja 1929. pa do proglašenja Oktroiranog ustava 3. rujna 1931. godine. Po Zakonu o Kraljevskoj vlasti i o Vrhovnoj državnoj upravi (dalje: ZKV) država je deklarirana kao nasljedna monarhija, čime su suspendirana druga dva važna pojma koja su stajala u Vidovdanskom ustavu, tj. da je parlamentarna i ustavna.[419] Da je vladar ukinućem ova dva pojma postao „nosilac sve vlasti u zemlji" doslovno je potvrđivao idući član ZKV-a.[420] Makar je u diktaturi vladar označen kao izvor sve vlasti u državi te kao voditelj upravne vlasti u državi, a time i kao odraz jedinstva uprave u jednoj osobi, on je zapravo obavljao vrlo mali dio upravnih poslova, prepuštajući izravno vođenje uprave nižim organima.[421]

Upravna vlast se dijelila na pojedine resore, za koja su bila oformljena ministarstva. Kralj je zapravo vršio upravnu vlast preko voditelja tih resora odgovornih isključivo njemu, tj. ministara koje je samostalno postavljao i smjenjivao. Na taj način vladaru su posredno bili podčinjeni i svi državni službenici, nadleštva i ustanove koja obavljaju upravne funkcije u širem smislu te riječi.[422] Vladar je bio i glavni kontrolor zakonodavnog rada, jer je tek nakon njegova potpisa svaki državni zakon ili ministarska uredba dobivao pravovaljanost.[423] U takvom sustavu kraljeva riječ i želja je bila naredba svim podređenim organima – kralj je mogao narediti ministru, ministar banu, ban opet kotarskom poglavaru, a kotarski poglavar općinskom načelniku koji je nadležan za upravu na najnižoj, mjesnoj razini. Makar se u praksi vladar tek iznimno direktno miješao u upravu, prepuštajući je ministrima, u prvo doba prije svega premijeru Živkoviću, Ivan Beuc s pravom zaključuje kako je na ovaj način stvoren sustav u kojem kraljev utjecaj „seže sve do sela u Jugoslaviji".[424] U praksi je direktan ili indirektan utjecaj vladara na upravne organe u državi bio velik. Kralj Aleksandar je očekivao da ga ministri redovno obavještavaju o svim važnijim događajima u zemlji, on je on bio taj koji je određivao kojim će smjerom državna uprava djelovati, a njegova riječ bila je naredba

[419] Usp.: § 1. ZKV, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXX*, Split, 1929., 1. i § 1. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 3.
[420] Po daljnjim odredbama istog zakona navodilo se kako vladar izdaje i proglašava zakone, postavlja državne službenike i daje vojne činove, vrhovni je zapovjednik vojne sile, on daje ordene i druga odlikovanja, vrši amnestiju za sve krivice, vrši pomilovanja, predstavlja državu u svim njenim odnosima prema drugim zemljama, proglašava rat i zaključuje mir. § 2-4. ZKV, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXX*, Split, 1929., 1-2.; ČEPULO, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, 272.
[421] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 122.; Drugi autori se ne slažu s ovim objašnjenjem, ističući kako je uvođenjem diktature Aleksandar I. postao držač sve moći, ali ne i njen izvor. Razlika je iznimno bitna, jer se zbog nepriznavanja vladara kao izvorišta moći šestosiječanjska diktatura ne može proglasiti autokratskom. GRAHAM, „The 'Dictatorship' in Yugoslavia", 457.
[422] Usp. § 15. ZKV, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXX*, Split, 1929., 4.; § 27. i 77. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, Zagreb, 1931., 5, 10.; KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 121-124.
[423] Usp. § 6. i 16. ZKV, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXX*, Split, 1929., 2, 4.
[424] BEUC, *Povijest država i prava*, 160.

za sve podređene. Dapače, on sam je u nekoliko navrata sudjelovao na sjednicama vlade, iako ukupno gledano prilično rijetko.[425]

Šestosiječanjska diktatura ojačala je formalni te uz njega razvila i neformalni, ali kruti hijerarhijski sustav vlasti, u kojem je niži organ uvijek odgovoran višem, koji mu muže uvijek i naređivati, dok sve razine vlasti rade neovisno o volji građana. Time se stvorilo okruženje u kojem je niži organ uvijek je bio odgovoran višem, koji mu je mogao naređivati, dok su sve razine vlasti radile neovisno o volji građana. U centraliziranom i vertikalno subordiniranom upravnom aparatu „vlada je imala ulogu svojevrsne direkcije sa ovlaštenjima glavne neposredne naredbodavne i nadzorne instance. [...] Monopol vođenja državnih poslova, čak i ekskluzivno pravo bavljenja politikom pripalo je najvišim organima režima, čiji je osnovni ideal – prema službenim tumačenjima – bio univerzalna unitarizacija jugoslovenske zajednice“.[426]

Ovakvim zakonodavnim postulatima u diktaturi je prema nekim autorima došlo do punog izražaja koji je politički ideal samog kralja Aleksandra, a to je bila „apsolutistička monarhija slična ruskom samodržavlju“.[427] Nakon razdoblja neustavne vladavine (siječanj 1929.-rujan 1931.), kralj Aleksandar je, očigledno popuštajući pod vanjskopolitičkim pritiscima, ali i razočaran sporim tempom ostvarivanja (tj. neostvarivanja) nacionalnog jedinstva i nezadovoljstvom stanovnika u prvih tridesetak mjeseci diktature, odlučio 3. rujna 1931. građanima „darovati“ novi Ustav.[428] Iako se već prije rujna 1931. i proklamiranja Ustava najavljivao prelazak države na demokratski i ustavni „način rada“, građani opet nisu bili nimalo konzultirani pri donošenju Oktroiranog ustava. Doista, on je više nego Vidovdanski ustav ojačavao poziciju vladara u državi, dopuštajući samo formalan povratak parlamentarizma.[429] Kritičari Ustava iz 1931., poput Svetozara Pribićevića, isticali su kako je prema tom temeljnom zakonu „narod jedno ništa, pojedinac je rob, a sva državna vlast skocentrisana je u rukama, koje su potpuno nezavisne od narodne volje“.[430] Osim toga, ostali su i dalje u primjeni svi represivni zakoni doneseni u prijašnjem razdoblju, koji su, paradoksalno, često potpuno proturječili liberalnim načelima istaknutima u ustavu.[431]

[425] Obično su takve sjednice ipak imale određeni izvanredni i svečaniji karakter, poput one 6. siječnja 1929., kada se obratio ministrima prve vlade koju je samostalno sastavio, prilikom proslave Nove 1930. godine, itd. U vremenu od siječnja 1929. do kraja prosinca 1931. održane su 53 sjednice vlade, a za više o njima vidi: *Zapisnici sa sednica Ministarskog saveta Kraljevine Jugoslavije 1929-1931*. [priredili Ljubodrag Dimić, Nikola Žutić i Blagoje Isailović], Beograd, 2002.
[426] ŠARAC, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, 194.
[427] V. V. ZELENJIN, „Kralj Aleksandar Karađorđević“, *Zarobljenici nacionalne ideje*, Beograd, 1996., 137.
[428] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 9.
[429] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 59-61.
[430] Svetozar PRIBIĆEVIĆ, *Pogledi na stanje u Jugoslaviji i njenu budućnost*, Zagreb, 1931., 14.
[431] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 66.

Oktroirani ustav stvarao je privid kako je režim čvrst i ne strahuje od obnove ustavnih prava, kako je jugoslavenska ideja pobijedila, kohezija zemlje osigurana, dok je posebna briga posvećena očuvanju kraljeve osobnosti kao vezivnog elementa cjelokupne državne vlasti.[432]

Kralj je i dalje ostao izvorište sve moći u državi, „zatočnik narodnog jedinstva i državne cjeline".[433] Poslije donošenja Ustava kraljev položaj se tek neznatno promijenio u odnosu na razdoblje otvorene diktature. Možemo reći kako je prema Oktroiranom ustavu vladar je bio „svima nadređen, a nikome podređen".[434] Valja naglasiti da je ovakav vrhovni položaj vladar dobrim dijelom imao već u Vidovdanskom razdoblju te su nove odredbe samo svojevrsni nastavak istoga načela, s time da je vladareva cjelokupna osobnost ipak je izdignuta na višu, ustavnu razinu, gdje je postala središte i izvor sve vlasti: i zakonodavne, i sudske i izvršne moći u državi.[435] Po Oktroiranom ustavu niti jedna od vlasti nije mogla djelovati bez kralja. On je potvrđivao i proglašavao zakone, sazivao i zaključivao sjednice Narodne skupštine i Senata, a mogao je pojedini saziv po svojoj volji i raspustiti. Kralj je imao pravo zakonske inicijative, pa čak i odlučivanja o sudbini zakonskog prijedloga koji nije prihvaćen u oba parlamentarna tijela, a u izvanrednim situacijama mogao je i samostalno donijeti zakon.[436] Uz njega jedino je Ministar unutrašnjih poslova raspolagao ovlaštenjima da samostalno donosi zakone, uredbe i naredbe. Ipak, je istog ministra kralj mogao u svakom trenutku smijeniti kad god mu se prohtije.[437]

Stvaranjem Narodnog predstavništva (Narodne skupštine i Senata) za narod, ali i za međunarodnu zajednicu, trebao se stvoriti osjećaj ustavnog života i učestvovanja građana u odlučivanju.[438] Ipak, oba zakonodavna doma stvorena 1931. zapravo su bila lišeni svog „ugleda, vlasti i slobode".[439] Tako je u doba prikrivene diktature kao iskvareni surogat pravog demokratskog parlementarizma stvoren pseudoparlamentarni sustav. U njemu se pokazalo da

---

[432] *Isto*.
[433] § 29. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, Zagreb, 1931., 5.
[434] BAČIĆ, „O problematici podjele vlasti", 437.; Za razliku od nedemokratskog sustava vladavine, u monarhiji s pravim parlamentarnim sustavom „Kralj vlada, ali ne upravlja". Dragoljub ARANĐELOVIĆ, *Državno uređenje kod nas*, Beograd, 1940., 6.
[435] Dejan MIKAVICA, „O ustavima Srbije – Od Vožda Karađorđa do Mitrovdanskog ustava Republike Srbije", *Istraživanja*, vol. XVII., Novi Sad, 2006., 59.
[436] Usp. § 29., 32., 63., 64., 116. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 5-15.;
[437] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 98.
[438] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 11.
[439] PRIBIĆEVIĆ, *Diktatura kralja Aleksandra*, 138.; U svom govoru zajednički okupljenim senatorima i narodnim poslanicima 18. siječnja 1932. vladar je istakao ciljeve koje je on postavio za rješavanje zakonodavnim tijelima, koja su se prvi puta sastala nakon donošenja Ustava. U svom odgovoru na ovaj kraljev govor, nazvanom Adresa, članovi Narodne skupštine i Senata zajedno su se obvezali nastaviti kursom koji odredi vladar i od njega postavljena vlada. Usp. „Besedu" vladara od 18. siječnja 1932.. *Stenografske beleške Narodnog predstavništva Kraljevine Jugoslavije*, god. I., knj. 1, Beograd, 1932., 2-5. te „Adresu" članova Narodnog predstavništva od 25. siječnja 1932. *Stenografske beleške Narodnog predstavništva Kraljevine Jugoslavije*, god. I., knj. 1, Beograd, 1932., 8-12.

državna vlast „«savjetuje birače» raznim «balkanskim metodama», i dobiva poslušnu većinu po svojoj želji“.[440] Time se ustavom osiguravalo da radom oba zakonodavna doma „dominiraju oni elementi koji su odani njegovoj [kraljevoj] politici“.[441]

Sudsku su vlast vršili sudovi u kojima su suci sudili isključivo po zakonima, ali su presude donosili u ime vladara.[442] Kralj je i nakon 1931. imao određena neposredna prava vlasti – pravo postavljanja činovnika i davanja vojnih činova, davanja ordena, predstavljanja države u njenim odnosima sa stranim državama, vrhovnog zapovjedništva nad vojskom te raspuštanja parlamentarnih tijela i banovinskih vijeća.[443] Za sve ostale akte iz vladareve nadležnosti bio je potreban prijedlog i potpis određenog resornog ministra, koji je preuzimao odgovornost za akt u pitanju. Ministri su po Ustavu iz 1931. bili odgovorni isključivo vladaru, a ne vladaru i Narodnoj skupštini, kako je stajalo u Ustavu iz 1921. godine.[444] Ministri su postavljali državne službenike u svom resoru ili su barem prije vladara potpisivali ukaze o njihovom postavljanju, koje je potom on svojim potpisom potvrđivao. Ministri su bili i jamci da će se proračunski rashodi u određenom resoru poštovati, a njihove su funkcije bile političke i administrativne naravi. U nadležnost ministara, svakog za svoj resor, stavljeni su poslovi oko organizacije podčinjenih im državnih vlasti, vrhovno vođenje cjelokupne državne administracije i vrhovni nadzor nad upravnim vlastima i organima, zatim pripremanje zakonskih prijedloga, kao i poslovi koji su posebnim zakonima stavljeni u direktnu ingerenciju pojedinog ministra.[445] Neposredno ispod ministara bili su banovi kao predstavnici državne vlasti, ali i samouprave u banovini, o kojima će bit više riječi kasnije.

III. 2. Zakonodavni rad i propagandno „poslanje“ šestosiječanjskog režima

Šestosiječanjska diktatura u svom početku opredijelila se proglasiti više problema glavnim smetnjama normalnom razvoju države te je režim deklaratorno odmah pristupio njihovom rješavanju, a sve u cilju društveno-gospodarske stabilizacije države. Ciljevi nove vlasti iskristalizirali se u mjesecima koji su uslijedili nakon proglašenja diktature, postajući tako okosnica rada nove vlade. Šest dana po uvođenju diktature premijer Petar Živković istakao je reformu administracije, zakonodavnu „obnovu i izgradnju“ države, sanaciju

[440] BAČIĆ, „O problematici podjele vlasti“, 448.; ARANĐELOVIĆ, *Državno uređenje kod nas*, 14.; Za više o pseudoparlamentarizmu vidi: Ferdo ČULINOVIĆ, *Jugoslavija između dva rata*, vol. II., Zagreb, 1961., 33-37.
[441] Rhys J. DAVIES and Ben RILEY, *The Croats under Yugo Slavian Rule*, s. l., 1932., 16.
[442] Usp. § 28. i 100. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 5., 13.
[443] § 29., 31. i 93. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 5, 12.
[444] Usp. § 91. Ustava Kraljevine SHS. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926., 26. i § 77. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 10.
[445] § 2. Zakona o uređenju vrhovne državne uprave. *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXIII*, Split, 1933., 2.

financija te unitaristično „postizanje punog duhovnog jedinstva Srba, Hrvata i Slovenaca“ kao glavne ciljeve vlade, naglasivši kako se u toku tri do četiri mjeseca predviđa potpuno ujednačavanje svog zakonodavstva u državi, čime je konačno trebalo nestati šest partikularnih pravnih područja.[446] Mnogi od ciljeva režima ipak su bili samo deklarativni, dok su drugi trebali biti „opipljiviji“. Npr. na vanjskopolitičkom polju trebalo se raditi na „pronošenju ugleda i snage države“, štogod to značilo. S druge strane, državna vlast je isticala kako radi na razvoju gospodarstva, pa je njena aktivnost trebala osigurati privredni uzlet Kraljevine. Već 6. srpnja 1929. Ministar financija Stanko Švrljuga je na sjednici vlade izjavio kako je „reorganizacija administracije, zavođenje zakonitosti, reda i mira u zemlji, izjednačavanje zakonodavstva“ stvorilo preduvjete za privredni preporod zemlje koji će uslijediti.[447] U svakom slučaju, potraga za modernošću jest bila jedna od glavnih odlika šestosiječanjskog režima.[448]

U osnovi možemo razlikovati čak četiri cilja koja si je postavio šestosiječanjski režim: stvaranje sustava monarhističkog apsolutizma, zatim učvršćenje centralizma, očuvanje postojećeg gospodarskog i političkog poretka te održavanja državnog i stvaranja nacionalnog jedinstva.[449] Nacionalno jedinstvo se odnosilo na identitet i nacionalnu koheziju društva, dok je državno jedinstvo za cilj imalo prvenstveno očuvanje teritorijalnog integriteta države.[450]

Neopterećen demokratskim konsenzusom, režim se doista utopistički zanosio idejom da će umjetnim putem, preko zakona koji bi tretirali sve građane jednako, a koji su trebali biti sastavljeni u duhu državnog i nacionalnog objedinjavanja, u kraćem roku uspjeti iz svijesti građana izbrisati posebne „plemenske“ ideje, tj. nacionalne osjećaje te razviti svijest o pripadnosti jedinstvenoj jugoslavenskoj naciji. U konačnici on se u toj zakonodavnoj izgradnji nacije i države nakon nekoliko godina iscrpio.[451]

Mnogi od novoproglašenih zakona pokazivali su se nepotpunima, nejasnima i opsegom velikima. Kako ih je uz to bilo i veliko mnoštvo, obični građani, ali i upravni organi, teško su se snalazili u njima.[452] Potpuni prelazak na neki drugi sustav upravljanja državom

[446] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 95.
[447] *Zapisnici sa sednica Ministarskog saveta Kraljevine Jugoslavije*, 83.
[448] SEKELJ, „Diktatur und die jugoslawische politische Gemeinschaft“, 506.; Za više o uvođenju i karakteru šestosiječanjske diktature s obzirom na njene modernističke ciljeve vidi: Jure GAŠPARIČ, „Uvedba diktature Kralja Aleksandra“, *Prispevki za novejšo zgodovino*, vol. XLVI, br. 1, Ljubljana, 2006., 241-254.
[449] IMAMOVIĆ, „Normativna politika“, 58.
[450] NIELSEN, *One State*, 127.
[451] Dobru su ocjenu tom naporu dali britanski diplomati u Jugoslaviji, koji su bili mišljenja kako vlada početkom diktature pretjeruje u zakonodavnoj revnosti, „zanemarujući tako važne i urgentne stvari“. DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 95-96.
[452] Pravni stručnjak Milan Blaškalin je objašnjavao kako se pri donošenju mnogih zakonskih propisa, u kojima se određivala nadležnost općih upravnih vlasti, nije uvijek vodila dovoljna pažnja da se jasno odrede njena prava

ipak nikad nije ostvaren, unatoč određenoj demokratizaciji koja, kao što smo rekli, dolazi 1935. s vladavinom Milana Stojadinovića. On potiho odbacuje šestosiječanjski vrhovni cilj nasilne izgradnje jugoslavenskog nacionalnog jedinstva te sve više ističe modernizaciju na svim društvenim i ekonomskim poljima kao glavnu garanciju očuvanja i napretka države.[453]

Hrabreći se brojem formalnih zakonodavnih promjena, državni vrh je doista smatrao kako će svojom pojačanom aktivnošću i bez prepreka dotadašnjeg parlamentarnog sustava Kraljevina SHS/Jugoslavija procvasti u svim pogledima. Režim nije shvaćao kako je državna pravna organizacija samo forma, a da je sadržaj države narod te da doista treba provesti mnoge reforme, ali u interesu naroda. Moderna država nije mogla biti sama sebi cilj, nego, kako su to isticali pravni stručnjaci tijekom tridesetih godina, „najracionalnije sredstvo za zadovoljavanje društvenih potreba".[454] Režim se ipak postavljao iznad volje tog istog naroda, ponašajući se prema njemu paternalistički, kao da sam narod ne zna što je dobro za njega.

Šestosiječanjski vlastodršci su se pokazali izrazito nevještim, ne samo u vođenju države na dnevnoj razini, već još više u stvaranju jedinstvenog nacionalnog identiteta. Prepreke tome su u glavnom ležale u nakupljenom nacionalnom nezadovoljstvu stanjem u državi, zatim u nerješavanju, pa čak i teškom pogoršanju prvenstveno ekonomskih, ali i kulturnih i drugih društvenih prilika. Uz to je dolazila i nemogućnost diktature da efektivno mobilizira stanovništvo za ostvarenje ciljeva koje je vladajući vrh smatrao važnim za opstanak i razvoj države. Doista, totalitarni pokreti na mobilizacijskom polju su se pokazivali uspješnijima od autoritarnih, kojima pripada i šestosiječanjski jugoslavenski režim, upravo iz tog većeg utjecaja na društvo; jer su shvaćali da „mogu ostati na vlasti samo dok se kreću i pokreću sve oko sebe".[455] Autoritarni režimi jugoistočne Europe u međuratnom razdoblju (u Grčkoj, Jugoslaviji, Rumunjskoj i Bugarskoj) imali velikih problema baš na polju mobilizacije građana, tj. izgradnji ideološke neupitnosti smjera režima i presudne oduševljene

izvršenja i nadzora. Osim tog prigovora vlasti kao zakonodavcu, primijetio je kako se u zakonodavnoj domeni „primećuje najveće šarenilo u pravnim i političkim tendencijama, tako da bi se moglo tvrditi da u ponekim pravnim domenama ima skoro onoliko raznih tendencija, koliko i zainteresovanih stručnih ministarstava. [...] Isto tako veoma je nezgodna pojava kada se u specijalnim zakonima ćutke menjaju odredbe i drugih organizatornih zakona. [...] Daleko bi nas odvelo kad bi navodili slične slučaje u kojima su izdati opšti propisi, pa zatim isti menjani «via facti» novim zakonima i uredbama ili raspisima. Od nekoliko stotina izjednačenih i neizjednačenih zakona, toliko ih ima u kojima je samo paragraf dva na snazi. Da li je moguće da se u takvom lavirintu snađe ne građanin, no i upravni činovnik, koji treba da ih primenjuje i to onda kada nemamo ni sve formalne postupke izjednačene"? Rješenje za ovaj problem autor je vidio u sastavljaju jasnih, kratkih i konciznih zakona i općih propisa koji bi bili laki za primjenu te bolje razumljivi građanstvu, a time i bolje poštovani. Osim toga, smatrao je važnim dati veće ovlasti organima opće upravne vlasti, osobito im proširiti prava izdavanja naređenja, koja mogu biti i „plastičniji izraz zakonodavčeve volje". Milan BLAŠKALIN, „Nekoliko uzroka zbog kojih nam opšta uprava podbacuje", *Službeni glasnik MUP-a*, god. I., br. 3, 85-86.

[453] Za više o tome vidi: MARKOVIĆ, „Die «Legitimierung» der Königsdiktatur", 577-583.

[454] Božidar VELJKOVIĆ, „Delokrug sreskog načelnika po Zakonu o unutrašnjoj upravi", *Policija*, god. XXI., br. 23-24, 1160.

[455] Hannah ARENDT, *Totalitarizam*, Zagreb, 1996., 31.

pomoći stanovnika istima.[456] Multinacionalna jugoslavenska država, koja je nakon 1929. nasilnim metodama nastojala postati jednonacionalna država, teško je mogla zainteresirati široke slojeve građana da budu privrženi njoj i njenim idejama. Na kraju se pokazalo kako je od režima forsiran „mit o jedinstvenoj jugoslovenskoj naciji, jedinstvenom psihičkom tipu Jugoslovena i kontinuitetu jugoslavenske ideje od davnina do 1918. godine izazvao [...] suprotne posledice". Umjesto očekivane koncentracije snaga građana protiv „plemenskog" te okupljanja „oko jugoslovenskih znamenja, javio se još žešći otpor jugoslovenskoj ideologiji i nacionalnom izjednačavanju, kao napadu na vlastiti nacionalni integritet".[457] Naravno da je politika stvaranja državnog i nacionalnog jedinstva, koja je nametana odozgo, tj. od državnog vrha, bila potpuni promašaj.[458] Vladko Maček je njenu besmislenost izvrsno sažeo u navodnoj rečenici nekog duhovitog, neimenovanog pristaše HSS-a: „Dekretom ne možeš stvoriti niti jedno dijete, a kralj Aleksandar sebi utvara da će moći tako stvoriti cijeli novi narod".[459] I na gospodarskom polju ubrzo se dogodio krah, koji je bio izazvan dolaskom velike ekonomske krize u Jugoslaviju.[460]

Prebacivanjem zakonodavne izgradnje države rada s dotadašnjih zakonodavnih tijela, tj. Narodne skupštine neposredno u ruke režima pojavio se 1929. zakonodavni polet u Kraljevini Jugoslaviji. Svi oni zakoni koji u ranijih desetak godina postojanja države nikad nisu prošli parlamentarnu proceduru, pa time nikad nisu ni proglašeni, sad su „izvađeni iz ladica" raznih ministarstava te su redigirani i jednostavno proglašeni valjanima, a uz to se radilo i na izradi novih zakona. Zakonodavna djelatnost bila je povezana sa željom da se diktatura pred građanima legitimira u radu na ovom novom, umjetno stvorenom pravu koje je osiguravalo centralizam.[461] U toj eri „zakonodavnog dinamizma", od 6. siječnja 1929. do nominalnog povratka parlamentarizma 3. rujna 1931., doneseno je mnoštvo osnovnih zakona i uredbi kojima je organizirana upravna vlast, sudstvo, reguliran položaj državnih službenika,

[456] SUNDHAUSSEN, „Die Königsdiktaturen in Südosteuropa", 340.
[457] PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije*, vol. I., 198.
[458] SUNDHAUSSEN, „Die Königsdiktaturen in Südosteuropa", 340.
[459] MAČEK, *Memoari*, 126.; Za više o promašenim prisilnim nastojanjima državnog vrha Kraljevine SHS/Jugoslavije od 1918. do 1941. stvori među stanovništvom svijest o pripadnosti jednoj jedinstvenoj jugoslavenskoj naciji vidi: DUGANDŽIJA, *Jugoslavenstvo*, 116-131.
[460] Nakon razdoblja možda prepostepenog privrednog rasta, koji je od 1924. do 1929. u Kraljevini SHS dosezao 2,5%, u razdoblju od 1930. do 1933. stopa privrednog rasta je iznosila negativnih -2,7%. CIPEK, „«Stoljeće diktatura» u Hrvatskoj", 291.
[461] Šestosiječanjska diktatura u svojoj je ranoj fazi bila „vrlo plodan legislator: odlučno je suspendovala prethodno upravno-političko ustrojstvo i ubrzano stvarala sebi legitimitet i predstavljala vlastiti sistem". ŠARAC, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, 197. Svaka odluka režima se pozivala na legitimitet zakona koji sama donosi, „iako nijedan od tih zakona ne može biti dužeg vijeka, jer ih zamjenjuju nove odluke izvršne vlasti [...] pa se u svakoj građanskoj diktaturi između dva rata stvara fatamorgana pravnog sistema koji je istorijski nov i kao objavljenje svet. [...] Diktatura između dva rata, u većini slučajeva, nije data u neposrednom i ličnom vidu, nego je zamotana u veštački stvorenom pravu, pa je opšti zakonodavni dinamizam tih godina jako bujan". Milorad EKMEČIĆ, *Osnove građanske diktature u Evropi između dva svjetska rata*, Sarajevo, 1965., 10.

formuliran položaj osnovnog, srednjeg i visokog školstva, nastojalo se poboljšati privredne i zdravstvene prilike, itd.[462]

Zakonodavni polet donekle je popustio nakon prve godine diktature, pa s pravom Nedim Šarac 1929. godinu ocjenjuje „maksimalnim dometom", dok već za 1930. osjeća vidnu stagnaciju u radu režima, koja je možda povezana s time što je dobar dio zakona već proglašen.[463] U nadolazećim godinama dolazi do postupnog usporenja zakonodavnog rada, koji se dogodio unatoč tome što je na Staru godinu 1929. premijer Živković svečano najavio brzo donošenje mnoštva važnih novih zakona, kojima su se upravni odnosi trebali još bolje utvrditi.[464]

Od siječnja pa do listopada 1929. iz dana u dan diktatorski režim je sve više pokazivao znakove kako je preuzeo kontrolu nad društvom. Nakon šest mjeseci rada, diktatorska vlada je pobjedonosno istakla svoje glavne zasluge, kako one opće, tako i one koje su bile produkt rada svakog ministra u svom resoru. Osim više kozmetičkih i deklaratornih poboljšanja u organizaciji i radu uprave, prva diktatorska vlada se sredinom 1929. pohvalila da je u njeno vrijeme došlo do pada kriminaliteta, pravilnijeg rasporeda fiskalnih nameta među građanstvom te kako se osjetilo pojačano interesiranje stranih ulagača u državu.[465] Trendovi veće unifikacije, a time i centralizacije države nastavili su se i u nadolazećim godinama.

III. 3. Centralizacija upravnih organa u prvih devet mjeseci diktature

Vlast u Kraljevini Jugoslaviji je od 1929. nastojala napraviti sveobuhvatnu reformu države i društva. U tome planu bilo je bitno stvoriti moderni administrativni sustav, koji će primjenjivati nove metode u bržem te uspješnijem rješavanju problema koji se svakodnevno pojavljuju pred društvom i pojedincima kao njihovim pripadnicima. U tome Jugoslavija nije

[462] IMAMOVIĆ, „Normativna politika", 57-58. Makar Mustafa Imamović govori o brojci od 165 zakona, uredbi pravilnika donesenih u tom razdoblju, zapravo je njihov broj je višestruko veći. Samo od siječnja 1929. do prosinca 1930. objavljeno je 1.252 novih zakona, uredaba, pravilnika, uputstava, naredaba, naređenja, obavještenja i objašnjenja, od čega je bilo 335 zakona u užem smislu. Za cjelokupan popis (samo) svih zakona, uredbi i pravilnika donesenih od siječnja 1929. do prosinca 1931. usp. *Zapisnici sa sednica Ministarskog saveta Kraljevine Jugoslavije*, 353-394. te „Zakonodavni rad sadašnjeg režima", Obzor, 16. prosinca 1930.

[463] ŠARAC, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, 279-280.

[464] Na području uprave premijer Živković je najavio razradu propisa „o ustrojstvu i djelokrugu sreskih načelstava, da bi se postigla jednoobraznost u cijeloj zemlji", donošenje novog zakona o općinama, koje će se osposobiti „dovoljnim materijalnim sredstvima da mogu vršiti poslove vlastitog djelokruga [...] i da u vršenju poslova državne uprave bude sposobna za točan, objektivan i brz rad". U sklopu tih promjena trebala se sprovesti „reorganiazacija općinskog službeničkog aparata i urediti [...] pitanje vršenja policijske službe u općinama, u kojima nema državnim mjesnih policijskih vlasti". Mnogi navedeni zakoni nikad nisu objavljeni, a time ni zaživjeli. „Obzor: Zagreb 2. siječnja", *Obzor*, 2. siječnja 1930.

[465] „Rezultati šestomesečnog rada vlade g. Petra Živkovića", *Politika*, 7. lipnja 1929.; DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 57.

bila nikakav izuzetak. Države srednje i istočne Europe s kojima se ona poistovjećivala, malo prije ili iza 1929. provodile su iste reforme. Čehoslovačka, Rumunjska, Poljska, Mađarska i mnoge druge u isto su vrijeme također donosile odluke kojima su mijenjale unutarnju organizaciju upravne vlasti, ali i upravni postupak, upravno suđenje, itd.[466]

Centralizacija središnje upravne moći države prvo je djelomično provedena već koncem siječnja 1929., kada su dotadašnje upravne ovlasti *Ministarskog savjeta* (vlade) kao kolegija prenesene na *Predsjednika ministarskog savjeta* (premijera).[467] Iznad ministara, kao odgovornih funkcija za pojedine upravne grane, početkom svibnja 1929. je zakonodavno oformljeno Predsjedništvo ministarskog savjeta (tj. vlada) kao tijelo koje je trebalo koordinirati radom svih ministarstava i nadzirati njihov rad. Time je moć Predsjednika ministarskog savjeta izdignuta iznad vođe vlade na razinu kontrolora svog upravnog rada u državi. On od tada uz vladara „premapotpisuje sve zakonske projekte" te se bez njegove privole nije mogao donijeti niti jedan zakon u državi. „Bio je to poslednji u nizu zakona kojima se učvršćivala centralna vlast i koncentrisale sve nadležnosti u rukama kralja i predsednika vlade".[468]

Državni vrh je propagirao opravdanost ove i drugih reformi s više aspekata. Cilj reformi državne administracije u Kraljevini Jugoslaviji od 1929. do 1932. bio je, kako je to istakao ministar Milan Srškić, dati područnim vlastima moderniju, objedinjeniju strukturu. Time je dan temelj za jači razvoj upravnih struktura, utvrđena njihova djelatnost te sistematizirani i bolje određeni radni odnosi službenika. Stvaranje boljeg, jednostavnijeg, funkcionalnijeg i jeftinijeg upravnog sustava za cijelu zemlju isticalo se kao nužnost. Središnje državne vlasti opravdavale su svrsishodnost ovakvih promjena te su navodile kako su nastojanja najvidljivija u smanjenju izdataka države, ili konkretno MUP-a. Proračun tog ministarstva samo od 1930. do 1932. smanjio se za oko 100 milijuna dinara.[469] Isti je sustav trebao biti i centaliziraniji te podređeniji interesima države.

Da ne ostane sve na praznim riječima i idejama, u prvih nekoliko mjeseci doista je izvedeno više promjena, čime je doista u određenoj sferi uveden red u upravu. Uvelike je smanjen broj raznih ureda izvršne vlasti, koji su se namnožili za vrijeme parlamentarnog razdoblja funkcioniranja države. Tendenciju potpunog ukidanja, redukcije i spajanja raznih dotad neučinkovitih ureda vlasti trebalo je u očima građana personificirati u prvom redu

[466] Milorad BLAŠKALIN, „Preuređenje uprave u Mađarskoj", *Policija*, god. XVII., br. 19-20, 892.
[467] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 614.
[468] *Isto*, 615.
[469] „Ekspoze gosp. Ministra unutarnjih poslova d-r Milana Srškića o stanju svoga resora", *Policija*, god. XIX., br. 5-6, 220-221.

smanjenje broja ministarstava. Doista, već koncem ožujka 1929. *Zakonom o uređenju vrhovne državne uprave* njihov broj je smanjen sa šesnaest na samo dvanaest, čime su neka ministarstva preuzela ovlasti drugih, koja su ukinuta.[470] Uz sve ovo isticala se općenita neophodnost smanjenja administrativnog osoblja u državnoj službi, kao i povećanje efikasnosti njihova rada. Na osnovi ovoga zakona sva su ministarstva donijela uredbe o svom funkcioniranju, stvorena su odjeljenja i odjeljci pri ministarstvima i izvršena redukcija te raspored službenika svih ministarstava.[471]

Nakon prvih šest mjeseci rada, diktatorska vlada je među najvažnije generalne pozitivne pomake svoga rada propagandno ubrojila reorganizaciju državne uprave, koja se očitovala u smanjenju broja ministarstava, odjeljenja i raznih direkcija, ali i uspješno provedenu čistku uprave od „partizanstva", korupcije i „nedostojnih državnih službenika", čime se isticalo kako su iz službe uklonjeni pojedinci koji su dotad radili protiv interesa građana. Najavili su kako su od 6. siječnja 1929. u državnu službu primani isključivo kvalificirani činovnici, čime je vlast posredno priznala da prije tog doba zaposleni u državnoj službi nisu bili primani po toj osnovi.[472] U isto vrijeme povećala se radna stega i nadzor pretpostavljenih nad podčinjenih službenicima, a sve je bilo vezano i uz opću tendenciju državne štednje i smanjenja izdataka za rad upravnih organa uopće.[473] Tokom procesa modernizacije i pojeftinjenja prema režimskim utopističkim idealima iz novog sustava trebali su biti izbačeni svi oni nedostaci među službeničkim kadrom koje je režim ocjenjivao izrazito negativnima, poput premalenog zalaganja za državne i narodne interese, slabog razumijevanja državnog prava, kao i koncepta pravde. Osim ispravljanja svih ovih generalnih karakternih mana uprave kao organizacije, režim je isticao kako će isti organi konačno postupati jednako prema svakome, bez obzira na podrijetlo, spol, vjersko ili neko drugo opredjeljenje.[474] Ipak, u isto vrijeme su područni upravni organi često od državnog vrha dobivali naredbe i instrukcije koje su izravno potkopavale ovakve proklamativne tendencije. Cjelokupna državna administracija trebala je zapravo djelovati po mnogobrojnim i raznovrsnim direktivama s

[470] Npr. poslovi dotadašnjeg ministarstva agrarne reforme su prebačeni na ministarstvo poljoprivrede, ukinutog ministarstva vjera na ministarstva pravde, itd. § 1. „Zakon o uređenu vrhovne državne uprave", *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], sv. XXII., Beograd, 1929., 5. Do donošenja Zakona o uređenju vrhovne državne uprave 31. ožujka 1929., središnja državna vlast u Kraljevini SHS bila je organizirana na temelju srpskog zakona iz 1862. godine. Dvanaest spomenutih ministarstva u novom zakonu su bila ona pravde, prosvjete, vanjskih poslova, unutrašnjih poslova, financija, vojske i mornarice, građevina, prometa, poljoprivrede, trgovine i industrije, šuma i rudnika te socijalne politike i narodnog zdravlja, a par godina kasnije su im pridodana i ministarstva fizičkog odgoja naroda te pošta, telefona i telegrafa. Ivo KRBEK, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1950., 209.
[471] *Zapisnici sa sednica Ministarskog saveta Kraljevine Jugoslavije*, 91.
[472] „Rezultati šestomesečnog rada vlade g. Petra Živkovića", *Politika*, 7. lipnja 1929.; DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 57.
[473] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 97.
[474] *Govori Nj. Vel. Kralja Aleksandra*, 113.

vrha, ali i samoinicijativno, prema ideološkim načelima režima, a sve u svrhu izgradnje nacionalno, politički, ekonomski, društveno i kulturno jake te jedinstvene jugoslavenske države.[475]

III. 4. Zaključak

Nakon atentata u Narodnoj skupštini 1928. Kraljevina SHS zapala je u duboku nacionalno-političku krizu. Izlaz iz te krize kralj Aleksandar je vidio u proglašenju šestosiječanjske diktature. Proklamacija diktature opravdavana je unutrašnjom ugroženošću države te pat pozicijom u kojoj se našao dotadašnji parlamentarizam, koji nije uspijevao voditi državu naprijed. Početni stadiji šestosiječanjske diktature obilježeni su jakim centralizmom i unitarizmom, koji je najvidljiviji u zakonodavnom utvrđivanju samog vladara kao izvorišta sve vlasti u državi.

Prema vlastitim građanima, ali i stranoj javnosti, diktatura se nastojala predstavljati kao jedini način izgradnje jedinstvene, ravnopravne, društveno i gospodarski jake te moderne države. Ove ciljeve se navodno moglo postići samo tako da se vlast centralizira u rukama kralja i ministara kao njemu neposredno odgovornih osoba za pojedine aspekte uprave. Vladar i njemu podređeni upravni aparat trebali su biti predvodnici pozitivnih promjena, u kojima je trebalo doći do društvene i državne integracije te stvaranja jedinstvene jugoslavenske države i nacije. Na zakonodavnom polju stoga je doneseno mnoštvo zakona, uredbi i naredbi, pogotovo u prvim godinama diktature. Uz to provedena je centralizacija sudske i izvršne vlasti. U takvom okruženju upravne i samoupravne vlasti, koje su očišćene od protivnika režimskih ideja, postale su potpuno podređene režimu, koji je nakon 6. siječnja 1929. nastojao „pustiti korijene“ u sve sfere društva. Nakon zabrane rada političkih stranaka i društava s nacionalnim predznakom režim je preko organa uprave i samouprave nastojao građanima „za

[475] Obraćajući se 6. siječnja 1929. ministrima, kralj Aleksandar je istakao da su oni njemu odgovorni za svoj rad, ali je u isto vrijeme istakao važnost autoriteta vlasti, koji moraju pokazivati oni, kao i njima podređeni organi, a koji se mogao očuvati samo kroz strogo držanje državnih zakona. Isto tako naglasio je kako se „pri svakoj odluci i pri svakom aktu“ upravni organi trebaju „rukovoditi samo interesima službe i interesima države. Na taj način stvoriće se puno povjerenje naroda prema organima vlasti i zavladaće trajno osećaj i uverenje da u našoj državi vlada puna zakonitost, pravda i apsolutna jednakost“. Uz to vladar je naglasio kako svaki „ispravan činovnik“, tj. onaj koji „predano i savesno, ekspeditivno i čestito vrši svoju službu“ treba imati osjećaj sigurnosti i zaštitu kod svog resornog ministra. Na kraju je kralj Aleksandar okupljenim ministrima naložio da „u duhu jedinstva narodnog“ čuvaju slogu, jednakost i ravnopravnost svih Srba, Hrvata i Slovenaca. Uz je vladar imao očekivanje da će ministri „nesmetani nikakvim teškoćama koje je dosadašnji sustav uprave nosio, prionuti intenzivnom radu i razviti najveću aktivnost na svim poljima državne uprave i naročito da će(te) brzim i shodnim merama pristupiti popravci državne administracije“. Dapače, kralj Aleksandar je pozvao ministre „da svojim pregalaštvom i savesnim vršenjem službe pomognete Mene u ovom velikom pothvatu za dobro i napredak naše Kraljevine i za bolju budućnost našega naroda. Imajući vazda u vidu: da je spas države najviši zakon a služba narodu da je najsvetija služba“. *Govori Nj. Vel. Kralja Aleksandra*, 105-106. Ove riječi kralja Aleksandra parafrazirane nalazimo u mnogim dopisima upućenima iz vlade područni upravnim organima ili općenito u govorima mnogih ministara i banova u razdoblju od 1929. do 1939. godine.

njihovo dobro“ nametnuti mnoge nove obrasce djelovanja. Na ovaj način je cjela administracija u Kraljevini SHS/Jugoslaviji, „i državna i lokalna, vođena iz centra, a vodili su je činovnici postavljeni i zavisni od centra kome su odgovorni“.[476] Nedemokratske metode državne centralizacije te nasilne nacionalne integracije u konačnici su bile kontraproduktivne. Režim je na vlastite građane gledao s nepovjerenjem, oštro suzbijajući svaku mogućnost kritike. S pravom su se građani sve više distancirali od uprave, a time i društvo od države. U vremenu koje je uslijedilo nakon uvođenja diktature postajalo je sve očitije da Kraljevina SHS/Jugoslavija neće postati zemlja u kojoj teče med i mlijeko, a živi jedan složan narod. Ipak, diktatorski režim je i dalje tvrdoglavo odbijao ustupiti svoje mjesto nekom demokratičnijem poretku, produbljujući svakim novim zakonom i svakodnevnim nasiljem sve više krizu u državi.

[476] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 97.

IV. ORGANIZACIJA UPRAVE NAKON 6. SIJEČNJA 1929. GODINE

U ovom poglavlju pokušat ćemo u glavnim crtama istaknuti organizacijsku i radnu strukturu upravnih organa nakon uvođenja šestosiječanjske diktature. Pritom ćemo analizirati zakone kojima su formirana uporišta njihova rada, ali i istaknuti na koji se način i zašto se stvaraju nove upravne jedinice te do kakvih je promjena pritom došlo na svim razinama državne uprave.

IV. 1. Zakon o unutrašnjoj upravi

U procesu izgradnje moderne jednoobrazne države i nacije, šestosiječanjski režim je shvaćao kako jedno od glavnih polja reforme mora biti reorganizacija upravnih vlasti. Budući da su upravne vlasti u svom svakodnevnom radu trebale biti u neposrednom kontaktu s građanima, režim je nastojao provesti njihovu daljnju centralizaciju te iste jače hijerarhijski podrediti ostvarenju vlastitih ciljeva. Makar je 1922. doneseni *Zakon o općoj upravi* (vidi poglavlje II. 2.) bio dobra osnovica po kojoj se trebala provesti unifikacija i koncentracija upravnih organa, u praksi se pokazalo da se njegove glavne ideje ne provode, te su mnoga ministarstva i dalje zadržala urede na terenu koji su bili hijerarhijski podređeni njima, a ne i kotarskim poglavarstvima ili oblastima na čijem su području djelovali.[477]

Potreba jače koncentracije upravnih poslova u upravnim organima, sada podređenijima režimskim idejama, bila je jasna misao vodilja iza donošenja novog zakona, koji se naslanjao na ZOU. Tako je nastao *Zakon o unutrašnjoj upravi* (dalje: ZUU), koji je u svom prvotnom obliku objavljen je 21. lipnja 1929. godine. On se naslanjao na dotadašnje zakonodavstvo te je dodatno definirao djelokrug MUP-a i drugih upravnih organa. ZUU je

[477] Do 1929. ocjenjeno je kako se glavna načela ZOU-a ne provode – dijelom zbog nesposobnosti osoblja zaposlenog u nižim instancama, a „još u većoj meri usled neaktivnosti samih centara, od koji su neke (naročito Ministarstvo Građevina i Ministarstvo za Agrarnu reformu) uspele da mimoilaze glavni princip zakona, naime nedelivost i koncentriranje opšte upravne vlasti u jednom nadleštvu, zadržavajući svoja vlastita nadleštva u nižim instancama“. Usp. Otmar PIRKMAJER, „Zakon o unutrašnjoj upravi“, *Policija*, god. XVI., br. 13-14., Beograd, 1929., 579. te Dušan ALIMPIĆ, „Reorganizacija unutarnje uprave“, *Policija*, god. XVI., br. 23-24., Beograd, 1929., 1075-1076.

rješavao pitanje hijerarhijskog ustroja i vršenja opće uprave, određujući kako se ona obavlja po „oblastima, srezovima i opštinama“.[478] Kada su nekoliko mjeseci kasnije banovine zamijenile oblasti kao upravne jedinice srednje razine, proglašen je *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o unutrašnjoj upravi*. Njegova je jedina prava izmjena i dopuna bila da se u svim članovima gdje se spominje riječ oblast (u svim svojim izvedenicama) ista zamjeni istovjetnom varijantom riječi banovina, a sintagma veliki župan zamjeni riječju ban.[479] Glavni cilj ZUU-a bio je da nadopuni odredbe ranijih zakona, prije svega da se još jasnije provede princip nedjeljivosti upravne vlasti, odnosno njene koncentracije, zatim da se riješe glavni problemi koji su se primijetili u dotadašnjoj upravnoj praksi, stvori jedinstveni sustav termina u cjelokupnoj upravi te točno reguliraju međuodnosi između raznih upravnih i samoupravnih nadleštava.[480]

S pravom možemo tvrditi kako je od sredine 1929. ZUU postao novi temeljni upravni zakon u državi, na kojeg su se nastavljali svi drugi zakoni koji su regulirali položaj te djelatnosti upravnih i samoupravnih organa. U osnovnim postulatima ZUU-a vidimo namjeru da državna vlast, preko MUP-a kao vrhovnog ministarstva u domeni uprave, učvrsti izvršavanje svojih ideja, osigura da niži upravni i samoupravni organi budu podložniji volji središnjih državnih vlasti te preuzme veću kontrolu nad svim aspektima života građana. Time se zapravo dodatno učvršćivao državni centralizam.

ZUU-om je definirano Ministarstvo unutrašnjih poslova kao „vrhovno nadleštvo za unutarnju upravu“.[481] Na čelu MUP-a bio je ministar, a u njegovu nadležnost, kao „vrhovne upravne vlasti“, ulazili su svi poslovi oko organiziranja upravnih vlasti, vrhovno vodstvo cjelokupne unutarnje uprave, vrhovni nadzor nad upravnim vlastima i organima, kao i priprema zakonskih prijedloga u ovom resoru. Neposredno vršenje upravnih poslova bilo je povjereno nižim upravnim instancama, osim ako neki zakon rješavanje određenog posla nije izrijekom povjerio direktno ministarstvu. U pogledu poslovnih odnosa organa opće i unutarnje uprave MUP je bio zadužen za brigu „da se poslovi opšte uprave, i pored resorne podele, vrše u međusobnoj skladnosti“.[482] Ovime vidimo kako je MUP imao velike ovlasti, dok su mu za svoj rad odgovarale sve upravne jedinice u državi.

Osim toga, pojedina ministarstva bila su dužna prije objavljivanja uredaba, pravilnika i načelnih uputstava, kojima bi vlastima opće uprave nalagale obavljanje određenih dužnosti ili

[478] § 17. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 7.
[479] § 1. *Zakona o izmenama i dopunama Zakona o unutrašnjoj upravi*. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., I.
[480] Otmar PIRKMAJER, „Zakon o unutrašnjoj upravi“, *Policija*, god. XVI., br. 13-14., Beograd, 1929., 579-580.
[481] § 1. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 1.
[482] § 1-2. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 2.

mijenja način postupanja u određenom pogledu, zatražiti mišljenje Ministra unutrašnjih poslova. Ukoliko se on ne bi složio sa spomenutim, predmet se dostavljao premijeru, koji je donosio konačnu odluku o provođenju ili neprovođenju istoga.[483] Dakle, u slučaju sukoba ideja između pojedinog ministarstva i MUP-a kao vrhovnog ministarstva za unutarnju upravu, spor je trebao riješiti premijer. To je donekle logično, ali je zapravo bilo apsurdno, budući da je u prvim godinama šestosiječanjske diktature, u doba kada dolazi do najveće izgradnje upravnog sustava, koji će nastaviti godinama djelovati po istim postulatima, više od tri godine (od siječnja 1929. do travnja 1932.) premijerom bio Petar Živković, koji je osim toga paralelno obnašao i funkciju Ministra unutarnjih poslova. Na taj se način ne samo zakonodavno, već i formalno volja MUP-a postavljala iznad svih ostalih ministarstava.

Uz ministra unutrašnjih poslova stajao je prvi pomoćnik te ostali pomoćnici, koji su bili zaduženi za usklađenost i jednoobraznost rada pojedinih odjeljenja MUP-a.[484] MUP se pritom dijelio na četiri odjela, obično označena rimskim brojevima. Odjeljenja su se dijelili na odsjeke, a odsjeci na odjeljke (referate). Sličnu organizacijsku strukturu, tj. podjelu na odjeljenja i ispod njih odsjeke, imale su i banske uprave. Uz to, u okviru MUP-a je postojao i poseban ured, Generalni inspektorat unutrašnje uprave, koji je bio zadužen da u ime ministra vrši kontrolu cjelokupne unutarnje uprave.[485] Prva dva odjeljenja, *Odjeljenje za Državnu Zaštitu* (I) te *Odjeljenje Javne Bezbednosti* (II) činila su Vrhovnu policijsku upravu. S druge strane *Upravno odjeljenje* (III) te *Odjeljenje za Samoupravu* (IV) bili su fokusirani na rad uprave i samouprave.[486]

Princip hijerarhije i monokratskog ustroja organa formuliran u ZOU, učvršćen je u ZUU. Osim posebnim zakonima izuzetih poslova, poslove opće uprave vršile su „državne vlasti unutrašnje uprave kojima su za pojedine upravne grane dodeljeni stručni organi.

---

[483] *Isto*.
[484] § 3. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 2.
[485] § 6-13. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 3-6.
[486] Djelokrug rada Upravnog odjeljenja bio je prilično nedefiniran i širok. U njegovu su nadležnost spadali su svi poslovi vrhovne državne uprave, „u koliko nisu pridodati drugom kom odjeljenju“, poslovi državljanstva, zavičajnosti, vođenje javnih matica, „kao i poslovi koji se ni po izričnom zakonskom propisu niti po sličnosti predmeta ne mogu uzeti da dolaze u red poslova kojeg drugog ministarstva niti u delokrug kojeg drugog odjeljenja“. Osim toga, ono je rješavalo žalbe na upravne akte banova, u slučajevima gdje je Ministar unutrašnjih poslova kao drugostupanjska vlast nadležan, kao i u svim slučajevima u kojima nije nadležno neko drugo ministarstvo. Upravno odjeljenje je vršilo je evidenciju osoblja MUP-a i rješavalo raspoređivanje istih, a bilo je zaduženo i da vrši „upravno-politički nadzor nad samoupravama“. S druge strane Samoupravno odjeljenje je brinulo o „unapređenju i razvijanju samoupravnih tela i njihovih ustanova kao i o njihovom pravilnom funkcionisanju“; zatim o „o skladnom odnosu svih državnih vlasti prema samoupravama“, zastupalo je „interese samoupravnih tela u odnosu prema drugim resorima i odlučuje u slučaju nesporazuma“. Osim toga, ovo je odjeljenje trebalo brinuti o primjeni zakona koji se odnose na samoupravna tijela, da se ne povrede njihova prava, ali i da ona izvršavaju svoje dužnosti. Ono je vodilo evidenciju samoupravnih statuta, uredbi i pravilnika, kao i katastre mjesta i općina te je vodilo nadzor nad samoupravnim vlastima „u granicama zakona“. § 11-12. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 5-6.

Ukoliko su poslovi opšte uprave preneti na samoupravne vlasti i ustanove, isti se vrše pod nadzorom i po uputstvima državnih vlasti".[487] U općim upravnim vlastima bila je koncentrirana sva opća uprava na određenom teritoriju, dakle sva ona uprava koja nije zakonskim propisima direktno stavljena „u nadležnost sudova, finansijskih ili vojnih vlasti" [...] te poslovi u kojima se država „ne javlja kao nosilac vlasti već kao poduzetnik".[488] Tako se uprava nije smjela miješati u odluke vojnih i financijskih organa ili u one poslove koje najviša vlast potpisuje u ime države i u kojem država istupa u svojstvu fizičke osobe. Opće upravne vlasti bile su podređene MUP-u, ali im je dužnost bila da u svim stvarima koja spadaju u poslovni djelokrug nekog drugog ministarstva „poštuju i sprovode uredbe, propise i uputstva i drugih nadležnih ministara".[489] ZUU-om je, u odnosu na ZOU, proširena djelatnost i odgovornost općeupravnih vlasti, tj. banova, kotarskih poglavara, gradskih i općinskih načelnika. Osim brige za provođenje zakona te čuvanje javnog reda, osobne i imovinske sigurnosti, njima je povjeren i nadzor nad svim privrednim, društvenim i kulturnim djelatnostima na njihovom području. Rad istih organa nalazio se pod konstantnim nadzorom samog MUP-a, što je središnjoj državnoj vlasti trebalo omogućiti jaču kontrolu, ali i bolji uvid u javno mnijenje.[490] Organizaciju javne uprave u Kraljevini Jugoslaviji možda najbolje možemo prikazati i razumjeti upravo imajući u vidu piramidalnu shemu javne uprave u kojoj je banovina bila podređena u komunikaciji MUP-u, a zatim i drugim ministarstvima, već prema poslovima koje obavlja. S druge strane bila je nadređena kotarima na svom teritoriju. Kotarska poglavarstva su opet bila nadređena općinama, koje su obavljale i prenesene upravne poslove, ali većinom one samoupravnog karaktera.[491]

Uvođenjem diktature državna vlast odlučila jasnije definirati koji su poslovi u užem smislu upravni te koji ih organi obavljaju, tražeći da se konačno izvrši koncentracija vlasti. Stoga je Ministar unutrašnjih poslova početkom listopada 1929. uputio dopis u kojem je zatražio da se sve ustanove i vlasti koje nisu sudske, vojne i financijske, a koje su dotad odvojeno djelovale, što prije spoje sa sustavom općeupravnih vlasti na terenu (novostvorenim banovinama i kotarima) ili da se ukinu.[492] Iz svega navedenog vidimo kako su opet kotarski poglavari i banovi, po načelu birokratskog centralizma i monokratskog ustroja jedinica kojima

[487] § 18. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 8.
[488] § 20. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 8-9.
[489] § 21. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 9.
[490] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 615.; DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 97.
[491] Za piramidalnu shemu organizacije općeupravih vlasti u Kraljevini Jugoslaviji nakon donošenja ZUU-a vidi: Dijagram 1. na str. 134.
[492] „Raspis Ministra unutr. poslova o izvršenju Zakona o unutrašnjoj upravi", *Policija*, vol. XVI., br. 17-18, Beograd, 1929., 863.

su na čelu, bili odgovorni za cjelokupnu upravu, dok im je u obavljanju poslova trebao biti povjeren dovoljan broj za pojedine poslove osposobljenih djelatnika (stručnih referenata).

Upravno područje kojim je upravljao ban bila je banovina, njegovo nadleštvo *Kraljevska banska uprava*, dok je kotarskom poglavaru kotar bio upravno područje, ali i ime nadleštva. Osim obavljanja povjerenih im poslova, banske uprave i kotarska poglavarstva su postala odgovorna za nadgledanje rada samouprava, posebno u obavljanju od države povjerenih im poslova. Općine su obavljale „poslove opće uprave u prenesenom djelokrugu po uputstvima i pod nadzorom sreskog načelnika".[493] Hijerarhijski govoreći, banovi te Upravnik grada Beograda bili su označeni kao „opšte upravne vlasti drugog stepena", dok su kotarski poglavari bili opća upravna vlast prvog stupnja, zadužena da u prvom redu rješava poslove od državnog značaja, ali pod nadzorom drugostupanjskih vlasti. Uz kotarska poglavarstva postojale su državne mjesne policijske vlasti i specijalne policijske vlasti (predstojništva gradskih policija te komesarijati željezničke, pogranične i parobrodarske policije) koje su predstavljale prvostupanjsku vlast u policijskim poslovima na teritoriju koji im odredi državna vlast (MUP) za njihovo djelovanje.

Nositelji općeupravnih vlasti vršili su poslove iz njima povjerenog djelokruga samostalno te su za njih odgovarali. Sva rješenja izdana od strane javnih vlasti trebala su imati potpis odgovornog starješine ili potpis lica koje ga po njegovu ovlaštenju ili posebnim zakonskim ovlastima zamjenjuje u pojedinim poslovima.[494] Nositelji vlasti (ban, kotarski poglavar) bili su odgovorni za redovno obavljanje vlastitih poslova, kao i poslova njima podređenih organa.[495] Ako je nositelj vlasti bio spriječen u vršenju svojih dužnosti ili je njegovo mjesto bilo ispražnjeno, zamjenjivao ga je njegov pomoćnik (npr. bana podban), a ako ni ovoga nije bilo, zamjenjivao bi ga po rangu najstariji (najviši) političko-upravni činovnik.[496] Politički-upravni djelokrug činio je sklop poslova vezan uz upravnu djelatnost MUP-a u užem smislu riječi. Stoga su tu službu trebali obnašati osposobljeni (diplomirani)

[493] § 33. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 12.
[494] § 24. ZUU-a, *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 9.
[495] Način tehničkog obavljanja poslova (kancelarijskog poslovanja) te materijalnih preduvjeta za njihovo rješavanje (prostorija, njihovog osvjetljenja, ogrjeva, itd.) bili su propisani posebnim uredbama i pravilnicima propisanima od strane središnjih državnih vlasti, tj. premijera, MUP-a, MF-a, itd. Nositelji vlasti su obično bili rukovatelji rada u svojoj jedinici te su stoga sami morali postupati taktično. U isto doba mogli su opominjati i privatne stranke koje bi npr. tokom javnih rasprava ometale njihov rad ili bile nepristojne. Rukovatelji rada (npr. kotarski poglavari, općinski načelnici) su mogli za jače ometanje svoga rada ili nepristojnost propisivati novčane kazne od 50-100 dinara, koje su se u slučaju neuplate mogle pretvarati u zatvorske kazne.Usp. § 27. ZUU-a, *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 10. te § 65-68. ZOUP-a, *Zakon o opštem upravnom postupku* [bilješkama popratio Ivo Krbek], 75-78.
[496] § 25. ZUU-a, *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 10.

pravnici kao profesionalni djelatnici upravnog resora, koji su preko svog školovanja trebali biti upoznati sa državnim zakonima.

Stručni referenti dodijeljeni općim upravnim vlastima u vršenju svojih službenih dužnosti bili su organi vlasti u jedinici u kojoj rade. Oni često nisu imali posebnog stručnog voditelja, kojemu su odgovarali za svoj resor u toj jedinici, već su bili direktno podređeni svom političko-upravnom rukovoditelju, pod čijim uputama su obavljali poslove. Sve je išlo preko rukovoditelja kao vrha vlasti u određenoj jedinici, pa čak i upute određenog ministra upućene pojedinom službeniku (npr. stručne upute ministra prosvjete kotarskom školskom nadzorniku dolazile su preko nadležnog kotarskog poglavara). Zakon je donekle zaštićivao svakog službenika te mu rukovoditelj u osnovi nije mogao naložiti ništa što bi se kosilo s postojećim zakonima i propisima o obavljanju poslova u pojedinom resoru. Kao samostalni nosilac vlasti stručni referent se mogao pojaviti samo kada bi bio ovlašten za to od svog rukovoditelja te kada je hitno trebalo otkloniti određenu neposrednu opasnost, ali bi o tome odmah izvijestiti svog pretpostavljenog.[497] U stručno-tehničkom obavljanju poslova referenti su bili samostalni u radu te nisu trebali primati od svojih pretpostavljenih upute kakvo gledište da zauzmu prilikom rješavanja pojedinog predmeta. Ako bi rukovoditelj smatrao da je rješenje njegova referenta štetno za opće interese, mogao je cijeli slučaj sa svojim mišljenjem iznijeti pred sebi pretpostavljenu vlast te, ako to traži hitnost predmeta (rješavanje do određenog bližeg roka), odrediti najnužnije mjere po vlastitom nahođenju.[498] Ovime vidimo kako je zakonski stvoren jaki hijerarhijski sustav u kojem su djelatnici raznih resora zaposleni u upravnim jedinicama bili podređeni svom rukovoditelju (banu, kotarskom poglavaru), koji je bio djelatnik MUP-a te je imao velike ovlasti u nadzoru podređenih mu organa, ali i cjelokupnih događanja na teritoriju na kojem se prostire njegova vlast.

Po ZUU vlasti opće uprave dobile su poslanje „da čuvaju javne interese i da se staraju za opšte dobro [...] po vlastitoj pobudi ili po traženju“.[499] Dakle, upravne vlasti dobile su od režima zadatak da brinu o izvršavanju zakona, ali i budno brinu za opće dobro, sve u glavnom cilju rada opće uprave: „da služi razvijanju i podizanju duhovne i materijalne kulture zemlje“.[500] U veljači 1932. ban Perović je izdao jedan dopis upućen svim kotarskim poglavarima i predstojnicima gradskih policija vezan uz dužnosti i rad tih istih, kao upravnih i policijskih vlasti. Ban je na početku ustvrdio da tim organima nisu jasni zadaci koje im zakon

[497] § 28. ZUU-a, *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 10.
[498] § 29. ZUU-a, *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 11.
[499] Osim svojih zakonskih ovlasti u pojedinim resorima, one su bile pozvane da brinu o izvršavanju zakonskih propisa čije izvršavanje nije zakonski stavljeno u dužnost kojoj drugoj državnoj vlasti. § 64-65. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 26.
[500] *Isto*.

stavlja u dužnost. Od neformalnih stvari ban je najviše predbacio kotarskim poglavarima da se nedovoljno upoznaju s ljudima i prilikama u kotaru, što je ocijenio neophodnim da samostalno pravilno procjenjuju situaciju i ne ovise o tuđim, često tendencioznim i neiskrenim mišljenjima. Kao najveću dužnost istih istakao je pažnju „da se svi poslovi sreskog načelstva brzo i po zakonu odvijaju, kako se u tom pogledu narodu ne bi davalo povoda, da se žali. S istih razloga sreski načelnik ima da pazi, da isto tako i kod opština rad bude ekspeditivan [...].“ Perović je istakao kako kotarski poglavar po ZUU „zastupa opšte javne interese u najširem smislu reči, te da on mora motriti na rad cele javne uprave bez izuzetka, te i, kad ustanovi u tom pogledu kakve nepravilnosti i nedostatke, da već iz svoje pobude i u svom delokrugu uradi, da se isti uklone, a kad bi to prelazilo njegovu nadležnost, da o tomu izvesti pretpostavljenu vlast sa konkretnim predlogom“. Druga velika dužnost svakog kotarskog poglavara po banu Peroviću bila je „što potpunije održanje javne bezbednosti u najširem smislu reči“, tj. zaštita osobne i imovinske sigurnosti građana, ali i zaštita države. To se trebalo ostvarivati kroz naređenja i upute koje kotarski poglavar svakodnevno šalje područnim organima reda i mira te preko izvještaja koje on istih mora primati.[501]

Doista, policijski djelokrug općeupravnih vlasti, tj. briga za javni mir, sigurnost, očuvanje državnog poretka, sigurnost prometa, zdravlje ljudi i stoke, javni moral te sprečavaje ugrožavanja svake vrste bio je bitan dio poslova općeupravnih vlasti.[502] Pritom su se one mogle služiti nalozima i zabranama, bilo u obliku naredbi, koje su imale opći značaj, bilo u obliku naloga (naređenja) kojim su rješavali pojedini slučaj. Za razliku od naređenja, prilikom izdavanje određene naredbe trebalo je ishoditi pristanak nadležne više vlasti te istu potom javno objaviti. U hitnim slučajevima, kada se naredba morala hitno izdati, trebalo je u što kraćem roku naknadno zatražiti i dobiti pristanak više vlasti.[503] Kotarski poglavari su mogli izdavati naredbe lokalnim policijskim organima na području njihova kotara. Na području više kotara ili gradske općine, koja je izuzeta iz vlasti kotarskog poglavara, vrijedile su naredbe izdane od bana ili MUP-a. Ministri, banovi i kotarski poglavari mogli su odrediti novčane i zatvorske kazne, koje su se primjenjivale za one koji nisu poštivali njihove naredbe.[504]

[501] Dopis bana Perovića preko KBUSB svim kotarskim poglavarima i predstojnicima gradskih policija od 18. veljače 1932. HDA, OIOG, kutija 6., 219/1932.
[502] § 66. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 27.
[503] Elaborat „Zakon o unutrašnjoj upravi“, AJ, 14-23-56; § 67. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 27.
[504] Radi neizvršavanja naredbi ministar je imao pravo odrediti kaznu od 10 do 1.500 dinara u korist državne blagajne ili zatvor od 1 do 30 dana u slučaju nemogućnosti naplate. Ban je mogao propisati kazne od 10 do 1.000 dinara te zatvor u slučaju nemogućnost naplate od 1 do 20 dana. Kotarski poglavar ili državna mjesna policijska vlast (predstojnik gradske policije) mogao je izreći novčanu kaznu od 10 do 500 dinara, koja se mogla pretvoriti

Osim policijske vlasti, opće upravne vlasti dobile su u zadatak da odlučuju u javnopravnim sporovima koji nisu prenijeti na druge vlasti ili sudove.[505] Vlasti opće uprave imale su pravo kažnjavanja lica u onim stvarima u kojima nisu bili nadležni sudovi ili druge vlasti. U pogledu policijskih poslova javnopravnih sporova i kažnjavanja jasno se osjeća podređeni položaj kojeg su imale samouprave u odnosu na državne organe opće upravne vlasti. Odluke općinskih vlasti koje su se ticale kazni trebala je potvrditi državna nadzorna vlast (ban, kotarski poglavar), a kotarski je poglavar imao pravo da „u svako doba kaznenu vlast u opšte ili za pojedine grane od opštine preuzeti za sebe, ako smatra to za potrebno radi obezbeđenja željenog dejstva".[506] Među ovakvim ovlastima koju su imali općeupravni organi isticale su se kazne za razne istupe, poput „nedostojnog postupka ili ponašanja" na javnim mjestima, vrijeđanja javnog reda i mira, povreda sigurnosti građana te izazivanja javne sablazni.[507]

Odluke vlasti opće uprave u pravilu su se izvršavale preko tzv. upravne egzekucije, tj. podređenih izvršnih organa. Vršenje upravne egzekucije bilo je u rukama prvostupanjske vlasti opće uprave, koja ju je obavljala neposredno ili preko samoupravnih organa (npr. žandarmerije kao državne egzekutivne policijske vlasti ili gradskih redara kao samoupravnih organa, kojem bi naređivao predstojnik gradske policije kao državni organ).[508]

IV. 2. Stvaranje banovina

Već prije početka šestosiječanjske diktature HSS, uz neke druge političke stranke, sve je jasnije formulirao mišljenje kako su oblasti premale jedinice za bilo kakav plodonosniji rad.

---

u 1 do 10 dana zatvora u slučaju nemogućnosti naplate. § 68-70. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 27-28.

[505] § 72. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 28.

[506] § 73. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 29.

[507] § 75. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 29.

[508] Općeupravne vlasti mogle su se služiti i sudskom egzekutivom, a isto tako su same bile dužne da na zahtjev pruže pomoć sudskim i drugim vlastima i javnim organima u slučaju prinudnog izvršenja njihovih izvršnih odluka. Na taj način je npr. sudska vlast preko banske uprave ili direktno preko kotarskog poglavarstva mogla zatražiti sprovođenje počinitelja određenog zločina, ali je zapravo samo kotarski poglavar kao upravna vlast mogao narediti podređenim egzekutivnim organima (žandarmeriji kao državnom organu ili općinskim redarstvenicima kao samoupravnim organima) da izvrše sam čin praćenja uhapšenog do suda. Osim traženja dodatnih žandarmerijskih snaga, upravne su vlasti mogle zatražiti i upotrebu pravih vojnih jedinica u svrhu održanja reda i mira na nekom području. Ipak, pomoćnik bana SB Stanoje Mihaldžić je ustvrdio da se za pomoć vojske upravno-policijski organi mogu obratiti „samo u skrajnim slučajevima, kada druge pomoći ne mogu da imadu i kada je takva pomoć neophodno potrebna, neizbežna i na zakonu osnovana. U svakom slučaju treba na svaki način nastojati, da se mir i red održi sa raspoloživim organima javne bezbednosti, a u slučaju da se potrebno traženje vojne asistencije, gledati na svaki način, da se prethodno od ove Kr. banske uprave zatraži potrebno uputstvo i odobrenje". Usp. § 77. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 30. te Dopis KBUSB Upravi policije u Zagrebu, Savskom žandarmerijskom puku, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih i pograničnih policija od 14. srpnja 1936. HDA, PS, 4846.

I Stjepan Radić i Svetozar Pribićević su sredinom 1928. javno naglašavali kako se u zemlji treba stvoriti „četiri do pet oblasti“ uz prenošenje više kompetencija na njih.[509] Pola godine kasnije, samo dan prije proglašenja diktature, Vladko Maček je na audijenciji od kralja Aleksandra tražio formiranje sedam federalnih jedinica, razdijeljenih po historijskim granicama kakve su postojale u času sloma Austro-Ugarske Monarhije, dok su neke od pokrajina trebale biti sjedinjene.[510] U parlamentarnom SHS dobu to se nije ostvarilo.

Već na samom početku diktature novi režim je ipak priznao da do promjena u unutrašnjoj podjeli države treba hitno doći. Oblasti, uređene na principima centralizma, a stvorene u tolikom broju i sa takvim granicama da se ne mogu izjednačiti sa starim upravnim podjelama trebale su predstavljati prekid s dotadašnjim povijesnim i nacionalnim partikularizimima, a u svrhu što jače državne vlasti.[511] Ipak, novi diktatorski režim je odmah iskazao prešutno slaganje sa stajalištima dotadašnjih oporbenih stranaka i mišljenjem kako su oblasti premalene jedince za prebacivanje u njihovu brigu „velikih zadataka“, a prevelike za rješavanje „malih zadaća“. Male „da udovolje svim potrebama stanovništva, a ni saobraćajne, ni ekonomske, ni socijalne koncentracije nisu se dale uskladiti s određenim centrumima i dodijeljenim područjima. K tome mala područja tražila su nerazmjerno velik upravni aparat, a tereti toga padali su na leđa ograničeno malenog broja poreznih obveznika“.[512] Osim toga, u njima, kao što smo vidjeli, nije bila provedena potpuna decentralizacija te najavljeno prebacivanje većeg broja državnih poslova. Njihove samoupravne ovlasti ostale su skučene. Isto tako pri donošenju odluka u oblastima se osjećao prilično jak utjecaj političkih motiva.[513] Državna vlast bila je kriva što su se oblasti pokazale kao loše institucije vlasti: nedovoljno stručne, upravno-zakonodavno komplicirane, skupe za izdržavanje, a premale i gospodarski preslabe da se efektivno brinu o potrebama vlastitog stanovništva. Određenu iznimku od ovog pravila možda možemo tražiti među oblastima na hrvatskom etničkom prostoru, a još više na prostoru današnje Slovenije, tj. Mariborskoj i Ljubljanskoj oblasti.[514] Ipak, valja naglasiti da

[509] *Stjepan Radić: Politički spisi, govori i dokumenti – izbor*, 106.
[510] MAČEK, *Memoari*, 124.; Kralj Aleksandar je odbio u startu ovaj prijedlog, kojim je u sastav ujedinjene Banske Hrvatske i Dalmacije, kao jedne od jedinica, trebao ući i Zemun i Boka Kotorska. Čak se požalio Ivanu Meštroviću kako ne shvaća je li Maček tražeći ovo bio jako smion ili izrazito naivan, pa ne može vidjeti stvarno stanje stvari. MEŠTROVIĆ, *Uspomene na političke ljude i događaje*, 188.
[511] Dragoslav JANKOVIĆ, Mirko MIRKOVIĆ, *Državnopravna istorija Jugoslavije*, Beograd, 1987., 376.
[512] „Tri godine od uspostavljanja banovina“, *NN*, 11. studeni 1932.
[513] JOVANOVIĆ, *Preuređenje banovina*, 3.
[514] Prije proglašenja diktature, ali i u kratko vrijeme zadržavanja oblasti kao upravnih jedinica u diktaturi, vidljivo je kako su Ljubljanska i Mariborska oblast uredbama stvarno nastojale pokazati mogućnosti autonomnog oblika razvoja oblasnih samouprava. Rad na izradi uredbi od strane slovenskih oblasti se intenzivirao baš tokom 1928. i 1929. kada dolazi do objavljivanja nekoliko vrijednih primjera takvog nastojanja. Vidi npr. *Uredba oblastne skupščine Mariborske oblasti o okrajnih cestnih odborih, s katero s v cestnih zadevah razširja delokrog okrajnih zastopov na novo ustanovljene okrajne cestne odbore v sodnih okrajih: Prevalje,*

je u tim oblastima gotovo plebiscitarnu podršku imala SLJS, koja je na početku odlučila aktivno pomagati sve režime na vlasti od 1927. do 1929. pa je za uzvrat režim toj stranci i na početku diktature dao više mogućnosti za rad, naravno samo u slovenskim krajevima.[515]

Kako je nakon 6. siječnja 1929. vrijeme odmicalo, postalo je jasno da će morati doći do stvaranja novih upravnih jedinica u državi. Pri tome se ipak odbijalo povratiti situaciju na stanje iz 1918., tj. na trenutke ujedinjenja i jedinica koje su u tada postojale.[516] Režim je isticao nužnost redukcije 33 oblasti na neki puno manji broj, kako bi nove upravne jedinice koje bi došle na njihovo mjesto mogle lakše zadovoljavati potrebe građana. Ali ne treba smetnuti s uma što je za središnju vlast bilo bitno: da se što lakše usuglase zakonski propisi u državi i potom ih se jednoobrazno primjenjuje, pri čemu je nesumnjivo to lakše izvesti i kontrolirati preko 9 nego 33 jedinice.

Nestanak vidovdanskog sustava učvršćivao je stajališta svih onih koji su početkom 1929. tražili promjene, kako oporbe, tako i režimskih krugova. Ali dok su SDK i neke druge oporbene stranke očekivale kako će upravne jedinice koje će zamijeniti oblasti biti osnova za njihovo pretvaranje u federalne jedinice, šestosiječanjska režimska politika je jasno iskazivala da će njihovo poslanje imati obilježja još većeg centralizma. Nefunkcionalni i unutar sebe konfliktni, a često u obavljanju određenih poslova i usporedni sustav oblasne uprave i samouprave, trebalo je zamijeniti sustavom koji bi bio jednostavniji, jeftiniji, ekspeditivniji te „bliži narodu“, a zapravo podređeniji režimu.

Već tokom siječnja 1929. u medijima se špekuliralo kako će ministar pravde Milan Srškić podnijeti u najkraćem roku vladaru na potpis nove zakone, između kojih se sprema i izmjena dotadašnjeg zakona o podjeli zemlje na oblasti. „Nova podjela države na oblasti imat će tendenciju, da se broj oblasti smanji i to s administrativnih razloga, kao i zbog razloga štednje. [...] Medjutim točan broj [novih oblasti] nije još odredjen“.[517] Prve vijesti o mogućnostima nove unutarnje podjele države bile su raznorodne i teško provjerljive, a

---

Murska Sobota, Dol. Lendava, Čakovec in Prelog, Maribor, 1928.; *Uredba oblasne skupščine ljubljanske oblasti o ribarstvu in pravilnik o izdajanju ribarskih knjižic*, Ljubljana, 1929.: *Uredba oblastne skupščine Mariborske oblasti o samoupravi zdravstveni službi v občinah mariborske oblasti izven avtonomnih mest Maribora, celja in Ptuja. Pravilnik oblastnega odbora mariborske oblasti o razdelitvi občin na zdravstvena okrožja in uvrstitev slednjih v krajevne razrede*, Ljubljana, 1929., itd.

[515] Tako su tokom 1929. veliki župani u Ljubljani i Mariboru ostali SLJS-u bliski Fran Vodopivec i Fran Schaubach. U isto vrijeme su kao komesari istih oblasnih samouprava ostali istaknuti članovi SLJS-a Marko Natlačen i Josip Leskovar, koji su i prije diktature obnašali čast predsjednika samoupravnih oblasnih odbora u Ljubljani i Mariboru. STIPLOVŠEK, „Ukinitev oblastnih samouprav“, 95.; STIPLOVŠEK, *Banski svet Dravske banovine*, 14-17.

[516] Osobe bliske režimu su isticale kako ni te starije jedinice, tj. „istorijske formacije nisu bile plod logične nužde i narodnog htijenja ili smišljena plana [...] već više djelo potpune slučajnosti koja o potrebama naroda i života ne vodi ni brige, ni računa“. „Tri godine od uspostavljanja banovina“, *NN*, 11. studeni 1932.

[517] „Nova podjela države na oblasti“, *Obzor*, 10. siječnja 1929.

mogući broj novih upravnih jedinica je varirao od kuloara do kuloara.[518] U nagađanjima se tako npr. spominjala mogućnost da će se država podijeliti na 14 novih, većih oblasti, koje bi teritorijalno odgovarale tadašnjim financijskim direkcijama unutar države.[519] Jedan kratak nacrt unutarnjeg preustroja države, koji je nastao vrlo vjerojatno sredinom 1929., predviđao je podjelu zemlje na osam novih, velikih oblasti, nazvanih prema njihovim glavnim gradovima: *Novi Sad, Ljubljana (Slovenija), Zagreb (Hrvatska), Dubrovnik (Južni Kraj), Sarajevo (Bosna), Beograd, Niš* i *Skoplje*. I taj je projekt okrupnjavao teritorije po nekakvim prometnim, geografskim i ekonomskim, a ne historijskim i dotadašnjim upravno-pravnim ključevima.[520]

Makar je za donošenje većine zakona koji su proglašeni od početka diktature bilo zaduženo Ministarstvo pravde te su ih sastavljali i redigirali stručnjaci pri njemu, zakon kojim se regulirao novi naziv (Kraljevina Jugoslavija) i administrativna podjela države rađen je kroz duže vremensko razdoblje, većinom u tišini, bez velikih najava. Iz sačuvanog arhivskog gradiva i ostalih primarnih izvora, raznorodne literature i memoarske građe zasad je vrlo teško razabrati razvojni put ovog vrlo važnog zakona. Čini se kako su na njemu u prvom redu radili neimenovani stručnjaci MUP-a, da bi potom došao do ministarstva pravde, a u konačnici kolektivno i do vrha vlade. Možda je rad na njemu započeo i prije proglašenja diktature. Naime, 28. lipnja 1928., samo osam dana nakon atentata na zastupnike HSS-a u Narodnoj skupštini, Službene novine su objavile *Uredbu o ustanovljenju i ustrojstvu Komisije za uređenje uprave*.[521] Komisiju, koja je nastavila djelovati u šestosiječanjskoj diktaturi, trebali su činiti sastavljena upravnih od stručnjaka postavljenih od resornog ministra. U ime MUP-a ona je trebala raditi na unaprjeđenju, modernizaciji i pojeftinjenju uprave, ali i da samostalno, ili u vezi s drugim ministarstvima, sprema zakone, uredbe, pravilnike „koji se odnose na

[518] ŠARAC, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, 276.
[519] „Verzije o novoj administrativnoj podjeli države“, *Obzor*, 12. siječnja 1929.; Broj financijskih direkcija je ipak varirao te ih je 1930. bilo 10 (Ljubljana, Zagreb, Split, Banja Luka, Sarajevo, Novi Sad, Beograd, Niš, Skoplje, Podgorica). *Administrativna i finansijska podela Kraljevine Jugoslavije*, Beograd, 1930., 2-3.
[520] Tako je Oblast Novi Sad po njemu trebala obuhvaćati bivše oblasti Bačku, Srem, Podrinje te kotare Brčko, Bijeljina i Gradačac dotadašnje Tuzlanske oblasti. Oblast Bosna trebala je obuhvaćati cijelu Bosnu, čak i čitavu dotadašnju Užičku oblast, ali bez Hercegovine te bez navedena tri kotara Tuzlanske oblasti. Hrvatska ili Zagrebačka oblast bila je površinom i stanovništvom najveća. Po planu trebala je ujediniti dotadašnju Zagrebačku, Osječku, Splitsku i Primorsko-Krajišku oblast te Međimurje, Baranju i kotar Makarsku iz dotadašnje Dubrovačke oblasti. Dubrovačka oblast ili Južni Kraj trebala je obuhvatiti dotadašnje oblasti Hercegovačku, Zetsku i Dubrovačku, bez spomenute Makarske. Ovaj nacrt je možda bio osnovica za buduću podjelu na devet banovina. Plan „Podela zemlje na oblasti“, s.a., Arhiv Jugoslavije (dalje: AJ), zbirka Vojislava Jovanovića – Maramboa; dalje: AJ, 335-17/1.
[521] Ova komisija radila je u sklopu MUP-a, kojemu je 1928. na čelu bio Anton Korošec, kao posebno odjeljenje u čiju je zadaću stavljeno „staranje za sistematsko uređivanje upravne administracije i preduzimanje potrebnih mera za uprošćavanje, racionalno održavanje reda i postizanje što većeg uspeha uprave“. *Uredba o ustanovljenu i ustrojstvu „Komisije za uređenje uprave“*, Beograd, 1928., 3.

organizaciju unutarnje uprave ili u opšte na formalno administrativno pravo".[522] O radu Komisije za uređenje uprave gotovo ništa nije ostalo sačuvano. Neki onodobni autori spominju kako je baš ova Komisija, a ne neka druga tijela, odgovorna za izradu mnogih zakona i uredbi koji su tijekom 1929. proglašeni u resoru MUP-a, poput zakona o unutarnjoj upravi, zakona o nazivu i podjeli Kraljevine, zakona o banskoj upravi, utvrđenju imovine i budžetiranju banovina, itd.[523] Doista, MUP je u veljači 1929. obavijestio velike župane o postojanju Komisije za uređenje uprave, napominjući da je ona započela svoj rad još u kolovozu protekle 1928. godine. Premijer i ministar unutrašnjih poslova Petar Živković očito je polagao puno nade u njen rad, jer je velikim županima naredio da joj budu „u svakom pogledu od pomoći". Dapače, ovlastio je velike župane da joj dostavljaju svoja mišljenja o poboljšanju uprave u svim njenim poljima, kao i da ista zatraže od podređenih organa, napose kotarskih poglavara. Živković je insistirao da se u svakoj oblasnoj upravi treba odrediti po jedan činovnik koji bi bio u direktnoj komunikaciji s Komisijom.[524] Ovaj dopis MUP-a veliki su župani proslijedili svim kotarskim poglavarima, gradskim poglavarstvima, redarstvenim povjerenicima i komesarima oblasne samouprave kao svojim podređenim državnim organima, tražeći od njih da im dostave obrazložene prijedloge i mišljenja u roku od mjesec dana.[525]

Nesumnjivo je rad Komisije bio samo osnovica, dok se u konačnom tekstu zakonskih nacrta vidi kako su oni nastali na političkim idealima vrhuške šestosiječanjskog režima. Sam rad na zakonu o nazivu i podjeli države je tekao daleko od očiju zainteresirane javnosti, pa je čak teško reći tko je sve radio na njegovu tekstu te u kojoj su mjeri bili s njime upoznati i ministri koji ga nisu sastavljali. Prvi javni spomen *Zakona o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja* (dalje: ZNPK) nalazimo tek na popodnevnoj sjednici vlade održanoj 2. listopada 1929. godine. Tada ga je premijer Živković oko 17.45h prezentirao okupljenim ministrima kao gotov tekst, koji je već dobio sankciju kralja Aleksandra te time od sutradan počeo vrijediti. Između redaka stječe se dojam kako su mnogi ministri, makar su vjerojatno bili konzultirani prilikom rasprava o nadležnostima budućih upravnih jedinica, bili zatečeni ovakvim netransparentnim načinom donošenja jednog od temeljnih zakona u državi, ali su ga bez pogovora „primili na znanje".[526] Okupljenim ministrima premijer je istakao kako je nova

[522] *Isto*.
[523] ALIMPIĆ, „Reorganizacija unutarnje uprave", 1073-1074.
[524] Dopis MUP-a KSHS VŽ Primorsko-krajiške oblasti od 27. veljače 1929. HDA, PS, 1607.
[525] Dopis VŽPKO-a svim kotarskim poglavarima, gradonačelnicima, redarstvenim povjereništvima te komesaru oblasne samouprave u Karlovcu od 5. ožujka 1929. HDA, PS, 1607.
[526] Osobito je to vidljivo u tome što je Živković u svom „izvještajnom monologu", prije nego što je itko od ministara izustio i riječ, zaključio kako su ovu „historijsku odluku" primili svi članovi vlade „s najvećim zadovoljstvom". „Predsednik Ministarskog saveta đeneral g. Petar Živković o podeli zemlje na banovine",

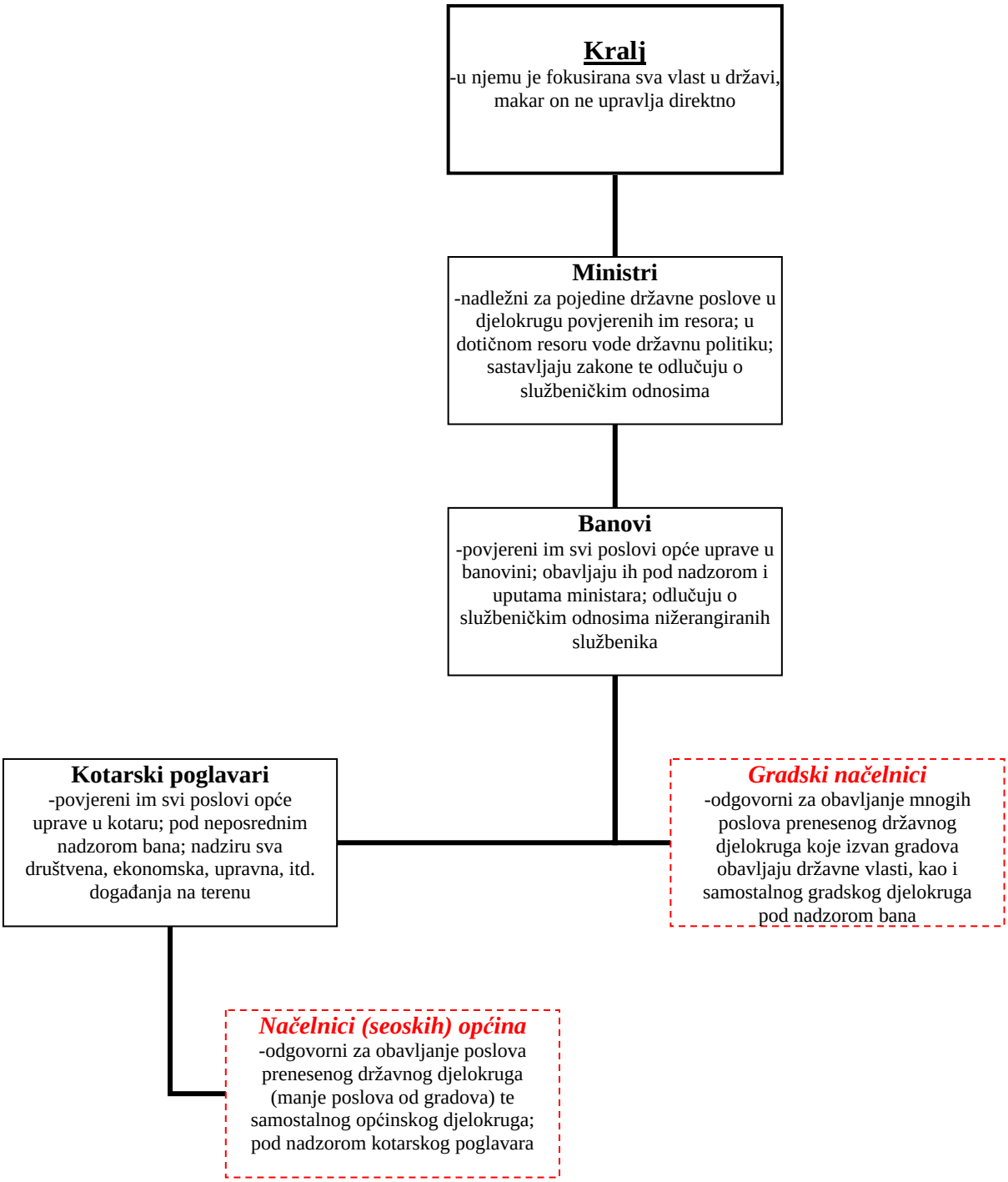
teritorijalna podjela države izvršena „isključivo na bazi najobjektivnijih kriterija i onako kako će uprava biti narodu što korisnija“.[527] Živković je na kraju svog govora istakao kako se preko unutrašnje administrativne podjele na banovine i novog imena Kraljevine Jugoslavije stvaraju svi preduvjeti da se narod „u unutrašnjoj harmoniji nacionalnog jedinstva sav preda slobodnom i mirnom životu, potpuno posveti kulturnom i privrednom jačanju, i kao takav posluži međunarodnoj javnosti – ostajući vazda pouzdan elemenat međunarodnog mira“.[528]

Dijagram 1.: Pojednostavljena hijerarhijska piramidalna struktura upravne vlasti u Kraljevini Jugoslaviji (kurzivom i crticama su označene samoupravne vlasti)

Kraljevina Jugoslavija i njena upravna podjela prosudjena po našim istaknutim ličnostima, domaćoj i stranoj štampi, Zagreb, 1929., 10.

[527] *Zapisnici sa sednica Ministarskog saveta Kraljevine Jugoslavije*, 99.

[528] „Predsednik Ministarskog saveta đeneral g. Petar Živković o podeli zemlje na banovine“, 11.; *Zapisnici sa sednica Ministarskog saveta Kraljevine Jugoslavije*, 100.



ZNPK je u preko davanja državi novog, nacionalno unitarističkog imena i uvođenja centralističke podjele na banovine postao utjelovljenje programa jugoslavenske unitarizacije i centralizacije. Ona je bila zasnovana na motu „jedna država, jedan narod, jedan kralj“.[529] Preimenovanje države u Jugoslaviju i unutrašnja centralizacija države označavali su konačni i otvoreni prelazak režima na politiku integralnog jugoslovenstva.

Prvim članom novog ZNPK-a država je 3. listopada 1929. promijenila svoje „troplemeno ime“, te je umjesto dugačkog naziva *Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca* postala

[529] BABOVIĆ-RASPOPOVIĆ, *Kulturna politika u Zetskoj banovini*, 29.

Kraljevina Jugoslavija.[530] Makar se ovaj naziv za državu kolokvijalno primjenjivao poslije ujedinjenja 1918., izmjena imena 1929. trebala je propagandno ocrtavati novo jedinstvo i nacionalni unitarizam, koji je režim gurao u prvi plan.[531] S druge strane, važno je naglasiti kako je isto ime trebalo predstavljati negaciju svih partikularnih i tada već samorazumljivih nacionalnih sentimenata unutar države. Osim imena, ZNPK je rješavao i neke druge bitne stvari, koje možemo staviti u domenu konačne simbolične potvrde zakonodavne premoći državnog unitarizma i centralizma. Naime, on je konačno učvrstio već ranije korišteno diskrecijsko pravo ministra unutrašnjih poslova da odlučuje „o ukidanju onih društava i ustanova, čije je plemensko obeležje, ili ime, cilj ili rad u suprotnosti sa državnim i narodnim jedinstvom".[532] Uz to, ZNPK je propisivao kako se od dana stupanja na snagu zakona „mogu u opšte isticati i nositi samo državne zastave".[533] U desetljeću koje je uslijedilo ova će odredba izazvati dosta otpora na prostoru Savske banovine, prvenstveno preko „okretanja" državnih zastava (plavi-bijeli-crven) u „plemenske" hrvatske zastave (crven-bijeli-plavi).

Najvažnije odredbe ZNPK-a ticale su se, naravno, promjene načina na koji je bila organizirana opća uprava u državi. Ona se odsad trebala vršiti „po banovinama, srezovima [kotarima] te [gradskim i negradskim] opštinama", čime su zapravo samo oblasti zamijenjene banovinama.[534] Novoformiranih banovina bilo je devet i bile su to abecednim redom: Dravska

---

[530] § 1. ZNPK, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI*, Split, 1929., 1.

[531] Novo državno ime nije nikoga pretjerano iznenađivalo, a čini se da se o promjeni naziva zemlje također pričalo u državnom vrhu nakon uvođenja diktature. Po jednoj molbi upućenoj premijeru u ožujku 1929. od Frana Herića, tada direktora sveučilišne knjižnice u Pragu, rodom iz Ljutomera, država se trebala zvati, jer obuhvaća slovenske narode, „Slovenija". Pismo direktora sveučilišne knjižnice u Pragu Frana Herića ministru predsjedniku Petru Živkoviću od 3. ožujka 1929. AJ, 74-38-56. *Zapisnici sa sednica Ministarskog saveta Kraljevine Jugoslavije*, 100.; Dejan ĐOKIĆ, *Nedostižni kompromis*, Beograd, 2010., 100.; SEKELJ, „Diktatur und die jugoslawische politische Gemeinschaft", 518.; U jednom od prvih audiovizualnih zapisa političkih govora u Hrvatskoj ban Savske banovine Josip Šilović, poznati stručnjak za kazneno pravo, 1930. je ispričao anegdotu kako je tijekom 1920-ih učestvovao na svjetskom kriminalističkom kongresu u Londonu. Tom se prilikom pokušao prijaviti za sudjelovanje kao delegat Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Ipak, tajnik kongresa odbio ga je prihvatiti pod tim imenom, obrazlažući kako niti jedna od 85 država koje sudjeluje na kongresu nema tako dugačko ime. Stoga ga je zapisao kao delegata Kraljevine Jugoslavije, kako je ionako zove „sav kulturni svijet". Šilović je u svom govoru bio pun hvale za vladara, koji je oživotvorio pravo ime države. Vidi: „Ban Josip Šilović", DVD *Zagreb na filmu 1915.-1945.*, vol. I. Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 2011. Promjenu imena države u Kraljevina Jugoslavija su kralju Aleksandru već početkom 1929. predložili članovi Europske unije. O radu ove udruge, koja osim imena nema veze s današnjom istoimenom organizacijom, zna se malo. Ona je okupljala europske intelektualce i diplomate, sjedište joj je bilo u Den Haagu, a cilj joj je, kao što je sama tvrdila, bio internacionalna suradnja i povezivanje nacija. U pismu upućenom kralju Aleksandru vezanom uz promjenu imena države u Jugoslavija, Europska unija je izrazila uvjerenje kako će „u cilju tvorbe jake i ujedinjene države [...] ovakova promjena pospešiti proces političkog ujedinjavanja unutar države, a mnogo doprineti boljem razumevanju jednog naroda triju slavenskih historijskih imena". Nedatirano pismo društva Europska Unija (Union Europeenne) kralju Aleksandru I. Karađorđeviću sa zahtjevom za promjenu imena države [zaprimljeno 18. veljače 1929.] AJ, 74-38-56.

[532] Valja naglasiti kako je režim većinu ovakvih društava, zajedno sa političkim strankama, raspustio već u prvih nekoliko tjedana po proglašenju diktature. § 28. ZNPK *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 13.

[533] § 29. ZNPK *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 13.

[534] § 2. ZNPK *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 1.

sa sjedištem u Ljubljani, Drinska sa sjedištem u Sarajevu, Dunavska se sjedištem u Novom Sadu, Moravska sa sjedištem u Nišu, Primorska sa sjedištem u Splitu, Savska sa sjedištem u Zagrebu, Vardarska sa sjedištem u Skoplju, Vrbaska sa sjedištem u Banja Luci te Zetska sa sjedištem u Cetinju.[535] Beograd, zajedno sa gradovima Zemunom i Pančevom, činio je posebnu upravnu jedinicu koja je bila pod neposrednom „upravnom i nadzornom vlasti" MUP-a – Upravu grada Beograda.[536] Glavni grad države je tako izdvojen, kako bi se nad njime lakše uspostavilo kontrolu.

Karta 1.: Banovine Kraljevine Jugoslavije 1931. godine

Što se tiče imena banovina, premijer Živković je istakao da sve one, osim Primorske, nose naziv po najpoznatijim rijekama koje kroz njih potiču te da su „nazivi po rijekama donekle već udomaćeni i što su već redovno u upotrebi kod vojno-teritorijalne podjele".[537] Režimska propaganda je isticala kako rijeke, za razliku od planina, „spajaju, a ne razdvajaju",

[535] *Isto*.; Za podjelu Kraljevine Jugoslavije na banovine vidi kartu 1.
[536] §4. ZNPK, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 5.
[537] „Predsednik Ministarskog saveta đeneral g. Petar Živković o podeli zemlje na banovine", 10. Već u unutarnjoj vojnoj podjeli zemlje na divizijske oblasti, provedenoj početkom 1919. godine, četiri od sedam novih obrambenih okruga dobilo je ime po rijekama. Po rijekama su 1919. npr. nazvane Potiska, Savska, Dravska i Zetska, dok su osim njih su još formirane Bosanska, Jadranska i Osječka divizijska oblast. Mile BJELAJAC, *Vojska Kraljevine SHS 1918-1921*, Beograd, 1988., 71.; U kasnijoj podjeli na armijske oblasti, unutar koje su se nalazile po 3-4 divizijske oblasti, divizijske oblasti su većinom zadržale nazive po rijekama. Npr. u sastavu II. armijske oblasti (Sarajevske), bile su Bosanska (Sarajevo), Vrbaska (Banja Luka), Zetska (Cetinje) i Jadranska (Mostar) divizijska oblast, a u sklopu IV. armijske oblasti (Zagrebačke), bila su Dravska (Ljubljana), Osječka (Osijek) i Savska (Zagreb) divizijska oblast. Za više vidi: *Imenik-registar naseljenih mesta Kraljevine Jugoslavije* [priredio Tih. J. Aranđelović], vol. I., Beograd, 1933., 1-2.

pa Sabrina Ramet govori o Kraljevini Jugoslaviji nakon upravne reforme 1929. kao o „Kraljevstvu rijeka“.[538] Ipak, jasno je kako su „riječni“ nazivi novih upravnih jedinica trebali predstavljati potpuni prekid s nazivima starih pokrajina (Srbija, Hrvatska, Slovenija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija), koje su po svom imenu bile potencijalno izvorište nacionalizma, što je Seton-Watson odmah 1929. ocijenio kao nasilje „nad duboko usađenim istorijskim [tj. povijesno-nacionalnim] osećajima“.[539] S druge strane isticao je kako su granice banovina umjetne, za sve narode nepopularno određene te u konačnici groteskne.[540] Na umjetni je način režim 1929. stvorio državu s jednim centrom i devet regionalnih središta kao svojih podružnica. Glavna intencija ZNPK-a jasno je vidljiva, a to je da granice novih pokrajina, tj. banovina, izbrišu ostatke nacionalno-političkih pokrajinskih granica ostalih u svijesti građana prije ujedinjenja 1918. godine.[541] Općenito govoreći, državna vlast u Kraljevini Jugoslaviji je stvaranjem oblasti 1922., a zatim i banovina 1929. pokušavala da „preuređenjem administrativnih celina spreči pojavu lojalnosti koja nije bila vezana za državu“ i izgradi jugoslavensku naciju.[542] Naravno, bio je to uzaludan posao.

Šestosiječanjski režim je na razne načine nastojao opravdati upravnu reformu i samovoljno određivanje granica banovina, pri čemu je govorio o geografskim, prometnim, ekonomskim i drugim kriterijima po kojima je određeno gravitiranje neke cjeline središtu banovine. Ipak, sve je ovo služilo samo kako bi se opravdalo nedemokratske metode promjena. Prvi i najvažniji kriterij koji je isticao režim bila je navodna prirodnost granica novih upravnih jedinica, što se trebalo očitovati u ideji da većina međusobnih banovinskih međa ide tokovima rijeka ili vrhovima planinskih masiva. Nadalje, režim se hvalio kako se vodilo računa i da svi krajevi koji se nađu unutar granica određene banovine budu komunikacijski i ekonomski povezani s ostatkom njena teritorija. Nakon toga priznalo se kako ova podjela odgovara potrebama i ostatka državne podjele (tj. postojećim financijskim, vojnim, sudskim, itd. organima i njihovom teritorijalnom organizacijom).[543] Isticala se i uloga novih banskih uprava jer se, po riječima premijera Živkovića, podjelom na banovine

[538] RAMET, *Tri Jugoslavije*, 121.
[539] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 590.; Doista, možemo se složiti sa Seton-Watsonom, koji je opisao smanjenje 33 oblasti na 9 banovina kao korak naprijed u uređenju uprave, ali je u isto doba istakao kako se „reforma koja čini nasilje nad duboko ukorijenjenim istorijskim osjećajima, ne može održati bez znatnih naknadnih revizija. [...] Pokušaj provođenja neželjenog nacionalnog jedinstva je kriminalan i u isto vrijeme beznadan“. Citirano prema: ŠARAC, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, 279.
[540] *R. W. Seton-Watson i jugoslaveni*, vol. II., 200.
[541] RAMET, *Tri Jugoslavije*, 123-124.; BABOVIĆ-RASPOPOVIĆ, *Kulturna politika u Zetskoj banovini*, 28.
[542] PETROVIĆ, „Jugoslovensko društvo između dva svetska rata“, 32.
[543] „Predsednik Ministarskog saveta đeneral g. Petar Živković o podeli zemlje na banovine“, *Kraljevina Jugoslavija i njena upravna podjela*, 10.; SEKELJ, „Diktatur und die jugoslawische politische Gemeinschaft“, 519.

rasterećivala središnja državna uprava, a cjelokupna administracija trebala je postati jednostavnija i svrsishodnija.[544]

U smislu upravnog postupka banovine su trebale predstavljati samo jednu od stepenica vlasti – regionalne upravne jedinice koje bi imale ekonomsku moć, a decentralizacijom te micanjem dotad postojećeg dvostrukog upravnog kolosjeka i potrebne ovlasti da doista pomognu narodu. U pogledu ovlasti režim je isticao kako je državni vrh pri novoj unutarnjoj podjeli osigurao da cjelokupna uprava napravi korak ka decentralizaciji, pojednostavljivanju, približavanju stanovništvu, itd.[545]

Kao što rekosmo, u razdoblju svake diktature, bilo autokratske, bilo totalitarne, moralo se pisati o državničkim odlukama u pozitivističkom tonu. Stoga ne iznenađuje što je podjela zemlje na banovine izvršena u listopadu 1929. u jugoslavenskim medijima izazvala samo hvalospjeve, bez postavljanja ikakvih pitanja u javnosti o glavnim intencijama promjena, pa čak i ciljevima i zadacima novih jedinica.[546] Apologetski stav komentatora ove upravne promjene obično je karakterizirao hvaljenje kraljeve „sretne državničke intuicije“ za promjenu izvršenu „na osnovu nepristranog plemensko i partijski oslobođenog istraživanja naših većih ekonomskih, kulturno-političkih, saobraćajnih centara i etničke strukture njihova područja“.[547] Drugi su isticali kako je ime Jugoslavija i njezina upravna podjela na banovine „ostvarenje sna Štrosmajera“ te kako su svi „narodni elementi“ primili vijesti o promjenama „sa živim zadovoljstvom“.[548] Dapače, poneki su eksponenti režima isticali da je ova promjena samo kotačić u složenom mehanizmu pretvorbe Jugoslavije u idealnu jednonacionalnu uniformiranu državu. Na staru godinu 1929., obraćajući se kralju i prisutnim uzvanicima, predsjednik vlade Petar Živković je ustvrdio: „Kraljevina Jugoslavija svojim imenom i

[544] Po Živkovićevim riječima, reformi se pristupilo „na bazi najobjektivnijih kriterija i onako kako će država biti narodu što korisnija i da državne finansije i budžet, a to će reći: narodnu privredu, tereti što manje“. „Predsednik Ministarskog saveta đeneral g. Petar Živković o podeli zemlje na banovine“, *Kraljevina Jugoslavija i njena upravna podjela*, 10.; „Prenošenjem mnogih važnih nadležnosti sa centrale omogućiće se brže svršavanje mnogih poslova, koji su i zbog dosadašnjeg uređenja bili u zastoju“. „Predsednik Ministarskog saveta đeneral g. Petar Živković o podeli zemlje na banovine“, 10.; Gotovo identične ideje nalazimo i u službenim dopisima MUP-a podređenim organima. Npr. HDA, SB OO, kutija 16., 16/1929.

[545] „U administrativnom pogledu Zakon od 3 oktobra 1929 godine imao je za glavni zadatak da izvede administrativnu dekoncentraciju, odnosno da omogući da se poslovi brže otpravljaju i da se odluke donose na licu mesta, čime se postiže da te odluke budu pravednije i celishodnije, pošto su vlasti u mogućnosti da uzmu u obzir sve razloge na koje se stranke pozivaju“. Milutin JOVANOVIĆ, „Banovine“, *Naša samouprava*, god. I., br. 2., 58.

[546] Ovakav nekritični stav prema novom nazivu i upravnoj podjeli zemlje, vidljiv osobito kroz hvaljenje kraljeve mudrosti te isticanje blagodati unitarne države, koja se vidjela u novom nazivu i upravnoj podjeli, karakterističan je za prvih nekoliko godina diktature. Za izraze oduševljenja političara, istaknutih osoba iz društvenog života države, domaćih i stranih novina promjenom imena i unutarnje reorganizacije države vidi: *Kraljevina Jugoslavija i njena upravna podjela na banovine*, 9-54.

[547] „Još jedno mišljenje o novoj podjeli države“, *Obzor*, 2. studenog 1929.

[548] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 110.

upravnom podjelom na devet banovina od 3. listopada ove godine pretstavlja potpuno i sintetično rješenje našeg nacionalnog i državnog problema. Ova mudra odluka Vašeg Veličanstva znači početni datum u historiji jugoslavenskog preporoda i dočekana je svom dušom od cijelog naroda i prihvaćena pravim rasnim oduševljenjem. Državna uprava dobila je najjasniju direktivu i silni podstrek za plodan rad. Kraljevska vlada s punim pouzdanjem očekuje u skoroj budućnosti najpovoljnije rezultate za dobru upravu i unutrašnju konsolidaciju".[549]

Promjenu naziva zemlje i formiranje banovina nakon 3. listopada 1929. pozdravile su i mnoge niže upravne jedinice prostora Savske banovine. Pitanje ostaje koliko je to bilo iskreno. Samo zakonsko rješenje čini se da je primljeno bez veće pozornosti od strane stanovništva, iako se isticalo nominalno oduševljenje ovim činom. Većina upravnih nadleštava je izvijestila da je građanstvo njihove sredine promjene primilo „sa zadovoljstvom" te kako su protivnici režima odgovorili na njega – šutnjom.[550] S druge strane, neki su krajevi vijesti primili radosnije. Npr. narod Međimurja navodno je bio oduševljen što je ta regija, nakon što je niz godina bila dio Mariborske oblasti, sada pripala Savskoj banovini. Stoga su u listopadu 1929. poslali mnoštvo zahvalnih telegrama kralju i vladi.[551]

Ipak, realnost je bila drugačija te se pri teritorijalnoj podjeli vidio jasan režimski politički moment i promašeno nastojanje da se njime umjetno stvori narodno i državno jedinstvo. Svetozar Pribićević je isticao kako intencije diktatorskog režima pri podjeli države na banovine nisu ležali u prometnim, privrednim, kulturnim i drugim interesima stanovništva. Makar je režim isticao ovu podjelu kao svoje „monumentalno djelo", Svetozar Pribićević je držao kako je njime iskazana nasilna unitaristička politika režima te je isticao nelogičnost banovinskih granica, koje su rađene na štetu stanovništva. „Da iz jednog kraja jedne banovine dodjete u njeno središte, morate putovati kroz teritorij druge banovine. U pojedine banovine strpani su krajevi, otrgnuti iz svoje prirodne, 1000 godina stare, sredine, koji nemaju medju sobom nikakve ni saobraćajne, ni privredne, ni kulturne, ni kakve druge veze, i kojima je osim jezika zajedničko jedino to, što su sastavni delovi jedne te iste države. Stare upravne i privredne jedinice, koje postoje vekovima, uništene su i rasparčane", premda ih „niko ne

[549] „Pozdrav predsjednika vlade kralju", *Obzor*, 2. siječnja 1930.
[550] Npr. Izvještaj Predstojništva varaždinske gradske policije VŽZO-u od 8. listopada 1929. HDA, PS, 1483.
[551] Izvještaj Predstojništva željezničke i pogranične policije iz Kotoribe VŽZO-u od 10. listopada 1929. HDA, PS, 1483.; Režimska propagandna mašinerija isticala je kako su ljudi na ulicama 3. listopada i u danima koji su uslijedili „veselo zdravili" kličući vladaru i premijeru, a „ubrzo su otpočele i manifestacije. Pozdravni telegrami Kralju i predsjedniku vlade gosp. Petru Živkoviću potekoše kao bučna rijeka. Nova sjedišta banovina izraziše zadovoljstvo na različite načine. Izvješavane su zastave, održavane svečane sjednice gradskih zastupstava i pojedinih društava, priređivane povorke i ovacije u bezbroj mjesta". „Riječ", *Kraljevina Jugoslavija i njena upravna podjela na banovine*, 9.

može iščupati iz narodne uspomene. Ali ne čini se to iz razloga, da se ove lokalne snage i vrednosti zamene drugima, izmedju kojih bi se uspostavila ravnoteža, nego da se sve nianse unište, da se sve uniformira i podredi jednom centrumu“.[552]

Pri formiranju banovina bilo je dosta nasilnog izdvajanja određenih krajeva iz jedne upravne sredine i njihovog umjetnog pridruživanja nekom drugom kraju. Neujednačeno zakonodavstvo raznih krajeva koji su počeli činiti teritorij jedne banovine, zatim, unatoč proklamiranoga, slaba prometna i gospodarska povezanost periferije s centrom banovine te općenita nemogućnost solidarizacije razjedinjenih naroda unutar jedne banovine pokazali su se već ubrzo kao velike prepreke. Sve ovo vodilo je suprotnim tendencijama od onih koje je imao vladajući vrh. Kako je državna vlast nakon učvršćivanja u prvim godini diktature s vremenom počela slabiti, nacionalne netrpeljivosti su iz dana u dan bile sve izraženije, a nedostatak smisla vladajućih za realnost produbljivao je državnu krizu.[553] U kasnijoj kritici osporavani su i racionalni elementi iza reorganizacije uprave izvršene kroz prve godine diktature. Koncem 1937. priznavalo se kako je racionalizacija uprave u Jugoslaviji „vršena samo u vezi pojedinih grana državne uprave – «na parče» – a ne obuhvatajući racionalizaciju cele državne uprave kao takove“.[554]

Neki su autori smatrali formiranje banovina kao dio plana namjernog slabljenja srpskog nacionalnog identiteta, tim više što je sjedište samo jedne banovine (Moravske) bilo na prostoru predratne Kraljevine Srbije.[555] Sami su Srbi bili nezadovoljni podjelom zemlje na banovine, jer su procjenjivali kako je njime oštećen srpski nacionalni interes i to više nego hrvatski ili slovenski.[556] Ipak, kada gledamo vjerski sastav banovina, stječe se potpuno suprotan dojam. Režim je umjetnim putem, stvarajući granice banovina ne služeći se nikakvim ranijim granicama stvorio pravoslavnu većinu u banovinama središnjeg i istočnog dijela države. U šest od devet banovina, tj. u Drinskoj, Dunavskoj, Moravskoj, Vardarskoj, Vrbarskoj i Zetskoj banovini, tj. svim banovinama osim Dravske, Savske i Primorske, prekrajanjima granica pravoslavno stanovništvo dobilo je apsolutnu većinu pa su čak i strani analitičari stjecali dojam kako je srpski dio jugoslovenske nacije imao određenu legitimaciju, barem kao poželjniji i pouzdaniji element u državi.[557]

S druge strane neki ljudi unutar režima su, iako ne baš javno, isticali kako je nova upravna reforma jednim dijelom i određena koncesija Hrvatima. Prvi ban Savske banovine

[552] PRIBIĆEVIĆ, *Pogledi na stanje u Jugoslaviji*, 19-20.
[553] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 112.
[554] Milan BLAŠKALIN, „Racionalizacija uprave u Mađarskoj“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. I., br. 11, 417.
[555] NIELSEN, *One state*, 181.; GLIGORIJEVIĆ, „Unutrašnje (administrativne) granice Jugoslavije“, 32.
[556] GLIGORIJEVIĆ, „Unutrašnje (administrativne) granice Jugoslavije“, 32.
[557] DAVIES and RILEY, *The Croats under Yugo Slavian Rule*, 7.

Josip Šilović u svom dnevniku pod datumom 19. listopad 1929. zabilježio je sljedeći razgovor: „Jučer sam u 5 sati poslije podne bio sam kod Predsjednika [premijera Petra Živkovića], da položim zakletvu. On mi je tom prigodom kazao: I 6. januar, i 3. oktobar imadu u prvom redu zadaću, da zadovolje Hrvate, koji su se opravdano tužili na stanje prije 6. januara i 3. oktobra. Evidentno[?] je, da je 3. oktobar napose, a već i 6. januar vrlo neugodno djelovao na Srbe, naročito Srbijance, čija je Srbija rasparčana, a zabranjeno im je izvjesiti srpsku zastavu, pod kojom su se u zadnjim ratovim borili i izvojevali veliku [podvučeno u originalu od Šilovića – op. SG] Jugoslaviju“.[558] Iako je hrvatski narod priželjkivao administrativnu reformu, osim pukog naziva jedinica i njihovog poglavara (banovina, ban), koji su bili bliži hrvatskoj pravnoj tradiciji, nekog pokušaja zadovoljavanja u promjeni ne može se naći.[559] I to su bile formalne izmjene, koje nisu umanjile ili usporile režimski centralizam i unitarizam.

Sami banovi kao upravnici novostvorenih jedinica nisu previše komentirali banovine. Po tom pitanju jedino je dravski ban Dušan Sernec dao kraću izjavu u kojoj je istakao kako je oduvijek smatrao oblasti premalim jedinicama, a kako mu se banovine čine puno kompaktnijim i zaokruženijim jedinicama. Zato je banovine smatrao boljima „za plodonosan rad“. Osim toga istakao je kako su „granice Dravske banovine sretno utvrdjene“.[560] Sernecov stav možemo razumjeti, jer je slovenski etnički prostor zapravo bio okrupljen u Dravskoj banovini gotovo neokrnjenim povezivanjem dotadašnje Mariborske i Ljubljanske oblasti, a sve radi pristupa SLJS-a diktaturi. U svim drugim krajevima išlo se upravo smjerom razbijanja mogućnosti povezivanja nacionalnih cjelina i na taj način stvaranju umjetnog jugounitarizma.[561] Nacionalni prostor Hrvatske u novoj administrativnoj podjeli našao se više-manje okupljen u dvije jedinice – Savsku i Primorsku banovinu, s primjesama teritorija koji

[558] HDA, Osobni fond Josip Šilović, „Dnevnik IV.“, listovi 14-15.
[559] PILAR, *Uvijek iznova Srbija*, 55.; Režim je preko medija nastojao objasniti kako se titula bana javlja u srednjem vijeku u svim južnoslavenskim krajevima te kako je ban historijski gledano visokopozicionirani dostojanstvenik, pogotovo na području Bosne i Hrvatske. „Ime i značaj bana u našoj prošlosti“, *Politika*, 5. listopad 1929.; Valja uočiti kako je termin ban bio prisutan i u nekim prijedlozima ustava 1921. godine. U nacrtu ustava Josipa Smodlake iz 1920. ban je trebao biti pokrajinski poglavar u Hrvatskoj i Dalmaciji postavljen od strane vladajućeg vrha. Iz istoga je nacrta osam godina poslije možda djelomično preuzet i koncept naziva državnih pokrajina (banovina) po rijekama. Marko PAVLOVIĆ, „Jugoslavenska kraljevina prva evropska regionalna država“, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, vol. 141., Beograd, 2012., 513-514.; Za više o Smodlakinom prijedlogu vidi: JOVANOVIĆ, „Kraljevina SHS“, 424-426.
[560] „Izjava dravskog bana: Sretno utvrdjene granice banovina“, *Obzor*, 19. listopada 1929.
[561] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 112.; BABOVIĆ-RASPOPOVIĆ, *Kulturna politika u Zetskoj banovini*, 29.; JOVANOVIĆ, *Vardarska banovina*, 137-138.; Britanski diplomati ocjenjivali su kako je formiranje banovina „korak u pravcu političke reorganizacije države, decentralizacije i uklanjanja regionalnih suparništava“ te da predstavlja „djelo državnika“ u kojem je ipak bilo „primjera samovolje za svaku osudu“. AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 589-590.

dotad nisu bili dio hrvatskog upravnog područja.[562] Osim Dubrovnika i okolice, Čabra i okolice, Dvora na Uni i okolice te Srijema glavnina hrvatskog povijesno-etničkog prostora počela je 1929. činiti prostor tih dviju banovina (kojem je opet bio pridružen i dio BiH, naseljen u dobrom dijelu Hrvatima). S druge strane, prostor dotadašnje BiH i Srbije ZNPK-om je upravno rascjepkan.[563] Britanski diplomati su procjenjivali kako je prilikom razgraničenja banovina bilo primjera samovolje režima, „a politički i strategijski razlozi pretpostavljeni su, u nekoliko notornih slučajeva, razlozima privrede i svakodnevnog života". Osim toga, pravilno su ocjenjivali kako je formiranje banovina predstavljalo samo „umešniju primenu politike čvrstog centralizma".[564]

Ne osjećajući moralnu obvezu prema JMO, ZNPK-om je zapravo konačno faktički maknut § 135. Vidovdanskog ustava, poznat i kao „Spahin paragraf" te je razbijena dotada nominalno očuvana teritorijalna autonomija BiH. Njen je prostor odsad podijeljen između Drinske, Vrbaske, Primorske i Zetske banovine. Iako su novinski izvori isticali mudrost vladara i presudnu ulogu premijera Petra Živkovića u kreiraju ZNPK-a, ipak je u oblikovanju banovinskih granica jasno vidljiva ruka prvog diktatorskog ministra pravde Milana Srškića, osobito u upravnoj diobi dotad homogenog prostora Bosne i Hercegovine.[565] Naime, Srškić je bio glavni zagovornik politike negacije ikakve posebnosti BiH.[566] Dok je u sastav Vrbaske banovine ušao i kotar Dvor iz hrvatskog povijesno-pravnog korpusa, pretežito naseljen Srbima, ova je banovina jasno pokazivala tendencije da bude najzapadnija srpska pokrajina.[567] Ovo je samo potvrđeno imenovanjem za prvog bana dotadašnjeg generala Svetislava Milosavljevića, kojemu je kralj Aleksandar povjerio „veliki nacionalni rad" u toj banovini.[568] S druge strane prostor Hercegovine su podijeljen je između Zetske (istočni dio Hercegovine) i Primorske banovine (zapadni). Posljednja banovina uzela je i dijelove juga Bosne. Drinska

[562] Ivo Krbek zaključuje kako nova podjela na banovine „nije radikalno prešla preko starih, historijsko-pokrajinskih granica", smatrajući kako su samo „raskomadane, a ne i poništene". KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 349.
[563] Prilično analitični britanski diplomati ocjenjivali su kako su granice banovina brisale stare historijske granice, ali kako se ipak ovakvom administrativnom podjelom „u dobroj mjeri izlazilo u susret hrvatskim težnjama". AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 615.
[564] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 589-590.
[565] „Nema sumnje da je ovaj zakon [o nazivu i podjeli zemlje na upravna područja] bio djelo Milana Srškića, radikalskog prvaka iz Bosne i Hercegovine, još otprije u bliskim vezama s dvorom, a ujedno i prvog ministra pravde u Živkovićevoj vladi te u tom svojstvu glavnog tvorca šestosiječanjskog zakonodavstva. [...] Srškić je [...] još u listopadu 1928. [...] pozvao na «reviziju ustava» i novu upravno političku podjelu zemlje kako je i provedena zakonom iz listopada 1929. godine". Zlatko HASANBEGOVIĆ, *Jugoslavenska muslimanska organizacija 1929.-1941.*, Zagreb, 2012., 43.
[566] Na direktno pitanje Ivana Meštrovića zašto je podijeljen teritorij BiH, Srškić je odgovorio da je to napravljeno „radi turkeša" te da on ne može „u Bosni gledati minarete, oni moraju da nestanu". MEŠTROVIĆ, *Uspomene*, 212.
[567] RIBAR, *Politički zapisi*, vol. II.,105.
[568] Svetislav „Tisa" MILOSAVLJEVIĆ, *Memoari*, vol. II., Banja Luka, 2005., 20-21.

banovina, sa sjedištem u Sarajevu, iako je obuhvaćala dobar dio Bosne, isto tako se administrativno prostirala i na šire područje preko rijeke Drine, zadirući duboko u srpski povijesni i etnički teritorij. Ipak, na taj je način osigurana srpska većina i u toj banovini.[569] Zato je tadašnji vođa bosansko-hercegovačkih Muslimana Mehmed Spaho gledao na formiranje banovina kao na razbijanje svih njegovih dotadašnjih napora za očuvanjem Bosansko-Hercegovačke autonomije.[570] Zetska banovina obuhvaćala je prostor današnje Crne Gore, ali je bila teritorijalno proširena u svim smjerovima. Tako je obuhvaćala prostor Dubrovnika i okolice, zatim jugoistočni dio današnje BiH, sam jug Srbije te dijelove Metohije i današnjeg Kosova.[571] U ovakvom je obliku, obuhvaćajući teritorije koji su još dvadesetak godina ranije činili Kraljevinu Crnu Goru, jug Kraljevine Srbije, dijelove Osmanskog Carstva i Austro-Ugarske, Zetska banovina trebala služiti pospješivanju integriranja tih raznorodnih dijelova u jedan jugoslavenski nacionalnu korpus.[572] Sami Crnogorci navodno su bili zadovoljni granicama ove banovine, gledajući u njima proširenje nekadašnje Kraljevine Crne Gore.[573]

Na temelju spomenutih, iskrivljenih geografsko-prometnih kriterija opravdano je uključivanje u sastav Savske banovine kotara Črnomelj, navodno radi njegove povezanosti s Karlovcem. Isto tako su u sastav Savske banovine ušli i međimurski kotari (Prelog i Čakovec) iz Mariborske oblasti, jer su više vezani na Varaždin. Prekmurje je, radi nadovezanosti na Ptuj, ušlo je u sastav Dravske banovine. Kotar Dvor stavljen je u sastav Vrbaske banovine uz objašnjenje da je planinom Šamaricom (Zrinskom gorom) ionako odvojen od svog sjevera. Dana 4. studenog 1929., samo par dana prije nego su novoformirane banske uprave počele poslovati, na osnovu § 3. i 16. ZNPK predsjednik vlade Petar Živković je propisao *Uredbu o promenama područja srezova i opština usled određenih banovinskih granica*.[574] Njome su nakon stvaranja međusobne granice banovina trebale postati „još prirodnije“, tj. napravljene su manje ispravke po principima prirodnosti granica. Za Savsku banovinu jedina je promjena bila sadržana u §1. te uredbe pa su pod njenu ingerenciju došli otoci Rab i Pag, tj. kotarska ispostava rapske iz bivše Splitske oblasti.[575] Promjena je bila logična jer su ti otoci ionako bili

[569] Zlatko HASANBEGOVIĆ, „Jugoslavenska muslimanska organizacija od uvođenja diktature kralja Aleksandra do Sarajevskih punktacija (1929.-1933.), *Pilar – Časopis za društvene i humanističke studije*, vol. V, br. 10., Zagreb, 2010., 17.
[570] *R. W. Seton-Watson i jugoslaveni*, vol. II., 192.
[571] BABOVIĆ-RASPOPOVIĆ, *Kulturna politika u Zetskoj banovini*, 65-66.
[572] *Isto*, 66-67.
[573] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 113.
[574] Za više vidi: „Uredba o promenama područja srezova i opština usled određenih banovinskih granica“, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 79-83.
[575] § 1. „Uredba o promenama područja srezova i opština usled određenih banovinskih granica“, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 79..; „Uredba o izmjenama područja kotara i općina uslijed nove podjele

više vezani uz kopno Savske banovine. Prilikom stvaranja banovina prostor Baranje, makar je bio bolje povezan sa Savskom banovinom preko Drave nego s Vojvodinom preko Dunava, ipak je ušao u sastav Dunavske banovine. Zanimljivo, sama je vlada priznala samovolju, tj. da se u slučaju Baranje odstupilo od geografsko-ekonomsko-prometnih kriterija iz razloga jer je procijenjeno da je Savska banovina ekonomski i stanovništvom ionako prejaka u odnosu na druge banovine.[576]

Pri administrativnom preustroju i formiranju banovina jedna od glavnih odluka bila je da se postojeća podjela na kotare kao najniže jedinice državne vlasti zadrži, uz samo neke ispravke granica kotara i to radi prilagodbe novim granicama među banovinama, kako bi se stvorile njihove što prirodnije međusobne međe. Kotari (srezovi) su zadržani jer su njihove granice bile ustaljene i dobro poznate, a navodno i da bi se nova podjela na banovine „uvela što brže i lakše u život".[577] Nakon stvaranja banovina državna je vlast ipak najavljivala kako će doći i do „arondiziranja srezova", tj. prekrajanja i ukidanja nekih kotara. „[...] sadanja [je] formacija u glavnom predratna; imamo srezova sa 7 i 8.000 stanovnika a također i sa 90 i 100.000 stanovnika; sa jednom i dve opštine i sa 40 pa i 110 opština; a osim toga mnogi srezovi su, s obzirom na terenske, saobraćajne i ekonomske prilike u njima nezgodno grupisani, tako da je potrebno da se oni pregrupišu radi zaštite državnih i privatnih interesa".[578] Stoga se još sredinom 1930-ih predlagalo formiranje i novih, manjih kotarskih uprava, bližih narodu. Naime, jasno se uočavalo da su dotadašnji kotari po svojoj veličini prilično nejednako raspoređeni po teritoriju države, te je bilo i onih koji su bili nadzorna vlast za jednu općinu (kotar kastavski), a drugi čak za 120 raznih naselja (kotar murskosobotski).[579] Unatoč ovakvim najavama, državna vlast na kraju nije nikada izvršila preustrojavanje kotara i stvaranje njihove nove mreže po banovinama – koja bi više zadovoljavala potrebe državne vlasti, a možda i građana.

Osim sveg navedenog, 1929. zakonski je određeno da o spajanju postojećih općina, stvaranju novih te izdvajanju mjesta iz jedne općine i pripajanju u drugu odlučuje ministar unutarnjih poslova po svom diskrecijskom pravu.[580] Promjene granica kotara i općina

---

države", *Obzor*, 14. studenog 1929. U drugim banovinama, poput Primorske, Vrbaske i Drinske, Uredba je propisala dosta sitnijih promjena u pogledu razgraničenja općina i kotara.

[576] „Granice novih banovina", *Obzor*, 4. listopada 1929.

[577] „Obrazloženje ministra predsjednika o podjeli države na banovine", *Obzor*, 4. listopada 1929.; „Predsednik Ministarskog saveta đeneral g. Petar Živković o podeli zemlje na banovine", *Kraljevina Jugoslavija i njena upravna podjela*, 10.

[578] Ivo PEROVIĆ, „Upravna podela Jugoslavije", *Zbornik Jugoslavije: Njenih banovina, gradova, srezova i opština*, Beograd, 1931., 54.

[579] BLAŠKALIN, „Nekoliko uzroka...", 87.

[580] § 1. „Zakona o izmenama i dopunama u zakonima o opštinama", *Zbirka zakona protumačenih, Sv. 125.*, 12.

izvršavane su samo uz rješenja koja su imala snagu zakona, a vidljiva su na izdvajanju nekih mjesta i cijelih upravnih općina te njihovom stavljanju pod jurisdikciju neke druge kotarske uprave.[581]

Uzevši u obzir sličnosti naziva po rijekama te centralističko ustrojstvo banovina kao teritorijalnih jedinica državne vlasti može se tvrditi da je francuski sustav departmana poslužio kao uzor po kojem je i Kraljevina Jugoslavija provela svoju unutrašnju upravnu reorganizaciju i 1922. i 1929. godine.[582] Kraljevina Jugoslavija je inače gledala na Francusku kao jedan od svojih uzora – uzor iz kojeg su pravni stručnjaci nastojali crpsti zakonodavne ideje te ih zatim s većim ili manjim prilagodbama proglašavati u zemlji.[583] Departmani su prvotno nastali u vrijeme Francuske revolucije te su trebali zamijeniti stari pokrajinski feudalni sistem racionalnijim sustavom upravljanja, sustavom koji će izbrisati povijesne, pravne, kulturne i druge razlike te stvoriti unificiranu državu i jednu homogeniju naciju. Teritorij francuskih departmana bio je određen po prometnom ključu, po kojem se iz središta moglo putovati najviše jedan dan jahanja do granice departmana. Prometno-ekonomski ključ, razbijanje starih historijskih granica, ali i stvaranje homogenije nacije bili su opravdanja pod kojima su 1929. u Kraljevinu Jugoslaviju uvedene banovine. Sličnosti između ovih dviju upravnih jedinica čak možemo vidjeti uspoređujući položaja bana banovine i prefekta departmana, koji su do 1980-ih također bili obilježje državnog centralizma u Francuskoj. I ban banovine i prefekt departmana bili su državni službenici odgovorni isključivo vrhu države koji ih je postavljao kako bi upravljali pojedinom upravnom jedinicom.[584]

---

[581] Tako su, navodno na vlastitu molbu, općine Koprivnički Ivanec i Đelekovec iz kotara ludbreškog te trgovište Legrad iz preloškog kotara od 1. kolovoza 1931. potpali pod jurisdikciju koprivničkog kotarskog poglavarstva. „Uredba o promeni područja srezova preloškog, ludbreškog i koprivničkog u Savskoj banovini“, *NN*, 20. srpnja 1931.; „Primopredaja novih općina koprivničkog kotara“, *Obzor*, 29. srpnja 1931.

[582] Usp. Oto FRANGEŠ, *Decentralizacija državne uprave*, Zagreb, 1937., 4.; ĐOKIĆ, *Nedostižni kompromis*, 100. te KOLAR, „Hrvatska u prvoj Jugoslaviji“, 201-202.

[583] Ukratko o sličnostima i razlikama Anglo-Saske, Germanske, Skandinavske te Francuske državno-upravne tradicije vidi: John LOUGHLIN, *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, New York, 2001., 5. S druge strane očiti su bili utjecaji Njemačke na pravo Kraljevine Jugoslavije, posebno u domenama državne sigurnosti. Npr. već koncem 1931. MUP je objavio kako „ima nameru da pošalje u Nemačku jednoga političko-upravnog činovnika radi proučavanja efikasnosti pojedinih mera, koje se preduzimaju u cilju suzbijanja nereda i rasturanja nedopuštenih manifestacija, zborova, pojavljenih demonstracija i tome slično“ te je zatražio od bana Savske banovine da za taj zadatak predloži jednog sposobnog činovnika sa znanjem njemačkog jezika. Dopis MUP-a KJ banu SB „na ličnost“ od 18. prosinca 1931. HDA, PS, 2346. I na teorijskoj, filozofskoj razini njemački su znanstvenici ostavili veliki pečat na svoje jugoslavenske kolege, koji su teoretizirali o državi i pravu. Iz Njemačke se u međuratnom razdoblju na Jugoslaviju proširila ideja o većoj etičkoj vrijednosti države u odnosu na društvo, koja je vidljiva na primjeru šestosiječanjske diktature. PETROVIĆ, *Jugoslavensko međuratno društvo*, 45.

[584] Za više o pravnom položaju i poslovnom djelokrugu depratmana vidi: BREBAN, *Administrativno pravo Francuske*, 84-89. te Đorđe TASIĆ, „O regionalizmu i ekonomskom regionalizmu specijalno u Francuskoj“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. XX., knj. XXI, br. 4, Beograd, 1930., 257-270.

Kraljevina SHS/Jugoslavija nije bila usamljena država u provođenju unutrašnje reorganizacije s ciljem lakše kontrole, modernizacije i boljeg administrativnog povezivanja raznorodnih državnih teritorija. Ipak, dok je ona upravnom podjelom nastojala postići i izgradnju jedinstvene nacije, njen centralistički model organizacije uprave iz 1929. su, s određenim izmjenama, prihvatile neke druge jednonacionalne države u okruženju, vjerojatno jer je dobro utvrđivao premoć režimskog centra nad periferijom države. U Bugarskoj je sredinom 1934. također izvršena nova administrativna podjela zemlje. Dotadašnju podjelu na okruge zamjenila je podjela na sedam oblasti, „koje po svojoj organizaciji odgovaraju jugoslavenskim banovinama“.[585] Zanimljivo je kako je i Rumunjska odlučila 1938. izvršiti unutarnju reorganizaciju države. Za to je opet uzela uzor koji je smatrala bližim – Jugoslaviju i njenu podjelu na banovine. Zanimljivo je da se ta reforma također događa u vrijeme jedne kraljevske diktature, one Karola II., koji je nakon proklamiranja novog ustava i uvođenja jednostranačke države forsirao novu upravnu podjelu Rumunjske. Spajanjem dotadašnjih 71 grofovija stvoreno je 10 *ţintura* (zemalja), kojima su na čelu bili službenici postavljen direktno od vladara (*rezidenţi regali*, na ovaj način slični banovima), koji su bili njegovi zamjenici na tom teritoriju.[586]

IV. 3. Granice Savske banovine

U ovom poglavlju reći ćemo nešto o strukturi granica Savske banovine. Njih u grubo možemo odrediti u odnosu na njeno razgraničenje s drugim banovinama, kao i državnim granicama. Granice Savske banovine u prvom redu poklapale su se s državnim granicama s Mađarskom te Italijom, dok su sve druge međe bile određene prema drugim banovinama (s Dravskom banovinom je graničila prema sjeverozapadu, Dunavskom i Drinskom banovinom prema istoku te Vrbaskom i Primorskom banovinom prema jugu). ZNPK je 1929. precizno opisao granicu Savske banovine. Ona je u odnosu na Dravsku banovinu započinjala na koti 1344 [?] državne granice s Mađarskom (negdje u Međimurju). Od tuda je išla tokom Mure pa se nastavljala na južni i istočni obod kotara Lendava, Ljutomer, Ptuj, Šmarje, Brežice, Krško, Novo Mesto, Kočevje i Čabar, ostavljajući spomenute kotare u Dravskoj banovini. S druge strane, granica se nakon rijeke Mure i državne granice s Mađarskom, koja je dobrim dijelom

[585] „Kako je došlo do prevrata u Bugarskoj“, *NN*, 22. svibnja 1934.
[586] Zsolt SZÉKELY, „The History of the Romanian System of Public Adiministration. The Public Administration of the Royal Dictatorship and the Nationality Question“, http://www.academia.edu/979443/THE_HISTORY_OF_THE_ROMANIAN_SYSTEM_OF_PUBLIC_ADMINISTRATION._THE_PUBLIC_ADMINISTRATION_OF_THE_ROYAL_DICTATORSHIP_AND_THE_NATIONALITY_QUESTION (pristupljeno 6. kolovoza 2013.)

bila uređena tokom Drave, spuštala do utoka Drave u Dunav. Od Dunava do Save granica je išla istočnom granicom kotara Osijek, Đakovo i Slavonski Brod obuhvaćajući ove kotareve, zatim je slijedila tok Save do utoka u Unu, a potom Unom sjeveroistočnom granicom kotara Dvor, ali ne obuhvaćajući isti. Do Jadranskog mora, tj. Morlačkog kanala, granica Savske banovine je bila određena južnom granicom kotara Kostajnica, Petrinja, Glina, Vrginmost, jugoistočnom granicom kotara Vojnić, istočnom granicom kotara Slunj, Korenica i Donji Lapac te južnom granicom kotara Gračac i Gospić, obuhvaćajući sve navedene kotare. Od obale granica je na moru bila određena na Ljubački tjesnac, kanal Nova Poljana, zatim je prolazila između otočića Maona i Planika te je išla sjeverno od otoka Olib i Silba sve do državne granice na Jadranu.[587]

[587] § 3. ZNPK *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 2.

Karta 2.: Savska banovina i njoj susjedne banovine 1929. godine[588]

Kada gledamo upravnu organizaciju i njenu podjelu koju zatičemo koncem 1929. na prostoru novoformirane Savske banovine treba obratiti pažnju na više načela. Možda najvažnije pitanje postaje ono kontinuiteta i/ili diskontinuiteta u odnosu na prijašnje

[588] Karta preuzeta iz: *AlmanahKraljevine Jugoslavije*, vol IV., Beograd, 1932. (dodatak).

administrativne podjele istog teritorija. Uzevši sve dosad spomenute teritorijalne promjene, prostor Savske banovine zapravo je bio vrlo sličan izgledom prostoru nekadašnje Banske Hrvatske s kojim se poklapao u oko preko 90% svog teritorija. U njegovom sastavu, u odnosu na ingerenciju Banske Hrvatske iz doba Austro-Ugarske Monarhije, od listopada 1929. više nije bilo Srijema, kotara Dvor i Čabar. U odnosu na neposredno ranije razdoblje, tj. ono oblasti prostor Savske banovine tvorile su teritorije Osječke, Zagrebačke i Primorsko-Krajiške oblasti s pridruženim kotarima Kastav i Krk, ali bez Dvora i Čabra (koji su bili dio Primorsko-krajiške oblasti). Uz to Savskoj banovini dodijeljeni su otoci Rab i Pag, kotari Prelog i Čakovec u Međimurju te kotar Črnomelj iz slovenskog etničkog teritorija. U određenim segmentima Savska banovina, sa sjedištem u Zagrebu kao hrvatskoj političkoj prijestolnici, postala je osnovica oko koje se okupljao hrvatski narod. Iako Savska banovina nije bila prihvaćena od hrvatskog naroda niti njegovih vođa kao osnovica nacionalnog habitusa, vjerojatno je zbog svoje mobilizacijske uloge, sličnosti sa nekadašnjom Banskom Hrvatskom te Zagreba kao upravnog središta nosila kolokvijalan naziv Hrvatska banovina.[589] Izgled koji je dobila koncem 1929. po formiranju banovina, Savskoj je banovini izmjenjen tek jednom i ponešto u drugoj polovini 1931. godine.

Dana 28. kolovoza 1931. kralj Aleksandar je, na prijedlog premijera i ministra unutrašnjih poslova Petra Živkovića, potpisao *Zakon o izmjenama i dopunama zakona o podjeli Kraljevine Jugoslavije na upravna područja*. Ovim Zakonom je zapravo izmijenjen samo § 3. ZNPK-a, koji je govorio o teritorijalnoj podjeli banovina. Izmjenama i dopunama Savska banovina je izgubila u korist Dravske banovine kotare Črnomelj i u međuvremenu stvoren kotar Metliku, mjesta Dubrava i Dubrava Breg općine Križovljan-Cestica u varaždinskom kotaru, cjelokupnu općinu Štrigova, kao i mjesta Preseku, Badličan i Prhovec općine Gornji Mihaljevec u kotaru čakovečkom. S druge strane iz Dravske je banovine 1931. izdvojen cjelokupni kotar Čabar, koji je u odnosu na ranija razdoblja bio veći za tri dotad slovenske općine (Draga, Trava, Osilnica), te je priključen Savskoj banovini. Općine Draga, Trava i Osilnica pripojene su kotaru Čabar 1930. nakon razmatranja argumenata očigledno uspješne deputacije građana toga kotara kod premijera Živkovića. Ova deputacija, predvođen župnikom Pirgovićem i odvjetnikom Koritnikom, „zamolila je da bi se sve okolne općine sreza Kočevje pripojile Čabru“.[590] Pripojenjem kotara Čabar Savskoj banovini u listopadu

[589] Jacob B. HOPTNER, *Jugoslavija u krizi 1934-1941*, Rijeka, 1972., 70.
[590] Sredinom 1930. ove tri općine su izdvojene iz kotara Kočevje i pripojene dotad površinom i stanovništvom dosta malom, ali puno bližem Čabru kao kotarskom sjedištu, tada u Dravskoj banovini. Usp. „Deputacije iz Travnika i Čabra u Beogradu“, *Obzor*, 22. listopada 1929. „Uredba o promeni granice i utvrđivanju područja srezova Čabar i Kočevje Dravske banovine“ *NN*, 26. srpnja 1930.

1931. prešle su i općine Draga, Trava i Osilnica u sastav te banovine. Stvaranjem Banovine Hrvatske i više-manje javnom objavom da će se uredbom na sličan način stvoriti i Slovenska banovina javilo se pitanje pripajanja spomenutih općina Sloveniji. Koncem rujna 1939. te je općine pohodio Karel Škulj, župnik i član Slovenske ljudske stranke, koji je javno istakao da bi se stanovništvo samih općina trebalo izraziti u kojoj banovini želi živjeti.[591] I doista, općinsko vijeće u Dragi je glasalo za pripojenje Dravskoj banovini, a organizirali su i malo glasanje na kojem su žitelji sami pokazali želju pripojenju kočevskom kotaru u Dravskoj banovini tročetvrtinskom većinom.[592] S druge strane, neimenovani predsjednik općine Osilnica odbijao je sazvati sjednicu općinskog vijeća. Sam je bio protiv pripajanja te općine Dravskoj banovini, a bio je siguran da bi općinski odbor bio za takav rasplet događaja.[593] Na kraju, možda zato što Slovenska banovina nikada nije stvorena, spomenute općine su ostale u sklopu Banovine Hrvatske, da bi nakon Drugog svjetskog rata bile pripojene Sloveniji.

Iz Savske su banovine 1931. Vrbaskoj banovini priključene općine Zavalje i Ličko Petrovo Selo, dotad u sklopu kotaru Korenica. Ove općine navodno su pripojene Vrbaskoj banovini jer su više geografski i gospodarski gravitirale njenom području. Pogotovo se to isticalo kod općine Zavalje, koja je bila u neposrednoj blizini grada Bihaća, a Ličkom Plješivicom odvojena od ostatka Like.[594]

Najveći dobitak za Savsku banovinu u izmjenama i dopunama banovinskih granica 1931. bilo je pripajanje zapadnog dijela Srijema, tj. područja kotara i gradova Vinkovci, Vukovar i Županja, koji su dotad potpuno nelogično bili smješteni u Drinsku banovinu, s čijim su sjedištem bili jako loše prometno povezani. Na nelogičnost položaja Vinkovaca, Vukovara i Županje nakon stvaranja banovina kralja Aleksandra je upozoravalo više osoba. Koncem 1929. o tome je s kraljem razgovarao i Svetozar Rittig. Tom prilikom vladar je Ritigu obećao riješiti ta i druga pitanja, „samo neka Mu se dade vremena“.[595] Doista, pet kotara Srijema, koji su bili od 1929. do 1931. u Drinskoj banovini, bili su pokazatelj „prometne i upravno-tehničke nakaznosti, koja se vrlo brzo pokazala kao nemoguća i morala

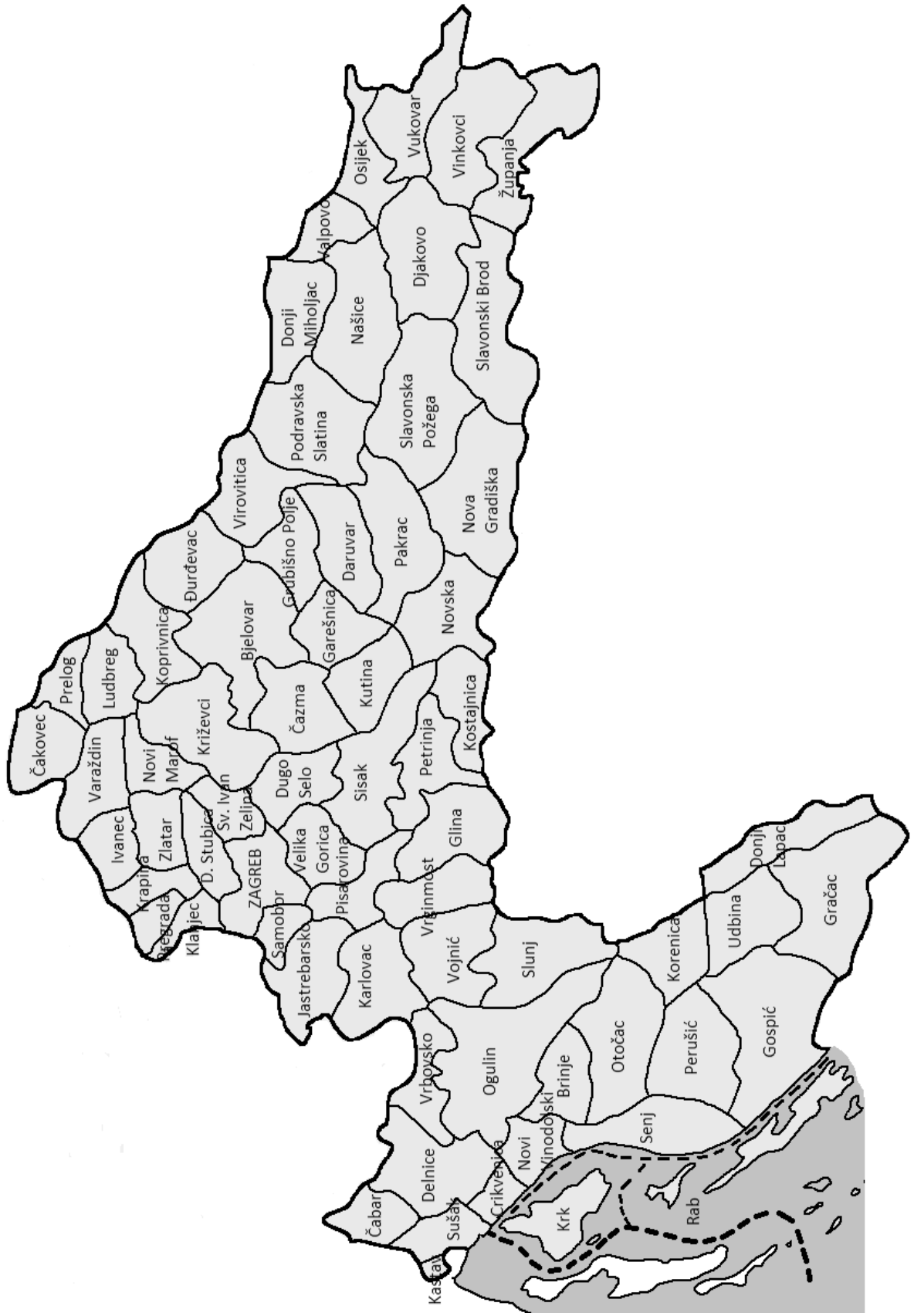
[591] Dopis kotarskog poglavarstva čabarskog Banskoj vlasti Banovine Hrvatske od 10. listopada 1939. HDA, PS, 5726.
[592] Zapisnik sjednice općinskog poglavarstva Draga od 15. listopada 1939. HDA, PS, 5726.
[593] Dopis kotarskog poglavarstva čabarskog Banskoj vlasti Banovine Hrvatske od 26. listopada 1939. HDA, PS, 5726.
[594] Općina Zavalje koreničkog kotara, mahom naseljena Hrvatima, povodom proslave desetgodišnjice stupanja na prijestolje kralja Aleksandra uputila je 16. kolovoza 1931. pozdravni telegram svom vladaru, a njegovu je kopiju kotar proslijedio banskoj upravi Savske banovine, da bi već mjesec dana kasnije bila pripojena bihaćkom kotaru Vrbaske banovine. Rukom pisana kopija pozdravnog telegrama Općine Zavalje kralju Aleksandru. HDA, SB UO, kutija 149., 21644/1931.
[595] Ivan PERŠIĆ, *Kroničarski spisi*, Zagreb, 2002., 237-238.

se što brže promijeniti“.[596] Dok su Vinkovci, Vukovar i Županja predani Savskoj banovini, drugi dio Srijema, tj. kotari mitrovački i šidski, pripojeni su 1931. Dunavskoj banovini.[597] Drugih izmjena na prostoru Slavonije, Baranje i Srijema nije bilo do stvaranja Banovine Hrvatske. Sve ove promjene opet su izvršene na temelju prvenstveno geografsko-prometnih veza, bez da se građane pitalo u kojoj banovini žele živjeti.

Vlada je isticala kako se pri ispravljanju granica banovina 1931. vodilo dosta računa o željama stanovništva, ukoliko su iste bile opravdane.[598] Očito se odlučilo ispraviti neke nelogičnosti, koje su bile vidljive već po prvotnom formiranju banovina u listopadu 1929., osobito što se tiče razdavanja istovjetnih pravnih i nacionalnih područja. Vlada je naglašavala kao glavnu intenciju ove manje reorganizacije iz 1931. pokušaj da se boljim prometnim povezivanjem pojača gospodarski razvitak nekog kraja. Isticano je kako je „rukovodni princip prvobitne podjele na banovine sačuvan [...] i u novoj podjeli. Ova promjena izvedena je na osnovi dugogodišnjeg iskustva, nakon što su brižljivo proučene ekonomske i prometne prilike pojedinih krajeva i banovina, a u cilju da se ekonomski interesi unaprijede i prometne veze pojačaju u okviru novih administrativnih jedinica. Kraljevska vlada pristupajući ovim izmjenama u granicama banovina, imala je za cilj, da svrsishodnim administrativnim rasporedom dade svakom kraju sve uslove za snažni ekonomski razvitak“.[599] Suzbijanje glasova o političkim motivima i pritisku naroda na vladu da provede promjene te prenaglašavanje prometno-gospodarskog momenta jasno su vidljivi iz nastojanja pisaca novinskih članaka onoga doba. „Glavna je misao novog zakona, koja izvire iz njega samoga, da se očuva načelo, da nema političkog grupiranja po vjerskim i pokrajinskim granicama, niti po vjerskoj i plemenskoj kompaktnosti, ali da se ono što je srodno, što jedno s drugim gravitira, što ima jednake ekonomske interese, što je vezano lakšim komunikacijama, povežu u jaku, veliku samoupravnu jedinicu, koja kao takova ima sve uslove za ekonomsko i kulturno blagostanje“.[600]

[596] PILAR, *Uvijek iznova Srbija*, 54.
[597] „Promjene u upravnoj diobi: Zakon o izmjenama i dopunama zakona o podjeli Kraljevine Jugoslavije na upravna područja“, *Obzor*, 1. rujna 1931.
[598] „Tumačenje zakona o ispravku banovinskih granica“, *Obzor*, 2. rujna 1931.
[599] „Značenje zakona o ispravku nekih banovinskih granica“, *Obzor*, 1. rujna 1931.
[600] „Tumačenje zakona o ispravku banovinskih granica“, *Obzor*, 2. rujna 1931.

Karta 3.: Savska banovina i njeni kotari 1931.-1938.



Ulazak kotara Čabar, Vinkovci, Vukovar i Županja u upravni sastav Savske banovine bio je trenutačan po proklamiranju novog zakona 1931. godine. Prelazak manjih mjesta iz

jedne u drugu banovinu odvijao se u narednim tjednima. Tako je predaja Dubrave i Dubrave Brega, sela s 37 kuća i 187 stanovnika koji su se većinom bavili vinogradarstvom, pod ingerenciju kotara ptujskog obavljena tek 29. rujna 1931. godine.[601] Iz čakovečkog kotara Općina Štrigova je 8. listopada, a mjesta Preseka, Badličan i Prhovec 9. listopada 1931. prešli službeno u sastav Dravske banovine.[602] Sva spomenuta mjesta bila su naseljenija Hrvatima.

Unatoč ovim promjenama, već koncem listopada 1931. Ministar unutrašnjih poslova donio je *Uredbu o promjeni područja srezova i opština usled izmenjenih banovinskih granica*. Njome su mjesta Dubrava i Dubrava Breg izdvojena iz općine Zavrč ptujskog kotara i pripojeni natrag općini Križovljan-Cestica kotara varaždinskog u Savskoj banovini. I sela Preseka, Badličan i Prhovec izdvojena su iz općine Središte ptujskog kotara te pripojena natrag općini Gornji Mihaljevec kotara Čakovec. Jedino je Štrigova ostala i dalje u Dravskoj banovini.[603] Zbog konačne izmjene ovih granica, a da sve ne bi ostalo na gorespomenutoj uredbi, kralj je 25. listopada 1931. potpisao izmjene i dopune u ZNPK-a, čime su zapravo zadnji puta zakonodavno opisane granice svih banovina.[604] Nakon toga izvršena je službena primopredaja mjesta koja su vraćena u sastav Savske banovine, pa su već 3. studenog Preseka, Badličan i Prhovec,[605] a Dubrava i Dubrava Breg 5. studenog 1931. vraćeni u njen sastav.[606]

Nakon ovih korekcija iz 1931. nikakvih promjena u pogledu ispravaka banovinskih granica više nije bilo sve do stvaranja Banovine Hrvatske 1939. godine. Dapače, navodilo se kako je unutarnja podjela na banovine ovom reorganizacijom još dodatno učvršćena.[607] Između redaka vidi se kako je sam režim shvatio da su prvotno određene granice banovina bile prilično loše određene, te nisu zadovoljavale niti njihove interese, niti volju naroda. Ipak, korjenitija promjena je izbjegnuta. Nekoliko dana nakon spomenutih izmjena banovinskih granica određenih po novom tekstu ZNPK-a, točnije 3. rujna 1931., kralj Aleksandar proklamirao je Oktroirani ustav. Njime su granice banovina dodatno učvršćene jer su dignute na stupanj ustavnih propisa i prema tome su dobile veću pravnu snagu i trajnost.[608] Naime, §

[601] Nova granica Savske i Dravske banovine kod tih dvaju mjesta određena je na lokalni odvodni kanal koji je bio dug 2 kilometra. „Predaja dvaju sela Dravskoj banovini“, *Obzor*, 30. rujna 1931.
[602] Dopis kotarskog poglavarstva čakovečkog KBUSB od 10. listopada 1931. HDA, SB UO, kutija 152., 25700/1931.; „Primopredaja općina Dravskoj banovini“, *Obzor*, 10. listopada 1931.
[603] § 1. i 2. „Uredba o promjeni područja srezova i opština usled izmenjenih banovinskih granica“, *Zbirka zakona protumačenih sudskom i administrativnom praksom*, vol. 141., Beograd, 1933., 180.
[604] Usp. „Uredba o promjeni područja kotara i općina“, *Obzor*, 26. listopada 1931. i „Izmjene u Zakonu o nazivu i podjeli na upravna područja“, *Obzor*, 26. listopada 1931.
[605] Dopis kotarskog poglavarstva čakovečkog KBSB od 10. studenog 1931. HDA, SB UO, kutija 152., 25700/1931
[606] Dopis kotarskog poglavarstva varaždinskog KBUSB od 10. studenog 1931. HDA, SB UO, kutija 152., 25700/1931.
[607] „Beogradske novine o ispravku granica banovina“, *Obzor*, 2. rujna 1931.
[608] „Narodno jedinstvo o novom ustavu: Nepromjenjivost banovinskih granica“, *Obzor*, 5. rujna 1931.

83. Oktroiranog ustava navodio je iste granice banovina u obimu u kojem su ih opisivale gorespomenute izmjene i dopune ZNPK-a.[609] Općenito govoreći, „osnovni principi sprovođenja politike integralnog jugoslovenstva, utemeljeni šestojanuarskim manifestom, podelom zemlje na banovine i julskom deklaracijom [kojom je 1930. vlada najavila nastavak rada na stvaranju jedinstvene jugoslavenske nacije i države – op. SG], još jednom su potvrđeni i u Ustavu, te su tako dobili najveću zakonsku sankciju i postali jedino načelo državne i nacionalne politike".[610] Osim jasno naznačenog teritorija banovina, kojeg je po Ustavu mogao mijenjati samo ministar unutrašnjih poslova, § 84. Ustava iz 1931. je ponovno propisivao kako će se pitanje unutarnjih podjela banovina na kotare i općine izvršiti posebnim zakonom, što ipak nikad nije regulirano.[611] U konačnici, kako je u doba NDH ocijenio Rudolf Horvat, ni prepravka banovinskih granica iz 1931. nije bila „pametna i pravedna", ali je bila „bolja od prijašnje razdiobe Jugoslavije na oblasti".[612]

Dugoročne posljedice ne baš sretnih teritorijalnih izmjena upravnih granica iz doba Kraljevine Jugoslavije vidljive su i danas. Nakon Drugog svjetskog rata došlo je do povratka nekih dijelova izdvojenih u vrijeme Kraljevine Jugoslavije u sastav Hrvatske, poput općina Štrigova i Ličko Petrovo Selo, dok su neki drugi krajevi ostali u sastavu drugih jugoslavenskih republika. Većinski hrvatska općina Zavalje tako je i danas u sastavu BiH.[613]

Krajevi koji su u sastav Savske banovine ušli iz drugih povijesno-pravnih sredina predstavljali su problem za banovinsku vlast, jer su baštinili drugačije pravne elemente od većine banovine, koja je funkcionirala po pravu koje je u velikoj mjeri zadržano iz doba nekadašnje Banske Hrvatske.[614] Tako je uključivanje općina Draga, Trava i Osilnica u pravno područje Hrvatske teklo vrlo sporo.[615]

---

[609] § 83. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 10.
[610] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 65.; Za više o vladinoj tzv. „Julskoj deklaraciji" vidi: „Značajna sednica Ministarskog Saveta", *Politika*, 5. srpnja 1930.
[611] Usp. § 83. i 84. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 10-12.
[612] HORVAT, *Hrvatska na mučilištu*, 498.
[613] Mladen Klemenčić je dobro razriješio povijesni razvoj razgraničenja današnje Republike Hrvatske te Bosne i Hercegovine u području Ličke Plješivice, tj. općina Ličko Petrovo Selo i Zavalje. Mladen KLEMENČIĆ, „Granica između Hrvatske i BiH u području Ličke Plješivice", *Spomenica Ljube Bobana 1933.-1994.*, Zagreb, 1996., 397-405.
[614] Tako su od kontrola kotarskih organa do donošenja Zakona o općinama 1933. bile izuzete općine u rapskom, krčkom i kastavskom kotaru, kao i općine Draga, Osilnica i Trava u kotaru Čabar, jer su one pripadale različitim pravnopovijesnim teritorijima (Dalmacije, Istre te Slovenije). U općinskim upravama Drage, Trave i Osilnice, koje su pripadale starom slovenskom pravnom području, kao i općinama kotara Črnomelj i Metlika, koji su do 1931. bili dio SB, sve do donošenja jedinstvenog državnog Zakona o općinama 1933. uopće nije bilo profesionalnog činovničkog osoblja. Većinu svakodnevnih upravnih poslova obavljali su samostalno općinski načelnici, često i bez primanja plaće. Općinske uprave često nisu imale vlastitih prostorija, pa su se materijali vezani uz rad općine često nalazili u kući izabranog načelnika. Nadzor nad poslovanjem spomenutih općina, po odredbama tada važećih zakona, smjela je do 1933. provoditi direktno samo banska uprava. Usp. Dopis OIOG-a KBUSB o pregledu poslovanja kotara Črnomelj od 26. ožujka 1930. HDA OIOG, kutija 1., 440/1930. te

IV. 3. 1. Upravne i samoupravne jedinice Savske banovine[616]

Sam prostor Savske banovine ostao je cijelo vrijeme svog postojanja prilično šarolik što se tiče teritorijalnog rasporeda upravnih i samoupravnih jedinica (kotara, gradova, općina). Ipak, njihov raspored i brojnost na pojavnoj, teritorijalnoj razini nije se značajnije mijenjala tijekom desetljeća našega interesa.

Po broju općina prednjačili su kotari Slavonije i Srijema, koji su radi razvijenijeg agrarnog gospodarstva bili i nešto u boljem položaju od npr. prostora zapada Savske banovine (Like). Broj općina nije se pretjerano mijenjao u Savskoj banovini od doba Austro-Ugarske Monarhije pa do kraja Kraljevine Jugoslavije. Prema podacima iz 1937. uvjerljivo najviše općina pod svojom kontrolnom ingerencijom je obuhvaćao kotar Vukovar, čak 27 njih. Slijedio je kotar Đakovo s 19 općina, a iza njega su bili kotari Vinkovci i Slavonski brod s po 18 općina. S druge strane postojali su i mali kotari, s puno manje podređenih općina. Teritorijalno maleni kotar Kastav, koji je nastao uslijed razgraničenja s Kraljevinom Italijom i bio na istaknutom položaju uz granicu, bio je nadzorna vlast samo jednoj, kastavskoj općini. Njega su slijedili lički kotari, u kojima je radi slabe ekonomske snage i slabe prometne povezanosti bilo manje općina od prosjeka. Kotar Brinje tako je pokrivao samo prostor općina Brinje i Jezerane, kotar Donji Lapac samo općine Donji Lapac i Srb, a kotar Udbina samo općine Podlapac i Udbinu.

Kotari su se također prilično razlikovali svojom površinom, kako na prostoru države, tako i unutar same SB. Četiri najveća kotara SB po svojoj veličini su bili Ogulin sa 1.195,06 km², Gospić s 1.104,42 km², Požega sa 1.068,68 km² te Gračac sa 1.016,17 km². Svi ostali kotari nisu prelazili 1.000 km², a među najmanjima su bili Kastav s 59,80 km², Crikvenica sa 114,69 km² te Pregrada sa 199,62 km². Doista, čak su neki, istina teritorijalno rasprostranjeniji gradovi, svojom površinom bili veći od najmanjih kotara u banovini. Upravno područje grada Zagreba je zauzimalo 64,37 km², dok je od svih gradova Savske banovine najveću površinu imao grad Virovitica, koji je službeno obuhvaćao 118,67 km². Površinom, ali i stanovništvom

---

Naredba KBUSB na traženje MUP-a KJ izdana svim kotarskim poglavarima u banovini od 3. siječnja 1930. HDA, SB UO, kutija 197., 276/1933.

[615] Tek od 1. prosinca 1934. izdvojene su i sudski Draga, Trava i Osilnica od ostatka slovenskog teritorija, tj. ispod ingerencije sudova u Kočevju, Novom Mestu i Ljubljani te su stavljene pod nadležnost kotarskog suda u Čabru te viših sudova u Zagrebu. „Uredba o izdvajanju opština Osilnica, Draga i Trava sreza čabarskog banovine savske iz područja sreskog suda u Kočevju i pripajanje području sreskog suda u Čabru“, *NN*, 19. studenog 1934.

[616] Za više o kotarima Savske banovine i broju općina pod njihovom ingerencijom vidi tabele 2. i 3. u prilozima.

najmanji samoupravni grad Savske banovine bio je 1931. Bakar s 3,99 km² te 2.075 stanovnika.

Prema popisu stanovništva iz 1931. populacijski su najveći bili kotari Zagreb sa 64.314 (ne računajući sam grad koji je imao 185.581 stanovnika), Bjelovar sa 63.412, Križevci sa 54.490, Požega sa 52.920 te Slavonski Brod sa 52.863 stanovnika. Ipak, ako bi podijelili broj stanovnika sa površinom kotara, izlučivši pritom gradove, najviše bi stanovnika imali kotari smješteni u Hrvatskom Zagorju. Iz toga se iščitava velika prenapučenost spomenutog područja: kotar Ivanec imao je 146 stanovnika po km², Krapina 150 stanovnika po km², a kotar Pregrada sa čak 165 stanovnika po km². Upravo pritisak broja stanovništva opravdava veću koncentraciju kotarskih uprava u ovim krajevima, koja je nastala dobrim dijelom još u austro-ugarsko doba.[617]

O rasporedu i određivanju središta kotarskih uprava do 1934. mogao je odlučivati Ministar unutrašnjih poslova svojom uredbom, a nakon toga svako je osnivanje kotara trebalo biti formulirano zakonom donesenim od strane Narodnog predstavništva i Senata.[618] Pri određivanju granica kotara moralo se voditi računa i o drugim upravnim vlastima i samoupravnim vlastima te njihovom hijerarhijskom vezivanju uz novi kotar. Stoga je zakonski utvrđeno načelo teritorijalnog integriteta upravnih jedinica, tj. da jedna općina može isključivo pripadati području jednog kotara, a jedan kotar području jedne banovine.[619] Izmjene granica postojećih i stvaranje novih kotara predstavljali su rijetkost, pogotovo na području Savske banovine gdje je njihova mreža stvorena dobrim dijelom tokom 19. stoljeća. Ipak, to ne znači da se određene promjene nakon 1929. nisu dogodile.

Jedna od prvih novosti bila je osnivanje kotara Rab. Po formiranju Savske banovine 1929. kotarska ispostava Rab je izdvojena od ingerencije kotara Preko (otok Ugljan) te stavljena pod ingerenciju kotara Krk. Iako je postojala kratkotrajno, ona je bila jedina kotarska ispostava koja je ikad djelovala na području Savske banovine. Kotarske ispostave bile su formirane kao pomoćni i nestalni organi pojedinih kotarskih uprava, pod čijim nadzorom su obavljale većinu poslova koje obavlja i kotarska uprava. U pravilu su osnivane odlukom vlade u teritorijalno i stanovništvom većim kotarima, i to obično na rubnim dijelovima tih velikih kotara, a sve kako bi približile vlast narodu. Problemi udaljenosti i prometne nepovezanosti Raba i Paga doista su bili izraženi kod ove kotarske ispostave.

[617] Za raspored kotara unutar SB vidi kartu 3. na str. 153, a za podatke o gustoći naseljenosti kotara i samoupravnih gradova vidi kartu 4. na str. 161.
[618] PEROVIĆ, „Upravna podela Jugoslavije“, 54.
[619] § 50. Zakona o unutrašnjoj upravi. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 19.; KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 235.

Voditelj kotarske ispostave morao je biti političko-upravni činovnik, kojemu je neposredno nadređeni bio poglavar kotara pod kojim je dotična ispostava. Makar su imale svoju funkciju, smatrane su kao jedno privremeno i upravnopravno zamršeno rješenje, koje je kompliciralo administrativnu organizaciju te otežavalo radnu proceduru.[620] Općenito, kotarskih je ispostava bilo relativno malo u Kraljevini Jugoslaviji te je njihova veća koncentracija postojala samo na području BiH.[621]

U lipnju 1930. Rapska kotarska ispostava izdvojena je iz svog podređenog položaja kotarskoj upravi krčkoj te je uzdignuta na rang samostalnog kotarskog poglavarstva. Na taj način osnovan je kotar Rab u sastav kojega su spadali ujedinjeni teritoriji upravnih općina Novalja i Pag s otoka Paga te općina Rab, koja je tada obuhvaćala cijeli istoimeni otok.[622] Kako je KBUSB izvijestio MUP, rapska kotarska ispostava djelovala je do svog izdizanja na rang kotara prilično samostalno, pa čim je stigla vijest „samo su izmjenjeni pečati i natpis, a ostalo je sve ostalo isto, jer se nije promijenio niti teritorij niti osoblje“.[623]

Dana 1. srpnja 1931. stvoren je poseban kotar sa sjedištem u Metlici, tada pod ingerencijom Savske banovine.[624] Osnutak kotara pozdravila su sva lokalna metlička društva, predstavnici vlasti i istaknuti pojedinci te je poslije svečane povorke mjestom održan banket s kojeg su odaslani pozdravni telegrami kralju, predsjedniku vlade te banu Savske banovine.[625] Teritorij kotara Metlika tada je brojao 10.536 stanovnika, a činilo ga je devet općina dotad u sastavu kotara Črnomelj, naseljenih većinom slovenskim življem. Osim toga, u njega je izdvajanjem iz kotara Jastrebarsko ušla i deseta općina, Radatovići, koja se nalazila na Žumberku te je bila naseljena pretežito grkokatoličkim življem.[626] Ubrzo nakon toga kotari

[620] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 237.
[621] Još 1931. na cijelom državnom području bilo je 27 „sreskih ispostava“. PEROVIĆ, „Upravna podela Jugoslavije“, 54.; Laza Kostić je smatrao da je na prostoru BiH tijekom 1920-ih tendenciozno stvoreno mnoštvo kotarskih ispostava. U iščekivanju uvođenja kotarske samouprave insistiralo se na formiranju „što manje srpskih srezova“ te su kao protuteža tome od strane MUP-a formirane kotarske ispostave, „da ipak bude državne vlasti i tamo gde su Srbi“. KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 237.
[622] „Zakon o ustrojstvu sreza i sreskog načelstva u Rabu“, *Policija*, god. XVII., br. 13-14, Beograd, 1930., 670.; „Zakon o ustrojstvu sreza u Rabu“, *Obzor*, 18. lipnja 1930.
[623] Dopis KBUSB MUP-u KJ od 19. srpnja 1930. HDA, PS, 1960.; Sa smještajem centra kotara za otoke Rab i Pag u mjesto Rab, gdje je do tada bila samo kotarska ispostava, nije se složila Općina Pag. Naime, njena općinska uprava je u svojoj molbi, upućenoj u kolovozu 1931. banu Ivi Perovići, isticala više činjenica zbog kojih su smatrali da u Pagu treba biti središte kotara ili barem kotarska ispostava. Naveli su kako otok Pag ima dvostruko više stanovnika od otoka Raba, kako su stanovništvu Paga potrebniji kotarski agronom, veterinar i šumar te najzad istakli kako bi se time poboljšale komunikacijske prilike ovoga kraja. Molba je ostala bez odgovora. Dopis Općinske uprave paške KBUSB od 21. kolovoza 1931. HDA, SB UO, kutija 152., 25028/1931.
[624] „Oglas“ – KBUSB, *NN*, 13. lipnja 1931.; Jože DULAR, *Metlika skozi stoletja*, Metlika, 1986., 39.
[625] „Proslava osnutka novog kotarskog poglavarstva u Metliki“, *Obzor*, 2. srpnja 1931.
[626] Nakon što se u svibnju 1931. objavila vijest o osnivanju kotara Metlika, u čiji je sastav ušao i prostor općine Radatovići, dotad u sastavu kotara Jastrebarsko, općinski odbor u Radatovićima održao je sjednicu na kojoj je s radošću prihvatio pripojenje te općine novoosnovanom metličkom kotaru. Dapače, čak su izrekli duboku zahvalnost kralju i vladi „na uvaženju molbe ove općine za pripojenje Metličkom srezu“. Usp. Izvadak iz

Metlika i Črnomelj pripojeni su Dravskoj banovini. Kotarsko poglavarstvo u Metliki ipak je ukinuto 13. kolovoza 1936. godine, a njegov cijeli teritorij, uključujući općinu Radatovići, stavljen je pod nadzor črnomeljskog kotarskog poglavarstva.[627]

Za vrijeme postojanja Savske banovine, uredbom MUP-a u listopadu 1938. osnovan je i kotar Okučani. Taj je kotar počeo sa svojim radom od 1. studenog 1938. godine, a obuhvaćao je područje upravnih općina Okučani, Medari, Dragalić, Stara Gradiška (dotad u kotaru Nova Gradiška) i Rajić (dotad u kotaru Pakrac).[628] Makar su se formiranju kotara Okučani navodno protivili svi stanovnici općina koje su ušle u njegov sastav, njegovo stvaranje možemo dovesti u vezu s idejom vodstva tada režimske JRZ da umjetnim putem stvore još jedan kotar u kojem bi Srbi imali većinu. Zanimljivo, ovu su politiku vodstva stranke ocijenili promašenom sami pristaše JRZ iz neposredne okolice novoformiranog kotara.[629]

Iako je narod pojedinih krajeva i tijekom 1930-ih tražio formiranje novih kotara, više državne vlasti, a najviše sam MUP, bile su prilično skeptične prema daljnjoj parcelizaciji ionako već kotarima prilično napučene Savske banovine. Stvaranje novih kotarskih poglavarstva kao ureda državne vlasti podupro je i HSS i to čak i prije potpisivanja sporazuma Cvetković-Maček. Tako je početkom 1937., nakon pobjede HSS-a na općinskim izborima, načelnik općine Lupoglav Brezak poveo akciju da se od nekih općina kotara dugoselskog i čazmanskog načini novi upravni kotar sa sjedištem u prometno i ekonomski dosta razvijenom Ivanić Gradu.[630]

---

zapisnika sjednice općinskog zastupstva općine Radatovići održane 27. svibnja 1931. AJ, 74-37-55. te *Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. marta 1931. godine*, vol. II. (Prisutno stanovništvo po veroispovesti), Beograd, 1938., 28.; Neki su priželjkivali i daljnje proširenje teritorija metličkog kotara. Po proglašenju Oktroiranog ustava 1931. godine, koji je pratilo pripajanje metličkog i črnomeljskog kotara Dravskoj banovini, pojedinci predvođeni poznatim metličkim piscem i sokolskim starješinom Engelbertom Ladislavom Ganglom su izradili cijeli elaborat proširenja tog kotara koji je poslan osobno kralju. Elaborat je bio tiskan na ćirilici, s kartom te mnoštvom izračuna udaljenosti raznih mjesta od Metlike. Zadaća eleborata je bila dokazivanje da bi kotaru Metlika trebalo pripojiti više općina i naselja iz kotara Jastrebarsko i Karlovac Savske banovine, poput Sošica, Vivodine, Ribnika, pa čak i Ozlja. Koliko god je taj projekt imao određenih logičnih ideja, ipak ga nisu ni kralj ni drugi elementi na vlasti ozbiljnije uzeli u razmatranje. Ladislav Engelbert GANGL, *Molba za proširenje sreza Metlika*, Ljubljana, 1931. AJ, 74-37-55.

[627] DULAR, *Metlika*, 39.; „Ukidanje kotara Metlika“, *HD*, 3. kolovoz 1936.

[628] „Tri mandata više“, *HD*, 13. listopada 1938.

[629] Dopis Mjesnog odbora JRZ u Novoj Gradiški premijeru Milanu Stojadinoviću od 15. lipnja 1938. AJ, 37-14-94.

[630] Opravdanje se našlo u lošoj prometnom povezanošću periferije dotadašnjih kotara s centrom. Na zajedničkom sastanku plan su prihvatili općinski načelnici iz Kloštar Ivanića, Ivanić-grada, Križa i Posavskih Brega, a samo je načelnik iz Oborova bio protiv. Načelnik općine Ivanić-grad čak je komentirao da u njegovoj općini postoji dovoljan broj zgrada za smještaj kotarskog poglavarstva i činovništva te da time ne bi trebali na općine pasti nikakvi novi financijski tereti. Sami su općinski načelnici ipak bili svjesni činjenice kako će pridobiti državnu vlast, ali i narod svojih općina za ovu stvar biti dosta teško. Stoga je razumljivo što na kraju do stvaranja kotara Ivanić nije došlo. „Pokrenuto je osnivanje novog kotara u Ivanić-gradu“, *HD*, 7. veljače 1937.

Godine 1931. na cijelom je državnom području bilo 336 kotara.[631] Među svim banovinama Savska je imala najviše kotara (srezova) na svom području. Najmanje kotara imale su Primorska (21) i Dravska (29), dok je najbliža Savskoj banovni bila Dunavska banovina s 61 kotarom. Nakon svog formiranja 1929. Savska ja banovina imala 65 kotara. Već iduće godine osnivanjem kotara Rab broj kotarskih uprava se popeo na 66, da bi izmjenom banovinskih granica 1931. Savska banovina je brojala 69 kotara. Brojka od 69 kotara ostati će sve do 1938., kada dolazi do stvaranja spomenutog kotara Okučani. Od tada pa do formiranja Banovine Hrvatske 1939. ovaj prostor je imao 70 kotarskih uprava.

IV. 3. 2. Stanovništvo Savske banovine[632]

Ukupna demografsko-teritorijalna struktura Savske banovine prilično je kompleksna, što nam govori i jedini popis stanovništva proveden za njenog postojanja. Makar je popis stanovništva iz 1931. u mnogome manjkav te je izbjegavao nacionalno ili jezično deklariranje, uvodeći u jeku ekspanzije integralnog diktatorskog jugoslavizma načelo vjere kao glavnu osnovu samoodređivanja, a sve kako ne bi došlo do nacionalne diferencijacije na temeljima onoga što je režim smatrao „plemenima“ jedne jedinstvene nacije. Iz vjerskog deklariranja na popisu stanovništva 1931. se lako određuje broj Židova, ali je npr. nemoguće odrediti točan broj Mađara, Nijemaca, Hrvata, Čeha i Slovaka, itd. na području države.

Savska je banovina, prema podacima popisa iz 1931. imala površinu od 40.535 km², s ukupno 2.704.383 stanovnika, što je značilo da ima 66,7 stanovnika na km². Svojim teritorijem nakon izmjene banovinskih granica iz 1931. ona je postala najveća, a već ranije je stanovništvom bila i najmnogoljudnija banovina Kraljevine Jugoslavije. Već sa 36.897 km², koliko je imala 1929., ona je bila veća od nezavisnih europskih država poput Albanije, Belgije ili Nizozemske, dok su od nje tek neznatno bile veće Danska i Švicarska.[633]

Od ukupnog broja stanovnika, vjerojatno najviše radi stradanja u Prvom svjetskom ratu, ekonomske emigracije u koju su više išli muškarci te bolje zdravstvene zaštite (pogotovo bitne pri porodima), bilo je nešto više žena. Ukupno 1.388.410 žena i 1.315.973 muškaraca kao stanovnika Savske banovine je živjelo u 561.715 domaćinstava.[634] Po gustoći stanovništva tada su ispred nje bile Dravska (72,2) i Dunavska banovina (76,4), makar je i u

[631] PEROVIĆ, „Upravna podela Jugoslavije“, 54.
[632] Usp. tabelu 4. s podacima o površini i stanovništvu svih banovina s tabelom 5. koja sadržava podatke o spolu i vjeri stanovništva SB. Obje se nalaze u prilozima ovoga rada.
[633] Rudolf HORVAT, „Žiteljstvo u Savskoj banovini“, *Novosti,* 11. listopad 1929. Za podatke o površini i stanovništvu banovina vidi tabelu 4. u prilozima ovoga rada.
[634] Vidi tabelu 5. u prilozima ovoga rada.

tom segmentu Savska banovina sa 66,7 bila iznad državnog prosjeka od 56,3 stanovnika po km².[635]

Dok su neke druge banovine bile vjerski homogenije (Dravska imala je 96,76% rimokatolika, a Moravska 95,05% pravoslavnog stanovništva), na prostoru Savske banovine bilo je 78,5% rimokatolika, čime je ona najsličnija Primorskoj banovini (76,8% rimokatolika), dok su ostale banovine dobrim dijelom imale još mješaniju vjersku i nacionalnu strukturu stanovništva.[636] Od ostalih vjeroispovijesti na prostoru Savske banovine u prvom redu treba izdvojiti onu pravoslavnu. Uzevši u obzir da ipak na prostoru Savske banovine veliku većinu stanovništva rimokatoličke vjere čine Hrvati, a većinu pravoslavaca Srbi, kojih je 1931. bilo preko 19%, lako možemo govoriti o pretežito hrvatskom karakteru ove banovine. Ipak, određeni su kotari (Donji Lapac, Glina, Gračac, Korenica, Kostajnica, Pakrac, Slunj, Udbina, Vojnić i Vrginmost) imali apsolutnu pravoslavnu većinu. U nekim drugim kotarima pravoslavno stanovništvo činilo je između trećine i polovine stanovništva (npr. u kotarima istočnog dijela banovine).[637]

Na razini Savske banovine bilo je 71,6% osoba koje su mogle pisati i čitati, od čega je bilo 80% pismenih muškaraca i 63,8% žena.[638] Po zanimanju i dalje je prednjačilo stanovništvo zaposleno u primarnom sektoru, tj. ono koje se bavilo poljoprivredom, stočarstvom, šumarstvom i drugim srodnim poslovima. Od ukupnog broja domaćinstava u Savskoj banovini (561.715), čak 423.849 ih se primarno bavilo poljoprivredom. Od te brojke tek je 600 domaćinstava (0,001%) obrađivalo površine veće od 50 hektara, iz čega zaključujemo kako su dominirali sitni posjedi, dovoljni u prvom redu za preživljavanje, ali ne i za pravo tržišno gospodarstvo.[639] Ipak, valja samo ukratko naglasiti kako je unutar same banovine bilo mnogo različitosti što se tiče gustoće naseljenosti, pismenosti, zarade stanovništva, itd.[640]

---

[635] Daleko najmanje je imala Zetska banovina, samo 29,9 stanovnika po km².

[636] *Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. marta 1931. godine*, vol. II. (Prisutno stanovništvo po veroispovesti), Beograd, 1938., VI-VII.

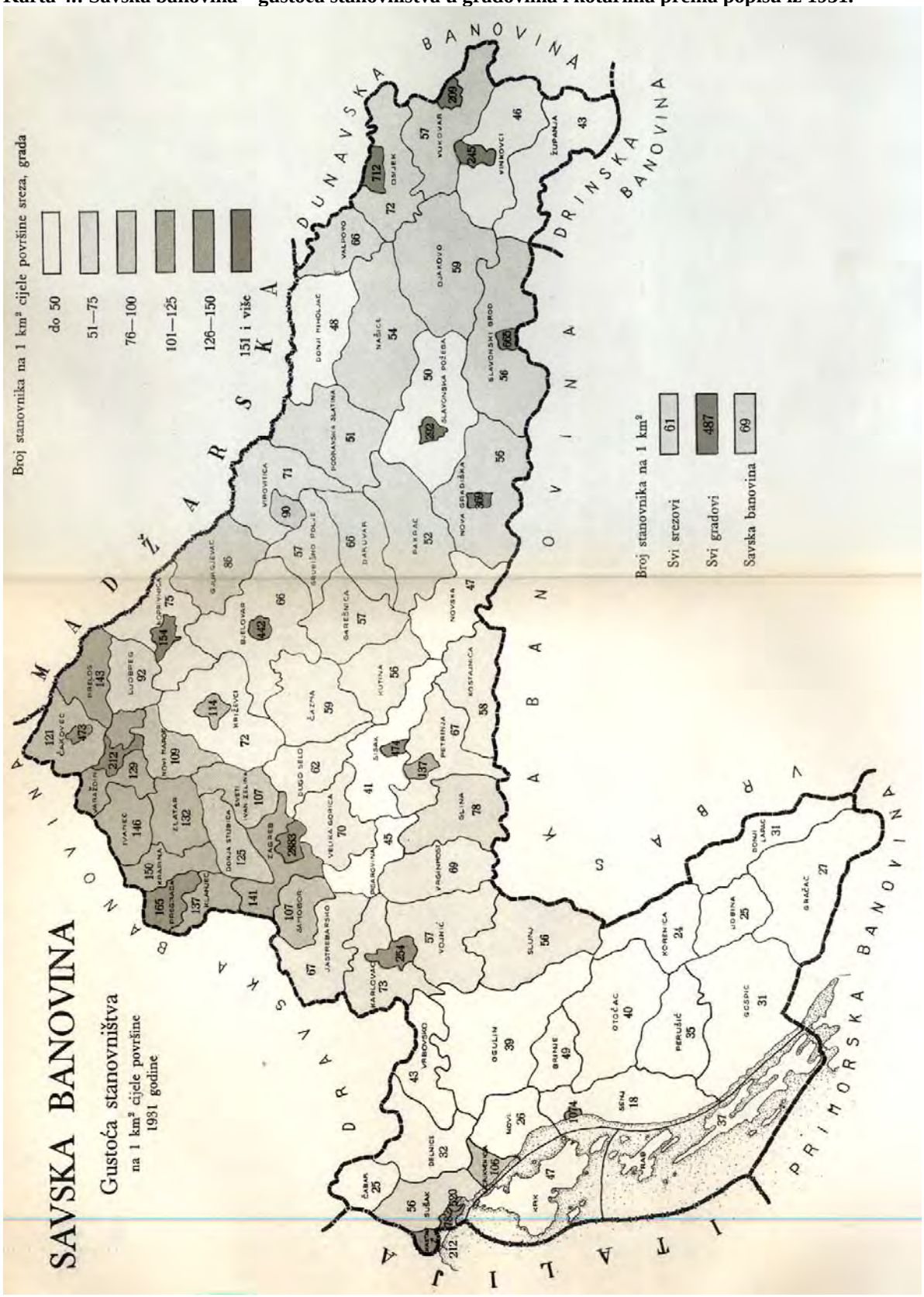
[637] *Isto*, 83-95.

[638] *Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. marta 1931. godine*, vol. III. (Prisutno stanovništvo po pismenosti i starosti), Beograd, 1938., 8.

[639] Prema podacima popisa „poljoprivrednih gazdinstva“ iz 1931. vidimo da je 38,8% poljoprivrednih domaćinstava u Savskoj banovini obrađivalo zemljišne površine od 2 do 5 hektara, a 37,3% njih je živjelo od obrađivanja površina manjih od 2 hektara. *Statistički godišnjak 1936.*, Beograd, 1937., 86-87. Za više o problemu raspodijele djelatnosti i dohodaka u Kraljevini Jugoslaviji vidi: Ivo VINSKI, *Klasna podjela stanovništva i nacionalnog dohotka Jugoslavije u 1938. godini*, Zagreb, 1970.

[640] Upravo je mnoštvo kotara s apsolutnom srpskom većinom iz Like, Banije i Korduna, zbog prometne, kulturno-prosvjetne i ekonomske izoliranosti ovih krajeva, imalo i osjetno nižu razinu gospodarskog razvoja, ali i razine pismenosti od ostatka Savske banovine. Dok je prosjek Savske banovine bio 71,6% pismenih, u kotaru Donji Lapac bilo je 36,9% pismenih (od toga 60,3% pismenih muškaraca i 15,2% pismenih žena), u kotaru Gračac 36.2% pismenih (59,5% pismenih muškaraca i 16,2% pismenih žena), a u kotaru Slunj 34,5% pismenih

Karta 4.: Savska banovina – gustoća stanovništva u gradovima i kotarima prema popisu iz 1931.[641]



(53,5% pismenih muškaraca i 17,8% pismenih žena). Vidi: *Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. marta 1931. godine*, Knjiga III. (Prisutno stanovništvo po pismenosti i starosti), Beograd, 1938., 8, 79, 81, 92.

[641] Karta preuzeta iz: *Upravno, sudsko i crkveno razdjeljenje i imenik prebivališta SB*, 273.

IV. 4. Najviši upravni organi u banovini: ban i banska uprava

Po ZUU, a kasnije i ZNPK, ban je definiran kao najviša opća upravna vlast u banovini.[642] Njemu je, prema zakonu, nominalno pripadalo pravo konačnog rješavanja u svim predmetima za koje nije bio neposredno nadležan ministar. Bana se postavljalo kraljevim ukazom na prijedlog ministra unutrašnjih poslova. Ban je, isto kao i veliki župan prije njega, bio „predstavnik Kraljevske Vlade u oblasti“, ali za razliku od velikog župana nije morao imati određen broj godina proveden u državnoj upravnoj službi da bude postavljen na svoj položaj.[643] Iako su zakonski propisi o činovnicima bili prilično rigidni te su obično dodatno propisivali broj godina potreban za postavljenje iz niže na određenu visoku državnu službu, ovo nije vrijedilo za banove. Za položaj bana bilo je dovoljno imati fakultetsku spremu ili koju višu školu. Na ovaj način postavljanje bana bilo je potpuno u domeni diskrecijske odluke državnog vrha, koji je mogao postaviti i sebi odanog nestručnjaka na to istaknuto mjesto. U konačnici su mnogi banovi, makar ne i oni Savske banovine, dolazili iz redova komandnog kadra vojske. U načinu i modalitetima postavljanja vidi se politička komponenta njegove uloge u novom režimskom sustavu vlasti.

Ako uzmemo o obzir da su banovi postavljani isključivo po političkom kriteriju, možemo reći da je položaj bana bio sličniji onome nekog političkog dužnosnika nego profesionalnog administratora – po tome bi bio najsličniji položaju tadašnjih ministara. Uz to, ZNPK je jasno formulirao stav da se na bana ne odnose propisi o činovnicima te je stavio titulu bana izvan svih „grupa“ i „kategorija“ reguliranih Zakonom o činovnicima, dok su njegova primanja izjednačena s onima ministra.[644] Ipak, uzevši u obzir funkcije koje je ban imao, tj. šarolikost poslova koje je obavljao i za njih odgovarao višim vlastima, položaj bana bio je sličniji onome činovnika.[645]

Državna vlast je 1929. isticala kako će banovi obavljati mnoštvo poslova prenesenih s centralnih državnih vlasti, po zakonima, nadzoru i uputama resornih ministara, ali nominalno

---

[642] Usp. § 37. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 14. i § 6. ZNPK *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 6.
[643] Usp.: § 38. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 14. i § 7. ZOU-a. *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], vol. I., Beograd, 1927., 35.
[644] Naime, činovničkim zakonom iz 1931. premijer, ministri i banovi su stavljeni izvan struka i činovničkih razreda te im je posebno određena plaća. Premijer je imao pravo na 10.000 dinara mjesečne plaće te lični dodatak na skupoću od 7.500 dinara, a svaki ministar i ban je primao 8.000 dinara plaće te lični dodatak na skupoću od 6.000 dinara. Osim toga ministri i banovi imali su pravo i na primanje istog iznosa mirovine. Usp. § 5, 18. ZNPK *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 6, 10-11. te § 19. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih sudskom i administrativnom praksom*, vol. 179., Beograd, 1931., 7.
[645] Za detaljnije o dilemi da li označavati bana visokim dužnosnikom ili činovnikom vidi: KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 360-361. te KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 361-362.

potpuno samostalno. Propagirali su kako će se ovakvim širokim prijenosom poslova na bana administracija pojednostaviti, da će se ona ubrzati u svom radu te konačno da će i njeni troškovi pojeftiniti. U isto vrijeme su navodili kako će se na mjesta bana postavljati „ličnosti velika ugleda“, a u pojedine resore banskih uprava doći stručna lica.[646]

U poslovni djelokrug bana spadali su svi poslovi opće uprave dodijeljeni mu po zakonu. Bila su mu podčinjena „sva nadleštva, ustanove i svi organi opšte uprave u banovini; kao najviši starešina u banovini daje im u granicama svoje nadležnosti rešenja i uputstva i prima njihove izveštaje“.[647] U domeni bana je bila i vrhovna briga za red, poredak i sigurnost građana na području banovine. U tom smislu, po *Uredbi o ustrojstvu i delokrugu uprava policije*, koja se naslanjala na § 60. ZUU-a, ban je naredbeno nadređen i svim policijskim organima na svom teritoriju, posebno Upravniku policije kao njihovom najvišem organu.[648] Ban je, uz vršenje nadzora nad svim podređenim vlastima opće uprave, kao drugostupanjska instanca rješavao žalbe protiv akata donijetih od strane općeupravnih vlasti u prvom stupnju (time je npr. mogao poništiti pojedinu odluku kotarskog poglavara). Uz to, on je vršio nadzor nad samoupravama, zajedno s vojnom vlašću bio je zadužen za nadzor nad poslovima oko evidencije vojnih obveznika, brinuo se za ekonomski i kulturni razvoj banovine, vodeći računa da tereti vršenja poslova „ne sprečavaju normalan ekonomski život i zdrav kulturni napredak“ banovine.[649] Posebnom uredbom sredinom 1930. u neposrednu nadležnost bana je stavljen nadzor vlasti nad gradskim općinama u kojima je bilo središte banovina.[650] Osim toga, kao predstavnik kralja i vlade, ban je imao veliku ulogu u društvenom životu banovine u kojoj je služio. Oko njega nerijetko se okupljala društvena elita koja je iz raznih razloga pristajala uz režim.[651]

Nadalje, ban je bio ovlašten da u slučaju elementarnih nepogoda naredi upotrebu radne snage građana u saniranju stanja te odredi pomoćnu službu ili sakupljanje dobrovoljnih priloga za potrebe postradalog stanovništva.[652] ZNPK je u opširnom § 8. dodatno regulirao

[646] „Djelokrug banova: Izjava dunavskog banskog pomoćnika“, *Obzor*, 19. studenog 1929.
[647] Usp. § 38. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 14-15. i § 13. ZNPK *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 9.
[648] Vidi: „Uredba o ustrojstvu i delokrugu uprava policije“, *NN*, 24. ožujka 1930. U slučaju Savske banovine ban je bio nadređen Upravniku policije u Zagrebu.
[649] Usp. § 37-38. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 14-15. i § 12. ZNPK *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 9.
[650] „Uredba o vršenju nadzorne vlasti nad opštinama gde je sedište Kraljevskih banskih uprava“ *NN*, 18. srpnja 1930.
[651] „Društveni život najutjecajnijih grupa banovine bio je koncentrisan oko bana koji je, kao personifikacija same države i vladajuće dinastije, predstavljao magnetno polje u koje su uvlačene grupe onih koji su štili svoju moć ili su na nju pretendovali“. JOVANOVIĆ, „Vardarska banovina: Društveno-politička skica“, 61.
[652] Usp. § 41. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 15-16. i § 5. ZNPK *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 14.

pitanje nadležnosti bana u poslovima opće uprave te je istakao kako se ban brine oko unaprjeđenja poljoprivrede, voćarstva, vinogradarstva, stočarstva i veterinarstva, poslova komasacije i kolonizacije. Druga domena bili su poslovi projektiranja, građenja i održavanja svih državnih i banovinskih putova i mostova u banovini, kao i zgrada u državnom i banovinskom vlasništvu. Uz to tu je bio nadzor nad projektiranjem, izradom i održavanjem nedržavnih zgrada namijenjenih javnoj upotrebi, kao i regulacija građevinskih propisa. U ovu građevinsku domenu spadalo je i uređenje opskrbe pitkom vodom, uređenje vodenih tokova i kanalizacija, poslovi melioracije i iskorištavanja vodenog potencijala, itd. Ban je zatim bio i vrhovni nadzorni organ nad štedno-kreditnim ustanovama, kao i trgovačkim, industrijskim i zanatskim komorama u banovini. On je mogao donositi odluke vezane uz obrtne zakone i zakone o radnjama. U domeni lova, šumarstva i rudarstva ban je nadgledao izvršenje državnih zakona o lovu, vodio brigu o pošumljavanju, nadzirao veće šumske komplekse i nedržavne rudnike. Nadalje, ban je bio zadužen za zaštitu i inspekciju rada, s posebnim naglaskom na nadzor nad parnim kotlovima te radničkim komorama.[653] Ban je nadzirao poslovanja svih socijalnih ustanova u banovini, brinuo o invalidima, siromašnima, starima i nemoćnima, svim humanim i socijalnim ustanovama. Ulazile su tu bolnice, kupališta, lječilišta, sanitetski savjeti, ljekarske i apotekarske komore. U domenu opće uprave i bana bila je stavljena i briga oko osnivanja, uređivanja i rada narodnih (osnovnih), građanskih, državnih, privatnih i nižih stručnih škola. Nadzor nad radom i osobljem svih srednjih škola, školskih zadužbina i društava također je bio u domeni bana.[654] Ban je bio odgovoran za postavljanja, premještanja, unaprjeđenja i umirovljenja nižeg osoblja opće uprave, do onih sa završenom srednjom školom, tj. raznih pisara i ostalog pomoćnog osoblja raznih nadleštava. Nakon ovako taksativno pobrojanih nadležnosti, možda je najbolje definirati poslove koje ban obavlja kao sve one koji u resoru opće uprave nisu zakonodavno dodijeljeni kotarskim poglavarima ili zadržani u nadležnosti ministara.[655]

Nakon donošenja ZUU-u u lipnju te ZNPK-a u listopadu 1929., formiranje banovina pratio je poseban zakon koji je još preciznije regulirao nadležnost banskih uprava, preko kojih se ostvarivala vlast bana. Dana 7. studenog 1929. objavljen *Zakon o banskoj upravi* (dalje: ZBU). On je jasno regulirao kako je ban, koji stoji na čelu banske uprave, odgovoran za sve

[653] Do stvaranja banovina za obavljanje poslova iz domene rudarstva, nacrta i gradnje objekata (tehnike), inspekcije rada i parnih kotlova postojali su posebni državni uredi, izravno podređeni resornim ministarstvima, čime su bili izvan vlasti velikih župana. Ivo KRBEK, „Nova banska uprava“, *Novosti*, 25. prosinca 1929.
[654] § 8. ZNPK, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 6-9.
[655] ALIMPIĆ, „Reorganizacija unutarnje uprave“, 1080.

odluke i odredbe koje izdaje u granicama svoje nadležnosti.[656] Posredno, ban i banska uprava na ovaj su način postali odgovorni za sve što se događa na prostoru banovine.

Po ZBU ban je mogao u granicama zakona i uredbi „donositi pravilnike o uređenju poslova zavoda i ustanova, koji se osnivaju ili upravljaju u okviru samostalnog djelokruga“, a s druge strane mogao je propisivati odredbe o upravljanju imovinom gradskim i seoskih općina na području svoje banovine, o njihovim poduzećima i zavodima te o vršenju nadzora nad njihovim upravljanjem.[657] Ipak, ni ovdje ban nije bio autonoman, jer je sve ove pravilnike trebao potvrditi ministar unutrašnjih poslova u dogovoru s resornim ministrom.[658] Osim poslova opće uprave, koji su preneseni na bana, njemu su u dužnost stavljeni i drugi, prilično nedefinirani poslovi. Tako je određeno da će se ban „starati za privredne, humanitarne, zdravstvene, socijalne, saobraćajne i kulturne interese banovine i njenog stanovništva, u koliko se odnose na zadatke, koji po svojem značaju prelaze obim i potrebe pojedinih opština i obuhvaćaju veće delove banovine, a nemaju važnosti za celu državu“.[659] Bez jasnijih mehanizama, u ovom segmentu banu je dana samo mogućnost da na osnovu odobrenog proračuna može osnivati društva i ustanove koje bi mogle služiti unaprjeđenju navedenih elemenata.

Svime navedenim vidimo kako je ban imao velike i široko određene ovlasti. Dapače, njegovo je diskrecijsko pravo bilo i da u granicama postavljenih zakonskih okvira može na svom području samostalno donositi odluke (davati prava, koncesije, izvode, dopuštenja) te naredbe, nevezano uz centralnu državnu vlast. Istu je moć imao i kotarski poglavar u svom djelokrugu. Banova diskrecijska moć dolazila je do izražaja i u sastavljaju proračuna banovine. On je bio odgovoran za utvrđivanje prihoda i rashoda te je bio naredbodavac prvoga stupnja prilikom isplate sredstava iz proračuna banovine.[660] Tim novcem trebao se podmiriti sav rad banske uprave i podređenih institucija. Ovime se otvarao prostor za određeno diskrecijsko djelovanje bana u pogledu odlučivanja koje je poslove bitno financirati. Ipak, u obavljanju svih poslova ban se morao rukovoditi zakonima, dok je u njihovom izvršavanju bio „pod vrhovnim nadzorom i uputstvima resornih ministara“.[661] U praksi središnja državna vlast zadržavala je potpunu kontrolu nad radom bana i banskih uprava.

[656] § 1. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 15.
[657] § 27. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 22.
[658] § 28. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 22.
[659] § 29. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 22.
[660] § 30. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 23.; Marko NOVAKOVIĆ, „Diskreciona moć bana“, *Policija*, god. XVIII., br. 11-14, Beograd, 1931., 619.
[661] § 9. ZNPK, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 9.

ZNPK je definirao da se svakom banu odredi njegov pomoćnik, tj. podban. Pomoćnik bana je „u slučaju sprečenosti“ zamjenjivao bana u svim njegovim poslovima. Za razliku od bana koji nije trebao ispunjavati nikakve više uvijete za postavljanje na svoj položaj, njegov pomoćnik, kao legitimni zamjenik, morao je prema ZUU-u imati minimalno 15 godina provedenih u državnoj službi, od čega barem 10 u političko-upravnoj.[662] ZNPK-om je ovaj propis ponešto ublažen, pa se za položaj podbana tražilo završen pravni fakultet i minimalno 12 godina provedenih u državnoj službi.[663] Podban se brinuo o „skladnosti i jednoobraznosti rada“ banske uprave, a dodijeljeno mu je pravo izravnog nadzora nad svim odjeljenjima banske uprave „prema djelokrugu koji mu ban odredi“.[664] Kako bi se rasteretilo bana, zakonodavno je određeno kako je podban zadužen da potpisuje sve službene akte koje nije direktno zadržao ban za svoj potpis ili ukoliko za njih nije bio zadužen načelnik nekog od odjeljenja banske uprave. U slučaju spriječenosti podbana je zamjenjivao načelnik upravnog odjeljenja banske uprave, kao prvi među načelnicima.[665]

Iz prakse vidimo kako je državna vlast dala više kancelarijsko-izvršne moći u ruke podbana (upravnog stručnjaka). On je, vjerojatno radi veće stručnosti u upravnim poslovima, postao jači nadziratelj rada podređenih organa, od samoga bana, dok je ban više predstavljao bansku upravu na višoj, simboličnoj razini. Dok su pojedini banovi, najviše Ivo Perović, nastojali doista svakodnevno raditi na upravi, kasniji banovi, posebno Viktor Ružić, prepuštali su podbanovima rukovođenje poslova banske uprave i nadzor nad podređenima.

Naravno, ban i podban nisu mogli sami obavljati veliki opseg općeupravnih poslova banovine. Iste su rješavali profesionalni službenici raznih struka koji su im bili subordinirani. U prvom redu banu su, kao i velikom županu prije njega, u obavljanju poslova pomagali političko-upravni činovnici (službenici resora MUP-a kao primarni organi uprave u užem smislu riječi), stručni činovnici drugih resora (npr. prosvjete, poljoprivrede, zdravstva, itd.) te ostalo pomoćno osoblje. Često je ban ili podban zapravo koordinirao razne banovinske i druge strukture u obavljanju određenih poslova, dok je *de facto* režimskim zakonodavstvom i svakodnevnim nadzorom središnja državna vlast istima ograničavala mogućnost nekog samostalnijeg rada.

Kao upravne institucije preko koje su obavljale poslove određene u radni djelokrug bana formirane su banske uprave. One su se odmah od 1929. počele titulirati kao *Kraljevske*

[662] § 88. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 34.
[663] § 19. ZNPK *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 11.
[664] § 2. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 15.
[665] *Isto*.

banske uprave (dalje: KBU).[666] Pravna „nezgodnost“ ovakvog naziva ležala je u činjenici što prefiks *Kraljevska* nisu koristila druga, bilo viša ili niža, nadleštva, čak ni ona čisto državna poput ministarstava.[667] Stoga možemo tvrditi kako je sam naziv banske uprave trebao upućivati na podređenost banovina kao jedinica vlasti vladaru i unitarno-centralističkom smjeru državne politike. Državna vlast je opravdavala svrsishodnost stvaranja banskih uprava preko koncentracije poslova u njihovoj domeni, kojim se trebalo postići ubrzanje u rješavanju predmeta, pojednostavljenje uprave, a time i njezino pojeftinjenje u odnosu na ranija razdoblja. Zbog velikog poslovnog djelokruga bana, banska uprava bila je u svojoj biti snažna upravna jedinica u kojoj je dolazilo do koncentracije poslova javne uprave, veće od one koje su do tada imale oblasti.[668]

---

[666] Stoga će se i uprava Savske banovine često naći pod punim nazivom, kao Kraljevska banska uprava Savske banovine ili pod akronimom KBUSB.

[667] Laza KOSTIĆ, „Vrhovna i područna uprava“, *Policija*, god. XX., br. 3-4, Beograd, 1933., 117-118.

[668] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 354.; MUP je u jednom opširnom, ali vrlo bitnom dopisu iz 1929. ovako odredio poslovnu djelatnost novostvorenih banskih uprava i njenih službenika: „Glavni cilj upravne reforme u vezi sa podelom Kraljevine na upravna područja i uređenjem banskih uprava jeste ubrzanje, uprošćenje i pojeftinjenje administracije. Pre svega se vodilo računa o tome, da se troškovi administracije dovedu u skladu sa ekonomskom snagom naroda i principima racionalne potrošnje. Iz tih su razloga upravna područja bitno uvećana, a i poslovi oblasnih samouprava preneće se na banske uprave, koje pretstavljaju jedinstvena nadleštva kako u pogledu spoljašnje organizacije tako i u pogledu unutrašnjeg poslovanja. Naročito će se pitanje personala morati rešavati strogo ekonomski, polazeći sa načela, da su prvenstveno državni službenici županija u likvidaciji konceptualni kod banskih uprava, pozvani da vrše poslove celokupne nadležnosti banskih uprava, sem poslova koji se vrše u specijalnim ustanovama, zavodima i preduzećima banovinskim. U pojedinostima, kod rešavanja pitanja osoblja, treba se pridržavati sledećih napomena i uputstava:
I SLUŽBENICI NA TERETU DRŽAVNOG BUDŽETA
Po § 23 Zakona o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja celokupno županijsko osoblje staviće se na raspoloženje, što znači, da treba o svakom pojedinom službeniku doneti odluku o njegovom zadržavanju u službi, rasporedu, penzioniranju ili otpuštanju. Kako prema § 11 obeleženog Zakona u nadležnost bana spada postavljanje, premeštanje, unapređenje, penzionisanje i otpuštanje nižeg osoblja opšte uprave do zaključno II grupe III kategorije, to se raspored ovog osoblja učiniti sam ban. Gde se oblasti cepaju i ulaze u područje dve ili više banovina, raspored označenog osoblja će se izvršiti sporazumno između dotičnih banovina, i to na taj način što će ban, na čijem se području nalazi sedište oblasti, zainteresovanim banovima staviti svoje predloge. U dotičnim dekretima treba se pozvati na postignuti sporazum, navodeći broj i datum spisa. Za ostalo osoblje, koje je van nadležnosti bana, staviće se resornim ministrima shodni predlozi, i to što pre. Gde se oblasti cepaju i ulaze u područje dve ili više banovina, postupaće se kao gore kod nižeg osoblja, kako bi se postigao sporazuman predlog.
II SLUŽBENICI NA TERET BANOVINSKOG BUDŽETA
Po § 24 Zakona o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja osoblje oblasnih samouprava stavljeno je na raspoloženje. I za ovo treba doneti odluke o njegovom zadržavanju u službi, raspoloženju, penzionisanju ili otpuštanju. [...] Plate osoblja, koje banovi i dalje zadrže u službi banske uprave, posle 31. decembra 1929. god. plaćaće se na teret banovinskih budžeta, a na osnovu razvrstavanja preuzetih oblasnih službenika po pragmatici, koja će važiti za osoblje, postavljeno na budžet dotične banovine. Prema gore izloženom načelu, a u granicama, koje im postavlja ovo uputstvo, banovi će zadržati onoliki broj oblasnih službenika, koliko je neophodno potrebno dodati već postojećem broju županijskih službenika preuzetih kod banskih uprava, kako bi se poslovi novog delokruga kod banskih uprava mogli obavljati kako treba. Kod rešavanja pitanja samoupravnog osoblja banovi će se upravljati isključivo stvarnim momentima. Zbog toga će prvenstveno zadržati u službi, i to na teret oblasnog (banovinskog) budžeta, osoblje sa potpunom fakultetskom spremom kao i dobrom kvalifikacijom, a od ostalog osoblja, u drugom redu, dobro kvalifikovano osoblje sa potpunom stručnom spremom. Niže osoblje, naročito kancelarijski (arhivski) i manipulativni službenici, u glavnom, moraće se uštedeti, pošto će kancelarijska i manipulativna služba za samoupravne poslove oblasti obavljati sa istim aparatom kao i državni poslovi, a potrebno uvećanje broja pomoćnog osoblja nastupiće već samim koncentrisanjem županijskih

Banska uprava se dijelila na odjeljenja, a pod njima su bili odsjeci i odjeljci (referati), kao niže instance, koje su mogle biti podređene pojedinom odjeljenju, ali i neposredno samom banu ili podbanu.[669] Na čelu svakog odjeljenja stajao je načelnik odjeljenja, koji je rukovodio poslovima odjeljenja, vršio nadzor nad podređenim mu odsjecima i odjeljcima (referatima), brinuo se o zakonitosti, brzini, pravilnosti i skladnosti rada odjeljenja. Njemu je u svim poslovima bilo podređeno cjelokupno osoblje tog odjeljenja. U tom smislu načelnik je otpravljao glavne poslove odjeljenja, upravljao izvršavanjem ostalih poslova, raspoređivao je podređeno osoblje, brinuo se o urednom, točnom i zakonitom izvršavanju poslova, poboljšanju i usavršavanju službe, prikupljao je podatke za ocjenu osoblja odjeljenja, vodio evidenciju materijala i inventara koji pripada odjeljenju, skupljao statističke podatke o radu odjeljenja, kao i stručna i druga pomoćna sredstva. On je vodio evidenciju utroška novčanih sredstava potrebnih za rješavanje poslova, na temelju kojih se sastavljao godišnji proračun odjeljenja.[670]

Na čelu odsjeka stajali su rukovoditelji odsjeka, koji su u pravilu bili podređeni načelniku odjeljenja. Oni su vodili nadzor nad poslovima svog odsjeka i pojedinih odjeljaka (referata). Ipak, ova hijerarhijska struktura nije svaki puta bila pravocrtna, jer je ban mogao odrediti da pojedini odsjeci mimo odjeljenja budu njemu osobno neposredno podređeni. U tom je slučaju na šefove posebnih odsjeka mogao prenijeti ovlasti koje su imali načelnici odjeljenja.[671]

Načelnici odjeljenja banske uprave postavljali su se kraljevim ukazom na prijedlog resornog ministra, dok su ostali državni službenici u banskoj upravi postavljani prema ČZ-u, a prema resorima u kojima djeluju. Na taj način središnja državna vlast je zadržavala veliku

---

pisarnica, registratura i arhiva. Samoupravne ustanove, zavodi i preduzeća moraće se podvrgnuti najstrožijoj reviziji u pogledu osoblja, pa će se moći zadržati samo oni službenici, koji su za dobro funkcionisanje tih institucija neophodno potrebni. [...] Osoblje, koje zadrže u službi, banovi će na osnovu čl. 13 u vezi sa čl. 39 gore spomenute uredbe, u pogledu propisa o službenim odnosima, o pravima i dužnostima kao i o disciplinskoj odgovornosti, svojim uredbama unificirati sa državnim službenicima (v. član zak. o ban. upravama). (Razvrstaće ih po kategorijama, grupama i stepenima osnovne plate i ostalim prinadležnostima, koje i kakve bi im pripadale prema uslovima državnih službeničkih propisa). [...]
III NAROČITE MERE U POGLEDU NIŽEG DRŽAVNOG KAO I OBLASNOG OSOBLJA
Pošto su zvaničnici i službitelji kao i dnevničari svih vrsta, često, u pogledu svoje egzistencije, uže vezani za mesta i prilike svog službovanja nego li činovnici, to nema zapreke, da banovi, po vlastitom nahođenju, ovakve službenike kod dosadašnjih županija odnosno oblasnih samouprava otpuste, a za bansku upravu, iz samog banskog mesta, prime u službu nove. Nova postavljanja ove vrste dopuštena su. Potrebno je da se tačno upravlja sa ovim napomenama i uputstvima, izdanim u granicama Zakona o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja, Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina kao i zakona o banskoj upravi, kako bi se u poverenom vam nadleštvu od samog početka održao red i ekspeditivnost u poslovanju i time stvorilo poverenje u autoritet vlasti u narodu."

[669] § 3. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 16.
[670] § 4. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 16.
[671] § 5. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 16-17.

kontrolu nad poslovima i događanjima u okvirima banske uprave. Načelnici Općeg i Upravnog odjeljenja morali su biti političko-upravni činovnici, dok su drugi načelnici bili stručni referenti pojedinih resora (prosvjetnog, poljoprivrednog, itd.). Što se tiče rasporeda niže rangiranog osoblja prema odjeljenjima, njega je vršio ban „vodeći računa da svaki službenik bude upotrebljen prema svojoj stručnosti“.[672] Odjeljenja, odsjeci i pomoćne ustanove banske uprave, makar su imale svoje odgovorne rukovoditelje, koji su bili postavljeni voljom državnog vrha, nisu imali autonomiju u odlučivanju. Oni su činili jednu zajedničku cjelinu u ustrojstvu banske uprave, kojoj je na čelu ban, u čijoj je tituli bila sva izvršna moć u banovini.[673]

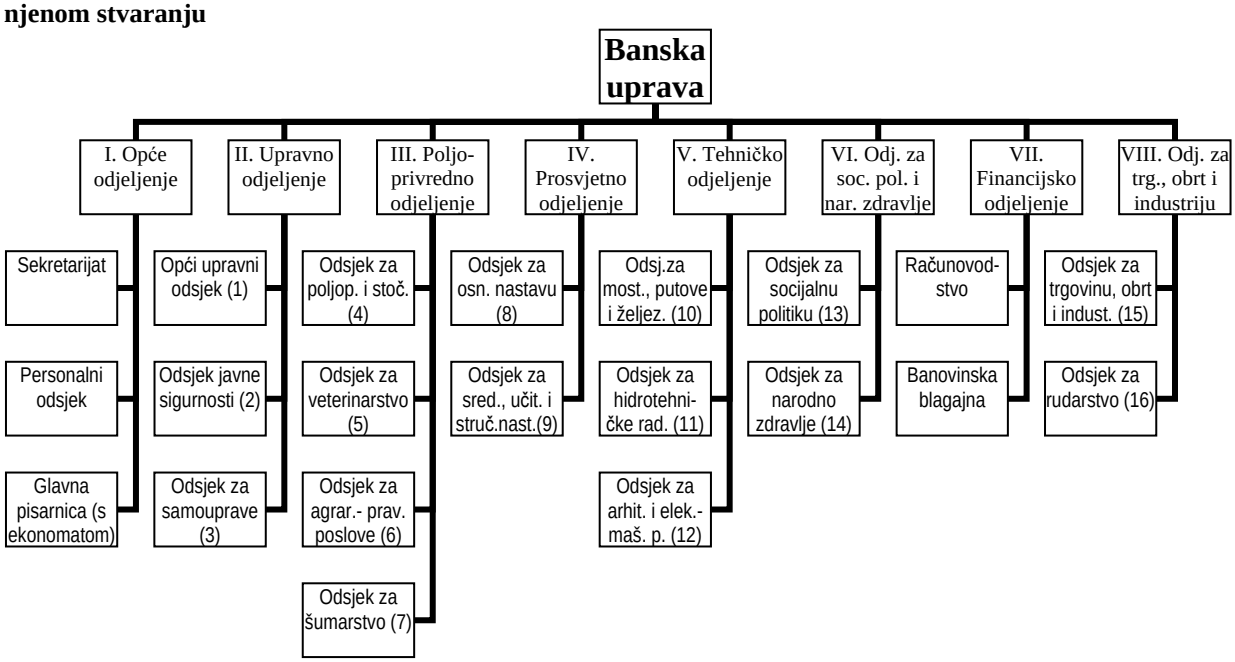
Sva postavljanja činovnika na službe u banovinskoj upravi, kotarevima i samoupravnim gradovima treba su biti potvrđena od strane MUP-a. Ipak ban je mogao privremeno, do rješenja MUP-a ili kog drugog resornog ministra, postavljati činovnike i unutar banske administracije.[674] Banovi su inače koristili svoje nekodificirano pravo te su često tražili da se na nepopunjeno više mjesto u banskoj upravi postavi neki službenik koji je dotad radio u istoj banskoj upravi i s čijim su radom bili upoznati. Primjera radi, iako je po zakonu postavljanje načelnika odjeljenja banske uprave bilo u rukama ministara određenog resora, koji su određenog službenika bez znanja i pitanja nadležnog bana mogli predložiti vladaru za postavljanje ili smjenu, ban Perović je 1932. premijeru jasno stavio do znanja kako je „neophodno potrebno da se [...] zatraži od nadležnog bana, kao šefa Kraljevske banske uprave, lično mišljenje o predloženom licu“.[675] U kojoj se mjeri doista konzultiralo banovine prilikom postavljanja načelnika odjeljenja banske uprave, ostaje nepoznanica, iako iz nekih primjera vidimo kako je središnja državna vlast uvažavala mišljenje bana.[676]

Banske su uprave, prema ZBU-u, u načelu bile podijeljene na osam odjeljenja, kojima su pridruženi i rimski brojevi kao njihovi identifikatori. Radi lakšeg raspoznavanja pojedinih odsjeka unutar odjeljenja, pogotovo onih koji su više djelovali prema drugim privatnim ili pravnim osobama, bili su pridruženi arapski brojevi.[677] U praksi, barem što se tiče SB, broj odjeljenja se nije mijenjao od formiranja banske uprave 1929. pa sve do njenog kraja 1939.

[672] § 6. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 17.
[673] 21. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 20.
[674] Tako je ban Kostrenčić u listopadu 1935. postavio šefa Odjela javne sigurnosti Savske banovine Josipa Vragovića privremenim upraviteljem Odsjeka za državnu zaštitu. Dopis KBUSB Josipu Vragoviću. HDA, SB UO, kutija 265., 4319/1935.
[675] Dopis bana SB Ive Perovića premijeru Petru Živkoviću od 25. veljače 1932. HDA, SB ODZ, kutija 62., 4244/1932.
[676] Npr. ban Josip Šilović je u listopadu 1930., nakon umirovljenja bolesnog Stjepana Jurića, od ministra poljoprivrede zatražio postavljanje dr. Nikole Ritzoffyja na mjesto načelnika Poljoprivrednog odjeljenja KBUSB. Ovo se uskoro i ostvarilo. Dopis KBUSB Ministru poljoprivrede od 7. listopada 1930. HDA, PS, 1956.
[677] Za strukturu odjeljenja banske uprave prema ZBU te raspored njenih odjeljenja vidi dijagram 2. na str 171.

godine, dok se broj odjeljaka ponešto izmijenio.[678] Svako odjeljenje trebalo je predstavljati jednu granu opće uprave, pa je već po nazivima odjeljenja bilo jasno kojem je resoru i kojem ministru ono podređeno.[679] Jedina su iznimka bili poslovi koje je na državnoj razini obavljalo ministarstvo šuma i ruda, a koji su u banskoj upravi bili razbijeni u dva dijela. Tako je poljoprivredno odjeljenje, uz druge obveze, vodilo računa o poslovima iz resora šuma, a odjeljenje za trgovinu, obrt i industriju o poslovima iz resora rudarstva.[680]

Dijagram 2.: Struktura banske uprave prema ZBU te njen raspored po odjeljenjima i odsjecima po njenom stvaranju



I. ili *Opće odjeljenje* (dalje: OO), sa odsjecima *Sekretarijat* i *Personalni odsjek* je pratilo administrativno-kancelarijsko i organizacijsko poslovanje svih podređenih upravnih organa na osnovu izvještaja i pregleda, donosilo je rješenja o organizaciji rada banske uprave i podređenih organa, davalo je upute istima u pogledu uredskog poslovanja, vodilo je evidenciju o personalnoj politici i službi na području banovine u pogledu namještenja, premještanja, otpuštanja, kao i disciplinskih sudova. Ukratko, ono je vodilo evidenciju rješavanja svih službeničkih odnosa banskih i banovinskih službenika.[681] Opće odjeljenje je bilo neposredno vezano uz bana te je, osim pobrojanih, radilo i sve poslove koje mu ban odredi. Unutar OO-a djelovala je disciplinska komisija, disciplinski sud i disciplinski tužilac

[678] Usporedi popise svih odjeljenja i odsjeka banske uprave 1931/1932. iz dijagrama 3. te onoga iz 1937. u dijagramu 4. (str. 177-178).
[679] Osim sveg navedenog, u sastav Banskih uprava po odobrenju MUP-a mogle su ući i druge specijalne i pomoćne ustanove, koje bi bile neposredno ili preko pojedinog odjeljenja njoj podređene. O spajanju ili osnivanju novih odjeljenja odlučivala je vlada na prijedlog resornih ministara. § 19. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 20.
[680] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 225.
[681] Dopis KBUSB svim načelnicima odjeljenja i šefovima samostalnih odjeljaka iste banske uprave od 29. kolovoza 1936. HDA, SB OO, kutija 18., 65/1936.

kao prvostupanjski i drugostupanjski sudski organi za državne, banske i banovinske službenike te drugostupanjski disciplinski sud za rješavanje žalbi protiv presuda prvostupanjskih (kotarskih i općinskih) disciplinskih sudova. Osim toga u djelokrug rada općeg odjeljenja ulazila je i glavna pisarnica te uređivanje službenog lista banske uprave (Narodnih novina).[682]

U djelokrug II. ili *Upravnog odjeljenja* (dalje: UO) ulazili su svi poslovi MUP-a koji su ZUU-om i drugim zakonima bili preneseni na bana.[683] UO se sastojalo se od *Općeg upravnog odsjeka* (1), *Odsjeka javne sigurnosti* (2) te *Odsjeka za samouprave* (3). Općeupravni odsjek rješavao je zemljišno-imovinske sporove, sporove koji bi nastajali prilikom diobe zadruga, sporove oko nužnih prolaza. On je predlagao izmjene teritorijalne nadležnosti kotara i općina, rješavao pitanja vjerskih zajednica, nadzirao vođenje matica (posebno naknadne upise o rođenju, smrti, vjenčanju, pozakonjenju, prelasku iz jedne konfesije u drugu, itd.), raspisivao je potjernice za vojnim bjeguncima i nestalima te vodio evidenciju u kriminalitetu na području banovine. Odsjek javne sigurnosti, iz kojeg se kasnije izdvojio Odjeljak za državnu zaštitu (dalje: ODZ) vodio je brigu o očuvanju javne sigurnosti i državnog poretka, kontrolirao je kretanje sumnjivih lica i stranaca u banovini, evidentirao izdavanja dozvole boravaka, nadzirao je pisanje tiska, rad raznih udruženja i (kasnije) političkih stranaka, kulturne i druge manifestacije, rješavao je pitanja osiguranja imovine te nadzirao rad podređenih policijskih organa. Odsjek za samouprave vršio je poslove banske uprave koji su se ticali nadzora nad samoupravama (općinama i gradovima), njihovim uredskim i blagajničkim poslovanjem te ustanovama pod njihovom kontrolom. Odobravao je samoupravne proračune i kontrolirao njihovo pravilno izvršavanje, odobravao samoupravne statute i pravilnike, rješavao međusobne sporove općina i gradova, itd. Nakon ukidanja Okružnih inspektorata pri banskoj upravi formiran je i *Inspektorski odsjek*, koji je brinuo o javnoj sigurnosti te poslovima nadzora nad radom samouprava.[684] Od 1934. djelovao on je djelovao kao samostalno odsjek, zatim je nakratko 1936.-1937. bio stavljen pod nadležnost Upravnog odjeljenja, da bi na kraju od 1937. pa do kraja Savske banovine Inspektorski odjeljak bio ponovo samostalan, tj. podređen neposredno banu.[685]

Poljoprivredno odjeljenje (III.) je brinulo o izvršavanju svih poslova koji su preneseni na banovinu u oblasti ratarstva, voćarstva, vinogradarstva, povrtlarstva, livadarstva,

[682] Usp. § 8. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 17-18. i BEUC, *Povijest institucija*, 372.
[683] § 37. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 24-25.
[684] Krivo je mišljenje da su Inspektorski odjeljci pri banskim upravama bili veza banske uprave s okružnim inspektoratima. (npr. BUĆIN, *Klasifikacijski sustavi u spisovodstvu uprave*, 134.) Oni formirani baš na mjesto ukinutih okružnih inspektorata 1934., preuzimajući njihove kontrolne ovlasti.
[685] Usp. § 9. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 18. i BEUC, *Povijest institucija*, 372-373.

stočarstva, ribarstva, pčelarstva, uzgoja svile „i sličnih grana proizvodnje“. Sastojalo se od *Odsjeka za poljoprivredu i stočarstvo* (4), *Odsjeka za veterinarstvo* (5), *Odsjeka za agrarno-pravne poslove* (6) te *Odsjeka za šumarstvo* (7), u čiji je djelokrug ulazio i lov te uređenje bujica. Poljoprivredno odjeljenje se brinulo o napretku svih pobrojanih elemenata, zatim o kontrolnim i oglednim sjemenskim stanicama, poljoprivrednim zadrugama i udrugama, nižim i srednjim poljoprivrednim i potkivačkim školama, državnim ergelama na području banovine, izdavanju potvrda za uvoz rasplodne stoke, gnoja, sjemena, suzbijanja štetočina te bolesti biljka i životinja, itd. Nadgledalo je poslove komasacije, nadziralo rad „poljske policije“, nadziralo državna dobara, kao i privatne posjede koji su se ugovorima obvezali za dostavljanje poljoprivrednog sjemena ili rasplodnih životinja državi. Nadalje, poljoprivredno odjeljenje je vodilo poslove koji su bili vezani uz provedbu agrarne reforme i unutrašnje kolonizacije banovine, nadzor nad lovom, lugarskim školama, šumarsko-tehničkim i lovačkim nadzornim službama, određivalo cjenovnike za štete počinjene u šumama, izdavalo naređenja te odobravalo planove sječe i pošumljavanja za veće šumske komplekse, bilo u državnim ili privatnim rukama, te je nadziralo provedbu istih. Davalo je dozvole za krčenje šumskog zemljišta i pretvaranja u drugu kulturu, nadziralo sve poslove oko uređenje toka bujica i melioracije te je vodilo jasne evidencije i statistike o svim ranije navedenim poslovima.[686] Formiranjem poljoprivrednog odjeljenja bile su konačno ukinute posebne agrarne direkcije osnovane 1920. u Zagrebu i Splitu, koje su bile podvrgnute direktno Ministru za agrarnu reformu, a nadređene agrarnim uredima kao posebnim organima vlast na terenu.[687] Sve poslove agrarnih direkcija formiranjem banovina preuzela su poljoprivredna odjeljenja pojedinih banskih uprava.[688]

U djelokrug IV. ili *Prosvjetnog odjeljenja* spadali su svi poslovi oko osnivanja, uređivanja i rada narodnih (osnovnih), građanskih, državnih, privatnih i nižih stručnih škola, nadzor nad osobljem tih istih škola, kao i snabdijevanjem škola. Ovo odjeljenje davalo je prijedloge za osnivanje i gradnju novih škola. Nadziralo je sve prosvjetne zaklade i društva u banovini, učiteljske internate, upotrebu udžbenika u školama, kao i djelovanje od države povlaštenih knjižara. Davalo je redovne izvještaje o kulturnom i prosvjetnom kretanju u banovini. Izvještavalo je resorno ministarstvo o neraspoređenim nastavnicima, radilo je statistike škola, sazivalo stručne komisije u svojoj domeni, vodilo je službeničku evidenciju,

[686] Usp. § 10.i 38. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 18, 25-28. te BEUC, *Povijest institucija*, 373-375.
[687] BEUC, *Povijest institucija*, 375-376.
[688] § 49. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 42.

kao i opširne statistike u svom resoru. Prosvjetno odjeljenje dijelilo se na *Odsjek za osnovnu nastavu* (8) te *Odsjek za srednju, učiteljsku i stručnu nastavu i narodno prosvjećivanje* (9).[689]

Tehničko odjeljenje (V.) dijelilo se na *Odsjek za mostove, putove i željeznice* (10), *Odsjek za hidrotehničke radove* (11) te *Odsjek za arhitektonske i elektro-mašinske poslove* (12). Poslovi projektiranja, gradnje i održavanja svih državnih putova i mostova u banovini, putova i mostova prebačenih u nadležnost dotadašnjih oblasnih samouprava došli su 1929. u domenu ovoga odjeljenja. Uz to, ono je vršilo nadzor nad projektiranjem, građenjem i održavanjem nedržavnih putova, državnih zgrada i drugih arhitektonskih objekata dotadašnjih oblasnih samouprava i svih zgrada namijenjenih javnoj upotrebi u banovini. Tehničko odjeljenje izdavalo je dozvole za gradnju i iskorištavanje građevina po postojećim zakonodavnim propisima. Vodilo je računa o projektiranju, izgradnji i održavanju vodenih putova, kanalizacija, davalo dozvole za iskorištavanje vodenog potencijala, vodilo brigu o meteorologiji, unaprjeđenju automobilističkog prometa, kao i obavljanju svih poslova koje su do formiranja banovina vršile ustanove vanjske tehničke službe podređene direktno Ministarstvu građevina.[690]

Odjeljenje za socijalnu politiku i narodno zdravlje (VI.) sastojalo se od *Odsjeka za socijalnu politiku* (13) i *Odsjeka za narodno zdravlje* (14). Djelokrug ovog odjeljenja prilično je jasan. U njega je ulazila briga za invalide, siročad, nemoćne i siromašne, brinulo je o zapošljavanju stranih radnika, nadziralo upravljanje nad kupalištima i lječilištima, bolnicama, dječjim i invalidskim ustanovama, školama za babice i humanim ustanovama. Ovo odjeljenje je započinjalo i nadziralo procese asanacije. Građenje i proširivanje novih bolnica i bolničkih odjeljenja, donošenje odluka u krivicama po zdravstvenom zakonu, odobravanje liječničke i zubarske prakse te stažiranja, odobravanje naziva specijalista, odobravanje rukovanja apotekom i apotekarska koncesija, kao i odobravanje uvoza i prodaje lijekova i otrova bila je u domeni odjeljenja za socijalnu politiku i narodno zdravlje. Iz djelokruga ovog odjeljenja banu su direktno ipak bili podređeni higijenski zavodi i njihove ustanove. Njihovim posredstvom ban je brinuo o higijenskoj službi na području banovine.[691]

Financijsko odjeljenje (VII.) banske uprave sačinjavalo je *Računovodstvo* i *Banovinska blagajna*. Ovo odjeljenje je obavljalo sve računovodstvene i blagajničke poslove

[689] Usp. § 11.i 39. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 18, 29-31. te BEUC, *Povijest institucija*, 376.
[690] Usp. § 12.i 40. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 18, 31-32. te BEUC, *Povijest institucija*, 376-377.
[691] Usp. § 13.i 41. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 18, 32-34. te BEUC, *Povijest institucija*, 377-378.

za cjelokupnu bansku upravu i njene ustanove. Osim toga, ono je brinulo je i o sastavljanju i izvršenju svih proračuna banske uprave i njenih ustanova.[692]

U pojedinim banovinama, „po potrebi i oceni resornih ministara“ mogao je ministar unutrašnjih poslova ustanoviti i osmo odjeljenje, za trgovinu, obrt (zanatstvo) i industriju. Iako je *Odjeljenje za trgovinu, obrt i industriju* (VIII.) bilo zapravo jedino fakultativno odjeljenje, koje se javlja u razvijenijim banovinama, ono je od početka rada KBUSB bilo u njenom sastavu (kao i u većini drugih banovina). U banovinama u kojima je državna vlast procijenila da nema potrebe za tim odjeljenjem, obavljao je njegove poslove poseban odsjek u sklopu općeg odjeljenja.[693] Odjeljenje za trgovinu, obrt i industriju imalo je dva odsjeka: *Odsjek trgovinu, obrt i industriju* (15) te *Odsjek za rudarstvo* (16). Ovo je odjeljenje vodilo računa o izvršavanju svih obrtnih propisa na području banovine, obavljanju poslova definiranih zakonom o radnjama i obrtnim redom, vršenju dražbi i rasprodaja u ovom resoru, davanju dozvola za privatne i javne agencije, odobravanju i premještanju godišnjih sajmova, kontroli trgovine i izvoza poljoprivrednih proizvoda. Nadziralo je privredne zadruge, zaklade i fondove, ustrojavalo trgovačke, industrijske i zanatlijske komore, nadziralo akcionarska i osiguravajuća društva, kreditne zadruge, itd. Nadalje, nadziralo je javna skladišta, izdavalo uvjerenja o carinskim povlasticama, brinulo o osnivanju, uređenju i radu svih nižih stručnih škola i tečajeva, trgovačkih i pomorskih akademija te svih drugih stručnih škola u ovom resoru, bez obzira jesu ili privatne ili ne. U oblasti rudarstva ovo je odjeljenje u prvom redu izdavalo uvjerenja o rudarskim pravima i povlasticama, izdavalo je povelje po odredbama postojećih rudarskih propisa, vodilo je rudarski katastar, evidenciju prava i povlastica, odobravalo planove rada, vodilo naplatu rudarskih taksi i pristojbi, rješavalo pitanja osnivanja ili suspenzije posebnih rudarskih policijskih i sudbenih organa, vršilo je nadzor nad istraživanjem u rudnicima, odobravalo daljnja iskapanja i izgradnju popratne infrastrukture (od okna pa do rudničkih željeznica te vodenih i strujnih vodova), odlučivalo je o formiranju rudarskih društava, odobravalo eksproprijaciju zemljišta i rješavalo sva pitanja vezana uz nju, nadziralo rad ustanova za osiguranje rudarskog osoblja, vršilo inspekcije rudarskog rada i zaštite, istrage u slučaju nesreća, itd.[694]

Svako je odjeljenje imalo svoj posebni kancelarijski odjeljak, koji je vodio „djelovodne protokole“ i registre te na taj način brinulo o pravilnosti uredskog poslovanja te

[692] Usp. § 13. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 19. i BEUC, *Povijest institucija*, 380.
[693] § 7. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 17.
[694] Usp. § 15.i 42. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 19, 34-39. te BEUC, *Povijest institucija*, 378-380.

preglednosti svih spisa koji dolaze na rješavanje.[695] Osim toga, postojala je i *Glavna pisarnica* kao pomoćna ustanova preko koje se izvršavalo, vodilo i nadziralo cjelokupno unutrašnje tehničko-manipulativno i ekonomsko poslovanje banske uprave. Ona je bila u sastavu Općeg odjeljenja. Na čelu Glavne pisarnice bio je rukovoditelj koji je brinuo o točnom i brzom rješavanju pisarničkih i manipulativnih poslova, kao i evidenciji, nabavci uredskog materijala te popravku inventara potrebnog za pravilno vršenje službe. Voditelj Glavne pisarnice bio je u osnovi zadužen za održavanje prostorija banske uprave te mu je bio neposredno podređen uredski personal i posluga cjelokupne banske uprave, dakle gotovo svi zvaničnici i služitelji.[696] Pod njegovim je nadzorom bio i *Ekonomat* u sklopu banske uprave, koji je, vodeći se pravilnikom koji je propisao MUP, posebno brinuo o ekonomičnoj nabavci te racionalnom i štedljivom trošenju uredskog materijala.[697]

Osim sveg navedenog, u sastav Banske uprave po odobrenju MUP-a mogle su ući i druge specijalne i pomoćne ustanove, koje bi bile neposredno ili preko pojedinog odjeljenja podređene banskoj upravi.[698] O spajanju odjeljenja banskih uprava ili osnivanju novih odlučivala je vlada na prijedlog resornih ministara, makar većih izmjena u osnovi nije bilo.[699]

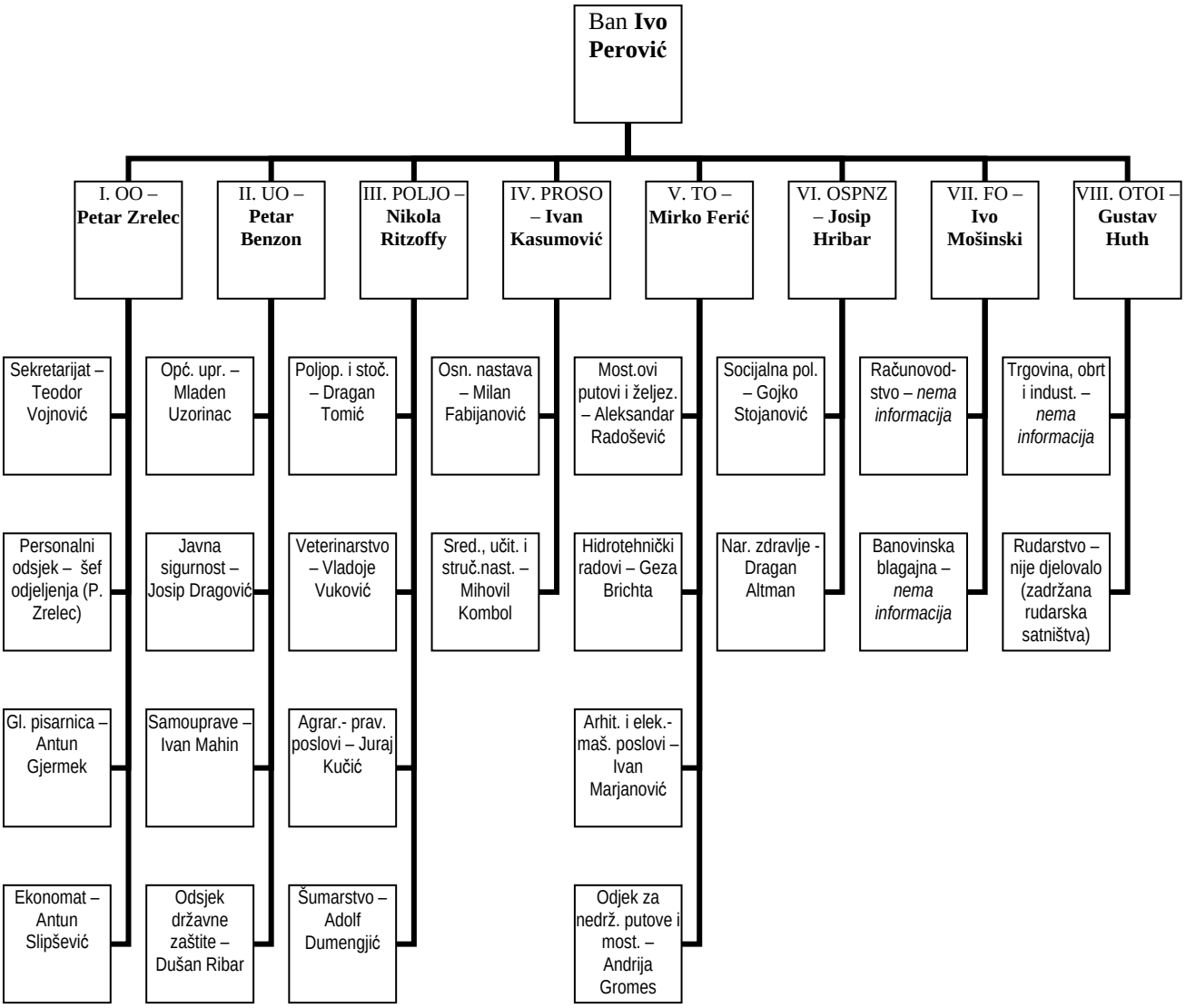
Odjeljenja su bila mala „ministarstva“, koja su skrbila o povjerenima im poslovima iz domene prosvjete, gospodarstva, šumarstva, zdravstva, itd. Oni su mogli direktno komunicirati i slijediti upute sebi nadležnih ministarstava. Za sve ostale poslove bilo je određen MUP kao nadležni organ za sva pitanja unutarnjih poslova i javne uprave u Kraljevini. Sva komunikacija sa središnjim državnim organima, ako se nije odnosila na posebna pitanja koja su rješavali pojedini odjeli unutar banske vlasti, morala se provoditi preko MUP-a. Time se stvorio prilično krut sustav komunikacije između središnjih državnih tijela i ureda banske uprave na periferiji, čime je utvrđen sustav subordinacije nižih organa višima.[700]

---

[695] § 16. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 19.; Dopis Glavne pisarnice KBUSB Općem odjeljenju KBUSB od 16. studenog 1929. HDA, SB OO, kutija 16., 225/1929.
[696] § 17. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 19.
[697] § 18. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 19-20.
[698] § 19. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 20.
[699] § 20. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 20.
[700] Na početku je sustav komunikacije viših i nižih organa bio još kruć. MVP žalilo se na banovine radi toga što su odgovarale na njihove dopise, držeći se zakona, tj. dostavljajući ih preko MUP-a, koji ih je tek potom prosljeđivao MVP-u. Tek 1933. shvaćeno je da je ovo prepreka bržem i neposrednijem komuniciranju pa je, nakon dogovora s MVP-om, MUP Kraljevine Jugoslavije izdao naredbu da se komuniciranje banovinskih organa s MVP-om odsad treba vršiti direktno. Slično je naređenje izdao MUP u rujnu 1931. u pogledu komunikacije područnih upravnih i vojnih vlasti naredivši direktniju i što bržu komunikaciju kotarskih organa s vojnima u pitanjima poput zaštite i obrane zemlje, špijunaže i sl. Usp. Dopis MUP-a Kraljevine Jugoslavije KBUSB od 29. svibnja 1933. HDA, SB ODZ, kutija 145., 16632/1933. te Dopis KBUSB o polaganju izvještaja upućen svim okružnim inspektoratima, kotarskim poglavarstvima, predstojnicima gradskih i pograničnih policija od 23. rujna 1931. HDA, OIOS, kutija 4., 2440/1931.

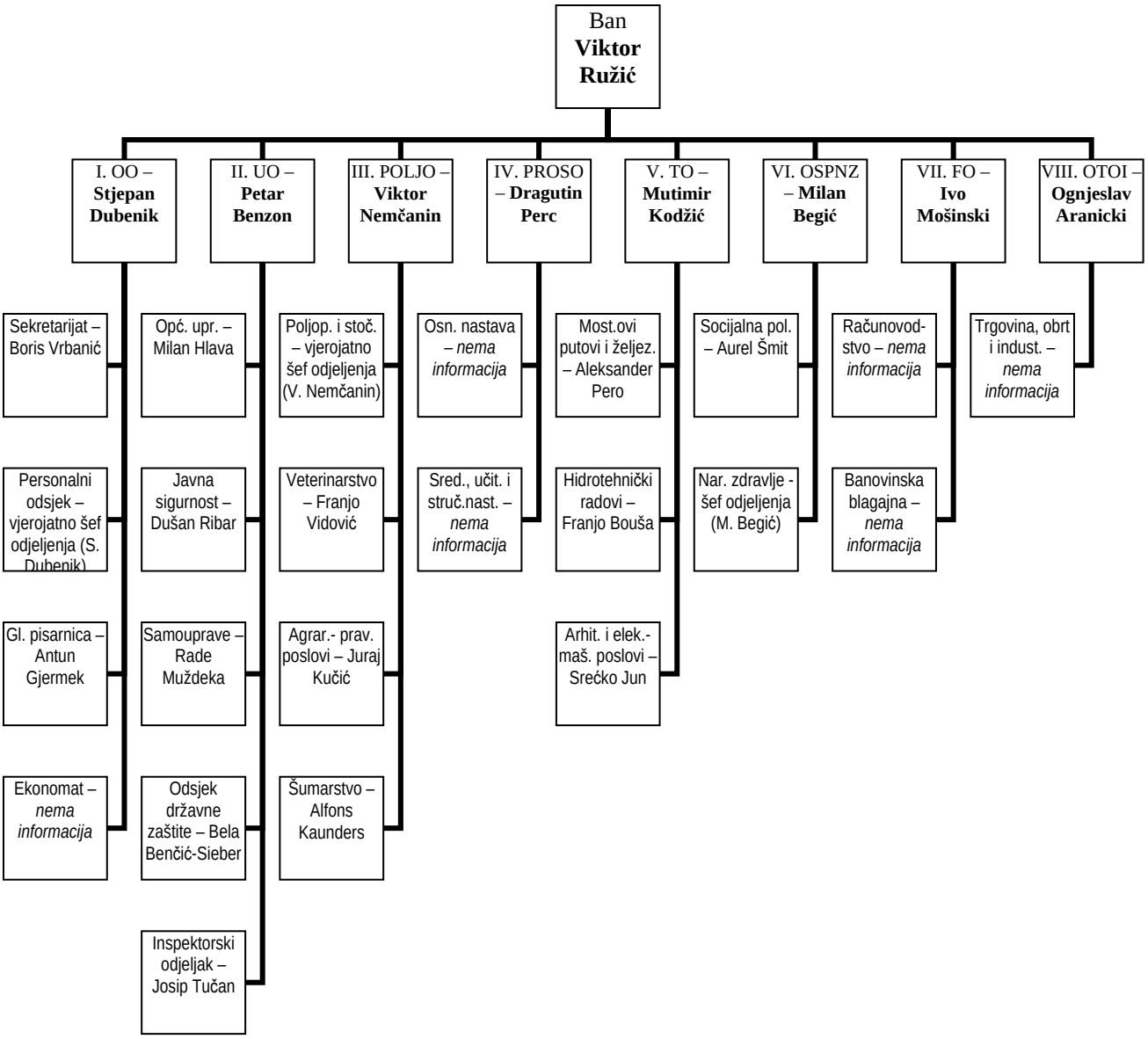
Uzevši u obzir sve navedeno jasno možemo zaključiti kako su ZUU, ZNPK i ZBU banu i banskoj upravi povjerili sve one općeupravne poslove koji su dotad bili povjereni oblasnoj upravi na čelu s Velikim županom, s proširenjem za neke poslove koji su dotad bili u domeni drugih, posebnih državnih organa, podređenih neposredno ministarstvima. Uz to, u djelokrugu banske uprave našli su se i svi poslovi koji su ranije bili preneseni na oblasnu samoupravu i o kojima su se do 1929. brinule oblasne skupštine i odbori. Na ovaj način nestalo je dvostrukog upravnog kolosijeka te je sva općeupravna vlast jače fokusirana u osobi bana i banske uprave kao vrhovnog provoditelja svih pobrojanih upravnih poslova u banovini. Osim toga, jasno vidimo kako je središnja državna vlast nakon 6. siječnja 1929. nastojala više kontrolirati podređene organe, pa tako i nakon 3. listopada 1929. stvorene banske uprave. Iako je zakonski dosta toga bilo određeno kao poslovni djelokrug bana, banske su se uprave pokazale kao prilično poslušne svim idejama koje su dolazile od strane državnog vrha kao svojih nadređenih, provođenju zakona koje je isti vrh donio te podložne svakodnevnom nadzoru svoga rada. Državna vlast je centralistički ograničavala, pa čak možemo reći i gušila njihovu osobnu inicijativu u preuzimanju nekih dužnosti ili rješavanju određenih poslova. Po tome jasno vidimo kako se središnja državna vlast postavila kao stvaralac, naredbodavac i kontrolor banske uprave tretirajući je često, unatoč određenim samoupravnim elementima koje je imala po zakonu, gotovo isključivo kao svoju produženu ruku.

Dijagram 3.: Voditelji odjeljenja i odjeljaka banske uprave 1931/1932. godine[701]



[701] *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, 90.

Dijagram 4.: Voditelji odjeljenja i odjeljaka banske uprave 1937. godine[702]



IV. 4. 1. Banovi Savske banovine[703]

Kroz gotovo deset godina postojanja Savske banovine, na njezinom su se čelu izmijenila četiri bana i tri podbana. Određujući kronološki razdoblja upravljanja pojedinih banova možemo vidjeti karakteristika uprave u pojedinim godinama. Pritom možemo vidjeti fokuse rada banovine, ali i proniknuti koliko su sami banovi imali ovlasti u radu i u kojem su segmentu bili slobodniji u odlučivanju.

Prije nego krenemo u dublju analizu, istaknimo kako se u razdoblju od 1929. do 1939. vidi postojanje nacionalnog ključa, koji se primjenjivao pri postavljanju na najviša mjesta. Na

[702] HDA, SB OO, kutija 98., [bez oznake broja dokumenta]/1937.
[703] Cjelovitije biografije banova mogu se naći kao dio X. 2. u prilozima ovoga rada.

čelu 6 od 9 banovina, onima u kojima je pravoslavno stanovništvo bilo u većini (Vrbaske, Drinske, Dunavske, Moravske, Zetske, Vardarske), u spomenutom razdoblju uvijek su bili postavljani Srbi i to mahom oni rodom iz Srbije (čak i u Vardarskoj, Vrbaskoj i Zetskoj), dok su u Dravskoj banovini banovi uvijek bili Slovenci, a u Savskoj i Primorskoj u pravilu uvijek rimokatolici – Hrvati (makar je dvojbeno to vjersko i etničko izjašnjavanje barem kod Perovića). Ipak, podbanovi su često bili Srbi, čak i u krajevima izvan Srbije (primjerice u Savskoj i Primorskoj banovini, u kojima je bilo 19,12%, odnosno 15,35% pravoslavnog stanovništva).[704] Banovi Savske banovine tako su uvijek bili po nacionalnosti Hrvati (Šilović, Perović, Kostrenčić, Ružić), dok su svi podbanovi bili Srbi (Stojanović, Hadži, Mihaldžić). Osim toga, dok su se općenito banovi i podbanovi u šest banovina u kojima su Srbi činili većinu često mijenjali, pa čak i zamjenjivali jednu banovinu za drugu, na područje Savske, Dravske i Primorske banovine smjene na vrhu nisu bile toliko česte.[705] Na čelo uprave tih triju banovina nikada nije došao u službu prijašnji ban ili podban koje druge banovine, možda baš zato jer se mahom radilo o Srbima. Možemo reći kako se postavljanjem Hrvata kao banova i Srba kao podbanova u Savskoj banovini nastojala pokazati nacionalna ravnoteža, kojom se trebalo smanjiti nezadovoljstvo vlašću kod etnički miješanog pučanstva.

Za bana možemo reći da on po svom položaju, ali i renomeu predstavlja političku osobu. Velika većina banova nije imala dovoljno upravno-pravnog predznanja za obavljanje široko određenih dužnosti, pa možemo reći kako ih je državni vrh postavljao prvenstveno radi njihova ugleda u društvu. Makar su svi banovi Savske banovine u načelu bili diplomirani pravnici, dvojica su bili sveučilišni profesori prava (Šilović, Kostrenčić), a jedan je imao odvjetničku praksu te se bavio pretežito građanskim i trgovačkim parnicama (Ružić). Jedino je Ivo Perović imao dosta upravne prakse te je stoga bolje razumijevao, ali i tumačio zakonitosti rada uprave. Kako bi se „pomoglo“ banovima kao osobama od političkog povjerenja državnog vrha, za njihove zamjenike su postavljani iskusni upravni stručnjaci, također odani režimu. Podbanovi nisu bili samo njihovi punopravni zamjenici, već čak i zastupnici u nekim poslovima. Podbanovi Savske banovine (Stojanović, Hadži, Mihaldžić) u pravilu su bili postavljeni kako bi banu tumačili određene poslove, brinuli o pravilnom radu banske uprave i njoj podređenih organa, dok bi se ban mogao pobrinuti o svojim reprezentativnijim dužnostima ili obavljanju političkih zadaća koje je dobio od državnog vrha.

[704] *Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. marta 1931. godine*, vol. II., V. Gledajući po nacionalnosti, 1931. na položaju bana su bila samo tri nesrbina (u Dravskoj, Savskoj i Primorskoj banovini), dok je u istom razdoblju podban nesrbin bio samo u Dravskoj banovini. Postavljanje podbana Slovenca možemo razumjeti jer je, za razliku od Savske i Primorske banovine, prostor u Dravske banovine predstavljao etnički homogen teritorij slovenskog naroda. PRIBIĆEVIĆ, *Pogledi na stanje u Jugoslaviji*, 19.
[705] JOVANOVIĆ, „Vardarska banovina: Društveno-politička skica“, 61.

Politički i reprezentativni karakter banske titule obično je dolazio do izražaja prigodo tzv. inspekcijskih putovanja. Makar su ona mogla imati karakter pravih iznenadnih inspekcija rada pojedinih upravnih i drugih državnih organa na terenu, u pravilu banovi su obilazili pojedina područja prema unaprijed najavljenom rasporedu, pri čemu bi im bio priređen svečan doček, praćen s određenim kraćim programom u kojem je, osobito u prvim godinama diktature, isticana odanost vladaru, režimu i smjeru državne politike. Zadržavajući se u tom mjestu obično kraće vrijeme banovi su razgovarali s istaknutijim predstavnicima naroda, tj. načelnicima općina, važnijim pripadnicima režimskih stranaka i udruženja, uglednim pojedincima, itd. Pritom su razgledavali lokalne znamenitosti, vršili pregled radova koji je banovina odobrila u tom kraju te raspravljali o potrebama cjelokupnog lokalnog stanovništva. Možemo zaključiti da su inspekcijska putovanja imala zapravo višestruki cilj. Ona su u prvom redu služila u političke svrhe, tj. trebala su zapravo biti najavljene manifestacije koje snaže ugled države i uprave u narodu nekog kraja, prikazujući kako vlast brine, kako za njih, tako i cijelu državu. S druge strane, ona su doista trebala služiti upoznavanju bana i njemu podređenih organa s potrebama žitelja nekog kraja.[706] Iz istih je propagandnih i praktičnih razloga državna vlast poticala banove da prisustvuju te vode svečana otvaranja sajmova, bolnica, škola, prisustvuju raznim sletovima, svečanijim bogoslužjima, sjednicama nacionalno ispravnih društava i drugim manifestacijama te da u svemu tome ne budu ograničeni na središte iz kojeg djeluju.[707] U slučaju spriječenosti, bana je u ovim dužnostima znao zamjenjivati podban ili koji drugi istaknuti službenik banovine (načelnik odjeljenja).

Reprezentativni karakter položaja bana vidljiv je i iz djelatnosti njih samih, ali i njihovih supruga. Sve žene banova znale su se pozitivno koristiti položajem svoga supruga te su, propagandno ili iskreno, u građanskom okruženju aktivno sudjelovale u radu mnogih humanitarnih i drugih sličnih društava.[708] Isto tako su i banovi djelovali u mnogim karitativnim udrugama.

Kao što rekosmo, određene karakteristike rada uprave možemo iščitati iz razdoblja djelovanja pojedinih banova. Po istom načelu možemo kronološki podijeliti i samo doba postojanja Savske banovine kao upravne jedinice na četiri dijela. Šilovićevo banovanje možemo ocijeniti kao formativno, Perovićevo kao afirmativno za Savsku banovinu, dok

[706] MILOSAVLJEVIĆ, *Memoari*, vol. II., 123.
[707] Npr. „Jesenski sajam Zagrebačkog zbora“, *NN*, 3. rujan 1932.; „Posveta hrama jugoslavenske prosvjete: Danas je izvršeno svečano otvorenje novih zgrada srednjih škola u Zagrebu“, *NN*, 14. rujna 1932.; „Kulturna svečanost u selu Lamincu kraj Čazme: Jučer je u prisustvu g. Bana dra Ive Perovića uz brojno učešće naroda izvršena posveta škole u Lamincu“, *NN*, 26. svibnja 1933. i „Otvorenje Zagrebačkog Zbora i Zanatske izložbe izvršio je danas prije podne Ban g. dr. Ivo Perović u prisustvu izaslanika Nj. Vel. Kralja“, *NN*, 27. svibnja 1933.
[708] „Javno sabiranje za postranadle od suše i tuče“, *Obzor*, 1. listopada 1931.; „Oproštaj sa gospođom Kr. Namjesnika Vjerom Perović“, *NN*, 18. prosinca 1934.;

Kostrenčićevo i Ružićevo djelovanje možemo promatrati kao doba ograničene transformacije vlasti, a djelovanje vršitelja dužnosti bana Stanoja Mihaldžića kao razdoblje održavanja banovine.

Razdoblje banovanja Josipa Šilovića (studeni 1929. – siječanj 1931.) doista je **formativno razdoblje** Savske banovine. Ono započinje u šestosiječanjskoj diktaturi, u doba u kojem se režim zanosio da može bez političkih stranaka, a uz veću djelatnost i zalaganje egzekutive, stvoriti jedinstvenu jugoslavensku naciju i modernu državu. Sav sustav vlasti, uprave i samouprave upregnut je ka realizaciji ciljeva koje je režim određivao. To je razdoblje stvaranja novih vlasti u čitavoj državi, ali i transformacije postojećih ka ostvarenju spomenutih ciljeva (što je vidljivo iz ZUU-a, ZNPK-a, ZBU-a, itd.). U odnosu na ranija razdoblja, pritisnuti jakim nadzorom i velikim kaznama, među upravnim organima dolazi do kratkotrajnog povećanja radne etike i smanjenja korupcije.

Banovanje Josipa Šilovića bilo je obilježeno konsolidacijom prilika u banovini te izgradnjom sustava upravljanja. Pri tome mu je najviše pomogao prvi podban Savske banovine Sava Stojanović, postavljen na taj položaj 11. listopada 1929. godine. Kada govorimo o banovima kao produženim rukama središnje državne vlasti, postavlja se pitanje slobode njihova rada. Sam je Šilović politički oportunist, koji je još za Austro-Ugarske Monarhije promijenio više stranaka u kojima je djelovao, stoga je razumljivo da se priklonio i diktaturi. Ipak, on je bio jedan od rijetkih banova koji je iskazivao planove da Savska banovina na početku svog života provodi samostalnije svoju politiku, osobito socijalnu, a djelomično i prosvjetnu te gospodarsku. Na pitanje novinara koje bi reforme prema njegovom mišljenju prvenstveno trebalo provesti u Savskoj banovini, početkom 1930. ban Šilović je naglasio „da se njegov glavni rad svodi na unutrašnju kolonizaciju i pošumljavanje krša“.[709] Doista, Josip Šilović je bio jedan od najvećih pristalica unutrašnje kolonizacije države i zadržavanja pučanstva od ideje trajnog odlaska u prekooceanske zemlje. U tu svrhu za Šilovićeva banovanja osnovan je i poseban fond za unutrašnju kolonizaciju u Savskoj banovini, koji je bio pod direktnim nadzorom bana, a koji je trebao osiguravati kolonistima iz pasivnih u one prirodno „aktivnije“, tj. poljoprivredno rodnije krajeve, zajmove za preseljenje, nabavku stoke i materijala te im osigurati dovod pitke vode i suzbiti mogućnost zaraze. Ova ustanova se trebala financirati iz banovinskih sredstava, uz određene državne dotacije.[710]

Afirmativnim razdobljem ili dobom učvršćivanja možemo nazvati doba u kojem je ban Savske banovine bio Ivo Perović (siječanj 1931. – studeni 1934.). U to vrijeme vlast se

[709] „Boravak savskog bana u Beogradu“, *Obzor*, 21. veljače 1930.
[710] „Unutrašnja kolonizacija u Savskoj banovini“, *Obzor*, 1. rujna 1930.

učvršćuje i stabilizira te suočava sa nekim starim i novim političkim, gospodarskim i općenitim društvenim problemima. Režim u ovo doba shvaća da sama uprava ne može mobilizirati građane na aktivnu izgradnju države pa koncem 1931. prelazi na pseudoparlamentarni režim. Na samom kraju 1931. i početkom 1932. režim je krenuo stvarati i vlastitu političku stranku, koju proglašava okupljalištem svih pozitivnih elemenata u državi, zabranjujući i dalje svu djelatnost oporbe. Unatoč raznim, prvenstveno gospodarskim problemima u koje država zapada u ovo doba, vlast se održava, a u nekim poljima i nastavlja svoju djelatnost izgradnje sustava upravljanja u državi (npr. donošenje Ustava 1931. te prvih jedinstvenih zakona o samoupravama; Zakona o općinama 1933. i Zakona o gradskim općinama 1934.). Od 1929. događa se konstantno povećavanje poslovnog djelokruga organa vlasti na terenu, a s druge strane, zbog posljedica gospodarske krize, u ovo doba dolazi do redukcije nekih upravnih ureda (npr. okružnih inspektorata), smanjenja broja službenika u drugima te općenitog smanjenja primanja svih državnih i samoupravnih službenika. Upravni i samoupravni organi radi pritisaka gospodarske krize i jakog pritiska vrha države na vlastito djelovanje ne uspijevaju razviti svoj rad u pozitivnom smjeru, tim više jer se uočilo kako su od pojave velike gospodarske krize i sve skloniji korupciji.

Ivo Perović je bio dokazani upravni stručnjak, koji se kao dugogodišnji Veliki župan Splitske oblasti, a od 1929. pa do 1931. i prvi pomoćnik ministra unutrašnjih poslova dokazao kao vrlo vrijedan upravni stručnjak. Nakon postavljanja za bana Perović je propagandno opisivan kao „neumorni, nesebični i savjesni radnik za dobro Kralja, otadžbine i naroda“.[711] U njegovo doba možemo uočiti i odstupanje od modela u kojem podban agilniji u upravljanju banskom upravom, dok se ban posvećuje svojim reprezentativnim funkcijama ili političkim zadaćama. Dok se njegov podban Stevan Hadži iscrpljivao u poslovima organizacije i predsjedavanja mnogobrojnim sportskim udrugama u državi, kojima je bio na čelu, sam ban Perović se posvetio neposrednom upravljanju banovinom. Doista, Ivo Perović vjerojatno se može uzeti kao ogledni primjerak kakvog službenika je Kraljevina Jugoslavija željela. Pouzdan, marljiv, odan, samozatajan, pun volje za rad i propagiranje ideja koje oni žele.[712]

Usprkos spominjanju njegove krutosti, suvremenici su ocjenjivali kako Perović nije štedio sebe pri radu u zagrebačkoj banskoj upravi, ali i u upoznavanju s problemima pojedinih

[711] Usp. „Dr. Ivan Perović“, *Policija*, vol. XXI., br. 19-20, Beograd, 1934., 910-911. te *Kalendar 'Narodnih novina': Dnevnika i službenog lista Kr. banske uprave Savske banovine za godinu 1933.*, Zagreb, 1932., 35-36.
[712] Unatoč pretrpanom rasporedu, navodno je gotovo svakodnevno primao deputacije građana svoje banovine, ne samo utorkom i petkom koji su bili određeni kao dani za te prigode. „Privredni preporod Savske banovine“, *NN*, 25. ožujka 1932.

krajeva, hvaleći osim velike volje i njegove sposobnosti.[713] U njegove je vrijeme Savska banovina doista profunkcionirala kako treba, a sam je Perović koristio *hands-on* pristup, u kojem se sam aktivno miješao u odlučivanje na svim razinama. Osim toga, Perović je doista vjerovao u jugoslavensko nacionalno i državno jedinstvo – do te mjere ga je zastupao da su njega neki doživljavali kao „pansrba".[714]

Unatoč svim za režim poželjnim osobinama, vladajući državni vrh je budno kontrolirao Perovićevu djelatnost, ne dopuštajući da previše koristi svoje prerogative i moć bana. U konačnici, ovo je bila jedna od važnijih odlika odnosa režimskog vrha prema svim banovima, bar onima Savske banovine.[715] Primjera radi, za Perovićeva je tajnika postavljen odlukom državnog vrha Teodor Vojnović, koji je bio osobni tajnik i banu Šiloviću. Isti je Vojnović, osim špijuniranja banova s mjesta njihova tajnika, bio voditelj Odjela za državnu zaštitu u banskoj upravi, što je pozicija s koje je mogao biti ne samo u konstantnoj vezi sa svim događanjima na terenu banovine i MUP-om, nego je mogao koristiti velike diskrecijske moći koje je država preko navedenog odjela imala za samozaštitu.[716] Loš odnos režimskog državnog vrha prema poziciji bana vidljiv je upravo na primjeru Perovića i vremena oko ubojstva kralja Aleksandra. Unatoč tome što je Perović očigledno bio vrlo popularan kod kralja Aleksandra, ministri i drugi ljudi iz vladareve okolice nisu dijelili to mišljenje. Tako se Perović u doba atentata na kralja Aleksandra, našao sam.[717] Ipak, na iznenađenje mnogih, kralj Aleksandar mu je u svojoj oporuci ostavio najvišu poziciju u državi, tj. mjesto jednoga od trojice namjesnika koji su trebali upravljati državom sve do punoljetnosti Petra II.

Doba banovanja Marka Kostrenčića (prosinac 1934. – travanj 1936.) i Viktora Ružića (travanj 1936. – kolovoz 1938.) možemo nazvati **razdobljem ograničene transformacije**. U njemu dolazi do novih promjena na državnoj razini nakon atentata na kralja Aleksandra. Dok Bogoljub Jevtić samo najavljuje s promjenom kursa u državi, njegov nasljednik na premijerskoj stolici Milan Stojadinović započinje svoj mandat liberalizacijom, koja se prvenstveno očitovala u ponešto ograničenijoj primjeni strogih zakona iz doba diktature. S ubijenog kralja Aleksandra njegova vlast je prešla u ruke tročlanog Namjesništva, a ojačao je položaj vlada u kojima su, osim najjače figure, premijera Milana Stojadinovića, sjedili

[713] Hanibal CAPPONI, „Ovogodišnji rad banskog vijeća", *Novi List*, 16. veljače 1934.
[714] *Yugoslavia Political Diaries*, vol. II. (1927-1937), Oxford, 1997., 549, 765.
[715] I banovi drugih banovina su u komunikaciji s državnim vrhom doživljavali ponižavanja i oštre tonove. Npr. MILOSAVLJEVIĆ, *Memoari*, vol. II., 102-103.
[716] MEŠTROVIĆ, *Uspomene*, 193.
[717] Ne znajući za kraljevu, oporuku navodno se žalio Ivanu Meštroviću kako ga središnja državna vlast ograničavaju u radu te kako je odmah po kraljevu odlasku na put u Francusku ministar pravde Božidar Maksimović zatražio njegovo razrješenje s pozicije bana. Perović je Meštroviću pesimistično rekao: „Bacit će oni mene negdje u provinciju za činovnika". *Isto*, 237.

predstavnici Slovenaca (Antun Korošec) i bosanskohercegovačkih Muslimana (Mehmed Spaho). Liberalniji stav središnjih državnih vlasti, makar ne i potpuno napuštanje šestosiječanjskog okvira rada, prelilo se s vrha države i na niže razine, pa u ovom razdoblju dolazi prvo do obnove, zatim učvršćivanja, a na kraju i daljnjeg razvijanja rada oporbenih stranaka, koje sada izlaze iz ilegale i slobodnije djeluju. U ovo doba dolazi do priznavanja „Hrvatskog pitanja", tj. podređenog hrvatskog političkog, ekonomskog i općeg društvenog položaja u Kraljevini Jugoslaviji, makar je isti problem Stojadinović nastojao nadići, a ne riješiti putem pregovora s predstavnicima hrvatskog naroda. Oporba, u hrvatskim krajevima predvođena HSS-om, koji postaje opće narodni pokret i jedina stranka koja se aktivno bori za proširenje prava građana, želi povratiti samoupravama njihove prave kompetencije, odvojiti ih od državnih vlasti te raditi da i jedinice državne uprave shvate da moraju raditi s narodom i za njega, a ne protiv njegovih želja. Upravni organi u ovo, kao i prijašnje doba, sve su više izvrgnuti političkim pritiscima režimskih stranačkih prvaka, ali i državnog vrha te skloni korupciji. S druge strane, HSS na razne načine, npr. preko jedinica lokalne samouprave koje kontrolira, pruža pasivni otpor svim državnim tijelima i njihovim naporima.

Imenovanje na mjesto bana Marka Kostrenčića i Viktora Ružića možda je za neke bilo iznenađenje, pogotovo jer niti jedan niti drugi u trenutku postavljanja nisu bili članovi režimskih stranaka (JNS, odnosno JRZ). Obojica su bili osobe od vladina povjerenja, koji su trebali stabilizirati situaciju u dobu poslije atentata na kralja Aleksandra, kada je unutardržavna politika napravila svoj zaokret.[718] Ograničenost transformacije sustava vidljiva je i na primjeru podbanova, jer je za Kostrenčića tu funkciju obavljao i dalje Stevan Hadži, da bi dolaskom Ružića bio postavljen i novi podban – dotadašnji zloglasni Upravitelj zagrebačke policije Stanoje Mihaldžić.[719]

U svomu djelovanju i nastupu Kostrenčić je navodno bio miran, staložen i korektan. Kao pravni stručnjak pokazao je puno razumijevanja za organizaciju poslova banovine, ali mu je nekako nedostajalo radnog zanosa njegova prethodnika. Mađarski konzul u Zagrebu György Szabó je za Kostrenčića zapisao da „odaje dojam mirnog, pitomog čovjeka, kome su Srbi namijenili upravo tu ulogu kako bi se režim u očima Hrvata dojmio bolje nego što

[718] Iako su o takvom okruženju neki najavljivali politiku kompromisa, za koju je Kostrenčić kao umjerena osoba bio dobar, drugi su upravo u imenovanju Kostrenčića vidjeli „demanti, koji je svaki razumio" ikakva popuštanja. „Novi ban Savske banovine je čovjek, koji ne dopušta nikakve sumnje u pogledu jugoslavenske linije i koji će čvrsto nastaviti politiku svoga predšasnika, sadašnjeg kr. namjesnika dra. Perovića". „Političko značenje postavljanja g. dra. M. Kostrenčića za bana Savske banovine", *Novi List*, 3. siječnja 1935.

[719] Zbog zvjerskih mučenja i čestih sumnjivih smrti uhapšenika pri Upravi policije u Zagrebu Vladko Maček je samo mjesec dana prije promaknuća Mihaldžića na mjesto podbana (7. ožujka 1936.) uputio otvoreno pismo tadašnjem ministru unutrašnjih poslova Antunu Koroščcu. Za sadržaj pisma vidi: *Vođa govori: Ličnost, izjave, govori i politički rad vođe Hrvata Dra. Vladka Mačka* [ur. Mirko Glojnarić], Zagreb, 1936., 301-307.

zapravo jeste“.[720] Kostrenčićevo banovanje obilježilo je prelazak s politike čvrste ruke režima prema politici popuštanja i razumijevanja. Vjerojatno je zato zadržan i od strane premijera Stojadinovića, makar je postavljen na samom početku kratkotrajnog premijerskog mandata Bogoljuba Jevtića.[721]

Postavljanjem na čelo Savske banovine Viktora Ružića 1936. režim je nastojao još više umrtviti oštricu političkog otpora u naelektriziranoj atmosferi te banovine, gdje je otpor režimu mogao poprimiti oblik otvorene bune. Režim se s pravom nadao kako će oporba Ružiću moći naći malo zamjerki, jer je on bio bogati i ugledni odvjetnik, iz stare riječke obitelji, aktivni katolik te zet čuvene spisateljice Ivane Brlić-Mažuranić. Inzistirajući na vlastitom politički neutralnom statusu i pomirljivosti Ružić je „uživao u određenoj mjeri poštovanje u Hrvatskoj, makar je bio predstavnik vlade“.[722] Čak je i prema režimu i njegovim „ljudima“ vrlo kritični Rudolf Horvat zapisao kako je Viktor Ružić „po naravi svojoj bio ljubezan i susretljiv, pa nije dozvoljavao, da se hrvatskom narodu čine nepravde i nasilja. Naskoro su Hrvati primijetili, da u novom banu imaju svojega zaštitnika, samo što ni on nije kao ban imao dovoljno moći. Naročito nije imao vlasti nad oružnicima [žandarima]“.[723] U pokušaju stvaranja pozitivne atmosfere, Ružić je prepustio kontrolu nad banskom upravom podbanu Mihaldžiću. Na poziv državnog vrha, osobito na početku svog mandata, posvetio se više nastojanju da približi glavnu oporbenu stranku (HSS) režimu. Često je državni vrh (premijer Stojadinović, glavni namjesnik knez Pavle) komunicirao s vodstvom HSS-a (npr. samim Mačekom) upravo preko Ružića, koji bi dogovarao njihove međusobne sastanke.[724] Ovo se, naravno, nije sviđalo pristalicama tvrde linije u redovima režima pa su državnom vrhu često dolazile pritužbe na njegov rad i držanje.[725] U konačnici zbog pretjerane popustljivosti je na kraju i smijenjen.[726]

---

[720] ZELMANOVIĆ, „Nepoznati dokumenti Horthyjeva konzulata u Zagrebu (7)“, 67.; Sam Kostrenčić zapisao je kako je postavljen zaslugom tada novoga premijera Bogoljuba Jevtića, koji se u prosincu 1934. „obratio na mene kao «dobrog Jugoslavena» s ponudom, da se primim položaja bana Savske banovine, najizloženije i najnemirnije od njih devet. Točno sam znao koliku odgovornost preuzimam, na kakav teški i nezahvalni posao idem, ali sam na kraju, bez iluzija, a smijem reći i častoljublja, i opet mislio da se u času opće zbunjenosti [nakon atentata na kralja Aleksandra – op. SG] toj dužnosti «na mrtvoj straži» ne mogu i ne smijem oteti“. KOSTRENČIĆ, „Od Habsburške monarhije do socijalističke Jugoslavije“, 69.

[721] Na ruku Kostrenčiću išlo je i to što se kao prvi među banovima po Stojadinovićevom postavljanju na čelo vlade pojavio u Beogradu. Tamo je odmah zadobio povjerenje jer je novom premijeru izjavio kako je „obrazovanje vlade g. Stojadinovića naišlo na najbolji prijem kod većine stanovništva Savske banovine, a naročito u najširim građanskim redovima“. „Ban g. dr. Kostrenčić u Beogradu“, *NN*, 27. lipnja 1935.

[722] *Yugoslavia Political Diaries*, vol. III., 27.

[723] Rudolf HORVAT, *Hrvatska na mučilištu*, Zagreb, 1992., 566.

[724] BOBAN, *Maček i politika HSS-a*, vol. I., 194, 197, 201.

[725] Izvještaj nepoznatog autora (bliskog JRZ), koji je bio upućen ministru unutrašnjih poslova u kolovozu 1936., dakle samo nekoliko mjeseci po dolasku Ružića na čelo banovine, jasno kritizira Ružićev pomirljiv stil. Anonimni izvjestitelj uočio je kako je on od svog dolaska na bansku stolicu „živahno pazi, da se apsolutno ničim ne zameri Mačeku niti pak njegovoj najbližoj okolini a to uspešno prenosi i na celu banovinu. On u svakoj prilici

Zadnje razdoblje postojanja Savske banovine možemo nazvati **razdobljem održavanja**. To je doba u kojem ona nema bana, nego njega zamjenjuje podban Stanoje Mihaldžić (kolovoz 1938. – kolovoz 1939.). Zašto Stojadinovićeva i Cvetkovićeva vlada nakon smjene Ružića nisu postavile nikoga na čelo Savske banovine? Vjerojatno jer same nisu imale jasno razvijenu političku strategiju u istoj banovini, kao ni dobrih kandidata za tu funkciju. Stoga je Savskom banovinom gotovo točno godinu dana provizorno upravljao Mihaldžić kao podban.

S jedne strane oporba je razdoblje shvatila kao doba u kojem je mogla još više učvrstiti svoju slobodu i pozicije, dok Stojadinovićeva vlada propagira novu stabilizaciju države, osobito oko izbora za Narodnu skupštinu u prosincu 1938. godine. Ipak, kako su se ti izbori bližili, situacija u državi se nacionalno i politički opet polarizirala. U izborno vrijeme postaje očigledno da su Stojadinovićevi uzori nacizam i fašizam, a metode političke borbe nedemokratske, dok s druge strane oporba, predvođena HSS-om, stoji na načelima revizije postojećeg stanja u državi. Nakon izbora dolazi do pada Stojadinovića te dolaska novog premijera Cvetkovića, koji će ubrzo povesti pregovore s HSS-om oko stvaranja hrvatske autonomne jedinice. Na početku ovoga doba Stojadinović i njegov režim nastoje povratiti utjecaj državnog vrha nad upravom, držeći da je njihova popustljivost rezultirala u nedisciplini, ali i prevelikom utjecaju oporbe na njihov rad. U isto doba u hrvatskim krajevima HSS također vrši pritisak na upravu, pa čak želi osigurati da im državni i samoupravni službenici pruže glasačku potporu na nadolazećim izborima. Nakon izbora, a pogotovo pada Stojadinovića vidi se kako uprava u Savskoj banovini samo rješava tekuće poslove, i sama u iščekivanju budućeg sporazuma te transformacije koja je nakon njegova sklapanja trebala nastupiti u novostvorenoj Banovini Hrvatskoj.

---

i zgodi izlazi im u susret i vrlo rado prima i prihvaća i izvršava njihove molbe, žalbe i želje. Maček, odnosno njegove kancelarije ume češće da nešto traži od bana, odnosno banovine i uvek se ti zahtevi svršavaju najpre najuspešnije. [...] Banu Ružiću je uspelo vaspostaviti – oživeti veze sa Mačekom vrlo lako i vrlo glatko jer su oni stari politički znanci i on prema svojim izjavama tvrdo veruje da je time i takvim radom doprineo državnim i narodnim interesima a i samoj vladi g. dr. Stojadinovića. Pristalice JRZ su neobično nezadovoljne njegovim radom koji je direktno uperen protiv njihovih interesa i koji baš pristalice JRZ ne samo što ne trpi već ih i proganja tako da podban [Stanoje Mihaldžić] ima pune ruke posla da ove odnose normalizira i lokalizuje ovakve radnje bana Ružića koji je u ovome svome držanju posve nerazumljiv. Mnogi pristaše JRZ vele da je za njih bio puno pristupačniji i elastičniji raniji ban Kostrenčić kod koga se nešto dalo i svršiti i uraditi da dok se kod Ružića ne može ništa da uradi ne za napredak JRZ već niti za njenu skromnu egzistenciju i život. Oni se čude ovakvom nastupu Ružića i žaliće se i samom Stojadinoviću a već su nebrojeno puta žalili se poslanicima i senatorima savske banovine koji se nalaze bez malo u istoj situaciji kao i naše organizacije kako u Zagrebu tako u čitavoj savskoj banovini“. Anonimni „Izveštaj iz Zagreba za august 1936. god.“ PAM, OAK, kutija 3.

[726] Pismo premijera Milana Stojadinovića banu SB Viktoru Ružiću od 24. kolovoza 1938. AJ, 37-50-314.

IV. 4. 2. Počeci djelovanja Kraljevske banske uprave Savske banovine

Dana 9. listopada objavljena su imena prvih banova u državi. Gledajući ukaze o postavljanju banova, potpisane od kralja Aleksandra, uočava se kako je dio pojedinaca postavljenih na čela banovina sa srpskom većinom pripadao radikalnoj stranci u parlamentarnom razdoblju funkcioniranja Kraljevine SHS (banovi Dunavske banovine Daka Popović, Vardarske Žika Lazić, Drinske Velja Popović te Moravske Đorđe Nestorović), dok su još dvojica bili vojna lica, također bliska prijašnjem državnom vrhu, ali i dvoru (banovi Vrbaske Svetislav Milosavljević te Zetske banovine Krsta Smiljanić). U Dravskoj banovini, zbog podrške Slovenske ljudske stranke i Antuna Korošca diktatorskom režimu, na čelo banske uprave je postavljen jedan od prvaka te formalno također raspuštene stranke, Dušan Sernec. U Primorskoj i Savskoj banovini postavljena su više-manje nepolitična lica. Dotadašnji splitski gradonačelnik Ivo Tartaglia u Splitu bio je izvan stranaka, makar je još sredinom 1920-ih bio blizak DS-u.[727] Za bana Savske banovine postavljen Josip Šilović, sveučilišni profesor prava, čiji je zadnji jači politički angažman bio još vezan uz Hrvatski sabor i 1918. godinu. Sa 71 godini života, Šilović je definitivno bio najstariji ban u Jugoslaviji, 28 godina stariji od Velje Popovića kao najmlađeg bana.[728]

Proklamiranjem nove upravne podjele postavilo se pitanje u kojem će se roku izvršiti likvidacija poslovanja dotadašnjih oblasnih upravnih i samoupravnih vlasti te kada će doista banske uprave početi djelovati. Središnja državna vlast nastojala požuriti formiranje banskih uprava, možda iz želje da pokaže kako je njena svrsishodna reforma brzo i lako izvediva. MUP je 1. studenog 1929. naredio svim velikim županima da sa povjerenim kadrom krenu sređivati zaključno poslovanje svojih upravnih jedinica do 10. studenog, jer je već dan poslije toga određen za početak funkcioniranja banovinskih uprava. Oblasne samouprave trebale su biti likvidirane do 15. studenog 1929. godine.[729] Područno službeništvo pozivalo se da od 11. studenog dopise šalje na banovinske uprave, a dotadašnje oblasti da se nazivaju „županije u likvidaciji“. Poslovi koje je MUP još postavio pred oblasti u likvidaciji bili su da novoj banskoj upravi dostave na rješavanje sve do 11. studenog 1929. pristigle, a neriješene spise, kao i one upućene prije tog datuma, a morale su obaviti i fizički prijenos kancelarijskog materijala te namještaja na banske uprave. Time je došlo do ukidanja oblasnih središta te se u Savskoj banovini sve prebacilo u Zagreb.

[727] Za više o Ivi Tartagliji (makar malo o njegovom banovanju) vidi: Norka MACHIEDO-MLADINIĆ, *Životni put Ive Taraglie*, Split, 2001.
[728] „Postavljanje novih banova“, *Obzor*, 10. listopada 1929.
[729] „Likvidacija županije i oblasne samouprave“, *Obzor*, 4. studenog 1929.

S druge strane i banovi i njihovi pomoćnici trebali su se pobrinuti da banske uprave doista profunkcioniraju 11. studenog i to pregledom i određivanjem prostorija za smještaj uprave. U pogledu osoblja potrebnog za pravilno funkcioniranje banske uprave, banovi su se trebali poslužiti dotadašnjim kadrom zaposlenih u oblasnim upravama i samoupravama, a po potrebi ministri su im mogli povjeriti i neke službenike zaposlene direktno u ministarstvima.[730] Od dodijeljenog im osoblja morali su formirati „odjeljenja, odsjeke i referate“, kao i organizirati pisarničku službu. Nadalje, službenici su morali pripremiti registre i knjige protokola, kako bi se mogli efektivno zaprimati i rješavati spisi te općenito učiniti sve što je potrebno kako bi banska uprava mogla od prvoga dana pravilno funkcionirati.[731] Likvidacija Zagrebačke oblasti provedena je većinom do subote 9. studenog. Zaključeni su protokoli i posljednji veliki župan Milovan Zoričić još je 10. studenog potpisao zadnje akte. Dana 11. studenog 1929. svi činovnici županije bili su stavljeni Savskoj banovini na raspolaganje. Konačna likvidatura svih zaostalih poslova oblasti trebala se izvršiti do 4. prosinca iste godine. [732]

U ponedjeljak 11. studenog 1929. prvi ban Josip Šilović i podban Sava Stojanović preuzeli su svoje dužnosti te o tome, kao i o danima u tjednu kad primaju stranke i deputacije, obavijestili javnost.[733] U sjedištu nove banske uprave 11. studenog 1929. Šilović je dužnost preuzeo direktno od dotadašnjeg zagrebačkog velikog župana Zoričića, koji je otišao na funkciju predsjednika zagrebačkog Upravnog suda.[734] U devet sati ujutro ban je primio sveukupno činovništvo nove banovine. U ime činovništva podban Stojanović održao je govor u kojem je istakao da je 3. listopada, kao dan kada je država promijenila ime te su stvorene banovine, važan dan u povijesti države te da nakon njega ne smije biti ikakve pristranosti u radu činovništva, budući da ona ide na štetu cjelokupnog naroda.[735] Istoga dana ban je dopisom upozorio sve podređene organe da povjerene im dužnosti moraju vršiti savjesno, marljivo, nepristrano i zakonito, imajući u vidu opće interese. Posebno je zatražio da u komunikaciji sa strankama budu susretljivi i pristojni „čuvajući vazda autoritet vlasti“.[736]

---

[730] § 23. Zakona o banskoj upravi (dalje: ZBU) *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 12.
[731] Dopis MUP-a KJ banu SB Šiloviću od 1. studenog 1929. HDA, SB OO, kutija 16., 17/1929.
[732] „Posljednji dan Zagrebačke županije“, *Obzor*, 9. studenog 1929.; I doista, u točno određenom roku, dva mjeseca od proglašenja ZNPK-a, 4. prosinca 1929., ban Savske banovine Josip Šilović izvijestio je MUP kako je proces likvidacije dotadašnjih oblasnih uprava i samouprava u njegovoj banovini u potpunosti završen. Koncept dopisa bana Šilovića MUP-u KJ od 4. prosinca 1929. HDA, SB OO, kutija 16., 16/1929.
[733] [bez naslova], *NN*, 11. studenog 1929.
[734] „Ukazi“, *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, 7. studenog 1929.
[735] „Dr. Josip Šilović preuzeo danas bansku dužnost“, “, *Obzor*, 11. studenog 1929.
[736] Dopis KBUSB svim odjeljenjima te banske uprave, Upravi policije u Zagrebu, svim predstojnicima gradskih policija, komesarima pogranične policije, kotarskim poglavarima, zadružnim povjerenicima, gradskim

Poslovi likvidacije su se nastavili. Oblasna samouprava zagrebačke oblasti i njen komesar Petar Zrelec konačno su zaključili svoju djelatnost i prebacili poslove na banovinu tek 16. studenog 1929. godine.[737] Proces formiranja odjeljenja i odjeljaka banovinskih uprava nastavio se nakon toga. Prvi banski savjetnici i inspektori, kao najviši upravni činovnici banske uprave, potvrđeni su kraljevim ukazom 16. studenog.[738] Imena prvih načelnika dvaju najvažnija odjeljenja, Općeg (Petar Zrelec) i Upravnog (Stevan Hadži), određena su 13. studenog 1929. godine.[739] Prvi načelnik Odjeljenja za socijalnu politiku i narodno zdravlje Savske banovine, dr. Vladimir Katić, postavljen je 1. prosinca 1929.,[740] dok je načelnik odjeljenja za Obrt, trgovinu i industriju Gustav Huth postavljen je na taj položaj kraljevim ukazom potpisanim tek 5. prosinca 1929. godine.[741] Sredinom studenog izvršena je nominalna preraspodjela svih upravnih službenika bivših oblasnih uprava na nove funkcije unutar sustava banske uprave. Pritom su isti službenici dobili i nove titule (npr. banski odjelni savjetnik, inspektor banske uprave).[742] Preustroj dotadašnjih ureda i razmještaj činovnika po stvaranju banovina nije se mogao obaviti preko noći. Trebalo je vidjeti koliko će činovnika doći iz središta dotadašnjih oblasnih uprava u Zagreb kao sjedište nove administrativne jedinice, u prvom redu Osijeka i Karlovca. Potom je trebalo napraviti njihovu novu podjelu, vodeći računa o potrebama službe. Jedan dio činovništva trebao je ostati i još neko vrijeme tijekom studenog u dotadašnjim oblasnim upravama kako bi pozavršavali poslove te napravili likvidaciju tih ureda.[743] U konačnici KBUSB je preuzela većinu činovnika ugašenih oblasnih uprava sa svog područja, jer su oni i njoj bili važni za brzo i pravilno obavljanje poslova. U službi nisu bili zadržani mahom nestručni službenici bivših oblasti.[744]

Sva odjeljenja i odsjeci trebala su rješavati sve kompleksne poslove prebačene na banovine, ali i nadzirati rad banovini podređenih organa. Na čelu odjeljenja i odjeljaka KBUSB od 1929. do 1939. bili su postavljani režimu lojalni stručnjaci za svako pojedino područje. Tako su u Prosvjetnom odjeljenju mjesta načelnika odjeljenja i šefova odsjeka

---

načelnicima te komesarima oblasne samouprave u Zagrebu, Karlovcu i Osijeku od 11. studenog 1929. HDA, PS, 1595.

[737] „Ban dr. Šilović nastupa svoju dužnost u ponedjeljak“, *Novosti*, 10. studenog 1929.

[738] „Postavljanje banskih savjetnika i inspektora“, *Obzor*, 16. studenog 1929.

[739] „Ukazi“, *NN*, 30. studenog 1929.

[740] „Ukazi“, *NN*, 4. siječnja 1930.

[741] „Ukazi“, *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, 14. prosinca 1929.

[742] Dopis KBUSB OIOG-u od 17. studenog 1929. HDA, PSDS, br. dosjea 303 (Haramičić Ivan); „Ukazi“, *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, 29. studenog 1929.; „Postavljanje banskih savjetnika i inspektora“, *Obzor*, 16. studenog 1929.

[743] „Ban dr. Šilović nastupa svoju dužnost u ponedjeljak“, *Novosti*, 10. studenog 1929.

[744] Samo je kod Osječke oblasti, po njenom rasformiranju u studenom 1929., otpušteno je čak 27 dnevničara i dnevničara-služitelja. Dopis Velikog župana osječke oblasti KBUSB od 10. studenog 1929. HDA, SB OO, kutija 19., 689/1929.

zauzimale osobe poput istaknutog pedagoga Ivana Kasumovića i Milana Fabijanovića ili književnog povjesničara Mihovila Kombola.[745] Prvi viši stručni kadar *Kraljevske banske uprave Savske banovine* i njoj neposredno podređenih institucija činili su doista istaknuti službenici raznih struka, koji su istu djelatnost obavljali i u ranijim razdobljima.[746] Pod šefovima odjeljenja i odjeljaka je opet bilo više nižerangiranih stručnih referenata i ostalih službenika koji su im pomagali u radu.

IV. 4. 3. Banske uprave: Upravne ili upravne i samoupravne jedinice?

Tijekom 1929. državna je vlast izvela mnoge reforme na polju uprave. One su se prvenstveno očitovale u stvaranju banovina, od kojih se krenulo u ovu korjenitiju reformu. Već na samom početku postojanja banovina postavilo se složeno pitanje jesu li one državne jedinice opće uprave ili su istovremeno i lokalna (regionalna) samoupravna tijela. Samoupravne funkcije oblasti, kao što smo vidjeli, kraljevom odlukom početkom diktature nisu u potpunosti ukinute, već je do stvaranja banovina ta moć fokusirana u osobi komesara oblasne samouprave, kojeg je opet potvrđivao vladar. Ustrojem banovina postavilo se pitanje jesu li ovlasti koje su dotad bile razdijeljene na upravna i samoupravna oblasna tijela, tj. koje su imali odvojeno veliki župan i (komesar) oblasne samouprave, a koje su navodno objedinjene netaknute prešle u ruke bana, ostale i dalje odvojene jedne od drugih? Neki pravni stručnjaci, npr. Otmar Pirkmajer ili Stevan Sagadin, smatrali su 1929. kako je banovina isključivo državna upravna ustanova, u kojoj ne može biti drugih poslova osim onih koje je državna vlast dala njoj za obavljanje.[747]

---

[745] Za popis svih šefova odjeljenja i odsjeka banske uprave 1931/1932. vidi dijagram 3. na str. 177.

[746] Npr. Juraj Kučić, koji je 1939. obnašao dužnost voditelja Agrarno-pravnog odsjeka KBUSB je od 1919. do 1920. obnašao dužnost župana Modruško-riječke županije, od 1920. do 1922. je bio narodni poslanik, a nakon toga bio je veliki župan Primorsko-krajiške i Osječke oblasti te inspektor MUP-a. Od rujna 1929. radio je pri KBUSB kao inspektor te banske uprave. I Petar Zrelec, koji je umro u kolovozu 1932., bio je već 1921. župan Bjelovarsko-križevačke županije, dok u rujnu 1928. nakratko postaje i veliki župan Zagrebačke oblasti. Tokom 1929. bio je postavljen za komesara Oblasne samouprave iste oblasti, a poslije stvaranja Savske banovine postaje prvi načelnik njenog Općeg odjeljenja sve do svog umirovljenja u lipnju 1932. godine. Usp. Određenje količine mirovine banskog savjetnika Juraja Kučića od 20. rujna 1940. HDA, PSDS, br. dosjea 280 (Kučić Juraj). te „Petar P. Zrelec“, *NN*, 10. kolovoza 1932.

[747] Već u listopadu 1929. prvi podban Dravske banovine Otmar Pirkmajer je napisao članak, kojeg su prenijele mnoge novine u zemlji. Pirkmajer je navodio kako je „banska uprava a priori čisto državna ustanova, koja ima samo jedan i to državni djelokrug“. Za njega je pravni položaj novoformirane banovine bio sličniji državnoj „materijalnoj ustanovi sa određenim lokalno-teritorijalnim ciljem. Ovo znači, da banovinske poslove ne vrši u prenijetom djelokrugu, nego da ovi poslovi čine supstrakt njegovih primarnih službenih poslova, tako da oni sasvim spajaju sa poslovima opće uprave“. I Stevan Sagadin bio je 1929. mišljenja kako je banska uprava jedinica državne administracije, s određenim elementima preuzetima od samouprava, napominjući kako je „izgradnja banovina kao autonomnih samoupravnih tela, zadatak [...] budućih reformi“. Usp. „Pravni položaj novih banova. Članak dravskog podbana“, *Obzor*, 13. studenog 1929. te „Zakon o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja (Objašnjenja)“, *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. II., Zagreb, 1930., 309.

Ipak, drugi pravni stručnjaci (npr. Ivo Krbek, Milutin Jovanović, Laza Kostić, itd.) imali su drugačije mišljenje, ističući kako banovine imaju više elemenata u kojima se vidi odvojenost njihove upravne i samoupravne vlasti (npr. vlastiti djelokrug, službeništvo i financije). Prva stvar po kojoj bi banovine mogle biti i upravne, ali ujedno i samoupravne jedinice jest njihov poslovni djelokrug. Iako su ZNPK i ZBU kao glavni zakoni po kojima su stvorene banovine bili po pitanju djelokruga vrlo oprezni, te nisu nigdje direktno navodili riječi samouprava, ili čak šire, autonomija, ipak su poslovi vlastitog i prenesenog djelokruga kod banovina bili odvojeni.[748] Općenito gledano, banovina je u pogledu vlastitog djelokruga bila posebno pravno lice te je mogla samostalno sticati prava i preuzimati obaveze, barem formalno nevezano od državne vlasti.[749]

Samoupravni karakter banskih uprava vidljiv je i iz pitanja službenika. Makar je ZBU jasno je definirao kako za poslove iz samoupravnog, banovinskog djelokruga ne mogu postojati odvojena upravna i samoupravna nadleštva, on je jasno razlikovao dvije kategorije djelatnika: *Banske službenike*, kao državne službenike određenih resora, koji su odlukom državnih vlasti (ministara) primljeni u službu i dodijeljeni na rad pojedinoj banovini, te *banovinske službenike*, kao osoblje raznih struka koje je zapošljavala banovina za obavljanje raznih poslova, čije su se plaće isplaćivale iz banovinskog, a ne državnog proračuna.[750] U pogledima prava i obveza banovinski službenici su izjednačeni s državnim službenicima istih struka, zvanja i položaja, samo je nad njima bila banska vlast, a ne državna. Ban je postavljao, raspoređivao i umirovljivao banovinske službenike, ali je njihova radna mjesta trebao odobriti MUP u suglasnosti s MF-om, a po saslušanju mišljenja resornog ministra o potrebi određenih banovinskih službenika.[751] Osim toga, ban je postavljao, premještao i otpuštao niže državne

[748] STIPLOVŠEK, *Banski svet Dravske banovine,* 118.; Ipak, ZBU je poslove vlastitog djelokruga navodio prilično nejasno, kao one koji „se obavljaju u izvršenju banovinskog budžeta“. § 21. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 20.

[749] Ban je upravljao imovinom koju je banovina imala kao vlastito vlasništvo (npr. nekim banovinskim rasadnikom), kao i onu kojom je u ime države upravljala (npr. nekom od zgrada određenih za bansku upravu). Ipak, zakonski su postojala određena ograničenja njegova djelovanja te je npr. bio određeno kako se privredna poduzeća pod upravom ili u vlasništvu banovine moraju voditi tako da njihovi prihodi pokrivaju rashode te čak ostvaruju određeni profit. Usp. § 59-60. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 46.; KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 226. te ALIMPIĆ, „Reorganizacija unutarnje uprave“, 1078-1079.

[750] § 33. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 24.; Makar bi se prema određenoj logici podrazumijevalo da banski (državni) službenici obavljaju poslove isključivo iz prenesenog djelokruga, tzv. banske poslove, a banovinski (samoupravni) službenici samo poslove vlastitog banovinskog samoupravnog djelokruga, zakonski određenim strogim jedinstvom zapravo su i jedni i drugi mogli rješavati oba tipa poslova. Za obavljanje jednog, identičnog posla ban je mogao odrediti i banskog i banovinskog službenika. Strogo određenim poslovnim jedinstvom nastojalo se izbjegavati ponovno stvaranje dvostrukog upravnog kolosijeka koji je postojao u vrijeme oblasnih uprava i samouprava, a na ovaj način su banski i banovinski službenici bili izjednačeni po poslovnoj odgovornosti. KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 224-225.

[751] Dana 5. travnja 1930. ban SB je, na osnovi ZBU-a, propisao *Uredbu o službenim odnosima, ustanovljenju mjesta i prinadležnostima banovinskih službenika Savske banovine*. Sam tekst uredbe je prilično kratak, a njenim § 1. su banovinski službenici u potpunosti izjednačeni po obvezama i pravima s državnim službenicima

službenike (službitelje i zvaničnike) zaposlene na području banovine.[752] I u službeničkim odnosima državna je vlast krnjila prava samouprava. Iako u zakonima nisu postojale prepreke da na čelo nekog odjeljenja banske uprave dođe i samoupravni, banovinski činovnik, u praksi se pokazalo kako je malo banovinskih službenika doseglo mjesta načelnika odsjeka ili odjeljenja banskih uprava.[753] Pogotovo je MUP insistirao da se na najistaknutija mjesta u banskim upravama ne postavljaju službenici za čije plaće nije odgovarala država – jer bi time središnja državna vlast ostala bez mogućnosti materijalnog, tj. egzistencijskog pritiska na njihov rad.[754]

Treći i zadnji važniji element banovinske samouprave bile su odvojene financije. Naime, za obavljanje poslova iz vlastitog djelokruga banovina se morala služiti sredstvima iz vlastitog proračuna, a ne onog državnog. Sastavljanje banovinskog proračuna bilo je ograničeno od strane državnih vlasti, koje su u konačnici uvjetovale stavke i njihove iznose te potvrđivale sve elemente banovinskih prihoda. Odvojenost državnog i banovinskog proračuna vidi se posebno u sustavu dotacija koje je državna vlast uplaćivala iz vlastitog u banovinske proračune, kako bi one mogle obavljati neke poslove prenesenog djelokruga.[755]

Kada uzmemo u obzir postojanje banovine kao posebnog pravne osobe, koje je moglo formalno samostalno na sebe preuzimati pravne i financijske obveze, upravljati vlastitom imovinom, inicirati poslove, zapošljavati ljude i sl. možemo govoriti i o postojanju dva djelokruga koja banska uprava obuhvaća: S države na banovinu prenesenog banskog djelokruga, s kojim paralelno postoji vlastiti, banovinski djelokrug. Zbog velikog i sustavnog zadiranja državne vlasti u samoupravnu komponentu banovina možemo reći kako su posljednje imale neke elemente koje nalazimo kod samouprava, a ne i ureda državnih vlasti. Ipak, za prijelaz prema pravoj samoupravi trebalo je otvoriti mogućnost pristupa građana odlučivanju, tj. slobodnim izborima ostvariti pravu supsidijarnost u radu banovina. Pritom je

---

istovjetnih struka. Gotovo istovjetne su uredbe zajedno sa banom SB još koncem 1929. podnijeli Ministru unutrašnjih poslova i ostali banovi. Ove uredbe su sve više-manje od strane MUP-a izjednačene te u konačnici u svim banovinama objavljene do sredine 1930. godine. Za više vidi: § 31-33. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 23-24. te „Uredba o službenim odnosima, ustanovljenju mjesta i prinadležnostima banovinskih službenika Savske banovine“, *Upravno zakonodavstvo [Themisova izdanja]*, vol. II., Zagreb 1930., 433-440.

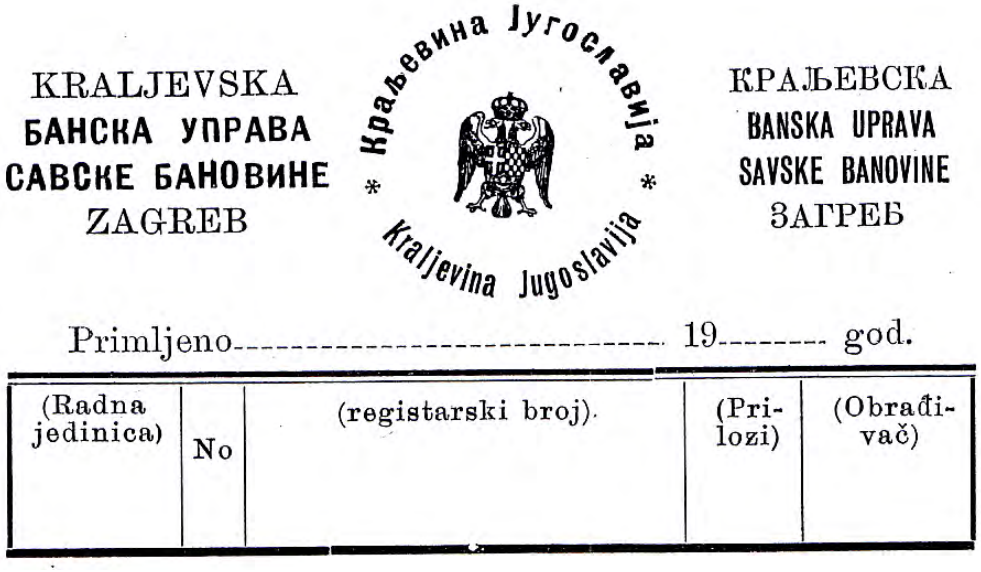
[752] § 35. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 24.

[753] Milutin JOVANOVIĆ, „Da li su banovine samoupravne jedinice“, *Naša samouprava*, god. I., br. 3., 102-104.

[754] U ožujku 1938. MUP je izdao važan raspis u kojem je zatražio od svih banova da odmah maknu s položaja šefova odsjeka upravno-policijskih odjeljenja, općeg i upravnog, sve banovinske činovnike i postave odgovarajuće političko-upravne (državne) činovnike. Naglasili su kako je postavljanje banovinskih činovnika na položaje šefova odsjeka i odjeljenja banskih uprava u suprotnosti sa (nejasnim) formulacijama ZUU-a, jer je MUP tim zakonom vrhovno nadleštvo za unutarnju upravu te da ban ne može postaviti samoupravnog (banovinskog) službenika u pojedino zvanje. „Postavljanje banovinskih činovnika za šefove otseka opšteg i upravnog odeljenja Kraljevskih banskih uprava“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. I., br. 4, 136.

[755] JOVANOVIĆ, „Da li su banovine samoupravne jedinice“, 102-104.

trebalo doći i do jasnijeg razdvajanja njihovih upravnih i samoupravnih poslova, što je trebalo izvršiti i na nižim razinama – u gradskim i seoskim općinama.[756]



Slika 2.: Primjer registarskog žiga KBUSB[757]

U smjeru razvoja samouprava nije išao niti jedan od važnijih zakona koji je od 1929. regulirao status banovina (npr. ZNPK i ZBU). I oni i gotovo svi kasniji državni zakoni sužavali su slobodu autonomnog odlučivanja banske uprave. Već po formiranju banovina javilo se pitanje njihove prave autonomije.

Određenu mogućnost samoupravne moći banovina utvrdio je 1929. ZNPK koji je u § 6. propisivao da su banova rješenja konačna u svim predmetima njegove nadležnosti.[758] Ovo se moglo odnositi na ona riješena koje bi ban donosio kao državni (*banski*) organ, ali i na ona koje bi donosio kao samoupravni (*banovinski*) organ, a pitanje je bilo zahvaća li to samo njegova drugostupanjska ili drugostupanjska i prvostupanjska rješenja (ona koja donosi nakon rješenja nekog drugog organa ili kao prvi organ koji odlučuje o pojedinom predmetu).[759] Bilo je ovo bitno pitanje, jer se smatralo kako se istim člankom ZNPK-a utvrdila decentralizacija i autonomija banovina u rješavanju poslova prebačenih na njih. Kako su banova rješenja definirana kao konačna, po tome se ne bi mogla uložiti žalba nadležnim ministarstvima, kao nad banovinama drugostupanjskom tijelu. U mnogim slučajevima žalbe su ipak ulagane, na što su banske uprave, čvrsto se držeći ne baš preciznog § 6. ZNPK-a, isticale protuzakonitost tog čina, stojeći na načelu vlastite autonomije u donošenju rješenja. S druge strane, mnoga su ministarstva tumačila kako su ona nad banovinama neposredno viši organi i da svojim

[756] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 354.
[757] POUV, *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. IV., Zagreb, 1932., 68.
[758] § 6. ZNPK, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 6.
[759] *Zakon o općem upravnom postupku* [bilješkama popratio Ivo Krbek], 143.

odlukama, na isti način kao u vremenu prije listopada 1929., mogu poništavati sva prvostupanjska rješenja izdana od nižih vlasti, pa tako i banovina.[760] Najglasnija su pritom bila ministarstva socijalne politike i poljoprivrede (kojima su na čelu tada bili Hrvati, Mate Drinković i Oto Frangeš), pozivajući se na obvezno poštivanje sustava dviju instanci, ali i svoje vrhovno pravo nadzora nad nižim organima.[761] Ipak, to nije značilo da ministri mogu poništavati odluke bana, jer su se one, prema zakonu, ionako morale temeljiti na uputama resornih ministarstava, a nadzor ministarstava se mogao sastojati od kontrole da li se te odluke i zakoni provode ili ne. U međuvremenu je MUP stao na stajalište dotičnih ministarstava te je izdao nekoliko raspisa banskim upravama, upozoravajući ih kako se i one trebaju držati sustava dviju instanci u rješavanju te kako njihova prvostupanjska rješenja ne mogu biti konačna, već da nad njime može postojati ministarsko, drugostupanjsko rješenje.[762] Na kraju je ovo pitanje završilo pred Državnim savjetom kao najvišem upravnopravnom sudištu u zemlji.[763]

Državni je savjet u rujnu 1930. svojim rješenjem potvrdio da od proglašenja § 6. ZNPK ne može biti riječi o poništavanju odluka bana od strane ministara.[764] S druge strane, MUP i druga ministarstva i dalje su bila mišljenja da se stranka uvijek može tužiti na prvostupanjsku odluku organa vlasti višem, drugostupanjskom tijelu, pa tako i na odluke bana nadležnom ministru. Na žalost središnjih državnih vlasti, Državni savjet je stao na stajalište da se na odluke bana, bile one prvostupanjske ili drugostupanjske, donijete u rješenjima iz vlastitog ili prenesenog djelokruga, jedino može uputiti žalba na nadležni upravni sud.[765]

Unatoč ovakvom stajanju Državnog savjeta na stranu banovina, samo četrdesetak dana poslije njihove presude, u studenom 1930., proglašen je novi *Zakon o općem upravnom*

---

[760] Milutin JOVANOVIĆ, „Kako usavršiti banovine“, *Naša samouprava*, god. I, br. 5-6, 207-208.

[761] *Isto*. Sustav dviju instanci, utemeljenih prema Zakonu o Državnom savjetu i upravnim sudovima, jamčio je da nad nižim tijelom, koje donese odluku u prvom stupnju, postoji drugostupanjsko tijelo, koje na žalbu fizičke ili pravne osobe, kao i na vlastitu inicijativu, može svojom drugostupanjskom odlukom poništiti prvostupanjsko rješenje. U duhu pojednostavljenja sustav dviju instanci branio je da se na odluku druge (više) instance zainteresirani opet žali njoj nadređenoj razini (trećoj instanci), već je samo dopuštao tužbu na upravna sudišta. Osim toga, sama ministarstva su tvrdila kako državne poslove iz raznih resora prenesene na bana opisuje § 8. ZNPK, dok je već idući članak, na kojeg su se pozivala neka ministarstva u ovom sukobu, govorio da iste poslove ban vrši isključivo pod nadzorom i po uputama resornih ministara. Ministri su tumačili posljednju odredbu kao načelo potpune poslušnosti bana njima samima. § 8-9. ZNPK, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 6-9.

[762] Dopis MUP-a KJ KBUSB od 10. ožujka 1930. HDA, OIOS, kutija 12., 1302/1930.

[763] „Raspis Ministra unutarnjih poslova“, *Policija*, god. XVII., br. 5-6., Beograd, 1930., 274-275.

[764] Za više o pitanju konačnog odlučivanja banova vidi: Milutin JOVANOVIĆ, „Kako usavršiti banovine“, *Naša samouprava*, god. I, br. 5-6, 208-209.; JOVANOVIĆ, *Preuređenje banovina*, 15-20.; Komentar Ive Krbeka u: *Zakon o općem upravnom postupku* [bilješkama popratio Ivo Krbek], 141-147.

[765] Od ovoga su postojale samo strogo određene iznimke, kao mogućnost tužbe na rješenje bana direktno Državnom savjetu, koju je mogla uputiti Glavna kontrola, kao vrhovni državni organ koji se brinuo o provjeri zakonitosti i proračunskih mogućnosti pojedinih rješenja. A. DAVINIĆ, „Protiv konačnih rešenja bana tužba se podnosi upravnom sudu“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, god. XXI., knj. XXII, br. 1, Beograd, 1931., 65-69.

postupku (dalje: ZOUP). Njegov je § 114. jasno navodio: „Protiv prvostepene odluke stranka ima pravo žalbe, samo na jednu, neposrednu višu vlast. Ovo važi i za slučaj kad ban donosi prvostepene odluke po poslovima banskim kao i po poslovima banovinskim“.[766] Time je uvođenjem novog zakona, državna vlast banovima jasno i konačno oduzela pravo samostalnog rješavanja predmeta, a preko toga i autonomnog odlučivanja.

Osim toga makar su pravni stručnjaci držali kako središnja državna vlast može na banovine prenijeti gotovo sve poslove iz svih resora opće uprave, tj. one koji se ne odnose na sudove, vojsku, državne financije i državna poduzeća, ipak je ona čvrsto stajala na pozicijama otpora ikakvoj daljnjoj decentralizaciji od one zakonski utemeljene 1929. stvaranjem banovina.[767]

Vladajući režim je tako jasno potkopavao ono za što se javno zalagao. Makar se početkom diktature dosta govorilo o dekoncentraciji poslova i decentralizaciji, što se osobito isticalo pri stvaranju banovina kao novih upravnih jedinica, režim je zakonima, uredbama i naredbama zauzeo stajalište – državnog centralizma. Osim toga, vrhovna državna vlast je pokazala kako izjednačuje banovinske i banske poslove (te tako zapravo ne priznaje banovine kao samoupravne jedinice). S vremenom su postala još očitija česta direktna uključivanja ministarstava u načine na koji se rješavaju predmeti u hijerarhijski nižim nadleštvima (općinama, kotarima, banovinama), utvrđujući time pravo izravnog odlučivanja. Doista, protupravna miješanja ministarstva u rad nižih organa bila su česta u praksi, čime je uprava postajala centraliziranija, a ne decentraliziranija, te skuplja, a ne jeftinija. U konačnici središnja državna vlast je banske uprave tretirala isključivo kao „ekspoziture državne vlasti“.[768]

Svetozar Pribićević smatrao je da se u slučaju banovina ne može ni govoriti o nekom sustavu decentralizacije, jer bi ona u svojoj osnovi mogla egzistirati samo tamo gdje su organi koji vrše samoupravnu vlast izabrani od naroda, a s druge strane njihova bi rješenja trebala biti konačna i neovisna o državnim vlastima. Doista, banske uprave je cijelog njihova

---

[766] § 114. Zakona o općem upravnom postupku. *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], knj. III., 67.
[767] JOVANOVIĆ, *Preuređenje banovina*, 38.
[768] Milutin JOVANOVIĆ, „Kako usavršiti banovine“, *Naša samouprava*, god. I, br. 5-6, 211.; Jedan novinski članak iz 1932. prilično je oprezno izrazio kritiku ovakvog sustava: „Što zakon od 3. X. 1929. o nazivu i podeli kraljevine na upravna područja nije do kraja proveo princip upravne dekoncentracije krivnja je na izostaloj njegovoj potpunoj primjeni, a to stoga, što birokracija, držeći se tvrdo svojih ranijih kompetencija, raznim načinima išla za tim, da se u praksi omete provođenje pomenutog principa. Time je kompetencija banova bila okrnjena, a podržavana je mnoga stara metoda, koja nije bila u duhu dekoncentracije. Kraljevska vlast sad radi na tome da bi u svim zakonima došle do izražaja posljedice konsekventno provadjanog principa dekoncentracije u duhu zakona od 3. X. 1929. i ustava od 3. IX. 1931. Banovima će se dodijeliti još veća vlasti i banske će uprave preuzeti još i mnoge druge poslove koje su do sada ministarstva zadržavala za sebe“. „Političke slobode (II.)“, *NN*, 17. kolovoza 1932.

postojanja opterećivala niska razina mogućnosti samostalnog odlučivanja i stručnog razvijanja njenih upravnih organa, kao i pristupa građana odlučivanju. Pribićević je realno ocijenio kako ni o dekoncentraciji ne može biti riječi „jer svaki resorni ministar može rešenja ove karikature od bana, koju je ustanovila upravna reforma diktature, kasirati, pa čak i reformirati, da ne govorimo o tom, da banovi moraju donositi svoja rešenja prema uputstvima odnosnih ministara“.[769] Osim toga, zaključio je kako o samoupravi ne može ni govoriti „tamo gde na čelu samouprave stoji organ, imenovan od državne vlasti [tj. ban], ako je on ujedno na čelu državne uprave i nema nikakve odgovornosti prema samoupravnim telima“.[770] U stvaranju banovina Pribićević je vidio „kulminaciju centralizma u našoj zemlji, koji nikada dotle nije bio ni tako jak, ni tako krut“.[771] Identičnog je mišljenja bio i Seton-Watson, koji je istakao kako stvaranje banovina nije bilo čin devolucije i decentralizacije, kako je to režim propagirao. Naprotiv, ocijenio je kako ZNPK nije smanjio moć središnje državne vlasti ni za jedno slovo te kako su novim sustavom samo naglašene centralističke tendencije, prema kojima se u banovinama ne može dogoditi ništa bez privole ministara, a zapravo volje samog premijera ili kralja.[772]

Kritikom banskih uprava bavio se i jedan od ministara koji su sudjelovali u radu vlade koja je provela novu administrativnu podjelu države 1929. te odredila prava i dužnosti banovina. Oto Frangeš, bivši ministar poljoprivrede, koji je aktivno sudjelovao u procesu derogiranja samoupravne moći, dao je zanimljiv uvid u međuodnos središnjih državnih vlasti i banovina. On je 1937. potvrdio kako su banske uprave, iako su prema zakonima donekle bile prilično slobodne u odlučivanju, zapravo od svog početka djelovanja bile podređene volji središnjih državnih vlasti.[773] Iako je samostalnost u rješavanju poslova, povećanje autonomije

[769] *Isto*, 19-20.
[770] PRIBIĆEVIĆ, *Pogledi na stanje u Jugoslaviji*, 20.
[771] *Isto*.
[772] *R. W. Seton-Watson i jugoslaveni*, vol. II., 200.
[773] U počecima svog djelovanja banske uprave bile su „dosta nesigurne u granicama svoga djelokruga, pa su se stalno obraćale na ministarstva za upute. U ministarstvima [...] pojedini referenti i načelnici nisu imali puno povjerenja prema tim novajlijama [tj. banskim upravama], te su po dotadanjoj praksi i dalje neposredno utjecali na odredbe banskih uprava. Ova je praksa u daljnjem tečaju vremena opet postala gotovo u ono opsegu normalna, u kojemu je postojala prije donošenja zakona od 7 XI 1929 o banskoj upravi i mi danas stojimo pred činjenicom da se potonjim zakonom nije uprava pojednostavila, već da je ona postala kompliciranija i skuplja. U svim se resorima premnogi poslovi obavljaju na dva kolosjeka paralelno i istovremeno, a često i protuslovno. Mnoga pitanja prolaze kroz tri instancije [npr. kotar, banovinu, ministarstvo], dok bi dvije bile posvema dovoljne da se predmet ispravno i konačno riješi“. Frangeš je smatrao da se banskim upravama trebaju prije svega osigurati dovoljna i samostalna novčana sredstva te još veći samostalni poslovni djelokrug, kako bi one postale potpuno samostalne u svom radu. Frangeš je zapravo predlagao široku decentranizaciju, kojom bi središnja državna vlast zadržala samo poslove od užeg interesa državne zajednice, poput dvora i državne uprave, vojske, vanjskih poslova, financija te prometa. Istodobno bi sva ostala ministarstva izgubila svaku administrativnu vlast te bi zadržala samo zakonodavnu inicijativu i pravo nadzora nad nižim jedinicama u izvršavanju ponekih poslova. Nasuprot tome, banovine bi dobile pravo konačnog odlučivanja u svim autonomnim poslovima, čime je

i poslovnog djelokruga, kao i demokratski nadzor naroda nad samoupravama trebao biti osnovica banovinske autonomije, što je bilo u suglasnosti i sa Ustavom iz 1931., sve su vlade odbijale osigurati pravu autonomiju, držeći potrebu da banske uprave ostanu slijepi izvršitelji njihove volje. Bez vlastite inicijative banske su uprave, tako i ona Savske banovine, postale produžena ruka svih režima na vlasti u Kraljevini Jugoslaviji od 1929. do 1939. godine.

IV. 4. 4. Uvođenje samouprave u banovine

Formalnu nedoumicu i svađu među pravnim stručnjacima koja je trajala do 1929. do 1931. oko karaktera banske uprave i samouprave, državna je vlast riješila tek donošenjem Ustava 1931. godine. Njime je status banovina kao samouprava ipak dobio ustavnu potvrdu, a same banovine su konačno, jasno i jezgrovito od državne vlasti definirane kao „upravne i samoupravne jedinice".[774] Određena demokratizacija i prelazak na pravu samoupravu u banovinama, najavljena u Ustavu, ipak se nikada nije ostvarila.[775]

Ustav Kraljevine Jugoslavije iz 1931. u glavnim je crtama skicirao kako će izgledati budući samoupravni organi i koje bi bile njihove ovlasti. Prema njemu, u svakoj su se banovini trebala formirati banovinska vijeća i banovinski odbori, oba kao predstavnička tijela građana, s tim da je odbor trebao biti izvršni organ vijeća.[776] Banovinska vijeća trebala su se birati na četverogodišnji mandat „opštim, jednakim, neposrednim glasanjem" prema odredbama posebnog zakona koji je trebao regulirati pitanje uvođenja samouprave u banovine. Vijeće je zatim iz svoje sredine trebalo birati banovinski odbor, nedefiniran po ovlastima i broju članova, „koji je samoupravni izvršni organ u banovini". Vijeća su trebala „uređivati pojedine grane banovinske uprave i života banovinskim uredbama na osnovu ovlašćenja zakona o uređenju banovina ili drugim zakonima. Banovinske uredbe imaju u dotičnoj banovini silu zakona. One ne smeju protivurečiti ni Ustavu ni postojećim zakonima".[777]

---

cjelokupna uprava trebala biti konačno znatno pojednostavljena i jeftinija. FRANGEŠ, *Decentralizacija državne uprave*, 8-15.

[774] § 84. Ustava KJ, *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 12.; Sam kralj Aleksandar dao je izjavu kako je novim državnim ustavom proklamiranim 1931. osigurano „nacionalno jedinstvo i državna cjelina, u decentraliziranoj unitarnoj državi jedan slobodan, ravnopravan i nacionalno nedeljiv narod". Iako je su u Ustav ugrađena mnoga liberalna načela, on je u biti učvršćivao dotadašnji državni kurs i davao potvrdu politici centralizma i unitarizma. DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 64-65.

[775] JOVANOVIĆ, *Preuređenje banovina*, 5.

[776] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 225.

[777] § 88-90. Ustava KJ, *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 12.

Za pripremanje tekstova banovinskih uredbi, koje je morao donijeti banovinsko vijeće, bio je zadužen banovinski odbor. Banovinske uredbe po izglasavanju u vijeću je proglašavao ban, koji je za njihovu objavu trebao zatražiti suglasnost Državnog savjeta.[778] Središnja državna vlast, po tekstu ustava, trebala je brinuti da banovinske samouprave vrše svoje dužnosti u zakonskim okvirima rada te da svojim djelovanjem ne povrjeđuju opće državne interese.[779] Ban je imao moć obustaviti sva rješenje donesena od strane banovinskih skupština i odbora te općinskih i gradskih vijeća i odbora koja bi bila protivna Ustavu, zakonima, uredbama, kao i za režim prikladno nedefiniranim „opštim državnim interesima". Protiv rješenja bana ove su se samoupravne vlasti mogle žaliti Državnom savjetu.

Banovinsko vijeće moglo se kraljevim ukazom u svakom trenutku raspustiti i prije isticanja četverogodišnjeg razdoblja. Za raspisivanje novih izbora bio je potreban prijedlog ministra unutrašnjih poslova upućen vladaru, nakon kojega bi ovaj raspisivao izbore.[780] Banovinsko vijeće trebalo je na svom prvom godišnjem sazivu riješiti pitanje proračuna, koji im je trebao biti podnesen od strane banovinskog odbora.[781] Ipak, ni ovdje banovinska samouprava nije bila autonomna, jer je banovinski proračun trebao prije početka izvršenja još odobriti Ministar financija, a Glavna kontrola, kao drugi organ središnje državne vlasti, ispitivala je tok njegova izvršenja.[782] Uspoređujući prava i obveze samoupravnih banovinskih vijeća i odbora kako su definirani 1931. u Ustavu, s vijećima i odborima oblasti prema Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi iz 1922., možemo reći kako je banovinska samouprava (pogotovo po ovlastima) bila gotovo identična onoj ukinutih oblasti, s dodatnim ograničenjima u svom radu. U oba slučaja državna vlast imala je pravo nadgledati, ali i ograničavati samoupravu u njenom radu. Svaka samostalna mogućnost rada bana ili banovinskog vijeća kao autonomnih organa bila je strogo kontrolirana i ovisna o volji središnjih državnih organa, i to ne preko bilo kakvog zakona, već onog najjačeg – Ustava. Čak i da je banovinska samouprava u obliku u kojem je skicirana u Ustavu zaživjela, režim je zaštitio svoju poziciju, ugrađujući u mnoga zakonodavna rješenja mehanizme kojim je utvrđivao povlašteni položaj središnje državne vlasti u odnosu banovinske samouprave.[783]

I ovako skučena banovinska samouprava bila je od svog početka mrtvo slovo na papiru. Nisu je pratili nikakvi zakoni kojim bi se ona dodatno definirala te stvarno uvela. Središnja državna vlast se početkom 1930-ih zanosila mišlju transformacije tadašnjih *banskih*

[778] § 91. Ustava KJ, *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 12.
[779] § 92. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 12.
[780] § 93. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 12.
[781] § 94. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 12-13.
[782] § 95. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 13.
[783] DAVIES and RILEY, *The Croats under Yugo Slavian Rule*, 13.

vijeća, koja su bila savjetodavna tijela bez pravih funkcija, u koje su ulazili od režima odabrani pojedinci, u *banovinska vijeća*, kao tijela čije bi članove na izborima birali sami građani pojedine banovine i koja bi imala veće mogućnosti rada.[784] Ipak, vladajući su se bojali mogućnosti da banovinska vijeća počnu provoditi neku njima oporbenu politiku. Stoga nikada nisu provedeni izbori za banovinska vijeća.[785]

Državna ja vlast doista tijekom 1930-ih imala određene planove za donošenje zakona kojima se trebala provesti decentralizacija i uvođenje samouprava u banovine. Službeno se naglašavalo kako bi veći značaj trebale dobiti jedinice koje bolje uočavaju narodne potrebe nekog kraja, prvenstveno banovine i kotari, ali i lokalne samouprave (gradovi i seoske općine). Stoga se spominjala realna mogućnost donošenja jednog ili više zakona o banovinskim samoupravama – npr. jednoga koji bi regulirao provođenje dodatne dekoncentracije poslova te drugoga koji bi uveo i definirao pravu banovinsku samoupravu.[786] Reformom se trebao otvoriti put nadzoru građana, preko svojih izabranih predstavnika, nad radom banskih uprava.[787]

Doista, nakon donošenja Ustava 1931., kojim je u osnovnim crtama određena banovinska uprava i samouprava, ali bez određivanja rokova kada će samouprava stupiti na snagu, središnja državna vlast osjećala se dovoljno jakom da počne razmišljati o ograničenoj demokratizaciji. Zakon ili zakoni kojima bi se uredilo formiranje banovinskih samouprava morali su biti pomno razrađeni, kako bi se izbjegle pat pozicije između intencija države, tj. režima i želja banovinskih samouprava, a formulirani tako da ni na koji način ne bi bili ugroženi interesi središnje državne vlasti i njene supremacije nad društvom.[788]

O uvođenju samouprava u banovine, gradove i općine u kuloarima se počelo intenzivnije pričati krajem 1931. godine, kada je novi sustav uprave u diktaturi već bio utvrđen. S jedne strane režim je ovo nastojao pokazati kao nastavak demokratizacije Jugoslavije započete donošenjem Ustava. Ista demokratizacija se navodno trebala očitovati kad su održani izbori za Narodnu skupštinu i Senat, a početkom 1932. konačno je završeno

[784] Stoga je i poznati upravnopravni stručnjak Laza Kostić zaključio kako su banska vijeća „jedna provizorna i prelazna ustanova. Kad se uvede u život puna samouprava banovine, postojaće mesto njih «banovinska veća» sa izabranim članovima i rešavajućim funkcijama“. KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 230. Za više o banskim vijećima vidi poglavlje IV. 6. 2 ovoga rada.
[785] Na žalost mnogi autori koji su se bavili upravnom u međuratnom razdoblju nisu uočili pravne okvire djelovanja banskog vijeća ili kako apsolutno nikada nije došlo do bilo kakvih izbora i njegove preobrazbe u banovinsko vijeće. Npr. BEUC, *Povijest institucija*, 371.; ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava*, 352.
[786] JOVANOVIĆ, *Preuređenje banovina*, 6.
[787] Pitanje kada bi se ovi zakoni mogli donijeti još 1932. je povezivano s donošenjem drugih sličnih zakona o kojima se tada „šuškalo“ u političkim krugovima, npr. zakona o općinama, koji je doista proglašen iduće, 1933. godine. JOVANOVIĆ, „Da li su banovine samoupravne jedinice“, 104.
[788] Milivoj PETROVIĆ, „O samoupravi banovina“, *Policija*, god. XXII., br. 15-16, Beograd, 1935., 741-744.

stvaranje političke stranke, doduše samo one režimske, tj. vladine – JRSD. Toj stranci, koja je nakon godinu dana postojanja promijenila ime u JNS, kralj je dao „monopol političkog života“.[789]

Ovaj prividni kurs postepene demokratizacije Kraljevine Jugoslavije nakon darovanja Ustava 1931. te najavu stabilizacije kroz, između ostalog, i samouprave, oprezno su pozdravile svjetske vlade.[790] Nakon premijera Petra Živkovića, navodno prilično nezainteresiranog za zakonodavno ustavljivanje samouprava, ovim se problemom ozbiljnije počeo baviti Vojislav Marinković za svog kratkog premijerskog mandata.[791] Marinković je u svibnju 1932. na jednoj konferenciji po prvi puta osobno potvrdio da će nakon donošenja jedinstvenog državnog zakona o općinama biti provedeni i općinski izbori. Na istoj konferenciji izjavio je kako je proširenje kompetencije svih samouprava „tendencija vlade, a nadam se, da će ona naići i na potporu narodne skupštine, da se što više agenda prenese na samoupravna tijela. Što će se specijalno prenositi, o tom ćemo imati još teškoća. To će biti sigurno i u samoj vladi i u narodnoj skupštini, a to zato, što je naš narod centralističkog raspoloženja [sic!] i izjašnjava se rado za samouprave u načelu, ali kad se pređe u konkretno izvođenje, odmah se protivio. U predratnoj je Srbiji bilo centralističko uređenje, u Hrvatskoj je bilo centralističko uređenje, u Crnoj Gori i Bosni isto tako. Mi smo prema tome navikli na centralističko uređenje i teško je sprovesti na samouprave. [...] Još 1929. u oktobru bila je tendencija, da se daleko više ode u podvajanju nadležnosti države i banovine, pa se nije moglo“.[792] Ovime vidimo kako Marinkovićevi pogledi na samoupravu u prošlosti uopće nisu odgovarali stvarnosti, dok su po pitanju njene budućnosti bili, sa stajališta supsidijarnosti, prilično pesimistični.[793] Ipak, navodno baš zbog straha od prerane i pretjerane političke liberalizacije države, koju je Marinković najavljivao, kralj Aleksandar ga je smijenio s mjesta

[789] Ona je do 1935. bila jedina dopuštena politička stranka, politička stranka koja je sredstvima iz državnog proračuna organizirala skupove i nastojala se prikazati kao jedinim putom koji građani trebaju slijediti ako doista žele živjeti u nekakvoj idealnoj državi. PRIBIĆEVIĆ, *Diktatura kralja Aleksandra*, 276-277.
[790] „Evolucija unutrašnje politike u Jugoslaviji“, *NN*, 13. svibnja 1932.; „Politička situacija u Jugoslaviji: Veliki američki list New-York Times o Nj. Vel. Kralju i Jugoslaviji“, *NN*, 17. lipnja 1932.; „Unutrašnja politička evolucija Jugoslavije: Francuski publicista o novom političkom životu u Jugoslaviji“, *NN*, 8. listopada 1932.; „Francuz o Jugoslaviji: Predavanje Renea Marchanda u Parizu“, *NN*, 12. siječnja 1933., itd.
[791] On je navodno i doveden na tu funkciju, između ostalog, i jer je u svojim stavovima o državnom uređenju bio ponešto blaži od vojnički krutog prethodnika Petra Živkovića. „Zakon o banskim upravama“, *NN*, 11. svibnja 1932.
[792] „Mala Antanta i naša unutrašnja situacija“, *NN*, 13. svibnja 1932.
[793] Po pitanju samostalnog financiranja Marinković je bio mišljenja da banovine „treba da imaju više svojih sredstava tako, da se odvoji ono, što ide državi, od onoga, što ide samoupravi. U kojoj mjeri ćemo to provesti ovisi od kabineta. Ne može pretsjednik sam to do kraja da provede, a poslije je tu i Narodna skupština“. „Mala Antanta i naša unutrašnja situacija“, *NN*, 13. svibnja 1932.

premijera.[794] Maglovit koncept određenih banovinskih autonomija, makar su ga isticali mnogi političari u nadolazećim godinama, postajao je od vlade do vlade sve zamršeniji i nejasniji.

Marinkovićev nasljednik na mjestu premijera, Milan Srškić, bio je također nominalni zagovornik banovinskih samouprava. On je u obraćanju Narodnoj skupštini u ožujku 1933. ustvrdio kako je uvođenje samouprava u banovine jedan od prioriteta i njegova kabineta, ali da na tome treba pomno raditi i raspravljati ga u okviru vlade prije nego što bude predan u redovnu parlamentarnu proceduru. Glavne smjernice tog zakona, po Srškiću, trebale su ležati u dekoncentraciji vlasti, tj. prebacivanju poslova s centralne državne na banovinske samouprave, ali i osiguravanju samoupravnih financija koje bi pokrile troškove uprave, koja bi morala biti u još neposrednijem dodiru sa potrebama građana. „Rukovodna misao pri ovom radu bit će: dati što savršeniju upravu i banovinsku samoupravu, koja će narodnoj duši biti razumljivija i koju će osjećati kao pravednicu, jer mu je bliža i neposrednija, i pri određivanju mjere za dekoncentraciju vlasti imati jedino u vidu, da nova reforma mora da učvršćuje i čuva unitarnu državu od svih razornih separatističkih nastojanja. Pri tom moramo biti svjesni, da je specijalno našim prilikama kruti i nerazumni centralizam isto tako kao i federacija nesrećan oblik unutrašnjeg uređenja, koji može samo da smeta jačanju unitarne misli državne, koja je osnovna misao Ustava od 3. septembra 1931.“[795]

Povodom najave reorganizacije banovina od strane Srškićeve vlade Ministar unutrašnjih poslova Žika Lazić je na zboru u Kumanovu početkom listopada 1932. ustvrdio kako je vlada sastavila projekt zakona koji će biti izložen pred Narodnom skupštinom. „Po tom projektu svi poslovi treba da se svršavaju tu, u banovini, dakle ondje gdje će vlast biti bliža samom narodu. Ministarstva ostaće samo kao nadzor kao centralna vlast, vlast za direktivu ostalim nižim vlastima. Na taj način one će biti i pojeftinjene“.[796]

Zanimljivu kronologiju pitanja nikad obavljene transformacije banovina u upravne i samoupravne jedinice iznio je Milutin Jovanović. Po njemu je nakon 1931. kralj Aleksandar bio za to da se provede ustavom najavljeno približavanje banovina stanovništvu, tj. zakonski stvore banovine i kao samoupravne jedinice. Ovog se posla primio, navodno prilično ozbiljno, Milan Srškić po stvaranju svoje vlade sredinom 1932. godine. Ubrzo je izrađen i prvi nacrt zakona o banskoj upravi i banovinskoj samoupravi. On je, zajedno sa zakonom o općinama i gradovima, trebao biti jedan od zakona koji je, citirajući samog Srškića, trebao izgraditi i stvoriti, „u granicama narodnog jedinstva, zdravog širokog unitarizma, uslove za prelaz iz

[794] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 81.
[795] „Smjernice državne i nacionalne politike“, *NN*, 17. ožujka 1933.
[796] „Veliki zbor u Kumanovu“, *NN*, 3. listopada 1932.

autoritativnog poretka u demokratski i parlamentarni poredak i za normalizaciju političkog života uopšte“.[797] Srkićev nacrt, kojeg nemamo sačuvanog u cijelosti, navodno je govorio o državno-upravnim vlastima u banovini na čelu s banom te samoupravnim vlastima koje su činili banovinsko vijeće i banovinski odbor kao njegov organ.[798] Vlast banovinskog vijeća i odbora bila je po tom nacrtu prilično ograničena i zapravo podložna onoj državnoj, možda čak i više nego u doba postojanja oblasti. Nadležnosti banovinskog vijeća bile su izrijekom pobrojane, a ban ga je mogao raspustiti kada god se njegov rad ne bi slagao s „ustavnim načelima državnog uredjenja, a naročito, ako se ne bi slagao sa načelima državnog i narodnog jedinstva“.[799] Istodobno su, dekoncentracijom državnih poslova, banovi trebali dobiti puno veće ovlasti, prava i dužnosti, a prebacivanjem poslova na bana uvelike su se smanjivale ovlasti ministara, kojima su se ostavljala u nadležnosti samo pravo nadzora i vođenje generalne državne politike u pojedinom resoru, tj. predlaganje zakona i donošenje određenih uredbi. U konačnici ravnoteže vlasti između bana i banovinskog vijeća, koja se morala provesti ako bi se moglo govoriti o demokratskom obliku upravljanja, u ovom zakonskom nacrtu nije bilo.[800] Prema istome banovine svoj rad nisu smjele bazirati na nacionalno-povijesnom ni političko-povijesnom principu, tj. nekakvom posebnom historijskom ili prirodnom pravu. Iako je nacrt najavljivao dekoncentraciju vlasti i decentralizaciju, zapravo nije predviđao ikakvu značajniju demokratizaciju.[801] Iako su neki pravni stručnjaci ocjenjivali kako je Srškićev prijedlog reformiranja banovina zapravo bio naznaka određenog „srednjeg rješenja između centralizma i federalizma“, u kojem građani postaju uključeni u rad banovine, koja je trebala biti decentraliziranima jedinica vlasti, drugi su ga kritizirali navodeći kako je njima samo predviđena tek nešto veća dekoncentracija državnih poslova, dok o barem ograničenom približavanju federalnom načelu ne može biti ni riječi.[802]

Nakon završetka rada na nacrtu zakona ni kralj ni vlada ni vodstvo tadašnje JNS, osobito ministar i vođa stranke Nikola Uzunović, nisu bili za isti, zagovarajući zadržavanje postojećeg sustava upravljanja. Nakon toga Srškić je izradio i drugi nacrt zakona, koji je bio ponešto blaži, ali je za centralističke snage na čelu vlade i režimske stranke i on predstavljao

[797] Fedor NIKIĆ, „Banovinske samouprave“, *Milan Srškić (1880-1937)*, Sarajevo, 1938., 156.
[798] Slobodan JOVANOVIĆ, „Srškićev nacrt zakona o banovinskoj samoupravi“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. XXVIII., knj. XXXVII, br. 4, Beograd, 1938., 289-291.
[799] Božidar FIRŠT, „Banovinska samouprava po Srškićevom nacrtu“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LXIV., br. 12, Zagreb, 1938., 579-580.
[800] *Isto*, 580.
[801] Stojan JEREMIĆ, „Zakon o samoupravama“, *Naša samouprava*, god. II., br. 7-9, 117-118.
[802] FIRŠT, „Banovinska samouprava po Srškićevom nacrtu“, 577-580.

preveliku decentralizaciju te su mu se usprotivili.[803] Srškić je odgađanje stavljanja na dnevni red zakona o banovinskim samoupravama doživljavao kao neispunjenje obećanja danog Narodnoj skupštini još po preuzimanju vlade, da će ubrzo pred njom stajati gotov zakonski projekt toga zakona. Radi toga, držao je čitavu stvar kao svoj osobni poraz.[804] Kasnije je ocijenio kako su uvođenje samouprava u banovine osujetili utjecaji sa one strane, koja nije shvaćala prave namjere i cilj šestosiječanjskog režima.[805] Između redaka, pritom je očigledno mislio na tadašnje kolege iz vlade i stranke.

U režimskom vrhu je 1932. prevladalo mišljenje Nikole Uzunovića i tadašnjeg ministra pravde Božidara Maksimovića da treba krenuti „odozdo“, tj. prvo donijeti zakone kojim bi se regulirale samouprave drugih, nižih upravnih jedinica. Planirana decentralizacija i dekoncentracija banovina, zajedno sa Srškićevim prijedlogom, odgođena je dok se ta pitanja ne riješe.[806] Osim toga, kralj je shvatio kako se uvođenjem banovinskih samouprava po Srškićevom prijedlogu ne bi omogućilo skidanje hrvatskog pitanja s dnevnog reda.[807]

Nakon donošenja Zakona o općinama 1933. te Zakona o gradskim općinama početkom 1934., u kojima se vidi ujednačavanje, ali i ograničavanje samoupravne moći od strane središnje državne vlasti, ponovo se počelo javno govoriti o banovinskim samoupravama. Početkom 1934., nakon Srkićeva odlaska iz vlade, kralj i vlada pokrenuli su ponovnu inicijativu za izradu zakonskog nacrta kojim bi se riješilo ovo pitanje. Ovakav zakon spomenuo je početkom premijer Nikola Uzunović u obraćanju Senatu povodom donošenja državnog proračuna za 1934./1935. godinu i to u kontekstu poslova koje je vlada na sebe preuzela izvršiti u nadolazećem razdoblju. Iako je isticao kako nakon uvođenja samouprave u niže jedinice pred vladom „nema više smetnji da mi taj veliki posao [postavljanja samouprava u banovine] uzemo u ruke najozbiljnije i najbrže da ga sprovedemo“, ipak je odbijao dati točan rok u kojem će se to ostvariti. Prognozirao je jedino, prilično samouvjereno, da će to zasigurno biti do kraja njegova mandata.[808] Nakon toga „zakon o banskim upravama i samoupravama“ spomenuo je ministar Živojin Lazić na konferenciji JNS održanoj u Kruševcu 25. kolovoza 1934. godine.[809] Prognozirao je kako će on do kraja godine on biti objavljen i

[803] Navodno su Srškićev prvi nacrt zakona o banovinskim samoupravama napali osobito ministri Božidar Maksimović i Juraj Demetrović, držeći da on ruši ususatvljeni centralizam. BOBAN, *Maček i politika HSS-a*, vol. I., 136.
[804] Fedor NIKIĆ, „Banovinske samouprave“, *Milan Srškić (1880-1937)*, Sarajevo, 1938., 163-164.
[805] *Isto*, 163.
[806] JOVANOVIĆ, *Preuređenje banovina*, 6-7.
[807] BOBAN, *Maček i politika HSS-a*, vol. I., 78-79.
[808] „Budžetska debata u Senatu“, *NN*, 22. ožujka 1934.
[809] „Naša državna uprava stoji pod načelom «izjednači i služi» i zato nastoji, da se zakoni izjednače i da danas zakon jedan važi za cijelu državu, da se vidi, da samo svi jedna država i jedan narod kroz čitav njen teritorij. [...] G. Ministar spominje nekoje u posljednje vrijeme donesene važne zakone. Podsjeća na vrlo važan organizacijski

kako će se „po njemu vršiti izbori banskih vijećnika koji će poslije u proširenoj nadležnosti banovinskih samouprava djelovati na dobro naroda dotičnih banovina“.[810]

Donošenje zakona o banovinskim poslovima i samoupravama, nakon rješavanja pitanja formiranja državne vlasti, kao i lokalnih samouprava, trebao je predstavljati završni akt upravnog preuređenja države koje je započelo nakon 6. siječnja 1929. godine.[811] Zanimljivo, posao izrade novog nacrta zakona o banovinskim samoupravama 1934. povjeren je Dragutinu Kojiću, tadašnjem ministru poljoprivrede, po kojem je i taj drugi nacrt dobio ime „Kojićev nacrt“. Iako ni njegov prijedlog nije sačuvan, navodno se dosta razlikovao od „Srškićevog nacrta“. Rad na tom zakonu odvijao se sredinom 1934. godine. Dvadesetak dana prije Marseileskog atentata KBUSB je uputila povjerljivi dopis sljedećeg sadržaja svim načelnicima svojih odjeljenja i odsjeka: „Kr.[aljevska] vlada je zatražila mišljenje ove banske uprave po predmetu proširenje nadležnosti banske uprave u smislu izjave dane po G. Pretsedniku Ministarskog Saveta u Nišu. Izvolite mi najhitnije dostaviti svoj predlog za Vaše odeljenje i otsek i tačno navesti koje bi poslove još trebalo prenijeti iz centralne uprave na bansku upravu u cilju dekoncentracije uprave“.[812] Ovaj dopis svjedoči da je doista središnja državna vlast neposredno prije smrti kralja Aleksandra radila na zakonodavnom preuređenju banovina, da je tražila mišljenja od samih banovina o određenim pitanjima, ali i da je posao još bio daleko od gotovog. Banske su uprave očigledno dobile zadatak da ispitaju što bi se na planu decentralizacije poslova dalo napraviti. Dopis je ban Perović proslijedio svim odjeljenjima povjerene mu banovine. Odgovor Općeg odjeljenja bio je prilično nemaštovit. U njemu se tražilo da se na bana potpuno prebace ovlasti rješavanja onih poslova za koje se dotad prije izvršenja trebao dobiti dozvolu MUP-a. Zapravo je Opće odjeljenje u sedam točaka svog prijedloga odlučilo istaknuti gotovo isključivo pitanja službenika te je konkretno

---

zakon o općinama, što ga je Narodno Predstavništvo prošle godine donjelo, a kojim se ujedinjuje ranijih sedam zakona u ovoj državi. Na taj način sve su općine na isti način organizovane na cijelom području naše države, što nesumljivo povećava osjećanje narodnog i državnog jedinstva. Donešen je ove godine i zakon o gradovima kao drugi dio spremljenog zakonodavstva o općinama. Sada se pak radi i na vrlo važnom organizacijskom zakonu i to na zakonu o banovinskim upravama i samoupravama. Taj je zakon u proučavanju i vjerojatno je, da ćemo ga još ove godine imati kao zakon i da će se po njem vršiti izbori banskih vijećnika, koji će poslije proširenja nadležnosti banovinskih samouprava djelovati na dobro naroda i dobrobit tih banovina“. „Značajan govor Ministra unutarnjih poslova g. Živojina Lazića“, *Penzioner*, 25. rujna 1934.

[810] „«Mi imamo konsilidovanu državu na koju se u Europi i u svijetu pokazuje kao na primjer sređene države» - rekao je u svom govoru u Kruševcu ministar g. Lazić“, *NN*, 27. kolovoza 1934.

[811] JOVANOVIĆ, *Preuređenje banovina*, 6-9.; Nije poznat točan tekst zakona o banovinskim samoupravama, već samo ocjene stručnih osoba koje su ga (navodno) vidjele. U Arhivu Jugoslavije čuva se jedan nedatirani nacrt „Zakona o banovinskoj upravi i samoupravi“ od ukupno 168 članaka, rađen pri Ministarstvu pravde, koji bi mogao biti ili Srškićev ili Kojićev nacrt. Vidi: AJ, 63-48-154.

[812] Dopis KBUSB svim načelnicima i šefovima samostalnih odseka te banske uprave od 19. rujna 1934. HDA, SB UO, kutija 243., 3167/1934.

predložilo da ban odlučuje kod primanja i otpuštanja državnih službenika u banovini, određivanja njihovih plaća i mirovina, disciplinskih postupaka protiv njih, itd.[813]

Zanimljiv je odgovor uputilo i Financijsko odjeljenje KBUSB. Ono je zatražilo zakonsku regulaciju banovine u smislu da ona može odsad svojevoljno stjecati prava i preuzimati obveze. Potom su tražili točnije određivanje elemenata banovinske imovine i njenog proračuna te načina na koji ban upravlja njenim financijama. Uz to tražilo se da banska uprava bude posljednja instanca za sva rješenja. Točnije određivanje i proširenje nadležnosti banovina bilo je važno jer „u mnogim slučajevima, odredbama, tumačenjima i objašnjenjima Ministarstva mijenjala su, odnosno stavljala van snage na banskim uredbama i pravilnicima osnovana, pravosnažna rješenja banske uprave. Ovakovim postupanjem, t.j. osporavanjem, odnosno ograničavanjem banove vlasti i nadležnosti škodi se banovinskim interesima uopšte“.[814] Financijsko odjeljenje KBUSB usput je zatražilo i korjenitu reformu sustava financiranja banovina.[815]

U odgovorima Općeg i Financijskog odjeljenja vidimo kako glavna briga službenika i dalje ostaju vlastiti i eventualno stručni interesi. Dok su oba odjeljenja željela osigurati proširenje utjecaja banske uprave i mogućnosti njena što autonomnog rada, ona se uopće nisu upuštala u komentiranje moguće demokratizacije i utjecaja zainteresiranih građana na njih.

Rad na zakonodavnoj regulaciji banovinskih uprava i samouprava samo se nominalno nastavio u razdoblju nakon smrti nositelja diktature, kralja Aleksandra. Sam vladar je navodno bio zadovoljan Kojićevim nacrtom te je u njemu tražio samo manje ispravke. Ipak, izmjenama vlada i ovaj je nacrt jednostavno zaboravljen. Na samom početku 1935. premijer Bogoljub Jevtić je, izlažući pred Narodnom skupštinom program svoje nove vlade, ustvrdio kako je jedna od glavnih briga vlade preustroj uprave preko organizacije banovina kao upravnih i samoupravnih jedinica „sa izvođenjem pune dekoncentracije vlasti. Uprava mora

[813] Dopis OO-a KBUSB UO-u iste banske uprave od 21. rujna 1934. HDA, SB OO, kutija 18., 100/1934.
[814] Dopis FO-a KBUSB UO-u iste banske uprave od 24. rujna 1934. HDA, SB UO, kutija 243., 3167/1934.
[815] „Baza, na kojoj počiva današnje finansiranje banovina, nema stvarno utvrđena sistema koji bi banovinama garantovao fundirano ostvarivanje sredstava za izvršavanje povjerenih joj posala. Banovinske finansije predvidjaju prihode od banovinskih prireza, banovinskih trošarina, taksa, samostalnih banovinskih dažbina, banovinske privrede i državne dotacije. Ove vrste prihoda uzrokuju u najvećem dijelu dvostruko i trostruko opterećenje poreskih subjekata, odnosno objekata i to sa strane države, banovine, a isto tako većim dijelom i sa strane općina jednom te istom vrsti poreskog tereta. Napomenuti mi je da je znatan dio banovinskih prihoda sitnog i lokalnog značaja i uopšte nije podesno vrelo prihoda jedne samoupravne jedinice kao što je to banovina“. U svrhu osiguranja stalnih sredstava za rad banovina, a i zbog prijenosa novih poslova na njih, Financijsko odjeljenje je bilo mišljenja da bi država trebala prepustiti banovinama direktno preko poreskih uprava doba dio dobiti od najvažnijih državnih poreza: „50% od izravnog poreza, subsumirajući ovamo i luksuzni porez i porez na poslovni promet, 25% prihoda od državnih taksenih maraka i 50% od sviju državnih trošarina“. *Isto*.

biti jeftinija i jednostavnija, bliža narodu i neposrednija“.[816] I u vrijeme izbora za Narodnu skupštinu 1935. čula su se razna obećanja od premijera Jevtića. Na predizbornom skupu JNS u Zagrebu izjavio je kako će vlada, „uzdajući se u povjerenje narodno, podnesti Narodnom predstavništvu predlog zakona o organiziranju širokih banovinskih samouprava. To je jedan od njenih glavnih i političkih zadataka. Ona to smatra kao uslov racionalne državne organizacije i kao jamstvo unutrašnjeg sređivanja našeg“.[817] Ostaje nejasno je li Jevtićeva vlada radila na novom zakonu ili je mislila doraditi Kojićev nacrt.[818]

Nakon Jevtića i vlada Milana Stojadinovića isticala je kako je uvođenje samouprave u banovine samo stvar vremena. U svom prvom programu, objavljenom 20. kolovoza 1935., JRZ kao nova vodeća režimska stranka potvrdila je da kao stranka stoji na načelima državnog i narodnog jedinstva te monarhije na čelu s dinastijom Karađorđevića. Osim toga, „jedinstvo teritorije i jedinstveno državljanstvo“ su bili osnove koje je JRZ zastupala. „Ali u svom ovom radu ona će imati u vidu, da su teritorije iz kojih je naša država sastavljena, živele u prošlosti svojim posebnim životom i u toku dugog vremena stekle posebne navike: administrativne, političke i druge“.[819] Ipak, kako bi u dugom trajanju izjednačila te razlike, JRZ je isticala kako „smatra načelo samouprave širokih razmera (selfgouvernement) kao najbolji sistem za uređenje državne uprave u smislu narodnih želja i potreba. Državnu upravu i državnu administraciju treba tako organizovati, da se pojedinim krajevima stvori mogućnost da mogu uređivati svoje lokalne potrebe, administrativne, privredne, finansijske, kulturne i druge ukoliko su vezane uz pojedine krajeve, a na način koji ne bi dovodio lokalnu upravu u suprotnost sa državom, njenim ciljevima i potrebama“.[820] JRZ je naglašavala kako bi uprava na svim razinama trebala postati „što prostija, jeftinija i narodu pristupačnija“, dok će se izvršiti i nova administrativna podjela „na najcelishodniji način, kako bi [uprava] najbolje odgovarala potrebama naroda i njegovoj nameni“.[821] Doista, u pogledu uprave JRZ je u svojim početnim planovima ponavljala obećavajuće, ali prazne riječi većine ranijih premijera, naglašavajući kako je osnova dobrog upravljanja što veća lokalna samouprava, uz ogradu da ona ipak mora biti na liniji smjera državne politike. Dapače, isticala se mogućnost daljnjeg

[816] „Deklaracija kraljevske vlade“, *NN*, 4. siječnja 1935.
[817] „Govor G. Bogoljuba Jevtića pretsjednika vlade i ministra vanjskih poslova“, *NN*, 29. travnja 1935.
[818] Nakon izbora, a neposredno prije pada Jevtićeve vlade, obraćajući se Narodnoj skupštini, ministar unutrašnjih poslova Velimir Popović, između ostalog, istakao je kako će se na temelju ustava iz 1931. godine provesti reorganizacija „državne administracije u smislu potpune organizovanosti banovina kao upravnih i samoupravnih jedinica, da dovršenjem pune decentralizacije vlasti, pojeftinjenjem i ujednostavnjivanjem uprave kako bi se ista više približila narodu i narod njoj“. „Ministar unutarnjih djela g. Velimir Popović o izborima“, *NN*, 15. lipnja 1935.
[819] „Program Jugoslovenske radikalne zajednice“, *Politika*, 20. kolovoza 1935.
[820] *Isto*.
[821] *Isto*.

preustroja države.[822] Ipak, na ovom polju JRZ je zapravo nastavila politiku centralizma i unitarizma u tek ponešto ublaženom obliku.[823]

O nejasnosti planova JRZ za reorganizacijom samouprava svjedoče i kritike koje su 1935. uputili poslanici tvrdolinijaške JNS na program JRZ. Smatrali su kako „neodređene i proizvoljne samouprave“, čije je uvođenje najavljivala JRZ, „mogu u primeni i praksi postati i autonomije ili samovlade federalističkog tipa“.[824] Osim toga, vodstvo JNS je u nadolazećim godinama i dalje tvrdoglavo odbijalo priznati „hrvatsko pitanje“, jer bi po njima ono bilo znak poraza i priznavanja više raznih individualnosti u državi koju su smatrali nacionalno jedinstvenom. S druge strane bili su spremni boriti se za uvođenje nekih, opet neodređenih banovinskih samouprava. Velja Popović, kao bivši ministar u vladi Bogoljuba Jevtića, sredinom veljače 1937. istakao je kako njegova stranka ne želi „lažne mačekovštine niti federacije, već hoće široke banovinske samouprave“.[825]

Iako je Milanu Stojadinoviću jedna od prvih programskih točaka po formiranju vlade 1935. bila priznavanje različitosti pojedinih dijelova države i preuređenje banovina, iz dana u dan sve su manje spominjani dotični problemi.[826] Zakon o banovinskim samoupravama spomenut je kao važna potreba na sjednici vlade održanoj 9. kolovoza 1935. godine.[827] Iza toga svi nacrti su trajno zamrznuti te su nakon 1935. samo povremeno spominjani kao planovi vlade, ali bez ikakve naznake da se doista radi na rješavanju ovoga problema i uvođenja samouprava u banovine.[828] Na taj način možemo reći kako su Stojadinović i JRZ odlagali rješavanje pitanje preuređenja sustava državne uprave, iako motivi za to mogu biti brojni. Ostaje nepoznato jesu li očekivali sporazum s HSS-om ili da JRZ kao stranka postane dovoljno jaka u narodu da može bez većih otpora početi rješavati kompleksno pitanje preuređenja države po nekom drugom, možda autoritarnijem planu. U međuvremenu su i Namjesništvo i sam Stojadinović isticali kako oni samo upravljaju državom do punoljetnosti mladoga kralja Petra II. te kako nakon navršene 18 godine njemu trebaju predati državu u

[822] Za više o neodređenost stavova JRZ prema konceptu naroda, nacije i države vidi npr.: *Što hoće Jugoslavenska radikalna zajednica*, Beograd, 1938., 5-9.
[823] Branko PETRANOVIĆ, Momčilo ZEČEVĆ, *Jugoslovenski federalizam: Ideje i stvarnost – Tematska zbirka dokumenata*, vol. I., Beograd, 1987., 339.
[824] Najave JRZ o reorganizaciji uprave i samouprave članovi JNS okarakterizirali su kao potpuno nejasne. Za njih su se one mogle široko tumačiti, što je predstavljalo prijetnju jedinstvenom državnom uređenju. *Isto*, 348.
[825] „Sjednica Skupštine: Velja Popović i Žika Rafajlović spremni su «dati» Hrvatima «banovinske samouprave», *HD*, 20. veljače 1937.
[826] JOVANOVIĆ, *Preuređenje banovina*, 6-9.
[827] „Zakon o banovinskim samoupravama“, *NN*, 10. kolovoza 1935.
[828] Elaborat bana Primorske banovine Josipa Jablanovića „Prikaz o političkom stanju u Primorskoj banovini i mišljenje na koje li se načine, u koje pravce i kojim sredstvima tražiti popravku ovom stanju“ upućen kraljevskom namjesniku Ivi Peroviću i premijeru Milanu Stojadinoviću od 31. listopada 1937. PAM, OAK, kutija 3.

onom obliku u kojem su je preuzeli nakon smrti kralja Aleksandra. Iako to možemo smatrati isprikom za neprovođenje svih promjena koje je državni vrh ocjenjivao pogubnima za ono što su smatrali državnim interesima, valja uočiti kako je korjenitija reforma vlasti definitivno za sobom morala povlačila i izmjene Oktroiranog ustava.[829]

Treba priznati kako bi čak i uvođenje samouprava u banovine na način kako je to zamislio režim, pogotovo nakon obnove rada oporbe oko izbora za Narodnu skupštinu 1935., teško moglo zadovoljiti očekivanja građana koji su većinom priželjkivali demokratizaciju države i promjenu režima. Kotarsko poglavarstvo u Novskoj je poslije provedenih izbora za 1935. izjavilo kako su tamošnji građani, zbog agitacije HSS-a, „pod psihozom" te očekuju da će se „kod nas političke prilike iz duboka izmeniti. Tu nema reči o nekim banovinskim samoupravama, koje su najavljene deklaracijama pojedinih ranijih i sadanje Vlade, već o federaciji, oslobođenju Hrvatske, samostalnosti Hrvatske, i t.d., sve samo ne ono što stvarno možda Hrvatska opozicija na čelu sa Dr. Mačekom želi i nastoji".[830] S prolaskom vremena postajalo je evidentno i u javnosti da zakonski nacrti koji bi zadovoljavali istinske potrebe građana i omogućili njihovo pravo demokratsko sudjelovanje u vlasti vjerojatno neće biti doneseni dok god ne dođe do jačeg političkog konsenzusa u državi te jačeg zakonodavnog odmaka od nasljeđa 6. siječnja. Tako sve do stvaranja Banovine Hrvatske 1939. nije došlo do nikakvih većih promjena u zakonodavnom okviru postojanja i djelovanja banovina.

IV. 5. Kotarski poglavari i kotarska poglavarstva kao organ vlasti

Kotarski poglavar je bio predstavnik vlade u kotaru kao državnoj upravnoj jedinici određenog teritorija. On je zapravo bio višerangirani političko-upravni činovnik, postavljen od ministra unutrašnjih poslova, a potvrđen kraljevim potpisom te tako dekretom postavljen na čelo kotara, kao najniže upravne jedinice državne vlasti. Velika vlast kotarskog poglavara proizlazila je iz njegovog zakonski prilično široko određenog, ali i neprecizno definiranog poslovnog djelokruga, čime su njegove funkcije bile mnogobrojne i mnogostruke.[831] Kotarski poglavar je imao reprezentativne, upravne, nadzorne i policijsko-kaznene funkcije.[832] U njegovu nadležnost spadali su svi poslovi opće uprave, osim onih koji su posebnim propisima

[829] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 64-65.; Prijepori oko izmjena ustava najviše su došli do izražaja u doba formiranja Banovine Hrvatske 1939., čije su stvaranje mnogi ocijenili protudržavnim činom. Vidi npr. Krešimir REGAN, „Srpski kulturni klub i Banovina Hrvatska", *Časopis za suvremenu povijest*, vol. XL, br. 2, Zagreb, 2008., 397-424.
[830] Izvještaj kotarskog poglavarstva novskog KBUSB od 4. srpnja 1935. HDA, PS, 4036.
[831] Ć. MATIĆ, „Uloga sreskog načelnika kao predstavnika vlasti opšte uprave u srezu po novom zakonodavstvu", *Policija*, god. XVIII., br. 11-14, Beograd, 1931., 605.
[832] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 235.

stavljeni u nadležnost viših vlasti. Sva općeupravnavlast u kotaru bila je fokusirana u njegovoj osobi. Od poslova pravnog karaktera kotarski poglavar i dodijeljeno mu poglavarstvo morali su rješavati „obrtne i službinske sporove, sporove seljačkih zadruga, sporove među članovima zemljišnih zajednica glede ovlašteničkih prava, rješavanje pitanja zavičajnosti, državljanstva i t.d.“, dok su od posebnog značaja bili poslovi „nadzora nad poslovanjem upravnih opština, nadzor nad upravom javnih dobara (zemljišne zajednice, imovine opština)“.[833] U sustavu općih upravnih vlasti, kotarski poglavar i kotar kao upravna jedinica bili su upravne instance prvog stupnja, dok je nad njihovim odlukama bila banovina kao općeupravna vlast drugog stupnja, koja je mogla kao viša vlast narediti kotaru provođenje određenih odluka, nadgledati njegov rad te čak poništavati odluke donesene na kotarskoj razini.[834]

Gledajući mogućnosti rada kroz zakonodavne tekstove, djelatnost kotarskog poglavara bila je „i vezana i slobodna, ali nijedan državni organ nema toliko diskrecijske moći koliko sreski načelnik“.[835] Doista, svojoj (samo)volji kotarski je poglavar podređivao sva događanja na području povjerenog mu kotara.[836] S druge strane, zbog svoje političke uloge na terenu kotarski poglavar nije imao pravo na nepokretnost i stalnost u službi, već je u pogledu postavljanja (ili nepostavljanja) na određenu funkciju, kao i fizičke selidbe iz jedne sredine u drugu umnogome ovisio o volji svojih nadređenih.[837]

Kotarski poglavar rješavao je sve poslove općeupravne vlasti koji su se mogli obaviti u kotaru, dok je istodobno pomagao višim vlastima pri obavljanju njihovih poslova. Npr. radio je izvide u pojedinim slučajevima (izgradnji neke prometnice, većim sigurnosnim pitanjima, itd.), te davao mišljenja višim vlastima o tome što je potrebno učiniti u konkretnoj situaciji (da se spriječe veći nemiri, glad stanovništva, itd.). Jedna od dužnosti istaknutih upravnih službenika, prvenstveno kotarskih poglavara, bila je prisustvovati pojedinim odobrenim skupovima ili priredbama, kako bi kontrolirali njihovo odvijanje te održavali red i mir. Svi veći skupovi, od kazališnih ili javnih priredbi pojedinih društava, većih bogoslužja, zabava ili ma kakvog okupljanja skupine građana redovno su pratili organi reda i mira, ali i upravni činovnici kao izaslanici državne vlasti. Po završetku okupljanja upravo oni su pisali izvještaje s opisima kako je dotična manifestacija prošla.[838]

---

[833] A. JOVIĆ, „Nešto o političko-upravnoj službi“, *Policija*, god. XVIII., br. 3-4, Beograd, 1931., 140.
[834] BEUC, *Povijest institucija*, 382.
[835] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 236.
[836] DOBRIVOJEVIĆ, „Pod budnim okom države“, 481.
[837] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 367-368.
[838] Pritom su neka kotarska poglavarstva propisala da boravak i inspekciju upravnih, općinskih i stražarskih organa, organizator treba posebno platiti. Izdajući 1937. naredbu o naplaćivanju pristojbe za vršenje redarstvene nadzorne službe za svoj kotar, krčki kotarski poglavar ju je opravdao potrebom jače kontrole radi sve većeg uvlačenja protudržavnih elemenata u razna događanja u njegovom nadleštvu te činjenicom da je takva pristojba

Kotarskom poglavaru bila je povjerena apsolutna briga za opće dobro područja kotara u kojem službuje. „U tom cilju postupa po vlastitoj pobudi i po slobodnom nahođenju, a u granicama, koje su mu stavljene zakonima“.[839] Radi duhovnog i materijalnog razvitka područja službovanja kotarski je poglavar trebao preuzimati sve ono što je zakonom dopušteno i što traže javni interesi. U svom radu on je morao „ozbiljno i odlučno“ zastupati državne interese, ali se istodobno, „u stalnom održavanju veze sa građanstvom“, upoznavati s njegovim potrebama i željama. Njihove „opravdane interese na ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju“ trebao je riješiti ili potkrijepiti „odgovarajućim predlozima i pobudama na nadležnim mestima“.[840] Uz sve navedeno, on je preuzimao ulogu tumača potreba i želja građana određenog kraja pred višim državnim vlastima. U svim postupcima kotarski je poglavar morao postupati tako, „da time u građanstvu učvrsti poverenje u vlasti kao i značaj i važnost zadatka Države i državne uprave“.[841] Javne interese trebao je braniti i kad se nije radilo o poslovima njegova neposredna djelokruga, pritom se obraćajući višim vlastima radi mjera potrebnih za ostvarivanje pozitivnih akcija. U slučaju elementarnih nepogoda i kotarski je poglavar mogao narediti upotrebu narodne radne snage te da preuzme mjere za spašavanje unesrećenih.[842] Moć kotarskog poglavara kao istaknutog državnog službenika očitavala se prvenstveno u policijskim ovlastima koje je imao, pogotovo u kažnjavanju raznih prijestupa.[843]

---

navodno već davno postojala u susjednim kotarima Crikvenici i Sušaku. Navedena dva kotara pozivala su se zapravo na nikad opozvanu Naredbu pokrajinskog namjesnika za Hrvatsku i Slavoniju iz 1923. kojom se uređivao redarstveni nadzor u privatnom interesu. Ipak, nakon žalbi građana na uvođenje ove daće, kolokvijalno nazvane „licenc“, koja je u krčkom kotaru bila novina, banska uprava je reagirala te je naredila kotarskom poglavaru da povuče odredbu o plaćanju ovog doprinosa, što je ovaj i učinio. Usp. Dopis Kotarskog poglavarstva krčkog KBUSB od 29. prosinca 1936. HDA, PS, 5092.; Naredba pokrajinskog namjesnika za Hrvatsku i Slavoniju od 31. listopada 1923. o pristojbama redarstvenih činovnika i službenika za vršenje redarstvene nadzorne službe u privatnom interesu. HDA, PS, 5092.; Prijepis anonimnog pisma upućenog banu SB Viktoru Ružiću, s.a. [siječanj 1937.] HDA, PSDS, br. dosjea 3325 (Kolesar Stjepan) te Dopis Kotarskog poglavarstva krčkog KBUSB od 17. ožujka 1937. HDA, PS, 5092.

[839] § 43. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 16.

[840] § 45. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 17. Osječki kotarski poglavar Mihajlo Popović u jednom je dopisu 1933. pojednostavio: „Sreski načelnik kao upravna vlast vrši neposredno poslove opšte uprave, on je predstavnik vlasti u svome srezu te ima da se stara za opšte dobro, da zastupa državne interese i da iz svojih pobuda preduzima sve, što je po zakonu dopušteno i što traže javni interesi, da čuva postojeći društveni, državni i pravni poredak, da se stara o održavanju javnog reda, mira, bezbednosti, i t d. U vršenju toga opsežnog i mnogostrukog djelokruga može i ovlašten je da izdaje potrebne naloge i zabrane, kako u obliku opšteg značaja, tako i u obliku naredjenja za pojedine slučajeve“. Dopis Kotarskog poglavarstva osječkog svim područnim općinama i žandarmerijskim stanicama. HDA, OIOS, kutija 8., 435/1933.

[841] *Isto*.

[842] § 46. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 17.

[843] On je npr. mogao protjerati pojedinca iz određenog mjesta, zatražiti njegovu internaciju u nekom drugom mjestu, a osim toga preko drugih, policijskih organa morao je nadzirati kretanje sumnjivaca te sprječavati skitnju. Koncept dopisa KBUSB MUP-u KJ od 22. veljače 1931. HDA, PS, 2348.; U policijskim stvarima kotarski se poglavar oslanjao na redarstvene snage, prvenstveno samoupravne policije, kao i žandarmeriju, koja je zadužena „za spoljnu službu javne bezbednosti i kao pomoćni organ državnih vlasti unutrašnje uprave, za održavanje javnog reda i mira i čuvanje javnih interesa, ona bdi nad ličnom i imovinskom bezbednosti, pronalazi

Iz prakse vidimo kako je, u odnosu na doba prija proglašenja diktature, režim nastojao dodatno utvrditi položaj kotarskog poglavara. Jedna od intencija ZUU-a bila je da „bude položaj nosioca upravne vlasti što više pojačan, naročito obimom same funkcije. Upravna djelatnost proširila se na kulturno i ekonomsko polje, i, na taj način, svela od uzanog policijskog delokruga na mnogo simpatičniji teret narodnog gospodarstva i opšte kulture“.[844] Tako možemo reći da se po proglašenju diktature i teret poslova kotarskih poglavara povećao uslijed određenog proširenja njihovih nadležnosti na širokom, ali nedefiniranom polju gospodarstva i kulture. Zbog svih pobrojanih ovlasti kotarski se poglavar mogao i morao miješati u svakodnevni život nekoga kraja, a sve u vidu brige za stanovništvo, koja se mogla široko tumačiti.[845] Uz sve navedeno, on je preuzimao ulogu tumača potreba i želja građana određenog kraja pred višim državnim vlastima.

ZUU i Zakon o činovnicima iz 1931. izdigli su kotarskog poglavara položajem i ugledom te mu osigurali solidnu egzistenciju. Što je time državni vrh htio postići nije tajna. „Na njima [kotarskim poglavarima] je sada za dobro i napredak Otadžbine, da radom, ustaoštvom [?] i požrtvovanjem svojim pruže vidne rezultate svog delanja i time potvrde da im dobro naroda, napredak struke u kojoj služe, leži na srcu“.[846] Ipak, unatoč jasno određenim modernizacijskim državnim ciljevima i mnogobrojnim potrebama građana, nije sve išlo prema

---

krivce koji se ogreše o zakone, uredbe i naredbe, prijavljuje ih i privodi vlastima, sprečava nesreće, štete i opsanosti te bdi nad čuvanjem državnih granica. Žandarmerija vrši svoju službu po naredjenjima pretpostavljenih žandarmerijskih starešina i službenih vlasti u granicama zakona. Sreski načelnici imaju službenu vlast nad žandarmerijom na njihovu teritoriju. Naloge u pogledu održavanja javnog reda, mira i bezbednosti prima žandarmerija isključivo od službene vlasti, kojoj ima da podnosi propisane izvještaje i prijave“. Kotarski poglavar Popović je zaključio, ističući § 45. ZUU-a, kako je dužnost kotarskog poglavara „da državne interese zastupa ozbiljno i odlučno i da u svakom slučaju, gdje se pokaže od potrebe njegov rad i istupanje, ima da istupa tako, da se time u gradjanstvu učvršćava povjerenje u vlast kako i značaj i važnost zadatka Države i državne uprave. Što važi za sreskog načelnika, važi i za one organe koji rade po njegovim uputama i naredjenjima“. Ostatak dopisa kotarski je načelnik pokušao još razraditi ovu paralelu, ističući zajedničke ciljeve svih organa: „Raditi u interesu službe, u interesu države, promicati opšte dobro, opšte, državne interese, raditi protiv zla, zlo suzbijati, protiv zla se boriti svom energijom, strogošću i bezobzirnošću, to je sveta dužnost svakog organa unutrašnje uprave, organa općinskih vlasti i organa javne bezbednosti“. Dopis Kotarskog poglavarstva osječkog svim područnim općinama i žandarmerijskim stanicama. HDA, OIOS, kutija 8., 435/1933.

[844] Otmar PIRKMAJER, „Zakon o unutrašnjoj upravi“, *Policija*, god. XVI., br. 13-14., Beograd, 1929., 580.; Što se tiče kadra koji je sposoban vršiti na ovaj način određenu službu, Pirkmajer, tada načelnik u MUP-u, izjavio je da je do 1929. bilo mišljenja da upravnu službu može svatko vršiti. Pa ipak, on je naglasio kako je državi potrebno što više školovanih pravnika, osposobljenih u prepoznavanju funkcija uprave. Pravnici kao upravno-policijski činovnici, trebali su intencije države, u interesu naroda, stručno provoditi. „Nama je potrebna elita po duhu i razumu, nama treba, bar na vodećim položajima, krupnih ličnosti, jer se samo tako možemo nadati boljem i bržem uređivanju opštih prilika, da se donese narodu blagostanje i opšte zadovoljstvo“. *Isto*, 581-582.

[845] Primjera radi, 1931. je kotarsko poglavarstvo u Vrbovskom izdalo naredbu kojom je do daljnjega zabranilo sve javne plesove, osim onih koje su organizirale udruge s korisnom društvenom svrhom. Intencija je ove odluke navodno bila da se očuva zdravlje, spriječi raskalašenost, ali najviše da se ograniči trošenje novaca na alkohol u tom kraju koji je bio dosta pogođen ekonomskom krizom. Naredba Kotarskog poglavarstva vrbovskog od 21. studenog 1931. HDA, PS, 2445.

[846] Ć. MATIĆ, „Uloga sreskog načelnika kao predstavnika vlasti opšte uprave u srezu po novom zakonodavstvu“, *Policija*, god. XVIII., br. 11-14, Beograd, 1931., 614.

najavljivanim planovima. Za to se najviše krivio manjak financija, ali i nezalaganje nižih razina vlasti, koje su više brinule za sigurnost, nego za napredak na gospodarskom, kulturnom, društvenom i drugim poljima.[847]

Rukovoditelj kotarskog poglavarstva nije nužno morao biti „sreski načelnik" (kotarski poglavar). Naime, tu treba razlikovati zvanje, kao službeni naziv organa i „krug državnih poslova koji je činovniku poveren", od položaja, tj. ranga određenog činovnika, „s naročitim pravima i dužnostima, koji činovnik uživa za razliku od običnih građana".[848] Položaj voditelja kotarskog poglavarstva mogla je držati i osoba koja nije bila postavljena od države u zvanje kotarskog poglavara, npr. kotarski podpoglavar (podnačelnk) ili neki drugi upravno-politički činovnik koji bi kraće ili duže vremensko razdoblje zamjenjivao istoga. S druge strane, osoba koja bi dobila zvanje „sreskog načelnika" mogla je biti trajno (jako rijetko) ili privremeno (nešto češće) raspoređena na rad u neki drugi državni ured koji nužno nije bio kotarsko poglavarstvo (npr. bansku upravu ili sam MUP).[849] Zaključimo ipak s tim kako je u velikoj većini slučajeva zvanje kotarskog poglavara bilo povezano s položajem – tako se na čelu uprave kotara gotovo uvijek nalazio kotarski poglavar.

Kao i prije 1929. kotarskom poglavaru dodjeljivao se, prema potrebama povjerenog mu kotara, dovoljan broj političko-upravnih činovnika – službenika resora MUP-a, tj. u pravnim poslovima stručnih organa za rješavanje upravnih poslova. Uz njih su dolazili i drugi stručni referenti pojedinih resora (sanitetski, tehnički, prosvjetni, veterinarski, šumarski i dr. referenti) te ostalo pomoćno osoblje.[850] Na ovaj način se osoblje kotarskih uprava dijelilo na profesionalne *upravne činovnike*, *stručne referente* u rangu činovnika te na *pomoćno* i *služiteljsko osoblje*. U prvu kategoriju su spadali kotarski poglavari, razni pristavi te

[847] Sredinom 1938. KBUSB je upozorila sve kotarske poglavare kako se uočilo da oni „ne vode dovoljno računa – ili samo smatraju sporednom dužnosti – oko unaprijedjenja gospodarskog, kulturnog i socijalnog života i to poglavito u pravcu: unaprijedjivanja narodnog gospodarstva /osnivanje zadruga, nabavljanje bolje vrsti voćaka, vinove loze, rasplodne stoke, suzbijanje zaraznih bolesti, poboljšanje plodnosti zemljišta/; širenja i unaprijedjivanja narodne prosvete /podizanje škola, gospodarskih tečajeva, priredjivanje prosvetnih predavanja/; nadzora nad gradjevinama i gradjenja /održavanje puteva, mostova, kanala, rijeka, potoka i javnih naprava/; staranje za opće zdravstveno stanje stanovništva /održanje liječničke službe, suzbijanje zaraznih bolesti, nadzor nad klaonicama, staranje za zdravu vodu i piće, osnivanje bolnica i ambulanata, vatrogastvo/ kao i promicanje obrta, industrije i turizma". Stoga su preporučili svim kotarskim poglavarima da povedu više računa o povjerenim im poslovima te da uspostave tijesnije veze sa osobama na terenu koje bi mogle surađivati s njima na spomenutim poslovima. Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 17. ožujka 1938. HDA, SB IO, kutija 21., 836/1938.

[848] JOVANOVIĆ, *Ustavno pravo Kraljevine SHS*, 371.

[849] Uroš PRICA, „Razlikovanje zvanja po činovničkom zakonu", *Policija*, god. XIX., br. 13-14, Beograd, 1932., 715-716.; Legitimni zamjenik poglavara ipak nije imao ista prava kao i lice s tom titulom. Naime, pristavi, političko-upravni sekretari, pa čak i kotarski podpoglavari (podnačelnici) nisu imali pravo na besplatan stan, ogrjev i osvjetljenje te viši dodatak za službeno odijelo koje su primali kotarski poglavari baš zbog brkanja zvanja i položaja od strane zakonodavca. Atanasije JAKOVLJEVIĆ, „Političko upravni sekretari", *Policija*, god. XXII., Beograd, 1935., br. 17-18, 886.

[850] § 48. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 18.; KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 236.

višeobrazovani upravno-politički i upravno-kancelarijski činovnici. Zatim su tu bili stručni referenti, koji bi obavljali poslove iz svoje struke koji su dolazili na rješavanje u kotarsku upravu. Radi se o sanitetskim referentima i zdravstvenim savjetnicima koji su bili medicinari, veterinarskim referentima koji su po diplomi bili veterinari, poljoprivredni referenti – agronomi, školskim nadzornicima – učitelji, šumarskim referentima – školovani šumari te tehničkim referentima koji su bili inženjeri tehnike. Osim ove dvije grupe postojalo je u svakoj upravi i nestručno osoblje. To su bili zvaničnici koji su obavljali pomoćnu službu, poput prepisivanja ili arhiviranja dopisa. Uz njih postojalo je i služiteljsko osoblje, a to su bili većinom domari i spremačice, tj. osoblje koje je brinulo o održavanju objekta kotarskog poglavarstva.

Za sveukupan rad državnih službenika po kotarskim poglavarstvima odgovarali su kotarski poglavari. Oni su kao voditelji ureda ostali kadar morali kontrolirati te svojim naredbama i odobrenjima usmjeravati u radu. U konačnici kotarski su poglavari svojim potpisom određivali da je neki posao stručnog referenta pravovaljano obavljen i da se može izvršiti. Ipak, ponekad su određeni referenti znali obaviti neke važne poslove bez znanja i odobrenja svog nadređenog, što je bilo nedopustivo kršenje hijerarhijskog načela na kojem je počivala uprava u to doba.[851] Kotarski poglavari su bili odgovorni kazneno i disciplinski za možebitne osobne propuste ili namjerna kršenja propisa, ali i, kao rukovoditelji, disciplinski za iste postupke svog povjerenog im službeništva kotarske uprave.

Odnos svih stručnih referenata prema kotarskom poglavaru bio je istovjetan odnosu stručnih referenata zaposlenih u banskoj upravi banu – posao su obavljali pod nadzorom i uputama rukovoditelja općeupravne vlasti. Neki stručni referenti su pritom mogli biti postavljeni za dva ili više kotara, a sjedište takvog organa je određivao ministar unutrašnjih poslova u sporazumu s ministrom njegovog resora. Takav službenik je za određeni posao bio podložan kotarskom poglavaru na čijem području obavlja taj posao, a izvan toga (npr. u službeničkim odnosima) onome kotarskom poglavaru na čijem području mu je određeno sjedište.[852] Primjera radi, kako su tek 1929. u poslovni djelokrug općeupravnih vlasti na terenu prebačeni poslovi nadzora i odobravanja svih tehničkih radova na cjelokupnom području banovine, trebalo je osnovati područne organe koji bi vodili računa o tim poslovima. Stoga su u pojedinim kotarima zakonom u studenom 1929. formirani tzv. Tehnički odjeljci pri

[851] Npr. MUP je 1936. uočio kako školski nadzornici rade premještaje učitelja bez znanja kotarskih poglavara, a isto tako su i neki tehnički referenti samostalno odobravali tehničke radnje. Stoga su izdali raspis u kojem se tražilo upozoravanje svih stručnih referenata da poslove obavljaju po uputama kotarskih poglavara kao svojih pretpostavljenih. „Stručni referenti – potpisivanje“, *Policija*, god. XXIII., br. 5-6, Beograd, 1936., 304-305.
[852] § 49. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 18-19.

kotarskim poglavarstvima. Ovi odjeljci su imali sjedište u jednom kotaru, ali su teritorijalno pokrivali više kotara u svom djelovanju. Na čelu ovih odjeljaka nalazio se tehnički referent kao stručnjak za pitanja ovoga resora. Na području Savske banovine bilo je 1929. 11 tehničkih odjeljaka.[853]

Sveukupan broj osoba zaposlenih pri nekom kotarskom poglavarstvu trebao je biti proporcionalan veličini kotara i opsegu poslova koji ta kotarska uprava nadzire i obavlja. U karlovačkom kotarskom poglavarstvu, jednom od većih na području SB, tijekom 1933. radili su kotarski poglavar, zatim potpoglavar, po jedan pomoćni sekretar, oficijal i arhivski činovnik, četiri zvaničnika, šumarski savjetnik i šumarski pristav, poljoprivredni referent, školski nadzornik i jedna učiteljica kao njegova pomoćnica, kotarski liječnik i dezinfektolog te veterinarski savjetnik – sveukupno 17 državnih službenika.[854] Godinu ranije pri kotarskom poglavarstvu u Đakovu bilo ja namješteno 19 službenika: kotarski poglavar i potpoglavar, kotarski pisar, dva upravno-kancelarijska činovnika, po jedan zdravstveni, veterinarski, šumarski, školski i poljoprivredni referent, pet zvaničnika, po jedna zvaničnica i volonterka te dva služitelja.[855] Kotarska poglavarstva koja su obuhvaćala manji teritorij i imala manje stanovnika u pravilu su imala na sličan način raspoređeno osoblje, makar ga je bilo manje. Manja kotarska poglavarstva zapošljavala su ukupno po desetak ljudi, od čega su tek polovica ili nešto više bili stručni referenti. [856]

[853] U Gospiću za kotare Gračac, Donji Lapac, Udbina, Gospić, Perušić i Korenica, u Ogulinu za kotare Senj, Otočac, Brinje, Ogulin, Vrbovsko i Delnice, na Sušaku za kotare Novi Vinodolski, Crikvenica, Sušak, Kastav i Krk, u Karlovcu za kotare Slunj, Vojnić, Karlovac, Črnomelj i Jastrebarsko, u Sisku za kotare Vrginmost, Glina, Petrinja, Kostajnica i Sisak, u Zagrebu za kotare Pisarovina, Velika Gorica, Dugo Selo, Zagreb, Donja Stubica, Klanjec, Pregrada, Krapina, Križevci, Zelina i Samobor, u Varaždinu za kotare Ivanec, Varaždin, Čakovec, Prelog, Ludbreg, Novi Marof i Zlatar, u Bjelovaru za kotare Đurđevac, Bjelovar, Virovitica, Grubišno Polje, Koprivnica i Čazma, u Pakracu za kotare Garešnica, Kutina, Novska, Pakrac i Daruvar, u Požegi za kotare Nova Gradiška, Požega i Slavonski Brod te u Osijeku za kotare Donji Miholjac, Našice, Valpovo, Osijek, Đakovo i Podravska Slatina. „Obrazovanje tehničkih odjeljaka pri sreskim načelstvima“, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 86-87.

[854] *Almanah grada Karlovca*, Zagreb, 1933., 99-100.

[855] „Izvještaj o općem stanju sreza Djakovo za godinu 1932.“ od 1. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 175/1933.

[856] Tako je iste 1932. u kotarskom poglavarstvu u Ivancu radilo 14 službenika, od čega su dvojica bila banovinski službenici (Marijan Hren klao kotarski poljoprivredni referent te Ivan Klarić kao kotarski nadzornik puteva). Početkom 1936. u kotarskom poglavarstvu u Valpovu radilo je 12 službenika raznih zvanja i položaja, u samoborskom kotarskom poglavarstvu 11 službenika, ali npr. u onom udbinskom samo 8 službenika. Usp. „Izvještaj o stanju jav. uprave i poslovni iskaz za god. 1932.“ Kotara Ivanec od 26. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 372/1933.; „Spisak činovnika“ kotarskog poglavarstva valpovačkog od 30. ožujka 1936. HDA, SB IO, kutija 5., 123/1936.; „Spisak svih upravnih i stručnih lica“ kotarskog poglavarstva samoborskog od 1. travnja 1936. HDA, SB IO, kutija 5., 127/1936.; Spisak svih skužbenika kotarskog poglavarstva udbinskog od 1. travnja 1936. HDA, SB IO, kutija 5., 139/1936.

IV. 5. 1. Kotarski poglavari u Savskoj banovini[857]

Kotarski poglavari, kao organ državne vlasti, dosad su u povijesnim, ali i pravnim znanostima ostali poprilično zanemareni.[858] Poznavajući strukturu zaposlenih na najodgovornijim upravnim položajima na terenu saznajemo tko izvršuje naloge i donosi odluke, ali i koje su osobne te društvene prilike u pozadini života i rada istih osoba. Upoznati s kotarske poglavare je bitno, jer se radi o osobama preko čijeg je rada čitava državna uprava dobivala svoje lice.

Za potrebe ovoga rada odlučili smo se ući dublje u problematiku te pogledati sve važnije dostupne arhivske izvore, ali i službene periodičke izvore o službenicima, u prvom redu kotarskim poglavarima kao nositeljima uprave u nekom kraju. Informacije o njima razasute su po mnogim arhivskim fondovima koji su nastali djelovanjem upravnih vlasti u doba Kraljevine Jugoslavije, ali i kasnije. Naravno, najviše podataka saznajemo iz njihovih personalija, zatim drugih spisa koji su nastali djelovanjem njih samih, njima nadređenih ili podređenih organa. Na žalost radi se o prilično fragmentarno sačuvanoj građi, pa stoga nismo uspjeli rekonstruirati sve tražene elemente.[859] Važne informacije o postavljanju određenog službenika saznajemo preko službenih novinskih objava kojima je državna vlast objavljivala postavljanja na određeni položaj i premještaje (*Službene novine Kraljevine Jugoslavije* kao državni službeni list, *Narodne novine* kao službeni list KBUSB, itd.). Osim titularnih kotarskih poglavara, u našu ćemo analizu uključiti i one bez te titule, koji su obavljali sve poslove kotarskih poglavara kroz duže vremensko razdoblje. Na taj način isključit ćemo sve službenike koji su s ovlaštenjem vlasti vršili kraća zamjenička službovanja u određenim sredinama ili povremeno zamjenjivali kotarskog poglavara kao svog pretpostavljenog.

Temeljem sveg navedenog dolazimo do brojke od 170 osoba koje su na prostoru Savske banovine u razdoblju od 1929. do 1939. bile na čelu kotara, a koje smo uključili i tablice, a time i analize. Izvodeći podatke o njihovom podrijetlu, vjeri, starosti, obrazovnoj, obiteljskoj, radnoj i društvenoj strukturi pojedinaca dosad sakrivenih iza pojmova „uprava“ ili „režim“, saznajemo kakav je bio presjek ljudi zaposlenih u upravnoj službi na odgovornim

[857] Za točne tabelarne podatke o kotarskim poglavarima Savske banovine (njihovim osobnim podacima, ali i mjestima u kojima su službovali, a koje ćemo i mi nadalje spominjati) vidi tabele 7. i 8. u prilozima ovoga rada.
[858] Iznimku od ovoga predstavlja rad Mire Kolar o kotarskom poglavaru Erwinu Schwugeru. Vidi: KOLAR, „Dr. Erwin pl. Schwuger“, 287-309.
[859] Lošu sačuvanost personalija donekle možemo pripisati njihovom lošem vođenju za vrijeme trajanja službe određenog pojedinca i kasnijim prebacivanjima službenika s jedne razine vlasti na drugu. Tako su neki službenički listovi započeti u doba Austro-Ugarske Monarhije, nadopunjavani za vrijeme Kraljevine Jugoslavije, ali ih nalazimo tek među personalnim spisima službenika MUP-a NDH, gdje su neki od službenika završili sa službom. Osim toga za pretpostaviti je kako je nova socijalistička vlast nakon 1945. određene personalne spise izlučila te možda koristila za svoje potrebe u nadolazećim godinama.

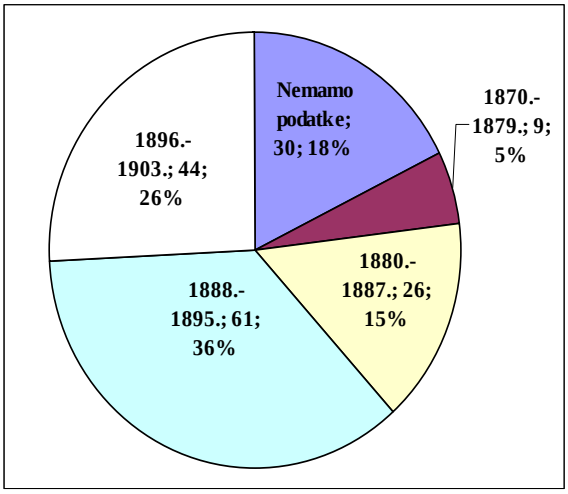
pozicijama. Iz toga ćemo vidjeti i obrise dugoročne državne politike stvaranja sebi odanog službeničkog kadra, koja je bila donekle obilježena nacionalnim ključem. Konačnom analizom podataka (koji su objedinjeni u tablici 8. u prilozima), mogu se donijeti mnogi vrijedni zaključci o kotarskim poglavarima kao istaknutim upravnim djelatnicima.

Ono za što imamo najviše podataka je starosna struktura kotarskih poglavara prostora Savske banovine.[860] Iz podataka o godinama saznajemo kako je starosna struktura kotarskih poglavara varirala. Bilo je kotarskih poglavara rođenih 1870. (najstariji, Marijan Cukar) i 1875., ali i onih rođenih 1902. i 1903. godine (Josip Gulešić), što predstavlja gotovo 30 godina te doista granicu od jednog radnog vijeka između najstarijeg i najmlađeg službenika. Uzevši srednju vrijednost, iz ovoga dolazi kako je prosječni kotarski poglavar rođen 1887. te je tako u trenucima stvaranja Savske banovine imao 42 godine. Najveći dio kotarskih poglavara ipak je bio rođen u zadnjem desetljeću 19. stoljeća, tj. u intervalu od 1888. od 1895. godine. Analizirajući po godinama, najviše je kotarskih poglavara rođeno 1889., čak petnaest njih. Sve navedeno svjedoči kako je državna vlast od 1929. do 1939. ipak vodila računa da na čelo kotara postavi iskusniju osobu.

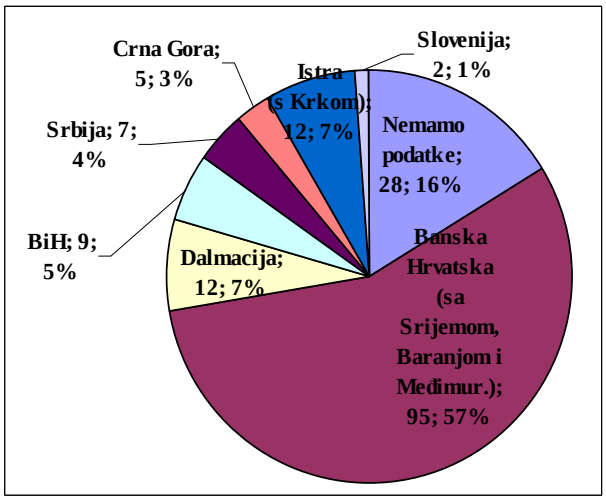
Kada analiziramo mjesta rođenja kotarski poglavara, također nailazimo na zanimljive podatke. Oni su doista dolazili iz različitih krajeva. Najveći dio ih je dolazio s prostora nekadašnje Banske Hrvatske (čak 95 od 170), u kojem su se posebno isticali dijelovi Slavonije, Like i Primorja. Iako nalazimo i pokojeg kotarskog poglavara iz središnje Hrvatske, rođenih u većim gradovima poput Zagreba (9 njih), ipak je njihov udio u korpusu kotarskih poglavara manji, dok je veći onaj rođenih na periferiji, u seoskim sredinama. Osim toga, možemo uočiti i veliku zastupljenost kotarskih poglavara koji su rođeni na prostoru Bosne i Hercegovine (12), Istre s otokom Krkom (12), Dalmacije (također 12), zatim Srbije (7), Crne Gore (5; makar su od toga bar dvojica rimokatolici s prostora Boke Kotorske) te Slovenije (2).

[860] Iako u tablici u prilozima navodimo podatke o godini rođenja za 83% kotarskih poglavara, moramo napomenuti da su neki od njih, označeni upitnikom na kraju dobiveni su posrednim putem, npr. oduzimanjem broja godina koje su oni sami ili drugi u njihovo ime unosili u određene spise (najčešće izvještaje o liječničkim pregledima na temelju kojih su tražili bolovanja).

Dijagram 5.: Kot. poglavari SB po godinama rođenja



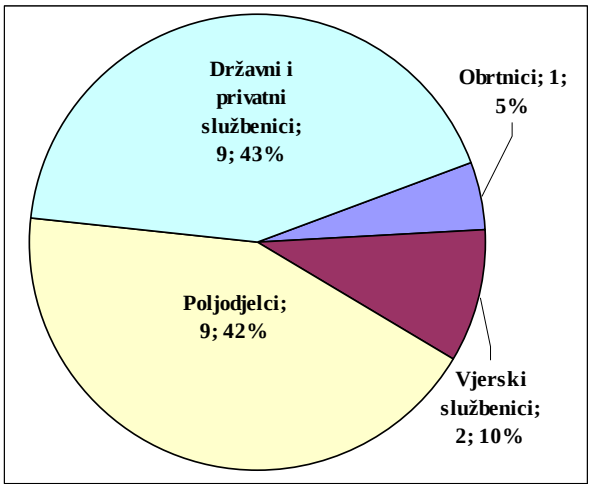
Dijagram 6.: Na kojem su prostoru rođeni kot. poglavari



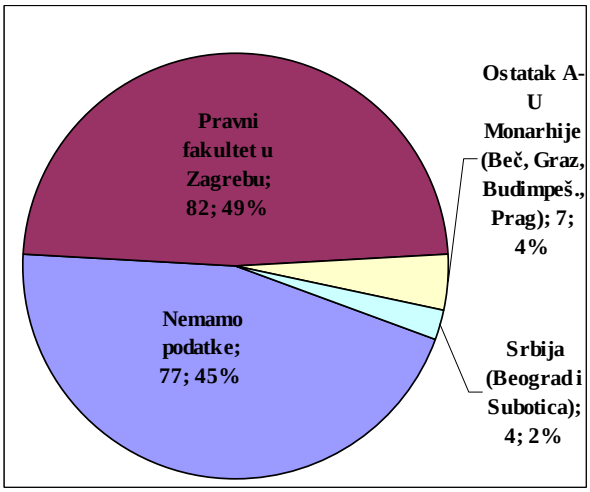
Podaci o materijalnim i obiteljskim prilikama obitelji iz kojih su potjecali kotarski poglavari vrlo su rijetki. Gotovo nikakvih informacija o pokretnim ili nepokretnim dobrima za kotarske poglavare nismo mogli saznati, što je razumljivo jer čestim seobama oni nisu mogli gospodariti naslijeđenom imovinom, a osim toga, kao što smo rekli, nisu se smjeli baviti drugim poslovima koji bi mogli štetiti ugledu službe, kao trgovinom ili privatnim odvjetničkim radom. Stoga smo kao referentnu točku uzeli zanimanja njihovih očeva. Ipak, i te su informacije sačuvane samo za vrlo mali postotak kotarskih poglavara (21, tj. samo 12,2% njih). Iz njih saznajemo kako su kotarski poglavari većinom dolazili iz siromašnih sredina (što potvrđuju i usporedbe s njihovim mjestima rođenja, o čemu će biti riječi kasnije). Među zanimanjima očeva u većoj se mjeri ističu poljodjelci, kojih je bilo devet, od čega je tek jedan ocijenjen kao imućniji posjednik zemlje (otac Ivana Banovca). Vjerojatno se većinom ovdje radilo o slabije ili srednjestojećim obrađivačima zemlje, koji su uz pomoć rodbine, državnih ili vjerskih stipendija školovali svoju djecu, buduće upravne službenike, sve do završetka fakulteta. Tek se otac jednog od kotarskih poglavara kao „papučarski zanatlija“ može svrstati u kategoriju obrtnika. Otac jednog kotarskog poglavara bio je seoski paroh, a drugoga hodža. Zatim su tu slijedili po jedan vojnik, lugar, financijski preglednik, vlastelinski nadzornik koji su predstavljali srednji niži sloj državnih i samoupravnih službenika, koji su donekle, vjerojatno također uz neke potpore, mogli školovati djecu. U sličnu situaciju možemo svrstati očeve trojice kotarskih poglavara koji su bili učitelji te još jednoga koji je bio općinski bilježnik. Od pravila da su u upravnu službu ulazili većinom oni iz srednjih ili nižih slojeva izuzetak je samo jedan kotarski poglavar, čiji je otac također bio upravno-politički službenik u doba Banske Hrvatske (kasnije umirovljeni banski savjetnik). Unatoč tome što nalazimo nekih kotarskih poglavara sa istim prezimenom, na temelju fragmentarne građe

teško je utvrditi jesu li spomenuti bili u ikakvim obiteljskim odnosima (braća, bratići, otac-sin, stric-nećak, itd.). Većina njih vjerojatno ipak nije bila u nikakvom rodu.

Dijagram 7.: Iz kakvih obitelji dolaze kot. poglavari (zanimanja očeva)



Dijagram 8.: Gdje su studirali kot. poglavari SB



Još jedno bitno pitanje koje smo pokušali razriješiti tiče se obrazovanja kotarskih poglavara, koji su prema zakonu trebali imati završen pravni fakultet. Iako podatke o školovanju imamo tek za nešto više od polovine kotarskih poglavara (93, tj. 54%), može se zaključiti kako je njihova mobilnost bila mala. Među onima za koje imamo podatke odmah uočavamo da ih je preko 88% (82) studiralo na zagrebačkom pravnom fakultetu. Čini se da je u doba Austro-Ugarske bilo više mobilnosti, jer je sedam kasnijih kotarskih poglavara (većinom rođenih 1880-ih i početkom 1890-ih) prije 1918. kombiniralo svoje školovanje u više sveučilišnih sredina multietničke Monarhije (Budimpešta, ali i Beč, Graz, Prag), često se vraćajući kući kako bi završili studije. Nakon 1918. odlazak na studiranja u spomenute Monarhijske sredine je zamro. Osim navedenih sveučilišnih centara broj kotarskih poglavara koji su diplomirali negdje drugdje iznimno je mali. Za samo jednog kotarskog poglavara s prostora Savske banovine možemo reći kako je diplomu stekao na Pravnom fakultetu u Subotici (osnovanom u Kraljevini SHS), dok su još trojica diplomirala pravo u Beogradu. Doista, niti jedan kotarski poglavar nije se školovao na pravnom fakultetu izvan prostora nekadašnje Austro-Ugarske Monarhije ili kasnije Kraljevine SHS.

Jedan od češćih prigovora iz međuratnog razdoblja bio je vezan uz činjenicu što su po provedenom ujedinjenu u državnu službu ušli službenici koji dobrim dijelom nisu ranije završili svoje školovanje. Kadar koji je nakon 1918. ušao u upravu na državnoj razini činili su prvenstveno mlađi i manje sposobni službenici, što je dovelo do pogoršanja rada uprave. Ipak, gledajući podatke za Savsku banovinu možemo reći kako je na njenom području kadar

upravnih stručnjaka bio razmjerno školovaniji od ostatka državnog teritorija. U osnovi radi se o složenom problemu, koji zaslužuje malo više mjesta.

Još u ožujku 1929. premijer i ministar unutrašnjih poslova Petar Živković je na sjednici vlade iznio podatak kako je čak 40% osoba u zvanju kotarskih i policijskih poglavara i 80% policijskih pisara u državi radilo bez potrebnih školskih kvalifikacija, tj. završenog pravnog fakulteta. [861] Ovaj je problem postupno tek ponešto riješen pa su neki službenici pod pritiskom s vrha završili propisani fakultet, dok su drugi prebačeni u neke druge službe. Stručnost službenika, barem onih u resoru MUP-a, ostala je ipak svojevrsna rak rana. Početkom 1937. MUP je neslužbeno isticao: „Pored ostalih naime uzroka zašto naša opšta uprava ne daje očekivane rezultate i zašto je usporeno potpuno uvođenje u život ZUU. jeste taj što kadar osoblja unutrašnje uprave u pogledu stručne spreme nije uvek na onoj visini koju ZUU. pretpostavlja i traži od političko-upravnih činovnika i pomoćnog im osoblja“.[862] Prije svega među državnim službenicima uočavao se jaz nastao Prvim svjetskim ratom i ljudskim gubicima u njemu, ali i odlascima mnogih službenika vjernih dotadašnjoj Austro-Ugarskoj. Primijećeno je da postoji dosta mladih službenika, koji su zbog potrebe države za kadrom bez pravog iskustva, pa čak i postignute spremen vrlo brzo nakon 1918. zauzeli vrlo istaknute položaje u upravi. Oni su zbog svoje mladosti ponekad bili i bez pravog autoriteta, jer su trebali zapovijedati i nadgledati rad činovnika koji su po godinama bili mnogo stariji od njih.[863]

Za većinu kotarskih poglavara uočavamo uzlaznu društvenu putanju. Oni su svojim školovanjem, ali i posljedičnim ugledom u društvu, u pravilu prerastali obiteljsko okruženje iz kojeg su dolazili. Ovime postaje razumljiviji ulazak pojedinca u upravnu službu. Po završetku pravnog fakulteta za otvaranje odvjetničkog ureda bio je potreban novac, a za izravan ulazak u više državne službe trebalo je imati jaka poznanstva. To oni sami, kao ni njihove obitelji, nisu posjedovali. S druge strane, u državnoj upravnoj službi su primanja bila solidna, stabilna i stalna, odgovornost posla velika (što je neke moglo i motivirati), a položaj zanimanja kotarskog poglavara, banskog savjetnika ili načelnika odjeljenja, koje su mogli uz marljiv rad dostići, kotirao je prilično visoko na društvenoj ljestvici.

Ali što je sa obiteljima koje bi oni sami zasnivali? Iako su informacije koje nalazimo o obiteljskim prilikama u kojima žive kotarski poglavari također prilično fragmentarno

[861] BLAŠKALIN, „Nekoliko uzroka...“, 87-88.
[862] Navodila se mogućnost i propisivanja novih državnih ispita, koji bi se polagali za napredovanje u višu grupu ili nakon određenog vremena provedenog u službi, kako bi se osiguralo da istaknutiji činovnici i nakon polaganja dotadašnjeg stručnog ispita nastavili pratiti zakonodavne promjene. „Frane BRNIČEVIĆ, „Oko mera za podizanje političko-upravne struke“,*Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 1, 31-32.
[863] BLAŠKALIN, „Nekoliko uzroka...“, 87-88.

sačuvane, ipak nam daju vrijedne informacije. Stupanje u brak s osobom koja je vršila najodgovornije državne funkcije u nekom teritorijalnom okruženju, poput kotarskih poglavara, kao i česti premještaji istoga u pravilu su stvarali od njihovih supruga – domaćice. U takvom okruženju one su bile fokusirane na brigu o kućanstvu i odgoju djece, kao i na društveni život sredine u kojoj su im muževi službeno bili odaslani. Tako je 1925., godinu dana nakon premještanja muža Branimira Broza iz Siska u Garešnicu, otkaz na mjesto učiteljice u Sisku dala Marija Broz. Za vrijeme muževljeva službovanja u rodnom mu Sisku par je živio u istom kućanstvu, ali zbog čestih premještanja upravnih službenika, bračni par Broz spomenutu 1924./1925. godinu živio odvojeno. Tek s muževljevim promaknućem, bitnim radi financijske sigurnosti, kao i rođenjem prvoga djeteta, koje je zahtijevalo da bračni par počne živjeti u jednom mjestu, dolazi do ujedinjavanja ove obitelji.[864] Privremena razdvojenost upravnih službenika od njihovih obitelji sve dok se ne steknu dovoljna primanja, bila je realnost. U slučajevima dužeg odvojenog života supružnika nastalog radi službe, primjećuje se da su isključivo zaposlene žene davale otkaz na službu te se pridruživale muževima. Ovo je razumljivo, jer je trebalo slijediti primarnog hranitelja obitelji, a ionako su ženski poslovi bili slabije plaćeni. Drugi i nepopularniji izlaz iz ovakve situacije bio je razvod braka, iako možemo zaključiti da je ova opcija bila rjeđa te da su je više koristile one osobe koje su prvenstveno gledale na karijeru ili doista više nisu mogle međusobno živjeti iz privatnih razloga. Razdvojenost od obitelji, tj. od supružnika, djece te starih i nemoćnih roditelja, često je korištena u molbama za ostanak u jednom mjestu ili premještaj u neko drugo.

I podaci o djeci kotarskih poglavara također su fragmentarni i prilično manjkavi, jer u dokumentima zatičemo samo djecu u jednom razdoblju života pojedinog službenika, a zbog njihove smrtnosti i naknadnih rođenja teško je svjedočiti o brojnosti obitelji. Ipak, i necjeloviti podaci svjedoče o kotarskim poglavarima kao prosječnim članovima društva, koji imaju u prosjeku zasigurno nešto više od dvoje djece (neki su bili neženje pa nisu imali niti jedno, drugi čak i šestoro), za koje su željeli osigurati dobro školovanje.

Svim ovime dolazimo do najvažnijeg pitanja u analizi. Naime, radi se o problemu poimanja etničkog, tj. nacionalnog karaktera uprave u Savskoj banovini. Radi transfera ideja, ali i prezastupljenosti Srba u korpusu državnih službenika u Savskoj banovini, građani tog prostora smatrali su kako je u Kraljevini Jugoslaviji došlo do srbizacije uprave. Ovaj doživljaj posebno je istakao Rudolf Bićanić krajem 1930-ih. S druge strane, šezdesetak godina kasnije

[864] Dopis kotarskog pristava garešničkog Branislava Broza Velikom županu osječke oblasti od 15. prosinca 1925. HDA, PSDS, br. dosjea 1736 (Broz Branislav).

srpski povjesničar Đorđe Stanković pokušao je osporiti ovu tezu u seriji članaka o Srbima u državnoj upravi na prostoru međuratne Slavonije.[865] U svakom slučaju, poznavanje nacionalne struktura službeničkog kadra je bitno, jer ono nije bilo samo neposredni izvršilac državne politike u raznim sferama života. Službenici, a napose oni upravni, bili su i nosilac „određenog političkog režima i izražavanja skrivenih i neskrivenih političkih interesa".[866] Njihova je zadaća bila da svakodnevno dolaze u kontakt sa stanovništvom i o tom kontaktu je ovisilo raspoloženje stanovništva i njihov odnos prema državi.[867]

Teza o srbizaciji državnih službi na hrvatskom povijesnom i etničkom teritoriju bila je jedna od misli vodilja HSS-ove protuvladine kampanje, osobito u vrijeme izbora za Narodnu skupštinu 1938. godine. Najjasnije je javno formulirana kroz poznatu te kasnije ponešto osporavanu Bićanićevu knjigu *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja* (Zagreb, 1938.), u kojoj je autor nastojao dokazati gospodarsku i političku obespravljenost u Kraljevini SHS/Jugoslaviji te državni, srpski hegemonizam.[868] Jedno od poglavlja Bićanić je posvetio i nosiocima vlasti te je ocijenio kako je državni vrh iz kadra srpskog nacionalnog korpusa, u koji je imao više povjerenja, postavljao sebi odane ljude u cjelokupne upravne sustave, od najviših do najmanjih, na području čitavog državnog teritorija. Bićanić je u nekoliko tabela 1938. iznio i podatke o broju službenika raznih resora po vjeri i nacionalnosti, koji su vjerojatno prilično točni, iako jasno ne navodi od kuda su preuzeti.[869] Ovi podaci u osnovi svjedoče o razmjernoj nezastupljenosti Hrvata u državnim službama te favoriziranju Srba.[870] Bićanićeve navode nekoliko godina kasnije je pojačao Rudolf Horvat, navodeći kako je „za diktatorskog režima znatno smanjen broj hrvatskih činovnika" te da su na mjesta otpuštenih Hrvata u hrvatske krajeve od središnje državne vlasti „većinom postavljeni Srbi, naročito

[865] Radovi Đorđa Stankovića o Srbima u državnoj upravi Slavonije u doba provizoriuma (1918.-1921.), zatim za vrijeme centralizacije vlasti (1921.-1929.) te nakon proglašenja šestosiječanjske diktature mogu se naći u: Đorđe STANKOVIĆ, *Istorijski stereotipi i naučno znanje*, Beograd, 2004., 103-169.
[866] Đorđe STANKOVIĆ, „Srbi u državnoj upravi Slavonije u vreme provizorijuma (1918-1921)", *Istorijski stereotipi i naučno znanje*, Beograd, 2004., 106.
[867] *Isto*.
[868] BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, 67.; Za odgovore Bićaniću vidi: *Istina o Ekonomskoj podlozi hrvatskog pitanja: Odgovor g. dr. Bićaniću*, Beograd, 1940. ili Mihailo M. ŽIVANČEVIĆ, *Jugoslavija i federacija*, Beograd, 1938.
[869] Iste podatke kasnije donosi i Rudolf Horvat, navodeći neimenovanu „statistiku od godine 1937." kao izvor. Kako službene statistike nisu bile rađene po osnovi nacionalnosti službenika, pa čak ni po vjeri, vjerojatnije je Horvat preuzeo informacije od Bićanića. Usp. HORVAT, *Hrvatska na mučilištu*, 587. i BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, 71-76.
[870] Između ostalog, iznio je i podatke o kotarskim poglavarima po banovinama 1937. godine. Prema njima, na prostoru SB je bilo 65 poglavara, od čega je bilo 26 Srba (40%), 36 Hrvata (55%), niti jednog Slovenca ni Muslimana te 3 (5%) koje je kategorizirao pod „ostalo". U Primorskoj banovini ovi su omjeri bili još gori u odnosu na nacionalnu strukturu stanovništva, jer je na čelu tamošnjih 19 kotara bilo 9 Hrvata (47%), 9 Srba (47%) i 1 Musliman (5%). BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, 73.

Srbijanci“, tj. Srbi iz Srbije.[871] Ipak, središnja državna vlast odbijala je svaku pomisao o namjernom zapostavljanju Hrvata. Npr. optužbe nekih senatora da se prilikom primanja u službu i promaknuća na istaknuta mjesta u upravi favoriziraju Srbi, odbio je koncem ožujka 1934. ministar unutrašnjih poslova Živojin Lazić.[872]

Tezu o srbizaciji uprave nastojao je u novije vrijeme praktično dekonstruirati Đorđe Stanković, dokazujući kako su čak u etnički miješanoj Slavoniji, koju uzima kao studiju slučaja, Srbi bili relativno zapostavljeni, barem u postotnom izračunu broja službenika naspram broja stanovnika iste nacionalnosti. Pritom je Stanković sam priznao kako je manjak njegova rada bio korištenje samo objavljenih izvora, prvenstveno državnih statističko-upravnih publikacija, a ne arhivskih izvora.[873] Iako se možemo složiti sa Stankovićevom tvrdnjom da treba istraživati nacionalnu i vjersku strukturu nositelja i provoditelja vlasti, kako bi uspješno polemizirali sa stereotipnim prikazima nacionalnih odnosa, njegove metode možemo dovesti u pitanje. Stanković je naime ustvrdio kako je njegova analiza rađena na temelju izvora u kojima se „nosioci organa vlasti navode poimenično i po verskoj

[871] HORVAT, *Hrvatska na mučilištu*, 587.; „Prečanski službenički kadar“ navodno je bio u prosjeku doista stručniji te školovaniji u odnosu na svoje kolege iz Srbije. Pravni okvir njihova rada bio je zakonodavno određeniji, a s druge strane u nekim segmentima i liberalniji nego u Srbiji. Kako se u prvih deset godina postojanja Kraljevine SHS čekalo na izjednačavanje zakonodavstva u državi, ovaj se kadar u prvo doba nije pretjerano mijenjao. S druge strane Bićanić je opisivao kako je ovakav dobar sustav upravljanja u hrvatskim krajevima nakon 1918. bio sustavno uništavan u korist srpskog modela birokracije, koji je imao „mladu, neuređenu administraciju [...], bez školovanja i stručne spreme“ koja osim toga nije ni rješavala „zamršene upravne zadatke u jednostavnoj i primitivnoj strukturi predratne Srbije“, gdje su „familijarne veze i stranački utjecaj igrali daleko veću ulogu, negoli sposobnost i sprema, zakonitosti i činovnička hijerarhija. Manjkavost i nedostatke te uprave s malo zakonskih tekstova nadomještavale su s jedne strane primitivna sloboda samosile u narodu, a s druge strane levantinski bakšiš, kao glavni pokretač upravnog aparata“. Bićanić je zatim bio mišljenja kako je upravni kadar koji je državni vrh poslao iz Srbije da upravlja na prostoru Hrvatske bio i nefleksibilan te je odbijao naučiti potrebne zakone kako bi pravilno mogao obavljati svoju službu. Uz to se ponašao prema „prečanskim krajevima“ kao da su osvojeni teritoriji, koji treba pasivizirati. Zatim je Bićanić isticao nesigurnost i strah tog službeničkog kadra, koja je proizlazila iz nepoznavanja propisa, ali i osjećaja „da je snaga Srbije premala podloga za njezinu proširenu vojničku i političku moć“. To je dovelo do toga da dva temelja njihova rada postali „nepovjerenje i nasilje“, a bježanjem od kritike i kontrole „razvio se nečuven sistem birokratske vladavine bez narodne kontrole“. Nadalje, Bićanić je smatrao kako se nova birokratska elita poslana iz Srbije da upravlja Hrvatskom susrela sa bogatstvom novih krajeva, što im je uz manjak razumijevanja, odgovornosti, dalo priliku za obilno bogaćenje zloupotrebljavanjem svoje moći, čime je nastala „pljačka hrvatskih i prečanskih krajeva“. BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, 68-69.

[872] Lazić je naglasio kako se nikad nije obazirao na to „kome plemenu ili kojoj vjeri dotični službenik pripada“, nego je uvijek tražio da dotični odgovara kvalifikacijama koje zakoni propisuju, dajući prednost onima s boljom spremom i boljim ocjenama u dotadašnjem službovanju. Smatrao je da to zahtijevaju i potrebe naroda. Istakao je kako su se neki Narodni poslanici zalagali za ostanak činovnika iz Srbije u njihovom kraju te se to pravdalo time što su oni tradicionalno više nastrojeni radu i ophođenju s narodom. Po Laziću toga nije bilo kod činovnika iz drugih krajeva, makar u svakom pogledu valjanih, nego je prevladavao „negdašnji birokratizam“, koji nije bio u skladu s narodnim potrebama, „naročito sad u vlastitoj narodnoj državi i pri teškim ekonomskim prilikama“. Ministar Lazić je ovu priču zaključio navođenjem kako u svim banskim upravama na odgovornim mjestima ima priličan broj Hrvata kao načelnika odjeljenja i drugih visokih činovnika. „Budžetska debata u Senatu“, *NN*, 26. ožujka 1934.

[873] STANKOVIĆ, „Srbi u državnoj upravi Slavonije u vreme provizorijuma“, 106.

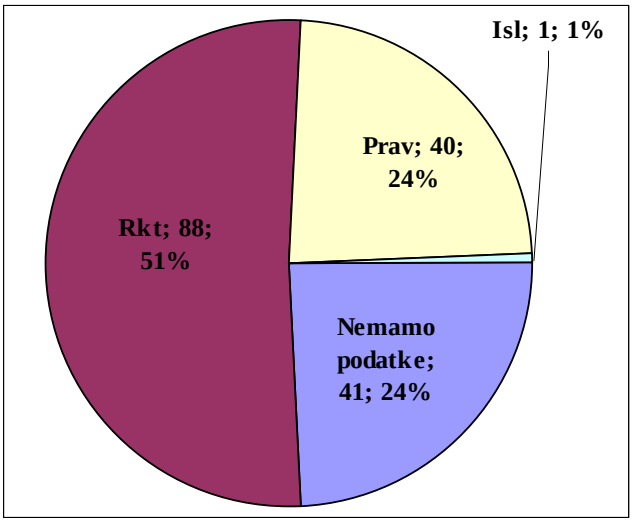
pripadnosti“.[874] Listajući izvore koje je on pritom pobrojao („Almanasi Kraljevine Jugoslavije, Statistički godišnjaci Kraljevine Jugoslavije, definitivna i službena statistika o popisu stanovnika, prigodne publikacije o ustrojstvu upravnog aparata, normativni akti objavljeni u Službenim novinama, štampa, itd.“)[875] dolazimo do saznanja da se ti podaci zapravo ne mogu naći na jednom mjestu, već se, i to tek uz vrlo puno truda, mogu zajedno spojiti. Ipak, i nakon toga trebaju se verificirati usporedbom s drugim izvorima (dokumentima nastalima radom vlasti, službenim publikacijama, itd.). Kako to Stanković nije učinio, rezultati, na žalost, nisu točni. Npr. za Stankovićeve analize su almanasi Kraljevine SHS/Jugoslavije prvorazredno gradivo za nalaženje informacija o pojedincima u državnoj službi. Ipak, on je zaboravio napomenuti kako isti donose samo prezimena i inicijal imena pojedinca. S druge strane, čak i u pogledu (prez)imena koje donose nisu oslobođeni tipfelera. Na kraju ispada da je Stanković, vjerojatno nehotično, neka imena krivo prenio, dok je druga čak i krivo transkribirao iz izvora.[876] Tako kotarski poglavar slavonskobrodski, koji se u Almanahu Kraljevine Jugoslavije za 1932. navodi kao „J. Korda“, u Stankovićevoj transkripciji postaje „Hrvat Josip Korda“, makar se radi o Jovanu Kordi, jednom od poznatijih pisaca i prorežimskih kotarskih poglavara srpske nacionalnosti.[877] Mnogobrojni drugi primjeri indikativno govore kako su se u cilju dolaženja do imena i prezimena osobe, iz kojeg se zatim doslovno pogađala njegova nacionalnost, počinjene ozbiljne transkripcijske, metodološke i druge pogreške.[878] Čak i da odbacimo sve ove pogreške u proceduri, metodologija određivanja nacionalne i/ili vjerske pripadnosti određene osobe samo na temelju njegova

[874] STANKOVIĆ, „Srbi u 'državnoj vlasti' i 'unutrašnjoj upravi' Slavonije za vreme diktature“, 161.
[875] *Isto*.
[876] Za Stankovića Milovan Zoričić, kasniji predsjednik Upravnog suda i kraće vrijeme Veliki župan Zagrebačke oblasti postaje „dr Milovan Žaričić, takođe domaći Srbin“, a u kasnijem radu „dr Milan Zoričić“. Usp. STANKOVIĆ, „Srbi u državnoj upravi Slavonije u vreme provizorijuma“, 112. te STANKOVIĆ, „Srbi u državnoj upravi Slavonije za vreme sprovođenja centralizacije vlasti“, 154.; Zanimljivo, Državni kalendar Kraljevine SHS i Almanah Kraljevine SHS, kao izvori na koji se poziva, navode točno ime – Milovan Zoričić. Vidi: *Državni kalendar Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca za godinu 1924.*, Beograd, 1924., 348. te *Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca – Almanah*, sv. II., dio 4 i 5, Zagreb, 1924.
[877] Usp. STANKOVIĆ, „Srbi u 'državnoj vlasti' i 'unutrašnjoj upravi' Slavonije za vreme diktature“, 167. te *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, 124.; Za više o Jovanu Kordi i njegovom djelovanju u valpovačkom kotaru vidi: LEČEK, „Narodni poslanik Hrvatske seljačke stranke i njegov kotar“, 202.
[878] Kotarski poglavari koji se u Almanahu navode za 1932. „M. Mišulin“ (Daruvar), „I. Aničin“ (Donji Miholjac), „M. Desantić“ (Đakovo), „I. Nater“ (Garešnica), „L. Eršeg“ (Grubišno Polje), „R. Muždeka“ (Nova Gradiška), „V. Šipuš“ (Novska), „A. Šibenik“ (Osijek), „M. Plećaš“ (Pakrac), „L. Kamović“ (Slatina), „I. Vitezić“ (Vinkovci) kod Stankovića postaju Mato Mišulin (dok je ispravno Makso Mišulin), Ivan Aničin (isp. Ivan Aničić), Milan Desantić (isp. Mihovil Desantić), Ivo Nater (isp. Julio Natter), Lasko Eršeg (isp. Levin Eršeg), Rudolf Muždeka (Radivoj Muždeka), Viktor Šipuš (isp. Vladimir Šipuš), Ante Šibenik (isp. Aleksandar Šibenik), Miloš Plećaš (isp. Mihajlo Plećaš), Lovro Kamović (isp. Luka Ramović), Ivan Vitezović (isp. Ive Vitezić). Usp. STANKOVIĆ, „Srbi u 'državnoj vlasti' i 'unutrašnjoj upravi' Slavonije za vreme diktature“, 167.; *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, 124-148, 216. te podatke o kotarskim poglavarima (s navođenjem arhivskih i drugih izvora koji o istima svjedoče) iz tabele 8. u prilozima ovoga rada.

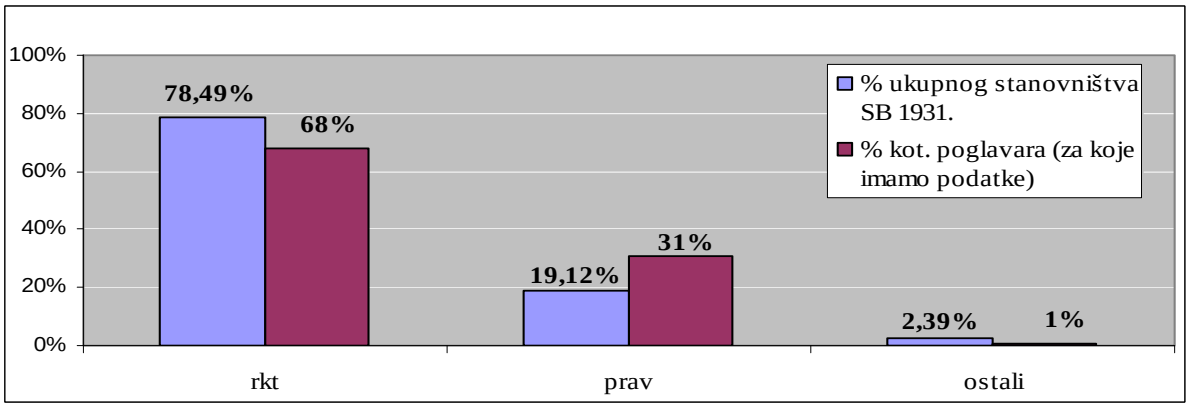
imena i prezimena doista je dvojbena i otvara puno prostora za nepotrebnu špekulaciju.[879] Pogubno je što je na temelju ovakvih nagađanja Stanković iznio tezu o izraženoj „marginalizaciji Srba u državnoj vlasti po srezovima“, koja je, kao što ćemo i nadalje vidjeti, potpuno promašena.[880]

Analizirajući izvornu građu, možemo prilično dobro rekonstruirati vjersku i nacionalnu strukturu kotarskih poglavara, a time i uprave u doba Savske banovine. U ukupnom korpusu kotarskih poglavara za njih 41 (24%) nemamo podatke o vjeri, dok za druge istu možemo lako ustanoviti.[881] Od onih za koje znamo podatke, možemo reći kako je 88 (68%) bilo rimokatolika, 40 pravoslavnih (31%) te jedan musliman (1%; Ćamil Hasanbegović).

Dijagram 9.: Vjerska struktura kotarskih poglavara prostora Savske banovine



Dijagram 10.: Stanovništva Savske banovine po vjeri u odnosu na zastupljenost iste u korpusu kot. poglavara



[879] Npr. kotarski poglavar Dragan Marković zasigurno bio rimokatolik iz Varaždina ili okolice, a njegov kolega Radovan Marković pravoslavac, vjerojatno iz okolice Obrenovca u Srbiji. Stanko Ilić pravoslavac iz Slunja ili okolice, a Nikola Ilić rimokatolik iz Hrtkovaca kraj Rume. Vidi tabele 7. i 8. u prilozima ovoga rada.
[880] STANKOVIĆ, „Srbi u 'državnoj vlasti' i 'unutrašnjoj upravi' Slavonije za vreme diktature“, 167.
[881] Oni kod kojih smo vjeroispovijest utvrdili posrednim putem (npr. kad bi ga našli na nekoj vjerskoj manifestaciji), stavljali smo upitnik, jer nismo mogli biti u potpunosti sigurni.

Iz podataka o vjerskoj strukturi možemo donijeti neke zaključke o nacionalnoj strukturi kadra zaposlenog u upravi. Iako je vjera u to doba, osobito na prostoru Savske banovine, izjednačavana s pitanjem nacionalne pripadnosti, valja naglasiti da je takvom nisu shvaćali barem pojedini državni službenici. Za neke od njih ona je bila već tada pitanje njihova slobodnog odabira.[882] Unatoč ovoj ogradi, zaključimo kako su među poznatim kotarskim poglavarima prostora Savske banovine prevladavali rimokatolici, za koje ipak možemo reći kako su mahom Hrvati. Ipak, uz njih je bilo nešto i Slovenaca, dok je za neke druge, pogotovo one sa njemačkim prezimenima (npr. Vatroslav Wittner, Erwin Schwuger) teško utvrditi nacionalne osjećaje.[883]

U konačnici uspoređujući podatke o vjerskoj strukturi s onima o mjestima rođenja i studiranja dolazi se do zanimljivih saznanja, koji se nadovezuju na Bićanićeve opise doživljaja neželjene srbizacije, ali i Stankovićeve pokušaje poimenične analize. U ukupnom zbiru kotarskih poglavara prostora Savske banovine možemo reći da su definitivno pravoslavni prezastupljeni. Među kotarskim poglavarima ovdje nalazimo na gotovo 12% više kotarskih poglavara u odnosu na njihov udio u stanovništvu iste banovine. S druge strane, broj rimokatolika kotarskih poglavara je za gotovo 10,5% manji od njihova udjela u broju stanovništva, dok je broj ostalih zanemariv (manje od 1%). Ipak, kada to usporedimo s podacima o mjestu rođenja i školovanju vidimo kako je tek mali broj kotarskih poglavara pravoslavaca došao na prostor Savske banovine iz Srbije, tj. sedmorica (za usporedbu, toliko je rimokatoličkih kotarskih poglavara bilo samo rodom samo s otoka Krka). Još je manje njih, tek četvorica, studirala na fakultetima u Srbiji. U konačnici dobiven veći udio pravoslavnog stanovništva u upravi u Savskoj banovini čini se da je produkt određenog favoriziranja Srba rođenih na prostoru Hrvatske, a školovanih mahom na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Ipak, i dalje je najveći dio upravnog aparata Savske banovine bio sastavljen od Hrvata. Stoga možemo reći kako središnjoj državnoj vlasti nije bilo toliko bitno što je koji službenik po nacionalnosti ili vjeri dok god bezrezervno slijedi njihove naloge.

[882] Tako je čuveni dugogodišnji upravitelj zagrebačke policije Janko Bedeković, možda radi bržeg napredovanja u službi, a zasigurno i radi lakše procedure razvoda od supruge, još u prvoj polovini 1920-ih prešao na pravoslavnu vjeru. Vidi: „Izvod iz zapisnika sjednice Eparhijske Konzistorije Gornjokarlovačke održane u Plaškom dana 16/II. / 1/III. / 1923.“, HDA, PSDS, br. dosjea 1258 (Bedeković Janko).

[883] KOLAR, „Dr. Erwin pl. Schwuger“, 51. Unatoč mišljenju Mire Kolar da je Švuger bio šikaniran kao službenik na osnovi nacionalne pripadnosti, gledajući njegove personalije teško se stječe dojam o nekom njegovom radu za njemačku „stvar“, pa čak i osobnom iskazivanju njemačkih osjećaja u Kraljevini SHS/Jugoslaviji. Njegova karijera ona je prosječnog službenika njegova ranga, a poziv na rad u KBUSB mogao je biti i čast. S druge strane određene njemačke sentimente za svog službovanja u Kraljevini Jugoslaviji čini se iskazivao ni Vatroslav Wittner, da bi nakon stvaranja NDH potpuno promijenio vlastiti diskurs.

Što se tiče razmještaja upravnih službenika unutar teritorija same Savske banovine, i ovdje vidimo kako je vjerska struktura ili nacionalna pojedinog kotara znala biti presudna kod postavljanja osobe koja mu je trebala biti na čelu. Iako kotarske poglavare srpske nacionalnosti i pravoslavne vjere znamo ponekad naći na službi po gotovo isključivo hrvatskim i rimokatoličkim kotarima (npr. kotaru Zlatar), uočljivija je njihova koncentracija u miješanim ili većinski srpskim življem naseljenim kotarima poput Petrinje, Vrginmosta ili Vojnića. Državna i banovinska vlast nastojale su pri premještanjima voditi računa o stvarnim potrebama naroda, ali i da ne dođe do njegova animoziteta prema vlasti. Tako je 1935. ocjenjeno da upravitelj đakovačkog kotara Jovan Sarkanjac (rodom iz Osijeka) može ostati na čelu tamošnjeg nadleštva, „ali bi bilo podesnije, da je u Djakovu sreski načelnik rimokatolik obzirom na sjedište biskupije. U tom smislu već je i biskup Dr Akšamović [pokazat će se uspješno – op. SG] intervenirao“.[884]

Razlog za mali postotak Srba iz uže Srbije u vrhuški upravnog kadra Savske banovine su prvenstveno ležale u profesionalnim problemima. Uz očigledne nacionalne, kulturne, društvene i druge razlike među pojedinim dijelovima države, velika raznorodnost različitih pravnih područja mogla je prouzrokovati da se kotarski poglavari koji bi došli iz drugih sredina na službu u Savsku banovinu po prvi put susretnu s određenim poslovima o kojima nisu učili za vrijeme svog pravnog školovanja niti su ih prije obavljali. Iz ovog razloga razmještanja kotarskih poglavara kao državnih službenika na prostor ove banovine iz drugih krajeva države pokazivala su puno nedostataka te su bila rijetkost.[885]

S prostora Savske banovine nešto je kotarskih poglavara premještano u druge, susjedne banovine poput Primorske, Dunavske i Vrbaske. U posljednje dvije jer su tamo još postojali ostaci pravnih propisa bivše Banske Hrvatske (u Srijemu, kotaru Dvor). Nešto su rjeđi bili premještaji u Dravsku, Zetsku, Drinsku, Moravsku i Vardarsku banovinu. Često su

[884] Osobni podaci Jovana Sarkanjca sastavljeni od KBUSB [bez točnog datuma] srpnja 1935. HDA, PSDS, br. dosjea 7628 (Sarkanjac Jovan).

[885] Upoznavanje s novim pravnim propisima sredine u kojoj djeluju nije bio samo problem s onim činovnicima koji su došli na službu iz srpskih i crnogorskih zemalja, već i iz onih s kojima je Savska banovina djelomično dijelila pravnu tradiciju. Godine 1937. disciplinski je kažnjen kotarski poglavar vojnićki Mato Suhač jer je općini Vukmanić odobrio protupravnu sječu drva neke zemljišne zajednice. Kao olakotnu okolnost Suhaču kao Slovencu je priznat njegov navod da je do nastupa službe u Vojniću služio samo na prostoru Dravske banovine te Rabu u Savskoj banovini (koji je bio dio dalmatinskog pravnog područja, sa zakonima bližima austrijskoj poloviji nekadašnje Monarhije). U tim sredinama nije imao doticaja s kompleksnim pitanjima zemljišnih zajednica. Izvještaj IO-a KBUSB od 26. travnja 1937. HDA, SB IO, kutija 19., 102/1937.; Zbog istih je razloga 1931. ban Perović zatražio od MUP-a premještaj kotarskog poglavara petrinjskog Vasilija Kočovića. Kočović je prije Petrinje „služio sve vreme u području bivše Bosne, gde nije imao prilike da se upozna sa zakonom i propisima napred označenih ustanova [zemljišnih zajednica]. Osim toga ostali poslovi su u ovom srezu vrlo razgranati i pored najbolje volje i marljivosti nije mogao dobiti vremena, da se posveti potrebnom upoznavanju navedenih zakona“. Prijedlog premještaja kotarskih poglavara bana SB Ive Perovića upućen MUP-u KJ od 8. kolovoza 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 2139 (Konaković Milan).

premještaji, koji su bili skupi i naporni te su odvajali službenika od sredine s kojom se bio upoznao, bili odgojno-popravna mjera za istoga. Ipak, neki su službenici uz premještaje dobivali i promaknuća, pa možemo reći kako su neki od njih bili vrednovani kao upravni stručnjaci.[886]

U praksi, državni vrh je rjeđe premještao iz jedne banovine u drugu visokopozicionirane službenike (npr. kotarske poglavare).[887] Zato su od mlađih pravnika nastojali stvoriti kadar koji bi doista mogao raditi u svim krajevima države. U tu svrhu su tijekom 1930-ih mnogi diplomirani pravnici, kojima je MUP davao prvo radno mjesto u upravnoj službi, češće raspoređivani u banovine različite od onih u kojima su odrasli i školovali se.[888] Iako nemamo nikakvih direktnih svjedočanstava, možemo reći kako je državna vlast nastojala preko razmještaja službenika provoditi politiku državnog i nacionalnog jedinstva. Makar vidimo da je ovo bila jedna od ideja šestosiječanjskog režima, barem u njegovim prvim godinama, teško nam je govoriti o dugoročnim trendovima koje je državna vlast nastojala ostvariti njihovim razmještajima, tim više jer je u cjelokupnom desetogodišnjem razdoblju postojanja Savske banovine bilo odlazaka službenika u druge banovine, ali i njihova dolaska iz drugih krajeva države.

---

[886] Npr. bivši kotarski poglavar slunjski, dugoselski i pisarovinski Vicko Ostojić niz godina je radio kao inspektor u samom MUP-u, dok je nekadašnji kotarski poglavar županjski Vjenceslav Potočnjak potkraj 1930-ih postavljen za voditelja Općeg odjeljenja KBU Vrbaske banovine. Usp. HDA, PSDS, br. dosjea 9260 (Ostojić Vicko) te HDA, PSDS, br. dosjea 603 (Potočnjak Vjenceslav).

[887] Zanimljivo, više vlasti su doista vodile računa o raznim elementima, ponekad čak i fizičkim karakternim osobinama pojedinca, pri postavljanju na neki položaj. Tako je Okružni inspektor ogulinski zatražio da se izvrši zamjena desetak kotarskih poglavara koji službuju u kotarima pod nadzorom njegova okružnog inspektorata, navodeći pritom profesionalne, ali i osobne razloge. Pritom su čak osobni razlozi očito imali primat. Tako je zatražio da se Pavlu Jernejcu kao političko-upravnom činovniku njegova okružnog inspektorata dodjeli na upravu jedno kotarsko poglavarstvo, jer je „fizički usčuvan, intelektualno jak, u svim poslovima polit.[ičko] upravne struke verziran“, ali kako ima sina u gimnaziji „njegove prinadležnosti kod inspektorata su premalene da bi svojim roditeljskim dužnostima mogao udovoljavati“. Isto tako, makar je u početku istakao sve najbolje za kotarskog poglavara udbinskog, Josipa Zlatara, okružni je inspektor zatražio njegovo micanje te postavljanje u Udbinu „jednog Srbina, jake ruke, ali pravedna do kraja. Tamo je služio svojedobno kao sreski načelnik Bogdanović Nikola /Srbin/ kroz dugi niz godina, strog i neumoljiv a k tome pravedan, stekao si je tamo sveopće priznanje i poštovanje“. Okružni inspektor se pozitivno izrazio i o kotarskom poglavaru crikveničkom Vasiliju Kočoviću, za kojeg je istakao kako je „jedan vrlo naobrazovan i načitan gospodin sa izvrsnim perom. Premalo praktičan i manje sposoban, da sa napadno inteligentnim Primorcima, naročito u Crikvenici, gde su sukobi pojedinih grupa na dnevnom redu, nađe izlaz. Ljudi sa mora su vrlo dosjetljivi i glatki ko jegulja, imadu profinjenu moć kritičnog prosuđivanja, pa njima i najpametniji može nasjesti“. S druge strane istakao je kako „Peršić Amadeo, sreski načelnik u Perušiću, zaista usljed slomljene noge i vječitim teškim bolovima, nesposoban za vršenje vanjske službe u Lici, gdje kroz mjesece vlada velika zima i snježne mećave, pa je prema tome i obavljanje vanjskih poslova naročito otežano. G. Peršić želi kao Primorac na Primorje u koji manji srez. Morske kupke i sunčanje pomogle bi ovom dobrom čovjeku“. Dopis OIOG -a OO-u KBUSB od 27. svibnja 1932. HDA, OIOG, kutija 6., 561/1932.

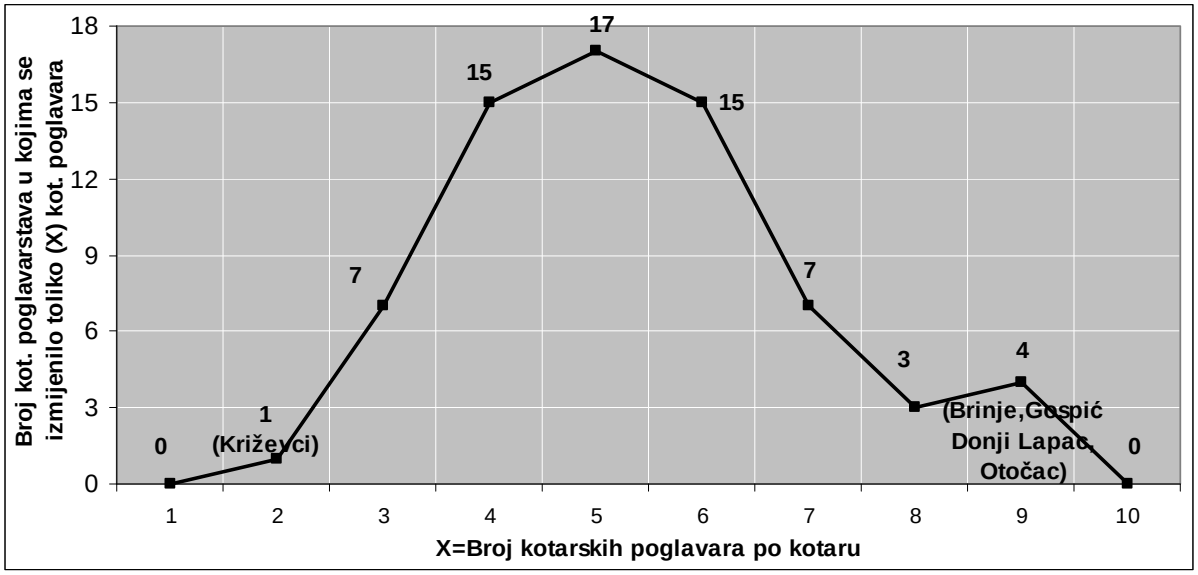
[888] Npr. početkom siječnja 1931. za političko-upravnog pripravnika banske uprave Savske banovine postavljen diplomirani pravnik iz Ljubljane Vinko Albrecht, za političko-upravnog pripravnika uprave Primorske banovine diplomirani pravnik iz Beograda Stojan Carkić, za političko-upravnog pripravnika kotara bijeličkog diplomirani pravnik iz Zagreba Vladimir Bučan te za političko-upravnog pripravnika kotara iriškog diplomirani pravnik iz Subotice Andrija Ivanov. „Imenovanja u upravnoj službi“, *Obzor*, 23. siječnja 1931.

Osim premještanja, koja su imala trajniji karakter, pojedini službenik je mogao biti na kraće vrijeme raspoređen na rad u neko drugo mjesto službovanja. Ipak, ovo odašiljanje u drugo mjesto imalo je privremeni karakter, jer službenik, osim ako to nije regulirao posebni zakon, nije mogao biti upotrijebljen za obavljanje službenih poslova „van mesta svog službovanja duže od tri meseca bez odobrenja nadležnog ministra u saglasnosti sa pretsednikom Ministarskog saveta“. [889] U privremenoj službi jedan je službenik iz nekog razloga trebao privremeno zamijeniti drugoga (npr. u slučaju duže bolesti ili iskorištavanja godišnjih odmora) ili kada bi trebao obaviti neki poseban posao (komisiju).[890] Posljednji u pravilu pritom ne bi pritom gubio svoje zvanje i položaj.

Kada gledamo ukupan broj kotarskih poglavara koji su službovali u pojedinim sredinama, možemo vidjeti šarolikost. Unatoč tome što je bilo kotara u kojima su u deset godina postojanja Savske banovije bila na službi samo dvojica kotarskih poglavara (u Križevcima Bogdan Drenovac i Stanko Ilić), u nekim drugim kotarima u istom se razdoblju izmijenilo čak devet kotarskih poglavara (npr. u Brinju, Otočcu, Donjem Lapcu i Gospiću). Definitivno to je povezano sa gospodarskim, klimatskim, ali i nacionalno-političkim odnosima u pojedinim kotarima, pri čemu su neki krajevi, poput Križevaca, očigledno bili puno stabilniji od npr. prostora Like. Uzevši u obzir sve promjene kotarskih poglavara (izuzev kotara Črnomelj, Metlika i Okučani, kao i neredovita, zamjenička službovanja), dolazi se do zaključka kako se u razdoblju od deset godina na čelu prosječnog kotarskog poglavarstva prostora Savske banovine promijenilo u prosjeku 5,31 osoba. Doista, u 47 od 69 kotara Savske banovine kotarski se poglavar izmijenio za Savske banovine između četiri i šest puta. Makar je bilo kotarskih poglavara koji su gotovo cijelo desetgodišnje razdoblje proveli u jednom mjestu službovanja (spomenuti Bogdan Drenovac u Križevcima), razaznajemo kako je prosječan kotarski poglavar u jednom mjestu službe u prosjeku provodio manje od dvije godine.[891]

Dijagram 11.: Koliko se kotarskih poglavara izmijenilo na čelu kotara u Savskoj banovini

[889] § 80. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom,* sv. 179., Beograd, 1931., 33.
[890] Stoga možemo govoriti o privremenim zamjenama i komisijama koje su službenici obavljali izvan svojih redovnih sjedišta. KOSTIĆ, *Administrativno pravo,* vol. I., 298.; O privremenim zamjenjivanjima kotarskih poglavara odlučivala je nadležna banska uprava, pri čemu je ban ponekad na zamjenu slao iskusnije činovnike zaposlene direktno pri banskoj upravi, a ponekad one iz ureda susjednih onome kojemu nedostaje službenika. Npr. Rješenje MUP-a KJ o odobrenju zamjeničnog službovanja pri kotarskom poglavarstvu senjskom političko-upravnog sekretara kotarskog poglavarstva ogulinskog Radoslava Hodaka od 13. srpnja 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 4936 (Hodak Radoslav).
[891] Za tabelu kotara i kotarskih poglavara prostora SB vidi tabelu 7. u prilozima ovoga rada.



Gotovo svaki je službenik u Kraljevini Jugoslaviji raspoređivan na svoje radno mjesto voljom viših vlasti, a u formi dekreta.[892] U pravilu je gotovo u svim prigodama pri objašnjenju premještaja državna vlast navodila nedefinirani zakonodavni termin „po potrebi službe“, koji joj je ostavljao mogućnost da premješta službenika po vlastitoj volji.[893] Ovakva premještanja zapravo su davala središnjoj državnoj vlasti moć da po vlastitom nahođenju rasporedi službenike po radnim mjestima koje je trebala popuniti.[894] Često je formulaciju „po potrebama službe“ državna vlast zlorabila te bi na najmanji glas o zbližavanju s oporbenim prvacima, nemoralu (npr. javnom pijanstvu) ili kakvoj kriminalnoj aktivnosti znala premjestiti službenika, u dobrom dijelu slučajeva ne vodeći računa je li on doista kriv ili ne. Radila je to znajući da su disciplinski procesi dugotrajni, a da neke „zločine“ ionako teško može dokazati. Osim toga, pri premještajima su ponekad veliku ulogu igrali politički motivi, kao i intervencije pojedinaca (manje ili više) bliskih režimu.[895] Tako se u molbi za promaknuće

[892] Nepokretnost u službi, tj. vezivanje službenika uz jedan ured u jednom mjestu službovanja, iz kojega ga se može maknuti samo vlastitom voljom, nakon disciplinske ili krivične osude, nije bila praksa u državnoj upravnoj službi. Pravo na nepokretnost imali su u Kraljevini Jugoslaviji samo fakultetski profesori te sudci, ali i posljednjima je primjena prava nepokretnosti bila suspendirana na pet godina od donošenja ustava 1931. godine. Sve ostale raspoređivali su dekretima nadležni banovi, resorni ministri ili sam vladar. KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 162

[893] Osim toga, zakonski su bila utvrđena još dva moguća tipa premještaja unutar državne službe: po vlastitoj molbi te kada dva istovjetna službenika, s odobrenjem nadležnog organa, zamjene svoja mjesta službovanja. § 99. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih,* sv. 179., 40.

[894] U pravilu je pojedinac morao biti razriješen od svoje dotadašnje dužnosti u roku od trideset dana (u to vrijeme trebao je očistiti svoj ured, osobne i obiteljske stvari dovesti u red i izvrši primopredaju vlasti). Pet dana od razrješenja morao se javiti na novu dužnost – na koju ga dekretom nadležna viša vlast rasporedi. U ovih se pet dana nije računalo vrijeme potrebno za putovanje. U slučaju premještaja iz jednog nadleštva u drugo, koje se nalazi u istom mjestu službovanja, rok prijave na novu službu bio je 24 sata. Pri premještaju, osim ako nije bilo po kazni, službenik je mogao tražiti da mu se naknade (obično veliki iznosi) selidbenih troškova. § 99-100. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih,* sv. 179., 40.

[895] Mirko Došen, narodni poslanik režimske stranke iz Like, uputio je 1935. molbu banu Kostrenčiću u kojoj je zatražio da se iz Udbine ne premješta kotarski poglavar Dušan Šumonja, s kojim je navodno narod, ali i kotarska

Banskoj vlasti Banovine hrvatske 1940. žalio kotarski poglavar Juraj Mihalić da je prije 6. siječnja 1929. premještan sedam puta, a bi poslije tog datuma do 1940. također bio premještan sedam puta. Od toga je, prema vlastitom svjedočenju, „n. pr. u Brinju služio samo 7 mjeseci, u Krapini i Sv. Ivanu Zelini po 6 mjeseci, u Vojniću ni jedan dan, a u Koprivnici cigla 2 sata jer sam bio odmah kod nastupa službe telefonski pozvan na rad biv.[šoj] banskoj upravi [SB], što je bilo mjesec dana prije zadnjih izbora, kod kojih nisam glasovao“.[896] Na sličan je način kotarski poglavar delnički Stjepan Dolušić reagirao na dekret o svom premještaju. On se pismeno obratio banu Banovine Hrvatske Ivanu Šubašiću, s kojim se sprijateljio tijekom svog boravka i rada u Delnicama. Dolušić je istakao kako je kroz 22 godine službovanja „uvijek bio premještan protiv svoje volje, uvijek po nekim fiktivnim zahtjevima «potreba službe», a u stvari uvijek kao objekt zlosretnih eksperimenata pojedinih režima, koji su me puna dva decenija progonili, jer sam uvijek bio na liniji hrvatske narodne borbe, uvijek na liniji ispravno i istinski shvaćenih političkih i socijalnih interesa našega naroda“.[897]

Kotarski poglavari su, kao i svi drugi rukovodeći upravni činovnici, prilikom odlaska u drugi ured službovanja, morali obaviti primopredaju dužnosti. Primopredaja određene upravne jedinice je bila javna procedura, kojom se utvrđivalo da je blagajna, inventar te vođenje poslovanja dotične upravne jedinice u redu te da se onda sve to može prenijeti s jedne na drugu osobu.[898] Znajući da su preseljenja veliki stres za pojedinca i njegovu obitelj te da su troškovi preseljenja veliki,[899] banska uprava je nastojala ih bude što manje, makar je u

---

organizacija JNS bila vrlo zadovoljna. „Njegov premještaj pokvario bi mnogo sredjivanje prilika u ovom srezu a svet bi ga protumačio kao moju slabost. Mislim da sam ja merodavniji u procjenjivanju njegove pol. podesnosti u mom srezu nego drugi posve indiferentni ljudi“. Prijepis pisma Mirka Došena u pismu bana SB Marka Kostrenčića načelniku UO-a Mladenu Uzorincu od 6. veljače 1935. HDA, PS, 4260.; Na sličan je način Stjepan Rade, gvardijan samostana sv. Antuna iz Crikvenice, urgirao 1937. da se obustavi smjena kotarskog poglavara crikveničkog Božidara Jambrečaka. Kao argumente za Jambrečakov ostanak on je istakao njegovu konstruktivnost te obljubljenost među narodom i svećenstvom u kotaru, pomoć mnogim lokalnim društvima te loše zdravstveno stanje njegove supruge. Nadalje, gvardijan Rade je isticao njegove dobre manire i poznavanje jezika, što je bilo važno u jednom turističkom mjestu na obali. „Ne znam da li ćete moći u kaderu sreskih načelnika tako lako naći čovjeka koji vlada njemačkim, francuskim i engleskim jezikom“. Pismo Stjepana Rade, franjevca samostana sv. Antuna u Crikvenici MUP-u KJ od 14. rujna 1937. AJ, 14-21-48.

[896] Molba Jurja Mihalića Banskoj vlasti Banovine hrvatske od 19. srpnja 1940. HDA, PSDS, br. dosjea 12844 (Mihalić Juraj).

[897] Pismo kotarskog poglavara delničkog Stjepana Dolušića banu Banovine Hrvatske Ivi Šubašiću [potpisano s „tvoj odani Stipa“] od 15. travnja 1940. HDA PSDS, br. dosjea 2682 (Dolušić Stjepan).

[898] Ako se radilo o promjenama kotarskih poglavara, poseban dio zapisnika o primopredaji činili bi iskazi o tome kako se trošio novac potreban za upravljanja tom jedinicom. Ove obrasce inače nalazimo i kod općenitih kontrola poslovanja istih ureda. Ti „skontralni operati“ ili izvještaji „o škontraciji uredske kase“ su mnogobrojni i dobro sačuvani te i danas čine kroz dobar dio spisa Inspektorskog odjeljka Savske banovine.

[899] Selidbene muke činovnika dobro je opisao u pritužbi banu kotarski poglavar Vladimir Šipuš. Sam razlog za upućivanje njegova pisma bila je činjenica da su mu u odobreni godišnji odmor uračunati i dani provedeni za pakiranje i put s obitelji iz Brinja u Novsku početkom 1931. godine. „Svako selenje jest muka, a pogotovo selenje porodice i pokućstva iz Like i k tomu jošte Brinja, udaljenog 45 kilometara od željeznice, po teškom i mučnom terenu, u naročito teškim prilikama, bez predujma, kojeg ni do danas nijesam primio“. Pismo kotarskog

svakom proračunu imala posebne stavke za premještaje kotarskih poglavara zajedno sa troškovima slanja na zamjeničku službu po kotarima.[900] Kod činovnika premještenih po kazni MUP je vodio računa da dobro ispita njihovu krivicu te da na kraju po mogućnosti čak otpusti, a ne premješta činovnike koje bi ocijenio nepopravljivima u nekom pogledu. Ministar unutrašnjih poslova Živojin Lazić to je 1934. ovako formulirao: „ako jedno lice nije vrijedilo na jednom terenu, onda isto tako bit će nevaljalo i na drugom".[901] U slučaju da se pojedinac po premještaju nije javio na novu dužnost, automatski je dobivao otkaz.[902]

Upravni službenici nisu bili nepogrešivi u svom radu. Stoga smo nastojali odrediti koliko je kotarskih poglavara bilo barem disciplinski, ako ne i kazneno tuženo za razne istupe i prijestupe. Na temelju sačuvanih prijava podnesenih od građana, kao i samoinicijativnih istraga koje su više vlasti provode protiv svojih službenika, došli smo do podatka kako se minimalno 60,5%, tj. 103 od 170 kotarskih poglavara na prostoru Savske banovine zasigurno barem u jednom trenutku karijere bilo tuženo ili pod istragom. Ipak, ovdje smo detektirali samo one prijave i istrage koje smo uspjeli pronaći u građi, pa ostaje velika mogućnost kako je barem dio preostalih kotarskih poglavara bio optuživan za razne istupe, disciplinske prijestupe, ali i prava kaznena dijela.

Među personalijama istaknutijih državnih službenika rijetko nalazimo tragova degradacija. Dosegnuti položaj (službeničku grupu) prema zakonu se poslije promaknuća nije

---

poglavara novskog Vladimira Šipuša banu SB Ivi Peroviću od 7. srpnja 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 4 (Šipuš Vladimir).

[900] Za proračunsku godinu 1932./1933. u tu svrhu bila je određena suma od 200.000 dinara, ali dva mjeseca prije isteka proračuna u tu svrhu već je bilo utrošeno 295.000 dinara, dakle gotovo 50% više sredstava od dopuštene sume. Dopis Financijskog odjeljenje Općem odjeljenju KBUSB od 12. veljače 1933. HDA, PSDS, br. dosjea 350 (Besch Gjuro).

[901] „Pretsjednik Kr. vlade o radu državne administracije", *NN*, 7. ožujjka 1934.

[902] Tako je sredinom 1929. Ministar unutrašnjih poslova Živković donio dekret o postavljanju Zvonimira Bogićevića za upravnika grada Bitolja. Bogićević se nastojao izvući od ovoga premještaja, navodeći kako ima bolesnu majku u Zagrebu, koju ne može ostaviti, a plaća koju bi dobivao u Bitolju nije mu bila dovoljna da plaća nekoga da o njoj skrbi. Kada se nije u propisanom roku pojavio u novom uredu službovanja, predao je otkaz na mjesto u državnoj službi. Ipak, nakon nekoliko mjeseci ban Šilović postavio je istog Bogićevića za samoupravnog banovinskog službenika. Kada je za to saznao premijer Živković, zatražio je od Šilovića da razjasni „kako ste mogli činovnika, kome sam ja, zbog nedolaska na dužnost, uvažio ostavku, postaviti za banovinskog činovnika, pre što sto me stim upoznali i od mene odobrenje zatražili. Istovremeno preduzmite shodno da se ta greška ispravi uklanjanjem njegovim iz banovinske službe, pa me uz izveštaj o prednjem obavestite i o izvršenju ovoga naređenja". Makar je ban prema zakonu mogao samostalno zapošljavati samoupravne, banovinske službenike svih struka, ovdje vidimo kako se državni vrh miješao u ingerencije banovina te je bez pravne osnove odbijao mogućnost primitka otpuštenog državnog službenika u nominalno samoupravnu službu. Doista, ban je odmah po dobivanju dopisa s vrha otpustio Bogićevića iz banovinske službe, ponizno se pravdajući MUP-u kako isti živi u teškim materijalnim i obiteljskim odnosima te kako je Bogićević njemu „bio prikazan kao vrlo sposoban, ambiciozan, a osobito vredan činovnik, te u svakom pogledu korektan tako, da sam mislio, da ću u njemu dobiti jednoga retko vrednog, valjanog i sposobnog činovnika". Usp. Dopis MUP-a KJ banu SB na ličnost od 20. listopada 1930. HDA, SB KB, kutija 2., 546/1930. te Dopis KBUSB MUP-u KJ od 7. prosinca 1930. HDA, SB KB, kutija 2., 546/1930.

moglo izgubiti.[903] Među građom možemo naći na dekrete u kojima ih se promovira u zvanjima, grupama i razredima plaće ili premješta, dok su njihova nedozvoljena ponašanja suzbijana novčanim kaznama, zaustavljanjem napredovanja, a tek vrlo rijetko otpuštanjem. Uzlaznu putanju perspektivnog pojedinca u službi, u pravilu je moglo zapečatiti prvenstveno neko duže bolovanje, zbog kojeg bi završio na dužem oporavku i premještaju na drugo radno mjesto, s manjim poslovnim opterećenjem, ali slične kategorizacije i primanja kao u slučaju prethodne službe. Uz bolovanja, drugi elementi zaustavljanja napredovanja znale su biti loše ocjene koje bi pojedinci dobili od pretpostavljenih, kao i disciplinske presude, koje ipak rijetko nalazimo.

IV. 6. Savjetodavna tijela

Osim organa koji su vršili aktivnu upravnu vlast u banovini, a to su bila prvenstveno kotarska poglavarstva i banska uprava, šestosiječanjsko zakonodavstvo je nastojalo uvesti i određena konzultativna tijela koja su s jedne strane trebala pomagati banskoj upravi u rješavanju mnogobrojnih problema vezanih uz upravljanjem banovinom. Iako će glavni naglasak u poglavlju biti stavljen na Bansko vijeće kao najvažniji konzultativni organ, spomenut ćemo i druga, slična tijela (npr. *Banski sanitetski savjet*, tzv. *Načelničke konferencije*, itd.) Središnja državna vlast trebala je pomoć u uočavanju i otklanjanju problema koji su se javljali u upravi, pa je u tom segmentu tražila pomoć konzultativnih organa. S druge strane, kako ta ista tijela sama nisu imala nikakvu izvršnu moć, tj. ovlasti da se njihova odluka ostvari, vidjet ćemo kako su i u kojoj mjeri ta ona trebala stvoriti sliku o stručnosti, pa čak i privid određene demokracije te brige uprave za vlastite građane.

Što se tiče stručnosti, već su ZBU-om stvorena dva važna tijela. S jedne strane bio je tu *Banski sanitetski savjet*, sličan Glavnom sanitetskom savjetu pri ministarstvu socijalne politike i narodnog zdravlja.[904] Banski sanitetski savjet se trebao osnovati pri svakoj banovini, kao stručni savjetodavni organ bana u pitanjima zdravstva na razini banovine. Pravilnik o sastavu i djelokrugu ovoga savjeta propisivao je ministar socijalne politike i narodnog zdravlja u dogovoru s ministrom unutrašnjih poslova.[905] U banski sanitetski savjet u prvom redu su ulazili su „najviši funkcioneri zdravstvene uprave u banovini“. Tako je on imao deset

[903] Za više objašnjenja vezanih uz službeničke odnose i kretanja u službi vidi iduće potpoglavlje ovoga rada.
[904] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 222.
[905] § 45. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 40.

redovnih članova, koji su svi po struci morali biti liječnici, te šest vanrednih, koji su dolazili iz apotekarske, sanitetske, pravničke i socijalno-političke struke.[906]

Kasnije su stvorena još neka savjetodavna tijela bana, poput *Komiteta za ishranu* 1930. godine. Njemu je na čelu bio ban, a u njega su ulazili i voditelj odsjeka za poljoprivredu i stočarstvo banske uprave te nekoliko članova općinskih poljoprivrednih odbora.[907] Osim toga, kao stručna tijela tijekom 1929. i 1930. formirani su i *Banovinski poljoprivredni* te *Banovinski školski odbori*, itd.[908] O djelovanju ovih savjetodavnih organa malo je ostalo sačuvano, makar znamo da su ona trebala stručnim savjetima pomagati pojedinim resorima banske uprave. Kako im je na čelu obično bio ban ili neki drugi visokorangirani službenik banske uprave, dakle organ koji je imao izvršnu moć, možemo reći kako su ova tijela služila samo kao savjetodavna pomoć strogo centraliziranog sustava.

Drugo važno savjetodavno tijelo koje je stvorio ZBU 1929. bile su tzv. *Načelničke konferencije*. One su služile, kako je to nejasno formulirao ZBU, „raspravljanju načelnih pitanja, i pitanja koja po prirodi predmeta traže skladnost“ u banskoj upravi.[909] Načelničke konferencije bile su mjesta okupljanja voditelja (tj. načelnika) svih odjeljenja banske uprave stvorena s ciljem savjetovanja oko zajedničkog poboljšanja djelovanja banske uprave te koordiniranja međusobna rada. Kao ni drugi slični savjetodavni organi, ni načelničke konferencije nisu imale ikakve ovlasti da donesu odluku, već su svi okupljeni voditelji mogli samo savjetovati bana da zatraženu izmjenu provede u cilju određenog poboljšanja. Banu su ova savjetovanja bila od pomoći, jer se inače trebao brinuti o razvoju političkih, društvenih, gospodarskih i drugih kretanja u povjerenoj mu banovini.[910]

Unatoč ovako skučenom djelovanju, načelničke konferencije od 1929. bile su jedino stručno savjetodavno tijelo organa uprave u užem smislu te riječi. Iz šturih zakonodavnih tekstova ne raspoznaje se koliko su se često ove konferencije održavale. Arhivski izvori posredno nam svjedoče kako su se one, barem za vrijeme banovanja Josipa Šilovića,

[906] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 230-231.
[907] *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, 16.
[908] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 231.
[909] § 22. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 21.
[910] Osim načelničkih konferencija, po dolasku bana Perovića na mjesto bana SB početkom 1931., ostalo je jedno šturo službeno saopćenje kako je ban, kroz više od mjesec dana, svakog utorka u zgradi banovine održavao „konferencije“ sa skupinama kotarskih poglavara, okružnih inspektora te šefova gradskih i pograničnih policija. Iako održavanje ovakvih sastanaka nije bilo zakonskih regulirano, možemo reći kako je zdravorazumska potreba bila da se ban upozna s podređenim kadrom i problemima stanovništva na terenu. „Konferencije su držane u cilju, da se obavjesti g. Bana ne samo o čisto upravnim pitanjima nego i o ostalim problemima, naročito o ekonomskim prilikama, koje se tiču svakog pojedinog sreza. Na tim je konferencijama konstatovano, da opća sigurnost zadovoljava i da se pravni poslovi bez smetnje obavljaju [...] Ban je tom prilikom upravno činovništvo upoznao sa svojim pogledima na upravu uopće, koja mora narodu biti bliža i pristupačnija te ekspeditivnija, tako da bi država mogla što bolje da provodi svoju zadaću spram građana, a građani opet našli to brže udovoljenje svojih legalnih potreba“. „Kraljevska banska uprava Savske banovine u Zagrebu“, *NN*, 18. ožujak 1931.

održavale od konca 1930. jednom mjesečno, u maloj dvorani u Banskim dvorima. Na njima su, osim bana, podbana, voditelja svih odjeljenja, prisustvovali i voditelji svih odsjeka.[911] Ostao je sačuvan samo jedan zapisnik o načelničkoj konferenciji u Savskoj banovini, održanoj 6. listopada 1930. pod predsjedavanjem bana Šilovića. Po riječima bana na otvaranju konferencije, zadaća sastanka je bila da se zajednički iznesu sva važna pitanja u pojedinim resorima, jer se većina njih tiče više resora, pa se time može poboljšati načelna suradnja i rješavanje predmeta. Drugi razlog za sazivanje konferencije Šilović je vidio u određenoj sporosti pri rješavanju predmeta, pri čemu su se pojedini slučajevi dugo rješavali, radi čega se razmišljalo o produljivanju radnog vremena službenika banovine ili dopuštanju mogućnosti da nose spise kući te da ih tamo završe i napišu koncept rješenja.[912] Doista, mnogi načelnici odjeljenja i šefovi odjeljaka su iznosili podatke o dodijeljenim im slučajevima, priznajući postojanje zaostataka, a obično se pravdajući opravdanim razlozima radi kojih nije moguće donijeti rješenje u nekim slučajevima ili pomanjkanjem stručnih službenika u njihovim resorima. U cilju poboljšanja rada banske uprave ban je prihvatio pojedine savjete šefova odjeljenja i odjeljaka, ali nakon što ostali načelnici nisu iskazali nikakve protivne ideje.[913] Unatoč korisnosti ovakve institucije, nakon kraja 1930. sve do kraja postojanja Savske banovine ne nalazimo zapisa ni o jednoj održanoj načelničkoj konferenciji pa možemo pretpostaviti da su one možda zadržane, ali su postale neformalnije ili da su ih u potpunosti nestale. Možda su ih pritom u određenim segmentima zamijenile sjednice Banskog vijeća.

IV. 6. 1. Banska vijeća – glavni savjetodavni organ bana

Dok su konferencije načelnika i drugih istaknutih službenika sa banom imale za cilj poboljšati rad banske uprave, *Banska vijeća* bila su najvažniji savjetodavni organ u banovini. ZBU je određivao bansko vijeće kao „savjetodavni organ bana“, u koji su ulazila „lica, koja po svojoj stručnoj spremi mogu svojim savetom poslužiti najbolje interesima banovine“.[914] U početku, prema ZBU iz 1929., Bansko se vijeće trebalo sastojati od 30 članova u Savskoj i Dunavskoj banovini, 25 u Vardarskoj, Drinskoj i Moravskoj te po 20 članova u svim ostalim banovinama. Članove je trebao postavljati ministar unutrašnjih poslova na prijedlog bana. Isto

[911] Dopis KBUSB svim načelnicima odjeljenja i šefovima odsjeka od 21. studenog 1930. HDA, SB KB, kutija 2., 559/1930.
[912] „Zapisnik od 6. oktobra 1930.“ O održanoj načelničkoj konferenciji. HDA, SB KB, kutija 2., 539/1930.
[913] *Isto*.
[914] § 26. ZBU *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 21.

tako je određeno kako će konačni „pravilnik o organizaciji, radu, poslovnom redu i izdacima za rad banskog vijeća“ propisati ministar unutrašnjih poslova.[915]

Koncem ožujka 1930., još prije početka primjene ZBU-a u pogledu banskih vijeća, izmijenjen je isti zakon i to samo utoliko što je određeno da se u bansko vijeće postavlja po jedan član za svaki kotar, a određeno je i da svaki grad po broju stanovnika daje od po jednoga do nekoliko banskih vijećnika.[916] Time je banskim vijećima zakonodavno određen puno širi sastav od onoga prvotnoga.

I nakon spomenutih izmjena čekalo se s formiranjem banskih vijeća. Konačno je Ministar unutrašnjih poslova 3. srpnja 1930. propisao *Pravilnik o organizaciji i radu banskih vijeća* (dalje: PORBV).[917] Njime je bansko vijeće uzdignuto na rang najvažnijeg savjetodavnog organa bana te predstavljeno kao zastupničko tijelo, koje zasjeda u sjedištu banovine.[918] Dapače, sama je državna vlast nastojala prikazati banska vijeća kao „demokratske ustanove“, putem kojih dolazi do „najšire suradnje“ banskih uprava i naroda.[919] Samo na pojavnoj razini dan im je izgled određenog parlamentarnog tijela za svaku banovinu, dok su kompetencije i mogućnosti rada, kao što ćemo vidjeti, bile izrazito skučene. U konačnici možemo reći kako je njima državna vlast htjela stvoriti privid određene demokratičnosti i sudjelovanja volje građana u odlučivanju.[920]

Pravilnik je banske vijećnike opisivao kao „lica koja mogu svojim savetom najbolje poslužiti interesima banovine“.[921] Članove banskog vijeća, po pravilniku, postavljao je i smjenjivao dekretom Ministar unutrašnjih poslova na prijedlog bana određene banovine, pa već u tome vidimo potpunu opreku ikakvoj provedbi volje građana.[922] Za banske vijećnike PORBV je određivao: „Pratiće u prvom redu ekonomski, socijalni i kulturni razvitak srezova i gradova (varoši), za koje su postavljeni, i podnose banu pretstavke u kojima će ukazivati na

---

[915] *Isto*.
[916] Gradovi 3.000-15.000 stanovnika davali su jednog, od 15.000-30.000 dva, 30.000-50.000 tri, a svi oni preko 50.000 četiri banska vijećnika. § 1. „Zakon o izmjenama zakona o banskoj upravi“, *Upravno zakonodavstvo [Themisova izdanja]*, vol. II., Zagreb, 1930., 428-429.
[917] „Pravilnik o organizaciji i radu banskih vijeća“, *NN*, 10. srpanj 1930.
[918] § 1. Pravilnika o organizaciji i radu banskih vijeća (dalje: PORBV), *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, 18.
[919] „Banovinsko vijeće“, *NN*, 9. siječnja 1932.
[920] Britanski diplomati iz Jugoslavije pogrešno su ocjenjivali banska vijeća „korakom u pravcu decentralizacije“. AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 671.
[921] § 2. PORBV. *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, 18.
[922] Na početku banski vijećnici su se postavljali rješenjem potpisanim od premjera i ministra unutrašnjih poslova koji je bio u formi dekreta o imenovanju, kojeg je zatim potpisivao i ban nadležne banovine. Kasnije se za imenovanje tražila potvrda samo od MUP-a, o čemu svjedoče isti obrasci dekreta o imenovanju banskog vijećnika iz 1932., samo s precrtanim tekstom „o rješenju i po odluci Predsjednika ministarskog savjeta“ (možda zato jer je Petar Živković do tada obnašao dužnost i premijera i Ministra unutrašnjih poslova). Npr. usp. Dekret o imenovanju banskim vijećnikom Vida Brockana, ratara iz Novog Marofa od 31. srpnja 1930. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936. te Dopis Kotarskog poglavarstva u Čabru dr. Bogdanu Koritniku, bivšem banskom vijećniku za kotar Čabar od 25. veljače 1936. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.

potrebne mere u tome pravcu“. Posebno su trebali pratiti „poljoprivredna dobra, rasadnike, ogledne i kontrolne stanice; unapređenje stočarstva i živinarstva (peradarstva) održavanjem i osnivanjem banovinskih rasplodnih stanica; stručno obrazovanje zemljoradnika putem banovinskih poljoprivrednih škola i povremenih stručnih tečajeva; održavanje i unapređenje nedržavnih šuma; osnivanje novih i održavanje postojećih banovinskih bolnica, dečjih domova, domova ubogih, staraca i starica, banovinskih lečilišta i banja, kao i potpomaganje oštećenih od elementarnih nepogoda; na održavanje postojećih i prosecanje novih puteva i železnica, kao i na održavanje i podizanje školskih zgrada i regulacije reka i bujica; potpomaganje stručnog usavršavanja zanatskog, trgovačkog i domaćinskog, pomlatka; potpomaganje Sokola i prosvetno-kulturnih i humanih društava, - kao i svima poslovima koji bi se u ovom pogledu odnosili na njihov kraj. Članovi banskog veća mogu davati mišljenja o svima tim pitanjima i za celu banovinu“.[923]

U konačnici PORBV je rješavao opća pitanja vezana uz organizaciju i djelovanje banskih vijeća, ograničavajući im djelovanje na isključivu savjetodavnu komponentu bana, a opet ih, preko činjenice da su morala potvrditi svaki banovinski proračun, postavljao na razinu određenog kvazi-parlamentarnog tijela. Iako se ovako taksativno pobrojan djelokrug rad banskih vijećnika može učiniti velikim, već u formulacijama kako banski vijećnici „prate“ i „daju mišljenja“ vidimo kako banski vijećnici nisu imali nikakve mogućnosti aktivnog rada.

Redovno se bansko vijeće trebalo sastati jednom godišnje, isključivo na poziv bana i to najkasnije mjesec dana prije konačnog utvrđivanja banovinskog proračuna (kojeg je moralo potvrditi da bude pravovaljan). Sjednice su, prema zakonu, mogle trajati najviše 15 dana, dok su u Savskoj banovini u pravilu, ali i prosjeku, trajale tri dana.[924] Bansko vijeće nije imalo posebno predsjedništvo ni ikakve vlastite organe, već je njegovim radom rukovodio ban, što je dodatno ograničavalo njegovo javno djelovanje. Sjednice su se održavale u prostorijama koje bi ban odredio. Dužnost bana bila je da sasluša članove banskog vijeća o potrebama njihovog kraja te da, ako misli da je potrebno, izmjeni neke stavke u banovinskom proračunu kako bi se određene radnje koje banski vijećnici zatraže i obavile.[925] Uz prethodno odobrenje Ministra unutrašnjih poslova, ban je mogao sazivati i izvanredne sjednice banskog vijeća, koje su mogle trajati najviše 5 dana. Prilikom određivanja dana za sjednicu, ban je po mogućnosti trebao voditi računa da sastanci ne padaju u doba velikih poljoprivrednih ili

[923] § 4. PORBV. *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, 18.
[924] § 6. PORBV, *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, 18. U susjednoj, Dravskoj banovini, čije je bansko vijeće iskazivalo malo slobodnije djelovanje, sjednice su znale trajati i duže, pa je tako ona iz 1931. trajala deset dana. STIPLOVŠEK, *Banski svet Dravske banovine*, 122.
[925] § 7-12. PORBV, *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, 18.

drugih privrednih radova u banovini. Sjednicama su mogli prisustvovati i podban, načelnici pojedinih odjeljenja banske uprave, kao i zapisničari i ostalo pomoćno osoblje. O radu banskog vijeća trebao se voditi zapisnik, koji bi izrađivali službenici banske uprave. Vijećnici su bili obvezni dolaziti na sjednice, a svaki je mogao govoriti samo o predmetu koji bi se našao na dnevnom redu. Ban je mogao ograničiti broj govora vijećnika po pojedinom predmetu dnevnoga reda, kao i vrijeme govora vijećnika.[926] U praksi to je značilo da svaki banski vijećnik o jednom predmetu rasprave mogao govoriti jednom ili najviše dva puta, po unaprijed određenom redu. Ban je mogao odrediti da se o pojedinom prijedlog glasa ustajanjem i sjedenjem. Članovima banskog vijeća pripadale su izdašne dnevnice za prisustvovanje sjednicama, koje su se isplaćivale iz banovinskog proračuna, a bile su određene u visini dnevnice činovnika III. grupe.[927]

Jedna od važnijih ovlasti banskog vijeća moglo je biti donošenje uredbi, koje su trebale regulirati pojedina pitanja od interesa za prostor banovine. Banovinske uredbe, donesene na temelju „ovlašćenja zakona o uređenju banovina“ ili drugih državnih zakona imale su na prostoru pojedine banovine snagu zakona. Ipak, one nisu smjele proturječiti ustavu ni postojećim državnim zakonima.[928] U praksi se pokazalo kako su banovinske uredbe donesene samo na temelju nekih zakona, i to onih u čijem je tekstu vlada izričito navela da će ih pratiti posebne banovinske uredbe, kojim će se regulirati posebna situacija u svakoj banovini. Općenito gledano, Banska je vlast Savske banovine bila dosta „sramežljiva“ što se tiče donošenja uredbi. Ona je mogla koristiti svoje pravo te putem uredbi izglasanih od Banskog vijeća rješavati neka pitanja od vitalnog interesa na svom teritoriju. Ako ne računamo banovinske proračune, za vrijeme postojanja Savske banovine proglašeno je samo nekoliko banovinskih uredbi (*Uredba o banovinskoj trošarini na vino i rakiju, Uredba o lovu u Savskoj banovini*, koja je donesena na temelju državnog Zakona o lovu, zatim *Uredba o općinskim službenicima u Savskoj banovini* i *Uredba o sastavu kandidatskih lista, o sastavu i radu biračkih odbora i o postupku kod glasanja za izbor opštinskih odbornika u Savskoj banovini*, koje su donesene na temelju Zakon o općinama). Drugih važnijih tekstova koje je izglasalo Bansko vijeće Savske banovine ne nalazimo.

Bansko vijeće nije posjedovalo samostalnu uredbodavnu inicijativu. Čak i da je pokušalo raditi u tom smjeru, vjerojatno bi to bilo proglašeno prekoračivanjem ovlasti. Prijedloge uredbi izrađivali su djelatnici banske uprave. Ipak, ni oni se nisu upuštali u

[926] § 14-19. PORBV, *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, 18.
[927] § 20-22. PORBV, *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, 18.
[928] § 90. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 12.

sastavljanje prijedloga uredbi bez poticaja koji bi dolazio od državnog vrha. Prijedloge uredbi bi nakon sastavljanja ban prosljeđivao vijeću. Na banskom vijeću se zatim raspravljalo o istima te se u konačnici u dobroj mjeri jednoglasno prihvaćao banov prijedlog, čime vidimo kako je bansko vijeće u pravilu nekritički potvrđivalo dostavljeno.

U konačnici, i Banska je vlast tako uzimala uredbodavno pravo samo kada bi pojedini državni zakon nedvosmisleno odredio da svaka banovina mora donijeti svoju posebnu uredbu, kojom bi rješavala neki segment koji određeni zakon nije regulirao za cjelokupno državno područje. Izrazito ograničena uredbodavna inicijativa banske uprave, uz druge elemente, svjedoči o tome kako je banska vlast za državnu vlast bila samo njena ekspozitura, njena produžena ruka na terenu, a ne prava autonomna jedinica, kakvom su je nastojali prikazati. S druge strane, možemo reći kako je barem Bansko vijeće Savske banovine prihvaćalo podređenu ulogu te nije iskoristilo ni ono malo mogućnosti samostalnog rada, koje su mu bile garantirane zakonima. Primjerice, Bansko vijeće Dravske banovine jasno kritiziralo državnu politiku u određenim segmentima, tražeći javno svojim predstavkama popravljanje određenih gospodarskih, društvenih, prosvjetnih, itd. prilika u toj banovini, uz veću banovinsku autonomiju. Nasuprot tome, niti jedan saziv Banskog vijeća Savske banovine nije uputio veću kritiku na račun središnje državne vlasti.[929]

IV. 6. 2. Banski vijećnici[930]

Odmah poslije donošenja izmjena i dopuna ZBU-a, kojima je određen broj banskih vijećnika i općenito opisan njihov djelokrug rada, a prije izdavanja PORBV-a, pristupilo se „regrutiranju“ prvih članova toga vijeća. U osnovi prepreka nije bilo puno. Banskim vijećnikom mogao je postati državljanin Jugoslavije s prebivalištem na području banovine u kojoj je živio. Ipak, u postupku odabira državna vlast je bila glavna. Državni vrh, tj. MUP, koji je bio odgovoran za postavljanje banskih vijećnika, očito nije percipirao tko su sve dobri kandidati u pojedinoj sredini, a kako ni pojedina banska uprava to nije znala, posao predlaganja je povjeren najnižim razinama državne vlasti, koje su u diktatorskom centralizmu mogle bolje procijeniti tko bi za režim bio dobar kandidat. Već 2. travnja 1930. KBUSB naredio da svi kotarski poglavari predlože po četiri kandidata za tu funkciju. Za gradove su u isto su vrijeme predstojnici gradskih policija morali predložiti četiri puta više kandidata nego što pojedinom urbanom naselju to zakonodavno pripada prema po broju stanovnika (npr. kako

[929] Npr. za više o rezolucijama banskog vijeća Dravske banovine upućenima dvoru i vladi u svrhu očuvanja Sveučilišta u Ljubljani i drugih prosvjetnih ustanova iste banovine koje se 1932. navodno planiralo ukinuti vidi: STIPLOVŠEK, *Banski svet Dravske banovine*, 132-134.
[930] Za usporedni pregled banskih vijećnika iz 1930., 1935. te 1939. vidi tabelu 6. u prilozima ovoga rada.

su gradovi između 15.000 i 30.000 stanovnika davali dva banska vijećnika, za njih je trebalo predložiti osam kandidata). Nakon toga banska je vlast liste prosljeđivala MUP-u, koji je u konačnici odlučivao o postavljanju te o tome obavještavao banovinu. Potvrde imenovanja od strane MUP-a u formi dekreta nadležna bi banska vlast zatim slala u sredinu u kojoj bi banski vijećnik živio. Dekrete o imenovanju banskim vijećnikom (kao i razrješenju s tog položaja) dijelile su kotarske vlasti.[931] Zanimljivo je i kako su se obrasci dekreta o imenovanju banskim vijećnikom za Savsku banovinu dostavljali u dva pisma, ovisno o tome kojoj je narodnosti pripadao pojedini vijećnik. Članovi banskog vijeća pretežito srpske narodnosti dekrete bi tako dobivali pisane ćirilicom, a svi ostali su dobivali dekrete pisane latinicom.[932]

Režim je imao određene kriterije pri ovom postavljanju. „Pri izboru ličnosti za kandidate treba gledati da to budu najvidjeniji predstavnici svoga kraja i ljudi koji uživaju dobar ugled i povjerenje u tome kraju. Treba voditi računa da to budu ljudi koji su odani državnoj politici i politici punog državnog i narodnog jedinstva i sadanjeg uredjenja države. Za svakog pojedinog valja ispuniti ove rubrike: 1./prezime i ime, 2./ boravište, 3./ zanimanje, 4./kojoj je stranci pripadao i dali se je tamo isticao, 5./ kako se drži poslije 6. januara i konačno 6./ da li uživa ugled“.[933] Od drugih pokazatelja često se znala navesti materijalna situiranost ili nesituiranost pojedinca, njegova starost, obiteljske prilike, stečeno obrazovanje te možebitna odlikovanja koja je ranije primio od države.[934] Po tome vidimo kako je režim htio da u banska vijeća uđu njegovi politički poslušnici iz svakog kraja, po mogućnosti oni koji su bili poznati narodu kraja koji su zastupali. Kroz prijedloge banskih vijećnika vidimo kako je za režim na papiru, iako ne i u konačnici, važan bio ugled pojedinca, njegova situiranost, školovanost, moralni integritet i slične stvari – ali prije svega politička podobnost.

Ipak, sam se režim povratkom parlamentarizma 1931. ponešto iscrpio, pozivajući po svom mišljenju „najbolje i najpodesnije“ ljude na uključivanje u rad Narodne skupštine i

[931] Prilikom razrješenja s časti pojedinac je trebao vratiti dekret o postavljanju za banskog vijećnika te ujedno preuzeti dekret o razrješavanju s te dužnosti. Npr. Dopis Kotarskog poglavarstva u Čabru dr. Bogdanu Koritniku, bivšem banskom vijećniku za kotar Čabar od 25. veljače 1936. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936. Mnogi dekreti o postavljanju ili odlasku s časti banskih vijećnika nisu sačuvani, ali je zato sačuvano nešto više dostavnica koje su kotarske vlasti slale na banovinu, a u kojima je pojedinac potvrđivao primitak pojedinog dekreta. Npr. Dostavnica dekreta o imenovanju banskim vijećnikom Hanibalu Capponiju, apotekaru i općinskom načelniku Kraljevičkom od 6. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 194., 34/1933.

[932] Vidi: Koncept dopisa kabineta bana o izdavanju dekreta novim banskim vijećnicima od 23. veljače 1936. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.

[933] Dopis KBUSB OIOG-u od 2. travnja 1930. HDA, OIOG, Kutija 1., 286/1930.

[934] U dopisu povodom razrješenja dužnosti Ivana Sajka, banskog vijećnika koji je maknut jer je 1935. na izborima za Narodnu skupštinu glasao za listu dr. Mačeka, KBUSB je od kotara Ivanec tražila da dostavi tri prijedloga za novo imenovanje. Kod svake predložene osobe „ima [se] navesti potrebne podatke kao što su godine starosti, ekonomske i familijarne prilike, obrazovanost, zanimanje, ranija i sadanja partijska pripadnost, spremnost na saradnju u duhu jugoslovenskog državnog i narodnog jedinstva, da li uživa ugled u građanstvu, odlikovanja i dr.“ Dopis KBUSB kotaru Ivanec od 14. lipnja 1935. HDA, SB UO, kutija 260., 2598/1935.

Senata. Kako su mnogi od narodnih poslanika i senatora dotad bili članovi banskih vijeća, posljednje institucije su se sve više počele „puniti“ osobama od drugorazredne važnosti za režim. Članovi Banskog vijeća Savske banovine koji su postavljani od sredine 1930-ih mahom su predstavljali osobe koje su zbog višegodišnje potpore režimu bili za isti prokušaniji, a time i odaniji kandidati. Uz to, bez potpore građana, pogotovo nakon obnove rada političkih stranaka 1935., velika većina banskih vijećnika se s vremenom povukla sa dotadašnjih prorežimskih pozicija. Time je državna vlast, odgovorna za postavljanja u banska vijeća, ne dopuštajući ulazak HSS-a u njih, postala još siromašnija ljudskim potencijalom kojeg može postaviti na ovu funkciju. Stoga su još više primjenjivali taktiku postavljanja „prokušanih pojedinaca“, tj. onih koji su već na neki način iskazali potporu vladajućoj politici i koji su raznim poslovima i egzistencijom bili vezani uz režim. Tako uočavamo da je većina banskih vijećnika Savske banovine druge polovine 1930-ih obično osim časti banskog vijećnika obavljala i neke druge „poslove“ za režim. U tom vremenu puno teže nalazimo banske vijećnike koji nisu imali apsolutno nikakve funkcije u upravi na lokalnim razinama (načelnici gradskih ili seoskih općina), nisu ovisili o režimskim sinekurama ili nisu prije toga bili državni službenici.

Predlaganje banovinskih vijećnika kretalo je, kao što smo vidjeli, iz samih gradova i kotareva za čije su se potrebe pojedini banski vijećnici trebali brinuti. Banovina je većinom prihvaćala podatke o kandidatima koje bi joj niže jedinice proslijedile te bi ih više-manje u takvom obliku predlagala MUP-u, koji je imao isključivu vlast pri imenovanju i smjeni banskih vijećnika. Ipak, nisu svaki puta te preporuke išle propisanim putem, tj. od upravnih organa. Nakon nominalne obnove parlamentarizma 1931. režimski prvaci, sada uključeni u rad Narodne skupštine i Senata, nastojali su utjecati da u njihovim sredinama na istaknuta mjesta budu postavljeni članovi njihovih klika, pravdajući to prorežimskim interesima. Nakon izbora za Narodnu skupštinu 1931. u petrinjskom je kotaru izabran za poslanika Josip Stazić, dotadašnji gradonačelnik i banski vijećnik toga grada. Nakon izbora, on je dao ostavke na sve lokalne časti te otputovao za Beograd pa je Banska uprava odlučila preporučiti za mjesto banskog vijećnika Stjepana Vargovića, člana gradskog predstavništva i bivšeg HSS-ovca. Za njega se navodilo da je bio među „odličnim mještanima“ primljenim od vladara prigodom njegove posjete, da je bio odlikovan te kako spada u red uglednijih građana. Ipak, prije svega KBUSB navodi kako „takvo rješenje preporučaju i narodni poslanik gosp. Stazić i sreski načelnik u Petrinji“.[935] Kao drugi primjer možemo navesti situaciju iz 1935., kada je Ministar

[935] Koncept dopisa KBUSB MUP-u KJ od 16. prosinca 1931. HDA, PS, 2254.

unutrašnjih poslova zatražio od KBUSB smjenu dotadašnjeg donjolapačkog banskog vijećnika. Ministar je to učinio nakon sastanka sa određenim senatorom koji je ocijenio istog banskog vijećnika nepouzdanim. Dotični vijećnik je na kraju smijenjen, ali su za sve tri osobe koje je dotični senator predložio da ga zamjene iz uprave donjolapačkog kotara došle loše karakteristike. Teško je tvrditi je li u ovom slučaju po srijedi bio klasični nepotizam dotičnog senatora, kao što je tvrdio donjolapački kotarski poglavar, borba za sinekure ili unutarstranačke razmirice političkih (ne)istomišljenika s nekog manjeg prostora.[936]

Banskim vijećnikom mogao je postati samo državljanin Jugoslavije s prebivalištem na području banovine u kojoj je vijećnik. Uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u bansko vijeće barem u jednom slučaju pokazalo se promašajem. U naelektriziranoj sredini Savske banovine, gdje se i dobar dio svakodnevnog života percipirao, barem od strane upravnih organa, samo u pro- i kontrarežimskim djelovanjima ili sentimentima, kotarski poglavar iz Garešnice potužio se u studenom 1932. na banskog vijećnika svog kotara. Za Augusta Mžika pisao je da „nije potpuno jugoslavenski orjentiran te se drži Čehom i pripadnikom Čehoslovačke republike pak je uslijed toga kod naroda, koji je u najvećoj večini pripadnik hrvatskog i srpskog plemena izgubio ugled i prestao biti popularan u narodu“.[937]

Za građane je institucija banskih vijeća bila novina na koju su različito reagirali. Neki su gledali na prva postavljanja banskih vijećnika pozitivno, iako na njih nisu imali apsolutno nikakvog utjecaja. S druge strane, u nedemokratskom, autokratskom režimu u mnogim se sredinama narod već 1930. pokazao više-manje potpuno indiferentan, kako prema funkciji, tako i prema banskim vijećnicima kao pojedincima. Dok je u gradovima još vladao neki interes, sa ili bez određenih iluzija, sela u prvoj polovini 1930-ih navodno nisu iskazivala nikakav interes za politiku. Tek određeni pojedinci pragmatično su se nadali kako će se njima bliski „odabrani“ zalagati za njihove interese. Ovo jasno vidimo iz odgovora nižih organa na pitanje banske uprave iz 1930. o tome kako su građani popratili pojedina postavljanja. Kotarski poglavar garešnički je odgovorio kako je osobno obišao više sela te ustanovio da „ljudi još ništa ne znaju“. Istakao je kako su samo mještani Garešnice primili imenovanje „vrlo povoljno“, dok činovništvo „nije na njega svratilo veće pozornosti“.[938] I predstojnik policije u Karlovcu je zapisao kako je imenovanje banskih vijećnika primljeno u tom gradu „bez komentara“.[939] S druge strane, načelnik osječke gradske policije istakao je kako je

[936] Dopis Kotarskog poglavarstva donjolapačkog KBUSB od 28. svibnja 1935. HDA, SB UO., kutija 269., 1/1936.
[937] Dopis kotarskog poglavarstva garešničkog SB od 12. studenog 1932. HDA, SB UO, kutija 194., 34/1933.
[938] Dopis kotarskog poglavarstva garešničkog KBUSB od 14. kolovoza 1930. HDA, SB KB, kutija 1., 20/1930.
[939] Dopis predstojnika gradske policije u Karlovcu KBUSB od 10. srpnja 1930. HDA, SB KB, kutija 1., 20/1930.

imenovanje banskih vijećnika primljeno povoljno, čak i od stane pravih HSS-ovaca: „sa verom i nadom da će banska veća na socijalno-kulturnom polju moći znatno doprineti“.[940] Postavljanje liječnika Bogumila Maltarića u gradu Varaždinu je navodno „izvrsno primljeno od apsolutno sviju“, jer se Maltarić „uvijek pokazivao kao objektivan i tolerantan gospodin, koji nikada nije bio pod utjecajem stranačke zagrižljivosti, već mu je i u političkoj borbi bio princip poštenje, objektivnost, te interes države i rodnog mu Varaždina. Samo imenovanje banskih vijećnika primljeno je medju gradjanstvom i to osobito medju privrednicima sa zadovoljstvom i simpatijama s razloga, jer se gradjanstvo nada, da će banski vijećnik biti tumač želja grada Varaždina na nadležnom mjestu i da će njegovo posredovanje biti na korist pojedinaca i cijelog grada Varaždina“.[941] I imenovanje Viktora Ružića, kasnijeg bana Savske banovine, na Sušaku je 1930. primljeno s oduševljenjem jer su građani smatrali da je institucija banskih vijećnika važna u pomoći banu „u svima onim pitanjima, koja se odnose na ekonomsko podizanje banovine, unapredjenje duševne i materijalne kulture stanovnika i racionalno trošenje osiguranih materijalnih sredstava za postizanje ovih svrha“.[942]

Indiferentnost građana prema banskim vijećnicima nije proizlazila samo iz sfere visoke politike, tj. shvaćanja da oni ne mogu ništa promijeniti, nego ponekad i iz netrpeljivosti raznih klika na nižoj, komunalnoj razini. Jedan od prvih poznatih primjera bio je slučaj imenovanja banskim vijećnikom Nikole Kačara 1930. godine. O njemu su kotarski poglavar kostajnički i načelnik općine Kostajnica imali potpuno suprotna mišljenja. U ovom slučaju čini se da se radilo o animozitetu grad-selo, tim više jer tom kotaru nije biran posebni banski vijećnik za mjesto Kostajnicu, budući da ono nije imalo status samoupravnog grada. Za samog Kačara gradonačelnik je stoga zapisao da je on „jedan primitivan čovjek, bez poznavanja kulturnih higijenskih i socijalnih potreba“ kotara te zaključio da treba, u smislu kraljeva manifesta od 6. siječnja, naći jednu osobu „koja bi jednakim razumijevanjem zastupala interese seljaka kao i građana“.[943]

O tome koliku su značenje banski vijećnici u narodu imali, koliki ugled uživali, koliko su bili poznati te na koji su način postavljani možda svjedoči i tragikomična situacija iz 1936. kada je Kotarsko poglavarstvo čakovečko zamolilo KBUSB da im pojasni „kojem Josipu Gašparlinu treba [dekret] da se uruči, jer u Gor.[njem] Hrašćanu su dvojica istog imena i to jedan kbr. 62. koji je star 66 godina i drugi kbr. 121., koji je star 38 godina. Josip Gašparlin

[940] Dopis predstojništva gradske policije u Osijeku KBUSB od 9. srpnja 1930. HDA, SB KB, kutija 1., 20/1930.
[941] Dopis Predstojnika gradske policije u Varaždinu KBUSB od 11. srpnja 1930. HDA, SB KB, kutija 1., 20/1930.
[942] Dopis Predstojnika gradske policije u Sušaku KBUSB od 10. srpnja 1930. HDA, SB KB, kutija 1., 20/1930.;
[943] Dopis Gradskog poglavarstva kostajničkog kotarskom poglavaru u Kostajnici od 12. srpnja 1930. HDA, SB KB, kutija 1., 20/1930.

kbr. 62. odbija prijem dekreta bolesti radi, jer da on neće moći vršiti dužnost banskog vijećnika nikako“.[944] Slična se stvar desila već pri postavljanju prvih banskih vijećnika kad je Kabinet MUP-a telefonski zatražio informacije o predloženom kandidatu Filipu Knezu, a od načelnika Upravnog odjeljenja KBUSB Stevana Hadžija je dobio podatke za Stjepana Kneza. MUP, koji je imao svoje izvore, stoga je odredio izvide zašto je kotarsko poglavarstvo u Crikvenici dalo Banskoj upravi krive informacije. Nakon istrage banska je uprava odgovorila da su poslani podaci dobri i da se odnose na Stjepana Kneza, a da je Filip Knez poznat kao „separatista“ te da nikad nije bio predložen za banskog vijećnika pa stoga ni ne znaju kako je moglo doći do ove zabune.[945]

Obveze banskog vijeća i od strane režima i od strane samih vijećnika u prvotno su vrijeme shvaćane dosta pragmatično. Vidi se to i po predlaganju banskih vijećnika. Prilikom kandidiranja pojedinih lica sredinom 1930. u Savskoj banovini, kotarski poglavari i predstojnici gradskih policija su bili ti koji su nastojali ponuditi osobe koje su smatrali „najpodesnijima“ za taj posao. Predlažući osobe bliske raznim dotadašnjim političkim strankama (HSS-u, SDS-u, DS-u, NRS-u, itd.) režim se pritom vodio idejom da je ugled pojedinca u narodu i njegov općeniti projugoslavenski stav puno važniji od toga koliko će ta osoba doista slijediti režimski kurs. Stoga su među osobama koje su u početku predlagane za mjesto banskog vijećnika prevladavale osobe koje su imale vlastite izvore prihoda te nisu izravno ovisile o državi.[946]

U sastavu Banskog vijeća, koje je stvoreno 1930., bio je određeni udio bivših pristaša HSS-a, ali i ranije visokopozicioniranih članova te stranke (npr. Franjo Šnajdar iz Delnica, Rudolf Sušić iz Vrbovskog, Špiro Kandia s Raba). Dio njih je prije diktature bio izabran u oblasne skupštine. Ovim postavljanjima režim je nastojao stvoriti određenu poveznicu s ranijim razdobljem i legitimirati se nastojanjem da uključi ranije demokratski izabrane

[944] U podnožju istog ovog dokumenta stoji da je banska uprava hitno odgovorila kotarskom poglavarstvu, ali se ne zna kako. Dopis Kotarskog poglavarstva čakovečkog KBUSB od 1. ožujka 1936. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.
[945] Koncept dopis KBUSB Kabinetu MUP-a KJ od 10. srpnja 1930. HDA, SB UO, kutija 48., 21020/1930.
[946] Prvi predloženi banski vijećnici s područja Okružnog inspektorata varaždinskog 1930. bili su dobrim dijelom pripadnici zanimanja koja nisu (izravno) ovisila o državi. Prvi na listama tako su bili bivši gradski načelnik Vlado Malančec za grad Koprivnicu, trgovac Aleksander Filk za kotar Koprivnicu, javni bilježnik i odvjetnik Josip Nemec za grad Petrinju, trgovac i posjednik Đuro Vranešić za kotar Petrinju, industrijalac Elmer Vajda za kotar Čakovec, seljak i posjednik Franjo Margetić za kotar Novi Marof, javni bilježnik i odvjetnik Nikola Thaller za grad Varaždin te čuveni veleposjednik i možebitni kasniji dvostruki špijun Josip Bombelles za kotar Varaždin. Zanimljivo, kotarski poglavar je za Bombellesa pritom dao karakteristike da je „oduševljeni Jugoslaven iskreno odan državnom i narodnom jedinstvu i sadanjem uredjenju države“, da „uživa velik ugled u narodu“ te da prije 6. siječnja 1929. „nije pripadao nijednoj stranci“. Dopis Okružnog inspektorata u Varaždinu s prijedlozima kandidata za gradove i kotare sa područja tog okružnog inspektorata. HDA, SB KB, kutija 1., 67/1930. Za više o Bombellesu i njegovoj djelatnosti u drugoj polovini 1930-ih vidi: *Maček i politika HSS-a*, vol. II., 87, 97, 114.

predstavnike građana u jedno centralizirano tijelo sa isključivo savjetodavno-reprezentativnom ulogom. Uključivanje ovih pojedinaca ipak je bilo rizično, a po izvještaju okružnog inspektora ogulinskog iz 1930. možda i kontraproduktivno za režim: „Obzirom na činjenicu, da je oveći broj banskih vijećnika uzet iz redova bivših Radićevaca - šire [se] u narodu vijesti o tome, kako će Hrvatska dobiti potpunu samostalnost na koju je pristala i današnja vlada, a da samo još nije postignut sporazum glede vojske, jer da Dr. Maček traži i samostalnu vojsku“.[947]

Neki od ranijih političkih prvaka odbili su se primiti funkcije banskog vijećnika, bojkotirajući time napore režima. Dok su određeni pojedinci vlastiti bojkot banskog vijeća pravdali nekim nepolitičkim, obično obiteljskim i zdravstvenim razlozima, drugi su pritom jasno iskazali neslaganje s državnim kursom. U srpnju 1930. imenovanje banskim vijećnikom je otklonio kasniji ministar u vladi NDH Rudolf Sušić, tada načelnik općine Ravna Gora, i to navodno vrlo otvoreno – zato što se nije slagao s politikom bivših HSS-ovaca, a u to vrijeme ministara u diktatorskoj vladi, Ivana Švegla i Stanka Šibenika. Radi ovakvog otvorenog suprotstavljanja režimu, Sušić je potom smijenjen sa svih časti u općini. Ipak, vlasti su se našle u problemima jer se nitko nije htio prihvatiti u toj izrazito HSS-ovskoj općini časti općinskog načelnika.[948]

Pitanje na koje je teško odgovoriti je koliki je bio „fond ljudi“ koji je ispunjavao kriterije vlasti, tj. koliko je bilo onih koji su željeli vjerno slijediti ideološki pravac režima, koji je u narodu u kojem su sami živjeli bio definitivno shvaćen kao protunarodni režim? Općenito, režim je nakon 1929. prihvaćao gotovo sve pod svoje okrilje, pa je čak i sam očekivao da će se neki pojedinci, ako ih oni pozovu, uključiti u rad na njihovoj strani. Doista, prema Robertu Seton-Watsonu, omiljena politička taktika šestosiječanjskog režima tijekom njegovih prvih godina bila je privlačenje u svoje redove određenih istaknutih pojedinaca apelirajući na njihov patriotizam i brigu za građane, ali i mogućnost ostvarivanja određenih osobnih probitaka. Ipak, učinak je bio suprotan. Pozvani pojedinci nisu „povukli“ narod sa sobom, već su se zbog suradnje s mrskom vlašću odvojili od naroda. U takvom okruženju režim je čak išao metodom da postavi određenog istaknutog pojedinca na dužnost bez informiranja istoga o tome, a očekujući da će se isti s radošću pokoriti i odmah početi raditi po idejama režima.[949] Čuđenje ovakvim metodama istakao je Tomo Vojković, član HSS-a. On je već 1930. postavljen u „prvoj garnituri“ banskim vijećnikom za kotar Garešnicu. Vojković

[947] Dopis Okružnog inspektora SB u Ogulinu KBUSB od 22. srpnja 1930. HDA, SB KB, kutija 1., 20/1930.
[948] Izvještaj kotarskog poglavarstva vrbovskog KBUSB-u od 6. kolovoza 1930. HDA, PS, 2111.
[949] Sam Seton-Watson u originalu to opisuje puno pitoresknije: „[...] as though it were his bounden duty to click heels and say, «At Your Majesty's command»“. SETON-WATSON, „The Yugoslav Dictatorship“, 30.

je prvo naveo kako ga je imenovanje potpuno iznenadilo, jer nije znao ni da ga je netko uopće nominirao te je istakao da bi se, da je i obaviješten, zahvalio na kandidaturi. Čudilo ga je kako su kotarske uprave predlaganja vršila bez obavještavanja ljudi, ne samo o pravima i dužnostima službe, već i uopće o tome da su nominirani na tu čast. Vojković je u ostavci nadalje istakao kako njega zanima samo njegovo gospodarstvo, kako on uopće nema nikakve volje za javni rad te kako on smatra da bi na taj položaj trebali doći stručnjaci, „a ja se takvim ne gradim, a položaj bilo kakav, koji bi značio političku sinekuru sa indignacijom bih uvijek odbio, jer bi se to protivilo mom uvjerenju i mom karakteru“.[950]

Pristupanje određenih bivših HSS-ovaca režimu u vidu uključivanja u rad struktura šestosiječanjske diktatorske vlasti vidljivo je osobito na primjeru banskih vijećnika. Nekolicina njih koja je pristupila režimu nije to napravila iz nekih iskrenih političkih pobuda, nego radi osiguranja vlastite egzistencije ili karijere, koju su očekivali ostvariti pod režimskim patronatom. Pritom su se, neki više, neki manje, javno odricali od matice svoje ranije političke grupacije. Neki od njih su davali izjave kako su nakon 6. siječnja 1929. i raspuštanja stranke, većinom HSS-a, mirno pratili razvitak događaja u zemlji, kako ih je oduševila vijest od 3. listopada o promjeni imena države te mnoge druge pozitivne odluke kralja i vlade, dok ih je s druge strane razočaralo držanje njihovih novih stranačkih vođa koji su pretvorili miroljubivu stranku Stjepana Radića u separatističku organizaciju udruživši je s frankovcima.[951]

Iz godine u godinu, neki su banski su vijećnici postajali svjesniji svoje dekorativne uloge i nemogućnosti ikakva pozitivna rada za opće dobro. Banski vijećnik za kotar Karlovac Josip Šafar kao razloge odstupa s časti naveo je svoje propale pokušaje da uvrsti jednu cestu u kategoriju banovinskih putova te postavljenje komesara na čelo zemljišne zajednice Rečica, koje se moglo izbjeći.[952] Drugi su opet odstupali s položaja banskog vijećnika, držeći kako ih režim nije dovoljno podupirao ili nagradio za vjernu službu. Tako se banski vijećnik za kotar Dugo Selo Ignac Sever zahvalio na toj časti 1935., pet dana nakon provedenih parlamentarnih izbora u tom kotaru, navodeći kako su neke strukture režima favorizirale i gurale na tim izborima Miju Kokota, njegovog protukandidata na vladinoj listi.[953]

---

[950] Pismo Tome Vojkovića Kotarskom načelniku garešničkom od 14. srpnja 1930. HDA, SB KB, kutija 1., 20/1930.
[951] „Izjava bivšeg zastupnika Valjavca“, *Obzor*, 29. prosinca 1930.
[952] Pismo Josipa Šafara banu SB Ivi Peroviću od 23. kolovoza 1932. HDA, SB UO, kutija 194., 34/1933.; Nakon ustupanja ovog pisma nadležnom kotaru na mišljenje, karlovački kotarski poglavar je odgovorio kako ovi razlozi za ostavku Šafara ne stoje. Opravdanje za ostavku on je našao u političkim prilikama u kojima je Šafar zastranio prema oporbi režimu. Dopis kotarskog poglavarstva karlovačkog KBUSB od 30. rujan 1932. HDA, SB UO, kutija 194., 34/1933.
[953] Pismo Ignjaca Severa banu SB Marku Kostrenčiću. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.

Najčešće je članove banskih vijeća ipak smjenjivala državna vlast. U konačnici članovi banskog vijeća brzo su se izmjenjivali, a državna vlast nije bila sentimentalna prema onima koje su razrješavali. Radi čestih izmjena svojih članova, Bansko vijeće Savske banovine nikada se nije okupilo dva puta za redom u istom sastavu. Sami razlozi smjenjivanja bili su raznoliki. Bilo je dosta „priljepaka režima“ koji su se u očima istoga pokazali neadekvatnima za funkcije na koje su postavljeni. Neki od njih su smijenjeni, najviše radi političkih, a tek potom kriminalnih motiva. Smjena Stjepana Kuzmaca s časti banskog vijećnika i načelnika općine Lekenik provedena je nakon njegovih protudržavnih izjava koje je u pijanom stanju izrekao u lokalnoj gostionici koncem srpnja 1931. godine.[954] Smjenjivanja banskih vijećnika zbog propusta u obavljanju drugog posla, obično povjerenog im od režima, te gubitka ugleda ili nezadovoljstva u narodu koje je pritom znalo nastati, nisu bila rijetkost. Milan Margulit je tako 1936. smijenjen radi „loše vodjene komunalne financijske politike“ grada Križevaca, a Alfred Rošer u isto doba jer je kao „javni bilježnik legalizovao potpise na falsifikovanim optantskim ugovorima, pa je onda došao u vezu s «Našičkom aferom» i tako izgubio na ugledu“.[955] S druge strane, određeni pojedinci zadržavani su na pozicijama, unatoč mnoštvu mana koje im je režim znao naći. Kotarsko poglavarstvo đakovačko tako je Banskoj upravi, koja je 1935. bila zabrinuta radi glasina da se banski vijećnik Ivan Kenfelj druži s neprijateljima režima, odgovorilo „kako druge pogodnije ličnosti u srezu nema, a nema niti inih drugih razloga da se Dr. Kenfelj smeni sa položaja banskog vijećnika, to se predlaže naslovu, da isti ostane i dalje na svom položaju“.[956] U ovakvim situacijama često se, pogotovo od sredine 1930-ih, događalo da niže vlasti obavijeste više kako, unatoč raznim manama koje pojedinac ima, ne bi bilo mudro mijenjati dotadašnjeg banskog vijećnika – jer iz svoje sredine ne mogu predložiti niti jednu drugu osobu koja bi odgovarala režimskim potrebama.

Po utemeljenju prvog saziva Banskog vijeća Savske banovine u srpnju 1930., dakle prije njegova prvog saziva, pristupilo se uručivanju dekreta svim imenovanim banskim vijećnicima. U Savskoj banovini imenovan je tada sveukupno 81 banski vijećnik. Dok su kasnije dekrete o imenovanju banskim vijećnikom pojedincu dostavljale na kućnu adresu nadležne niže upravne strukture (kotarska poglavarstva, predstojništva gradskih policija), režim je od uručivanja dekreta prvim banskim vijećnicima nastojao napraviti niz propagandnih svečanosti, na kojima se trebala dokazati privrženost režimu i njegovim

[954] Govorio je protiv Židova te veličao Antu Pavelića i njegov pokret ne primjećujući da ga prisluškuje jedan žandar lokalne žandarmerijske stanice koji se tamo, ni kriv ni dužan, slučajno našao da se okrijepi. Dopis Kotarskog poglavarstva sisačkog KBUSB od 31. srpnja 1931. HDA, PS, 2262.
[955] Dopis KBUSB MUP-u Kraljevine Jugoslavije od 4. veljače 1936. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.
[956] Dopis Kotarskog poglavarstva đakovačkog KBUSB od 12. ožujka 1935. godine. HDA, SB UO, kutija 258., 1353/1935.

idejama. Tako je sam ban od 4. do 14. kolovoza 1930. u nekoliko regionalnih centara (Zagreb, Varaždin, Sušak, Gospić, Osijek), uz mnogo pompe i prorežimskih govora, obavio na svečan način uručivanje dekreta novopostavljenim banskim vijećnicima.[957] Nakon toga pa sve do kraja postojanja Savske banovine više nije bilo posebnih ceremonija dodjeljivanja dekreta o imenovanju banskim vijećnicima.[958]

Poglavito u prvoj godini postojanja banskih vijeća državna je vlast nastojala propagandno iskonstruirati njihovu ulogu, nastojeći prikazati da ona rade za potrebe građana, a sve u jedinstvu i slozi. Kako tada još nije bilo kasnijih parlamentarnih tijela, u tom segmentu banska su vijeća preuzela na sebe simboličku ulogu. Prva dužnost novopostavljenih banskih vijećnika bila je da se odazovu pozivu predsjednika vlade i ministra unutrašnjih poslova Petra Živkovića te da dođu u organizirani trodnevni posjet Beogradu, gdje su trebali sudjelovati u raznim prorežimskim manifestacijama koje su se tada odvijale povodom rođendana prestolonasljednika Petra. Stoga su se banski vijećnici „prve garniture“, predvođeni svaki svojim banom, zaputili u Beograd gdje su stigli 5. rujna 1930. godine. Na kolodvoru im je pripremljen svečani doček da bi ih potom, prema banovinama iz kojih su dolazili, primio premijer Živković. Svrha sastanka premijera s vijećnicima bila je da on informira o prilikama u njihovim krajevima. Nakon audijencije su vijećnici „odlikovani novim ordenom Jugoslavenske krune 4. i 5. stepena“ te su kolektivno bili pozvani na svečanu večeru, na kojoj je trebala prisustvovati čitava vlada i svi banovi.[959] Sljedećeg dana banski vijećnici su trebali prisustvovati svečanom činu posvete i predaje novih vojnih pukovskih zastava, razvikanom događaju koji je trebao manifestirati državno i narodno jedinstvo Jugoslavije. Iako je rujanski posjet svih banskih vijećnika u državi Beogradu trebao javno prikazivati slogu svih krajeva

[957] Dana 4. kolovoza 1930. četrdesetak osoba se pojavilo u zgradi tada bivšeg Hrvatskog sabora u Zagrebu kako bi prisustvovali svečanom uručenju dekreta te su tim činom postali banski vijećnici. Ban Josip Šilović, koji je došao u pratnji podbana Stojanovića te svih odjelnih predstojnika, održao je jedan „patriotski govor“. Nakon toga se banu obratio, u svoje ime, kao i ono svojih kolega, banski vijećnik Mile Miškulin te mu se zahvalio na postavljanju banskim vijećnikom. Turneja svečanih uručivanja dekreta, uz popratne optimistične govore o djelokrugu rada i značenju banskih vijeća, nastavila se nakon toga u nadolazećim danima. Još osam osoba trebalo primiti dekrete u Varaždinu 6. kolovoza, desetorica 9. kolovoza u Sušaku, osmorica 11. kolovoza u Gospiću, a dvanaestorica vijećnika 14. kolovoza 1930. u Osijeku. Ban je osobno uručio sve dekrete o imenovanju do 14. kolovoza 1930., kada su i zadnji banski vijećnici iz šire okolice Osijeka na svečan način dobili potvrdu svog postavljanja na tu čast. Usp. „Predaja dekreta banskim vijećnicima“, *Novosti*, Zagreb, 5. kolovoza 1930. te „Predaja dekreta banskim vijećnicima u Osijeku“, *Obzor*, 14. kolovoza 1930.; Za dokumente vezane uz svečana uručenja dekreta vidi: HDA, SB UO, kutija 47., 20282/1930.

[958] Ipak, na veliko razočaranje režima, brzo nakon svečanih imenovanja uslijedila i prvi izlasci iz banskog vijeća. Već 25. kolovoza premijer i ministar unutrašnjih poslova Petar Živković donio je odluku o razrješavanju banskih vijećnika Josipa Čizmekovića (kotar Bjelovar), Rudolfa Sušića (kotar Vrbovsko), Tome Vojkovića (kotar Garešnica) te Ivana Bankovića (kotar Jastrebarsko), koji se nisu ni pojavili pri svečanom uručenju dekreta. Na njihova mjesta su postavljeni redom: Ivan Crnek, Josip Maljevac, August Mzik i Fran Kukuljević-Sakcinski. „Smjenjivanje banskih vijećnika u Savskoj banovini i imenovanje novih“, *Obzor*, 26. kolovoza 1930.

[959] „Svečanosti u Beogradu: Primanje banskih vijećnika kod predsjednika vlade“, *Obzor*, 5. rujna 1930.

države i njihovu odanost režimu te makar su im svi troškovi pritom bili podmireni, čini se kako se pozivu premijera Živkovića odazvao tek manji broj banskih vijećnika prostora Savske banovine, što je samo po sebi predstavljalo debakl za vlast.[960]

Osim ovoga, u vremenu od nastanka banskih vijeća sredinom 1930. pa do obnavljanja parlamentarnih tijela na kraju 1931., uloga banskih vijećnika je bila i da sudjeluju na drugim javnim manifestacijama na kojima se slavilo režim. Režim je doista očekivao od banskih vijećnika da svakodnevno u narodu riječju i primjerom svjedoče o ispravnosti „državnog kursa". Banski vijećnik Vjekoslav Spinčić je u studenom 1930. u Kastvu održao „manifestacioni sastanak sa općinskim zastupnicima i seoskim županima" na kojem je hvalio blagodati režima i vjernost kralja narodu,[961] dok je njegov kolega vijećnik Slavko Tomić obišao tijekom ožujka i travnja 1931. više mjesta u kotaru Slavonska Požega. Pritom je održavao sastanke „po privrednim i prosvjetnim pitanjima, koja tangiraju opisani kraj".[962] Svrha ovih sastanaka i dogovora je bila definitivno režimska promidžba od strane banskih vijećnika. Dobri banski vijećnici nisu trošili truda ni vremena te su ipak na neki način iskorištavali, manje svoju savjetodavnu moć, a više i svoju titulu, kako bi se založili za rješavanje problema svoga kraja. S druge strane, u nekim su se slučajevima građani otvoreno žalili na svoje banske vijećnike, ponekad čak lažno prokazujući neke od njih režimu.[963]

Osim kontakta s narodom, banski vijećnici morali su biti u kontaktu i s režimom. Tijekom 1930. i 1931. banski vijećnici povremeno su se sastajali s ministrima, koji su u sklopu širih propagandnih akcija vlade obilazili cijelu državu. Sastanci s ministrima bili su javni, pa su neki vijećnici govorili na skupovima koji su tada služili režimu u propagandne svrhe, podržavajući pritom sve odluke kralja i vlade. Osim toga, kako su banski vijećnici formalno trebali biti bliži građanima, isticalo se kako preko dodira ministara i vijećnika vlada dolazi u kontakt s potrebama naroda.[964] I u stvaranju prorežimskih pokreta i stranke, kasnije Jugoslavenske radikalno-seljačke demokracije (dalje: JRSD), uočavamo jaču aktivnost

[960] Ostalo je zapisano kako se poimence tek deset banskih vijećnika SB prijavilo da će u narodnim nošnjama prisustvovati na svečanostima zamjene zastava. „Spisak banskih većnika Savske banovine, koji će prisustvovati svečanosti predaje jugoslavenske zastave vojsci u Beogradu 5., 6. i 7. septembra ove godine u narodnoj nošnji". HDA, SB KB, kutija 1., 221/1930.
[961] Dopis kotarskog poglavarstva kastavskog KBUSB od 17. studenog 1930. HDA, SB UO, kutija 63., 31146/1930.
[962] Dopis Kotarskog poglavarstva požeškog KBUSB od 28. travnja 1931. HDA, SB UO, kutija 111., 7516/1931.
[963] Neki mještani Lukovdola tužili su 1931. premijeru Petru Živkoviću banskog vijećnika za svoj, vrbovski kotar, Josipa Maljevca da je prikriveni komunist. U odgovoru na ovu optužbu kotarski poglavar iz Vrbovskog je ustvrdio kako je tužba podnesena jer se Maljevac opirao prijedlogu premještanja sjedišta upravne općine iz Severina na Kupi u Lukovdol. Po informacijama kotarskog poglavara, Maljevac je do 6. siječnja 1929. bio HSS-ovac, ali u vrijeme slanja izvještaja je bio „pristaša državnog i narodnog jedinstva". Dopis Kotarskog poglavarstva vrbovskog KBUSB od 1. travnja 1931. HDA, SB UO, kutija 112., 7974/1931.
[964] Npr. „Ministri u Bjelovaru", *Obzor*, 4. studenog 1930. te „Ministri na Sušaku", *Obzor*, 4. studenog 1930.

banskih vijećnika na propagiranju režimskih ciljeva.[965] Unatoč jako velikoj aktivnosti članova banskog vijeća u prvoj godini njegovog postojanja, uočavamo kako je ona postupno splašnjavala. Bila je to posljedica nominalnog povratka parlamentarnog sustava 1931., nakon čijeg se formiranja režim počeo aktivnije oslanjati na narodne poslanike i senatore. S druge strane, u nadolazećim godinama uloga banskih vijećnika očitovala se isključivo u aktivnostima vezanim uz sazive banskog vijeća.

Posao banskog vijećnika donosio je određene povlastice, koje su pojedinci nastojali iskoristiti za ostvarenje osobnih probitaka. Dnevnice za sudjelovanje u radu banskog vijeća, kao i putni troškovi za dolazak na sjednice bili su najočitiji primjer toga.[966] Zatim su tu bile razne dotacije koje je pojedinac mogao dobiti od strane vlasti, karte za besplatni prijevoz, ali i postavljanja u razne nadzorne odbore (poput onoga Štedionice Savske banovine).[967] Iako je to nominalno bilo zabranjeno, banski su vijećnici znali iskoristiti svoj utjecaj i kod upravnih struktura na državnoj, banovinskoj ili kotarskoj razini. Pritom su indikativni slučajevi u kojima su oni zloupotrebljavali svoj položaj te od državnih organa tražili nadzor ili progon svojih osobnih protivnika. Tako je banski vijećnik za zagrebački kotar Vid Gjuretek iskoristio svoj položaj za pisanje raznih pritužbi kotarskom poglavaru. Njima je uspio ishoditi smjenu stenjevačkog općinskog bilježnika Stjepana Merlina, kao i „seoskog starješine Narovića“ te općinskog putara Boranića iz Vrapča. U ožujku 1931. Gjuretek je posjetio kotarskog poglavara zagrebačkog te mu je rekao „da je nakon povratka sa zbora u Vrapču susreo trgovca Semen Josipa, koji mu se posprdno nasmješio. Odmah je nadodao kako je njegova želja, da se istoga radi toga ne progoni, nego da ga se samo nadzire [...]“.[968] Banski vijećnik za grad Viroviticu Mato Pavelić je više puta tijekom 1931. podnosio nadležnim organima tužbe protiv

[965] Primjer za to imamo u konferenciji koju je 24. rujna 1930. održao u prostorijama zagrebačke burze Karla Kovačević, bivši potpredsjednik HSS-a, vjerojatno s intencijom pokušaja stvaranja prorežimskog pokreta koji je doista kasnije i zaživio s njim na čelu. Na konferenciju je pozvao ponajprije banske vijećnike iz današnje Hrvatske te Bosne i Hercegovine, a po njihovom popisu vidimo kako su uzvanici bili gotovo svi odreda bili bivši HSS-ovci, ujedno i banski vijećnici, makar su se rijetki odazvali. Iako je na sastanku prevladavala izrazito prorežimska atmosfera, uz „urnebesno klicanje i frenetičko aplaudiranje“ kod spomena kraljeva imena, KBUSB je zaključila kako je cijeli promašen: „Uopće se na konferenciji i nakon nje opažalo, da nije to jedna cjelina, da nije svima jasno zašto su se sastajali. Vjerovatno da ima medju učesnicima i razmimoilaženja te raznih pogleda na današnje stanje“. Dopis KBUSB MUP-u KJ od 25. kolovoza 1930. HDA, SB UO, kutija 54., 25024/1930.
[966] Tako je poznatom hrvatskom književniku Janku Leskovaru, koji je bio prilično tih član banskog vijeća te se u njemu nije pretjerano isticao, za podmirenje troškova putovanja u Zagreb, gdje je prisustvovao prvom zasjedanju banskog vijeća u siječnju 1931., isplaćen velik iznos od 1.618 dinara. Dopis FO-a KBUSB Blagajni KBUSB od 12. siječnja 1931. HDA, SB FO, kutija 1. [bez oznake broja dokumenta]
[967] Usporedi: Dopis Ministarstva poljoprivrede KBUSB od 7. ožujka 1933. o postavljanju članova nadzornog odbora Štedionice Savske banovine. HDA, SB UO, kutija 265., 4128/1935. i Dopis KBUSB predsjedniku Štedionice savske banovine Frani Kukuljeviću-Sakcinskom i glavnom direktoru štedionice Egonu Loviniću od 22. veljače 1939. o imenovanju Milana Vrankovića, načelnika FO SB članom upravnog odbora te bankarske ustanove. HDA, SB UO, kutija 358., 944/1939.
[968] Dopis Kotarskog poglavarstva zagrebačkog KBUSB od 11. ožujka 1931. HDA, SB UO, kutija 101., 3191/1931.

ljudi koje je percipirao svojim protivnicima. Osječki okružni inspektor je nakon jedne istrage provedene na temelju njegove prijave napisao da je Paveliću, „kao prostom čovjeku, previše dunula u glavu čast banskog vijećnika i nastoji sada, oslanjajući se na tu čast, sve svoje protivnike uništiti“ te zaključio kako mu se ne smije dozvoliti „da izrabljuje svoj položaj kao banski vijećnik i kleveta po miloj volji državne službenike“.[969]

Može se primijetiti da do promjena u sastavu banskog vijeća u pravilu dolazi u vremenu neposredno prije njihovih godišnjih redovitih zasjedanja, dakle na početku godine. Pri postavljanju, osim spomenutih karakteristika pojedinca, ulogu su znali odigrati pariteti po bivšoj stranačkoj pripadnosti, ali i onoj nacionalnoj. U vremenu dok režim još nije stvorio vlastitu stranku (1930.-1931.) zanimljivo je uočiti kako se prilikom postavljanja banskih vijećnika donekle vodilo računa o paritetima po bivšim, raspuštenim strankama, kako se ne bi antagonizirali njihovi pristaše, već kako bi svatko bio zadovoljen.[970] Ipak, još se više vodilo računa o nacionalnosti, pogotovo u miješanim kotarevima. Prilikom postavljanja vijećnika, a kod opisa priloženih „podesnih“ lica za nekoliko miješanih, srpsko-hrvatskih kotareva poput Ogulina, Gospića, Slunja, Petrinje, Kostajnice, Nove Gradiške i dr., nakon 1931. upravni organi Savske banovine nastojali su voditi paritetnu politiku. Makar je formalno država bila nacionalno unitarna, režim je nastojao umjetnim putem dokazati zastupljenost svih relevantnih nacionalnosti u vlasti. Tako se inzistiralo da ako je u miješanom kotaru izabrani narodni poslanik Srbin, banskim vijećnikom treba postati Hrvat, i obrnuto. U prijedlozima se usput ukratko naznačivali kakvo je stanje po tom pogledu bilo u prošlosti.[971]

Problemi nacionalno paritetne politike još su jasniji kada se čita dosta oštro pismo koje je narodni poslanik Života Milanović poslao banu Kostrenčiću. U tom pismu Milanović je istakao kako se njega, zbog zasluga državi, trebalo pitati o postavljanju novih banskih vijećnika, a ne da on mora privatno istraživati koje su to osobe. Pritom se Milanović zalagao za ostanak Franje Štola na mjestu banskog vijećnika za kotar Podravsku Slatinu. On se navodno istakao, iako je bivši HSS-ovac, kao radnik za državno jedinstvo. „Baciti takvog čoveka kao izcedjeni limun da mu se rugaju svi oni protiv kojih se je on borio, ja smatram da

[969] Dopis Okružnog inspektorata osječkog KBUSB od 10. kolovoza 1931. HDA, SB UO, kutija 141., 16906/1931.
[970] Kada je 1931. na izborima za narodnog poslanika u Bjelovaru izabran Stjepan Šiftar, on se zahvalio na mjestu banskog vijećnika i gradonačelnika te preuzeo poslaničke dužnosti u Beogradu. Nakon toga je kotarski poglavar bjelovarski, u sporazumu sa Šiftarom, koji je bio raniji pristaša HSS-a, postavio za gradskog načelnika Dražena Kvaternika, bivšeg pripadnika SDS-a. Za položaj banskog vijećnika kotarski je poglavar preporučio četiri nove osobe, od kojih je istakao bivšeg HSS-ovca, hotelijera Ivicu Draškovića. Banska se vlast složila s postavljanjem Kvaternika i Draškovića jer bi time „bile zadovoljene sve lokalne grupe“. Koncept dopisa KBUSB MUP-u KJ od 24. prosinca 1931. HDA, PS, 2258.
[971] Npr. Dopis OIOG-a KBUSB od 22. studenog 1931. HDA, PS, 2268.

je to u najmanju ruku nemoralno“.[972] On ističe da je ovo pismo bila njegova „patriotska dužnost“ te kako „ne samo Milana Jurišića, nego ni ma koga drugoga Srbina ne bi bilo oportuno postavljati za Banskog vijećnika, a bacati jednog valjanog i uglednog Hrvata Jugoslavena. Ja to kažem kao Srbin – Jugoslaven.“[973] Na kraju pisma Milanović se pita kako će on osobno, ali i vlast, ako se provede zamisao o smjeni Štola i postavljanju Jurišića, moći „izići pred Hrvate i u buduće tražiti njihovu suradnju na konsolidaciji ove države“.[974]

Od sredine 1930-ih, doba koji je obilježio aktivni povratak HSS-a na političku scenu, osobito u Savskoj banovini kao bazi te stranke, indiferentnost građana prema banskim vijećnicima znao je zamijeniti otvoreni animozitet. U isto doba među banskim vijećnicima postaje sve očitije raslojavanje na one koji su nastavili podržavati državnu režimsku politiku te one koji su, makar potajno, počeli raditi u smjeru izmjene stanja u državi. Ovo je bilo vidljivo osobito u vrijeme izbora za Narodnu skupštinu 1935. godine. Nova politička situacija nastala nakon ovih izbora, unatoč pobjedi režimske stranke, odrazila se i na upravne strukture. KBUSB tražila je već u siječnju 1935., dakle prije redovnog zasjedanja banskog vijeća, postavljanje više novih banovinskih vijećnika koji bi zamijenili vijećnike koji su u međuvremenu umrli ili okarakterizirani kao nedovoljno aktivni. Odmah su predložili nova lica, ali im je MUP vratio molbu tražeći da se s postavljanjem novih vijećnika pričeka jer se treba paziti na „novostvorenu političku situaciju poslije izbora, pa da se zatim Ministarstvu stavi konkretan predlog“.[975] Za Jevtićevu vladu ovi izbori su trebali biti katalizator, preko kojeg će vidjeti tko su režimu odane osobe. Ipak, manji dio banskih vijećnika 1935. otvoreno je pristao uz HSS, dok su se drugi politički pasivizirali u doba izbora. Tako je, banski vijećnik za kotar Županju Mato Babogredac, uz nekolicinu dotadašnjih vijećnika, ne samo glasao, već i agitirao u narodu za listu dr. Mačeka, što je prošlo uz ocjenu „da je njegovo dosadanje držanje prema vlasti i režimu bilo obično obmanjivanje“.[976]

S druge strane, u vremenu nakon smrti kralja Aleksandra i obnove rada oporbe upravne vlasti počele su pokazivati sve više međusobne nekoordinacije i razmimoilaženja u razmišljanju. Ove pukotine u nekad monolitnijem centralističkom upravnom sustavu također su vidljive kod smjena i postavljanja banskih vijećnika, što se očituje u njihovim češćim i izmjenama. Režimu je postalo gotovo nemoguće naći nekog svog istaknutog pristašu, koji je

[972] Pismo narodnog poslanika Živote Milanovića banu SB Kostrenčiću od 23. prosinca 1935. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.
[973] *Isto*.
[974] *Isto*.
[975] Odgovor MUP-a KJ KBUSB od 9. siječnja 1935. HDA, SB UO, kutija 260., 2437/1935.
[976] Dopis Kotarskog poglavarstva županjskog KBUSB od 16. svibnja 1935. HDA, SB UO, kutija 260., 2312/1935.

istovremeno bio i poštovan među narodom. U takvom okruženju kriteriji su padali. Primjerice, kutinski kotarski poglavar krajem 1935. zatražio je zadržavanje Ivana Turdovića kao banskog vijećnika, makar „isti ne uživa nikakovog ugleda seljacima“, a „odan je i piću“. Kotarski poglavar bio je mišljenja da je ostanak Turdovića nužan, jer da se tog posla primi bilo tko drugi, to bi „lice bilo izvrženo u sadanjim prilikama neugodnostima i eventualnim napadajima, pa uslijed toga se eventualno ne bi htio prihvatiti ovoga položaja“.[977] Tek nakon odgovora na taj dopis KBUSB-a, s naredbom da se ipak postavi popis osoba koje bi odgovarale za novog banskog vijećnika, kotarski poglavar predložio je načelnika općine Popovača Vinka Vučića.[978]

Osim toga, i nacionalno paritetna politika pokazala je nakon 1935. još jednom svu svoju nelogičnost. Već početkom 1936. u kotaru Pakrac, u kojem je narodni poslanik bio po nacionalnosti Srbin, a dotadašnji banski vijećnik Hrvat, nitko se među Hrvatima nije htio primiti posla banskog vijećnika. Probleme potrage za prorežimskim ljudstvom u jednoj nacionalno i vjersko miješanoj sredini kotarski poglavar iz Pakraca pokušao je riješiti tako što je kao kandidata predložio jednog drugog katoličkog državljana Jugoslavije, rodom Čeha. Ipak, čak ni tom kandidatu nije bio sklon te je istakao da bi istoga, „kada bi on postao banskim vijećnikom anatemisali svi Hrvati, sve nacionalne manjine i jedan dio [njegovih] Čeha“.[979] S tim se složila i KBUSB, pišući MUP-u o situaciji u Pakracu 1936. godine: „[...] pa se stoga, kako je niže navedeno u prvom redu predlaže Srbin s kojim će biti zadovoljni i Srbi i Hrvati“.[980] Problem Pakraca postaje zanimljiviji kad se sazna da je 1935. smijenjen dotadašnji banski vijećnik Filip Šimić, najviše iz razloga što je širio letke i agitirao da ljudi glasuju za listu dr. Mačeka na parlamentarnim izborima. Ipak izgovor je nađen i u tome što su mu navodno brat i neki prijatelji bili komunisti, a on sam kao sljedbenik Starokatoličke crkve nije uživao nikakvu potporu među građanima. Uz to je ocjenjeno kako je u cijelom kotaru „nepopularan i nepoznat“.[981] U isto doba u kotaru Vrbovsko ocjenjeno je kako „medju

[977] Dopis Kotarskog poglavarstva kutinskog KBUSB od 17. prosinca 1935. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.
[978] Dopis Kotarskog poglavarstva kutinskog KBUSB od 16. siječnja 1936. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.
[979] Dopis kotarskog poglavarstva pakračkog KBUSB od 12. siječnja 1936. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.
[980] Dopis KBUSB MUP-u od 4. veljače 1936. HDA, SB UO., kutija 269., 1/1936.; Uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u bansko vijeće barem u jednom slučaju pokazalo se promašajem. U naelektriziranoj sredini Savske banovine, gdje se i dobar dio svakodnevnog života percipira, barem od strane upravnih organa, samo u pro- i kontrarežimskim djelovanjima ili sentimentima, kotarski poglavar iz Garešnice potužio se u studenom 1932. na banskog vijećnika svog kotara. Za Augusta Mžika pisao je da „nije potpuno jugoslavenski orjentiran te se drži Čehom i pripadnikom Čehoslovačke republike pak je uslijed toga kod naroda, koji je u najvećoj večini pripadnik hrvatskog i srpskog plemena izgubio ugled i prestao biti popularan u narodu“. Dopis kotarskog poglavarstva garešničkog KBUSB od 12. studenog 1932. HDA, SB UO, kutija 194., 34/1933.
[981] Dopis kotarskog poglavarstva pakračkog KBUSB od 25. prosinca 1935. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.

Hrvatima nema tako reči takvoga, koji bi se te časti prihvatio, a koji bi odgovarao želji većine te bio voljan da surađuje“.[982]

Od sredine 1930-ih režimske stranačke vlasti su sve više počele preuzimati primat nad onim upravnim vlastima u pogledu upravno-političkih pitanja u državi. Režimske stranke, prvo Jugoslavenska nacionalna stranka (dalje: JNS), a poslije nje još više Jugoslavenska radikalna zajednica (dalje: JRZ), otvoreno su se miješale u rad banske uprave, a još više u izbor banskih vijećnika. U okvirima u kojima je potpora režimu bila mala, pogotovo u hrvatskim krajevima, kako bi došle do novih banskih vijećnika, središnje vlasti su sve više počele otvoreno tražiti mišljenje narodnih poslanika i senatora, pripadnika režimske JRZ iz pojedinih kotara, dok je mogućnost utjecaja lokalnih upravnih organa (kotarskih poglavarstava, predstojništava gradskih policija) pri njihovom postavljanju ograničena. Dapače, ovo je čak preporučivao MUP, koji od KBUSB-a u veljači 1936. zahtijevao da „[...] po saslušanju dotičnih narodnih poslanika, koji sarađuju u Narodnoj skupštini, a i s obzirom na sadanju političku situaciju i intencije Kraljevske vlade, učinite novi predlog, u kome ćete predložiti za svaki srez samo po jedno lice [ne više četiri – op. SG], a za pojedini grad onoliko većnika koliko mesta banskih većnika sada treba da se popune. Pored toga za svako priloženo lice naznačiti njegovu sadašnju, kao i raniju partijsku pripadnost“.[983] Doista, u konačnom dopisu s prijedlozima KBUSB je MUP-u naglasila kako je „pri predlaganju pojedinih vijećnika vođeno računa o sadanjoj političkoj situaciji i intencijama Kraljevske Vlade. Naročito su pozvani na konzultovanje svi narodni poslanici, koji suradjuju u Narodnoj Skupštini, i ukoliko su učinili konkretan predlog, njihov predlog je usvojen“.[984] U mjesecima koji su uslijedili poslije parlamentarnih izbora 1935. nova Stojadinovićeva vlast je nastojala „očistiti“ svoje redove, pri čemu su se neki žalili na prerevnost. Val smjena zahvatio je i banske vijećnike pa je na kraju ostalo samo nekoliko banski vijećnika koji su na ovim položajima bili od prvih postavljanja 1930. godine.

Iako su smjene banskih vijećnika u pravilu bile povremene te vezane uz političke, ali i nepolitičke (osobne, zdravstvene, obiteljske, gospodarske i druge) razloge, bilo je godina kada su morale biti izvršena postavljanja širih razmjera. Tako se 1936. pokazala potreba za imenovanjem čak 29 novih banskih vijećnika u Savskoj banovini, jer su petorica dosadašnjih vijećnika preminula, trojica su izabrana za narodne poslanike na izborima 1935., trojica su podnijela ostavke, a dvojica smijenjena tijekom prošle godine. Ban je istakao: „Sem toga

[982] Dopis KBUSB MUP-u od 4. veljače 1936. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.
[983] Dopis MUP-a KBUSB od 10. veljače 1936. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.
[984] Dopis KBUSB kabinetu MUP-a od 16. veljače 1936. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.

ukazuje se uputnim da se šesnaest banskih vijećnika smjeni radi razloga što su neki postali nesposobni za rad uslijed bolesti ili starosti, drugi pak što su potpuno neaktivni te ne pokazuju volje da suradjuju, a neki opet što su postali nezgodni".[985] U prijedlogu banske uprave se isticalo kako se vodilo računa da položaj banskih vijećnika dobiju ona „lica, koja po svom dosadašnjem radu i svom temperamentu daju po mogućnosti što veće garancije da vršeći svoju dužnost neće govoriti kroz prozor i na taj način eventualno nastojati da Banskom vijeću dadu drugu kompetenciju od one, koju ono po Zakonu ima, a na koju eventualnost treba naročito u današnjim prilikama skrenuti pažnju".[986] Ovime vidimo kako se pazilo da banski vijećnici ne prekoračuju ionako vrlo ograničene mogućnosti svoga rada. U Savskoj banovini, prostoru na kojoj režim nije imao veliku potporu, trebalo je paziti da vijećnici svojim postupcima ne izazivaju protivnike državnog vrha.

Nakon ovoga razdoblja, položaj banskih vijećnika Savske banovine donekle se stabilizirao u idućih nekoliko godina. Stojadinovićev režim definitivno se nastojao prikazati što više demokratskim, pa je donekle bio popustljiviji prema političkim neistomišljenicima. U veljači 1938. premijer Stojadinović je u pismu banu Ružiću izrazio zadovoljstvo što su narodni poslanici izabrani na listi HSS-a prekinuli bojkot i glasali na izborima za senatore, a držao je dobrim i to „da su neki naši imenovani banski vijećnici glasali protiv liste JRZ. Ove banske vijećnike svakako mislim da ne treba smenjivati, bar ne tako skoro".[987] Ipak, Stojadinović je želio stvoriti samo privid demokracije, u kojem režim vlada, a oporba ograničeno djeluje gdje joj je i mjesto – u oporbi. Ipak, ni ovaj privid nije u potpunosti poštovan te su mnogi banski vijećnici koji su glasali za oporbu 1938./1939. zamijenjeni.

U tom, stranačkom segmentu zanimljivo je i zasjedanje Banskog vijeća Savske banovine održano početkom 1938. godine. Naime, prije početka zasjedanja održan je sastanak svih banskih vijećnika koji su bili članovi JRZ. Oni bili u velikoj većini, tj. od sveukupno 93 banska vijećnika 71 je bio aktivni član JRZ, dok su i drugi bili, barem formalno, režimu bliski ljudi. Prisutni na tom sastanku pristupili su osnivanju posebnog zastupničkog kluba banskih vijećnika JRZ u Savskoj banovini.[988] Prije toga posebnih klubova ni isticanja stranačke politike u banskom vijeću nije bilo, već se ono držalo monolitnim tijelom. Samim tim činom vide se jasne napukline u dotad vrlo prorežimski orijentiranom i jednoobraznom kvazi-parlamentarnom tijelu kao što je bansko vijeće. S druge strane, ovaj klub vijećnika predstavlja očiti znak homogenizacije i aktivizacije JRZ te njenih organizacija u Savskoj banovini.

[985] Dopis KBUSB MUP-u Kraljevine Jugoslavije od 4. veljače 1936. HDA, SB UO, kutija 269., 1/1936.
[986] *Isto*.
[987] Pismo premijera Milana Stojadinovića banu SB Viktoru Ružiću od 9. veljače 1938. AJ, 37-50-314.
[988] Izvještaj dopisnika CPB-a iz Zagreba CPB-u Beograd od 4. ožujka 1938. AJ, 38-16-54.

Tezu kako su parlamentarni ili neki drugi izbori bili katalizator za izmjenu banskih vijećnika potvrđuje i situacija koju nalazimo početkom 1939. godine. U to doba, prije zasjedanja Banskog vijeća, a poslije parlamentarnih izbora održanih u prosincu 1938., dolazi do novih većih promjena u banskom vijeću, unatoč skorom padu Stojadinovića i jasnoći situacije – kako će uskoro doći do sporazuma predstavnika hrvatskog naroda, tj. HSS-a, s režimom. U konačnici svi novopredloženi kandidati za banske vijećnike 1939. opet su pripadali upravo režimskoj JRZ.[989] Ipak, ni to nije sprečavalo tu stranku, ili bar njen Banovinski odbor za Savsku banovinu, da u par navrata dopisima izravno ili neizravno „zamoli" tadašnjeg vršitelja dužnosti bana Stanoja Mihaldžića da imenuje osobe koje su njima odgovarale za banske vijećnike.[990] Podban Stanoje Mihaldžić u dopisu kabinetu MUP-a iz veljače 1939. naveo je kako je „od banovinskog odbora JRZ za Savsku banovinu 10. o. mj. dobio predlog, da se izmjene dosadašnji banski vijećnici".[991] Ovo svjedoči da je do 1939. dotadašnji mehanizam potrage za ljudima odanim režimskim idejama na terenu, koji su, bez obzira na stranku, zbog svog držanja i zasluga, mogli postati banski vijećnici, zamijenio sustav u kojem jedna režimska stranka (JRZ), preko svojih ljudi i organizacija, predlaže banovinama imenovanje vijećnika. U konačnici je Banska vlast kao upravna instanca tražila od kotara samo da potvrde je li pojedina, od JRZ predložena osoba „dobar materijal". Zatim bi dobivene podatke banska uprava dostavljala na potvrdu višim upravnim instancama (prvenstveno MUP-u), koje su zapravo pripadale istoj stranci koja je predlagala postavljanje. Samim time i taj određeni privid izbora, tj. predlaganja trojice podobnih ljudi od strane nižih, tj. kotarskih, upravnih instanci višim, banovinskim instancama se gubi u novom okruženju. Tako se stvorio sustav postavljanja banskih vijećnika po volji režimske stranke, koji je inzistirao na postavljanju sebi odanih osoba, a u kojem upravni organi na terenu gube svoj dotadašnji značaj. Ipak, čini se ne cjelokupni. Početkom 1939. kotarski poglavar iz Jastrebarskog, unatoč davanja pozitivnih karakteristika za kandidata kojeg je predložila JRZ, založio se da ostane dotadašnji banski vijećnik. Između više raznih razloga je istakao je i taj da je dotadašnji vijećnik „nacionalno ispravan, no među narodom ovoga sreza, pače i među

[989] I dalje je i za stranku i režim bio veliki problem mali fond ljudi koji je zadovoljavao njihove kriterije. Predstojnik gradske policije iz Varaždina je tako 1939. tražio da se banskim vijećnikom ponovno imenuje Augusta Engelhardta, koji je tu dužnost obavljao zadnji puta 1935., „tim pre što je trenutno teško naći neko drugo pogodno lice koje bi se te dužnosti primilo". Dopis Predstojništva gradske policije u Varaždinu KBUSB od 19. veljače 1939. HDA, SB UO, kutija 358., 924/1939.

[990] Za primjere tih „zamolbi" usporedi: Molba Banovinskog odbora JRZ za SB banu SB od 27. veljače 1939. HDA, SB UO, kutija 358., 924/1939. i Molba narodnog poslanika Đorđa Markovića banu SB od 14. veljače 1939. HDA, SB UO, kutija 358., 924/1939.

[991] Molba KBUSB kabinetu MUP-a za potvrdu banskih vijećnika SB od 22. veljače 1939. HDA, SB UO, kutija 358., 1001/1939.

pristašama H.S.S. uživa bolji ugled i kao gospodar i kao čovjek koji se hoće i umije da založi za interese pučanstva. Osim toga imenovanje Jure Smičiklasa smatralo bi se danas u doba očekivanja sporazuma pogoršanjem političkih prilika, pa sam stoga slobodan da predložim, da se još neko vrijeme zadrži banski vijećnik Dolanjski Mijo“.[992] Da se riječ kotarskih poglavara i predstojnika gradskih policija donekle još poštovala prilikom izbora banskih vijećnika svjedoči i to što među sedamnaest imena novih vijećnika predloženih u veljači 1939. ne nalazimo promjene u kotaru Jastrebarsko.[993] Ipak, spomenute izmjene čini se da uopće nisu izvršene na vrijeme, tj. do početka posljednjeg zasjedanja Banskog vijeća, koje se zadnji puta sastalo početkom ožujka 1939. godine.[994]

S druge strane, vidi se da čak i Bansko vijeće sastavljeno isključivo od pripadnika ili pristaša režimske JRZ poima promjene koje se događaju oko njih, poput stanja u državi poslije pada Milana Stojadinovića. Na redovnom sazivu u ožujku 1939. oni tako ne samo da su hvalili vladu Dragiše Cvetkovića, nego su proročki te pomalo utopistički javno istakli kako očekuju sporazum HSS-a s njim i knezom Pavlom koji će uslijediti.[995] Unatoč takvim javnim, ali opet nedefiniranim zahtjevima banskih vijećnika, veća samoupravna sloboda banovina nije, bar do formiranja Banovine Hrvatske, i ostvarena. Zanimljivo je da su mnogi banski vijećnici dobili prije početka rada banskog vijeća početkom 1939. poštom iz Zagreba u plavoj koverti istovjetna kraća anonimna pisma. U njima se isticalo da je „tzv. banovinsko vijeće ruglo, jer u stvari ne predstavlja nikoga, a i oni koji ga sazivaju nisu mu dali i ne daju baš nikakve kompetencije niti se obaziru na njegove prijedloge. Ako ikada to baš u današnjim prilikama trebate i vi o tome voditi računa i otkloniti poziv. Ako osjećate još i trun savjesti, poštenja i ponosa te odgovornosti prema svom narodu, koji će ipak jednom doći u priliku da traži račun o svačijim djelima, vi se ovoga puta ne ćete odazivati pozivu već ćete sa prezirom

[992] Kotarsko načelstvo u Jastrebarskom KBUSB od 21. veljače 1939. HDA, SB UO, kutija 358., 924/1939.
[993] Molba KBUSB kabinetu MUP-a za potvrdu banskih vijećnika SB od 22. veljače 1939. HDA, SB UO, kutija 358., 1001/1939.
[994] Zapravo za vrijeme zadnjeg zasjedanja banskog vijeća Savske banovine, početkom ožujka 1939., objavljena je štura vijest kako je odlukom premijera i ministra unutrašnjih poslova Dragiše Cvetkovića imenovano novih 20 banskih vijećnika za Savsku banovinu. Budući da nemamo popis novopostavljenih ni smijenjenih članova, teško je govoriti radi li se radi samo o objavi vijesti o zamjenama s konca veljače ili su tada, početkom ožujka 1939. maknuti Stojadinovićevi ljudi u vijeću i postavljani neki umjereniji banski vijećnici. „Novi banski vijećnici u Savskoj banovini“, *HD*, 8. ožujka 1939.
[995] „Banovinsko vijeće sa radošću konstantuje, da je po općem priznanju cijele zemlje baš sadašnja Kraljevska Vlada i to prvi puta iza oslobođenja a na čelu sa Predsjednikom Kraljevske Vlade i umnim državnikom g. Dragišom Cvetkovićem, primila muževno i ozbiljno na sebe tešku dužnost, da riješi naš najaktuelniji državni problem: Hrvatsko pitanje u našem državnom životu koje već odavna čeka na svoje rješenje a čije će rješenje doprinjeti da u svojoj narodnoj državi živimo onim životom koji to zaslužuje naš plemeniti i napaćeni narod i da time stvorimo najbolju garanciju za budućnost Kraljevine Jugoslavije“. Pismo banskih vijećnika v. d. bana SB Stanoju Mihaldžiću od 10. ožujka 1939. HDA, SB UO, kutija 358., 1328/1939.

odbiti ono nekoliko Judinih zlatnika, koji vam se nadju u formi putnog troška“.[996] Ovakav pronicljiv tekst ipak nije naišao na velikog odjeka među banskim vijećnicima, već se velika većina njih odazvala pozivu. Ipak, na tom istom zadnjem sazivu neki od prozvanih banskih vijećnika javno su nastojali isticati kako su promjene unutar državne forme nužnost.[997]

IV. 6. 3. Sjednice banskog vijeća

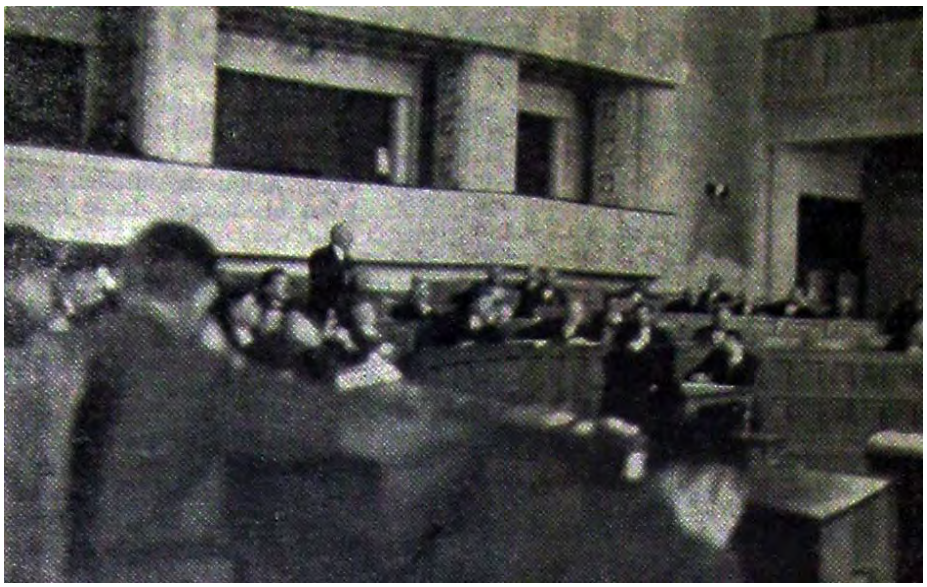
Bansko vijeće sastajalo se isključivo na poziv bana pojedine banovine. Točan datumu početka zasjedanja banskog vijeća objavljivale su *Narodne novine* kao službeni list Kraljevske banske uprave Savske banovine, a pozivi banskim vijećnicima za prisustvovanje sazivu bili su upućivani poštom. Kako je glavna točka zasjedanja Banskog vijeća u pravilu bila izglasavanje proračuna banovine, vijećnici su usput dobivali i primjerke prijedlog proračuna za sljedeću godinu, ponekad uz dopis u kojem je banska vlast pojašnjavala neke odlike istog proračuna.[998] Ban je o vremenu zasjedanja obavještavao i sva odjeljenja banske uprave, kako bi svako od njih stiglo pripremiti svoje redovne izvještaje o prošlogodišnjem radu koje bi tamo podnosili.

Iako su banska vijeća imala zadaću predstavljati nekakav skučeni oblik lokalnog parlamentarizma unutar svake banovine, državne su vlasti raznim propisima zapravo u potpunosti ograničile njihovo djelovanje na pružanje savjetodavne potpore banu i banskoj upravi. Bojeći se izraza nejedinstva, državna je vlast vrlo oprezno nastojala pri održavanju sjednica pokazati jedinstvo svih faktora države i banovine na putu prema izgradnji nacionalno jedinstvene moderne jugoslavenske države. U tom smislu djelovanje banskih vijeća nije imalo ni rudimentarna obilježja koje imaju prava demokratska parlamentarna tijela. Premijer Živković je već 1930. jasno naznačio kako je „bansko veće savetodavni organ bana [pa u njemu] nema mesta podeli debate na načelnu i u pojedinostima, a još manje kakvom glasanju ili nadglasavanju. Banski većnici imaju da sudeluju u budžetu, iznoseći potrebe svojih krajeva koje će ban po svojoj uviđavnosti uvažiti ili ne“.[999]

---

[996] Kopija anonimnog letka „Režim koji već 20 godina vlada“. HDA, CZT, kutija 30., 2550.
[997] Na samoj sjednici Banskog vijeća, 7. ožujka 1939. vijećnik za kotar Zlatar Juraj Kalaj, jedan od rijetkih koji su od njegova osnutka 1930. bili u kontinuitetu vijećnici, istakao je anonimne prijeteće pozive koje su neki vijećnici dobili iz Zagreba s preporukom da se ne odazovu na sjednicu. „Smatra da to nebi imalo smisla, jer da bansko vijeće, iako nema nekakav naročiti djelokrug ipak pomaže banu i njegovim referentima kao savjetodavni organ. Osim toga napominje, da bansko vijeće već kroz dvije godine na koncu svoga rada prihvaća neke vrsti rezoluciju kojom traži, da se u granicama današnjeg Ustava provede potpuna samouprava u banovinama“. „Bansko vijeće Savske banovine – IX. redovno zasjedanje za godinu 1939.“ HDA, SB UO, kutija 358., 1328/1939.
[998] Npr. Dopis FO KBUSB svim banskim vijećnicima od 22. veljače 1936. HDA SB UO, kutija 269., 1/1936
[999] Dopis MUP-a KJ banu SB „na ličnost“ od 18. listopada 1930., HDA, SB UO, kutija 2., 545/1930.

Prvi saziv Banskog vijeća Savske banovine pozvan je na zasjedanje tek 15. prosinca 1930. godine.[1000] Jedini razlog ovog saziva, kao i gotovo svih ostalih do kraja postojanja Vijeća, bio je da ono raspravi i odobri proračun banovine.[1001] Bansko vijeće pritom ga je trebalo samo bespogovorno potvrditi, jer je proračun banovine do njegova saziva već uvijek bio izrađen i pregledan od strane banske uprave te spreman na slanje Ministru financija u Beograd. Banski vijećnici mogli su se tako samo založiti da se neke opće stavke unijete u proračun, poput gradnje cesta, škola i sl., ostvare na području iz kojeg su sami dolazili. Već na prvom zasjedanju, ban Šilović kao predsjedavajući, istakao je kako je funkcija Vijeća samo savjetodavna, citirajući § 26. *Zakona o banskoj upravi* te § 4. *Pravilnika o organizaciji banskog vijeća* koji je navodio da su banski vijećnici zaduženi da prate ekonomski, socijalni i kulturni razvitak gradova i kotara iz kojih dolaze.[1002] Na kraju istog prvog zasjedanja ban Šilović naglasio je kako je rad Banskog vijeća bio plodonosan jer su vijećnici iznosili prilike, odnosno neprilike svoga kraja. Time se navodno Banskoj upravi dala podloga za rad u proračunskoj godini 1931./1932. te opovrgnulo kritičare koji su isticali da, radi isključivo savjetodavnog karaktera, banska vijeća nemaju sadržaja ni zadaće.[1003]



Slika 1.: Sjednica Banskog vijeća Savske banovine 1933. godine[1004]

Činjenicu da je Bansko vijeće bilo samo savjetodavni banovinski organ, a ne nikakvo političko tijelo potvrdio je i ban Kostrenčić u više navrata. Na sjednici Banskog vijeća održanoj početkom veljače 1935. istakao je kako „je radostan i ponosan što može konstatovati, da je diskusija koja se vodila u banskom vijeću bila zaista na zamjernoj visini.

[1000] „Početak rada banskog vijeća“,*Obzor*, 15. prosinca 1930.
[1001] „Prva sjednica banovinskog vijeća Savske banovine“, *Hrvatski list*, 16. prosinca 1930.
[1002] „Sastanak savskog banskog vijeća“, *Obzor*, 16. prosinca 1930.
[1003] „Svršetak zasjedanja banskog vijeća“, *Obzor*, 22. prosinca 1930.
[1004] *NN*, 28. siječnja 1933.

Naglašuje da su g. Načelnici odjeljenja i šefovi otsjeka s mnogo ljubavi iznijeli rad Kr. banske uprave u prošloj godini kao i program svoga budućeg rada, dok su gg. Banski vijećnici s jednako mnogo ljubavi iznosili potrebe svojih krajeva pokazujući pri tome potpuno razumijevanje za potrebe cijele naše banovine [...] G. ban ističe misao jedinstva i narodne solidarnosti koja je provejavala čitavu diskusiju i cijeli rad banskog vijeća u ovome zasjedanju".[1005] Prilikom zatvaranja istog petog redovnog zasjedanja banskog vijeća Kostrenčić je između redaka jasno dao do znanja kakva je uloga banskog vijeća. Nakon što su se izredali svi banski vijećnici opisujući potrebe svog kraja, ban je ustvrdio kako su svi izneseni zahtjevi banskih vijećnika od strane banske uprave zabilježeni. „[...] ja i načelnici odjeljenja i šefovi otsjeka vodit ćemo o njima računa po najboljoj ocjeni našoj, a za sve krajeve podjednako".[1006] Na kraju je ban Kostrenčić zamolio banske vijećnike da prilikom povratka u svoj kraj ponesu pozdrave cjelokupnom pučanstvu te da im poruče kako pred očima uvijek trebaju imati dobro kralja i domovine.[1007] Na sličan je način prošlo i šesto zasjedanje u ožujku 1936. godine, na početku kojega je ban Kostrenčić istakao banskim vijećnicima kako vijeće „nema formalnog prava da odlučuje o banovinskom budžetu, njegovom prihvaćanju ili odbijanju, ali u samoj stvari ne valja ni časka posumnjati u važnost naše dragocjene suradnje i mnogo vaše korisne inicijative, jer ste baš vi oni, koji dajete osnovni pravac ekonomskoj politici banovine, i nijedan vaš prijedlog, dobar i osnovan, ne gubi se, već se o njemu vodi računa i on dolazi do izražaja bar u budžetu iduće godine. [...] Zato mi i javno priznajemo, da su uspjesi banske uprave istovremeno i vaši neosporni uspjesi".[1008] Doista, banska je uprava mogla saznati puno o potrebama građana pojedinog kraja preko banskih vijećnika, ali joj je, kao i državnoj vlasti, bilo bitnije da ono radi na liniji režimske politike, stvarajući pritom privid sklada i jedinstva svih krajeva u potrazi za blagostanjem (za razliku od državnog parlamentarnog sustava do 1928., u kojem je bila vidljiva političko-nacionalna kriza države). Ovime vidimo kako je bansko vijeće trebalo biti samo dekor za nesmetano djelovanje banske uprave, koja se smatrala stručnom vlašću da procjeni što je dobro za pojedini kraj. Ona je u svom djelovanju morala biti na režimskoj liniji, trudeći se nekim stvarnim ili izmišljenim koncesijama tu i tamo zadovoljiti interese nekog vijećnika.[1009]

[1005] „Ban g. dr. Marko Kostrenčić", *NN*, 9. veljače 1935.
[1006] „Rad Banskog vijeća", *NN*, 9. veljače 1935.
[1007] „Bansko vijeće Savske banovine sastalo se danas na svoje šesto redovno zasjedanje", *NN*, 9. ožujka 1936.
[1008] „Govor bana g. dra Marka Kostrenčića kojim je pozdravio banske vijećnike na završetku zasjedanja", *NN*, 14. ožujka 1936.
[1009] O karakteru rada Banskog vijeća najbolje svjedoči dopis koji je nakon završetka njegova zasjedanja 1936. ban Kostrenčić uputio premijeru Milanu Stojadinoviću, a iz kojeg se vidi što je glavna briga režima vezana uz

Određeni banski vijećnici su položaj vijeća nastojali pomalo glorificirati i uzdizati ga na rang poslanja. Banski vijećnik kotara sušačkog Hanibal Capponi nakon završetka zasjedanja 1934. istakao je kako „bansko vijeće postaje sve važniji instrumenat jednog smišljenog, programatskog, zdravog rada na podizanju kulturnom i ekonomskom naše banovine. Već sam savjetodavni karakter ove funkcije pokazao je mnogu dobru stranu i rezltate, moralne i realne – prvo u odgajanju postavljenih banskih vijećnika za praktičan i trezven rad na promicanuju narodnih interesa, koji je sasma lišen demagoških fraza i besplodnog političarenja; drugo, u poticanju raznih pitanja i načina njihovog rješavanja, koja izbjegavaju češće pažnji i najboljih postavljenih stručnjaka [...]“.[1010]

Sve sjednice Banskog vijeća Savske banovine od 1930. do 1939., koje su u prosjeku trajale tri do četiri dana, održavane su na samom kraju, ili još češće u prvim mjesecima nove kalendarske godine, dakle u doba kada nije bilo većih poljoprivrednih i drugih radova, a trebalo se u što kraćem roku odobriti banovinski proračun. Osim toga, sve su sjednice imale gotovo identičan protokol i raspored. Uvijek su banovi, obično u pratnji podbana i odjelnih predstojnika, sami predsjedavali Banskim vijećem. Svi sazivi Banskih vijeća Savske banovine započinjali bi slanjem obveznih pozdravnih telegrama vladaru i predsjedniku vlade, a češće i važnijim političarima. U njima bi Bansko vijeće isticalo svoje stajanje „na njihovoj liniji“. I zasjedanja Banskog vijeća prolazila su u pravilu u istom, režimski pozitivnom tonu.[1011]

Nakon toga započinjala bi prva sjednica saziva Banskog vijeća, obično banovim govorom u kojem bi se davale programatske smjernice za rasprave, u vidu kraćeg izvještaja o naporima pojedinih odjeljenja i njima dodijeljenih sfera života. Nakon toga vijećnici bi saslušavali voditelje pojedinih odjeljenja i odsjeka Banske uprave, koji su iznosili godišnje izvještaje o poduzetim radovima u njihovim resorima te davali pregled onoga što se planira

---

bansko vijeće. U spomenutom dopisu ban je zaključio kako je zasjedanje prošlo „bez svakoga i najmanjeg incidenta“ te kako je „ispunilo svoj zadatak“. Rasprave su se kretale „sasvim u granicama odredjenima po“ ZBU i PORBV te „nijedan banski vijećnik, bez izuzetka, nije u govoru tjerao demagogiju što bi se bilo prema prilikama eventualno moglo i očekivati. Opažalo se da banski vijećnici svoj munus publicum [lat. javni poziv – op. SG] shvačaju vrlo ozbiljno, da vrše doduše kritiku, ali je ta bila objektivna i uvijek vršena u cilju da pomognu samoj stvari. [...] Ovakova saradnja izmedju banske uprave i banskog vijeća ukazuje se u svakom slučaju kao vrlo plodonosna, jer i načelnici pojedinih odjeljenja kao i šefovi samostalnih odsjeka doznavaju putem tog kontakta mnoge stvari koje im je potrebno znati“. Dopis bana SB Marka Kostrenčića premijeru Milanu Stojadinoviću od 15. ožujka 1936. AJ, 37-50-314.

[1010] Hanibal CAPPONI, „Ovogodišnji rad banskog vijeća“, *Novi List*, 16. veljače 1934.

[1011] O tome vidi više u tri objavljena redovna zasjedanja banskog vijeća, iz 1932., 1937. i 1938. godine, koja se u strojopisnom izdanju sačuvana u zagrebačkoj Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici: *Rad Banskog vijeća Savske banovine za drugog redovitog zasjedanja 11 I do 16 I 1932*, Zagreb, 1932.; *Zasjedanje banskog vijeća Savske banovine 8. marta 1937.*, Zagreb, 1937. *te Zapisnik zasjedanja banskog vijeća Savske banovine 1938.*, Zagreb, 1938.; Pozdravni govor bana Marka Kostrenčića povodom otvorenja petog redovitog zasjedanja Banskog vijeća Savske banovine 2. veljače 1935. po prvi puta je prenošen i preko zagrebačke radiopostaje. Cjelokupno zasjedanje ipak nije bilo prenošeno radio valovima. „Otvorenje i govor bana g. dr. Kostrenčića prenosit će radiostanica“, *NN*, 2. veljače 1935.

napraviti u idućoj proračunskoj godini. Slijedio bi dio gdje bi predsjedavajući ban, ili podban koji bi ga zamjenjivao, davao riječ svim zainteresiranim banskim vijećnicima. U svojim kraćim govorima vijećnici su zamjetno manje vremena postavljali pitanja u vidu razjašnjenja dijelova govora pojedinih voditelja odjeljenja, a više pažnje su posvećivali javnom iznošenju socijalnih, gospodarskih, prosvjetnih i drugih potreba kraja iz kojeg dolaze. Prave kritike rada uprave nije bilo, već samo „sramežljivih" sugestija što bi i kako trebalo riješiti. Banski vijećnici su zapravo u već pripremljeni proračun banovine nastojali unijeti neka izdvajanja za vlastitu sredinu. Ipak, i ti su napori često ostajali bez odjeka. Na kraju bi voditelji pojedinih odjeljenja, a češće i sami banovi davali objašnjenja na postavljena pitanja i dijelove govora banskih vijećnika, a banski vijećnici su ih morali prihvatiti bez pogovora. Sjednicu Banskog vijeća obično je zatvarao ban još jednim govorom. I ti su govori bili tipizirani te su prilično patetično isticali velebnu zadaću Banske uprave, mudrost onih na vlasti te kako je Bansko vijeće izvrstan instrument koji je opet vrlo uspješno izvršio svoju zadaću. Kao najveći uspjeh Banskih vijeća isticala se složnost okupljenih u svim pitanjima. Tu su slogu, kao važan element i protutežu nesložnome parlamentarizmu isticali i sami banski vijećnici.[1012] Ipak, prave demokratičnosti ni dijaloga, čak i u jednom „prema van" izrazito optimističnom kvazi-parlamentu, sa isključivim savjetodavnim ovlastima uopće nije bilo.

Izvještaja o izvanrednim sjednicama Banskog vijeća imamo vrlo malo. Sačuvana je jedino izvještaj o kratkoj izvanrednoj sjednica banskog vijeća održanoj u jedno prijepodne, 12. kolovoza 1933. godine. Na njoj je bez većih rasprava „primljena po § 51 Zakona o opštinama predložena Uredba o sastavu kandidatskih lista, o sastavu i radu biračkih odbora i o postupku kod glasanja za izbor opštinskih odbornika u Savskoj banovni".[1013]

IV. 7. Kontrolni organi

Svatko tko radi, taj i griješi. Ipak, normalno da svaka radna organizacija nastoji smanjiti mogućnost greške u vlastitom radu. Kraljevina Jugoslavija, kao i sve duge države, svoj rad je nastojala osloboditi grešaka prvenstveno putem raznih nadzora. Općenito, nadzor je u svojoj biti preventivan, on služio tome da se greške u radu upravnih ili samoupravnih

[1012] Tako je banski vijećnik Primorske banovine i kasniji ministar Marko Kožul u jednom energičnom istupu novinarima koncem 1930. izjavio kako ne postoje razmirice između banskih vijećnika, jer svi rade po načelima kraljeva manifesta od 6. siječnja 1929. godine kao spasonosnog puta za premošćivanje svih razlika u jedinstvenom narodu [sic!]. Za Kožula razmimoilaženja u mišljenjima bila su karakteristika „bivših predstavnika u narodnoj i oblasnim skupštinama, koje su nas sramotile pred očima vanjskog svijeta, a u narodu sijale mržnju i razdor". „Izjava banskog vijećnika Dra M. Kožula", *Obzor*, 27. prosinca 1930.
[1013] Dopis KBUSB MUP-u Kraljevine Jugoslavije od 12. kolovoza 1933. HDA, SB ODZ, kutija 155., 22921/1933.

organa ne događaju. Nadzor je u Kraljevini Jugoslaviji bio jasno reguliran te istodobno povjeren čitavom nizu raznovrsnih organa koji su kontrolirali rad uprave i samouprave. Stoga ćemo u glavnim crtama skicirati tko su nadzorni organi i što su radili.

„Cilj je nadzora nad administracijom da se utvrdi da li je rad jednog upravnog organa pravilan“, u najširem smislu te riječi, tj. da li je zakonit, kakvo je držanje tog organa, itd. te „da se spreči ili ispravi svaka nepravilnost“.[1014] Pravo inspekcije rada nekog službenika pripadalo je prvenstveno njemu hijerarhijski nadređenom. Ipak, nadređeni je češće prepuštao samo obavljanje inspekcija specijaliziranim organima zaduženima za taj posao.

Neke od inspekcija radili su organi samog MUP-a. Sustav inspekcija, u kojem su inspektori unutrašnje uprave obavljali u ime ministra preglede rada podređenih upravnih jedinica, do sredine 1930-ih nije se pokazao zadovoljavajućim. Stoga je koncem listopada 1937. ministar Korošec, na temelju ZUU-a, donio *Pravilnik o delokrugu Generalnog inspektorata unutarnje uprave*, koji je formiran kao posebni organ. Zadužen je bio da vrši ministrovu dužnost kontrole cjelokupne unutarnje uprave i njenih ustanova s naročitom brigom da reforma uprave određena ZUU-om stvarno funkcionira. Ovaj inspektorat vršio je samo redovne i izvanredne nadzore nad radom viših upravnih jedinica, dakle banovina te uprave grada Beograda. Samo u izvanrednim situacijama te po „ukazanoj potrebi“ mogao je vršiti nadzor nad radom drugih, nižih vlasti, koje su inače nadzirala njima neposredno nadređena tijela.[1015]

Isto je pravo, samo ponešto umanjeno imao ban, tj. da sam, preko inspektora ili drugih posebnih organa, vrši redovne i izvanredne preglede njemu podčinjenih vlasti i ustanova. Pri obavljanju nadzora i generalni (ministarski) i banovinski inspektori mogli su u hitnim slučajevima na licu mjesta donositi odluke nadzornog karaktera te uputiti nadzirane u pravilan rad.[1016] Poslovi nadzora na razini drugih resora povjeravali su se također stručnim

[1014] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. III., 3.

[1015] Generalni inspektorat unutrašnje uprave bio je neposredno podređen ministru unutrašnjih poslova, a u njega su prešli svi dotadašnji inspektori unutrašnje uprave. Ministar je imao pravo da odašilje „svoje nadzorne organe ili inspektore“ te da po redovnim i vanrednim pregledima njemu dostavljaju izvještaje „o stanju uprave i njenih organa“. Redovni pregledi trebali su se vršiti svake dvije godine, a izvanredni kad god ministar izda naređenje. Na čelu Generalnog inspektorata unutrašnje uprave stajao je „najstariji po rangu“ inspektor, a u sastav te organizacije stavljen je i Disciplinski sud, dakle najviše disciplinsko sudište za činovnike MUP-a. Usp. KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. III., 18. te § 1-3. *Pravilnika o delokrugu Generalnog inspektorata unutarnje uprave*. „Pravilnik o delokrugu Generalnog inspektorata unutarnje uprave“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. I., br. 12, 434-435.

[1016] U svakoj banskoj upravi identičnom principu kao pri MUP-u su radili banovinski inspektori. Mnogi činovnici sa zvanjem banskih inspektora (koje je postojalo od 1929.), radili su druge poslove u banskoj upravi. U osnovi, umjesto vršenja nadzora, većina činovnika sa titulom banskih inspektora bila je postavljena za šefove ili zamjenike šefova odjeljenja banskih uprava, kao i šefove pojedinih odsjeka, bez da su doista vršili stvarne inspekcije. Stoga možemo reći da je njihov naslov bio titularan. Franja GORŠIĆ, „O funkcionalnom položaju banskih inspektora“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 10, 390-391.

inspektorima, pa su tako postojali npr. razni tehnički inspektori, koji su nadzirali pitanja iskorištavanja šuma i rudnika u istoimenom ministarstvu, prosvjetni inspektori i nadzornici, sudski inspektori, itd.[1017]

Preglede poslovanja banovina, kotara i općina obavljali su i djelatnici institucije naziva Glavna kontrola, koja je bila pod ingerencijom MF-a. Glavna kontrola bila je „vrhovni državni računski sud“ te je osnovana posebnim zakonom 1922. godine. Njeni organi su brinuli da li je financijsko poslovanju pojedine upravne jedinice u skladu s postojećim propisima te izvršuje li svaka od njih proračun kako je predviđeno.[1018] Iako je u početku Glavna kontrola obavljala samo preglede poslovanja državnih, oblasnih i kotarskih nadleštava, izmjenama i dopunama u *Zakonu o Glavnoj kontroli* u njezinu su nadležnost početkom diktature došle kontrole izvršenja proračuna i izdavanja računa gradskih i seoskih općina.[1019] Za svaki izdani račun navedenih organa brinula je da je sastavljen po normama, kako ne bi došlo do protuzakonite upotrebe ili oštećenja materijalnih sredstava u državnim, banovinskim, gradskim i općinskim nadleštvima. Redovite preglede poslovanja pojedine jedinice organi Glavne kontrole obavljali su jednom ili dva puta godišnje te su izvještaje zatim slali nadležnim kotarskim i banovinskim organima, koji su tek mogli pokrenuti disciplinski, kazneni ili upravni postupak protiv pojedinca u službi.[1020] U svojim su pregledima otklanjali protuzakoniti rad državnih, banovinskih, kotarskih i općinskih organa te posredno utvrđivali ispravnost njihovih odluka. Glavna kontrola je štitila interes države, tužeći često Državnom savjetu, kao najvišem upravnom sudištu u zemlji, rješenja navedenih nižih organa ili ministarstava, koji su protupropisno išli davala određena protuzakonita prava pojedincima. Osim toga, dužnost joj je bila da nadgleda rad viših državnih organa u smislu prijema u službu i promaknuća svih državnih službenika u pojedinim resorima. Glavna kontrola je bila ta koja je pazila da je postavljenje ili premještanje zakonski utemeljeno, da je to radno mjesto sistematizirano te da za njega ima dovoljno sredstava u državnom proračunu. Na rješenja Glavne kontrole moglo se žaliti Državnom savjetu. Pod Glavnom kontrolom postojale su i

[1017] Stručni službenici zaposleni u pojedinom upravnom uredu odgovarali su za rješavanje poslova iz pojedinih grana uprave za koje su bili stručno osposobljeni te primljeni na rad. Tako su npr. veterinarski i sanitetski referenti bili odgovorni za kontrolu širenja raznih bolesti među životinjama i ljudima, tehnički referenti za tehničke radove, itd. Stoga je, osim generalnih pregleda uredskog i blagajničkog poslovanja unutar jedne upravne jedinice postojala i odvojena, posebna strukovna kontrolu poslovanja npr. kotarskih stručnih referenata za pojedina područja, poput sanitetskog, veterinarskog, tehničkog, itd.
[1018] § 1. Zakona o Glavnoj kontroli, *Zakon o Glavnoj kontroli od 30. maja 1922. godine sa izmenama i dopunama*, Beograd, 1931., 7.
[1019] Za više o zakonskim propisima vezanim uz nadzor Glavne kontrole nad poslovanjem općina vidi: Zlatko HERKOV, *Općinski proračuni u teoriji i praksi s osobitim obzirom na gradske općine*, Zagreb, 1938., 72-79.
[1020] Izvještaj računskog činovnika Dušana Fućaka KBUSB od 28. ožujka 1933. HDA, SB UO, kutija 218., [bez oznake broja dokumenta]/1933.

Mjesne kontrole kao njeni neposredni organi pri ministarstvima, državnim ustanovama i zavodima, banovinama, itd.[1021]

Niže upravne i samoupravne jedinice vrlo su rijetko nadzirali središnji državni organi, tj. oni generalnog inspektorata MUP-a ili Glavne kontrole. Ovakav je nadzor bio dosta rijedak te je obično dolazio kao naknadni nadzor, dakle onaj koji bi uslijedio nakon određene prijave protiv određenog državnog organa. Puno je češće nadzor nad kotarima, općinama i gradovima dolazio od banske uprave ili njenih organa. Za općenitu nadzornu brigu o radu nižih upravnih jedinica bile su zadužene one upravne jedinice koje su hijerarhijski bile iznad njih.[1022] Pregled poslovanja kotara, predstojništva gradskih policija su najvećim dijelom obavljali organi njima nadređenih institucija – banske uprave te okružnih inspektorata. U kontroliranju na općinu prebačenih poslova iz državne domene prvostupanjski organ su bili njima nadležni kotari. Dapače, jedna od dužnosti kotarskih poglavara, po ZUU-u, bila je da po utvrđenom redu jednom godišnje obave pregled poslovanja povjerenih im općina, a isto je vrijedilo i za organe banske uprave koji bi pregledavali rad kotara i gradova. U pravilu jednom godišnje se radio redovni inspekcijski pregled poslovanja određenog upravnog ili samoupravnog organa, dok su svi ostali pregledi trebali biti vanredni te u pravilu pokriveni iz državnog proračuna.[1023] Redoviti godišnji pregledi poslovanja samouprava tako su se izvršavali na trošak same općine, a oni izvanredni o trošku države. U slučaju da se utvrdila nezakonitost u poslovanju općine, troškovi su trebali ići na teret općine, a u slučaju utvrđivanja odgovornosti za neki čin pojedinca kao organa općine, na njegov teret.[1024] Cilj inspekcije je uvijek bio utvrditi vode li se poslovi u dotičnom nadleštvu propisno, uredno i brzo. Zatim je tu bilo pitanje postupa li se u svim granama uprave točno po zakonima te da li je rad organiziran ekonomično i svrsishodno, tj. odgovara li raspored poslova stručnosti političko-upravnih i drugih stručnih činovnika.[1025] Prilikom nadzora zapravo se pazilo ponajviše na ljudski faktor – obavljanje poslova od strane službenika, tj. njihov rad u službi, ali i vladanje izvan nje.[1026] To što je

[1021] Za više vidi: „Zakon o Glavnoj kontroli“, *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], knj. III., Zagreb, 1931., 241-300. te „Pravilnik o radu mesnih kontrola i komesara za vanredne preglede“, *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], knj. III., Zagreb, 1931., 301-334.; Članovima Glavne kontrole od listopada 1929. mogli su postati samo diplomirani pravnici, jer se smatralo da je poznavanje zakona neophodno za praćenje njihove provedbe. „Izmjenjen zakon o Glavnoj kontroli“, *Obzor*, 14. listopada 1929.
[1022] § 35., 40. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 13-15.
[1023] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. III., 19.
[1024] „Državni nadzor nad opštinama; obračunavanje putnih troškova“, *Policija*, god. XX., br. 21-24, Beograd, 1933., 1203-1204.
[1025] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. III., 19.
[1026] § 40. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 15.; Što su točno upravni organi tražili prilikom pregleda poslovanja? Kao primjer uzmimo jedan obični opis nenadane kontrole kotara Valpovo iz listopada 1932. godine. U kontrolnom izvještaju osječki Okružni inspektor istakao je kako su nedostaci uočeni prilikom zadnje kontrole (ne navodeći točno koji) odstranjeni. On je naveo kako se točnije kancelarijska služba dijeli po

raznovrsni sustav kontrole na svim razinama bio općepoznat i rigorozan nije utjecalo na izostanak malverzacija, ali i neugodnosti prilikom kontrole poslovanja pojedine (samo)upravne jedinice.[1027]

Sustava kontrole uredskog i financijskog poslovanja upravnih jedinica bilo je napretek. Ali pitanje je koliko su oni bili funkcionalni kada uzmemo u obzir njihovo mnoštvo, a s druge strane mnogobrojne greške u radu uprave koje su se i dalje događale. Unatoč povećanju broja kontrola nakon 1929., banska je uprava s vremenom direktno ili indirektno priznavala kako nije došlo do poboljšanja rada. Osim toga, sam nadzorni vrh nije bio oslobođen mana protiv kojih se po službenoj dužnosti trebao boriti. Tako je pronevjere, u vidu nelegalnog izdavanja raznih propusnica, legitimacija i drugih tiskanica, navodno vršio Milan Huzjak za vrijeme dok je kao Ogulinski okružni inspektor i kasnije voditelj Inspektorskog odjeljka bio na čelu banovinskih kontrolnih vlasti koje su se upravo trebale boriti protiv loših poslovanja nižih upravnih organa te pronevjera u njima. Svojim postupcima Huzjak ne samo da je radio sigurnosni rizik, već je oštetio državnu blagajnu zasigurno za preko 75.000 dinara.[1028]

IV. 7. 1. Pravni nadzor državnih vlasti nad radom samouprava

Pitanje pravnog nadzora u Kraljevini Jugoslaviji bilo je, kao što smo rekli, regulirano prvenstveno ZOUP-om. Na njega su se nadovezivali drugi zakoni. Većina je povećala ulogu državne vlasti kao kontrolora nad radom upravnih i samoupravnih jedinica, npr. proširivanjem prava nadzora Glavne kontrole nad gradskim i seoskim općinama.

---

pojedinim opisima slučajeva, pa onda po pojedinim kotarskim činovnicima. Nadalje, gledao je da kotarsko poglavarstvo vrši propisano evidencije i arhive predmeta, vodi mobilizacijske materijale (povjerljivu vojnu referadu s popisima regruta) i kakvo je blagajničko stanje – što se isticalo i kroz posebne formulare o kontroli financijskog poslovanja. Iskaz o škontraciji blagajne sreskog načelstva u Valpovu od 19. listopada 1932. HDA, SB ODZ, kutija 99., 28363/1932.

[1027] Kako bi se spriječile brojne pronevjere i malverzacije novcem upravnih i samoupravnih organa komorski revozor i sudski knjigovodstveni vještak Mirko Belošević 1936. iznio je razrađen nacrt za osnivanjem tzv. „Kontrolnih ureda“, tj. posebnih revizorskih odjeljenja s velikim ovlastima u nadleštvima većih, očito gradskih općina. Vidi: Mirko BELOŠEVIĆ, *Prilozi za računovodstvenu organizaciju gradova i općina u Kraljevini Jugoslaviji*, Zagreb, 1936.

[1028] Dopis MUP-a NDH Redarstvenom ravnateljstvu u Zagrebu od 29. travnja 1941. HDA, PSDS, br. dosjea 512 (Huzjak Milan).; Zbog niza ranijih prigovora na Huzjakovo ponašanje i djelovanje u službi, pa čak i kratkotrajnog otpuštanja, ostaje nejasno zašto su se više vlasti odlučile postaviti upravo njega na tako odgovornu poziciju. Usp. Rješenje Velikog župana osječke oblasti od 20. lipnja 1927. HDA, PSDS, br. dosjea 512 (Huzjak Milan); Spis Povjereništva za unutarnje poslove Kraljevske hrvatsko-slavonske zemaljske vlade *Pro domo* od 15. svibnja 1922. HDA, PSDS, br. dosjea 512 (Huzjak Milan) te „Interpelacija dr. Nikole Nikića i drugova, narodnih zastupnika, na ministra unutrašnjih poslova“, *Govori i interpelacije Dra Nikole Nikića, Dra Ivana Lončarevića, Lovre Kneževića, Dra Franje Grubera i Stjepana Valjavca po stenografskim bilješkama*, Zagreb, 1933., 86-88.

Prema logici državne vlasti kontrolna ingerencija države nad samoupravom bila je bitna radi očuvanja jedinstva javne uprave uopće, stvaranja harmonije u obavljanju djelatnosti, kako bi se izbjegla razna trvenja i raskoraci između raznih upravnih jedinica, ali i kako bi se spriječilo općine da prekoračuju svoje ovlasti te da se tako ostvari prevaga općeg javnog interesa nad pojedinačnim i posebnim.[1029] Kontrola je preko svog nadzora u prvom redu pridržavala samoupravnu jedinicu „na putu prava“, nastojeći da ne povrijedi važeće zakonske norme. Osim toga, državna je vlast preko nadzora nastojala postići bolju suradnju između nje same i određene samouprave, kao posebne pravne osobe u obavljanju određenih poslova u korist građana.[1030]

Prva razina kontrole poslovanja dolazila je iz same samouprave. Doista, svi su općinski i gradski organi trebali paziti na to da njihove odluke budu u skladu sa zakonima i drugim popratnim normama koje su regulirale njihovo djelovanje. Ban Perović, navodno nakon dobivanja mnogobrojnih pritužbi na rad samouprava, 1931. zatražio od svih općinskih načelnika i odbora da svakodnevno sami provode nadzor nad službeničkim kadrom općine. „[...] seljak koji je direktno u kontaktu sa općinom po općini sudi čitavu državu. Budući da su oni [tj. općinski organi] u kontaktu sa seljaštvom moraju paziti i na potrebe njegove“.[1031]

Dok je nadzor višeg državnog organa nad nižim imao hijerarhijski karakter, dotle je nadzor državne vlasti nad samoupravnom, koja je doduše hijerarhijski niža, imao karakter pravnog nadzora, dakle onoga koji je pravno reguliran te ispituje isključivo da li pojedina jedinica obavlja svoj samoupravni posao prema postojećim zakonskim normama. Doista, za razliku od niže državne upravne jedinice (npr. kotara), koja se morala pokoriti hijerarhijskoj vlasti sebi više državne vlasti (npr. ministarstva), samoupravna jedinica, ako bi smatrala da državna vlast prekoračuje svoje ovlasti, mogla potražiti pravnu zaštitu, kako od nadređenih vlasti ili u konačnici od nadležnog upravnog suda.[1032] Ipak, ovo se odnosilo na poslove koje samouprave obavljaju iz vlastitog djelokruga. U poslovima prenesenog djelokruga državna je vlast imala hijerarhijsku moć i mogla je naređivati samoupravama. U slučaju da bi gradska ili seoska općina odbila izvršiti neku djelatnost iz prenesenog djelokruga, koji bi joj zakonima ili

[1029] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. III., 23.
[1030] Stanko MAJCEN, „O nadzoru državne uprave nad opštinama“, *Policija*, god. XIX., br. 17-18, Beograd, 1932., 875-876.
[1031] Perović se inače jako zalagao za red, rad i zakonitost, pa te tri riječi možemo uzeti za svojevrsni moto njegova banovanja. Osim ove naredbe općinskim vlastima Perović je 1931. je javno istakao kako je primio mnoge pritužbe pojedinaca na rad općinskih organa te da je velika većina bila opravdana. Ipak je naglasio kako kontrola poslovanja općina nije samo briga države, već da na tome moraju raditi i sami općinski odbori, svaki u svojoj sredini „Za red, rad i zakonitost: Inspekcijoni put bana Savske banovine g. dra Ive Perovića u Lici“, *NN*, Zagreb, 15. rujna 1931.
[1032] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. III., 22.

naredbama utemeljenima na zakonu bili stavljeni u dužnost, mogla je iste poslove izvršiti nadzorna državna vlast, a račun nakon toga ispostaviti dotičnoj gradskoj ili seoskoj općini.[1033] Državno pravo nadzora nad samoupravnim poslovima gradskih i seoskih općina, makar je bilo vođeno u općem javnom interesu, koje se izjednačavalo s državnim interesom, bilo je ograničeno u prvom redu na pravni nadzor. Nadzor je u osnovi trebao spriječiti nepravilno djelovanje samouprave ili je prinuditi da obavlja svoje zadaće.[1034]

Važno je razumjeti kako se sustav kontrole državne vlasti nad samoupravama nije odnosio samo na generalne, obično jednogodišnje preglede njihova rada i poslovanja, već u prvom redu na redovnu kontrolu, koju bi organi državne vlasti radili po službenoj dužnosti pregledom svih pojedinačnih akata samouprava, nakon njihova izdavanja. Državni organi nadzor nad odlukama samouprava radili su samoinicijativno ili na prijavu zainteresirane osobe. U pravnom nadzoru državni organi, pozivajući se na zakonitost, mogli su samo zahtijevati obustavu provedbe pojedinog akta samouprave. Državna vlast tek je u iznimnim slučajevima mogla procjenjivati oportunost pojedine odluke samouprave te posljedično tome ukidati, dopunjavati ili supstituirati određeni akt.[1035] Ipak, i ovo ograničeno pravo pravnog nadzora državna je vlast u Kraljevini Jugoslaviji često iskorištavala do maksimuma, pa čak i zlorabila svoj položaj, stavljajući se u ulogu arbitra rada samouprava, čvrsto pazeći i nadzirući svaku odluku gradske ili općinske uprave, njihovih odbora i činovništva.

Nadzor nad radom samouprava u ime države obavljale su razne razine vlasti. Nad poslovima gradske samouprave nadzornu je vlast, prema *Zakonu o gradskim općinama* (dalje: ZGO) vršio ban, a nad gradovima Beogradom i Pančevom ministar unutrašnjih poslova.[1036] Što se tiče općina, *Zakon o općinama* (dalje: ZO) iz 1933. jasno je propisivao: „Državna uprava vrši nadzor nad samoupravnim poslovima opštinskih samoupravnih organa kao i nad poslovima opšte uprave preko sreskog načelnika“.[1037] Nadzorna je vlast mogla „u svako vreme pregledati rad opštinskih organa i službenika i tražiti potrebna joj obaveštenja. Opštinsku kasu dužna je pregledati najmanje jedanput godišnje“.[1038] U gradskim općinama ban, a u seoskima kotarski poglavar, ili njihovi izaslanici, imali su pravo sudjelovati na sjednicama vijeća. Osim toga, i gradsko vijeće i općinski odbor bili su obvezni proslijediti ovjereni prijepis zapisnika svake svoje sjednice u roku od osam dana nadzornoj vlasti na

[1033] Usp. § 128. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 33. te § 137. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., Sarajevo, 1934., 67.
[1034] Ivo KRBEK, „Državni nadzor nad samoupravom“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LXV., br. 7-8, Zagreb, 1939., 289-290.
[1035] *Isto*, 293.
[1036] § 130. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 65.
[1037] § 121. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 31.
[1038] § 123. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 32.

uvid.[1039] Pritom ni kotarski poglavar, pa čak ni ban, kao organi nadzorne vlasti, nisu imali prava direktnog miješanja u odluke koje bi donosio njemu neposredno podređeni općinski odbor ili gradsko vijeće. Ipak, u njihovoj je moći bilo da preko instrumentaliziranog pravnog nadzora, tj. „instancionog rješavanja" po „zvaničnoj dužnosti" zadrže pojedinu odluku od izvršenja, ako bi procijenili da je ista protivna postojećim zakonima i naredbama vlasti ili ako bi prekoračivala djelokrug rada gradske ili seoske općine.

Uzmimo primjer općine u upravnom postupku. U slučaju svake odluke koju bi općinska vlast donijela u javnom interesu mogao je intervenirati kotarski poglavar. On je, kao prvostupanjska nadzorna vlast nad općinama, mogao u roku od osam dana zatražiti zadržavanje od izvršenja dotične odluke, ako bi procijenio da je ona u suprotnosti sa zakonima.[1040] Isto je pravo mogao primijeniti i u slučaju kada bi mu žalbu na odluku općine uputile zainteresirane pravne ili fizičke osobe (npr. običnog građanina ili druge samoupravne jedinice). Pritom je radio procjenu je li dotična žalba pravovaljana. Građani su mogli uložiti prigovor na odluke općinskih načelnika, uprave ili odbora. Inače, općinske su se odluke opće prirode morale javno objaviti, barem preko njihova izlaganja u zgradi općinskog načelstva. One su morale biti javno dostupne građanima pet dana, pa su tako zainteresirani mogli saznati za njih.[1041]

Na papiru moć samoupravnog odlučivanja bila je velika, ali je bio velik i nadzor države, što je utvrđivalo podređeni položaj općine kao samoupravne jedinice u odnosu na organe državne uprave. Ipak, općina je imala još mnogo mogućnosti da ostvari svoju volju. U slučaju kada bi nadležni kotarski poglavar odredio da se pojedina odluka općinskog odbora zadrži od izvršenja, zainteresirani odbor se, kao i pojedinac, mogao žaliti na bana kao kotarskom poglavaru nadređenu vlast. Ban je, opet u roku od osam dana od zaprimanja žalbe i uvida u zadržanu odluku, morao ili poništiti rješenje kotarskog poglavara ili, u slučaju da bi se slagao s njegovom prosudbom, uputiti žalbu općine u redovni upravni postupak nadležnom upravnom sudu. Ovdje vidimo kako čak ni ban, kao najviši državni organ u banovini, nije imao mogućnost puke potvrde i osnaženja odluke kotarskog poglavara na štetu općine. Uz ovo spomenimo kako je zakon utvrđivao da je, ako kotarski poglavar ili ban ne reagira na

[1039] Usp. § 124 . ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 32. te § 131-133. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 65-66.

[1040] Rok da to učini bio je osam dana od prijema zapisnika općinskog odbora s dotičnom odlukom. U slučaju da bi mu trebali drugi općinski akti, bez kojih nije mogao odmah odlučiti, odluku o zadržavanju od izvršenja je imao pravo donijeti u roku od osam dana nakon zaprimanja tih dodatnih akata. § 125. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 32.

[1041] § 135. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 34.; Za sličnosti i razlike u primjeni § 125. i 135. ZO-a vidi: Negoslav OCOKOLJIĆ, „Zadržavanje od izvršenja odluke opštinskog odbora", *Policija*, god. XXV., br. 4, Beograd, 1938., 329-334.

odluku općinskog odbora ili žalbu u roku od osam dana, spomenuta odluka pravovaljana i izvršna, kao i u slučaju da Upravni sud u roku od trideset dana po zaprimanju akata ne bi donio svoju odluku.[1042] U slučajevima kada bi odluka općinskog odbora ipak došla do nadležnog upravnog suda, isti je odlučivao da li je državna nadzorna vlast s pravom, tj. po zakonu, zadržala odluku općinskog odbora od izvršenja te da li je ona u svom radu povrijedila upravni postupak. To je sudište, za razliku od bana, moglo ne samo ništiti, već i potvrđivati odluke kotarskog poglavara. Osim toga, funkcija upravnog suda bila je bitna jer protiv njegovih konačnih rješenja u upravnim stvarima nije bilo pravnog lijeka ni mogućnosti daljnje žalbe.[1043]

Postupak pri zadržavanju od izvršenja odluke gradskog vijeća gotovo je identičan, kao i rokovi. Ipak, za cjelokupan postupak u prvom stupnju je bio zadužen ban, kao gradu neposredno nadređena državna vlast. Ban je tako zadržavao od izvršenja odluke gradske samouprave koje je smatrao protuzakonitima. Iz toga je proizlazila i jedina razlika u postupku. Naime, gradsko se vijeće na odluku bana o zadržavanju njihove odluke od izvršenja, po pravnom lijeku nije moglo obratiti Upravnom sudu nadležnom za područje te banovine, već direktno na Državni savjet, kao najviše državno sudište u zemlji.[1044] Na odluku Državnog savjeta, koja je također morala biti donesena u roku mjesec dana, nije bilo mogućnosti žalbe. Kada bi se pojedina odluka gradskog vijeća ili općinskog odbora konačno proglasila kao nevažeća, kao i u slučaju da ista još nije dobila odobrenje više vlasti, nadzorna je vlast prinudnim sredstvima mogla spriječiti njeno izvršenje.[1045]

Uz sve navedeno, istaknimo kako je državna vlast na „mala vrata“ opet osigurala i učvrstila svoj nadzor nad samoupravama. Doista, oba zakona koji su regulirali prava i obveze seoskih i gradskih općina (ZO i ZGO), otvarali su mogućnost velikog utjecaja državne vlasti na samouprave. U slučaju kada bi pojedina odluka bila „štetna po važne opšte državne

[1042] Sve odredbe kotarskog poglavara i bana upućene zainteresiranima stoga su obvezno morale su sadržavati uputu o pravnom lijeku, tj. daljnjim mogućnostima žalbe i tužbe. Usp. § 107. ZOUP-a. *Upravno zakonodavstvo,* vol. III., 63. te § 125. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 32.

[1043] Upravni sud je tako zapravo preuzimao funkciju drugostupanjske nadzorne upravne vlasti u tom postupku, zamjenjujući pritom vlast bana, ali samo kada mu on, tj. banska uprava, ustupi akte na rješenje. Borivoje FRANTLOVIĆ, „Nadzor nad opštinskom samoupravom zadržavanjem od izvršenja odluka opštinskog odbora“, *Policija,* god. XXI., br. 1, Beograd, 1934., 40-42.

[1044] § 134. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 66.

[1045] Nadzorna vlast nad općinama, tj. kotarski poglavar, imala je pravo i prijaviti banu općinu u slučaju kada bi procijenili da se ona ne brine dovoljno za ono što od nje zahtijevaju samoupravni zadaci. Ban je potom mogao upozoriti općinu ili joj čak narediti što je dužna poduzeti u pojedinom pitanju. Na takvu se odluku bana općinski odbor imao pravo žaliti resornom ministru za pojedino pitanje u roku osam dana. Na konačnu odluku ministra nije bilo mogućnosti žalbe. U slučajevima kada bi ban uočio da grad ne brine o izvršenju samoupravnih zadataka, mogao je isti opomenuti ili prijaviti Državnom savjetu, koji je u konačnici mogao izdati naredbu gradu da počne izvršavati pojedine poslove. § 126-127. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 32-33.

interese“, što je prilično nedefinirana formulacija, ban je imao pravo istu zadržati od izvršenja te razriješiti općinskog načelnika, upravu ili odbornike koji takvu odluku donesu. Protiv banovih odluka o ovakvom „zadržavanju od izvršenja“ općinskih odluka, odnosno o razrješenju njihovih organa, u roku od 15 dana mogla se uputiti žalba ministru unutrašnjih poslova, koji je donosio konačnu odluku, protiv koje nije bilo pravnog lijeka. Državna je vlast tako i u ZO i ZGO je ubacila identičan članak, kojim si je pravno dala mogućnost odlučivati koji su organi gradskih i seoskih općina „podobni“, kao i odluke koje oni donose, skrivajući se iza formulacije koju je mogla široko tumačiti – o štetnosti „po važne državne interese“.[1046] Ovo se vidi kroz mnogobrojne izmjene odbornika i načelnika seoskih, a još više gradskih općina, koje su izvršene tijekom 1930-ih voljom viših vlasti.

Djelovanje općinskog odbora i uprave je u ime države budno pratio kotarski poglavar, dok je jača državna pravna kontrola bila izražena u ovlastima koje je imao ban. Ipak, u slučaju gradova ban je imao prvostupanjsku nadzornu vlast, pa je njegova uloga u kontrolu nad gradskom općinom, u odnosu na nadzor nad seoskim općinama, bila načelno neposrednija, ali u biti manje jaka. Općini nadležni ban, obično na prijavu kotarskog poglavara, mogao je razriješiti načelnika, članove uprave, pa čak i pojedine ili cijele općinske odbore. Nad gradovima identične je ovlasti imao resorni ministar, obično nakon prijave bana. Za razrješenje gradonačelnika, podnačelnika i gradskih vijećnika bio je odgovoran Ministar unutrašnjih poslova. Pravo razrješenja ban i ministar unutrašnjih poslova imali su u slučaju kada navedeni općinski ili gradski organi nisu imali zakonom propisane uvijete za svoje položaje te „ako ne vrše uredno svoje dužnosti“, ali nakon prethodnog saslušanja. Protiv odluka bana moglo se podnijeti žalba na Upravni sud u roku od osam dana. Isti je rok vrijedio za podnošenje žalbe Državnom savjetu u slučaju kada bi MUP razrješavalo gradsku upravu.[1047]

IV. 7. 2. Upravno sudstvo kao kontrolor

Kao što smo vidjeli u prethodnom potpoglavlju, upravni sudovi bili su jedini organi koji su mogli ispitivati zakonitost pojedinih odluka. Stoga ćemo u ovome dijelu rada reći nešto više o njihovoj organizaciji i mogućnostima djelovanja.

Institucija upravnog sudstva, koja je zakonodavno uvedena tek početkom 1920-ih, bila je veliki napredak u odnosu na Austro-Ugarsko razdoblje. U tom razdoblju nisu postojali

[1046] Usp. § 130. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 33-34. te § 139. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 68.
[1047] Usp. § 129. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 33. te § 138. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 68.

upravni sudovi kao od uprave odvojene razine vlasti. Svako oštećeno fizičko ili pravno lice moglo je podnijeti žalbu samo neposredno nadređenoj vlasti od one koja je donijela odluku. Na odluku te više vlasti nije bilo daljnje mogućnosti žalbe.[1048]

Upravni sudovi su bili jedina mjesna sudišta u administrativnim sporovima između fizičkih i pravnih lica s jedne te samoupravnih ili državnih upravnih vlasti s druge strane. Na području Kraljevine SHS/Jugoslavije postojalo je šest upravnih sudišta, na čijem je čelu bio Državni savjet. Njihova su sjedišta bila u Celju, Zagrebu, Sarajevu, Beogradu, Dubrovniku i Skoplju.[1049]

Na čelu svakog upravnog suda nalazio se predsjednik, ispod kojeg je bio njegov zamjenik i dovoljan broj sudaca. Svi oni su bili postavljeni kraljevim ukazom donesenim na prijedlog ministra pravde. Doista, Ministarstvo pravde, a ne MUP, bilo je nadležno za upravno sudstvo. Svako odjeljenje upravnog suda se sastojalo od trojice sudaca od kojih je jedan predsjedavao. Raspored sudaca je određivao predsjednik, koji je bio odgovoran izvještavati Državni savjet o radu povjerenog mu suda.[1050] Podjela nadležnosti između upravnih sudova izvršena je tako, da u načelu područni upravni sudovi rješavaju administrativne sporove protiv srednjih kao drugostupanjskih vlasti (npr. kotara ili eventualno banovina), a u nadležnosti Državnog savjeta bili su administrativni sporovi protiv akata vrhovne državne uprave (tj. većinom ministarstava).[1051]

Pojedinci ili pravne osobe koje bi se smatrale oštećenima radi odluka izvršnih vlasti, mogle su uputiti tužbu na nadležni upravni sud. Tužba na upravni sud nije bila dopuštena za predmete koji su spadali u nadležnost drugih redovnih sudova, u disciplinskim postupcima koji su bili određeni drugim zakonima te u slučaju kada bi se zadiralo u pozitivno pravo upravne vlasti da donesu odluku na temelju svoje diskrecijske ocjene.[1052] Upravni sudovi svojim odlukama nisu mogli osnaživati odluke upravnih tijela na koje se zainteresirana osoba žalila, već ih samo potvrđivati ili poništavati. Naravno da je i sama upravna vlast bilo koje razine, koja je donijela određeni pravovaljani akt, mogla isti samoinicijativno u svakom trenutku ukinuti ili izmijeniti. Ako je iz tog akta kakva osoba stekla određena prava, onda se

[1048] SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. II., 304.
[1049] Zagrebački upravni sud je bio nadležan za rješavanje administrativnih sporova nastalih na teritoriju zagrebačke i osječke financijske direkcije, a dubrovački upravni sud na području splitske te djela podgoričke financijske direkcije. Ivo KRBEK, *Upravno politički zakoni*, Zagreb, 1938., 68-69.
[1050] Državni je savjet pretresao taj izvještaj te ga prosljeđivao Ministarstvu pravde. KRBEK, *Upravno politički zakoni*, 69.
[1051] SAGADIN, „Organizacija javne uprave“, 563.
[1052] § 19. Zakona o državnom savetu i upravnim sudovima, *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom, sv. 149.*, Beograd 1930., 43.

akt mogao izmijeniti uz njen pristanak, a samo u iznimnim okolnostima mimo njene volje.[1053] Tužba na Upravni sud, odnosno Državni savjet, podnosila se u roku od 30 dana po primitku rješenja upravne vlasti koji se osporavalo, a tužba protiv ukaza (o postavljenju, umirovljenju, otkazu, itd.) u roku od dva mjeseca od dana objave u Službenim novinama.[1054] Žalba je morala sadržavati osnovne podatke o tužiocu, točan akt upravne vlast protiv kojeg ulaže tužba te objašnjenje radi čega se tuži.[1055] U konačnici, upravni su sudovi mogli donijeti odluku da se pojedini ukaz ili akt poništi te narediti upravnoj vlasti da donese novi akt prema njihovim uputama.[1056] Ako bi upravna vlast to odbila učiniti u roku od tri mjeseca od dostavljanja pravomoćne presude, Državni je savjet mogao sam donijeti rješenje, kojim bi potpuno zamjenjivao dotični upravni akt.[1057]

Na presude područnih upravnih sudova moglo se u roku od petnaest dana po primitku presude žaliti na Državni savjetu u Beogradu kao vrhovni državni upravni sudu, zaduženom i za razmatranje u prvoj i posljednjoj instanci ministarskih odluka i kraljevih ukaza. Na njegove odluke nije bilo prava žalbe.[1058] Državni savjet bio je nadležan da odluči može li se uopće pojedini slučaj prihvatiti kao administrativni spor.

Kada ukratko analiziramo rad Državnog savjeta vidimo kako je on u najvećem broju slučajeva podržavao odluke nižih upravnih sudova i ministarstava, možda i iz razloga što je sam bio preopterećen. Samo tijekom 1933. Državni savjet donio je sveukupno 29.178 odluka, što samo po sebi svjedoči o svakodnevnom bezakonju upravnih organa na koji su se građani žalili.[1059] Kasnije je taj broj ponešto smanjen. Tako je 1935. Državni savjet riješio sveukupno 9.103 predmeta, od čega je čak 8.794 bilo administrativnih sporova, tj. raznih žalbi protiv rješenja državnih organa, žalbi na presude upravnog suda, itd. Zatim je riješio 186 disciplinskih slučaja, 47 predmeta kao organ vrhovne državne uprave, 36 kao državni nadzorni organ nad radom samouprava, u ovom slučaju gradova, te samo jedan predmet iz

[1053] Lovro KALAŠIĆ, „Da li upravna vlast, koja je izdala pravosnažnu odluku, može istu ukinuti ili izmijeniti i onda, ako je ta odluka bila predmet administrativnog spora pred Državnim savjetom ili upravnim sudom, i po ovima donesena konačna odluka“, *Penzioner*, 10. siječnja 1937.
[1054] KRBEK, *Upravno politički zakoni*, 72-73.
[1055] Tužba se mogla podnijeti i ako je pojedinac smatrao da upravna vlast u svom aktu nije nikako ili nije pravilno primijenila kakav zakon ili zakonsku naredbu te ako nije vodila računa o propisima postupka. § 21-23. Zakona o državnom savetu i upravnim sudovima, *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom, Sv. 149.*, Beograd 1930., 50-58.
[1056] § 26. Zakona o državnom savetu i upravnim sudovima, *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom, Sv. 149.*, Beograd 1930., 71.
[1057] § 43. Zakona o državnom savetu i upravnim sudovima, *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom, Sv. 149.*, Beograd 1930., 96-97.
[1058] KRBEK, *Upravno politički zakoni*, 62-68.
[1059] „Izvještaj o radu Državnog savjeta u 1933 godini“, *NN*, 16. veljače 1934.

mogućeg sukoba nadležnosti.[1060] Statističkih podataka o riješenim predmetima kod upravnih sudova, pogotovo zagrebačkog Upravnog suda, na žalost ne nalazimo.

IV. 7. 3. Kontrola kroz sustav izvještavanja

Određenu kontrolnu upravnu djelatnost vlasti možemo gledati i u sustavu izvještavanja. Sve niže vlasti bile su obvezne obavijestiti za pojedino pitanje hijerarhijski višu vlast u pogledu važnijih događaja, kao i pravilnosti rada njima podčinjenih organa.[1061] Iako je središnja državna vlast prebacila na niže organe kompletnu brigu o stanju na terenu te je iste nastojala strogo podrediti svojim ciljevima, u isto doba željela je biti obaviještena u svim važnijim segmentima njihova rada. Stoga uz pojam kontrole moramo povezati i sustav izvještavanja, kojim su više vlasti dolazile do vrijednih informacija, ne samo o radu nižih jedinica, već i o svim događanjima na terenu.

Ban je, po ZUU, bio dužan da pomno prati sve značajne pojave ekonomskog, kulturnog i socijalnog života u banovini te da o njima, „kao i o stanju javne bezbednosti i o svima važnim događajima u banovini podnosi Ministru Unutrašnjih Poslova pojedinačne i povremene izveštaje sa eventualno potrebnim predlozima“.[1062] S druge strane i kotarski je poglavar, osim svakodnevnog izvještavanja pretpostavljenih o važnijim događajima na njegovu području, morao banu podnositi izvještaje o značajnijim pojavama na polju ekonomskog, kulturnog i socijalnog života svoga kraja te davati prijedloge kako da se u pojedinoj situaciji uklone prepreke razvitku njemu povjerena kraja. Posebnu su pažnju trebali posvećivati brizi za „postojeći državni i pravni red“, uklanjajući sve što bi ga remetilo te obavještavajući o tim pitanjima višu vlast.[1063] U takvom okruženju razvio se sustav u kojem je svaka upravna instanca, od općine pa do banovine, trebala izvještavati sebi pretpostavljenu vlast o važnijim događanjima na svom području. Doista, većinu dokumenata koje nalazimo u fondovima upravnih jedinica iz razdoblja našega interesa čine izvještaji raznih organa svojim pretpostavljenima (npr. kotarskog poglavarstva ili gradskih policijskih vlasti banskoj upravi, banske uprave ministarstvima, itd.).

Nestalni izvještaji upravnih organa na terenu, tj. kotarskih poglavarstava, predstojništva gradskih i pograničnih policija, itd. upućivali su se povodom nekih važnijih

[1060] „Donosimo izvještaj o radu Državnog Savjeta u 1935 godini“, *Penzioner*, 10. lipnja 1936.
[1061] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. III., 18.; Sustav obavještavanja ipak nije bio dio pravnih poslova i protiv njega nisu postojali pravni lijekovi. KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. II., 88.
[1062] § 42. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 16.
[1063] § 47. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 18.

događaja u tom kraju te su mahom imali sigurnosno-politički sadržaj. Za razliku od drugih stalnih izvještaja (tjednih, mjesečnih, dvomjesečni, tromjesečnih i godišnjih), koji su rađeni skupno, svaki je važniji događaj u pojedinom danu trebao biti opisan kao poseban predmet, kroz vlastiti akt.[1064] KBUSB, točnije njegov ODZ, zatim je iste izvještaje radiotelegrafski prenosilo MUP-u.[1065] U izvanrednim situacijama, radi brzine, bansku bi se upravu u prvi mah izvještavalo telefonski, rjeđe i telegrafski, a tek zatim bi se slalo i puno pismeno izvješće. U slučaju kada bi se izvještaj trebao predati izvan uredovnih sati, uvijek je tu bio dežurni činovnik u banskoj upravi.[1066] Na organima na terenu je bilo da oprezno odluče o tome što je važna pojava, o kojoj treba na dnevnoj bazi izvijestiti pretpostavljene. Unatoč mnogobrojnim i strogim naređenjima oko izvještavanja, više su vlasti ponekad morale naknadno intervenirati, optužujući niže ograne da ne dostavljaju ni pravovaljano ni pravovremeno izvještaje.[1067] Ono što je državnu i banovinsku vlast najviše zanimalo, naravno, bilo je pitanje održanja reda i mira. Središnja državna vlast, osobito u prvim godinama šestosiječnjaskog režima, insistirala je na promptnom, ali povjerljivom izvještavanju o događajima važnima za očuvanje „javne bezbednosti“ i „postojećeg državnog poretka“.[1068]

Osim ovog sustava izvještavanja koje je bilo „po potrebi“ i nestalno, uređen je sustav redovitog periodičkog izvještavanja. U izvanrednim situacijama državna je vlast mogla narediti nižim organima da svakodnevno sastavljaju izvještaje o svim događajima na njima povjerenom teritoriju. Ipak, ovo je moglo uvelike opteretiti rad uprave ne terenu, osobito kotarskih poglavarstava kao državnih prvostupanjskih vlasti, pa je jedino vrijeme kada su se ovakvi izvještaji dostavljali bilo neposredno poslije atentata na kralja Aleksandra I., kada je

[1064] Dopis KBUSB Upravi policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih i pograničnih policija od 5. veljače 1938. HDA, PS, 5316.
[1065] Sama tematika dešavanja o kojima su područni organi morali izvijestiti bansku upravu ticala se političkih zborova i manifestacija, kulturnih, vjerskih, privrednih, patriotskih i društvenih manifestacija svih vrsta, zatim sajmova i crkvenih proslava, kretanja i rada važnijih političkih osoba te na kraju svih važnijih događaja koji su imali politički karakter. Dopis KBUSB Upravi policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih i pograničnih policija od 21. siječnja 1938. HDA, PS, 5316.
[1066] Kako bi se moglo provesti brže i jeftinije obavještavanje nadređenih organa ministarstvo pošta, telegrafa i telefona je koncem 1935. donijelo odluku da se snizi pretplata i taksa održavanja linija seoskim općinama koje su održavale linije svojim ljudstvom. Godišnja pretplata snižena je tako s 450 na 300 dinara, a za seoske općine ukinuta je i naknada za ponovno ukopčavanje linije koja je dotad iznosila 200 dinara. „Telefoni seoskih općina“, *NN*, 2. studenog 1935.
[1067] KBUSB je inače tražila od područnih upravnih službi „da se u svom zakonskom radu najstrože pridržavaju i svih naredjenja i uputstava danih ovdašnjim citiranim raspisima, a naročito da uvek o svakom važnijem dogadjaju izveštavaju najhitnije točno i verno ovu bansku upravu – odjeljak za državnu zaštitu sa najdetaljnijim opisom dogadjaja-dela, te o preduzetim merama kao i o toku povedenog postupka sa svim potrebnim podacima, a osobito u pogledu nameravanog daljnjeg svog rada“. Dopis KBUSB Upravi policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih i pograničnih policija od 27. siječnja 1939. HDA, PS, 5696.
[1068] Okružnica KBUSB o dostavi povjerljivih spisa upućena Predstojništvu policije u Zagrebu, svim predstojnicima gradskih policija, kotarskim poglavarima i kotarskoj ispostavi Rab od 23. veljače 1930. HDA, PS, 1749.

situacija u državi ocjenjena kao izvanredna. Iako su niži upravni organi sebi nadređenima ponekad dostavljali tjedna, polumjesečna i mjesečna, pa čak i godišnja izvješća o svom radu u pojedinim segmentima i događanjima na svom području, zapravo je od proglašenja diktature najčešći, najprecizniji, najuređeniji i najsveobuhvatniji sustav izvještavanja općih upravnih vlasti, koji je pokrivao cijelu opću državnu upravu u svim njenim segmentima, bio onaj dvomjesečnih izvještaja. On je uveden naredbom MUP-a u veljači 1929.,[1069] da bi od siječnja 1932. pretvoren u tromjesečna izvještavanja. [1070] Sudeći po naputcima izdanim od strane osječkog okružnog inspektorata, istovjetne podatke kao i tromjesečnim izvještajima, samo sumarnije iskazana, trebala su sadržavati i godišnja izvješća o stanju uprave pojedinog nadleštva.[1071] Osim navedenih, važniji su bili izvještaji o političkim i sigurnosnim prilikama na području pojedinih kotara, koji su bili mjesečni. Ipak, njih je relativno malo sačuvano. Naravno da upravne jedinice nisu izvještaje sastavljale isključivo uslijed nekog događaja ili strogo periodički. Često bi izvještaje sastavljali i naknadno, a po naređenju nadređenih, osobito kada je nešto što je viša vlast doznala trebao ispitati na određenom području. Tako su MUP i banovina znale često zatražiti od kotarskog poglavara pojedinačni izvještaj o „držanju“ pojedinog načelnika, činovnika ili čitavog općinskog odbora, obično nakon širenja nekih vijesti o njihovom radu.

Spomenuti dvomjesečni, odnosno tromjesečni izvještaji, koji su fragmentarno sačuvani među građom Savske banovine, uvedeni su kao bi središnja državna vlast u konciznoj formi mogla saznati što se dogodilo u pojedinim segmentima na prostoru određene oblasti, tj. banovine. Kako bi mogle same sastaviti takvo izvješće, banovine su od svih sebi podređenih upravno-policijskih vlasti (prije svega kotarskih poglavarstava, ali i gradskih načelstava, predstojništava gradskih i pograničnih policija) počele zahtijevati redovno dostavljanje istovjetnih periodičkih (dvomjesečnih, tj. tromjesečnih) izvještaja. Kompilirajući ovakve izvještaje sebi podređenih organa banska uprava je sastavljala vlastiti periodički izvještaj, koji bi zatim prosljeđivala najvišim državnim vlastima.[1072] Na kraju tromjesečnih

[1069] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima, gradskim načelstvima te predstojništvima gradskih policija od 21. studenog 1929. HDA, OIOG, kutija 1., 37/1929.; Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima i kotarskoj ispostavi Rab od 26. prosinca 1929. HDA, PS, 1643.
[1070] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 30. siječnja 1932. HDA, OIVŽ, kutija 6., 124/1932.; Dopis KBUSB svim kotarskim i gradskim poglavarstvima od 24. veljače 1932. HDA, OIOG, kutija 7., 658/1932.; Dopis KBUSB Upravniku policije u Zagrebu i svim predstojnicima gradskih policija od 30. siječnja 1932. HDA, PS, 2628.; Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima i gradskim načelstvima od 24. veljače 1932. HDA, PS, 2629.
[1071] Upute OIOS-a svim kotarskim poglavarima od 14. veljače 1931. HDA, PS, 2510.
[1072] Tromjesečni i godišnji izvještaji o radu banske uprave koji su se slali MUP-u te njegovom ODZ-u u Beograd sadržavali su na početku podatke *o stanju javne bezbednosti*, tj. broju pojedinih zločina od ubojstava, samoubojstava, pljački i paleža pa do uvreda kralja. Iz ovoga vidimo da je to za više vlasti bio i najvažniji dio

izvještaja koje su banovine slale MUP-u vidimo kako su banovi često unosili vlastita mišljenja i prijedloge, kao i što su samo po određenim događajima ili pojavama, poduzeli.[1073]

IV. 7. 4. Okružni inspektorati – najvažniji kontrolni organi u banovini[1074]

Najvažniji organ kontrole rada uprave unutar banovine ipak su bili okružni inspektorati. Oni su, kao i banske uprave, stvoreni u listopadu 1929. ZNPK-om te su trebali biti pomoćni organ bana, formirani pridruživanjem više kotara jednom nadzornom centru. Okružni inspektorati bili su organ podređen izravno banu, u čije su ime vršili nadzor nad javnom sigurnošću te radom kotarskih uprava i drugih državnih organa na dodijeljenom im području. Okružni inspektorati zapravo su nastali kao svojevrsna međustepenica, ali ne i samostalna upravna instanca, između centara površinom velikih banovina i upravnih organa koji su djelovali na periferiji. Stoga možemo zaključiti da su nastali kao svojevrsno priznanje

---

izvještaja. Ovdje bi se navodile i izdane putovnice stanovništvu te podaci o stranim državljanima na teritoriju. Zatim bi slijedio dio izvještaja *o stanju lokalne uprave* koji bi obuhvaćao promjene koje su se dogodile u gradovima ili općinama kao postavljanje novih uprava, pregledima poslovanja općina, uspjehu ubiranja poreza u njima. Dio nazvan *Politička situacija* obuhvaćao bi djelatnost raznih pojedinaca, pokreta ili stranaka na području banovine, izvještaje o možebitnim pobunama i štrajkovima, odobrenim pravilima društava te ukratko izvještavao kako su protekle neke državne manifestacije, poput proslave dana ujedinjenja ili kraljeva rođendana. Uz ovo bi ponekad slijedio dio o stanju pojedinih ureda vlasti te o potrebama personala za iste jedinice. *Stanje prosvjete* donosilo bi izvještaje o stanju školstva, potrebama učenika i nastavnika, ali i narodnog prosvjećivanja – raznih predavanja o pedagogiji, zdravstvu, gospodarstvu i sl. za koja su upravne vlasti izdvajale dotacije. *Stanje poljoprivrede* donosilo bi podatke ne samo o stanju poljoprivrede, već i poljodjelskim radovima, stočarstvu, „poljoprivrednoj propagandi" (tečajevima za unaprjeđenje seljačkog gospodarstva), bolestima biljaka i životinja koje su se pojavile, itd. Ovaj dio znao je sadržavati podatke o iskoristivosti raznih zemljišnih površina u kotaru. Dio izvještaja o *stanju šumarstva* bavio se iskorištavanjem i „uzgojem šuma", ali i ilegalnom sječom te legalnom prodajom drva koje je bilo jedan od važnijih izvoznih artikala Savske banovine. Nadalje, u ovom dijelu navodili bi se razni radovi na pošumljavanju, kao i „bujičarski radovi" (manji zahvati na regulaciji slivnih voda), pregledi većih krađa ogrjevnog drva, bolesti šuma te lovstvu. *O stanju trgovine i industrije* govori se u istoimenom dijelu, kao i o općenitim opažanjima o potrošnji građana na industrijsku robu, otvorenju novih tvornica, stanju u turizmu i putničkom prijevozu. Najveći dio izvještaja obično bi obuhvaćao dugačak opis *tehničkih radova* izvedenih na teritoriju banovine. On bi obuhvaćao kapitalne projekte poput izgradnje novih i poboljšavanje starih prometnica, izgradnju mostova, visokogradnje javnih objekata (najveći dijelom lokalnih škola, ali i bolnica, klinika, fakulteta, itd.)., većih „hidroteničkih radova", gradnje vodovoda, itd. I ovdje se, kao i u drugim segmentima, ponekad isticalo stanje personala te realne potrebe. Posljednji dio izvještaja bio bi posvećen *stanju javnog zdravstva*. U njem se prikazivao broj liječnika, broj njihovih raznih intervencija, natalitet i mortalitet na teritoriju banovine, broj i stanje bolesnika te njihovih bolesti. Pritom se posebna pažnja posvećivala brizi za dojenčad i njihove majke, zatim zaštiti školske djece te „higijensko-policijskim", tj. sanitarnim pregledima ugostiteljskih objekata, trgovina, klaonica i brijačnica kroz tada uvedeni sustav obveznih pregleda. Gotovo obvezno svako od poglavlja tromjesečnih izvještaja, nakon pregleda stanja, davalo je prijedloge za popravak, tj. za unaprjeđenje pojedine grane u nadležnosti banovine. Vidi npr. Upute OIOS-a svim područnim kotarima s uputama kako treba sastaviti tzv. „izvještaj o stanju sreza za 1930. godinu" od 14. veljače 1931. HDA, PS, 2510., Izvještaj KBUSB MUP-u KJ od 21. travnja 1937. o stanju javne uprave na teritoriju ove banovine za siječanj, veljaču i ožujak 1936. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937.; Izvještaj KBUSB MUP-u KJ od 29. siječnja 1938. o stanju javne uprave na teritoriju ove banovine za listopad, studeni i prosinac 1937. HDA, SB UO, kutija 331., 40/1938.

[1073] *Izvještaji o situaciji u Drinskoj banovini*, vol. I. (1929-1931), [ur. Andrej Rodinis], Sarajevo, 2009., 12.

[1074] Za više o okružnim inspektoratima i njima pridruženim kotarima u Savskoj banovini vidi kartu 5. na str. 279.

središnje državne vlasti da su banovine teritorijalno velike jedinice, a iz straha da iz jednog banovinskog centra teško može efektivno kontrolirati cijeli prostor.

Poslovni djelokrug okružnih inspektorata bio je skučen. U njihovoj je nadležnosti bila zapravo samo sfera kontroliranja režimu dvaju najvažnijih pitanja: javne sigurnosti, sintagme koja je prvenstveno trebala biti pokriće za suzbijanje svake proturežimske djelatnosti, te nadzora nad radom nižih upravnih instanci, tj. općina i kotara kao jedinica koje su svojim djelovanjem bile u neposrednom kontaktu s narodom.[1075] Osim toga, na pojedine okružne inspektorate mogao je MUP na prijedlog bana prenijeti i druge poslove opće uprave.[1076] U tome su neki vidjeli mogućnost da se okružnim inspektoratima daju veće ovlasti. Po nekim prijedlozima na njih se trebao prenijeti mogućnost samostalnog donošenja određenih odluka za vlastito područje.[1077] Ipak, do značajnijeg prebacivanja poslova, barem što se tiče okružnih inspektorata na području Savske banovine, nije došlo.

O sjedištu okružnih inspektorata odlučivao je ministar unutrašnjih poslova.[1078] Na čelu im je trebao biti okružni inspektor, koji je morao imati završen pravni fakultet i minimalno 12 godina provedenih u državnoj službi, s tim da su dotadašnji veliki župani mogli i bez ovih uvjeta 1929. automatski postati okružni inspektori.[1079] Za pravovaljano obavljanje poslova, ministar unutrašnjih poslova je okružnom inspektoru dodjeljivao na rad barem jednog političko-upravnog činovnika ili pomoćnog sekretara, koji ga je zamjenjivao u slučaju spriječenosti. Banska je uprava bila nadležna da osigura svakom područnom okružnom inspektoratu dovoljan broj osoblja i financije za ispunjavanje njihovih dužnosti, a okružni inspektori su trebali vršiti svoju dužnost uvijek u komunikaciji s nadređenim banom i banskim upravama.[1080]

[1075] Važno je uočiti kako okružni inspektorati, makar su formalno bili podređeni isključivo banu, nisu primali naređenja samo od njega. Za razliku od drugih, nižih organa vlasti, čak i onih policijskih, koji su po postojećim propisima samo preko ureda banske uprave mogli komunicirati s ministarstvima, a izravno s njima tek u izvanrednim situacijama, čini se da je već od početka postojala praksa direktne komunikacije okružnih inspektorata s MUP-om, makar je ona u pravilu bila jednosmjerna. Odnosilo se to prvenstveno na slanje raznih izvještaja okružnih inspektorata ministarstvu, a rjeđe na direktno primanje naređenja od strane ministarstva, mimo znanja nadležne banovine. I dalje je banska uprava bila ta koja je bila zadužena da dopise i naređenja MUP-a prosljeđuje područnim organima, pa tako i okružnim inspektoratima. Čak i kad bi dobio kakvo izravno i hitno naređenje od MUP-a, okružni je inspektorat morao obaviti dodijeljeni mu posao, ali istodobno izvijestiti nadležnog bana o istom naređenju i njegovoj provedbi. Mil. K. JOVANOVIĆ, „Okružni inspektori“, *Policija*, god. XVIII., br. 11-14, Beograd, 1931., 617.

[1076] § 22. ZNPK, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 12.

[1077] Milutin JOVANOVIĆ, „Banovine“, *Naša samouprava*, god. I., br. 2., 59.

[1078] § 20. ZNPK, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 11.

[1079] § 20-21. ZNPK, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 11-12.

[1080] U konačnici svako povećanje osoblja okružnih inspektorata odobravao je MUP. U osnovi, u okružnom inspektoratu se morao nalaziti barem jedan upravno-kancelarijski činovnik te dva dnevničara. § 44. ZBU, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 40.

Već po proglašenju ZNPK-a mnogi gradovi prostora Savske banovine, mahom oni koji su ostali bez upravnih kompetencija nad širim područjem koje im je gravitiralo, krenula su slati dopise MUP-u i novoproglašenom banu, nadajući se kako bi mogla ostvariti za sebe titulu sjedišta okružnog inspektorata. Očekivalo se da će se dobivanjem sjedišta okružnog inspektorata određeni grad moći više razviti, prosperirati od plaća tamo postavljenih činovnika, neposrednije utjecati na odluke države za pojedinu regiju, ali i dobiti na ugledu u cijeloj državi. Sjedište okružnog inspektorata nastojali su ishoditi mnogi gradovi, poput Bjelovara, Karlovca, Osijeka, Virovitice, Slavonske Požege i dr.[1081] Dana 23. listopada 1929., na temelju § 20. i 22. ZNPK-a, ministar unutrašnjih poslova je konačno odredio formiranje središta okružnih inspektorata u Kraljevini Jugoslaviji. U devet banovina formirana su 22 okružna inspektorata, čiji se broj mogao smanjivati ili povećavati odlukom MUP-a i vlade.[1082] U Savskoj banovini sjedišta okružnih inspektorata dobili su samo Osijek, Varaždin i Ogulin.[1083] Razočaranje mnogih gradova zbog nedobivanja sjedišta okružnog inspektorata ipak je uvelike splasnulo kad se shvatilo jako ograničen poslovni djelokrug te institucije.

Područja okružnih inspektorata bila su određena nabrajanjem kotara koji ulaze u njihov opseg.[1084] Uslijed promjena banovinskih granica 1931. ponešto je izmijenjena i teritorijalna nadležnost okružnih inspektorata.[1085] Kako nisu svi kotari u pojedinoj banovini

[1081] Usp. Dopis Gradskog načelstva bjelovarskog banu SB Šiloviću od 11. listopada 1929. HDA, SB OO, kutija 16., 37/1929.; „Za okružni inspektoratu u Bjelovaru“, *Obzor*, 11. studenog 1929.; „Zaključak bjelovarskog grad. zastupstva o kreiranju Okružnog inspekotrata“, *Novosti*, 13. listopada 1929.; Dopis Gradskog načelstva karlovačkog banu SB Šiloviću od 18. listopada 1929. HDA, SB OO, kutija 16., 48/1929.; Dopis Gradskog načelstva osječkog premijeru Petru Živkoviću od 16. listopada 1929. HDA, SB OO, kutija 16., 49/1929.; „Za okružni inspektorat u Osijeku“, *Obzor*, 14. listopada 1929.; „Deputacija iz Osijeka traži okružni inspektorat“, *Obzor*, 17. listopada 1929.; Dopis Gradskog načelstva virovitičkog banu SB Šiloviću od 14. listopada 1929. HDA, SB OO, kutija 16., 39/1929.; Dopis Gradskog načelstva slavonskopožeškog banu SB Šiloviću od 12. listopada 1929. HDA, SB OO, kutija 16., 47/1929.

[1082] U Dravskoj banovini osnovan je okružni inspektorat u Mariboru, u Vrbaskoj banovini osnovani su okružni inspektorati u Bihaću i Jajcu, u Primorskoj banovini osnovan je okružni inspektorat u Mostaru, u Drinskoj banovini osnovani su okružni inspektorati u Tuzli, Užicu i Šapcu, u Zetskoj banovini okružni inspektorati u Bijelom Polju, Dubrovniku i Kosovskoj Mitrovici, u Dunavskoj banovini okružni inspektorati u Velikom Bečkereku, Kragujevcu, Smederevu i Somboru, u Moravskoj banovini okružni inspektorati u Zaječaru i Kruševcu, a u Vardarskoj banovini osnovani su okružni inspektorati u Bitolju, Prizrenu i Štipu. Usp. Mil. K. JOVANOVIĆ, „Okružni inspektori“, *Policija*, god. XVIII., br. 11-14, Beograd, 1931., 615. te „Rješenje o osnivanju okružnih inspektorata“, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 91-94.

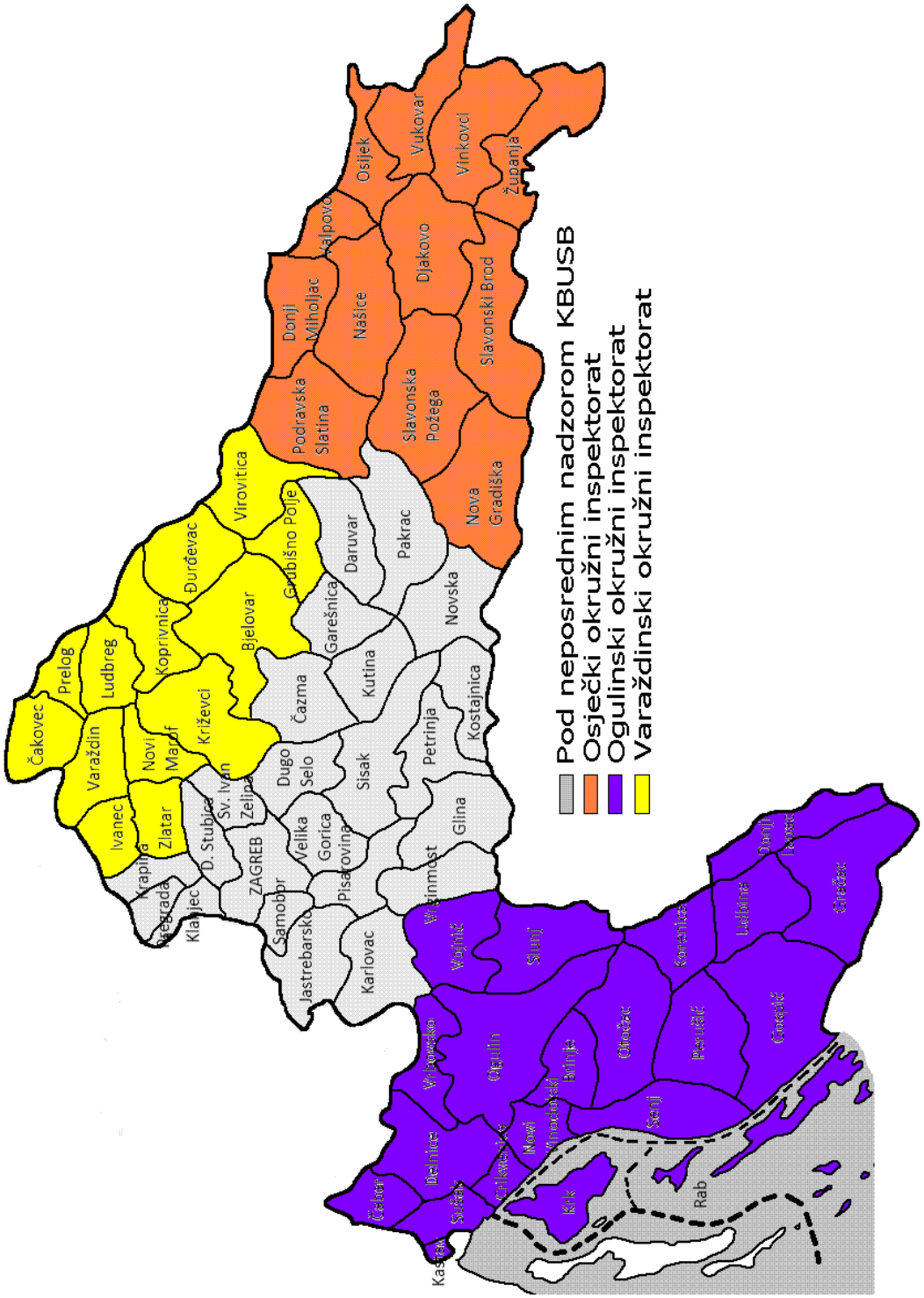
[1083] „Uredba o osnivanju okružnih inspektorata“, *Obzor*, 24. listopada 1929.; Vidi: kartu 5. na str. 279.

[1084] Tako je okružni inspektorat u Varaždinu obuhvaćao kotare Bjelovar, Varaždin, Đurđevac, Zlatar, Ivanec, Koprivnica, Križevci, Ludbreg, Novi Marof, Prelog i Čakovec. U sastav okružnog inspektorata u Osijeku ulazili su kotari Slavonski Brod, Valpovo, Virovitica, Grubišno Polje, Daruvar, Donji Miholjac, Đakovo, Našice, Nova Gradiška, Novska, Osijek, Pakrac, Požega i Slatina. Okružni inspektorat u Ogulinu obuhvaćao je kotare Brinje, Vojnić, Vrbovsko, Gospić, Gračac, Delnice, Donji Lapac, Kastav, Korenica, Novi Vinodolski, Ogulin, Otočac, Perušić, Senj, Slunj, Sušak, Udbina, Crikvenica, Črnomelj „i ostrva ove banovine“, tj. kotar Krk i kasniji kotar Rab. „Rješenje o osnivanju okružnih inspektorata“, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 91.

[1085] Tako je 1931.okružnom inspektoratu ogulinskom dodan kotar Čabar, pripojen iz Dravske banovine, a maknut kotar Črnomelj, dok su osječkome pridodani kotari Vinkovci, Vukovar i Županja, pridošli iz Drinske banovine. Radi tog proširenja maknuti su neki teritoriji iz djelokruga osječkog okružnog inspektorata te su stavljeni pod nadležnost okružnog inspektorata u Varaždinu (kotari Grubišno Polje i Virovitica) ili direktno

ulazili u sastav okružnih inspektorata, već je dio kotara oko središta banovine uvijek ostao vezan direktno uz bana, propisano je da nad njima ban vrši svu vlast istovjetnu onoj okružnih inspektora. Naravno da navedenu vlast ban nije faktički obavljao sam, već preko viših činovnika banske uprave.[1086]

Karta 5.: Stanje okružnih inspektorata na području Savske banovine 1931. godine



podređeni banskoj upravi (kotari Daruvar, Novska i Pakrac). „Rešenje Ministra unutrašnjih poslova“, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. CXLI, 172-173.; *Almanah Kraljevine Jugoslavije: Opća uprava*, Zagreb, 1932., XII.

[1086] „Rješenje o osnivanju okružnih inspektorata“, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 96.

Prvi podban Dunavske banovine Vidoje Mišović već je koncem 1929. precizno opisao organizaciju i kompetencije okružnih inspektorata. Mišović je izjavio kako su novom upravnom podjelom administrativne jedinice u državi jedino banovine, kotari te gradske ili seoske općine, dok su okružni inspektorati samo banskim upravama podčinjeni organi, bez ikakve vlastite inicijative i samostalne kompetencije u bilo kojem pravcu. „Kao što postoji inspektorat pri predsjedništvu ministarskog savjeta i po pojedinim resornim ministarstvima, isto tako postoje inspektorati pri banovinama, koji po naredbi bana vrše na teritoriju banovine onu istu vrst poslova, koju vrše i ostali inspektori“.[1087] Okružni inspektorati „po svom ustrojstvu ne donose nikakove odluke kao administrativna vlast, koje bi se imale donositi interesiranim strankama radi daljnjeg pravnog djelovanja, već svoja mišljenja dostavljaju banskim upravama, koje donose rješenja. Oni ujedno vrše striktno imperativne odredbe ili upute bana kod svojih inspekcijskih putovanja prema kotarskim upravama i njenim ustanovama. Dosljedno ovoj njihovoj funkciji, okružni inspektorati ne mogu izreći nikakove konačne odluke, niti donositi bilo koji pravni lijek protiv istih. U jednu riječ, okružni inspektorati su administrativni organ banske uprave, koji u svemu vrši samo odluke, naredbe ili upute pretpostavljene vlasti“.[1088]

Što su onda radili okružni inspektori? U biti oni su svaka tri mjeseca morali obići kotare i predstojništva gradskih policija te su, preko pregleda njihovog administrativnog i blagajničkog poslovanja, utvrđivali zakonitost njihova djelovanja. Organi okružnih inspektorata (i nakon njihova gašenja inspektorskog odjeljka) bili su sam inspektor, ali i od njega izaslani činovnici. Oni bi dolazili u neku upravnu jedinicu te vršili redovne ili izvanredne preglede njenog poslovanja. Prije dolaska trebali su se upoznati sa stanjem prijašnjeg nadzora i naredbama tada izdanima, kako bi mogli procijeniti da li se situacija popravila ili pogoršala. Po izvršenim pregledima nalaze bi upisivali u posebne obrasce s opisima provedene kontrole, koji su bili poznati kao *kontrolni nalazi*. U kontrolnom nalazu zaključene pojave bi se zatim upisivalo u posebnu *kontrolne knjige*. Svaka pojedina upravna jedinica je morala posjedovati kontrolnu knjigu, čiji se izgled vjerojatno nije previše mijenjao od početka do prestanka postojanja Savske banovine. Izvještaj o obavljenoj kontroli se zatim i umnažao te slao nadležnoj banovini, a ponekad i direktno MUP-u u Beograd.

Uz to inspekcijski organi bi sastavljali tzv. *glavno rješenje*, u kojem bi bili opisani svi nalazi i naređenja preventivne prirode. Ako bi se naišlo na veće nepravilnosti, potrebna su bila još i kraća rješenja, npr. za izviđaj povodom možebitnog disciplinskog postupka, prijave

[1087] „Djelokrug banova: Izjava dunavskog banskog pomoćnika“, *Obzor*, 19. studenog 1929.
[1088] „Obzor: Zagreb, 26. studenog “, *Obzor*, 26. studenog 1929.

drugim vlastima, itd. Pod uredovnim, tj. uredskim ili bilježničkim poslovanjem opisivali su situaciju vezanu uz vođenje zapisnika, rješavanje predmeta po činovnicima i općenito određene uprave, dok su pod blagajničkim poslovanjem pregledavali kako teče protok novca, tj. njegovo ubiranje i izdavanje, pregledima njegova knjiženja po raznim upisnim knjigama u nekoj upravnoj jedinici. Uz to su obraćali pažnju i na to kako se čuvaju pojedini spisi. O provedenom nadzoru organi inspektorata su morali izvještavati nadređene u čije su ime inspekciju izvršili (npr. bana, ministra) te ga upoznati s rezultatima utvrđenima u tim redovnim ili izvanrednim kontrolama. Proizlazilo je to iz toga što su oni bili samo izvršni organ bana, a ne i samostalna inspekcijska vlast.[1089]

O obavljenim nadzorima, kao i svim važnijim događanjima, okružni su inspektori morali obavještavati bana kao svog pretpostavljenog. Uz izvještaj mogli su samo dati svoj prijedlog kako da se situacija izmjeni na bolje. Pritom su, kao nadzorni organi, davali i ocjene rada njima nižih organa vlasti – kotarskih poglavara te predstojnika gradskih policija. Osim toga, okružni su inspektori dobili pravo izdavanja uputa nižim upravnim vlastima „za uspješno obavljanje službe“. U pogledu brige za javnu sigurnost dobili su pravo naređivanja nižim upravnim i policijskim vlastima kako bi se očuvala državna sigurnost, osobna i imovinska sigurnost građana, suzbio kriminalitet te očuvalo „javni poredak“.[1090]

Uloga okružnih inspektorata kao posrednika između banskih uprava i nižih upravnih organa te kontrolora rada ovih posljednjih je, čini se, bila nejasna i samim okružnim inspektoratima. Već u travnju 1930. premijer i ministar unutrašnjih poslova Petar Živković je upozorio okružne inspektore kako svakodnevno prima mnoštvo žalbi na rad nižih upravnih organa, koje bi oni trebali usmjeravati u radu, te ih upozorio da moraju posvetiti puno više brige njihovom nadzoru.[1091] Nakon toga mnogi okružni inspektori nastojali su se opravdati ističući kako imaju skučene ovlasti, pa osim izdavanja uputa i davanja savjeta organima upravno-policijske struke, ne mogu puno toga promijeniti. Premijer je na to odgovorio ističući

[1089] Franja GORŠIĆ, „O funkcionalnom položaju banskih inspektora“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 10, 390-392.
[1090] „Rješenje o osnivanju okružnih inspektorata“, *Zbirka Službenog glasnika, sv. XXXVI.*, 94.
[1091] Premijer Živković je istakao kako je „rad pojedinih okružnih inspektora posve nezadovoljavajući, jer ne daje nikakve rezultate, o čemu me uveravaju svakodnevne tužbe i žalbe protiv vlasti, što znači da ti okružni inspektorati ne pokazuju nikakvo interesovanje za službu, koja im je poverena. [...] Iz izveštaja koje dobijam od pojedinih inspektora [...] dobijam utisak pa i uverenje, da okružni inspektori nisu još načisto sa samom bitnošću institucije okružnih inspektora. [...] S toga naređujem, da okružni inspektori [...] moraju najskrupuloznije voditi brigu o svemu što saznaju, naročito pak o rđavim pojavama, koje su kadre da ruše autoritet vlasti i da ometaju konsolidaciju prilika i stvaraju nezadovoljstvo u narodu povjerene im teritorije, a pri oblastima da moraju dolaziti u neposredni kontakt ne samo sa predstavnicima vlasti unutarnje uprave nego i sa predstavnicima svih vlasti bez razlike kao i sa narodom, kako bi mogli dobiti jasnu sliku o svima prilikama te preduzeti što je od potrebe da se odmah iskoreni ono što bi bilo svemu napred navedenom“. Dopis MUP-a KJ OIOG-u od 17. travnja 1930. HDA, OIOG, kutija 1., 331/1930.

kako su okružni inspektorati zapravo smišljeni da zamjene bivše oblasne uprave u pogledima javne sigurnosti i vršenja nadzora nad područnim vlastima i organima. U tom svojstvu istakao je da inspektori moraju biti u svakodnevnoj komunikaciji s banom te ga izvještavati o pojedinim pojavama, ali mu i predlagati rješenja. Dužnost okružnih inspektora je opisana kao vršenje kontrole nad povjerenim im upravnim vlastima, tj. kotarima, gradskim i pograničnim policijama i sl., ali i naređivanje istima u poslovima „državne i lične bezbednosti“ te „održavanju javnog poretka“. Dapače, izmjenama i dopunama u Zakonu o unutrašnjoj upravi i okružnim inspektorima je dano pravo „da izriču kazne nad svima podređenim im službenicima za neurednost“, što je bilo doista bitan mehanizam, kojim se doista moglo uvesti reda u državne službenike na terenu. Premijer je naglašavao kako prilikom izlaska na lice mjesta okružni inspektori moraju slušati „glas naroda“ kome je ban daleko te voditi računa o prilikama u tom kraju kako bi mogli dobro procijeniti situaciju i pravilno rukovoditi akciju za suzbijanje pojedinog „poremećaja“.[1092]

Iako je Živković zapravo nastojao istaknuti mnogobrojne mogućnost djelovanja okružnih inspektorata, vidi se kako je među okružnim inspektorima i nadalje vladalo mišljenje kako im je poslovni djelokrug prilično skučen. Na MUP su i dalje stizali upiti okružnih inspektora vezani uz njihovu poslovnu nadležnost, ali i molbe da se ona još jasnije definira, pa čak i proširi. Mnogi su se žalili i kako banske uprave poništavaju njihove odluke i donose svoje, ne samo bez pitanja nadležnog okružnog inspektorata za mišljenje, već i bez obavještavanja o provedenim promjenama. Osim toga, žalili su se i da banske uprave ne osiguravaju dovoljno sredstava za rad okružnih inspektorata, niti im dodjeljuju dovoljno službenika za pravilno obavljanje poslova, čime je broj kontrola morao biti manji od planiranog. Na taj način mislili su da se na njih vrši pritisak od strane banske uprave i MUP-a, ali s druge strane stvara i atmosfera u kojoj je nemoguće pravilno rješavati poslove.[1093] Odgovarajući na ove tužbe MUP je ustvrdio da je odnos između banske uprave i okružnih inspektorata, kao niže stepenice banske uprave za nadzor nad upravom na periferiji banovine, unutarnja stvar svake pojedine banovine.[1094]

IV. 7. 5. Djelovanje okružnih inspektora u Savskoj banovini

Za prve okružne inspektore u Savskoj banovini postavljene su u upravi prokušane osobe, u koje je režim imao povjerenja: u Osijeku bivši veliki župan Dubrovačke i u dva

[1092] Dopis MUP-a KJ OIOG-u od 26. travnja 1930. HDA, OIOG, kutija 1., 363/1930.
[1093] Dopis MUP-a KJ KBUSB od 11. lipnja 1930. HDA, PS, 2132.
[1094] Dopis MUP-a KJ OIOG -u od 11. lipnja 1930. HDA, OIOG, kutija 1., 514/1930.

navrata Osječke oblasti Ante Perković, u Ogulinu dotadašnji zamjenik velikog župana (pravni referent) Osječke oblasti Mile Dejanović, a u Varaždinu dotadašnji pravni referent Srijemske oblasti Stjepan Dubenik.[1095] Općenito su na mjesta okružnih inspektora u cijeloj Kraljevini Jugoslaviji krajem 1929. postavljeni visokorangirani stručni upravni službenici, mahom bivši veliki župani.[1096]

Godinu dana nakon toga, koncem 1930., prilikom većeg razmještanja istaknutih činovnika Banske uprave Savske banovine po drugim banovinama i obrnuto, premješten je Dubenik, kojeg se optužilo da se intimno druži s protivnicima režima, za banskog inspektora u Zetsku banovinu, a na njegovo mjesto došao je dotadašnji splitski kotarski poglavar Vilko Pfeifer.[1097] U svibnju 1932. Dubenik je ipak vraćen u Savsku banovinu gdje je ubrzo postao načelnik Općeg odjeljenja.[1098] Njegov nasljednik Pfeifer je nakon ukidanja varaždinskog okružnog inspektorata 1933. premješten nazad za inspektora u Primorsku banovinu.[1099] Ante Perković je premješten iz Osijeka za okružnog inspektora u Jajce u rujnu 1931. godin.[1100] Na njegovo mjesto u Osijek je došao dotadašnji ogulinski okružni inspektor Mile Dejanović, dok je u Ogulin postavljen Mato Rupčić, umirovljeni žandarmerijski major iz Vinice kraj Varaždina i poznati pristaša NRS.[1101] Koncem 1933. posljednjim Okružnim inspektorom osječkim postaje Alfons Dolanski, dok je Mile Dejanović, uz suglasnost KBUSB, iz Osijeka premješten k Dunavskoj banovini u Novi Sad.[1102] Nakon gašenja Osječkog okružnog inspektorata Dolanski je prešao u Inspektorski odjeljak KBUSB-a.[1103]

[1095] „Ukazi“, *NN*, 13. studenog 1929.; *Almanah Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Vol. III., 435, 480.
[1096] „Imenovanje okružnih inspektora“, *Obzor*, 26. listopada 1929.
[1097] „Ukazi“, *NN*, 4. studenog 1930.; Dubeniku se utvrdilo da je „nepodesan za ostanak na mjestu okružnog inspektora u Varaždinu“ jer se „intimno družio s protivnicima režima“, mahom lokalnim „separatistima“. Dopis KBUSB MUP-u KJ od 20. listopada 1930. HDA, PSDS, br. dosjea 1078 (Dubenik Stjepan).
[1098] Koncept izvještaja KBUSB o nastupu dužnosti banovinskog inspektora Stjepana Dubenika od 14. svibnja 1932. HDA, PSDS, br. dosjea 1078 (Dubenik Stjepan).
[1099] *NN*, 26. svibnja 1933.; Nakon toga Pfeifer je postao načelnik Općeg odjeljenja u Dravskoj banovini, odakle se 1938. jednim osobnim pismom ambiciozno obratio premijeru Stojadinoviću s molbom da ga se postavi na dobro plaćen položaj člana Glavne kontrole. Dio pisma donosimo radi slikovitog odnosa prema nadređenome, u sustavu u kojem je osoba na vrhu svemoćna: „Moja je najveća želja, da bi mogao biti Vama, kao mome idealu bliže i bliže živeti i da bi Vam sada i u budućnosti mogao bolje i koristnije služiti nego na sadašnjem mestu. [...] Bio sam Vaš iskreni obožavaoc od prvog dana, kad sam imao čast Vas upoznati te sam ostao nepromjenjeno do danas Vaš iskreni [podvučeno u originalu – op. SG] i odani pristaša i samo želim, da mi date priliku, da bi mogao bolje žrtvovati svoju snagu za Vas i Vaše visoke i plemenite ciljeve!“ Pismo načelnika općeg odjeljenja KBU Dravske banovine Vilka Pfeifera premijeru Milanu Stojadinoviću od 21. siječnja 1938. AJ, 37-79-483.
[1100] Dopis KBUSB Odsjeku računovodstva za državni budžet u Zagrebu od 19. rujna 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 8958 (Perković Ante).
[1101] „Ukazi“, *NN*, 4. rujna 1931.; Dopis KBUSB okružnim inspektoratima u Ogulinu i Osijeku od 1. rujna 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 4623 (Dejanović Mile).
[1102] Zapisnik o primopredaji Osječkog okružnog inspektorata od 5. prosinca 1933. HDA, OIOS, kutija 10., 1923/1933.
[1103] Izvještaj grada Nove Gradiške o poslovnom iskazu za drugo polugodište 1938. HDA, SB IO, kutija 25., 1954/1939.

Odlukom banske uprave Savske banovine od 31. prosinca 1932. sjedište okružnog inspektorata ogulinskog premješteno je iz Ogulina u Zagreb.[1104] Glavni razlog za ovaj premještaj bila je loša prometna povezanost Ogulina s ostatkom teritorija kojeg je trebalo kontrolirati, iz čega su proizlazili i veliki izdaci službenih putovanja. Od tada pa do ukidanja tog inspektorata okružni inspektor ogulinski je, zadržavajući pritom svoju titulu, sjedio i radio zajedno s ostalim činovnicima banske uprave u prostorijama na Trgu Stjepana Radića br. 2.[1105] Preseljenju je prethodilo umirovljenje Ogulinskog okružnog inspektora Mate Rupčića u listopadu 1932. godine.[1106]

Ogulinski okružni inspektorat sa sjedištem u Zagrebu, na čije je čelo postavljen Milan Huzjak, odlukom KBUSB-a od 31. prosinca 1932. na sebe je morao je preuzeti, osim svih kotara stavljenih pod nadležnost tog inspektorata 1929., i kontrolu nad kotarima koji su pripadali neposredno pod kontrolu banske uprave.[1107] Čini se da je ova promjena teritorijalnih nadležnosti izazvala određene nesporazume među okružnim inspektorima.[1108]

Ideja formiranja okružnih inspektorata bila je zanimljiva, ali su se oni u svom radnom djelokrugu pokazali kao nepraktične organizacijske jedinice. Okružni inspektorati nisu bili kritizirani samo radi lošeg provođenja svojih dužnosti, manjka pravih poslova koje bi obavljali, već su se, radi čestih kontrola poslovanja nižih upravnih jedinica, ubrzo pokazali i kao veliki potrošači novčanih sredstava.[1109] Ovih problema bila je svjesna i državna vlast. Doista, već 1932. čuli su se glasovi u Narodnoj skupštini koji su se pitali „što nam trebaju 22 okružna inspektorata, koji [državu] koštaju preko 6 milijuna godišnje? Što nam trebaju generalni inspektori? To sve ide od kontrole na kontrolu i kad vidite, mi imamo 5 kontrola jedna svrh druge, a opet niko ništa ne radi. Jedan okružni inspektor košta preko 200.000

[1104] Sama primopredaja zgrade inspektorata obavljena je 9. siječnja 1933. godine. Zapisnik o primopredaji OIOG-a od 9. siječnja 1933. HDA, OIOG, kutija 9., 86/1933.
[1105] Dopis Općeg odjeljenja KBUSB Upravnom odjeljenju te iste banske uprave od 11. siječnja 1933. HDA, OIOG, kutija 9., 88/1933.
[1106] Dopis OIOG-a Mati Rupčiću od 29. listopada 1932. HDA, OIOG, kutija 9., 1260/1932.
[1107] Ban Ivo Perović je 1933. prenio na njega ovlasti „pregledavanja poslovanja kod sreskih načelstava, pretstojništva gradske policije i komesarijata u Savskoj banovini, koja su izvan područja okružnih inspektorata osječkog i ogulinskog, izuzev sresko načelstvo u Zagrebu“. Usp. Dopis KBUSB-a bez navedene fizičke ili pravne osobe kao primatelja (vjerojatno upućeno svim područnim upravnim organima) od 13. siječnja 1933. HDA, OIOG, kutija 9., 172/1933. te Dopis bana Perovića OIOG-u od 27. lipnja 1933. HDA, OIOG, kutija 10., 1818/1933.
[1108] Kotarski poglavar grubišnopoljski u veljači 1933. izvijestio je Ogulinskog okružnog inspektora da od njega ne može tražiti izvještaje jer je njegov kotar bio i ostao pod ingerencijom Varaždinskog okružnog inspektorata. Dopis Kotarskog poglavarstva grubišnopoljskog OIOG-u od 9. veljače 1933. HDA, OIOG, kutija 9., 576/1933.
[1109] Prema prijedlogu proračuna Okružnog inspektorata osječkog za 1933./1934. troškove 46 putovanja trebalo je pokriti 20.000 dinara, godišnji troškovi uredskog materijala iznosili su 6.000 dinara, telefonsko-telegrafski 5.000 dinara, grijanja oko 7.840 dinara, a oni čišćenja i održavanja prostorija daljnjih 4.500 dinara godišnje. Sve ovo nije uključivalo plaće službenika, kao ni troškove održavanja prostorija koje su privatno koristili. „Okružni inspektorat u Osijeku – Iskaz podataka potrebnih za sastav predloga budžeta za god 1934./35. po struci Ministarstva unutrašnjih poslova“ [bez točnog datuma] lipnja 1933. HDA, OIOS, kutija 22., 562/1933.

dinara godišnje državnu kasu, koliko koštaju samo njegovi putni troškovi, kada on ko bajagi ide u inspekciju? Tu treba štedjeti, a ne kod činovnika koji sa onim minimumom plate ne može da opstane".[1110] Doista, veliki izdaci poslovanja nadzornih organa doveli su prvo do smanjenja troškova za njihov rad. Odlukom MUP-a iz sredine 1933. broj inspekcija koje su inspektorati obavljali trebao biti smanjen „na meru za koju postoji materijalno pokriće".[1111] Ovo je značilo da su se umjesto jednom u tromjesečju inspekcije na području Savske banovine odsad morale, prema odluci bana iz srpnja 1933., vršiti „jednom, ili najviše dva puta godišnje a preko toga samo u slučaju prave i hitne potrebe".[1112] Ipak, ni to nije pomoglo.

U jeku velike gospodarske krize i redukcija koje su zahvatile sve upravne organe tijekom 1933. i 1934. okružni su inspektorati u čitavoj državi jednostavno ukinuti. Bojeći se ukidanja okružnih inspektorata, o čemu se govorilo već početkom 1933., varaždinsko gradsko poglavarstvo uputilo je predstavku MUP-u i narodnim poslanicima u kojoj je govorilo o važnosti kontrola varaždinskog inspektorata te kako nakon gubljenja svih viših institucija vlasti (npr. sjedišta županije) ovaj grad ne želi izgubiti i ovaj organ.[1113] Okružni inspektorat u Varaždinu, zajedno s još deset okružnih inspektorata u državi, ugašen je odlukom MUP-a u svibnju 1933. godine.[1114] Njegovi poslovi su prešli pod direktnu ingerenciju bana, osim kotara virovitičkog koji je nakratko stavljen pod ingerenciju osječkog okružnog inspektora.[1115]

Uredbom MUP-a, koncem veljače 1934., ukinuti su i svi preostali okružni inspektorati u Jugoslaviji. Na prostoru Savske banovine bili su to okružni inspektorati u Osijeku te (nominalno) u Ogulinu. Kao zadnji dan djelovanja ova dva okružna inspektorata određen je 10. ožujka 1934. godine.[1116] Nakon prestanka njihova postojanja cijeli teritorij banovine došao je pod direktni nadzor bana, a u praksi njihov je djelokrug prenesen na nadležnu bansku upravu. Stoga je ogulinski okružni inspektorat, koji je ionako premješten u Zagreb 1932., po

[1110] Govor Narodnog poslanika Tripka Ninkovića. *Stenografske beleške Narodne skupštine*, god. I., knj. 2., XVI. redovni sastanak, 1. ožujka 1932., 197.
[1111] Dopis MUP-a KJ KBUSB od 1. srpnja 1933. HDA, OIOS, kutija 23. [bez točne ozake spisa]
[1112] Dopis KBUSB MUP-u KJ od 27. srpnja 1933. HDA, OIOS, kutija 23. [bez točne ozake spisa]
[1113] Za razliku od gradskog poglavarstva, varaždinski okružni inspektor je već početkom 1932., a onda i početkom 1933. osobno iznio mišljenje da bi taj inspektorat, poput ogulinskog, trebao preseliti svoje središte u Zagreb. Usp. Predstavka Gradskog poglavarstva varaždinskog MUP-u Kraljevine Jugoslavije od 1. veljače 1933. HDA, SB UO, kutija 125., 4033/1933.; Dopis Okružnog inspektora varaždinskog KBUSB od 9. veljače 1933. HDA, SB ODZ, kutija 125., 4033/1933. te Koncept dopisa OIVŽ-a KBUSB od 8. siječnja 1932. HDA, OIVŽ, kutija 6., 46/1932.
[1114] Dopis KBUSB svim odjeljenjima i samostalnim odjelima te banovine, svim kotarskim poglavarima, okružnim inspektoratima, Upravi policije u Zagrebu, predstojništvima gradskih i pograničnih policija te Glavnoj pisarnici KBUSB od 7. lipnja 1933. HDA, OIOS, kutija 22., 496/1933.
[1115] „Obajava: Ukidanje i preosnovanje okružnog inspektorata u Varaždinu", *NN*, 12. lipnja 1933.; „Okružni inspektorati, ukidanje i preosnova", *Policija*, god. XX., br. 11-12, Beograd, 1933., 617-618.
[1116] Dopis KBUSB OIOG-u od 6. ožujka 1934. HDA, OIOG, kutija 12., 634/1934.; Dopis KBUSB OIOS-u od 6. ožujka 1934. HDA, OIOS, kutija 23., 180/1934.; „Ukidanje okružnih inspektorata u Ogulinu i Osijeku", *NN*, 15. ožujka 1934.

ukinuću svih okružnih inspektorata 1934. zapravo samo transformiran u *Inspektorski odjeljak* pri KBUSB.

Inspektorski odjeljak (dalje: IO) nastao je naređenjem bana Savske banovine od 3. travnja 1934. godine. Prema istom naređenju, on je trebao „voditi poslove javne bezbednosti kao i druge poslove iz delokruga bivših okružnih inspektorata".[1117] Tako je on postao organ banske uprave zadužen za kontrole nižih upravnih ureda na području cjelokupne banovine.

IO je prvotno bio podređen Upravnom odjeljenju. Središte mu je bilo na drugom katu objekta u Kačićevoj ulici br. 9. Njegovi djelatnici su po nalogu bana osobno vršili kontrolu poslovanja banovini podređenih upravnih i samoupravnih organa. Po *Uredbi o inspekcijama* iz listopada 1937., MUP je odredio kako redovne preglede poslovanja podčinjenih vlasti može vršiti ban, a da se nadzor zapravo vrši preko banskih inspektora te drugih organa koje on odredi. [1118] U duhu toga, u studenom 1937. ban Ružić izdvojio je IO od ingerencije UO-a te ga je podredio neposredno sebi. Time je IO pretvorio u samostalni odjeljak banske uprave. Djelokrug rad IO-a nakon toga se nije bitno promijenio, tj. i dalje je vodio kontrole rada i blagajničkog poslovanja podređenih upravnih organa.[1119]

Ukinućem okružnih inspektorata smanjen je broj inspektorskog osoblja. Već prema izvještaju o poslovanju za drugo polugodište 1934., opaža se da su u IO-u radila samo tri višerangirana činovnika. Od početka djelovanja IO-a 11. ožujka 1934. spominje se kao banski inspektor i voditelj tog odjeljka Milan Huzjak. Njemu su pomagala dvojica političko-upravnih sekretara, dakle pravnika s upravnim iskustvom: Alfons Dolanski i Julio Nater.[1120] Nakon Huzjakova umirovljenja, 1. listopada 1935.,[1121] za šefa IO-a je postavljen Josip Bogdanović, kojeg je kasnije zamijenio Stjepan Dubenik. Njemu su i dalje ostali podređeni kao sekretari Dolanski i Nater.[1122]

U posebnom fondu Inspektorskog odjeljka Savske banovine sačuvano je mnoštvo izvještaja o kontrolama poslovanja upravnih organa te banovine. Izvještaji se kreću od izravnog nadzora IO-a nad financijskim poslovanjem pojedinih institucija na brizi banovine

[1117] Dopis KBUSB svim odjeljenjima i samostalnim odsjecima banske uprave te banovine, svim kotarskim poglavarima i predstojnicima policija od 11. travnja 1934. HDA, SB IO, kutija 1., 97/1934.
[1118] „Uredba o inspekcijama", *Službeni glasnik MUP-a*, god. I., br. 11, 394-395.
[1119] Dopis UO-a KBUSB Općem upravnom otseku te banske uprave od 3. studenog 1937. HDA, SB IO, kutija 19., 104/1937.
[1120] „Izvještaj o stanju poslovanja IO-a za drugo polugodište 1934." HDA, SB IO, kutija 6., 80/1935.; Julio Nater je bio Huzjakov zamjenik 1933. dok je ovaj obnašao čast Ogulinskog okružnog inspektora sa sjedištem u Zagrebu. Koncept dopisa OIOG -a KBUSB od 18. svibnja 1933. HDA, OIOG, kutija 10., 1497/1933.
[1121] „Ukazi", *NN*, 25. rujna 1935.
[1122] „Izvještaj o stanju poslovanja IO-a za 1935." HDA, SB IO, kutija 6., 120/1935.; „Zapisnik o primopredaji uredskih agendi IO-a" od 30. rujna 1935. HDA, PSDS, br. dosjea 512 (Huzjak Milan).

(poput Siročadskog stola za Međimurje u Čakovcu),[1123] zatim pregleda poslovanja kotara[1124] do izvještaja o nadzoru općina koje su izvršili kotarski organi.[1125] Dobar dio sačuvanih izvještaja (samo)upravnih organa odnosi se na pitanja vezana uz uredsko i drugo poslovanje te trošenje proračunskih sredstava. Za razliku od toga, izvještaji koje su policijske vlasti (npr. predstojništava gradskih policija) dostavljala IO-u prvenstveno sadržavaju sumarne ili statističke prikaze počinjenih zločina na njihovom teritoriju.

IV. 8. Zaključak

Nakon uvođenja šestosiječanjske diktature jedno od važnih pitanja bilo je vezano uz reorganizaciju uprave u državi. Novi režim slagao se s oporbom da je uprava, u obliku u kojem je postojala do tada, preglomazna, skupa, ograničena zastarjelim zakonodavnim okvirima rada, ali i opterećena političkom samovoljom državnog vrha, koja se jasno vidjela u prvih deset godina postojanja Kraljevine SHS. Stoga se propagandno najavljivalo cjelovitije ususatvljivanje svih općeupravnih vlasti, pojeftinjenje uprave te njeno približavanje potrebama građana. Ipak, zakoni kojima je reformirana uprava (npr. ZUU, ZNPK, ZBU), pa čak i sam Ustav iz 1931., pokazivali su kako državna vlast, u rukama šestosiječanjskog režima, stvara sustav koji prvenstveno služi ostvarivanju njihove volje. Svi navedeni, kao i mnogi drugi zakoni koji su u to doba doneseni kao regulatori rada uprave, utvrđivali su primat središnje državne vlasti u kontroli teritorija države i njenih građana, dok je svaki režim na vlasti od 1929. do 1939. izjednačavao svoj opstanak s opstankom države.

Stvaranje banovina u listopadu 1929. bilo je samo jedan kotačić u širem planu reorganizacije uprave. Posredni, neizrečeni cilj reforme bilo je da se upravni organi bolje povežu i podrede ostvarivanju volje središnjih državnih vlasti. Banovine su već svojim teritorijem predstavljale oličenje državnog centralizma i unitarizma, a time i negaciju ikakvih nacionalnih zajedništava i težnji.

U svom dotadašnjem obliku zadržane su sve od banovina niže upravne jedinice (kotari), a stvorene su i neke novi uredi, poput okružnih inspektorata, koji su trebali kontrolirati rad nižih upravnih instanci. Iako je djelokrug rada i banovina i kotara kao državnih upravnih vlasti bio prilično široko određen, pa čak i proširen u odnosu na prijašnja

[1123] Npr. „Primopredaja agenda Siročadskog stola za Međimurje u Čakovcu“ od 25. veljače 1936. HDA, SB IO, kutija 5., 89/1936.
[1124] Npr. Izvještaj Savske financijske direkcije IO KBUSB o izvanrednoj kontroli poslovanja kotarskog poglavarstva gospićkog od 6. veljače 1935. HDA, SB IO, kutija 6., 17/1935.
[1125] Npr. Dopis Kotarskog poglavarstva čazmanskog o kontroli poslovanja Općine Kloštar Ivanić od 3. siječnja 1935. HDA, SB IO, kutija 6., 35/1935.

razdoblja, država je smanjila autonomne ovlasti istih. Usprkos najavljenoj decentralizaciji, središnja državna vlast zadržala je u svojoj domeni konačno odlučivanje u mnogim predmetima, ograničavajući niže jedinice u samostalnom i konačnom rješavanju predmeta, čak i onih iz njihova vlastitog radnog djelokruga. U konačnici, režim je inzistirao na svom pravu da kontrolira cjelokupan rad nižih organa uprave, kojima je neformalno naglašavao da njegova riječ mora biti zadnja. Niže vlasti su umnogome bile lišene mogućnosti samostalnog odlučivanja o obavljanju poslova pa su postale slijepi izvršitelj volje državnog vrha. Ovakav sustav potvrđivale su i sve kontrolne vlasti, poput okružnih inspektorata, koje je režim stvorio kako bi lakše nadzirao rad nižih upravnih organa i iste podredio vršenju njihovih ideja.

Državna je vlast u rukama diktatorske vrhuške radila na paternalističkim načelima, tj. inzistirala da ona očinski zna i bez pitanja što je najbolje za njene građane, koji su poput male djece, koja ne mogu pojmiti što je dobro za njih. S druge strane, ipak je donekle pokušavala stvoriti privid svoje povezanosti s tim istim narodom. Stoga su formirani te banu pridruženi stručni savjetodavni organi, od kojih su najpoznatija banska vijeća. Bansko vijeće Savske banovine, budući da je režim birao tko će ući u njega i zakonom mu oduzeo svaku mogućnost samostalne inicijative, možemo smatrati tijelom kojem je režim namijenio tek propagandnu i prividnu ulogu nadomjeska parlamenta. Sva savjetodavna tijela stvarala su samo privid određene brige režima za potrebe građana, jer niti jedna niža razina nije mogla ostvariti ništa bez privole središta države. S druge strane, iako je središnja državna vlast cijelo vrijeme isticala samoupravu kao ideal te je Ustavom iz 1931. definirala kao jedno od bitnih svojstva banovine, sama je istu zaobilazila. Iako je banovinskoj samoupravi odredila vrlo skučene mogućnosti rada, bojeći se obnove djelovanja političke oporbe i prevage iste nad državnim vlastima u banovini, režim nije dopustio da ova samouprava zaživi u praksi.

V. SLUŽBENICI

Osim banova i kotarskih poglavara upravne poslove na teritoriju Kraljevine Jugoslavije su obavljali mnogobrojni državni i samoupravni službenici. Ljudski resursi, uz novac i materijalna dobra (prostorije, uredski pribor, itd.) nesumnjivo jedan od najbitnijih faktora organizacije i djelovanja svake uprave.[1126] Razumijevanje fenomena državnih službenika u Kraljevini Jugoslaviji, kojim se nije bavilo puno u historiografiji, bitno je, jer su oni svojim službeničkim položajem, široko određenim pravima, ali i obvezama, bili gotovo potpuno odvojeni od službenika zaposlenih u privatnom sektoru.[1127]

Upravo zbog navedenog nastojat ćemo reći što je to posebno u položaju državnih (i samoupravnih) službenika, njihovim pravima i obvezama – pogodnostima i nepogodnostima koje su izvirale iz njihova statusa. Iako ćemo se u prvom redu ravnati riječima zakona, nastojat ćemo utvrditi kako su se službenici dijelili u praksi, kako se ulazilo u državnu službu, kako iz nje izlazilo, na koji su način dobivali promaknuća, premještaje, kolika su ima bila primanja te kako se održavala disciplina unutar njihova staleža. Oni su bili ti koji su brinuli o provođenju zakona, makar su i sami bili pod kontrolom viših vlasti. Stoga ćemo nastojati sagledati kako se monopol središnje državne vlasti u reguliranju svih elemenata službeničkih odnosa odražavao na zaposlenike.

Državni službenici zaposleni u raznim službama obično su se nazivali činovnicima. Termin činovnici nalazimo već u naslovu generalnih zakonskih akata, tj. *Zakonu o činovnicima* iz 1923. i 1931. (dalje: ČZ). Radi se o dva, u osnovi istovjetna zakona, koja su regulirala osnovna pitanja vezana uz državne službenike.[1128] Ponekad se umjesto naziva državni službenici možemo susresti i s nazivom „činovnici građanskog reda“, čime se nastojalo obuhvatiti sve one državne službenike koji su radili u svim resorima opće uprave, od uprave, prosvjete, zdravstva, itd., a status i položaj im nije bio određen pravilima drugih sustava, kao kod npr. službenika iz resora vojske i mornarice, koji su bili vojna lica na državnom proračunu sa posebnim pravilima djelovanja. Doista, za mnoge je struke postojao i poseban zakon koji je regulirao pojedina pitanja iz domene njihovog službeničkog resora. Za činovnike zaposlene u državnoj upravnoj službi u užem smislu bio je to već spomenuti ZUU.

Zakon o činovnicima iz 1923. dijelio je stalne državne službenike na tri glavne kategorije, ovisno o njihovoj školskoj spremi – *činovnike*, *zvaničnike* i *službitelje*. ČZ iz 1931. prepoznavao je i četvrtu kategoriju: *činovničkih pripravnika*, kao one koji moraju proći

[1126] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 93.
[1127] Slično je bilo i u Francuskoj. Vidi. BREBAN, *Administrativno pravo Francuske*, 265.
[1128] DOBRIVOJEVIĆ, „Pod budnim okom države“., 479.

pripravnički staž kako bi mogli tražiti stalan radni odnos u svojstvu činovnika.[1129] Služitelji su položajem najniži državni službenici, zaduženi za obavljanje pomoćnih poslova. Oni su trebali biti pismeni, a muški služitelji su uz to morali imati i odsluženi vojni rok. Za službu zvaničnika bilo je potrebno imati barem dva razreda srednje ili njoj srodne škole. Prema podjeli rada zvaničnici su se dijelili na tri, a služitelji na dvije grupe. Dok su činovnici bili punopravni državni službenici, osposobljeni za kvalificiraniji rad, zvaničnici i služitelji bili su pomoćno osoblje, zaduženo za obavljanje raznih pomoćnih poslova, od izrade prijepisa spisa i arhiviranja do održavanja prostorija i inventara pojedinog ureda.[1130]

Osim navedenih u državnoj službi je postojao i korpus radnika koji su obavljali određenu djelatnost na određeni rok. Radi se o *kontraktualnim činovnicima* te *dnevničarima*. Oni su obavljali poslove za državu temeljem ugovora, koji je u ime države potpisivao resorni ministar (u ime banovine ban). Sama valjanost ugovora mogla je biti određena maksimalno na tri godine.[1131] Pritom su se dnevničari mogli uzeti na rad koji inače vrše zvaničnici i služitelji, a kontraktualni činovnici na rad koji vrše punopravni državni činovnici, s ograničenjem da se ne smiju uzimati na položaje u kojima sami obavljaju manipulaciju novcem.[1132] Kontraktualni činovnici i dnevničari morali su imati više od 18 godina, a manje od 70 te nisu smjeli biti bivši državni službenici koji su radi disciplinskih ili kaznenih osuda ranije otpušteni iz službe.[1133] Za sva pitanja vezana uz kontraktualne činovnike i dnevničare bio je odgovoran onaj organ koji je potpisao ugovor s dotičnim pojedincem, tj. resorni ministar ili ban.[1134] Osim njih, u uredima vlasti ponekad su poslove obavljali i *honorarni službenici*, odnosno *nadničari*. Njih su obično uzimali veći upravni i samoupravni uredi za rad, a plaćali su ih iz vlastitih sredstava, obično nakon izvršenog kraćeg posla.[1135] Honorarni službenici, kontraktualni

[1129] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 138.
[1130] Ukupan broj svih službeničkih mjesta u državi po ČZ iz 1923. trebao je biti utvrđen financijskim zakonom, čime je npr. svako ministarstvo moglo odlučivati tijekom godine o broju ljudi zaposlenih u resoru kojega pokrivaju. S druge strane, ČZ iz 1931. određivao je da će se apsolutno sva službenička mjesta u državnoj službi točno klasificirati, čime je broj državnih službenika trebao biti više-manje stalan, bez mogućnosti promjena uslijed povećanja ili smanjenja proračuna. Unatoč ovakvim propisima, broj službenika je gotovo cijelo vrijeme rastao. Usp. § 51. Zakona o činovnicima i ostalim državnim službenicima građanskog reda (dalje: ČZ), Celso CAVALIERI, *Propisi o činovnicima i ostalim državnim službenicima gradjanskog reda*, Zagreb, 1926., 40. te KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 138.
[1131] Spomenuti ugovor određivao je njihova prava i obveze, primanja, koja su se u slučaju ovih honoraraca nosila pravni naziv *nagrada* te su bila određena u jedinstvenoj sumi, za razliku od različitih elemenata primanja (prinadležnosti) koje su primali punopravni službenici. KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 271.
[1132] § 158-159. ČZ-a od 31. ožujka 1931., *Zbirka zakona protumačenih sudskom i administrativnom praksom*, vol. 179., Beograd, 1931., 65.;
[1133] § 161. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 65.
[1134] Za više o pravima i dužnostima kontraktualnih činovnika i dnevničara vidi: § 158-182. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 65-71.
[1135] Iako je upute za postupak pri zapošljavanju i plaćanju honorarnih zaposlenika trebao izdati svaki ministar za svoj resor, nisu nam poznati primjeri posebnih odredbi ministara po ovome pitanju. § 182. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 71.

činovnici i dnevničari nisu imali pravo na državnu mirovinu, ali je od konca 1932. država preuzela brigu o njihovom radnom osiguranju.[1136] Porast honoraraca tijekom postojanja Kraljevine SHS/Jugoslavije bio je osobito vidljiv u samoupravama. Jedan od glavnih razloga zašto su se oni mogli koristili u većem broju u javnim službama ležala je u činjenici „što je kod njih uprava mnogo slobodnija, naročito što ih se mnogo lakše otpušta kad ih više ne treba".[1137] Inače su službenici obavljali svoju službu trajno, tj. obično do smrti, umirovljenja, a u slučaju npr. kontraktualnih činovnika i honorarnih službenika – isteka ugovora. Dok god su aktivno radili i na njih su se više-manje odnosili svi oni propisi koji su vrijedili i za punopravne državne službenike, tek ponešto modificirani (manje prava na odmor u godini, ponešto izmijenjeni disciplinski propisi, itd.).

Broj kontraktualnih činovnika, dnevničara i honorarnih službenika bio je zanemariv u odnosu na punopravne državne službenike. Osim toga, oni su obično obavljali poslove od nižeg značaja za državu. Stoga će se ovaj rad nadalje u prvom redu baviti stalno zaposlenim državnim službenicima, ponajviše činovnicima u užem smislu toga pojma.

Iako je državna vlast inače imala apsolutne ovlasti u reguliranju odnosa s vlastitim zaposlenicima, nakon proglašenja šestosiječanjske diktature još je pojačan njen primat nad svim elementima službeničkih odnosa. Već 12. siječnja 1929. objavljen je kratak tekst *Zakona o postavljanju, premještanju, prevođenju na drugu dužnost ili struku, stavljanju na raspoloženje, penzionisanju i otpuštanju državnih službenika* kojim je svako radno mjesto u svim državnim službama u Kraljevini SHS/Jugoslaviji postalo ovisno o volji režima.[1138] Regulacija službeničkih odnosa ostala je centralizirana i nakon donošenja ČZ-a 1931. godine. Sva postavljanja državnih službenika, imenovanja u određena zvanja, unaprjeđenja u istim zvanjima, premještanja, otpuštanja, uvažavanja ostavki i umirovljenja, itd. donosila su se od VII. položajne grupe na više (prema najvišoj, I. grupi) kraljevim ukazom, tj. dekretom potpisanim od vladara na prijedlog resornog ministra. Za niže položajne grupe (VIII.-X.) odluku je donosio resorni ministar, koji je bio zadužen i za primanje pojedinca u državnu službu, tj. njegovo imenovanje za pripravnika. Za činovnike opće uprave u strukama za koje

[1136] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 272.
[1137] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 118.
[1138] Svi službenici raspoređeni u glavnim grupama, tj. oni koji su obavljali odgovorne položaje u državnom upravnom i javnom sektoru, morali su se postaviti na ta mjesta Kraljevim ukazom na prijedlog resornog ministra te uz suglasnost premijera, dok se svi drugi postavljali rješenjem nadležnog ministra uz suglasnost premijera. § 1. „Zakona o postavljanju, premještanju, prevođenju na drugu dužnost ili struku, stavljanju na raspoloženje, penzionisanju i otpuštanju državnih službenika", *Zbirka zakona protumačenih*, vol 164., 9.

se tražila nepotpuna srednja škola, a radili su na teritoriju pojedine banovine (tj. za sva rješavanja službeničkih odnosa zvaničnika i službenika), odluku je donosio ban.[1139]

Dana 14. prosinca 1929. objavljen je kratki tekst *Zakona o premeštanju, penzionisanju i otpuštanju činovnika i ostalih državnih službenika građanskog reda* koji je davao velike ovlasti državnim vlastima po spomenutim pitanjima. Naime, za razliku od dotadašnjeg vremena, u kojem su službenici imali određenu zakonsku zaštitu, spomenuti zakon je proklamirao kako svi činovnici i drugi državni službenici građanskog reda „mogu, po potrebi službe, biti i bez svog pristanka premešteni i penzionisani, a, dok nisu stekli pravo na ličnu penziju, i otpušteni iz državne službe".[1140] Ovime je režim utvrdio, a, kako ćemo vidjeti kasnije, ponekad i zlorabio zakonodavni okvir u kojem je mogao po vlastitom nahođenju odlučivati tko je dovoljno dobar da radi za državu, koju su izjednačavali sa vladarevom i svojom voljom.

U osnovi pojedini službenik je svako postavljanje u službu, imenovanje u određeno zvanje, unaprjeđenje, povišicu, premještanje, stavljanje na raspoloženje, umirovljenje, uvažavanje ostavke i otpuštanje iz državne službe morao primiti u pismenoj formi, kao *dekret*, čiji se izvod morao objaviti i u *Službenim novinama*.[1141] Akt postavljenja, kao i svi drugi dekreti kojima se reguliralo službeničke odnose (imenovanje u zvanje, unaprjeđenje u istom zvanju, periodične povišica, premještanje, stavljanje na raspoloženje, umirovljenje, uvažavanje ostavke i otpuštanje iz službe), mogli su sa stajališta zakonitosti biti osporeni. Na tužbu državne vlasti (koju je u sporu zastupala *Glavna kontrola*) ili pojedinca koji se smatrao oštećen pojedinim ministarskim dekretom uključivao se Državni savjet kao najviše upravno sudište u Kraljevini Jugoslaviji.[1142]

Sve navedeno davalo je veliku mogućnosti državnom vrhu da, manipulacijom ljudskim sudbinama, od kadra državnih službenika stvori sebi odan korpus djelatnika. Cijelo vrijeme postojanja Kraljevine SHS/Jugoslavije veliki je bio upliv politike na službenička

[1139] § 103. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 41-42.; KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 148.
[1140] S druge strane, zadržan je sustav u kojem se državni službenik s minimalnim brojem godina potrebnih za mirovinu nije mogao otpustiti bez pravomoćne presude disciplinskog suda, već samo umiroviti. § 1. Zakona o premeštanju, penzionisanju i i otpuštanju činovnika i ostalih državnih službenika građanskog reda, *Organizaciono zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. II., Zagreb, 1930., 284.
[1141] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 147-148.
[1142] Glavnoj kontroli trebao je biti dostavljen svaki dekret kojim bi se mijenjao službenički odnos pojedinca. Ona je imala pravo uložiti tužbu ako je bio povrijeđen kakav materijalni interes države. U slučaju dekreta kojim se mijenjao službenički odnos tužba se morala podnijeti u roku od dva mjeseca nakon objave ukaza u Službenim novinama. Ako bi se poništavao pojedini dekret, poništavali bi se i svi ostali akti koji su iz njega izvirali. U konačnici su tužbe završavale pred Državnim savjetom, čije su odluke bile pravovaljane u prvom i posljednjem stupnju. Ipak, samo rješavanje sporova često je teklo jako sporo jer su već nakon donošenja ČZ-a 1923. i mnoštva posebnih zakona „pred našim su Drž. savjetom nabujali službenički sporovi, i oni su, svojim brojem, daleko nadolazili sve ostale administrativne sporove pred Drž. savjetom". KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 148.

pitanja.[1143] Članovi vlade su se nerijetko se miješali i u postavljanja ili otpuštanja najnižih službenika u pojedinom resoru, a „uklanjanja iz državne službe vršena su po pravilu samo po partisko-političkim kriterijumima“.[1144] Stoga su službenici došli do poražavajućeg saznanja, „da za unapređenje i priznanje rada nije odlučna korektnost i marljivost u službi, već da je mnogo važnija partijska pripadnost i «veza» s uplivnim ljudima u Beogradu“.[1145]

ČZ iz 1931. dijelio je taksativno činovnike po položajnim grupama, opširno popisujući i povezujući točno određena zvanja s činovničkim grupama u kojima se mogu nalaziti.[1146] Pod strukom se podrazumijevalo sva zvanja koja su na osnovu spreme predviđena za obavljanje istih ili sličnih poslova. Pojedino zvanje bilo je raspoređeno u nekoliko grupa, pa se tako u istom zvanju moglo napredovati. Tako su u tzv. političko-upravnoj struci bila zvanja (od viših prema nižima): pomoćnik i načelnik ministarstva, pomoćnik i načelnik banske uprave, inspektor, kotarski poglavar, kotarski potpoglavar, viši pristav, pristav, itd.[1147] Pojedine više grupe državnih službenika (II., III. i IV.) imale su dva stupnja, 1. viši i 2. niži, od kojih se onaj viši ponekad samo označavao malim slovom *a* kraj oznake grupe (npr. IV.a grupa je bila viša od IV. grupe). Prve dvije grupe bile su u pravilu rezervirane za najviša zvanja u državi, od premijera pa do pomoćnika bana. Ispod njih bila su po grupama raspoređena zvanja u određenim strukama, čiji se broj multiplicirao iz grupe u grupu.[1148]

Činovnici koji su vršili tzv. političko-upravnu službu kod državnih vlasti opće uprave nazivali su se političko-upravnim činovnicima. Makar je službenik u načelu morao, na poziv svog nadređenog, „vršiti i one službene poslove koji ne pripadaju opsegu njegova rada“,[1149] za rješavanje upravnih poslova „pravnog značaja“ u resoru MUP-a, mogli su se „upotrebiti samo

[1143] Npr. u tri mjeseca prije izbora za Narodnu skupštinu 1923. radikalska je vlada navodno otpustila i premjestila više od 3.000 službenika, pristaša DS-a, a na njihova mjesta dovela sebi odane glasače. Branislav GLIGORIJEVIĆ, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji: 1919-1929*., Beograd, 1979., 132.; U Zagrebu su se zaposlenici pošta žalili kako je 1924. otpušteno 186 radnika hrvatske nacionalnosti, dok su na njihova mjesta došli Rusi-bjelogardejci. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radni slojevi Zagreba*, 367.
[1144] JANKOVIĆ, „Društveni i politički odnosi u Kraljevstvu SHS“, 101.
[1145] FRANGEŠ, *Decentralizacija državne uprave*, 6.
[1146] Dotadašnji sustav rangiranja činovnika po razini završenog školovanja u praksi se pokazao kao rigidan te se primijetilo kako mnoge važnije poslove obavljaju državni službenici koji nisu mogli napredovati jer u njihovoj struci nisu postojali fakulteti (npr. ekonomisti).
[1147] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 140.
[1148] U treću grupu prvog stupnja tako su npr. ulazili predsjednici trgovačkog suda, generalni konzuli, itd., u treću grupu drugog stupnja načelnici odjeljenja banske uprave, voditelji kotarskih sudova, itd. U četvrtu grupu prvog stupnja ulazili su viši savjetnici kod banske uprave, sveučilišni lektori, predstojnici gradskih policija u gradovima s više od 30.000 stanovnika i sl. Za cjelokupan raspored službeničkih zvanja po grupama i stupnjevima vidi: § 346. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 174-247.; ČZ je priznavao da možda postoje i zvanja koja nisu bila pobrojana i raspoređena po grupama. Za njih je resorni ministar, u dogovoru s MUP-om, MF-om i premijerom, mogao odrediti naknadno u koju će se grupu postaviti, vodeći računa o važnosti funkcije. § 347. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 247.
[1149] § 70. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 27.

političko-upravni činovnici".[1150] Političko-upravni činovnici bili su stručni kadar u resoru MUP-a, određen radi poznavanja pravnih propisa za kao rukovodeći kadar uprave (kotarskih poglavarstava, banskih uprava).[1151] Ostali državni činovnici zaposleni kod općeupravnih vlasti bili su prvenstveno stručni referenti pojedinih struka (npr. sanitetski ili veterinarski referent, školski nadzornik, itd.) i činovnički pripravnici raznih struka (npr. političko-upravni, zdravstveni, veterinarski pripravnici, itd.).[1152] U osnovi oni su, radi monokratskog ustroja uprave, bili podređeni najviše rangiranom političko-upravnom činovniku u svojoj organizacijskoj jedinici (npr. kotarski tehnički referent kotarskom poglavaru).

Osim političko-upravnih činovnika i stručnih referenata pojedinog resora, u raznim upravnim nadleštvima poslove su obavljali i upravni kancelarijski činovnici, tj. činovnici bez fakultetske spreme, III. i II. kategorije. O njihovom broju i rasporedu odlučivao je ministar unutrašnjih poslova. Radilo se o *pomoćnim sekretarima* i *pisarima*, a s druge strane od njih nižim *upravno-kancelarijskim činovnicima*. I jedni i drugi bili su bili pomoćno osoblje voditelja nadleštva, zaduženi da svojim radom pomažu političko-upravne činovnike. Po ovlaštenju i pod nadzorom voditelja sastavljali su zapisnike, pripremali nacrte rješenja po ustanovljenim obrascima ili po bilješkama referenata, izdavali su izvode i prijepise akata na zahtjev stranaka, arhivirali akte, itd.[1153] Osim kancelarijskih činovnika, kod pojedinih vlasti unutrašnje uprave ministar unutrašnjih poslova postavljao je dovoljan broj *zvaničnika* i *služitelja*, kao operativnog osoblja zaduženog za održavanje prostorija te pružanje fizičke pomoći u radu upravnih organa. Ali vratimo se na političko-upravnu službu.

Pravnici sa završenim studijem, često u nemogućnosti nalaženja drugog posla u državnoj ili privatnoj službi, poput sudačkog ili odvjetničkog, okrenuli su se državnoj upravnoj službi. Neki od njih još su ranije, uz studiranje obavljali određene pomoćne poslove u uredima državne vlasti (npr. dnevničara). Slobodna zanimanja nudila su ne samo mogućnost potencijalno veće zarade, već i da pojedinac bude slobodniji u svom političkom razmišljanju i djelovanju, ali je zbog neimanja materijalnih mogućnosti te društvenih, a time i političkih veza potrebnih npr. za otvaranje odvjetničkog ureda ili javnobilježničke pisarnice u njih bilo teško ući. Potrebe države za obrazovanim pravničkim kadrom koje može preuzeti na sebe važne upravne i sudske dužnosti postojale su u Austro-Ugarskoj Monarhiji, ali i Kraljevini Jugoslaviji. Pritom treba naglasiti da same više državne vlasti nisu imale nikakav poseban

[1150] § 87. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929., 33.
[1151] I u banskim upravama i kod kotarskih poglavarstava bilo je određeno da „upravne poslove pravnog značaja" obavljaju isključivo „političko-upravni činovnici". § 88. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 34.
[1152] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 361.
[1153] § 114.-115. ZUU-a, *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 45-46.; Božidar A. VELJKOVIĆ, „Primena čl. 25 Zakona o unutrašnjoj upravi", *Policija*, god. XXV., br. 1., Beograd, 1938., 23.

dugoročni plan školovanja, osposobljavanja i zapošljavanja kadra, pa je sve ovisilo o pojedincima koji bi se na kraju svog studija odlučili ući u sve neprivlačniju državnu službu.

Službenici koji su u godinama nakon ujedinjenja raspoređeni u adekvatna zvanja u državnim službama, mogli su zadržati stečena prava (tako su zadržani u zvanju kotarskih poglavara neki pojedinci koji nisu završili pravni fakultet) te nisu morali polagati kasnije uvedeni državni stručni ispit. Doista, kako je po ujedinjenju vladalo pomanjkanje kvalificiranih radnika nastojalo se zadržati što je više službenika iz ranijih razdoblja, ako se isti nisu istakli u pomaganju prethodnih režima. Tzv. „prevođenje službenika", tj. konačni prijem i razvrstavanje svakog pojedinog državnog zaposlenika po zvanju u službi tijekom 1923. i 1924. vršile su *komisije za prevođenje državnih činovnika*, koje su funkcionirale pri svakom ministarstvu, pa tako i MUP-u. Državni upravni službenici, zbog pritisaka poslovnih obveza, ali i osobnih ili političkih razloga, ponekad su znali tražiti izlaz u prelasku u koju drugu državnu, privatnu ili čak samoupravnu službu.[1154] Prilikom prelaska u privatnu ili samoupravnu službu pojedinac je morao dati otkaz na rad u državnoj službi te se u nju više nije mogao jednostavno vratiti. Svaki prijelaz iz jedne u drugu državnu službu (npr. s mjesta kotarskog poglavara na mjesto kotarskog suca), kao i iz samoupravne u državnu službu (npr. liječnika određene općine koji prelazi na rad u bolnicu kao državnu ustanovu) morao je potvrditi ban ili resorni ministri.[1155]

Osim toga, službenik je trebao uvijek paziti da cjelokupan njegov rad te vladanje u službi, ali i van nje odgovara ugledu položaja kojeg obavlja. ZUU je zabranjivao bavljenje svim onim poslovima koji bi bili „u opreci s čašću i dostojanstvom posla".[1156] U praksi, to je značilo da se upravni činovnik mogao baviti npr. karitativnim ili znanstvenim radom, ali ne i zarađivati „sa strane" (tj. nije smio obavljati neki drugi, pogotovo manje ugledan posao u

[1154] Ipak, i ostvareni premještaj u neku drugu državnu službu nije uvijek bio ono čemu su se činovnici nadali. Pero Sedlar, koji je na vlastiti zahtjev iz upravne službe prešao u sudsku službu 1928., nakon prijelaza imenovan je za kotarskog suca i premještan u toj službi. Ipak, tokom 1930. i 1931. napisao je nekoliko molbi kojima je tražio povratak u upravnu službu. Na kraju je njegovim željama udovoljeno te je kraljevim ukazom u svibnju 1931. od suca kotarskog suda u Vrginmostu postavljen za kotarskog poglavara u Kastvu. Usp. Odobrenje MUP-a KSHS u predmetu prelaska Pere Selara iz resora MUP-a u resor Ministarstva pravde od 21. rujna 1928. HDA, PSDS, br. dosjea 4076 (Sedlar Pero) te Ukaz o postavljanju Pere Sedlara kotarskim poglavarom kastavskim od 21. svibnja 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 4076 (Sedlar Pero).

[1155] Pritom se prijelaz iz samoupravne u državnu službu mogao odobriti samo u istovjetnim strukama (npr. liječnik na samoupravnom budžetu mogao je jedino postati istovjetni liječnik na državnom budžetu). Ipak, ovi su prijelazi bili rijetkost, kao i oni iz slobodnih profesija u direktno državnu službu. Iz slobodne profesije pojedinac je mogao samo tražiti ulazak u državnu službu preko pripravničkog statusa, tj. kao i svaki drugi pojedinac koji tek ulazi u državnu službu. Direktni ulazak u viša zvanja i kategorije bio je moguć samo za najviša zvanja u državi (npr. direktor banke ili odvjetnik koji postaje ministar ili ban). Usp. § 55-59. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 22-24. te KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 161-162.

[1156] § 90. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 35.

kojem je mogao profitirati).[1157] Pri obavljanju službe za državu, pojedinca su trebali rukovoditi samo interesi službe, a nikako oni privatni. Slobodan Jovanović opisivao je ovo kao vječitu unutarnju borbu pojedinca, koji je trebao raditi objektivno, marljivo i isključivo za opće interese, a potpuno potisnuti sve subjektivne pobude, do te mjere da cjelokupna državna uprava postane bezlična.[1158]

Političko-upravnim činovnikom mogao je postati svaki državljanin Kraljevine Jugoslavije koji je diplomirao pravni fakultet te je ispunio ostale opće uvjete propisane za prijem činovnika u službu.[1159] Ovako sastavljene kratke odredbe zapravo su jamčile da upravna služba bude profesionalan posao, jer su njeni nositelji trebali biti školovani domaći pravnici (državljani Kraljevine Jugoslavije), koji su zadovoljavali općenite propise o prijemu u državnu službu (minimalnu dob, reguliran vojni rok, psihičko i fizičko zdravlje, itd.).[1160]

U državnu upravu službu, kao i gotovo sve druge državne službe u Kraljevini SHS/Jugoslaviji, ulazilo se na molbu. Molbu za prijem u državnu upravnu službu kandidat je predlagao izravno ministarstvu u čijem je resoru tražio posao ili nadležnoj upravnoj vlasti kojoj se obraća za zaposlenje (poput Savske banovine).[1161] Ona se mogla predati u bilo kojem trenutku i nije ovisila ni o kakvim natječajima iz jednostavnog razloga – tadašnji zakoni nisu poznavali sustav javnih natječaja za prijem u državnu službu, a školovanog kadra je nedostajalo. Doduše, u pojedinim strukama, u kojima se očigledno tražila kvaliteta kadra tada je postojao sustav javnih natječaja. Radi se o natječajima za prijem profesora na sveučilišta ili

[1157] Upravo radi toga je 1934. oštro opomenut političko-upravni činovnik iz Đakova, kasniji kotarski poglavar Jovan Sarkanjac, koji je jednom sajmu u službenom odijelu zajedno s ocem prodavao papuče. Dopis kotarskog poglavarstva đakovačkog KBUSB od 8. svibnja 1934. HDA, PSDS, br. dosjea 7628 (Sarkanjac Jovan).

[1158] „Savršena državna organizacija pretpostavljala bi ljude koji bi bili u stanju pretvoriti se od jedne žive cjeline u proste organe jedne zamišljene cjeline, [...] ili, jasnije, pretpostavljala bi ljude koji bi bili u stanju načiniti se potpuno bezličnima“. Slobodan JOVANOVIĆ, *O državi*, Beograd, 1922., 142.

[1159] § 84. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 32.

[1160] Molbi taksiranoj sa 25 dinara biljega pojedinac je prilagao krsni list (važan radi određivanja starosti, tj. da maloljetnik ne ulazi u službu), domovnicu, dokumente o svršenom studiju ili dotad položenim ispitima, potvrdu o dotadašnjem nekažnjavanju, zatim liječničko uvjerenje o zdravlju i sposobnosti za izvršavanje poslova te potvrdu o reguliranju vojne obveze, koju se moglo priložiti i naknadno ako pojedinac još nije odslužio vojni rok. Državna služba je prema zakonu za sva zvanja bila dostupna svima građanima Jugoslavije, a spomenutim dokumentima se određivao identitet i godine pojedinca, njegova stručna i psiho-fizička sprema, dotadašnje vladanje te drugi državi kao poslodavcu bitni elementi, koje je sama propisala u činovničkom zakonu. Strani državljani su mogli biti zaposleni u državnoj službi isključivo kao honorarni činovnici ili eventualno kao dnevničari. § 2-3. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 2-3.; U pogledu roda zakon nije postavljao ograničenja, ali se žene posebnim zakonima isključivalo iz pojedinih struka. One nisu mogle postati policijsko-izvršne službenice, već su u okviru MUP-a mogle obavljati samo uredske poslove. KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 145.

[1161] Rukom pisana ili tipkana molba, kojom je pojedinac tražio zaposlenje bila je bitna iz razloga što je jamčila da pojedinac svojom voljom ulazi u službu (da ona za njega nije prinudna). KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 141.

liječnika po bolnicama. Sustav primanja prema natječaju u osnovi nije bio dio ČZ-a, niti se primjenjivao u upravnoj struci.[1162]

Nakon zaprimanja individualne molbe pojedinca, o njegovom konačnom primitku i razvrstavanju u službi odlučivalo je nadležno ministarstvo (u slučaju upravnih činovnika MUP), vodeći pritom računa o potrebama u resoru.[1163] U pravilu, svaki je ministar postavljao sve državne činovnike u svom resoru, od najnižih do najviših, te ih je raspoređivao na čitavom državnom području. Zbog ovako centraliziranog načina postavljanja službenika i velikih mogućnosti manipulacije, možemo reći kako je sustav primanja u službu bio potpuno netransparentan, a sudeći po onodobnim prigovorima i prilično kompromitiran. U njemu je bila velika mogućnost raznih političkih i osobnih utjecaja (nepotizma) pri zapošljavanju.[1164]

„Pripravna grupa", u koju je činovnik po dekretu o imenovanju morao ući i provesti u njoj određeno vrijeme, za činovnike sa završenim fakultetom bila je IX. grupa. Nakon završetka pripravnog roka te primitka u stalnu službu, računalo se da činovnik-pojedinac, sad u stalnom radnom odnosu, ali pod određenom supervizijom, može obavljati određene poslove, pa je dekretima dobivao promaknuća u tzv. „pomoćne kategorije", tj. VIII. i VII. grupu. Političko-upravne činovnike ovih grupa se obično tituliralo kao *pristave*. Nakon određenog vremena takav je činovnik dobivao daljnja unaprjeđenja, a ulaskom u tzv. „glavne grupe", one od VI. do I., računalo se da pojedinac može samostalno obavljati određenu djelatnost, npr. u političko-upravnoj službi biti kotarski poglavar.[1165]

Nakon što bi ministar odobrio primitak određenog pojedinca u službu, on se, u roku od 15 dana morao javiti na dužnost.[1166] Po primanju (kao i reaktivaciji iz mirovine ili povratku u službu nakon ostavke), prvoga dana po stupanju na dužnost pojedinac je morao pred voditeljem nadleštva u koji je raspoređen položiti propisanu zakletvu vladaru i državi.[1167] Nakon toga, činovnik je započinjao svoje službovanje u svojstvu pripravnika, u kojem je

[1162] Iako dolaskom velike gospodarske krize 1930-ih uočavamo ponekad raspisane natječaje za prijem diplomiranih pravnika kao činovničkih pripravnika u državnu službu, oni su također bili iznimka. Npr. „Konkurs za prijem 30 činovničkih pripravnika u finansijsko-konceptualnu službu", *NN*, 18. kolovoza 1934.
[1163] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 127-129.
[1164] FRANGEŠ, *Decentralizacija državne uprave*, 16.
[1165] § 9. ČZ-a. CAVALIERI, *Propisi o činovnicima*, 9-10.; Za tablicu o službeni titulama činovnika opće uprave određenih po pojedinim granama djelatnosti, a vezanim uz njihove grupe vidi tabelu 10. u prilozima ovoga rada.
[1166] „[...] u protivnom smatraće se kao da nije ni postavljen". § 81. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 33.; Mnogi su službenici po primanju u državnu službu prvi posao tražili u sredini u kojoj su tada živjeli. Više vlasti su često odobravali traženja pojedinca da pripravnu službu obavljaju bliže mjestu tadašnjeg stanovanja. Razumljivo im je bilo da s prilično malenim iznosom početne, pripravničke plaće pripravnik teško može normalno živjeti bez barem nekakve obiteljske pomoći. Dopis Pokrajinske uprave za Hrvatsku-Slavoniju od 27. veljače 1923. HDA, PSDS, br. dosjea 4148 (Mahulja Miljenko).
[1167] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 149.; § 68. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 26.

morao provesti minimalno tri godine.[1168] U trogodišnjem razdoblju činovnički pripravnik nije imao stalnost u službi, već je u svakom trenutku radni odnos mogao biti prekinut. Vrijeme provedeno na praksi pritom je služilo da se pojedinac-pripravnik u upravnoj struci temeljito upozna s osnovnim postulatima službe, stručno usavrši te praktično upozna s problemima političkog, ekonomskog i socijalnog značaja određenog područja, koje je uprava trebala riješiti. Ipak, središnja državna vlast često je kritizirala rukovoditelje pojedinih nadleštava, optužujući ih da ne obraćaju dovoljno pažnje praktičnom obrazovanju činovničkog pomlatka.[1169]

O primitku u stalnu službu pripravnika, po ispunjavanju određenih uvjeta, od kojih je najvažniji bilo polaganje državnog stručnog ispita, odlučivala je posebna komisija za ocjenu činovnika, koja je pojedincu davala njegovu godišnju ocjenu.[1170] Državni stručni ispit formalno je po prvi puta uveden 1923. ČZ-om. Ipak, on se počeo izvoditi tek nakon što je 18. prosinca 1925. definiran posebnim pravilnikom,[1171] koji je minimalno izmijenjen kasnijim pravilnikom od 3. prosinca 1929. godine.[1172] Molbi za pristupu stručnom ispitu kandidat je trebao priložiti propisanu sumu za komisijsko polaganje te pismeno dopuštenje za izlazak na ispit izdano od MUP-a i banskih uprava. MUP je inzistirao da se na stručni ispit puštaju samo oni koji su proveli minimalno dvije godine u državnoj ili banovinskoj političko-upravnoj službi te su kroz praksu stekli što više praktičnog znanja.[1173] Nakon toga pri Pokrajinskoj upravi za Hrvatsku i Slavoniju, a kasnije KBUSB, sastala bi se ranije određena komisija koja je određivala termin polaganja. Ona je ispitivala kandidata po pravilniku za ispit činovnika u resoru MUP-a i programu koji je pratio taj zakon, a koji je propisivao mnoštvo zakona koje je svaki činovnički pripravnik morao znati.[1174] Državni stručni ispit nije bio nimalo lak ni kratak.

[1168] Od pripravničke službe bili su izuzeti jedino službenici, dok je pripravna služba zvaničnicima trajala dvije godine. § 12-13. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 5.

[1169] Npr. MUP je 1932. istakao kako je u interesu „Otadžbine da ima što odlučnije i spremnije činovništvo" te naredio svim podređenim vlastima da obrate više pažnje praktičnom obrazovanju pripravnika. „Praksa i vaspitanje činovnika pripravnika resora Min. unutarnjih poslova", *Policija*, god. XIX., br. 1-2, Beograd, 1932., 105.

[1170] § 17-21, 54. ČZ-a. CAVALIERI, *Propisi o činovnicima*, 13-16, 42.

[1171] „Pravila o polaganju državnog stručnog ispita za činovnike Ministarstva Unutarnjih Dela", *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom*, vol. 72., Beograd, 1926., 108-115.

[1172] „Pravilnik o praksi političko-upravnih pripravnika i o polaganju političko-upravnog stručnog ispita", *NN*, 24. prosinca 1929.; U veljači 1930. propisan je i *Pravilnik o polaganju državnog stručnog ispita pripravnika II. i III. kategorije resora Ministarstva Unutrašnjih poslova*, kojim je određeno da i nižerangirani činovnici ovoga ministarstva trebaju položiti stručni ispit. „Pravilnik o polaganju državnog stručnog ispita pripravnika II. i III. kategorije resora Ministarstva Unutrašnjih poslova", *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. II., Zagreb 1930., 205-211.

[1173] „Puštanje na političko-upravni stručni ispit kandidata koji nisu proveli najmanje dve godine u političko-upravnoj pripravnoj službi", *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 3, 91-92.

[1174] Usp. „Pravila o polaganju državnog stručnog ispita za činovnike Ministarstva Unutarnjih Dela", *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom*, vol. 72., Beograd, 1926., 108-115. te

Pismenim i usmenim pitanjima, koja su kao članovi komisija postavljali eminentni upravni stručnjaci i istaknuti upravni činovnici, utvrđivalo se poznavanje gotovo svih državnih zakonskih propisa, jer se velika većina doticala i pitanja uprave, a tražili su se i praktični primjerni njihove primjene. Svaki član komisije je postavljao desetak, pa i više pitanja.[1175] Naglašavamo, pitanja na ovom ispitu su doista bila vrlo šarolika i pokrivala su poznavanje zakonskih propisa, ali i gotovo sve sfere svakodnevnog života s kojima se uprava mogla susresti. U slučaju pada na ispitu kandidat je mogao prijaviti njegovo polaganje još samo jednom.[1176]

Izvještaj o položenom ispitu komisija bi zatim slala na MUP koji je po isteku pripravničkog staža političko-upravne pripravnike postavljao u najniži stalni činovnički rang, tj. pomoćne kategorije (najčešće pristava VIII. grupe). I tu je imenovanje pojedinca na neku funkciju moralo biti vršeno u granicama zakona, ali po slobodnoj ocjeni vlasti, pa su ministri mogli i ne zaposliti nekog inače vrijednog pripravnika s položenim državnim ispitom.[1177]

Svaki službenik imao je pravo napredovanja u službi. Što se tiče uprave u užem smislu riječi, ZUU je propisivao minimalan broj godina provedenih u političko-upravnoj službi kao kvalifikaciju za obavljanje određenih upravnih funkcija. Zbog toga su najviše titule mogli steći samo iskusni činovnici, koji su se dotad iskazali u svom radu. Ne ulazeći direktno u sam MUP, za banovinske inspektore mogli su se postaviti političko-upravni činovnici s najmanje 12 godina državne službe, od kojih su 8 proveli u političko-upravnoj struci. Za kotarske predstojnike mogli su biti postavljeni samo političko-upravni činovnici s 8 godina uračunatih u državnu službu, od čega je barem 5 trebalo biti provedeno u političko-upravnoj službi. Za zamjenike kotarskih predstojnika (sreske podnačelnike) mogli su biti postavljeni političko-upravni činovnici poslije položenog stručnog ispita, koji su proveli barem 5 godina u političko-upravnoj službi.[1178] Broj svih službenih položaja i zvanja političko-upravnih činovnika te pripravnika određenog nadleštva ili područja po struci unutrašnje uprave trebao je odrediti ministar unutrašnjih poslova posebnom uredbom.[1179]

„Program polaganja državnog stručnog ispita za činovnike pripravnike grupa I i II kategorije“, *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom*, vol. 72., Beograd, 1926., 116-145.

[1175] Npr. uz pismeni dio ispita kasniji kotarski poglavar Juraj Fajdetić je koncem 1930. morao usmeno odgovoriti na čak 116 složenih pitanja. Zapisnik održanog državnog stručnog ispita pripravnika Jurja Fajdetića od 18. listopada 1930. HDA, PSDS, br. dosjea 5835 (Fajdetić Juraj).

[1176] „Pravila o polaganju državnog stručnog ispita za činovnike Ministarstva Unutarnjih Dela“, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 72., 108-115.

[1177] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 128.

[1178] § 88. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 34.

[1179] Ipak, čini se da MUP nije nikada proveo potpunu klasifikaciju radnih mjesta u svom resoru, već je vršio premještana službenika i popunjavanja ureda prema „potrebama službe“, dakle po vlastitoj prosudbi. § 107. ZUU-a, *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 42.

Svi važniji podaci o pojedinom službeniku, uključujući i njegove godišnje ocjene unosili su se u njegov *službenički list*, koji se počeo voditi prilikom ulaska u službu dotičnoga.[1180] On je sadržavao podatke o osobi službenika poput imena i prezimena, podataka o rođenju, vjeri, obitelji, školovanju, itd. Ipak, najvažniji dio podataka, zapravo onaj zbog kojeg je formular i bio bitan vlastima, činili su podaci o kretanju u službi; od postavljanja, premještaja, povišica, disciplinskih postupaka te drugih važnijih događaja u djelovanju svakog državnog službenika. Zatim su tu bili podaci o godišnjim ocjenama njihova rada, dužim odsustvima te čak da li je netko od članova obitelji na nekim funkcijama u upravi – kako ne bi došlo do sukoba interesa. Sveukupno, zakonski je bilo pobrojano dvadeset komponenti koje je službenički list trebao sadržavati.[1181] Uz službenički list trebali su se u originalu ili ovjerenoj kopiji čuvati svi dokumenti na temelju kojih se sastavljao službenički list kao dosje službenika.[1182]

Rang političko-upravnih činovnika, kao stručnih i upravno-pravnim poslovima osposobljenih djelatnika, u Kraljevini Jugoslaviji određivao se prema položajnoj plaći (činovničkoj grupi kojoj je pripadao).[1183] O unaprjeđenju u višu grupu uvijek je odlučivala državna vlast po vlastitom nahođenju, u osnovi priznajući vrijednost sustava godišnjeg ocjenjivanja ili preporuka nadređenih, ali ponekad i mimo tih objektivnijih pokazatelja, čime je mogla raditi dodatni pritisak na vlastiti službenički kadar. Doduše, napredovati se moglo samo iz niže u neposredno višu grupu (bez preskakanja) i to obično nakon provedene najmanje tri godine u nižoj grupi.[1184] Promicanje državnih službenika moglo je biti višestruko.

[1180] Formulare s podacima o pojedincima zapravo nalazimo u više varijanta i s više raznih naziva među personalijama službenika iz doba Kraljevine Jugoslavije. Podaci o stariji činovnicima koji su započeli svoju karijeru u doba Austro-Ugarske Monarhije ili na samom početku 1920-ih češće upisani u formulare naziva „Osobni izkaz“, a kasnije „Osobnik“. Npr. „Osobni izkaz“ – Petar Zrelec. HDA, PSDS, br. dosjea 4820 (Zrelec Petar). Za više o „Osobniku“ vidi: M. SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. II., 38-39.

[1181] Dobar dio službeničkih listova na svojoj naslovnici ima i sliku pojedinca, što nam približava i njegov fizički izgled. Na samom kraju službeničkog lista su se upisivali i podaci o radovima u struci, zvanju prije stupanja u državnu službu, književni, naučni i umjetnički radovi te imovno stanje pojedinca. Ipak, kad doista gledamo sačuvane službeničke listove određenih djelatnika, pa čak i samih kotarskih poglavara, ove posljednje rubrike često ostaju neispunjene. Sveukupno, zakonski je bilo pobrojano dvadeset komponenti koje je službenički list morao sadržavati. § 91. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 36-38.

[1182] § 92. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 38.; Ovi dokumenti čine većinu personalija koje su do danas sačuvane. Općenito gledano, među personalijama državnih službenika iz vremena Kraljevine Jugoslavije koji se čuvaju u HDA razmjerno je malo sačuvanih službeničkih listova.

[1183] Ako su položajne plaće dva ili više službenika bile jednake, stariji je po rangu bio onaj, koji je prije ostvario određenu plaću. Ako bi više činovnika isti dan ostvarili pravo na jednake položajne plaće, stariji je po rangu bio onaj, koji je imao više vremena provedenog u državnoj službi. Voditelj određenog načelstva prema podčinjenim činovnicima, bez obzira na starost, automatski je imao najviši rang. § 110. ZUU-a, *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 43.

[1184] Državni službenik je nakon odrađenog pripravničkog staža i primitka u službu bivao po prvi puta postavljen u službu, ali po zakonu on je morao ući u najnižu položajnu grupu koja je određena za zvanje njegove službe. Iz nje je mogao biti unaprijeđen u više zvanje i imenovan u višu grupu. Za napredovanje je obično bilo propisano određeno minimalno vrijeme koje je pojedinac morao provesti u određenoj nižoj grupi kako bi ostvario

S jedne strane postojala je mogućnost napredovanja u više zvanje (npr. inspektor ministarstva u zvanje načelnika ministarstva). Kako je više zvanje obično bilo stavljeno i u višu grupu, ovo je ponekad povlačilo i automatski prelazak pojedinca u tu višu grupu (npr. od kotarskog potpoglavara VII. grupe u kotarskog poglavara VI. činovničke grupe). Budući da su obično ista zvanja bila raspoređena kroz više grupa (npr. kotarski poglavari od VII. do III. grupe), pojedinac je mogao i napredovati zadržavajući dotadašnje zvanje, pritom samo napredujući u višu grupu. U trećem slučaju napredovanja pojedinac je dobivao više zvanje, ali je bivao ostavljen u istoj grupi (npr. kotarski potpoglavar V. grupe mogao je postati kotarski poglavar iste, V. grupe), a time u osnovi i na istim novčanim primanjima.

Službenik je trebao biti stalan u svom pozivu. On je napredovao po volji svoji pretpostavljenih, koji su se trebali ravnati proračunskim mogućnostima da postave zaslužnog pojedinca na neko radno mjesto, tj. promaknu ga u položajnu grupu koja bi trebala odgovarati radnim obvezama koje proizlaze iz zvanja koje obavlja u toj grupi. Kako službenik nije imao nikakva jamstva da će s vremenom biti promoviran u više zvanje i službeničku grupu, zakon je ipak zaštićivao prava njegova ostanka u stečenim grupama te je propisivao da se pojedinca bez njegove privole ne može degradirati u niže zvanje i položaj od onoga stečenoga.[1185] Kako je promocija po grupama bila diskrecijsko pravo njemu nadređenih te je morala biti vezana uz neki dekret, ipak je zakonski bilo uređeno priznavanje vremena koje pojedinac provede u službi. Svake tri godine provedene u određenoj grupi pojedinac je imao pravo zatražiti tzv. *periodsku povišicu*. Automatsko (periodično) pomicanje po stupnjevima plaće unutar iste grupe vršilo se prema odredbama zakona o činovnicima, tj. za dobivanje višeg stupnja plaće

promociju u višu. Ovo se vrijeme uzimalo kao potrebno da pojedinac, radeći u određenoj službi, stekne praksu koja ga čini sposobnim da zauzme viši i odgovorniji položaj. Po propisima iz 1931., činovnik je u pripravnim grupama (X. i IX.) morao provesti četiri godine, a u svakoj od grupa VIII., VII., VI., V., i VI./2. stupnja po tri godine efektivne službe. Jedino je u najvišim grupama (IV./1. stupnja, III./2., III./1., II. i I.) , budući da su obuhvaćale najvažnija zvanja u državi, bilo pravilo da se može preskakati grupe i u njih ući čim se provede u IV. grupi 2. stupnja tri godine. Usp. § 49. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih,* vol. 179., 20 te KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 156.

[1185] § 98. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih,* vol. 179., 40.; Iako je bilo garantirano da se pojedinca ne može bez njegove privole degradirati u grupama, viša vlast je koristila mogućnost premještanja nekog „lošijeg" službenika na neko drugo, obično podređeno radno mjesto, gdje ga je mogla bolje kontrolirati. Degradacijom među istaknutijim upravnim činovnicima moglo bi se smatrati premještanje s časti kotarskog poglavara jednog kotara i postavljanje potpoglavarom ili samo političko-upravnim činovnikom iste položajne grupe u drugom kotaru. Ovo nije značilo drastično smanjenje osnovnih primanja, ali je jasno simboliziralo da banovinske vlasti ili MUP nemaju potpuno povjerenje u sposobnosti te osobe. To je npr. zadesilo Zvonimira Abrama 1936. zato što je KBUSB uočila i da je „marljiv i pouzdan, ali zna ponekad da bude neumjeren u piću". Na sličan je KBUSB preporučila MUP-u micanje čabarskog poglavara Ante Kosovića na mjesto potpoglavara u Daruvaru jer je, prema njegovim karakteristikama, procijenjeno da je „ispravan i pošten, ali bez lične inicijative i ambicije, vjerojatno zbog slabog zdravlja i života u nesredjenim obit[eljskim] prilikama", a uz to da je „manje okretan i dosta spor te za tamošnje [čabarske] prilike ne odgovara". Usp. Osobni podaci Zvonimira Abrama sastavljeni od KBUSB [bez točnog datuma] srpnja 1935. HDA, PSDS, br. dosjea 1490 (Abram Zvonimir) te Osobni podaci Ante Kosovića sastavljeni od KBUSB [bez točnog datuma] srpnja 1935. HDA, PSDS, br. dosjea 6670 (Kosović Ante).

trebalo je imati određeni broj godina (obično tri) provedenih u besprijekornom vršenju službe u nižem stupnju plaće.[1186]

U osnovi veliki upliv na promaknuća pojedinca imala su godišnja ocjenjivanja službenika. Evaluacija svih državnih službenika morala se provesti jednom godišnje, a od njega su bili izuzeti samo najviši državni službenici (od III. do I. grupe), dok su se sudci, školski nastavnici te diplomatsko-konzularni službenici ocjenjivali po posebnim propisima.[1187] Za ocjenjivanje službenika bile su po raznim ministarskim resorima formirane posebne komisije. One su mogle biti na razini države (vrhovne) ili su mogle biti područne (banovinske). Rad državnog službenika na terenu u prvom su redu ocjenjivale banovinske komisije, na koje je najviše utjecaja ostavljala ocjena koju joj je dostavljao rukovodilac pojedinog nadleštva u vidu tzv. *starješinskog izvještaja*, kojeg je pratila preporuka za ocjenu. Ovaj izvještaj trebao je opisno navoditi podatke o stručnoj spremi, savjesnosti, marljivosti i pouzdanosti službenika, zatim službenog ophođenja te vladanja u službi i van nje.[1188] Komisija je na temelju tog izvještaja, kojeg je mogla i preinačiti, ali i drugih, npr. osobnih saznanja o pojedincu davala svoju ocjenu. Na nju se službenik mogao žaliti vrhovnoj komisiji u svom resoru. Ocjene su mogle biti odličan, vrlo dobar, dobar i slab. Godišnja ocjena slab je automatski izazivala gubitak dotične godine za mogućnost traženja periodične povišice, kao i uračunavanje u rok za dobivanje viših grupa.[1189] Ako bi pojedinac tri puta uzastopno ili šest puta tijekom službovanja bio ocijenjen sa slab, dobivao je automatski otkaz.[1190] S druge strane odlična ocjena značila je „vidno isticanje“ iznad vrlo dobrih službenika, kao onih koji su inače „iznad onoga što mora pokazati svaki dobar i uredan službenik“.[1191] S izvrsnim ocjenama službenik je mogao računati na promaknuće, ali je takvu ocjenu bilo teško dobiti.

[1186] Što je viša bila periodična povišica, to se osnovnom plaćom pojedinac više približavao neposredno višoj grupi. Brojčano su periodske povišice tako bile određene da plaća pojedine grupe s najvišim periodskim povišicama odgovara osnovnoj plaći bez povišica neposredno više položajne grupe. Npr. činovnik V. grupe imao je u biti pravo na osnovnu plaću od 1.450 dinara, koja je mogla narasti do 1.750 dinara nakon zadnje, 3. periodske povišice, što je bio identičan iznos osnovne plaće tek promoviranog činovnika IV. grupe 2. stupnja. § 22. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 8.

[1187] § 31. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 12.

[1188] § 35. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 15.

[1189] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 163.

[1190] § 104. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 42-44.

[1191] § 40. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 16.; Odluku komisije o odličnoj ocjeni od 1930. trebalo je potvrditi nadležno ministarstvo, a od ČZ-a 1931. vrhovna komisija pri nadležnom ministarstvu koja je u konačnici, na razočaranje mnogih činovnika, često smanjivala ocjene. Usp. „Uredba o ocenivanju službenika ministarstva unutarnjih poslova, službenika opšte uprave na području banovina i uprave grada Beograda, i banovinskih službenika“, *Policija*, god. XVII., br. 11-12, Beograd, 1930., 570-574.; § 43. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 17-18. te Dopis KBUSB svim odjeljenjima i samostalnim odjelima te banovine, svim kotarskim poglavarima, okružnim inspektoratima, Upravi policije u Zagrebu, predstojništvima gradskih i pograničnih policija, zadružnim povjerenicima te Glavnoj pisarnici KBUSB od 15. prosinca 1931. HDA, OIOS, kutija 4., 2846/1931.

Država je određivala i primanja službenika. U konačnici, ukupna primanja svakog državnog i samoupravnog službenika sastojala se od osnovne plaće, položajnog dodatka, osobnog (ličnog) te obiteljskog (porodičnog) dodatka na skupoću. Po grupama i stupnjevima u kojima se nalazio pojedini državni službenik (činovnik, zvaničnik, službitelj) određivala se njegova osnovna plaća, koja je mogla, kao što smo rekli, svakih nekoliko godina rasti iz jednog u drugi stupanj, dakle prema vremenu provedenom u određenoj položajnoj grupi. Uz plaću se dobivao i položajni dodatak, kako bi činovnik mogao dostojno živjeti čast koju mu je država dodijelila. Odgovornije dužnosti i veća čast posla donosile su višu položajnu grupu, ali i veći dodatak na plaću. Osim toga postojao je i osobni dodatak na skupoću, koji je ovisio o državnoj klasifikaciji sredine u kojoj pojedinac radi, od I. najvišeg (u kojem su npr. bila samo sjedišta banovina i općenito najveći gradovi u državi), II. srednjeg (u kojem su bila veća mjesta) pa do III. kao najnižeg razreda skupoće (u kojem su bila manja mjesta).[1192] U zbir svih primanja su ulazili i drugi dodaci. Primjera radi, istaknuti upravni službenici su dobivali poseban dodatak za nošenje službenog odijela,[1193] stanarine,[1194] ili obiteljski dodatak u slučaju da je državni službenik živio zajedno sa ženom i djecom u kućanstvu.[1195] Ovako određena

[1192] Za više o primanjima činovnika vidi: § 22. Zakona o činovnicima od 31. ožujka 1931., *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., Beograd, 1931., 8. i „Činovničko pitanje rešeno“, *Monopolski glasnik*, god. XII, br. 15., 1.

[1193] Kako činovnik MUP-a ne bi bio Gogoljev junak Akakija Akakijevič, za nabavku i nošenje službenog odijela on je dobivao dosta izdašnu mjesečnu naknadu. Kod okružnih inspektorata, kotarskih poglavarstava i ispostava, predstojništava gradskih te željezničkih, parobrodarskih i pograničnih policija svi činovnici I. i II. kategorije bili su obvezni na nošenje službenog odijela. Obvezu nošenja službenog odijela propisao je ministar unutrašnjih poslova u veljači 1930. posebnim pravilnikom kojim su jasno utvrđena tri tipa službenog odijela (svečano, svakodnevno i ljetno) te detaljno odredio izgled svakog od njih. Činovnici I. i II. kategorije resora MUP-a morali su nositi točno određena službena odijela (oni koji su bili dužni nositi i svečano odijelo dobivali su na ime naknade 200 dinara, a svi ostali činovnici koji su nosili „obično“ službeno odijelo dobivali su po 150 dinara), bez kojeg su se smjeli pojavljivati u javnosti samo u slučaju bolesti, godišnjeg odmora ili ako bi bili udaljeni od dužnosti (suspendirani). Uvođenje službenog odijela vjerojatno je bio još jedan u nizu pokušaja premijera i ministra unutrašnjih poslova Petra Živkovića da uvede vojničke metode i manire u upravne organe. Službena odijela bila slična vojnim uniformama te je pravilnikom određeno kako su činovnici, koji nose službeno odijelo, obvezni pozdravljati se „salutiranjem kao vojnici“. Vidi: „Pravilnik o službenom odelu za činovnike resora Ministarstva unutrašnjih poslova“, *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. II., Zagreb, 1930., 212-220.; Službeno odijelo, po znanim propozicijama, radili su mnogi krojači po čitavoj državi, ali najjeftinija činovnička službena odijela dolazila su iz radionica zatvora u Lepoglavi. Rješenje o kazni kotarskog pristava zlatarskog Ante Draščića od 13. veljače 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 6882 (Draščić Ante).

[1194] Stanarinu su mogli primati samo službenici kojima u mjestu rada nije bio osiguran stan u naturi. Iznos stanarine je varirao, pa je kod činovnika I. grupe taj dodatak iznosio 3.500 dinara, a kod onih najniže IX. grupe (pripravnika) samo 200 dinara mjesečno. Kotarski poglavari imali su pravo na primanje fiksnog dodatka za položaj koji su zauzimali u iznosu od 1.200 dinara. Osim toga, banovi i kotarski poglavari imali su pravo na besplatan stan, ogrjev i osvjetljenje, čiji je način i obujam upotrebe propisivao ministar unutrašnjih poslova. § 102. ZUU-a, *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 40-41.

[1195] Obiteljski (porodični) dodatak sredinom 1930-ih bio je ponešto smanjen te je određen prvo na 150, a zatim na 140 dinara mjesečno za ženu i svako dijete koje je bilo rođeno u zakonitom braku ili pozakonjeno. Usp. Jozo TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije 1919-1934*, Zagreb, 1935., 76. te § 5. „Uredbe o ličnom i porodičnom dodatku državnih službenika“, *Uredba o ličnom i porodičnom dodatku a) Državnih službenika b) Penzionera*, Beograd 1938., 3-5.

ukupna primanja državnih službenika nazivala su se *prinadležnostima*.[1196] Uz sva prilično redovna primanja, službenici, pogotovo oni višerangirani, mogli su dodatno zaraditi vršeći razne komisijske preglede i nadzore. Kotarski poglavari su mogli dodatno zarađivati u raznim komisijskim poslovima na teret privatnih stranaka, obično u stvarima koje su se ticale određenih gospodarskih interesa – npr. kada bi narod pojedinog kraja rješavao neke financijske poslove poput prodaje zemljišta, kada bi trebalo obaviti pregled ispravnosti točionica alkoholnih pića i sl.[1197] Unatoč tome što su upravni službenici mogli dosegnuti visoke grupe, a time ostvariti pravo na izdašna primanja u relativno nerazvijenoj državi, to ne znači da su oni sami s istima bili zadovoljni.[1198]

[1196] Za redovna primanja (prinadležnosti) državnih službenika, prema ČZ-u iz 1931. vidi tabele 10-12. u prilozima ovoga rada.; Osim plaće i svih dodataka na nju, državni i banovinski činovnici te službenici su često upućivali razne molbe za novčanu pripomoć nadređenima, obično banu. Te su se molbe čini se povećale upravo za vrijeme gospodarske krize, osobito sredinom 1930-ih. Pitanje ovih molbi je s proračunskih stavova reguliralo Odjeljenje socijalne politike i narodnog zdravlja koje je, na naredbu bana, izdavalo novac iz svojih fondova ugroženim pojedincima i obiteljima. Ipak, ovo odjeljenje je koncem 1934. ustanovilo kako je novac predviđen u banskom budžetu za te potrebe gotovo iscrpljen. Kako je trebalo čekati još tri i pol mjeseca do novog budžetskog razdoblja upozorili su druga odjeljenja banske uprave da se takvim molbama više neće moći udovoljiti. Dopis Odjeljenja za socijalnu politiku i narodno zdravlje KBUSB-a svim odjeljenjima KBUSB od 15. prosinca 1934. HDA, PS, 3842.

[1197] Ta su se izvanredna primanja umnogome smanjila poslije dolaska gospodarske krize. Koncem 1931. žalio se kotarski poglavar ogulinski Zdravko Dragić kako su mu redovna primanja pala s 3.000 do 3.400 dinara na 2.000 do 2.400 dinara mjesečno. „Pokazuje se anomalija, da sreski načelnik s akademskom naobrazbom i 10-20-godišnje službe, činovnik IV. grupe [u praksi najviša za posao kotarskog poglavara – op. SG], imade toliko plaće kao i općinski bilježnik, što je slučaj u mom srezu. Uz plaću imade stan i ogrijev kao i sreski načelnik, koji snosi svu odgovornost političku i upravnu za čitav srez“. Pismo kotarskog poglavara ogulinskog Zdravka Dragića KBUSB od 21. prosinca 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 2087 (Dragić Zdravko).; Prosječna primanja samoupravnih službenika u prosjeku su tek ponešto zaostajala za onima državnih službenika. Ipak, sve je ovisilo o njihovom mjestu službovanja i položaju, pa su unutar staleža samoupravnih službenika postojale ogromne disproporcije, osobito do izjednačavanja njihova položaja sa državnim službenicima. Tako je zagrebački gradski tajnik i kasniji gradski senator Dane Šarić još 1924. zarađivao 71.400 dinara godišnje, što je vjerojatno tada spadalo među najviša primanja u samoupravama, ali i plaću koje unutar državne službe, osim ako niste bili ministar, veliki župan ili važniji direktor nekog državnog poduzeća, teško mogli dobiti. Još 1931. isti Dane Šarić je primao 97.920 dinara godišnjih primanja od grada Zagreba, dok su dnevničari toga grada primali od 16.060 do 24.090 dinara, a gradski podvornik samo 12.000 dinara godišnje. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radni slojevi Zagreba*, 274.

[1198] Početkom 1931. žalio se jedan od kotarskih poglavar s najdužim stažem na području SB, Bogdan Drenovac, na nepoštene odredbe o napredovanju te opću raspodjelu državnih činovnika po grupama. Naglasio je kako se kod kotarskih poglavara tu ne radi o novcu, nego o prestižu jer se događa da oni koji su predstavnici države u nekom kraju, oni koji moraju biti najodgovorniji čuvari dobrobiti povjerenog mu naroda, ne mogu napredovati iznad IV. grupe 1. kategorije. U isto vrijeme dostizali su ih u IV. grupi mlađi kolege drugih struka od kojih su kotarski poglavari bili obrazovaniji, a ponekad čak i nadređeni. Tako su ih i prestizali državni službenici poput npr. direktora gimnazija ili sudaca kotarskih sudova, koji su mogli biti promaknuti i u III. grupu. I kotarski poglavar Stjepan Dolušić je u svojoj molbi za unaprjeđenje 1936. zapisao da ima više nego dupli broj godina potreban za promaknuće te se požalio na zapostavljenost u službi. „Svi moji školski drugovi, koji su po sreći odabrali druge državne službe, danas su već u IV/1. grupi, iako su relativno po školskim kvalifikacijama uvijek zamnom zaostajali. No još je teže i nezgodnije što sam doživio, da me i u struci političko upravne državne službe pretekoše i mladji i manje kvalifikovani činovnici od mene. [...] Moje dosadanje zapostavljenje može se tumačiti jedino ovako, kako ja to subjektivno osjećam: moj lični ponos i svjesnost moje vrednosti nisu mi do sada dopuštale, da za svoje unapredjenje tražim intervencije kakovih uticajnih kumova ili sličnih faktora, jednom rječi nisam tražio protekcije“. Usp. Pismo kotarskog poglavara križevačkog Bogdana Drenovca banu SB Ivi Peroviću od 23. veljače 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 964 (Drenovac Bogdan) te Pismo kotarskog poglavara

Uzevši u obzir druge ekonomske grupe, činovnici su bili ipak u boljem položaju od ostatka stanovništva. Sveukupni godišnji prihodi u novcu i naravi stanovništva Jugoslavije u 1938. proračunati su na 68,219 milijuna dinara. Ivo Vinski je ovaj iznos dijelio s 15,3 milijuna stanovnika, koliko je Kraljevina po procjenama tada imala stanovnika te je došao do brojke do 4.469 dinara godišnjeg prihoda po stanovniku.[1199] Stanovništvo koje je Vinski klasificirao među javne službenike iste 1938. u prosjeku je privređivalo 7.994 dinara godišnje, dok je godišnji prosjek zarade aktivnog stanovnika Kraljevine Jugoslavije iznosio 8.991 dinara.[1200] Ipak, imajmo na umu kako su primanja unutar javnih službi uvelike varirala, čak i među činovničkim staležom. Unatoč velikim nesrazmjerima ukupna godišnja zarada u javnim službama 1938. bila oko 18.000 dinara, a službenici su imali i sigurnost zaposlenja, za razliku od „kolega“ u privatnom sektoru. Unutar javne službe, činovnici u užem smislu riječi su zarađivali i više, u prosjeku oko 22.000 dinara godišnje. Iznosi osnovne plaće nižerangiranog činovnika VIII. grupe (npr. pristava nekog kotarskog poglavarstva), bez povišica, osobnih i položajnih te svih drugih dodataka, dosezali su godišnje 8.760 dinara. U isto vrijeme osnovna plaća višerangiranog činovnika III. grupe 2. kategorije, npr. šefa nekog odjeljka banske uprave, dosezala je 36.000 dinara godišnje, a sa raznim dodacima na godišnjoj razini njegova ukupna primanja su mogla biti duplo veća.[1201] U globalu šira skupina javnih službenika ulazila je u srednji sloj stanovništva države, ali su unutar nje visokorangirani zarađivali nekoliko puta veće od nižih službenika, koji su često jedva spajali kraj s krajem.

Na godišnjoj razini, dijeleći ukupne iznose proračuna namijenjene za isplatu plaća („lične rashode“) sa službenim brojem zaposlenih, dolazimo do saznanja kako su u prosjeku državni službenici zarađivali 1934. oko 25.073 dinara, a 1939. 28.115 dinara godišnje.[1202] Prosječne mjesečne prinadležnosti radnika u Jugoslaviji 1934./1935. navodno su iznosile 2.072 dinara za državnog namještenika, 1.322 za banovinskog, 1.456 za gradskog te 424 dinara za općinskog službenika. Makar su se plaće državnih službenika u Jugoslaviji činile visoke u odnosu na obične radnike, pa i one zaposlene kod samouprava, ipak su kaskale za prosječnim plaćama u nekim drugim zemljama. Otprilike u isto vrijeme u Mađarskoj su navodno prosječne plaće državnih namještenika, preračunate u jugoslavensku valutu, iznosile

slavonskobrodskog Stjepana Dolušića MUP-u KJ od 24. kolovoza 1936. HDA, PSDS, br. dosjea 2682 (Dolušić Stjepan).

[1199] Ivo VINSKI, *Klasna podjela stanovništva i nacionalnog dohotka Jugoslavije u 1938. godini*, Zagreb, 1970., 111.

[1200] *Isto*, 111.

[1201] Vidi: tabelu 10. u prilozima ovoga rada.

[1202] Usp. *Pregledi državnih službenika... za 1934/1935 godinu*, Beograd, 1934., 1, 31. te *Pregledi državnih službenika... za 1939/1940 godinu*, Beograd, 1939., 1, 31.

2.710 dinara, u Austriji 2.943, a Njemačkoj čak 6.253 dinara (iako podaci ne govore o razlikama u životnom standardu).[1203]

Brojke do kojih možemo doći analizirajući ukupne iznose primanja ipak treba usporediti s drugim pokazateljima, koji svjedoče o troškovima života. Upravo ovom usporedbom možemo doći do saznanja jesu li prihodi bili dovoljni da osiguraju normalan život i stabilnost pojedinaca i njihovih obitelji. U osnovi s državnom plaćom se preživljavalo. Mnogi su autori još početkom 1930-ih upozoravali na ogroman nesrazmjer troškova života i primanja prosječnog radnika u Kraljevini Jugoslaviji, tim više jer je o primanjima jednog člana ovisila egzistencija cjelokupne obitelji.[1204]

Iz aktivne službe se moglo izaći samo ostavkom, otpuštanje, smrću, umirovljenjem i (najrjeđe) tzv. stavljanjem na raspoloženje.[1205] Državni i samoupravni službenik u svakom je trenutku mogao dati ostavku na svoju službu jer ona nije bila prinudna, već dragovoljna. Ostavka je pritom bio pismeni podnesak kojim se službenik pred svojim nadređenim očitovao da želi istupiti iz službe. Ovo očitovanje je bilo protuteža molbi za prijem u službu. Ostavku je ipak trebao razlikovati od molbi za umirovljenje. Za razliku od umirovljenja, ostavkom je pojedinac gubio apsolutno sva prava koje je dotad državni službenik imao, pa tako i ona novčana.[1206] Ipak, ako bi se odlučio vratiti u službu (reaktivirati), on je mogao tražiti svoja dotadašnja prava.[1207]

[1203] Vladimir MARGAN, „Činovničke plate“, *Naša samouprava*, god. V., br. 2-3, 46.

[1204] Slobodan Ž. Vidaković iznio je podatak kako vrijednost zadovoljavajuće dnevne ishrane jedne osobe, uzevši u obzir prosječne cijene i kaloričnost osnovnih namirnica u Beogradu 1931., iznosi minimalno 12 dinara. Uzevši u obzir da je tada prosječna obitelj bila ona peteročlana i da je obično bio zaposlen samo jedan član obitelji, samo na uravnoteženu prehranu mjesečno je trebalo odlaziti 1.800 dinara. Dodavši toj sumi troškove stana (800 dinara), prosječne troškove ogrijeva i osvjetljenja (200 dinara), potrebnu mjesečnu nabavku odjeće i obuće za obitelj (400 dinara) ispada da „jedna ekonomski slaba porodica mora da utroši oko 3.200 din. za svoje mjesečno izdržavanje. Tu nisu uračunati izdaci za bolest, na duvan, na piće, na tramvaj, knjige, đake [školarine] i druge troškove. Kad bi se i to uzelo u obzir onda bi cifra mesečnih izdataka prešla 3.500 dinara, a sa tolikim mesečnim prihodima [...] nema ni 20% porodica u Beogradu i ostalim glavnim gradovima“. Slobodan Ž. VIDAKOVIĆ, *Naši socijalni problemi*, Beograd, 1932., 158, 175-181.; Prema ponešto drugačijim izračunima, u Zagrebu je u kolovozu 1939., prema indeksima potrošnje i cijenama pojedinih artikala, peteročlana obitelj mjesečno trošila na prehranu minimalno oko 1.200 dinara, na stan, ogrjev i osvjetljenje zajedno oko 500 dinara te još 500 dinara na odjeću i obuću. Time dolazimo do sume od 2.200 dinara mjesečno kao granice egzistencionalnoga minimuma za jednu peteročlanu obitelj. „Tabela egzistenčnog minimuma u Zagrebu“, *Vjesnik radničke komore*, vol. I., br. 6., Zagreb, 1940., 209.

[1205] Kod stavljanja na raspoloženje služba zapravo nije prestajala, već je samo bila suspendirana na kraći rok, dok su kompletna službenička prava ostala gotovo netaknuta. Službenik stavljen „na raspoloženje“ nije vršio funkciju za koju je bio određen, ali je imao pravo da dobiva primanja aktivnog djelatnika. Ovo stanje je moglo trajati najviše godinu dana. U tom roku službenik je morao prihvatiti novo zvanje određeno mu od viših vlasti ili drugu službu. U slučaju da mu vlasti nisu ponudile ovu alternativu, on je po sili zakona morao biti otpušten, odnosno umirovljen, ako je stekao pravo na mirovinu. Stavljanje na raspoloženje bilo je u pravilu (i praksi) rezervirano samo za najviše državne službenike, mahom ministre i diplomatske poslanike države. Usp. § 101. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 41. te KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 227-229.

[1206] Budući da je ostavka djelovala tek njenim prihvaćanjem, službenik se od časa njene predaje pa do uvaženja mogao predomisliti i istu povući. U načelu ostavku državnog službenika je vlast trebala razmotriti i prihvatiti u roku od mjesec dana po njenog predlaganju. Državna je vlast mogla i ne uvažiti molbu za ostavkom, pogotovo u

Za razliku od otkaza, otpuštanje je bilo jednostrani prekid službe i službeničkih odnosa, bez volje službenika koji je možda želio ostati i dalje u službi. Odluku o otpuštanju donosila je ista ona vlast koja je regulirala sve ostale elemente njegova službeničkog odnosa.[1208] U načelu i državnog i samoupravnog službenika se moglo otpustiti samo po kazni, dakle nakon kaznene ili disciplinske osude, zatim po sili određenih posebnih zakonskih propisa (npr. kada bi službenik došao pod starateljstvo, postao trajno fizički ili psihički nesposoban za vršenje neke službe, bio više godina slabo ocijenjen od pretpostavljenih, kada bi izgubio državljanstvo, itd.) te na kraju – po slobodnoj odluci vlasti. Ovime je opet ostavljeno veliko diskrecijsko pravo vladajućem vrhu, jer je ČZ propisivao kako do otpuštanja može doći ako „ministar, ban ili ovlašćeni starešina nađe da je službenik nesposoban ili nepodoban za službu, ili ako to inače zahtevaju interesi službe. Za odluku [o otpuštanju] u pogledu činovnika potrebna je saglasnost pretsednika Ministarskog saveta“.[1209] Tako je središnja državna vlast imala mogućnost da po vlastitom nahođenju procjenjuje je li određeni službenik nesposoban i/ili nepodoban, te na temelju namjesnih kriterija tumači što su to „interesi službe“. Iako ne nalazimo puno slučajeva u kojima su viši organi koristili (tj. zlorabili) ovo svoje pravo, ovime su mogli derogirati u potpunosti osnovna prava državnih službenika te biti arbitar djelovanja, ali i egzistencije svakog od njih.

Slučajeve umirovljenja, slično kao i otpuštanja, možemo podijeliti u više skupina: Po molbi samog službenika, po kazni, po sili zakona te po slobodnoj odluci vlasti. Prema tadašnjem zakonodavstvu službenik se na vlastitu molbu morao staviti u mirovinu u tri slučaja: Kada bi navršio 35 godina efektivno provedenih u aktivnoj državnoj službi, kada bi imao 40 godina službe koja bi mu se mogla uzeti kao osnovica za mirovinu ili u slučaju kada bi navršio 65 godina života. Umirovljenje po kazni bilo je u domeni disciplinske kazne te se u načelu moglo izreći samo nakon provedenog disciplinskog postupka.[1210] Vrijeme koje

---

slučajevima dok se protiv službenika vodio disciplinski postupak ili dok je po pravomoćnom nalogu dotični državi morao nadoknaditi neki novčani iznos koji je nastao njegovim (ne)djelovanjem. § 106-108. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 44-45.

[1207] U svibnju 1926. uvažen je otkaz na državnu službu političko-upravnog pripravnika Stjepana Kolesara. On je ipak, već u siječnju 1927., na svoju molbu, ponovno primljen u službu. U malo više od pola godine izvan državne službe rodilo mu se drugo dijete, a on sam nije bio u mogućnosti nalaženja stalnog posla, pa su razlozi njegova povratka očigledni. Usp. Rješenje MUP-a KJ o utvrđivanju stalnosti Stjepana Kolesara od 13. kolovoza 1928. HDA, PSDS, br. dosjea 3325 (Kolesar Stjepan). te „Prijava za prijem dodataka na skupoću po odluci Ministarskog savjeta od 17. aprila 1924. D. R. Br. 42.300 o dodacima na skupoću državnih službenika“ podnosioca prijave Stjepana Kolesara od 6. veljače 1928. HDA, PSDS, br. dosjea 3325 (Kolesar Stjepan).

[1208] § 103. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 41-42.

[1209] § 110. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 45-46.

[1210] Sam akt umirovljenja je bio unilateralan te je bilo svejedno je li ga službeniku viša vlast izdala samoinicijativno ili na njegovu molbu. Ipak, često je vlast znala u dekrete stavljati da se službeniku uvažava njegova molba za mirovinom, prema Krbeku iz određene kurtoazije. Slučajevi umirovljenja po sili zakona i po slobodnoj odluci vlast bili su istovjetni onima izrečenima kod otpuštanja. Vlast je mogla po unaprijed određenim

pojedini službenik provede u službi trebalo mu je osigurati egzistenciju u vremenu obavljanja službe, ali i poslije njenog aktivnog prestanka. Što bi duže vremensko razdoblje pojedinac provodio u državnoj službi, to je imao pravo na veći iznos mirovine. Činovnici, zvaničnici i služitelji ispunjavali su uvijete za mirovinu čim bi navršili minimalno deset godina provedenih u aktivnoj državnoj službi. Dakle, državna je vlast do navršenih deset godina službe mogla nekoga otpustiti, a iza toga je u načelu bila obvezna umiroviti svog djelatnika.[1211] U konačnici, kao i u svim drugim elementima službeničkih odnosa, moć državne vlasti ležala je u činjenici što ona potez umirovljenja pojedinog službenika nije morala pravdati ni na koji način.[1212]

Sve odluke o umirovljenju svojih službenika, državni su organi morali donijeti uz odobrenje MF-a. Rješenje o umirovljenju, koje je bilo sastavljano kao dekret, tj. ukaz, razlikovalo se od akta kojim je pojedincu određivan iznos mirovine, iako su ponekad obje odluke sadržane u istom dokumentu.[1213] Kao kontrolor vremena provedenog u državnoj službi uzimali su se podaci iz službeničkog lista pojedinca. Državni i samoupravni umirovljenik je gubio pravo primanja mirovine ako bi izgubio državljanstvo ili stupio u službu strane države bez dozvole resornog ministra (samo državni službenik), zatim nakon pravovaljane sudske ili disciplinske presude te ako bi nakon reaktivacije odlučio odbiti povjerenu mu službu.[1214] Sve su ove okolnosti dovodile do izvanrednog prestanka umirovljeničkog pravnog stanja, dok je prirodni gubitak ovoga položaja nastupao smrću pojedinca.[1215] Isplata mirovina državnih službenika se vršila preko *Činovničkog penzionog fonda*, koji je uspostavljen kao zasebna pravna osoba pri Državnoj hipotekarnoj banci. Nadzor nad tom bankom i fondom bio je u rukama ministra financija.[1216]

---

slučajevima po svojoj diskrecijskoj odluci umjesto otpuštanja na isti način umiroviti službenika, ako je pojedinac stekao uvijete za mirovinu. KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 219-220.

[1211] Tek iznimno, nakon dokazanog počinjenja nekog kaznenog djela, ona je mogla direktno otpustiti i službenika koji je imao više od deset godina aktivne službe te ujedno uskratiti pravo na mirovinu službeniku. § 113-116. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 47-49.

[1212] DOBRIVOJEVIĆ, „Pod budnim okom države“, 484.

[1213] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 224.

[1214] Usp. § 132. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 55-56. te § 82. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini* [bilješkama popratio Ivan Mahin], Zagreb, 1934., 75.

[1215] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 226.

[1216] Prihodi *Činovničkog penzionog fonda* dolazili su najvećim dijelom iz primanja aktivnih, ali i umirovljenih službenika. Najredovitiji prihodi bili su redoviti mjesečni ulozi. Državnim činovnicima prilikom redovne mjesečne isplate primanja uzimalo se 5% od plaća i položajnih dodataka (zvaničnicima i služiteljima 5% samo od osnovne plaće) te su ti iznosi prosljeđivani u fond. Osim toga u korist fonda su se ustezale cjelokupne prve mjesečne prinadležnosti novopostavljenih službenika, u slučaju napredovanja prva mjesečna razlika između starih i novih prinadležnosti te svi ulozi prispjeli od strane disciplinskih novčanih kazni, čije je uplaćivanje nakon pravovaljanih presuda bilo obavezno. Uz navedeno, prihod fonda bila je i redovna kamata na kapital toga fonda. Usp. § 133-134. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 56-57. te „Pravna pitanja“, *Penzioner*, 10. veljače 1934.

Mirovine samoupravnih općinskih službenika bile su također uređene na sličan način kao i one državnih službenika. Za ostvarivanje prava na mirovinu trebalo je proći deset godina koje je općinski službenik proveo na glavnom službeničkom mjestu (dakle, pravo na mirovine su ostvarivali samo općinski bilježnici i blagajnici). Osim vremena provedenog u službi, za odmjeravanje količine mirovine općinskom službeniku moglo se priznati i vrijeme provedeno u državnoj ili banovinskoj službi, ako bi mu općinski odbor svojom odlukom priznao i to vrijeme te ako bi za njega pojedinac naknadno uplatio u mirovinski fond zaostale iznose.[1217] Zakonom od 5. lipnja 1894. regulirano je pitanje stvaranja mirovinskih zaklada općinskih činovnika. One su organizirane statutarnim putem od svake tadašnje županije prostora Banske Hrvatske.[1218] Svaka županija je imala zadaću donijeti statut te brinuti o održavanju svojih mirovinskih fondova za općinske službenike. Stoga su pri njima oformljene uprave zaklada, koje su brinule da se vrše uplate samouprava u fondove, ali i da same županije daju određene dotacije u fondove.[1219] Nakon ukidanja županija, brigu o mirovinskim zakladama preuzele su oblasti, ali su zaklade i dalje ostale organizirane po bivšem županijskom principu. Tek je *Uredbom o općinskim službenicima u Savskoj banovini* (dalje: UOSSB) iz 1934. pristupilo organizaciji jedinstvena mirovinskog fonda za sve općinske službenike prostora te banovine, u koji su općine i njihovi službenici bili obvezni doprinositi.[1220] Jedinstveni *Penzioni fond*

[1217] § 72-73. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 66-68.

[1218] „Zakon od 5. lipnja 1894., kojim su zvane županije, da štatutarnim putem urede pitanje ob umirovljenju i opskrbi stalno namještenih obćinskih činovnika, te njihovih udova i sirota u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji“, SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 407-409.

[1219] Doprinosi općina i njihovog činovništva razlikovali su se od županije do županije. Za više o tim županijskim mirovinskim fondovima za općinske službenike vidi: SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu,* vol. I., 410-427.

[1220] On je preuzeo sva prava i obveze, poslove i financije bivših, još po starom županijskom ustroju raštrkanih penzionih fondova Županije ličko-krbavske, modruško-riječke, zagrebačke, varaždinske, bjelovarsko-križevaćke, požeške i virovitičke te dijelova županije srijemske i dijela pokrajine Dalmacije. § 94. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 83.; Stari su županijski mirovinski fondovi godinama jedva opstajali. Dolaskom gospodarske krize početkom 1930-ih općine su, radi krize vlastitih prihoda, počele sve rjeđe uplaćivati svoje doprinose u fondove (neke su čak kompletno obustavile isplate), pa su fondovi počeli kasniti s isplatama mirovina. Organizacija umirovljenih općinskih činovnika Savske banovine u Zagrebu se sredinom 1933. žalila banu kako su, unatoč strogim naređenjima banskih uprava i kotarskih poglavarstava, davanja u mirovinske fondove gotovo zamrla. Po njihovoj predstavci umirovljenici s područja bivših županija ličko-krbavske i modruško-Riječke nisu dobili ni pare sedam mjeseci, požeške pet mjeseci, a i kod drugih zaklada uplate su kasnile. Tražili su predujam od banske uprave, energičnija naređenja upućena općinama za uplaćivanje u mirovinske fondove te disciplinske kazne za one općinske organe koji ne obave uplate. „Bijedni, jadni, gladni, goli i bosi, umirovljeni općinski činovniki gledaju u sigurno vlastitu propast skupa sa obiteljom, a davali su kao i ostali javni namještenici svu svoju mladost, duševnu i tjelesnu snagu Kralju[,] otačbini i narodu pa sada u svojim starim danima a usled nemara odgovorni[h] opć.[inskih] organa ostaju danas bez pomoći i bez najpotrebniji[h] životni[h] sredstava“. Dopis Organizacije umirovljenih općinskih činovnika SB banu SB Ivi Peroviću od 30. svibnja 1933. HDA, GSD, 2601.

općinskih službenika Savske banovine počeo je djelovati od 1. travnja 1934. (početkom nove fiskalne godine), a sjedište je imao pri KBUSB.[1221]

Državni i samoupravni službenici koji su ispunjavali uvjete za dobivanje mirovine imali su pravo nakon 10 godina službe dobiti 50% iznosa mirovinske osnovice, tj. primanja koja su ostvarivali u trenutku umirovljenja. Svaka daljnja godina uračunata u zbir za dobivanje mirovine povećavala im je mirovinsku osnovicu za 0,90%. Pri tome se svakih započetih pola godine računalo kao cijela godina. Konačni iznos osobne mirovine nije smio prelaziti 95% mirovinske osnovice, tj. 95% primanja koje je kao aktivni službenik uživao do trenutka umirovljenja (nakon minimalno 35 godina neprekidne službe).[1222]

Osim osobne (lične) mirovine, i za državne i za samoupravne službenike postojala je i obiteljska (porodična) mirovina, koja je služila kako bi se opskrbilo ženu i djecu svakog preminulog umirovljenika, kao i aktivnog službenika koji je u trenutku smrti ostvario pravo na mirovinu. Mirovina je tako značila ne samo osiguranje osobnog opstanka službenika, već i njegove obitelji, do te mjere da se on bez egzistencionalnog opterećenja može „sav posvetiti svojoj službi, pa čak i žrtvovati u njoj svoj život“.[1223] Obiteljska mirovina služila je za

[1221] Penzioni fond općinskih službenika Savske banovine susreo se s problemima koji su tištili i mirovinske zaklade kao njegove prethodnike, od kojih je najveći bio onaj uplata. Dotacije KBUSB u taj fond (minimalno 200.000 dinara godišnje) bile su dosta velikodušne, jer je i sama banovina imala problema s primanjima, ali su bile nedovoljne. Fond je ipak redovno isplaćivao penzije te je nastojao postepeno smanjiti visinu doprinosa općina. Razinu doprinosa općina u fond regulirala je KBUSB, koja je od godine do godine određivala različito koliko će općine pod njenom kontrolom uplatiti vlastitih prihoda od neposrednih državnih poreza (u poreznoj godini 1934./35. prinos općina morao je iznositi 10% porezne osnovice, 1935./36. 9,5%, a 1936./1937. je smanjen na 9%), a inzistiralo se i na uplati zaostataka. Već se početkom 1936. uočilo kako su isplaćene sve zaostale mirovine općinskih činovnika (koje su još dvije godine prije toga dosezale 2,9 milijuna dinara), te kako fond vrlo stabilno posluje, što je bilo vidljivo iz toga što se mirovine isplaćuju uredno do petog dana u svakom mjesecu. „Ekspozej načelnika Upravnog odjeljenja Kr. banske uprave g. Petra Benzona“, *NN*, 10. ožujka 1936.; Ulaskom pristaša HSS-a u općine nakon općinskih izbora 1936., ta je stranka povela kampanju za smanjenje doprinosa općina u mirovinski fond i to tako što su odbijali vršiti ikakve isplate. „Pitanje mirovinskog fonda općinskih činovnika“, *HD*, 25. veljače 1938.

[1222] Svi službenici su imali pravo primati i osobni dodatak na skupoću, koji se određivao prema mjestu stanovanja te se povećavao za 0,90% za svaku godinu iznad 10 potrebnih za početnu mirovinu. Osim toga, za svakog člana obitelji (ženu i legitimnu djecu) svi su službenici mogli dobiti i 150 dinara obiteljskog dodatka za skupoću. Kao osnovica za određenje osobne mirovine zvaničnika i službitelja uzimao se iznos osnovne plaće koja im je pripadala na dan umirovljenja te godine provedene u službi. Za razliku od njih, činovnicima se u osnovicu osobne mirovine uz plaću dodavao i iznos položajnog dodatka, ali se on mogao ostvariti tek kad bi činovnik proveo u aktivnoj državnoj službi barem 20 godina. Nadalje, činovnici su imali pravo na dobivanje 50% iznosa položajnih dodataka koje su primali u času umirovljenja. Sa 25 godina staža 60% iznosa, sa 30 godina 70% te nakon punih 35 godina službe 95% položajnih dodataka. Osnovica za određivanje mirovine samoupravnih, općinskih službenika bila je njegova plaća (s periodskim povišicama) u trenutku umirovljenja te lični i položajni dodatak koji je primao u trenutku umirovljenja. Usp. § 123-124. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 51-52. te § 76-79. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 71-73.

[1223] Usp. § 112. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 47. te KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 230.; Osnovica iznosa obiteljske mirovine također su bila primanja koja je službenik imao u času smrti, vremensko razdoblje u kojem je ulagao, ali i broj uživalaca obiteljske mirovine. Iznos mirovine obračunavao se prema članovima obitelji ulagača koji su imali pravo na primitak mirovine. Jedan uživaoc obiteljske mirovine imao je pravo ostvariti najviše 55% iznosa mirovine koja bi se inače isplaćivala umrlome, dva uživaoca dijelila su 65% osnovice mirovine preminuloga, tri 75%, a četiri i više su dijelila 85% iznosa originalne mirovine. Usp. § 139.

uzdržavanje i imala je alimentacijski značaj, ali je bila socijalni normativ, tim više jer su u jugoslavenskom međuratnom društvu još uvijek glavninu aktivne radne snage predstavljali muškarci, dok je ženama primarno bila povjerena briga za kućanstvo i odgoj djece.[1224]

Prestankom aktivne službe prestajao je i službenički odnos. Ipak, na pojedinca su i dalje mogle djelovati neke pravne posljedice koje su iz njega izvirale. Službenik kojemu je prestala aktivna služba imao je pravo na neke prednosti i dužnosti koje proizlaze iz službeničkog stanja – npr. od prava na primanje mirovine (njega i njegove obitelji po njegovoj smrti), služenja naslovom koji je dosegnuo u aktivnoj službi, ali i dužnost čuvanja ugleda svoga staleža.[1225] Ovu posljednju „dužnost" mogla je državna vlast zlorabljivati da i od korpusa umirovljenih državnih službenika, kao i njihovih aktivnih kolega, stvori sebi odan kadar. Na službenika koji je završio s aktivnom službom su se i dalje odnosili neki propisi po kojima je mogao npr. biti i u mirovini disciplinski proganjan radi određenih propusta počinjenih za vrijeme službenog djelovanja, ali i nakon njega (npr. službenici koji su bili stavljeni na raspoloženje, otpušteni ili umirovljeni imali su i dalje dužnost čuvanja službene tajne). Ipak, kako u odnosu „mrkve i batine" države prema službenicima ne bi sve ostalo na batini, država je nastojala osigurati mnoge pogodnosti za sebi vjerne aktivne, ali i umirovljene službenike. Mogli su koristiti pogodnosti povlaštene vožnje državnim željeznicama (plaćali su samo 50% iznosa cijene karte), besplatnog liječenja u državnim bolnicama, neplaćanja samoupravnih prireza, itd. Doista, za državne službenike bilo je veliko olakšanje što su temeljem § 97. ČZ-a morali plaćati samo državne dažbine, ali ne i one samoupravne.[1226]

V. 1. Utjecaji političke i gospodarske situacije na položaj i broj službenika

Nakon 1918., na početku postojanja Kraljevine SHS/Jugoslavije, put u državnu upravnu službu bio je širom otvoren, pogotovo mladim fakultetski osposobljenim

---

ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 57-58. te § 84. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 76.; Pravo na obiteljsku mirovinu imali su samo najuži članovi ulagačeve obitelji: supruga-udovica iz pravovaljanog braka (do ponovne udaje) te neopskrbljena djeca (muška do punoljetnosti ili završetka školovanja, a ženska sve do udaje). Osim toga, pravo na obiteljsku mirovinu moglo se izgubiti ako se njen uživatelj sam zaposlio, bio osuđen za kazneno djelo ili izgubio državljanstvo. Zanimljivo, muž nije imao pravo primati obiteljsku mirovinu nakon smrti žene-službenice. S druge strane, Ivo Krbek je išao tako daleko da je ustvrdio kako preko obiteljske mirovine udovica može ostvariti puno veća prava nego što ih dobiva smrću muža po nasljednom pravu. KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 230.

[1224] Za više o položaju žene u međuratnoj Jugoslaviji vidi: Marina VUJNOVIĆ, *Forging the Bubikopf Nation: Journalism, Gender and Modernity in Interwar Yugoslavia*, New York, 2009. ili Ida OGRAJŠEK GORENJAK, *Rodni stereotipi i politika Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Kraljevine Jugoslavije)* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2011.

[1225] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 209-210.

[1226] Usp. KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 225.; § 97. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 40. te „Važna odluka državnog saveta", *Penzioner*, 10. svibnja 1939.

činovnicima koji su brzo napredovali u službi. Poslije stabiliziranja države, već sredinom 1920-ih, nominalno se nastojalo ograničiti veliki priljev u državnu službu. Ipak, neki su autori ocjenjivali kako je nakon razdoblja Prvog svjetskog rata te gospodarske stabilizacije države tijekom 1920-ih došlo do većeg iskazivanja zanimanja pojedinaca za slobodne profesije od onih državnih. Ovaj postepeni zaokret istakao je jedan uvodnik *Obzora* iz rujna 1929. godine: „Biti financijski stražar, listonoša, pa i podvornik po državnim uredima, bio je to sretni zgoditak. Državna služba je osiguravala skromnu, ali sigurnu egzistenciju. Uz to je obično bila laka, bez naročitih napora. A zatim je dolazila mirovina, dakle osiguranje starosti. To je bilo u očima većine našeg svijeta neusporediva prednost državne službe prema slobodnim profesijama. Još se je smatralo osobitom čašću biti državni službenik, jer je to bila tobože gospodska služba. [...] Glavno je da se istakne, kako su poslijeratne prilike imperativno nametnule našem svijetu, da se u što većem broju posveti slobodnim profesijama. Ovu vis maior [lat. višu silu] treba iskoristiti, kad je već nametnuta, jer ona može dati plodonosne rezultate za čitav narodni život“.[1227] Osim toga, u to doba došle su do izražaja i neke druge negativne pojave. U okruženju financijske nesigurnosti nastale nakon ujedinjenja, mladosti te neiskustva rastućeg državnog i samoupravnog aparata, kao i uz nemanja efektivnog sustava nadzora, došlo je do osjetnog porasta korupcije. Podmićivanja, nepotizam i napredovanja po stranačkoj pripadnosti postajali su svakodnevica. Osim toga, čak i nakon konačnog preuzimanja u državnu službu ukupne plaće državnih službenika ostajale su oko 40% manje od primanja privatnih namještenika.[1228] To je dovelo do parole: „Rđavo plaćeni činovnici i rđavo uslužena publika“.[1229]

Uz teže društvene i političke prilike, i ograničenja nastala primjenom novih zakonodavnih propisa odbijala su mlade diplomirane pravnike od državne službe, posebno one upravne. U Kraljevini SHS započela je preorijentacija pravnika prema drugim zanimanjima. Toga je već 1926. bio svjestan veliki župan zagrebačke oblasti pišući kako Ministarstvu pravde treba „skrenuti pažnju i na to, da je broj mladjih administrativnih činovnika već sasma spao, da se novi u službu ne javljaju i da će nepovoljno po činovnike

[1227] „Obzor: Zagreb 23. rujna“, *Obzor*, 23. rujna 1929.
[1228] Zbog velike devalvacije krune kao valute, u kojoj su im bila određena primanja, javni službenici iz hrvatskih krajeva su u više navrata upozoravali na ugroženost njihove egzistencije. Vlada je koncem 1919. odredila povećanje primanja državnih službenika. Ipak, nije bila povećana osnovica njihove plaće, već su uvedeni dodaci na skupoću, čime su cjelokupna primanja službenika povećana za 40-120%, ali kako oni nisu bili plaća u užem smislu tog pojma, vlada je dodacima mogla samoinicijativno baratati po vlastitoj želji. Stoga ih je u budućnosti često mijenjala i tako vršila poboljšanja ili udare na egzistenciju vlastitog službeničko kadra. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radni slojevi Zagreba*, 267.
[1229] Usp. FRANGEŠ, *Decentralizacija državne uprave*, 6. te KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radni slojevi Zagreba*, 266-267.

tumačenje [zakonskih odredbi] uzrokovati i dalnja napuštanja službe. Činovničke su prilike i suviše teške, pa ako se još budu sve dvojbene ustanove činovničkog zakona tumačile stalno na štetu činovnika, bojati se, da u najkraće vrijeme valjanog i kvalificiranog činovničkog pomlatka u opće više neće ni biti".[1230] U jednom drugom dopisu 1926. isti veliki župan je „opetovano izvjestio" kako na području njegove oblasti vlada „velika nestašica" pravnika te da u mnogi kotarima gdje su prije bila po dva ili tri pisara sad nema niti jednog. „Uopće se na žalost opaža, da se u zadnje vrijeme malo svršenih pravnika posvećuje upravnoj službi obzirom na poznato zapostavljenje upravnih činovnika i nesigurnost same službe, gdje im stalno prijeti pogibelj redukcije".[1231] Ali nije samo država prijetila otkazima, već su i mnogi koji bi ušli u upravnu službu nakon nekog vremena izašli iz nje, što je stvaralo ozračje u kojem su mnogi upravni organi radili s vrlo malim brojem školovanih i sposobnih službenika. Takav je trend vladao sve do diktature.[1232] Još 1929.-1930. osjećao se dobrim dijelom priljev mladih diplomiranih pravnika koji su tražili prijem u upravno-političku službu. Ipak, nakon što su plaće počele smanjivati, počeo je njihov broj opadati, a i oni postojeći službenici su gledali kako se prebaciti u sudačku, samoupravnu ili privatnu odvjetničku službu, kao one u kojima su bila veća primanja.[1233]

Makar nemamo točne brojčane podatke za ranija razdoblja, treba istaknuti kako je velik broj državnih službenika u odnosu na broj stanovnika obilježio cjelokupno razdoblje postojanja monarhističke Jugoslavije. Dok je predratna Kraljevina Srbija navodno (bez vojske) imala 1914. oko 10.000 državnih službenika, već 1919. broj zaposlenih državnih djelatnika je premašio 130.000 ljudi (makar se državna površina samo utrostručila).[1234] Već 1923. u raspravi oko državnog proračuna utvrđeno da je porast broja službenika rezultat politike svih ministarstava da mimo odredbi o jedinstvu javne uprave osnivaju svoje ekspoziture na terenu, u kojima primljeni nekvalificirani djelatnici slabo obavljaju poslove za koje su postavljeni. Tom se problemu nastojalo doskočiti zapošljavanjem dodatnih kadrova, koji su mogli isto tako nesposobni. Ipak, i u tom početnom poslijeratnom razdoblju sami su građani dosta tražili sigurnost koju je davala državna služba. Ipak, u nadolazećim godinama

[1230] Dopis Velikog župana zagrebačke oblasti MUP-u KSHS od 17. lipnja 1926. HDA, PSDS, br. dosjea 1909 (Grubić Miljenko).
[1231] Koncept dopisa Velikog župana zagrebačke oblasti MUP-u KSHS od 30. listopada 1926. HDA, PSDS, br. dosjea 1259 (Rušnjak Ivo).
[1232] Npr. u veljači 1929., ostavkom triju pristava kotarskih poglavarstava (iz Klanjca, Pisarovine te Velike Gorice; ne zna se iz kojih razloga), javila se potreba zapošljavanja pravnika s fakultetskom spremom u tim kotarskim poglavarstvima Zagrebačke oblasti. Koncept dopisa Velikog župana zagrebačke oblasti MUP-u KJ od 27. veljače 1929. HDA, PSDS, br. dosjea 748 (Troyer Ivan).
[1233] BLAŠKALIN, „Nekoliko uzroka...", 87-88.
[1234] KRŠEV, *Finansijska politika Jugoslavije*, 185.

broj službenika je dodatno rastao te je već 1920-ih bilo preko 200.000 državnih službenika.[1235]

U prvih devet mjeseci nakon 6. siječnja 1929. režim se posvetio unutrašnjoj stabilizaciji te radu na transformaciji uprave. Preuzevši položaj premijera i ministra unutrašnjih poslova Petar Živković je u jednoj od svojih prvih javnih izjava istakao važnost što intenzivnije djelatnosti vlade na sređivanju prilika u zemlji a ona je uključivala pojednostavljenje administracije i smanjenje broja državnih činovnika.[1236] Ovim je naglašeno pravo državnog vrha, tada u režimskim rukama, da po vlastitom nahođenju radi odabir „podobnih" državnih službenika.

U konačnici većih redukcija činovništva u upravnim strukturama 1929. ipak nije bilo, najviše radi toga što se očekivala nova administrativna podjela države i iz nje proizišli novostvoreni državni uredi, koje je potom trebalo popuniti kvalificiranim djelatnicima.[1237] Službenički kadar koji je zatečen na području Savske banovine po njenom formiranju jednostavno je uklopljen u nove upravne strukture, dekretima raspoređen na nova radna mjesta ili je, u slučaju nižih instanci poput općina i kotara, dobrim dijelom čak ostalo na istim funkcijama. Deset mjeseci kasnije, početkom funkcioniranja banskih uprava, KBUSB je dobila dopis od premijera i ministra unutrašnjih poslova Petra Živkovića. U njem je Živković naglasio kako je općepoznata stvar da „još ima područnih mi činovnika slabe spreme, slabog karaktera, sklonih piću, kocki, nemoralnom i neurednom životu, primanju mita i da svojim radom i ponašanjem samo štete interesima i struke, i države i naroda. Takvi se službenici ne smeju u službi trpjeti, u toliko pre što sam se postarao da se upravno-policijska služba materijalno nagradi i moralno podigne". Premijer je stoga od novoformiranih banskih uprava i njima podređenih okružnih inspektorata, „čija se služba i sastoji u inspekciji i nadzoru", zatražio jače istrage te podvrgavanje loših činovnika disciplinskoj i krivičnoj odgovornosti.[1238]

Na početku diktature vlada je najavila mnoge promjene koje su se ticale službenika i organa u kojima su radili. U cilju ograničavanja javnih rashoda smanjen je broj nadleštava

[1235] *Isto*, 184-187.
[1236] „Pošto je broj činovnika velik smatra se, da će vlada odmah odrediti redukciju, koja će obuhvatiti sva državna i upravna nadleštva. Za državne službe će biti otpušteni svi nesposobni i nemarni činovnici, ali će im se prije otpuštanja omogućiti, da sebi nadju neko drugo zanimanje. [...] Državni budžet ne će se poslije toga [otpuštanja] opterećivati novim pensijama. Činovništvo će biti bolje nagrađeno jer će sve uštednje biti u glavnom upotrebljene za poboljšanje materijalnog položaja činovnika i službenika. Od tako materijalno osiguranog činovništva tražit će se apsolutna ispravnost i svaki koji se ogriješi o autoritet vlasti, bit će kažnjen po odredbama zakona". „Informacije «Vremena» o zadaći nove vlade", *Obzor*, 9. siječnja 1929.
[1237] „Redukcija dnevničara", *Obzor*, 13. siječnja 1929.
[1238] Naređenje Petra Živkovića upućeno preko MUP-a KJ KBUSB od 14. studenog 1929. HDA, OIOG, kutija 1., 19/1929.

raznih resora, što je postignuto prebacivanjem mnogih poslova za koje su dotad brinuli posebni uredi pojedinih ministarstva pod ingerenciju banskih uprava. Britanska diplomatska izvješća početkom diktature ocjenjivala su kako je konačno „smjelo sagledana“ prijeka „potreba smanjenja glomaznog i skupog činovničkog aparata“.[1239] Po prvi puta u Kraljevini Jugoslaviji nakon 6. siječnja 1929. zaprijetilo se dotad zaštićenim skupinama; činovnicima invalidima, službenicima koji su bili ratna siročad te službenicima ruskog podrijetla kako će biti reducirani ako će se i dalje nonšalantno držati u službi zloupotrebljavajući svoj status.[1240]

Na udaru otpuštanja našlo se ipak nešto kadra, najviše pomoćnog službeničkog osoblja, tj. raznih dnevničara koji su dolazili na posao kad se njima prohtjelo, a neki „samo prvog u mesecu kad treba da prime svoju platu“.[1241] Umjesto otpuštenih čini se da je primljeno nešto novih službenika Hrvata i Slovenaca, čime se nastojao stvoriti „plemenski“, tj. nacionalni balans.[1242]

U konačnici, iako je vlada najavljivala kako će se iz javnih službi otpustiti nesposobni, koruptivni, nesavjesni, nekvalificirani i nepotrebni službenici, kao i oni podložni utjecajima bivših stranaka, do otpuštanja najširih razmjera nije došlo.[1243] Po jednoj verziji, do otpuštanja u prvim godinama diktature nije došlo navodno jer su se ministri bojali da bi redukcije većeg obujma mogle izazvati masovne socijalne nemire.[1244] S druge strane, istom režimu državni su službenici bili prijeko potrebni, kao kadar koji će provoditi njihove ideje u djelo – pogotovo u doba do Oktroiranog ustava, tj. kraja 1931., kada se režim u izgradnji države i nacije oslanjao gotovo isključivo na svoj službenički kadar, a ne nikakve političke stranke ili grupacije. Stoga se režimski vrh obračunao samo s onim osobama koje su jasno pokazivale izrazito negativan stav prema diktaturi. Ipak, takvih nikad nije bilo toliko mnogo, pa ni u jednom trenutku kadar poslovično odanih i egzistencijom uz vlast vezanih državnih službenika nije predstavljao nikakvu ozbiljnu prijetnju vladama stvorenima nakon 6. siječnja 1929. godine. Sudeći po čestim dopisima upućenima službenicima, državna je vlast doista bila zabrinuta da joj se iz njihovih redova na neki način ne pruži kakav otpor, pa čak i onaj pasivni. Unatoč tome, ista vlast je shvaćala kako unutar Jugoslavije (koja je bila u procesu transformacije prema

[1239] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 621.
[1240] Dopis Vlade Ministarstvu inostranih poslova od 8. veljače 1929. AJ, 334-103-375.
[1241] Dopis Vlade Ministarstvu inostranih poslova od 19. veljače 1929. AJ, 334-103-375.
[1242] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 54.
[1243] Otpuštanja su na kraju izvedena tek u manjem obujmu, ali većinom izbacujući one koje se ocijenilo nepotrebnima i prekobrojnima. Državna uprava se ubrzo riješila u prvom redu svih onih svojih službenika koji su bili višak, a u predšestosiječanjskom razdoblju su bili primljeni u službu po nalozima raznih osoba bliskih vlasti. Dopis Vlade Ministarstvu inostranih poslova od 13. siječnja 1929. AJ, 334-103-375.
[1244] NIELSEN, *One state*, 160-161.

modernoj državi) nema puno pojedinaca koji bi mogli zadovoljiti njene potrebe za stručnim, ali ujedno i politički „ispravnim“ kadrom službenika.

Neodlučnost režima da otpusti barem dio službenika određenih resora koje se u diktaturi moglo proglasiti prekobrojnima, uz konstantno povećanje broja osoba sa završenim fakultetom u državi, prouzrokovalo je nakon 1931. daljnje znatno povećanje broja zaposlenih u državnoj službi.[1245] Umjesto da poboljša javni sektor i izvršnu vlast, režim nije imao jasnu viziju dugoročnu razvitka istih, a uz to je pokazao i nedostatak volje da se obračuna s viškovima zaposlenika po pojedinim resorima. Sve je to uzrokovalo da sustav postane neučinkovitiji u odnosu na ranija razdoblja.[1246] Dolazak gospodarske krize pokazao je kako je ovo odlaganje ususstavljivanja državnih potreba za kadrom bilo pogubno.

Doista, političko, ali i gospodarsko okruženje u kojem se Kraljevina Jugoslavija našla ostavilo je dosta traga na položaj službenika. Zbog gospodarske krize, koja je obilježila gotovo čitave 1930-te, država (kao i samouprave) sve je teže dolazila do sredstava za vlastito financiranje. Vremena zadnjeg, ograničenog ekonomskog rasta Kraljevine Jugoslavije poklopila su se s prvim godinama diktature. Vjerujući u razvoj države i njenih mogućnosti do kraja 1930. povećavali su se proračuni raznih ministarstava, ali i broj kadra u njima, da bi kasnije godine pokazale sve loše osobine sustava.[1247] Doista, u krizi je sve više do izražaja dolazila nemogućnost države da ostvari mnogobrojne zacrtane materijalne i nematerijalne projekte, ali i vodi kvalitetnijeg računa o službeničkom kadru koji ima na raspolaganju.

Kada je gospodarska kriza zahvatila Jugoslaviju, državna je vlast bila mišljenja da je ona kratkotrajna i prolazna pojava. S protokom vremena pokazala se neispravnost ovoga stava. Njenim održavanjem postalo je jasno kako će po uvjetima života državni i samoupravni službenici morati pratiti sudbinu gospodarskih mogućnosti države. Produživanjem trajanja gospodarske krize državne su vlasti, kao i one samoupravne, shvatile da se samo politikom

[1245] Martin MAYER, *Elementarbildung in Jugoslawien (1918-1941)*, München, 1995., 74. Iako Martin Mayer krivo tvrdi kako se broj zaposlenih u državnoj i samoupravno službi u Kraljevini Jugoslaviji samo između 1931. i 1937. podvostručio, ipak dobro uočava probleme razvoja te države.
[1246] NIELSEN, *One state*, 161.
[1247] Prvi državni proračun nakon provedene nove administrativne podjele države pokazivao je zanimljive razlike u odnosu na razdoblje koje je prethodilo. Tako su rashodi MUP-a, koji su 1929./1930. trebali iznositi 586 milijuna, u državnom proračunu za 1930./1931. iznosili čak 672 milijuna. Ovo povećanje od 86 milijuna je pravdano time što su neki rashodi prenijeti na MUP iz drugih ministarstava reorganizacijom opće uprave, a neki su krediti bili potrebni radi rastućih rashoda, poput pomoći siromašnim općinama za smještaj kotarskih poglavarstava ili paušalnog dodatka za službena odjela činovnika resora MUP-a. I za pokriće troškova poslovanja banskih uprava resor MUP-a je predviđao sumu 55 milijuna veću od one kojom se pokrivao rad bivših oblasti. MUP se pravdao da se tu zapravo radi o preraspodjeli sredstava drugih ministarstava čiji su poslovi formiranjem banovina bili preneseni na banske uprave. „Nesumnjivo je, da će se u buduće rashodi banskih uprava, kad njihova organizacija bude potpuno dovršena, smanjiti. U prvoj godini njihova rada, pak, izvjesno povećanje rashoda u cilju njihove organizacije bilo je apsolutno neizbježno“. „Državni proračun: Ekspoze ministra financija o predlogu budžeta za 1930-31. godinu“, *Obzor*, 29. ožujka 1930.

štednje postiže vlastita stabilizacija. Uštede su se nastojale ostvariti preko štednje u uredskom poslovanju, smanjenju plaća djelatnicima na svim razinama, djelomičnim redukcijama stalnih djelatnika te većim otpuštanjima i neproduživanjima ugovora raznih povremenih službenika. Sve je to bilo puno manje od onoga što je trebalo.

Razvojem krize državna se vlast morala uhvatiti u koštac te regulirati pitanja brojnosti službenika i njihovih primanja. Kako se režim i dalje bojao socijalnih nemira širih razmjera, a službenički kadar je bio brojan, odlučili su se krenuti postepeno. Doista, prvi državni proračun donesen nakon što su se počele osjećati posljedice velike gospodarske krize rađen je u duhu bar deklarativnih nastojanja države da osigura uštedu i smanji materijalna izdvajanja, ali i da ne reducira zaposlene. Uštede ostvarene ovim putem pokazale su se kao premale.[1248] U početnoj fazi, od 1931., nastojao se smanjiti trend stalnog povećavanja zaposlenih u državnoj službi, kako se izdaci u proračunu za plaće ne bi u državnim proračunima iz godine u godinu povećavali. Režimsko odlaganju prihvaćanja činjenice da se država nalazi u krizi, kao i njihovom iščekivanje brzog oporavka države, doveli su do toga da se tek 1931. počinju javljati vijesti o ograničavanju zapošljavanja.

Mjere štednje koje je provodila državna vlast tijekom sredine i druge polovine 1930-ih odrazile su se i na banovine. Više vlasti su putem okružnica upozoravale upravni aparat, tj. banovinske, kotarske i općinske činovnike na sveopću štednju u državi, uz navođenje konkretnih primjera za provedbu iste, kako bi se izbjegla otpuštanja. Zabrinut lošim vijestima iz inozemstva, gdje su započela oštra smanjenja prihoda službenika, kao i najavama da bi se to isto moglo prenijeti na Kraljevinu Jugoslaviju, ban Ivo Perović je u kolovozu 1931. istakao u dopisu MUP-u da se redukcija plaća, ako se već mora provesti, napravi solidarno. Pri tome je mislio da se primanja manje smanjuju onim službenicima koji su imali ukupno već tada niža primanja te na temelju njih ionako teško živjeli. S druge strane, Perović je smatrao kako primanja višerangiranih službenika treba razmjerno više smanjiti te u tome potpuno izjednačiti po primanjima banovinske i državne službenike istih struka. Ukupna primanja gradskih i općinskih službenika trebalo je također smanjiti u jednakoj mjeri kao one državnih službenika. Osim toga, držao je da se treba regulirati i isplata nagrada raznih dnevničara,

[1248] Iako u državnom proračunu za 1931./1932. vidimo svojevrsno smanjenje rashoda, tu se mahom radilo još uvijek o rezanju troškova materijalne prirode. Tako je proračun MUP-a smanjen na 644 milijuna dinara, što je bilo manje za gotovo 28 milijuna u odnosu na stanje iz prethodnog državnog proračuna. Unatoč ovom, smanjenje rashoda je relativno malo zahvatilo zaposlene u tom resoru. Spomenute uštede ostvarene su „rezanjem“ stavki poput smanjenja kredita za žandarmeriju, zatim državnih sredstava za smještaj upravnih vlasti te umanjenjem pomoći općinama za izdržavanje (državnih) policijskih vlasti. „Državni proračun za 1931.-1932.“, *Obzor*, 31. ožujka 1931.

kontraktualnih te honorarnih činovnika, jer se njihova primanja isplaćuju prema proračunskim mogućnostima pojedine razine vlasti, a bez ikakve kontrole i reda.[1249]

Kako je smanjenje mogućnosti punjenja državnog proračuna sve više dolazilo do izražaja, u rujnu 1931., na prijedlog ministra financija Đorđa Đurića, donesen je *Zakon o smanjenju prinadležnosti* i *Uredba o smanjenju ličnih dodataka na skupoću* kojima su ponešto regulirane prinadležnosti i dodaci državnih službenika prema grupama te razredima skupoće (za 5% primanja).[1250]

Smanjenja novčanih primanja državnih službenika pratile su redukcije primanja njihovih kolega u samoupravnoj službi. Samoupravne vlasti u Kraljevini Jugoslaviji, pritisnute nemogućnošću naplate svojih potraživanja od stanovništva već ionako preopterećenog državnim i samoupravnim daćama, odlučile su se na rezove. Sredinom 1931. KBUSB je naredila svim samoupravnim tijelima da počinju provoditi sveopću štednju. Koncem 1931. neki zagrebački gradski zastupnici podnijeli su tužbu banu u kojoj su upozorili na rasipnost zagrebačke gradske općine, koja je 60% vlastitih primanja navodno trošila na podmirenje plaća službenika.[1251] Pod utjecajem banove naredbe, ali uz odbijanje navoda iz optužbe, zagrebačka gradska uprava odlučila je sniziti dodatke na skupoću vlastitom kadru te reducirati dio osoblja. U prvom redu su opet stradali nestalni službenici – honorarci i kontraktualni činovnici, čija se služba najlakše mogla otkazati.[1252] Nadalje, uz najavu daljnjih sniženja primanja, zagrebačko gradsko zastupstvo donijelo odluku da se već od 1. studenog 1931. smanje za 7% dodaci na skupoću svih gradskih namještenika.[1253] I osječko gradsko zastupstvo je 31. listopada 1931. donijelo odluku kojom su se plaće činovnika, zvaničnika i služitelja smanjile za 10%, a gradonačelnika za čak 16,5%, počevši od 1. siječnja 1932. godine.[1254] Ovakav trend su slijedile i uprave seoskih općina u svojim odlukama. Ipak, glinski kotarski poglavar sredinom 1933. upozorio je kako se sa trendom smanjivanja plaća općinskih namještenika mora jednom stati, što je u interesu samih općina „jer nedovoljno plaćeni činovnici i namještenici postat će konačno [u svom poslu] indiferentni“.[1255]

[1249] Dopis bana SB Ive Perovića MUP-u KJ od 27. kolovoza 1931. HDA, SB UO, kutija 152., 24906/1931.
[1250] Tako su smanjeni i lični dodaci na skupoću aktivnih i umirovljenih službenika za 5%, zatim sve nagrade dnevničara i honorarnih službenika za 5% od bruto iznosa, zatim sve ostale nagrade, dodaci na plaću i honorari za 6% te dotacije i tantijemi za 10%. Usp. „Zakon o smanjenju prinadležnosti“, *Obzor*, 23. rujna 1931.; „Uredba o smanjenju ličnih dodataka na skupoću“, *Obzor*, 23. rujna 1931. te TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije*, 76.
[1251] KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radni slojevi Zagreba*, 272-273.
[1252] *Isto*.
[1253] „Sniženje beriva gradskih namještenika“, *Obzor*, 24. listopada 1931.
[1254] „Snizivanje plaća osječkim općinskim činovnicima“, *Obzor*, 31. listopada 1931.
[1255] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Glina za drugo tromjesečje 1933. od 3. srpnja 1933. HDA, SB UO, kutija 193., 3324/1933.

Već je koncem 1931. MF upozoravalo banske uprave da će se prilikom sastavljanja državnog proračuna lični (troškovi za plaće) i materijalni izdaci (troškovi materijala za obavljanje posla) smanjiti „do neophodnog minimuma“ pa je tražilo i „da se rashodi u banovinskom proračunima za 1932./33. godinu imaju apsolutno smanjiti do rashoda, koji su u ovogodišnjem proračunu“.[1256] I dalje su najviše smanjivani materijalni izdaci rada uprave. Financijsko odjeljenje KBUSB zatražilo je tijekom 1932. nekoliko puta od drugih odjeljenja iste banske uprave da umanje svoje mjesečne izdatke za čak 50% jer „ozbiljna i teška financijska situacija imperativno zahtjeva kontinuirano provadjanje stroge i racionalne štednje do skrajnih granica mogućnosti [podvučeno u originalu – op. SG]“.[1257]

Unatoč svim poduzetim mjerama sredinom 1932. jasno se uočavalo kako se novac osiguran u državnom proračunu za pojedine stavke prebrzo „topi“. Stoga su MUP i MF zatražili od banovina i njima podređenih organa da se premještanja činovnika, koja su padala na teret države, smanje, a troškovi njihovih službenih putovanja ograniče „na razumnu mjeru“, tj. da se ta putovanja izvršavaju „samo onda ako se službeni posao nebi mogao inače obaviti“. Ujedno su tražili i da se više pažnje posveti kontroli utroška kancelarijskog i drugog potrošnog materijala. Troškove za te „materijalne izdatke“ od uvođenja mjera štednje morao je pojedini organ uprave za cijelu fiskalnu godinu ranije pismeno navesti i najaviti, obračunati te se po tom pitanju striktno pridržavati dodijeljenih sredstava za pojedine stavke.[1258]

Osim toga, od proračuna za 1932./1933. očitovalo se u državnim proračunima potreba „brutalnog snižavanja koliko ličnih toliko materijalnih rashoda, kada se vidjelo katastrofalno djelovanje depresije ne naše državne financije i osim toga kad je bilo jasno, da se za prebrođenje krize nećemo u buduće moći služiti kreditom u dovoljnoj mjeri, jer ga nismo mogli dobiti“.[1259] Početkom 1932., zbog daljnjeg smanjenja državnog proračuna, mnoga su ministarstva zatražila da banske uprave donesu odluke o redukciji državnog osoblja pojedinih resora. Tu je osobito nastradalo nestručno službeništvo, mahom dnevničari.[1260] Već sredinom 1932. MF je krenulo u razmatranje sastava proračuna za fiskalnu godinu 1933./1934. i tom prilikom zatražilo je od banovina realno smanjenje svih rashoda državne administracije te

[1256] „Naredba o stvaranju novih banovinskih proračuna“, *Obzor*, 20. studenog 1931.
[1257] Dopis Financijskog odjeljenja KBUSB svim načelnicima odjeljenja i šefovima samostalnih odsjeka KBUSB od 27. srpnja 1932. HDA, SB OO, kutija 17., 63/1932.
[1258] „Uputstva za sastav prijedlog budgeta resora Ministarstva unutrašnjih poslova za godinu 1933./34.“ i popratni dopis MF-a OIOG-u u: HDA, OIOG, kutija 7., 671/1932.
[1259] TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije*, 78.
[1260] Prijedlog Odjeljenja za socijalnu politiku i narodno zdravlje KBUSB za otkaz službe četvero dnevničara zaposlenih pri tom nadleštvu upućen Općem odjeljenju KBUSB od 9. ožujka 1932. HDA, SB OO, kutija 16., 198/1932.; Dopis Financijskog odjeljenja KBUSB svim šefovima nadleštava te banske uprave od 30. svibnja 1933. HDA, SB OO, kutija 17., 33/1933.

državnih privrednih poduzeća i ustanova. „Naročito se ima obratiti velika pažnja na lične rashode i u tom se pogledu ima postupiti s najvećom štednjom. Ova vrsta rashoda mora se smanjiti daleko ispod današnje sume; ni pod kakvim izgovorima ni objašnjenjima ne mogu primiti današnji iznos ličnih rashoda. Nije ni malo isključeno, da u sadašnje vreme postoji izvestan veći broj državnih službenika, koje stvarna potreba ne opravdava ni sadanje financijsko stanje može da podnese. Redukcija tog osoblja ovoga puta mora se sprovesti“.[1261]

Kako bi se rasteretila državna služba od honorarnih državnih službenika, koji su često ujedno bili umirovljenici, u *Financijski zakon* za 1932./1933. je unesena odredba prema kojoj državni i samoupravni umirovljenici, uz neke izuzetke, nisu mogli biti zaposleni kao honorarci kod države i državnih poduzeća.[1262] Savska banovina, kao vjerojatno i većina drugih banovina, nastojala je zadržati što više privremenih činovnika na državnim platnim listama unatoč strogim instrukcijama viših državnih instanci. Veća otpuštanja državnih i samoupravnih činovnika, koji su nakon umirovljenja nastavili raditi kao honorarci u državnim nadleštvima, počela su sredinom 1932. kad su MF i Glavna kontrola počele tražiti pridržavanje strogih zakonskih propisa o mogućnosti obavljanja plaćenih kontraktulanih poslova u državnim službama.[1263] I prije toga postojali su zakonski propisi kojima se branilo primanje umirovljenih službenika u državnu službu, poput *Financijskog zakona* za 1927./1928. koji je propisivao da „lica koja su navršila 60 godina života ne mogu biti primljena u državnu službu“.[1264] Time se željelo olakšati zapošljavanje mlađih djelatnika, a s druge strane osigurati da sposobni umirovljenici mlađi od 60 godina ne opterećuju proračun svojom honorarnom djelatnošću povrh mirovine, već da, ako žele zaradu, zatraže da ih se natrag primi u aktivnu državnu službu.[1265] Ipak, evidentno je da se država sama nije držala svojih zakona te se u raznim nadleštvima još dugo moglo naći mnoštvo umirovljenika koji su i dalje obavljali poslove popunjavajući svoj skromni proračun honorarom koji su dobivali. Državnim penzionerima, koji su bili dobrim dijelom činovnici, ipak su u isto doba reducirani dodaci na skupoću.[1266]

Unatoč teškom stanju, Banska vlast Savske banovine nastojala je još godinama zadržati u povremenoj službi dobar dio nekad aktivnih umirovljenih činovnika, makar su im

[1261] Dopis MF KJ KBUSB od 9. srpnja 1932. HDA, SB OO, kutija 17., 44/1932.
[1262] Onim umirovljenicima koji su bili honorarno zaposleni kod banovina, gradskih i seoskih općina te njihovih poduzeća, smanjivale su se mirovine za iznos naknade koju bi dobivali za obavljeni posao. KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 225.
[1263] Dopis mjesne kontrole pri Finansijskoj direkciji u Zagrebu KBUSB-u od 31. svibnja 1932. HDA, PS, 2892.
[1264] Dragutin PAVLOVIĆ, „Mogu li se penzijoneri postavljati za državne i banovinske službenike“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LVI., br. 11-12, Zagreb, 1930., 529-531.
[1265] *Isto*.
[1266] „Uredba o dodacima na skupoću državnih penzionera“, *NN*, 17. ožujka 1932.

nagrade koje su dobivali za posao bile uvelike smanjene.[1267] Slično su radile i druge samoupravne razine, držeći kako za njih nije u interesu potpunosti izgubiti ovaj honorarni stručni kadar. Pritom su se neke samouprave priklonile traženju rupa u zakonu ili solomonskih rješenja ovog problema.[1268]

Činovnici koji su nakon punog radnog vijeka i 35 godina službovanja ostajali aktivno raditi kao honorarci imali su iskustva u obavljanju posla, neki su radili poslove koje ni jedan drugi činovnik u određenoj upravi nije znao rješavati, mogli su obučavati mlađe činovnike, a velika ih je većina obavljala svoj posao za vrlo nisku mjesečnu naknadu od i državi i banovini vrlo prihvatljivih 550 dinara (za primanje više od toga smanjile su im se mirovine).[1269] Ipak, već 1935. godine MF je zauzelo stav da državni i samoupravni umirovljenici ne smiju biti zaposleni kod državnih ureda i poduzeća, bez obzira iz kojih se sredstava plaćaju.[1270]

Osim honoraraca na udaru su osobito bili razni pripravnici kao osobe primljene privremeno u neku službu, koje nisu imale pravno na stalnost te im se istekom određenog vremena moglo jednostavno zahvaliti na dotadašnjoj službi.[1271] Primanja činovničkih pripravnika su smanjena već 1. travnja 1932., a uslijedilo je razdoblje u kojem se malo njih primalo u stalnu službu poslije isteka pripravništva.[1272] Uz njih tijekom prve polovine 1930-ih otpuštani su i dnevničari, kao nestručno, pomoćno osoblje u uredima. Broj pripravnika, osobito činovničkih, zatim honoraraca i dnevničara se uvelike smanjio do sredine 1930-ih. U isto doba preostale dnevničare i drugo pomoćno osoblje nastojalo se osposobiti da obavljaju raznovrsnije poslove te im se u odnosu na prijašnja razdoblja iz dana u dan povećalo poslovno opterećenje.[1273]

Uz sve pobrojano, napravljeni su neki potezi, kojima je trebalo doći do otpuštanja širih razmjera. Narodna skupština je već prilikom izglasavanja državnog proračuna za fiskalnu godinu 1932./1933. donijela odluku o redukciji osoblja u resoru MUP-a.[1274] U ožujku 1933.

[1267] Vidi: „Rješenje o veličini nagrade dnevničara i honorarnih službenika“, *NN*, 16. travnja 1934.
[1268] Gradsko poglavarstvo iz Subotice, ističući kako bi za interese grada bilo štetno otpustiti takve činovnike, donijelo je 1931. odluku kojom se državnim umirovljenicima na radu pri gradskom poglavarstvu umjesto plaće trebao isplaćivati – „honorar“. „Promjena u plaćama općinskih činovnika“, *Obzor*, 16. lipnja 1931.
[1269] Dopis ODZ-a KBUSB Kabinetu te banske uprave od 14. studenog 1933. HDA, SB OO, kutija 17., 111/1933.
[1270] Taj propis MF se nije odnosio na umirovljenike članove upravnih i nadzornih odbora u poduzećima jer ta služba nije imala značaj službenog odnosa prema državi. „Penzioneri i zaposlenje kod države“, *NN*, 17. veljače 1936.
[1271] „Rješenje o prinadležnostima činovničkih pripravnika i kontraktualnih činovnika“, *NN*, 16. travnja 1934.
[1272] *Uredba o ličnom i porodičnom dodatku a) Državnih službenika b) Penzionera*, 40-41.
[1273] „Uputstvo o tome u kojim se slučajevima i za koje poslove na rad u službu države mogu uzimati honorarni službenici“ MUP-a KJ KBUSB od [bez dana] srpnja 1932. HDA, OIOG, kutija 7., 937/1932.; Uz povećanje opsega posla dnevničarima zaposlenima u državnoj službi se odlukom MF-a smanjila plaća. „Sniženje prinadležnosti dnevničara“, *NN*, 17. ožujka 1932.
[1274] Ta se odluka trebala odraziti i na činovništvo tog resora zaposleno pri Savskoj banovini. Ona je činovnički kadar na svom teritoriju trebala smanjiti umirovljenjem ili otpuštanjem za osam banskih savjetnika, pet kotarskih

ministar unutrašnjih poslova, ovaj puta u dogovoru s banom Savske banovine, donio je odluku o novoj redukciji osoblja na području KBUSB. Po tom novom prijedlogu trebalo je još otpustiti ili umiroviti neke činovnike, najviše opet one honorarne, ali su dopuštene neke manje korekcije u vidu novih zapošljavanja službenika na državni proračun.[1275]

Zbog povećanja opsega poslova činovnika s jedne strane, a s druge napora da se njihov broj reducira, dolazilo je do disproporcija. Sama su ministarstva, poput MUP-a i MF-a, inzistirala na redukcijama troškova za plaće službenika, što su planirala ostvariti otpuštanjima. S druge strane Savska banovina nastojala je osigurati obavljanje poslova tako što je zadržavala pojedine činovnike i ostale službenike, prebacujući teret njihovih plaća s državnog na svoj, tj. banovinski proračun. Stoga je ban Perović u travnju 1932. raspisao, a ministar unutrašnjih poslova u srpnju iste godine potvrdio *Pravilnik o službenim odnosima, ustanovljenju mjesta i prinadležnostima banovinskih službenika Savske banovine*. Taj pravilnik izjednačavao je po pravima i dužnostima državne i banovinske službenike, ali ih je odsada klasificirao po njihovim prinadležnostima u više grupa.[1276] I državni i banovinski službenici istih struka odsad su polagali iste propisane ispite te imali iste uvjete za primitak i napredovanje u službi. Kako je velika gospodarska kriza napredovala, povećalo se prebacivanje službenika s državnog na banovinski proračun. Ipak, to nije bilo rješenje jer su troškovi obavljanja posla u konačnici ostali isti te su bili veliko opterećenje i za banovinske proračune. Stoga su prilikom smanjenja prinadležnosti državnih službenika donesene razne uredbe i naredbe kojima su ista smanjena pratila i banovinske službenike[1277] te samoupravne, općinske službenike.[1278] To se događalo, iako su po *Uredbi o općinskim službenicima* iz 1934. plaće općinskih službenika u Savskoj banovini trebale biti izjednačene s plaćama istovjetnih državnih činovnika.[1279] *Uredbom o smanjenju prinadležnosti banovinskih službenika* iz svibnja 1934. određeno je da se svim banovinskim službenicima, banovinskim umirovljenicima, kontraktualnim, honorarnim, dnevničarskim zaposlenicima, kao i stalnim

---

podpoglavara, dva viša stručna referenta (viša računska inspektora) i četiri stručna referenta (računska inspektora), tri zvaničnika, sedam dnevničara te još ukupno trideset i dvojicu policijsko-upravnih činovnika. Već u travnju 1932. u mirovinu su poslana šestorica visokorangiranih upravnih činovnika u Savskoj banovini, od čega četvorica banskih savjetnika te po jedan banski inspektor i jedan političko-upravni sekretar okružnog inspektorata. Usp. Dopis MUP-a KJ KBUSB od 11. ožujka 1932. HDA, SB OO, kutija 17., 12/1932. te „Ukazi“, *NN*, 30. travnja 1932.

[1275] Dopis OO KBUSB FO iste banske uprave od 28. ožujka 1933. HDA, SB OO, kutija 17., 28/1933.

[1276] „Pravilnik o službenim odnosima, ustanovljenju mjesta i prinadležnostima banovinskih službenika Savske banovine“. HDA, SB OO, kutija 17., 66/1933.

[1277] Npr. „Uredba o smanjenju prinadležnosti banovinskih službenika“, *NN*, 14. svibnja 1934.

[1278] Npr. „Uredba o smanjenju prinadležnosti opštinskih službenika uposlenih u administrativnoj službi ili poduzećima i ustanovama“, *NN*, 15. svibnja 1934.

[1279] Aleksandar PEKEZOVIĆ, „Pragmatika opštinskih službenika po uredbama donetim na osnovu § 85 Zo.“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. I., br. 3, 93.

nadničarima smanje plaće sukladno odluci o smanjenju plaća državnih službenika koja je obznanjena samo mjesec dana ranije. Ovakvo izjednačavanje plaća samoupravnih činovnika s onim državnima niti jedni niti drugi nisu priželjkivali.[1280]

Štedilo i na otvaranju novih radnih mjesta, a nekoliko se puta tijekom 1930-ih unutar Savske banovine pokušalo „pročešljati" sve državne službenike u potrazi za onima koji su se mogli umiroviti. Već u prosincu 1931. MUP je morao izvijestiti banske uprave i upravu grada Beograda da se u njima neće moći zaposliti novih državnih službenika toga resora, „pošto za iduću proračunsku godinu neće imati kredita za isplatu [plaća]".[1281] KBUSB je u ožujku 1933. zatražila od upravih organa da predlože „radi penzionisanja odnosno otpusta iz službe imena svih onih činovnika i službenika resora Ministarstva Unutrašnjih Poslova, koji su uslijed neuporabivosti, lošeg vladanja, nemarnosti, slabosti, bolesti neuporabivi ili u opšte nepodesni za vršenje svojih dužnosti".[1282] Obujam ovakvih smjena ipak je teško odrediti, makar se stječe dojam kako su i ona važna upražnjena radna mjesta, nastala umirovljenjem ili smrću pojedinog službenika, više vlasti nevoljko popunjavale, dok je broj promaknuća sredinom dosta 1930-ih pao. Paralelno s time nastavila se i politika ograničavanja novih zapošljavanja. Pri izradi državnog proračuna za 1934./1935. godinu upozorilo se područne organe da se nova radna mjesta u resoru MUP-a neće otvarati, „nego će se naprotiv nastojati, da se sadašnji broj osoblja u državnim nadleštvima smanji i svede na faktičnu potrebu. Isto tako visina materijalnih rashoda ne smije ni u kojem slučaju nadmašiti visinu tih rashoda u tekućoj budžetskoj godini. Nove i povećane potrebe imadu se obrazložiti samo u ekspozeu, a nesmiju se uvrstiti u budžet".[1283]

Nakon ograničavanja novih zapošljavanja, otpuštanja manjeg obujma (umirovljenja i prekida ugovora službenicima zaposlenima „na određeno") te svih drugih mehanizama kojima je Kraljevina Jugoslavija nastojala smanjiti troškove koji su odlazili za plaće njenih službenika i rad njenih organa, ipak je bilo nužno poduzeti i idući korak. Tijekom 1934. i 1935. uslijedila su nova ukidanja honorarnih naknada, raznih dodataka na plaću, zatim

[1280] „Uredba o smanjenju prinadležnosti banovinskih službenika", *Naša samouprava*, god. III., br. 3-4, 224.
[1281] „Nema novih postavljanja", *Policija*, god. XIX., br. 1-2, Beograd, 1932., 107.; S druge strane, već je početkom 1931. ministar socijalne politike i narodnog zdravlja ustvrdio u dopisu MUP-u kako se u državnom proračunu za 1931./1932., koji je trebao stupiti na snagu kroz koji dan, vide mjere koje će se odraziti u redukciji osoblja zaposlenih u MUP-u. Stoga je zatražilo od MUP-a da se drži odredbi *Invalidskog zakona* iz 1929. i ne uzima smanjenu tjelesnu sposobnost kao isključivi razlog za otpuštanje. MUP je ovaj dopis primio i proslijedio područnim organima na znanje i postupanje. Tako su, bar nominalno, zaštićeni invalidi, iako je zapravo bilo jako malo invalida-aktivnih državnih službenika. Više radno sposobnih invalida radilo je u samoupravnoj ili privatnoj službi. Usp. Dopis MUP-a KJ KBUSB od 30. ožujka 1931. HDA, OIVŽ, kutija 4., 622/1931. te PETROVIĆ, *Jugoslavensko međuratno društvo*, 239.
[1282] Dopis KBUSB OIOG -u od 29. ožujka 1933. HDA, OIOG, kutija 10., 1035/1933.
[1283] „Uputstva za sastav prijedlog budgeta resora Ministarstva unutrašnjih poslova za godinu 1934./35." HDA, PS, 3337.

smanjenja ukupnih iznosa prinadležnosti te već stečenih mirovina, uz daljnja otpuštanja. Sve pobrojane mjere u prvom su redu i dalje zahvaćale dnevničare, honorarne i kontraktualne službenike, umirovljenike, a zatim i obitelji u kojima su oboje supružnika bili zaposleni ili umirovljeni. *Financijskim zakonom za budžetsku godinu 1934./1935.* te *Izmjenama i dopunama Uredbe o dodacima na skupoću državnih penzionera* smanjeni su dodaci na plaću članovima obitelji u kojima je obje službenika radilo, umirovljenicima koji su živjeli s drugim umirovljenicima u braku, kao i onima kod kojih je jedan od supružnika još uvijek radio.[1284] Pod pritiskom krize država je odlučila izvršiti i jaču redukciju ukupnih službeničkih materijalnih primanja. Promjene su najavljivane već u državnom proračunu za 1934./1935. godinu kad se opet tražilo sistematiziranje poslova, otpuštanje gotovo svih honoraraca u državnim i samoupravnim službama te gašenje nekih ureda i nadleštava (što je ostvareno kroz npr. ukidanje okružnih inspektorata). Uz navedeno, trebalo je provesti i cjelokupnu reviziju svih novih zaposlenja te specijalnih dodataka, honorara i nagrada koje ostvaruju državni i samoupravni službenici kako bi se mogla izvesti „nova sistematizacija mjesta u državnoj službi".[1285] Navodno, jer su neki honorarni službenici kroz sustav nagrada i dalje za svoj rad dobivali iznos viši od ukupne redovne godišnje plaće aktivnog državnog službenika. Stoga se planiralo „ograničiti ta primanja do najviše 50% redovnih prinadležnosti".[1286] Već u srpnju 1934. KBUSB je zatražila od svih svojih odjeljenja i odsjeka, svih policijskih vlasti i kotarskih poglavarstva na svom području da sastave liste službenika koje bi trebalo umiroviti, vodeći prvenstveno računa o zdravstvenom stanju istih, naglašavajući pritom kako je zbog lošeg gospodarskog stanja čak i isplata mirovina državnih službenika u pitanju.[1287] I u kasnijim godinama gotovo su sve vlade radile planove smanjivanja broja službenika, uz najave kako novih zapošljavanja neće biti. Ipak, realnost je bila drugačija te se unatoč proklamiranju umirovljenja mnogih službenika i otpuštanja „prekobrojnih", „za čudo – na koncu godine dešavalo se uvijek, da se je našlo više, čestoput hiljade više činovnika, nego na početku godine".[1288]

[1284] „Izmjene i dopune Uredbe o dodacima na skupoću državnih penzionera", *NN*, 16. travnja 1934.
[1285] Vidi:§ 64. Financijskog zakona za 1934/1935 godinu, *NN*, 3. travnja 1934.
[1286] „Revizija sporednih prinadležnosti", *NN*, 23. veljače 1934.
[1287] Usp. Dopis MUP-a KJ KBUSB od 21. lipnja 1933. HDA, OIOS, kutija 9., 1195/1933.; Dopis KBUSB svim odjeljenjima i samostalnim odsjecima iste banske uprave, Upravi policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarstvima, predstojnicima gradskih policija, zadružnim povjerenicima, komesarijatima pogranične policije, Glavnoj pisarnici KBUSB od 16. srpnja 1934. HDA, SB IO, kutija 1., 881/1934. te Dopis MF-a KJ KBUSB od 3. srpnja 1936. HDA, SB IO, kutija 1., 881/1934.
[1288] Tako su novinski natpisi 1936. popratili uputu vlade za sastavljanje državnog budžeta za 1937./1938. u kojoj se tražilo daljnje smanjenje službenika, kao još jednu u nizu sličnih gesta vlade. Naime, i ona je najavljivala da neće biti otvaranja nikakvih novih radnih mjesta, čak je brisala iz proračuna stavku „nova mjesta", te prognozirala ukupno smanjivanje svih zaposlenih u državnoj službi za 10%. U prvom redu to se smanjenje opet

Osim honoraraca, veća otpuštanja trebala su zahvatiti i ženske osobe koje su bile zaposlene u „državnoj, samoupravnoj ili privatnoj službi ili inače imaju dovoljno prihoda za održavanje porodice“. Zanimljivo je što su u vladi postupak otpuštanja žena iz državne i samoupravne službe MF i MUP zapravo držali socijalnom mjerom te su ga u takvom obliku na kraju i uključili u § 64. *Financijskog zakona* za 1934./1935. proračunsku godinu.[1289] U korpusu državnih službenika žena je do 1934. bilo oko 1/5, tj. oko 40.000.[1290] Od toga je polovina navodno radila u resoru prosvjete, tj. kao učiteljice u školama, a dosta ih je bio i u resoru socijalne politike i narodnog zdravlja, u prvom redu kao medicinske sestre, primalje, itd., te u ministarstvu saobraćaja, koje je tada obuhvaćalo i poštansko-telegrafsko-telefonsku službu, u kojoj je bilo puno žena.[1291] Samo na prostoru Savske banovine 1932. je bilo 5.268 službenica. Od toga je najmanje, samo 330, bilo onih sa sveučilišnom diplomom, u rangu činovnika. Istodobno, službenica sa završenom srednjom školom bilo je 3.080, od čega navodno oko 2.600 učiteljica, a činovnica III. kategorije, zvaničnica i dnevničarki bilo je 1.568.[1292] Makar su u načelu sva zvanja u državi, ako to nije bilo posebno određeno drugim zakonima (npr. za prijem u službu vojnih lica, sudaca, itd.) bila otvorena i ženama, one su mahom primane u pomoćna zanimanja, a time su vršile i slabije plaćene poslove.[1293] Dok u privatnom sektoru tijekom 1930-ih traje obrnut proces, tj. primanje više žena u radni odnos jer predstavljaju jeftiniju radnu snagu od muškaraca (kao kuća posluga, radnice u tekstilnoj industriji, ugostiteljstvu i trgovini), u državnim i samoupravnim službama, gdje su plaće bile u načelu zakonom jednako regulirane za oba spola, dolazi do protežiranja muškaraca.[1294] Službenicama, pogotovo onima koje su imale zaposlenog muža ili roditelje koji su ih mogli

odnosilo na nekvalificirano osoblje. Državne su vlasti insistirale kako se ovakav primijeni i kod sastavljanja banovinskih, gradskih i općinskih proračuna. „Ove godine će se smanjiti broj činovnika“, *HD*, 23. lipnja 1936.

[1289] Vidi: članak 64. Financijskog zakona za 1934/1935 godinu, *NN*, 3. travnja 1934.

[1290] U čitavoj državi 1934., prema govoru narodnog poslanika Mite Dimitrijevića, bilo je 40.000 žena (od čega je polovica radila kao učiteljice u osnovnim školama). „Ženske u državnoj službi – Najezda stranaca“, *Penzioner*, 10. ožujka 1934.

[1291] Angelina MOJIĆ-IVANOVIĆ, „Vrednost ženinog rada“, *Otpuštanje žena iz službe*, Zagreb, 1934., 25.

[1292] *Isto*, 26.

[1293] Usp. KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 282. te Krunoslav MIKULAN, *Povijest policije u Hrvatskoj*, Varaždinske Toplice, 2003., 282.; U resoru MUP-a ženama je bio blokiran pristup samo među policijsko-izvršne službenike (žandarmeriju). Iako možemo tvrditi kako žene nisu imale nikakvih zapreka za ulazak te posljedično napredovanje u upravno-političkoj službi resora MUP-a, praksa pokazuje kako su iz tog segmenta one bile isključene. Niti jednu službenicu ne nalazimo među poglavarima ili potpoglavarima kotara, pristavima, pa čak ni općenito među upravnim činovništvom koje samostalno rješava poslove u banskoj upravi, poput banskih savjetnika. Prema podacima za 1934., koje je KBUSB dostavila MUP-u, može se reći kako je u upravnoj službi bilo izrazito malo žena. Na području SB tako je radilo samo 12 žena u svojstvu upravno-kancelarijskih činovnica (sve u nižim grupama, od X. do najviše VIIII. grupe), čime možemo reći da im se nisu davali nikakvi samostalni poslovi na rješavanje. Žene su u upravnim institucijama u užem smislu te riječi bile prisutne gotovo isključivo kao zvaničnice, nadničarke i dnevničarke te su tako obavljale u pravilu tajničke poslove, tj. daktilografske i arhivističke poslove, pa sve do onih podvornica. Dopis KBUSB MUP-u KJ od 19. veljače 1934. HDA, PS, 3739.

[1294] KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Položaj i struktura radničke klase Sjeverne Hrvatske*, 258-281.

izdržavati, prijetio je otkaz. Država je smatrala kako će se otpuštanjem „socijalno osiguranih“ službenica, koje su ionako mahom obavljale pomoćne, a ne odgovorne poslove u državnoj službi, otvoriti radna mjesta za one stručnije službenike tada bez primanja, vodeći računa da se radi o školovanim muškim osobama, koje su službi potrebnije.[1295] Žene su s druge strane nastojale istaći kako država gubi njihovim otpuštanjem, jer bi prije trebalo otpustiti loše službenike, kao i one koji obavljaju određene poslove bez potrebne kvalifikacije. Isticale su da žena, kao i muškarac, zarađuje za obitelj, a ne radi sebe.[1296] S druge strane, državna vlast je isticala kako ovim otpuštanjima nije maknut cijeli jedan rod iz javnog života te da žene moraju imati socijalne svijesti „da pored sebe i svojih ličnih interesa vide i očajan položaj mlađih generacija, koje bi na njihovim mjestima bile isto toliko spremne i korisne kao i one, a kojima bi to namještenje pružilo tek minimum sredstava za život“.[1297] Iako je radi fragmentarne sačuvanosti gradiva teško utvrditi broj otpuštanih moramo se složiti s tezom kako su se u ovom slučaju sukobili predmoderni i moderni koncepti unutar države te da je pobijedio prvi – koncept „oca hranitelja obitelji“: „U srži preklapanja principa očinske vlasti i radnog prava stajala je pretpostavka da žena ima pravo na rad, ali da ona radi za sebe, a muškarac radi za obitelj“.[1298]

Iako ne možemo naći na točne brojčane podatke o raznim nacionalnim, rodnim, službeničkim i drugim kategorijama državnih zaposlenika koji su maknuti iz službe u ovo doba, vidimo kako se državna vlast u Jugoslaviji, unatoč najavi oštrih ušteda, dobrim dijelom ustezala napraviti veći iskorak i drastičnije smanjiti broj stalnih zaposlenika. Koliko su god otpuštanja u samoupravnim i državnim službama u Jugoslaviji bila teška, ona ipak nisu doživjela često u jugomonarhističkom tisku tendenciozno prikazivane apsurdne razmjere kao u nekim susjednim zemljama. U susjednoj Bugarskoj navodno je donesena odluka kojom su iz resora Ministarstva prosvjete 1933. otpuštene sve ženske službenice. Ministar Bojadzijev je to navodno pravdao potrebom „da se u ministarstvu obezbjedi disciplina“.[1299] S druge strane Jadrana, u Kraljevini Italiji, prinadležnosti državnih službenika od 1929. do sredine 1934.

[1295] Ministar financija Milorad Đorđević prigodom rasprave o državnom budžetu za 1934./1935. izjavio je kako se prema problemu zapošljavanja omladine u državnoj službi ne može ostati ravnodušan. Po Đorđevićevim riječima u veljači 1934. kod svih državnih „ministarstava nalazi 1.728 molba mladića sa fakultetskom spremom, 2.290 molba mladića sa stručnom spremom, koji su svršili neku stručnu školu, i 1.165 molba mladića sa srednjoškolskom maturom. Tome pitanju vlada će posvetiti najveću pažnju“. Usp. „Pitanje činovnica u državnoj službi“, *NN*, 23. veljače 1934. te „Načela financijske politike Kr. vlade: Pred Narodnom skupštinom održao je danas g. ministar financija ekspozej o novom budžetu“, *NN*, 26. veljače 1934.
[1296] Božena DEŽELIĆ, „Vrednost ženinog rada“, *Otpuštanje žena iz službe*, 37.
[1297] „Žene u državnoj i samoupravnoj službi“, *NN*, 24. ožujka 1934.
[1298] OGRAJŠEK GORENJAK, *Rodni stereotipi i politika*, 268.
[1299] „Otpuštanje žena iz državne službe u Bugarskoj“, *NN*, 23. kolovoza 1933.

smanjivane su čak u tri navrata.[1300] U Rumunjskoj je još koncem 1930. otpušteno oko 1.000 zaposlenika samo u resoru ministarstva unutrašnjih poslova.[1301] U siječnju 1931. rumunjska vlada je reducirala oko 10.000 honorarno zaposlenih činovnika i službenika.[1302] U Mađarskoj je broj činovnika također smanjivan u nekoliko navrata, ali ovisno o potrebama i resorima. Tako je u veljači 1931. mađarska vlada donijela odluku kojom se sveukupni broj činovnika trebao reducirati za 10% kroz sljedećih 6 godina. Najviše je smanjenja pritom planirano za istaknute položaje u ministarstvima, a manje u državnim poduzećima. Ovaj plan je zanimljiv jer se po njemu unatoč smanjenju ukupnog broja državnih službenika čak planiralo podići broj zaposlenih nastavnika u školama za 1,3%.[1303]

Stanje državnih financija Kraljevine Jugoslavije sredinom 1930-ih došlo je do alarmantne granice. Pogotovo se to očitovalo u državnom proračunu za 1934./1935. godinu kada su tzv. „lični rashodi“ (tj. izdaci za plaće, honorare, mirovine i invalidnine državnih službenika) po prvi puta premašili materijalne rashode (tj. izdatke za izgradnju i održavanje novih institucija, poticaje, državne subvencije, itd.). Uočivši da izdaci za „hladni pogon“ iznose 5.117.000.000 dinara od ukupne sume proračuna od 10.171.000.000 dinara, državne su vlasti, osobito MF, nastojali dovesti stvari u red, pa makar i novim otpuštanjima.[1304] Da bi država bila zdrava, odnos materijalnih i osobnih rashoda trebao je biti nesumnjivo veći u korist prvih. Samo s povećavanjem materijalnih rashoda, dakle mogućnosti ulaganja u nešto iz čega se državi mogao vratiti novac, mogla se Jugoslavija izvući iz krize. A plaće državnih službenika, čak i uz njihova smanjivanja te uvođenja novih poreza, bile su za državu opterećenu teškim stanjem rupa bez dna, koja se još povećavala. Unatoč svim poduzetim mjerama, pokazalo se kako ni redukcijski sastavljen proračun nije doveo u balans rashode i prihode, koji su u konačnici uspješno pokrili samo 92,2% proračuna.[1305]

Rezanje troškova i dalje je zahvaćalo sve sfere državnog života. Vlada je čak vrlo solidarno, makar očigledno propagandno, predložila narodnim poslanicima i senatorima smanjenje njihovih novčanih primanja za 1.500 dinara mjesečno te stavljanje tog novca na raspoloženje ministarstvu prosvjete kako bi se otvorilo čak 500 novih učiteljskih radnih mjesta.[1306] Administrativni odbor Narodne skupštine se složio s ovim smanjenjem koje je

[1300] „Snizivanje plaća u Italiji“, *Obzor*, 19. studenog 1930.; „Sniženje činovničkih plaća i stanarine u Italiji“, *NN*, 16. travnja 1934.
[1301] „Redukcija činovništva u Rumunjskoj“, *Obzor*, 2. prosinac 1930.
[1302] „Smanjenje broja činovnika u Rumunjskoj“, *Obzor*, 13. siječnja 1931.
[1303] „Smanjenje broja činovnika u Mađarskoj“, *Obzor*, 21. veljače 1931.
[1304] „Načela financijske politike Kr. vlade: Pred Narodnom skupštinom održao je danas g. ministar financija ekspozej o novom budžetu“, *NN*, 26. veljače 1934.
[1305] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije 1918-1938*, Beograd, 1938., 27.
[1306] „Štednja u državnom i samoupravnom gazdinstvu“, *NN*, 13. travnja 1934.

iznosilo petinu dnevnice poslanika te je od 1. svibnja 1934. navedeni iznos išao u državnu blagajnu.[1307]

U svrhu jačeg oporavka državnih financija vlada je u rujnu 1935. propisala *Uredbu o smanjenju ličnih prinadležnosti državnih i samoupravnih službenika i penzionera*.[1308] Tim zloglasnim rješenjem, donesenim odlukom vlade, a ne kroz redovitu parlamentarnu proceduru, uz druge uredbe i zakone regulirala su se pitanja primanja svih aktivnih i umirovljenih državnih te samoupravnih službenika na području Kraljevine Jugoslavije. Obznanjujući smanjenje primanja i mirovina službenika, koje je bez ikakvih prethodnih najava hitnim postupkom izglasano na njenoj sjednici 17. rujna 1935., vlada je isticala „da su cjene namirnica i drugih potreba za život toliko pale posljednjih godina, da možda uopće i ne opravdavaju postojanje naročitih dodataka na skupoću".[1309] Smanjenje koje se nastojalo riješiti ovom uredbom opravdavalo se kao velika javna potreba, pogotovo jer je državni proračun prethodnih godina uvijek završavao u velikom deficitu. Doista, prema službenom priznanju, samo od 1932. pa do 1935. proračunski deficiti ukupno su premašili iznos od milijarde dinara. Radi se o sumi koja je za Kraljevinu Jugoslaviju bila teško nadoknadiva.[1310] Vlada je isticala kako je već smanjila materijalne rashode te godine, a kako se uslijed gospodarske krize ne može dodatno povećavati porezno opterećenje stanovništva. Umjesto masovnih otpuštanja službenika, koja bi ionako promašila svoju svrhu jer je poslovna preopterećenost većine službenika državnim i samoupravnim poslovima bila poznata državnom vrhu, vlada je nastojala smanjenjem ukupnih osiguranih prihoda regulirati vlastite rashode.

Uredba o smanjenu ličnih prinadležnosti državnih i samoupravnih činovnika izazvala je val nezadovoljstva kod onih koji su egzistencijalno izravno ili posredno (preko gradova i općina) ovisili o državi. Problem je ležao u tome što je u isto vrijeme priznavano pravo zamrzavanja dugova sitnim zemljoradnicima. Porezno opterećenje je tako sredinom 1930-ih prebačeno sa nižeg, zemljoradničkog na srednji sloj. Uz građane i imućnije seljake dobar dio onih koji su iz svojih primanja popunjavali državni proračun činili su državni i samoupravni službenici zaposleni u raznim strukama, koji su živjeli od plaće, te nisu imali vlastite zemlje ni nekretnina od kojih bi mogli preživjeti, dok im je bavljenje drugim poslovima bilo zabranjeno. Navedenom Uredbom činovnicima i ostalim službenicima posve su ukinuti neki dodaci na plaću, poput obiteljskog dodatka za suprugu, a sniženi su i novčani dodaci za

[1307] „Rad odbora Narodne skupštine", *NN*, 24. travnja 1934.
[1308] „Uredba o smanjenju ličnih prinadležnosti državnih i samoupravnih službenika", *NN*, 18. rujna 1935.
[1309] „Smanjenje ličnih prinadležnosti činovnika", *NN*, 18. rujna 1935.
[1310] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije 1918-1938*, Beograd, 1938., 26.

djecu.[1311] Analogna rješenja o smanjenju prinadležnosti 1934. donijeta su i za banovinske te samoupravne službenike.[1312] Uz ranija otpuštanja službenica, koje je država držala „opskrbljenima“ jer su živjele sa suprugom ili roditeljima koji su još radili, ovo je bio dodatni i vrlo snažni udar državne vlasti na obiteljsku egzistenciju srednjeg sloja. Ipak, ono što je možda najviše pogodilo državne i samoupravne službenike, osobito one u nižim položajima, bilo je što se istom uredbom smanjivao lični dodatak i to vrlo nesrazmjerno. Navodno se, gledajuću prosjek cjelokupnih primanja, nižim činovnicima i službenicima lični dodatak u postotku puno više snizio nego onima višeg ranga. Ipak, procjenjivalo se kako će se smanjenjem prinadležnosti spomenutom Uredbom uštedjeti u proračunu oko 400.000.000 dinara, a vlada je isticala kako smanjenja u prosjeku znače redukciju od 7% „ukupnih prinadležnosti jednog činovnika i penzionera“. Smanjenja su trebala zahvatiti gotovo sve državne zaposlenike, počevši od ministara i banova pa do najnižih službenika.[1313] Ipak, jedna od najtežih odredbi ove uredbe je bila da se za 20% smanje svi specijalni dodaci, honorari te nagrade svim državnim službenicima i umirovljenicima.[1314]

Ministar financija Dušan Letica 1935. nastojao je prikazati stanje državnog proračuna kao alarmantno te tako opravdati smanjenje primanja državnim službenicima. Istakao je da veliki troškovi koji redovito mjesečno odlaze na plaće službenika sprečavaju bilo kakav plodniji rad države i kapitalne investicije. Ušteda je morala biti ostvarena, a istakao je kako se ona mogla ostvariti putem masovnih otpuštanja u državnoj službi, kojim putem vlada ipak nije krenula. Isto tako navodio je kako se porezi više nisu mogli povećavati, a nova zaduživanja države kod stranih kreditora mogla su samo kratkotrajno riješiti problem preopterećenih državnih izdvajanja. Stoga je isticao kako je on osobno uvjeren da će i državni službenici zdravorazumski shvatiti intenciju ovih mjera, tim više jer je većinu svote od 400.000.0000 dinara, koja je trebala biti ostvarena ovom uštedom, država planirala uložiti „u

[1311] Ukinuti su dodaci za samački život onim državnim službenicima i službenicama koji su još uvijek živjeli u istom domaćinstvu sa svojim roditeljima, zatim dodaci za održavanje kućanstva u slučajevima kada je u pitanju bio brak dvoje državnih službenika koji su osim plaće primali i isti obiteljski dodatak, a dijele jedno kućanstvo, itd. Dopis Financijskog odjeljenja KBUSB svim odjeljenjima i samostalnim odsjecima te banske uprave od 30. prosinca 1934. HDA, SB OO, kutija 18., 9/1935.
[1312] Npr. „Uredba o smanjenju prinadležnosti opštinskih službenika uposlenih u administrativnoj službi ili preduzećima i ustanovama, koju je na osnovu st. I § 64 Finansijskog zakona za 1934/35 godinu odobrio Ministarski savet, po predlogu Ministra finansija“, *Naša samouprava*, god. III., br. 5-6, 255-256.
[1313] Od smanjenja prinadležnosti bili su izuzeti samo aktivni podoficiri u vojsci te stari penzioneri, umirovljeni po zakonu prije 1923. godine. „Smanjenje ličnih prinadležnosti činovnika“, *NN*, 18. rujna 1935.
[1314] „Uputstvo za pravilnu primjenu čl. 9. uredbe o smanjenju ličnih prinadležnosti“, *Penzioner*, 10. listopada 1938.

produktivne svrhe, kao što su sadanji javni radovi, koji će narodnoj privredi biti od najveće i najšire koristi“.[1315]

Država je pravdala ovo smanjenje primanja činjenicom što su cijene osnovnih živežnih namirnica 1935. pale na vrlo nizak nivo pa su primanja službenika ostala u raskoraku s njima. Godine 1935. izračunalo se kako su doista ukupne prinadležnosti državnih činovnika pale u odnosu na 1931. za 30-35%, ali da su u istom omjeru pali i troškovi života (u prvom redu cijene živežnih namirnica, odjeće i obuće, itd.), „pa je na taj način realna zarada državnih službenika ostala približno na istoj visini“.[1316] Opravdanje za smanjenje primanja aktivnih i umirovljenih državnih i samoupravnih službenika državna je vlast je lako nalazila.

Nakon smanjenja primanja državnih službenika, nastojalo se provesti istovjetnu redukciju među drugim službenicima, prvenstveno onima zaposlenima u gradovima i općinama. Inzistiralo se na smanjenju troškova za plaće samoupravnih organa, ali ovim izjednačavanjem možda se željelo i smanjiti nezadovoljstvo među državnim činovnicima čije su plaće ranije umanjene. U vremenu koje je prethodilo ovome mnoge gradske i seoske općine izvršile su redukcije plaća svojih zaposlenika. Grad Zagreb nekoliko puta tijekom 1930-ih snižavao primanja svojih zaposlenih, te ih na taj način „negativno“ izjednačavao s primanjima istovjetnih službenika u državnoj službi.[1317] Kako su službenici gradskih i seoskih općina primali samo plaću, koja je doduše znala dosezati iznos plaće i položajnog dodatka kao istovjetnih državnih službenika, MF je bilo mišljenja da se polovina plaće samoupravnih službenika ima smatrati dodatkom na skupoću te da je se po istom ključu kao i državnim

[1315] Letica je isticao kako je oko 5,2 milijarde dinara iz državnog budžeta za 1935./1936. (određenog na 10,265 milijarde dinara) odlazilo na pokriće primanja oko 210.000 aktivnih državnih službenika, oko 62.000 umirovljenika te 70.000 invalida na teret države. Od toga je samo pola, tj. 2,6 milijarde odlazilo na osnovnu plaću. Dodaci na skupoću iznosili su u tom budžetu 1,353 milijarde dinara, obiteljski dodaci na skupoću 590 milijuna, ostali specijalni dodaci (za aktivno vojno osoblje, unutrašnje policijske i vanjske diplomatske službe, higijenske te druge službe) 155 milijuna, a izdaci za dnevničare, kontraktualne i honorarne službenike 253 milijuna dinara. Letica je ustvrdio: „Ne samo da su lični rashodi u nenormalnom i velikom odnosu prema materijalnima već su i u stalnom porastu. Kretanje državnih rashoda u posljednjim godinama dovoljno to utvrđuje. [...] Uslijed toga, što lični izdaci predstavljaju pravnu obvezu države, koja se ne može odložiti, mora Državna blagajna za pokriće ovih izdataka uvijek i na vrijeme raspolagati s potrebnim sretstvima, Primorana, da raspoloživa novčana sredstva upotrijebi prvenstveno za pokriće ličnih izdataka, mora da ograniči podmirenje mnogih i često vrlo važnih materijalnih potreba. Ta okolnost sputava djelatnost države u mnogim važnim poljima njene politike, ekonomske i socijalne akcije. Smanjenje prinadležnosti samoupravnih i državnih službenika, koje je odlučeno na posljednjoj sjednici Kraljevske vlade, mjera je za koju se teško bilo odlučiti obzirom na njen utisak u krugovima onih, kojih se neposredno tiče“. „Zašto su snižene prinadležnosti državnih službenika“, *NN*, 20. rujna 1935.

[1316] TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije*, 157. U konačnici cjelokupno ovo razdoblje smanjivanja ukupnih prinadležnosti država je ostavljala na propisanim razinama osnovne plaće i položajne dodatke državnih službenika, ali je osobni te obiteljski dodatak na skupoću deflacijski smanjivala te ga je očito držala kao „elastičan dio prinadležnosti koji se može mijenjati prema kretanju troškova života“. TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije*, 75.

[1317] Tako je još početkom 1934. gradsko vijeće smanjilo prinadležnosti svojih službenika do te mjere, da je planirana ušteda u gradskom proračunu trebala iznositi 1.500.000 dinara. HUTINEC, *Djelovanje zagrebačke Gradske uprave*, 64.

službenicima ona treba umanjiti. Kako je odmjeravanje plaće samoupravnog činovnika bilo u domeni njegovog poslodavca, tj. gradske ili seoske općine, a time je trebalo izvršiti i retrogradnu primjenu redukcije primanja od početka provođenja Uredbe o smanjenju ličnih prinadležnosti, MUP je u ožujku 1936. zauzeo gledište da bi ovakav postupak izazvao previše nezadovoljstva te sporova između pojedinaca i samoupravnih vlasti s jedne strane, te državnih organa s druge. Ipak, MUP je naglasio kako će nastojati utjecati da se kod gradova i općina smanjenja primanja izvrše zakonitim putem, tj. da one same izmjene statute o svojim službenicima te da unesu manje stavke za plaće u svoje proračune. Pri tome se mislilo samoupravnim organima priprijetiti neodobravanjem proračuna ukoliko se ovo ne ostvari.[1318] MUP je zapravo apelirao na ZGO koji je govorio kako će svaki grad donijeti poseban statut kojim će regulirati položaj i primanja svojih službenika – a isti je zakon jasno određivao kako prinadležnosti gradskih službenika ne mogu biti veće od istovjetnih državnih činovnika.[1319]

U kratkom roku odredbe o smanjenju prinadležnosti su od vlade ipak ponešto promijenjene te su koncem listopada 1935., opet bez većih najava i rasprava, donesene *Izmjene i dopune Uredbe o ličnom i porodičnom dodatku državnih službenika,* kao i *Izmjene i dopune Uredbe o ličnom i porodičnom dodatku državnih penzionera*.[1320] Spomenute izmjene i dopune u financijskom smislu ponešto su ublažile oštre odredbe donesene samo par tjedana ranije te je egzistencijalni položaj državnih službenika, bar u očima vlade, učinjen podnošljivijim.[1321] Smanjenja prinadležnosti su izvedena u postocima, u slučaju dvoje zaposlenika u braku vodeći računa o visini plaće muža, a ponešto su vraćena prema ranijim vrijednostima. Time je država ponešto popustila zahtjevima vlastitih službenika. Naime, uslijed pritisaka samih činovnika, njihovih udruga, ali i neovisnih stručnjaka, uočilo se kako su pogotovo smanjenja dječjih doplataka i dodataka za život s roditeljima doista predstavljala udar na obitelj.[1322]

[1318] „O smanjenju plata opštinskim i gradskim službenicima“, *Policija*, god. XXIII., br. 13-14, Beograd, 1936., 749-750.

[1319] „Prinadležnosti gradskih službenika ne mogu biti veće od prinadležnosti državnih službenika“, *Policija*, god. XXV., br. 10-11, Beograd, 1938., 961-962.

[1320] „Izmene i dopune u Uredbi o ličnom i porodičnom dodatku državnih službenika i penzionera“, *NN*, 28. listopada 1935.

[1321] „Politički život: Izmjena uredbe o ličnim i porodičnim dodacima državnih službenika“, *NN*, 25. listopada 1935.

[1322] „Znatno ublažavanje propisa o dodacima na skupoću“, *NN*, 2. svibnja 1935.; Neki su službenici, pa i pravnici, išli tako daleko te su ovo dosta teško smanjenje dodataka na skupoću smatrali – protuustavnim. Naime, § 21. Ustava iz 1931. govorio je kako „Brak, porodica i deca stoje pod zaštitom države“. Pa ipak, radi se o širokom tumačenju prilično deklaratornog članka, koji je u suštini donesen samo da se ustavnim autoritetom zaštite posebna prava koja su ionako bila predmet građanskog zakona i drugim vezanih zakona, uredbi i naredbi. Usp. § 21. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 5. te Drago MAGJER, „Dodaci na skupoću državnih službenika i socijalne odredbe ustava“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LX., br. 9-10, Zagreb, 1934., 437-439.

Iako se smanjenjem primanja službenika nastojalo uštedjeti i s tim novcem dići „opšte blagostanje“ države, inflacija i nastavak rasta troškova života tijekom 1935., od podizanja cijena robe široke potrošnje, preko ogrijeva pa do stanarina i školarina za djecu, doveli su do pogoršanja materijalnog položaja službenika i njihovih obitelji.[1323] Stoga se kao rješenje tražila nova regulacija primanja, kojom bi se pravednije podijelilo trošak materijalnih redukcija, uz neminovno podizanje plaća činovnika ili bar njihov povratak na staru razinu.

Pogoršanje materijalnog položaja službenika unijelo je nezadovoljstvo u taj stalež. „Javni službenik nalazi se danas na rubu materijalne propasti; on se doduše još drži moralno na dostojnoj visini, no prijeti pogibao da će popustiti u tom ne pomogne li mu se brzo. Njegove obveze i davanja prelaze daleko vlastitu snagu njegovih prihoda. Obvezama on udovoljavati mora, jer ga na to sile porodica i društvo“.[1324] Sredinom 1936. poštom su se počeli širiti letci koji su, naravno, odmah zabranjeni. U njima se „na harangerski način iznosi stanje činovništva posle poslednjeg smanjenja činovničkih prinadležnosti, te se poziva sve činovništvo, da na dan 5. oktobra t. g. stupi u jednodnevan štrajk, u znak protesta, ako nadležni do 1. oktobra ne izadju u susret njihovoj želi i ne poboljšaju njihovo materijalno stanje“.[1325] U jednom letku, koji se dijelio po cijeloj državi, a kojeg su vlasti odmah zabranile, pozvalo se sve državne činovnike da od 1. listopada 1935. više ne kupuju nikakve novine, prestanu pohađati sva javna mjesta i trošiti novac u kavanama, kinima, kazalištima, potom ograniče nabavku živežnih namirnica na najnužnije, obustave igranje igara na sreću, ne sudjeluju na javnim priredbama i manifestacijama, itd. Čini se da je glavna namjera ovoga poziva bila da se na taj način spriječi povratak zarađenog novca u državnu blagajnu, a s druge strane pokaže da činovnici sa svojim plaćama ne vode nikakav život na „visokoj nozi“.[1326] Izvještaja o tome da je navedena akcija doista provedena u djelo na žalost ne nalazimo. Uz sve navedeno službenici su bili zatečeni načinom na koji su ministri i sami premijeri formalno ili neformalno, sa jakom dozom cinizma, a bez imalo poštovanja prema njihovom položaju, najavljivali redukciju njihovih plaća, ali i otpuštanja. „Tako je jedan bivši pretsjednik vlade isticao, da plaća drž. činovnika treba da dostaje samo za kruh, vodu i krov nad glavom, pa ih je tako simbolički izjednačio sa kažnjenicima, a drugi opet naglašuje, da za drž. činovnika

[1323] Aleksandar TUCAKOVIĆ, *Društvo i privreda: Materijalni položaj činovnika i javnih službenika osvrtom na zaštitu seljaka i novčanih zavoda*, Osijek, 1935., 7-10.
[1324] TUCAKOVIĆ, *Društvo i privreda*, 47-48.
[1325] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima, predstojništvima gradskih i pograničnih policija te Komandi savskog žandarmerijskog puka od 9. rujna 1936. HDA, CZT, kutija 19., 1610.
[1326] Pitanje je koliko ih je moglo, poslije smanjenja primanja, uopće uživati u ovome. Letak „Svim upravnim i samoupravnim službenicima i penzionerima!“ od 1. listopada 1935. AJ, 14-23-55.; Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima, predstojništvima gradskih i pograničnih policija te Komandi savskog žandarmerijskog puka od 26. studenog 1935. HDA, CZT, kutija 17., 1394.

«nema hladovine»“.[1327] Radi takvog stava odgovornih i među građanima je sve više dolazila do izražaja ideja o službenicima kao o balastu cjelokupne države. Uz sve nedaće većina je službenika, pod pritiskom nastavka rasta cijena svakodnevnog života, pokušavala i dalje mirnim putem zatražiti povratak na staro stanje.[1328]

U nadolazećim godinama ipak je došlo do ograničenog gospodarskog oporavka države, a time i određenog popravljanja materijalnog statusa državnih i samoupravnih službenika. Do sredine 1936. u Europi je došlo do određenog financijskog oporavka, koji se vidio u povećanju plaća službenika.[1329] Osim toga, državnim i samoupravnim službenicima u Jugoslaviji na ruku je išla i činjenica što su cijene živežnih namirnica nakon redukcija njihovih primanja iz 1935. porasle, negdje navodno i do 50%.[1330]

Govoreći o državnom proračunu za 1936./1937. godinu, koji je trebao iznositi sveukupno 10.307.040.784 dinara, ministar financija Dušan Letica istakao je kako materijalni rashodi iznose 51,39%, ali da od toga otpada 3/5 na dugove i potrebe narodne obrane. S druge strane naglasio je kako je smanjenje prinadležnosti državnih službenika bilo za njihovu egzistenciju „i suviše osjetno“ te je priznao kako se, unatoč redukcijama njihovih primanja, odnos materijalnih i ličnih rashoda državnog proračuna u konačnici i nije previše popravio.[1331] Već kasnijim obračunom rezultata prihoda i rashoda proračuna za 1935./1936. otkrilo se oko 440.000.000 dinara suficita, koji se pojavio u državnim proračunima po prvi puta nakon 1930. godine. Razdoblje povećanja ukupnog proračuna, ali i određenog suficita u odnosu na „loše godine“ pratilo je državne financije i nadalje kroz većinu druge polovine 1930-ih.[1332]

Nakon dužih formalnih i neformalnih pritisaka vlada je konačno popustila te su koncem 1937. godine donesene ponovne *Izmjene i dopune Uredbe o ličnom i porodičnom dodatku državnih službenika*, kojima su ponešto povećani dodaci na plaću državnih

[1327] Franjo KRANJČEVIĆ, „Životni uslovi državnih činovnika“, *Ekonomist*, vol. II, br. 7-8, Zagreb, 1936., 337.
[1328] Pismo „Činovnika od VI grupe i nižih službenika“ premijeru Milanu Stojadinoviću, s.a. AJ, 37-79-483.
[1329] Osim određene ljubomore na položaj seljaka, kojima je vlada otpisala polovinu njihovih dugova, službenici u Kraljevini Jugoslaviji su 1936. isticali primjer Francuske, gdje je navodno premijer Leon Blum najavljivao povišicu plaća u državnoj službi za više od trećine. Državni su službenici isticali kako su im se u proteklih pet godina (1931.-1936.) primanja smanjila u prosjeku za 20-30%, ovisno je li pojedinac oženjen ili ne. Osim toga snižene su i neke druge benificije poput putnih dnevnica i isplate selidbenih troškova. „Prigovorit će se možda sa izvjesne strane, da su taj križni put prolazili državni činovnici i u ostalim državama. Dopuštamo, što više priznajemo taj fakat, ali su u tim stranim državama zapažene i mjere, kojima se nastoji zaštititi činovnike na drugi način kao na pr. u Poljskoj i Italiji, koje su maksimirale najamninu za stanove, dok se u Francuskoj već nakon godinu dana osuđuje prošlogodišnja financijska politika štednje na račun državnih činovnika i najavljuje povišica plaća za 35%“. KRANJČEVIĆ, „Životni uslovi državnih činovnika“, 335-337.
[1330] „Dvije predstavke“, *Penzioner*, 10. lipnja 1937.
[1331] „Prijedlog budžeta za godinu 1936-37.: Ekspozej ministra financija g. Letice“, *NN*, 27. veljače 1936.
[1332] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 30-32.

službenika.[1333] Novost ove uredbe ležala je u činjenici što je izvršila određeno socijalno normiranje. Povećani su dodaci na skupoću slabije plaćenim službenicima, u nižim grupama, dok su smanjeni onima u višim grupama, koji su ionako imali puno veću osnovnu plaću i položajni dodatak[1334] Istoga dana objavljena su zakonodavna rješenja kojima su se povećale prinadležnosti činovničkih pripravnika i povećale nagrade dnevničarima.[1335] Kako su redukcije primanja iz 1935. proračunu uštedjele 380 milijuna dinara, govorilo se kako povećanje iz listopada 1937. znači za državu potrošnju dodatnih 240 milijuna.[1336] Od ove povišice primanja 1937. bili su izuzeti, na njihovo veliko razočaranje, umirovljenici, koji su bili zahvaćeni ranijim redukcijama.[1337] Doista, izmjenama *Uredbe o ličnom i porodičnom dodatku državnih penzionera* njihov je položaj više-manje ostao isti.[1338] Istodobno je vlada preporučila i samoupravnim tijelima da razmjerno svojim mogućnostima i ona povećaju plaće samoupravnim službenicima pa se njihov položaj 1937. ponešto popravio. Npr. te je godine zagrebačko Gradsko vijeće udovoljilo molbi gradskih namještenika da im se primanja u potpunosti izjednače s onima državnih službenika istih struka, čime su se ona povećala.[1339]

Gospodarski oporavak države se nastavio prema samom kraju 1930-ih, što se pozitivno odrazilo i na daljnja državna ulaganja. U državnom proračun za 1938./1939. godinu bili su predviđeni rashodi od 60% za državna poduzeća i ulaganja, a tek 40% odlazilo je na državne administrativne ustanove.[1340] Materijalni položaj državnih službenika se nije od 1937. do 1939. znatnije pogoršavao, ali s druge strane – čini se da se nije ni pretjerano poboljšavao, što se vidi i u resoru MUP-a. Na kraju istaknimo kako su se državni i samoupravni službenici u globalu borili za iste ciljeve kao i svi radnici onoga doba. Osim većih primanja tražili su kraće radno vrijeme te općenito povećanje prava zaposlenika.

Do 1937. situacija sa primanjima i otpuštanjima činovnika zaposlenih u upravi dobrim se dijelom barem stabilizirala. Ministar unutrašnjih poslova u Stojadinovićevoj vladi, Antun Korošec, već u ožujku 1936. pred Senatom je zaključio kako je zapošljavanje novog osoblja u njegovom resoru bilo ograničeno i da se kretalo u okviru proračunskih mogućnosti. Ocijenio

[1333] „Izmene i dopune u Uredbi o ličnom i porodičnom dodatku državnih službenika i penzionera“, *NN*, 11. listopada 1937.
[1334] § 1. „Uredbe o ličnom i porodičnom dodatku državnih službenika“, *Uredba o ličnom i porodičnom dodatku a) Državnih službenika b) Penzionera*, 3-5 i 15-19.
[1335] „Rješenja o povećanju prinadležnosti činovničkih pripravnika“, *NN*, 11. listopada 1937. i „Rješenje o povećanju nagrade dnevničara“, *NN*, 11. listopada 1937.; *Uredba o ličnom i porodičnom dodatku a) Državnih službenika b) Penzionera*, 41-43.
[1336] „Mi i drugi o nama!“, *Penzioner*, 10. studenog 1937.
[1337] *Isto*.
[1338] Vidi: „Uredba o ličnom i porodičnom dodatku državnih penzionera“, *Uredba o ličnom i porodičnom dodatku a) Državnih službenika b) Penzionera*, 26-39.
[1339] HUTINEC, *Djelovanje zagrebačke Gradske uprave*, 66.
[1340] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 27.

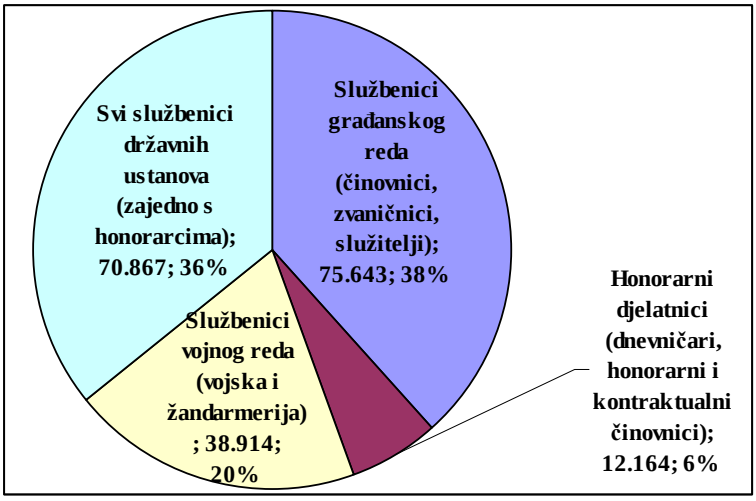
je kako su umirovljenja službenika smanjena na najmanju moguću mjeru. To je značilo kako su se ona većinom odnosila na one koji su u potpunosti odradili svoj radni staž te na one koji su ocjenjeni fizički nesposobnima za obavljanje posla. Korošec je naglasio i kako se pod njegovim rukovodstvom resora više pažnje posvećuje disciplinskoj odgovornosti činovnika te pravilnom radu istih u administraciji.[1341] Inače, vlada je Financijskim zakonom za 1936./1937. propisala da će o prijemu činovnika u službu i promaknuću postojećih odlučivati nadležni ministar vodeći računa o raspoloživim proračunskim mogućnostima i upražnjenim mjestima. Ipak istim proračunskim zakonom pripisano je da u idućoj godini neće biti nikakvih postavljanja u zvanja zvaničnika i služitelja po državnim uredima.[1342] Na sličan je način financijski zakon za 1937./1938. jasno davao do znanja kako će svako primanje u državnu ili samoupravnu službu, kao i promaknuće biti moguće tek nakon ispitivanja ima li dotična razina vlasti dovoljno sredstava za pokriće ovih troškova. Čak su i službenici koji su dolazili kao zamjene za one umirovljene u višim grupama morali ostajati u nižim grupama. Kao i u prethodnom proračunu, ponovilo se opet kako se neće primati novi zvaničnici i služitelji u državnu službu.[1343] Slične su se formulacije o državnim i samoupravnim službenicima ponovile i u financijskog zakona za 1938./1939. godinu.[1344] Iako ove zakonske odredbe zvuče jako ograničavajuće, listajući ukazni dio *Narodnih novina* opaža se kako je nakon dugog perioda stagnacije od kraja 1936. započeo u određenoj, makar manjoj mjeri novi val primanja u državnu službu.[1345] Takva se pozitivna politika nastavila kroz nadolazeće godine. Dragiša Cvetković, koji je došavši na čelo države u veljači 1939. osim dužnosti premijera preuzeo i resor ministra unutrašnjih poslova, obratio se Senatu govoreći o proračunu MUP-a. Pritom je najavio povećanje proračuna tog ministarstva, povećanje broja zaposlenih te unaprjeđenje većeg broja onih koji su u prijašnjem razdoblju bili zanemareni radi manjka u državnoj blagajni.[1346] U isto doba ponešto je popravljen i položaj žena u državnoj službi.[1347]

[1341] „Problemi naše unutarnje politike: Govor ministra unutarnjih poslova g. dra Antona Korošca u Senatu“, *NN*, 26. ožujka 1936.
[1342] § 101. Financijskog zakona, „Finansijski zakon za 1936/37“, *NN*, 16. travnja 1936.
[1343] § 93. Financijskog zakona, „Finansijski zakon za 1937/38“, *NN*, 7. travnja 1937.
[1344] § 112. Financijskog zakona, „Finansijski zakon za 1938/39“, *NN*, 6. travnja 1938.
[1345] Za mnoga primanja diplomiranih pravnika s prostora SB u upravnu službu npr. vidi: „Ukazi“, *NN*, 3. srpnja 1936.
[1346] U svom govoru Cvetković je istakao kako sveukupni rashodi MUP-a u državnom proračunu za 1939./1940. iznose 631.701.529 dinara te kako je to povećanje od gotovo 32.000.000 u odnosu na prethodni proračun. Od ukupne sume na upravnu struku je otpadalo oko 250.000.000, a na žandarmeriju 381.000.000 dinara. Za otvaranje novih službeničkih mjesta proračun je povećan za 3.899.000 dinara, a premijer Cvetković je naglasio kako se u prijedlogu proračuna morao „predvideti i kredit za unapređenje službenika resora unutrašnje uprave. Potreba struke zahteva, da se i u narednoj budžetskoj godini unapredi izvestan broj službenika ma i u najmanjem obimu, pa je za isplatu njihovih prinadležnosti predlog morao predvideti potrebne kredite. Tu dolazi i povećanje kredita zbog promicanja na periodske povišice, na koje službenici vremenski stiču pravo po samom zakonu“. *Stenografske beleške Senata KJ*, god. 8 (1939.), VI. redovni sastanak, 23. ožujka 1939., 88.

V. 2. Brojčani podaci o službenicima u državi i Savskoj Banovini

Broj državnih službenika u Kraljevini Jugoslaviji teško je uspoređivati od godine do godine, ponajviše jer su vlasti promijenile nekoliko načina njihova statističkog vođenja.[1348] Ukupni broj državnih službenika koje nalazimo po službenim pokazateljima nije konstantno rastao, već je tu bilo uspona i padova u njihovoj brojnosti. Unatoč tome, možemo reći kako je cjelokupno razdoblje od 1929. do 1939. obilježeno zamjetnim porastom broja službenika. Sustavni podaci o zaposlenima postoje tek od 1932., kada je *Budžetsko odjeljenje* MF-a počelo izdavati statističke godišnje tzv. *Preglede* državnih službenika. Podatke iz Pregleda treba uzeti s oprezom, jer su se do kraja 1930-ih u nekim segmentima i dalje mijenjale metodologije po kojima su podaci uzimani u obzir, a s vremenom pridruživani su im neki drugi parametri.

Dijagram 12.: Državni službenici 1929.[1349]



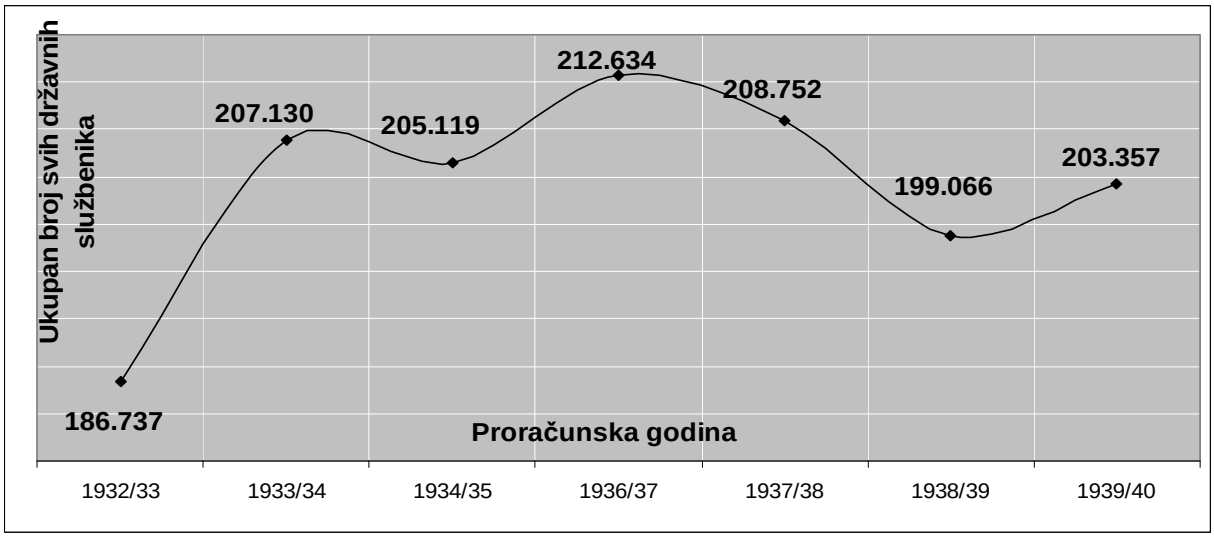
[1347] Svim službenicama koje su imale fakultetsku spremu, a koje su obavljale nižerangirane poslove (zvaničnika, službitelja i dnevničara) po Financijskom zakonu za 1938./1939. moglo se omogućiti „u granicama budžetskih mogućnosti“ prebacivanje „na zvanja činovničkih pripravnika i činovnika“. § 112. Financijskog zakona, „Finansijski zakon za 1938/39“, *NN*, 6. travnja 1938.

[1348] Neki od njih (npr. poštanski i željeznički djelatnici) sve do 1933. bili su vođeni kroz sustav *materijalnih rashoda* (stavki koje inače služe za obavljanje određenih poslova), dok je većina ipak bila vođena kroz sustav *ličnih rashoda*, (redovnih stavaka proračuna koji su služili za isplatu plaća u pojedinom resoru). *Pregledi državnih službenika, penzionera-ki i invalida i ličnih i materijalnih rashoda po državnom budžetu... za 1933/34 godinu*, Beograd, 1933., 1.

[1349] Početkom 1929. u općoj državnoj upravi bilo je navodno zaposleno 75.643 službenika razvrstanih po zakonu o činovnicima (činovnika, zvaničnika i službitelja) te 12.164 dnevničara, honorarnih i kontraktualnih činovnika. Službenika vojnog reda (vojske i žandarmerije) bilo je 38.914, drugih službenika razvrstanih po raznim državnim ustanovama tada je bilo još 50.656, a s raznim dnevničarima, hororarnim i kontraktualnim činovnicima njihov broj se penjao na 70.867. Više od polovica posljednje brojke odnosila se na stalne i povremene službenike raznih prometnih ustanova. Kada se ove brojke zaposlenih u državnoj upravi, razvrstanog osoblja na državnom proračunu te službenika vojnog 1929. reda zbroje, tadašnji autori su dolazili do brojke od 183.424 stalno ili privremeno zaposlenih osoba u državnoj službi, makar zbrojivši sve ranije brojke mi dolazimo do čak 197.588 državnih službenika u istoj godini.„Brojno stanje državnih službenika“, *Monopolski glasnik*, god. X., br. 4, 3.

Prema podacima navedenim u *Pregledima* možemo reći da je ukupan broj državnih službenika od 1929. rastao te ih je u državnom proračunu za 1932./1933. bilo 186.737, da bi već iduće godine, unatoč gospodarskoj krizi, njihov broj narastao na 207.130. Nakon toga nastavio se blagi rast. Godine 1936./1937. bilo 212.634, čime je broj državnih službenika dosegnuo svoj vrhunac. Nakon toga osjetio se prvo blagi pad (1938./1939. njihov broj je pao na 199.066). nakon kojeg se broj državnih službenika se ponovo povećava (1939./1940. u državnoj službi bilo zaposleno 203.357 osoba).

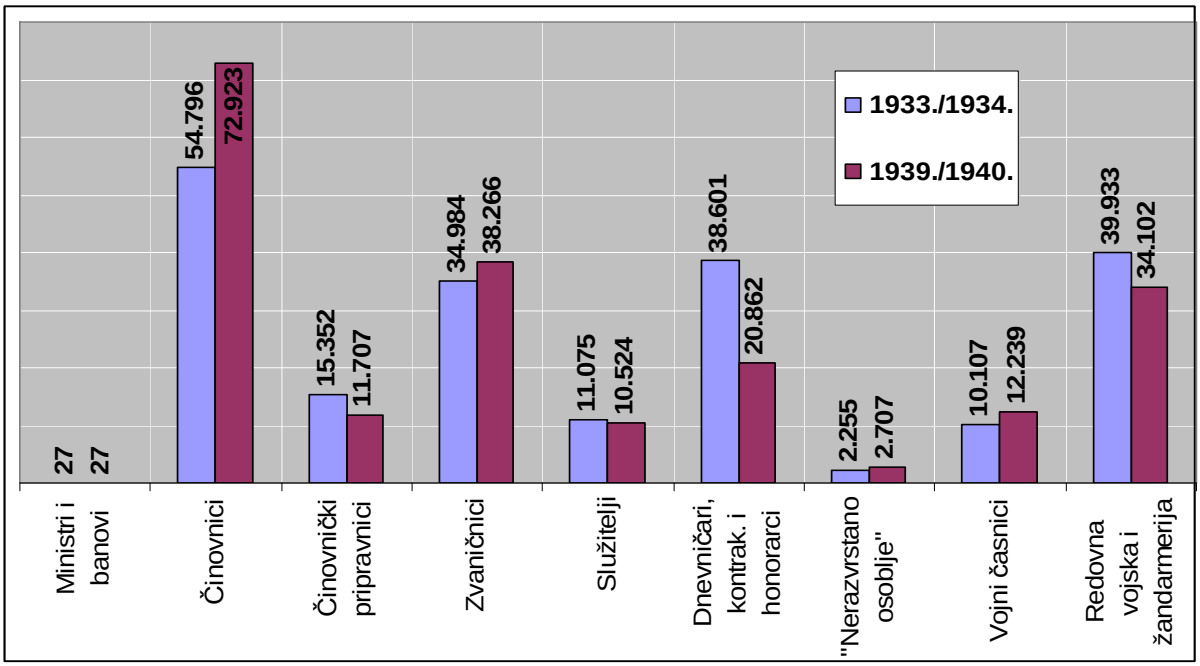
Dijagram 13.: Ukupan broj državnih službenika u Kraljevini Jugoslaviji



Što se tiče podjele zaposlenih po službeničkom rangu, na dan 1. srpnja 1933. u Kraljevini Jugoslaviji bilo je 27 ministra i banova, 54.796 činovnika, 15.353 činovničkih pripravnika, 34.984 zvaničnika, 11.075 služitelja, 38.601 dnevničara, kontraktualnih i honorarnih službenika, 2.255 „nerazvrstanog osoblja“, 10.107 časnika vojnog reda te 39.933 žandara, koji su bili izvan službeničkih titula. U Kraljevini Jugoslaviji tako je 1933. bilo sveukupno 207.130 državnih službenika.[1350] U kasnijim godinama se njihov broj tek ponešto izmijenio, pa je do 1939./1940. najviše narastao broj činovnika (na čak 72.923) i ponešto broj zvaničnika, dok je broj dnevničara, honoraraca i kontraktualnih činovnika gotovo prepolovljen (1939. bilo ih je 20.862).[1351]

[1350] *Pregledi državnih službenika, penzionera-ki i invalida i ličnih i materijalnih rashoda po državnom budžetu... za 1933/34 godinu*, 2.
[1351] *Pregledi državnih službenika... za 1939/40 godinu*, Beograd, 1939., 1.

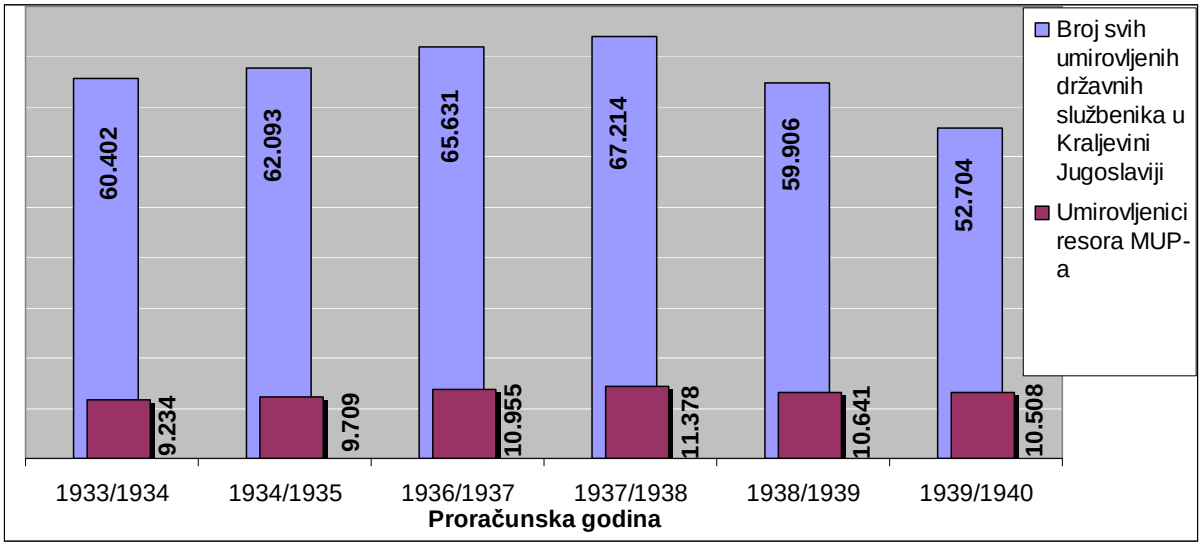
Dijagram 14.: Broj zaposlenih državnih službenika prema imenovanju 1933./1934. i 1939./1940.



Broj umirovljenih državnih službenika također je fluktuirao. Dok ih je 1933. u čitavoj državi bilo 60.402, od čega je gotovo četvrtina otpadala na one umirovljene u Savskoj banovini (14.468, tj. 24% od ukupnog broja), u godinama koje su slijedile osjećao se njihov rast. U proračunskoj godini 1937./1938. bilo ih je u cijeloj Kraljevini Jugoslaviji najviše, 67.214, od čega je opet najviše bilo umirovljenih državnih službenika s područja SB (15.493; 23%). Ipak, nakon toga došlo je do velikog pada broja umirovljenika. Već 1939. njihov broj je pao na 52.704 (čime je njihov broj u odnosu na 1937. snižen za gotovo 22%). U korpusu umirovljenika ističe se posebno broj službenika koji su radili u resoru MUP-a. On se obično se kretao oko 10.000 osoba, čime je činio 15-20% u korpusu svih umirovljenih službenika raznih resora u Kraljevini Jugoslaviji. Osim toga, Kraljevina Jugoslavija je isplaćivala velik broj osobnih i obiteljskih invalidnina. Njihov se broj tijekom 1930-ih vrtio oko 70.000.[1352]

[1352] Za više informacija o broju državnih umirovljenika i invalida usp. sve dostupne publikacije: *Pregledi državnih i banovinskih službenika... za 1932/33 godinu*, Beograd, 1932.; *Pregledi državnih službenika, penzionera-ki i invalida i ličnih i materijalnih rashoda po državnom budžetu... za 1933/34 godinu*, Beograd, 1933.; *Pregledi državnih službenika... za 1934/35 godinu*, Beograd, 1934.; *Pregledi državnih službenika... za 1936/37 godinu*, Beograd, 1936.; *Pregledi državnih službenika... za 1937/38 godinu*, Beograd, 1937.; *Pregledi državnih službenika... za 1938/1939 godinu*, Beograd, 1938.; *Pregledi državnih službenika... za 1939/40 godinu*, Beograd, 1939.

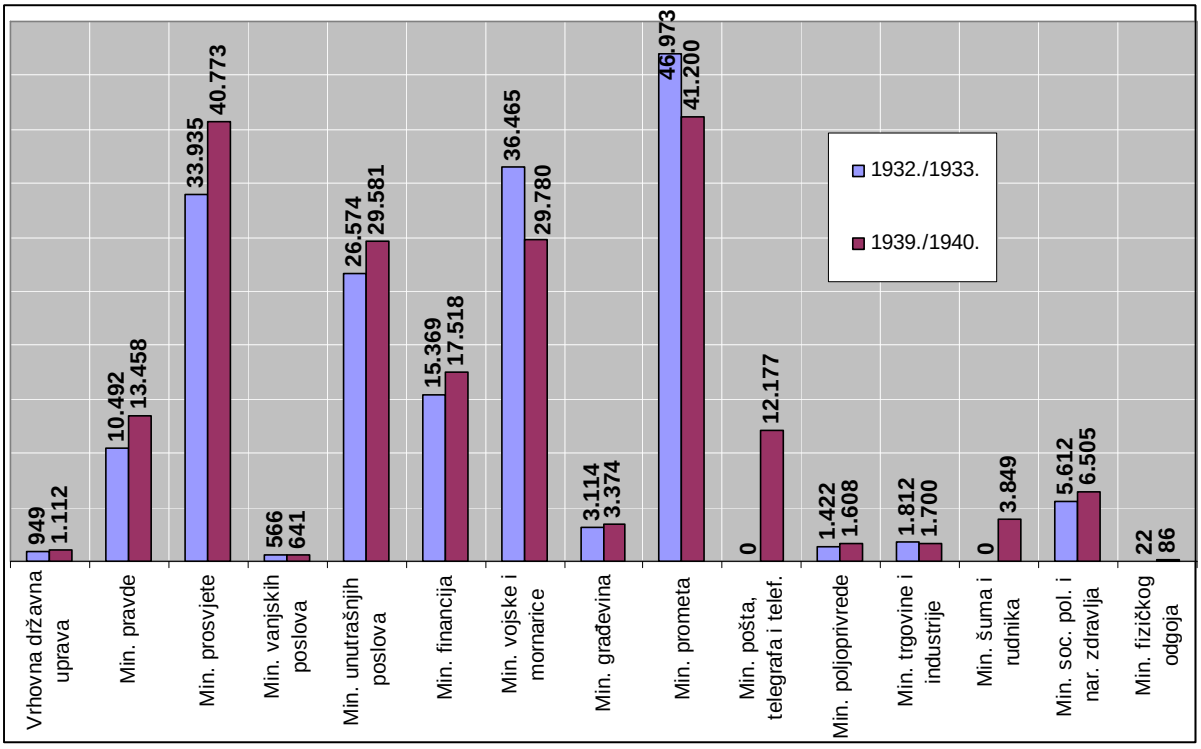
Dijagram 15.: Broj umirovljenih državnih službenika u državi te udio umirovljenika resora MUP-a u toj brojci



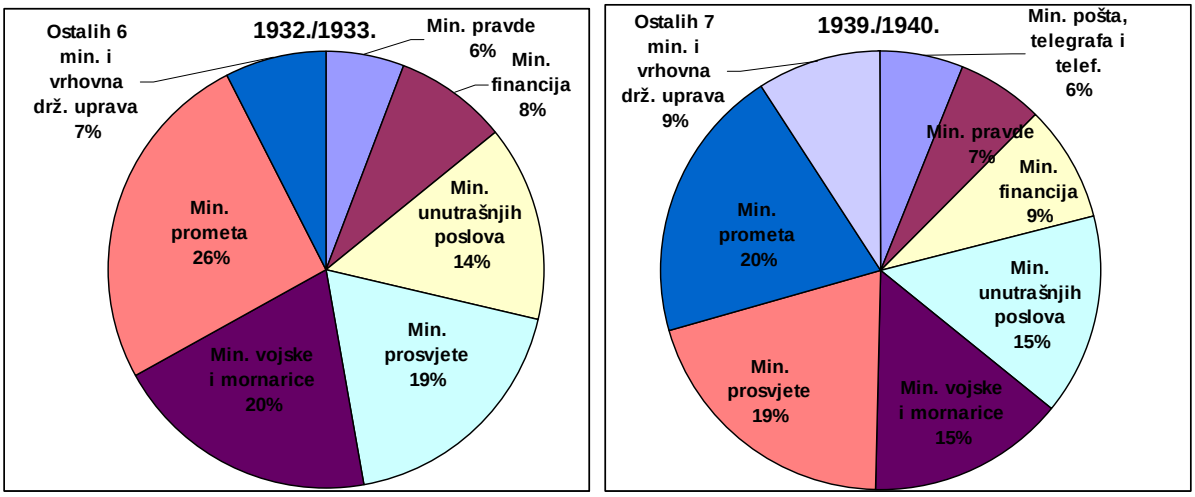
Uzevši u obzir podatke o ukupnom broju aktivnih službenika raznih resora u državnoj službi dolazimo do zanimljivih podataka. Proračun Kraljevine Jugoslavije za 1932./1933. jasno je iskazivao kako je, čak i bez žandarmerije, preko 28% svih državnih službenika bilo zaposleno u resoru vojske i mornarice. Zatim je slijedilo ministarstvo prosvjete, unutrašnjih poslova, financija, pravde te građevina. Sva ostala ministarstva imala su po 1% ili čak manje djelatnika, od čega je ministarstvo fizičkog odgoja imalo samo 22 zaposlenika, što je činilo 0.01% njihove prisutnosti u ukupnom broju državnih službenika. Od ovih izračuna su bili izuzeti službenici u državnim poduzećima i ustanovama, kojih je čak 46.241 bilo u resoru ministarstva prometa (prvenstveno preko državnih željeznica i pošta) – čime ispada da je ukupno gledano zapravo to ministarstvo imalo najviše zaposlenih (ukupno 46.973 djelatnika).[1353] Ipak, gledajući kasnije ukupne brojeve zaposlenih po ministarstvima (od koji su ona pošta i telegrafa te šuma i rudnika u međuvremenu osnovana), možemo reći kako se broj službenika po u pojedinim resorima nije previše mijenjao. U državnom proračunu za 1939./1940. tako je bilo najviše zaposlenih u resoru ministarstva prometa, tj. 41.200 ljudi, što bi činilo 20,3% ukupnog broja državnih službenika. Zatim su slijedila ministarstva prosvjete, vojske i mornarice, unutarnjih poslova, financija, pravde, pošta, telegrafa i telefona te socijalne politike i narodnog zdravlja. Sva druga ministarstva imala su relativno mali udio u korpusu državnih službenika (najviše do 2%).[1354]

[1353] *Pregledi državnih i banovinskih službenika... za 1932/33 godinu*, 1.
[1354] *Pregledi državnih službenika... za 1938/1939 godinu*, Beograd, 1938.; *Pregledi državnih službenika... za 1939/40 godinu*, Beograd, 1939., 1.

Dijagram 16.: Broj državnih službenika (zajedno s državnim ustanovama) po resorima 1932./33. i 1939./40.[1355]



Dijagram 17-18.: Postotni izračun državnih službenika (zajedno s državnim ustanovama) 1932./33. i 1939./40.

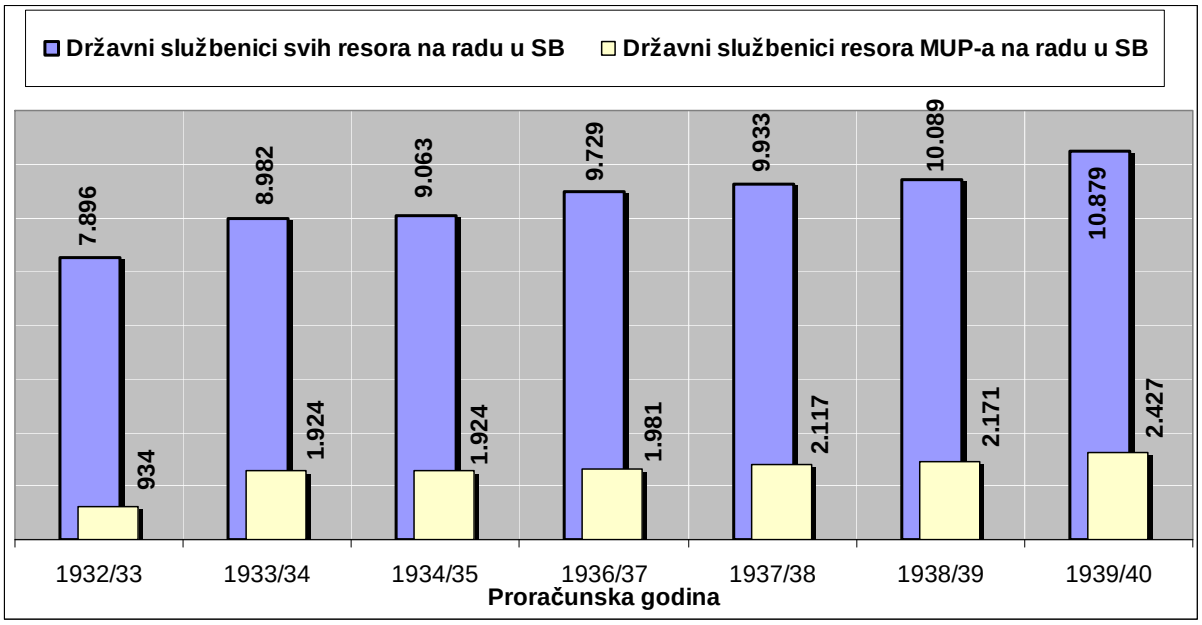


Od ukupnog broja državnih službenika, kod banskih uprava je radilo u prosjeku oko 45.000 službenika (1933./1934. 43.685, a 1939./1940. čak 52.909 državnih službenika). Od te brojke je gotovo 3/4 ili točnije 30.324 radilo u resoru prosvjete (većinom učitelji pučkih škola). Državnih službenika na radu kod banovina je uvijek bilo najviše u Savskoj banovini (1933./1934. 8.982, a 1939./1940. 10.879), zatim Dunavskoj (1933./1934. 7.462), a najmanje uvijek u Vrbaskoj (1933./1934. 1.722).[1356] Za razliku od ukupnog broja državnih službenika u

[1355] Ministarstva pošta, telegrafa i telefona te šuma i ruda osnovana su u kasnijim razdobljima.
[1356] Usp. *Pregledi državnih službenika, penzionera-ki i invalida i ličnih i materijalnih rashoda po državnom budžetu... za 1933/34 godinu*, 8-14. te *Pregledi državnih službenika... za 1939/40 godinu*, 8-16.

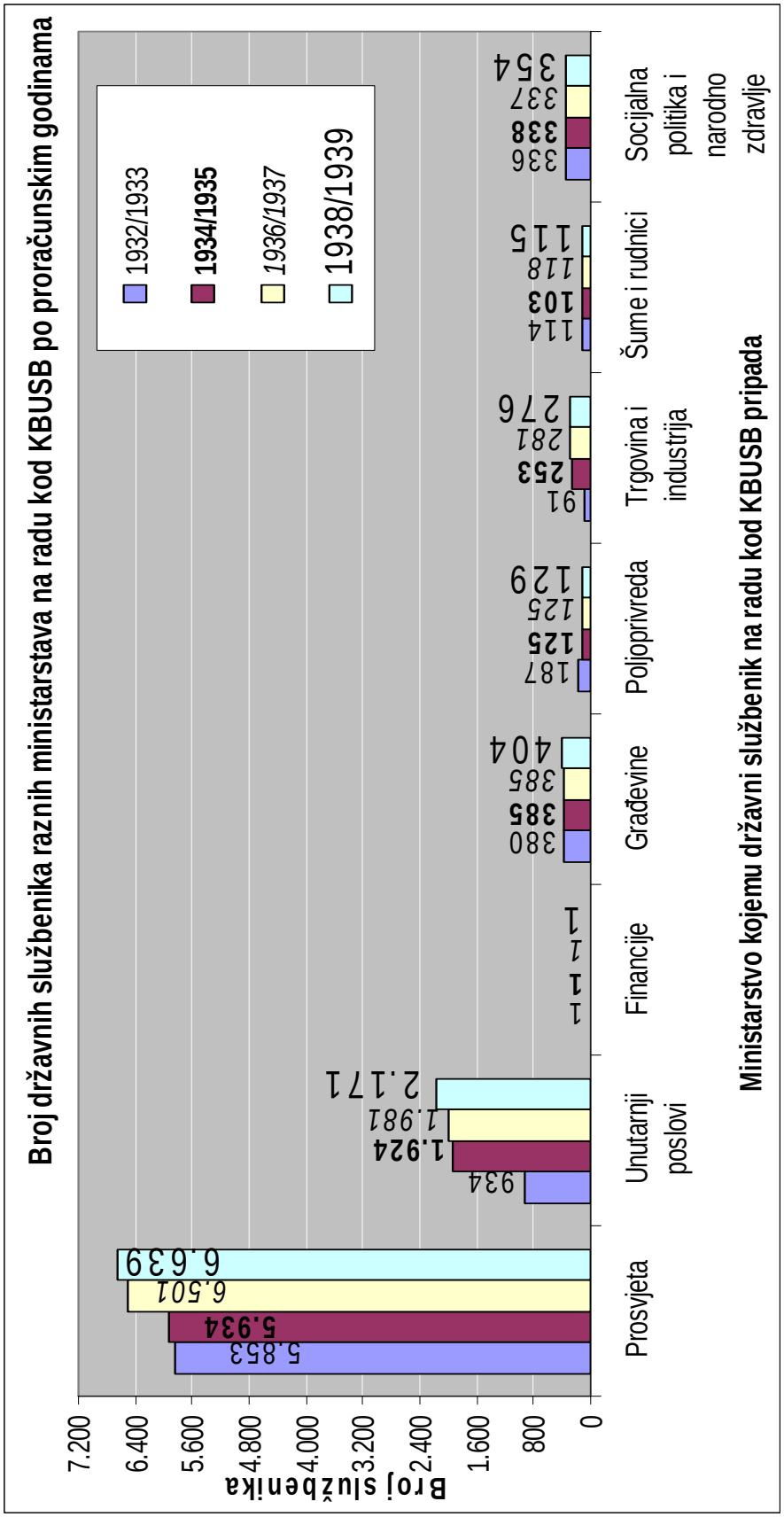
Kraljevini Jugoslaviji, koji se ponešto od godine do godine izmjenjivao, ali je u dugom trajanju rastao, broj državnih službenika koji su obavljali poslove u Savskoj banovini se stalno povećavao. Velika većina tih službenika, obično oko 2/3 je radila u resoru prosvjete, a najmanje ih je radilo u resoru ministarstva financija, tj. samo jedan službenik.[1357]

Dijagram 19.: Državni službenici na radu u SB i državni službenici resora MUP-a na radu u istoj banovini



[1357] Vidi: dijagram 20. na str. 344.

Dijagram 20..: Broj državnih službenika raznih resora na radu pri KBUSB u dvogodišnjim intervalima



Zadržimo se samo na brojkama državnih službenika u resoru MUP-a, kao ministarstva odgovornog za cjelokupnu upravu. Službeni podaci govore o njihovom rastu od 26.574 u

1932. pa do 29.581 u 1939. godini. Ipak, unutar toga resora treba izdvojiti službenički kadar „građanskog reda“ od onoga vojnoga, tj. činovnike, zvaničnike, službenike, dnevničare, kontraktualne i honorarne službenike od žandarmerije, koja je također pripadala ovome resoru. Dapače, prema službenim pokazateljima, časnici, dočasnici i obični žandari su obično činili gotovo 2/3 svih zaposlenih u resoru MUP-a. Primjera radi, u proračunu za 1933./1934. bilo je u čitavoj državi 26.734 službenika građanskog i vojnog reda u resoru MUP-a, od toga je bilo 18.159 žandara, dok je svih ostalih službenika „građanskog reda“ bilo tek 8.566. S iznimkom proračunske godine 1934./1935., broj zaposlenih u resoru MUP-a je konstantno rastao sve do 1939./1940., kada je zabilježen broj od 29.581 službenika, od čega je opet 19.495 žandara te 10.076 službenika građanskog reda. Svi službenici građanskog reda koji nisu radili direktno u samom MUP-u bili su raspoređivani na rad u raznim banovinama. Prema proračunu za 1933./1934. na radu u svim banovinama bilo je 7.814 od ukupno 8.566 službenika, dok je 1938./1939. u banovinama radilo 8.879 od 9.508 ukupnog broja službenika MUP-a. Na prostoru Savske banovine broj činovnika MUP-a se povećavao te je od 934 u proračunskoj godini 1932./1933. nastavio rasti do 2.427 u 1939./1940. godini. Kako je ukupan broj državnih službenika na radu u Savskoj banovini iste 1939./1940. iznosio 10.879 osoba, možemo reći da su službenici resora MUP-a u toj brojci činili oko 22%.[1358] Druge banovine imale su puno manji broj djelatnika u tom ministarstvu, pa je tako najbliža Savskoj banovini bila Dunavska banovina, na čijem je području radilo 953 djelatnika MUP-a, a najmanje je na svom području imala Vrbaska, samo 454 službenika tog resora.[1359] Ovo nam neizravno govori o većem interesu središta države za upravnu, ali i političku situaciju u Savskoj banovini.

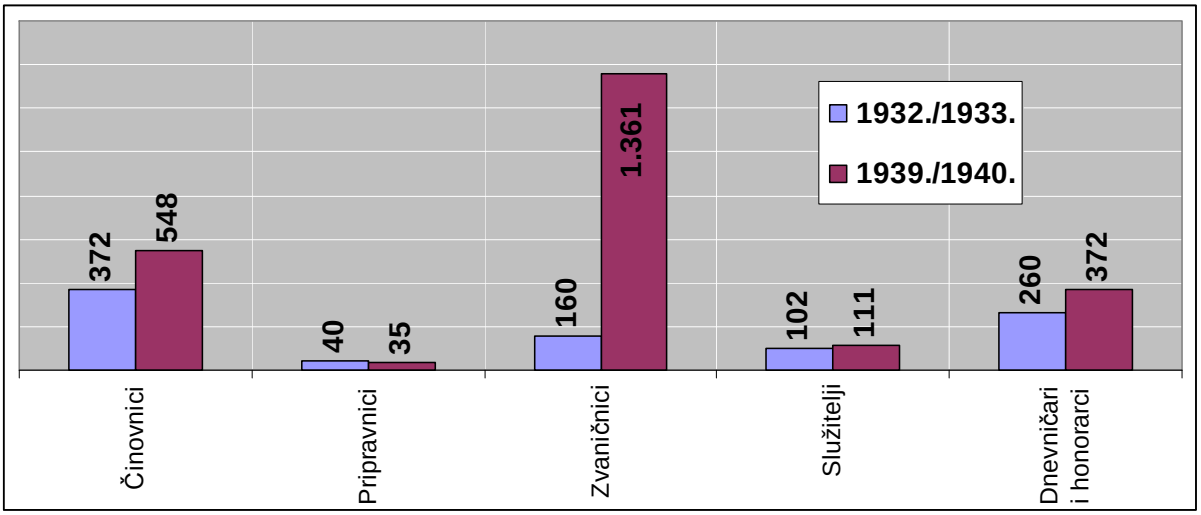
Gledajući razdiobu državnih službenika resora MUP-a po strukama dolazimo do saznanja da je tek mali dio njih činilo činovništvo u pravom smislu te riječi. Doista, u resoru MUP-a u Savskoj banovini je bilo zaposleno dosta pripravnika, zvaničnika, službitelja, kao i raznih dnevničara, kontraktualnih i honorarnih službenika. Pravih činovnika resora MUP-a u Savskoj banovini 1932./1933. je bilo samo 372, dok je u isto doba bilo 40 pripravnika, 160 zvaničnika, 102 službitelja te 260 dnevničara u istom resoru. Broj punopravnih činovnika, iako se s godinama povećavao, bio je i dalje u podređenom odnosu prema drugim kategorijama

[1358] Usp. sve dostupne publikacije: *Pregledi državnih i banovinskih službenika... za 1932/33 godinu*, Beograd, 1932.; *Pregledi državnih službenika, penzionera-ki i invalida i ličnih i materijalnih rashoda po državnom budžetu... za 1933/34 godinu*, Beograd, 1933.; *Pregledi državnih službenika... za 1934/35 godinu*, Beograd, 1934.; *Pregledi državnih službenika... za 1936/37 godinu*, Beograd, 1936.; *Pregledi državnih službenika... za 1937/38 godinu*, Beograd, 1937.; *Pregledi državnih službenika... za 1938/1939 godinu*, Beograd, 1938.; *Pregledi državnih službenika... za 1939/40 godinu*, Beograd, 1939.

[1359] *Pregledi državnih službenika... za 1939/40 godinu*, 6.

državnih službenika resora MUP-a. S druge strane, broj zvaničnika se od 1932./1933. pa do 1939./1940. iz neznanih razloga povećao za čak 850%.[1360]

Dijagram 21.: Podjela državnih službenika resora MUP-a na radu kod KBUSB



Iako vidimo kako je broj činovnika resora MUP-a bio velik u Savskoj banovini, moramo reći kako je onih promoviranih u najviše grupe (dakle onih koji su samostalno mogli obavljati odgovorne poslove, poput načelnika odjeljenja, banovinskih inspektora ili kotarskih poglavara) bilo relativno malo. U ukupnoj sumi od spomenuta 372 činovnika resora MUP-a u Savskoj banovini 1932./1933. 5 je činovnika spadalo u III.a grupu, 2 u III., 9 u IV.a, 15 u IV., 35 u V. grupu, a 76 u VI. grupu. Činovnika raspoređenih u tzv. pomoćne i pripravne grupe (VII.-X.) je bilo 232. Unatoč povećanju broja činovnika i njihovom napredovanju, slična je situacija zadržana i u ostalim proračunima, pa se i npr. u proračunu za 1939./1940. opet osjeća pritisak kadra na niže činovničke grupe.[1361]

Broj službenika koji je radio direktno u KBUSB bio je relativno malen, ali ipak veći u odnosu na druge banske uprave. Iako detaljniji podaci o zaposlenicima KBUSB nedostaju, za usporedbu imamo jedan popis koji je vjerojatno nastao krajem 1929., dakle neposredno po formiranju banovina. U njemu se poimence navodi činovništvo svih banovinskih uprava, od bana i podbana, preko načelnika odjeljenja, banovinskih inspektora, sekretara (pojedinaca s fakultetskom spremom i iskustvom u upravi), pisara i ostalih upravno-kancelarijskih činovnika, a ispod toga je dopisano i činovništvo zaposleno pri okružnim inspektoratima. Po tom popisu u KBUSB je radilo 69 službenika (činovnika, zvaničnika i službenika). Na žalost

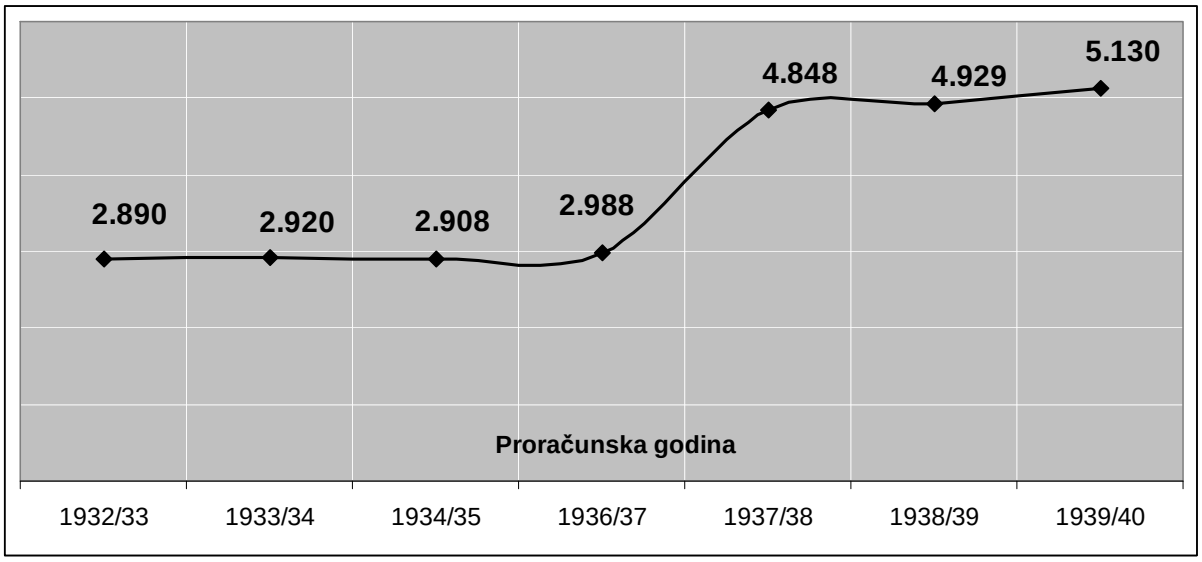
[1360] Usp. *Pregledi državnih i banovinskih službenika... za 1932/33 godinu*, 6. te *Pregledi državnih službenika... za 1939/40 godinu*, 10.

[1361] Proračunske 1939./1940. u Savskoj banovini bila su samo 2 činovnika resora MUP-a u III.a grupi, 11 u III., 29 u IV.a, 69 u IV. grupi, 63 u V. te 19 u VI. grupi. Državnih činovnika resora MUP-a razvrstanih u grupe VII.-X. je bilo 355. Usp. *Pregledi državnih i banovinskih službenika... za 1932/33 godinu*, 6. te *Pregledi državnih službenika... za 1939/40 godinu*, 10.

broj ostalog pomoćnog osoblja, tj. dnevničara, hororaraca, kontraktualnih činovnika, itd. nije bio izražen. Osim toga, tri okružna inspektorata na području ove banovine (osječki, varaždinski, ogulinski) su imala još po 2-3 činovnika. Navedeni veći broj činovnika Savske banovine se može opravdati činjenicom da je to dobrim dijelom naslijeđeno profesionalno činovništvo iz prijašnjeg razdoblja, stručno i spremno raditi svoj posao. S druge strane taj je kadar bio brojan, jer je i teritorij banovine bio razmjerno velik.[1362]

S kraja 1935. imamo i brojčani iskaz svih državnih službenika MUP-a zaposlenih u upravi na prostoru Savske banovine, raspoređenih na njenom prostoru po raznim zvanjima. Ovaj popis spominje po jednog bana i podbana, uz dvojicu načelnika (UO-a i OO-a). Zatim je dolazio policijski inspektor, 5 banskih inspektora, 16 raznih banskih savjetnika. Sve spomenute kategorije činile su korpus političko-upravnih službenika zaposlenih direktno u Banskoj upravi. Kotarskih poglavara bilo je 69, što bi brojem točno odgovaralo tadašnjem broju kotarskih uprava na prostoru banovine. Zatim je bilo 17 podpoglavara, 36 političko-upravnih sekretara, 1 viši pristav i 26 pristava. Ovime vidimo kako je većina djelatnika MUP-a radila u kotarskim upravama razasutima na prostoru banovine. [1363]

Dijagram 22.: Brojno stanje samoupravnih službenika na radu pri KBUSB 1932./1933.-1939./1940.



Osim državnih službenika bilo je i djelatnika koji su radili primajući plaću iz samoupravnih proračuna. U državi je 1933./1934. bilo 11.878 banovinskih samoupravnih službenika (od toga najviše, čak 2.920 u Savskoj banovini), dok je njihov broj 1939./1940.

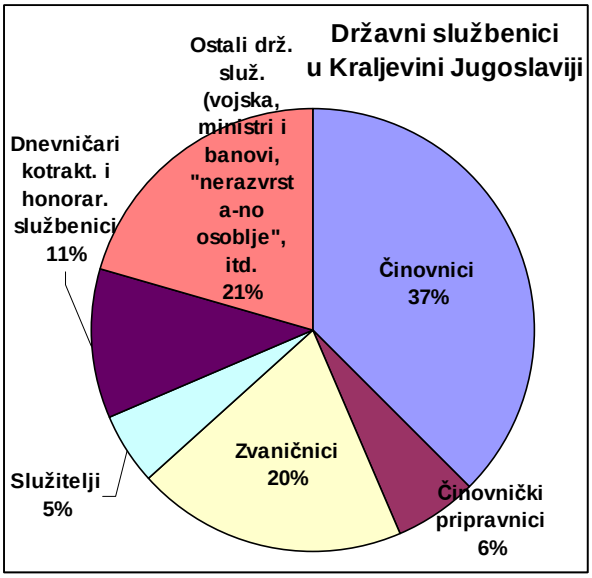
[1362] Površinom tada Savskoj banovini slična Dunavska banovine imala je, brojeći i činovništvo njezina četiri okružna inspektorata, samo 57 zaposlenih činovnika. U isto vrijeme od drugih susjednih banovina Dravska je imala 49 činovnika, Drinska 38, Primorska 34, a Vrbaska samo 28 činovnika. Spisak činovnika banskih uprava iz [bez točnog datuma] 1929. HDA, PS, 4763.

[1363] „Usporedni pregled osoblja banske uprave po prijedlogu budžeta 1936/37 usvojenom od Ministarstva, budžeta za 1934/35 godinu po predlogu budžeta od strane banske uprave i stanju na licu“ od 14. prosinca 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 206/1935.

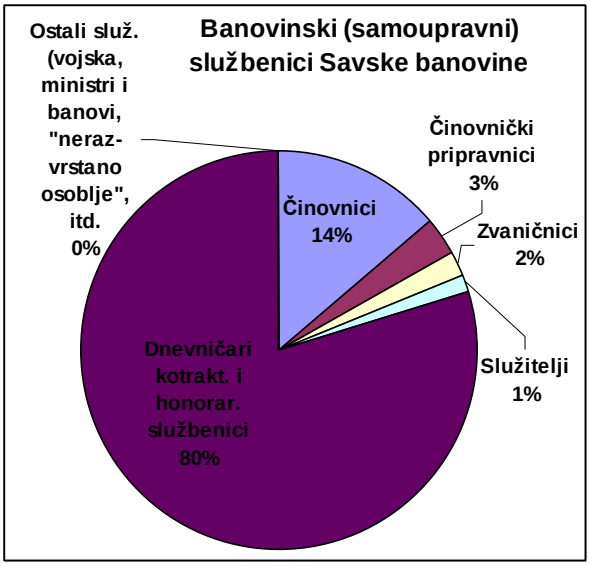
narastao na 24.404 službenika (opet najviše u Savskoj banovini; 5.130).[1364] Broj samoupravnih, banovinskih službenika je također rastao. Ipak, čini se kako je na njihovo povećanje najviše utjecalo prebacivanje osnovnog školstva sa seoskih općina na banovinske proračune, kojim je Savska banovina 1937. preuzela obvezu plaćanja gotovo 1.800 učitelja osnovnih škola na svom području. Što se tiče nižih samouprava, spomenute 1933. u 517 općina, koliko ih je tada bilo u Savskoj banovini, dolazilo je 507 činovnika te 5.586 ostalih službenika (redara, primalja, putara, itd.). Na području Savske banovine tada je bilo samo 599 općinskih umirovljenika, tj. penzioniranih općinskih bilježnika i blagajnika.[1365] Ove su se brojke malo izmijenjene do kraja postojanja Kraljevine Jugoslavije.

Uspoređujući brojke banovinskih službenika s državnim službenicima dolazimo do saznanja da je banska uprava u glavnom kao vlastiti kadar zapošljavala službenike koji su radili na određeni rok, tj. razne dnevničare, kontraktualne činovnike i honorarne djelatnike (1939./1940. 4.092 od ukupno 5.130 svih banovinskih službenika), zatim vlastite činovnike i činovničke pripravnike, a najmanje razne služitelje. Iako je zbog različitih metodologija vođenja zaposlenika u službenoj statistici teško uspoređivati državne i samoupravne službenike, u ukupnom korpusu državnih službenika vidimo puno izraženiju diversifikaciju. Među njima su prevladavali pravi činovnici, koje su slijedili zvaničnici, dok je broj služitelja kao stalno zaposlenog pomoćnog osoblja bio relativno malen.

Dijagram 23.: Udjeli državnih službenika 1939./1940.

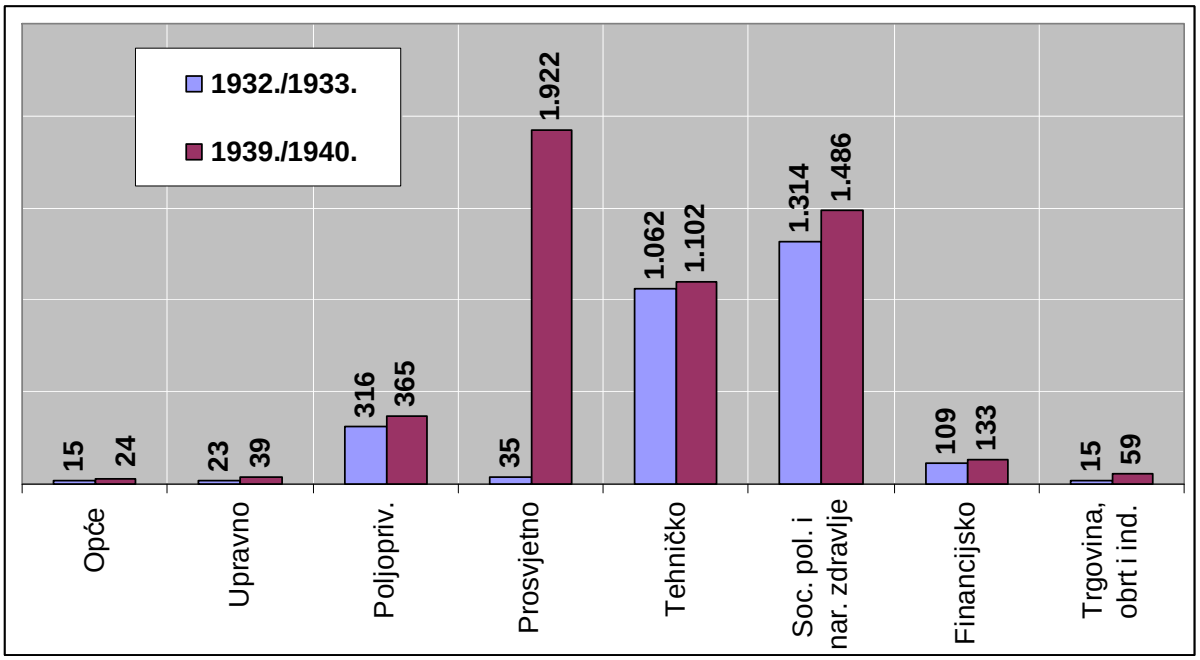


Dijagram 24.: Udjeli banovinskih službenika 1939./1940.



[1364] Usp. *Pregledi državnih službenika, penzionera-ki i invalida i ličnih i materijalnih rashoda po državnom budžetu... za 1933/34 godinu*, 8-14. te *Pregledi državnih službenika... za 1939/40 godinu*, 8-16.
[1365] „Broj činovnika, umirovljenika i invalida. Povišen broj državnih i samoupravnih činovnika“, *Penzioner*, 25. studenog 1933.

Dijagram 25.: Broj samoupravnih (banovinskih) službenika na radu pri KBUSB 1932./1933. i 1939./1940. (po resorima)



Što se tiče samoupravnih, banovinskih službenika u resoru MUP-a, njihov je broj bio zanemariv u odnosu na državne službenike. Prema proračunu Savske banovine za 1932./1933. na njenom području je bilo 15 banovinskih službenika na radu u Upravnom odjeljenju, od čega je bilo samo 4 činovnika. Još zadnje godine u kojoj je sastavljen proračun Savske banovine, 1939./1940., na njenom je prostoru bilo 39 banovinskih službenika zaposlenih u Upravnom odjeljenju, od čega je bilo samo 11 činovnika.[1366] Uspoređujući to s brojkama banovinskih službenika zaposlenih u Prosvjetnom, Tehničkom ili Odjeljenju za socijalnu politiku i narodno zdravlje, koji su po sačuvanim službenim podacima svaki zapošljavali oko ili preko 1.000 banovinskih službenika, vidimo kako je MUP nastojao ograničiti pristup samoupravnih službenika u resor uprave. Izrazito mali broj banovinskih samoupravnih službenika u ovom vrlo važnom resoru bio je jedan je od pokazatelja nestanka samoupravnog karaktera banske uprave te odraz vjerovanja MUP-a da samo vlastitim kadrom državnih službenika može kontrolirati situaciju na periferiji.

V. 3. Službenici: uvjeti i mogućnosti njihova rada

Sav službenički kadar obavljao je određene poslove te je preko njih dolazio u kontakt s pretpostavljenima, ali i običnim građanima. U pokušaju detektiranja u kojim uvjetima i kako

[1366] Usp. *Pregledi državnih i banovinskih službenika... za 1932/33 godinu*, 6. te *Pregledi državnih službenika... za 1939/40 godinu*, 10.

rade glavni nam problem predstavlja manjak građe, ali i tip iste. Većina izvora predstavljaju neposredan rezultat rada upravnih organa čije djelovanje želimo promatrati, kao i od njih hijerarhijski viših ili nižih organa. Radi se prvenstveno o raznim pisanim izvještajima, dopisima, rješenjima, itd. Osim toga tu su razni zakonski tekstovi i novinski izvještaji. Svi oni su nastali pod paskom režimskih vlasti te zapravo ne pružaju pravu, objektivnu sliku. S druge strane, rijetko nalazimo uvide u rad uprave „iznutra", npr. zapisana osobna svjedočanstava osoba koje su djelovale u upravni u ono doba ili relevantne opise samih građana koji su dolazili u doticaj s istima. Bez toga teško je procijeniti kako su oni sami promatrali rad upravnih i samoupravnih organa u to doba. Stoga se moramo osloniti na spise organa vlasti te analizirajući, između redaka iščitavati kako ih se percipira.

Državni službenici su zbog svoga položaja bili podvrgnuti raznim ograničenjima u svome životu i radu unutar, ali i držanju van službe. Po Ivi Krbeku, pojedinac koji želi stupiti u državnu službu trebao je biti svjestan svih prednosti i mana koje ona nosi. Pod prednostima on je ubrajao tzv. *pravo na službu* (pravna sredstva kojima štite njegov radni položaj, kao npr. stalnosti ili nepokretnost u službi), *novčane prednosti* (redovna ili vanredna primanja koja osiguravaju pristojan život onoga koji se posvećuje službi), tzv. *prinadležnosti u naravi* (razne beneficije koje proizlaze iz njegova statusa poput besplatnog stana i ogrijeva, povlaštene vožnje državnim željeznicama ili besplatnog liječenja, itd.), *prava na odmor i odsustvo* (predviđenih ili nepredviđenih vremenskih odsustava od službe, važna jer se službenik treba povremeno odmoriti ili oporaviti od neke bolesti), tzv. *počasne prednosti* (npr. određenu činovničku titulu, koja često ističe hijerarhijski rang, a prati je i posebna uniforma) te *razne prednosti po modifikaciji pravnih načela, koja inače univerzalno vrijede za građane* (npr. oslobađanje od plaćanja samoupravnih prireza, na što su imali pravo državni službenici i umirovljenici). S druge strane, istakao je da postoje i službeničke dužnosti, koje daleko nadmašuju prednosti. Prije svega to je bila *dužnost savjesnog vršenja službe* (tj. da pojedinac u službi nepristrano brine isključivo o javnim interesima), *dužnost podređenosti i poslušnosti* (pokoravanje naređenjima te komunikacija s višim vlastima samo preko neposredno nadređenog), *dužnost posvemašnjeg posvećivanja službi* (služba dolazi na prvom mjestu, sve ostalo je sekundarno i ne smije ostavljati nikakvog traga na obavljanje službenih poslova), *dužnost čuvanja službene tajne* (kao državne, tako i privatnih lica-stranaka),[1367] *dužnost*

[1367] U nekim se dopisima Banska uprava čudila kako u javnost procure neki pismeni prijedlozi okružnih inspektora ili kotarskih poglavar te saznanja o kretanju pojedinih akata. Stoga je nastojala strogo upozoriti područne organe da malo više pripaze na sebi podređene službenike „koji zaboravljaju na svoju dužnost čuvanja službene tajne". Dopis KBUSB svim okružnim inspektorima i kotarskim poglavarima od 2. ožujka 1931. HDA, OIVŽ, kutija 4., 383/1931.

pristojnog ponašanja (susretljivost i razumijevanje, kako u službi, tako i u slobodno vrijeme, radi čuvanja ugleda sebe i službe koju obavlja), *ograničenja građanskih i političkih prava* (proizlazi iz vjernosti i lojalnosti spram službe, npr. zabrana štrajkanja državnih službenika, zakonom utvrđena nemogućnost aktivnih državnih službenika da se kandidiraju za narodne poslanike i senatore) te *drugih ograničenja u privatnim odnosima* (obaveza prijava svih promjena u osobnim i obiteljskim odnosima).[1368] Uz ova ograničenja upotrebe političkih prava, privatnih i poslovnih sloboda, dolazila su i ograničenja službenikova odnosa s inozemstvom. Državni službenik bez odobrenja resornog ministra nije smio primati darove ni odlikovanja od stranih vlada, kao ni biti član nekoga društva koje je sjedište imalo van države. Osim toga, svi državni službenici, uključujući banove i ministre, nisu mogli biti ugovorne strane u ugovorima o državnim nabavkama i radovima, a službenici onoga organa na čiji se račun radi nabavka ili radovi nisu smjeli biti neposredno ili posredno uključeni u taj posao niti iz njega imati bilo kakve osobne koristi. Ministri, banovi i drugi službenici nisu smjeli biti članovi ni jednog društva ili poduzeća koje je radilo sa državom.[1369]

U teoriji, tj. prema zakonodavstvu, država se malo uplitala u privatne (osobne i obiteljske) odnose službenika, ali je u praksi dosta pazila na iste.[1370] Središnja državna vlast bila je ta koja je svojim odlukama mogla spojiti ili razdvojiti obitelji,[1371] npr. dekretom određujući zaposlenim supružnicima različita mjesta službovanja, pomoći pojedinom službeniku u liječenju, znanstvenom ili osobnom napredovanju, itd. Doista, kontrolirao se privatni život i slobodno vrijeme službenika.[1372] Primjerice, ambiciozni kotarski poglavar

[1368] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 168-182.

[1369] Od posljednjega su bili izuzeti stručni službenici raznih struka koje je delegirao na određene funkcije resorni ministar (npr. u razne komisije koje su zastupale državu u određenim natječajima). Usp. JOVANOVIĆ, *Ustavno pravo Kraljevine SHS*, 374-375. te § 75. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 28-29.

[1370] Jedini izravni zakonski propis koji je donekle trebao jamčiti da se država zaštiti od utjecaja sfere privatnoga bio je onaj kojim je zabranjeno da službenici povezani bračnim i rodbinskim vezama (do četvrtog koljena) budu u neposrednom službenom odnosu nadređenog i podređenoga. Ovaj se propis nije odnosio na struke u kojima je to bilo posebnim zakonima drugačije regulirano, kao učitelje narodnih i građanskih škola te službenike pošta i telegrafa, strukama u kojima je očigledno postojalo popriličan broj međusobnih obiteljskih (bračnih) odnosa. Osim ovoga, državna je vlast od službenika tražila da „bez odlaganja prijaviti neposrednom starešini sve promene u svojim ličnim i porodičnim odnosima koje imaju uticaja na njegov službeni odnos prema državi“. § 79, 90. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 32-33, 36.; Ovi su podaci bili bitni i za službenike, jer su ne temelju promjene bračnog statusa mogli zahtijevati određene dodatke na plaću (npr. *porodični dodatak*), a njihove su obitelji ostvarivale pravo na primanje mirovine nakon njihove smrti.

[1371] Npr. u učiteljskim zanimanjima ministarstvo prosvjete je moralo učiteljicama dati dozvolu za stupanje u brak. Kako je samo je ministarstvo jasno preferiralo udaju unutar struke, tj. učiteljice za učitelja, mnoge su učiteljice prije udaje za osobe izvan struke davale otkaz na službu. Sandra PRLENDA, „Žene i prvi organizirani oblici praktičnog socijalnog rada u Hrvatskoj“, *Revija za socijalnu politiku*, vol. XII, br. 3-4., Zagreb, 2005., 322.

[1372] Svako odsustvo po privatnom poslu trebalo se računati kao iskorištavanje dana godišnjeg odmora. Čak se i od ministra odobreno odsustvo radi stručnog usavršavanja ili školovanja u osnovi trebalo uračunavati u dane provedene na godišnjem odmoru. Pravo službenika na godišnji odmor određivalo se prema rangu, tj. položaju i grupi u kojoj se nalazi, ali i vremenu provedenom u službi (npr. istaknutiji činovnici koji su bili pred mirovinom imali su pravo na maksimalnih 6 tjedana godišnjeg odmora, a oni s 5 godina službe samo na 5 dana odmora

Božidar Jambrečak želio je putovati. Stoga je nekoliko puta nastojao iskoristiti godišnji odmor u Francuskoj i Belgiji, pravdajući to učenjem francuskog jezika. Godine 1934. zatražio je da odmor provede u Engleskoj učeći taj jezik, a kad mu je zabranjeno, zatražio je da 16 dana odmora provede putujući Bliskim Istokom. Pri referiranju o stvari tog putovanja ministar unutrašnjih poslova je navodno „uočio, da Jambrečak Božidar stalno misli na provod i putovanja, što se slabo slaže s brigom, koju bi trebao da pokazuje za svoj srez kao načelnik jednog pograničnog sreza [Donjeg Miholjca – op. SG], čija je granica u poslednje vreme stalno uznemiravana“.[1373] Vlasti su nastojale osigurati da službenik, pogotovo onaj istaknutiji, fizički bude prisutan u sredini koju su za njega dekretom odredili za djalovanje.[1374] Pritom su čak prijetili onima koji su bar nakratko napuštali mjesto svoje službe.[1375]

Država se miješala i u pitanje dugovanja pojedinog službenika, ne samo prema njoj, već i prema drugim udruženjima, tvrtkama, kao i privatnim licima. U slučaju da pojedinac ne bi regulirao određene financijske obveze koje je preuzeo, oštećeno pravno ili privatno lice je moglo zatražiti od državne vlasti da aktivnom državnom službeniku ili umirovljeniku oduzima obično do trećine primanja sve dok se ne otplati nastali dug. Jedino ograničenje prilikom oduzimanja primanja bilo je određeno u vidu da je službeniku moralo ostati minimalno 6.000 dinara godišnje (500 dinara mjesečno) kao ukupni egzistencionalni minimum.[1376]

---

godišnje). Trudna službenica imala je pravo samo na dodatnih šest tjedana odsustva radi porođaja. § 87-89. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 35-36.

[1373] Dopis MUP-a KJ KBUSB od 3. lipnja 1934. HDA, PSDS, br. dosjea 385 (Jambrečak Božidar).

[1374] Sredinom 1930. KBUSB je naglasila: „U zadnje vrijeme su neki sreski načelnici /predstojnici gradskih policija/ počeli telefonski tražiti kratkotrajna odsustva ili opet izvještavati sasvim neznatne i navažne vijesti tražeći istovremeno odsustvo. Upozorujem Vas, da se u buduće toga klonite, jer ne samo da se ne će odobravati tako zamoljen odsustva već će se protiv prekršitelja po propisima postupati, a uz to i kazniti na platež telefonske pristojbe“. Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima i predstojnicima gradskih policija od 29. rujna 1930. HDA, SB UO, kutija 57., 27301/1930.; U smislu vezivanja službenika uz mjesto službe ban Perović je koncem 1931. obavijestio sve kotarske poglavare kako je saznao da se dosta njih prilikom dolaska u Zagreb, bilo po službenom ili po privatnom poslu, ne javlja u sekretarijat te banske uprave. Zbog navedenog ponašanja ban je vrlo strogo zatražio da mu se odsada svi javljaju: „[...] u koliko ću saznati, da je koji od starešina bio u Zagrebu, a nije se u mom kabinetu prijavio, protiv njega [ću] najstrožije postupiti“. U isto vrijeme ban je upozoravao i gradske načelnike da ne napuštaju bez odobrenja nadređenog, tj. bana mjesto svoje dužnosti. Gradonačelnik je, kao i svaki kotarski poglavar, „starešina prvostepene opšte upravne vlasti i kao takav on je neposredno, toliko u pogledu vršenja službe koliko i u disciplinskom pogledu, podredjen banu“. Usp. Dopis bana Perovića preko KBUSB svim okružnim inspektoratima, kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih i pograničnih policija od 15. listopada 1931. HDA, OIOS, kutija 4., 2539/1931. te Dopis KBUSB svim gradskim načelnicima od 4. prosinca 1931. HDA, PS, 2279.

[1375] Kotarski poglavar iz Donje Stubice 1930. zamolio je, prilično skrušeno, bansku upravu da mu pismeno dozvoli dolazak u Zagreb subotom ili nedjeljom popodne – „radi polaska u kazalište ili [kako bi mogao] u slučaju potrebe kupiti potrebne stvari“. Banska uprava mu je odgovorila da se takvo odobrenje ne može izdati jer se kosi sa zakonom. Usp. Dopis kotarskog poglavara donjostubičkog KBUSB od 6. listopada 1930. HDA, SB UO, kutija 57., 27301/1930. te Koncept odgovora KBUSB (na istom listu kao i prethodna molba). HDA, SB UO, kutija 57., 27301/1930.

[1376] Za utvrđivanje dugovanja u im države bila je zadužena Glavna kontrola. Država je i u svoje ime, kako bi naplatila svoja potraživanja ili oštećena prava, mogla tražiti zabranu isplate dijela primanja. Zabrana je mogla

Osim toga, država je pazila i na zdravstveno stanje svog kadra. Mnogi su se državni činovnici, osobito oni višerangirani, žalili na preopterećenje i pritisak posla, radi kojeg su se razbolili. Iz godine u godinu sve veći opseg poslova upravnih organa nastao je djelomično preko demografskog povećanja populacije, koja je uz modernizaciju društva prouzrokovala informacijsku te komunikacijsku „gustoću", a posljedično tome i društvenu globalizaciju. Državne vlasti u razvijenim modernim zemljama nastojale su se prilagoditi novonastaloj društvenoj situaciji i globalizmu naglašavanjem učinkovitosti i produktivnosti, decentralizacijom, transformacijom modela koji su funkcionirali u gospodarstvu na upravne sustave, proširivanjem autonomije javnog sektora, pluralizacijom izvora zakona (i raznih naredbi), itd.[1377] Kraljevina Jugoslavija je izazovima moderniteta pristupala sa pozicija države kao isključivog moćnika. Neprovođenjem sustavne i prijeko potrebne decentralizacije, a u isto vrijeme povećanim zahtjevima građana za uslugama koje im je jedino uprava mogla pružiti, državne vlasti su poslovno opterećenje prvenstveno prebacile na seoske i gradske općine te banske i kotarske uprave. To je često značilo da su te jedinice postajale poslovno preopterećene, a u obavljanju poslova birokratizirane, pogotovo ako uzmemo u obzir malobrojnost njihova službeničkog kadra. Istodobno su bile preslabo financirane da doskoče svim potrebama stanovništva i poslovnim izazovima koji su pred njih stavljeni. Usto je upravu pogodilo i smanjenje broja zaposlenih. Ipak, u tome se jasno uočavalo kako je broj službenika najviše smanjen u prvostupanjskim državnim upravnim jedinicama (kotarima), dok je u centralnim državnim nadleštvima (ministarstvima) on ostao isti ili je i povećan. Kako su prvostupanjske jedinice bile najbliže narodu i njegovim potrebama, iz čega je proizlazilo i njihovo veliko opterećenje raznim, često i puno težim poslovima, trebalo je napraviti preraspodjelu postojećeg kadra u korist građanima bliže uprave.[1378] Mnogim upravama je već ranije nedostajalo stručnog činovništva, a zbog intenzivnog zakonodavnog rada šestosiječanjskog režima i njihovih modernizacijskih napora, organi su morali birokratiziranije rješavati postojeće poslove, kao i primiti se mnogih novih obveza.[1379] Doista,

---

iznositi maksimalno 30% primanja umirovljenika, dok je kod aktivnih državnih službenika mogla dosezati i 50%. Usp. § 94. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 38.; „Važna predstavka našega društva", *Penzioner*, 25. siječnja 1935. te „Iz Finansijskog zakona za 1938-39", *Penzioner*, 25. travnja 1938.

[1377] Za više o fenomenu prilagodbe državne uprave navedenim procesima vidi: Eugen PUSIĆ, „Državna uprava i društvena gustoća", *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti – Razred za društvene znanosti*, vol. 37., Zagreb, 1999., 41-65.

[1378] BLAŠKALIN, „Nekoliko uzroka...", 87.

[1379] Radi povećanja poslovnog opterećenja, a manjka sposobnog službeničkog kadra, mnoge su uprave uvele dvokratno i/ili produljeno radno vrijeme, što se kosilo sa strogim direktivama MUP-a i banovinske uprave o uredovnom vremenu. Preopterećenost poslovima je bio glavni razlog za kršenje tih odluka. Kotarski poglavar vinkovački naveo je 1938. kako je „bio prisiljen da u cilju što ažurnijeg svršavanja poslova zavede dvokratno uredovanje i to od 8-12 i od 15-18, jer su poslovi ovoga sreskog načelstva brojni, a personal je sveden na najniži

gledajući izvještaje o broju prispjelih i riješenih predmetima možemo se složiti s ocjenom kako je opterećenje upravnih jedinica samo administrativnim poslovima, ne uključivši razne kontrole, nadzore i izvanuredska djelovanja službenika, bio izrazito veliko. Đakovačko kotarsko poglavarstvo tako je tijekom 1932. riješilo 21.346 redovnih poslovnih predmeta te još 1.693 povjerljive prirode. Od toga je sam kotarski poglavar riješio 1.260 predmeta. Pet godina kasnije isto je kotarsko poglavarstvo dobilo na rješavanje čak 43.186 raznih predmeta, što svjedoči o praktičnom udvostručavanju opsega posla u kratkom vremenskom razdoblju.[1380]

Iz ovih su razloga molbe službenika za dopuste ili godišnje odmore, koje je ponekad baš zbog poslovnih opterećenja njihovog ureda bilo teško dobiti, često znale navoditi popis raznih bolesti, rastrojenost živaca, umor te sveopći nemir kao glavne razloge za prijeko potreban odmor. Kotarski poglavar čabarski Ante Kosović na kraju 1934. žalio se kako je uslijed stalnog povećanja posla te neimanja adekvatne pomoći doslovno obolio. „Potpisani [ni]je žalio nikakove žrtve te je najsavjesnije ulažući sve svoje sile dnevno radio i preko uredovnih sati da uzmogne valjano otpravljati sve povjerene mu poslove a ti poslovi su zahtjevali da dnevno sjedi u uredu po 10-14 sati, što je porušilo zdravlje istoga. [...] Sam rad po povjerljivim aktima povečao se je prema zadnjim godinama za dvostruko, a prema onome od prije desetak godina za peterostruko“.[1381] Ovakve molbe nisu baš svaki puta nailazile na plodno tlo, pa je KBUSB češće slala, osobito kad se radilo o molbama za duže odsustvo, liječničke komisije da pregledaju bolesne.[1382] Na kraju zaključimo da su visokorangirani upravni činovnici poput kotarskih poglavara, sudeći po mnogobrojnim žalbama, ali i priloženim liječničkim mišljenjima, definitivno bili rizična skupina što se tiče obolijevanja od

---

mogući broj i s njim nije apsolutno moguće zadovoljavati ni približno potrebama u jednokratnom radnom vremenu. Osim toga pomoćni personal /dnevničari/ ni izdaleka nije s obzirom na slabu naobrazbu sposoban za jedan brz i tečan rad“. Dopis Kotarskog poglavarstva vinkovačkog KBUSB od 23. svibnja 1938. HDA, SB IO, kutija 5., 67/1938.

[1380] Usp. „Izvještaj o općem stanju sreza Djakovo za godinu 1932.“ od 1. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 175/1933. te Rješavanje predmeta po kotarskim poglavarstvima i nadleštvima banske uprave – tabelarni iskaz za 1937. od 26. prosinca 1937. HDA, SB OO, kutija 18., 241/1937.; Poslovno opterećenje nije se samo manifestiralo u kotarskim poglavarstvima, već i u samoj banskoj upravi. Tako su u prvoj polovini 1932. tri visokorangirana službenika Upravnog odjeljenja, načelnik odjeljenja Petar Benzon, banski inspektor Josip Vragović te banski sekretar Tito Margetić zajedno riješili 1.593 predmeta. U drugoj polovini iste 1932. isti je trojac riješio 1.866 predmeta, što predstavlja povećanje od 14,7% samo u jednom polugodištu. Usp. „Poslovni izvještaj za I. polugodište 1932. – Upravno odjeljenje“, HDA, SB UO, kutija 192., 243/1933. te „Poslovni izvještaj za II. polugodište 1932. – Upravno odjeljenje“, HDA, SB UO, kutija 192., 243/1933.

[1381] Dopis Kotarskog poglavarstva čabarskog KBUSB od 5. prosinca 1934. HDA, PS, 3884.

[1382] U osnovi službenik nije smio samovoljno napuštati mjesto službe. Ako bi iz bilo kojeg razloga bio spriječen doći na dužnost, morao je to prijaviti u roku od 24 sata svome nadređenom te mu opravdati svoj izostanak. S druge strane, bolovanje je podrazumijevalo svako sprječavanje službenika da zbog bolesti obavlja svoje redovne dužnosti. Trajanje vremena bolovanja trebalo je biti unaprijed utvrđeno i nadležnim rješenjem potvrđeno, a sve njegovo vrijeme trebalo je iskoristiti za liječenje. § 83-84. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 33-35.

duševnih bolesti, od kojih su neki navodno i umrli.[1383] Ćireve na želucu, dijabetes te alkoholizam možemo također dovesti u vezu sa vrlo stresnim stilom života kotarskih poglavara (makar je teško govoriti o tome koliko je toga bilo rezultat shvaćanja da sami svakodnevno rade protiv svoje savjesti). Među drugim dijagnozama ističu se bolesti dišnih putova (najviše tuberkuloza i plućni katar) zatim bolesti očiju, reuma, razne hernije i bolesti srca, itd.[1384]

V. 3. 1. Rad službenika – između ideala i stvarnosti

Oštar reformi smjer vlasti nakon 6. siječnja 1929. odrazio na državne službenike. Jedna od prvih stvari koju je diktatorski režim nastojao ostvariti, bilo je potpuno hijerarhijsko podređenje državnih i samoupravnih službenika u odnosu na pretpostavljene više vlasti. Osim toga, nastojalo se postići da uprava bude brža, sposobnija i manje birokratizirana. Unatoč kratkotrajnom poboljšanju, kao što ćemo vidjeti, realnost je bila drugačija te su svi navedeni problemi obilježavali rad upravnih službenika u razdoblju našega istraživanja.

Gotovo potpuno podređenje službenika višim vlastima utvrdila su mnogobrojna zakonodavna rješenja, kako ona koja su se odnosila na državne, tako i ona koja su se odnosila na samoupravne službenike. Dapače, bilo je određeno da službenik mora izvršiti svako naređenje pretpostavljenoga, ako je ono izdano u granicama zakona. U slučaju kada bi službenik posumnjao da naredba nije su skladu sa zakonom, mogao je uputiti svoje primjedbe vlasti neposredno nadređenoj onome koja mu je izdala naredbu, kao i privremeno neizvršiti istu. Iako je ovime dano ograničeno pravo nižim organima da ispituju naredbe pretpostavljenih, u praksi se ubrzo uvidjelo kako se oni tim pravom nisu služili.[1385] Nisu se služili jer je jedna od težih povreda službene dužnosti, prema ČZ-u, bila i „nedopuštena kritika i omalovažavanje naređenja i postupka vlasti, starešina i pretpostavljenih“.[1386] Osim

[1383] Npr. Zapisnik liječničko-komisijskog pregleda Predstojnika virovitičke gradske policije Držislava Bošnjakovića od 17. rujna 1934. HDA, PSDS, br. dosjea 151 (Bošnjaković Držislav) te Dopis KBUSB MF-u KJ o izračunu mirovine Držislava Bošnjakovića od 25. ožujka 1935. HDA, PSDS, br. dosjea 151 (Bošnjaković Držislav).
[1384] Npr. Komislijski zapisnik liječničkog pregleda političko-upravnog sekretara Gojka Muždeke u Državnom liječilištu Novi Marof od 27. lipnja 1936. HDA, PSDS, br. dosjea 285 (Muždeka Gojko); Komisijski zapisnik liječničkog pregleda kotarskog predstojnika Ive Haramičića od 31. travnja 1927. HDA, PSDS, br. dosjea 303 (Haramičić Ivo); Lekarsko uvjerenje dr. Gjure Sužnjevića o liječenju Boška Pajića od 2. studenog 1929. HDA, PSDS, br. dosjea 1605 (Pajić Boško); Liječnička svjedodžba – Dragan Marković, 24. listopada 1934. HDA, PSDS, br. dosjea 2015 (Marković Dragan); Lekarsko uvjerenje dr. Adama Aspergera o liječenju Armina Milanića od 17. srpnja 1930. HDA, PSDS, br. dosjea 2043 (Milanić Armin); Liječnička svjedodžba – Julio Natter, 15. ožujka 1934. HDA, PSDS, br. dosjea 4560 (Natter Julio), itd.
[1385] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 309.
[1386] § 188. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 73.

toga, ako bi se naredba ponovila nakon što bi nadređeni uzeo primjedbe podređenoga na znanje ili ako bi ista bila dostavljena kao hitna, podređeni službenik ju je trebao „bez odlaganja izvršiti“.[1387] Ovim zakonskim člankom otvarala se mogućnost da središnje državne vlasti, koristeći strogu hijerarhiju, počnu zahtijevati da niži upravni organi poduzimaju sve poslove koje im oni kao viša vlast stave u nadležnost. U osnovi radilo se tu o načelu koji su Laza Kostić i Slobodan Jovanović smatrali općim načelom javnoga prava – da običnom građaninu upravna vlast može zapovjediti samo ono što joj zakon dopušta, dok podređenom službeniku može zapovijedati sve ono što zakon joj zakon ne zabranjuje.[1388] Potpunu poslušnost od službenika tražit će sve vlade Kraljevine Jugoslavije od 1929. do 1939. godine.

Na početku diktature vlast je odlučila podrediti sve službenike još više svojoj volji. U „preodgajanju“ državnih službenika, osobito upravnih činovnika, prema jačem redu, radu i disciplini isticao se sam premijer i ministar unutrašnjih poslova Petar Živković. On je odmah zabranio ispijanje kave, čaja i drugih pića u državnim nadleštvima.[1389] Ovo je izvedeno navodno radi utroška vremena koji službenici provedu u njihovom konzumiranju, a naređeno je i da sve kancelarije moraju raditi i prije podne i poslije podne.[1390] Naknadnim dopisom uređeno je po prvi puta da sva državna nadleštva rade po istom vremenskom rasporedu, što do tada nije bio slučaj, a uvedena su i dežurstva.[1391] Svako kršenje novih, strogih normi ponašanja se kažnjavalo.[1392] Istodobno se prijetilo kaznama rukovodiocima raznih ureda, direkcija i odjeljenja, navodeći da će za nemar svojih podređenih oni osobno odgovarati.[1393] U prvim godinama diktature MUP je prerevno nastojao osigurati disciplinu u službeničkom kadru, najvećim dijelom pod uplivom vojnički strogog premijera Petra Živkovića. Pritom su se neke ideje lakše uvodile u život, a druge, poput zahtjeva da se svi službenici na službenim aktima čitko potpisuju, puno teže.[1394]

[1387] Usp. § 70. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 27. te § 24. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 29.
[1388] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 309.
[1389] Dopis Vlade Ministarstvu inostranih poslova od 2. veljače 1929. Arhiv Jugoslavije, Ministarstvo inostranih poslova – Personalni odsek; dalje u tekstu: AJ, 334-103-375.
[1390] Dopis Vlade Ministarstvu inostranih poslova od 2. veljače 1929. AJ, 334-103-375.
[1391] Od 1. lipnja do 30. rujna 1929. radila su od 7.30 do 12.30 te od 16 do 18 sati. Dopis Ministra inostranih poslova podređenim činovnicima, s.a. [sredina 1929.] AJ, 34-103-375.
[1392] Zato je strogim pismenim ukorom kažnjen pristav kotarskog poglavarstva iz Novske Andrija Čidić jer je pri inspekciji tog načelstva 14. siječnja 1931. zakasnio ujutro 9 minuta na posao. Pri uočavanju nekih nepravilnosti, postupak MUP-a protiv pojedinog službenika mogao je poslužiti ostalima kao ogledni primjerak. Presuda Čidiću je umnožena te je MUP zatražio od KBUSB da istu proslijedi „na znanje i obavest svima činovnicima ranog [tj. nižeg] i starijeg ranga, da se imadu tačno pridržavati vršenja uredovnih sati“. Dopis MUP-a KJ KBUSB o prijestupu pristava kotara novskog od 23. siječnja 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 10179 (Čidić Andrija).
[1393] Dopis Ministra inostranih poslova podređenim činovnicima od 21. kolovoza 1929. AJ, 334-103-375.
[1394] Dopis Vlade Ministarstvu inostranih poslova od 3. listopada 1929. AJ, 334-103-375.

Državna je vlast nastojala potaknuti službenike da pravilnije i brže obavljaju poslove, ali i da budu pristupačniji te ljubazniji prema građanima.[1395] ZUU-om je jasno određeno kako su same vlasti bile dužne zaštititi ugled vlastitih upravnih i samoupravnih organa. U službenoj komunikaciju s upravnim službenikom građanin je, prema ZUU, trebao postupati pristojno i s pažnjom, jer to „odgovara njihovom javnom položaju". Ipak, i samim je organima stavljeno u dužnost da „u službenom opštenju čuvaju dostojanstvo svog položaja, da se prema svakom ponašaju pristojno i da mu izlaze u svom delokrugu, po mogućnosti, u susret".[1396] Neljubaznost, koja je i danas jedna od stereotipnih odlika gotovo svake birokracije, ostala je i nakon ovoga velika boljka službenika, čega je bio svjestan i vrh državne vlasti. Već sredinom siječnja 1929. premijer Živković uputio je svim velikim županima dopis u kojem je zatražio da upozore povjereno im činovništvo na uslužno i uljudno saobraćanje s građanstvom te priprijete istima strogom disciplinskom odgovornošću i mogućnošću otpusta iz službe.[1397] Očito je među javnim službenicima doista bilo dosta osornosti i samovoljne u postupanju prema strankama. Primjera za to ima dosta.[1398] Kako se situacija očigledno nije popravila, vlada je 13. rujna 1932. donijela odluku da cjelokupno državno činovništvo treba postupati prema strankama pažljivije, „naročito danas u doba privredne krize".[1399]

Ban Perović je 1933. poslao dopis kojim je osudio praksu nekih kotarskih poglavara koji su stranke primali samo jednom ili dva puta tjedno. Zatražio je od njih da javno odrede vrijeme primanja stranaka i da se ono organizira svakodnevno, a i izvan tog vremena u hitnim situacijama „jer sreski načelnik mora da bude blizak i pristupačan narodu, kao i u čestom dodiru sa njim, kako bi mogao što uspješnije obavljati svoj službeni zadatak i vršiti potreban utjecaj na narod u sprovodjenju državne politike".[1400] U odnosu na ranija razdoblja više vlasti su doista nastojale utjecati na službenike da vode više računa o željama i potrebama naroda te da općenito posvete dovoljno vremena radu sa strankama. Ipak, teško je bilo očekivati da će u

[1395] Čuvanje vlastitog ugleda, kao i ugleda struke, za vrijeme službovanja, ali i van njega (u slobodno vrijeme, pa čak i u mirovini) bila je obveza svakog državnog službenika. U svoj službenoj komunikaciji službenik je trebao biti pristojan i susretljiv. § 72. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 28.
[1396] „Zbog povrede ovog propisa interesovano lice može se žaliti starešini načelstva, kome je dotični organ potčinjen". § 78. ZUU-a, *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 30-31.
[1397] „Činovnici su radi države i naroda i prema licima koje kod njih po poslu dolaze, i gradjanstvu uopće moraju biti pažljivi, predusretljivi i pristojni. Pa i kad se tko od gradjana ogriješi o koj zakonski propis ima se hladno primijeniti i propisana kazna, bez vike i povrede njihove česti i dostojanstva. Psovke i grdnje ne priliče ni običnim ljudima, a kamo li predstavnicima državne vlasti, koji nikada na smiju zaboraviti na svoj ugled i dostojanstvo". „Raspis predsjednika vlade vel. županima", *Obzor*, 16. siječnja 1929.
[1398] Npr. vidi popis neriješenih akata IO-a iz rujna 1935. u: Zapisnik o primopredaji uredskih agendi IO-a od 30. rujna 1935. HDA, PSDS, br. dosjea 512 (Huzjak Milan).
[1399] Dopis Vlade Ministarstvu inostranih poslova od 17. rujna 1932. AJ, 334-103-375.
[1400] Dopis bana Perovića upućen preko KBUSB svim kotarskim poglavarima od 26. svibnja 1933. HDA, OIOS, kutija 9., 994/1933.

atmosferi nemogućnosti pravog utjecaja građana na upravu i međusobnog nepovjerenja koje je iz toga proizlazilo, jedni s drugima oduševljeno surađivati.

Središnjim vlastima je pristupačnost i ekspeditivnost službenika bila bitna radi vlastitog imidža, koji se mogao izmijeniti uslijed boljeg ili lošijeg postupanja organa uprave prema građanima. Doista, narod je često percipirao i poistovjećivao režim s radom državnih službenika u njihovoj sredini – učitelja, žandara, financa, kotarskog predstojnika, itd. Oni su u tom kraju, a ne npr. ministri koji su sastavljali zakone i istima izdavali naređenja, u očima građana postajali lice nepravednog sustava nedemokratske vlasti. Naravno da njihov imidž, a time i onaj režima, u jednom nedemokratskom poretku nije bio dobar. Uslijed mnogobrojnih žalbi građana, središnje državne vlasti naglašavale su kako se pri izvršenju svojih dužnosti javni službenici, posebno oni egzekutivni, moraju radi države koju predstavljaju, ali i sebe, uljudno ponašati i tako „podesiti, da se jasno vidi da je u pitanju samo izvršenje zakona a nikako samovolja, inat, osveta i tako slično. Kad ovako budu postupali egzekutivni organi lakše će približiti narodu i [...] lakše će stvoriti uverenje kod naroda da njihovo postupanje predstavlja volju zakona, čime će puno lakše zadobiti potreban ugled i poštovanje, što će im u mnogome olakšati ispunjenje i izvršenje njihovih teških i delikatnih dužnosti“.[1401]

Promjene nastale uvođenjem diktature i Živkovićevim stajanjem na čelo državnog upravnog aparata kratkotrajno su bile vidljive. Ljubo Leontić je početkom veljače 1929. u intervjuu za *Obzor* istakao kako se „u životu beogradskih nadleštava opaža neki novi red, strogost i ekspeditivnost. Ne susreću se po nadleštvima više oni tipični raznosači kave, niti u hodnicima sijede na desetke besposlenih poslužnika“.[1402] Iz ovoga možemo zaključiti kako se doista na samom početku diktature opazio, osim zakonodavnog elana na vrhu države i određeni poslovni entuzijazam kod službenika, očigledno potaknut jačim nadzorom središnjih državnih vlasti i promjenama načina upravljanja državom. I na nižim razinama promjene su bile vidljive. Osim bržeg i pravilnijeg rješavanja predmeta, u to doba nestalo je mnogih starih, poslovnih zaostataka u upravama i samoupravama. Njih su mahom činili kompleksniji slučajevi koji su se povlačili iz godine u godinu, probijajući rokove za rješavanje. Broj takvih slučajeva se u ranijim godinama povećavao. Ssada, većom kontrolom i zalaganjem službenika potaknutih oštrijim kaznama, oni su dobrim dijelom konačno bili riješeni. Time je rad mnogih

[1401] Dopis Komande žandarmerije Beograd svim komandantima žandarmerijskog puka od 27. lipnja 1935. PAM, OAK, kutija 3.
[1402] „Audijencija Dr. Lj. Leontića“, *Obzor*, 13. veljače 1929.

državnih i samoupravnih ureda doveden 1929. u „normalnije stanje“ i to najviše pritiskom viših upravnih organa na niže. [1403]

Britanski diplomati u Jugoslaviji su procjenjivali kako je već 1929. „među sitnim činovništvom korupcija smanjena za 50% u odnosu na vreme pre zavođenja diktature. Dok se ranije niti jedan posao nije mogao završiti bez debelog «bakšiša», pretnja obraćanjem predsedniku vlade ili ministru unutrašnjih poslova sada je sasvim dovoljna“.[1404] I iduće, 1930. britanski diplomati su ocijenili kako je u odnosu na razdoblje koje je prethodilo diktaturi uprava „manje korumpirana, barem kada je reč o nižim činovnicima, i manje nesposobna nego što je bila“.[1405] Iste pojave uočili su i pojedinci neskloni režimu, poput Ive Pilara, ipak ocjenjujući kako je stabilizacija uprave bila kratkotrajna.[1406] I Seton-Watson je koncem 1931. zaključio kako se Kraljevinom Jugoslavijom u tri prijašnje godine vladalo po uredbama i dekretima, čime su u određenoj mjeri nakratko podignuti administrativni standardi, odstranjena razna politička lobiranja i donekle smanjena korupcija, ali bez demokratske kritike upravni sustav se ponovno vratio „na stare načine rada“.[1407] Dogodilo se to unatoč ostajanju na snazi svih restriktivnih propisa, a zbog neefikasnog nadzora i pritiska gospodarske krize na osobnu egzistenciju, kao i možebitnog razočaranja službenika u sustav za koji su radili. Uz sve navedeno jasna je nemogućnosti ikakve pozitivne inicijative koja bi u rigidnom hijerarhijskom sustavu državnog upravljanja došla „odozdo“, tj. od građana.

Korumpirano, sporo i nezainteresirano službeništvo izazivalo je nezadovoljstvo u narodu te je izgledalo kako „država lošim odabirom kadrova radi protiv sebe“.[1408] Doista, osobito za vrijeme premijera Milana Srškića (1932.-1934.), navodno se osjećao osjetni porast nerada, nepoštenja i korupcije u mnogim nadleštvima. On se djelomično mogao pripisati „žalosnom primjeru“ koji je po pitanju korupcije podređenima davao režimski vrh, u kojem je korupcija nesmetano nastavila cvasti pod drugim akterima, kao da 6. siječnja 1929. nije došlo do promjene poretka u državi.[1409] S druge strane u administraciju su se postepeno vratili „tradicionalni srpski običaji uplitanja političara u rad činovnika, koji su prinuđeni da služe više stranci nego državi“.[1410] Uz to, govorilo se i o „Srkićevom propustu da nadgleda

[1403] „Za ekspeditivnost“, *Riječ*, 5. prosinca 1931.
[1404] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 591.
[1405] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 644.
[1406] „Budući da se stvarno nastojalo otkloniti mnoge, pomoću političkih odnosa i tradicije, proširene negativnosti, korupciju i zloupotrebu, te poboljšati i modernizirati upravu, i da je donesen veliki broj novih, dijelom, dosta boljih zakona, pokazala se vidljiva stabilizacija odnosa, a diktatura je vjerovala u uspjeh i da se može nadati trajnoj stabilizaciji svoje vlade“. PILAR, *Uvijek iznova Srbija*, 27-28.
[1407] SETON-WATSON, „The Yugoslav Dictatorship“, 24-25.
[1408] JOVANOVIĆ, „Vardarska banovina: Društveno-politička skica“, 62.
[1409] MEŠTROVIĆ, *Uspomene na političke ljude i događaje*, 212.
[1410] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 146.

podređene činovnike, ali također i opštem siromaštvu u proteklih nekoliko godina, koje je imalo pogubne posledice po javni i privatni moral".[1411] U srpnju 1932. KBUSB je u jednom dopisu ocijenila kako neki organi unutrašnje uprave i općeupravni organi u banovini ne obavljaju svoju dužnost. „Izgleda, kako da su činovnici izgubili veru u stabilnost režima, jer se samo tako mogu razumeti i tumačiti pojave, koje su u poslednje vreme dosta česte kao n.pr. oseća se kod nekih činovnika mlitavost u suzbijanju svih akcija, uperenih proti postojećeg poretka, u opće nema prave energije u vršenju dužnosti. Mora se konstatovati, da su ovo vrlo nesimpatične i vrlo nezgodne pojave, jer se ne bi smelo dogadjati, da ljudi, koji povjerenjem Kr. Vlade sede na tako važnim mestima i koji vrše tako delikatne funkcije – nemaju pravog elana, prave volje za konstruktivan i beskompromisan rad na korist Kralja i Otadžbine". Stoga je KBUSB zatražila, pod prijetnjom rigorozniih kontrola i pokretanja disciplinskih postupaka, veću odgovornost i budnost u službi svih upravnih činovnika.[1412]

Negativnosti u radu bile su uočljive pri samoupravama, kotarskim poglavarstvima, ali i samoj banskoj upravi.[1413] U tim i drugim segmentima zabilježene su i česte pokude viših organa upućene onima nižima, makar su se posljednji na prostoru Savske banovine nastavili u dobroj mjeri ponašati gotovo identično barem do 1939. godine i stvaranja Banovine Hrvatske. Tako je kotarski poglavar iz Preloga 1933. naveo kako se primjećuje „da pojedini državni i samoupravni činovnici ne pokazuju dovoljno razumevanja, aktivnosti, a ni volje za vršenje zadataka, koji su im povereni".[1414] Nakon ograničene demokratizacije političkog života, koja je došla obnovom rada HSS-a i nešto pomirljivijom politikom Milana Stojadinovića, procjep između upravnih organa i građana za čije dobro su isti trebali djelovati postao je još očigledniji. Situaciju u upravi je izvrsno opisao bivši ban Kostrenčić, koji je ustvrdio kako se za vrijeme njegova upravljanja Savskom banovinom jedva moglo govoriti o nekoj smišljenoj unutrašnjoj politici: „sve se krpalo od danas do sutra i ostavljeno, bez plana i cilja, stihiji da gazduje".[1415] „Erozija državnog autoriteta", koja se osjećala i u drugim dijelovima države 1930-ih,[1416] bila je vidljiva i u Savskoj banovini sve do kraja njena postojanja.

Zbog nerješavanja političke krize u državi, ne baš sigurne egzistencije, velikog poslovnog pritiska te stalnog nadzora države nad djelovanjem i ponašanjem u službi, ali i u privatnom životu, razvio se sustav rada u kojem među službenicima nije bilo previše

[1411] *Isto*, 147.
[1412] Dopis KBUSB svim okružnim inspektoratima, kotarskim poglavarima, predstojnicima gradske i pogranične policije te komandantu savskog žandarmerijskog puka od 2.srpnja 1932. HDA, OIOG, kutija 7., 725/1932.
[1413] Dopis MUP-a KJ banu SB od 25. siječnja 1937. HDA, PS, 4997.
[1414] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Prelog za treće tromjesečje 1933. od 2. listopada 1933. HDA, SB UO, kutija 194., 4696/1933.
[1415] KOSTRENČIĆ, „Od Habsburške monarhije do socijalističke Jugoslavije", 69.
[1416] JOVANOVIĆ, „Vardarska banovina: Društveno-politička skica", 70.

entuzijazma, pa su oni zaposleni u upravi počeli obavljati svoje poslove prilično nezainteresirano, neljubazno, mehanički i šablonski, dok su se neriješeni predmeti sve više gomilali.[1417] Činovnicima se doista, kao i danas, predbacivao pretjerani birokratizam, koji se očitovao u šabloniziranom obavljanju posla i slijepom držanju obrazaca po kojima su se slučajevi (akti) rješavali.[1418] Iz ovoga je nastajao loš birokratizam, kojeg se razlikovalo od onog dobrog, poslanog da ususstavi rad.[1419] Nepotrebnim piskaranjem stvarala se „birokratska elefantijada" koja je bila destruktivna za uređenje države te je ruinirala poslovanje uprava i samouprava. Doista, i Ivo Franić, kao istaknuti pristaša JRZ, se 1937.-1938. žalio premijeru Stojadinoviću na puki birokratizam „koji nas danas guši do iznemoglosti".[1420] Zapravo je pitanje birokracije bilo više vezano uz pravilno iskorištavane snage i vremena te popravka uprave kako bi se ostvario pravni poredak kojim će građani biti zadovoljni, kao i oni koji mu služe. Kako to nije ostvareno, javili su se problemi birokratskog nemara i nerada, koji su mogli biti namjerni ili nenamjerni, opterećeni prvenstveno nemarom, ali i posljedicama gospodarske krize.

Loš rad administrativnih vlasti uočava se osobito u međuodnosima upravnih i sudskih organa, pri čemu su se posljednji žalili na postupke upravnih organa. Primjera radi, sudske vlasti su često od raznih razina uprave i samouprave tražili dostavu određenih spisa, koji bi pomogli u donošenju presude u određenom slučaju. Na takve su službene zahtjeve sudova upravni i samoupravni organi nekad odgovarali šutnjom[1421] ili namjernim zavlačenjem u

[1417] Egzistencijske probleme državnog činovništva i njihov odnos na vršenje službe u konačnici je dobro sažeo bivši Veliki župan Zagrebačke oblasti Bogdan Stopar: „Kada jedan oženjen, akademski obrazovan činovnik, sa petero dece u Zagrebu ili Beogradu nakon 15 godina službe ima 3.200 Din mesečne plate, onda mora da krade, ako hoće da živi. I sasvim je svejedno da li on državi krade posao ili vreme, mučeći se po privatnim kancelarijama, ili neposredno krade pare. [...] Samo uz dobro plaćeno i stalno činovništvo može da se posao organizuje, što je neophodno potrebno, na principu autoriteta i poverenja". STOPAR, *Hrvatsko pitanje i ostali politički problemi*, 14.

[1418] Početkom 1932. KBUSB se obratila svim okružnim inspektoratima, kotarskim poglavarstvima, predstojnicima gradskih i pograničnih policija radi pojave šabloniziranja izvještaja, točnije njihovog doslovnog prepisivanja izvještaja nižih organa (općina, žandarmerijskih stanica, itd.) u spisima koje bi oni zatim prosljeđivali banskoj upravi. U dopisu se upozorava kako u funkcioniranju državne uprave „temeljna polazišna tačka u samostalnom i neprikosnovenom ocenjivanju ljudi i situacije jest sreski načelnik, a nikako žandarmi ili opštinski organi. Oni su dužni da po izvesnim predmetima dostavljaju svoja opažanja nadležnom sreskom načelniku, a ovaj je pozvan da temeljito prostudira, isledi i oceni predmet i o svemu nadležnoj vlasti predloži kratak, jezgrovit izvještaj i to uvek sa svojim mišljenjem i predlogom". Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih i pograničnih policija od 3. veljače 1932. HDA, PS, 2853.

[1419] BLAŠKALIN, „Nekoliko uzroka...", 87.

[1420] Pismo ravnatelja zagrebačkog Etnografskog muzeja Ive Franića Milanu Stojadinoviću, s.a. [1937. ili 1938.]. AJ, 37-9-54.

[1421] Po pojedinim zakonskim normama, premašivanje vremena za donošenje rješenja značilo je pozitivan odgovor vlasti na zahtjev. Ipak, u drugim slučajevima nisu postojali propisanih pravni lijekovi. Ivo Krbek naglašavao je 1937. kako bi trebalo donijeti poseban zakon kojim bi se regulirala ta pravna rupa. Ocijenio je kako je najdjelotvorniji put za rješavanje ovog problema pisana predstavka višoj vlasti od one kod koje se predmet nalazi na rješavanju. Ipak, i viša je vlast opet imala pravo samo nadzora i tužbe za nesavjestan rad, ali

dostavi zatraženih spisa, a ponekad bi dostavljali nepotpunu dokumentaciju.[1422] Sve je ovo opterećivalo radno vrijeme sudova i njihovog osoblja te produljivalo vrijeme koje je bilo potrebno sudskim vlastima da donesu konačnu odluku. Često je središnja državna vlast, osobito sam MUP, morala intervenirati tražeći od banskih uprava da upozore sve upravne organe na svom teritoriju da izlaze u susret svim traženjima sudova, osobito onih upravnih, te da posvete više pažnje izradi pojedinih rješenja, jer iste sudovi često dovode u pitanje radi njihovih formalnih nedostataka.[1423]

Uz sve navedeno, doista se upravne službenike ponekad optuživalo da se u svom radu ne drže zakonskih rokova te ne izdaju pravovaljana rješenja. Ta je pojava otvarala pitanje zakonitosti rada upravnih organa, ali i dovodila iste na loš glas. Bio je ovo veliki problem uprave cijelo vrijeme postojanja Savske banovine pa se načelnik Upravnog odjeljenja KBUSB u srpnju 1939. obratio svim odjeljenjima i samostalnim odsjecima banske uprave, ali i kotarskim poglavarstvima. Predbacivao im je tromost u rješavanju predmeta koji spadaju u domenu upravnih postupaka i osobito izdavanje prvostupanjskih ili čak drugostupanjskih rješenja koje Upravni sud u Zagrebu, nakon tužbi, često pobija zbog neutemeljenosti u zakonu. Ustvrdio je kako je to velika sramota jer „u Savskoj banovini nema opće upravne vlasti pri kojoj nema činovnika pravnika“. Stoga je zatražio da se svi organi drže Zakona o upravnom postupku i drugih zakona te naglasio kako bi se pri svojim postupcima organi vlasti morali voditi principom „ekonomičnosti upravnog postupka“.[1424] Doista, zagrebački upravni sud je često upozoravao KBUSB na kršenje raznih zakonskih propisa koje bi radili njoj podložni organi. Općenito su sudske vlasti, osobito upravni sudovi u Beogradu i Zagrebu, nalazile mnoge nepravilnosti u radu i rješenjima upravnih organa te su tražili više upravne

---

ne i donošenja rješenja umjesto nadležne niže instance. Ivo KRBEK, „Upravnosudska zaštita protiv šutnje upravne vlasti“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LXIII.., br. 2-3, Zagreb, 1937., 81-92.

[1422] Dopis KBUSB svim kotarskim i gradskim načelstvima od 30. studenog 1932. HDA, SB UO, kutija 197., 291/1933.; Očigledno je do najviše problema dolazilo u komunikaciji upravnih vlasti s upravnim sudovima pa je još u srpnju 1939. MUP upozoravao upravne organe da je radi njihova zavlačenje u dostavljanju rješenja došlo do velikog zastoja u rješavanju upravnih postupaka. U istom dopisu se komentira veliki zastoj kod nekih upravnih sudova koji je nastao jer „se upravne vlasti slabo i veoma sporo odazivaju zamolnicama upravnih sudova i sa velikim zakašnjenjem dostavljaju tražene spise potrebne za raspravu sporova“. Dopis MUP-a Kraljevine Jugoslavije KBUSB od 4. srpnja 1939. godine. HDA, SB UO, kutija 361., 3581/1939.

[1423] Usp. Dopis MUP-a KJ KBUSB od 5. rujna 1931. HDA, OIOS, kutija 4., 2335/1931. te „Rad upravnih vlasti sa upravnim sudovima – uputstvo“, *Policija*, god. XX., br. 11-12, 615-616.; Ministarstvo pravde u svom dopisu iz 1932. upućenom banu Savske banovine upozorilo je „da se još uvek mnogi sudovina teritoriji Banskog stola u Zagrebu pritužuju protiv nesavesnosti opštinskih organa u pogledu udovoljenja sudskim zamolbama“. Stoga je isto ministarstvo „zamolio“ bana da intervenira protiv odgovornih lica koja namjerno zavlače predmete na području kotara Županja te poslije toga dostavi izvještaj o poduzetim mjerama na spomenuto ministarstvo. Dopis Ministarstva pravde banu SB od 30. studenog 1932. HDA, SB UO, kutija 194., 5/1933.

[1424] Dopis načelnika UO-a KBUSB svim kotarevima, odijeljenima i samostalnim odsjecima te banovine od 18. srpnja 1939. godine. HDA, SB UO, kutija 361., 3582/1939.

instance da upoznaju one niže s problemima na koje nailaze, kako se isti ne bi ponavljali.[1425] Ovoga je bila svjesna i KBUSB, ističući nižim organima kako su njihove formalne i materijalne greške u izdavanju prvostupanjskih rješenja tolike, „da upadaju u oči i strankama-laicima“.[1426] Ipak, sve je to ponekad bilo uvjetovano drugim elementima, poput onih gospodarske prirode. Ivanečki kotarski poglavar već je početkom 1933. zaključio kako je u radu njegova ureda došlo do određenog zastoja „s razloga, što interesenti usled sveopće gospodar.[ske] krize i pomanjkanja novč.[anih] sredstava nisu u stanju snašati i podmirivati troškove za diob.[ene] elaborate [važne pri razrješenju pitanja cijepanja zemljišnih zajednica – op. SG] i dr“.[1427]

Najgore je bilo to što su pojedini organi namjerno zanemarivali dostavljanje akata sudovima do te mjere da su krivotvorili njihove dostavnice. To su mahom činile općine, a ne više vlasti. Ipak, na namjerno zavlačenje nije bila imuna ni sama zagrebačka Banska uprava. Predsjedništvo Upravnog suda u Zagrebu koncem 1932. požalilo se banu Perovićuu kako je u nekoliko predmeta tražilo od Banske uprave spise o određenim predmetima, jer su zainteresirani podnijeli žalbu. Ipak, iz banske su uprave spisi nisu stigli, uz izgovore da se radi o aktima povjerljive prirode, koji se ne smiju dostavljati, zatim da su odluke donesene po diskrecijskom pravu prvostupanjskih vlasti pa su sve žalbe bespredmetne, uz navođenje kako Upravni sud nije nadležan za njihovo rješenje.[1428] Ovakve su pojave dodatno antagonizirale građane te izazivale njihovo nepovjerenje u državnu vlast, pa je isticano kako „ovakovim kažnjivim postupkom ne trpi samo interes stranaka, već se krnji i ugled državne vlasti i njenih organa“.[1429] Doista, i građani i središnja državna vlast uočavali su u radu upravnih i samoupravnih organa neznanje, nesposobnost, prikrivanje vlastitih grijeha, pa čak i određeni

[1425] Npr. Dopis MUP-a KJ KBUSB od 25. listopada 1933. HDA, OIOS, kutija 23., 959/1933.; Dopis KBUSB svim kotarskim i gradskim načelstvima, okružnim inspektoratima, odjeljenjima KBUSB, predstojnicima gradskih i pograničnih policija od 10. travnja 1930. HDA, OIOG, kutija 1., 322/1930.; Dopis KBUSB svim odsjecima i odjeljcima Upravnog odjeljenja KBUSB, svim gradskim i kotarskim poglavarstvima od 14. srpnja 1930. HDA, OIOG, kutija 1., 525/1930.; Dopis KBUSB svim kotarskim i gradskim poglavarstvima od 30. studenog 1932. HDA, SB UO, kutija 197., 291/1933.; Po jednom dopisu MUP-a iz travnja 1933. vidi se da su sudske vlasti ocijenile glavnim preprekama svom pravilnom funkcioniranju više pojava koje su uočili kod upravnih vlasti. Najvažnija stavka ove žalbe bila je upućena na nepoznavanje ni formalne ni materijalne strane zakona od strane upravnih vlasti. Zbog toga izdana rješenja nisu bila u skladu s postojećim državnim zakonima te su se često na sudovima poništavala, što je znatno opterećivalo radno vrijeme sudova. Dopis MUP-a KJ KBUSB od 7. travnja 1933. HDA, OIOS, kutija 9., 840/1933.

[1426] Dopis KBUSB Upravi policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarstvima i predstojnicima gradske policije od 19. lipnja 1939. HDA, PS, 5730.

[1427] „Izvještaj o stanju jav. uprave i poslovni iskaz za god. 1932.“ Kotara Ivanec od 26. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 372/1933.

[1428] Dopis Predsjedništva Upravnog suda u Zagrebu banu SB Ivi Perovićuu od 21. prosinca 1932. HDA, SB UO, kutija 197., 291/1933.

[1429] Dopis KBUSB svim kotarskim i gradskim načelstvima od 13. lipnja 1934. HDA, PSDS, br. dosjea 2043 (Milanić Armin).

politički otpor. Ipak, baš je ovaj zadnji element teško uočiti kroz fragmentarno sačuvane spise upravnih i samoupravnih organa. Unatoč tome, valja naglasiti da je bilo i onih službenika, koji su u svrhu poboljšanja uprave bili spremni predložiti i provoditi promjene. Jedan od kreativnijih bio je kotarski poglavar valpovački Jovan Korda, koji je koncem 1932. predložio izdavanje posebne legitimacije s osobnim opisima za sve muškarce između 15. i 65. godine života. Intencija ove legitimacije je bila bolja kontrola ljudi u vremenima kada su se u zemlju ubacivali svakakvi „protudržavni elementi".[1430]

Unatoč ulaganju mnogo truda da se sve negativnosti uočene u radu uprave iskorijene, središnja državna vlast je sve do 1939. jasno iskazivala svoje nezadovoljstvo birokratiziranim načinom rada nižih organa, neradom, kao i šabloniziranim postupanjem pri podnošenju izvještaja.[1431] Unatoč naporima viših upravnih vlasti, situacija se na tom polju nije značajnije popravila do kraja 1930-ih. Stoga su više vlasti sve češće koristile termin „pasivna rezistencija" da opišu podređene organe koji su odbijali provoditi njihove naredbe. Na „pasivnu rezistenciju" se ministru predsjedniku Dragiši Cvetkoviću 1939. neizravno žalio zagrebački odvjetnik Kosta Premužić navodeći kako ima „u ruci pravomoćne i izvršne presude Državnog savjeta, Upravnog suda, [...] Ministarstva građevina, i Banske uprave savske banovine, koje nitko ne može radi gore navedenih osoba i razloga da izvrši".[1432] Kakva je situacija po ovome pitanju postojala nakon stvaranja Banovine Hrvatske i je li došlo do određenih poboljšanja u samoj radnoj praksi, ostaje pitanje za neko drugo istraživanje.

Iako se broj službenika povećavao do raspada Kraljevine Jugoslavije, na žalost nije došlo kvalitativnog pomaka. Taj porast nije utjecao na učinkovitost administracije, već je ona ostala prilično troma, „što zbog loše organizacije i podele posla, političkog uticaja i pritisaka, nedovoljne discipline i slabog obrazovanja državnih službenika, orijentalne tradicije i nasleđa ali i odsustva sistemstske kontrole. Iako je država nominalno težila izgradnji modernog birokratskog aparata, čitav međuratni period je zapravo obeležen shvatanjem vlasti da

[1430] Dopis Kotarskog poglavarstva valpovačkog KBUSB od 17. studenog 1932. HDA, OIOS, kutija 7., 1773/1932.; Prije toga, početkom 1932., Korda je javno objavio svoj nacrt zakona o rasterećenju prezaduženih zemljoradničkih imanja, samo mjesec dana prije državnog rješenja tog pitanja. Nakon donošenje Uredbe o općinskim službenicima u Savskoj banovini napisao je knjigu o istoj uredbi i objasnio je svojim komentarima. Usp. Jovan KORDA, „Razdužimo seljaka: jedan konkretan predlog", *NN*, 25. ožujka 1932. te Jovan KORDA, *Komentar Uredbe o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, Osijek, 1934.

[1431] Npr. Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima, predstojništvima gradskih i pograničnih policija od 3. veljače 1932. HDA, SB ODZ, kutija 58., 2924/1932.; Dopis KBUSB Upravniku policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih policija te komesarima željezničke i pogranične policije od 1. rujna 1934., HDA, PS, 5077., Dopis KBUSB Upravniku policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih policija te komesarima željezničke i pogranične policije od 17. ožujka 1937. HDA, PS, 5077.

[1432] Pismo Koste Premužića ministru predsjedniku Dragiši Cvetkoviću od 15. kolovoza 1939. Arhiv Jugoslavije, Ministarski savet Kraljevine Jugoslavije; dalje u tekstu: AJ 138-7-42.

administracija treba da služi režimu, a ne državi. Otuda su činovnici tretirani kao servis i vlasništvo režima, kao ljudi od kojih se očekuje slepa poslušnost. S druge strane, brojni državni službenici rad nisu shvatali rad kao dužnost već kao «namet - teret»“.[1433]

V. 4. Disciplinska odgovornost službenika

U prethodnim poglavljima vidjeli smo kako je broj državnih i samoupravnih službenika bio velik te kako je vlast nastojala podrediti iste svojim idejama. Upravo zbog ranije nabrojanih elemenata postavlja se pitanje na koji način državna vlast održavala disciplinu unutar njihova korpusa.

Svaki je aktivni državni i samoupravni službenik svoju djelatnost obavljao pod imovinskom, krivičnom te disciplinskom odgovornošću, kako spram države, tako i za određeni posao zainteresiranog pojedinca. Imovinska odgovornost je značila da on materijalno jamči za svoje postupke, dok je kaznena podrazumijevala odgovornost za djela (u službi i van nje) za koja je mogao biti osuđen po postojećem kaznenom zakonodavstvu. Disciplinska odgovornost je proizlazila iz samog službenog odnosa u kojem se pojedinac nalazio te je nastajala povredom njegove službene dužnosti. Dok je kaznena vlast imala pred očima krivično-pravne ciljeve, disciplinska vlast je prvenstveno služila čuvanju reda unutar korpusa državnih službenika.[1434] Stoga je službenik za jedno svoje (ne)djelo mogao u isto vrijeme odgovarati pred tri sudišta: građanskim sudom za naknadu imovinske štete prouzročene pojedincu svojim nepravilnim ili nezakonitim djelovanjem, zatim kaznenim sudom, ako je djelo okarakterizirano kao takvo, te na kraju u sklopu svoje službe pred nadležnom disciplinskom vlašću, ako isti čin predstavlja povredu službeničke dužnosti ili „ugleda svoga reda“.[1435]

[1433] DOBRIVOJEVIĆ, „Pod budnim okom države“, 481.

[1434] KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 182-184.

[1435] Suđenje činovnika po građanskim i krivičnim stvarima u prvom redu je značilo da je on kao službena osoba izvršio povredu određenih prava pojedinaca. S druge strane disciplinsko suđenje je podrazumijevalo njegovu odgovornost prema određenoj javnopravnoj korporaciji, tj. državi, kao nosiocu subjektivnog disciplinskog prava. Stoga disciplinski postupak čak nije morao biti zasnovan na povredi određenog zakona. Samo ponekad ovi su se građanski, kazneni i disciplinski postupci mogli ujediniti i to isključivo u kaznenom postupku. U praksi, kako se radilo o različitim povredama, u kojima svaki puta nije povrijeđeno isto pravo, činovnicima se većinom sudilo u jednom, a rjeđe dva ili sva tri navedena postupka. Krivično suđenje nije isključivalo disciplinsko, ali je u praksi u dobroj mjeri bilo prihvaćeno načelo prvenstva krivičnog nad disciplinskim postupkom te je čak u ZUU bilo propisano kako se disciplinski postupak protiv činovnika treba odložiti do razrješenja krivičnog postupka. S druge strane, otpust iz službe je trebao biti automatski čim bi se utvrdila kaznena odgovornost službenika (tj. nakon toga nije trebalo uopće pokretati disciplinski postupak). Disciplinska istraga i suđenje su se obustavljali ako je poslije počinjena određenog propusta došlo do prestanka radnog odnosa, tj. otkaza ili otpusta – jer je prestao pravni temelj službe na kojem se postupak zasniva. Za više o disciplinskom postupku usp. § 183. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 72.; § 151. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 59-60.; KRBEK,

Jamstvo pravilnog ponašanja u službi svakog državnog službenika zakonski je bilo regulirano na razne načine nakon 6. siječnja 1929. godine. Prvenstveno ono je bilo osigurano *Kaznenim zakonom* već početkom 1929. godine. On je u svojoj završnoj, XXVIII. glavi, u § 384-404. propisivao što su sve protupropisne radnje državnih službenika te je određivao prilično stroge kazne za nedopušteni rad. Kazneni zakon je predviđao načelno vrlo stroge kazne za službenike koji su kršili pozitivne zakone tako što su namjerno koristili ili štetili određenim licima, za one koji su oštetili stranke ili proračun prilikom manipulacija novcem, za one koji su svoj položaj zloupotrebljavali, npr. u svrhu lišenja slobode pojedinaca ili za pretres njegova stana, za one koji su namjerno unosili neistinite podatke u službene spise, za one koji su odavali službene tajne bez dozvole pretpostavljenih, itd.[1436] Ubrzo je donesen i *Zakon o suzbijanju zloupotreba u službenoj dužnosti* (dalje: ZSZSD), kao prvi posebni zakon ove vrste na području Kraljevine SHS/Jugoslavije. Njegovim § 1. zapravo je osnaženo djelovanje Kaznenog zakona Kraljevine Jugoslavije (§ 133, 319, 371, 379, 384-390 , 395, 397 i 401).[1437] Time se trebala onemogućiti zloupotreba položaja i ovlasti, utvrđivao se postupak kažnjavanja odavanja službene tajne, utaje, primanja mita i općenite korupcije te su se propisivale kazne za sve navedene slučajeve. Ipak, tek je ZSZSD propisivao kako će se voditi krivični postupak protiv prekršitelja, vršiti izvršiti uvid u sumnjivo podrijetlo imovine i prihoda državnih službenika te je, na kraju, utvrđivao automatski otpust iz državne službe za one koji se proglase krivima po kršenju zakona.[1438]

S druge strane, osim kaznenog, postojao je i sustav disciplinskih vlasti, koje su se trebale baviti održavanjem reda u službi, kažnjavanjem nepravilnosti u radu službenika.[1439] Pritom su krivice zaposlenika mogle su biti lakše (*istupi*) i teže (*prijestupi*). Prve su se označavale kao „neurednosti u vršenju službe“, te su se smatrale disciplinskim istupima koji ne povlače veću odgovornost. Njih je obično izricao službeniku nadređeni (npr. općinskom službeniku općinski načelnik, kotarskom referentu kotarski poglavar, itd.). Rok zastare za neurednost bio je godinu dana od učinjenog istupa. Za utvrđenu neurednost se činovniku mogla odrediti pismena opomena, ukor ili novčana kazna. Kaznu za neurednost je nakon

Upravno pravo, vol. II., 185-186, 206-208. te Milan JOVIĆ, „Disciplinska odgovornost javnih službenika I.“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 2, 52-59.

[1436] Već je prvi članak ove glave Kaznenog zakona propisivao stroge zatvorske kazne za sve službenike koji zatraže poklon ili kakvu korist od stranke za izvršenje određene radnje. Isti članak je propisivao i kaznu zatvora za one koji dar ili korist ne zatraže, ali ga voljno prime. Vidi: § 384-404. Kaznenog zakona. *Kazneno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. I., Zagreb, 1929., 115-119.

[1437] § 1. ZSZSD. *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom*, sv. 134., Beograd 1930., 5.

[1438] Vidi: § 1-16. Zakona o suzbijanju zloupotreba u službenoj dužnosti. *Kazneno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. II., Zagreb, 1930., 51-62.

[1439] JOVANOVIĆ, *Ustavno pravo Kraljevine SHS*, 376.

provedenih izvida samostalno izricao službeniku nadređeni, u formi pisane administrativne odluke i to nakon saslušanja dotičnoga. Ipak, kaznu je mogao propisati ne samo činovniku neposredno nadređeni, već i od njega svaki viši službenik, npr. ban, pa i ministar unutrašnjih poslova. Nakon izricanja kazne za neurednost, ona se upisivala u službenički list te je tako obilježavala karijeru pojedinca. Ipak, postojala je mogućnost žalbe na višu instancu od one koja je kaznu odredila, koja se morala iskoristiti u roku pet dana od njena izricanja.[1440]

Teže povrede službene dužnosti označavane su kao disciplinski prestupi. Obujam krivice pojedinog činovnika je pismeno ocjenjivao njegov nadređeni i to po svojoj procjeni o nastaloj šteti, opasnosti o narušavanju ugleda organa i struke, mogućnosti ponavljanja djela, itd.[1441] Zakonski određene teže povrede dužnosti bile su mnogobrojne i prilično nedefinirane, što je opet davalo mogućnost središnjim državnim vlastima da pojedini slučaj tretiraju kao disciplinski prijestup.[1442] Svaki slučaj disciplinskog prijestupa morao je završiti pred zasebnim vlastima – disciplinskim sudovima.[1443] Mnoge su struke u Kraljevini Jugoslaviji (sudska, diplomatska, upravna, financijska, željeznička i brodarska, učiteljska) imale posebne disciplinske sudove.[1444] U konačnici disciplinski je sud mogao odrediti jednu ili više navedenih kazni: *umanjenje prinadležnosti* (koje se moglo izreći na rok od jednog mjeseca do godine dana i nije moglo obuhvatiti više od 20% svih primanja činovnika), *zaustavljanje napredovanja* (također na određeni rok, od jedne do tri godine), *premještaj* (sa potpunim

[1440] Milan JOVIĆ, „Disciplinska odgovornost javnih službenika II.“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 3, 103.; § 184-187. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 72-73.
[1441] JOVIĆ, „Disciplinska odgovornost... I.“, 52-59.
[1442] „Kao teže povrede dužnosti službe ili ugleda struke“ bile su pristrano, nesavjesno ili nemarno vršenje službe; ucjenjivanje ili iznuđivanje kakve nagrade, bilo za sebe ili za drugog, neposredno od stranaka ili posredno, za poslove koji se rade po službenoj dužnosti; zatim primanje mita; nemarno ili neuredno dolaženje na dužnost i posle kažnjavanja za neurednost; namjerno netočno izvještavanje o službenim stvarima; nedopuštena kritika i omalovažavanje naređenja i postupka vlasti, starješina i pretpostavljenih; izdavanje službene tajne; rasipno trošenje službenog materijala; rđavo vršenje starješinske vlasti prema podređenima; nedostojan odnos podređenih prema starješini; neslaganja sa drugim zaposlenicima istoga ureda; „lakomisleno zaduživanje“; primanje poslova koji bi bili „protivni dostojanstvu i časti službenog zvanja“; svaki rad koji izaziva „plemenske i verske mržnje, svaki rad i svaka agitacija protiv ideje državnog i narodnog jedinstva, nedopuštena kritika postupka vlade i njenih akata kao i postojećeg poretka, svako propuštanje gonjenja svih pobrojanih postupaka“. § 188. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 73-74.
[1443] Disciplinski sudovi su po formi svoga rada bili bliži krivičnim sudovima (npr. po načelu utvrđivanja materijalne istine). Za sve državne službenike opće upravnih vlasti niže od IV. grupe 1. stupnja bili su nadležni disciplinski sudovi prvog stupnja pri banskim upravama. Na njihove odluke se moglo žaliti drugostupanjskim disciplinskim sudovima koji su ustrojeni pri resornim ministarstvima za pojedina zanimanja službenika. Ovi sudovi pri ministarstvima ujedno su bili prvostupanjska disciplinska sudska tijela za višerangirane činovnike (I.-III. grupe) te sve one zaposlene direktno pri tim ministarstvima. U slučaju donošenja prvostupanjske odluke disciplinskih sudova pri ministarstvima, pojedinac se mogao žaliti Državnom savjetu kao drugostupanjskom tijelu u takvim slučajevima. Na odluke Državnog savjeta, kao najvišeg upravnog sudišta u državi, nije bilo mogućnosti žalbe. JOVIĆ, „Disciplinska odgovornost... II.“, 103.
[1444] Vidi komentar uz § 5. Zakona o državnom savetu i upravnim sudovima, *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom*, sv. 149., Beograd 1930., 11.

oduzimanjem ili umanjenjem prava na naknadu putnih i selidbenih troškova, tj. premještaj po kazni), *umirovljenje* (bez ili sa smanjenjem iznosa mirovine) te na kraju *otpust iz službe*.[1445]

U Savskoj banovini za disciplinske predmete državnih i banovinskih upravnih službenika bio je nadležan *Disciplinski sud kod bana Savske banovine u Zagrebu*. On je odlučivao o opravdanosti disciplinskih postupaka protiv državnih upravnih službenika te je čak mogao preispitivati odluke samog bana, ako bi se on direktno miješao i kažnjavao u prvom stupnju pojedinog činovnika.[1446] Taj peteročlani sud je u drugom stupnju rješavao i pitanja disciplinskih prijestupa gradskih i općinskih službenika. On je osnovan odlukom MUP-a već 28. prosinca 1929. i na sebe je preuzeo sve ovlasti i dužnosti bivših disciplinskih sudova koji su postojali pri oblastima (županijama). U smislu §189. ZUU-a on je bio nadležan suditi državnim službenicima stalno zaposlenima kod općeupravnih vlasti prvog i drugog stupnja (tj. zaposlenima u kotarskim, gradskim i općinskim upravama).[1447] Optuženi je imao pravo na jednog branitelja, uzetog iz redova državnih službenika koji su radili u sjedištu disciplinskog suda ili iz reda javnih odvjetnika.[1448] Inače, za vrijeme trajanja bilo kakve istrage protiv njega državni i samoupravni službenik je mogao biti i privremeno suspendiran te udaljen od posla.[1449]

Zbog mnoštva raznih disciplinskih predmeta protiv državnih i samoupravnih službenika, od kojih su u nekima istražne radnje trajale godinama, 9. travnja 1930. ban Josip Šilović je kratko izvijestio o svojoj naredbi kojom je stvoren pri Upravnom odjeljenju

[1445] Prve kazne bile su kazne u pravom smislu te riječi, dok su umirovljenja i otpusti imali za službu purificirajući efekt. Usp. § 130. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 51-52.; § 189-193. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 75-76.; Jovan DOTLIĆ, „O disciplinskim kaznama“, *Policija*, god. XX., br. 5-6, Beograd, 1933., 238. te JOVIĆ, „Disciplinska odgovornost... I.“, 57.

[1446] Npr. Rješenje Disciplinskog suda kod bana Savske banovine od 19. travnja 1935. u slučaju bivšeg čakovečkog kotarskog poglavara Armina Milanića. HDA, SB UO, kutija 258., 1325/1935. Njega je radi navodne nesposobnosti par tjedana ranije smijenio sam ban Savske banovine, ali je vraćen na dužnost.

[1447] U navedenoj odluci MUP-a imenovani su i prvi suci Disciplinskog suda kod bana Savske banovine te se istaklo kako će ban odrediti disciplinske tužitelje i njihove zamjenike. Predsjednik suda je tako jedno vrijeme bio šef Općeg odjeljenja te banske uprave Petar Zrelec. Sudci prve kategorije pri banovinskom disciplinskom sudu su bili banski savjetnici Franjo Urbani i Milan Tojaga, banski inspektori Ivo Mošinski i Mladen Uzorinac, policijski savjetnik Dušan Ribar te banski sekretar Mihovil Vuković. Sudci druge kategorije bili su računarski inspektori Dušan Mladenović, Josip Štrbenc i Ivan Kajzer, a oni treće kategorije upravno-kancelarijski činovnici Luka Mirković, Franjo Popović i Ivan Šnur. Dopis MUP-a KJ KBUSB od 28. prosinca 1929. HDA, SB OO, kutija 101., 30/Disciplinski sud (D.S.)

[1448] § 204. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 78.

[1449] Suspenzija službenika se pokretala poslije početka istrage, a najčešće zajedno s početkom kaznenog ili disciplinskog postupka protiv pojedinca. Odluku o udaljavanju od redovne dužnosti mogao je donijeti nadređeni optuženoga ili disciplinski sud za vrijeme trajanja postupka. Ipak, do zaključenja suđenja, suspenzija, koji je pratilo i smanjenje prinadležnosti, imala je samo provizorni značaj, koji je služio da se zaštiti služba. U slučaju da je državni ili samoupravni službenik na kraju procesa bio oslobođen od krivnje, imao je pravo tražiti povratak svih primanja koja su mu bila uskraćena prilikom privremenog udaljavanja od službe. Ako bi bio proglašen krivim, ta su se primanja vraćala državnoj kasi ili samoupravnoj vlasti pri kojoj je radio. Usp. KRBEK, *Upravno pravo*, vol. II., 206-207. te Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 24. ožujka 1933. HDA, OIOS, kutija 8., 631/1933.

Odjeljak za disciplinske poslove koji se bavio disciplinskim problemima državnih i samoupravnih činovnika.[1450] Ovaj je organ bio nadležan za provođenje istražnih radnji protiv pojedinih državnih i samoupravnih činovnika prije slanja predmeta na sudove te su njegovi članovi kao tužitelji trebali zastupati bansku vlast pred Disciplinskim sudom kod bana Savske banovine.[1451] U svrhu boljeg nadzora nad podređenim službenicima ovaj odjeljak je vodio i evidenciju pokrenutih disciplinskih postupaka te kazni izrečenih za istupe.[1452] Ipak, u kolovozu 1931., na temelju ČZ-a, donesena je *Uredba o disciplinskim tužiteljima*, koja je propisivala da se za svaku granu upravne službe postavi posebni disciplinski tužitelj. Tužitelj je morao biti po rangu viši od okrivljenog državnog službenika (u Savskoj banovini tužitelji pri disciplinskom sudu za upravne činovnike bili su tako uvijek višerangirani upravni činovnici, zaposleni direktno pri banskoj upravi, a određeni od samog bana).

U pogledu disciplinske odgovornosti položaj državnog i samoupravnog službenika bio je gotovo identičan. Za samoupravne službenike su vrijedila ista pravila za istupe i prijestupe te su mogle biti izrečene i gotovo istovjetne kazne. Jedina je razlika bila u pogledu vlasti koja odlučuje o kazni službenika.[1453] Tako su gradovi 1934. dobili pravo da sami formiraju posebne komisije koje su mogle u prvom stupnju disciplinski kažnjavati podređene gradske službenike, dok su nad općinskim službenicima (ali i načelnicima te ostalim članovima općinske uprave) tu vlast imali nadležni kotarski poglavari.[1454]

[1450] Upravu odjeljka bila je povjerena banskom savjetniku Bogdanu Cvijanoviću. „Naredba bana Savske banovine od 9. travnja 1930. o osnutku odjeljka za disciplinske poslove“, HDA, OIOG, kutija 1., 313/1930.
[1451] Usp. Dopis KBUSB MUP-u KJ od 16. svibnja 1930. HDA, SB UO, kutija 34., 11897/1930.; Disciplinska presuda KBUSB-a protiv kotarskog poglavara gračačkog Stjepana Fundaka od 10. siječanj 1931. HDA, OIVŽ, kutija 4., 76/1931. te Dopis KBUSB MUP-u KJ od 16. svibnja 1930. HDA, SB UO, kutija 34., 11897/1930.
[1452] Vođenje istovjetne točne evidencije, one o ranijem disciplinskom kažnjavanju podređenih im općinskih službenika, u isto je doba naređeno i svim kotarskim poglavarima. Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima od 6. srpnja 1930. HDA, SB OO, kutija 99., 507/1930.
[1453] Disciplinski sudovi za državne službenike postojali su u Banskoj Hrvatskoj od 19. st. (*Zakon od 5. veljače 1886. o karnostnoj odgovornosti urednikah i službenikah namještenih kod županijskih i kotarskih oblastih*) da bi 1921. donesena tzv. *Privremena uredba* o „karnosnom“, tj. disciplinskom postupku protiv službenika u općinama (načelnika, činovnika im drugih službenika općina), čime su oni u poslovnoj odgovornosti izjednačeni sa službenicima zaposlenima u državnim uredima. Usp. Zakon od 5. veljače 1886. o karnostnoj odgovornosti urednikah i službenikah namještenih kod županijskih i kotarskih oblastih“, *Zakon od ustroju županijah i uredjenju uprave u županijah i kotarih*, Zagreb, 1886., 57-63. te Rješenje Karnosnog povjerenstva kod banske uprave Savske banovine u slučaju protiv Janka Petraka, bilježnika općine Duga Resa od 4. lipnja 1930. HDA, SB UO, kutija 27., 7443/1930.; Inače Petrak je ukoren i novčano kažnjen jer se oglušio o naredbu premijera iz 1929. po kojoj se „sve slike iz neposredne političke prošlosti imaju odstraniti iz uredovnica“, a on je u zgradi općine zadržao jednu sliku Stjepana Radića.
[1454] Do 1934. disciplinski banovinski sud bio je prvostupanjska disciplinska instanca za gradske činovnike. Isto se promijenilo donošenjem *Zakona o gradskim općinama* 1934., po kojemu su o disciplinskim prijestupima gradskih službenika u prvom stupnju trebali su odlučivati posebni disciplinski sudovi pri gradskim upravama, a kao drugostupanjska tijela bili su predviđeni disciplinski sudovi pri banskim upravama. Dušan RADOJEVIĆ, „Disciplinska odgovornost gradskih službenika“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 4, 153.; Nad općinskim službenicima prvostupanjsku disciplinsku vlast predstavljali su kotarski poglavari. § 126. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 105.

O radu disciplinskih sudova imamo izrazito malo podataka. Ako je suditi po fragmentarno sačuvanim iskazima i presudama drugostupanjskog disciplinskog suda na kraju fonda Općeg odjeljenja KBUSB, većinu neregularnosti činili su istupi (kažnjavale su se stvari poput nerješavanja računa na licu mjesta ili manje neurednosti u vršenju službe, npr. kašnjenja). Ostatak sačuvanih dokumenata čine npr. prijave radi nemorala ili „pretjerane društvenosti“ (alkoholizam, javni ispadi),[1455] pa do onih za pretjerano druženje s režimu oporbenim osobama.[1456] Država je budno pazila na sve svoje službenike, kako za vrijeme radnog vremena, tako i izvan njega. Pojedinac je čak i nakon završetka aktivne službe, tj. u mirovini, mogao je biti predmet zanimanja viših vlasti i posljedično tome disciplinskog postupka.

Kazne su varirale, ali najviše je bilo novčanih. One su se mahom uplaćivale direktno u službenički mirovinski fond. Druge presude govore o umanjenju plaće za određeni postotak kroz neko vremensko razdoblje.[1457] Puno rjeđe su bile suspenzije ili otpusti iz službe. Sveukupno je na Disciplinskom sudu pri banskoj upravi od studenog 1929. do rujna 1930. vođeno 258 postupaka samo protiv djelatnika raznih seoskih općina. Pritom je otpušteno samo osam općinskih službenika,[1458] očigledno nakon počinjenja težih zločina.[1459] Prolazeći kroz mnogobrojne dokumente nižih instanci upućene Savskoj banovini vidi se kako su se često disciplinski postupci znali otezati dugi niz godina.

Spori nadzor i podnošenje tužbe, zavlačenje predmeta po disciplinskim organima prvog ili drugog stupnja, poneke intervencije na političkoj ili osobnoj razini, razne žalbe strana u procesu, kao i odbacivanje slučaja radi loše provedene istrage nisu bili rijetkost.[1460]

[1455] Tako je KBUSB bila odlučna 1936. da se perušićki kotarski poglavar Štefanić javno „opomene radi predugog zadržavanja u društvu u noćno doba i upozori da svoj privatni život udesi tako, da ne daje povoda za prijave protiv njega u tom pravcu“. Dopis KBUSB MUP-u KJ od 4. travnja 1936. HDA, PSDS, br. dosjea 2964 (Štefanić Antun).

[1456] Npr. već na početku diktature postao je sumnjiv Makso Mišulin, tada kotarski poglavar u Slavonskoj Požegi. MUP je ustvrdio na temelju izvještaja njegovih bivših nadređenih, ali i novih prijava „nacionalnih ljudi“, da je kao činovnik točan i ispravan, ali „premalo aktivan u sprovadjanju ideja sadržane u manifestu Nj. Veličanstva kralja od 6. januara [...] jer obavlja samo tekuće službene poslove i to mehanički“. Dopis MUP-a KJ KBUSB od 21. ožujka 1930. HDA, PSDS, br. dosjea 12030 (Mišulin Makso).

[1457] Kao primjer imamo kazne općinskih činovnika kotara Slunj u razdoblju od 1935. do 1936., koje su sve novčane (50-500 dinara) i odnosile su se na neurednost u službi. „Iskaz rednih kazna za općinske službenike kod Sreskog načelstva u Slunju“ od 5. prosinca 1936. HDA, SB OO, kutija 101., bez oznake broja dokumenta.

[1458] „Zapisnik od 6. oktobra 1930.“ o održanoj načelničkoj konferenciji. HDA, SB KB, kutija 2., 539/1930.

[1459] U listopadu 1930. disciplinskom je presudom otpušten općinski bilježnik iz Orubice Petar Nanić. Dogodilo se to nakon što je redovni kazneni sud u Požegi donio sredinom iste 1930. presudu kojom je Nanić osuđen na godinu dana zatvora radi pucanja i nehotičnog smrtnog ranjavanja Dragomira Radulovića iz Jasenovca. Odluka Karnostnog povjerenstva KBUSB od 31. listopada 1930. HDA, OIOS, kutija 14., 4073/1930.

[1460] Npr. disciplinski postupak protiv Mate Šanteka iz Jukinca kraj Gline započet je njegovom suspenzijom 1927. godine. Tek nakon Šantekove molbe banu Peroviću u rujnu 1931. da se njegov slučaj konačno nekako riješi jer je probio sve rokove, banska uprava ustupa njegov predmet Disciplinskoj komisiji pri toj banovini. Ova komisija je zapisala da je Šantek maknut radi „neke neurednosti i pristranosti povodom političkih borba u ono doba“, ali

Usput se događalo da je sve vrijeme dok se protiv nekog službenika vodio postupak, on mogao nesmetano ostati na svom radnom mjestu, osim ako se ne bi povremeno produžavala njegova suspenzija. Ovoga su bile svjesne više državne vlasti, pa se zahtijevalo brže i efikasnije provođenje istraga i samih disciplinsko-sudskih postupaka.[1461] Ostaje nejasno jesu li određene razine vlasti svjesno ili nesvjesno, iz nesposobnosti, neznanja, političkih faktora ili nekih drugih razloga „zavlačile" pojedine disciplinske postupke, makar iz nekih drugih segmenata vidimo kako su one držale disciplinske sudove previše popustljivima.[1462] S druge strane, iz pojedinih slučajeva se vidi kako su same više vlasti izigravale propise koje su same donijele te su tako npr. vraćale na posao službenike koje su prije toga znale otpustiti nakon pravovaljanih disciplinskih presuda.[1463] Na taj način stvarao se vrlo neefikasan sustav, koji nije mogao (i htio) pravilno disciplinski kontrolirati službenike.

Unatoč svemu, vlast je često na iste primjenjivala elemente neformalne prisile (npr. putem češćih premještaja) ili je nastojala i formalno utvrditi disciplinu, ali i autoritet vrhovne državne vlasti. Tako su ponekad ministri unutrašnjih poslova (i premijeri) znali i bez disciplinskog postupka izravno oštro kazniti nekog nižeg upravnog službenika. Npr. u prvim godinama diktature, za vrijeme premijera i ministra unutrašnjih poslova Petra Živkovića, nalazimo mnoštvo okružnica u kojima je državna vlast s vremena na vrijeme znala upozoravati sve banovine, i preko njih druge upravne organe, na loše obavljanje službe, obično u resoru MUP-a. Te okružnice, potpisane od samoga premijera zapravo su isticale

---

je zaključila da se njegov predmet ne može razmatrati jer je u međuvremenu isti otpuštanjem iz službe postao privatna osoba, a komisija je zadužena da rješava samo disciplinske postupke protiv aktivno zaposlenih osoba u općinskoj službi. Usp. Koncept o prosljeđivanju predmeta Mate Šanteka Disciplinskoj komisiji pri KBUSB od 30. rujna 1931. HDA, SB UO, kutija 152., 25426/1931. te Zapisnik sjednice Disciplinske komisije u predmetu protiv Mate Šanteka od 23. studenog 1931. HDA, SB OO, kutija 100., 481/1931.

[1461] JOVANOVIĆ, „Vardarska banovina: Društveno-politička skica", 62.; Npr. Dopis MUP-a KJ KBUSB od 1. svibnja 1930. HDA, OIOS, kutija 12., 2133/1930. te Pismo odvjetnika Dragutina Moderčina podbanu Mihaldžiću od 20. svibnja 1939. HDA, SB OO, kutija 15c, 1576/1939.; Za više, vrlo lijepih primjera miješanja politike, ali i nemoćnog birokratizma u disciplinske postupke protiv općinskih službenika vidi: LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu", 1014-1022.

[1462] Ban Kostrenčić je 1935. upozorio kotarske poglavare, koji su u prvom stupnju sudili općinskim službenicima, da nakon težeg prijestupa znaju jednostavno umiroviti pojedinca, makar bi trebali tražiti da mu se usput i mirovinska primanja moraju smanjiti. Ban je zaključio kako „za nevaljala opštinskog službenika penzionisanje bez umanjenja penzije nije nikakva kazna već prosto nagrada". Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima od 12. siječnja 1935. godine. HDA, SB UO, kutija 252., 311/1935.

[1463] Tako je presudom oblasnog karnostnog povjerenstva Osječke oblasti radi više dokazanih malverzacija i pronevjera kroz duži niz godina u ožujku 1928. otpušten općinski pisar iz Valpova Ivan Berak. Ipak, nakon prijave upućene 1933. od strane jednog njegovog kolege iz iste općine KBUSB je uočila kako Berak ponovno radi u valpovačkoj općini. Nakon otpusta promijenio je nekoliko radnih mjesta, da bi u veljači 1931. bio dekretom same KBUSB vraćen na posao te postavljen za pomoćnika općinskog bilježnika u Valpovu. Kako se na odluku o njegovu postavljanju valpovački općinski odbor nije žalio, a u međuvremenu nije bio prijavljivan, nakon duže prepiske više su vlasti zaključile kako se Berak „popravio i poboljšao", pa se držalo da će i nadalje „svoju službu na zadovoljstvo naroda i u interesu države i opštine pošteno i savjesno vršiti". Usp. Presuda karnostnog povjerenstva pri velikom županu osječke oblasti u slučaju općinskog pisara iz Valpova Ivana Beraka od 7. ožujka 1928. HDA, SB UO, kutija 253., 529/1935. te Dopis KBUSB valpovačkom kotarskom poglavaru od 3. ožujka 1935. HDA, SB UO, kutija 253., 529/1935.

primjere disciplinskih propusta pojedinog, često dobro pozicioniranog službenika. Ipak, one reflektiraju vojnički karakter Živkovićeve vladavine, u kojoj je odnos ne samo prema službenicima, već i ministrima, bio poput onoga u vojsci.[1464] Između ostalog, i jer se sam premijer, mimo institucija Disciplinskog suda, direktno miješao u kažnjavanje podređenih službenika. Sve je to teklo uz javno uzimanje pojedinca kao primjera za pojedini protupravni postupak, uz strogi naglasak kako se takav postupak neće tolerirati.[1465] Ove su kazne zanimljive jer dodatno svjedoče o autokratskom i centraliziranom sustavu vlasti u državi. Tim više što je istim zakonom izričito bilo utvrđeno da na kaznu za neurednost koju propiše ministar unutrašnjih poslova ne postoji mogućnost žalbe, čime se stvarao despotski sustav.[1466] Osim toga, bilo je ovo jasno odstupanje od mišljenja poznatih pravnih stručnjaka u Kraljevini Jugoslaviji, koji su tvrdili kako resorni ministar može izreći samo manje kazne podređenom službeniku.[1467] Ipak, nakon Živkovićeva odlaska ne nalazimo ministara koji su iskorištavali svoje diskrecijsko pravo te svojevoljno optuživali, pa čak i otpuštali službenike radi disciplinskih prijestupa. Prepuštali su tu „čast“ Disciplinskim sudovima kao redovnim organima.

V. 5. Moralnost upravnih službenika

Unatoč pokušajima stvaranja jednoobrazne, brze i stručne uprave, koja će raditi sa svakim građaninom za dobro njega i njegove zajednice, uprava je u ovo doba bila opterećena prije svega sustavom intervencija, nepotizmom i raznorodnom korupcijom. Makar su sami upravni organi bili ti koji su u ime države trebali voditi nadzor nad svim službenicima koji su pripadali široko definiranim općeupravnim vlastima, često su se i sami nalazili pod određenom kontrolom svog rada i djelovanja. Doista, stupajući u državnu službu, službenici

[1464] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 58.
[1465] Npr. Dopis MUP-a KJ KBUSB o prijestupu načelnika sreza kačerskog Vojislava Vujića od 7. rujna 1931. HDA, OIOS, kutija 4., 2332/1931.; Dopis MUP-a KJ KBUSB o prijestupu načelnika sreza velikokikindskog Aleksandra Mraovića od 3. rujna 1931. HDA, OIOS, kutija 4., 2333/1931.; Dopis MUP-a KJ KBUSB o prijestupu načelnika sreza radjevskog Filipa M. Vukmirovića od 17. listopada 1931. HDA, OIOS, kutija 4., 2582/1931.; Dopis MUP-a KJ KBUSB o prijestupu načelnika sreza glamočkog Hasiba Hadžića od 21. listopada 1931. HDA, OIOS, kutija 4., 2612/1931.; Dopis MUP-a KJ KBUSB o prijestupu podnačelnika sreza splitskog Milana Britvića od 29. studenog 1930. HDA, OIOS, kutija 14., 4303/1930.; Dopis MUP-a KJ KBUSB o prijestupu načelnika sreza omoljskog Momčila Dostanića od 21. studenog 1929. HDA, OIOG, kutija 1., 57/1929.; Dopis MUP-a KJ KBUSB o prijestupu načelnika sreza senjskog Žarka Glumca od 25. veljače 1930. HDA, OIOG, kutija 1., 192/1930., itd.
[1466] Koncem prosinca 1936. ministar unutrašnjih poslova Antun Korošec je izdao raspis u kojem je rastumačio banskim upravama da temeljem § 25. ZBU isto to pravo za samoupravne, banovinske službenike na svom području ima i ban. „Primena člana 127 Zakona o unutrašnjoj upravi na disciplinske istupe banovinskih službenika“, *Službeni Glasnik MUP-a*, god. I., br. 1., 9-10.
[1467] JOVANOVIĆ, *Ustavno pravo Kraljevine SHS*, 377-378.

su se zapravo odricali djela svoje privatnosti i dopuštali državnim vlastima da direktno zadiru u njihove živote, procjenjujući moralnu i političku podobnost njih samih, ali i njihovih obitelji.[1468] Neke negativnosti koje su uočene u korpusu državnih službenika bile su više na osobnoj razini, pa možemo reći kako je vlast nastojala paziti da se službenik u svako doba dana, za vrijeme službe, ali i u slobodno vrijeme ponaša u skladu sa strogim kanonima, kojima se željelo osigurati da isti ne kalja svoj položaj, a time i onaj države koja ga je postavila.[1469]

Osim prijava naređenih, sustav kontrole službenika imao je i svoju neformaliziranu stranu, pa se tako paranoični režim inače oslanjao, ne samo na „dobronamjerne savjete" i/ili prijave osoba s određenom političkom ili društvenom važnošću u pojedinom kraju, već i na sustav anonimnih prijava.[1470] Viša vlast bila je često sklona narediti ispitivanje koliko su točni određeni navodi iz anonimnih ili potpisanih prijava, što je razumljivo. Pri prijavama jasno se vidi kako su se pojedinci puno češće obraćali na sam državni vrh, tj. kralju i premijeru, nešto manje ministrima, dok su se puno rjeđe (zakonski pravovaljano) javljali vlasti neposredno višoj od one na koju se žale.[1471] Očigledno su građani percipirali kako najveće ovlasti imaju upravo najviši državni organi, o čijoj je volji ovisilo sve u državi. Ipak, oni su opet, jer nisu mogli samostalno pratiti djelovanje svakog državnog službenika, odgovarali na prijave tako što su od nižih organa naređivali opsežne istrage i procesuiranja. Doista, službenici, a napose oni upravni, cijelo vrijeme postojanja Kraljevine Jugoslavije nalazili su se „pod budnim okom države".[1472] Pojedinci u upravi morali su raditi prema okvirima određenima zakonodavstvom, ali i naređenjima pretpostavljanih, što je vjerojatno razumjela i velika većina građana. Ipak, isti državni i samoupravni službenici imali su svejedno velike ovlasti u svom radu. Na polju političkog rada, koje se široko tumačilo, često su u ime države, s mogućnošću primjene sile, postavljali sami sebe u poziciju arbitra dobrog i lošeg. Naravno, da su svoje velike ovlasti

[1468] Pod političkom važnošću u prvom redu možemo smatrati prijave koje su senatori, narodni poslanici, banski vijećnici ili istaknutiji članovi vladajuće stranke podnosili protiv pojedinih državnih službenika. DOBRIVOJEVIĆ, „Pod budnim okom države", 481.

[1469] Jedna od zanimljivijih prijava optuživala je varaždinskog kotarskog poglavara da s obitelji često upada u ložu varaždinskog Narodnog kazališta namijenjenu reflektorima te radi izgrede prilikom prikazivanja kazališnih komada. MUP je upozorio bansku upravu da „skrene pažnju g. Staliu na ovakvo njegovo netaktično postupanje i pozove ga da čuva svoj starešinski ugled i autoritet vlasti uopšte". Dopis MUP-a KJ KBUSB od 25. svibnja 1935. HDA, PS, 4436.

[1470] Pod političkom važnošću u prvom redu možemo smatrati prijave koje su senatori, narodni poslanici, banski vijećnici ili istaknutiji članovi vladajuće stranke podnosili protiv pojedinih državnih službenika.

[1471] U slučaju tužbe na nekog općinskog službenika rijetko nalazimo da je tužba upućena na njemu nadležnog kotarskog poglavara, a u slučaju tužbe na kotarskog poglavara rijetke su bile prijave upućene banu.

[1472] Primjer odnosa najviših državnih vlasti KJ prema državnim službenicima, posebno vrlo brojnim učiteljima i sudcima vrlo je lijepo opisala Ivana Dobrivojević. Vidi: DOBRIVOJEVIĆ, „Pod budnim okom države", 479-504.

koristili u svrhu ostvarenja režimskih ideja, koje bi im dolazile preko pretpostavljenih, ali su svoj položaj ponekad i zloupotrebljavali za vlastite ciljeve.

Česta pojava, koja se primjećivala unutar struke, bila je vezana uz sam način obavljanja poslova. Samovolja ili namjerno loše obavljanje službe rješavali bi se nakon podnesene tužbe protiv dotičnoga. Tužbu je mogao propisnim kanalima uputiti službeniku nadređeni, ali i svaki građanin države. Bezbrojni su primjeri toga kako je stanovništvo nekog područja Kraljevine Jugoslavije uspijevalo ishoditi barem premještanje određenog upravnog činovnika, najčešće dekretom nametnutih općinskih bilježnika i blagajnika, ali i kotarskih službenika. Naravno, vodilo se računa da se provedu izvidi, obično od strane nižih upravnih (kotarskih) ili drugih kontrolnih organa, ali često se događalo da se pojedinac premješta bez ikakve formalne istrage. Neke tužbe doista ocrtavaju do u detalje samovoljno djelovanje pojedinog službenika. S druge srane, pritužbe često donose i subjektivne procjene rada pojedinca.[1473] Ono što je najvažnije za uočiti jest činjenica da više vlasti nisu bile zadovoljne radom nižih organa. Pohvale rada su rijetkost, dok su pokude bile češće te su predstavljale realnost.[1474]

Kao najviši državni organ u nekoj manjoj sredini pojam kotarski poglavar, pogotovo nakon što se njegova službena titula 1929. srbizirala te promijenila u „sreski načelnik“, ostao je u svijesti stanovništva pojam samovolje režima, ali i osobne samovolje pod zaštitom autoriteta i izvršne moći povjerene mu od države. Takav je bio stav stanovništva, osobito onog iz manjih sredina, prema javnim službenicima općenito. A što je službenik hijerarhijski bio viši – to je veći bio pritisak nadređenih na njega, ali i veća netrpeljivost građana. Zato je teško naći sredinu kojoj je institucija ili osoba kotarskog poglavara bila od svih pojedinaca poštovana te na koju ne bi bilo ikakvih pritužbi. Razloge za tu negativnost možemo tražiti u funkciji upravnog činovnika koja je značila da su na određenom području oni bili predstavnici nepopularne državne vlasti i vladajućeg režima, a s druge strane i jer su imali dosta velike upravno-policijske ovlasti u svom radu. Radi toga ne iznenađuje vrlo velik broj tužbi protiv njih. Od pritužbi da je službenik novčano ili zatvorski kaznio pojedinaca za neke postupke koji u svijesti naroda nisu bili kažnjivo djelo, donosio riješena koja su išla na štetu naroda nekog kraja, pronevjerio novac ili druga materijalna sredstva, podilazio sebi ili prijateljima

[1473] Npr. „Ovaj se danas toliko osilio da se u opštini smatra ne kao opštinski bilježnik već kao neki despot“Tužba općinskih odbornika Općine Krnjak na općinskog blagajnika Dmitra Tomića banu SB Ivi Peroviću od 7. listopada 1932. HDA, SB UO, kutija 218., 5919/1933.

[1474] Tako je npr. kotarski poglavar iz Preloga 1933. naveo kako se primjećuje „da pojedini državni i samoupravni činovnici ne pokazuju dovoljno razumevanja, aktivnosti, a ni volje za vršenje zadataka, koji su im povereni“. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Prelog za treće tromjesečje 1933. od 2. listopada 1933. HDA, SB UO, kutija 194., 4696/1933.

određenim djelovanjem ili nedjelovanjem, itd. Uz to, zanimljivo, protiv istaknutih upravnih službenika bilo je podneseno i ponešto pritužaba radi napastovanja žena, javnog opijanja ili korištenja zatvoreničke radne snage za obavljanje određenih privatnih poslova poput čišćenja, cijepanja drva i sl.[1475]

S druge strane, bilo je i težih povreda, koje su mahom vezane uz alkoholizam i druge poroke. *Novo vreme* je tako početkom 1931. objavilo vijest o tučnjavi između općinskog bilježnika i blagajnika općine Gornji Desinec, koja se dogodila u jednoj krčmi, a kulminirala je navodnim vađenjem revolvera. Zaključak tog nepotpisanog članka glasi da bi općinski namještenici svojim vladanjem trebali biti uzor lokalnom stanovništvu te da bi više vremena trebali provoditi u radu za dobrobit svojih općinara. „Skrajnje je vrijeme da mjerodavne vlasti oštro nadziru općinsko činovništvo kako ne bi dolazilo do ovakvih sramotnih prizora koji potkapaju ugled i općina i općinskog činovništva".[1476] Šestosiječanjski režim je forsirao „ugled u narodu" kao jednu od komponenata pravilnog rada činovnika. Taj ugled se lako mogao izgubiti ako bi se dokoni činovnici odali piću, kocki, održavanju veza sa „sumnjivim ženskinjama" i općenitom nemoralu. Uz sve pobrojane elemente MUP je navodio i pregršt javnih izgreda, tuča, pa i ubojstava počinjenih po državnim činovnicima. Ipak, bio je mišljenja kako manje pojave kršenja ugleda treba u početku kažnjavati blago. Tek ako ne bi došlo do promjene trebalo je primijeniti najstrože kazne u vidu premještaja ili otpuštanja, kako službenici ne bi mogli „kompromitirati sebe i službu u kojoj su, ili opšte državnu kasu, ili učine druge kakve zloupotrebe, kuda pobrojani poroci neminovno vode, ako im se na putu ne stane".[1477]

Država je nedozvoljeno ponašanje službenika nastojala spriječiti prije svega povećavanjem nadzorne aktivnosti. Doista, ono što je zapravo najviše isticalo pri ovome bilo je slab nadzor nižih državnih organa nad sebi podređenim uredima i službenicima, posebno onim samoupravnim, uslijed kojega je dolazilo do njihovog protupravnog rada.[1478] Nadređeni

[1475] Npr. većinu ovih elemenata sadržava anonimna tužba „Hrvata – nacionaliste" protiv Predstojnika gradske policije u Osijeku Branka Rašete upućena knezu Pavlu, ostalim namjesnicima, premijeru, ministru unutrašnjih poslova te banu Savske banovine od 4. siječnja 1939. AJ, 37-60-374.
[1476] Kopija članka „Tučnjava medju općinskim činovnicima" u: HDA, PS, 2554.
[1477] Dopis MUP-a KJ KBUSB od 9. veljače 1932. HDA, OIOG, kutija 6., 230/1932.
[1478] U kolovozu 1931. ban Perović je izdao preko KBUSB dopis svim kotarskim poglavarima koji u cijelosti glasi: „Primio sam vrlo velik broj usmenih i pismenih pritužbi, da je općinsko činovništvo u znatnom broju nevaljalo, nedisciplinirano, da ne vrši svjesno svoje dužnosti, da je odano piću, a što je najgore, u zadnje je vrijeme počinjeno neobično mnogo pronevjerenja. Stoga Vas pozivam, da najstrože nadzirete i pratite rad općinskih činovnika kako bi mogli u Vama podredjenim općinama zavesti potrebni red, rad i zakonitost. Protiv neispravnih općinskih činovnika treba da odmah najstrožije postupite kako bi svaki smjesta iskusio posljedice svoga postupka. Naročito Vas upozorujem, da mnogo pazite i strogo vodite računa o njihovom privatnom životu. Desilo se da su pojedinci živjeli rastrošno, držali automobile, mnogo trošili po gostionama a kasnije je kod njih utvrdjeno pronevjera. O radu njihovom morate se svakom prilikom informisati kako bi bili tačno obavješteni i

službenici su doista često izvještavali o radu i držanju podređenih, makar su pritom koristili šture i generalizirajuće opise, posvećujući dosta pažnje radu, ali i „držanju u službi“ svojih podređenih. Općenito možemo ustvrditi da su vjerojatno najčešće riječi koju nalazimo u službenim tromjesečnim izvještajima u djelu s ocjenom rada te „držanja“ državnih i samoupravnih službenika na terenu kroz cijelo vrijeme postojanja Savske banovine npr. „korektno i ispravno“,[1479] „lojalno“,[1480] „zadovoljavajuće“[1481] ili jednostavno i pomalo nedefinirano „u granicama zakonskih propisa“.[1482] Na opetovane zahtjeve viših vlasti upućene kotarskim poglavarima da obratite još više pažnje na rad i privatni život činovništva, ovi su jednostavno znali uvjeravati Bansku vlast i MUP kako „kvalitet ovdašnjeg općinskog činovništva i ako nije najbolji, nije ni najgori“[1483] te kako će se odsada vršiti još stroža kontrola službeničkog kadra, koja je značila da će se „u koliko se naidje na kakovu nekorektnost, ili opazi nedostojno ponašanje, izvijestit [Banska uprava] sa prijedlogom kazne“.[1484]

U praksi sustav nadzora je bio prilično neučinkovit, o čemu svjedoči mnoštvo dopisa koji su navodili nedozvoljeno ponašanje službenika. Zbog pomanjkanja novca kontrolni organi nisu mogli dobiti dnevnice ni putne troškove, pa se dolaskom gospodarske krize broj nadzora uvelike smanjio.[1485] Uz druge društvene probleme kriza je dovela do toga da službenici počnu iskorištavati stečeni položaj za razne pronevjere i svojevoljna trošenja komunalnog novca, kojim su trebali gospodariti racionalno i isključivo za opće dobro.[1486]

---

kako bi pravovremeno mogli ukloniti one, koji su nevaljali i nepouzdani. Pitanju općinskih činovnika imadete posvetiti najveću pažnju i vršiti strogu kontrolu kako bi naš narod mogao imati posebno povjerenje i pouzdanje u vlasti. Valjana i zakonita uprava nemože se ni zamisliti bez sposobnog i ispravnog općinskog činovništva, pa Vas pozivam, da strogo ispitate rad svakog pojedinog i da mi u najkraćem roku izvijestite, je ste li uspostavili red i da mi stavite shodne predloge, kako bi nevaljane odmah udalečio iz službe i na njihova mjesta postavio druge radine, sposobne i čestite. O provedbi ovog naredjenja vodit ću lično računa i to će mi ujedno poslužiti kod ocjene Vašeg rada i sposobnosti“. Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 9. kolovoza 1931. HDA, OIOS, kutija 4., 2102/1931.

[1479] Npr. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Ivanec za zadnje tromjesečje 1932. od 1. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 2/1933.

[1480] Npr. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Gospić za zadnje tromjesečje 1932. od 2. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 29/1933.

[1481] Npr. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Bjelovar za zadnje tromjesečje 1932. od 4. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 169/1933.

[1482] Npr. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Čazma za zadnje tromjesečje 1932. od 2. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 61/1933.

[1483] Dopis Kotarskog poglavarstva novljanskog KBUSB od 15. kolovoza 1931. HDA, SB UO, kutija 150., 22669/1931.

[1484] Dopis Kotarskog poglavarstva zelinskog KBUSB od 9. kolovoza 1931. HDA, SB UO, kutija 150., 22669/1931.

[1485] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Samobor za treće tromjesečje 1933. od 1. listopada 1933. HDA, SB UO, kutija 193., 4620/1933.

[1486] Npr. „Interpelacija Stjepana Valjavca, narodnog poslanika i drugova, na ministra unutrašnjih djela o protuzakonitom zaduživanju i drugim nepravilnostima upravne općine Novigrad Podravski“, „Interpelacija Lovre Kneževića i drugova na predsjednika ministarskog savjeta o neispravnom radu dr. Paje Šumanovca,

Pronevjere su bile češće u samoupravnim jedinicama od onih upravnih, a njihovih primjera ima dosta.[1487] Pri nekim se zloupotrebama zapravo radilo o pravoj sprezi više lica. Tako su u travnju 1929. uhapšena oba stručna djelatnika općine Pušća, općinski bilježnik Vilko Janković i blagajnik Adam Studak, koji su zaprimljeni novac za obavljanje raznih općinskih poslova zadržavali za sebe te su kroz dvije godine pronevjerili oko 40.000 dinara.[1488]

Ban Perović je u jednom dopisu 1933. istakao je kako su pritužbe na općinske organe (tj. općinske blagajnike, bilježnike, načelnike, ovrhovoditelje) vrlo česta pojava, „a što je još gore, da se takve pronevjere otkrivaju nakon godina a mnogo puta i sasma slučajno". Perović, koji se od svih banova Savske banovine najviše uključivao u nadzor podređenih organa, upozorio je kotarske poglavare da im je dužnost paziti na poslovanje podređenih općina te da osim redovne godišnje kontrole imaju provesti izvanredne preglede „čim budu imali razloga posumnjati u ispravnost odnosnih općinskih organa. [...] Sreski načelnik postaje sukrivac za sve pronevjere, koja se izvrši ili u pravo vrijeme ne otkrije uslijed njegovog labavog nadzora općina".[1489]

U istom razdoblju još su veći iznosi pronevjere otkriveni u nekim gradskim općinama. Zanimljivo, ponekad se Banska uprava čudila kako ona prve vijesti o propustima upravnih i samoupravnih službenika, koji spadaju pod kazneni zakon saznaje iz novina, a ne iz službenih dopisa. Nakon otkrivenih i poznatih pet većih pronevjera učinjenih od službenika zaposlenih pri zagrebačkom Gradskom poglavarstvu novine su 1935. najednom spomenule još dva slučaja, za koje banska uprava nije imala nikakvih saznanja. Na početku istrage ocijenili su kako je ovakva vijest sastavljena „da izazove loš dojam i nepovjerenje, pak zaradi toga razloga treba da se ustanovi od koga je potekla", a ako je vijest „bez osnova, treba da se

---

gradonačelnika grada Vinkovaca i o donošenju hitnog zakonskog predloga o općinama", *Govori i interpelacije*, 69, 100-104.

[1487] Radi utaje komunalnog novca iz službe je 1933. otpušten te osuđen na dva mjeseca zatvora općinski blagajnik iz Čemernice. Dopis Kotarskog poglavarstva u Vrginmostu KBUSB od 20. travnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 459/1933.; Bivši općinski blagajnik općine Srpske Moravice negdje u isto doba je osuđen radi pronevjere na sedam mjeseci zatvora i jednu godinu gubitka građanskih prava. Kazna bi očito bila i veća da pronevjerenu svotu ipak dobrim dijelom nije namirio njegov rođak. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Vrbovsko za drugo tromjesečje 1933. od 3. srpnja 1933. HDA, SB UO, kutija 193., 3245/1933.; Na sličan je način radi pronevjera osuđen i općinski blagajnik iz Suhopolja Frane Boršić koji je 1931. uhvaćen u bijegu u Sloveniji. Prvotno je samo otpušten iz službe, ali ne i kazneno gonjen jer su lokalni seljaci sami skupili i namirili dug u općinskoj blagajni. Međutim, kada se ustanovilo da je pronevjerena svota još veća, predan je sudu. Boršić je opisan kao „čovjek živčano bolestan, tuberkulozan i vrlo dobrog srca. On novac nije uzimao za sebe, već je pomagao drugim, a naročito dobrovoljcima. Potpisivao je mjenice koje nije mogao isplatiti, a nijesu ih plaćali ni dužnici. Sud je sve to uvažio, pa ga je kaznio sa šest mjeseci zatvora". „Osuđen općinski blagajnik", *Obzor*, 27. srpnja 1931.

[1488] „Pronevjerenje općinskog bilježnika i blagajnika u Pušći", *Novosti*, 13. listopada 1929.

[1489] Dopis bana SB Ive Perovića svim kotarskim poglavarima od 11. ožujka 1933. HDA, OIOS, kutija 8., 576/1933.

novini uputi ispravak, kako bez razloga ne bi trpio autoritet gradske općine“.[1490] U konačnici gradska je uprava poslala izvještaj s nalazima njihovih komisija o pet poznatih pronevjera, koje su istraživane i procesuirane, ističući kako „drugi slučajevi utaje pored napred spomenutih nisu ovde poznati, niti se u kakovom konkretnom slučaju vodi istraga“.[1491]

Čini se da je pri pronevjerama među nižim instancama bio, naravno, važan sam novac koji se otuđio od njih i izgubio, dok je višim instancama bilo važnije da narod radi pronevjera u državnim nadleštvima ne izgubi – vjeru u režim. Stoga su nastojale postići da se pojedinci efektivno kazne za pronevjere.[1492] Ipak, zbog raznih razloga, najviše onih političkih, to se nije ostvarivalo. Početkom 1933. MUP je uputio dopis banu Savske banovine vezan uz pronevjere većih razmjera koje su kroz nekoliko godina počinili službenici općine Otočac. Povodom toga MUP je naglašavao kako ban treba osobno pripaziti na tijek istrage. „Gubi se vera u višu vlast, jer se na činovnika, koji ovu istragu vodi, utiče, da se postupak obustavi i krivci puste u slobodu“. Navodno su pritisci u slučaju ovih pronevjera dolazili iz smjera tamošnjeg bivšeg općinskog načelnika, koji je ujedno i narodni poslanik, a htio je zaštititi sebi bliske ljude.[1493]

Državna je vlast definitivno znala što se događa na terenu, kako iz službenih dopisa, istraga, tako i iz raznih potpisanih ili anonimnih dojava. Kao što smo vidjeli, često je upozoravala svoje organe i prijetila teškim kaznama, ako bi se u njihovim redovima uočile i najmanje nepravilnosti. Ipak, u praksi je bila sklona blago kažnjavati iste. Doista, praksa svjedoči o tome kako je državna vlast nastojala zaštiti svoje službenike, štiteći pritom posredno ugled vlasti, tj. sebe. U korpusu visokorangiranih činovnika definitivno je bilo i onih koji su ne samo sramotili službu, već su za njenog vršenja doista počinili mnoge lakše, ali i vrlo teške zločine, da bi u konačnici bili tek opomenuti, premješteni ili relativno blago kažnjeni. Građani su bili svjesni ovih blagih kazni koje su bile propisane za teške slučajeve u kojima su glavni akteri bili istaknuti državni upravni i samoupravni službenici.

[1490] Koncept dopisa KBUSB gradskom poglavarstvu zagrebačkom od 7. siječnja 1935. HDA, SB UO, kutija 237., 1577/1934.
[1491] Dopis gradskog poglavarstva zagrebačkog KBUSB od 29. prosinca 1934. HDA, SB UO, kutija 237., 1577/1934.
[1492] U dopisu premijera i ministra unutrašnjih poslova Petra Živkovića upućenog okružnim inspektorima iz travnja 1930. stoji: „Od kolike je važnosti za opšti interes da rad unutrašnje uprave bude ekspeditivan i saobrazan Zakonu i zakonskim naredbama, od tolike je iste važnosti, ako ne i veće, da se najhitnije preduzimaju zakonske mere prema organima, koji svojim nedopuštenim i nezakonitim postupcima namerno ili iz nenamernosti unižavaju ugled vlasti, ometaju pravila rad upravne službe i stvaraju sebi krivice disciplinske ili opštem krivičnom zakonu“. Dopis MUP-a KJ OIOG od 26. travnja 1930. HDA, OIOG, kutija 1., 363/1930.
[1493] Dopis MUP-a KBUSB od 26. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 473/1933.

V. 6. Službenici i politika u teoriji i praksi

Već na samom početku šestosiječanjskog doba vidjelo se kako je nova vlast zasnovana na principu jugounitarizma tražila od službenika da budu odani režimu na vlasti, a tek nakon toga da su sposobni. Uz to, državna je vlast na razne načine (najviše preko zakonodavstva) ograničavala službenicima upotrebu različitih politička i drugih srodnih prava, koja su inače imali ostali građani. Iako je državna vlast ograničavala korištenje političkih prava među službenicima i nastojala spriječiti njihovu slobodu istupanja, s druge strane, od je istih službenika očekivala određenu pomoć. Od njih je zahtijevala da budu graditelji državnog i nacionalnog jedinstva – pomagači njenih stranaka, ali i raznih prorežimskih društava.

Preko ustava i zakona kojima se reguliralo pitanje izbora za narodne poslanike i senatore, oduzeto je svim državnim službenicima (osim ministara, koji su imali poseban status) pasivno biračko pravo. Činovnici policijskih, financijskih, šumarskih i agrarno reformnih struka bili su po tom pitanju u još nepovoljnijem položaju. Oni su po izbornom zakonodavstvu dobivali pravo da mogu biti birani tek nakon godinu dana po prestanku aktivne državne službe (npr. odlaska u mirovinu).[1494] Aktivni vojnici nisu imali ni aktivnog ni pasivnog biračkog prava, čime je vojska formalno bila potpuno isključena iz politike. Što se tiče upravne službe, § 118. ZUU-a je jasno određivao kako je „političko upravnim službenicima zabranjeno svako ispoljavanje partiske pripadnosti i partisko djelovanje i isticanje u ma kome obliku. Tako zabranjuje se upotrebljavanje vlasti i položaja u partijske svrhe, kao i uticanje na potčinjene državne i samoupravne službenike, i na građana u opšte; dalje aktivno partijsko ispoljavanje ma u kome obliku; zatim iz partijskih razloga pristrano postupanje u službenim radu i odnosima [...]; pomaganje akcije – javno ili tajno – bilo ma koje političke stranke bilo pojedinaca, kako u službi, tako i van nje“.[1495] Laza Kostić je držao kako je, dosljedno spomenutom § 118. ZUU-a, trebala biti provedena potpuna depolitizacija političko-upravnih službenika te lišavanje dotičnih aktivnog i pasivnog izbornog prava – tim više što je ZUU donesen sredinom 1929., u doba kada su stranke ukinuta, a biranja nije bilo.[1496] Ipak, to nije provedeno te su aktivni službenici zadržali mogućnost da biraju.

Isti je § 118. zakona propisivao i poseban komplet kazni za nepoštovanje ranije navedenih navoda o depolitizaciji. Ove kazne bile su izdvojene te ponešto strože od ostalih disciplinskih kazni. Određivao ih je ministar unutrašnjih poslova samostalno ili uz suglasnost premijera. Kazne, za koje nije bilo potrebno pokretanje disciplinskog postupka, ovisile su o

[1494] Usp. § 8. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 8. te KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 313.
[1495] § 118. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 46-47.
[1496] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 313.

procjeni težine zločina od strane ministra unutrašnjih poslova te su mogle biti jedna ili više navedenih: novčana kazna (umanjenje primanja), otpuštanje iz državne službe, umanjenje iznosa mirovine te na kraju oduzimanje prava na mirovinu.[1497] Ove posljednje odredbe zapravo su onemogućavale i umirovljenicima iskazivanje ikakvog protivljenja državnom vlašću. Spomenutim odredbama je državna vlast zakonski karakterizirala miješanje upravnih djelatnika u politiku među najveće zločine koje je službenik mogao napraviti. Tim više jer je radi toga upravni službenik čak mogao izgubiti pravo na mirovinu, koje je inače bilo čvrsto ususatvljeno te ga službenici drugih struka u sklopu javne vlasti po ostvarenju gotovo ni na koji način nisu mogli izgubiti.[1498]

Osim toga postojale su i druge zakonske norme, koje su vlasti mogle široko interpretirati ili čak po svojoj volju upotrijebiti kako bi se riješili „nepoćudnih“ službenika u svom okruženju. Primjera radi, § 4. ČZ-a propisivao kako u državni službenik ne smije biti osoba koja „ispoljava načela protiv postojeće državne forme ili načelno protivpravne promene državnog poretka“.[1499] § 188. čak je bio precizniji te je kao veći disciplinski propust, za koji se može otpustiti, između ostalog, navodio: „svaki rad i ponašanje koji bi potpomagali izazivanje plemenske i verske mržnje, svaki rad i svaka agitacija protiv ideje državnog i narodnog jedinstva, nedopuštena kritika postupka vlade i njenih akata kao i postojećeg poretka, svako propuštanje gonjenja svih pobrojanih postupaka“.[1500] Kroz mnogobrojne zakone, uredbe, naredbe i dopise središnja državna je vlast je nakon uvođenja diktature jasno dala do znanja kako od državnih službenika svih resora očekuje potpunu podložnost svojim idejama.

Jedno od glavnih pitanja za središnju vlast bilo je kako osigurati da se među državnim službenicima ne šire ikakve ideje koje bi bile u suprotnosti s njihovima. Nadmoć vlastite političke ideologije u službeničkom korpusu nastojali su osigurati i zakonima koji su ograničavali mogućnost organiziranijeg istupa službenika. Državni službenici pojedine struke tako nisu smjeli osnivati profesionalna udruženja ni sindikate bez odobrenja resornog ministra. Iz jedne struke i jednog službeničkog reda moglo je postojati samo jedno udruženje, koje nije smjelo imati sindikalni karakter. To udruženje trebalo je biti formirano na državnoj razini, dok su mogle postojati njegove posebne banovinske sekcije, a nikako neke utemeljene na „klasnom“, nacionalnom ili vjerskom principu. Ovakva udruženja trebala su u svom radu držati do ugleda i dostojanstva struke. Ona su bila pod direktnim nadzorom resornog ministra,

[1497] § 118. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 46-47.
[1498] KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 343.
[1499] § 4. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 3.
[1500] § 188. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 73-74.

koji je morao odobriti svaku akciju društva. Na čelo društava koja bi djelovala protiv ovakvih propisa resorni ministar, u dogovoru s MUP-om, mogao je postaviti komesara koji bi obavljao sve poslove raspuštenog upravnog i nadzornog odbora društva.[1501] Novinski natpisi, koji su gotovo uvijek bili barem nekritički, ako ne i apologetski nastrojeni prema svakoj odluci kralja i vlade, pozdravili su ovu odluku. Ističući primjer dotad na „plemenskoj osnovi" razjedinjenih učiteljskih udruženja neki su isticali kako su dugo „ispravni činovnici i svi patrioti u našoj državi čeznuli za ovakvom zakonskom normom" jer je njome konačno među činovništvom jedne struke trebalo „istrijebiti [...] sve smutnje i trzavice, eliminirati sve smutljivce i reakcionare".[1502] Na taj način su još 1926. državne vlasti odobrile Statut *Glavnog saveza državnih činovnika i ostalih službenika* kao krovne organizacije koja je trebala objedinjavati saveze državnih činovnika i ostalih službenika „u Beogradu (za Srbiju, Crnu Goru i Vojvodinu), u Zagrebu (za Hrvatsku i Slavoniju), u Ljubljani (za Sloveniju), u Sarajevu (za BiH), i u Splitu (za Dalmaciju)".[1503] Naravno, Glavnom savezu mogla su se pridružiti i druga udruženja državnih službenika ili službenika sličnih struka. Ovo je društvo djelovalo najviše u prvoj polovini i sredini 1920-ih, zalažući se za zaštitu „materijalnih i moralnih interesa" državnih službenika i to najviše preko izmjene zakonodavnih normi koje su se odnosile na državne službenike. Iako je društvo isticalo kako nema politički karakter, raspušteno je koncem 1931., nakon donošenja novog ČZ-a, s opravdanjem da su u njega učlanjeni službenici raznih struka, dok po zakonu svaka struka treba imati svoje udruženje odobreno od viših vlasti.[1504] Vlada se bojala potencijalne snage brojnošću službenika jakih udruženja te mogućnosti da udruženi službenici u nekom trenutku počnu iskazivati oporbene stavove prema njima. U konačnici čini se kako je ograničenje stvaranja službeničkih sindikata bila još jedna kopija francuskog sustava odnosa prema državnim namještenicima.[1505]

Pravo na štrajk državnih i samoupravnih službenika u Kraljevini Jugoslaviji nije bilo zakonskim normama izričito zabranjeno. Ipak možemo reći kako je posredno, općenitim sprečavanjem okupljanja, zborova i dogovora građana u vrijeme diktature, kao i jačim određivanjem stege službenika prema hijerarhijski višim vlastima, za cjelokupni stalež

[1501] Ovako striktno regulirani propisi o strukovnim udruženjima nisu se odnosili samo na činovničke zadruge i njihove saveze, koji su brinuli isključivo o materijalnom pomaganju svojih članova. § 76. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 29-31.; KOSTIĆ, *Administrativno pravo*, vol. I., 314.
[1502] „Unitarizam i činovništvo", *Obzor*, 18. travnja 1931.
[1503] § 4. Statuta Glavnog saveza državnih činovnika i ostalih službenika, *Statut Glavnog saveza državnih činovnika i ostalih službenika*, Beograd, 1926., 4.
[1504] Majda PUNGERČAR, „Pečatniki Novega mesta", *Kronika: Časopis za slovensko krajevno zgodovino*, vol. 44, br. 1, Ljubljana, 1996., 40.
[1505] Službenicima u toj zemlji do 1946. bilo je zabranjeno osnivanje vlastitih sindikata. BREBAN, *Administrativno pravo Francuske*, 355-356.

službenika svaka mogućnost štrajka bila potpuno isključena. Briga vlasti da ne dođe do jačeg okupljanja i organiziranja službenika bila je vidljiva sve do raspada Kraljevine Jugoslavije. Još 1940. Banska vlast Banovine Hrvatske upozoravala je područne organe da ne dozvoljavaju državnim i banovinskim činovnicima te službenicima održavanje javnih sastanaka radi poboljšanja svog materijalnog statusa te osnivanja nekog svog saveza.[1506]

S druge strane, paralelno s proglašenjem diktature dogodio se još jedan negativan fenomen – na izvršne organe odmah nakon proglašenja diktature prebačeni su raznorodni poslovi, koji se mogu povezati s nastojanjima režima da se na političko-simboličkoj razini krene u stvaranje državnog i nacionalnog jedinstva. Državne vlasti počele su se zanositi mišlju kako bi pomoću kadra koji im je bio na raspolaganju mijenjale stanje u zemlji po vlastitoj viziji. U nedostatku parlamenta, demokratske vlasti i konsenzusa građana o ciljevima države, službenički je kadar od državnog vrha dobio zadaću čuvara, ali i graditelja države.

Misli vlasti o tome koje su dužnosti službenika poslije 6. siječnja 1929. istakao je i sam premjer i Petar Živković. Službeni komentar Živkovićeve izjave dane u vladinoj deklaraciji 4. lipnja 1930. isticao je kako se službenici u službenom svom radu, kao i privatnom životu, „ne smiju ničim ogriješiti o svoju javnu funkciju, kao ni o dužnost, da iskreno i predano uvijek budu u službi jugoslavenske misli, državnog uredjenja i današnjeg poretka. Stoga je sasvim umjesno i potrebno bilo u deklaraciji postaviti kao imperativni zahtjev državne politike, da u državnoj i javnoj službi nema mjesta činovniku i časniku, čiji rad i držanje nije u skladu s naprijed istaknutim načelima, kao i da sve činovničke staleške organizacije imaju da suobraze svoj rad nacionalnim interesima i nositi jugoslovensko obilježje. Državni činovnici su dužni ne samo da svoje službene dužnosti i lojalno ispunjavaju, nego da i kao privatni gradjani u privatnom životu rade u duhu narodnog i državnog jedinstva. To isto vrijedi i za samoupravne i općinske službenike. I oni su organi javne vlasti. I kao što danas ne može biti mjesta u državnoj službi činovniku, koji bi dalje propagirao separatističke ideje, tako ne smije i ne može biti mjesta u samoupravnoj i državnoj službi onim funkcijonerima, koji nisu iskreni i odani jugoslaveni“.[1507]

Središnje državne vlasti doista su podrazumijevale i otvoreno isticale da sav službenički aparat mora pružiti punu podršku novoj integralnoj jugoslavenskoj politici. S tih stajališta vlada je koncem 1930. još jednom povela borbu za zadobivanje povjerenje naroda. Zapovjedila je banovinama da proslijede svim općinama jasne upute i narede da sve mjere

[1506] Dopis Banske vlasti Banovine Hrvatske Upravama policije u Zagrebu i Splitu, svim kotarskim poglavarima i predstojnicima gradskih policija od 18. ožujka 1940. HDA, PS, 6037.
[1507] „Dužnost činovnika“, *Obzor*, 18. srpnja 1930.

koje je vlada donijela u 1929. i 1930. moraju pojasniti „širokim narodnim masama na popularan način“ te naglasiti „sve koristi koje će narod imati od ovih novih mera“. Pritom se opet baratalo floskulama o radu oko „sredjivanja političkih prilika u zemlji“, nastojanjima vlade na ublažavanju gospodarske krize, ali i objašnjavanju građanima „kako ovaj sistem uprave omogućuje, da se na brz način donose odluke po svim pitanjima koje interesuju narod i na čije se rešenje ranije godinama čekalo“.[1508] Iz ovoga je razvidno kako su službenici, pogotovo oni upravni i samoupravni, trebali nakon 6. siječnja preuzeti ulogu tumača ideja režima građanima. Ministar unutrašnjih poslova Živojin Lazić 1934. jasno je istakao kako je javnim službenicima, napose državnim činovnicima resora MUP-a povjerena „misionarska uloga“: „Svi činovnici i službenici, a naročito oni iz područnog mi resora, pretstavljaju značajnu narodnu inteligenciju koja specijalno kod nas i u današnjim prilikama ima pored redovne službene dužnosti i jednu drugu isto tako važnu, da misionarski radi na razvijanju i učvršćivanju nacionalne svijesti o jedinstvu, kao i na moralnom, prosvjetnom, kulturnom i poljoprivrednom podizanju narodnih slojeva, u kojima se nalaze i rade. U tom cilju činovnici moraju biti bliski narodu i predusretljivim ponašanjem i taktom, uz ozbiljno i čvrsto držanje razvijati što veće međusobno povjerenje“.[1509]

Službenici su najlakše mogli iskazati svoju privrženost idejama državnog vrha uključivanjem u rad raznih organizacija pod pokroviteljstvom režima, prvenstveno onih koje su trebale služiti razvoju državnog i nacionalnog jedinstva. Radilo se o pomoći upravnih organa mnogim kulturno-umjetničkim, sportskim, karitativnim i prosvjetnim društvima, poput npr. Sokola Kraljevine Jugoslavije, Crvenog Križa ili Jadranske Straže, koja su imala vrlo razgrananu mrežu organizacija po čitavoj tadašnjoj državi, a od kojih su neka nastala na temeljima ugašenih udruga i društava s hrvatskim nacionalnim predznakom. Zbog podupiranja ovakvih „patriotskih“ društava učlanjivanjem, ali i financijski (dotacije države i članarine njenih službenika) možemo govoriti o svojevrsnoj simbiozi upravnih vlasti na terenu i „ispravnih“ društava. Mnogi izvještaji, poput onoga iz Virovitice s konca 1932., nastojali su istaknuti pozitivnost njihova međuodnosa: „Rad državnih i samoupravnih vlasti svakom je zgodom podupirao nastojanje ovdašnjih patriotskih udruženja, koja divno [djeluju?] i stoje pod vodstvom organa mjesnih nadleštava“.[1510]

Više se vlasti nisu zadovoljavale da državni i samoupravni službenici samo plaćaju članarinu i formalno podupiru rad prorežimskih društava, već su tražile da oni postanu

[1508] Telegram Vlade KBUSB-u od 13. prosinca 1930. HDA, SB UO, kutija 85., 440/1931.
[1509] „Rad ministarstva unutarnjih poslova“, *NN*, 6. ožujka 1934.
[1510] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Virovitica za zadnje tromjesečje 1932. od 31. prosinca 1932. HDA, SB UO, kutija 192., 174/1933.

predvodnici njihova rada. Rad na širenju i učvršćivanju općejugoslavenske ideje u narodu spomenuo je i kotarski poglavar iz Zlatara, koji je istakao da „ne iz kakve ambicije ili karijere, već iz čiste ljubavi prema državi i Kralju“ treba „da sreski načelnici jednoobrazno provedu pomoću nacionalnih udruženja /sokolska društva, streljačke družine/ učiteljstva te patriotskog građanstva tu akciju u narodu“.[1511] Koliko su upravo istaknuti činovnici zbog svojih organizacijskih sposobnosti, financijskog pomaganja i službene moći kojom su usmjeravali rad „nacionalno ispravnih“ društava bili važni za ista društva u određenom kraju svjedoči zahtjev za povratak kotarskog poglavara Ive Troyera. U zahtjevu potpisani pojedinci iz Velike Gorice 1931. isticali su kako je Troyer još kao đak bio proganjani pristalica napredne omladine, a za svog službovanja je osnovao i organizirao Jadransku Stražu i Sokol u kotaru. „Sam od svojih čednih dodataka žrtvuje mjesečno stalno za sokol po Din. četiri do petstotina“.[1512] „Patriotska udruženja“ uzvraćala su svojim podupirateljima iz redova vlasti dobročinstvo tako što su svojim javnim radom pokušavala stvoriti ideološki pozitivno ozračje, tj. privući narod režimu. Pojedini su službenici preko rada mogli ostvariti određene pogodnosti, poput ostvarivanja prava na dodatne dane dopusta, koje su provodili predvodeći neko društvo na važnoj manifestaciji.[1513] Osim toga, aktivno pomaganje „patriotskog društva“ moglo je pomoći državnom službeniku u potrazi za napredovanjem.[1514]

U cijelom razdoblju istraživanja, ali najviše od siječnja 1929. do rujna 1931., dakle do proklamiranja novog Ustava, državna se vlast zanosila idejom da će preko raznih društava i organizacija uspjeti razviti jugoslavenski duh. Ipak, još 1930. je naglašavano kako bi bilo pogrešno da se one shvate kao političke organizacije, jer bi to bilo u oprečnosti s intencijama kralja i vlade.[1515] Čak je i nakon obnove stranačkog života društava vlast inzistirala na tome

[1511] Izvještaj kotarskog poglavarstva zlatarskog KBUSB o političkim prilikama od 4. travnja 1933. HDA, SB ODZ, kutija 136., 9904/1933.
[1512] Pismo „građana Velike Gorice“ banu SB Ivi Periviću od 27. travnja 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 748 (Troyer Ivan).
[1513] Kotarski poglavar pisarovinski Šime Jagodić obratio se KBUSB-u s molbom za trodnevni dopust koji bi iskoristio koncem lipnja 1930., kada se održavao svesokolski slet u Beogradu, „[...] budući da je molitelj veoma potreban u Beogradu jer predvadja oko 300 sokola iz sreza Pisarovina medju kojima i vježbača i vježbačica, koje je isti uvježbao“. Molba za dopust kotarskog poglavara pisarovinskog Šime Jagodića upućena KBUSB-u 20. lipnja 1930. HDA, PSDS, br. dosjea 6692 (Jagodić Šime).
[1514] Sačuvan je tako izvještaj o godišnjoj ocjeni rada upravnih organa koji je za svoj teritorij poslao početkom 1931. okružni inspektor ogulinski. Sa ocjenom odličan okarakterizirao je kotarske poglavare Jurja Mihalića (Sušak), Marijana Tomašića (Kastav), Stanka Ilića (Vojnić) te policijske predstojnike Jovana Mešterovića (sušačka gradska policija) i Franu Ujčića (sušačka pogranična policija). Kao obrazloženje je naveo kako po svemu odgovaraju za tu ocjenu po predispozicijama „starešinskog izveštaja“, a osim toga se ističu „po pitaju «državne zaštite», širenja jugoslavenske orientacije, a neki od njih rade mnogo na Sokolstvu, Crvenom Krstu, Jadranskoj Straži i drugim sličnim nacionalističko jugoslavenskim i humano karitativnim udruženjima“. Izvještaj Okružnog inspektora ogulinskog KBUSB od 22. siječnja 1931. HDA, SB UO, kutija 92., 1071/1931.
[1515] Dopis KBUSB svim odjeljenjima te banske uprave, okružnim inspektoratima, kotarskim poglavarstvima, Upravi policije u Zagrebu, predstojništvima gradskih policija, komesarijatima pogranične policije te svim gradonačelnicima od 30. rujna 1930. HDA, OIOG, kutija 2., 925/1930.

da se njihov „integrativni rad“ pomaže. Tako je početkom 1935. rađeno na omasovljenju članstva „Crvenog krsta“ te je MUP „preporučio“ uključivanje svih državnih činovnika u to društvo. KBUSB je proslijedila taj dopis MUP-a svim sebi podređenim organima s „time, da se svi koliko državni toliko i banovinski činovnici začlane u društvo Crvenog križa bilo kao redovni bilo kao članovi pomagača, a ujedno da se pretplate na Glasnik crvenog krsta. [...] Popis svih članova državnih činovnika i službenika [...] imade se najkasnije do 10. februara 1935. predložiti ovom odjeljenju kr. banske uprave u dva primjerka sa naznakom, koji se članovi pretplatiše na Glasnik te kada je odaslan novac“.[1516] Istog je mjeseca ban Kostrenčić u jednom dopisu podređenim uredima jasno dao do znanja što režim misli po ovom pitanju, tražeći da mu se dostave točni podaci o sudjelovanju svakog pojedinog službenika u kulturnim i „nacionalnim“ društvima, uz navođenje kako su ista važna radi sudjelovala u državnim praznicima, svečanostima i manifestacijama. U prvom dijelu dokumenta naglasio je: „Danas su štetni ne samo oni koji ispovedaju ideje protivne državnom i nacionalnom jedinstvu, već naročito državni i samoupravni službenici koji su pasivni i koji ništa ne poduzimaju da odgovore svojoj patriotskoj dužnosti službenika i gradjanina i takva lica ne mogu se trpjeti u državnoj i samoupravnoj službi“.[1517] U takvim uvjetima postavlja se pitanje možemo li uključenost činovnika i drugih službenika u te udruge promatrati u kontekstu njihove iskrene vjere kako se boljitak naroda može ostvariti kroz rad tih društava, oportunizma ili, očigledno, provođenja naredbi o tome da se uključe u određene organizacije? Sudeći po tome kako se većina tih društava raspala bez potpore državnog vrha možemo tvrditi kako je idealizam igrao malu ulogu, dok oportunizam i izvršavanje naređenja puno veću.

Svi su režimi od 1929. do 1939. ovisili i o direktnoj potpori upravnih organa te njihovom direktnom, makar formalno i dalje protupravnom, utjecaju na građane u svom okruženju. Od upravnih službenika očekivalo se da svojim službenim i privatnim djelovanjem budu gorljivi širitelji ideja jedinstvene jugoslavenske države i nacije te da na sve načine pomognu režim. U tom segmentu režimske stranačke prvake je u pojedinim sredinama jako zabrinjavalo što se državni i samoupravni službenici raznih struka koji su se mogli pridružiti njihovim strankama (npr. učitelji, suci), zapravo nisu htjeli previše uključivati u režimske organizacije.[1518] Češće su više vlasti uočavale kako „pojedini činovnici ne ispunjavaju svoje dužnosti onako kako to državni i nacionalni interes i potreba njihove službe od njih iziskuje,

[1516] Dopis Opšteg odjeljenja KBUSB svim odjeljenjima i samostalnim odsjecima banske uprave te banovine, svim kotarskim poglavarima i predstojnicima policija od 29. siječnja 1935. HDA, SB IO, kutija 6., 348/1935.
[1517] Okružnica KBUSB svim kotarskim poglavarima i predstojnicima gradskih policija od 8. veljače 1935. HDA, PS, 4139.
[1518] DOBRIVOJEVIĆ, „Pod budnim okom države“, 491.

ili da ne vode dovoljnu i potrebnu pažnju o svome ugledu, držanju i ponašanju, kao i o ugledu svoje struke i svoga položaja“, pa se taj pasivni otpor režimskim idejama nastojao premostiti prijetnjama otkazom.[1519]

S druge strane, aktivnih oblika otpora službenika bilo je puno manje. Sredinom 1930. uhapšena su i saslušana dvojica činovnika KBUSB, računarski činovnik Josip Švob i blagajnik banske uprave Zvonimir Vuković. Oni su se ogriješili o *Zakon o zaštiti javne bezbednosti i poretka u državi* jer su, navodno na pisaćim mašinama Banske uprave, umnažali, a zatim i širili „letke protudržavnog sadržaja“, tj. neke govore Vladka Mačeka. Nakon toga KBUSB je od načelnika svih odjeljenja zatražila dostavu podataka o podređenim im činovnicima, posebno njihovom političkom držanju, a Vukoviću i Švobu je uslijedio otkaz iz državne službe.[1520] U svibnju 1934. ban Perović je upozorio na u to doba učestale slučajeve protudržavnog rada državnih službenika u banovini. Spomenuo je primjere službenika Kuglera, koji je bio odgovoran za postavljanje bombe u Upravu policije u Zagrebu te drugog, neimenovanog činovnika koji je uhvaćen u pokušaju bijega u Italiju. Ti i drugi primjeri bili su dokaz da bi se „medju državnim, samoupravnim i drugim javnim službenicima moglo imati još lica, koji su protivna državnom i narodnom jedinstvu i gotova da služe našim narodnim neprijateljima“. Stoga je, „još jednom“, naglasio kako se treba obratiti posebna pažnja „na rad, držanje i kretanje javnih službenika, naročito u političkom pogledu“, upozoravajući da će za otkriće antidržavni nastrojenih zaposlenika njihovi nadređeni „snositi najstrožiju odgovornost, što nisu vodili dovoljno nadzor nad tim službenicima“.[1521]

Bez izravnih izvora, koji bi nam svjedočili o stanju svijesti istaknutih javnih službenika, kao onih koji su morali provoditi politiku koju im je od 1929. do 1939. određivao državni vrh, teško je dati opću ocjenu njihova rada te ih nazivati stupovima režima. Njihovo ponašanje išlo je od voljnog kolaboracionizma, oportunizma, do nevoljnog pomaganja. Tek rijetko možemo naći osobe koje su željele promijeniti, a možda i srušiti režim radeći „iznutra“. Unatoč zaključcima kako su mnogi službenici „uvidjeli, da mogu postići karijeru

[1519] Strogo povjerljivi dopis na ličnost svih okružnih inspektora, upravnika policije u Zagrebu, svih kotarskih načelnika te predstojnika gradskih i pograničnih policija od 30. studenog 1933. HDA, SB OTOI, kutija 1., 955/1933.
[1520] Dopis KBUSB svim načelnicima odjeljenja banske uprave od 27. kolovoza 1930. HDA, GSD, 604.; Činovnički dvojac Vuković-Švob je zanimljiv jer su u eri Stojadinovićeve pomirljivije politike nakon priznanja hrvatskog pitanja zajedno koncem 1937. predali molbu za ponovni primitak u službu. KBUSB je njihovu molbu proslijedio Upravi policije u Zagrebu tražeći podatke o političkom i moralnom vladanju Vukovića i Švoba. Što je odgovorila zagrebačka policijska uprava i da li je dvojac posljedično vraćen u službu ostaje otvoreno pitanje, jer nakon ovih molbi spis prestaje. Dopis KBUSB Upravi zagrebačke policije od 17. rujna 1937. HDA, GSD, 604.
[1521] Strogo povjerljivi dopis na ličnost svih okružnih inspektora, upravnika policije u Zagrebu, svih kotarskih načelnika te predstojnika gradskih i pograničnih policija od 24. svibnja 1934. HDA, SB OTOI, kutija 1., 234/1934.

samo, ako budu dobri sluge loših gospodara“,[1522] vjerojatno je cijela „kasta“ državnih i samoupravnih službenika sadržavala sve navedene kategorije. Stoga možemo tvrditi kako je po pitanju osobnih pogleda na vršenje službe, kao i motivacija u provođenju ideja režimskog vrha, stalež službenika bio vrlo heterogen. Ipak, budući da je egzistencija njih samih i njihovih obitelji ovisila o režimu, a ne građanima za čije su dobro trebali skrbiti, velika većina bila je poslušna autoritetu više vlasti.[1523]

S druge strane, i državna je vlast bila prijetvorna. Makar se služila raznim nedemokratskim metodama u nastojanju da prikaže pred svjetskom javnošću kako uživa povjerenje vlastita naroda, oprezno je pazila da pretjeranom revnošću vlastitih organa sebe ne prikaže u lošem svjetlu. Osim toga, iskazivanje sile u političkim pitanjima moglo je dodatno antagonizirati građane, pa se formalno inzistiralo na tome da se ni na koji način ne miješa politika i izvršna vlast. Nakon najave da će doći do stvaranja jedne režimske stranke, mnogi istaknuti upravni službenici shvatili su da se 1931./1932. aktivno trebaju uključiti u stvaranje onoga što će postati JRSD. Doista, u početnoj fazi osnivanja mjesnih podružnica JRSD isticali su se kotarski poglavari.[1524] Ipak, nakon odlaska Živkovića, a u vrijeme vlada Vojislava Marinkovića i Milana Srškića, odustalo od ovoga nauma jer se uvidjelo kako građani nisu bili spremni pristupiti nečemu što formalno stvaraju profesionalni organi omraženog režima.[1525] Režimu je bilo važno i da se održi prividno kako je stranka osnovana voljom samog naroda, a ne na nagovor njihovih izvršnih službenika, koji su u ime države ionako dobili moć da kontroliraju gotovo sve segmente života pojedinog kraja. Makar su upravni službenici, radi svoje načelne depolitizacije, bili oslobođeni od tereta učlanjenja u režimsku stranku, to nije značilo da nisu trebali boriti se za njene ciljeve. Osim toga, ustrajalo se na uključivanju u rad stranke drugih, formalno nešto slobodnijih službenika, poput učitelja i sudaca, što samo po sebi pokazuje autoritarnost jugoslavenskog režima.[1526]

[1522] BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, 68.

[1523] Slične primjere konformizma nalazimo u mnogim nedemokratskim sustavima tadašnjih europskih država. Npr. za više o odnosu njemačkog društva kao cjeline prema nacističkom režimu vidi: *Nazism and German Society, 1933-1945* [ed. by David F. Crew], London and New York, 2002.

[1524] STOJKOV, *Opozicija u vreme šestojanuarske diktature*, 136-137.

[1525] MUP je 1932. uočio da sa više strana dolaze žalbe da kotarski poglavari „uzimaju inicijativu za stvaranje stranke u njihovih srezovima što je protivno mome shvatanju i intencijama vlade Nj. Vel. Kralja, jer će tu inicijativu vršiti generalni sekretarijat sa banovinskim i sreskim sekretarima u sporazumu sa poslanicima u svim pitanjima koje se odnose na osnivanje stranke. Sreski načelnici da se strogo drže naređenja. Početak rada na osnivanju stranke biće obavljen. Naređujem da se imate strogo pridržavati prednjeg naređenja sa napomenom, da ovo ne isključuje redovnu dužnost izvještavanja o kretanju i radu pojedinih u srezu“. Koncept telegrafskog dopisa KBUSB OIOG-u [bez točnog datuma] 1932. HDA, PS, 2966.

[1526] Za proces nastanka JRSD (kasnije JNS) i pritisak na državne službenike koji je pritom nastao vidi: DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 127-134.

Javni službenici, osobito oni s autoritetom vlasti, poput kotarskih poglavara, trebali su se izmicati od svakog aktivnog vođenja politike na terenu, kako bi se stvorio privid demokracije, supsidijarnosti i provođenja volje građana. S druge strane, središnji državni organi iste su službenike opunomoćili da svim silama rade na stvaranju pozitivne političke klime u određenom prostoru, klime u kojoj bi režimske stranačke i druge organizacije mogle nesmetano širiti ideje koje su dolazile s vrha, dok bi rad oporbe bio zabranjivan ili barem izrazito limitiran. U te organizacije su dobrim dijelom ulazili drugi državni službenici, napose činovnici, makar se oni upravni sami nisu radi zakonskih ograničenja mogli, ali možda ni željeli, pretjerano eksponirali.

Upravni organi na terenu morali su paziti da režimske stranke nesmetano stvore svoje podružnice i djeluju u što više mjesta na njihovom području. Pritom su morali obratiti pažnju da istima pruže zaštitu u radu, npr. u vidu nadzora kako se ponaša narod prema toj opciji. Stoga ponekad u izvještajima nižih organa vlasti nalazimo grube procjene članstva, popise mjesnih stranačkih organizacija i ocjene njihove djelatnosti. U konačnici su kotarske i mjesne organizacije pojedine prorežimske stranke, uz posrednu pomoć državnih organa pojedinog područja, bile te koje su služile „širenju jugoslavenske ideologije u ovom srezu“.[1527]

U ovakvom okruženju, u kojem su činovnici formalno trebali biti apolitični radnici za dobro naroda, a u praksi osiguravatelji provođenja režimskih ideja, neki se nisu najbolje snalazili. Kažnjavanja činovnika za nepridržavanja spomenutih odredbi o depolitizaciji nalazimo najviše u prvim godinama po proglašenju diktature, kada nije postojalo političkih stranaka, a još više 1931., kada je došlo do nominalnog povratka na parlamentarizam.[1528] Doista, u vrijeme oko izbora za Narodnu skupštinu 1931., u doba „trke s jednim konjem“, jer se na tim izborima moglo glasati isključivo za razne kandidate postavljene na jednoj, vladinoj i režimskoj listi, naglo je porastao broj kažnjenih službenika radi iskazivanja političkih ideja. Ipak, ne radi se o oporbenim idejama. MUP je strogo tražio od upravnih organa, bilo banovinskih bilo kotarskih činovnika, da na nikoji način ne sudjeluju u agitaciji za pojedine liste ili pojedince, što je po njima bilo kršenje § 118. ZUU-a.[1529] Ipak, primjeri miješanja

[1527] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Korenica za prvo tromjesečje 1933. od 1. travnja 1933. HDA, SB UO, kutija 193., 1648/1933.
[1528] Npr. Dopis MUP-a KJ KBUSB od 24. lipnja 1930. HDA, OIOG, kutija 1., 545/1930.
[1529] Kao primjer nepoštivanja tih odredbi MUP je čak proslijedio svim banovinama kraći opis slučaja pribojskog kotarskog poglavara Radomira Čadjetića koji je otvoreno agitirao s jednim kandidatom, vozeći se i držeći govore čak iz njegova automobila. Ocijenivši ovakvo ponašanje štetnim za „ugled službe“ tražili su strogu kontrolu i upozoravanja svih podređenih upravnih organa kako se ne bi trebali miješati u nadolazeće izbore. KBUSB je odgovorila pozitivno na ova traženja prosljeđujući ovaj ogledni slučaj i popratni dopis MUP-a svim podređenim organima. Dopis KBUSB svim odjelima i samostalnim odsjecima banske uprave te banovine, svim okružnim inspektoratima, kotarskim poglavarima i upravnicima policija od 5. studenog 1931. HDA, SB UO, kutija 164., 32654/1931.

kotarskih poglavara u izbore i dalje nisu bili rijetkost. Obično su pritom istaknute državne organe denuncirali „dobronamjerni“ pristaše režima, ističući kako su upravni službenici zloupotrebljavali svoje ovlasti te se aktivnije miješali u politiku. Možda je najznačajnija žrtva pretjeranog miješanja izbore za Narodnu skupštinu 1931. bio zloglasni Upravitelj policije u Zagrebu Janko Bedeković, koji je navodno poslao policijske organe na birališta po Zagrebu. Oni su na licu mjesta upisivali tko je i kako glasao. Nakon smjene, Bedeković se opravdavao tvrdnjom kako je samo postupao po usmenom nalogu bana da ga izvještava o rezultatima glasanja.[1530] Ipak, ban Perović bio je mišljenja kako je Bedeković postupio protuzakonito, miješajući policijske vlasti u tijek izbora. Situaciju je dodatno otežao neposluhom, jer je odbio povući agente s birališta nakon što mu je to ban izričito naredio. Perović je smatrao da se time napravilo više štete nego koristi ugledu državne vlasti i same države.[1531]

Općenito, kako god bi se bližili neki izbori u državi, osobito oni za Narodnu skupštinu, zaoštravala se retorika raznih pojedinaca koji su se kandidirali te su „sreski načelnici sa lakoćom huškali kandidate da istupaju jedan protiv drugog“.[1532] Za primjer možemo uzeti već spomenute izbore za Narodnu skupštinu 1931. godine. Kotarski poglavar iz Pisarovine Šime Jagodić je, sudeći po jednoj prijavi, u vrijeme njihova održavanja agitirao za jednog režimskog kandidata. Nakon što ista osoba nije osvojila većinu glasova, navodno je Jagodić počeo na razne načine kažnjavati istaknute pojedince iz kotara koji su glasali za njemu suprotstavljenog, drugog režimskog kandidata. Kako je pritom kaznio i dvojicu istaknutih prorežimskih župnika (iz Kupinca i Donje Kupčine), ban je poslao na teren banskog savjetnika, koji je o mnogim Jagodićevim „nepravilnostima u radu“ izvijestio bansku upravu. U isto vrijeme se Jagodić obratio banu te zatražio da stane na njegovu, „nacionalnu“ stranu u sporu s mještanima i župnicima.[1533] Ban je ipak koncem 1932. zatražio od MUP-a premještanje Jagodića na teritorij neke druge banske uprave, „jer ne zna s narodom raditi“.[1534] Zanimljivo, mnoge tužbe na držanje organa vlasti dolazile su iz redova samih režimskih podržavatelja. Koncem 1931. zaprimljena je žalba na rad Ladislava Katića, vršitelja dužnosti kotarskog poglavara u Našicama. Tužio ga je kandidat iz tog kotara, Stijić koji se žalio kako je naredio svom podređenom općinskom činovništvu da glasa za Klaića, nositelja druge

[1530] Dopis Uprave policije u Zagrebu KBUSB od 8. studenog 1931. HDA, SB UO, kutija 164., 32162/1931.
[1531] Stoga je odmah smijenio Bedekovića i na njegovo mjesto istog 8. studenog 1931. privremeno postavio Stanoja Mihaldžića, kasnijeg podbana Savske banovine. Usp. Koncept dopisa KBUSB Upravniku policije u Zagrebu Janku Bedekoviću od 8. studenog 1931. HDA, SB UO, kutija 164., 32162/1931. te Dopis bana SB policijskom savjetniku Stanoju Mihaldžiću od 8. studenog 1931. HDA. SB UO, kutija 164., 32162/1931.
[1532] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 73.
[1533] Pismo kotarskog poglavara pisarovinskog Šime Jagodića banu SB Ivi Peroviću od 8. prosinca 1931. HDA, PS, 2590.
[1534] Koncept dopisa KBUSB MUP-u KJ od 5. prosinca 1932. HDA, PS, 2885.

režimske liste u istom kotaru na parlamentarnim izborima. Nakon istrage utvrđeno je kako je Katić nevin te kako je samo tražio od općinskih činovnika „da rade kod birača da bude što veće učešće na izborima“.[1535] Sličnu je tužbu uputio kandidat za kotar Sušak, Milan Banić, protiv predstojnika gradske policije na Sušaku Dušana Mešterovića kojeg je, ne baš biranim riječima, optužio za namjerno opstruiranje njegove kandidature. Nakon istrage, koju je proveo ogulinski okružni inspektor, utvrđeno je kako se Mešterovići od mnogobrojnih optužbi može pripisati samo stroža cenzura *Naše sloge*, lista kojeg je izdavao Banić.[1536]

Za režim nedozvoljeni način ponašanja državnih službenika nastavili se i u vrijeme oko izbora za Narodnu skupštinu 1935. godine. Kako se na izborima režimskoj vlasti sada suprotstavila oporba, državna vlast je posvetila više pažnje tome kakve političke stavove državni službenici iskazuju. Dva mjeseca prije izbora više vlasti su primijetile „da izvesni državni i samoupravni službenici sarađuju, pa čak i lično učestvuju u agitacionom i drugom nedozvoljenom radu izvesnih subverzivnih i opozicionih elemenata i struja, čiji je zadatak rušenje današnjeg poretka u državi i njenog autoriteta“. Stoga je jasno stavljeno do znanja kako se „ovakvi činovnici i službenici ne mogu trpeti u državnoj i samoupravnoj službi, već se iz iste moraju odmah uklanjati, jer svojim radom idu protivu državnih i narodnih interesa, koje su baš oni u prvom redu pozvani da čuvaju i štite“. U istom dopisu pozvalo se sve šefove nadleštava, odjeljenja i odjeljaka te „ustanova van opšte uprave“ (npr. škola, bolnica) da moraju „zavesti najozbiljniju kontrolu rada i kretanja svojih službenika u službi i van ove, i da ih u svakom konkretnom slučaju imaju udaljiti sa dužnosti i staviti pod disciplinski ili redovan sudski postupak one, koji svojim radom idu protivu državnih interesa“. Posebno se to odnosilo na službenike resora opće uprave.[1537] Makar su na izborima 1935. državne vlasti više-manje uspijevale kontrolirati političko opredjeljivanje svojih službenika, ovo će se promijeniti na izborima za Narodnu skupštinu 1938, kao što ćemo kasnije detaljnije vidjeti.

Ako izuzmemo spomenute izbore 1938. primjera otvorenog stajanja državnih upravnih službenika uz oporbene stranke imamo jako malo u razdoblju od proglašenja šestosiječanjske diktature do stvaranja Banovine Hrvatske. Pogotovo u prvim godinama diktature državna je

[1535] Koncept dopisa KBUSB MUP-u KJ od 4. studenog 1931. HDA, SB UO, kutija 164., 32108/1931.
[1536] Dopis Ogulinskog okružnog inspektorata KBUSB od 5. studenog 1931. HDA, SB UO, kutija 164., 32251/1931.
[1537] Dopis KBUSB Upravniku policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih policija, komesarima željezničke, pogranične i parobrodarske policije od 4. ožujka 1935. HDA, SB OTOI, kutija 1., 190/1935.; Inače, potrebu strože kontrole podređenih, osobito njihovog političkog držanja u službi, ali i u privatno vrijeme, naglašavalo je i nekoliko ranijih dopisa, u svojoj biti gotovo identičnih prethodno navedenome. Npr. Dopis KBUSB Upravniku policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih policija, komesarima željezničke, pogranične i parobrodarske policije od 30. studenog 1933. HDA, SB OTOI, kutija 1., 190/1935.

vlast oštro reagirala na sve takve pojave. Poljoprivredni referent kotarskog poglavarstva daruvarskog Adalbert Leskovar je hitno otpušten iz službe u rujnu 1931. radi „pristanog, nesavjesnog i nemarljivog vršenja službe“, tj. povrede § 188. ČZ-a. Leskovar je kažnjen jer je iskoristio radni dan i umjesto da prisustvuje licitaciji bikova u Dežanovcu otišao u Zagreb posjetiti lidera tada zabranjene HSS Vladka Mačeka. On je tvrdio da je išao Mačeku kao odvjetniku po pitanju neke privatne tužbe.[1538] Iako ne nalazimo više službenika koji su maknuti iz službe radi posjete prorežimskoj osobi za radnog vremena, ne treba dvojiti kako se ovdje radilo o čisto političkom progonu. Slučaj poljoprivrednog referenta Leskovara samo je primjer onog ponašanja „svojih“ službenika koje režim nije bio spreman tolerirati. Čak štoviše, u kontroli nad vlastitim službeničkim kadrom iščitava se paranoja režima. Tako je sredinom 1930. nakratko otpušten kotarski poglavar Juraj Mihalić, koji je optužen jer se ustanovilo kako se u zgradi jedne općine koja je bila pod njegovim nadzorom nalaze izvješene slike žrtava atentata u Narodnoj skupštini 1928. (Đure Basaričeka, Stjepana i Pavla Radića). Mihalić je ipak vraćen u službu, dok je disciplinski u konačnici kažnjen općinski bilježnik.[1539] Politički motivirana nevjera državnih vlasti u njima podređene činovnike vidi se i na primjeru određenih denuncijantskih izvještaja o činovnicima koji navodno nisu izišli na parlamentarne izbore u studenom 1931. godine, ali i kasnijih godina.[1540] U praksi, oni su uvijek morali slijediti režimski kurs. Stoga su oni koji su se miješali u politiku u korist vladinih kandidata ili ciljeva kažnjeni dosta blago, pogotovo kada ih uspoređujemo s onim službenicima koji su jako oprezno, vrlo rijetko javno, a puno češće tajno, naginjali oporbi.

Uz sve navedeno, treba naglasiti kako se među hrvatskim građanima te državnim i samoupravnim službenicima razvio osjećaj političkog pritiska na njihov rad zbog njihove nacionalne pripadnosti. Rudolf Bićanić je istakao kako su državni službenici hrvatske nacionalnosti bili izloženi pritiscima koji su dolazili od državnog vrha i običnih građana srpske nacionalnosti koji su ih denuncirali. Stoga je njihov položaj nakon uvođenja diktature prispodobio stanju permanentne psihoze, u kojem se jedan njihov dio okrenuo još većoj strogoći.[1541] „Jedan dio tih Hrvata činovnika su ljudi, koji su za volju svojoj osobnoj karijeri,

[1538] Zapisnik saslušanja Adalberta Leskovara pred kotarskim poglavarstvom daruvarskim od 26. rujna 1931. HDA, SB UO, kutija 156., 28059/1931.

[1539] Posljednji se branio kako je dopis viših vlast o uklanjanju iz nadleštava svih slika protivnih režimu shvatio tako da treba ukloniti samo slike bivših habsburških vladara. „Taj slučaj iz jula 1930. najbolje ilustruje kolika je bila zbunjenost lokalnih, zvanično režimu odanih, vlasti i nesnalaženje u novom partijskom sistemu, ali i nenaviknutost na život u zajedničkoj državi kada se dešavalo da se u nekim državnim zgradama nađe i po koja slika Habzburgovaca“. DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 58-59.

[1540] Npr. Dopis kotara Korenica KBUSB od 9. studenog 1931. HDA, SB UO, kutija 164., 32977/1931.

[1541] Nemogućnost ili nevoljkost istaknutih službenika da se javno nacionalno ili politički deklariraju i stave na stranu oporbe ne treba odmah osuđivati, osobito kad znamo da su neki se na ovome „opekli“ u prijašnjem, parlamentarnom razdoblju Kraljevine SHS. Primjera radi, koncem 1923., u jeku napada na tada otvoreno

ili iz straha, postali gori nasilnici prema vlastitom narodu, nego li drugi“. Navodno su samo takvi mogli napredovati u karijeri, dok su svi oni, koji su zadržali barem malo hrvatske osjećaje pod stalnim pritiskom, „zapostavljani u službi, moralno ponižavani i prisiljavani, da se odreknu svojih nacionalnih osjećaja“.[1542]

V. 6. 1. Utjecaji režima na svakodnevni rad (intervencije)

Odmah po proglašenju diktature režim je očekivao da će jačim zalaganjem vlastitog službeničkog kadra, koga će očistiti od svih oporbenih i drugih privatnih utjecaja, uspjeti i bez ikakve stranke izgraditi modernu, jedinstvenu državu. Već u siječnju 1929. najavljivala se potpuna depolitizacija javnih službi, posebno izvršnih organa. U teoriji to je odmah provedeno. Već u siječnju 1929. premijer Živković je istakao kako su službenici „sada zaštićeni od stranačkih i ličnih utjecaja i proganjanja, ali zahtjevam da službu vrše savjesno, brzo i zakonito i da budu blagonakloni pomagači i prijatelji naroda“.[1543] Bilo kakvu mogućnost privatnog ili stranačkog utjecaja na obavljanje poslova upravnih organa od strane osoba izvan struktura vlasti premijer Živković je nastojao najstrože zabraniti. Isticao je kako su intervencijama dotad „činovnici bili sputavani u svom radu“ te je zbog njih „najviše patila čitava naša administracija“.[1544] Već sredinom iste godine, na sjednici vlade održanoj 6. srpnja 1929., Živković je s ponosom istakao kako je „ekspeditivnost organa vlast učinila skoro kraj svim nesnošljivim intervencijama, jer velika kontrola i discipliniranost koja je nastala posle 6 januara omogućava da se stvari i bez posredništva na vreme svršavaju“.[1545]

---

proturežimski HRSS, Predstojništvo pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju donijelo je odluku o otpuštanju udbinskog kotarskog predstojnika Gjure Turkalja, jer je isti u nekoliko navrata isticao kako je simpatizer HRSS-a. Sam Turkalj je istakao: „Ja u privatnom svom razgovoru i samobraćaju bilo s kime kao Turkalj kao Hrvat uvjek na pitanje ističem da sam pristaša političke Hrvatske republikanske seljačke stranke“ te da „kao državni činovnik ništa manje ili gore vršim svoje službene dužnosti od ostale braće činovnika, koji su ovim uredjenjem države zadovoljni“.[1541] Turkaljevo mišljenje o odvojivosti privatnog i poslovnog je razumljivo. Iz današnje perspektive zdravorazumski je misliti da simpatiziranje neke političke stanke osobni stav pojedinca koji u biti nije preduvjet za bolje ili lošije vršenje posla u javnoj službi. S tim se nisu složile više vlasti koncem 1923., tada u ofenzivi na republikanizam HRSS-a. Zagrebačka Pokrajinska uprava je jednostavno obavijestila Turkalja da je otpušten, objašnjavajući mu da svojim izjavama izražava „načela protiv postojeće državne forme i načela protivpravne promene državnog poretka i ne možete biti državnim službenikom a to više, što se u spomenutom očitovanju sami ističete političarom, kada navodite, da Vam je Bebić htio «naškoditi kao činovniku i političaru»“. Usp. Očitovanje na prijavu podnesenu protiv njega kotarskog poglavara udbinskog Gjure Turjkalja od 23. lipnja 1923. HDA, PSDS, br. dosjea 7601 (Turkalj Gjuro) te Dopis Predstojništva pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju kotarskom predstojniku Đuri Turkalju od 20. listopada 1923. HDA, PSDS, br. dosjea 7601 (Turkalj Gjuro).

[1542] BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, 80.

[1543] „Raspis predsjednika vlade vel. županima“, *Obzor*, 16. siječnja 1929.

[1544] „Zabrana svih intervencija kod upravnih vlasti“, *Obzor*, 22. siječnja 1929.

[1545] *Zapisnici sa sednica Ministarskog saveta Kraljevine Jugoslavije*, 92.

Doista, nakon 1920-ih, u kojem su službenici radili po nalozima raznih stranaka na vlasti i njihovih prvaka na terenu, poslije zabrane političkih stranaka 1929. ovakva praksa je trebala iščeznuti. Središnja državna vlast je inzistirala na načelu da se na službenike pritisak može izvršiti samo s jedne strane – njihove. Ipak, i takav je sustav ubrzo raspršen jer se obnovom stranačkog života nakon 1931. sustav intervencija i pritisaka na službenike povratio, prvenstveno iz smjerova režimskih stranaka (JNS, a nakon nje i JRZ).[1546] Uz njih, relativno rijetko nalazimo primjere klasičnog nepotizma i zapošljavanja po rodbinskoj osnovi[1547] ili kumstvu,[1548] dok je veliku ulogu na primitak u službu, napredovanje i premještanja znala igrati baš stranačka pripadnost. I JNS i JRZ nastojale su stvoriti klijentistički sustav, u kojem je pojedinac odan stranci na vlasti mogao očekivati ostanak u službi, ali i razne druge beneficije. U hrvatskim je krajevima s pravom prevladavalo negativno mišljenje kako središnja državna vlasti „nastoji da protura do službice sebe ili koga svoga, a državna služba onda od uhljebljenja postaje instrumenat vlasti".[1549] Stoga je na oporbenom zboru održanom u listopadu 1935. u Velikom Grđevcu prvak SDS-a Većeslav Vilder zatražio „depolitizaciju državnih činovnika, da ne služe pojedinim režimima kao korteši jer vlade nestaju a narod ostaje".[1550]

Valja spomenuti kako je očigledno sustav raznih intervencija bio više zastupljen u srpskoj tradiciji, makar je postojao u svim dijelovima države.[1551] Iz svih dijelova države režimu manje ili više bliži građani obraćali su se za svakojake sitnice (molbe, žalbe, tužbe) najvišim organima u državi – vladaru, premijeru, ministrima, banovima.[1552] S druge strane,

[1546] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 73.
[1547] Koncem 1932., u jeku najvećih redukcija zaposlenja, primljen je na rad u bansku upravu Petar Zrelec, đak zagrebačke Trgovačke akademije, a sin istoimenog bivšeg Velikog župana i šefa Općeg odjeljenja KBUSB, koji je sam umro nekoliko mjeseci ranije. Petar Zrelec ml. je tražio prijem u službu zato jer je njegova obitelj smrću oca ostala bez primanja. Petar Zrelec ml. nije zauzimao velike časti u banskoj upravi. Primljen je na rad kao obični dnevničar, a od 1937. radio je kao arhivski činovnik, dugo vremena kod Financijskog odjeljenja KBUSB, u najnižim službeničkim položajnim grupama. Usp. Rješenje KBUSB o primitku u Državnu službu Petra Zrelca ml. od 19. prosinca 1932. HDA, PSDS, br. dosjea 4820 (Zrelec Petar). te Rješenje KBUSB o postavljanju za arhivskog činovnika Petra Zrelca ml. od 30. kolovoza 1938. HDA, PSDS, br. dosjea 4820 (Zrelec Petar).
[1548] Za neke se službenike govorilo kako su napredovali isključivo radi veza koje su imali sa državnim vrhom. Iako se o tome u većini slučajeva šutilo, takve su veze bile javna tajna, koja se povremeno znala pojaviti u novinskim stupcima, obično nakon rasprava u Narodnoj skupštini ili Senatu. Preko upita jednog od poslanika u ožujku 1934. isplivalo je na vidjelo kumstvo tadašnjeg kotarskog poglavara novogradiškog Milana Kostića s ministrom unutrašnjih poslova Živojinom Lazićem, dakle svojim nadređenim. Ubrzo nakon toga Kostić je premješten na čelo kotara Biogradskog u Primorskoj banovini. „Predsjednik Kr. vlade o radu državne administracije", *NN*, 7. ožujka 1934.
[1549] BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, 67.
[1550] Izvještaj bana SB Marka Kostrenčića premijeru Milanu Stojadinoviću od 14. listopada 1935. AJ, 37-50-314.
[1551] „Srpski seljaci imali su nerealan osjećaj da je obraćanje državnim institucijama u sličnom ili istom rangu kao kad se obraćaju lokalnim vlastima. Vlasti im je izgledala kao glava patrijarhalne porodice". PETROVIĆ, *Jugoslavensko međuratno društvo*, 91.
[1552] Pri tome je neki puta jedna veza bila jača od druge. Npr. u rujnu 1934. ministar fizičkog vaspitanja Budislav Grga Andjelinović zatražio od bana postavljanje dr. Sokolovića na mjesto ravnatelja zagrebačke bolnice

režimu bliže osobe očekivale su kako će ministri obraćati pažnju na njihove prosudbe. Neki su stoga već sredinom 1930-ih upozoravali kako se u glavnom gradu „Beogradu razvio jedan čitav aparat za intervencionističke poslove, koji svoje usluge često veoma visoko cijeni i koji u ekscesivnim slučajevima uzbuđuje našu javnost“.[1553]

Nakon sveg navedenog, možemo reći kako je samo formalno nakon proglašenja diktature provedena depolitizacija službenika i maknuta mogućnost intervencija. Dapače, ovaj je sustav upravo ojačao tijekom 1930-ih, osobito nakon povratka kvazi-parlamentarnog sustava 1931. godine. Svoj je vrhunac doživio nakon dolaska na vlast Milana Stojadinovića, kojem su se osobno često obraćale razne osobe. Tako je Radovan Alaupović, sin ministra Tugomila Alaupovića, zatražio početkom 1935. od tadašnjeg ministra financija Milana Stojadinovića da osigura postavljanje dr. Komljenovića, koji se kandidirao za mjesto šefa kirurgije u jednoj bolnici, jer je „naš odličan prijatelj i u svakom pogledu ispravan hirurg“. Završetak ovog pisma-molbe Alaupovića možemo promatrati i cinično jer u njemu stoji: „A pravo je da se upražnjena mjesta ne podjeljuju «po babama i stričevima» nego prema vrednosti i sposobnosti kandidata“.[1554]

Ni JNS ni JRZ po dolasku na vlast nisu bile zadovoljne s kadrom službenika koje je država imala na raspolaganju. Već 1933. Banska se vlast žalila sekretarijatu režimske, J. R. S. D. (kasnije JNS), za Savsku banovinu kako je zatrpana raznim osobnim pitanjima i molbama raznih stranačkih ljudi. Pitanja su se ticala zaposlenja ili premještaja pojedinih osoba koje su njihovi stranački kolege željeli „pogurati“ kod banovinskih organa koji su odlučivali o njihovom namještenju. Čini se da se to najviše ticalo poslova u državnim upravama (kotarevima, općinama) i to primarno učiteljskih mjesta. Banska uprava je ipak zamolila tajništvo banovinske organizacije te stranke da „izda svima sreskim i općinskim organizacijama raspis u kojem će ih uputiti da se u buduće klone ovakvih intervencija i stvaranja ovakvih zaključaka po ličnim pitanjima, a ako drže da su takve intervencije u istinu potrebne, neka ih upućuju preko banovinskoga sekretarijata [J. R. S. D.], koji će ih ocijeniti, da li su na mjestu i politički oportune. Odsada će banska uprava postupiti samo po traženju

Milosrdnih sestara. Ipak je to ban Perović otklonio navodeći kako je naredio načelniku odjeljenja da o Sokoloviću u budućnosti vodi računa, a kako je sad postavljen za ravnatelja te bolnice dr. Žepić, zet predsjednika Vrhovnog suda, „za koga se interesovao i g. Gospodin Pretsednik Kraljevske Vlade“. Odgovor bana SB Perovića ministru fizičkog vaspitanja Anđelinoviću od 29. rujna 1934. HDA, SB OO, kutija 1., 2431/1934.

[1553] FRANGEŠ, *Decentralizacija državne uprave*, 9.

[1554] Pismo inž. Radovana Alaupovića ministru financija Milanu Stojadinoviću od 25. ožujka 1935. AJ, 37-78-483.

sekretarijata u Zagrebu“.[1555] Ovaj dopis svjedoči nam o prilično ranom formaliziranju sustava intervencija.

Nakon silaska s vlasti JNS i formiranja JRZ, posljednja stranačka grupacija počela je s najavama kako će Stojadinovićeva vlada „razmahnuti velikom metlom te očistiti administraciju, samoupravni aparat, udruženja, škole! Ona je u ostalom pozvana da to učini hitno u obranu društva“.[1556] Ipak, u ovom čišćenju nisu trebali stradati nestručni, već politički nepoćudni službenici, a sve u svrhu postavljanja vlastitog kadra. U srpnju 1936., dakle nepunu godinu po svom formiranju, Banovinski odbor JRZ za Savsku banovinu požalio se premijeru Stojadinoviću na upravno-političke vlasti koje su „još u onakvom sastavu u kakvom ih je stvorio i ostavio raniji politički režim [tj. JNS] u našoj državi. Prema tome nije ni čudno što se eksponenti toga režima, ne zalažu da naša stranka zahvati što dublji koren u narodu. Naprotiv oni, u mnogim slučajevima bilo neposredno bilo posredno svojim stavom, rad naše stranke u narodu parališu. U ime Banovinskog odbora molimo Gospodina Pretsednika, da se još za vremena, i što pre, odnosni šefovi političko-upravnih vlasti zamene drugima, koji neće ispoljavati u svome zvaničnom radu svoje naklonjenosti prema bišim političkim režimima. Isto tako molimo Vas, Gospodine predsjedniče, da se postojeće opštinske uprave, koje su još i danas pretstavnici pređašnjeg režima i otvoreni protivnici naše stranke, zamene, u svakom slučaju, novima, koje će obezbediti slobodno biranje prilikom narednih opštinskih izbora“.[1557] Iz ovoga vidimo kako su članovi JRZ smatrali da upravni i samoupravni organi s prostora Savske banovine rade određenu opstrukciju ili pružaju pasivni otpor učvršćenju njihove stranke. Potrebu postavljanja vlastitog kadra u strukture izvršne vlasti u Savskoj banovini Banovinski odbor JRZ iskazivat će i kasnije.[1558]

U konačnici, nakon dolaska JRZ na vlast, na žalost njenih pristaša, nije došlo do većeg vala otpuštanja starih i zapošljavanja novih službenika, odanih ciljevima te stranke. Zato se mjesna organizacija JRZ iz Popovače u studenom 1938. žalila premijeru Stojadinoviću kako je više puta i na više mjesta intervenirala za razne potrebe kotara, a još više namještenja pristaša stranke, ali svaki puta bez rezultata. Kako su kroz nekoliko tjedana dolazili izbori za

[1555] Dopis KBUSB Sekretarijatu J. R. S. D. za Savsku banovinu od 8. lipnja 1933. HDA, SB ODZ, kutija 149., 18727/1933.
[1556] „«Samouprava» najavljuje «veliku metlu»“, *HD*, 21. travnja 1937.
[1557] Pismo Banovinskog odbora JRZ Savske banovine premijeru Milanu Stojadinoviću od 18. srpnja 1936. AJ, 37-14-93.
[1558] Npr. sredinom 1938. Banovinski odbor JRZ i dalje je inzistirao na zamjeni pojedinaca „u upravnom organizmu Savske banovine sa licima, koja će pružiti više i dovoljne garancije, da će visokom državnom i nacionalnom političkom stremljenju odano i uspješno služiti, i svoj rad dovoditi u skladu sa težnjama i radom režima i naše partije“. „Senatori i narodni poslanici iz Savske banovine, članovi JRZ, podnose zaključke donete na zajedničkoj sednici, održanoj u Zagrebu 5 aprila 1938.“ AJ, 37-14-94.

Narodnu skupštinu, članovi te organizacije su upozorili Stojadinovića kako se zbog takvog postupanja vodstva ne može na njih svaliti krivnja što glasačka baza te stranke u Moslavini ostaje „bez svijesti“.[1559] I obični državni službenici obraćali su se vladaru, ministrima ili premijeru, često se žaleći na nedobivanje namještenja, premještaja ili promaknuća, prilično ljubomorno tvrdeći da iste dobivaju „drugi koji ne pripadaju JRZ“ (ili kojoj drugoj režimskoj stranci tada na vlasti).[1560]

Zbog razvijenog sustava intervencija neki su ministri čini se doslovno bili zatrpani raznim molbama, žalbama i upitima svojih službenika, pa su nastojali smanjiti ovu komunikaciju na neku razumnu razinu. U prosvjeti, kao jednom od državnih resora s najvećim brojem zaposlenih službenika, stanje je bilo takvo da je nekoliko puta sam ministar naredio da se nastavnici učiteljskih, srednjih, građanskih i narodnih škola prestanu obraćati osobno ili preko prijatelja, ustanova i organizacija na to ministarstvo, naročito s molbama u kojima se traži premještaj u toku školske godine.[1561] I zagrebačka Banska uprava bila je zatrpana ovakvim molbama. Za vrijeme Savske banovine, ali i Banovine Hrvatske, sve razne predstavke, molbe, žalbe i pisma pristigle na ličnost bana i podbana sekretarijat Banske uprave je raspoređivao po tematici te prosljeđivao odjeljenjima i odsjecima banske uprave kao nadležnima na rješavanje.[1562] Kako bi se postupak s njima dodatno ubrzao, ban Ružić je 1936. zatražio da načelnici odjeljenja i rukovoditelji odsjeka već na prvom referiranju kod njega izvijeste o tome na koji se način pojedini slučaj može riješiti.[1563]

V. 7. Odnos građana i uprave

Nisu samo nadređene vlasti, već su često i obični građani prema upravnim službenicima i nametnutim im predstavnicima zauzimali negativan stav. On je proizlazio prvenstveno iz činjenice da iste nisu percipirali kao skrbnike za njihova prava i javno dobro,

[1559] Dopis mjesne organizacije JRZ Popovača-Moslavina premijeru Milanu Stojadinoviću od 16. studenog 1938. AJ, 37-14-94.
[1560] Pismo Aleksandra [prezime nečitko] premijeru Milanu Stojadinoviću od 18. listopada 1937. AJ, 37-78-483
[1561] Ovakva komunikacija bila je dopuštena samo s dopusnicom ravnatelja škole, kojem se pod disciplinsku odgovornost stavlja da pazi na opseg službene prepiske sebi podređenih. Ionako su se molbe za premještaj mogle podnositi ministarstvu samo u slučaju udaje, zatim ako muž i žena nisu bili u istom mjestu službovanja pa se tražilo da ih se spoji te na kraju ako službenih boluje od kakve akutne bolesti koja traži premještaj u drugu klimu, a i tada samo uz predočenje liječničke dokumentacije. „Nastavnici i saobraćaj s ministarstvom prosvjete“, *NN*, 22. rujna 1932.
[1562] Dopis bana BH Ivana Šubašića povjereniku banske vlasti u Splitu, svim odjelima i samostalnim odsjecima banske vlasti, Upravi policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih i pograničnih policija, komesarima željezničke i pogranične policije, zadružnim povjerenicima te glavnoj pisarnici od 22. rujna 1939. HDA, PS, 5702.
[1563] Dopis Sekretarijata bana KBUSB svim načelnicima odjeljenja i šefovima samostalnih odsjeka od 9. svibnja 1936. HDA, PS, 4842.

za što su bili plaćeni. Ovaj stav očit je kada čitamo razne pritužbe običnih ljudi na rad i ponašanje organa vlasti, a vidljiv je i u otvorenim fizičkim napadima građana na iste.

Pitanje vjere građana da u jednom autokratskom diktatorskom poretku vlast vodi računa o njihovim potrebama teško možemo precizno ocijeniti. Može se ipak sa sigurnošću tvrditi kako je, radi nametanja odluka koje su se protivile njihovim željama, stanovništvo u Kraljevini Jugoslaviji percipirao vlast prvenstveno kao kontrolora svojih postupaka, a nikako kao partnera koji radi za njega te mu pomaže ostvariti bolji život. Negativna percepcija državne vlasti kao represivne dolazila je djelom „zbog pritiska vlasti na privatni i javni život, oličenog u kontroli države [...] nad javnim mnijenjem".[1564] Očito neki od državnih vlasti postavljeni službenici iz raznih, u dobroj mjeri i osobnih razloga nisu mogli postati dijelom naroda za čiju su brigu bili ovlašteni brinuti.[1565] S druge strane građani su bili sumnjičavi prema svim državnim organima. Iako su prema njima obično bili učitljiv, ponekad su iskazivali i otvoreni prijezir.

Negativan pogled građana na „izabrane" ili postavljene režimske ljude te druge upravne organe jasno je vidljiv i u mnogim literarnim i umjetničkim prikazima onoga doba. Kao književne primjere možemo navesti npr. pripovijetku Ivana Gorana Kovačića *Probuđeni djedovi*[1566], koja započinje scenom u kojoj kotarski poglavar ispituje i naređuje hapšenja gorskokotarskih seljaka, novelu *Šljiva* Slavka Kolara[1567] koja dobro opisuje probleme i dileme kameleonske poslušnosti svim režimima jednog izmišljenog kotarskog poglavara, ili malo poznatu komediju tada mladog slavonskog književnika Franje Babića *Općinski načelnik* iz 1937., koja završava scenom izbacivanja nesposobnog načelnika iz općinskog ureda.[1568] U likovnim umjetnostima možemo istaknuti sliku *Rekvizicija* Krste Hegedušića ili istoimenu sliku njegova učenika Ivana Generalića.

Unatoč mnogobrojnim i strogim propisima, u radu upravnih i samoupravnih jedinica osjećali su se mnogi nedostaci, od kojih je dobar dio proizlazio iz odabira kadra koji je režim nametao građanima kao zastupnike njihovih interesa i radnike za javno dobro. Jaz koji je postojao između naroda te organa uprave i samouprave uprave se sve više i više produbljivao nakon proglašenja diktature, prenoseći se na odnos građana i države općenito. Pitanje

[1564] PETROVIĆ, *Jugoslavensko međuratno društvo*, 18.
[1565] Jeremija PAVLOVIĆ, „Činovnici u očima naroda", *Policija*, god. XVIII., br. 11-14, 661.
[1566] Ivan Goran KOVAČIĆ, „Probuđeni djedovi", *Sedam zvonara Majke Marije i druge pripovijetke*, Varaždin, 2005., 115-140.; Zanimljivo, ovu je novelu političke tematike Kovačić posvetio dr. Anti Trumbiću.
[1567] Slavko KOLAR, „Šljiva", *Sabrana djela Slavka Kolara*, vol. II., Zagreb, 1971., 91-120.; Sam Kolar kasnije je opisao kako je radi ove novele bio prijavljen banu Perovićiu od nekog narodnog poslanika, koji se možda i sam našao prozvan u tom djelu. „Međutim, ban Perović, kakav bio da bio, bio je prilično inteligentan, pa mu se *Šljiva* dopala". Slavko KOLAR, „Razgovor o svom književnom radu", *Sabrana djela Slavka Kolara*, vol. V., 175.
[1568] Franjo B. BABIĆ, *Općinski načelnik: komedija u 2 čina*, Osijek, 1937.

povjerenja naroda u državu, posebno u jednom autokratskom poretku, teško je ocijeniti. Može se ipak tvrditi kako je većina građana, posebice onih u hrvatskim krajevima, percipirala vlast kao kontrolora, pa čak i neprijatelja, a nikako kao partnera, koji radi za njega te mu pomaže ostvariti bolji život. U konačnici, možemo se složiti s ocjenom Ive Pilara, koji je istakao kako je u očima građana već do 1931. šestosiječanjska diktatura potpuno moralno zakazala. Ona je započela s programom reformi i modernizacija, ali je završila, „upravo sa svojom vrhuškom, u balkanskom korupcijskom glibu“.[1569]

Zbog nemogućnosti demokratske građanske kontrole nad njihovim radom te ovisnosti isključivo o volji viših vlasti, djelatnici uprava i samouprava počeli su iskazivati sve više samovolje u svom radu, a alkoholizam i druge pojave koje su izazivale sablazan kod građana nisu bile rijetkost. Godine 1931. zato je iz službe otpušten Josip Poštić, blagajnik općine Vukovina. On je navodno, između ostalog, koncem 1930. otišao u lov u mjesto Kuče, ali je tamo „u krčmi lumpovao celu noć sa ciganima; spavao na podu sa ciganima, a kod sebe imao prikupljeni državni i opštinski novac od poreza. Još je pritom nasrtao i na tuđe žene“. U međuvremenu je Poštić sredinom 1931. osuđen na godinu dana strogog zatvora radi pronevjere 95.558 dinara općinskih sredstava. Sumnjalo se da je podmetnuo i požar u zgradu općine kako bi uništio dokaze o pronevjeri, ali to mu se nije moglo dokazati.[1570] Zbog donekle sličnih grijeha, nakon prijave lokalne žandarmerije, istraživan je poglavar kotara Perušić Antun Štefanić. Njemu se predbacivalo da se često opija te druži s proturežimski raspoloženim osobama u tom kraju, što se pokazalo običnom ispraznom denuncijacijom. Stoga su banovinski organi MUP-u 1936. preporučili da se u konkretnom slučaju dalje ne vodi postupak protiv Štefanića, već da se istoga „samo opomene radi predugog zadržavanja u društvu u noćno doba i upozori da svoj privatni život udesi tako, da ne daje povoda za prijave protiv njega u tom pravcu“.[1571] Doista, na Štefanićevom i nekim drugim slučajevima vidimo da osim negativnih pogleda građana na upravu, čak ni unutar istog resora nije bilo konsenzusa, pa su razne prijave te otvoreni međusobni sukobi postojali i među različitim državnim i samoupravnim organima na određenom prostoru. Čak ni unutar jednog ureda nisu svaki puta vladali dobri odnosi. Stoga su neki službenici koristili denunciranja na nacionalnoj razini za vlastiti probitak. Sredinom 1936. kotarski poglavar virovitički Ljubomir Cemović uputio je dopis KBUSB u kojem je od podbana zatražio da se umirovi potpoglavar istog

[1569] PILAR, *Uvijek iznova Srbija*, 28-32.
[1570] Usp. Rješenje o kazni kotarskog poglavara velikogoričkog Ive Trojera od 22. svibnja 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 748 (Troyer Ivan) te „Iz sudnice“, *Obzor*, 27. lipnja 1931.
[1571] U istrazi se ustanovilo kako Štefanić izvan radnog vremena „voli izići van u kavane i gostione“, ali da ga nitko nikada nije vidio pijanog. Isto tako, odbačene su tvrdnje o njegovom navodnom druženju s protivnicima režima. Dopis KBUSB MUP-u KJ od 4 travnja 1936. HDA, PSDS, br. dosjea 2964 (Štefanić Antun).

kotara Lujo Raizner. Cemović je Reiznera ocijenio „nemogućim“ jer je prije 6. siječnja pripadao oporbenom SDS-u, s čijim prvacima je nastavio održavati veze pa je zbog toga bio smijenjen s mjesta predstojnika gradske policije u Varaždinu. Uz sve navedeno Cemović je sumnjao kako preko Reiznera, koji se izjašnjava kao Hrvat, u javnost cure povjerljivi podatci. Zaključio je kako je Reizner dosta fizički i psihički bolestan te odan piću, čime jako šteti ugledu države i službe. Kao primjer je naveo da se Reizner jednom derao u zgradi kotarskog poglavarstva pred strankama: „Srbi neka idu u Srbiju, Hrvati u Hrvatsku, a Jugoslaveni na Mars, na Mars...“.[1572] Unatoč svemu ovome Lujo Reizner nije otpušten, već postavljen za predstojnika gradske policije u Križevcima, s kojeg je mjesta umirovljen tek sredinom 1938. godine.[1573]

Nesuglasice između upravnih i samopravnih organa raznih razina na nekom području znale su prerasti i u otvorene fizičke sukobe. Tako se u rujnu 1937. bilježnik općine Podvrh Marijan Potočnjak vatrenim oružjem obračunao sa samoborski kotarskim poglavarom Lukom Valjkom, koji je par dana kasnije podlegao ranjavanju.[1574] Pravi razlozi ovoga ubojstva nisu bili političke naravi, već su ležali u činjenici da je Valjak suspendirao i savjesno provodio istragu protiv Potočnjaka. Neimenovani pisac nekrologa u HSS-ovom *Hrvatskom dnevniku* istakao je kako je Valjak bio „upravni činovnik na svome mjestu“, koji je i u najtežim vremenima „znao sačuvati svoje ljudsko dostojanstvo i ugled upravnog činovnika, koji nikada ne zaboravlja na dužnosti prema svojemu narodu. Malo je kod nas bilo kotarskih predstojnika, koji su kao pok. Luka Valjak uživali ljubav i poštovanje. Za njega je upravna služba bila služba narodu, iz kojega je potekao i kojemu je za čitavog života ostao vjeran“.[1575] Nadalje, prenoseći vijest o njegovom pogrebu na Mirogoju 24. rujna 1937. istaknuto je kako će Valjak ostati u dobrom sjećanju Samoboraca i svih koji su ga poznavali.[1576] Iz ovog i nekih drugih primjera saznajemo kako su neki pojedinci u službi, radi svog iskrenog nastojanja da pomognu, ali i nepristranosti u službi, uživali simpatije bar kod dijela građana određenog područja.[1577]

[1572] Dopis kotarskog poglavarstva virovitičkog KBUSB od 17. lipnja 1936. HDA, PSDS, br. dosjea 13241 (Cemović Ljubomir).
[1573] „Penzionisanja“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 8, 349.
[1574] „Suspendirani općinski bilježnik puca iz revolvera na kotarskog predstojnika“, *HD*, 16. rujna 1937.
[1575] „Luka Valjak podlegao ozljedama“, *HD*, 23. rujna 1937.
[1576] „Kotarski predstojnik Luka Valjak žrtva savjesnog vršenja dužnosti“, *HD*, 24. rujna 1937.; Na suđenju održanom sredinom 1938. Marijan Potočnjak je za ubojstvo kotarskog poglavara Valjka osuđen na 12 godina strogog zatvora. „Sudbeni stol u Zagrebu osudio je danas na dvanaest godina tamnice Marijana Potočnjaka, općinskog bilježnika iz Samobora, koji je ubio kotarskog predstojnika Luku Valjka“, *HD*, 18. lipnja 1938.
[1577] Prilikom inspekcijskog putovanja Ive Perovića po Lici koncem 1931., banu se obratila jedna veća deputacija stanovnika kotara donjolapačkog. To su bili ljudi koji su zahtijevali povratak dotadašnjeg kotarskog poglavara Hasanbegovića koji je, po njima, radio na tome da povrati u narodu vjeru u vlast. Inače Ćamil Hasanbegović je

Dugotrajna diktatura, nedemokratsko upravljanje svim razinama vlasti, posljedice velike gospodarske krize u kojoj je državna vlast pokazala svoju nemoć, uz povratak HSS-a na političku scenu nakon 1935. (sada kao svehrvatskog političkog pokreta), bili su jasni pokazatelj ogromnog jaza koji je postojao između države i njene uprave te građana i njihovih želja. Već 1934. u Narodnoj skupštini rasprava je skrenula na pitanje rada upravnih organa. Pritom je ministar unutrašnjih poslova Živojin Lazić bio mišljenja kako u tom korpusu definitivno ima „trulih jabuka", ali ne u tolikoj mjeri da treba generalizirati, dok je poslaniku Milovanu Grbi zapravo bila nepojmljiva mržnja naroda, koja je bila uperena prema kotarskim poglavarima i žandarima kao instituciji reda i mira, „kao da su oni prosti izvršioci tuđinske vlasti".[1578] To ne umanjuje činjenicu da su doista od većine stanovništva u cijeloj državi upravni organi doista bili percipirani kao protunarodni, brahijalni element, sklon zloupotrebi svojih ovlasti.

Stoga ne iznenađuje što su prema kraju 1930-ih i sami organi vlasti bili sve pesimističniji u svojim opisima suradnje s narodom. Kotarski poglavar iz Krapine početkom 1937. je zapisao sljedeće: „Utjecaj državnih i samoupravnih vlasti na političke prilike neznatan je, budući da je uspjelo otudjiti i omraziti organe vlasti medju narodom tako, da seljaštvo izbjegava svaki dodir sa istima, svaki rad ma ako se i očevidno radi samo o njihovim interesima promatraju nepovjerljivo i odbijaju svaku saradnju".[1579] Nije to bila nikakva novina. Već i prije proglašenja diktature narod nije imao dobar odnos sa organima koji su trebali raditi za njegovu dobrobit. Sam je Stjepan Radić na jednom skupu održanom u lipnju 1928. u Osijeku opisao odnos državne vlasti i građana kao – rat: „Kod nas je vlast u ratu s narodom. I ako koji činovnik nije u ratu s narodom, on je onim velikim silnicima [tj. vrhu vlasti] sumnjiv".[1580] S druge strane, sami službenici su na sličan način opisivali taj odnos naroda prema njima – kroz prizmu latentnog sukoba i posvemašnjeg nepovjerenja. Klanječki

bio kotarski poglavar u Donjem Lapcu samo nekoliko mjeseci tokom 1931. godine. Predstavnici deputacije su ustvrdili da je njegov premještaj rezultat rada novoizabranog narodnog poslanika Ivančevića kojeg je na to nagovorilo općinsko činovništvo, poznato „po svom rđavom i štetnom radu", a koje se bojalo da će ih kotarski poglavar izbaciti iz službe. Sam ban je naglasio kako je jedva uspio odgovoriti stanovništvo toga kraja od puta u Beograd i žalbe direktno premijeru Živkoviću. Nadalje, ustvrdio je kako su osobno uvjerio kako je tamošnje „opštinsko činovništvo jedna prava rak rana koja se mora sistematski lečiti" pa je umjesto Hasanbegovića postavljen jedan drugi sposobni kotarski poglavar kojem je stavljeno u dužnost da „zavede red u opštinama". Dopis KBUSB MUP-u KJ od 27. studenog 1931. HDA, PS, 2601.

[1578] „Pretsjednik Kr. vlade o radu državne administracije", *NN*, 7. ožujka 1934.

[1579] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Krapina za zadnje tromjesečje 1936. od 7. siječnja 1937. HDA, SB UO, kutija 302., 40/1937.

[1580] *Stjepan Radić: Politički spisi, govori i dokumenti – izbor*, 109.

kotarski poglavar je početkom 1937. u jednom dopisu istakao kako „narod pak neuk i zaveden gleda svakog činovnika pogledom kojim bi mu isčupao srce iz grudi“.[1581]

Građani nisu gledali loše samo na profesionalne upravne službenike, već i sve one koje je režim nametao građanima kao njihove predstavnike. Prihvativši se časti banskog vijećnika, općinskog odbornika ili načelnika nakon 1929., pojedinac je mogao računati da će se izvrgnuti neprijateljstvu lokalne zajednice. Kako je za obične građane Beograd kao središte države (iz kojeg su dolazili omraženi zakoni, uredbe, naredbe) bio daleko, logično je što su u osnovi gotovo svakodnevno, aktivno ili pasivno, iskazivali svoje nezadovoljstvo stanjem u državi pred onima koje su smatrali slugama toga režima u svojoj sredini.[1582] Na nedemokratski način dovedeni „predstavnici“ građana, tj. narodni poslanici, senatori, banski vijećnici, načelnici te odbornici gradskih i seoskih općina postali su personifikacija režima. Ne iznenađuje što je državna vlast ispravno procjenjivala kako su njeni službenici i pomagači izgubili povjerenje naroda u svom kraju, pa su ih često zamjenjivali. Što je bila viša dužnost na koju je pojedinac bio postavljen i što je više dolazio u kontakt s građanima, animozitet je, opravdano ili neopravdano, znao biti veći.

U pokušaju da se makne određenog pojedinca građani su obično koristili tužbe. Opsegom nezadovoljstva vjerojatno najveća tužba je ona naroda kotara Klanjec upućena Banskoj upravi protiv kotarskog poglavara Šime Jagodića 1935. godine. Ona svjedoči o potpunom ogorčenju građana njegovim postupcima, nasiljem i samovoljom. Bezrazložnim kaznama, internacijama, praćenjima i novčanim globama za svaki pokušaj iskazivanja ikakvog hrvatskog duha i njegovih obilježja Jagodić je bio toliko omrznut u klanječkom kraju da se protiv njega po mjestima kotara potpisivala opsežna tajna peticija koja je ukorporirana u ovu prijavu.[1583] U konačnici se ban Kostrenčić obratio MUP-u s prijedlogom „da se Jagodić Šime, sreski načelnik V. grupe Sreza klanječkog, iako je s nacionalnog gledišta posvema ispravan i pouzdan i inače u službi revan, premjesti s područja ove Kraljevske banske uprave kojoj drugoj Kraljevskoj banskoj upravi, i to s razloga jer radi svog prenaglog temperamenta

[1581] Dopis kotarskog poglavara klanječkog KBUSB od 28. siječnja 1937. HDA, PSDS, br. dosjea 4033 (Rupčić Josip).
[1582] Izvještaj ludbreškog kotarskog poglavara lijepo je već 1935. opisao sve negativne konotacije vezane uz centar države, ali i dao savjet kako da se situacija popravi: „Sada seljak za svo zlo: jeftinoću seljač. proizvoda i nesrazmerno visoke cene industrij. proizvoda, visoki porezi i nameti, velika skučenost slobode govora, štampe i drugo baca krivicu na Beograd i smatra to kao neku vrst pritiska na Hrvate, a zatim da to dolazi i otud što Beograd ne vodi računa o Hrvatima, a nema koga da interese ovih štiti. Kad bi Dr. Maček otišao u Beograd sve bi drugačije bilo i sva bi zla nestala“. Izvještaj Kotarskog poglavarstva ludbreškog KBUSB od 8. srpnja 1935. HDA, PS, 4036.
[1583] Listajući tih šezdesetak listova, svaki s po petnaestak do dvadeset potpisa, dolazimo do zaključka da je Jagodić na sebe navukao mržnju velike većine stanovnika povjerenog mu kotara. Predstavka naroda kotara Klanjec protiv kotarskog poglavara Šime Jagodića upućena KBUSB [bez točnog datuma] u kolovozu 1935. HDA, PSDS, br. dosjea 6692 (Jagodić Šime).

te živčane prenapetosti neprestance dolazi u sukob sa gradjanstvom, pa su ovi sukobi uzrok čestih pritužaba“.[1584]

Represija koju su, prema percepciji naroda, provodile sluge režima, obično je izazivala pasivni otpor. Tek ponekad otpor je znao prerasti ove okvire, prvenstveno u vidu pisanih prijetnji. Samo u toku mjeseca rujna 1930. na zgradi kotarskog poglavarstva zagrebačkog osvanuli su u dva navrata grafiti s uvredljivim sadržajima upućeni protiv tadašnjeg kotarskog poglavara Huzjaka.[1585] Na sličan se način pismom prijetilo 1933. kotarskom poglavaru novogradiškom Milanu Kostiću.[1586] Ipak, nisu sve prijetnje stajale na riječima. Dana 3. siječnja 1931. oko 14 sati dogodio se bombaški napad na zgradu banske uprave u Zagrebu. Eksplozija se dogodila u hodniku banskih dvora, a osim nekoliko vrata i prozora nitko nije jače stradao. Kako je subota inače bila dan za primanja stranaka kod bana u prvo vrijeme smatralo se da je eksploziv u vidu paketa ostavila neka osoba koja je javila službenim poslom u Bansku upravu.[1587] Dvije godina kasnije, istaknutiji hrvatski „nacionalisti“ kutinskog kraja; Vinko Jaklić, Stjepan Uroić stariji, Pavle Stanić i Josip Bukovac, dogovorili su se kako će postaviti bombu pred kuću kotarskog poglavara Save Nikolića. Eksplozija ga je trebala navodno samo zaplašiti.[1588]

Stigma pomagača i egzekutora režima pratila je određene ljude do te mjere da su se neki pojedinci znali „okuražiti“ u pokušajima da takva lica maknu iz društva. Pokušaji građana da se fizički obračunaju s upravnim državnim organima na terenu ipak nisu bili toliko česti. Teško je tvrditi da li je to bilo iz straha prema istima ili bar priznanja nezadovoljnika da oni u većini slučajeva samo rade svoj posao. Ovo je čini se percipiralo i samo vodstvo HSS-a, koje je insistiralo na upotrebi nenasilnih metoda otpora državnim vlastima. Jedan od rijetkih važnijih izuzetaka ovome je ranjavanje samoborskog kotarskog podpoglavara Pavličevića koje je izvršeno 1935., prilikom posvete kapele sv. Antuna u Gradni blizu Samobora. Naime, njega je iz vatrenog oružja ranio netko iz mase kad je pokušao prekinuti govor narodnog poslanika HSS-a Ljudevita Tomašića.[1589] Ranjenik se nakon napada oporavio, a Tomašić, koji

[1584] Koncept dopisa KBUSB MUP-u KJ od 19. kolovoza 1935. HDA, PSDS, br. dosjea 6692 (Jagodić Šime)
[1585] Dopis Kotarskog poglavarstva zagrebačkog KBUSB od 29. rujna 1930. HDA, SB UO, kutija 57., 27367/1930.
[1586] Izvještaj Kotarskog poglavarstva novogradiškog KBUSB-u od 1. studenog 1933. HDA, PS, 3345.
[1587] „Eksplozija u zgradi Savske banovine“, *Obzor*, 5. siječnja 1931.
[1588] Postavljanje eksploziva u travnju 1933. trebao je izvesti Jaklić, ali ga je pritom preplašila pojava žandarmerijske patrole pa je od nauma odustao. Jaklić je ubrzo uhvaćen te je priznao postojanje zavjere protiv poglavara kotara. Nakon toga Nikolić je ocijenio kako će većina drugih protudržavnih akcija u kraju stati procesuiranjem navedene četvorke, koja je priznala počinjenje niza djela s ciljem zaplašivanja organa vlasti, ali i pristalica režima. Dopis Kotarskog poglavarstva kutinskog Državnom tužiocu državnog suda za zaštitu države u Beogradu od 6. studenog 1933. HDA, PS, 3577.
[1589] Izvještaj bana SB Marka Kostrenčića premijeru Milanu Stojadinoviću od 21. listopada 1935. AJ, 37-50-314.

je Pavličevića posjetio u bolnici te mu je izrazio žaljenje radi ranjavanja, kažnjen je od kotarskog poglavarstva za povredu Zakona o udruženjima, zborovima i dogovorima novčanom kaznom od 2.500 dinara te kaznom zatvora od 30 dana.[1590]

Atentati ipak nisu bili rezervirani samo za najistaknutija lica u državi ili banovini. Ponekad su mete bili i „obični“ sljedbenici režima u nekoj sredini. Tako je u listopadu 1933. pokušan atentat na banskog vijećnika i načelnika općine Dubrava kraj Čazme Fabijana Turka. Jedan od uhićenih je navodno pucao iz puške na Turkovu kuću, a drugi je zatvoren jer ga je podstrekivao, tj. govorio da je Turk „opak čovjek [...], kriv što su mnogi nevini ljudi zatvarani pa bi ga trebalo uplašiti“.[1591] Ipak, pojedini slučajevi imaju osobnije note. Dosta dramatičan napad na općinskog načelnika iz Retkovaca Antuna Matijevića može se protumačiti i proturežimskim sentimentima, ali čini se više osobnim zamjeranjem načelnika određenim pojedincima. To je zapravo bio drugi napad na Matijevića, a, da ne ulazimo u detalje, zanimljiv je jer je nakon njega Kotarski odbor režimske JRSD zaključio „da je Matijević, prem je pristaša stranke, smetnja njenom napretku u općini Retkovci“ te da ga stoga treba smijeniti.[1592] Doista, određene napade na organe vlasti treba promatrati kroz prizmu sukoba na osobnoj razini, koji su imali vrlo malo ili nimalo veze s politikom.[1593]

Više vlasti bile su svjesne negativne stigme koju su njezini organi i dužnosnici na terenu imali. U pokušaju premošćivanja ovoga jaza ipak su se služile centralističkim metodama, tj. slanjem inspekcija i čestim dopisima u kojima bi upozoravali podređene da isprave svoju radnu etiku te poprave vlastito ponašanje prema građanima. S druge strane, držale su kako treba zaštititi iste od gotovo svih progona. Neke od tužbi na rad upravno-policijskih vlasti bile su prilično precizne i popraćene dokumentacijom – npr. ona upućena MUP-u nakon parlamentarnih izbora 1935., koja je govorila o stvarnim slučajevima batinanja. Ipak, kao i u gotovo svim drugim slučajevima u kojima su građani prijavljivali da su upravno-policijske vlasti pretjerano koristile monopol sile, viši organi zaštićivali su svoje

[1590] Izvještaj bana SB Marka Kostrenčića premijeru Milanu Stojadinoviću od 26. studenog 1935. AJ, 37-50-314.
[1591] Dopis Kotarskog poglavarstva čazmanskog Državnom tužiocu kod Državnog suda za zaštitu države u Beogradu od 27. listopada 1933. HDA, OIOG, kutija 12., 3044/1933.
[1592] Dopis Kotarskog poglavarstva vinkovačkog KBUSB od 7. veljače 1933. HDA, OIOS, kutija 8., 336/1933.
[1593] Primjer za to je i pokušaj ubojstva banskog vijećnika i načelnika općine Kotoriba Gjure Čižmešije iz travnja 1936. godine. Nakon pomnijeg čitanja dopisa o tom incidentu stječe se dojam kako su razlozi za doslovno zabadanje noža u leđa Čižmešiji možda ipak puno prizemniji i nepolitički, tj. vrte se oko njegova intimnijeg druženja s određenom mladom damom iz Kotoribe na jednom plesu, radi čega je vjerojatno na sebe navukao gnjev nekog lokalnog mladića. Slično je bilo i s ubojstvom općinskog načelnika Leopolda Kajana iz Velike 1933. godine. Njega nije ubio neki proturežimski raspoložen pojedinac, nego, nakon svađe, njegov vlastiti osamnaestogodišnji sin. Usp. Dopis Kotarskog poglavarstva preloškog KBUSB od 15. travnja 1936. HDA, SB IO, kutija 6., 176/1936. te Dopis Kotarskog poglavarstva požeškog KBUSB od 25. siječnja 1933. HDA, OIOS, kutija 8., 227/1933.

službenike.[1594] Tako je sredinom 1932. MUP naredio KBUSB da provede istragu protiv kotarskog poglavara ogulinskog Dragana Šolića kojeg je anonimno prijavio neki stanovnik Donje Stubice, gdje je ranije bio kotarski poglavar. Vijesti da Šolić u banci navodno ima oko 600.000 dinara koje je priskrbio svojim protuzakonitim radom te da je za boravka u Donjoj Stubici lišio slobode i prognao jednu bivšu opaticu jer mu se „nije htjela podati" sam ban Perović je i bez opsežnije istrage ocijenio apsurdnim. „Šolić Dragan [...] jeste jedan savestan i dobar upravni činovnik, te smatram da ne bi bilo uputno da se navodi dostave protivu istog izviđaju i takav valjan činovnik ozlovljava, u toliko pre što su navodi jednostrani i bez konkretnih i stvarnih dokaza".[1595] Slično je bilo i s tužbom protiv kotarskog poglavara zlatarskog Ernesta Karlavarisa, koji je 1930. tužen radi navodnog skrivanja pronevjera jednog općinskog činovnika. Inspektor koji je proveo istragu u radu samog kotarskog poglavara uopće nije našao ništa sporno. Dapače, istakao je kako je Karlavaris „od svojih malih nogu vaspitavan u jugoslavenskom duhu u svog ujaka prof. Vjekoslava Spinčića, banskog vijećnika i uglednog jugoslavenskog prvaka i patriote" te kako ga zbog toga narod „u kraju, gdje je separatizam do nedavno odlično prosperirao" percipira kao svog neprijatelja.[1596]

Do koje je mjere viša vlast bila spremna zaštititi te blago kazniti istaknutog službenika svjedoči više slučajeva u kojima su se na optuženičkoj klupi našli kotarski poglavari po cijeloj državi. U travnju 1937. okružni sud u Bihaću osudio je Vuksan Popovića na četiri mjeseca zatvora radi raznih kaznenih djela koje je počinio kao kotarski poglavar u Sanskom Mostu. Prije svega, radi ozljeda „koje je nanio učeniku Samardžiću u svojoj kancelariji, zatim zbog zloupotrebe službene dužnosti i lažne prijave protiv lječnika Zgage iz Prijedora".[1597] U svibnju 1937. kažnjen je sa mjesec dana zatvora radi zloupotrebe položaja kotarski poglavar Dragan Marković. Njega je osudio sud u Sušaku zato što je početkom 1930-ih kao istomjesni kotarski poglavar i voditelj gradske policije protupravno lišio slobode i osudio posjednika Ivana Maračića iz Sušaka.[1598] Jedan od poznatijih zločina bilo je ubojstvo harmonikaša Živkovića u kavani u mjestu Bojkovci u Srbiji. Sam čin ubojstva je revolverom izvršio u pijanom stanju kotarski poglavar kačevski Josip Rogić u rujnu 1929. godine.[1599] Sud je, na temelju liječničkog vještačenja, donio odluku da je kod optuženoga, koji je odmah otpušten iz državne službe, u trenutku izvršenja ubojstva postojalo „patološko napeto stanje" te je zbog

[1594] Izvještaj KBUSB MUP-u KJ od 30. svibnja 1935. HDA, PS, 4049.
[1595] Dopis KBUSB MUP-u KJ od 14. lipnja 1932. HDA, PSDS, br. dosjea 2888 (Šolić Dragan).
[1596] Izvještaj Kr. banskog inspektora Ive Mogorovića KBUSB od 12. studenog 1930. HDA, SB UO, kutija 57., 27098/1930.
[1597] „Osudjen bivši kotarski predstojnik u Sanskom Mostu", *HD*, 3. travnja 1937.
[1598] „Osudjen bivši šef sušačke policije", *HD*, 22. svibnja 1937.
[1599] „Zločin kotarskog poglavara", *Obzor*, 23. rujna 1929.

njega bio „potpuno lišen upotrebe slobodne volje i zdrave moći rasudjivanja“. Stoga je Rogić oslobođen optužbi te primoran samo da plati troškove parničnog postupka.[1600] Najindikativnija tužba protiv jednog kotarskog poglavara u razdoblju od našeg interesa možda je sudski proces koji su dvojica invalida, Vladimir Adžija i Zlatko Vlahinić, započeli protiv Ante Stalia, kotarskog poglavara, radi zloupotrebe službenih ovlasti. Njihova tužba je zanimljiva jer su Adžija i Vlahinić zapravo bili invalidi obračuna poznatog kao Senjske žrtve. U pucanju žandara na mirno građanstvo u svibnju 1937. oni su bili ranjeni te je Vlahinić izgubio nogu, a Adžija ruku. Za gubitak radne sposobnosti oni su, preko svog odvjetnika, HSS-ovca Tome Jančikovića, 1938. podnjeli tužbu protiv bivšeg kotarskog poglavara senjskog Stalia, kojeg je navodno više uglednih svjedoka vidjelo kako je naredio žandarima da pucaju u povorku vozila u kojoj su bili mladići i djevojke koji su pjevali hrvatske pjesme. Stalio je u međuvremenu premješten u Zetsku banovinu za kotarskog poglavara, a Adžija i Vlahović su u tužbi zatražili od njega 3.000.000 dinara radi nastale štete i nesposobnosti za rad te istu toliku svotu od države – jer su pucali njeni organi.[1601] Epilog ove tužbe ipak nije poznat.

Često se događalo da državne vlasti i bez istrage, u startu ocijene prijave protiv javnih službenika tendencioznima, držeći da su dotični dobri službenici, tuženi isključivo ili prvenstveno radi lojalnosti režimskoj ideologiji. Naravno da to često nije bilo točno. Pitanje je koliku uopće objektivnost i (samo)kritičnost možemo očekivati od nedemokratske vlasti koja je trebala voditi istragu o bezakonjima počinjenima od sebi podređenih organa. U konačnici, državni su moćnici pomiješali moralnost sa podobnošću i često dobili podobnost bez moralnosti. Uz birokratizaciju sustava rada mnogi su državni i samoupravni službenici izgubili osjećaj za pravdu, moral i savjesnost, što je vodilo neispunjavanju, ali i prekoračenju dužnosti.[1602] Osim toga, u konačnici možemo zaključiti kako se u razdoblju našeg istraživanja dodatno razvio iskvareni, nedemokratski sustav, u kojem je birokracija izjednačavala čuvanje svojih stečenih pozicija s očuvanjem države, radi čega se zatvorila sama u sebe te je instinktivno zaštićivala svoje članove, tj. podređene službenike na terenu.[1603]

[1600] „Završen proces protiv bivšeg poglavara koji je bio optužen za ubojstvo“, *Obzor*, 3. lipnja 1930.
[1601] Tužba Vladimira Adžije i Zlatka Vlahinića protiv Ante Stalia Okružnom sudu u Cetinju od 12. ožujka 1938. HDA, PS, 5369.
[1602] PETROVIĆ, *Jugoslavensko međuratno društvo*, 15.
[1603] BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, 69.

V. 8. Zaključak

Središnja državna vlast, u rukama nedemokratskog režima, paralelno s formalnim podređivanjem svih razina izvršne vlasti svojim idejama nastojala je istodobno podrediti istima i sve državne te samoupravne službenike u državi. Pri tome se režim, koji je imao monopol zakonodavne i izvršne vlasti u državi, služio metodama „mrkve i batine“. U prvim godinama po proglašenju diktature osjećala se briga države da osigura sigurnu materijalnu egzistenciju za državne i samoupravne službenike, ali i njihove obitelji. Uz to dolazile su i druge povlastice, koje nam govore o pokušaju države da stvori stalež koji bi bio zadovoljan svojom službom i radom, mogućnostima napredovanja, primanjima, ali i položajem u društvu.

Državni i samoupravni službenici od 1929. do 1939. stječu ili zadržavaju određena prava. Pritom su nastojali zadržati da ista ostanu na istim razinama kao u ranijim razdobljima, pokušavajući oprezno tražiti njihovo povećanje. S druge strane, državne vlasti nastojale su na službenike prebaciti odgovornost za obavljanje još više različitih poslova od državnog interesa. Uz to, od njih su tražile da pruže potporu njihovim političkim ciljevima. U svom početku 1929., zbog težnji modernitetu te izgradnji jednoobrazne nacije i države, režimski vrh je nastojao povećati broj službenika te tako stvoriti mnogobrojan sloj građana potpuno podložan njihovom utjecaju. Dolaskom velike gospodarske krize, koja je izazvala ogromni poremećaj u sustavu državnih financija, vlast je morala izvesti udarac na primanja službenika, a time i egzistenciju čitavih njihovih obitelji. Uz to, ona je provela ograničavanja novih primanja, kao i veći nadzor nad slobodnim vremenom, kvalitetnom rada te napredovanjem u službi. Ipak, čak i u doba kada su se u Jugoslaviji osjećale najgore posljedice velike gospodarske krize, državni vrh je provodio tek ograničena otpuštanja vlastitih službenika. Zbog povećanja poslovnog opsega i želje režima da još bolje kontrolira društvo, broj raznih državnih i samoupravnih službenika je u razdoblju od 1929. do 1939. tako zapravo dodatno porastao u odnosu na ranija razdoblja.

U isto doba državni vrh je svojevoljno (dekretima) postavljao i mijenjao službenike, ističući načelo poslušnosti iznad stručnosti. Središnje državne vlasti pazile su da se državni službenici ne uključuju direktno u režimske političke organizacije na terenu, jer je to moglo antagonizirati građane, a u očima svjetske javnosti raskrinkati sustav vlasti kao nedemokratski. Unatoč tome, očekivale su da se isti svojim radom podrede režimski idealima o jedinstvenoj unitarnoj jugoslavenskoj državi, svojim djelovanjem pomognu razna društva i udruge koje su takve ideje širile te usput (neformalno) što više potpomognu i njihove stranačke organizacije. Sve je to stvaralo ozračje u kojem su službenici radili protiv narodnih

želja i osjećaja, bez demokratske kontrole, u sustavu u kojem je volja režimu bliskih ljudi odlučivala o njihovom napredovanju, pa čak i ostanku u službi.

Zbog većih ovlasti koje su službenici dobili u nadzoru nad životom običnih građana, porastao je broj bezakonja. Dogodilo se to unatoč sve neposrednijem (i paranoičnijem) nadzoru državnih vlasti nad radnom etikom, ali i obiteljskim prilikama, slobodnim vremenom, pa čak i osjećajima službenika. Makar je državna vlast bila svjesna povećane amoralnosti i broja (ne)namjernih grešaka u radu službenika, ona ih je tolerirala – što zbog, u biti, nefektivnog nadzora, što zbog iskrivljenog shvaćanja da bi progonom službenika kao osoba s autoritetom vlasti u očima naroda progonili sami sebe. U takvom sustavu ispada da je gotovo jedina stvar koju režim nikako nije tolerirao bilo otvoreno stajanje službenika na stranu oporbe.

VI. FINANCIJE I SAMOUPRAVA

U ovom poglavlju reći ćemo nešto više o financijama uprava i samouprava – banovina, gradova i običnih općina. Krenut ćemo s problemom proračuna te ćemo nastojati reći zašto su oni bili temelj gospodarenja svih razina vlasti. Ne ulazeći u rashode same državne vlasti, kao najviše stepenice javno-pravne vlasti u zemlji, ipak moramo istaknuti sustav prikupljanja prihoda u državi, na koji se dobrim dijelom oslanjao sustav prikupljanja prihoda u nižim administrativnim jedinicama.

Osnova svakog rada bilo koje razine ljudske djelatnosti je pitanje sklada između potreba i raspoloživih sredstava, koje se imaju njima podmiriti. „Ni pojedinac ne živi od danas do sutra, nego nastoji sredstva, koja mu u izvjesnom kraćem razdoblju (tjednu, mjesecu) pritiču, tako rasporediti, da mu dostaju barem za pokriće neophodnih životnih potreba, pa u tom smjeru udešava svoj rad“.[1604] Bez sredstava, u suvremeno doba obično onih novčanih, ne može se nabavljati materijal potreban za ispunjavanje određene radnje, radnici ne žele, ali i ne mogu raditi. Stoga se raspoloživa sredstva ili očekivana sredstva moraju planski unaprijed rasporediti po određenoj osnovi, obično na neki duži vremenski rok. Kako se dužina tog razdoblja veže uz određenu gospodarsku djelatnost, a godina je jedna od logičnijih i opće usvojenih vremenskih jedinica, upravo se ona uzima kao odrednica, kroz koju se obično na točan način određuju prihodi i rashodi, važni za normalno funkcioniranje neke šire ljudske zajednice ili poduzeća.

Javne vlasti, tj. upravne i samoupravne jedinice, koje trebaju brinuti o ispunjavanju određenih poslova koji su im stavljeni u nadležnost, bez novca ne mogu rješavati svoje dužnosti prema građanima, pa one sastavljaju preglede sredstava koje imaju na raspolaganju, kojima bi se trebali zadovoljiti određene potrebe u određenom razdoblju. Spomenuti pregledi (kako danas tako i nekada) trebaju imati točno određena vrela crpljenja prihoda, s jasnom naznakom projekcije iznosa sredstava prihoda i rashoda. Kod donošenja ovakvih pregleda trebaju sudjelovati predstavnici onih lica od kojih se prikupljaju ta ista sredstva i u čije se ime izvode određene radnje. Ovakav pregled zovemo proračunom (budžetom, predračunom).[1605] Proračun možemo definirati kao „redovno po predstavnicima građana (naroda) donešen pregled za izvjesno buduće razdoblje predvidljivih i u novčanim iznosima izraženih rashoda i prihoda države ili kojeg drugog javno-pravnog tijela“.[1606] U konačnici, proračun svake razine vlasti treba biti pregledan, točno i realno, javno te jedinstveno sastavljena projekcija prihoda i

[1604] HERKOV, *Općinski proračuni*, 3.
[1605] Za više o proračunima i javnim financijama općenito vidi: Ivo SEVER, *Javne financije: Razvoj – osnove teorije – analiza*, Rijeka, 1995.
[1606] HERKOV, *Općinski proračuni*, 4.

rashoda za određeno nadolazeće razdoblje.[1607] U Kraljevini Jugoslaviji proračun je definiran kao „jednogodišnji zakon, kojim se predviđaju, prethodno odobravaju i prethodno raspoređuju svi državni prihodi i rashodi“.[1608] Ovo objašnjenje je važno, jer je njime državni proračun uzdignut na razinu zakonske norme.

Zlatko Herkov je 1938. jasno opisao koje su temeljne funkcije proračuna određene javno-pravne jedinice, a koje su i danas primjenjive. Proračunom se trebalo fiksirati sve predvidljive potrebe koje određeno javno-pravno tijelo ima u određenom budućem razdoblju, zatim utvrditi koliko je iznosa potrebno za pokriće tih potreba te u konačnici razmjerno tome odrediti prihode da ih zadovolje. Pri tome je trebalo ostvariti sklad između prihoda i rashoda, a ne da jedno od njih drastično prekoračuje drugo. Gospodarstvo javno-pravnih vlasti trebalo je djelovati tako, da vodi računa o ekonomskoj snazi pojedinačnih gospodarstava od kojih uzima prisilne doprinose kojima pokriva svoj rad. Opterećenja javno-pravnih vlasti na pojedinačna gospodarstva trebalo je dovesti u red, tako da ona ne budu preopterećena jednom vrstom daća, već sa više raznih vrsta. Uz to trebalo je voditi računa da se pojedinačna gospodarstva i u ukupnoj sumi općenito ne preopterete iznad granice vlastite opstojnosti. Gospodarenje javno-pravnih tijela trebalo se vršiti u biti tuđim (zajedničkim, javnim) sredstvima, pa je bilo bitno voditi računa kako je u konačnici prikupljanje i trošenje novca izvršeno. Osim toga, kako bi cjeli proces prikupljanja i trošenja bio transparentan, izvan proračuna, koji je trebao sadržavati apsolutno sve prihode i rashode, nisu se smjeli vršiti nikakvi drugi izdaci, kao ni ubirati kakvi prihodi.

Uz proračune su obično dolazili i pregledi izvršenih rashoda i prikupljenih prihoda, koji su se nazivali završnim (zaključnim) računima. Dok je proračun bio projekcija, završni račun pokazivao je stvarno stanje stvari po izvršenju proračuna. Završni računi služili su ne samo kao kontrola pravovaljanosti prihoda i rashoda određene jedinice, već i kao osnovica za sastavljanje budućih proračuna.[1609]

VI. 1. Sustav prihoda: neposredna i posredna davanja

U doba Kraljevine Jugoslavije sustav prikupljanja poreza trebao je biti u osnovi transparentan. Porezna davanja građana državni, ali i banovini, gradskoj ili seoskoj općini trebala su biti prikupljana od jedinstvenih organa. Pri tome nije smjelo biti razlika između te

[1607] BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 214-222.
[1608] HERKOV, *Općinski proračuni*, 5.
[1609] *Isto*, 6-8.

tri razine vlasti koje potražuju sredstva, pa su se primjenjivali isti propisi za knjiženje, prikupljanje, osiguranje i ovršnu naplatu apsolutno svih davanja na svim razinama vlasti. Prikupljanje svih novčanih izdvajanja građana u konačnici su vršili ili državni porezni organi (porezne uprave, financijske direkcije) ili oni samoupravni na koje je država, kao i banovina, prebacila teret prikupljanja poreza (gradski ili općinski porezni uredi).[1610]

Ubiranje državnih poreza mogla je izvršiti država preko svojih organa, tj. poreskih uprava i njihovih ispostava. Državni su se prinosi mogli pobirati i preko samoupravnih poreznih organa, kao onih koji su uz odobrenje MF-a pobirali samoupravne, ali i državne prihode. Pravo ubiranja državnih poreza od strane samouprava prema zakonodavstvu bivše Banske Hrvatske, koje je još bilo aktualno, moglo je biti određeno ugovorom između države i dotične samouprave.[1611] Mnoge su samoupravne jedinice same vršile pobiranje prihoda i za to su imale određene posebne organe, najviše radi toga jer su znale da samo ulaganjem vlastitog truda mogu od stanovništva ubrati dovoljno sredstava za svoje potrebe. Najljepše se to vidi u većim gradovima, gdje su postojali i državni i samoupravni porezni uredi. Poreze grada Zagreba je ubirao koji je 1930. imao 92 zaposlenika. On je, osim ubiranja samoupravnih poreza, ubirao umjesto države važnije poreze.[1612]

[1610] Dok su država i lokalne samouprave imale svoje porezne organe, Banska vlast nije imala svog posebnog osoblja i ureda, koji bi mogli prikupljati njene prihode. Prireze na neposredne državne poreze, kao i trošarine na predmete podložne državnoj trošarini, za banske su uprave razrezivale i naplaćivale financijske uprave. One su ubirale i sve druge banovinske dadžbine te pristojbe, ako bi ih odobrio ministar financija. Za predmete koji su bili opterećeni državnom, ali i banovinskom trošarinom, ona se naplaćivala samo u granicama koje su bile određene po zakonima o državnim trošarinama. Usp. „Oglas“ FO-a KBUSB o načinu ubiranja banovinske trošarine, *NN*, 15. travnja 1930. te § 62-63. ZBU, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 50-51.

[1611] U kotaru Rab, koji je pripojen Savskoj banovini iz Dalmacije, za ubiranje općinskih poreza nisu neposredno bile zadužene same općine, već državne porezne uprave. Kotarski poglavar rapski je 1934. ustvrdio kako porezne uprave u Rabu i Pagu ipak vrlo slabo vrše svoju funkciju te ako nešto i uspiju skupiti, prijavljuju to kao ubrani državni porez. Tako samim općinama ne predaju ništa, radi čega neke od njih godinama nemaju nikakvih prihoda i ne plaćaju svoje činovništvo, a dugovi pučanstva se samo gomilaju. Radi osiguranja svog funkcioniranja neke su općine uvele mnoge takse, poput uvoznine na neku robu, koje se naplaćuju od pučanstva ravnomjerno, ali više pogađaju siromašnije stanovništvo jer artikli time poskupljuju. Kotarski poglavar je zatražio da se i općinama rapskog kotara dopusti da kao i druge općine Savske banovine samostalno ubiru općinske prireze od pučanstva te time osiguravaju svoju egzistenciju. Dopis Kotarskog poglavarstva rapskoga KBUSB od 30. rujna 1934. HDA, PS, 3756.

[1612] Na temelju trogodišnjeg ugovora s državom Gradski porezni ured ubirao je tečevinu, zemljarinu, kućarinu te kamatni porez. Država je tako u Zagrebu, preko Porezne uprave kao svog organa, od neposrednih poreza ubirala samo društveni, službenički i prometni porez. Gradska uprava zagrebačka nije bila zadovoljna ugovorom s državom, jer su troškovi ubiranja poreza, tj. održavanje gradskog poreznog ureda nju koštali 2.000.000 dinara, a od ubiranja i državnih poreza iz prenesenog djelokruga nije imala gotovo nikakve izravne materijalne koristi. Stoga ne iznenađuje što je zagrebačka gradska općina donijela zaključak da gradski porezni ured od početka 1932. ubire samo gradske poreze, dakle ne više i neposredne državne te banovinske poreze. Gradsko poglavarstvo se pravdalo činjenicom da je porezni ured najglomazniji i najskuplji gradski aparat, koji je počeo generirati sve veće i veće manjke. U svrhu smanjenja gradskih troškova poglavarstvo je razmišljalo umanjiti opseg njegovih poslova, a time i broj osoblja kojem se trebala isplaćivati plaća. Zagrebačko poglavarstvo je računalo da će se obustavom pobiranja državnih i banovinskih poreza te posljedičnom redukcijom kadra poreznog ureda ostvariti uštedu od 2.500.000 dinara. Usp. „Ubiranje poreza“, *Obzor*, 28. lipnja 1930. te „Državne neposredne poreze ne će više ubirati gradski porezni ured“, *Obzor*, 13. listopada 1931.

Gospodarstvo banovina, gradova i općina bilo ovisno o sustavu neposrednih i posebnih davanja državi.[1613] Sve samoupravne jedinice su svoje financiranje trebale prilagoditi postojećem sistemu davanja građana državi, bilo izravno, preko prireza koje su te jedinice raspisivale na državne neposredne poreze, bilo neizravno, npr. pokušavajući raspisati trošarine na predmete na koje druge vlasti, osobito država sama, nisu uvele svoje trošarine.

Razdoblje našeg istraživanja poklapa se s početkom uvođenja reda u dotad vrlo šaroliko određen porezni sustav. On je od 1918. do 1929. funkcionirao po principima u kojem je bio određen u raznim državnim okvirima, odnosno pokrajinama, koje su se ujedinile u Kraljevstvo SHS. Nakon ujedinjenja u idućih deset godina nije došlo do većih promjena, a u međuvremenu su se izmijenila čak 22 razna zakonska prijedloga, kojima se trebalo stvoriti jedinstveni porezni sustav u zemlji.[1614] Razlike, koje su postojale između različitih pravnih, tj. poreznih područja bile su do 1929. toliko velike, da je time bio „povrijeđen osnovi princip svake narodne zajednice, a to je da su u pogledu poreskog opterećenja, kao i pred zakonom, svi građani jednaki“.[1615] Konačno je u veljači 1928. u Narodnoj skupštini donesen novi zakon o državnim neposrednim porezima, koji se počeo primjenjivati od 1. siječnja 1929. godine.[1616] Sustav neposrednih poreza, koji je ponešto mijenjan u smjeru smanjivanja iznosa i posljedičnog rasterećenja poreznih obveznika, u osnovi ostao neizmijenjen od 1929. do kraja postojanja Kraljevine Jugoslavije.[1617] Na ovaj način se početak šestosiječanjske diktature poklopio s ranije najavljenim konačnim izjednačenjem svog stanovništva države po poreznim pravima i obvezama. Ipak, ubrzo je nova porezna politika počela predstavljati veliko opterećenje za građane, osobito na selu poslije dolaska velike gospodarske krize.[1618]

Spomenuti *Zakon o neposrednim državnim porezima* bio je korak u izgradnji sustava stabilnih neposrednih poreza u cilju povećanja njihovog udjela i fiskalne važnosti u ukupnom sustavu državnih prihoda. Dotad su u ukupnoj sumi državnih prihoda neposredni porezi zauzimali tek sporedno mjesto. Makar su nakon poreznog ujednačavanja 1929. oni zadržali podređenu ulogu u ukupnoj sumi primanja (primat su imali npr. prihodi od carina te državnih

[1613] „Okružnica u predmetu ubiranja banovinskih prireza, taksa i trošarine“, *NN*, 24. veljače 1930.
[1614] BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga*, 134.
[1615] TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije*, 29.
[1616] Za više o njemu vidi: „Zakon o neposrednim porezima sa potrebnim objašnjenjima“, *Zbirka finansijskih zakona*, vol. I. [ur. Živ. St. Devečerski], Beograd, 1928.
[1617] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 52.; Unatoč porastu broja stanovnika tijekom 1930-ih porezna osnovica se u isto doba u nekim sredinama smanjivala, a u drugima povećavala. Tako je osnovica neposrednih poreza (tj. ona suma koja se morala prikupiti i dati državi) u drugom najvećem gradu u banovini, Osijeku, smanjena s 8.300.000 dinara 1930. na 7.000.000 dinara 1934./1935. godine. U isto doba je u gradu Zagrebu ona 1930. iznosila 39.927.216 dinara, da bi 1934./1935. bila povećana na 51.419.303 dinara. *Pregled sumarnih podataka o budžetima gradskih i ostalih općina Savske banovine za petogodište 1930-1934*, Zagreb, 1936., VI.
[1618] BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga*, 134-135.

monopola), ipak su se nakon uvođenja jedinstvenog sustava uvećali za trećinu, a time i povećali u odnosu na posredne državne prihode.[1619] Posredni porezi, makar su bili bitni dio prihoda države, činili su nestalniji dio njenih prihoda. Osim toga, oni nisu mogli voditi računa o osnovnim principima porezne teorije i etike (npr. pravu jednakost svih platiša) kao neposredni porezi.[1620] Sustav poreza određen u Kraljevini SHS/Jugoslaviji imao je tendenciju naplate državnih primanja u prvom redu na posredan ili neposredan način od njenih građana. Tek vrlo malim dijelom, što zbog raznih malverzacija i korupcije, a što zbog stvarne nemogućnosti države da jače kontrolira ionako slabo razvijen privatni industrijski i trgovački sektor, državni su prihodi „punjeni“ preko opterećivanja dobiti poduzeća.[1621]

Neposredne državne poreze zapravo je činio sustav više raznih poreza koje je država ubirala od obveznika, najviše na temelju određenog postotka od čistog prihoda. Na prvom mjestu tu je bio *porez na prihod od zemljišta*, poznatiji kao tzv. *zemljarina*, koji se utvrđivao na osnovi prihoda neke kulture na određenoj parceli zemljišta.[1622] Drugi važan neposredni porez bila je *kućarina*, tj. *porez na prihod od zgrada*, koja je uzimala dio prihoda od svih objekata u državi.[1623] *Porez na poduzeća, radnje i samostalna zanimanja* (tzv. *tečevina*) odnosio se na godišnje prihode od udruženog rada i kapitala.[1624] *Porez na rente* obuhvaćao je prihode od imovinskih prava koja nisu bila predmet drugih poreza, a bio je određen po više stopa. Vrlo je važan bio *Porez od nesamostalnog rada* (tzv. *službenički porez*), koji je obuhvaćao dio cjelokupnih prihoda koji su proizlazili iz neke službe.[1625] Uz to postojao je i porez na dobitak poduzeća obveznih na javno polaganje računa, tzv. *društveni porez*. On je

[1619] U proračunskoj godini 1928./1929. prihodi od neposrednih poreza su dosezali 1.774.620.000 dinara, što je popunjavalo samo 26% prihoda države, jer su npr. posredni prihodi od državnih monopola (na duhan, cigarete, cigaret-papir, šibice, upaljače, sol, petrolej, itd.) dosezali 1.831.170.000 dinara, a državni posredni prihodi od trošarina, taksi i carina čak 3.227.080.000 dinara. TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije*, 29.
[1620] *Isto*.
[1621] Mijo MIRKOVIĆ, *Ekonomska struktura Jugoslavije 1918.-1941.*, Zagreb, 1952., 107-108.
[1622] To je bio osnovni porez na seljački produkt, koji je imao svoj osnovni i dopunski dio te je njime država od proizvođača uzimala do 12% od ukupnog izračuna svih prihoda. Već 1930. je ova stopa smanjena do 10%, kako bi se olakšao gospodarski položaj seljačkog stanovništva i osiguralo da se postojeći dugovi počnu obročno otplaćivati. TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije*, 31.
[1623] Stopa poreza iznosila je 6% za objekte podignute do 1931., a 12% za one podignute nakon te godine. Od ovog poreza su bili oslobođene zemljoradnički gospodarski objekti i industrijske hale, a olakšice od poreza su davane novogradnji u krajevima koji su posjećeni od turista.
[1624] Obveznici su pri izračunu ovog poreza bili raspoređeni u tri grupe prema količini kapitala koji su privređivali. Vlasnici pokretnih lokala, kao i trgovački putnici, nisu plaćali porez po postotku čistog prihoda, već prema fiksnom godišnjem iznosu.
[1625] Ovaj porez su od radnika naplaćivali su sami poslodavci, obično putem tzv. „poreznih markica“, tj. sustava u kojem je poslodavac kupovao za određeni iznos navedene markice te ih u određenim vremenskim intervalima lijepio u knjižice svakog radnika kao poreznog obveznika. Porezne markice je izdavala država pa su one same donosile prihod. Službenički porez je varirao, najviše na temelju iznosa primanja te obiteljskih prilika, pa je iznosio 4 dinara na 600 dinara mjesečnih primanja službenika bez djece, a isti je iznos plaćao npr. i pojedinac s 1.200 dinara plaće te 6 i više djece (pojedinac bez djece i s primanjima do 3.301 do 3.400 dinara plaćao je 141 dinar službeničkog poreza). Ispod 600 dinara mjesečnih primanja taj se porez nije naplaćivao. „Ljestvica za službenički porez“, *Penzioner*, 25. siječnja 1936.

pogađao sva društva koja su obavljala poslove za novac te morala polagati svoje račune, a oporezivan je bilo postotak prihoda koja su ostvarili.[1626] Uz to je postojao i *porez na poslovni promet*, koji je *de facto* bio posredan porez, koji se ubirao kao i neposredni porezi. Porez na poslovni promet se plaćao na svu u državnu uvezenu i iz nje izvezenu robu, u postotku njene vrijednosti.[1627] Kod svih neposrednih poreza vladalo je načelo da oni koji imaju manje toga za oporezivati plaćaju samo osnovni dio poreza, dok su se za površinom veća zemljišta, objekte i prihode poduzeća i službenika plaćale dopunske stope.[1628]

Koncem 1930. donesen je i prilično zanimljiv *Zakon o porezu na neženje*, a kasnije i drugi zakon kojim su se od plaćanja poreza oslobodile osobe s devetoro ili više djece.[1629] Ovaj posljednji vrlo je jasan i uvelike je porezno rasterećivao osobe s mnogobrojnim obiteljima. Intencije države preko Zakona o porezu na neženje, koji je pogađao muške osobe između 30. i 60. godine života, koje su živjele u gradovima ili sjedištima kotara, bile su da ispravi socijalne nejednakosti koje su prouzrokovane nejednakošću potrošnje osoba s obiteljima i onih bez njih, da podigne ukupnu populaciju u državi te da očvrsne ideal obitelji.[1630]

Iznosi neposrednih državnih poreza u razdoblju od 1929. do 1939. nekoliko su se puta mijenjali i to prvenstveno u smjeru njihova snižavanja, kako bi se uslijed velike gospodarske krize mogli ubrati bar u nekim sumama. Neka od tih smanjenja bila su prilično drastična te su išla za tim da rasterete proizvođača, pa je tako samo za vrijeme vlada Milana Stojadinovića zemljarina smanjena za trećinu, a poreznim su obveznicima dane olakšice i odgode za otplatu ranijih dugova.[1631]

Neposredni porezi nakon 1929. počeli su činiti sve veći dio državnih prihoda. Unatoč njihovoj nominalnoj unifikaciji, vidjele su se jasne naznake njihove daljnje nejednakosti

---

[1626] Tako su se oporezivala pravna lica i to utvrđivanjem porezne osnovice, a prema računima prihoda i gubitaka što su ih imali u poslovnoj godini. Za više o državnim neposrednim porezima vidi: *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 52-53. te TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije*, 28-32.

[1627] Za domaću robu on se naplaćivao pri njenoj proizvodnji, kod uvezene u trenutku uvoza. On je bio jedan od najvažnijih izvora među neposrednim porezima, a za same korisnike kao porezne obveznike on je predstavljao najmanje vidljiv teret. TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije*, 32.; Za razvitak ovoga zakona vidi: *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 61-64.

[1628] Za više o izvorima prihoda Kraljevine SHS/Jugoslavije vidi dijelove dvije dobre studije (i dva dosta različita pogleda): KRŠEV, *Finansijska politika Jugoslavije*, 124-164. te Ivan M. BECIĆ, *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije 1918-1941*, Beograd, 2012., 85-224.

[1629] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 55.

[1630] Računalo se da u gradovima i gradićima u državi živi oko 90.000 neženja starijih od 30 godina. Porez se razrezivao na postojeće neposredne poreze (zemljarinu, kućarinu, porez na tečevine i rente, službenički porez – za nesamostalni rad, zatim poreza na dobiti društva te raznih dividendi i rezervi), a po godinama starosti neženje. Tako su neženje između 30 do 35 godina starosti plaćali dodatnih 50% prireza na te poreze, oni između 35 do 40 godina 40%, od 40 do 50 godina 25%, a oni između 50 i 60 godina 10% prireza. Inače, zanimljivo je što je ovaj zakon postojao i ranije u Kraljevini Srbiji pod kolokvijalnim nazivom „bećarski danak“. Usp. „Zakon o porezu na neženje“, *Obzor*, 19. prosinca 1930. te „Porez na neženje: Svrha poreza, njegovo obrazloženje i odmjeravanje“, *Obzor*, 20. prosinca 1930.

[1631] *Tri godine vlade Dr. Milana Stojadinovića*, Beograd, 1938., 26, 48-51.

između raznih dijelova Kraljevine Jugoslavije, nejednakosti koja je bila više određena nesređenim političkim i društvenim stanjem u državi. Tako se najčešći neposredni porez, zemljarina, određivala na tlu Hrvatske, Bosne i Hercegovine te Slovenije na temelju izračuna prihoda, pomnoženih sa katastarskom površinom čestice. Ipak, na tlu Srbije, Makedonije i Crne Gore nije bilo uređenih katastarskih elaborata, pa su porezne komisije imale zadaću da po slobodnoj ocjeni izvrše procjenu prihoda. Uslijed toga navodno se događalo da te tri zemlje plaćaju zemljarine, koliko i sama Savska banovina.[1632] Osim toga, neki su autori isticali nejednakost u agilnosti ubiranja i drugog djelovanja poreznih vlasti, koje su plijenile više na području „prečanskih krajeva".[1633]

U počecima izjednačavanja poreznih opterećenja u vrijeme šestosiječanjske diktature ustanovili su se i mnoge opće nepravilnosti. Dio njih je proizlazio iz činjenice što su osnove za mnoge poreze, npr. zemljarinu, donesene po vrijednostima seljačkih proizvoda iz sredine 1920-ih, dok su njihove cijene bile na vrhuncu te 50% i više veće u odnosu na 1930./1931. godinu. Osim toga, često su se javljali i zaostaci u pobiranju poreza. U svrhu prikupljanja bar dijela zaostalih poreza ministarstvo financija je naglašavalo da će uvesti mogućnost i obročne otplate poreznih dugovanja bez kamata kroz petogodišnji period. Uvođenje takvog sustava odgode otplate za poreze na dohodak te imovinu ministarstvo je preporučilo i gradskim poglavarstvima te seoskim općinama koje su pobirale samoupravne poreze.[1634]

Uz neposredne poreze, državne prihode čini su već spomenuti prihodi od monopola,[1635] carina,[1636] dobara u vlasništvu države[1637] te razni drugi posredni porezi, u prvom redu trošarine.[1638] Svi oni činili su posredna davanja građana državi. Državne posredne prihode činile su i takse. U svojoj biti takse su predstavljale nestalne i stalne biljegovne pristojbe koje su bile određene po raznim zakonima i državnim područjima cijelo vrijeme

[1632] BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga*, 135.
[1633] Za više o problemu nejednakosti raznih krajeva države u određivanju i plaćanju državnih poreza vidi: BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga*, 134-145.
[1634] „Moratorij za porezne zaostatke", *Obzor*, 31. listopada 1930., „Okružnica ministarstva financija o ubiranju zaostalog poreza", *Obzor*, 4. prosinca 1930.
[1635] Za više o državnim monopolima, prvenstveno duhanu, njihovom korištenju i prihodima vidi: Stipica GRGIĆ, „Od struka do dima: Duhan i duhanske prerađevine u Jugoslaviji tridesetih godina 20. stoljeća", *Istorijska tribina: Istraživanja mladih saradnika Instituta za noviju istoriju Srbije*, Beograd, 2013., 67-68.
[1636] Za više o carinskoj politici u Kraljevini Jugoslaviji vidi: *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 106-127.
[1637] Za više o dobrima pod upravom države vidi: *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 167-182.
[1638] U Kraljevini Jugoslaviji pod trošarinu su 1929. dolazili sljedeći predmeti: šećer, bomboni, kvasac, kava, pivo, rakija, ekstrakti, špirit, kvasac, octena kiselina, cement, kreč, benzin, plin za osvjetljenje i električna energija. Trošarine su obično bile izražene u određenoj sumi koja se morala platiti za određenu količinu korištenoga (izraženu u komadima, težini, zapremnini, vatima, itd.). Za više o državnim trošarinama vidi: *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 93-105.

postojanja monarhističke Jugoslavije.[1639] U osnovi gotovo sva komunikacija pojedinca s državnim upravnim i sudskim vlastima bila je ograničena taksama (npr. svaka molba državnoj vlasti ili sudu se taksirala). Stoga su koje su stručnjaci tvrdili da one derogiraju osnovno načelo tih grana, tj. njihovu pristupačnost građanima.[1640]

VI. 2. Banovinski proračuni

Nakon ukidanja oblasti,[1641] na njihovo su mjesto došle banovine, koje su, kao što smo vidjeli, imale još veći poslovni djelokrug, kojeg je trebalo financirati. ZBU je određivao banovinu kao samostalno pravno lice, koje u pogledu vlastitog djelokruga može samoinicijativno stjecati prava i primati obveze.[1642] Ipak, za upravljanje banovinskom imovinom bio je odgovoran ban, koji je bio od vladara postavljena osoba.[1643] Ban je bio nadležan da barem jednom u tromjesečju naredi iznenadni pregled banovinske blagajne, o čemu je trebao biti sastavljen posebni izvještaj višim organima.[1644]

Radi pokrića izdataka, koji se odnose na poslove prenesenog, banovinskog djelokruga, banovine su mogle naplaćivati poreze, prireze, samostalne dadžbine te razne doprinose u novcu ili naravi (koje je trebalo cijeniti u novčanoj protuvrijednosti).[1645] Odmah od stvaranja

---

[1639] Različiti sustavi taksi zadržali su se do kraja postojanja Kraljevine Jugoslavije, radi nikad u potpunosti provedenog ujednačavanja zakonodavstva. Neujednačenosti je pogodovalo to što su se takse često naplaćivale pri rješavanju pravnih poslova koji su bili u domeni neujednačenog građanskog prava (ostavštine, darovnice, kupoprodaja nekretnina, pozakonjenje djece itd.) među raznim državnim dijelovima. Ipak, u određenim segmentima sustav državnih taksi se ipak izjednačio na cijelom državnom području (npr. sudske takse, koje su se naplaćivale ako je pojedinac pokreće privatni spor pred sudom). Osim njih, veliki su prihodi dolazili i od taksi na automobile, željezničke karte, itd. Za više o taksama vidi: *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 66-73.

[1640] „Ne može čovjek ni doći, kod državnih vlasti, a da ne mora plaćati velike takse“. BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga*, 146

[1641] Kao što je država bila razdijeljena nakon ujedinjenja 1918. na razna pravna područja, koja su nastala u ranijim razdobljima te su nastavila djelovati određeno vrijeme prema različitim zakonodavnim odrednicama, dugo vremena zbog postojanja partikularnih prava nije bilo moguće provesti ni financijsko izjednačavanje raznorodnih samoupravnih jedinica u različitim dijelovima države. Nešto je reda uvedeno stvaranjem Oblasti, a pogotovo nakon veljače 1927., kada je vlada donijela *Uredbu o oblasnim i sreskim samoupravnim budžetima*, kojom je državna vlast regulirala pitanja izrade, odobrenja te izvršenja oblasnih proračuna. *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 35.

[1642] § 59. ZBU, *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], vol. XXVII., Beograd, 1930., 49.

[1643] Banovina je mogla odrediti i određene pristojbe za službene poslove u njenom djelokrugu, kao i za privatnu upotrebu njenih ustanova. Ove pristojbe su se određivale tarifom, koje su se mogle stupnjevati prema imovinskim prilikama tražitelja. Ministar financija je morao potvrditi sve pravilnike kojima je ban utvrdio druge pristojbe i sve samostalne banovinske dadžbine. Osim toga, privredna poduzeća, koja su bila u vlasništvu banovine ili pod njenom upravom, morala su raditi tako da njihovi prihodi prekoračuju rashode i daju umjerenu kamatu za amortizaciju uložene glavnice. Od ovoga se moglo odstupiti samo kod „poduzeća koja su služila javnim interesima“ (npr. razni rasadnici u vlasništvu banovine). Za pokriće troškova oko osnivanja i uzdržavanja ustanova od javnog interesa uz odobrenje Ministra financija i za tu ustanovu resornog ministra mogli su se odrediti i posebni doprinosi od onih stanovnika pojedinog kraja koji bi od tih institucija imali posebne koristi. § 60-66. ZBU, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 50-52.

[1644] § 69. ZBU, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 53.

[1645] § 61. ZBU, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 50.

banovina, tj. 3. listopada 1929., na njih je prešlo pravo ubiranja dotadašnjih oblasnih i sreskih samoupravnih dadžbina. Ipak, banovinske dadžbine u svemu su dijelile sudbinu istovjetnih državnih primanja. Odobriti povećanje ili smanjenje ukupne sume tih prihoda te odrediti njihovo pobiranje mogle su samo državne vlasti (MF), a ne sama banovina.[1646] S druge strane, z poslove koji su sa države prebačeni u nadležnost banovine služili su krediti odobreni u državnom proračunu, koje je država trebala prepustiti banovini kako bi se isti proveli.[1647]

Potpunu podložnost bana i banovine državnim vlastima u financijskim pitanjima potvrđivali su i druge odredbe ZBU-a, koje su propisivale kako je ministar financija zajedno s ministrom unutrašnjih poslova odgovoran da uredbom uredi računovodstvenu i blagajničku službu kod banovina, riješi mehanizam kontrolnih mjera i obračunavanja, kako bi se postiglo pravilno, točno i brzo poslovanje banske uprave.[1648] Nadzor državnih organa, prije svega MF-a, ali i MUP-a nad banovinskim financijama bio je velik te se sastojao u odobravanju te kontroliranju svih prihoda i rashoda. Ipak, sve do 1939. nisu donesena posebne i trajnije uredbe ili naredbe koje bi rješavale pitanja vođenja financija u banovinama, tj. njihove računovodstvene i blagajničke službe, pa su banovine i u pogledu prikupljanja te trošenja novca u dobroj mjeri ostale ovisne o odlukama koje im je nametao državni vrh.[1649] Od godine do godine donošena su tek kraća *Uputstva za izradu banovinskog budžeta sa uredbom za izvršenje*, koja su zapravo ponavljala kako u se općim crtama sastavlja banovinski proračun.[1650]

Dana 23. listopada 1929. donijeta je *Uredba o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava*. Njome su banovine dobile osnovu svoga financijskog poslovanja. U sastav banovina odmah je ušla sva nepokretna imovina, financije i ustanove oblasnih samouprava, koje su se po stvaranju banovina našle na teritoriju neke od njih. Komesari oblasnih samouprava trebali su sastaviti inventare imovine, zajmova, sve aktivne i pasivne bilance oblasti te drugih obveza oblasne samouprave. Sve pobrojano se odmah trebalo prenijeti na bana. Banovine su do 31. ožujka 1930., tj. od stvaranja pa do isteka tekuće proračunske godine, u osnovi djelovale tako što su preuzele sva gospodarska prava i obveze te odobrene

[1646] § 62-63. ZBU, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 50-51.
[1647] § 2-10. „Privremena uputstava Ministra finansija o vođenju poslova računovodske i blagajničke službe kod finanansiskih odelenja banovinskih uprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 77-82.
[1648] § 68. ZBU, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 53.
[1649] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 36.
[1650] Npr. „Uputstva za izradu banovinskog budžeta sa uredbom za izvršenje“, *Zbirka zakona protumačenih sudskom i administrativnom praksom*, vol. 141., Beograd, 1933., 154-163.

proračunske stavke koje su prije njih imale ukinute oblasne uprave i samouprave.[1651] U prvoj godini nove administrativne podjele banovinski proračun sastojao se tako gotovo isključivo od sumarnih proračuna bivših ukinutih oblasti, a točnijih uputa o vođenju financijske i blagajničke službe nije bilo. Stoga se pojavljivalo u okrupnjavanju, prebacivanju i trošenju proračunskih sredstava mnogo grešaka. Banska uprava je pokušala doskočiti ovome problemu te je zatražila od podređenih organa da za svaku radnju traže odobrenje te je u skladu s državnim propisima knjiže, pritom im dajući jasne upute kako cijeli proces mora teći.[1652]

Samostalnim banovinskim prihodima i rashodima praktično je rukovodilo Financijsko odjeljenje Banske uprave. U svakoj banskoj upravi Financijsko je odjeljenje vodilo brigu o prikupljanju, rukovanju i izdavanju novca iz banovinske blagajne. Rukovoditelj tog odjeljenja imao je izvršnu vlast nad blagajnom, knjigovodstvom i računovodstvom uprave. On je bio odgovoran za polaganje svih računa primanja i izdataka banovine pred MF-om i Glavnom kontrolom.[1653] On je davao naredbe za njegovo izvršenje te je za isti nosio odgovornost. Ipak, za ispunjenje banovinskog proračuna odgovarao je sam ban. Cjelokupno izvršenje proračuna trebalo je biti vođeno kroz posebne knjige, kako bi se preko njih moglo pratiti i kontrolirati stanje pojedinih poslova. Na kraju svakog mjeseca ban, ili organ kojeg on odredi, trebao je izvršiti pregled banovinske blagajne i knjiga te je nakon toga trebalo sastaviti izvještaj, koji se u prijepisu dostavljao i ministru financija.[1654]

[1651] § 27-43. „Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 69-76.; Ministar financija zajedno s ministrom unutrašnjih poslova osnažio je ovo donošenjem *Privremenih uputstava o vođenju poslova računovodske i blagajničke službe kod finanansiskih odelenja banovinskih uprava*, koja su već u § 1. propisivala kako će za vođenje poslova prenijetih na banovine sa bivših oblasnih i sreskih samouprava, služiti „krediti predviđeni dosadanjim budžetima bivših oblasnih i sreskih samouprava“. § 1. „Privremena uputstava Ministra finansija o vođenju poslova računovodske i blagajničke službe kod finanansiskih odelenja banovinskih uprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 77.

[1652] Zbog lošeg i nemarnog vođenja evidencija trošenja sredstava Financijsko odjeljenje je po nalogu bana 24. lipnja 1930. izdalo raspis svim odjeljenjima i samoupravnim odsjecima KBUSB. Naime, mnogi su se troškovi, za Financijsko odjeljenje nenadano pojavili na kraju proračunske godine, a da prije toga nisu nigdje bili knjiženi. Stoga je njihova isplata prebačena u sljedeće financijsko razdoblje. Financijsko odjeljenje je zatražilo i poštivanje odredbi Zakona o državnom računovodstvu i Uredbe o utvrđivanju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina od 23. studenog 1929. godine te je na kraju dopisa izdalo naređenja o tome na koji način treba jasnije knjižiti i općenito bolje voditi računa o prihodima i izdacima. Radi se zapravo o naredbi ovog odjeljenja, koju je podupro i pomoćnik bana Stojanović, o utvrđivanju procedure – od traženja novca za određene poslove, preko pismene molbe za odobravanjem kredita, njegova odobravanja, pravilnog ispunjavanja računa te potvrđivanja i kontrole izdataka. Na kraju naredbe pomoćnik bana Stojanović je dodao kako se ovih uputa svi činovnici imaju strogo držati, ako radni ničeg drugog, onda radi jačanja ugleda i povjerenja u KBUSB te kako „se pod nikojim uslovom neće priznati isplata za nabavku ili izdani rad, koji bi bio odredjen bez prethodnog osiguranja prethodnog kredita i evidentiranja“. Raspis Financijskog odjeljenja KBUSB svim odjeljenjima i samoupravnim odsjecima te banovine od 24. lipnja 1930. HDA, SB UO, kutija 48., 20364/1930.

[1653] Niti jedna isplata po proračunu nije mogla bit učinjena bez njegovog prethodnog pismenog odobrenja, koji je pritom trebao konstatirati kako za tu potrebu ima dovoljno sredstava. Naredba za isplatu trebala je sadržavati informacije za koji se posao isplata vrši te iz kojih se sredstava („partija i pozicija“) isplata treba sprovesti.

[1654] § 11-18. „Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 62-65.

Uredba o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava iz 1929. propisivala je kako je osnova financijskog poslovanja banovine njen proračun. Taj proračun trebao je biti javan, izrađen po uzoru na državni proračun, a trebao je precizno određivati sve rashode i prihode za njihovo pokriće u proračunskoj godini, koja je bila izjednačena s državnom proračunskog godinom (od 1. travnja do 31. ožujka iduće kalendarske godine).[1655]

Odobreni banovinski proračun vrijedio je samo za godinu za koju je donijet, pa su se svi odobreni prihodi i rashodi trebali izvršiti prema planu. Svi nepodmireni rashodi u pravilu su se trebali podmiriti u roku od tri mjeseca po izvršenju proračuna ili, u iznimnim situacijama, unošenjem stavki za njihovo izvršenje u idući proračun.[1656] Svaka izvanredna povećavanja ili smanjivanja odobrenog banovinskog proračuna za vrijeme njegova izvođenja trebao je predložiti ban, a potvrditi ministar financija, prema svojoj diskrecijskoj procjeni.[1657] Ministar financija je strogo kontrolirao sve banovinske proračune te je morao odobriti svaki zajam koji bi banovina uzela, svaku kupovinu i prodaju kakvog imanja od strane banovine, svako povećanje postojećih i uvođenje novih dadžbina banovina.[1658] U konačnici je *Uredba o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava* jasno propisivala podređeni položaj banovine u odnosu na državnu vlast jer je „Ministar finansija administrativnim putem i putem svojih izaslanika“ kontrolirao rad organa koji su izvršavali banovinski proračun, a za banovine su sve njegove „primedbe, naredbe i uputstva“ bile obvezatne.[1659]

Već krajem 1929. banovine su krenule raditi svoje prve samostalne proračune (za 1930./1931.), kao osnove banovinskog gospodarstva za nadolazeću proračunsku godinu, koje je trebao odobriti ministar financija. Prilikom sastavljanja proračuna, osnova su trebali biti prvenstveno podaci o ostvarenim prihodima i rashodima iz prijašnje godine. Tako su prijedloge proračuna trebali pratiti završni računi minule proračunske godine i „ekspoze bana“

[1655] § 1-4. „Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 57-58.
[1656] Neprikupljeni prihodi iz jedne godine također su se trebali knjižiti u nadolazećem proračunu kao stavke prihoda. U slučaju da banovinski proračun ne bi bio na vrijeme odobren (što se Savskoj banovini za njenog postojanja nije dogodilo), primjenjivale su se odredbe slične onima o državnom proračunu. U slučaju neodobravanja proračuna, izdaci banovine su se trebali činiti prema projekcijama zadnjeg odobrenog proračuna i to mjesečno, po dvanaesti dio od onih sredstava, koja su bila odobrena u prošlom proračunu (stoga i naziv „budžetske dvanaestine“). § 19-20. „Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 65-66.
[1657] § 21. „Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 66-67.
[1658] § 23 i 25. „Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 68.
[1659] § 26. „Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 68.

– kao objašnjenje suma prihoda i rashoda, ali i ciljeva djelatnosti banovine u idućoj proračunskoj godini. U osnovi, ban je bio odgovoran za određivanje sastava proračuna u određenim stavkama, kao i njegovo predlaganje. Pri tome su mu, naravno, pomagali stručni referenti banske uprave.

Kako je koncem veljače 1930. izvijestio *Jugoslovenski Lloyd*, rad na prvom proračunu Savske banovine počeo je već krajem 1929., ali je tek uokviren naredbama o njegovom sastavljanju s početka 1930. godine. Pojedina odjeljenja banske uprave sastavila su izvještaje za stavke rashoda, kojima su trebala regulirati svoju djelatnost. Svi takvi izvještaji su se prosljeđivali Financijskom odjeljenju Banske uprave, čija je zadaća bila da sve pobrojane troškove ispita te prema potrebi reducira, kako bi se ostvario princip uravnoteženosti između predviđenih prihoda i rashoda. Osim prihoda, po prvi puta za jednu državnu administrativnu jedinicu, predviđala se mogućnost prinosa i direktnih dotacija od strane države ili tangenta od određenih posebnih državnih prihoda, što na kraju nije ostvareno.[1660]

Nakon što su banovine koncem veljače 1930. završile posao te predale svoje proračune na odobravanje, u MUP-u su održane posebne konferencije svih banova s raznim ministrima, koje su trebale biti svojevrsne predrasprave o proračunima. Ovaj sastanak je održan na zahtjev i pod rukovodstvom premijera Živkovića, a na njemu se trebalo i konačno odrediti točno financiranje banovina, tj. na koje se poreze smiju odrediti prirezi i koje bi poreze u cijelosti država trebala prepustiti banovinama za pokriće troškova njihova rada, a u smislu intencije o izjednačavanju poreznih osnovica u čitavoj državi.[1661] Ipak, ovaj sastanak banova s premijerom imao je više politički karakter, jer je Živković održao govor banovima u kojim ih je obavijestio o teškoćama koje ometaju režim i državnu upravu, da bi odmah nakon toga bio održan sastanak i s ministrom financija, tada Stankom Švrljugom. Ministar Švrljuga je u svom dugom ekspozeu upozorio kako su razne banovine različito shvatile svoje poslanje te su njihovi proračunu šaroliki. Od banova je zatražio njihovo uravnoteženje, smanjenje prireza i taksi te odbacivanje planova o kapitalnim investicijama, kako bi se postepeno pristupilo izgradnji sustava vlasti.[1662] Kako su primjedbe ministra financija bile obvezne za banovine, prvi banovinski proračuni su vraćeni na doradu te su početkom ožujka 1930. banovine nastavile rad na njihovoj završnoj redakciji. Nakon toga bilo je samo pitanje vremena

[1660] „Budžeti banovina: Prvi budžet Savske banovine“, *Jugoslovenski Lloyd*, Zagreb, 23. veljače 1930.
[1661] „Pitanje banovinskih proračuna“, *Obzor*, 21. veljače 1930.
[1662] MILOSAVLJEVIĆ, *Memoari*, vol. II., 46-47.

odobrenje tih proračuna, koji su trebali stupiti na snagu od početka proračunske godine, tj. 1. travnja 1930. godine.[1663]

Na kraju je, mjesec dana po stupanju na snagu prvih proračuna, a unatoč mnogobrojnim konferencijama i vijećanjima o njihovoj naravi i sastavljanju, početkom svibnja 1930. premijer Živković zaključio da treba izbaciti određene rashode iz mnogih banovinskih proračuna. U prvom redu bili su to troškovi reprezentacije bana i osoblja, nagrade za obavljanje povjerljivih poslova te razne druge nagrade i honorari za službenike. Stoga je izdao naredbu da se svi takvi troškovi iz banovinskih proračuna ne izvršuju. Osim toga, u najkraćem roku zatražio je preispitivanje rashoda za kapitalne poslove po banovinama te njihovo smanjenje na stvarne potrebe.[1664] Doista, i prije dolaska glavnog vala velike gospodarske krize, državne su vlasti zaključile da državni i banovinski proračuni baš i nisu najbolje izbalansirani te da sadržavaju i stavke za neke izdatke bez kojih se može djelovati. Ipak, umanjivanjem sredstva koje su banovine imale na raspolaganju za obavljanje poslova državne su vlasti doista istima ograničavale samostalnost u djelovanju.

Nakon prvog proračuna, sastavljanje proračuna Savske i svih drugih banovina bilo je prilično birokratizirano, čime volja središta države opet nije bila umanjena. Nakon što bi svaka banska uprava sastavila svoj proračun koncem kalendarske godine, on je morao u idućim mjesecima proći potvrdu Banskog vijeća. Nakon toga se prijedlog slao ministru financija.[1665] Za pretres svakog pojedinačnog banovinskog proračuna bila bi oformljena posebna komisija pri *Otsjeku za samoupravne financije* MF-a. Taj odsjek je inače bio zadužen za preglede, odobravanje i nadzor nad izvršavanjem banovinskih, gradskih i općinskih proračuna. U komisiju su ulazili najviši činovnici tog ministarstva, obično predvođeni pomoćnikom ministra. Radu komisije mogli su prisustvovati i delegati zainteresiranih ministarstava poput MUP-a, prosvjete, trgovine i industrije, itd.[1666] U praksi to je značilo da bi zaprimivši banovinski proračun i popratne materijale (elaborate o troškovima svakog odjeljenja, završne račune za prošlu godinu, preglede prošlogodišnjih prihoda i rashoda, dugovanja i potraživanja banovine, spiskove osoblja s naznakom je li netko stekao pravo na

[1663] „Izradbe banovinskih proračuna“, *Obzor*, 6. ožujka 1930.
[1664] „Naredba o štednji u banovinskim proračunima“, *Obzor*, 5. svibnja 1930.
[1665] Nakon što su na samom kraju 1930. počela funkcionirati Banska vijeća, jedna od njihovih glavnih funkcija bila je prihvaćanje banovinskog proračuna. Ipak, Banska su vijeća, kao što smo vidjeli, u svom su radu do 1939. zapravo samo prihvaćala već gotove prijedloge banovinskog proračuna, sastavljenog po odjeljenjima banske uprave, a odobrenog od bana, uz pokušaj da se dio sredstava iz nekih stavki upotrijebi u obavljanju određenih poslova u kraju pojedinog banskog vijećnika. U konačnici, svi proračuni Savske banovine bili su jednoglasno prihvaćeni po Banskom vijeću (od 1931./1932., kada se vijeće prvi puta sastalo, pa do 1939./1940., kada se zadnji puta sastalo).
[1666] „Pretres banovinskih budžeta u Ministarstvu finansija“, *Naša samouprava*, god. I., br. 1., 44.

povišicu, itd.) komisija provjeravala je li proračun izrađen u određenom roku i po propisima, a zatim jesu li su unijete sve važne stavke te da li one odgovaraju stvarnim potrebama i ekonomskoj snazi stanovništva pojedine banovine. Zatim bi o pojedinim stavkama komisija razgovarala s banom i načelnicima pojedinih odjeljenja banske uprave. Komisija bi na kraju svoje zaključke dostavljala ministru financija. Sam ministar bi potom saslušavao svakog bana i njegova objašnjenja vezana uz proračun povjerene mu banovine. Konačnu odluku donosio bi ministar, a njegove primjedbe na banovinske proračune bile su, kao što smo rekli, obvezujuće.[1667]

Sustav odobravanja proračuna bio je prije svega netransparentan. „Ovaj spor i figurozan [valjda rigorozan – op. SG] postupak objašnjavan je od strane ministra finansija kao posledica privredne krize, koja bezuslovno zahteva smanjivanja, štednju i uravnoteženje prihoda i rashoda u svima granama narodnog života, te kako bi narodu bili smanjeni tereti, da bi krizu lakše preboleo“.[1668] Na ovaj je način MF iz godine u godinu preispitivalo proračunske stavke svih banovina te ih je nastojalo uravnotežiti, a posljedično i smanjiti. Stoga mnoge banovine nisu mogle ostvariti prilično visoko zacrtane ciljeve koje su si same nametale. Državna je vlast, uz štednju koju je sama propagirala, nastojala ostvariti da banovinske dadžbine ne budu preveliko opterećenje stanovnicima. MF je, demagoški ili ne, navodilo kako je njegova svrha pritom da „odozgo stvori mentalitet i kod svih državnih činovnika i službenika ukoreni navika, po kojoj sve što je državno smatraju kao i svoje, više nego svoje, i da onim što je državno raspolažu štedljivije i racionalnije“.[1669] Isto je načelo trebalo primjenjivati kod svih samoupravnih nadleštava.

U procesu odobravanja banovinskih proračuna ministarstva su tako često zahtijevala smanjivanje od banskih uprava predloženih iznosa, dok ih nikada ih nisu povećavala. Npr. početkom 1932. Savska banovina za godinu 1932./33. predložila ukupni proračun prihoda i rashoda od 235.870.000 dinara, ali joj je odobren proračun od 200.545.000 dinara. Usporedbe radi, Primorska banovina je u isto vrijeme predložila proračun od 73.321.000 dinara, ali joj je odobreno samo 43.059.161 dinara.[1670] Zagrebačka Banska uprava, kao i svaka druga, morala se jednostavno pomiriti sa svime što joj naredi državni vrh, makar je sama isticala kako su

[1667] Radovan DRAŠKOVIĆ, „Banovinske finansije“, *Naša samouprava*, god. I., br. 2., 49.
[1668] MILOSAVLJEVIĆ, *Memoari*, vol. II., 103.
[1669] Dopis MF-a vladi KJ od 18. svibnja 1932. HDA, OIOS, kutija 21., 886/1932.
[1670] „Odobreni banovinski budžeti“, *NN*, 31. ožujka 1932.; Proračun rashoda Savske banovine za raniju proračunsku godinu (1931./1932.) iznosio je 155.828.884 dinara. Po mišljenju ministra financija Švrljuge to je bio najuravnoteženiji banovinski budžet, napravljen u skladu s intencijama štednje koje je država propagirala. Banska uprava morala se „Proračun Savske banovine“, *Obzor*, 6. ožujka 1931.

potrebe stanovništva tolike da bi iznosi njena proračuna morali biti barem osam puta veći.[1671] Tako se princip štednje na primjeru banovina prije svega očitovao u štetnom neostvarivanju kapitalnih projekata koje su banovine nastojale pokrenuti. U konačnici, radi neprovođenja većih ulaganja, malih prihoda te velikih izdataka koje je trebalo podmiriti, možemo ustvrditi kako su banovine kao upravne jedinice u dobroj mjeri tek životarile za vrijeme svog postojanja.

Državna je vlast kontrolirala banovinske proračune te ih je odobravala u sumama koje je ona držala valjanima, a ponekad ih i mijenjala u tijeku njihova izvršenja. Tako banovine nisu imale potrebnu stabilnost, kao ni mogućnost samostalnog odlučivanja o provedbi vlastitih ciljeva. Osim toga, to im nisu dopuštale ni sume za pojedine grane proračuna, koje su bile prilično male. U cilju pojačanja samoupravne djelatnosti, državna je vlast ipak bila spremna dati određene, makar ograničene koncesije te dopustiti samoupravnim vlastima veću samostalnost u odlučivanju. Npr. sredinom 1930. godine, na prijedlog više ministara, banovima je dana ovlast da mogu potpuno samostalno odobravati ugovore o nabavkama, kao i radovima do svote od 500.000 dinara za sve poslove u kojima im pripada pravo rješavanja. Banovi su čak mogli u ime države do te svote npr. vršiti i prodaje neupotrebljive pokretnine ili odobravati ugovore o jednogodišnjem najmu.[1672] Ipak, kao što smo rekli, ban je bio u prvom redu predstavnik državne vlasti u banovini pa je državna vlast preko njega kontrolirala apsolutno sve što se događalo i radilo na području banovine.[1673]

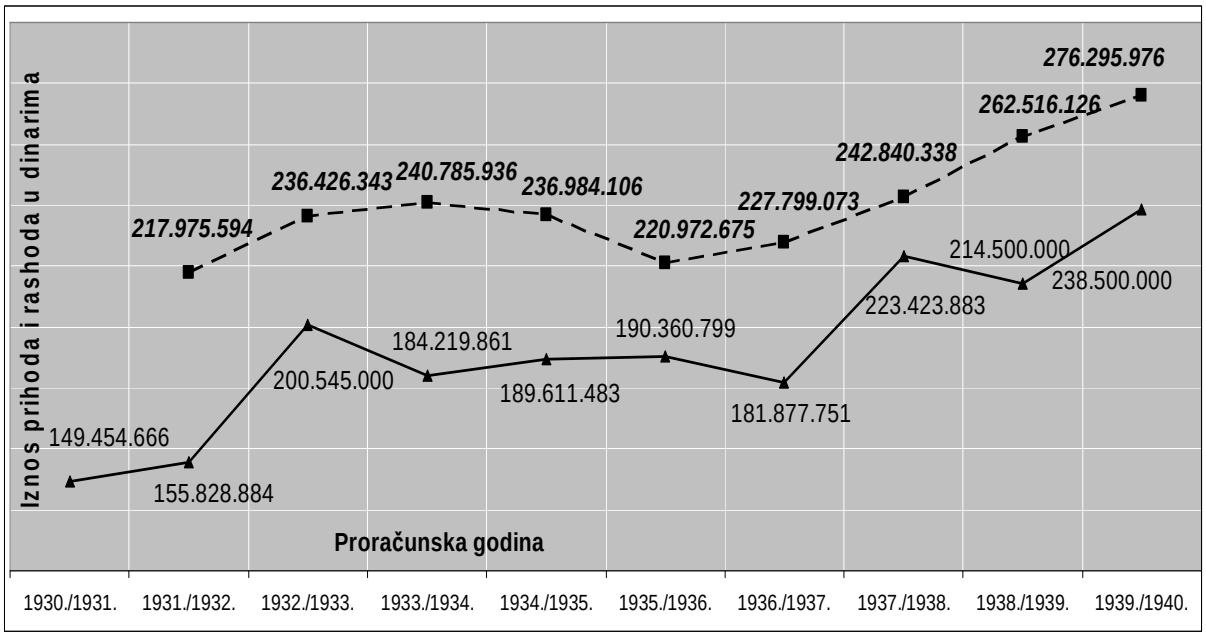
VI. 2. 1. Prihodi Savske banovine[1674]

Sustav financiranja banovina ostao je dijelom, s određenim izmjenama iz godine u godinu, gotovo identičan cijelog postojanja Savske banovine. Ipak, on je bio prilično složen. Razlike između proračuna lako se mogu vidjeti iščitavanjem svih deset objavljenih proračuna Savske banovine. Redovni prihodi banovina dolazili su od prihoda imanja, poduzeća i

[1671] Nakon odobrenja proračuna Savske banovine za 1931./1932. ban Perović je izjavio kako su potrebe naroda vrlo velike, sudeći po prijedlozima banskih vijećnika, ali i stručnih organa banske uprave koji su tražili izgradnju novih cesta, škola, bolnica, itd. Izračunato je da bi iznos za pokriće potreba koje su istakli banski vijećnici premašivao 1.250 milijuna dinara, što je bio iznos otprilike osam banovinskih budžeta. Stoga je Perović pravdao da porezno opterećenje ne dozvoljava rješavanje svih pitanja u jednoj godini. „Proračun Savske banovine“, *Obzor*, 6. ožujka 1931.
[1672] „Banovi mogu odobravati nabavke do 500.000 din“, *Obzor*, 16. srpnja 1930.
[1673] Inače, ionako je za sve nabavke, prodaje i radove, čija je vrijednost prelazi sumu od 100.000 dinara bilo propisano raspisivanje javnog natječaja, na isti način i po istim propisima kao i za državne nabavke. § 24. „Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 68.
[1674] Za točne iznose raznih skupina prihoda KBUSB vidi dijagram 26. na str. 424.

ustanova u vlasništvu ili pod upravom banovine, zatim od prireza banovine na državne neposredne poreze, koji bez odobrenja ministra financija nije smio prelaziti 10% sume koje bi pobrala sama država od građana, od samostalnih banovnskih dadžbina, u potpunosti ili u postotku ustupljenih državnih prihoda.[1675] Izvanredne prihode u praksi su činile samo državne dotacije i subvencije te razna potraživanja banovine iz ranijih godina, a u teoriji njih su još mogli činiti zajmovi, prodana imanja, pokloni, itd. Sustav naplate gotovo svih redovnih prihoda vršio se na istovjetan način kao i kod plaćanja istovrsnih državnih poreza, taksi, trošarina i dadžbina. Dakle za njihovu naplatu su odgovarali državni organi (carinarnice, porezne uprave, organi financijske kontrole), ali i oni samoupravni (gradske i općinske uprave preko svojih poreznih ureda, čiji je rad odobravao i regulirao MF).

Dijagram 26: Kretanje iznosa odobrenih prihoda (istovjetni iznosima rashoda) u proračunima Savske banovine od 1930. do 1939. godine (iznosi označeni većim fontom te povezani punom crtom) te uspoređeni s rashodima proračuna grada Zagreba (iznosi označeni kurzivom te povezani isprekidanim crticama)[1676]



Najvažnija stavka redovnih prihoda bio je *banovinski prirez na državni neposredni porez*. Kao što smo rekli, on je u praksi bio postotak poreza koje je lice trebalo platiti na

[1675] § 6. „Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 59-60.
[1676] Usp. sve odobrene i objavljene proračune Savske banovine: *Budget rashoda i prihoda Savske banovine 1930.-31.*, Zagreb, 1930., 26.; *Budžet Savske banovine za godinu 1931./32.*, Zagreb, 1931., 37-38.; *Budžet Savske banovine za 1932/33 godinu.*, Zagreb, 1932., 43-44.; *Budžet Savske banovine za 1933/34 godinu.*, Zagreb, 1933., 64-65.; *Budžet Savske banovine za 1934/35 godinu.*, Zagreb, 1934., 64-65.; *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine za 1935/36* godinu, Zagreb, 1935., 66-67.; Budžet *rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1936/37 godinu.*, Zagreb, 1936., 106-107., *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1937/38 godinu*, Zagreb, 1937., 108-109.; *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1938/39 godinu.*, Zagreb, 1938., 124-125. te *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1939/40 godinu.*, Zagreb, 1939., 126-127. te KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Socijalno-ekonomska politika gradske općine Zagreba“, 183.

zemljarinu, kućarinu, tečevinu, rente, društveni porez te službenički porez. Osnovni banovinski prirez na državne neposredne poreze se s vremenom povećavao, s prvotnih 20% na 23% u proračunskoj 1932./1933. godini, na 25% od 1933./1934. godine. U tom omjeru je zadržan sve do zadnjeg proračuna 1939./1940. godine. Osim njega, u redovne prihode s vremenom su ušli i drugi banovinski prirezi, kojima je banovina financirala određene poslove (bolnice, osnovno školstvo, itd.).[1677]

Na jedno od prvih mjesta u proračunima dolazile su razne *takse*. One su se, kao i trošarine, ponekad naplaćivale na neke usluge te proizvode obuhvaćene državnim taksama te su bile izražene u postocima, kao i prirezi na neposredne poreze. Na druge su artikle banske vlasti takse i trošarine propisivale potpuno samostalno, bez da je državna vlast sama raspisala takse i trošarine na iste.[1678]

Veliki iznosi dolazili su i od *banovinskih trošarina*, u osnovi sličnih taksama, koje su prvenstveno obuhvaćale promet robe. Na većinu predmeta uključenih u sustav trošarina lijepila se „trošarinska markica“, obično tako da se otvaranjem ona potrga, tj. poništi (npr. boce vina). Dolaskom Milana Stojadinovića na vlast dodatno se regulira sustav banovinskih

[1677] Tako je, zbog velikih troškova u zdravstvu, poradi kojih su bolnice došle u velika dugovanja, u proračunu 1930./1931. odobren banovinski prirez od 8% na porez koji su skupljale udružene zdravstvene općine za pokriće troškova liječenja na njihovom području. On je 1934./1935. povećan na 10% i na toj razini ostaje do kraja postojanja banovine. Isto tako je *Uredbom o izdržavanju narodnih škola* (iz rujna 1936.) od proračunske godine 1937./1938. banovina uvela dodatni prirez na državni neposredni porez u iznosu od 15%. Ovaj banovinski školski prirez je već dogodine povećan na 20% i na toj razini je zadržan i u narednom, posljednjem budžetu Savske banovine. U tom zadnjem proračunu, za 1939./1940. godinu, po prvi i posljednji put je unesena i stavka banovinskog putnog prireza u iznosu od 10%, koji se uzimao od posebnog dodatka na neposredne poreze kojim su se pojedinci, obično privatni ili državni službenici, otkupljivali od dužnosti rada na izdržavanju cestovnih prometnica (tzv. *kuluka*).

[1678] Svako je određivanje taksi moralo ipak dobiti potvrdu središnjih državnih tijela, tj. MF-a. Na proizvode i usluge obuhvaćene isključivo banovinskom taksom plaćala se taksa u banovinskim taksenim markama, a na one obuhvaćane uz to i državnom taksom – i u državnim taksenim markama i u banovinskima, obično u omjeru 50% banovina-50% država. Milijunski su prihodi Savskoj banovini dolazili od taksi na sječu šuma, taksi koje su se naplaćivale prilikom prijenosa pokretnina i nekretnina, taksi na motorna vozila te taksi na „marvinske putnice“ (dozvole za promet stoke). Nešto manji bili su prihodi od taksi na kinematografske ulaznice, razne zabave i „igranke“, sportske priredbe, zakupnine lova, lovne i ribolovne karte te taksi na varietee, kabarete i ostale noćne zabave. Ustanovljena je i 1% banovinska pristojba na sve ugovore o kupovini i prodaju nepokretnih i pokretnih stvari. U pogledu taksi došlo je do promjena jer su se tijekom prve polovine 1930-ih počele naplaćivati takse u postocima od prihoda autobusnih karata, kamena, šljunka i pijeska iz kamenoloma, prijenosa nasljedstva, polica osiguranja, objave oglasa u novinama, na posjedovanje vatrenog oružja te luksuznih pasa, itd. Taksa u taksenim markama plaćala se i lijepila na razne molbe upućene državnim i banovinskim vlastima, molbe za odobrenje boravka na teritoriju banovine, izdavanje vozačkih dozvola, papire za registraciju bicikala i tricikala, svjedodžbe i uvjerenja koje vlasti izdaju privatnim licima o ličnim osobinama, udžbeničke svjedodžbe, biljare, tombole i igre na sreću, a u slučaju igraćih karata, domina te Mah Jongga taksa se lijepila na špil ili kutiju. Naravno da su se banovinski biljezi lijepili na predstavke upućene isključivo institucijama i ustanovama banovinskog samoupravnog djelokruga, a na sve druge trebala se lijepiti državna taksena marka. Npr. na sve pismene ili protokolirane predstavke, podneske i molbe upućene banskoj upravi Savske banovine, kotarskim poglavarstvima, gradskim i općinskim poglavarstvima fizička ili pravna osoba je trebala podnijeti i 2 dinara u taksenim markama, a za rješenja istih još 3 dinara u taksenim markama. Usp. „Objava“, *NN*, 3. travnja 1930.; „Taksa na molbe i rješenja“, *Obzor*, 4. travnja 1931. te „Koje su sve takse propisane preinačenim proračunom Savske banovine“, *Jutarnji list*, 10. travnja 1935.

trošarina u čitavoj državni te se smanjuju one na pogonska sredstva, čime se htjelo pomoći razvoju prometa robe i industriji.[1679] Prihode od nekih trošarina, čiju je upotrebu trebao potvrditi MF, nisu do formiranja banovina poznavala pravna područja Srbije i Crne Gore. Na neke od banovinskih, pa i državnih trošarina dolazile su konstantne žalbe proizvođača i kupaca. Najglasnije su bile žalbe onih koji su se bavili proizvodnjom, distribucijom i konzumacijom alkoholnih pića, koja su cijelo vrijeme bila obuhvaćena sustavom taksi i trošarina. Iste se smatralo preprekom njihovoj još većoj potrošnji.[1680]

Samostalne dadžbine, kao sljedeća stavka prihoda, obuhvaćale su davanja koje je banovina koristila npr. za izgradnju, popravak i izdržavanje srednjih škola, koje su se naplaćivala od roditelja ili skrbnika srednjoškolca poput školarine. Uz to je u vinorodnim

[1679] Trošarina se 1930./1931. naplaćivala na vino, pivo, ekstrakte, esencije i eterična ulja sa alkoholom, rum, likere i konjak, špirit i rakiju, fina vina i šampanjac. Sustav banovinskih trošarina je taj koji je doživio najviše transformacija tokom 1930-ih. Već u banovinskom proračunu za 1931./1932. iznesene su samo stavke o trošarinama na alkoholna i bezalkoholna pića, soda vodu i mineralnu vodu te na benzin. Kasnije se sustav banovinskih trošarina još više razvijao te je sredinom istog desetljeća obuhvaćao, povrh gore spomenutog, ugljičnu i octenu kiselinu, kavu i njene zamjenice, čaj, kakao, kvasac, rižu, ugljen, papir, kovine, kalcijev karbid, električnu energiju, benzin, papir, radio aparate, gramofone i gramofonske ploče te kozmetička sredstva. Nakon dolaska Milana Stojadinovića na vlast sustav trošarina, posebno onih banovinskih, dosta je izmijenjen te se koncem 1930-ih naplaćivale banovinske trošarine na alkoholna pića, mineralne i gorke vode, ugljičnu kiselinu, kvasac, koks, benzin (iako u puno manjem obliku u odnosu na prvu polovinu 1930-ih), električnu energiju, jestiva ulja, pneumatike i kozmetička sredstva.

[1680] Naime, Savska banovina, uz odobrenje MUP-a i MF-a, u travnju 1930. je povećala tada važeće trošarine kroz Uredbu o taksama, prirezima, neposrednim porezima i ostalim banovinskim dadžbinama, koja je trebala jamčiti izvor prihoda za tu banovinu. Dapače, ovu su Uredbu oba ministarstva analogno odobrila i ostalim banovinama. Tako je u Savskoj banovini trošarina na vino dignuta s 40 para na 1,10 dinara po litri, za pivo s 30 na 60 para po litri, dok je nova trošarina za rakiju iznosila 5 dinara po hektolitru alkohola. Ovu su trošarinu za banovine trebale ubirati općine. Ipak, uslijedila su negodovanja proizvođača, točitelja, konzumenata, pa čak i samih pobirača trošarina. Stoga je 1932. izmijenjen Zakon o trošarinama. Vlast je ovo smanjenje cijena nastojala opravdati težnjom da poveća konzumaciju vina i rakije, koji bi tako donijeli veće prihode državi. Već je i sama najava ukidanja dotadašnjeg sustava trošarina navodno izazvala pravu radost u redovima narodnih poslanika koji su navodno oduševljeno klicali premijeru Živkoviću i obećavali razna čašćenja. Stoga možemo reći da je druga komponenta izmjena trošarina vjerojatno bila demagoška, a vidimo je u isto vrijeme i u smanjenju zemljarine, oprostu krivica za ilegalnu sječu šuma, mnogim zakonima koji su nominalno štitili seljaka, itd. Dotadašnji sustav trošarina, npr. na vino, po kojem je kupac vina državi trebao platiti 0,50 dinara, banovini 1 dinar, a općinama i do 1,50 dinara po litri, zamijenjen je sustavom u kojem točilac paušalno plaća trošarinu, i to državi i banovini zajednički. Država je od tog dinara zadržavala pola, a banovina pola. Već početkom 1933. procjenjivalo se da je Savska banovina izmjenama tog zakona izgubila samo od trošarina na vino i rakiju oko 26.000.000 dinara prihoda. Početkom 1934. čak se priznalo da je uvođenje paušalnih trošarina na alkoholna pića bio promašaj te da se one opet moraju mijenjati. Stoga je, nalazeći rupu u *Uredbi o izvođenju javnih radova od 22. studenog 1933.*, KBUSB ponovno uvela svoju posebnu trošarinu za vino i rakiju. Tu je odluku potvrdilo Bansko vijeće krajem siječnja 1934. pa se ta trošarina, uz odobrenje MF-a, računala među prihode Savske banovine u 1934./1935. budžetskoj godini. U isto vrijeme u banovinski budžet su unesene neke nove trošarine, poput onih na kavu, kakao i čaj, ugljičnu kiselinu, mazivno ulje, kolomaz, vazelin, parafin, cerezin, stearin, vosak, kalcijev karbit, željezo, lim, čelik, aluminij, bakar i olovo, na gramofone i gramofonske ploče te lijekove i preparate. Sve trošarine i dadžbine predviđene početkom 1934. trebale su banovini donijeti 1.300.000 dinara prihoda, dok je u isto vrijeme ukinuta jedino banovinska taksa na biljar. Usp. „Potvrdjene trošarinske uredbe Savske banovine“, *Obzor*, 4. travnja 1930.; „Značenje ukidanja trošarine na vino i rakiju“, *NN*, 22. ožujka 1932.; „Izmjena zakona o trošarini“, *Novosti*, Zagreb, 22. veljače 1932.; „Zakon o izmenama i dopunama zakona o državnoj trošarini od 18. aprila 1932.“ *SNKJ*, 19. travnja 1932.; „Redovni saziv banskog vijeća Savske banovine“, *Seljački Glas*, Zagreb, 20. siječnja 1933.; „Rad banskog vijeća Savske banovine: Uredba o trošarini na vino, vinski mošt i rakiju primljena u banskom vijeću jednoglasno“, *NN*, 30. siječnja 1934.; „Nacrt proračuna Savske banovine“, *Hrvatski List*, Osijek, 24. siječnja 1934.

krajevima uvedena nepopularna dadžbina na direktno rodeću vinovu lozu (od tuda „direktor“).[1681]

Zadnju stavku redovnih banovinskih prihoda činili su prihodi *banovinskih poduzeća i ustanova*. Kao što samo ime govori, ovu stavku su činili prihodi raznih poduzeća i ustanova usustavljenih ne u državnom, već u banovinskom proračunu – što se tiče njihovih rashoda, ali i prihoda koje ostvare. Radi se većinom o raznim stručnim školama, mahom poljoprivrednima, koje su svojom profesionalnom djelatnošću stvarale određene prihode, zatim rasadnicima, stočarskim dobrima, bolnicama i lječilištima, itd.[1682] Iako nije bila banovinsko poduzeće u užem smislu riječi, KBUSB je brinula i o štedionici koju je imala u svom vlasništvu.[1683] U doba gospodarske krize KBUSB je statutom namijenila Štedionici Savske banovine ulogu pružanja povoljnih i stabilnih zajmova svim samoupravnim tijelima i pojedincima, ali i da postane sigurno mjesto za štednju svih zainteresiranih građana.[1684]

Među izvanredne prihode banovine u prvom redu su se ubrajala *potraživanja iz ranijih godina*, najviše razni dugovi koji su u nekim proračunima iznosili nekoliko milijuna, a u drugima gotovo 12 milijuna dinara. Radi se popriličnim sumama koje banovina nije uspijevala naplatiti iz godine u godinu od države ili svojih građana, poput nenaplaćenog

[1681] Radilo se o vrstama loze „Noah, „Delaware“, „Othelo“, „Seibel“, „Isabela“, itd. Dadžbinu od 20 para po čokotu godišnje plaćao je posjednik. Od banovinskog proračuna za 1934./1935. počela se naplaćivati i dadžbina za preparate, tj. ljekovite specijalitete i lijekove sa specijalno zaštićenim imenom, koju nalazimo do kraja postojanja Savske banovine.

[1682] Tu je spadala ratarsko-stočarska škola Savske banovine u Gospiću, banovinsko dobro Božjakovina, razni voćni rasadnici razmješteni po čitavom teritoriju banovine, nekoliko vinogradarsko-voćarskih škola (Začretje, Petrinja), niža poljoprivredna škola u Požegi, potkivačka škola Savske banovine u Zagrebu, stočarska stanica Savske banovine u Mrzloj Vodici, poljoprivredna pokusna i proizvodna stanica Savske banovine u Osijeku, itd. U sustav dobiti od banovinskih poduzeća su ulazili i prihodi od prodaje šljunka kojeg su banovinske lađe vadile, potom dobit banovinskog električnog poduzeća u Zagrebu te prihodi svih banovinskih bolnica, lječilišta i dječjih domova. Makar su prihodi od ovih posljednjih ustanova bili relativno veliki, posebno bolnica, ipak su te iste institucije imale puno veće izdatke.

[1683] Štedionica Savske banovine osnovana je još u travnju 1927. uredbom Oblasne skupštine Zagrebačke oblasti kao bankarska ustanova te samoupravne jedinice. Pod jakom utjecajem HSS-a u tadašnjoj zagrebačkoj oblasnoj skupštini, ova štedionica je trebala postati mjesto ulaganja, ali i dobivanja zajmova ne samo za dotičnu oblast, već i za kotare, gradove i općine, pa i druge oblasti. Formiranjem banovina, zagrebačka oblasna štedionica fuzionirala se s oblasnom štedionicom u Osijeku te postala banovinska štedionica. Nad tom bankovnom ustanovom potpunu je kontrolu preuzela banska uprava Savske banovine te se ona i reklamirala kao štedionica u kojoj „za sve obveze, a napose uloške, jamči Savska banovina čitavom imovinom i prihodima“. Usp. KOLAR-DIMITRJEVIĆ, „Elementi županijskog sustava u samoupravama oblasti“, 118-119. te „Štedionica Savske banovine“, *HD*, 6. ožujka 1938.

[1684] Niskim kamatama i sigurnošću uložaka ta je novčarska ustanova bila na dobrom glasu. Rad štedionice nadzirao je upravni odbor postavljen od bana. Do 1938. Štedionica je imala svoju modernu centralu u Zagrebu u Gajevoj ulici br. 2A te podružnice u Crikvenici, Novoj Gradišci i Slavonskom Brodu. U prvim godinama njezina djelovanja direktor štedionice bio je Adalbert Šoštarić-Pisačić, a nakon njegove smrti sredinom 1930-ih dužnost je preuzeo Egon Lovrinić. Ova novčarska ustanova 1939. je postala Štedionica Banovine Hrvatske, a od 1941. pa do propasti 1945. djeluje kao Štedionica Nezavisne Države Hrvatske. Usp. Zlatan RUŽIĆ, „Značenje, razvoj i poslovanje štedionice Savske banovine u Zagrebu“, *Ekonomist*, vol. III., br. 4, Zagreb, 1936., 176-179. te „Sjednica upravnog odbora Štedionice Savske banovine u Zagrebu“, *Obzor*, 17. listopada 1930. Za više o ovoj štedionici vidi i: KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Samoupravne štedionice Hrvatske“, 309-320.

banovinskog prireza, taksi, bolno-opskrbnih troškova, povrata beskamatnih zajmova i drugih pozajmica banovine iz ranijih godina, itd.

Na početku postojanja Savske banovine važnu su stavku među njenim izvanrednim prihodima činile *državne dotacije*, dok subvencije nikada nije primala. Državne dotacije su u prvom banovinskom proračunu iznosile preko 39 milijuna dinara. One su postojale radi toga što su banovine obavljale velik dio poslova koje im je središnja državna vlast povjerila, tj. prenijela na njih.[1685] Ipak, u narednim godinama iznos državnih dotacija u banovinskom proračunu bio je u konstantnom smanjivanju. Pale su na 5 milijuna, da bi nakon proračunske godine 1934./1935., kada su državne dosegle iznos od samo 1,5 milijuna dinara, dotacije kompletno iščezle iz svih daljnjih proračuna Savske banovine.[1686] Istodobno su druge, siromašnije banovine (npr. Vrbaska, Zetska), radi svoje nerazvijenosti dobivale i dalje državne dotacije, kao i subvencije.[1687] Državna dotacija koju je Savska banovina primala do 1934./1935. doista se koristila za financiranje od države na banovinu prenesenih poslova.[1688]

[1685] Radovan DRAŠKOVIĆ, „Prihodi naših banovina i državne subvencije i dotacije banovinama“, *Naša samouprava*, god. I., br. 1., 17-20.

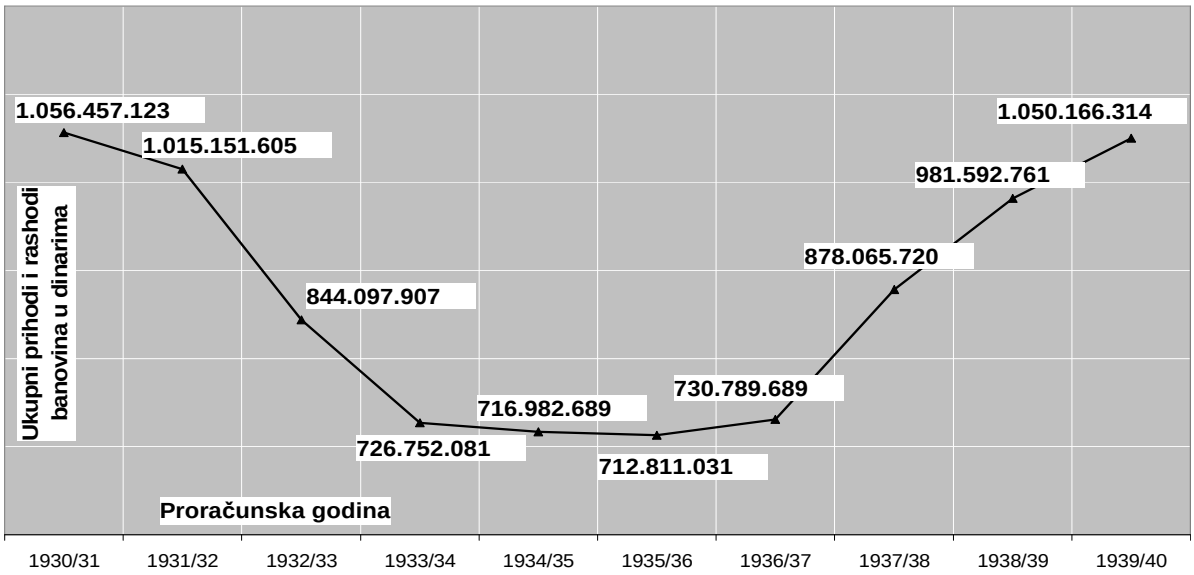
[1686] Usp. sve odobrene i objavljene proračune Savske banovine: *Budget rashoda i prihoda Savske banovine 1930.-31.*, Zagreb, 1930.; *Budžet Savske banovine za godinu 1931./32.*, Zagreb, 1931.; *Budžet Savske banovine za 1932/33 godinu.*, Zagreb, 1932.; *Budžet Savske banovine za 1933/34 godinu.*, Zagreb, 1933.; *Budžet Savske banovine za 1934/35 godinu.*, Zagreb, 1934.; *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine za 1935/36* godinu, Zagreb, 1935.; Budžet *rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1936/37 godinu.*, Zagreb, 1936., *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1937/38 godinu*, Zagreb, 1937.; *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1938/39 godinu.*, Zagreb, 1938. te *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1939/40 godinu.*, Zagreb, 1939.; Doista, padom državnih primanja postavilo se pitanje ne samo podmirenja državnih rashoda, već i dotacija, koje su mnoge banovine držale integralnim dijelom svojih primanja, a državna je vlast na njih gledala kao na dar i izraz dobre volje prema pojedinoj banovini i nekom kraju. Već je ministar financija Đorđe Đurić za vrijeme svog kratkotrajnog mandata 1931. primijetio kako u cilju sređivanja državnih financija treba ukinuti sve državne subvencije i dotacije. MILOSAVLJEVIĆ, *Memoar*, vol. II., 119.

[1687] Vrbaska je banovina iste 1934./1935. dobila preko 6 milijuna dinara dotacija te još preko 13,3 milijuna dinara subvencija. Vjerojatno je to bila posljedica gospodarske krize, ali i, kako je banskim vijećnicima pojasnio načelnik Financijskog odjeljenja KBUSB Ivo Mošinski, fokusa brige državne riznice za „pasivnije“ banovine, tj. one koje se radi nerazvijenosti teško samostalno financiraju. Država je dotacijama i subvencijama nastojala poboljšati njihovo stanje, makar se zapravo radilo o pokušaju države da ih održi likvidnima, jer zbog slabe ekonomske moći svog stanovništva nikako nisu mogle samostalno brinuti za svoje potrebe. Gospodarski nerazvijenije, pasivne banovine doista su morale državnom financijskom pripomoći pokrivati svoje osnovne potrebe. Tako je već u prvom proračunu 1930./1931. Vrbaska banovina imala odobren proračun od 73 milijuna dinara, od čega je 28 milijuna mogla samostalno ostvariti, dok je 45 milijuna dobila kao državnu dotaciju. U isto doba Zetska je banovina primila dotaciju od 12,5 milijuna, a Primorska 12,76 milijuna dinara. Uslijed nemogućnosti prikupljanja potrebnih novčanih sredstava sredinom 1930-ih država je čak na sebe preuzela, ali samo od Vrbaske banovine, troškove izdržavanja bolnica, koji su iznosili oko 3,5 milijuna dinara godišnje. Usp. „Dotacije i subvencije po banovinskim budžetima“, *Naša samouprava*, god. III., br. 3-4, 221.; „Zasjedanje banskog vijeća“, *Novosti*, Zagreb, 7. veljače 1935.; MILOSAVLJEVIĆ, *Memoari*, vol. II., 48-49. te *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 38.

[1688] Izrijekom 3/4 iznosa državne dotacije u banovinskom proračunu za 1930./1931. trebalo je pokrivati poslove zdravstva i socijalne skrbi, od čega je samo na lječilište Brestovac otpadalo 7,8 milijuna dinara. Ostatak od 7,6 milijuna dinara je išao u banovinske građevine, nešto malo u trgovinu i industriju te za poljoprivredu, napose kotarske poljoprivredne referente i tečajeve koje su oni održavali. *Budget rashoda i prihoda Savske banovine 1930.-31.*, Zagreb, 1930., 26.

Osim sveg navedenog, u proračunima Savske banovine se mogu naći i stavke nazvane *razni prihodi*. Oni su se u nekim proračunima ubrajali u redovne, a u nekima u izvanredne prihode, a čine na prvi pogled prilično nedefiniranu stavku prihoda. Mahom se radilo o kamatama na uloženi novac banovine te raznim kaznama i globama.[1689]

Dijagram 27.: Kretanje zajedničkih iznosa ukupnih prihoda (istovjetni iznosima rashoda) svih banovina po odobrenim im proračunima od 1930. do 1939. godine[1690]



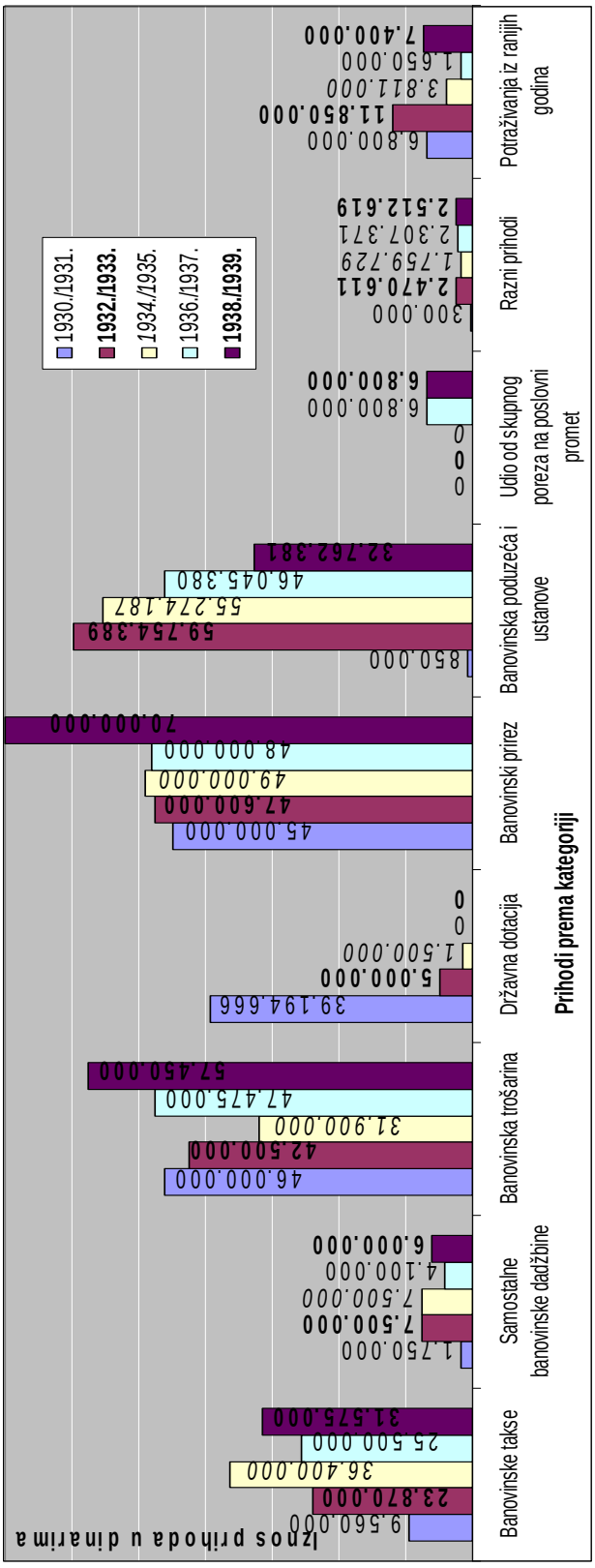
Što se tiče same Savske banovine, njen sustav prihoda ponešto se razlikovao od drugih banovina. Najveći njeni prihodi dolazili su od prireza na državne neposredne poreze. Zatim su dolazile banovinske trošarine. To su bili i najstabilniji izvori prihoda u desetogodišnjem postojanju ove banovine. Drugi izvori prihoda su se mijenjali. Tako je spomenuta državna dotacija, koja je činila gotovo četvrtinu prvog proračuna, nakon nekoliko godina smanjivanja iščezla iz njenih proračuna. Ipak su prihodi banovinskih poduzeća i ustanova, unatoč činjenici što su sami bili veliki potrošač sredstava te što su prema kraju 1930-ih opadali u prihodima, s vremenom postali važan dio proračuna banovine. Nakon njih slijedile su banovinske takse, dok su minorni dio prihoda proračuna činili dobitci od samostalnih banovinskih dadžbina, zatim udjela u skupnom porezu na poslovni promet (koji je sredinom 1930-ih dodijeljen banovinama), potraživanja iz ranijih godina, kao i nedefinirana stavka „raznih prihoda“.[1691]

[1689] Nakon prihoda od kamata, najveće stavke „raznih prihoda“ činila je otkupnina osobnog rada (kuluka) prema § 38. Zakona o nedržavnim putevima te razni „sitni i nepredviđeni prihodi“. Zatim su tu ulazili prohodi od tiskanica koje je izdavalo Odjeljenje za trgovinu, obrt i industriju Savske banovine, naknada za opskrbu pitomaca Đačkog doma stručnih škola te doprinos ministarstva trgovine i industrije banovini za upotrebu zgrade Državne ženske stručne škole u Zagrebu. Poslije akvizicije Plitvičkih Jezera u doba bana Perovića, banovina je odlučila na njima zaraditi, pa je kasniji Nacionalni park davala u zakup, koji je ulazio u ove prihode.

[1690] Vidi: *Naša samouprava*, god. VIII., br. 5-6, 72.

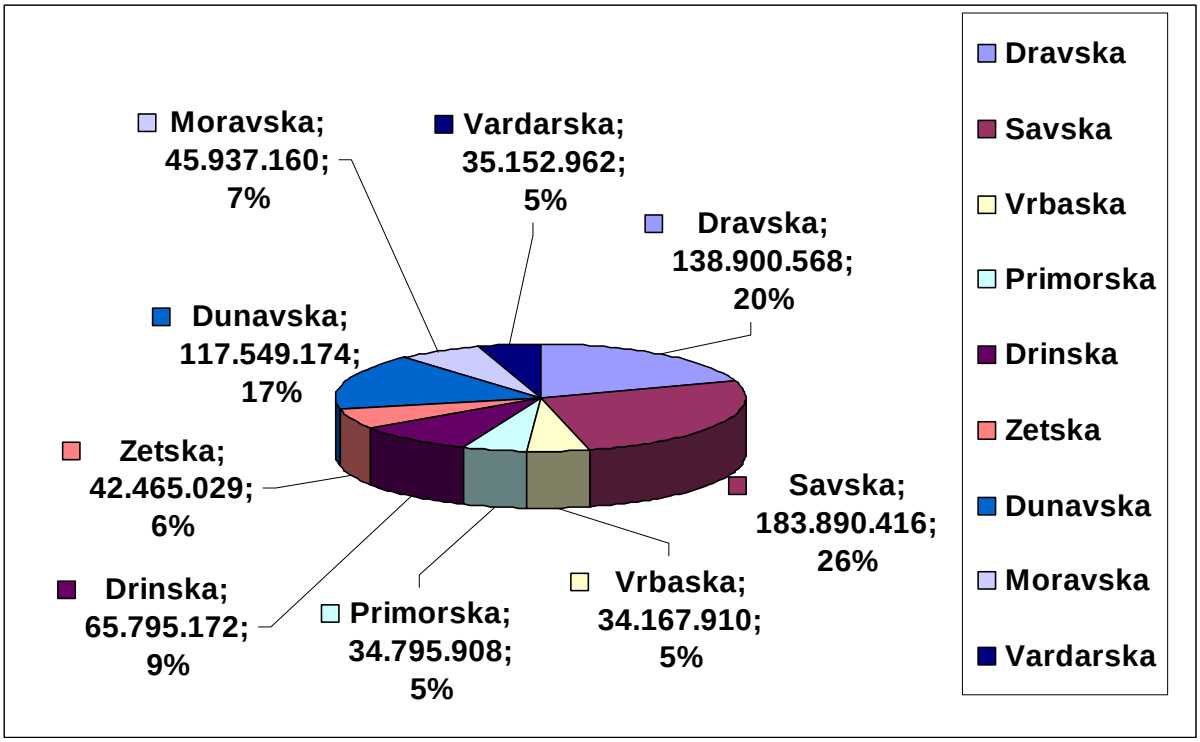
[1691] Za iskaze svih pobrojanih stavki prihoda proračuna SB u dvogodišnjim intervalima vidi dijagram 28. na idućoj stranici.

Dijagram 28.: Prihodi Savske banovine prema proračunima za 1930./1931., 1932./1933., 1934./1935., 1936./1937. te 1938./1939. [1692]



[1692] Usp. *Budget rashoda i prihoda Savske banovine 1930.-31.*, Zagreb, 1930., 25.; *Budžet Savske banovine za 1932/33 godinu.*, Zagreb, 1932., 42.; *Budžet Savske banovine za 1934/35 godinu.*, Zagreb, 1934., 16.; *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1936/37 godinu.*, Zagreb, 1936., 18. te *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1938/39 godinu.*, Zagreb, 1938., 24.

Dijagram 29.: Ostvareni ukupni prihodi banovina po njihovim proračunima za 1936./1937. godinu (ukupno dinara; postotak)[1693]



VI. 2. 2. Rashodi Savske banovine[1694]

Rashodi Savske banovine u osnovi su uvijek odgovarali sumi njenih prihoda. Kako su rashodi banovinskog proračuna bili izvođeni po raznim odjeljenjima Banske uprave, po njima su se i vodili, iz čega iščitavamo za što se ona morala najviše skrbiti i kojem je radu sama davala najviše značaja.

Rashodi banovinskog proračuna obuhvaćali su sve izdatke za pokriće plaća samoupravnog, banovinskog službeništva (tzv. *osobne*, *lične troškove*), materijalne izdatke za poslove prebačene na banovinu, zatim materijalne troškove poslovanja banovinskih nadleštava i ustanova, otplatu banovinskih dugova i kredita te izdatke za nepredviđene potrebe.[1695] Banovine su mogle u svoj proračun unijeti i druge stavke kojim su trebale pokrivati i razvijati ekonomske, kulturne i socijalne potrebe svoga stanovništva, ali ovisno o ekonomskoj snazi i stvarnim potrebama tog istog stanovništva.

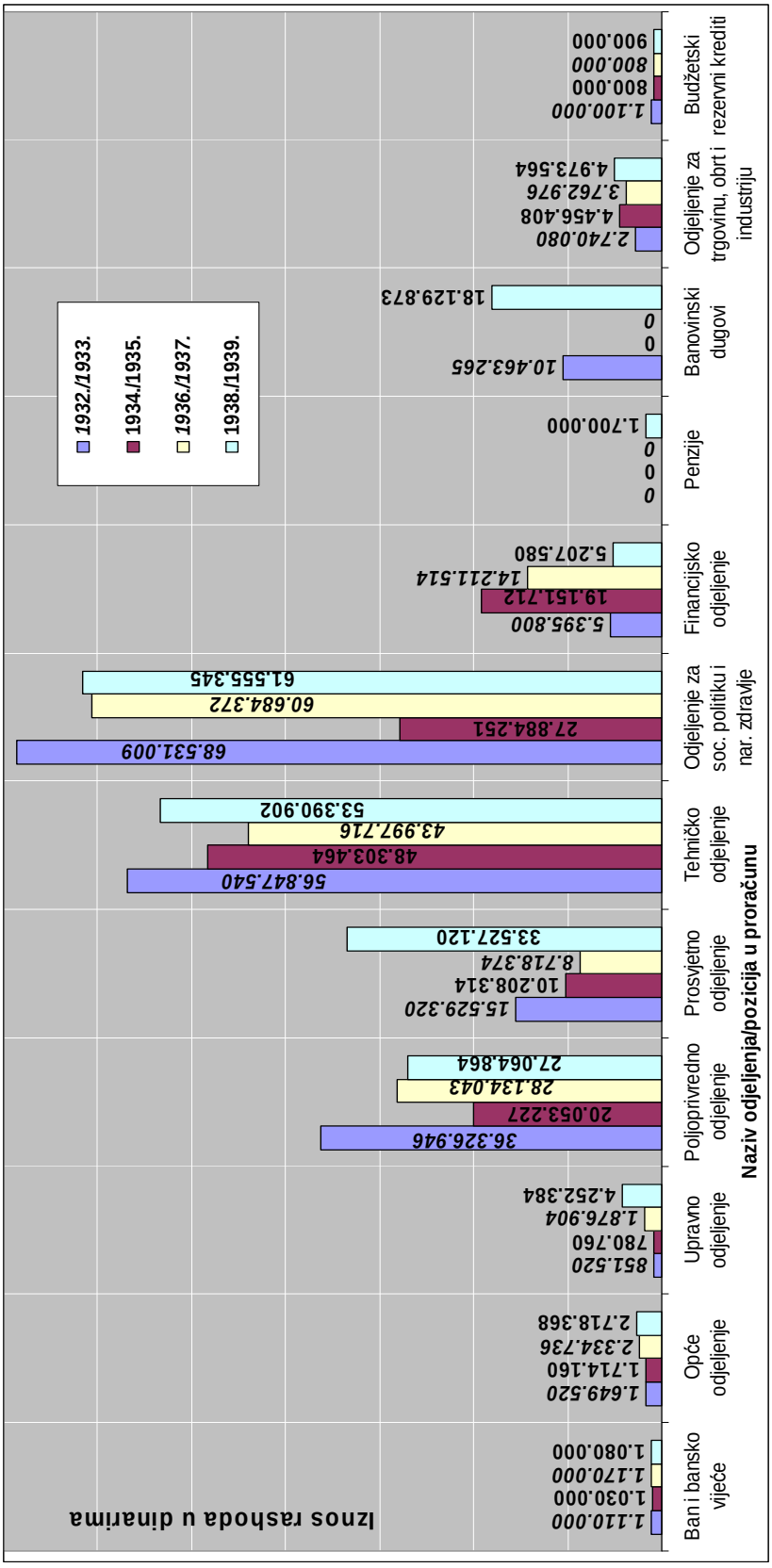
[1693] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 41.
[1694] Za točne iznose prihoda i rashoda Savske banovine ponovno vidi dijagram 26. na str. 421.
[1695] § 5. „Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 58-59.

U proračunima Savske banovine najviše su izdataka imala Odjeljenja za socijalnu politiku i narodno zdravlje te Tehničko odjeljenje. Prvo odjeljenje bilo je zaduženo za održavanje svih socijalnih, karitativnih i zdravstvenih banovinskih ustanova, kojih je bilo mnogo i koje su imale velike troškove. Zanimljivo, samo je Savska banovina najveće rashode u proračunu imala na socijalne i zdravstvene potrebe, dok je kod drugih banovina prvo mjesto bilo rezervirano na tehničke radove.[1696] Tehničko odjeljenje, kao što mi i ime govori, brinulo je za sve tehničke radove po banovini, poput onih melioracijskih, hidrotehničkih, vodoopskrbnih, a brinulo je i o izgradnji te izdržavanju prometnica i zgrada pod ingerencijom banovine. Dok u radu Odjeljenja socijalne politike i narodnog zdravlja vidimo socijalnu brigu banovine te velike potrebe njenog stanovništva na tom polju, preko Tehničkog odjeljenja vidimo kako je banovina, unatoč ograničenim sredstvima, nastojala rješavati kapitalne projekte poput izgradnje novih mostova, bolnica, itd.

Nakon ova dva odjeljenja po izdacima je dolazilo Poljoprivredno odjeljenje, zaduženo za izgradnju banovinske poljoprivredne ekonomije i širenje ideja modernije obrade zemlje, voćarstva, vinogradarstva, stočarstva, ribarstva, itd. U troškove Prosvjetnog odjeljenja ulazilo je uzdržavanje narodnih škola, raznih kulturnih ustanova u banovini, pomaganje narodnog prosvjećivanja, izgradnja raznih škola i internata, davanje stipendija i pomoći za nabavku nastavnih materijala, itd. Financijsko odjeljenje, koje je brinulo o trošku novca na teritoriju banovine, sljedeće je po ukupnim rashodima. U slučaju ovoga odjeljenja rashodi za plaće premašivali su materijalne rashode, koji su najviše trošeni za putne i selidbene troškove te razne druge upravne troškove, npr. troškove održavanja kancelarija čistim, osvijetljenim i zagrijanim, štampanje taksenih maraka, nabavku uredskih potrepština, itd. Ovo odjeljenje je imalo i veliku sumu osiguranu za razne naknade i nagrade općinama koje su radile „u interesu banovinskog budžeta“, tj. one koje su postigle uspjehe u realizaciji (tj. prikupljanju) banovinskih prihoda te one koje su se iskazale prilikom izrade svojih proračuna i završnih računa. To nam svjedoči kako je općine na neki način trebalo motivirati u tom radu.

[1696] Pretežiti dio troškova odjeljenja za socijalnu politiku i narodno zdravlje otpadao je na podmirenje bolničkih troškova, koji su rasli progresivno iz godine u godinu. Npr. predviđalo se da će se posebnim zdravstvenim prirezom za podmirenje ovih troškova sakupiti 1932./1933. samo 7.600.000 dinara, dok su ukupni rashodi dosezali 9.000.000 dinara. Sami bolesnici podmirivali su troškove liječenja vrlo slabo i neredovito. Iznosi ovih izdataka, koje su inače trebale u potpunosti nadoknađivati bolnice naplatom troškova liječenja od bolesnika, bili su veliki, ali radi nemogućnosti njihova podmirenja iz banovinskog proračuna dodjeljivala su se dodatna sredstva kako bi bolnice mogle funkcionirati. „Budžet Savske banovine za 1932/1933 god.“, *Naša samouprava*, god. I, br. 3, 130-131.

Dijagram 30.: Rashodi Savske banovine prema proračunima za 1932./1933., 1934./1935. , 1936./1937. i 1938./1939.[1697]



[1697] Usp. *Budžet Savske banovine za 1932/33 godinu.*, Zagreb, 1932., 42.; *Budžet Savske banovine za 1934/35 godinu.*, Zagreb, 1934., 16.; *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1936/37 godinu.*, Zagreb, 1936., 18. te *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1938/39 godinu.*, Zagreb, 1938., 24.

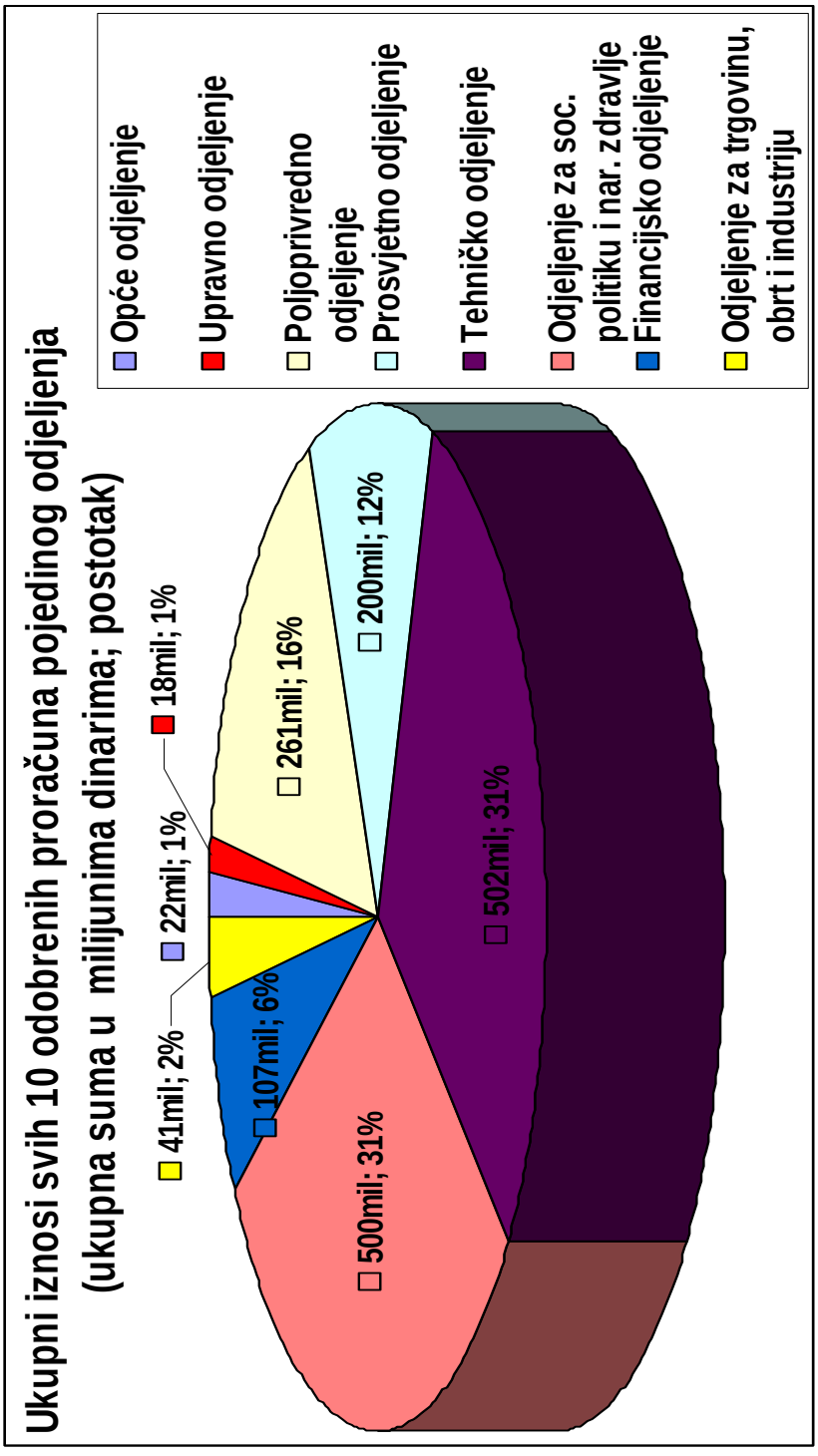
Iznosi koje su dobivala ostala tri odjeljenja banske uprave, Upravno, Opće te Odjeljenje za trgovinu, obrt i industriju bili su minorni.[1698] Dok su kod Općeg i Upravnog odjeljenja razumljivi mali troškovi, jer je središnja državna vlast zadržala kontrolu nad javnom i državnom sigurnošću o kojoj su ova odjeljenja brinula, pa je te troškove pokrivala kadrom i financijama iz svog proračuna, slabo financiranje Odjeljenja za trgovinu, obrt i industriju govori o maloj brizi banovine za ove potrebe – bilo da se radi o državnoj intervenciji ili prepuštanju brige o ovome resoru u privatne ruke. Rashodi Odjeljenja za trgovinu, obrt i industriju išli su za pokriće primanja službenika tog odjeljenja, kao i nagrade istima, dok su materijalni troškovi pokrivali uredsko poslovanje, kao i izdržavanje Đačkog doma stručnih škola u Zagrebu. Prihodi ovog odjeljenja iznosili su samo nekoliko milijuna dinara, najviše 5,79 milijuna u proračunu za 1939./1940. godinu, što se nikako nije moglo mjeriti s izdacima Tehničkog odjeljenja i Odjeljenja za socijalnu politiku i narodno zdravlje koji su u većini proračuna iznosili oko 50, 60 ili čak i više milijuna dinara godišnje.

Osim toga, rashodi Savske banovine pokrivali su i troškove nastalih banovinskih dugova, mirovina banovinskih službenika, zatim dnevnica i putnih troškova članova Banskog vijeća. Uz to su dolazili troškovi reprezentacije, putnih troškova bana, kao i njegova „povjerljivog fonda“ (sredstava koje je svaki ban mogao koristiti po vlastitom nahođenju), ali i oni osvjetljenja te ogrijeva banskog dvora i stana, itd.[1699]

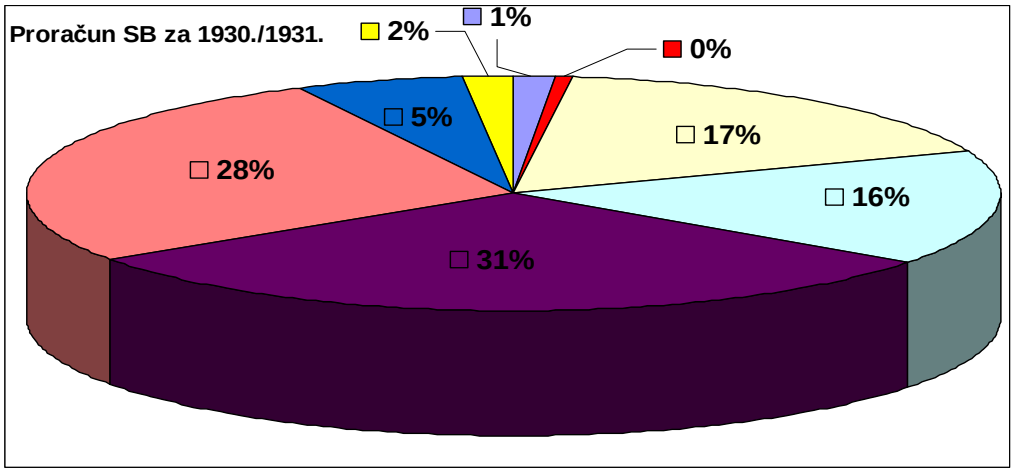
Gledajući u postocima stavke rashoda Savske banovine po njenim odjeljenjima, vidi se kako su one više-manje stalne. Iako su gledano u apsolutnim brojkama, troškovi pojedinih odjeljenja od proračunske godine do druge varirali (osobito Odjeljenja za socijalnu politiku i narodno zdravlje sredinom 1930-ih), i oni su kroz desetogodišnje razdoblje postojanja Savske banovine u postocima više-manje ostajali na istoj razini.[1700]

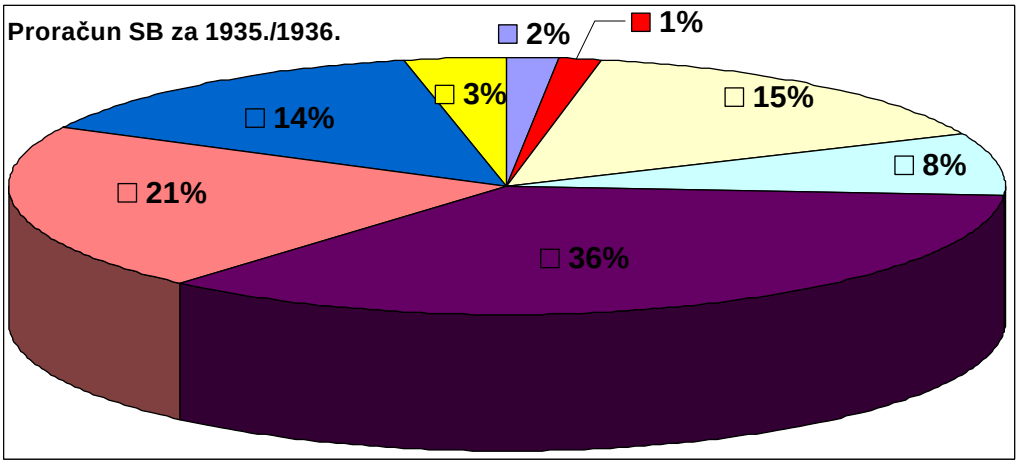
[1698] U konačnici UO i OO imali su izrazito male troškove, koji su išli za pokriće plaća i uredsko poslovanje te nisu predviđali ikakve veće investicije.
[1699] Svi ovi troškovi povezani s banom i banskim vijećem bili su relativno mali te su u proračunima Savske banovine obično jedva prebacivali milijun dinara. Usp. sve odobrene i objavljene proračune Savske banovine: *Budget rashoda i prihoda Savske banovine 1930.-31.*, Zagreb, 1930.; *Budžet Savske banovine za godinu 1931./32.*, Zagreb, 1931.; *Budžet Savske banovine za 1932/33 godinu.*, Zagreb, 1932.; *Budžet Savske banovine za 1933/34 godinu.*, Zagreb, 1933.; *Budžet Savske banovine za 1934/35 godinu.*, Zagreb, 1934.; *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine za 1935/36* godinu, Zagreb, 1935.; Budžet *rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1936/37 godinu.*, Zagreb, 1936., *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1937/38 godinu*, Zagreb, 1937.; *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1938/39 godinu.*, Zagreb, 1938. te *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1939/40 godinu.*, Zagreb, 1939.
[1700] Za usporedbu prihoda i rashoda određenih u proračunima SB vidi dijagrame 31-34 na idućim stranicama.

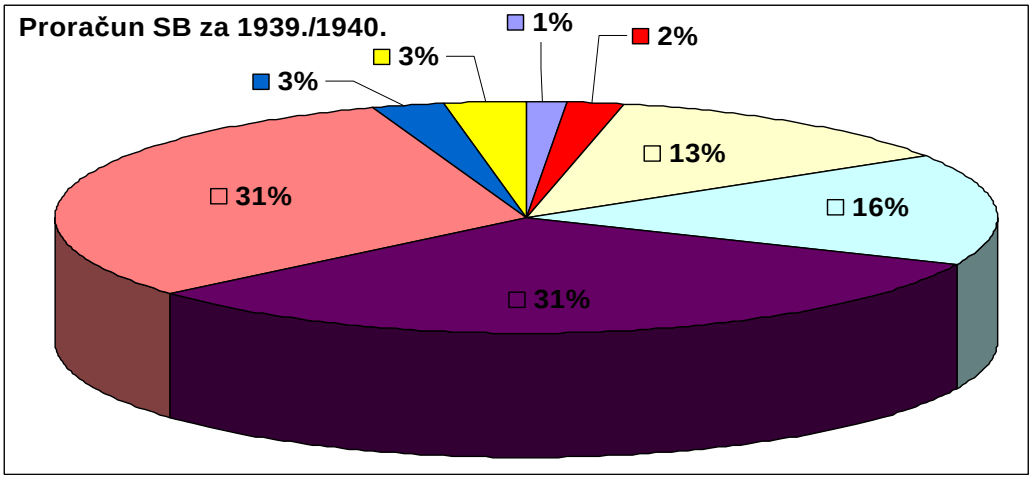
Dijagram 31-34.: Prikaz postotaka ukupnih rashoda svih osam odjeljenja Kraljevske banske uprave Savske banovine prema odobrenim proračunima[1701]



[1701] Usp.: *Budget rashoda i prihoda Savske banovine 1930.-31.*; *Budžet Savske banovine za godinu 1931./32.*; *Budžet Savske banovine za 1932/33 godinu.*; *Budžet Savske banovine za 1933/34 godinu*; *Budžet Savske banovine za 1934/35 godinu*; *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine za 1935/36* godinu; Budžet *rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1936/37 godinu*; *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1937/38 godinu*; *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1938/39 godinu*. te *Budžet rashoda i prihoda Savske banovine sa aneksima za 1939/40 godinu*.







Ukupne sume prihoda Savske banovine, koje su odgovarale iznosima rashoda, iznosile su u prosjeku nešto manje od 200 milijuna dinara.[1702] Imajmo na umu da su se tim iznosima trebali pokriti svi oni poslovi koje je država odredila da banovine izvršavaju, kao i plaće samoupravnih, banovinskih službenika koji su te poslove, često zajedno s državnim službenicima, izvršavali. Sume rashoda mogu se činiti velikima, ali uspoređujući s nekim

[1702] Vidi: dijagram 26. na str. 421.

drugim pokazateljima, one su bile relativno male. Makar su proračuni Savske banovine u pravilu bili najveći među proračunima svih banovina, ipak nikako nisu mogli parirati proračunima same države, koji su se kretali oko 12 milijardi dinara tijekom 1930-ih,[1703] ali čak ni proračunima pojedinih razvijenijih samoupravnih, a hijerarhijski nižih jedinica. Usporedbe radi, tijekom 1930-ih rashodi Savske banovine su iznosili od oko 149,5 (proračun za 1930/1931.) pa do maksimalnih 238,5 milijuna dinara (proračun za 1939./1940.), dok su u isto vrijeme rashodi grada Zagreba dosezali od oko 218 (1931.) do 276,3 milijuna dinara (1939./1940. godine).

Na ovaj način vidimo da proračuni Savske banovine nisu mogli parirati ni proračunima najveće samoupravne jedinice na njenom području, već su dosezali oko 75-80% iznosa proračuna grada Zagreba.[1704] Ovo prilično jasno govori o ekonomskoj slabosti Savske banovine i banovina općenito, kao upravnih jedinica s velikim poslovnim djelokrugom, ali malim prihodima, kojima se trebalo obaviti mnogobrojne i šarolike poslova stvarnog i prenesenog djelokruga. Zbog ove disproporcije, koja je bila posljedica utjecaja državne vlasti, a koja je i na polju financija ograničavala banovinama da iskazuju pravu samoupravnu snagu, banovine kao jedinice nisu mogle preuzeti zadaće kojima bi u većoj mjeri pomogle građanima. Savska banovina tu nije bila iznimka. Toga su same banske uprave, ali i građani postali svjesni već u prvim godinama postojanja banskih uprava.[1705]

VI. 3. Proračuni gradskih i seoskih općina Savske banovine

Iscrpljujući se, između ostalog, u političkim prepirkama te verbalnom eksperimentiranju s idejama kako bi uprava i samouprava trebala biti organizirana, ali i kako bi porezni sustav trebao izgledati, državna vlast je u prvih deset godina postojanja Kraljevine SHS malo pažnje posvećivala svakodnevnom radu i financijama samoupravnih jedinica, a unutar toga osobito onih kojih je bilo najviše – samouprava. Stoga su gradske i seoske općine u prvih deset godina postojanja Kraljevine SHS nastavile financijski poslovati po ranijim zakonskim normama, ali su u vođenju i knjiženju ovih poslova, bez efektivne kontrole, sve više iskazivale nemarnost. Zato su se tijekom 1920-ih događale situacije u kojima su mnoge općine podnosile svoje proračune naknadno višim vlastima, ponekad i nakon nekoliko godina.

[1703] Za više o državnim proračunima u to doba vidi: BECIĆ, *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 225-306.
[1704] Proračunima grada Zagreba za 1930-te se bavila Mira Kolar. Vidi: KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Socijalno-ekonomska politika gradske općine Zagreba“, 183. ili dijagram 26. na str. 421.
[1705] „Pogled na sastanke banskog vijeća“, *Riječ*, 10. siječnja 1931.

S druge strane, i državna nadzorna vlast nije inzistirala na brzom pretresu općinskih sredstava i predračuna. Tako je kotarski poglavar iz Brinja izvijestio u siječnju 1929. kako proračun općine Jezerane za 1928. još nije odobren, makar je sredinom rujna proslijeđen Oblasnom odboru u Karlovac, „dok proračun općine Brinje nije jošte niti po općinskom zastupstvu pretrešen, jer je proračun ove općine za godinu 1927. tek polovicom decembra 1928. odobren odnosno općini povraćen. [...] Završni računi općine Brinje odobreni su do uključivo 1917., dok su oni za god. 1918. do 1926. predloženi već odavna nadležnoj vlasti na odobrenje, ali do danas nisu odobreni. Za godinu 1927. nije jošte završni račun po opć. zastupstvu pretrešen, jer je proračun tek nedavno odobren povraćen“.[1706] U takvom sustavu postajalo je sve jasnije da iznosi koje su samouprave nastojale prihodima ostvariti i rashodima riješiti nisu odgovarali realnim gospodarskim mogućnostima njihova stanovništva.[1707]

Državna je vlast postala svjesnija negativnih pojava u samoupravnim proračunima, kao i potrebe njihova unificiranja tek krajem 1920-ih. U studenom 1927. ministarstvo financija izdalo je *Uputstvo za sastav, podnošenje i odobravanje opštinskih budžeta* u kojem je istaklo kako mnoge gradske i seoske općine prilikom sastavljanja svojih proračuna stavke upisuju „aljkavo, sa brisanjem, redigiranjem, i precrtavanjem, bez ikakve sisteme i preglednosti, na hartijama vrlo raznolikog formata, sa nepotrebnim rubrikama, a često i nepotrebnim formularima, koji se na ovaj način troše bezciljno i rasipnički“.[1708] U svrhu izrade preglednih, jednoobraznih i jedinstvenih proračuna, koji bi promicali štednju, ali i bržu te učinkovitiju kontrolu, MF je naredilo svim općinama da sve prijedloge sastavljaju na papiru redovnog kancelarijskog formata, sa jasno određenim rubrikama. Iz ovih zapisa saznajemo kako su izgledali proračuni gradskih i seoskih općina, tim više jer je MF upozorilo iste kako se stavke unesene u rubrike prihoda i rashoda točno po navedenom redu moraju u potpunosti izvršavati. Nakon uvođenja diktature središnja državna vlast nastojala je dodatno unificirati pitanje samoupravnih proračuna. Sredinom 1932. MF je preko banovina proslijedilo *Uputstvo za sastav proračuna* svim gradskim i seoskim općinama. Njime se željelo postići jednoobraznost u sastavu proračuna te olakšati rad na njihovu formuliranju, ocjeni i odobravanju.[1709] I kasnije, do kraja 1930-ih proslijeđene upute MF-a naređivale su gradskim i seoskim općinama da na sličan način odrede stavke svojih rashoda.[1710]

[1706] Izvještaj kotarskog poglavarstva brinjskog VŽPKO o stanju javne uprave od 8. siječnja 1929. HDA, PS, 1354.
[1707] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 33.
[1708] „Uputstvo za sastav, podnošenje i odobravanje opštinskih budžeta od 17. novembra 1927. D.R. br. 161.800“, *Zbornik zakona, uredbi i naredbi, vol. VI*., br. 47-54., Zagreb, 1927., 501.
[1709] „Uputstva za sastav opštinskih budžeta“, *Naša samouprava*, god. I., br. 8, 357-362.
[1710] HERKOV, *Općinski proračuni*, 177-179.

Inače, i kada bi samouprava željela samostalno kupiti kakvo nepokretno imanje ili zaključi kakav zajam za obavljanje određenih poslova, MF je moralo izvršiti procjenu potrebe istoga za općinu te svako stjecanje imovine i zaključivanje zajma potvrditi svojim odlukama. Odluke MF-a su bile konačne te se na njih moglo žaliti u prvoj i posljednjoj instanci na samo na Državni savjet.[1711]

Financiranje gradova i seoskih općina prema ZO-u iz 1933. i ZGO-u iz 1934. u načelu je bilo uređeno na gotovo identičnim načelima, pa ćemo ih promatrati usporedno. Svaka gradska i seoska općina imala je svoju nepokretnu i pokretnu imovinu, koja se u osnovi trebala čuvati neokrnjena. O svojoj imovini, ali i svojim pravima, samouprava je morala voditi inventarnu knjigu, koju je gradsko vijeće ili općinski odbor pregledavao minimalno jednom godišnje. Novac i vrijednosni papiri čuvali su se u općinskoj blagajni, a pravovaljane posjedovne isprave na sigurnom mjestu.[1712]

Osnovu financija gradskih i seoskih općina činio je općinski proračun (budžet). On se sastavljao za godinu unaprijed. U njega su se unosili svi rashodi po sljedećim granama: „lični (prinadležnosti opštinskih službenika, uplate u penzioni fond, nagrade počasnim organima itd.) i stvarni (potrebe nadleštva, porez na nekretnine i poduzeća opštine, plaćanje dugova i kamata, održavanje opštinskih zgrada, putova, ulica, mostova, troškovi za osvetlenje, snabdevanje vodom, zdravstvene mere, školske i policijske potrebe itd.)“.[1713] Rashodi su morali biti racionalno određeni, a njihove ukupne sume pokrivene prihodima koje su sačinjavali prihodi od općinske imovine i poduzeća, prihodi od uloženog novca „i drugi prihodi“. Za pokriće troškova gradske i seoske općine su mogle uvoditi i prireze na neposredne državne poreze, kao i svoje posredne poreze, tj. trošarine i takse.[1714] Doista, prirez na državne neposredne poreze bio je jedan od najvažnijih načina financirana općina. Za pokriće rashoda općine mogli su se upotrijebiti samo njeni vlastiti prihodi.[1715]

Pri stavljanju proračuna, na papiru su s lijeve strane trebali biti izraženi prihodi po svim svojim stavkama, a s desne rashodi i to prvo *lični* (tj. osobni),[1716] a zatim *materijalni*.[1717]

[1711] „Uputstvo za sastav, podnošenje i odobravanje opštinskih budžeta od 17. novembra 1927.“, 511.
[1712] Usp. § 92. ZO-a, *Zbirka “Službenog glasnika”, Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 25. te § 113. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 57.
[1713] § 95. ZO-a, *Zbirka “Službenog glasnika”, Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 26.
[1714] Usp. § 95. ZO-a, *Zbirka “Službenog glasnika”, Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 26. te § 116. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 58-59.
[1715] Usp. § 93-94. ZO-a, *Zbirka “Službenog glasnika”, Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 24. te § 114-115. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 57-58.
[1716] Što se tiče osobnih (ličnih) rashoda, tj. plaća i nagrada za djelatnike gradskih i seoskih općina, one su se određivale u šest skupina: 1. *Prinadležnosti općinskih namještenika* (sva primanja koja im se isplaćuju; plaće i dodaci), 2. *Mirovine*, 3. *Stanarine*, 4. *Unaprjeđenje i periodske povišice* (općine su morale voditi unaprijed računa o možebitnim unaprjeđenjima vlastitih službenika), 5. *Nagrade kontraktualnim činovnicima i*

Općinske su rashode činili nenamireni financijski zaostaci nastali u proteklim godinama i izdaci za otplatu općinskih dugova, potom izdaci za socijalne potrebe stanovništva (zakonski određene potpore, kao i nestalne pripomoći stanovništvu koje samostalno odredi općinsko vijeće), izdaci za plaće općinskog načelnika, ostalih članova uprave i općinskih javnih službenika, porezi na općinsko imanje, izdaci za gradnju novih i popravak postojećih objekata u općinskom vlasništvu, troškovi nabavke uredskog materijala, ogrijeva i osvjetljenja, izdaci iznajmljivanja zgrada za potrebe općine (ako ona nema dovoljno svojih objekata), izdaci za očuvanje narodnog zdravlja, hranu i liječenje siromašnijih stanovnika općine, održavanje općinskih putova, izdaci za osiguranje osobne i imovinske sigurnosti u općini (izdržavanje gradskih straža, općinskih pandura) te iznosi za razne nepredviđene potrebe koje bi mogle iskrsnuti. U gradskim općinama, osim povećanih iznosa svih gore nabrojanih stavki, proračuni su još morali sadržavati stavke za osvjetljenje ulica i trgova, održavanje parkova, popločavanje ulica, izgradnju i održavanje kanalizacije, održavanje opskrbe grada pitkom vodom, urbanističke planove razvoja gada, unaprjeđenje prosvjetnih, zdravstvenih, ekonomskih, kulturnih „i drugih privrednih interesa varoši i tome slično“.[1718]

Prihode su činili, kao što smo već rekli, razni porezi, prirezi, takse i trošarine. Pod prihode trebali su biti uneseni zaostali i neprikupljeni prihodi iz prijašnjih godina (prirezi), uštede i neupotrebljena sredstva iz prijašnjih godina, sredstva od općinskih prava i dobara

---

dnevničarima (kao nestalnom kadru, koji nema pravo na plaću jer nije u stalnom radnom odnosu, isplaćivale su se nagrade) te 6. *Specijalne nagrade i dodaci* (za posao obavljen mimo normalnog opsega poslova). HERKOV, *Općinski proračuni*, 179.

[1717] Materijalni rashodi su 1932. utvrđeni po sljedećim segmentima: 1. *Opća upravna vlast* (svi materijalni rashodi poslovanja općinskih nadleštava, ogrjev i osvjetljenje ureda, plaće i putni troškovi općinskih upravnih službenika), 2. *Lična i imovna bezbednost* (izdržavanje mjesnih sudaca te organa reda i mira, plaćanje najamnine za njihov smještaj), 3. *Narodna prosveta* (stanarine učiteljima, nagrade za rad vjeroučiteljima, prirezi predati školskim općinama, održavanje škola, pomoć siromašnim učenicima, izdržavanje pučkih kuhinja, vjerskih objekata, pomoći prosvjetnim društvima, itd.), 4. *Finansijska grana* (općinski dugovi, otplate starih zajmova i rashodi iz starijih godina), 5. *Građevinska grana* (održavanje i popravak postojećih zgrada u vlasništvu općina, prometnica, mostova, parkova, itd.), 6. *Poljoprivreda, šumarstvo i stočarstvo* (izdržavanje rasadnika, poljoprivrednih stanica, domaćinskih škola, poljoprivredne i stočarske izložbe, ekskurzije i tečajevi, suzbijanje bolesti, nagrade veterinaru, pošumljavanje, itd.), 7. *Narodno zdravlje* (plaće za općinskog liječnika, babice, izdržavanje bolnica i ambulanti, asanacija sela, nabavka lijekova, održavanje bunara, i drugih izvora pitke vode, pomoć Crvenom križu, itd.), 8. *Socijalno staranje* (pomoć starim i nemoćnim građanima, dobrotvornim društvima, itd.), 9. *Trgovina, industrija, zanatstvo i turizam* (izdržavanje zanatskih, šegrtskih i trgovačkih škola i tečajeva, itd.), 10. *Opštinska privreda* (rashodi vezani uz održanje općinskih zemljišta, šuma, kamenoloma, lovišta i ribogojilišta te porezi i takse koje općina plaća državi na ta imanja), 11. *Opštinska preduzeća* (troškovi plaća djelatnika i materijalni rashodi poduzeća u vlasništvu općina poput električnih centrala, javnih kupališta, javnog prijevoza, kanalizacija, raznih radiona, itd.), 12. *Dotacija pomoći i subvencija* (dotacije i subvencije pojedinim općinskim poduzećima i ustanovama te razne pomoći koje se ne mogu svrstati u ni jednu od prije navedenih grupa rashoda), 13. *Ostali rashodi* (svi rashodi koji se ne mogu svrstati u prijašnje segmente), 14. *Nepredviđeni rashodi* (svi nepredviđeni rashodi po svim stavkama rashoda), 15. *Rashodi odlomaka pojedinih opština* (materijalni rashodi te oni za plaće koji se odnose na posebne dijelove općina). Usp. „Uputstva za sastav opštinskih budžeta“, *Naša samouprava*, god. I., br. 8, 357-362. te „Uputstva za sastav opštinskih budžeta za budžetsku 1934/35 godinu“, *NN*, 21. studenog 1933.

[1718] BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 501-503.

(npr. objekata koje je općina dala u najam), zatim trošarine i takse (čije je formiranje morao odobriti MF), novčane kazne koje su ulazile u općinski proračun, prihodi od sajmova, dobiti poduzeća u vlasništvu općine (npr. električnih centrala) i ostali izvanredni prihodi općine.[1719] Osim proračunom pobrojanih, a od viših vlasti odobrenih stavaka prihoda i rashoda nisu smjeli postojati nikakvi naknadno određeni prihodi, kao i oni koji bi se prikupljali bez da su uneseni u proračunske stavke. Kako sva samostalna primanja, tj. pobrojani prihodi (npr. od renti objekata ili poduzeća u vlasništvu samouprave), nisu bila dovoljni za pokrivanje troškova rada samouprave, državna vlast je mogla odobriti istoj da svoje prihode popuni određivanjem posebnog prireza na neposredne državne poreze koje je ona raspisivala.[1720] Kako su u pravilu samouprave imale malu mogućnost samostalnog financiranja, u mnogima od njih (osobito seoskim općinama), prirezi na sume državnih neposrednih poreza su znali premašivati stopu državnog poreza i nekoliko puta te su iscrpljivali ionako porezno preopterećeno stanovništvo. Inače, u cijeloj Kraljevini Jugoslaviji postojala je krajem 1930-ih samo jedna općina u kojoj građani nisu morali plaćati nikakvih izravnih općinskih nameta. Bila je to Ravna Gora u Gorskom Kotaru, koja je sve svoje potrebe podmirivala prodajom drveta iz šuma u općinskom vlasništvu.[1721]

U slučaju nemogućnosti redovne naplate općinskih potraživanja (prireza i samostalnih dadžbina), općina se mogla koristiti prinudnom naplatom dugova. Ti su dugovi zastarijevali kada i istovjetne državne dadžbine (obično nakon nekoliko godina). Osim sveg navedenog, općinski je odbor mogao u izvanrednim situacijama narediti stanovnicima općine da sudjeluju

[1719] Poduzeća u vlasništvu općine nisu smjela svojim ovlastima i obujmom prelaziti ekonomsku snagu općine ili istu ometati u izvršenju njenih ostalih redovnih zadataka prema stanovnicima. Njihova upotreba trebala je biti utvrđena pravilnicima, a na osnovi jednakosti svih stanovnika općine. Osnivanje i pravila takvih poduzeća odobravao je ban. Općinska privredna poduzeća trebala su se voditi tako da njihovi prihodi pokrivaju rashode, „s tim da daju umjerenu kamatu i odgovarajuću kvotu za amortizaciju glavnice“. Usp. § 105-106. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 28-29. te § 125-126. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 63-64.

[1720] Prihodi predviđeni po navedenim Uputstvima iz 1932. trebali su se knjižiti kroz kategorije *Opći prihodi* i *Specijalni redovni prihodi*. U *Opće prihode* su se ubrajali: 1. *Opštinski prirez* (suma razrezanog općinskog prireza na osnovu državnog neposrednog poreza koja je trebala biti jedinstvena za sve oblike neposrednih poreza i jednaka za sve porezne obveznike u općini), 2. *Takse* (razne takse, stočni putovnice, takse na pse, ribolovne karte, karte za prijevozna sredstva, dimnjačarske karte, od koncesionara tramvaja, javnog prijevoza, itd.), 3. *Trošarine* (trošarine na razne artikle, uvoznine, kaldrmine, itd.), 4. *Kuluk* (prinudni fizički rad građana za dobro općine i njegov otkup), 5. *Nenaplaćeni prihodi i potraživanja iz ranijih godina* (odvojeno navedeni zaostali prihodi od prireza, trošarina, taksi, otkupa kuluka, općinskih imanja, itd.) te 6. *Prihodi od imanja* (odvojeno navedeni prihodi od općinskih zemljišta, lovišta i ribolovilišta, zakupa općinskih nekretnina, prava i dobara). S druge strane kao *Specijalne redovne prihode* trebalo je knjižiti sve prihode općinskih privrednih poduzeća, zatim razne subvencije, dotacije i poklone te prihode od prodane općinske pokretne i nepokretne imovine. „Uputstva za sastav opštinskih budžeta“, *Naša samouprava*, god. I., br. 8, 357-362.

[1721] „Sretna opština“, *Naša samouprava*, god. VII., br. 5-6, 89.

u izvršenju određenih javnih radova (npr. gradnje nasipa u slučaju prijetnje poplave) ili iste financijski pomognu.[1722]

Ovime vidimo kako su se lokalne vlasti za podmirenja troškova svog funkcioniranja mogle financirati na sličan način kao i država. Ipak, osim poreza, taksi i doprinosa, samoupravna tijela mogla su od izravno od države (a općine te gradovi i od banovine) dobiti određene *dotacije* i *subvencije*. Dotacije su periodične, stalne ili jednokratne financijske pomoći države komunalnom tijelu u kojem država ne traži za novac ništa zauzvrat. Dotacije su mogle biti materijalne, tj. financijske, te su se isplaćivale u novcu. Drugi tip donacija bile su one formalne, a sastojale bi se u ustupanju nekretnina ili pokretnina nekom gradu ili općini u cilju da ovi od njih ostvare određenu novčanu korist. Za razliku od dotacija, kod subvencija se uvijek moglo vidjeti uzročno-posljedičnu vezu doprinosa države i određenog zadatka koje bi komunalno tijelo trebalo obavljati.[1723] Kod subvencija radilo se o mnoštvu poslova, koji bi za samoupravne jedinice činili preneseni djelokrug rada, a za koje općine nisu imale materijalnih mogućnosti da ih adekvatno samostalno ostvare (poput osiguranja osnovne nastave za djecu, redarstvene vlasti, pomaganja sirotinje, bolesnih, dojenčadi, itd.). Na početku 20. stoljeća mislilo se da su ideje jednakosti i socijalne pravde donijele sa sobom mnoštvo poslova o kojima su se organi uprave morali početi brinuti, osobito oni niži, samoupravni (jer su bliži potrebama građana, zato što građani s njima dolaze u svakodnevni kontakt). Ipak, nisu se sve komunalne uprave mogle nositi s pritiscima tih zahtjeva, što je državi trebao biti poticaj da im pomogne dotacijama i subvencijama.

Državna vlast dodjeljivala je subvencije i dotacije samoupravnim tijelima. Glavne žalbe po tom pitanju još 1932. bile su da se takve pomoći dodjeljuju premalo i netransparentno, a često je bilo teško razaznati što je dotacija, a što subvencija.[1724] Sume državnih dotacija i subvencija su varirale, osobito poslije dolaska gospodarske krize, pa je tako proračunske 1936./1937. država na ime subvencija i drugih pomoći dala Beogradu i gradovima-sjedištima banovina 606.000 dinara, ostalim gradskim općinama 1.725.000 dinara, a seoskim općinama 4.688.000 dinara.[1725]

[1722] Usp. § 108-109. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 29. te § 127-128. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 65.

[1723] Za više o definiciji dotacija, subvencija, donacija, darova i državne pomoći vidi: „Viri financiranja - darilo, donacija, dotacija, subvencija in državna pomoč" http://www.pic.si/index.php?option=com_content&task=view&id=144&Itemid=179 (pristupljeno 26. siječnja 2014.)

[1724] Konkretno, državne subvencije i dotacije banskim upravama pokazivale su se u proračunima banovina skupno u istoj rubrici, pa ni financijski stručnjaci nisu mogli razaznati što koja banovina dobiva u vidu dotacija, a što kao subvencije. Jovan LOVČEVIĆ, „Dotacije i subvencije", *Naša samouprava*, god. I, br. 4, 148-152.

[1725] BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 202.

VI. 3. 1. Kontrola državne vlasti nad proračunima samouprava

Samoupravno tijelo u osnovi je samostalno sastavljao proračun. Općinski je proračun sastavljala općinska uprava zajedno s blagajnikom općine. U slučaju da je općinski prirez na državni neposredni porez u proračunu iznosio do 300%, o njemu je odlučivao općinski odbor, a za one iznose od 300%, kao one koji bi jako opterećivali stanovništvo, trebalo je sazvati javni zbor birača cijele općine, koji je morao odobriti veću sumu svojom natpolovičnom većinom. Uputstva iz 1932. su upozoravala općine da za svaku stavku treba dati objašnjenje, usporedbu s brojkama za prethodnu proračunsku godinu, a na kraju proračuna trebalo je napraviti i rekapitulaciju prihoda i rashoda.

Proračunu je pri slanju nadležnim državnim vlastima na odobrenje trebalo dodijeliti više priloga, od primjerka zadnjeg prethodno odobrenog proračuna, pregleda dugova i potraživanja, odluke općinskog odbora o propisanim taksama, pristojbama i ostalim nametima za tekuću i prošlu proračunsku godinu, pregleda ostvarenih prihoda u prošloj godini po mjesecima, proračuna privrednih ustanova, poduzeća, fondova i zaklada, koji su bili aneksi općinskog proračuna. Potom se prilagalo školske proračune odobrene od ministarstva prosvjete, možebitne žalbe pojedinaca koje su uložene na prijedlog proračuna, spisak svih općinskih službenika s pregledom njihovih primanja u prošloj godini i onoj koja se odobrava, općinske statute s reguliranim statusom općinskih službenika, posljednji odobreni završni račun općinskog poslovanja, elaborirano objašnjenje proračuna s detaljnim opisom potreba svih rashoda te na kraju uvjerenje poreznih organa o odobrenoj stopi razreza neposrednog državnog poreza. Po odredbama ZO-a općinska je uprava morala izraditi proračun najkasnije tri mjeseca prije početka proračunske godine. Isti se zatim izlagao na opći uvid građanstvu kroz pet dana, obično na vidljivom mjestu u zgradi općine. Svaki član općine, kao i osoba koja bi plaćala neposredni porez toj općini, imao je pravo u tom petodnevnom vremenu dati svoje primjedbe na proračun. U konačnici je općinski odbor raspravljao o proračunu i možebitnim primjedbama građana te ga je nakon prihvaćanja, zajedno s primjedbama, prosljeđivao nadzornoj državnoj vlasti na potvrdu. Rok za konačnu predaju proračuna za iduću godinu nadležnoj vlasti na pregled bio je 1. prosinac tekuće godine.[1726]

Da bi proračun gradske ili seoske općine bio pravovaljan, trebale su ga potvrditi državne vlasti – kotarska poglavarstva, banske uprave ili MF, ovisno o visini prireza koji općina raspiše. Za odobravanje proračuna gradova prvostupanjska je instanca bio ban, a

[1726] „Uputstva za sastav opštinskih budžeta“, *Naša samouprava*, god. I., br. 8, 357-362.

drugostupanjska ministar financija. Zbog velikih suma prireza, u pravilu je gradske proračune odobravao direktno MF.[1727] Proračune u kojima je općinski prirez na državne neposredne poreze iznosio do 50% odobravao je po ovlaštenju bana kotarski poglavar, one u kojima bi spomenuti prirez iznosio 51-200% odobravao bi ban, a sve prireze preko te brojke morao je odobriti Ministar financija, točnije Otsjek za samoupravne financije pri tom ministarstvu.[1728] Ako nadležna vlast ne bi odobrila proračun u roku od mjesec dana po prijemu, proračun se smatrao odobrenim.[1729]

Već i prije dolaska najžešćeg vala gospodarske krize na područje Savske banovine, MF je u travnju 1930. prenijelo prava odobravanja općinskih proračuna, osim u izvanrednim okolnostima, na bana. Do daljnje naredbe MF-a banovi, tj. od njih ovlašteni službenici, dobili su pravo odobravanja proračuna općina u kojima je stopa prireza na državne neposredne poreze išla do 150%.[1730] Pritom je pravdalo taj potez ubrzavanjem procedure te pravilnijim i svrsishodinijim procjenama koje će sad dolaziti od banovina. Ministarstvo je zatražilo od svih banskih uprava da odgovorno procjenjuju nužne potrebe svake općine te brišu stavke koje ocjene nepotrebnima tako „da se kroz ceo budget sprovodi prava i racionalna štednja [podvučeno u originalu – op. SG], koja mora biti osnovna linija svake komunalne politike u opštinama, kako bi se narod zaštitio od prekomernih i nepodnošljivih izlišnih nameta“. Uz to, banske su uprave trebale paziti i na disproporcije koje mogu nastati između računanja opterećenja starim porezima i onima donesenima za diktature te u slučaju velikih razlika uskočiti njihovom nivelacijom. Uz to, banovi, tj. banske uprave morale su paziti da se novi porezni tereti pravilno i ravnomjerno rasporede na sve društvene slojeve po općinama.[1731]

Proračun je bio važeći samo za godinu na koju se odnosi. Možebitni viškovi ili manjci prihoda morali su se prenijeti u proračun za iduću godinu, a novac točno trošiti po navedenim stavkama. Naredbodavac za isplatu sredstava općine bio je općinski načelnik ili njegov zastupnik, a ovlašteni rukovatelj izdavanjem računa općinski blagajnik. Općinski prirez, koji je trebao biti od nadležnih nadzornih vlasti odobren, a od same općinske vlasti ravnopravno raspoređen među poreznim obveznicima na godišnjoj razini, trebala je prikupiti sama vlast gradske ili seoske općine. Sve izmjene prihoda i rashoda proračuna nastale tijekom njegova

[1727] BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 70.
[1728] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 36.
[1729] § 96-98. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 26-27.
[1730] Za tekst rješenja MF-a vidi: *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. II., 467-468.
[1731] Dopis MF-a KBUSB-u od 10. travnja 1930. HDA, OIOS, kutija 12., 1992/1930.

trajanja trebao je potvrditi gradsko vijeće ili odbor dotične općine, ali su izmjene postajale izvršne tek nakon što bi ih i MF potvrdio.[1732]

Nadzorna državna vlast bila je dužna pregledati općinski proračun te se uvjeriti da je sastavljen po pravilima – da je proračun sastavljen prema zakonu, da su u njega uneseni svi izdaci koji po zakonima dolaze na teret općina i da su iznosi za njih pravilno određeni. Ako bi se utvrdilo da je općinski proračun dobro sastavljen, nadzorna vlast ga je, uz svoje napomene, prosljeđivala sebi višoj vlasti na znanje (npr. kotarski poglavar banu, ban ministru financija). Ako bi nadzorna vlast uočila nepravilnosti, vraćala je proračun općinskom odboru na doradu. U načelu, pri pregledu više su vlasti mogle samo tražiti da se u proračun unesu neke izmjene te ga u originalnom obliku prihvatiti ili odbiti, ali ne i samostalno nadopunjavati. Općinski odbori i gradska vijeća imala su isključivo pravo da mijenjaju stavke vlastitih proračuna.[1733] Oni su mogli usvojiti naputke nadzorne vlasti te izmijeniti proračun. Ukoliko ga nisu željeli mijenjati, vraćali su ga, zajedno s pojašnjenim razlozima zašto ne žele prihvatiti naputke, nadzornoj vlasti koja ih je prosljeđivala sebi nadređenoj vlasti (npr. kotarski poglavar oblasnom odboru, kasnije banskoj upravi ili ministarstvu iznad njih). Viša vlast je zatim pregledavala je li proračun donesen po svim zakonskim propisima, sadržava li sve obvezne stavke prihoda i rashoda, procjenjivala ima li samouprava dovoljno prihoda da pokrije rashode, postoje li pravovaljana državna ovlaštenja za prikupljanje taksi, trošarina i drugih njenih prihoda, itd. U slučaju da se potvrda proračuna ne bi donijela u propisanom roku, općinski je proračun postajao izvršujuć, a više vlasti bile su odgovorne za možebitne nepravilnosti ili nezakonitosti nastale njime.[1734]

[1732] Proračun je trebao biti sastavljen do 1. ožujka, a morao je biti potvrđen do kraja istog mjeseca. Za razliku od državne proračunske godine koja je u Kraljevini SHS/Jugoslaviji započinjala 1. travnja i završavala 31. ožujka iduće kalendarske godine, proračunska se godina za gradske i seoske općine sve do 1. travnja 1934. poklapala s kalendarskom godinom (započinjala je 1. siječnja i završavala 31. prosinca). „Uputstvo za sastav, podnošenje i odobravanje opštinskih budžeta od 17. novembra 1927.“, 504-505.

[1733] „Ministar finansija odnosno ban može predloženi budžet odobriti ili ne odobriti sa primedbama, ali ne može pojedine pozicije i partije smanjivati ili povećavati i tako izmenjen budžet odobriti“, *Policija*, god. XXIV., br. 5-6, 279-280., „Nadležnost za donošenje, kontrolisanje i odobravanje opštinskog budžeta.“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. I., br. 5, 190.

[1734] Oblasni su odbori 1927. dobili od države ovlasti da pregledavaju sve općinske proračune koji su sadržavali sumu općinskog prireza na državni neposredni porez do 300%, ali im je državna vlast naredila da prilikom odobravanja proračuna sami povedu računa da se u općinama provodi princip štednje te da se što manji postotak prireza raspoređuje na državnim porezima već dovoljno opterećene stanovnike općina. U slučaju većeg prireza od 300% na državne neposredne poreze, nadzorna vlast je također morala pregledati proračun u roku od 10 dana te ga proslijediti općinskom odboru, koji ga je onda prosljeđivao oblasnom odboru, koji je imao mjesec dana da ga pregleda sa računske, formalne i materijalne strane te da ga pošalju MF-u na konačnu potvrdu sa navođenjem svojeg mišljenja. U slučajevima kada se općinski odbori i oblasni odbori ne bi mogli složiti oko suma prihoda i rashoda, pogotovo onih koji se po zakonima nisu smjeli izostaviti iz proračuna, MF je donosio konačnu odluku o općinskim proračunima, koja je postajala pravovaljana ako se 10 dana po njenom primitku općinski odbor ili gradsko vijeće ne bi žalili na nju. „Uputstvo za sastav, podnošenje i odobravanje opštinskih budžeta“, 506-508.

Neodobravanjem proračuna, više su državne vlasti mogle iskazati svoju premoć nad onim nižim, tj. samoupravnima. U slučaju da samouprave ne bi poslušale naputke viših upravnih vlasti, sama banska uprava je znala da bi došlo do pat pozicije, koja nije bila u interesu nikoga, ponajmanje samih stanovnika pojedine općine. Tako se sve do odobrenja novoga, nastavljao djelomično primjenjivati zadnji odobreni proračun u njegovim stavkama. Bez odobrenih proračuna općine nisu mogle pravilno funkcionirati, ni jasno rješavati svoje potrebe. Uz sve spomenuto, u nadležnost MF-a *Zakonom o organizaciji financijske uprave* stavljeno je i pravo odobravanja novih financijskih tereta koje bi propisale samoupravne jedinice.[1735]

Unatoč zakonodavnim ograničenjima, državne su se vlasti nakon 1929. sve aktivnije miješale u proračune samoupravnih jedinica, protupravno naređujući istima da unesu ispravke. Prilikom odobravanja proračuna često su državni organi znali zloupotrebljavati svoja prava te nametati samoupravama određene proračunske stavke, tj. prihode i rashode koji su odgovarali potrebama centra države, a ne i dotične jedinice lokalne uprave. U diktaturi, središnja državna vlast je i financijsku razinu samoupravnog života nastojali podrediti svojim svjetonazorima, ograničavajući u većoj mjeri samostalno odlučivanje tih istih jedinica o utrošku novca za određene rashode. Mnogi pravni stručnjaci su 1930-ih naglašavali da se MF u mnogim slučajevima protupravno miješa u odobravanje samoupravnih proračuna seoskih i gradskih općina gdje nije drugostupanjska vlast. Naime, između tog ministarstva i navedenih jedinica još je stajala banovina, čije su odluke bile drugostupanjska vlast prvostupanjskom nadzoru kotarskih poglavarstava. MF je sebi niže državne organe mogao samo instruirati u nadzoru, ali ne ih i zamjenjivati. Na stajalište da su samo banovine odgovorne u nadzoru financija podređenih samoupravnih jedinica te da je uloga MF-a tu samo da savjetodavno pomogne, a ne da se izravno upušta u probleme financija uprava, stao je i Državni savjet svojom odlukom od 18. ožujka 1932. u tužbi Angeline Biliškov iz Dubrovnika protiv rješenja MF-a od 9. prosinca 1931. godine.[1736] Ipak, ni nakon toga nije stalo uplitanje MF-a u samoupravne financije.

Unatoč ograničenjima koje su donijeli novi samoupravni zakoni, tj. *Zakon o općinama* 1933. te *Zakon o gradskim općinama* 1934., organi državnih vlasti i nakon sredine 1930-ih nastavili su se izravno uplitati u stvaranje općinskih proračuna. Ponešto je tek izmijenjena metoda te su uskraćivali svoja odobrenje, vraćajući proračune općinama s određenim

[1735] Za više vidi: „Zakon o organizaciji finansijske uprave“, *Zbirka finansijskih zakona* [ur. Živ. St. Devečerski], vol. XXVI. Beograd, 1929.
[1736] A. DAVINIĆ, „Iz Administrativne sudske prakse“, *Naša samouprava*, god. I, br. 3, 113.

primjedbama. Makar su neke primjedbe bile potpuno generalne naravi (npr. da nije sprovedena štednja prema uputama MF-a), ovakva praksa, u kojoj su općine bile u podređenom položaju, nastavila se još nekoliko godina. Tek su 1938. zakomplicirani i zaoštreni odnosi između državnih i samoupravnih vlasti koji su nastajali prilikom odobrenja proračuna došli su do Državnog savjeta. Ovaj sud je opet presudio u korist općina koje su se tvrdoglavo ponašale te nisu željele izmijeniti stavke proračuna po uputama nadzornih vlasti. Državni savjet je istakao kako predmet odobravanja može biti samo kontrola je li općina unijela u proračun kakvu zakonsku obvezu koja tereti općinu, njen iznos te tehnički sastav proračuna. Generalne opaske i sve upute koja su imale neobvezujući karakter za općinu nisu mogle predstavljati prepreku odobravanju proračuna.[1737] Tom i kasnijim presudama Državnog savjeta u sličnim sporovima zapravo je vrlo ograničena slobodna ocjena organa državnih vlasti pri odobrenju općinskih proračuna, a time i njihova kontrola nad samouprava i njihovim potrebama.[1738]

Makar je i ZO 1933. potvrdio da organi državnih vlasti ne mogu samovoljno ispravljati podnesene općinske proračune, brišući, dodajući, smanjujući ili povećavajući određene njegove stavke, praksa direktnog zadiranja nadzornih organa u stavke proračuna samouprava nastavila još godinama. Tek je u veljači 1936. Državni savjet presudio da nadzorne državne vlasti iste ne mogu prepravljati, jer se time prekoračuju svoju nadležnost i dovode u pitanje općinsku samouprava. Po § 96. ZO-a jedino je općina bila nadležna za stvaranje i prepravljanje svog proračuna, a zainteresirane fizičke i pravne osobe uvijek su se mogle koristiti pravom žalbe protiv istoga. Nasuprot ovog gledišta više vlasti su i dalje naglašavale kako će one samoupravama koje neće slušati njihove naputke „prilikom odobravanja budžeta po službenoj dužnosti unositi u budžete navedene kredite u istoj visini kao u posljednjem odobrenom budžetu“.[1739] Ipak, ovakav stav ipak treba gledati u duhu vremena. Ta bilo je ovo doba nakon ulaska HSS u općinske strukture vlasti nakon izbora 1936., pri čemu je ta stranka odbijala provoditi naredbe koje su dolazile od državnog vrha, o čemu će biti kasnije više riječi.

[1737] Miloš PROKOPIJEVIĆ, „Odobravanje opštinskih budžeta“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 12, 515-516.

[1738] „Slobodna ocena vlasti pri odobrenju opštinskih budžeta ograničena je“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. III., br. 12, 616.

[1739] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima od 10. ožujka 1937. godine. HDA, SB UO., kutija 314., 1650/1937. Državne su vlasti intervenirale i u slučaju dugova općina. Nad općinom Hrastovicom petrinjsko kotarsko poglavarstvo je 1938. provelo ovršni postupak radi duga nastalog neuplaćivanjem sredstava u mirovinski fond općinskih činovnika. Zaplijenjena je sumu od 2.660 dinara koju je Općina Hrastovica trebala dobiti na ime lovozakupa od industrijalca Stjepana Gavrilovića. Dopis Kotarskog poglavarstva petrinjskog KBUSB od 31. listopada 1938. godine. HDA, SB UO, kutija 361., 3651/1939.

Ovime vidimo kako je zadržan i proširen sustav u kojem su financije samouprava bile pod izrazitom kontrolom njima nadređenih državnih organa. Ipak, uvidjevši kako su proračuni gradova i općina u velikoj mjeri opterećeni nemogućnošću njihova pravilnog ispunjavanja, središnja državna vlast je u praksi još više centralizirala sustav, te je učvršćena moć ministarstva i njegova izravnog zadiranja u sva financijska pitanja, pogotovo ona vezana uz odobravanje samoupravnih proračuna (posebno kod najugroženijih samoupravnih jedinica, onih koje su dizale na veće razine prireze na državne neposredne poreze).

O svim općinskim prihodima i rashodima općina je vodila posebnu „računsku knjigu". Općinska uprava trebala je svaka tri mjeseca usporediti stanje u blagajni s računskim knjigama i dokumentima te o pregledu izvijestiti općinski odbor. U roku od pola godine nakon izvršenja proračuna, općinska je uprava trebala sastaviti završni račun. Završne račune samouprave sastavljao je općinski ili gradski načelnik, zajedno sa rukovateljem blagajne grada ili seoske općine i drugim upravnim službenicima do kraja veljače tekuće godine. On je prvo morao biti javno izložen na građanima vidljivom mjestu kroz osam dana, a zatim se s učinjenim prigovorima dostavljao općinskom odboru, koji ga je odobravao. Potom se završni račun, zajedno s izvodom iz inventara te bilansom, dostavljao nadležnoj državnoj vlasti. MF, u dogovoru s MUP-om, bilo je ovlašteno da pravilnikom propiše načine vođenja blagajničkih i računskih knjiga, odredi formulare za sastav završnih računa, kao i upute o načinu ubiranja općinskih prihoda.[1740]

Uslijed nastojanja državnog unificiranja sredstava i rada samouprava, ali i navodnih pokušaja uvođenja modernijeg gospodarenja u općinama tokom 1930-ih došlo je i do ukidanja nekih starih daća. Tako je tek 1932. financijskim zakonom zabranjena naplata maltarine ili mitnine, daće koja se naplaćivala na stoku i podvozna sredstva na ulazu u gradove od srednjeg vijeka. Maltarina je zapravo već početkom 1930-ih, *Zakonom o državnim putevima* (§ 24.) i *Zakonom o samoupravnim putevima* (§ 34.) bila zabranjena, ali je *Financijski zakon* za 1931./1932. još dopuštao njeno jednogodišnje održavanje kod onih gradskih općina koje su je od ranije naplaćivale na nedržavnim putevima.[1741] Ukidanjem maltarine nastojalo se povećati protočnost prometa na cestama i popraviti stanje na tržištu stoke pa ne iznenađuje naredba MF-a iz 1932. da banske uprave upozore „gradska načelstva i općinske sudove, da od 1. aprila o. g. prestanu sa naplatom mitnine tamo, gdje su one postojale" [podebljano i kapitalom u

[1740] § 100-104. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 27-28.
[1741] „Mitnina", *Naša samouprava*, god. II., br. 1-2, 28., Mihailo MILOŠEVIĆ, „Dve odredbe o samoupravnim finansijama u fin. zakonu za 1931/32 god.", *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. XXI., knj. XXII, br. 6, 487-492.

originalu – op. SG].[1742] Ipak, u nekim sredinama Savske banovine, gdje je uostalom ta daća jedino i „preživjela“ kroz stoljeća, ukidanje maltarine i mostarine bilo je veliki udar na proračun. Stoga su mnogi gradovi pokušavali ishoditi da i dalje mogu ubirati ova davanja. Neki su u tome uspijevali pa je pokušaj ukidanja mostarine prilikom odobrenja gradskog proračuna za 1936./1937. godinu doveo do manjeg sukoba na relaciji karlovačka Gradska uprava – KBUSB. U tom sukobu grad Karlovac je, barem privremeno, iznio pobjedu te je na sudu uspješno dokazao kako nikada nije službeno poništeno njihovo pravo ubiranja te daće, koju im je još u listopadu 1837. dopustio ubirati car i kralj Ferdinand I. Habsburški.[1743]

Cijelo razdoblje istraživanja uprave i samouprave u Savskoj banovini bilo je obilježeno teškim stanjem financija, koje je dodatno pogođeno dolaskom gospodarske krize. Posebno su to osjetile lokalne samouprave, tj. gradske i seoske općine. Već 1931. ban Perović uputio je dopis premijeru i ministru unutarnjih poslova Živkoviću u kojem je istakao teško stanje „opštinskog gazdisntva“ ističući kako je tome uzrok nedovoljan nadzor i „samovolja samih opština u vođenju svog gazdinstva“.[1744] Doista, neke od njih su uzele prevelike kredite, koje nisu mogle otplaćivati, očekujući da će se financijska situacija popraviti, dok se ona čak pogoršala tokom 1930-ih. Ban je naglasio kako općine neracionalno troše novac i stvaraju dugove te istakao kako one odobravanje svojih proračuna i zajmova smatraju pukom formalnošću, uz to preskaču proceduru traženjem odobrenja izravno od MF-a, a ne nadležne banovine. Ban Perović je ovim dopisom zapravo zatražio od premijera „da se što prije donese zakon o opštinama i da se zakonskim odredbama regulišu ne samo postupak pri donošenju opštinskih budžeta i pri sklapanju opštinskih zajmova, već i granice, u kojima će se kretati opštinsko budžetiranje, jer u tom pogledu, nema pravila“.[1745] Ipak, ove „negative pojave“ su se nastavile i nakon donošenja spomenutog zakona o općinama, pa je još 1937. MUP zatražio od bana Savske banovine da naredi kotarskim poglavarima da se „detaljno i svestrano pregledaju poslovi, dadu uputstva za pravilno poslovanje i naredbe za dovodjenje poslova u ažurno stanje“.[1746] Banska uprava je već ranije u više navrata upozoravala kotarske poglavare kako je očito da se „opštinskim prihodima i imovinom upravlja neuredno, neštedljivo i nesavjesno“, a za bana Kostrenčića poražavajući su bili podatci o „nesrazmjerno velikom broj

[1742] „Ukinuto plaćanje maltarine“, *NN*, 12. svibnja 1932.
[1743] Pismo Narodnog poslanika Milovana Grbe premijeru Milanu Stojadinoviću od 24. lipnja 1936. AJ, 37-54-351.
[1744] Koncept dopisa bana SB Ive Perovića premijeru Petru Živkoviću od 16. kolovoza 1931. HDA, SB UO, kutija 150., 223531/1931.
[1745] *Isto*.
[1746] Dopis MUP-a KJ KBUSB od 25. siječnja 1937. HDA, SB IO, kutija 5., 43/1937.

utaja ustanovljenih u blagajničkom poslovanju“.[1747] Iako se ban složio da su za takve pojave krivi općinski službenici, koji su upravljali i rukovodili općinskom imovinom, naglasio je da dio odgovornosti leži i na organima državne uprave, koji nadziru rad općina. Pritom je mislio prvenstveno na kotarske poglavare, pa je istima naredio da budnije paze na pronevjere, ne samo iz materijalnih i moralnih interesa građana općina, već i zato što se pokazalo da se „neispravnim radom u opštinama daje povoda posve opravdanom nezadovoljstvu naroda, koje vrlo štetno utiče i na opšte državne interese“.[1748] Ban je čak ponudio pomoć banovinskih stručnih organa za preglede poslovanja općina, pogotovo za one kotarske poglavare koji su preopterećeni redovnim poslovima ili nemaju dovoljno vlastitog personala. Na kraju je Kostrenčić potpuno logično zaključio da je uredno i zdravo stanje u općinama „jedan od prvih uslova urednoga i zdravoga stanja u državi“.[1749]

Na samom kraju 1935. MF je, u dogovoru s MUP-om, propisalo *Pravilnik o finansijskom poslovanju u opštinama*, kojim je provedena načelna unifikacija i određene jasne norme. Do donošenja tog Pravilnika financijsko poslovanje samouprava, posebno gradova, bilo je uređeno na temelju pravilnika i statuta koje su donosile same samouprave, a potvrđivali su ih državni nadzorni organi. To „ne samo da nije odgovaralo težnjama o unifikaciji jedinstvenog zakonodavstva, već je ometalo i pravilan i nesmetan rad i vrlo često naredbodavce i računopolagače dovodilo do odgovornosti. S druge strane, takve pojave išle su na račun ugleda i autoriteta opštinskih vlasti, što je opet imalo za posledicu stvaranje nezadovoljstva kod građana i sumnje u pravilno raspolaganje opštinskom imovinom“.[1750] Potreba unifikacije pravdala se čestim pronevjerama koje su bile moguće uslijed neuređenog financijskog poslovanja samouprava, ali i nezadovoljstvom građana koje je kulminiralo prijašnjih godina baš uslijed šaroliko određenih samoupravnih prinosa.

Po odredbama Pravilnika, gospodarenje općina nastojalo se modernizirati, a zapravo i birokratizirati te utvrditi u rukama općinskih blagajnika ili nekih drugih, školovanijih financijskih organa, kako bi se postiglo pravilno vođenje brige za prihode i rashode općina.[1751] Ipak, time su financije došle u ruke službenika koji su bili ovisniji o volji državnih vlasti nego izabranih predstavnika građana, npr. općinskih načelnika, koji su svakodnevno trebali njima rukovoditi. Pravilnik je određivao da financijsko poslovanje u općinama treba ići

[1747] Dopis bana Marka Kostrenčića preko KBUSB upućen svim kotarskim poglavarima od 23. siječnja 1935. HDA, SB UO, kutija 253., 517/1935.
[1748] *Isto*.
[1749] *Isto*.
[1750] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije 1918-1938*, Beograd, 1938., 36-37.
[1751] Radovan DRAŠKOVIĆ, „Jedan značajan momenat u istoriji komunalnih finansija“, *Naša samouprava*, god. V., br. 1, 2-5.

u tri smjera: Prvo je bila izrada i izvršenje općinskog proračuna te formiranje općinskih završnih računa, zatim svakodnevna računovodstvena i blagajnička služba te na kraju upravljanje i rukovanje imovinom, poduzećima i ustanovama, fondovima i zakladama u vlasništvu općine.[1752] U svojoj biti Pravilnik se naslanjao na sve ranije odredbe središnje državne vlasti u pogledu sređivanja općinskih financija, a propisivao je načine vođenja blagajničkih i računskih knjiga, određivao jedinstvene obrasce za sastav proračuna, izradu završnog računa, inventara i bilanci općine. Donio je precizne upute o izvršenju financijskih odredaba, trošenju sredstava i načinu pobiranja općinskih nameta. Ipak, još je više utvrđena moć državnih nadzornih organa nad izvršenjem odredbi Pravilnika, tj. samog ministra financija, koji je davao tumačenja i objašnjenja, a sa ministrom unutrašnjih propisivao „sve što je potrebno za pravilno, uredno i jednoobrazno finansijsko poslovanje u opštinama“.[1753]

Sredinom 1936. ministar financija propisao je i *Uputstva za izvršenje § 124 Zakona o gradskim opštinama*, čija je namjera bila ista kao i Pravilnika o financijskom poslovanju u općinama. Uputstvima se željelo unificirati i modernizirati financijsko poslovanje gradskih općina na istoj razini kao i seoskih, „s tim, što se pri izradi ovih uputstava, naravno, vodilo računa o specijalnim prilikama gradskih opština i ogromnoj [gospodarskoj] razlici u pogledu finansijskog poslovanja“.[1754]

Usprkos nastojanjima državnih vlasti, u prvom redu MF-a i MUP-a, da unificiraju izradu proračuna gradskih i seoskih općina, zbog šarolikosti općina, njihovih raznorodnih stavki prihoda i rashoda, oni zapravo nikada nisu bili do kraja ujednačeni. Tako je još u proračunu za 1937./1938. grad Bjelovar vodio „lične“ izdatke kroz 32 razne „grane“ (*partije*), Karlovac kroz 7, a Zagreb kroz samo jednu. S druge strane, iste je godine u proračunu grad Karlovac imao 12 raznih grana preko kojih se opisivalo materijalne rashode, dok je Zagreb imao čak 291 takvu granu u proračunu.[1755]

VI. 4. Usporedni prikazi prihoda i rashoda samouprava

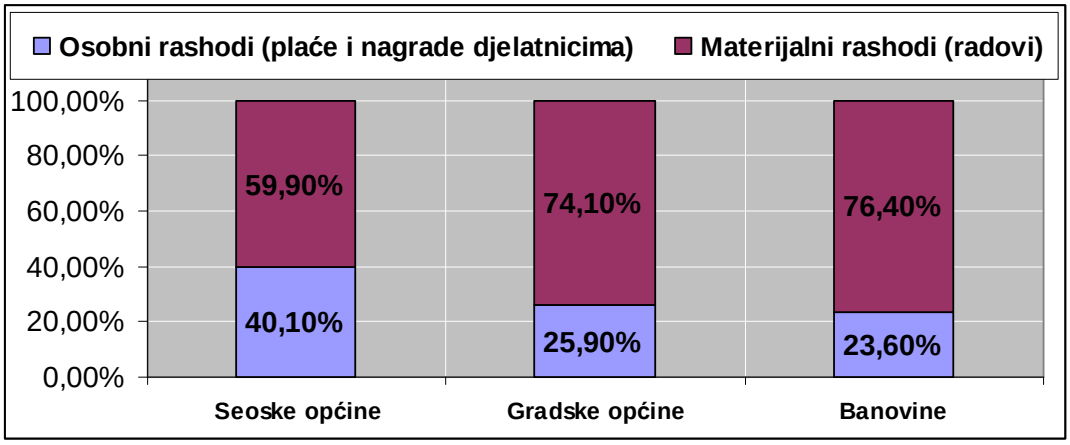
Već na početku šestosiječanjske diktature državna je vlast postala strogi kontrolor života i djelovanja svih samoupravnih jedinica. Kao što je pokušavala uvesti reda u državne financije, čvrstom je rukom državna vlast najavila uvođenje reda u samoupravna

[1752] § 1. „Pravilnik o finansijskom poslovanju u opštinama“, *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja*]*, vol. V. - dodatak, Zagreb, 1936., 5.
[1753] § 128-129. „Pravilnik o finansijskom poslovanju u opštinama“, *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. V. - dodatak,., 51.
[1754] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 37.
[1755] HERKOV, *Općinski proračuni*, 180.

gospodarstva. Režim je doista nastojao radikalnije podrediti sebi i ususta viti, ne samo samoupravne vlasti, već i metode prikupljanja i trošenja sredstava svih samoupravnih jedinica.

Pišući detaljnije o svim ostvarenim prihodima i rashodima svih samoupravnih jedinica (banovina, gradskih i seoskih općina) u proračunskoj godini 1937./38. Radovan Drašković je dao njihovu dobru analizu na razini cijele države, koja svjedoči o velikim nesrazmjerima i nesređenom stanju u samoupravnim financijama.[1756] Npr. kod seoskih općina odnos troškova za plaće i novčane nagrade djelatnicima bio je veći nego kod gradova, ali i banovina. Dok su banovine i gradovi 1937./1938. mogli oko 75% svojih prihoda doista upotrijebiti u razne radove, globalno gledajući općine su samo 60% vlastitih prihoda mogle iskoristiti za iste potrebe. Nesumnjivo je pritom bilo i općina u kojima su rashodi za plaće i nagrade djelatnika bile veće od materijalnih troškova, te su se nalazile u teškom financijskom stanju. O tome svjedoče i izdašne stavke o dugovima iz prijašnjih godina u njihovim proračunima.

Dijagram 37.: Kako se troše rashodi samoupravnih proračuna u Kraljevini Jugoslaviji 1937./1938.[1757]

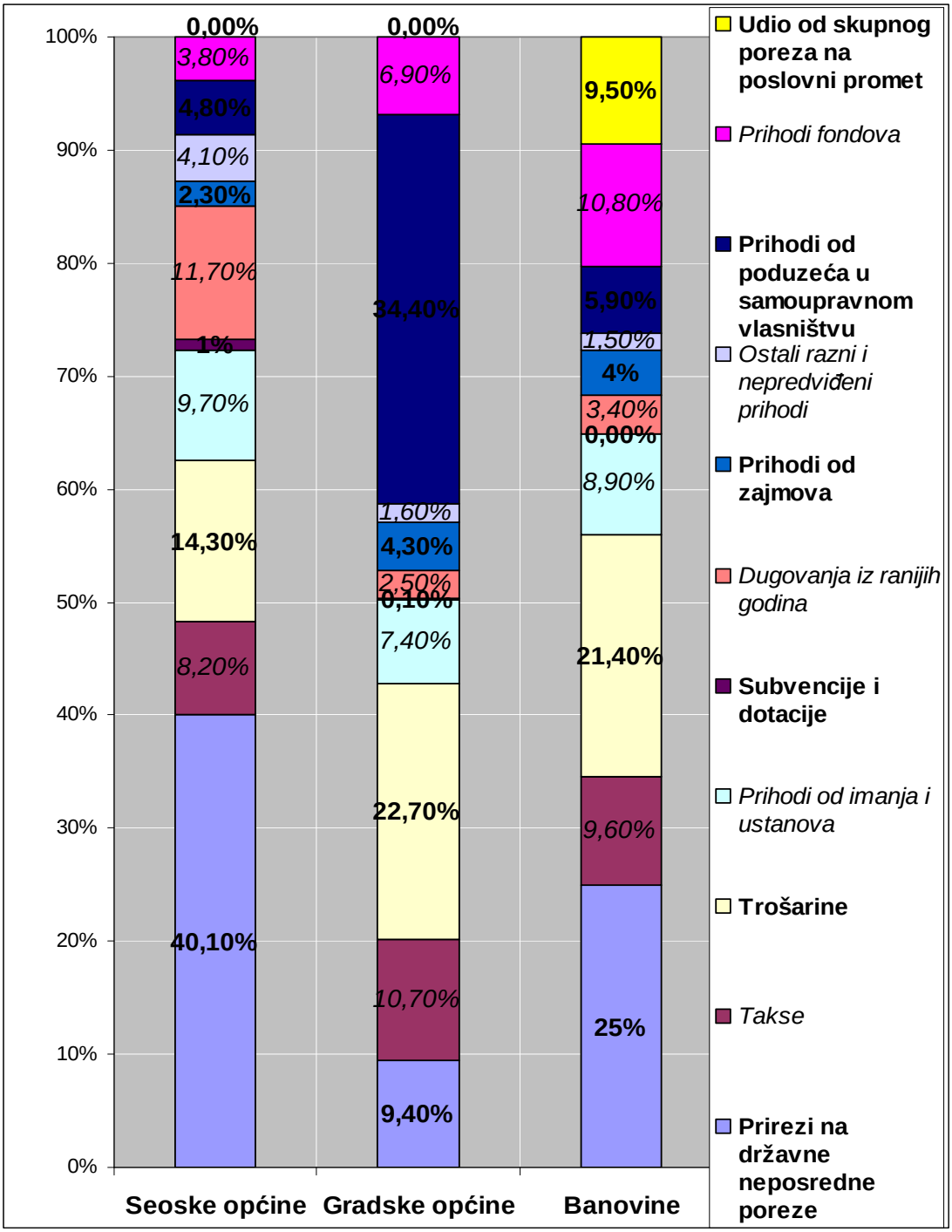


[1756] „Odnos između ličnih i materijalnih rashoda kod opština je 40,1% prema 59,9%. Opštine su izvršile manje rashoda od prethodne godine za 3,9%. Glavni prihod kod opština je prirez i on iznosi 38,2% od ukupnih prihoda; trošarina 12,5%; takse 10,7%; od imanja i ustanova 8%; subvencije 1,7%; dugovani prihodi 15,4%; zajmovi 1,2%; ostali razni i nepredviđeni 5,1%; od preduzeča i ustanova 4,5%; i od fondova 2,7%. Prihodi su ostvareni manje od prethodne godine za 2,8%. Odnos između ličnih i materijalnih rashoda kod gradova je 25,9% prema 74,1%, Rashodi su izvršeni sa 1,1% manje od prethodne godine. Kod gradskih opština prirez iznosi 7,5% od ukupnih prihoda; takse 10,7%; trošarina 20%; prihod od imanja i ustanova 7,4%; subvencije 0,2%; dugovani prihodi 2,5%; prihod od zajmova 7,5%; ostali nepredviđeni prihodi 4,5%; od preduzeča i ustanova 33,4%; i od fondova 6,3%. Prihodi su ostvareni manje od prethodne godine za 2,6%. Prosečna stopa opštinskog poreza iznosi 57% prema 68% [tj. prireza na neposredne poreze] koliko je iznosila u prethodnoj godini, a prosečna stopa gradskog poreza je 40, koliko je iznosila i u prethodnoj godini. Odnos ličnih rashoda prema materijalnim kod banovina je 23,6 prema 76,4%. Rashodi su u ovoj godini izvršeni više za 36,6% nego što je to bilo u prethodnoj godini. Banovine od prireza dobijaju 24,5%% od ukupnih prihoda; udeo od skupnog poreza 10,6%; trošarina 23%; (zajednička banovinska trošarina 11,9%) takse i ostale dažbine 10,4%; imanja i ustanova 10,7%; dugovani prihodi 2,8%; od zajmova 4,6%; razni i nepredviđeni rashodi 2,3%; preduzeča i ustanova 2,3% i fondovi 8,8%. Prihodi su ostvareni više od prethodne godine za 34,9%. Prosečna stopa svih poreza iznosi 35%“. Radovan M. DRAŠKOVIĆ, „Izvršeni rashodi i ostvareni prihodi po samoupravnim budžetima u 1937/38 godini“, *Naša samouprava*, god. VIII., br. 1-2, 5.

[1757] Prema podacima iz: DRAŠKOVIĆ, „Izvršeni rashodi i ostvareni prihodi“, 1-2, 5.

I struktura prihoda nabrojanih jedinica bila je različita. Dok su se seoske općine primarno financirale od prireza na državne neposredne poreze, dotle su gradovi imali puno veće prihode od poduzeća i ustanova u svom vlasništvu, kao i od trošarina, koje su lakše propisivale te u većim iznosima ubirale nego seoske općine.[1758]

Dijagram 38.: Prihodi samouprava u Kraljevini Jugoslaviji po raznim stavkama 1938./1939.[1759]



[1758] BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 72.
[1759] *Pregledi izvršenih rashoda i ostvarenih prihoda po samoupravnim budžetima u budžetskoj 1938/39 godini*, Beograd, 1940., 3-34.

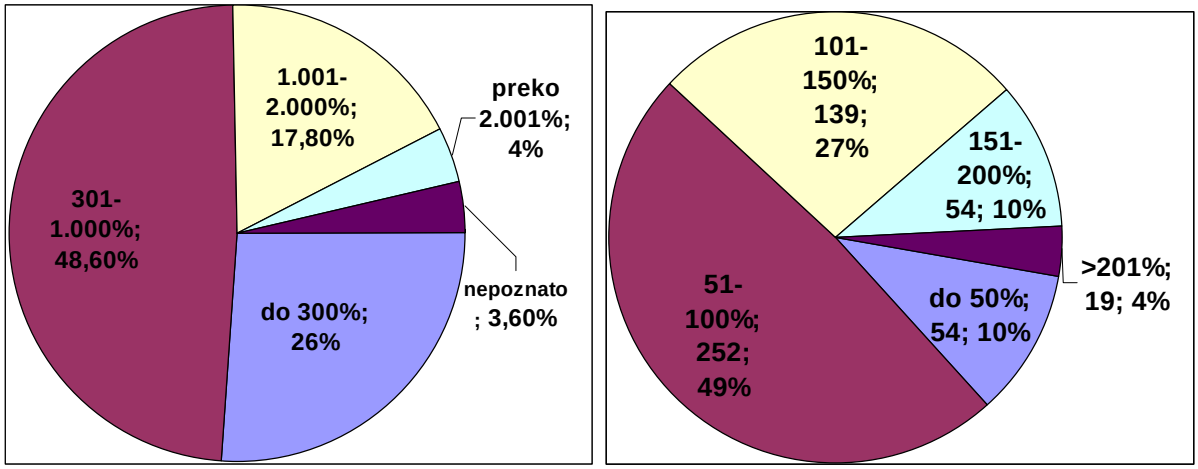
Uzevši sve gradske proračune na teritoriju Kraljevine Jugoslavije 1931., prihodi njihovih poduzeća činili su 24,7% ukupnih prihoda, dok su poduzeća u ukupnim prihodima svih seoskih općina u Kraljevini Jugoslaviji u prosjeku davala samo 1,1% prihoda.[1760] Kasnije će prihodi poduzeća igrati još važniju ulogu u gradskim proračunima.[1761] Koliko god da su rashodi samouprava zanemarivi u odnosu na državne troškove, međusobno uspoređujući rashode gradskih i seoskih općina vidi se jasno razlike u njihovoj međusobnoj razvijenosti. Dok su ukupni rashodi svih seoskih općina u Kraljevini Jugoslaviji proračunske 1934./1935. dosezali 669.629.788 dinara, dotle su svi gradovi trošili dvostruko više, točnije 1.374.935.672 dinara.[1762] Kako je većina stanovnika i dalje živjela na selu, ova je disproporcija još simptomatičnija te govori o dihotomiji grad-selo. Najveći rashodi u poslovanju općina odlazili su na plaće svojih službenika, dok su među „materijalnim rashodima" 1935./1936. daleko prednjačili troškovi održavanja osnovnog školstva te vlastitih financijskih organa. S druge strane, gradovi su najviše novca trošili u rashode poduzeća u svom vlasništvu, financijsku službu (pobiranje poreza i drugi davanja), ali i vlastitu građevinsku djelatnost.[1763]

Iako su najveći prihodi banovina, naravno, dolazili od prireza i trošarina, u odnosu na gradove i općine one su imale prilično izbalansiran sustav prihoda, u kojem niti jedna stavka nije pretjerano iskakala. S druge strane, na početku diktature bilo je još dosta lokalnih samouprava koje su se jedva održavale te su „financijski cijedile" svoje stanovnike. Sredinom siječnja 1929. ministar financija je izdao naredbu „za ispravno finansiranje i gazdovanje u opštinama". U ovoj naredbi ministar je uočio kako su bez kontrole razni porezi, takse, trošarine i samoupravni prirezi samouprava u državi dosegli maksimum platežne sposobnosti građana pojedinog kraja. Tomu je „najeklatantniji dokaz, da 26% opština imaju prirez [na državne neposredne poreze] do 300%, 48,6% opština imaju prirez do 1.000%, 17,8% opština imaju prirez do 2.000%, a 4% opština imaju prirez preko 2.000%, među kojima ima opština sa prirezom od 3.400, 5.000, 7.120, pa i 10.010%".[1764] Ministar je upozorio kako su sve općine u

[1760] „Pregled rashoda i prihoda po samoupravnim budžetima", *Savremena opština*, god. XI., br. 2., Beograd, 1936., 79.
[1761] Vidi: dijagram 38. s podacima za prihode svih samouprava u proračunskoj 1938./1939. godini na prethodnoj stranici.
[1762] Gradske su općine, zbog svoje demografske gustoće, a još više gospodarske snage stanovništva, imale i veći udio u poreznim davanjima. Makar je u gradovima živjela tek petina stanovništva, u Savskoj banovini 1934. porezna osnovica (suma svih neposrednih državnih poreza koji su se pobirali) u 19 gradskih općina iznosila ukupno 78.388.338 dinara, a za svih 517 seoskih općina u istoj banovini ona je iznosila 103.246.854 dinara. *Pregled sumarnih podataka o budžetima gradskih i ostalih općina Savske banovine za petogodište 1930-1934*, IX.
[1763] „Pregled rashoda i prihoda po samoupravnim budžetima", *Savremena opština*, god. XI., br. 2., Beograd, 1936., 70-72.
[1764] „Naređenje g. Ministra Finansija za ispravno finansiranje i gazdovanje u opštinama", *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. I., Zagreb, 1929., 279.

zemlji „niži organi državne zajednice, od države stvoreni i njoj podčinjeni“ te zatražio da se iz njih izbaci sinekura te pristupi pozitivnom radu i razumnoj štednji u svrhu zadovoljenja potreba građana lokalnog karaktera.[1765] Naređujući mjere štednje te jaču brigu za prihode i rashode, najavljivao je i strože kontrole poslovanja samoupravnih jedinica. „Neizvršavanje ove naredbe smatraću i kao grubu povredu državnih interesa i protiv odgovarajućih lica preduzimaću najstrože zakonske mere koje mi stoje na raspoloženju“.[1766]

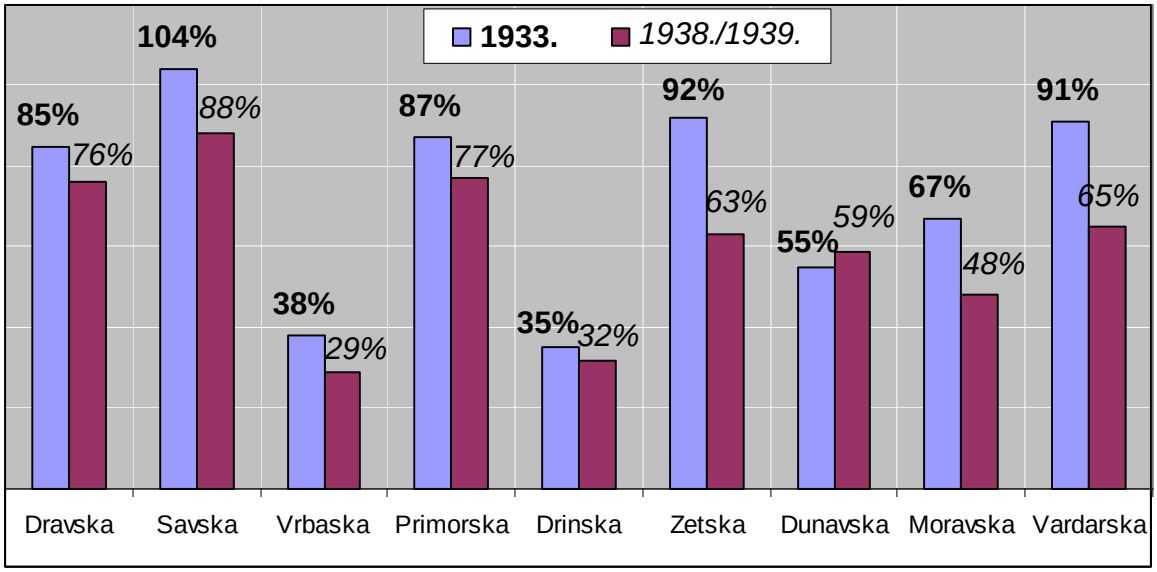
Dijagram 39-40.: Stope prireza na državne neposredne poreze u Jugoslaviji svih samouprava početkom 1929. te u općinama Savske banovine 1938./1939. [1767]



Dok su u drugim krajevima države stope općinskog prireza na državne neposredne poreze bile ponešto manje, npr. u seoskim općinama Vrbaske i Drinske banovine prosječno samo 35%, dotle je ekonomska snaga i veličina općina Savske banovine uvjetovala da na njenom području stope prireza budu za trećinu veće od državnog prosjeka (69% za seoske općine) te u pojedinim godinama dosežu najviše, čak 104%.[1768]

[1765] *Isto*.
[1766] *Isto*.
[1767] Usp. „Naređenje g. Ministra Finansija za ispravno finansiranje i gazdovanje u opštinama“, *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. I., Zagreb, 1929., 279. te *Pregledi izvršenih rashoda i ostvarenih prihoda po samoupravnim budžetima u budžetskoj 1938/39 godini*, Beograd, 1940., 21-22.
[1768] „Pregled rashoda i prihoda po samoupravnim budžetima“, *Savremena opština*, god. XI., br. 2., Beograd, 1936., 78.

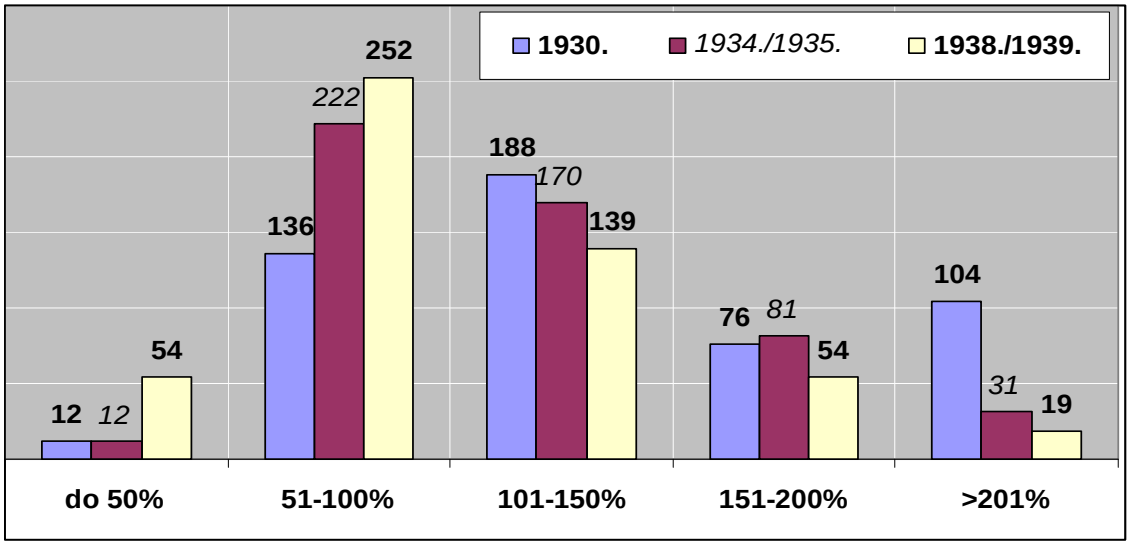
Dijagram 41.: Prosječne stope prireza na državne neposredne poreze u seoskim općinma 1933. te 1938./1939. (po banovinama).[1769]



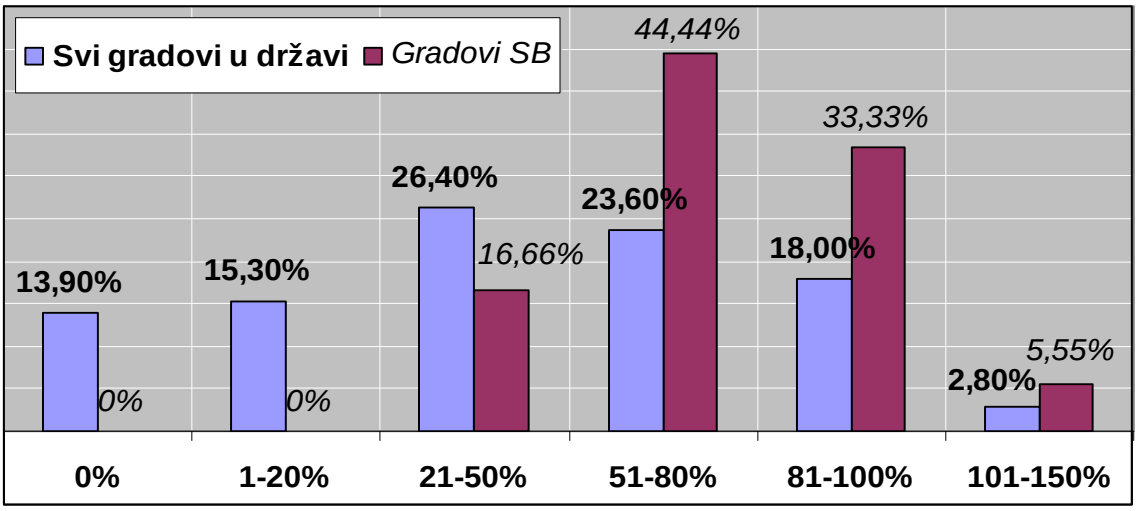
Kao što vidimo, stope prireza ipak su se počele smanjivati prema kraju 1930-ih. Doista, državna je vlast u nekoliko nadolazećih godina počela pokazivati puno brige da ususstavi i smanji stope samoupravnih prireza na državne neposredne poreze, kako bi rasteretila građane. Tako je do 1938./1939. samo šest općina u državi imalo izrazito velike stope prireza, od čega je tek jedna (neimenovana) bila s teritorija Savske banovine.[1770] Iako su seoske općine prostora Savske banovine i dalje imale visoke stope prireza, do kraja postojanja Savske banovine smanjen je broj onih koje su imale njegove ekstremno visoke iznose. Kao što se može vidjeti u dijagramu koji slijedi, 1938./1939. 499 od 518 općina imalo je stopu određenu od 0 do 200%, a samo 19 općina imalo je više od toga, dok je još 1930. čak 104 seoskih općina imalo stope poreza veće od 200%. S druge strane, gradovi Savske banovine u pravilu su imali su nešto veće stope prireza u odnosu na prosjek svih gradova u državi.

[1769] Usp. *Pregledi izvršenih rashoda i ostvarenih prihoda po samoupravnim budžetima za 1934 i 1394/35 godinu*, Beograd, 1936., 21-22. te *Pregledi izvršenih rashoda i ostvarenih prihoda po samoupravnim budžetima u budžetskoj 1938/39 godini*, Beograd, 1940., 44-45.
[1770] *Pregledi izvršenih rashoda i ostvarenih prihoda po samoupravnim budžetima u budžetskoj 1938/39 godini*, 21-22.

Dijagram 42.: Stope prireza na državne neposredne poreze u seoskim općinama Savske banovine 1930., 1934./1935. te 1938./1939.[1771]



Dijagram 43.: Usporedni prikaz stopa prireza na državne neposredne poreze u svim gradovima u državi te u gradovima Savske banovine 1938./1939. (u postocima)[1772]



Što se tiče banovina, ubrzo po njihovom stvaranju navodno su se uočile određene uštede u troškovima banovinske uprave u odnosu na oblasti i njihovo poslovanje. Populistički je isticano kako je to smanjenje troškova proizlazilo od racionalizacije uprave (od 33 oblasti na 9 banovina), kao i od ušteda u dotadašnjem samoupravnom osoblju oblasti.[1773] Ipak, kako su banovine preuzele brigu za širi krug poslova, uskoro se pokazalo kako je financijsko opterećenje stanovništva državnim, općinskim, a sad i banovinskim porezima zapravo poraslo. Doista, ubrzo se uočilo kako su troškovi banovina nekoliko puta premašivali one

[1771] Usp. *Pregled sumarnih podataka o budžetima gradskih i ostalih općina Savske banovine za petogodište 1930-1934*, X. te *Pregledi izvršenih rashoda i ostvarenih prihoda po samoupravnim budžetima u budžetskoj 1938/39 godini*, 44-45.
[1772] *Pregledi izvršenih rashoda i ostvarenih prihoda po samoupravnim budžetima u budžetskoj 1938/39 godini*, 44-45.
[1773] Milutin JOVANOVIĆ, „Banovine“, *Naša samouprava*, god. I., br. 2., 60.

ukinutih oblasti. Dok su sve oblasti tijekom 1927. utrošile 185.177.546 dinara, dotle su banovine tokom 1931. ukupno utrošile 907.304.966 dinara, što predstavlja gotovo upeterostručeni iznos i puno veće ekonomsko opterećenje samog stanovništva.[1774] Sama je Savska banovina u jednom eleboratu, izrađenom 1932., usporedila stanje zadnjih odobrenih samoupravnih proračuna Primorsko-krajiške, Zagrebačke i Osječke oblasti, za 1929./1930. sa vlastitim proračunom za 1930./1931. godinu. Samoanaliza je pokazala kako su se doista troškovi banovinskih poslova povećali, ali i njeni prihodi, pa je zato njen proračun bio veći za preko 35 milijuna dinara od onih oblasnih samo u prvoj godini. Ipak, banska se uprava pravdala kako su troškovi za plaće zapravo tek nešto malo povećani, dok je velika većina uvećanih prihoda išla za pokriće materijalnih rashoda, u prvom redu za razne radove od javnog interesa, koji su trebali pokrenuti gospodarstvo na njenom teritoriju. U konačnici banska je vlast priznala kako je iskustvo samoupravnih radnji preuzeto od oblasti odigralo ključnu ulogu u oblikovanju nje same.[1775]

Unatoč svim pobrojanim činjenicama, uspoređujući Savsku banovinu s drugim banovinama, može se reći kako je ona još prilično dobro financijski funkcionirala. U svom desetogodišnjem postojanju ona je bila banovina s najvećim proračunom, tj. najvećim prihodima, ali i rashodima. Oni su nesumnjivo proizlazili iz veće razvijenosti njenog prostora u odnosu na druge krajeve, tj. banovine Kraljevine Jugoslavije. Makar su prihodi Savske banovine varirali od 149,5 milijuna pa sve do 238,5 milijuna dinara, s određenim, smanjenjima (najviše sredinom 1930-ih, kada se osjetila najveća oštrica velike gospodarske krize), ipak su pokazivali tendenciju pokušaja racionalnog podmirivanja svih planiranih rashoda te određenog, ograničenog utjecaja banske uprave na život njenih stanovnika. S druge strane, proračuni ostalih banovina, pogotovo onih pasivnijih, poput Vrbaske, Zetske, pa čak i Primorske, zbog manjka vlastitih financija i smanjenja državne dotacije doživjeli su krah dolaskom gospodarske krize.

U daljnjoj usporedbi proračuna Savske banovine s onih ostalih banovina dolazimo do zanimljivih saznanja. Dok je proračun Savske banovine za 1930./1931. činio 14,1% od ukupnih suma svih proračuna banovina, do sredine 1930-ih on je rastao u ukupnoj sumi svih odobrenih banovinskih proračuna, ponajviše jer financijska situacija pogoršala. Godine 1935./1936. prilično umanjeni proračun Savske banovine, u ukupnom zbroju svih odobrenih

[1774] BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 224.
[1775] „Porastu prihoda i ako nije nastupila nikakovo znatnije opterećenje pučanstva, doprinjela je u prvom redu bolja organizacija posla kao i iskustvo stečeno za vrijeme oblasti“. Elaborat „Uspjeh rada Kraljevske banske uprave Savske banovine u Zagrebu u samostalnom banovinskom djelokrugu: 14. novembra 1929.-31. januara 1932.“, HDA, SB ODZ, kutija 65., 5351/1932.

banovinskih proračuna činio je 26,7% ukupnih sredstava djelovanja svih banovina za tu godinu. Iako je kasnije ipak pao za nekoliko postotaka, u ovim će se razinama više-manje zadržati odnos proračuna Savske banovine u odnosu na druge banovine, pa je još 1939./1940. on dosezao 22,7% odobrenih sredstava proračuna svih banovina. Razlika je još veća ako gledamo samo prihode. Među onim prihodima koje su banovine samostalno uspijevale skupiti, iznos novca s kojim je u konačnici raspolagala Savska banovina dosezao je 26% sredstava svih banovina. Iz toga vidimo kako su doista financije pasivnijih banovina bile ovisne o državnim dotacijama, koje Savska banovina nije dobivala u tolikoj mjeri kao neke druge banovine, npr. Vrbaska ili Zetska.[1776]

Porezno opterećenje građana državnim, banovinskim te samoupravnim davanjima bilo je veliko. Prema podacima, koje je zagrebačkoj Trgovačko-industrijskoj komori sredinom 1936. proslijedilo 290 općina iz šire zagrebačke okolice, situacija je doista bila alarmantna. Prosječni proračun jedne seoske općine u okolici Zagreba, dakle prostora koji je bio razvijeniji dio države, za 1934./1935. iznosio je 446.000 dinara. To je predstavljalo gotovo udvostručenje sume u odnosu na gospodarski još dobru 1929., kada su općinski proračuni u prosjeku iznosili 227.000 dinara. Dok je jedno seljačko kućanstvo proračunske 1934./1935. moralo u prosjeku platiti 416 dinara raznih daća, neposrednih i posrednih poreza, dotle je 1927. u prosjeku izdvajalo 240 dinara. Naveli su se podaci i o dugovima općina, koji su u prosjeku iznosili 122.500 dinara po općini, a tvorili su ih većim dijelom „kratkoročni i neuredjeni noviji dugovi“ koje su općine uzele u krizi da nadoknade tekuće manjke u svojim blagajnama.[1777]

Iako je stanovništvo Savske banovine, kao i ono u ostalim dijelovima Kraljevine Jugoslavije, velikom većinom bilo zaposleno u poljoprivredi i srodnim disciplinama, ova je banovina pripadala među prosperitetnije krajeve države, s razvijenim poslovnim djelokrugom te u dobroj mjeri već stvorenim sustavnom infrastruktura i javnih službi koje je trebalo održavati. Sve samouprave počele su prihvaćati nove zadaće koje su, radi brige za javno dobro, trebale obavljati za svoje stanovništvo. Ipak je nerazvijenost cijele države bila problem, jer se nisu mogla od građana porezima i drugim davanjima namaknuti dovoljna sredstva da se krene intenzivnije u proklamiranu modernizaciju. Stoga je porezno opterećenje po glavi stanovnika bilo na prostoru Savske banovine među najvećima u državi.[1778] Po mnogim objektivnim pokazateljima od svih banovina upravo su na prostoru Savske banovine

[1776] MILOSAVLJEVIĆ, *Memoari*, vol. II., 119.
[1777] „Gospodarsko stanje naših seoskih općina“, *HD*, 28. kolovoz 1936.
[1778] Za više o nejednakosti građana pojedinih krajeva države pred poreznim vlastima vidi: BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga*, 134-164.

od 1929. do 1939. bili prikupljani najveći iznosi u ime državnih, banovinski te općinskih prihoda. Stoga ne iznenađuje činjenica da je njeno građanstvo rogoborilo kako „Savska banovina prema svim ostalim banovinama visoko nosi «porezni barjak», naravno ne po svome blagostanju, nego po plaćanju, odnosno utjerivanju“.[1779] Postalo je to očitije jer je u odnosu na razdoblje prije Prvog svjetskog rata porezno opterećene dodatno naraslo. Građani su doista bili opterećeni raznim dadžbinama, među kojima su samoupravne, tj. općinske i banovinske, često iznosima premašivale one državne.[1780]

VI. 5. Kreditna zaduženja samouprava

Osim opisanih redovnih primanja, sve samouprave, tj. banovine, gradske i seoske općine, mogle su tražiti i kredite za pokriće svojih investicija, koje se inače nisu mogle podmiriti iz redovnih prihoda. Zajmove su samouprave mogle uzeti samo za određene izvanredne, u pravilu trajnije potrebe. Svaki kredit banovine, gradske ili seoske općine morao je potvrditi ministar financija.[1781] Kredite su samoupravne vlasti mogle tražiti kod privatnih štedionica, stranih novčarskih zavoda, privatnih lica i fondova, ali su ih najviše dobivale od državnih bankarskih zavoda, prvenstveno Državne hipotekarne banke, a zatim vlastitih samoupravnih štedionica te stranih ili domaćih bankarskih ustanova.[1782] Valja spomenuti da su mnoge banovine, osim aktive, naslijedile od oblasti kao svojih prethodnica i pasivu, koja se u najvećoj mjeri odnosila na višegodišnje kredite koje su oblasne samouprave uzele 1927. ili 1928. godine. Banovine ne samo da su preuzele otplatu tih dugovanja, već su nastavile uzimati i nove kredite.

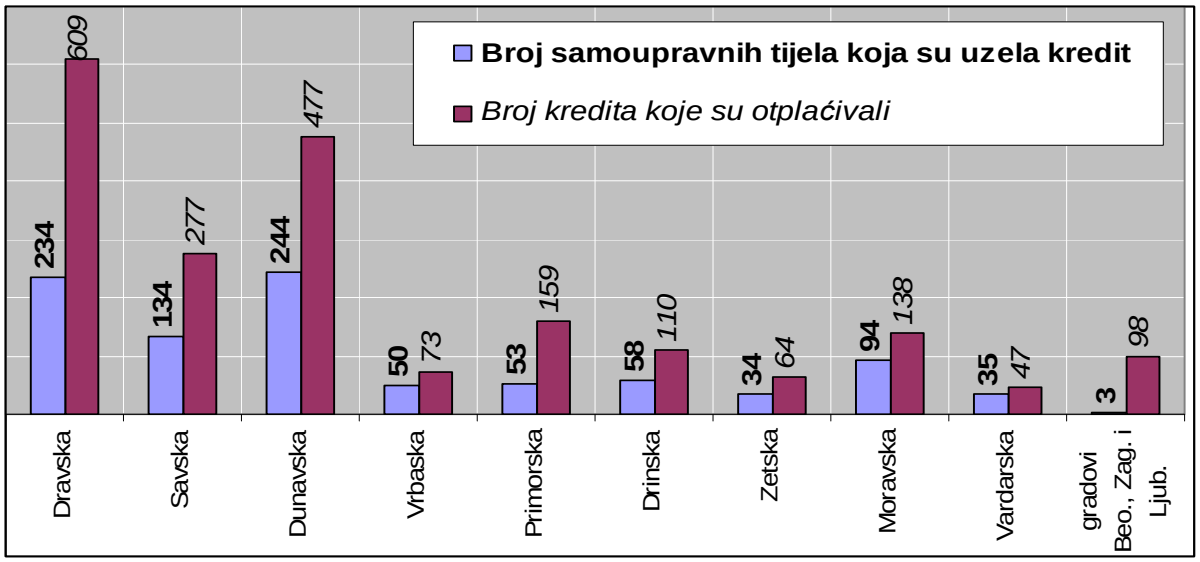
Najviše su kredita samoupravna tijela uzela još tijekom 1920-ih ili na samom početku 1930-ih.[1783] Svrha dizanja ovih kredita je varirala. Najčešće su se uzimali veći zajmovi, od

---

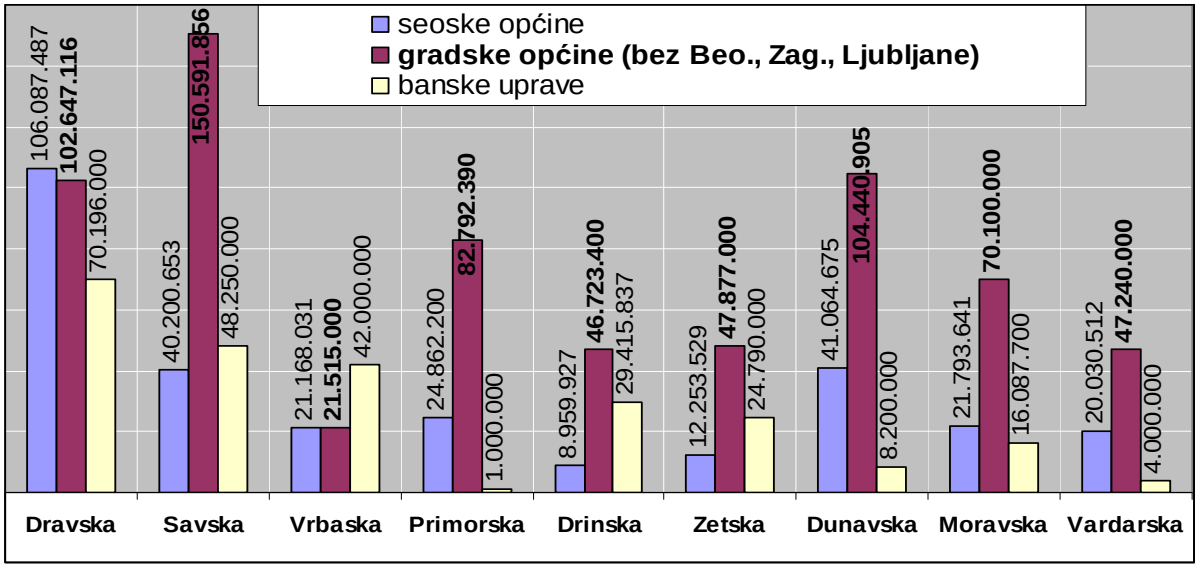
[1779] „Društveni porez po banovinama: Savska banovina «nosi barjak», *HD*, 9. srpnja 1937.
[1780] STOJKOV, *Opozicija u vreme šestojanuarske diktature*, 47.
[1781] Usp. § 22. „Uredbe o utvrđenju imovine, načinu uprave i budžetiranju banovina i o likvidaciji imovinskih odnosa dosadanjih sreskih i oblasnih samouprava“, *Zbirka zakona*, vol. XXVII., 67.; § 93-94. ZO-a, *Zbirka “Službenog glasnika”, Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 24. te § 114-115. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 57-58.
[1782] Dana 31. prosinca 1933. sva samoupravna tijela u državi bila su zadužena preko 1.878 milijuna dinara, od čega je 29,31% kredita bilo podignuto u Državnoj hipotekarnoj banci, Narodnoj banci i Poštanskoj štedionici (kao drugim državnim bankarskim poduzećima) još 0,58%. Kod samoupravnih štedionica zajmovi su dosezali 28,53%, stranih novčarskih zavoda 16,71%, domaćih privatnih banaka 11,24%, a sve preostalo bilo je iz drugih izvora (npr. posudbi privatnih lica, fondova, zajmova s obveznicama, itd.). *Pregledi a) opštinskog osoblja i penzionera-ki i njihove prinadležnosti kod gradskih (varoških) i seoskih opština za 1933. i opštinskih prihoda b) Samoupravnih zajmova na dan 31 decembra 1933*, Beograd, 1935., 43-44.
[1783] Npr. samouprave u državi podigle su tokom 1929. kredite u iznosu od 435,7 milijuna dinara, da bi 1932. ta suma, radi posljedica gospodarske krize (nemogućnosti otplate kredita te raspada bankarskog sustava) pala na 94,3 milijuna, a već 1933. na samo 50 milijuna dinara, *Pregledi a) opštinskog osoblja i penzionera-ki i njihove*

preko milijuna dinara, koji su služili za osnivanje i uređenje raznih samoupravnih poduzeća, iz kojih se očekivalo otplaćivanje zajma te ostvarivanje dobiti (npr. električnih centrala), zatim za kulturno-socijalne potrebe, uređenje mjesta, podizanje građevina (npr. općinskih zgrada), pomoć u prehrani stanovnika, ali i otplatu ranije nastalih dugova.[1784]

Dijagram 44.: Broj samoupravnih tijela (banska uprava, gradske i seoske općine) koja su uzela kredite i broj kredita koje su ona otplaćivala 1933. (po banovinama)[1785]



Dijagram 45.: Iznosi dugova samoupravnih tijela 1933. (po banovinama)[1786]



Zajmovi govore o razvijenom kreditnom sustavu unutar države, a donekle i o procjenama mogućnosti samouprava. Sveukupno gledano, najzaduženije samouprave bile su one s prostora Dravske banovine, ali radilo se o sumi samo par milijuna većoj od Savske

prinadležnosti kod gradskih (varoških) i seoskih opština za 1933. i opštinskih prihoda b) Samoupravnih zajmova na dan 31 decembra 1933, 47-48.

[1784] *Isto*, 73-74.

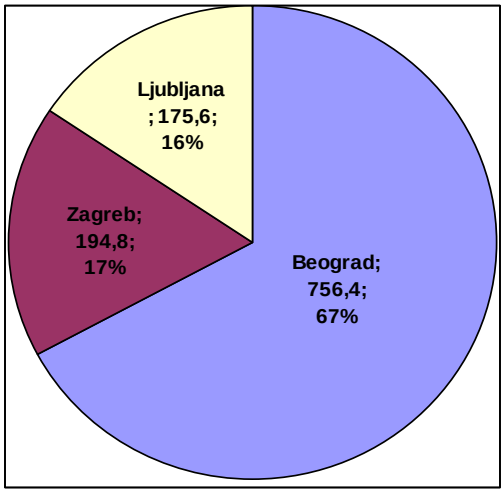
[1785] *Isto*, 45.

[1786] *Isto*, 45.

banovine. Ipak, kada opterećenje banovina zajmom podijelimo po glavi stanovnika 1931., vidi se da je najveće opterećenje dolazilo na stanovnika Dravske banovine (278,31 dinara), zatim Savske (117,81 dinara) pa Primorske (102,26 dinara), dok je najmanje raznim kreditima bilo opterećeno stanovništvo Drinske banovine.[1787]

Zanimljivo je da je među samoupravama najviše bio zadužen grad Beograd koji je imao 452 milijuna dinara kredita. Isključivši Beograd te Savsku i Dravsku banovinu, zajmovi svih samoupravnih jedinica (banovina, gradskih i seoskih općina) ostalih sedam banovina nisu prelazili 480 milijuna dinara.[1788] Kasnije je taj iznos još rastao, pa je 1933. Beograd bio opterećen s preko 756 milijuna dinara kredita.[1789]

Dijagram 46.: Međusobni razmjeri i ukupni iznosi (u milijunima dinara) dugova tri najveća grada u Jugoslaviji 1933.[1790]



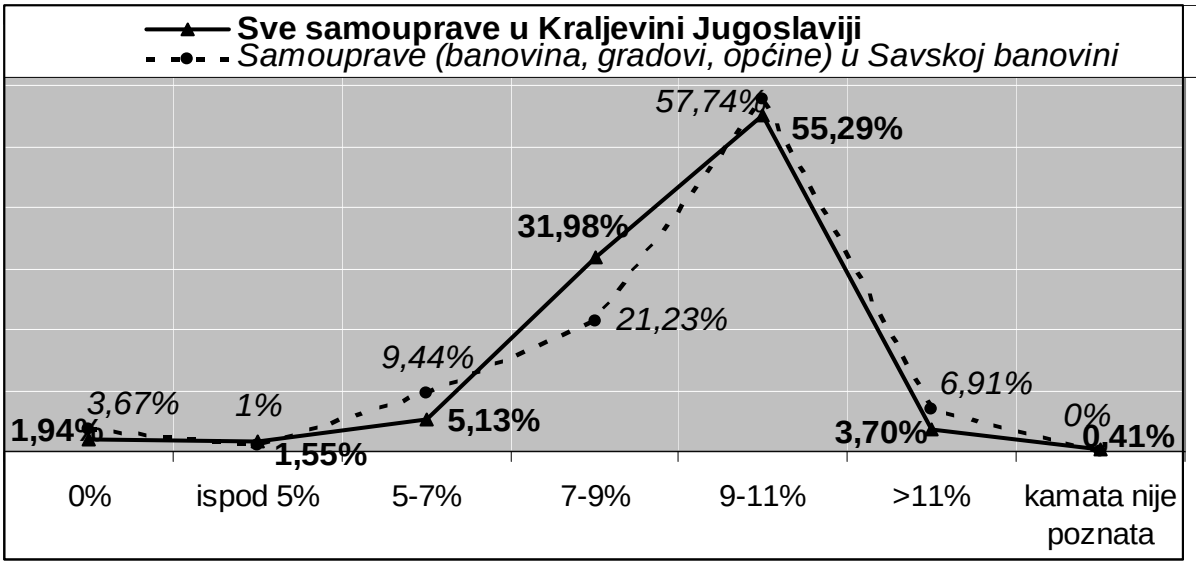
Sva samoupravna tijela na prostoru Savske banovine, od općina i gradova pa do Banske uprave, na kraju 1930. godine bila su zadužena s preko 306 milijuna dinara kredita. U isto vrijeme procjenjivalo se i da seoske općine na teritoriju cijele Kraljevine Jugoslavije ipak nisu uzimale velike kredite. Koncem 1930. u cijeloj Jugoslaviji samo je 391 seoska općina bila zadužena, a njihov cjelokupni dug je tada iznosio relativno malih 63,4 milijuna dinara.[1791] Od zajmova unutar Savske banovine, najveći je dio otpadao na Zagreb kao sjedište banovine (oko 180 milijuna), na sve ostale gradove u banovini nešto manje (više od 110 milijuna). Seoske općine u Savskoj banovini bile su zadužene za samo oko 11 milijuna, a banovina kao

[1787] „Samoupravni zajmovi“, *Naša samouprava*, god. I, br. 3., 136-137.
[1788] „Samoupravni zajmovi“, *Naša samouprava*, god. I, br. 3., 136-137.
[1789] *Pregledi a) opštinskog osoblja i penzionera-ki i njihove prinadležnosti kod gradskih (varoških) i seoskih opština za 1933. i opštinskih prihoda b) Samoupravnih zajmova na dan 31 decembra 1933*, 47-48.
[1790] *Isto*.
[1791] Gligorije STREKAČEV, „Kreditna politika naših samouprava“, *Naša samouprava*, god. I., br. 1., 9-17.

takva koncem 1930. oko 5,5 milijuna. Ipak, razina zajmova je rasla u kasnijim godinama, pa je već početkom 1935. KBUSB bila dužna preko 43 milijuna dinara na ime raznih kredita.[1792]

Jedan od problema prilikom uzimanja kredita ležao je i u činjenici da kamate na kredite samoupravnih tijela nisu bile povoljne. U 70% slučajeva iznosile su između 8 i 12%. Ipak, bilo je i onih samouprava kod kojih su kreditne stope iznosile 0%, ali i onih kod kojih su prelazile 12%.[1793]

Dijagram 47.: Visina kamatne stope samoupravnih zajmova u državi i Savskoj banovini 1933. i postotak samouprava koje su iste plaćale[1794]

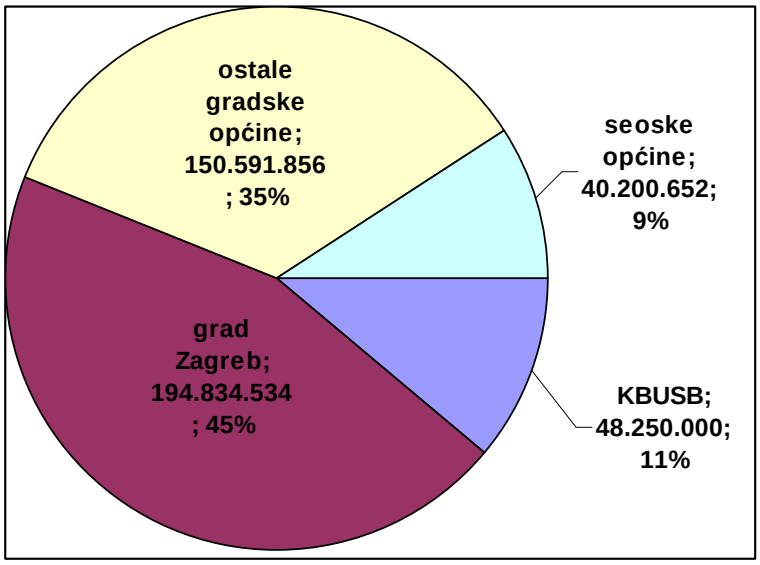


Unatoč krizi kredita i propadanju bankarskog sustava, koje je nastupilo uslijed gospodarske krize, mnoge su lokalne samouprave počele još energičnije tražiti pokriće nastalih manjkova kroz kredite. Prema sredini 1930-ih broj kredita i njihovi iznosi su rasli. Krajem 1933. zabilježeno je kako je Savska banovina u proteklim godinama uzela 9 kredita u iznosu od 48,2 milijuna dinara, dok su ukupni zajmovi svih banovina prebacivali 243,9 milijuna dinara. Na isti dan je 845 općina na području države bilo opterećeno sa čak 1.445 kredita, čiji su iznosi dosezali 296,4 milijuna dinara. Od te sume u kreditima je bilo 115 seoskih općina prostora Savske banovine, a njihovi su zajmovi dosezali 40,2 milijuna dinara. Grad Zagreb imao je sveukupno 19 aktivnih zajmova, čiji je nominalni iznos iznosio 194,8

[1792] Uvjerljivo najviše je zajmova banovina uzela za podizanje novih te preuređenje postojećih bolnica (npr. u Sisku, Požegi, Osijeku, Sušaku, itd.), a trošilo se i za druge kapitalne investicije: podizanje socijalnih ustanova, zatim za uređenje bunara, vodovoda, vrela, asanaciju bara i močvara, potom kupovinu, održavanje i poboljšanje infrastrukture banovinskih poljoprivrednih dobara (Požega, Mrzla Vodica, Plitvice, itd.). „Banovinski dugovi iznose 43 milijuna dinara“, *Jutarnji list*, 6. ožujka 1935.
[1793] „Samoupravni zajmovi“, *Naša samouprava*, god. I, br. 3., 136-137.
[1794] *Pregledi a) opštinskog osoblja i penzionera-ki i njihove prinadležnosti kod gradskih (varoških) i seoskih opština za 1933. i opštinskih prihoda b) Samoupravnih zajmova na dan 31 decembra 1933*, 42.

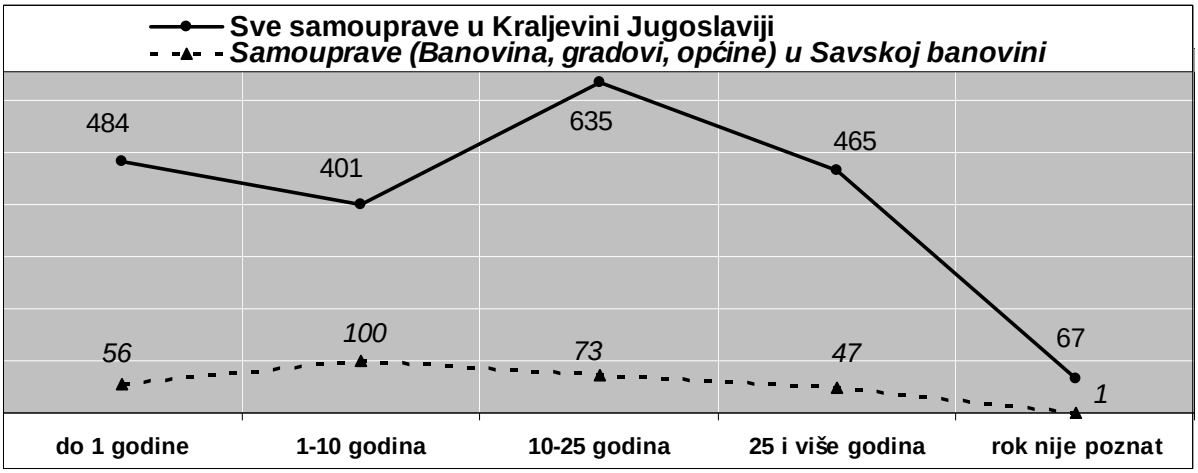
milijuna dinara. U isto doba svih ostalih 18 gradova područja Savske banovine bilo je zaduženo za 150,6 milijuna dinara.[1795]

Dijagram 48.: Iznosi nominalne zaduženosti samouprava prostora Savske banovine (Banske uprave, grada Zagreba, ostalih gradova, seoskih općina) u dinarima 1933. godine[1796]



Rokovi otplate kredita su također varirali, iako treba uočiti da su samouprave prostora Savske banovine najčešće uzimale kredite na kraći rok (do 10 godina), dok su samouprave drugih dijelova države nešto češće uzimale dugoročnije kredite (do 25 ili više godina).

Dijagram 49.: Rok otplate kredita uzetih od samoupravnih tijela u državi i Savskoj banovini 1933.[1797]



Iznosi zaduženja u nadolazećim su godinama ipak ponešto pali. Na dan 31. prosinca 1936. u Kraljevini Jugoslaviji kreditima su bile zadužene 824 općine, od čega 99 na prostoru Savske banovine. Iznos duga seoskih općina tada je dosezao gotovo 270 milijuna dinara, od čega su općine Savske banovine bile zadužene oko 37,4 milijuna dinara. Savska banovina na

[1795] Ali je to bilo ništa u usporedbi s Beogradom koji je bio opterećen sa čak 756,4 milijuna dinara zajmova. *Pregledi a) opštinskog osoblja i penzionera-ki i njihove prinadležnosti kod gradskih (varoških) i seoskih opština za 1933. i opštinskih prihoda b) Samoupravnih zajmova na dan 31 decembra 1933*, 39-40

[1796] *Isto*, 38.

[1797] *Isto*, 44.

isti dan je imala 12 aktivnih zajmova nominalnog iznosa 74,2 milijuna dinara. Ipak, taj je iznos zanemariv kad ga uspoređujemo s gradovima. Grad Zagreb je bio digao gotovo 288 milijuna dinara kredita, čime je zapravo bio zadužen za cjelokupan iznos svog proračuna. Ostalih 18 samoupravnih gradova u Savskoj banovini zajedno je bilo zaduženo za 148,7 milijuna dinara.[1798]

VI. 6. Problemi s ubiranjem poreza

Kako smo već naglasili, sustav samoupravnih prihoda za vrijeme postojanja Kraljevine SHS/Jugoslavije bio je usko vezan uz sustav državnih prihoda. Posredno ili neposredno, prihodi i banovina i gradskih i seoskih općina bili su ovisni o sustavu neposrednih i posrednih primanja koje je utvrdila država za sebe ili ih je gotovo svakodnevno odobravala samoupravama. Makar je sustav ubiranja prihoda bio šarolik i nedovoljno uređen, pa su prikupljanja vršili i državni i samoupravni organi, državna je vlast od početka diktature pokazivala kako će ga nastojati jače kontrolirati. Bilo je to bitno, jer, barem u osnovi, tko ubire sredstva može kontrolirati i njihovu distribuciju.

U jeku gospodarske krize, koja je uzrokovala i veliki pad u ubranim prihodima, mnoge su samoupravne jedinice i ono malo novca koje su uspjele samostalno skupiti od građana u vidu poreza zadržavale za svoje potrebe, rijetko prosljeđujući tek dio banovini i državi. I Savska banovina je u teškoj financijskoj situaciji milom ili silom htjela naplatiti svoja potraživanja od općina koje su poreze samostalno ubirale.[1799] Državna je vlast također bila svjesna da općine ono malo novca koje uspiju pokupiti zadržavaju za sebe. Zabrinjavalo ih je što su pritom često općinske vlasti svjesno ili nesvjesno „zaboravljale“ proslijediti višim organima točne podatke o prikupljenim porezima ili su isti bili vrlo manjkavi, pa državna vlast nije znala koliki su stvarni porezni dugovi građana prema njoj i samoupravama. Stoga su zadužili kotarske poglavare da utječu na općine da jednoobrazno ispunjavaju evidenciju prikupljenih poreza nastojeći „da se održi ravnoteža opštih interesa i interesa gradjana“, tj. da

[1798] „Samoupravni zajmovi na dan 31 decembra 1936“, *Naša samouprava*, god. VII., br. 1-2, 22-23.

[1799] Stoga ne iznenađuje da je nakon prijetnji Banska uprava uspjela ishoditi stavljanje sekvestara nad gradskom općinom križevačkom jer je ova skupljajući poreze kroz nekoliko godina ostala dužna banovini oko 300.000 dinara. Sekvestar je ipak dignut koncem svibnja 1936. kad je dogovoreno da grad Križevci uplati dio duga u nekoliko rata Banskoj upravi, a da za otplatu ostatka uzme povoljan kredit kod Banovinske štedionice u Zagrebu. Ipak, Križevci su i dalje ostali dužni i drugim vjerovnicima, najviše onim privatnima. Stoga je 30. studenog 1936. provedena ovrha nad gradskom imovinom radi relativno malih 17.000 dinara duga tvrtki Anglo-Shell d. d. Usp. „Skinut sekvestar nad gradskom općinom križevačkom“, *HD*, 31. svibnja 1936. te „Izvršena ovrha protiv gradske općine u Križevcima“, *HD*, 1. prosinca 1936.

se svim vlastima u čije se ime porez ubire od sakupljene sume dodjeli adekvatan dio.[1800] Time se željelo postići da se iznosi, koji često ne bi dosezali punu svotu koja se trebala pobrati, ipak podjele ravnopravno.

Šarolikost sustava neposrednih i posrednih davanja na svim razinama (državnoj, banovinskoj, općinskoj) te njegove česte izmjene, osobito uzrokovane modifikacijama koje je državna vlast radila od godine do godine, doveli su do toga da sustav davanja bude zamršen i prilično nepregledan. Državna porezna administracija je također ocjenjivana kao prilično loša, što je djelomično bila posljedica njene neorganiziranosti i loših evidencija, a s druge strane i spomenutih čestih izmjena u poreznim sustavima i njihovim stopama. Još je 1936. Financijski odbor Senata zaključio kako je financijska služba u državi do te mjere nesređena, da 90% poreznika ne zna koliko poreza trebaju platiti.[1801] Dapače, u Senatu se jasno percipiralo kako je „poreska administracija prava nesreća za građane i [...] jedan od glavnih uzroka velikom nezadovoljstvu građana s njegovom rođenom državom. Poreskim obveznicima propadnu čitavi sati, dok ne dođu na red da uplate svoju porezu, a još im više vremena propade, dok se ne objasne i nekako ne nagode sa činovnikom. [Stanje s porezima] mnoge je ljude dovelo do očaja, a poreski moral potpuno upropastilo. [...] Neki krajevi samo uz primenu najdrastičnijih mera plaćaju porezu“.[1802] Stoga su državni i samoupravni financijski organi, kao oni koji su morali naplaćivati razna davanja od puka, bili prilično omraženi.

Gospodarska situacija u Savskoj banovini, kao i cijeloj državi, tijekom 1930-ih nije bila sjajna, a nadopunjavala se s političkom krizom.[1803] Prihodi općenito prilično siromašnog stanovništva bili su dodatno opterećeni dolaskom velike gospodarske krize. Mnogi su kotarevi u izvještajima upućenima višim vlastima od 1931. počeli govoriti o sve gorem materijalnom stanju, radi kojega porezni organi nisu uspijevali skupiti predviđene poreze od stanovništva „i to djelomično zbog faktičnog [akutnog] siromaštva i djelomično zbog postojeće gospodarske krize, jer seljački produkti vino i blago neimadu povoljne prodje, pa narod ne može doći do novčanih sredstava“.[1804]

S druge strane, valja uočiti kako se porezno opterećenje stanovništva povećalo nakon uvođenja šestosiječanjske diktature. Opazio je to već koncem 1930. tadašnji ministar financija Stanko Švrljuga. Problem nije bio toliko u povećanju državnih poreza, već u uzdizanju onih koje su propisivale samoupravne jedinice. Dok je država nastojala i uspijevala vlastite poreze

[1800] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima od 31. svibnja 1932. HDA, OIOS, kutija 7., 1544/1932.
[1801] BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga*, 136.
[1802] *Isto*.
[1803] PILAR, *Uvijek iznova Srbija*, 27.
[1804] Izvještaj kotara Ivanec o radu opće uprave KBUSB od 1. siječnja 1933. godine. HDA, SB UO, kutija 192., 1/1933.

smanjiti, općinske dadžbine povećavale su se iz godine u godinu. To je donekle razumljivo te se može opravdavati jer je dekoncentracija poslova, kao i povećavanje njihova opsega zahvatilo upravo niže upravne i samoupravne jedinice u to doba – banovine, gradske i seoske općine.[1805] Ipak, dok su one u odnosu na ranija razdoblja morale sve više raditi, sredstva za rad sve su se teže prikupljala. Stoga je Švrljuga slikovito apelirao na samouprave, tražeći da provode što veću štednju, koju je i država nastojala podići na još višu razinu u svom gospodarenju: „Svako najmanje mjesto želi da bude kao Beograd. Međutim, treba voditi o tome računa, da li ekonomske mogućnosti vaših općina mogu da podnesu tolike terete. Veliki općinski nameti oduzimaju nam poreznu snagu i slabe poreznu snagu države“.[1806]

Središnje državne su se vlasti iz godine u godinu obraćale sebi nižim organima, banovinama i kotarima, tražeći od njih da utječu na gradske i seoske općine kako bi one smanjile svoje izdatke, a time i financijski pritisak na građane, koji su već bili preopterećeni raznim državnim porezima.[1807] Doista, državna se vlast ovdje postavila kao branitelj naroda pred samoupravama, koje su na teret vlastitih stanovnika nastojale osigurati svoje financiranje. Već u kolovozu 1931. ban Savske banovine Ivo Perović uputio je okružnicu svim općinama na području povjerene mu banovine. Povod okružnici bila je gospodarska kriza koja je počela zahvaćati državu, što je bilo osobito vidljivo na primjeru nemogućnosti ubiranja državnih i samoupravnih prihoda te padu ponude i potražnje za robom na tržištu. Perović je u okružnici istakao kako se ušteda počela provoditi u državnom i banovinskom „gazdinstvu“, pa je sve gradske i seoske općine savjetovao da postupe slično. Okružnica je zapravo davala grube upute kako se te uštede mogu ostvariti.[1808] Da bi se ostvarile što veće uštede prilikom sastavljanja proračuna samoupravnih tijela za 1932. godinu, MF je krajem studenog 1931. izdalo naređenje kojim je tražilo „bezuslovnu redukciju“ proračuna u odnosu

[1805] „Odobravanje opštinskog budžeta“, *Policija*, god. XVII., br. 7-8, 380-381.
[1806] „Dr. Švrljuga o trošarini na vino, općinskim proračunima i o katastru u Srbiji“, *Obzor*, 20. listopada 1930.
[1807] Dopis MF-a KBUSB sa uputama za sastav gradskih i općinskih proračuna za 1933. godinu od 30. rujna 1932. HDA, OIOS, kutija 7., 1544/1932.
[1808] Prvi korak bilo je sniženje osobnih rashoda. Isticalo se kako je država par godina provodila plan smanjenja broja službenika na teret državnog budžeta, ali da se u isto doba uočilo kako su samouprave povećale broj zaposlenih te da su plaće nekih općinskih službenika nesrazmjerno visoke u odnosu na državne činovnike na istim pozicijama. Stoga se tražilo od gradskih i seoskih općina da snize broj službenika na stvarnu potrebu te da im reguliraju plaće na visinu primanja državnih službenika na istom položaju. S druge strane, okružnica je određivala i da bi se u općinama trebali smanjiti materijalni rashodi. Predlagalo se da se svi veći planovi odgode za „povoljnije prilike“, da se izbjegne ulazak u nove kredite te da se sve općine postaraju da se otplate stari dugovi, kako zatezne kamate ne bi opteretile još više njihove nadolazeće proračune. Nadalje, tražilo se od samouprava da osim sniženja rashoda provedu i sniženje prihoda, pogotovo u vidu dadžbina koje opterećuju one gospodarski najslabije. Pritom se u prvom redu mislilo na ukinuće nekih taksi, maltarina i tržišnih pristojbi koje su povećavale cijene živežnih namirnica. Na kraju se od gradskih i seoskih općina tražilo da se odmah krenu u ovakvu štednju te se naglašavalo kako će državne i banovinske vlasti posebnu pažnju posvetiti da se svi pridržavaju ovih smjernica u sastavljanju svojih budžeta za 1932. godinu. „Za najveću štednju: Okružnica bana Savske banovine svim općinama Savske banovine“, *Obzor*, 14. kolovoza 1931.

na one prijašnje. Svaki luksuz trebao se izbjegavati, a pri sastavu prihoda trebalo je voditi računa o snošljivosti i pravičnosti tereta. Sveukupni prirezi ni u kojem slučaju nisu trebali biti veći od prošlogodišnjih, a tražilo se da se nikakve nove takse ne propisuju. Posebna se pažnja trebala posvetiti redukciji svih suvišnih zaposlenika općina, ukidanju posebnih nagrada za rad te usuglašavanju plaća s potrebama općine. Tražilo se i da svi prihodi i rashodi odgovaraju stvarnom stanju stvari te da budu realne projekcije.[1809]

I mnoge novine, poput *Obzora* ili *Narodnih Novina*, kao službenog lista Banske uprave Savske banovine, radile su na promicanju načela štednje i solidarnosti prema najpotrebitijima u općinama, naglašavajući kako treba slijediti primjer vlade i banovina, jer su one već poduzele slične mjere u interesu stanovnika. „Ako to [štediti – op. SG] naučimo, onda možemo mirno gledati u budućnost , koje će bez sumnje biti sjajna i velika“.[1810]

Unatoč pokušajima središnjih vlasti da se ostvari ušteda u državnim primanjima te da tako ona bude pokazatelj samoupravama, može se reći kako je državni vrh ovome problemu pristupilo bar pomalo neiskreno, držeći kako će možda, uslijed velikog opterećenja građana samoupravnim davanjima, osiromašeni porezni obveznici prestati plaćati i samoupravne i državne dadžbine. Osim toga, zabrinjavala ih je veza politike i gospodarstva. Što je gospodarska kriza duže trajala, sve je više dolazila do izraza nemoć državnog vrha da je riješi, a razočaranje građana u vlast je raslo izu dana u dan. Neizravnu ovisnost privredne i političke situacije u državi opažali su i sami kotarski poglavari u svojim izvještajima. Tako je već početkom 1933. sisački kotarski poglavar zabilježio da privredne prilike „uslijed postojeće krize ne utiču povoljno na političke prilike, jer seljak i obrtnik nekako to rado dovodi u vezu s režimom i Vladom“.[1811]

U konačnici mnoge su upravne jedinice pokušale štednjom umanjiti utjecaj gospodarske krize. Ipak, od slučaja do slučaja ostaje nejasno koliko su ti napori bili iskreni. Kotarski poglavar đakovački je početkom 1933. štednju opisao jednom tipiziranom rečenicom, koju općenito često nalazimo u izvještajima, kako se rad općinskih uprava „kreće potpuno u granicama postojećih zakona i propisa i rad je istih upućen na što normalnije saniranje postojeće opće privredne krize“. Ujedno je pohvalilo općinske uprave jer su same u raspravama o svojim proračunima usvojile načela i mjere štednje.[1812]

[1809] „Sastavljanje općinskih proračuna: Naredba ministra financija“, *Obzor*, 20. studenog 1931.
[1810] „Potreba štednje kod općina“, *Obzor*, 29. kolovoza 1931.
[1811] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Sisak za zadnje tromjesečje 1932. od 2. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 122/1933.
[1812] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Đakovo za zadnje tromjesečje 1932. od 1. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 1/1933.

Pokušaji provedba mjera štednje nastavili su se u nadolazećim godinama. One su ponekad znale uroditi plodom, a ponekad nisu. Pritom je, čini se, bio važan produljeni gospodarski učinak krize, zbog kojeg se narod dosta sporo izvlačio iz dugova. Mnoge su općine u praktičnom radu prikupljanja i trošenja sredstava pokazivale više savjesnost i pozitivan učinak mjera štednje. Ipak, sustav ubiranja državnih, banovinskih i općinskih daća, radi efekata krize, bar je u nekoj mjeri postao neučinkovitiji. Uz to, kriza je imala i psihološki učinak. Naime, bar je dio građana prestao plaćati poreze, smatrajući da se za financiranje općinskih i drugih uprava ionako izdvaja previše. Tako je bilo i onih koji su možda mogli izdvojiti za svoja porezna davanja, ali jednostavno nisu htjeli. Uza sve nedaće koje je nosila kriza, prezadužene općine i gradove znala je pogoditi i neka izvanredna nepogoda, radi koje bi se financije pojedinog samoupravnog tijela našle u još većim problemima.[1813]

Sama država je u krizi donijela neke mjere koje su trebale pomoći stanovništvu. Od 1931. započelo se ukidati, zamrzavati ili smanjivati neka fiskalna opterećenja prosječnog građanina. Ipak, i dalje je stanovništvo vrlo teško otplaćivalo preostale općinske, banovinske i državne daće i tako će ostati u nekim sredinama sve do Drugog svjetskog rata. Izdavanja naroda za funkcioniranje upravnih i samoupravnih vlasti su se zbog krize, umanjivanja nameta, ali i nemogućnosti njihova pobiranja smanjila na mjeru ispod koje su one teškom mukom rješavale razne poslove i tako pravilno djelovale. Zaostala novčana potraživanja iz prijašnjih godina, akutno siromaštvo i nemogućnost stopostotne naplate tekućih davanja građana (pa i ovrhom), dovest će do pojave prezaduženosti samoupravnih organa. Do kraja postojanja Savske banovine dobar dio njih neće se izvući iz dugova nastalih i zbog ranije vjere u postupni gospodarski rast, koja se odbila o glavu onima koji su potpisali velika kreditna zaduženja.[1814] Novo stanje je nastupilo. Davanja koje su samouprave u konačnici uspješno ubrale od vlastitog stanovništva u doba krize u dobroj su mjeri iskorištavana samo za održavanje postojećeg stanja. Veći radovi, pogotovo u manjim općinama, bez državne ili banovinske pomoći nisu mogli biti izvedeni pa su naprosto stali. Nije se samo radilo o prekidu kapitalnih investicija, poput izgradnji cesta ili škola u nekoj sredini. Stanje je bilo toliko alarmantno da mnoge općine nisu mogle ni isplatiti plaće svojim malobrojnim službenicima, a

[1813] Tako su se koncem 1932. u Petrinji i okolnim mjestima javile stočne zarazne bolesti slinavka i šap, zbog kojih su zatvoreni svi sajmovi te je utrošen veća suma novca za dezinfekciju i liječenje bolesti. Radi neodržavanja sajmova seljaštvo nije moglo prodati svoje proizvode prije početka sakupljanja općinskih nameta, a kako je i prodaja općinske šume propala, Gradsko poglavarstvo u Petrinji, već otprije opterećeno velikim dugovima, koncem 1932. našlo se u velikim financijskim problemima. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Petrinja za zadnje tromjesečje 1932. od 3. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 5/1933.
[1814] MIRKOVIĆ, *Ekonomska struktura Jugoslavije*, 49.

više upravne vlasti, tj. državne i banovinske uprave, zahtijevale su od njih da dodatno reduciraju svoje troškove, do najniže moguće mjere. Ipak, ni to kod nekih nije pomoglo.[1815]

Sama banska uprava dobro je razumjela stanje na terenu, ali financijski jaz koji je kriza stvorila između naroda i upravnih vlasti koje su bile zadužene za rješavanje njihovih osnovnih problema bilo je teško premostiti. Banska uprava je i nadalje tražila od kotarskih vlasti da najstrože upozore sebi podređene općinske organe da budu objektivni i neselektivni pri pokušajima naplaćivanjima poreza i općinskih daća od stanovništva. Te namete su pojedine općine, po procjeni banske uprave, bezobzirno naplaćivale od najsiromašnijih slojeva, dok od imućnijih, najčešće zbog povezanosti na osobnoj razini, iste namete ponekad nisu naplaćivali.[1816]

U konačnici, unatoč pokušajima vlade da rastereti porezne obveznike te poveća kolanje novca unutar države, sama je državna vlast ovisila o svojem stanovništvu (koje je mahom radilo u primarnom sektoru). Ono je i dalje trebalo nositi teret državnih i samoupravnih poreza. Isto stanovništvo ipak nije moglo podnijeti teret krize, pa su samo dugovi seljaka do 1936. narasli na 6 milijardi dinara, što je bilo više od polovice jednog državnog proračuna.[1817] Iako je viša vlast smanjila iznose raznih davanja građana, njihovo prikupljanje trebalo je sada biti bolje organizirano. U osnovi je ubiranje poreza trebalo provesti mirnim putem te organizirati pobiranja u vremenu neposredno nakon žetvi, kad narod ima hrane. Osim toga sami upravni organi priznavali su da su nekoliko puta upozoravali porezne službenike „da se pri pobiranju daća nije vodilo od strane nadležnih faktora nikakova briga o materijalnom stanju i financijskog mogućnosti porezovnika, što je izazvalo često puta negodovanje i suprotstavljanje vlasti. [...] Općinskim poglavarstvima izdata su naređenja, da se imade prigodom pobiranja općinskih i inih daća voditi prvenstveno strogo računa o času kada se ubiru daće, kao o mogućnosti placa“.[1818]

[1815] Delnički kotarski poglavar u veljači 1932. uputio je pismo KBUSB u kojem govori o teškoj situaciju u njegovom kotaru, koji je bio dosta nerazvijen i potpuno ovisan o stanju u drvnoj industriji, koje je bilo loše. Naveo je kako je u njegovom kotaru devet općina koje su, po instrukcijama viših vlasti, sastavile proračune i osigurale najnižu moguću potrošnju. Sve su općine imale velikih problema s ubiranjem općinskih nameta od siromašnog naroda, pa su stoga u proračunima odlučile zadržati dosta visoke stavke trošarina za potrošnju vina, što banska uprava nije htjela odobriti. Trošarina za vino bila je jedini stalniji i bolji izvor prihoda svim tim općinama pa je kotarski poglavar tražio da se ona ipak ostavi na 1.50 dinara po litri što bi osiguralo općinama barem da životare do boljih vremena. Dopis Kotarskog poglavarstva delničkog KBUSB od 26. veljače 1932. HDA, OIOG, kutija 6., 221/1932.
[1816] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima od 21. travnja 1932. HDA, OIOG, kutija 6., 433/1932.
[1817] PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1978*, 108.
[1818] Dopis Kotarskog poglavarstva virovitičkog OIOS-u od 29. kolovoza 1933. HDA, PS, 3361.

U načinima plaćanja poreza vladalo je veliko šarenilo. Ovisno od daće do daće, porez se različito ubirao.[1819] U slučaju neplaćanja, porezni organi imali su pravo krenuti u samostalno pobiranje poreza, a zatim i provesti ovrhu. Naravno, porezni su organi nastojali doći do gotovine poreznih obveznika. Ipak, kako je malo stanovništva imalo gotov novac ili onaj položen na račun, ponekad se moralo pristupiti i ovrsi.

Veće porezne zaostatke sve su više do 1931. ubirali izaslanici državnih vlasti uz žandarmerijsku asistenciju. Tek kad bi fizička ili pravna osoba fizički sprječavala ovrhu ili prijetila, mogla su kvalificirana lica pojedine porezne uprave zatražiti od kotarskih ili općinskih vlasti da im dodijele asistenciju žandarmerije ili općinskih redara za pobiranje poreza, ali samo za ovrhu točno navedena lica. Sami porezni organi su navodili „da se pružanjem žandarmerijske asistencije polučuje kudikamo veći uspjeh u naplati, jer se isti traži za lica koja su otporna [u naumu da porez ne plate], a ipak se od njih može porez naplatiti, te je to od velikog interesa za državnu kasu“.[1820] Problem je nastao 1932., kada je zadatak ubiranja općinskih prireza država odlučila u dobroj mjeri prebaciti na same općine, koje pritom nisu imale pravo koristiti žandarmeriju, već samo svoje općinske redare. Možda su se ovakvim sustavom državne vlasti poslužile kako bi oštricu otpora naroda preusmjerili s državnih na samoupravne vlasti. Općine su se tako našle u velikim problemima, jer je narod tek tada počeo jače osjećati krizu, a manji su respekt pri plaćanju pokazivali prema nižim, općinskim organima. Kotarski poglavar ludbreški je u kolovozu 1932. ustvrdio kako je za dobro ubiranje poreza potrebna asistencija kotarskih organa i žandarmerije jer je „skoro iluzorno prisilno utjerivanje poreza bez žandarmerijske asistencije“.[1821]

Osim toga, i pljenidbe te „transferacije“ zaplijenjenog pri ovrsi često bi znale izazvati veliki nemir u pojedinom mjestu, na što su također često upozoravala kotarska poglavarstva. Nakon zapljene porezni bi obveznik imao pravo u kraćem vremenu skupiti novac te otkupiti oduzetu robu, prije nego što ona ode na javnu dražbu. Ipak, i javne dražbe zaplijenjenog često su bile opstruirane od strane ionako siromašnog, ali solidarnog stanovništva, pa su propadale. Nitko nije htio kupiti robu koja je oduzeta njegovom sumještaninu, pogotovo zbog svijesti da bi se ubrzo i sam kupac mogao naći u situaciji da mu se radi duga plijeni. U konačnici prodani su predmeti ionako nadomještali tek mali dio poreznog duga pojedinca, a ponekad ni troškove

[1819] Npr. kod trošarina i taksi porez se obično naplaćivao prilikom preuzimanja određene robe. Neposrednih državni porezi su se plaćali u nekoliko godišnjih obroka. Npr. zemljarina i rente u dvije rate, kućarina, tečevina, rente i društveni porez u četiri jednaka dijela, a službenički porez se plaćao mjesečno. Stanko SAVRETIĆ, *Tabela 23%-tne stope za banovinski prirez prema proračunu Savske banovine za 1932/1933. god*., Zagreb, 1932., 5-6.
[1820] Dopis kotarskog poglavarstva županjskog KBUSB od 1. siječnja 1934. HDA, PS, 3809.
[1821] Dopis Kotarskog poglavarstva ludbreškog KBUSB od 13. kolovoza 1932. HDA, PS, 2789

pljenidbe. Jedan kotarski poglavar je istakao kako je bilo „više slučajeva prodavanja zaplijenjenih stvari u bezcijenje što je naravno izazvalo negodovanje kod nekih dužnika jer se prodajom stvari nijesu namirili ni troškovi egzekucije a porezni dugovi ostali su i dalje isti“.[1822] Po nekim procjenama vidi se kako se smatralo da se pljenidbom bogatiji čak rješavaju djela stvari koje nisu smatrali potrebnima, dok su u pozadini mnogih glasina o nepljenidbi određenih pojedinaca ostali rodbinski odnosi i poznanstva.[1823] U konačnici, iluzorno bi bilo očekivati da građani od kojih se ubire porez, surađuju sa organima koji to ubiranje provode, osobito za vrijeme trajanja krize.

Neke su općine tijekom 1930-ih donijele zaključke po kojima bi se ovrhovoditeljima, obično općinskim službenicima, isplaćivale naknade za vođenje ovrha. Time ih se željelo potaknuti na revnost. Ipak, to je bilo protivno *Pravilniku o načinu pobiranja općinskih nameta i ostalih samoupravnih daća na području Kr. banske uprave Savske banovine* koji je donesen 22. srpnja 1935. godine.[1824] Ovim pravilnikom Banska je vlast zatražila od organa koji pobiru poreze da točno vode propisane evidencije te da ovrsi pristupaju samo kad se apsolutno nikako drugačije ne mogu pobrati daće. Taj kraći Pravilnik je vrlo strogo i jednoobrazno regulirao pobiranje samoupravnih daća, posebno se osvrćući na pitanje raznoraznih ovrha, koje su češće stvarale neraspoloženje i prigovore stanovništva po općinama. Pravilnik je bitan, jer je među službenicima koji su sudjelovali prilikom ubiranja redovnih daća, kao i kod ovršnih postupaka, navodno bila česta korupcija. Već je i neposredno prije njegovog donošenja KBUSB naredio svim kotarima da istraže je li u proteklih nekoliko godina bilo ikakvih malverzacija, kako kod samih ovršnih postupaka, tako i kod putnih troškova ovrhovoditelja, te da strogo kazne općinske organe koji nisu novac dobiven ovrhom jasno proknjižili u općinske blagajne.[1825] Bez valjanih izvora teško je govoriti o rezultatima ovih istraga.

Osiromašenjem stanovništva, osobito seljaka, smanjile su se i njihove uplate u državnu blagajnu. Dok su neke neuplate bile posljedica stvarnog siromaštva, druge su proizlazile iz činjenice da su i neki pojedinci, koji su mogli podmiriti poreze, iz raznih razloga odbijali izvršiti uplate. Kako je ubiranje poreza, osobito ono ovršno, nailazilo na protivljenja, sigurnije je tvrditi kako su otpori davanjima na hrvatskom području bili izazvani stvarnim

[1822] Dopis kotarskog poglavarstva županjskog OIOS-u od 12. rujna 1933. HDA, PS, 3361.
[1823] Dopis kotarskog poglavarstva slavonskobrodskog OIOS-u od 29. kolovoza 1933. HDA, PS, 3361.
[1824] „Pravilnik o načinu pobiranja općinskih nameta i ostalih samoupravnih daća na području Kr. banske uprave Savske banovine“ od 22. srpnja 1935. HDA, SB UO, kutija 276., 407/1936.
[1825] Dopis KBUSB svim kotarima u banovini od 15. svibnja 1935. HDA, SB UO, kutija 276., 407/1936.

siromaštvom, a tek djelomično kao znak namjerne opstrukcije stanovništvima vlastima koje nisu smatrali „svojima“.

Sredinom 1930-ih „egzekutivna naplata“, tj. ovrha, smatrana je normalnim načinom da državne i samoupravne jedinice namaknu novac od poreznih dužnika. Upravne i samoupravne vlasti tražile su od poreznih organa da „izvrše najenergičnije postupak za ovršnu naplatu javnih dadžbina i to u svim stepenima i kod svih dužnika bez razlike, tako da se svakog dužnika pritegne da potpuno udovolje njegovoj dužnosti po postojećim zakonskim propisima“.[1826] Još 1934. izvršeno je u Kraljevini Jugoslaviji čak 1.821.232 zapljena radi neplaćanja poreza, čime se došlo do saznanja da je „44% porezovnika plaćalo porez samo pod zapljenom i pod prijetnjom ovrhe“, dok je dražbi zaplijenjenih stvari bilo samo u preko 21.000 slučajeva.[1827] Od tog broja 1934. je statistički gledano najviše dražbi, čak 6.706, izvršeno na području Zagrebačke financijske direkcije, koja se svojim područjem poklapala sa Savskom banovinom. Unatoč nagomilanom poreznom dugu u isto su doba u drugim banovinama, s izuzetkom Dravske banovine, ovrhe i dražbe bile dosta rjeđe.[1828] Poražavajući pokazatelji ipak su govorili kako je država u konačnici tijekom 1934. omraženim ovrhama i dražbama uspjela u prosjeku naplatiti samo 3,74% nastalog poreznog duga.[1829] Još sredinom 1935. kotarski poglavar sisački žalio se kako je uplata poreza, unatoč provođenoj ovrsi i prodaji (transferaciji) zaplijenjenih predmeta bila slaba. Ipak, za to je okrivio u prvom redu sušu, radi koje su „poljski proizvodi svi bez razlike [...] vrlo slabi te uslijed toga pala je cijena stoki tako da se stoka nema kome utržiti jer svi prodaju a niko ne kupuje“.[1830]

Ipak, baš tokom 1936. i 1937. dolazi do pomaka i smanjivanja broja ovrha. Razlozi tome bili su višestrani. Ovrhama radi neplaćanja poreza iz godine u godinu opterećeni seljaci imali su sve manje stvari koje su se mogle oduzeti, a s druge strane ekonomska situacija u državi se ponešto popravila tijekom 1936. godine. Iako su „egzekutivne naplate“ sredinom 1930-ih bile redovita pojava, na koju se narod u svim krajevima države žalio, ipak je pomirljivija politika Milana Stojadinovića i ovdje pokazivala svoje rezultate. Prema

[1826] Dopis kotarskog poglavarstva velikogoričkog svim područnim općinskim upravama od 8. listopada 1935. HDA, SB IO, kutija 15., 5076/1935.
[1827] BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga*, 136.
[1828] Tablica „Pregled o egzekutivnim radnjama u godini 1934.“ AJ, 37-32-239.
[1829] *Isto*.
[1830] Dopis kotarskog poglavarstva sisačkog KBUSB od 9. kolovoza 1935. HDA, SB IO, kutija 13., 4505/1935.; Tako su samo u općini Lekenik neuplaćeni zaostaci sredinom 1935. iznosili 35.676 dinara za zdravstveni namet (održavanje liječničke službe), 44.512 dinara i 50 para za mirovinski fond općinskih službenika te čak 277.960 dinara i 96 para za financiranje poslovanja same općinske uprave lekeničke. Samo ovi posljednji troškovi premašivali su godišnji proračun iste općine, koji je KBUSB npr. 1932. odobrila u iznosu od 276.097 dinara i 64 para. Usp. „Općina Lekenik – Iskaz o popisu i uplati poreza te inih javnih i općinskih daća tečajem mjeseca jula 1935.“ od 5. kolovoza 1935. HDA, SB IO, kutija 13., 4505/1935. te Prijepis po KBUSB odobrenog proračuna općine Lekenik za 1932. godinu od 19. ožujka 1932. HDA, PSDS, br. dosjea 1817 (Strižić Franjo).

službenim državnim podacima od 1934. do 1937. uvelike je smanjen broj popisa dugova i egzekutivnih naplata poreza putem zapljene imovine, možda radi straha od nemira pučanstva, ali i shvaćanja da su ovrhe deplasirane jer se njima ne namiruju dugovanja. Dok je 1934. bilo 21.867 egzekutivnih naplata, njihov broj je smanjen na 3.930 u 1937. godini, a u prvih šest mjeseci 1938. prinudne naplate izvedene su samo u samo 843 slučaja.[1831]

S druge strane, ne možemo smanjenje broja ovrha pripisati samo gospodarskom oporavku te novom kursu državne politike. U hrvatskim krajevima, taj fenomen možemo pripisati, barem djelomično, i obnovi rada HSS-a. Iz velike većine kotareva koncem 1936. i početkom 1937. dolazile su vijesti o slabom ili nikakvom ubiranju davanja po općinama, pri čemu se kao razlog isticale slabe imovne prilike pučanstva. Čini se kako je jedan od razloga novog vala slabijeg ubiranja prihoda državnih i samoupravnih jedinica ovaj puta ipak bio političke prirode, tj. nastao je uslijed ulaska HSS-a u općinske uprave prostora Savske banovine nakon izbora održanih 1936. godine. Gospodarska situacija bila je nesumnjivo još uvijek vrlo loša, ali se kod naroda opažalo i svojevrsno iščekivanje korjenitijih promjena u političkom i državnom životu, koje bi dovele i do gospodarskih i društvenih promjena. Stoga su općine i žandarmerijske postaje odbijale pružiti asistenciju poreznim organima pri pobiranju daća, čak i nakon naređenja kotarskih organa.[1832]

Kotarski poglavar iz Ludbrega uočio je kako je narod poslije izbora 1936. prestao uplaćivati općinske prireze, što je kočilo poslovanje općina. Iako su neki općinski odbori izdali proglase da će u slučaju daljnje neuplate pristupiti ovrhama, kotarski je poglavar zaključio da do toga ipak neće doći „budući da se novi općinski odbori boje za svoju popularnost“.[1833] S druge strane, kotarski poglavar varaždinski prenio je mišljenje općinskih načelnika sa svog područja o nemogućnost naplate općinskih potraživanja ovrhom. Općine su se opravdavale siromaštvom, zbog kojeg nisu mogle platiti ni prijevozna sredstva ni ljude za utovar od građana ovršene robe. Problem je bio i u već spomenutoj solidarnosti u siromašnom

[1831] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 27.
[1832] Rukovoditelj slavonskobrodske porezne uprave podnio je koncem 1936. izvješće Savskoj financijskoj direkciji u kojem je istakao kako narod agresivno istupa protiv njegovih organa do te mjere da su ovi u konstantnoj bojazni za svoj život. Naveo je nadalje kako je ljetina bila dobra i kako bi ubiranje poreza po selima moglo vrlo dobro funkcionirati kada bi se poradilo na javnoj sigurnosti prilikom ubiranja daća. Važno je napomenuti da je nekoliko mjeseci ranije banska uprava, na traženje Savske financijske direkcije, izdala okružnicu svim područnim organima u kojoj je od njih tražila „da u granicama zakona i mogućnosti što izdašnije pomognu poreskim vlastima i organima i kod ovršne naplate dužnoga državnog poreza i ostalih državnih dažbina“. Usp. Dopis Poreske uprave u Slavonskom Brodu Savskoj financijskoj direkciji od 16. studenog 1936. HDA, PS, 4765. te Okružnica KBUSB svim kotarskim poglavarima i predstojnicima gradskih policija od 6. srpnja 1936. HDA, PS, 4770.
[1833] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Ludbreg za prvo tromjesečje 1937. od 4. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937

narodu, koje bila toliko velika da se nitko na dražbi ne bi ni usudio nadmetati za robu zaplijenjenu ovrhom.[1834]

Iako su općinske uprave u rukama HSS-a nakon 1936. radile na gospodarskom podizanju svojih općina, događalo se to pod pokušajima državnih vlasti da blokiraju takve napore. Osim toga, i neki sumještani, koji su doveli na vlast odbornike u općinama, nerealno su očekivali od istih da osiguraju velika ili potpuna smanjenja davanja za općinsko poslovanje. Iako su pali prihodi općina, odbornici su se protivili nalozima državnih vlasti da do potrebnih financija dođu preko uvijek nepopularnih ovrha. Pod utjecajem ideja vodstva stranke smatrali su svrsishodinijim da se odreknu sveg onog što je bio luksuz te da svojim postupcima ograniče određena davanja građana prema državi, ulazeći tako radije u konfrontaciju s njenim organima.[1835]

S druge je strane, nakon razdoblja u kojem je osvojivši vlast u općinama propagirala pasivni otpor državnim organima i neuplatu nekih poreza, od 1938. HSS mijenja gledište te nastoji osigurati bolju uplatu daća, prvenstveno onih općinskih. Dapače, stranka je isticala kako je njenim osvajanjem vlasti u općinama nastalo novo doba, u kojem narod treba vidjeti da se njegovim novcem barata za njegovo dobro. HSS je smatrao kako „narod doista nema dovoljno novca, da udovolji svima zahtjevima, koji se na njega stavljaju. No kada vidi svaki čovjek, da mu novac donosi korist rado će ga dati. Zato obćine moraju nastojati da udovolje svojoj zadaći, da dokažu da istinski vode brigu o potrebama obćinara, pa će obvezanici rado plaćati i nešto veći namet“.[1836] Ipak, i općine i druge razine vlasti i dalje su imale problema pri uplati svojih potraživanja od građana.

Pravilnije te bolje ubiranje prihoda nastojale su osigurati i druge, više vlasti. Unatoč shvaćanju kako su ovrhe promašeni način naplate davanja, i država i Banovina nastojale su povećati zalaganje organa koji su pobirali poreze. Banska je uprava tako u svoj proračun za 1938./1939. uključila stavku naknada i nagrada općinama za rad u interesu banovinskog proračuna.[1837]

[1834] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave grada Varaždina za prvo tromjesečje 1937. od 5. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937

[1835] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1014.

[1836] „Obćinski namet“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 17., kolovoz 1938.

[1837] Kako se sveukupno radilo o 900.000 dinara, Gospodarska sloga kao krovna gospodarska organizacija HSS-a je preporučivala da sve općine u kojima su pristaše te stranke na vlasti zatraže od banovine dotičnu nagradu, prilažući pritom podatke o poslovima „koje su obavljale u vezi s ubiranjem banovinskih daća“. „Nagrade za ubiranje banovinskih daća“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 8., travanj 1938.

VI. 7. Rad vlade Milana Stojadinovića na unifikaciji financijskog djelovanja samouprava

Jedna od vidljivijih promjena koja je obilježila razdoblje nakon dolaska na vlast Milana Stojadinovića bio je novi, reformski kurs kojim je država krenula. Ne ulazeći u njegovo određivanje u drugim sferama (npr. vanjskoj ili unutarnjoj politici), na polju financija to je doba mnogih promjena. Vlada je nastojala problemu lošeg gospodarskog stanja samouprava doskočiti jačom državnom regulacijom i izjednačavanjem raznih davanja (najviše trošarina), ali i prebacivanjem određenih poslova na brigu upravnih jedinica koje su o njima doista mogle skrbiti.

Gospodarska politika premijera Milana Stojadinovića, i njegovog nasljednika na mjestu ministra financija, Dušana Letice, nije napustila sustav u kojem je središnja državna vlast strogo kontrolirala samoupravni život, pogotovo financije banovina, gradskih i seoskih općina. Dapače, u tom segmentu vidimo još jače miješanje države u sustav poreza, taksi i ostalih davanja. Nominalno, sve je išlo za time da se stvori unificiraniji sustav, u kojem će se građani rasteretiti plaćanja mnogih posrednih i neposrednih daća, kako državnim, tako i samoupravnim jedinicama.

Kako su se ekonomske prilike Kraljevine Jugoslavije nakon dolaska krize počele sve više pogoršavati, državna je vlast radila redukcije svojih izdataka, a samoupravnim jedinicama najavila je kako na njene dotacije i subvencije više ne mogu očekivati. Nastali manjak državnih i samoupravnih prihoda, državna je vlast kratkotrajno nastojala kompenzirati povećanjem postojećih davanja i propisivanjem novih daća. Primjer državne vlasti pritom su kroz više godina slijedile i samouprave, podižući postojeće dadžbine te zahtijevajući uvođenje novih. Kako su njihove financije bile u lošem stanju, država im je ovo dopuštala. Npr. uslijed problema izvršavanja vlastitih proračuna, banovine, koje su dobrim dijelom preuzele od oblasti naslijeđene pasivne poslove, kao one koji su generirali više izdataka nego prihoda (npr. bolnice), morale su tražiti nove mogućnosti privređivanja. Stoga su propisale vlastite takse i trošarine na mnoge predmete, ali svaka od njih na različite načine, pa se događalo da se na istu količinu određenog predmeta u svakoj banovini plaća iznosom (i tipom) različita dadžbina. Ovo je promašivalo svoj cilj, jer su te dadžbine imale „prohibitivni karakter i stvarale carinske ograde na granicama pojedinih banovina“, jer se u jednoj banovini za određeni artikal plaćala jedan iznos trošarine, a drugi u drugoj banovini.[1838] Pritom su banovine ne samo opterećivale robu na koju se dotad nisu plaćale dadžbine, već su i za

[1838] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 37.

predmete opterećene državnom taksom i trošarinom raspisivale svoje takse i trošarine. Državna vlast, i sama opterećena krizom, tijekom prve polovine 1930-ih odobravala je ovakve zahtijeva banovina.

Dolaskom na vlast Milana Stojadinovića prekida se s takvom gospodarskom politikom. Uočilo se kako je uslijed nje došlo do pada potrošnje, a s time i manjih prihoda države i samoupravnih tijela. To je budući premijer Stojadinović ocijenio potpuno promašenim u svom izlaganju održanom na Kongresu pravnika Kraljevine Jugoslavije 7. i 8. rujna 1934. godine.[1839] Stojadinović i njegova vlada nastojali su stvoriti klimu u kojoj će se uvećati ulaganja u gospodarstvo i povećati promet roba, ali tako da razna davanja što manje opterećuju gospodarstvo te u biti osiromašeno stanovništvo. Općenito, razdoblje Stojadinovića na vlasti obilježavao je jak državni intervencionizam u sve sfere proizvodne djelatnosti unutar Kraljevine Jugoslavije.[1840] U jednom segmentu ipak se isticao kontinuitet s prijašnjima vladama. Godine 1935. nastavilo se s politikom gospodarske štednje. Stoga je MF nastojao utjecati na samouprave da stvore sve preduvjete „za sistematsku i racionalnu štednju u državnom i samoupravnom gazdinstvu [...], kako u okviru postojećih zakonskih odredaba, tako i uredaba sa zakonskom snagom koje bi imale za predmet utvrđivanje osnova državnih i samoupravnih rashoda u drugom obimu nego što su ti osnovi postavljeni u zakonskim odredbama koje danas važe“.[1841]

Dugoročni gospodarski planovi Stojadinovićeve vlade i MF-a, uz promjenu gospodarske klime u svijetu i druge ekonomsko-trgovačke pozitivne pomake, do 1939. doveli su do popravka financijskog stanja u Kraljevini Jugoslaviji. Ovo je doba gotovo potpunog razlaza s *laissez faire* politikom odnosa države prema privatnim financijama, ali i onima javnih organa.

Već se kao ministar financija u Jevtićevoj vladi Milan Stojadinović u nekoliko navrata negativno izrazio o dotadašnjem načinu financiranja samouprava, napose banovina. Dadžbine, koje su one samostalno ubirale, po njemu nisu bile u skladu s intencijama režima o rasterećenju naroda i pravednoj podjeli fiskalnih tereta. Pod takvim je motom početkom 1935. ministar Stojadinović svojevoljno smanjio razne stavke prihoda i rashoda mnogih banovinskih

[1839] Plenum tog Kongresa čak je prihvatio nacrt rezolucije, koju je sastavio Stojadinović, u kojoj se isticala potreba smanjivanja fiskalnog opterećenja građana, jer se u proteklim godinama uvelike smanjila njihova imovina i dohodci. Primjećivalo se kako porezno opterećenje prelazi maksimum svojih mogućnosti, o čemu očigledno ranije vlade nisu vodile računa. „Pitanje fiskalnog opterećenja našeg narodnog dohotka na Kongresu pravnika Kraljevne Jugoslavije“, AJ, 37-35-247.

[1840] Za više o državnoj intervenciji i programu Stojadinovićeve vlade vidi: Smiljana ĐUROVIĆ, *Državna intervencija u industriji Jugoslavije 1918-1941*, Beograd, 1986., 200-213.

[1841] Npr. „Odredbe finansijskog zakona za 1938/39 god. koje se odnose na samouprava tela“, *Naša samouprava*, god. VII., br. 3-4, 63.

proračuna, između ostalog i onoga Savske banovine. Smanjenjem prireza i odbacivanjem određenih banovinskih taksi nastojala se postići klima što nesmetanijeg prometa dobara i razvoja svih privredne djelatnosti. Primjera radi, Stojadinović je iz banovinskih proračuna za proračunsku godinu 1935./1936. brisao prihodnu stavku banovinskih trošarina na ugljen, naftu i električnu energiju, a maknute su i neke takse te stope prireza na neposredne državne poreze u nekim banovinama. Ukidanjem ovih davanja trebalo je doći do pojeftinjenja energenata i u konačnici do smanjenja cijena industrijske proizvodnje robe.[1842] Time se trebalo pomoći domaću industriju i povećati trgovinu. Osim toga, ukinute su i takse za automobilske dozvole, čime se nastojalo povećati promet ljudi, ali i roba.[1843] Kako ne bi izazvao veće deficite u banovinskim proračunima, u svim banovinama je nadomjestio ukinuta primanja novim zajedničkim trošarinama na kavu, čaj, kakao, rižu i karabit.[1844] Osim toga, država je u idućim godinama bila spremna pomoći banovinama prepuštajući i dio svojih dotadašnjih prihoda, makar je pritom vodila računa da prenesena sredstva dobiju u prvom redu ekonomski slabije banovine.[1845] Posljedično svemu navedenome, unatoč micanju nekih prihodovnih stavaka, banovinski proračuni bili su tek ponešto manji u odnosu na one ranije. U nadolazećim godinama pristupilo se daljnjem uvođenju i izjednačavanju banovinskih trošarina na određene artikle poput octa i octene kiseline, sode te britvi za brijanje.[1846]

Unifikacija banovinskih davanja, na kojoj je inzistiralo MF, nastavila se u idućim godinama. U tom smislu MF je tokom 1935. i 1936., najviše preko *Uredbe o banovinskim trošarinama* od 31. ožujka 1936., konačno određivalo da sve banovine imaju jasne i jedinstvene trošarine, čime je njihov sustav izjednačen na čitavom teritoriju države.[1847]

[1842] „Smanjenje poreskih tereta i podizanje privrede – Izjava ministra financija g. dra M. Stojadinovića“, *NN*, 1. travnja 1935.
[1843] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 357.
[1844] „Problem samoupravnih financija: Iz ekspozea ministra financija g. Letice u Senatu“, *NN*, 24. ožujka 1936.
[1845] Prema § 12. *Financijskog zakona* za 1936./1937. državna je vlast prepustila banovinama 18% prihoda od sredstava naplaćenih u carinarnicama na državni skupni porez na poslovni promet. Skupljenih 18% sredstava raspoređivalo se među banovinama i to tako da su pasivnije banovine (Vrbaska, Primorska, Drinska, Zetska i Moravska), ovisno o broju stanovnika, dobivale 80% prikupljenih sredstava. Preostalih 20% dijelile su Dravska, Savska, Dunavska i Vardarska banovina te područje Uprave grada Beograda, ovisno o broju stanovnika. Na ovaj način državna je vlast nominalno nastojala pomoći svim banovinama te je naglašavala kako doznačene sume isplaćuje umjesto dotacija, koje su im smanjene (ili su, kao kod Savske banovine, one ranije potpuno nestale). U konačnici je Savskoj banovini na račun sredstava skupljenih od skupnog poreza na poslovni promet godišnje stizalo oko 6.800.000 dinara, što je činilo oko 3% proračuna te banovine, dok je drugim, pogotovo ekonomski slabostojećim banovinama ova suma doprinosila u puno većim iznosima i postocima banovinskim proračunima (vidi dijagram 28. na str. 427.) *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 38.
[1846] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije 1918-1938*, Beograd, 1938., 37.
[1847] MF je 31. ožujka 1936., na osnovi državnog *Financijskog zakona za budžetsku godinu 1936./1937.*, obznanio *Uredbu o banovinskim trošarinama*. Njome je to ministarstvo potpuno zabranilo banovinama da propisuju trošarine na određene artikle poput ugljena, električne energije i nafte, zatim motornih vozila, sječe drveta te kalcijeva karbida. S druge strane tom uredbom su uvedene i regulirane trošarine na mnoge artikle tako da su one svojim iznosima izjednačene u svim banovinama. Na taj način su se jedinstveno prikupljale trošarine na rižu,

Gotovo istovjetne Uredbe o banovinskim trošarinama, koje su pratile financijski zakon i banovinske proračune, MF je donosilo na početku svake daljnje proračunske godine.[1848] Stvaranje zajedničkih trošarina donijelo je izjednačavanje svih banovina po jednoj vrsti prihoda, što možemo okarakterizirati kao još jedan korak prema unifikaciji, ali i centralizaciji banovinskih financija. U takvom sustavu banovine ne samo da nisu smjele ubirati određene takse, već je sume istih kontrolirala država do te mjere, da su one bile pohranjene u državnim novčarskim zavodima, koje bi ih isplaćivale banovinama na nalog MF-a.

Od 1935. do 1939. MF je jednu od svojih glavnih zadaća vidio u unificiranju i reguliranju, a zapravo smanjivanju ili ukidanju mnogih davanja, poreza i taksi koje su uvedene u prethodnim godinama od državnih i samoupravnih organa. Pri tome se isticalo kako financijska ravnoteža državi neće koristiti ako se ostvaruje na teret proizvodnje, već da treba raditi na oživljavanju proizvodnog sektora u svim njegovim segmentima.[1849] Već sredinom 1935. ministar Letica apelirao je na gradske i seoske općine te ih molio da ukinu ili smanje trošarine koje su samostalno uvele s opravdanjem da jedino tako mogu financirati svoje poslovanje i postojanje uopće. Pritom je MF prijetilo da će sve stavke koje nisu u skladu s novom državnom gospodarskom politikom odstranjivati iz samoupravnih proračuna, dopuštajući ipak da se iste još povećaju za luksuznu robu.[1850] Ipak, nekima ni ta prijetnja nije bila dovoljna. Dvije godine nakon ovog apela Letica se ponovo obratio samoupravnim tijelima, konstatirajući da se uopće nisu pridržavala intencija vlade. Još jednom je od njih zatražio da potpuno ukinu sve trošarine na industrijsku robu i sirovine, pogonsko gorivo i

---

kakao, čokoladu, čaj, kavu, razne sode i britve za brijanje. Prihodi od ovih trošarina naplaćivale su se od proizvođača i uvoznika te su slane Državnoj hipotekarnoj banci kod koje je formiran posebni fond zajedničkih banovinskih trošarina, iz kojeg se dijelilo prikupljena trošarinska sredstva banovinama, prema broju njihovih stanovnika (dakle ne prema tome koliko stanovnici pojedine banovine unose u fond, što je pogodovalo nerazvijenim banovinama). Promijenjen je i tehnički način ubiranja naplate trošarina čime je on postao neposredniji. Trošarina na uvezene predmete odsad naplaćivala odmah po uvozu, u carinarnicama, dok su je domaći proizvođači ranije morali platiti prije stavljanja robe u promet. Usp. „Uredba o banovinskim trošarinama“, *NN*, 7. travnja 1936. te *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 37.

[1848] Već od 1936./1937. MF je raspisao zajedničke banovinske trošarine i za ocat i octenu kiselinu, sodu te britve. Usp. „Uredba o banovinskim trošarinama“, *Naša samouprava*, god. VI., br. 4-5, 83-86. te *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 37.

[1849] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 26.

[1850] Trošarine su doista uvedene na mnoštvo artikala, a Letica je tražio da se one sada razdijele u tri razne kategorije. Prvo je naglasio kako se takse ne bi smjele propisivati na osnovne živežne proizvode, npr. žito, brašno, kukuruz, krumpir, sezonsko voće i povrće, drvo, itd. U drugu kategoriju, gdje bi se mogle odrediti općinske takse „u umerenim stavovima“ našli su se stoka i stočni proizvodi, jaja, mlijeko i njegovi proizvodi, ostalo voće i povrće. Treća kategorija bili su luksuzni proizvodi, za koje je govorio da se slobodno mogu opteretiti sadašnjim stopama. U tu kategoriju dolazilo je sve izvansezonsko voće i povrće, pekmez, maslac, „mlada jagnjad i prasad“, vino, rakija, itd. Od banova je istodobno zatražena stroža kontrolu prilikom pregleda proračuna općina u pogledu ovih trošarina, ali i drugih, koje su pogađale industrijsku robu. „Ova mera, ako se striktno provede zajedno sa nizom ostalih mera, koje Kraljevska vlada u cilju ublažavanja ekonomske bede i podizanje privrede a naročito ojačanja ekonomske snage zemljoradnika provađa znači korak u sređivanju ovih teških prilika“. „Apel Ministra finasija za olakšanje tereta građanima“, *Naša samouprava*, god. V., br. 4-5, 92-94.

pomoćna sredstva proizvodnje, tranzitnu robu, osnovne životne namirnice, monopolske artikle, itd. Naglasio je kako će ovlastiti banove da ovakve stavke izbacuju iz samoupravnih proračuna.[1851]

U pokušaju unifikacije samoupravnih dadžbina i rasterećenja išlo se i dalje. Ministar Letica u svibnju 1938. izdao je naredbu svim banskim upravama u kojima ih je upozorio „da treba izbjegavati opterećenje općinskim trošarinama polupreradjevine, pogonski materijal, sirovine i pomoćna sredstva proizvodnje. Uputio je banske uprave, da ne odobravaju proračune [gradskih i seoskih općina], u kojima se predvidjaju kao izvor prihoda trošarine na tranzitnu robu, alat, monopolske predmete i slično. U dopisu se kaže, da su takve trošarine na štetu gospodarskog razvitka, a i na štetu državne blagajne“.[1852] Sve je ovo ipak pogodovalo prvenstveno jačanju moći industrije i krupnog kapitala u državi, koje je državna vlast svojim odlukama pomagala i štitila.

Unatoč pokušajima središnjih državnih vlasti da kontroliraju, urede i unificiraju prihode i rashode banovina, gradskih i seoskih općina, posljedice krize one su i dalje jako osjećale. S jedne strane, samouprave su koncem 1930-ih i dalje bile prezadužene uslijed gospodarske krize, a s druge tištio ih je i veliki opseg poslova koje su morale samostalno obavljati i financirati. Stoga se osim regulacije i unifikacije njihovih prihoda, trebalo izvršiti i prebacivanje određenih poslovnih kompetencija s nižih organa na više, koji su o njima mogli pravilnije brinuti. Jedan od takvih poslova bila je definitivno briga za osnovno školstvo.

Naime, prema tadašnjim propisima, državna ja vlast prepuštala brigu o osnovnom školstvu na školske općine, koje su zapravo bile podređene upravnim općinama, preko čijeg su se proračuna financirale (npr. državna je vlast mogla dati zemljište ili podići školu u siromašnijoj sredini).[1853] Školski odbori svake pučke škole predlagali su proračun za izdržavanje škola, a upravne su općine te stavke morale prihvatiti. Općinski odbori su prilikom sastavljanja općinskih proračuna ove stavke često bezrezervno unosili među općinske rashode. Ipak, pokazalo se kako mnoge općine dolaskom krize teško podmiruju izdvajanja za školstvo. Proračuni upravnih općina već su i prije dolaska krize bili jako opterećeni, a troškovi održavanja škola sami po sebi znali su odnositi dobar dio proračuna, pa i razvijenijih sredina. Npr. tako je planirani proračun općine Daruvar za 1932., koja je spadala

[1851] „Za red u opštinskim trošarinama“, *Naša samouprava*, god. VII., br. 7-8, 124-125.
[1852] „Naredba ministra financija o općinskim trošarinama“, *HD*, 12. svibnja 1938.
[1853] Inače, izdržavanje osnovnog školstva od strane općina bilo je sve do 1936. za područje Banske Hrvatske regulirano zakonom iz 1888. godine. PUSIĆ, *Hrvatska središnja*, 167.

među relativno razvijenije općine u Banovini, iznosio 901.520,51 dinara. Od te sume 22% je odlazilo na održavanje osnovnih škola.[1854]

Razvojem gospodarske krize sve se češće događalo da razni vjerovnici tuže školske i upravne općine zbog različitih dugova koje su ove napravile, a nisu mogle otplatiti. Nakon što je uočila ovakve pojave Banska je uprava nastojala u prvo doba savjetodavno pomoći prezaduženim općinama. Od njih je sredinom 1933. tražila da krenu u pregovore oko obročne otplate svojih dugova, kako bi se izbjegle skupe parnice, a posljedično tome i ovrhe. Oštrim tonom istakla je kako zbog neplaćanja općine rade sebi materijalnu štetu (tj. plaćaju kamate i sudske troškove), ali i moralnu, jer su ruše autoritet i kao nemarni platiše gube mogućnost dobivanja kredita.[1855] Sličan su problem imale i mnoge srednje škole u gradovima.[1856]

Kako se situacija s protokom vremena samo pogoršala, državna je vlast sve jasnije smatrala kako mora intervenirati. Na osnovu § 41. *Finansijskog zakon za budžetsku godinu 1936./37.* u rujnu 1936. objavljena je *Uredba o izdržavanju narodnih škola*. Njome je izdržavanje narodnih škola izuzeto iz nadležnosti negradskih (seoskih) općina i povjereno izravno banovinama.[1857] Državna je vlast pritom isticala kako nije željela centralizirati i na sebe preuzeti brigu za sve elemente obrazovanja, već izmaknuti općinama iz ruku argument o izdržavanju škola kao glavnog krivca za velike iznose općinskih prireza, koji su se relativno teško naplaćivali od građana.[1858] U konačnici, ona jest uspješno rasteretila seoske općine, ali treba primijetiti kako ona pritom nije opteretila državni proračun, već je samo s lokalne prebacila na banovinsku razinu problem, dajući banskim upravama još jedan element

[1854] „Proračun općine Daruvar“, *NN*, 11. veljače 1932.
[1855] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 22. svibnja 1933. HDA, OIOS, kutija 22., 446/1933.
[1856] Već ranije, tokom prve polovine 1930-ih žalile su se mnoge samouprave da je izdržavanje svih škola preveliki izdatak za njihove proračune. Država je reagirala te primila na svoj proračun, i pod svoju ingerenciju, mnoge dotad samoupravne gimnazije, kako se iste ne bi zatvorile. Koncem 1933. kralj Aleksandar, na prijedlog ministra prosvjete, potpisao je dekret o pretvaranju samoupravnih potpunih (osmogodišnjih) gimnazija u Beranama, Sinju i Krku u državne potpune realne gimnazije, dok su istodobno samoupravne nepotpune realne gimnazije (sa nastavom samo prve četiri godine) u Daruvaru, Kosovskoj Mitrovici i Svilajncu pretvorene u državne nepotpune realne gimnazije. [bez naslova], *NN*, 26. rujna 1933.
[1857] Vidi: „Uredba o izdržavanju narodnih škola“ u: *Zbirka zakona Izdavačkog i knjižarskog poduzeća Geca Kon a. d.*, sv. 2, Beograd, 1936.; „Opštinski prirezi, čije su stope često išle neverovatno visoko, znatno će se smanjiti eliminisanjem iz opštinskih budžeta rashoda, namenjenih za izdržavanje škola, koji su u njima zauzimali prvo mesto“. *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 38.
[1858] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 38.; Upravne općine su od 1. travnja 1937. i dalje su bile odgovorne za davanje zemljišta za potrebe škola (dvorišta, vrtova, igrališta), kao i podizanje samih školskih zgrada te brigu o pitkoj vodi za školu. S druge strane, one su inače bile oslobođenje od brige za plaćanje učitelja i posluge, a od sada i popravaka školske zgrade, brige za ogrjev i osvjetljenje zgrade, održavanja čistoće, nabavka i održavanja namještaja, nabavka knjiga i učiteljskih pomagala, plaćanja stanarine i ogrijeva nastavnicima, itd. O održavanju škole brinuo je ravnatelj koji je predlagao račun kotarskom poglavaru, a ovaj ga prosljeđivao Prosvjetnom odjeljenju nadležne banovine pri kojoj je bio formiran posebni banovinski školski odbor. Tek pošto bi budžet škole bio prihvaćen po banovinskom školskom odboru moglo je Financijsko odjeljenje banovine otvoriti Prosvjetnom odjeljenju kredite za sve škole, koje je onda ono tromjesečno raspoređivalo pojedinim narodnim školama. „Pravilnik za izvršenje uredbe o izdržavanju narodnih škola od 27. veljače 1937.“, *Uredba o izdržavanju narodnih škola* [priredili Ljub. Lukić i Vl. Nešić], Beograd, 1937.

poslovnog djelokruga, koje su one opet trebale na neki način samostalno financirati. Time je preuzela zasluge za rješavanje problema, makar ga nije stvarno riješila.

Zakon se trebao početi primjenjivati tek od 1. travnja 1937., što je davalo duži rok za prilagodbu svih upravnih organa, ali i njegov početak s prvim danom novog državnog i banovinskog proračuna.[1859] *Uredba o izdržavanju narodnih škola od 9. rujna 1936.* je zanimljiva i s razloga jer je za gradove popisane u ZGO i dalje je vrijedio *Zakon o narodnim školama od 5. prosinca 1929.* godine. To je značilo da su od izdržavanja narodnih škola zapravo bile oslobođenje samo seoske općine, dok su gradske i dalje samostalno morale financirati gotovo sve potrebe osnovnih škola na svom području.

Radi pomanjkanja sredstava za podmirivanje obveza prema osnovnom školstvu banovine su 1937. morale same propisati posebne školske poreze.[1860] Računalo se kako će sume koje će banovine dobivati za izdržavanje škola biti u apsolutnim brojkama manje od sredstava koja su se ranije ubirala preko općinskih prireza i kako će banovine racionalnije, iz jednoga mjesta, upravljati dotad šarolikim školskim proračunima, čime su građani trebali u konačnici „osetiti znatno olakšanje tereta“.[1861]

I izdržavanje bolnica, koje je bilo u domeni samouprava, predstavljalo je veliki financijski teret za njih. U dobroj mjeri pacijenti nisu podmirivali bolno-opskrbne troškove, tj. usluge bolnica, pa su ove zapadale u novčane probleme. Osim toga i gradovi kao veći centri nekog područja, na čijem su teritoriju i proračunu one djelovale, nisu mogli izdvajati dovoljno za bolnice. Stoga je održavanje bolnica u najvećoj mjeri bilo na banovinama, koje su opet nastojale porezima prikupljenim od stanovništva riješiti problem tih troškova, uzdajući se u to da će građani redovno doprinositi za njihovo održavanje, ali i da će država dati određene dotacije.[1862]

[1859] „Što će biti s osnovnim školama od 1. IV. 1937.“, *HD*, 5. prosinca 1936.
[1860] Radovan M. DRAŠKOVIĆ, „Izvršeni rashodi i ostvareni prihodi po samoupravnim budžetima u 1937/38 godini“, *Naša samouprava*, god. VIII., br. 1-2, 3-4.
[1861] *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije*, 38.
[1862] Unatoč optimizmu banovine, država je više godina nikako ili slabo isplaćivala novac za financiranje bolnica banovinama. Problem lošeg stanja u bolnicama ostao je tako gotovo cijelog razdoblja postojanja Savske banovine, unatoč tome što je MF npr. koncem 1937. donijelo odluku da se u banovinske proračune za 1938./1939. godinu uvedu stavke kojima bi se djelomično podmirio nastali državni dug banovinama za održavanje bolnica. „U banovinske su proračune unesene svote za podmirenje državnog duga banovinskim bolnicama“, *HD*, 9. prosinca 1937.

VI. 8. Zaključak

Nakon formiranja šestosiječanjske diktature nova državna vlast nastojala je efektivno kontrolirati pitanje financija. Pri tome, kao i u mnogim drugim segmentima, ona je krenula od vrha. Prvi jedinstveni zakon o neposrednim državnim porezima bio je donesen još 1928., ali se njegovo implementiranje poklopilo s proglašenjem diktature. Neposredni državni porezi (zemljarina, kućarina, službenički porez, itd.) bili su osnovica financiranja države. Na njih su se nadovezivali samoupravni porezi koji su u dobroj mjeri zapravo predstavljali prirez na određene stope državnog neposrednog poreza. Osim toga, postojao je razvijen sustav nestalnih davanja, mahom preko taksi i trošarina, koji su razne razine vlasti (država, banovine, gradske i seoske općine) različito propisivale, a koji je zahvaćao potrošnju robe ili određenih usluga.

Samoupravne jedinice prostora Savske banovine, od same banske uprave do gradova i općina, u razdoblju nakon 1929. našle su se pod udarom planova središnje državne vlast, tj. MF-a i MUP-a, da se konačno provede unifikacija svih samoupravnih prihoda, uvede reda u sustave njihova knjiženja, prikupljanja i trošenja sredstava te da se osiguraju uštede. S jedne strane jača kontrola središnjih državnih tijela nad financijama samouprava trebala je biti prekid s dotadašnjom *laissez faire* politikom, u kojoj su samouprave pod malim nadzorom središnjih državnih tijela samostalno odlučivale o vlastitim izvorima prihoda i smjerovima njihovog trošenja. Nasuprot tome, preko nadzora nad financijama, državne su vlasti mogle kontrolirati mogućnosti razvoja određene samoupravne jedinice.

Dolaskom velike gospodarske krize gospodarstvo zamire te se pogoršava financijski položaj građana, a preko toga i svih (samo)upravnih jedinica koje su trebale raditi za njihovo dobro. Iako je državna vlast nastojala uvesti restriktivni sustav štednje, kako u vlastito poslovanje, tako ga nametnuti i samoupravama, ipak je isti teško ostvarivala. Dapače, zbog nemogućnosti pravilnog funkcioniranja država je uvodila mnoga nova davanja i povećavala postojeća, a bila je spremna istu stvar dopustiti i samoupravama. S ovom se politikom prekida dolaskom na vlast Milana Stojadinovića, koji nastoji još više ustaviti državne i samoupravne proračune. Uvodeći nove metode distribucije poreznog opterećenja nastojalo se pomoći proizvodnji i prometu roba, a s druge strane nadomjestiti manjkajuća primanja većim opterećivanjem luksuznih artikala. Dok su banovine poslušno slijedile pokušaje daljnjeg vezivanja samouprava i njihovih financija o volju državne vlasti, otpor istome se pružio na razini lokalnih samouprava. HSS je, po osvajanju vlasti u općinama nakon izbora 1936., nastojao i sam smanjiti rashode općina.

Na polju financija, moć svih samoupravnih razina ostala je uvelike ograničena te se pod pritiskom gospodarskih nemogućnosti i ograničavanja od strane državne vlasti nije mogla dalje razvijati u smjeru proširivanja kompetencija. Doista, državna se vlast ljubomorno nije htjela odreći vlastitih primanja u korist nižih upravnih i samoupravnih jedinica, osuđujući ih na životarenje i konstantnu konfrontaciju s građanima prilikom pokušaja ubiranja poreznih davanja.

U cjelokupnom razdoblju našega istraživanja ekonomska moć samoupravnih jedinica ostala je tako relativno mala, opterećena velikim rashodima koje je trebalo pokriti i gotovo konstantnom nemogućnošću da ih namire prihodima. Makar je porezni sustav na prostoru Savske banovine bio prilično razvijen, kao i svijest o potrebi dobrog sastavljanja proračuna, efekti gospodarske krize, nesavjesnog vršenja poslova prikupljanja i trošenja sredstava, kao i netransparentnog zaduživanja općina, izazvali su poremećaje do te mjere da su mnoge lokalne samoupravne vlasti jedva poslovale ili čak godinama imale gubitke, uz kredite koje nisu mogle otplatiti. Iako bi bilo za očekivati da Banska uprava Savske banovine povede neku širu akciju za sređivanje financija, njene su mogućnosti bile u tom pogledu ne samo izvršno, već i gospodarski male. Proračuni Savske banovine, s oko 200 milijuna dinara prihoda i rashoda u najboljim godinama, nisu dosezali 2% iznosa državnog proračuna. Proračuni lokalnih samoupravnih jedinica bili su još u lošijem stanju. S iznimkom grada Zagreba, koji je imao veliki proračun, ali i velike dugove, druge seoske i gradske općine jedva su pokrivale svoje rashode. Kapitalni projekti svih samoupravnih razina nakon 1930. tako su stali ili su bili uvelike ograničeni.

VII. SAMOUPRAVE U SAVSKOJ BANOVINI 1929.-1934.

VII. 1. Podređivanje samouprava volji državnih vlasti

Šestosiječanjski diktatorski režim je nastojao učvrstiti organe opće uprave te preko njih raditi na izgradnji jedinstvene i jake jugoslavenske državne i nacije. U ovom poglavlju reći ćemo nešto više o tome na koji je način režim zakonima ograničio građanima participaciju u odlučivanju na demokratski najnižoj, samoupravnoj razini. Prvenstveno će se to ostvarivati preko dva temeljna zakona koji su regulirali pitanje samouprava u Kraljevini Jugoslaviji – *Zakona o općinama* (1933.) te *Zakona o gradskim općinama* (1934.). Kako se odredbe ova dva temeljna zakona o samoupravama prilično poklapaju, pokušat ćemo ih komparativno prikazati. Ipak, krenimo redom.

Već u prvim mjesecima diktature režim je iskazivao tendenciju da i rad samoupravnih jedinica podvrgne državnom pravnom i političkom nadzoru, kako bi, preko gradskih i seoskih općina, lakše mogao kontrolirati građanstvo. Već 6. siječnja 1929., po kraljevom potpisu i naredbi, objavljen je *Zakon o izmjeni Zakona o opštinama i oblasnim samoupravama* (dalje: ZIZO). Njime je faktički ukinuta supsidijarnost na svim razinama na kojima su prije 1929. postojala, dakle u gradskim i „seoskim“ općinama te oblastima. Ovaj zakon je određivao da se razriješe sve dotadašnje samouprave, pa čak i općinski bilježnici kao stručni činovnički kadar općina. Na njihova mjesta trebale su doći nove osobe, po volji vlasti, a bez ikakve mogućnosti izbora od strane građana. Naime, o postavljanju općinskih uprava, kao i cjelokupnog općinskog činovništva, po ovome zakonu odlučivao je nadležni oblasni veliki župan, najviše rangirani državni službenik u pojedinoj oblasti kao najvišoj državnoj regionalnoj jedinici.[1863] Po istom načelu ministar unutrašnjih poslova mogao je samostalno uredbom odrediti broj odbornika u općinama te i na taj način ograničiti bilo kakvu opoziciju režimskim nastojanjima.[1864] Premijer Petar Živković, ujedno i ministar unutrašnjih poslova, ipak je naredio oblasnim velikim županima „da stare općinske uprave otpravljaju poslove do imenovanja drugih“ te da se za činovnike samouprava postavljaju osobe posvećene isključivo „interesima službe i naroda“.[1865] Od ovoga su bile izuzete samo tri najveće i najvažnije gradske općine u državi (Beograd, Zagreb i Ljubljana), gdje je pravo postavljanja uprava imao rješavati izravno kralj, na prijedlog ministra unutrašnjih poslova.[1866] Izmjene i dopune istoga zakona iz studenog 1929. donijele su tek neznatne promjene. Vladar je zadržao pravo

[1863] § 1. ZIZO, *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom, Sv. 125.*, Beograd 1929., 5.
[1864] § 5. „Zakona o izmenama i dopunama u zakonima o opštinama“, *Zbirka zakona protumačenih, Sv. 125.*, 14.
[1865] „Nove naredbe vlade“, *Obzor*,10. siječnja 1929.
[1866] § 2. ZIZO, *Zbirka zakona protumačenih*, *Sv. 125.*, 5.

postavljanja samo gradskog načelnika i njegova zamjenika za gradske općine Beograda, Zagreba i Ljubljane, dok je ostale članove gradske uprave postavljao ministar unutrašnjih poslova.[1867] Posebnom uredbom 1930. određeno je kako u ime države ban vrši i nadzornu vlast nad gradskim općinama koje se nalazile u kotarima u kojima je bilo sjedište banovine.[1868] U ostalim gradskim i seoskim općinama načelnike i članove odbora je postavljao veliki župan, a nakon listopada 1929. ban, temeljem § 3. izmijenjenog *Zakon o opštinama i oblasnim samoupravama*. Ovakav sustav banovog postavljanja osoba u gradske uprave očuvao u cjelokupnom razdoblju postojanja Savske banovine.[1869] U ova postavljanja se ponekad se i dalje miješao direktno ministar unutrašnjih poslova, na kojeg su ponekad utjecali pojedinci bliski vrhu režima. Možda je najbolji primjer molba ministra socijalne politike i narodnog zdravlja Nikole Preke, bivšeg HSS-ovca, koji je u rujnu 1930. zatražio da se smjeni općinsko vijeće u maloj općini Hutovo (kraj Neuma) te da se postavi 11 novih vijećnika koje je on nominirao. Na ovaj način vidimo kako su šestosiječanjski režimski moćnici iskorištavali svoj položaj kako bi se preko djelovanja državnog vrha mogli miješati čak i u rad seoske općine kao najniže samoupravne jedinice.[1870]

Dana 14. siječnja 1929. donesen je *Zakon o ukidanju zakona o izboru organa oblasne, sreske i opštinske samouprave*. Njime je konačno ukinuta mogućnost izbora predstavnika građana u sva dotad postojeća samoupravna tijela u državi – od gradskih i seoskih općina do oblasti.[1871] Na taj način je ionako skučena lokalna uprava jednim potezom režimskog zakonodavnog pera potpuno rasformirana i podređena isključivo volji vladajućeg vrha. Nestalo je čak i ograničenog oblika supsidijarnosti, koji je donekle funkcionirao u prijašnjem razdoblju. Sredinom siječnja i u veljači 1929. proklamirani su i drugi zakoni kojima je, npr. propisan obligatoran tekst zakletve vjernosti kralju, obvezan za sve članove općinskih odbora, načelnike i činovnike općina. Odredba o polaganju obvezne zakletve kralju bila je bitna jer se preko nje svaki rad koji nije bio po volji vladajućima mogao proglasiti kršenjem zakletve i

[1867] *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, vol. II., Zagreb, 1933., 25.; vidi: "Zakon o izmeni Zakona o opštinama i oblasnim samoupravama", *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom, Sv. 125.*, Beograd, 1929., 5.
[1868] „Uredba o vršenju nadzorne vlasti nad opštinama gdje je sjedište Kraljevskih banskih uprava", *Upravno zakonodavstvo [Themisova izdanja]*, vol. II., Zagreb, 1930., 221.
[1869] Sačuvano je i više dekreta kojima su ovakva postavljanja ostvarena. Npr. tako je 11. ožujka 1933. ban Perović imenovao Vjekoslava Grečla, tvorničara i banskog vijećnika, na mjesto gradskog načelnika vukovarskog. Dekret bana Perovića upućen preko KBUSB-a o imenovanju vukovarskim gradskim načelnikom Vjekoslava Grečla. HDA, OIOS, kutija 8., 548/1933.
[1870] ŠARAC, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, 214.
[1871] § 1. „Zakona o ukidanju zakona o izboru organa oblasne, sreske i opštinske samouprave", *Zbirka zakona protumačenih, Sv. 125.*, 7.

time smatran kao veleizdaja.[1872] Polaganje zakletva odanosti obavljalo se dotada po Zakonu o uređenju seoskih općina na području Banske Hrvatske iz 1870. godine. U tekstu zakletve iz 1870. govorilo se o vjernosti vladaru, točnom i savjesnom vršenju službe te vjernosti zemaljskom ustavu. Izmjenama tog zakona tokom dvadesetih godina 20. stoljeća zadržan je ovakav sustav zakletve, u kojem je naglasak stavljen na vjernost vladaru, savjesnom obavljanju službe te pridržavanja u radu ustava i zemaljskih zakona. Uspoređujući tekstove zakletve vidljivo je kako se 1929. ne spominje ustav, ali je puno naglašenije načelo odanosti državnim interesima, koje je diktatorski režim izjednačavao sa vlastitima.[1873]

VII. 1. 1. Smjene u općinama

Središnja državna vlast, koja se od 6. siječnja s vremenom sve više konsolidirala te sve smjelije iskazivala svoje namjere, u prvih nekoliko mjeseci je dobrim dijelom na vlasti u gradskim i seoskim općinama ostavila uprave i načelnike i odbornike izabrane tijekom 1927. i 1928. godine.[1874] Bez jasnih stranačkih instrukcija članovi općinskih uprava u gradskim i seoskim općinama, pristaše hrvatskih stranaka, zadržali na svojim pozicijama u prvim mjesecima diktature, neki od njih ističući kako se boje da bi na njihova mjesta u uprave režim mogao postaviti njihove dojučerašnje političke protivnike.[1875] Tek je u ožujku 1929. državni vrh naredio svojim podređenim organima da krenu u provođenje smjena općinskih uprava na prostoru hrvatskih oblasti. Ovo je jasno vidljivo iz sačuvanog popisa općinskih načelnika rađenog u veljači 1930., o kome će kasnije biti više riječi.[1876] U ovoj početnoj fazi državna vlast je nastojala izvršiti izmjene vodećih ljudi u gradskim i seoskim općinama, makar se nije miješala u pravni položaj gradskih i seoskih općina, kao i njihove obveze iz vlastitog i

[1872] „Ja N.N. zaklinjem se jedinim Bogom, da ću Kralju i Otadžbini biti veran; da ću se u radu pridržavati zemaljskih zakona; da ću dužnost moga zvanja tačno otpravljati i samoupravne i državne interese savesno zastupati i braniti. Tako mi Bog pomogao". „Uredba o polaganju zakletvi i zavera u opštinskih uprava, opštinskih službenika i službitelja, kao i komesara oblasnih samouprava i oblasnih činovnika", *Policija*, god. XVI., br. 5-6, Beograd, 1939., 285.

[1873] Za usporedbe teksta zakletve iz 1870., 1927. i 1929. vidi: § 38. „Zakonski članak XVI. od godine 1870. ob uredjenju občina i trgovišta, koja ne imadu uredjenog magistrata", Milan SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu u Kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*, vol. I., Zagreb, 1899., 354., § 45. „Uredbe o izboru opštinskih odbora za seoske upravne opštine u Hrvatskoj i Slavoniji sa Sremom", *Uredba o izboru općinskih odbora za seoske upravne općine u Hrvatskoj i Slavoniji sa Srijemom koje su uredjene po zak. Čl. XVI. 1870.*, Zagreb, 1927., 64. te § 1. „Uredbe o polaganju zakletvi i zavera opštinskih uprava, opštinskih službenika i službitelja, kao i komesara oblasnih samouprava i oblasnih činovnika", *Zbirka zakona protumačenih, Sv. 125.*, 15-16.

[1874] PERŠIĆ, *Kroničarski spisi*, 231.

[1875] *Isto*, 231-235.

[1876] Nedatirani popis općinskih načelnika Savske banovine s njihovim podacima, kojeg po popratnim dopisima možemo datirati u veljaču 1930. godine. HDA, SB UO, kutija 27., 7787/1930. Vidi tabelu 16. u prilozima ovoga rada.

prenesenog djelokruga. Djelovanje gradskih i seoskih općina je nakon 6. siječnja 1929. zadržano, te se nastavilo temeljiti na zakonima nastalih prije ujedinjenja 1918. – stoga su se segmenti rada općina i dalje razlikovali od jednog pravnog područja do drugog unutar države. Konačni posao zamjene općinskih uprava u seoskim općinama državna je vlast povjerila kotarskim poglavarima, kao najnižim državnim nadzornim organima općinskog rada, koji su najbolje znali kakva je situacija u pojedinim sredinama. I u kontroli rada nižih upravnih, općinskih organa, režim se sve više počeo oslanjati na iste kotarske poglavare. Područja kotara obuhvaćala su više općina pa su kotarski poglavari dobili zadatak da u odnosu na ranije razdoblje još pažljivije bdiju nad radom općina te im strogo ograničavaju izražavanje bilo kakvih političkih, nekomunalnih ideja.

Dok su u gradovima istovjetne smjene izvršili veliki župani, kotarski poglavari su tijekom ožujka i travnja 1929. napravili elaborate s prijedlozima promjena općinskih odbora i načelnika. Ove promjene je zatim evaluirao i potvrđivao nadležni oblasni veliki župan, a sve je nadziralo i resorno ministarstvo, tj. MUP.[1877] U nekim kotarima u većoj, u drugima u manjoj mjeri, ipak se pritom zadržavalo na vlasti dotadašnje odbornike i načelnike, ako bi se zaključilo da će se isti nastaviti baviti isključivo komunalnim stvarima, a ne onim političkim. Smjene starih i postavljanje novih uprava u gradovima i selima režim je nastojao prikazati kao pokušaj potpune depolitizacije samouprava, a s druge strane kao mogućnost da na čela općina dođu osobe, ne po političkom ključu, već za dobrobit građana što bolji i vredniji ljudi.[1878] Problem je ležao u tome što se sam režim stavio u poziciju isključivog faktora pri odlučivanju kakvu osobu pojedina sredina treba i želi na svom čelu. Na kraju je pitanje podobnosti određenih osoba na čelu gradova i općina ovisilo u najvećoj mjeri o osobnoj procjeni pojedinog bana ili kotarskog poglavara. Ovakva diskrecijska politika organa državne vlasti, tj. ostavljanja na čelu samoupravne vlasti u općinama onih koji po njihovim kriterijima ne vode režimu oporbenu politiku, uz micanje onih koji su bili protiv režima ili su zbog svojih drugih negativnih osobina izgubili povjerenje naroda, kao učinjenih pronevjera ili odanosti piću, nastavila se sve do prvih općinskih izbora 1933. godine. Odnosilo se to i na državne i samoupravne službenike. „Doba političke podobnosti iznjedrilo je «savršen portret» idealnog člana društva. On nije smeo biti alkoholičar i kockar, verske i nacionalne dužnosti morao je

[1877] Koncept dopisa Velikog župana osječke oblasti MUP-u od 17. travnja 1929. HDA, PSDS, br. dosjea 8521 (Jovanović Živojin).
[1878] „Interpelacija Lovre Kneževića i drugova na predsjednika ministarskog savjeta o neispravnom radu dr. Paje Šumanovca, gradonačelnika grada Vinkovaca i o donošenju hitnog zakonskog predloga o općinama“, *Govori i interpelacije Dra Nikole Nikića, Dra Ivana Lončarevića, Lovre Kneževića, Dra Franje Grubera i Stjepana Valjavca po stenografskim bilješkama*, Zagreb, 1933., 101.

savesno obavljati, a odanost državi bila je moralna kategorija koja se tražila".[1879] Ipak, pitanje je koliko su određene negative osobine bile režimu samo izlika za smjenu. U čitavom razdoblju od 1929. do 1933. bilo je mnogo povremenih smjena pojedinih općinskih odbora i načelnika, ali one izvršene u većem obujmu zahvatile su prostor našeg interesa u ožujku-travnju 1929. te sredinom 1931. godine. Doista, nakon travnja 1929. po čistom diskrecijskom pravu viših vlasti pristupalo se smjeni starih odbora i načelnika samo kada bi se utvrdio njihov loš rad, bilo prema narodu čije interese trebaju zastupati, bilo prema jugoslavenskoj državi kao maglovitom vrhovnom režimskom idealu.

Kako je cijeli proces političke izmjene općinskih načelnika i odbora izgledao u travnju 1929. u praksi svjedoči dopis velikog župana Osječke oblasti upućen 1929. MUP-u. Veliki župan je izvijestio kako je u pogledu § 3. *Zakona o izmjeni zakona o općinama i oblasnim samoupravama* završio posao formiranja novih općinskih odbora u gradskim i seoskim općinama pod njegovom ingerencijom. Dopis je zanimljiv jer govori o razlozima smjena, a u njemu je naglašena situacija u etnički i politički dosta miješanom osječkom kotaru, u kojem su jaka uporišta u pojedinim općinama držali najviše predstavnici NRS, a tek manje HSS (općina Aljmaš) i DS (općine Erdut i Sarvaš): „Glede sreza Osijek morao sam korigirati skroz partizanske predloge bivšeg sreskog poglavara Živojina Jovanovića, da sam u četiri općine ostavio u cijelosti stari odbor, protiv kojih ništa opravdano ne predleži, a u ostalih osam općina tačno zadržao dosadašnji partijski ključ uz neznatne izmjene nekih ličnosti. Od općinskih načelnika toga sreza zadržao sam dosadašnje u općini Bjelobrdo, Dalj, Erdut, Laslovo, Ernestinovo i Sarvaš, a postavio nove podesnije ličnosti u općini Aljmaš, jer je dosadanji bio odan piću; u općini Jovanovac i Tenje prema predlogu sreskog poglavara, jer je dosadanji bio nelojalan u vršenju svojih dužnosti; u općini Retfala prema sveopćoj želji većine općinara, jer je dosadanji mimo partijskog ključa bio silom nametnut po sreskom poglavaru i konačno u općini Čepin prema predlogu sreskog poglavara, jer je dosadanji bi predsjednik partijske organizacije i partijski suviše izložen pa se je skupa sa suviše istaknuta dva opć. odbornika drugih dviju partija morao eliminirati iz nove općinske uprave u interesu stišavanja zategnutih odnošaja u toj upravnoj općini".[1880]

Veliki župan primorsko-krajiške oblasti koncem rujna 1929. uputio je dopis podređenim organima u kojem je naveo: „Sreskim načelnicima se navlastito u dužnost stavlja, da mi izmene pojedinih organa opštinske uprave ne predlažu bez naročito važnih i stvarnih

[1879] PETROVIĆ, *Jugoslavensko međuratno društvo*, 93-94.
[1880] Koncept dopisa Velikog župana osječke oblasti MUP-u od 17. travnja 1929. HDA, PSDS, br. dosjea 8521 (Jovanović Živojin).

razloga, a u slučajevima osobito hitnim i važnim i tek nakon svestrano učinjene objektive i svesne provere. Svaki takav predlog mora biti baziran na utvrđenim činjenicama, a ja ču lično ili po svojim izaslanicima svaki takav predog dati posebno proveravati, pa ustanovim li, da gornjim principima ne odgovara, stavit ću predlog sem disciplinske odgovornosti za uklonjenje sa tog položaja".[1881] O postavljanju osoba na istaknute položaje, ili barem o njihovom karakteriziranju pred sebi nadređenim organima koji su potvrđivali odluke, odlučivali su niži državni organi, dakle kotarski poglavari. Oni su za spomenute pozicije u općinama na prvom mjestu tražili podržavatelje diktature, koji su ujedno neporočne osobe poznate i bliske narodu nekog kraja. Ipak su se po postavljanju te iste osobe politički i karakterno često postepeno pokazivale kao neadekvatne, a time intencije režima – promašenima. Ovo je bilo očigledno i samom režimu, ali još više građanima određene sredine. Točne razmjere smjena starih i postavljanja novih općinskih odbornika i načelnika tijekom 1929., na temelju fragmentarno sačuvanih izvora, teško je utvrditi. Ipak, iz kasnijih pokazatelja možemo zaključiti da smjene nisu obuhvatile sve općine.

Što se tiče kadra postavljenog na čelo općina u ovom početnom razdoblju diktature, popisa općinskih načelnika iz 1930. uočavamo kako je režim nastojao da na vlasti u općinama ostanu dotad legalno izabrane općinske uprave, sve dok se one ne bi ogriješile na od njih postavljena pravila rada i ponašanja. Na području Zagrebačke, Osječke i Primorsko-krajiške oblasti početkom 1929. općinske uprave su mahom bile u rukama pristaša HSS-a, ali se režim nadao da će ih uspjeti pridobiti na svoju stranu, vjerojatno iz razloga što ih je većina bila legalno izabrana na zadnjim izborima za općinska vijeća 1927. godine te su s te strane imale određeni legitimitet i potporu naroda. Ipak, uz iznimku raznih stranačkih otpadnika, kojih je bilo u svakoj stranci i sredini, sami su se odbornici i načelnici u gradskim i seoskim općinama, odani idejama oporbenih stranaka ili idealu demokracije, obično nakon određenog vremena zahvaljivali na svojim položajima. Ovo kraj režimskih vlasti nije prolazilo nezapaženo, pa su se i najviši državni organi interesirali oko smjene svakog pojedinog općinskog načelnika, pa i običnog općinskog odbornika. Centralizirana država nastojala je sve kontrolirati, pa je premijer Živković 1930. zatražio od Kraljevske KBUSB da se u dopisima s prijedlozima za postavljanje novih općinskih odbornika, koje je to ministarstvo kao viša vlast trebalo potvrditi kako bi proces izmjene bio pravovaljan, uvijek navedu razlozi koji su prijašnjeg odbornika nagnali na ostavku, „kako oni koje je on lično naveo, tako i one koje nije naveo ako oni stoje, bilo da su ti razlozi političke, bilo lične /ekonomske, zdravstvene, itd./

[1881] Dopis Velikog župana primorsko-krajiške oblasti svim kotarskim poglavarstvima, predstojništvima policija i upravno-političkim činovnicima te oblasti od 29. rujna 1929. HDA, PSDS, br. dosjea 8521 (Jovanović Živojin).

prirode“.[1882] Većina općinskih odbornika u to doba smijenjena je jer nisu bili dovoljno „na liniji“ režima. Mijo Habazin je maknut s mjesta općinskog odbornika Općine Marija Bistrica jer ga je kotarski poglavar donjostubički, nakon pronalaska kod njega „komunističkih“ i HSS-ovskih letaka, proglasio za „nepouzdana i nepodesna da zauzima takovu čast skopčanu s javnim djelovanjem“.[1883]

Oni HSS-ovci koji su ostavljeni u zastupstvima gradova i općina neposredno poslije 6. siječnja 1929. većinom se nisu previše isticali, čekajući rasplet situacije te iščekujući daljnje reakcije vodstva stranke i/ili vladara. U prvim mjesecima po proglašenju diktature tek rijetko nalazimo neke naznake njihovog organiziranog otpora državnim vlastima i njenim pokušajima da se miješa u samoupravnu vlast. Ipak, bilo je tu iznimaka, poput dvojice HSS-ovaca koji su, prema prijavi načelnika općine, na sjednici općinskog odbora u Zaprešiću u ožujku 1929. ustali protiv gradnje objekta za smještaj žandarmerijske stanice navodeći kako država nije stabilna, pa možda neće moći ispuniti svoje obveze u toj zajedničkog gradnji nje i općine. Nezadovoljni i u narodu omraženim žandarima, nadodali su kako u državu nemaju povjerenja. U nekom drugom političkom okruženju njihove bi se riječi moglo protumačiti kao normalnu demokratsku raspravu o poslu koji se želi nametnuti općini. Ipak, zaprešićki općinski načelnik Franjo Bedenko ovu je stvar prijavio nadležnim državnim vlastima, doduše četiri dana nakon sjednice. Prilikom policijskih izvida ostali prisutni na sjednici porekli su da je spomenuti dvojac izgovorio inkriminirane riječi u tom obliku. Sumnjajući u iskaz načelnika, ali i njegovu sposobnost, jer ako su njegove tvrdnje istinite trebao je odmah prekinuti sjednicu i tražiti uhićenje, MUP je donio odluku da ga se smjeni.[1884] Na zadnjim izborima legalno izabrani pristaše tada već raspuštene HSS u zaprešićkom općinskom odboru, bili su potpuno zatečeni ovim potezom državnih vlasti. Izišli su sa sjednice općinskog odbora na kojoj je trebao biti potvrđen od Velikog župana zagrebačke oblasti nametnuti općinski načelnik Vlado Mrzljak, zahtijevajući njenu odgodu. Odmah potom uputili su se u Zagreb gdje su posjetili odvjetnika Đuru Golubića, bivšeg predsjednika akademske omladine HSS-a, koji je bio rodom iz zaprešićkog kraja. Rezultati ovih razgovora ostali su tajni, ali nisu promakli budnom oku režimskih vlasti. Ubrzo je kotarski poglavar zatražio micanje svih bivših HSS-ovaca iz zaprešićke općinske uprave te je zaključio „da upliv te raspuštene stranke [HSS-a] nije jenjao i iza 6. januara 1929., već se i dalje u opć. upravi, pri rješavanju raznih

[1882] Dopis MUP-a KJ KBUSB od 27. listopada 1930. HDA, OIOS, kutija 14., 4098/1930.
[1883] Dopis kotarskog poglavarstva donjostubičkog KBUSB od 21. srpnja 1930. HDA, SB UO, kutija 48., 22256/1930.
[1884] Dopis MUP-a Velikom županu Zagrebačke oblasti od 7. lipnja 1929. HDA, Građanske stranke i društva (dalje: GSD), 287.

predmeta, sistematski provadjao“.[1885] Na kraju su spomenuti maknuti, ali režim nije stao na tome. Vjerojatno dodatno motiviran ovakvim postupkom lokalnih HSS-ovaca, odlukom MUP-a početkom siječnja 1930. dolazi do razbijanja prostora dotad velike zaprešićke općine. Formirana je nova općina Zaprešić, koja je obuhvaćala prostor katastarske općine u Zaprešiću. Od nje su odvojene katastarske općine Brdovec, Kraj i Laduč, koje su počele činiti novu općinu Brdovec, također u zagrebačkom kotaru.[1886] Na ovom primjeru vidimo kako je režim reagirao te kako nije prezao od korištenja mogućnosti zakonodavnog prekrajanja područja općina kako bi i na lokalnoj razini slomio homogenost opozicije svojim idejama.

Ono što se ipak HSS ipak nastojao provesti bio je svojevrsni bojkot. Prema izvještajima velikog župana Primorsko-krajiške oblasti, najkasnije od sredine 1929. počele su vođe zabranjene Seljačko-demokratske koalicije preko svojih pouzdanika vršiti „diskretnu moralnu presiju nad onim biv.[šim] pristašama, koji su ostali u opštinskim upravama, da daju ostavke na položaje, navodeći za razloge ostavki: zdravstveno stanje, zauzetost svojim, privatnim poslovima i tome slično“.[1887] Ipak, nakon ovakvog apela čini se da je došlo do izlaska iz općinskih vlasti dijela pristaša SDK, dok su drugi ostali u općinskim upravama, štiteći i dalje interese svojih sredina. Neki su se pristaše raspuštenih političkih stranaka iz preddiktatorskog razdoblja zadržali u općinskim upravama čak i nakon jasnih naputaka stranačkih vodstava. I među drugim bivšim političkim strankama bilo je onih koji su istupili iz općinskih odbora, dok su drugi ostali na svojim pozicijama. Prema informacijama o općinskim načelnicima iz veljače 1930., vidi se kako je još u to doba polovica njih bila legalno izabrana na zadnjim izborima za općinska vijeća 1927. godine.[1888]

Ipak, državne vlasti nisu baš bile zadovolje ni s kadrom kojeg su same postavile kao općinske i gradske načelnike i odbornike. Već 1930. središnja državna vlast je shvatila kako su se u mnoge općinske odbore poslije 6. siječnja postavile one osobe koje su u prijašnjem razdoblju bile protiv dotadašnjih općinskih vlasti, te da iste sada provode pritiske na svoje dotadašnje političke protivnike. Stoga je MUP zatražio da se takve osvetoljubive osobe maknu s položaja, a da se sva nova postavljenja „imaju izvoditi na način koji najviše odgovara interesima opštine [...]. Na upražnjena mesta treba uvoditi lica, koja su ugledna i dostojna te časti [...]. Tako novopostavljena lica treba da predstavljaju raspoloženje većine

[1885] Dopis kotarskog poglavarstva zagrebačkog Velikom županu Zagrebačke oblasti od 30. lipnja 1929. HDA, GSD, 287.
[1886] „Nova upravna općina Zaprešić: Objelodanjena je uredba o osnivanju općine“, *Obzor*, 11. siječnja 1930.
[1887] Dopis Velikog župana Primorsko-krajiške oblasti svim kotarskim poglavarima, redarstvenim povjerenicima i gradskim redarstvima od 5. lipnja 1929. HDA, GSD, 252.
[1888] „Popis općinskih načelnika“, rađen od KBUSB u veljači 1930. godine. HDA, SB UO, kutija 27., 7787/1930.

ispravnih građana, pa su prema tome u stvari predstavnici naroda dotične opštine“.[1889] Kako bi dodatno pokazala određeni provod demokracije, u praksi je viša vlast u mnoge gradske i općinske uprave vratila ljude koji su u prijašnjim godinama sudjelovali u radu tih uprava. Naravno, ni oni nisu smjeli pokazivati protivljenje režimu.[1890]

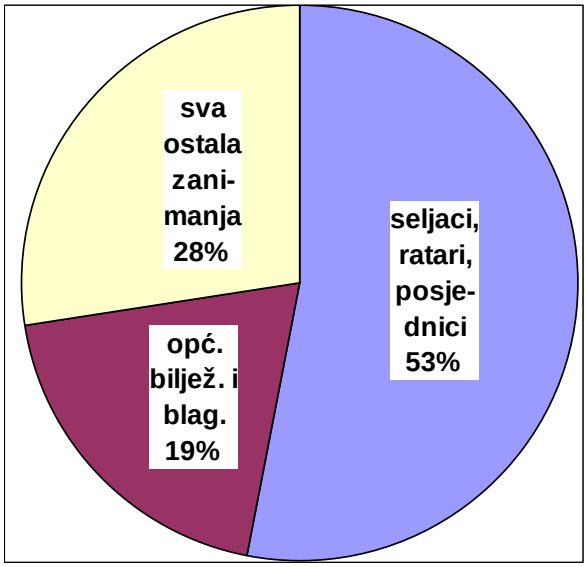
Nisu sva mjesta s odobravanjem gledala na one koji su se stavili u službu režima, a još su gore mišljenje imali za pojedince koji su „okrenuli kapute“ i zadržali svoje položaje i nakon 6. siječnja te od najgorljivijih pristaša oporbenih stranaka postali žestoki pristaše novog državnog kursa. Iako su građani svoje loše mišljenje prema režimskim općinskim organima pokazivali na razne, obično mirne načine, ipak ima i drastičnih primjera. Tako je početkom 1930., po ocjeni mjerodavnih policijskih organa iz političkih razloga, pokušan atentat na Antona Matijevića, načelnika općine Retkovci u vinkovačkom kotaru. On je od najgorljivijeg pristaše navodno postao najgori progonitelj HSS-a te je tako na sebe navukao gnjev šestosiječanjskom režimu nesklone retkovačke sredine ili barem grupe pojedinaca u njoj.[1891] Godine 1932. na čelo općine Nova Rača u bjelovarskom kotaru odlukom režima postavljen je Ivan Jasenko. Sredinom listopada 1932. on je posjetio mjesto Međuraču u svojoj općini. Cilj posjeta bilo je upoznavanje s potrebama tog sela, ali možda i pokušaj nagovaranja mještana da se učlane u novoosnovanu režimsku stranku, JRSD. Čim je načelnik Jasenko stigao u mjesto i započeo svoj govor, dobacio mu je jedan seljak: „Ti nisi općinski načelnik – ti si izdajica svoga naroda, jer dovodiš žandare da nas tuku i kolju“. Ipak, njegova muka je tek počela jer je „u tom momentu seljak Madjerić Valent koji je stajao tik do načelnika Jasenka – namazao istoga po licu sa ljudskim izmetinama, koje je u tu svrhu držao pripravne [!], što su prisutni popratili sa poklikom živio.“ Stanovnici Međurače su mu zamjerili što je navodno jednom zgodom rekao kako je to selo izmet jer kolektivno nije izišlo na izbore, pa je mještanima bilo pošteno i logično što je Jasenko „pak sada drek i dobio“.[1892]

U općinama gdje nije uspio postaviti zadovoljavajućeg načelnika i vijeće, režim se odlučio postaviti općinske bilježnike kao komesare općinskih uprava. Na taj su način općinski

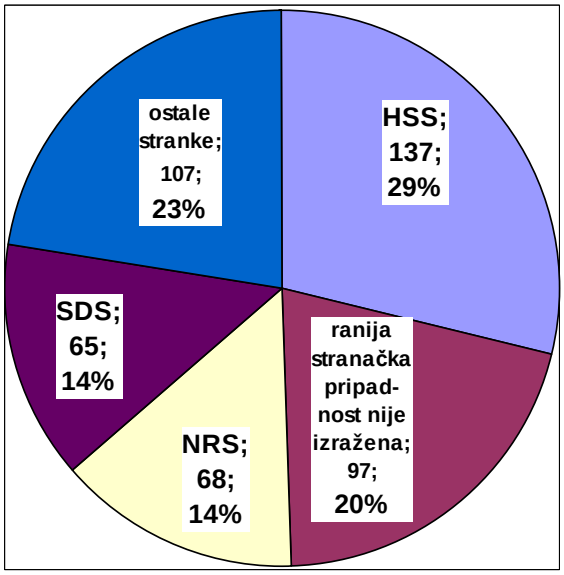
[1889] „Uputstvo za smenjivanje opštinskih častnika“, *Policija*, god. XVII., br. 7-8, Beograd, 1930., 476.
[1890] Takav je princip npr. primjenjivan kod postavljanja novih gradskih vijećnika grada Zagreba u ožujku 1929. godine. PERŠIĆ, *Kroničarski spisi*, 253-254.
[1891] Dopis komandanta Vukovarske žandarmerijske čete KBU Drinske banovine od 21. veljače 1930. HDA, GSD, 344.
[1892] Nakon toga seljaci su uhvatili i tajnika mjesnog ogranka režimske stranke, Tomu Ivančića, koji je došao u pratnji načelnika. Izgurali su ga iz kuće, pljujući po njemu i vičući da je izrod naroda, a da njima ne treba nikakve organizacije, misleći pritom na JRSD. Za to vrijeme nastavilo se vrijeđanje Jasenka. Bjelovarski kotarski poglavar na kraju dopisa o događajima u Međurači izvijestio je bansku upravu kako je protiv svih okupljenih mještana Međurače poveden policijski postupak te da su svi kažnjeni sa po 10 do 14 dana zatvora. Uz to je dodao napomenu kako se za idejnim pokretačem cijelog događaja još vode izvidi, što nam može svjedočiti o solidarnosti režimu nesklonih građana. Dopis kotarskog poglavarstva bjelovarskog KBUSB od 19. listopada 1932. HDA, PS, 2915.

bilježnici, osim svojih redovnih dužnosti, trebali obnašati čast općinskog načelnika te ga zamjenjivati u zakonom određenim poslovima. Postavljenje općinskih bilježnika kao privremenih komesara općinskih uprava nije bila neka nova pojava, jer su se sličnim metodama na području Banske Hrvatske već poslužile tadašnje vlasti u doba Prvog svjetskog rata, ali i u godinama kasnije.[1893] Bilježnici i blagajnici bili su općinski stručni činovnički kadar, obrazovaniji od većine građana općine, a radi prirode svog posla i bolje upoznati s mogućnostima rada općina. U pogledu zapošljavanja, premještanja i nadzora nad radom bili su pod kontrolom državnih upravnih organa. Kako su općine nakon 6. siječnja došle pod stroži nadzor državnih upravnih vlasti, tako je egzistencija bilježnika i blagajnika došla još više pod kontrolu režima. Stoga ne treba čuditi što su se po nalogu viših vlasti, vjerojatno zbog njihove nemogućnosti da nađu neke druge, prikladnije osobe za ovaj posao u nekim sredinama, upravo općinski bilježnici kao komesari morali primiti i poslova načelnika. Općinski činovnici kao komesari općinskih uprava shvaćeni su kao jedno prijelazno rješenje, jer je vlast prilikom smjene starog vodstva već tražila da se općinskog načelnika zamjeni nekom, za režim boljom osobom. Ipak, zbog spomenute neuključivanja ljudi kvalitetnih osobina, režim je ponegdje dugo vremena ostavljao bilježnike na čelu općina. Ovako nedemokratski određenim sustavom komesarijata, općinska uprava u diktatorskom centralizmu zadržava samo nominalne karakteristike i naziv samouprave.

Dijagram 50.: Općinski načelnici 1930. u SB prema zanimanju



Dijagram 51.: Općinski načelnici 1930. u SB prema ranijoj stranačkoj afilijaciji (do 1929.)



[1893] Za više o odnosu općinskih odbora, pogotovo onih u rukama HSS-a, prema općinskim upravama te fenomenu bilježnika kao komesara općinskih uprava tijekom dvadesetih godina 20. st. vidi: Suzana LEČEK, „Selo i politika. Politizacija hrvatskog seljaštva 1918-1941.“, *Hrvatska politika u XX. stoljeću* [ur. Ljubomir Antić], Zagreb, 2006., 125-127.

Prema sačuvanom, gotovo potpunom popisu općinskih načelnika iz veljače 1930., dakle godinu dana nakon proglašenja diktature, na prostoru Savske banovine čast je općinskih načelnika, govoreći u kategoriji zanimanja, u dobroj mjeri bila u rukama zemljoradnika. U barem 251 od 517 općina ratari (zemljoradnici, seljaci, poljoprivrednici) obnašali su čast načelnika. Broj ratara na čelu lokalnih upravnih jedinica, mahom seoskog karaktera ne iznenađuje, budući da je sama država po svom profilu još uvijek bila vrlo agrarna te je prema podacima za 1931. godinu 76,7% stanovništva i dalje radilo u primarnom sektoru.[1894] Zatim je tu bilo 24 umirovljenika raznih zanimanja (mahom državnih umirovljenika poput učitelja ili sudaca), 21 trgovac, 11 gostioničara, 5 obućara (opančara, postolara), 4 župnika (općine Lupoglav, Đelekovec, Mali Bukovec, Slatinski Drenovac), 3 liječnika, 3 građevinska poduzetnika, 2 odvjetnika, 2 apotekara, 2 učitelja te čak 93 općinska bilježnika kao vršitelja dužnosti načelnika.[1895] Po dobi općinskih načelnika možemo reći da su to većinom bili muškarci srednje dobi (40-60 godina), s više starijih nego mlađih od ovoga okvira. Kao što smo rekli, polovica od ukupnog broja načelnika još početkom 1930. bila je legitimno izabrana u vremenu prije diktature (većina na zadnjim izborima za općinska vijeća 1927.) te su nastavili vršiti svoju službu poslije 6. siječnja 1929. godine. U popisu je iznesena i stranačka pripadnost istih prije prijelomnog 6. siječnja. Iz nje proizlazi kako je u veljači 1930. na vlasti u općinama Savske banovine još uvijek bilo barem 137 negdašnjih pristaša HSS-a, 97 ih do tog doba nije bilo uključeno u rad niti jedne stranke, 68 ih je dolazilo iz redova pristaša bivše NRS, 65 SDS-a, a 29 iz DS-a.[1896] Nadalje, na čelu općina nalazilo se još 14 osoba koje su nekad podržavale Hrvatsku pučku stranku, 4 Hrvatsku federalističku seljačku stranku, 3 Hrvatski blok, 3 Pravaše te 27 razne slovenske stranke (svi u općinama kotara Črnomelj koji je od 1929. do 1931. bio u sklopu Savske banovine[1897]). Očigledno, smjene su više zahvatile općine kojima su na čelu bili pristaše HSS-a. Popis iz 1930. nam donosi i podatke o odlikovanjima načelnika, koji svjedoči kako je nešto preko četvrtine njih bilo odlikovano, većinom prilično masovno dijeljenim državnim ordenima kao nagradama za vjernost u službi. Čak 93 načelnika iz raznih stranaka odlikovana su ordenom Sv. Save (V., IV. ili rjeđe višeg III. reda), 37 zlatnom medaljom za građanske zasluge, a jedan srebrnom medaljom. Čini se kako je većina odlikovanih primila tu nagradu povodom rođenja princa Andreja u lipnju 1929.

[1894] Marijan HANŽEKOVIĆ, *Privredni sistem Jugoslavije*, Zagreb, 1968., 5.
[1895] „Popis općinskih načelnika“, rađen od KBUSB u veljači 1930. godine. HDA, SB UO, kutija 27., 7787/1930. Podaci su nepotpuni jer neka kotarska poglavarstva (npr. Bjelovar, Zelina) nisu shvatila na koji način treba točno skupiti podatke te ih proslijediti.
[1896] Vidi: dijagram 51. na str. 491.
[1897] Prostor današnje Slovenije ušao je iz Austro-Ugarske Monarhije u Kraljevinu SHS kao pravno područje sa svojom upravno-pravnom posebnošću. U odnosu na prostor negdašnje Banske Hrvatske na prostoru Slovenije veći postotak mjesta je imalo status samostalnih općina. ŠMID, *Uprava Dravske banovine*, 56-57.

godine, što bi se možda moglo okarakterizirati nagradom za lojalnost novom šestosiječanjskom diktatorskom režimu.[1898]

Politički sukobi općinskih načelnika i odbornika postavljenih od strane diktatorskog režima s narodom i od njega legalno izabranim, a smjenjivanim političkim predstavnicima, makar su bili skrivani, nisu bili rijetkost u vremenu diktature. Tako je stanovništvo Goričana u travnju 1930. navodno spremalo deputaciju vladaru kako bi ishodili smjenu ne baš popularnog općinskog bilježnika Pavla Vučića.[1899] S druge strane, već koncem siječnja 1929. pisao je općinski načelnik iz Velikog Trgovišća Stjepan Lovrek kako je u njegovoj općini pozitivno prihvaćen kraljev manifest od 6. siječnja te kako su raspuštene sve stranke, od kojih je HSS tamo imao potporu preko 95% građanstva. „Pučanstvo nije na taj postupak vlasti ni malo se ljutilo, već je zanosom primilo Kraljevu Muževnu rieč «izmedju Kralja i naroda posrednika netreba» vjerujući Vladarevom obećanju, da će narod biti više zaštićen, te da dolaze bolji dani prava i jednakosti narodima ove države“. Na žalost to se nije dogodilo te su koncem siječnja uslijedile žandarske premetačine kuća pristaša HSS-a u toj općini, mahom općinskih odbornika. Lovrek je sumnjičio općinskog bilježnika Nikolu Novakovića za idejnog začetnika ovih premetačina. Novaković je navodno bio u više navrata od 1916. do 1928. postavljan za komesara u toj općini te se nalazio u konstantnom sukobu s općinskim odborom. Lovrek je na kraju zamolio Velikog župana zagrebačke oblasti da se prilikom „postavljanja komesara kod ove općine uzme u obzir takova osoba, koja neće ovdašnji seljački narod zavadjati i izazivati, a da se ne uzme u obzir ovdašnji bilježnik Nikola Novaković iz gore navedenih opravdanih i istinitih razloga, jer bi njegovim postavljanjem komesarom ove općine moglo doći do većih nezadovoljstava medju ovdašnjim kud i kamo većim i mnogovećim dijelom općinara“.[1900] Po podacima iz već spomenutog popisa općinskih načelnika vidljivo je kako je ova akcija uspjela, jer je za općinskog načelnika u Velikom Trgoviću u travnju 1929. postavljen zemljoradnik Ljudevit Ljubić, nekadašnji pristaša raspuštenog HSS-a.[1901]

Koliko je god režimski vrh nastojao idealizirati svoj rad, a tako je nastojao odrediti i obrasce postupanja podređenih upravnih i samoupravnih tijela, realnost je bila drugačija. U razdoblju nakon 6. siječnja 1929. počeli su se događati sukobi unutar vijeća gradskih i seoskih općina, kao i neslaganja tih odbora s načelnicima istih. Jedni su drugima predbacivali

[1898] Vidi: „Popis općinskih načelnika“, rađen od KBUSB u veljači 1930. godine. HDA, SB UO, kutija 27., 7787/1930. ili tabelu 15. u prilozima ovoga rada.
[1899] Dopis kotarskog poglavarstva preloškog KBUSB od 9. travnja 1930. HDA, SB UO, kutija 34., 11665/1930.
[1900] Dopis općinskog načelstva iz Velikog Trgovišća Velikom županu zagrebačke oblasti od 30. siječnja 1929. HDA, PSDS, br. dosjea 5840 (Eršeg Levin).
[1901] „Popis općinskih načelnika“, rađen od KBUSB u veljači 1930. godine. HDA, SB UO, kutija 27., 7787/1930.

suradnju, odnosno nesuradnju s režimom.[1902] Pri tome su na površinu znale isplivati i osobne nesuglasice, čak do mjere denuncijacije pred višim upravnim ili policijskih organima. Tako je radi antidržavnog rada u stručnim udrugama na području grada i neisticanja državne zastave na državne blagdane osječki okružni inspektor u travnju 1930. ispitao Teodora Filića i Gjuru Lekauffa, gradske vijećnike iz Slavonske Požege. Pokazalo se ipak da je prijave protiv obojice izmislio gradski činovnik i senator Jovanovića, koji je s njima bio u sukobu. Na kraju istrage okružni inspektor Perković je zaključio kako je sad na gradskom načelstvu „da povedenjem karnostne istrage protiv istoga donese odluku o dalnoj njegvoj [Jovanovićevoj] upotrebi u službi“.[1903]

VII. 2. Izmjene u samoupravama 1931. godine

Nakon vremena nametanja uprava gradskih i seoskih općina, novi val imenovanja zahvatio je gradske i seoske općine sredinom 1931. godine. Važno je napomenuti kako je iste godine zapravo završavao četverogodišnji mandat izabranih vijeća u gradovima i općinama. Stoga je novim imenovanjima izvršenima kroz tu godinu državna vlast nastojala dati privid legitimne izmjene, ali je zapravo pritom nastojala dodatno učvrstiti svoj položaj, postavljajući isključivo sebi odane osobe na čelo samouprava. MUP je zatražilo je da se zbog isteka četverogodišnjeg mandata smijene one općinske uprave koje su ostale na vlasti bez intervencija režima od zadnjih općinskih izbora 1927. godine. Pritom je u novopostavljenim općinskim upravama trebalo zadržati sve osobe koje su i dalje uživale povjerenje naroda toga kraja, kao i lokalnih nadzornih državnih organa. To je značilo konačni odlazak i zadnjih legitimno izabranih općinskih uprava te postavljanje isključivo režimu sklonih ljudi na čelo općina. Osim toga, smjena je trebala zahvatiti i one općinske uprave postavljene nakon 6. siječnja 1929. koje po ocjeni vladajućih nisu zadovoljile razloge za svoje postavljanje. Pri postavljanju novih ljudi režim je i dalje na prvo mjesto stavljao privrženost pojedinca režimskim idejama, ali je u spomenutom dopisu naglašena važnost načela dobrih ljudskih osobina. Stoga je zatražena smjena svih koji su zbog kršenja zakona, moralnih i etičkih načela „izgubili ugled kod građana svoje općine“. Rješavalo se i pitanje kako treba izgledati idealan član općinske uprave za šestosiječanjski režim: „[On] mora uživati najveći ugled i poverenje većine građana dotične opštine bez obzira na bivšu partijsku pripadnost, da je odan ideji državnog i narodnog jedinstva kao i današnjem režimu i voljan da u njemu sarađuje i da ne

[1902] PERŠIĆ, *Kroničarski spisi*, 255-256.
[1903] Izvještaj osječkog okružnog inspektorata KBUSB od 31. ožujka 1930. HDA, SB UO, kutija 32., 10704/1930.

radi preduzimačke i liferantske poslove za dotičnu općinu, kao i da ne bude član upravnog i nadzornog odbora u ma kome akcionarskom društvu, koje radi za dotičnu opštinu“.[1904] Posljednje odredbe stavljene su kako bi se izbjegli mogući sukobi interesa. I iz dopisa koje je banska uprava od 1929. upućivala podređenim organima iščitava se grčevita potraga državnih vlasti za osobama koje su bile spremne surađivati s režimom, tj. pojedincima koji bi priznavali opravdanost poretka začetog 6. siječnja. Čini se da je fond takvih bio dosta malen, barem na prostoru Savske banovine, jer je njena banska uprava u nekoliko je navrata molila podređene okružne inspektore i kotarske načelnike da im dostave podatke s njihova teritorija „koja su najprikladnija, voljna i spremna da saradjuju aktivno na programu manifesta od 6. januara“.[1905]

Poticaj za izmjenu vodstva samouprava došao je iz naroda, tj. iz njihovih tužbi koje su bile upućene državnim organima. U njima građanstvo se žalilo na samovolju nedemokratski postavljenih osoba u gradskim i općinskim upravama. Osim tog nezadovoljstva treba uzeti u obzir i vanjskopolitički pritisak demokratskih zemalja koje su dotad podržavale Kraljevinu Jugoslaviju te početak priprema za promjene u državi koje su nastojale diktaturi dati privid legitimiteta. Kako se u prvoj polovini 1931. krenulo s organizacijom režimske stranke (JRSD), tako su teren obilazili i ministri te su od naroda pojedinih krajeva sad neposredno čuli mnoštvo takvih žalbi, koje su potom prenijeli premijeru i ministru unutrašnjih poslova Petru Živkoviću. On se nakon toga sredinom travnja 1931. obratio dopisom svim banovinama kao podređenim organima državne uprave te je od njih zatražio da se obazrivo „izvrše promene opštinskih uprava gde to stvarna potreba zahteva“, naglašavajući pritom da je pitanje općinskih uprava „jedno od najosetljivijih pitanja za naš narod, te se ono mora rešavati sa najvećom opreznošću i nepristranošću a na zadovoljstvo građana opštine“.[1906] Ipak, građane se opet nije ništa pitalo te se kao njihove predstavnike postavljalo osobe bez njihove potpore.

MUP je u travnju 1931. naglašavao kako je vlada donijela odluku da se pristupi smjeni općinskih uprava.[1907] Praktični posao zamjene odbornika seoskih općina opet je povjeren kotarskim poglavarima, koji su počeli izvršavati naredbu MUP-a da, „vodeći računa o potrebama naroda“, sastave liste s minimalno 15, a za veće općine i više uglednih građana, koje su zatim slali višim upravnim vlastima na potvrdu. Već prije predlaganja trebala su se provesti rigorozna ispitivanja političkog držanja i drugih karakteristika predloženih. Nakon

[1904] *Isto*.
[1905] Koncept dopisa KBUSB ogulinskom i osječkom okružnom inspektoratu te svim kotarskim poglavarima od 4. kolovoza 1931. HDA, PS, 2286.
[1906] Dopis MUP-a KBUSB-u od 14. travnja 1931., HDA, SB UO, kut. 114, 8884/1931.
[1907] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima od 21. travnja 1931. HDA, OIVŽ, kutija 4., 771/1931.

što bi više vlasti odobrile kandidate, trebalo je provesti povjerljive sastanke s njima te utjecati na njih da se u interesu građana toga kraja prime poslova općinskih načelnika i odbornika. Time se opet nametalo samo određene, režimu sklonije osobe, a šire skupine građanstva ponovo se nije ništa pitalo. U konačnici su liste novih općinskih odbora trebali potvrditi nadležni okružni inspektorati i banske uprave, dok je MUP o njima trebao biti samo informiran. Na kraju dopisa premijer Živković je naglasio odgovornost i važnost ovoga posla te oštro upozorio općinama neposredno nadzorne državne upravne organe da su oni disciplinski odgovorni za sve prijedloge koje sastave i proslijede na potvrdu.[1908]

Ipak, nedugo nakon objave ovog dopisa primijećeno je da se on shvatio vrlo šaroliko. Premijer Živković je u telegramu upućenom banskim upravama početkom kolovoza 1931. uočio da se „veliki cilj“ zamjene općinskih uprava često nije izvršavao tako da u njih „dodju najbolji ljudi i najodanije pristalice ovoga režima i da se sve to izvrši u skladu sa raspoloženjem naroda“ te je stoga zatražio da ipak, osobito u slučajevima zamjene čitavih općinskih odbora, sam MUP bude instanca koja daje završnu potvrdu procesa.[1909]

No režim nije bio zadovoljan tijekom i krajnjim ciljem zamjene općinskih uprava. Krajem 1931. proklamiran je novi unitaristički državni Ustav kojim je, uz ostalo, učvršćena režimska politika te se pristupilo parlamentarnim izborima i formalnom stvaranju jedne jedinstvene režimske stranke. Tek tada, u doba izbora za Narodnu skupštinu, režim je u mnogim sredinama uvidio da uživa jako malu potporu. Čak ni općinski odbornici koje su nedavno, tijekom 1931., sami postavili, u dobroj se mjeri nisu željeli miješati ni u kakve režimske organizacije i političku situaciju u kojoj se na državnoj razini moglo glasati samo za jednu, režimsku listu. Režimski stav prema takvim općinskim odborima sredinom 1931. lijepo je sažeo klanječki kotarski poglavar u dopisu u kojem je zatražio smjenu općinskog odbora iz sjedišta njegova kotara: „Istina, današnje opć. zastupstvo u svojoj cijelosti nije se ogriješilo javno i konkretno o današnje stanje i ideologiju jugoslovensku, ali napadno nije nijednom zgodom afirmiralo bilo kakvim podesnim zaključkom svoju privrženost i odanost državnom i narodnom jedinstvu te jugoslavenstvu.“[1910] Doista, režim od novopostavljenih nije tražio samo neprotivljenje, već i odanost te aktivno uključivanje u borbu za ciljeve koje on odredi, osobito u strukturama koje su trebale biti predvodnik režimske ideologizacije društva.[1911]

[1908] Dopis MUP-a KBUSB-u od 14. travnja 1931., HDA, SB UO, kutija 114, 8884/1931.
[1909] Telegram MUP-a KBUSB-u od 7. kolovoza 1931., HDA, SB UO, kutija 114, 8884/1931.
[1910] Dopis Kotarskog poglavarstva klanječkog KBUSB-u od 20. svibnja 1931., HDA, SB UO, kutija 115, 8884/1931.
[1911] DIMIĆ, *Kulturna politika u Kraljevini Jugoslaviji*, vol. I., 250-253.; DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 128-134.

Postupno su izmjene uprava gradskih i seoskih općina izvedene, ali su državne vlasti sve više iznenađivali postupci nekih novopostavljenih službenika, načelnika i članova općinskih uprava. U listopadu 1931. petorica gradskih zastupnika grada Virovitice priznala su kako su svojevoljno dali svoj potpis za kandidiranje zabranjene oporbene liste, čiji je nositelj na predstojećim izborima za Narodnu skupštinu trebao biti vođa raspuštene HSS Vladko Maček. Neki od ovih gradskih zastupnika nakon 6. siječnja 1929. čak bili i odlikovani za vrijednu službu režimu, pa je bilo „začudnije i žalosnije, da su ti gradski zastupnici – imenovani povjerenjem u njihovu volju i spremnost, da saradjuju iskreno i odano na programu manifesta Njegovog Veličansta Kralja od 6. januara 1929. – učinili ovaj čin, koji su potpuno to povjerenje kompromitirali“.[1912]

Razni pojedinci koji su se na prostoru Savske banovine zbog primamljivosti ponude režima ili iskrene vjere u njega 1931. ipak odlučili kandidirati za zastupnike u Narodnoj skupštini i Senatu u velikoj većini slučajeva uživali su relativno malu ili nikakvu potporu naroda, kojemu su često bili nepoznati. Ipak su te iste osobe češće tražile smjenu indiferentnih općinskih načelnika i odbornika svog izbornog kraja, žaleći se da oni opstruiranjem potkopavaju režimske napore. Neke od tih smjena narod je prihvaćao, a druge su izazivale u najmanju ruku podijeljene reakcije. Stoga je premijer Živković još prije provođenja izbora, sredinom listopada 1931., telegramom odgovorio na “pritužbe sa svih strana” da se smjene općinskih odbora provode uz negodovanje građana i za vrijeme predizborne agitacije. Zatražio je da se odmah obustave procesi svih smjena općinskih odbora, zadržavajući mogućnost smjenjivanja samo u najhitnijim situacijama i samo uz njegovo izričito dopuštenje.[1913] Opseg tih smjena na temelju fragmentarno sačuvanih dopisa ipak je teško potvrditi.

U konačnici, ni 1931. izvršene izmjene općinskih odbora i uprava nisu zadovoljile ni režim, a ni građane. Prema izvještajima kotarski poglavara, općinski odbori još su 1932. bili puni osoba koje često vode računa o „bivšim političkim obzirima“.[1914] U isto vrijeme mnogi kotarski poglavari, poput onih iz Preloga i Raba, percipirali su glavnom preprekom pravilnom funkcioniranju vlasti ostanak starih općinskih odbornika na svojim dužnostima. Preloški kotarski poglavar je ustvrdio početkom 1933. kako većinu općinskih odbora treba zamijeniti jer „ne pokazuju ni malo razumevanja ni volje za vršenje zadataka, koji im se povjeravaju, a najmanje znadu i mogu da budu kopča između vlasti i naroda, koji u pojedinoj opštini

[1912] Dopis gradskog načelstva virovitičkog KBUSB od 5. listopada 1931. HDA, SB UO, kutija 85., 495/1931.
[1913] Telegram MUP-a KBUSB-u od 13. listopada 1931., HDA, SB UO, kut. 114, 8884/1931.
[1914] Izvještaj o stanju javne uprave kotara Vinkovci u godini 1932. od 6. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 212/1933.

zastupaju“.[1915] Pojedinci su doista s vremenom svojevoljno odstupali ili su smjenjivani radi svog nezalaganja u radu, a zamjenjivali su ih režimu skloniji, tj. „novi voljni suradnje“.[1916] Ipak dio ih je ostao i dalje, do 1933. na vlasti. Zbog vlastitog nezadovoljstva državne su vlasti 1932. i 1933. izvršile dosta smjena raznih odbora i načelnika. Samo od 1. listopada 1932. pa do 30. lipnja 1933. izvršene su takve promjene u čak 125 raznih gradskih i seoskih općina.[1917]

Poslije donošenja Zakona o općinama 1933., državna je vlast naizgled prekinula s praksom samovoljnog postavljanja općinskih uprava od strane bana i MUP-a. Formalno, ona je postupala po normama ZO-a te je samo u iznimnim slučajevima mogla smijeniti općinskog načelnika ili odbornika, a pritom je morala odmah raspisati nove izbore u dotičnoj općini. Suptilno je dozvolila održavanje općinskih izbora, ali je na istima 1933. dozvolila kandidiranje samo sebi odanih osoba. Za razliku od prijašnjih razdoblja, od izvršenih općinskih izbora u listopadu 1933. pa do sredine 1934., na području Savske banovine državna je vlast zamijenila samo četiri općinska načelnika i to svu četvoricu radi „neurednog vršenja dužnosti“ i „gubitka časnih prava“ nakon kaznenih osuda.[1918]

VII. 3. Donošenje Zakona o općinama i Zakona o gradskim općinama

Uzroke mnogim nedaćama koje su zahvatile Kraljevinu Jugoslaviju nakon 1929. možemo tražiti, između ostaloga, i u tome što je država na sebe po uvođenju diktature preuzela previše funkcija, koje nije bila u stanju pravilno izvršavati ni financirati. Mnoge Europske države, poput Francuske, Belgije i Čehoslovačke još su 1920-ih i 1930-ih pokušale doskočiti problemu obavljanja poslova širokom decentralizacijom i prijenosom poslova na samouprave, kako jedinice koje bolje razumiju potrebe stanovništva. I državna vlast u Kraljevini Jugoslaviji je u diktaturi ocijenila da treba ići sličnim putem. To se opaža već 1931., pogotovo u Ustavu, kada se najavilo uvođenje samouprava u banovine te njihov puni povratak u gradske i seoske općine koje su trebale s vremenom preuzeti od državnih vlasti

[1915] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Prelog za prvo tromjesečje 1933. od 3. travnja 1933. HDA, SB UO, kutija 193., 1780/1933.
[1916] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Rab za prvo tromjesečje 1933. od 2. travnja 1933. HDA, SB UO, kutija 193., 1787/1933.
[1917] Usp. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave u Savskoj banovini za zadnje tromjesečje 1932. od 21. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 1/1933., Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave u Savskoj banovini za prvo tromjesečje 1933. od 20. travnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 1/1933. te Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave u Savskoj banovini za drugo tromjesečje 1932. od 20. srpnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 1/1933.
[1918] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave u Savskoj banovini za drugo tromjesečje 1934. od 14. srpnja 1934. HDA, SB UO, kutija 220., 2/1934.

teret obavljanja još više poslova. Time uprava doista bila bliža građanima, a sami bi se poslovi ekonomičnije izvršavali.

Ipak, već koncem 1931. pokazalo se kako su ustavna načela samo privid. Doista, kako država može biti pluralna kad vrhovna državna vlast postavlja sebi odane ljude, ne samo u upravu, već i u nominalno samoupravne organe te pritom pokušava svojim građanima, drugim državama, ali i sama sebi dokazati da postoji pluralizam političke komunikacije kroz više-manje kooptirana predstavnička tijela naroda poput Senata, Narodne skupštine, kao i banskih vijeća. Samouprava se doista mogla, i to samo uvjetno, ostvariti samo na razini gradskih i seoskih općina preko tamošnjih vijeća. Ipak, u njih su imenovani režimu odani, koji su lako mogli biti svrgnuti i zamijenjeni u slučaju kada bi državna vlast procijenila da rade previše problema. Stoga su odbori i načelnici u gradovima i općinama nakon 1931. nastavili raditi u skladu s intencijama državnog vrha, a ne građana čije interese su trebali zastupati. Osim toga, nakon dolaska gospodarske krize, kojom su pogođeni sve stepenice uprave, ambiciozni plan decentralizacije, tj. prebacivanja dobrog dijela poslova na samouprave, uz pojačani nadzor državne uprave, nije se mogao u potpunosti provesti.

Sve ovo nije spriječilo državu da 1931. najavljuje donošenje mnoštva zakona koji su trebali u praksu provesti ideje izražene u novom Ustavu, koji je definirao općine kao samoupravna tijela, kojima se mogu staviti u nadležnost i poslovi iz prenesenog djelokruga. Već idući, § 97. Ustava iz 1931. govorio je kako „odredbe o organizaciji i nadležnosti banovinskih i opštinskih samoupravnih vlasti propisuje zakon“.[1919] Na žalost, pitanje sastavljanja samih zakona ostavljeno je u isključivu domenu središnje državne vlasti, koja je odlučila krenuti „odozdo“, tj. prvo predložiti Narodnoj skupštini i Senatu Zakon o općinama, zatim Zakon o gradskim općinama, dok je *Zakon o banovinskim samoupravama*, kao što smo vidjeli, stavljen na čekanje. Donošenje temeljnih zakona kojima bi se reguliralo samouprave ipak je odgađano. Glavna intencija zakona o gradskim i seoskim općinama trebala je biti da se konačno po pravima i obvezama zakonodavno izjednače sve općine koje su nakon ujedinjenja nastavile funkcionirati prema ranijem zakonodavstvu.

O jedinstvenom zakonu po kojemu bi bile uređene sve općine u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca raspravljalo se intenzivno već sredinom 1920-ih. Tada je Zakonodavna komisija pri Ministarstvu pravde razdoblju izradila opširni *Projekat zakona o opštinama* (koji se dobrim dijelom slaže sa zakonom proglašenim 1933. godine).[1920] Iz MUP-a i Narodne

[1919] § 96-97. Ustava KJ. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, 13.
[1920] „Projekat Zakona o opštinama“ [od sveukupno 180. članaka rađen sredinom 1920-ih]. Arhiv Jugoslavije, Ministarstvo pravde – zakonodavni odsjek; dalje u tekstu AJ, 63-48-154.

skupštine 1920-ih su dolazile izjave kako je donošenje zajedničkog jugoslavenskog zakona o općinama „goruće pitanje“ te da se dugo sustavno radi na njegovu nacrtu. Radiša Anđelković, osnivač i urednik lista *Opštinski glasnik*, utvrdio da će vrlo vjerojatno već do kraja proljeća 1926. vlada izraditi nacrt tog zakona te da će se on ubrzo naći u zakonodavnoj proceduri.[1921] Tako je nastao prijedlog zakona o općinama te zakona o gradovima, koje je 1927. dovršila komisija samoupravnog odjeljenja MUP-a, pod predsjedanjem načelnika tog odjeljenja Koste Katića. Ista ga je komisija popratila obrazloženjem u kojem je istakla dva najvažnija cilja zakona: da se odstrane mnogobrojni pravni partikularizmi te da se samouprave reformiraju prema prilikama i potrebama modernog života.[1922] Ipak, do donošenja zakona tijekom 1920-ih nije došlo. Kako su oba prijedloga bili osnovica za donošenje Zakona o općinama 1933., može se s pravom tvrditi kako je on plod dužeg promišljanja jugoslavenskog zakonodavstva i državnog vrha o ovome problemu.

Zanimljivo, odmah nakon proglašenja diktature najavljivalo se kroz kratak period proklamirati zakone kojima bi se iznova ustavila samouprava na najnižim razinama. Koncem rujna 1929. proširile su se vijesti o skorašnjem izvršenju nove podjele općina u čitavoj državi te da će nove općine morati biti teritorijem i stanovništvom veće od dotadašnjih, jer će se uzdržavati samo vlastitim sredstvima. „Nova podjela vršit će se prema geografskim, gospodarskim, socijalnim i kulturnim momentima, u koliko je to provedivo. Naročito će se nastojati spojiti male općine u velike, a gdje to ne bude moguće, tu će se dijelovi pojedinih općina otrgnuti i inkorporirati u druge općine“.[1923] Potrebu za reorganizacijom općina, koje su raznorodno bile uređene u raznim dijelovima države, podržali su, bar deklarativno, mnogi pojedinci i grupacije.[1924]

Prve iduće vijesti koje imamo o Zakonu o općinama, one s početka 1931., svjedoče nam da je isti možda trebao i biti jedinstven, tj. da se planiralo njime zajedno obuhvatiti i gradske i seoske općine. Stoga ne čudi što se koncem veljače 1931. u Beogradu održavala hitna sjednica Upravnog odbora *Saveza organizacija službenika gradskih i seoskih općina Kraljevine Jugoslavije*. Cilj sastanka bio je da se rasprave potrebe činovnika te usuglase stavovi prema tom zakonu.[1925] Na sjednici Upravnog odbora tog društva 23. veljače 1931. je

[1921] Radiša ANĐELKOVIĆ, „Oko novog zakona o opštinama“, *Opštinski glasnik*, Beograd, 1. siječnja 1926.
[1922] Nikola FUGGER, „Pred novim zakonom o opštinama“, *Naša samouprava*, god. I, br. 5-6, 196-205.
[1923] „Oko nove podjele općina“, *Obzor*, 27. rujan 1929.
[1924] Npr. „«Jutro» o novoj podjeli općina“, *Obzor*, 27. rujan 1929., „Obzor: Zagreb, 28. rujna“, *Obzor*, 28. rujan 1929.
[1925] To je društvo osnovano 19. siječnja 1930. kao krovna staleška organizacija za cijelu državu, koja će se baviti rješavanjem problema službenika gradskih i seoskih općina. U Savez su išla sljedeća društva: *Zveza organizacij občinskih uslužbancev in vpokojencev dravske banovine, Društvo gradskih namještenika u Zagrebu, Društvo činovnika i stalnih namještenika opštine grada Sarajeva, Udruženje opć. činovnika za Srbiju i Crnu Goru*,

prihvaćena rezolucija o pitanju zakona o općinama, koja je zatim upućena svim „nadležnim faktorima“, pa tako i predsjedniku vlade Petru Živkoviću.[1926] Ona je, naravno, najviše govorila o pravnom i materijalnom položaju činovništva, ali i o tome da svaka općina treba imati ekonomske uvijete za samostalni život.[1927] U isto vrijeme i *Savez gradova Kraljevine Jugoslavije*, kao krovna organizacija u kojoj su predstavnici svih gradova u državi zajedničkom suradnjom nastojali popraviti položaj gradske samouprave, sastavio je svoj prijedlog općinskog zakona za cijelu zemlju. Njihov prijedlog jedinstvenog općinskog zakona, koji je trebao sačuvati „što više autonomije za općinu“ trebao je biti proslijeđen „svim mjerodavnim faktorima“ u državi, napose MUP-u.[1928]

Državna je vlast ipak odlučila ići svojim putem pri sastavljanju zakona o općinama. Tek u studenom 1932. MUP je podnio Narodnoj skupštini prijedlog ZO-a, kojim je trebalo ususta viti sve seoske općine u državi. Potom je formiran skupštinski odbor za proučavanje prijedloga zakona. Tadašnji premijer Milan Srškić je slanje zakona u parlamentarnu proceduru popratio komentarom kako se osobno nada da će taj zakon odmah biti stavljen na dnevni red, „kako bi se što pre zaveo u opštinama novi samoupravni život na demokratskoj osnovi“.[1929] Skupštinski odbor određen za proučavanje ZO-a se mnogo puta sastao te je svoj posao završio tek sredinom veljače 1933., što dodatno govori o važnosti ovog zakona i potrebi da ga se dobro formulira.[1930] Protiv konačnog prijedloga tog odbora ustalo je desetak narodnih poslanika, mahom iz Dalmacije, koji su zatražili ponovni pretres zakona pred posebnim odborom, te da se donese samo manji, okvirni zakon za cijelu državu, a da svaka banovina donese posebne uredbe o općinskoj samoupravi „u okviru opšteg zakona prema potrebama

---

Zemaljsko društvo općinskih činovnika Hrvatske i Slavonije, *Udruženje opć. beležnika bačke i beogradske županije* te *Zadruga općinskih činovnika za Dalmaciju*. Prvim predsjednikom Saveza izabran je inicijator okupljanja ovih društava, Fran Govekar iz Ljubljane, potpredsjednikom je postavljen Josip Marošević iz Zagreba, a tajnikom i blagajnikom Franjo Kramberger iz Maribora. „Gradski činovnici i novi zakon o općinama“, *Obzor*, 17. veljače 1931.; U Sarajevu je već pola godine ranije, sredinom kolovoza 1930. održana prvi kongres općinskih činovnika i namještenika iz cijele države. U organizaciji Saveza općinskih činovnika i namještenika, kao krovne organizacije pod koju su se skupljala sva ostala udruženja gradskih i općinskih službenika skupilo se samo 30 delegata. Na kongresu je istaknuto ga u državi ima oko 25.000 činovnika i službenika zaposlenih pri samoupravnim vlastima, tj. gradskim i seoskim općinama. Istaklo se da se više treba raditi na povezivanju svih njih u Savez. Osim toga, posebnom se rezolucijom od vrha vlasti zatražilo da poboljša položaj općinskih činovnika i namještenika u državi. U Savez je bilo učlanjeno oko 9.000 općinskih činovnika od oko 27.000 koliko ih ima zaposlenih pri gradovima i općinama u čitavoj Kraljevini Jugoslaviji. „Prvi kongres općinskih činovnika i namještenika“, *Obzor*, 18. kolovoza 1930.; „Sjednica upravnog odbora Saveza općinskih činovnika“, *Obzor*, 23. veljače 1931.

[1926] „Sjednica upravnog odbora Saveza općinskih činovnika“, *Obzor*, 23. veljače 1931.

[1927] „Zasjedanje uprave Saveza općinskih činovnika i namještenika“, *Obzor*, 24. veljače 1931. Za puni tekst rezolucije vidi: „Savez gradskih i opštinskih službenika“, *Policija*, god. XVIII., br. 5-6, Beograd, 1931., 279-281.

[1928] „Konferencija uprave Saveza gradova“, *Obzor*, 3. ožujka 1931.

[1929] „Predlog zakona o opštinama pred Narodnom Skupštinom“, *Naša samouprava*, god. I., br. 9-10, 369-383.

[1930] Izvještaj Odbora za proučavanje zakonskog prijedloga o opštinama Predsjedniku NS-a od 22. veljače 1933. AJ, 72-27-105.

pojedine banovine".[1931] Nije to bio nikakav otpor režimu, već nastojanje pojedinaca da ishode zadržavanje gospodarski slabih općina u svom kraju. Unatoč prigovorima još nekih pojedinaca u generalni raspravama, *Zakon o opštinama* usvojen je u Narodnoj skupštini 23. veljače 1933., a u Senatu 10. ožujka iste godine.[1932]

S pitanjem regulacije gradskih općina još se malo pričekalo, pa je *Zakon o gradskim opštinama* donesen tek u lipnju 1934. godine.[1933] Središnja državna vlast je isticala važnost donošenja ZGO-a, ističući kako se njime treba odstraniti šaroliko partikularno zakonodavstvo i sve gradske samouprave postaviti na jednu osnovu, a s druge strane trebalo je i modernizirati gradsko zakonodavstvo te ga približiti trenutnim potrebama njihovog stanovništva.[1934] Po pogledu samoupravnog djelokruga gradovi su bili slični općinama, ali je zato vrhovna vlast očito očekivala od gradova da preuzmu vođenje puno više državnih prvostupanjskih poslova, pa je njihov preneseni djelokrug rada trebao biti i zakonodavno uređeniji te veći.[1935] I ovaj se zakon dugo pripremao. Godine 1924. izišao je prvi, referatski nacrt zakona kojim se trebalo riješiti pitanje uprave i samouprave u gradovima. Tri godine kasnije stručna komisija pri MUP-u izradila je ozbiljan prijedlog ovakvog zakona i oko njega je odmah krenula javna rasprava. Po tom projektu grad je bio općina sa osobitom organizacijom i upravnom vlašću prvog stupnja. Po spomenutom nacrtu zakona položaj grada u Kraljevni SHS bio je blizak dotad postojećem pravnom položaju gradova u Hrvatskoj i Slavoniji, Sloveniji i Vojvodini.[1936] Ovaj projekt nikad nije prošao kroz cjelokupnu parlamentarnu proceduru 1920-ih, ali je ipak bio dobra osnova te su neke njegove odredbe očito uključene u zakon iz 1934. godine.[1937]

Prvi i jedini, jedinstveni državni ZGO 1934. unificirao je upravu u gradskim općinama, koje su taksativno bile popisane još u § 136. ZO-a kao one općine na koje se taj općinski zakonik neće primjenjivati.[1938] Na prostoru Kraljevine Jugoslavije ZGO je priznavao postojanje sveukupno 74 grada s upravnom vlašću prvog stupnja, od kojih je 19 bilo na

[1931] Molba desetak narodnih poslanika iz Dalmacije od 16. veljače 1933. AJ, 72-27-105.
[1932] Usp. Dopis NS-a Senatu KJ od 23. veljače 1933. AJ, 72-27-105. te Dopis Senata KJ NS-u od 13. ožujka 1933. AJ, 72-27-105.; „Zakon o općinama primljen u Senatu", *NN*, 10. ožujka 1933.
[1933] Za glavne značajke Zakona o gradskim općinama vidi: Negoslav OCOKOLJIĆ, „Zakon o gradskim opštinama", *Policija*, god. XXI., br. 15-16, Beograd, 1934., 742-749.
[1934] „Obrazloženje projekta Zakona o gradskim opštinama", AJ, 72-27-106.
[1935] BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 146.
[1936] Ipak, određene su razlike ipak bile uočljive i bitne. Npr. nacrt zakona o gradovima navodno nije priznavao status nekim dotadašnjim gradskim općinama u Hrvatskoj poput Virovitice, Koprivnice i Bakra. Unatoč tome što se tom projektu zakona 1927. našao velik broj nedorečenosti, ipak je u svojoj osnovi ocijenjen kao vrlo dobar. Ladislav POLIĆ, *O novom projektu zakona o upravi i samoupravi gradova*, Zagreb, 1927., 3.
[1937] Za kritički osvrt na nacrt zakona o gradskoj upravi i samoupravi iz 1927. vidi: POLIĆ, *O novom projektu zakona o upravi i samoupravi gradova*.
[1938] § 136. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 35.

prostoru Savske banovine (Bakar, Bjelovar, Čakovec, Karlovac, Koprivnica, Križevci, Nova Gradiška, Osijek, Petrinja, Požega, Senj, Sisak, Slavonski Brod, Sušak, Varaždin, Vinkovci, Virovitica, Vukovar, Zagreb).[1939] U ZGO su bile uključene i dvije važne stavke. Kao prvo, u dvije godine po donošenju zakona Ministar unutrašnjih poslova je mogao ukazom vršiti promjene razgraničenja gradskih općina, a mogao je pojedinim sredinama dati ili oduzeti status grada.[1940] Time se središnja državna vlast (opet) mogla postaviti iznad volje i potreba građana. S druge strane, pobrojane gradske općine mogle su samostalno u roku od tri godine po donošenju zakona dvotrećinskom odlukom vijećnika zatražiti izuzeće od statusa grada te da se nadalje tretiraju po Zakonu o općinama.[1941]

Parlamentarna rasprava o ZGO-u, iako burna, trajala je dosta kratko, tek par dana početkom srpnja 1934. godine. Nakon što je Zakonu potporu dao odbor Narodne skupštine koji je bio sastavljen da bi ga doradio, taj zakon je u gotovo neizmijenjenom obliku ubrzo i primljen, nakon što ga je 13. srpnja 1934. prihvatio i Senat.[1942] Općenito gledano, ZO i ZGO, kao i mnogi drugi zakoni doneseni u to doba, nisu prošli pravilnu demokratsku i parlamentarnu proceduru u današnjem smislu riječi.[1943] Unatoč preprekama koje su ZO i ZGO postavljali uvođenju prave demokracije u gradske i općinske uprave, o čemu će kasnije još biti riječi, neke njihove odredbe bile su prilično liberalne. Odnosi se to ponajviše na

[1939] Zakon je, redom, navodio sljedeće gradove: Bakar, Banja Luka, Bela Crkva, Beograd, Bitolj, Bihać, Bjelovar, Valjevo, Varaždin, Velika Kikinda, Veliki Bečkerek, Vinkovci, Virovitica, Vranje, Vršac, Vukovar, Dubrovnik, Zagreb, Zaječar, Jagodina, Karlovac, Koprivnica, Kotor, Kragujevac, Križevci, Kruševac, Kumanovo, Leskovac, Livno, Ljubljana, Maribor, Mostar, Niš, Nova Gradiška, Novi Sad, Osijek, Pančevo, Petrinja, Peć, Pirot, Podgorica, Požarevac, Prizren, Priština, Ptuj, Ruma, Sarajevo, Senta, Senj, Sisak, Skoplje, Slavonska Požega, Slavonski Brod, Smederevo, Sombor, Split, Sremska Mitrovica, Sremski Karlovci, Stara Kanjiža, Stari grad na Hvaru, Subotica, Sušak, Tetovo, Travnik, Tuzla, Užice, Hvar, Herceg-Novi, Celje, Cetinje, Čakovec, Čačak, Šabac i Šibenik. § 2. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., Sarajevo, 1934., 3-4.

[1940] § 144. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 71.

[1941] § 150. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 73.

[1942] „Zakon o gradovima primljen i u Senatu“, *NN*, 14. srpnja 1934.; Protiv ZGO-a u Narodnoj skupštini je glasalo samo dvanaest poslanika, mahom izabranih na području Hrvatske (Stjepan Bačić, Miloš Dragović, Nikola Kešeljević, Vladimir Krstić, Đuro Leušić, Živan Lukić, Nikola Nikić, Alojz Pavlič, Dragutin Perko, Nikola Petrak, Viktor Ružić te Josip Stazić). *Stenografske beleške Narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije, XLVIII redovni sastanak Narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije držan 6. jula 1934. u Beogradu*, Beograd, 1934., 345.

[1943] U Narodnu skupštinu 1931. bili su izabrani samo članovi režimskih stranaka, tj. podržavatelji JNS i njoj tek nominalno oporbenih grupacija, a u Senatu je sjedilo pola osoba formalno izabranih na režimskoj listi, dok je drugu polovinu u to tijelo imenovao vladar. Stoga možemo konstatirati da su u predstavničkim tijelima u vrijeme donošenja ZO-a i ZGO-a sjedile prorežimske osobe, što je u konačnici značilo da su u okruženju diktature zakoni, koje je isključivo vlada podnosila, prolazili kroz njih bez većih protivljenja. Iako je npr. ZO doživio određene izmjene u Narodnoj skupštini, njegove su glavne odredbe iz originalnog prijedloga vlade ostale. S druge strane, uočava se da su i rasprave vezane uz ZO i ZGO u oba predstavnička tijela bile izrazito kratke, u većini slučajeva uz zauzimanje izrazito apologetskog stava prema njemu, kao i gotovo svakom vladinu zakonskom prijedlogu. Vidi npr. govore Vasilija Trbića, Miloša Dragovića, Milivoja Perića, Milana Metikoša, Milivoja Isakovića, Svetislava Hođere, Ante Kovača, Koste Aleksića i dr. u Narodnoj skupštini 18. veljače 1933. povodom rasprave o ZO-u. *Stenografske beleške Narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije, XXVIII redovni sastanak Narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije držan 18. februara 1933. u Beogradu*, Beograd, 1933., 158.-192.

gospodarske odnose u gradovima, tj. stjecanje imovine, upravljanje općinskim poduzećima, pa čak i zapošljavanje službenika, itd.

ZO-om i ZGO-om nastojale su se ustanoviti općine na cjelokupnom državnom području. Ovi zakoni konačno su izjednačili sve gradske i seoske općine prema njihovim pravima i obvezama te mogućnostima rada, regulirali su pitanja primanja u službu i opsega rada činovnika, odbornika i načelnika, odnos općine prema državnim vlastima itd.[1944] Naravno, u cijelom je procesu odlučujuću ulogu odigrao režim, čiji su interesi u oba zakona učvršćeni.

Nakon donošenja ZGO-a i ZO-a konačno je prestalo važiti čak deset partikularnih zakona kojima su, doduše uz izmjene i dopune, u prethodnim vremenima na različite načine bile regulirane samouprave.[1945] Kako su općinske uprave na prostoru koji je tvorila Savska banovina bile uređene još u 19. stoljeću, s profesionalnim kadrom, ovlastima i strukturom, ZO na ovom teritoriju nije donio toliko velikih promjena kao u nekim drugim krajevima države, u kojima je trebalo provesti promjene te modernizirati samoupravu u navedenim smjerovima. Doista, u odnosu na zakone kojima su dotad regulirana prava i obveze većine općina ove banovine, ZO je donio tek minorne izmjene. Slično je bilo i sa ZGO-om, kojim je određena i nešto drugačija sistematizacija gradskih činovnika te odbornika od one dotad važeće u Savskoj banovini. Zamijenjene su stare titule i nazivi, a ponešto je proširena i djelatnost gradskog potpredsjednika (dogradonačelnika).

VII. 3. 1. Mogućnosti samoupravnog djelovanja gradskih i seoskih općina

Što se tiče zakonske regulative u pogledu izbora u samouprave, ZO iz 1933. i ZGO iz 1934. su, nakon razdoblja nametnutih općinskih uprava koje je započelo proglašenjem diktature 1929., vratili mogućnosti izbora načelnika te članova gradskih vijeća i općinskih odbora. Ipak, to je pravo bilo strogo regulirano od režima.

Prema § 26. ZO-a i § 23. ZGO-a, općinska vijeća i načelnici birali su se na zakonom određeni, trogodišnji mandat, dok je u gradovima mandat načelnika i vijećnika trajao četiri godine. Dotad je mandat načelnika i članova vijeća seoskih općina bio četverogodišnji. U samoj izbornoj proceduri primjenjivala su se ista restriktivna načela kao pri izboru za državna

[1944] Za cjelokupan tekst ZO-a vidi *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, Split, 1933.
[1945] U pogledu seoskih općina prestao je vrijediti Zakon o općinama za Srbiju iz 1903., za Dalmaciju iz 1864., za Istru iz 1863., za Kranjsku iz 1865., za Koruško uz 1864., za Štajersku iz 1864., za seoske općine prostora Banske Hrvatske iz 1870., za Vojvodinu iz 1886. te za Bosnu i Hercegovinu iz 1907. godine. § 149. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 38.

predstavnička tijela (Senat i Narodnu skupštinu), pa je tako glasanje postalo javno.[1946] Aktivno pravo glasa imali su samo punoljetni muški zavičajnici (stanovnici) općine upisani u biračke popise.[1947] Pasivno biračko pravo imali su muški zavičajnici općine stariji od 25 godina, a u gradskim općinama oni stariji do 30 godina, koji su bar 5 godina bili stalno nastanjeni u tom gradu.[1948] Kandidatske liste, kojima se trebalo potvrditi izlazak neke grupacije na izbore, trebale su sadržavati podatke o imenu i prezimenu, godinama, adresi i zanimanju pojedinca, kao i potpise njegovih predlagača. One su trebale sadržavati onoliko kandidata i njihovih zamjenika koliko je bilo mjesta u općinskom ili gradskom vijeću. Kandidatske liste u konačnici je trebao potvrditi nadležni kotarski sud.[1949] Lista koja bi na općinskim izborima dobila većinu automatski je imala pravo na ostvarivanje 2/3 svih mandata, dok su se ostali mandati dijelili, proporcionalno postotku dobivenih glasova, među svim listama koje su sudjelovale na izborima. Uz ovo, u gradovima se na izborima trebalo birati samo načelnika te 2/3 gradskih vijećnika, dok je 1/3 vijećnika postavljao po vlastitom nahođenju nadležni ban „iz reda lica posvećenih u komunalna pitanja“.[1950] Na ovaj način je državna vlast doista mogla postaviti svoje ljude i preko njih izravno utjecati na komunalnu politiku, a ne samo vršiti nadzor nad gradovima preko postojećeg, pravnog nadzora

[1946] Glasanje je bilo opće, jednako, neposredno, ali i javno. Ono se vršilo od 7 do 18 sati u za to određenim objektima, javnim upisom u spiskove, pred biračkim odborima određenim od ranijeg načelnika, a potvrđenima od strane nadzorne državne vlasti. Usp. § 44. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 11. te § 50. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 24.

[1947] Članom gradske ili seoske općine po zavičajnosti je pripadao svaki stanovnik općine koji je bio državljanin Kraljevine Jugoslavije. Zavičajnost se gubila samo sticanjem članstva u nekoj drugoj općini ili gubitkom državljanstva. Inače, i dalje su žene i djeca dobivali članstvo u općini po mužu, tj. ocu. Usp. § 15-16. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 4. te § 11-16. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 7-10.

[1948] Usp. § 26-27. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 7. te § 23. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 12.

[1949] Usp. § 36-40. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 9-10. te § 35-39. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 17-20.; Na izborima u gradovima i seoskim općinama nisu se smjeli kandidirati aktivni općinski službenici, službenici koji bi nad gradskom ili seoskom općinom vodili neposredan nadzor, osobe koje su bile u sudskom sporu s općinom, općinski nabavljači i osobe koje za općinu obavljaju kakve radove, zakupci općinskih dobara, oni koji se poslije proteklih izbora bez opravdanja nisu htjeli primiti časti na koju su bili izabrani, zatim osobe koje su primale novčanu potporu od gradske ili seoske općine te osobe koje su bile bližim rodbinskim ili bračnim linijama vezane uz načelnika ili članove uprave. Usp. § 28. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 7. te § 25. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 13-14.; Kada u praksi pogledamo ovu odredbu, onda nam postaje jasno kako „u napast“ zloupotrebe svoje službe nije upadao samo službenički kadar pojedine gradske ili seoske općine. Doista, ulaskom, tj. izborom u strukture vlasti neki su članovi općinskih i gradskih uprava nastojali osigurati da dotična općina pogoduje njima ili njihovoj rodbini i prijateljima. Banska uprava je nekoliko puta okružnicama upozoravala gradske i seoske općinske uprave „da ima članova općinskih uprava, koji su ujedno i općinski dobavljači, poduzimači ili zakupci općinskih prava i dobara i ako je to po samoj prirodi općinske zastupničke svrhe nemoguće, a po moralu i zastupanju općinskih interesa je od štete, pored toga i protivno propisima postojećih zakona. [...] Općinski organi, o koji se utvrdi da se bave dobavama za općinu ili da su poduzimači ili zakupci općinskih dobara, imaju se smjesta ukloniti sa svojih položaja i zamjeniti osobama koje pored zakonskih uslova pružaju punu garanciju, da će njihov rad biti nesebičan i upravljen isključivo dobru općine“. „Općinske uprave i gradski zastupnici“, *Obzor*, 23. rujna 1931.

[1950] § 23. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 12.

poslovanja. Iz ove se odredbe vidi određena doza sumnje državnih vlasti prema izabranim predstavnicima naroda u gradovima kao većim sredinama.

Svi općinski odbornici trebali su se sastati u roku od 10 dana nakon izbora, a gradski vijećnici u roku od 5 dana, kako bi na prvoj sjednici položiti zakletvu vjernosti vladaru i domovini.[1951] U slučaju seoskih općina, na prvoj sjednici trebalo se konstituirati općinsku upravu. U istu je ulazio načelnik te nekoliko, 2-5 odbornika, ovisno o veličini općine i opsegu njenih poslova, a određenih prema poziciji na listi koja je ostvarila pobjedu.[1952] Načelnik i članovi uprave bili su samo izvršni organ općinskog odbora te su neposredno upravljali općinskom imovinom, sastavljali i predlagali općinski proračun odboru, nadzirali rad općinskih ustanova i poduzeća te davali upute kako izvršiti odluku općinskog odbora. Općinska uprava je bila zadužena i za davanje odobrenja kraćih odsustva općinskim službenicima, izricanje kazni u ime općine, itd.[1953] S druge strane, općinski odbor je bio organ koji je na svojim sjednicama trebao krojiti politiku i uređivati situaciju u općinama. U slučaju ispražnjena mjesta načelnika ili kojeg člana uprave, zamjenjivao bi ih idući po redu odbornik, izabran na listi koja je ostvarila pobjedu na izborima. U slučaju manjka broja članova općinskog odbora, njihova mjesta su se popunjavala po istom redu na listama koje su se kandidirale.

U načelu dužnosti gradonačelnika i načelnika seoske općine bile su slične. Načelnik općine, kojeg ZO titulira kao „pretsednika opštine“, dok ćemo ga mi u duhu hrvatske pravne tradicije zvati i dalje općinskim načelnikom, izvršavao je odluke općinskog odbora i uprave, brinuo je o dobroj administraciji općine (utvrđivao je raspored rada općinskih službenika, čuvao pečat općine, potpisivao zajedno s općinskim bilježnikom sve akte, a s blagajnikom kontrolirao blagajničku službu), vodio je redovnu upravu općinske imovine i ustanova te je o njihovom radu izvještavao općinski odbor, brinuo je o prikupljanju općinskih prihoda te o knjiženju rashoda, rukovodio je mjesnim policijskim organima, itd.[1954] Iste je ovlasti imao i gradonačelnik, samo što je ZGO naglašavao kako je dužan pokoravati se naredbama državnih vlasti u pogledu obavljanja poslova iz prenesenog djelokruga (kojih je u slučaju gradova bilo više).[1955] Najveća je novina ZO-a iz 1933. bila to što je prema njemu načelnik općine morao

[1951] Usp. § 54-56. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 14. te § 66. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 31.
[1952] § 69-70. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 17.
[1953] § 83. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 21-22.
[1954] § 84. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 23.
[1955] § 96-97. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 49-51.

biti nositelj liste koja je pobijedila na izborima.[1956] I u gradovima je nakon donošena ZGO-a 1934. gradski načelnik morao biti nositelj liste koja je ostvarila pobjedu na izborima. Ovime, kao i davanjem velike većine odborničkih mjesta listi koja je ostvarila barem relativnu većinu na izborima, nastojalo se osigurati potpunu dominaciju jedne stranke unutar općinskih uprava.

Gradski je načelnik bio izvršni organ gradskog vijeća, ali istodobno, kako je grad imao razgranatiju djelatnost i više službeničkog kadra koje je obavljalo poslove, i rukovoditelj cijele gradske administracije. Doista, pandan općinskoj upravi, u kojoj su administrativne poslove općine obavljali mahom neprofesionalni članovi, uz pomoć tek pokojeg službenika, bilo je gradsko poglavarstvo. Ono je ipak, zbog svog većeg opsega poslova, organizacije, specijalizacije i profesionalizma službeničkog kadra, više podsjećalo na ured državne vlasti nego na općinsku upravu.[1957]

Za razliku od seoskih općina, gdje je načelnika zamjenjivala prva osoba ispod njega na listi, u slučaju da se mjesto gradonačelnika ispraznilo, gradsko je vijeće u roku mjesec dana među svojim članovima trebalo izabrati novoga.[1958] Ipak, za razliku od dotadašnje zakonodavne prakse, gradonačelnikom nisu mogla postati lica koja su se nalazila u aktivnoj državnoj ili samoupravnoj službi te svećenici priznatih vjeroispovijesti.[1959] Na taj su se način odmah po objavljivanju zakona neki načelnici našli u koliziji s njime. Ivo Krbek, profesor na zagrebačkom Pravnom fakultetu podnio je, po donošenju ZGO-a, koncem rujna 1934., ostavku na mjesto zagrebačkog gradonačelnika.[1960]

[1956] Prema starijoj zakonodavnoj praksi, koja je do 1933. postojala u općinama kontinentalne Hrvatske, na prvoj sjednici po izborima svi prisutni općinski odbornici između sebe bi izabrali načelnika i članove općinske uprave. Pritom je načelnik trebao biti izabran s barem natpolovičnom potporom prisutnih odbornika. Na ovim konstituirajući sjednicama općinske uprave je morao biti prisutan izaslanik državne vlasti, kotarski poglavar ili njegov zamjenik, ali on je mogao tek predložiti koga da odbornici izaberu. § 38. "Zakonski članak XVI. od godine 1870.", u: SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I., 354.

[1957] BREBAN, *Administrativno pravo Francuske*, 80.

[1958] § 81-82. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 37-38.

[1959] § 80. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 37.

[1960] Krbek je u ostavci naveo kako se donošenjem novog zakona našao u sukobu interesa, ali i zaključio kako je njegovo profesionalno mišljenje, kao sveučilišnog profesora upravnog prava, da se § 80. ZGO-a treba primjenjivati od sljedećih izbora, a ne odnositi na gradske službenike izabrane na prošlim izborima. Pismo Ive Krbeka banu SB Ivi Periviću od 22. rujna 1934. HDA, PS, 5099. Prijašnja zakonodavna praksa bila je drugačija. Npr. u slučaju izbora pojedinca zaposlenog u državnoj službi na neki izabrani samoupravni položaj u Savskoj banovini, dopuštenje za njegov ostanak u službi te vršenje izabrane dužnosti donosio bi ministar koji mu je bilo nadležan kao državnom službeniku. Tako je koncem 1933. za gradonačelnika Senja odlukom ministra unutrašnjih poslova postavljen Viktor Rivoseki, profesor povijest u senjskoj gimnaziji, ali tek nakon što je Ministar prosvjete, „odobrio profesoru Rivosekiju da može – pored nastavničke dužnosti – vršiti i dužnost gradskog načelnika u Senju". Dopis Ministarstva prosvjete Maršalatu dvora od 2. prosinca 1933. AJ, 74-195-273. Inače direktor senjske gimnazije Rivoseki se koncem 1937. namjeravao kandidirati i za senatora. Tome se usprotivio ban SB Viktor Ružić, koji je ustvrdio da je za njegova upravljanja Senjom gradska opština „došla upravo na rub propasti" i da je radi svojih postupaka, sad već bivši gradonačelnik, „izgubio posvema povjerenje građanstva". Izvještaj bana SB Viktora Ružića premijeru Milanu Stojadinoviću od 30. studenog 1937. AJ, 37-50-314.

Ukupan broj gradskih vijećnika zavisio je o veličini grada. Gradovi do 10.000 stanovnika trebali su imati 27 vijećnika, oni od 10.000 do 20.000 stanovnika 36 vijećnika, gradovi od 20.000 do 40.000 stanovnika 45 vijećnika, gradovi od 40.000 do 100.000 54 vijećnika, a oni preko 100.000 stanovnika 72 vijećnika. Na prostoru Savske banovine samo je grad Zagreb imao više od 100.000 stanovnika te 72 vijećnika.[1961] Gradsko je vijeće statutom ipak moglo odrediti kako se broj vijećnika može smanjiti za trećinu, što je državna nadzorna vlast trebala potvrditi.[1962] Što se tiče općinskih odbornika, njihov je broj varirao od općine do općine, također prema broju građana. U općinama s manje od 3.000 stanovnika trebalo je biti 18 odbornika, u onima od 3.000 do 5.000 stanovnika 24 odbornika, u onima od 5.000 do 8.000 bilo je 30 odbornika, a općine s preko 8.000 stanovnika imale su 36 odbornika.[1963]

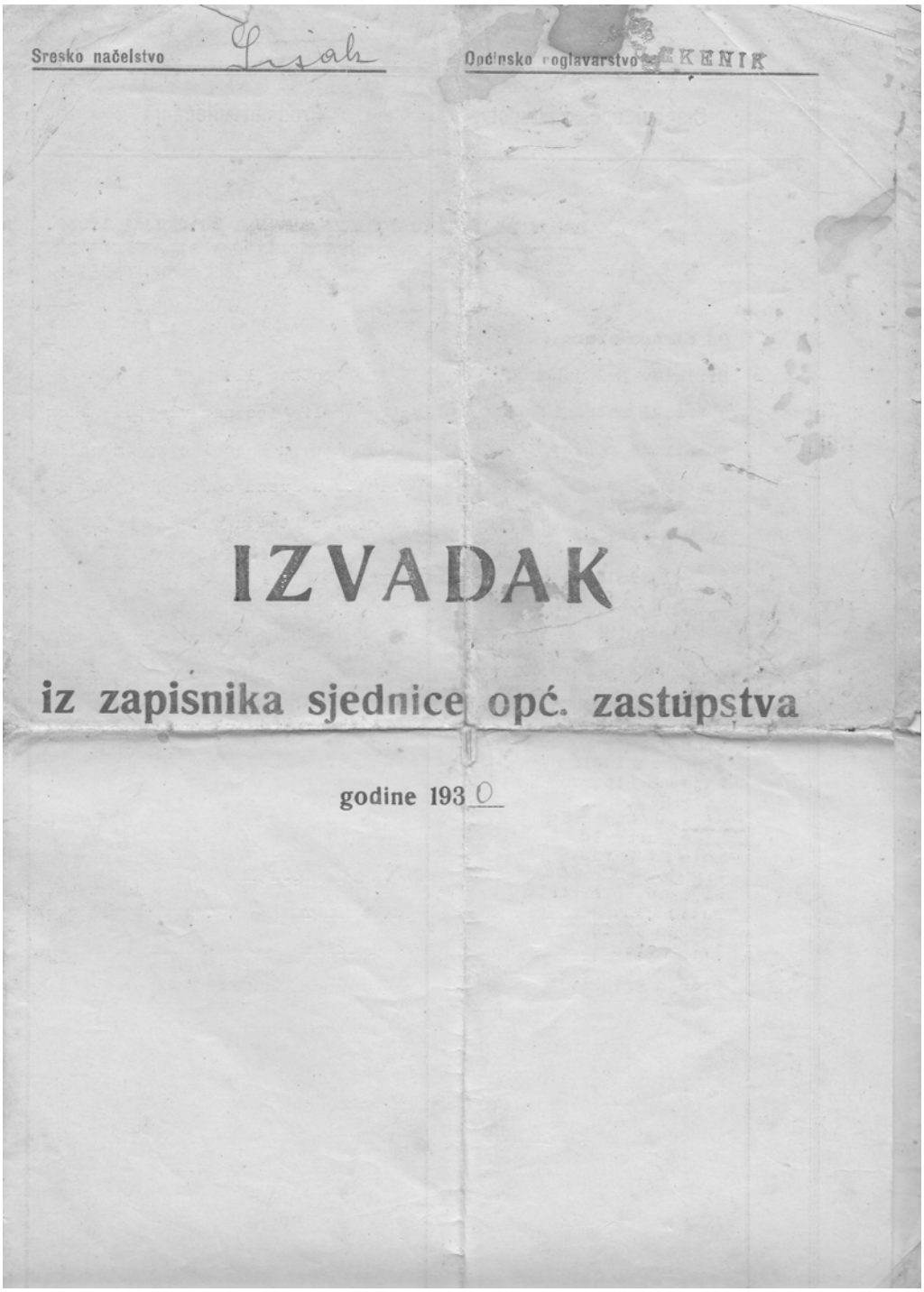
Novim ZO-om iz 1933. dodatno je osnaženo pravo nadzora državne uprave nad općinskim organima u njihovom samoupravnom i prenesenom djelokrugu, koje je opravdano očuvanjem jedinstvenosti rada uprave i samouprave te zaštitom viših, državnih interesa. Država je preko svojih organa, prvenstveno kotarskih poglavara, mogla i dalje poništavati odluke općinskih odbora, pa ih čak i raspuštati ako bi procijenili da oni u svom radu ne doprinose interesima naroda. Nakon raspuštanja, izbori za nova općinska i gradska vijeća morali su se održati u roku od dva mjeseca nakon raspuštanja starih. Točan dan izbora određivala je nadzorna vlast.[1964] Na ponovljenim izborima nisu mogla biti birana lica koja su u prethodnom razdoblju odlukom viših vlasti razriješena sa svojih pozicija u gradskim vijećima, općinskim odborima i upravama.[1965] Do raspisivanja novih izbora nadzorna je državna vlast iz kruga birača dotične općine (ili njenih službenika) morala postaviti privremenu upravu nad gradom ili općinom (tj. komesarijat). Privremena uprava mogla je obavljati samo tekuće poslove općine. Ona nije smjela općinu zadužiti, njenu imovinu otuđiti, povećavati namete, kao i postavljati stalne općinske službenike.[1966] Doista, velika je bila premoć interesa državne vlasti, tada u rukama režima, nad samoupravom, kao jedinom razinom vlasti u kojoj se mogla ostvariti volja građana.

[1961] Dubravka ČENGIĆ, „Razvoj uprave grada Zagreba u razdoblju 1919-1945. godine“, *Arhivski vjesnik*, vol. XXXVIII, Zagreb, 1995., 118.
[1962] § 22-23. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 11-12.
[1963] § 25. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 6-7.
[1964] Usp. § 131. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 34. te § 140. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 69.
[1965] Usp. § 132. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 34. te § 141. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 69.; Bilo je i pojedinaca koji su tražili redakciju spomenutog članka u vidu daljnje zaštite državnih interesa te da se izbori za nova općinska vijeća održe tek nakon što prvostupanjske državne vlasti procijene da su prestali vrijediti oni razlozi koji su doveli do raspuštanja starog općinskog vijeća. Referat I. Petrovića u vezi redakcije § 131. ZO-a upućen Milanu Stojadinoviću, s.a. [oko 1933.]. AJ, 37-8-44.
[1966] Usp. § 133-134. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 34. te § 142. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 69.

Općinski odbori morali su se barem sastati jednom u tromjesečju. Poziv na sastanak odbora najavljivao je načelnik općine pismenim putem. On je isto tako, na zahtjev barem trećine odbornika, u roku od tri dana, morao sazvati vanrednu sjednicu. Na sjednici se smjelo raspravljati samo o predmetima s dnevnoga reda. U slučaju izostanka ili napuštanja sjednice za njenog trajanja, mogao je ostatak odbora kazniti pojedinog odbornika novčanom kaznom, a u slučaju dužih odsustava bez opravdanog razloga čak i razriješiti dužnosti dotičnog odbornika. Istovjetne su odredbe o kažnjavanju vijećnika postojale i u gradskim općinama.[1967] Za razliku od općinskih odbora, sjednice gradskog vijeća sazivale su se u načelu neredovito, na poziv načelnika „prema potrebi“ ili na pismeni zahtjev barem trećine vijećnika, uz prethodnu najavu, u roku od tri dana.[1968] Poziv na sjednicu odbornicima, tj. vijećnicima trebao je biti dostavljen pismeno te objavljen javno.

Načelnik je otvarao, vodio i zaključivao sjednice općinskog odbora ili gradskog vijeća. Sjednice su mogle biti javne, a na zahtjev odbornika ili samog načelnika mogle su biti i tajne. Njima su mogli prisustvovati i gradski ili općinski činovnici. Proračun općine, kao i sve druge važne odluke gradske i seoske općine, trebale su biti raspravljane i izglasane na javnoj sjednici. Glasanje odbornika u pojedinim pitanjima je moglo biti javno, ili na zahtjev odbornika tajno (listićima), a pravovaljane odluke morale su dobiti natpolovičnu podršku. Sjednice općinskog odbora i gradskog vijeća morale su biti vođene kroz zapisnik u koji se upisivao dnevni red sjednice, prisutni odbornici, kratak sadržaj predmeta i prijedloga, ishodi glasanja te zaključci odbora.[1969] Zapisnik je morao ovjeriti svojim potpisom načelnik te vijećnici prisutni sjednici. Svaki općinski odbornik ili gradski vijećnik je mogao priključiti zapisniku svoje odvojeno mišljenje.[1970]

[1967] Usp. § 59-60. ZO-a, *Zbirka “Službenog glasnika”, Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 15., § 70. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 33.
[1968] § 69. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 32.
[1969] Za formalni izgled jednog zaključka općinskog odbora (molbe za prijem u zavičajnost općine) vidi slike 3-5. na str. 514-516.
[1970] Usp. § 62-68. ZO-a, *Zbirka “Službenog glasnika”, Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 16-17. te § 72-79. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 34-37.



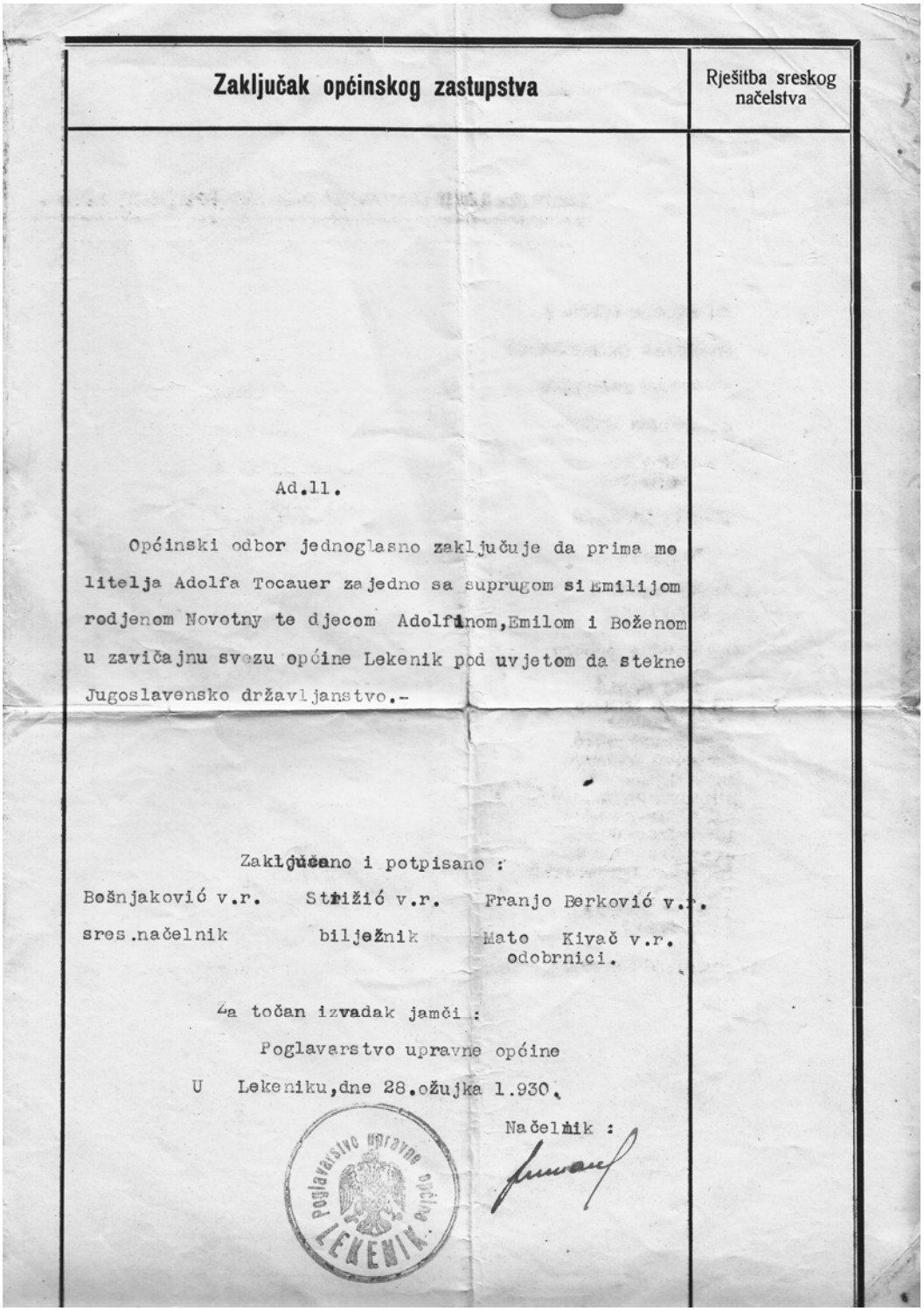
Sresko načelstvo Šibenik Općinsko poglavarstvo KNIN

IZVADAK

iz zapisnika sjednice opć. zastupstva

godine 1930

Tekući broj	Članovi opć. zastupstva	Predmet vijećanja
	REDOVITA SJEDNICA OBDRŽAVANA DNE 26.OŽUJKA 1.930.	
	Od strane sreza :	
	Držislav Bošnjaković	Točka 11.
	sreski načelnik	Molba Adolfa Tocauer vlastelinskog
	od strane općine	nadšumara u Lekeniku kojom moli za
	Joso Mankas načelnik	primiče u svezu općine Lekenik za
	Franjo Strižić	jedno sa obitelju si.-
	bilježnik	
	Janko Vidak blagajnik	
	od strane odbora:	
	Joso Grgić	
	~~Stjepan Kuzmac~~	
	Joso Mankas	
	Ivo Paraminčić	
	Stjepan Lipovec	
	Mato Kivač	
	Stjepan Dumbović	
	Miko Turković	
	Moto Stuparić	
	Franjo Berković	
	Stjepan Lovreković	
	Julio Mann	
	Franjo Janišec	
	Ivan Šetek	
	Franjo Brleković	



Zaključak općinskog zastupstva

Rješitba sreskog načelstva

Ad.11.

Općinski odbor jednoglasno zaključuje da prima molitelja Adolfa Tocauer zajedno sa suprugom si Emilijom rodjenom Novotny te djecom Adolfinom, Emilom i Boženom u zavičajnu svezu općine Lekenik pod uvjetom da stekne Jugoslavensko državljanstvo.-

Zaključano i potpisano :

Bošnjaković v.r. Stržić v.r. Franjo Berković v.r.

sres.načelnik bilježnik Mato Kivač v.r. odobrnici.

Za točan izvadak jamči :

Poglavarstvo upravne općine

U Lekeniku, dne 28. ožujka 1.930.

Načelnik :

Poglavarstvo upravne općine LEKENIK

Slika 3-5.: Primjer zaključka sjednice općinskog odbora – Izvadak iz zapisnika sjednice općinskog zastupstva općine Lekenik iz ožujka 1930. (prijem u državljanstvo Adolfa Tocauera i obitelji) – u vlasništvu autora

Po ZO-u djelokrug općine obuhvaćao je sve poslove „koji se tiču interesa opštinske zajednice, a odnose se na ekonomski, kulturni i socijalni napredak u opštini“. Među ovo posebno su spadali poslovi raspolaganja općinskom imovinom (donošenje proračuna, raspolaganje općinskim financijama, zaključivanje zajmova, kupovina, prodaja i davanje u

zakup općinske imovine, itd.), briga za općinske prometne ustanove (putove, mostove, skele, kanale, osvjetljenje općine), izdržavanje nevoljnih i ubogih, briga za zdravstveno stanje stanovništva (održavanje liječničke i primaljske službe, briga za pitku vodu, pomaganje vatrogastva, „fizičkog vaspitanja“ naroda, itd.), poslovi unaprjeđenja narodnog gospodarstva (osnivanje i pomaganje zadruga, nabavka sjemena, sadnica, rasplodne stoke, održavanje veterinarske službe, uređenje potoka i bujica, itd.) te širenje prosvjete (podizanje škola, knjižnica, čitaonica, održavanje raznih analfabetskih, domaćinskih i gospodarskih tečajeva, itd.).[1971]

Gotovo identično je bio opisan djelokrug gradske općine.[1972] Ipak, prema ZGO-u, gradovi su bili dužni „vršiti mjestne poslove državne uprave prema postojećim zakonskim propisima i na takvim propisima zasnovanim nalozima državnih vlasti“. Tako su gradske općine, preko ZGO-a i drugih zakona, preuzimale dosta djelatnosti koje su inače obavljale prvostupanjske državne vlasti (kotarska poglavarstva), poput sanitetskih i veterinarskih poslova (npr. nadzora nad bolnicama, klaonicama, itd.), tržne inspekcije (kontrole mjera, suzbijanja skupoće i kontrole živežnih namirnica), građevinske i požarne inspekcije (nadzora nad gradnjama u gradu, ali i zaštiti od požara), poslove održavanja čistoće i putova, mostova, rijeka, kanala, bunara i drugih vodnih naprava, unaprjeđenja poljoprivrede, stočarstva, lova, ribolova, itd.[1973] Gradovi su tako, radi svoje veličine, ali i gospodarske snage, imali više prava i dužnosti u odnosu na seoske općine, koje su prvenstveno obavljale poslove iz vlastitog djelokruga. Samoupravni gradovi su imali status opće upravne vlasti prvog stupnja, time su položajem odgovarali kotarskim poglavarstvima kao istovjetno rangiranoj razini vlasti. Dakle, u upravni i samoupravni djelokrug gradova ulazile su ne samo stvari koje su obavljale obične, negradske (seoske) općine, već su gradovi na sebe morali i mogli preuzeti, radi svoje financijske snage, brigu o puno više poslova koje nisu obavljali pod nadzorom i naređenjima kotarskih nadleštava, već banske vlasti. U te svrhe je svaki grad bio dužan „namjestiti potreban broj pravnih, sanitetskih, tehničkih i ostalih stručnih referenata i potreban broj pomoćnog osoblja“.[1974] Ovi samoupravni službenici u gradovima morali su imati istu školsku i stručnu spremu kao i državni službenici odgovarajuće struke, a na sebe su preuzimali brigu o pojedinim poslovima iz poslovnog djelokruga grada. U slučajevima obavljanja poslova

[1971] § 76. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 18.
[1972] § 88. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 41-42.
[1973] Osim toga, ministar unutrašnjih poslova mogao je po vlastitom nahođenju, a u sporazumu s drugim resornim ministrom, uredbama prenijeti na gradove i druge poslove iz nadležnosti državnih općeupravnih vlasti ili pojedine poslove oduzimati od gradova i povjeravati ih općeupravnim vlastima. § 89. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 42-43.
[1974] § 99. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 51.

prenesenog djelokruga gradonačelnik je odgovarao banu kao višerangiranom upravnom organu, a za poslove samostalnog djelokruga gradskom vijeću kao samoupravnom organu.[1975]

Određene poslove prenesenog djelokruga obavljale su i seoske općine. U obavljaju poslova tog djelokruga, koji su primarno spadali u interese i dužnosti državnih vlasti, i gradske i seoske općine trebale su biti nagrađene od državnih vlasti prebacivanjem određenih financija potrebnih za dotične radnje. U praksi državne dotacije općinama koje bi obavljale poslove prenesena djelokruga nisu bile regulirane te su u pravilu često izostajale. Npr. državna je vlast općinama na čijem teritoriju nije organizirala vlastite poštanske urede prepuštala poslove prijenosa pisma i pošiljaka, ali ne dajući nikakve subvencije.[1976]

Poslove prenesenog djelokruga, po ZUU, općine su trebale obavljati pod nadzorom i uputama državnih vlasti.[1977] Među državnim poslovima prenesenim na općine izdvajali su se oni vojne prirode (regrutacije i vođenja spiskova vojnih obveznika), provedbe socijalnog osiguranja, poslovi osiguranja parlamentarnih izbora, prikupljanja poreza i taksi, izdavanje „stočnih pasoša“ (tj. potvrda da je određeno blago zdravo i da se može transportirati na sajam), poslovi civilnih ženidbenih ureda, statistike (pučanstva, obrta i zanimanja, stoke i industrije), rješavanje zamolnica raznih sudova i ureda drugih vlasti (npr. kotarskog poglavara, žandarmerije), a u nekim sredinama i dostava poštanskih pošiljaka umjesto državnih organa. Samoupravni gradovi s preko 20.000 stanovnika trebali su doprinositi i za izdržavanje banovinskih bolnica, a imali su i veće ovlasti u kontroli privredne djelatnosti svog stanovništva (prema Zakonu o radnjama).[1978]

Osim pravog prenesenog djelokruga i poslova vlastita djelokruga neki su pravni stručnjaci detektirali postojanje određenih poslova koji su zanimali državne vlasti i samoupravne gradske i seoske općine podjednako. Tu su posebno spadali pojedini poslovi

[1975] Za više o položaju gradonačelnika i njegovoj odgovornosti prema državnim vlastima vidi: Vasa ISAILOVIĆ, „Položaj i delokrug gradskih načelnika“, *Policija*, god. XVI., br. 21-22, Beograd, 1929., 982-985.
[1976] Ipak, u takvim su sredinama privatni korisnici za slanje pisama zapravo plaćali dvostruku taksu. Iz njihovih redovnih samoupravnih davanja općini odlazila su sredstva za plaće općinskih poštarskih organa, jer država nije subvencionirala njihov rad. S druge strane na pošiljke su se i dalje morale lijepiti poštanske marke, čime je privređivala država. BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 62.
[1977] § 18. ZUU-a. *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 8.
[1978] Eugen SLADOVIĆ, „Samouprave i njihovo opterećenje državnim poslovima I.“, *Naša samouprava*, god. II., br. 5-6, 73-75.; BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 146.; Gradske i seoske općine imale su dosta šaroliko postavljene poslove prenesenog djelokruga, određene i drugim zakonima kojima se regulirala poljoprivreda, šumarstvo, veterinarstvo, vojni poslovi, socijalna služba i narodno zdravlje, kazneno i građansko pravo, statistika, prava i dužnosti radnika, itd. I za banovine su općine radile poslove prenesenog djelokruga, poput razreza, naplate i knjiženja vlastitih, ali i banovinskih te državnih dadžbina, raznih statistika (posebno one poljoprivredne), provođenja i prikupljanja sredstava za obvezno osiguranje usjeva od tuče, itd. BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 146-147.

brige za siromašne, prosvjetu, redarstvo te osiguranje prometnih sredstava. Neposrednu brigu o obavljanju tih poslova država je u pravilu također prebacivala na općine.[1979]

Iako su gradovi imali jače razvijenu gospodarsku djelatnost, kroz šestosiječanjsko razdoblje uočava se izrazito nepovjerenje viših vlasti, a time i režima, u mogućnost potpunog prijenosa određenih poslova na gradove kao samoupravne organe, pogotovo u policijskim pitanjima. Ukoliko državna vlast nije imala svoju policijsku ekspozituru u općini, a pojedini slučaj ne bi spadao u nadležnost viših vlasti, gradska i seoska općina su i dalje imale pravo vršiti i policijsku vlast.[1980] Ipak, državna je vlast inzistirala na primatu države u policijskim i sigurnosnim pitanjima, na koje je i proširila svoj ekskluzivizam, kako bi lakše kontrolirala građane. Kotarski poglavar tako je bio glavna prvostupanjska upravna, ali i policijska vlast na određenom teritoriju kojeg čine podređene mu općine. U samoupravnom gradu, umjesto da ova vlast bude u rukama višerangiranog stručnog službenika postavljenog od grada, središnja vlast je koncem 1929. oformila svoje urede koji su obavljali policijske funkcije. U čak 50 urbanih središta širom Kraljevine Jugoslavije ustanovila je ekspoziture državne policijske vlasti – *Predstojništva gradskih policija*. Njima su na bili čelu predstojnici, koji kao državni činovnici, postavljeni od MUP-a, ni na koji način nisu odgovarali gradonačelniku ili gradskom vijeću, već banu kao svom neposredno nadređenome. Njihove ovlasti primarno su se sastojale u zapovijedanju i koordiniranju samoupravnim redarstvom pojedinog grada, koje se u osnovi plaćalo iz gradskog proračuna.[1981] Predstojništva gradskih policija zahvaljujući nejasnim zakonskim formulacijama često su uzimala i nveći obujam nadležnosti, nadzirući npr. poslove vlastitog djelokruga gradova, pa su njihovo stvaranje neki pravni stručnjaci prokomentirali kao udar na prvostupanjsku vlast gradova.[1982]

Za regulaciju svih poslova koji su spadali u djelokrug općine bio je zadužen općinski odbor, a u gradovima to je bilo gradsko vijeće. U krugu svojih nadležnosti oni su bili zaduženi za donošenje mjesnih uredbi, koje su trebale nastati na osnovi ovlasti danih po zakonima i uredbama izdanima od strane države i banovine. Npr. nakon donošenja ZGO-a, nova gradska

[1979] Eugen SLADOVIĆ, „Samouprave i njihovo opterećenje državnim poslovima II.“, *Naša samouprava*, god. II., br. 7-9, 107.
[1980] Ovdje se mahom ipak radilo o regulaciji raznih istupa građana dotičnih općina, a ne nekim težim kaznenim djelima. Policijska vlast gradske i seoske općine očitovala ponajviše u brizi za osobnu i imovinsku sigurnost građana, zatim nadzoru nad strancima, prenoćištima, gostionicama, kavanama i sličnim radnjama, sprečavanju zaraznih bolesti preko kontrola prodaje ljudske i stočne hrane, brizi za sigurnost prometa, davanju dozvola za gradnju objekata, itd. Gradske i seoske općine su mogle mjesnim uredbama i naredbama regulirati kazne za istupe na svom području. Usp. § 77-78. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 19-20. te § 89-90. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 42-44.
[1981] Za više o formiranju i djelorugu vlasti Predstojništvima gradskih policija vidi: „Uredba ministarstva unutrašnjih poslova o ustrojstvu i delokrugu predstojništva gradske policije“, *SNKJ*, 17. listopada 1929.
[1982] Stevan SAGADIN, „Gradovi: Njihov položaj u organizaciji naše javne uprave i njihova saradnja u njenoj izgradnji“, *Policija*, god. XVII., br. 7-8., Beograd, 1930., 289-302.

vijeća bila su obvezna u godinu dana donijeti zakonom propisane statute i uredbe o organizaciji gradskih općina te novu organizaciju provesti u djelo.[1983] Državne i banovinske su vlasti odobravale statute, nadgledale rad samouprava i njihovih službenika pa je taj sustav imao obilježja neformalne, ali prilično jake političke kontrole nad radom gradskih i seoskih općina.

Za razliku od seoskih općina, gdje su se sva važna pitanja rješavala na generalnim sjednicama općinskog odbora, gradsko je vijeće, u svrhu vlastita rasterećivanja, moglo statutom prenijeti odlučivanje u određenim poslovima iz vlastite nadležnosti na stalne odbore. Odluke pojedinog odbora imale su snagu odluke samog gradskog vijeća.[1984] Odbori su trebali svojim radom rasterećivati samo gradsko vijeće te su obično nastajali odmah po zaprisegnuću novog gradskog vijeća. Svaki odbor je činio predsjednik i po četiri do deset gradskih vijećnika.[1985] Odbori su već po svojim nazivima jasno odavali kojim se poslovima gradske nadležnosti trebaju baviti.[1986] Ponekad je rad odbora znao premašivati rad samog gradskog vijeća. U Zagrebu je tijekom 1930. održano 11 sjednica gradskog vijeća te čak 205 sjednica

[1983] § 148. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., Sarajevo, 1934., 72.; I u nedostatku državnih i banovinskih propisa koji bi regulirali pojedina pitanja, gradsko vijeće i općinski odbor mogli su donijeti statut, uredbu ili pravilnik koji bi riješio pojedino pitanje na njihovom području. Svi statuti, uredbe i pravilnici postajali bi pravovaljani u slučaju općina nakon potvrde bana, a u slučaju gradova nakon potvrde bana, ministra financija te ministra unutrašnjih poslova. Usp. § 81-82. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 21. te § 90-93. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 44-46.

[1984] Na stalne se odbore nisu mogli prenijeti poslovi donošenja statuta, uredbi i pravilnika, izglasavanja proračuna, stjecanja i prodaje gradske imovine te uzimanja zajmova, zatim poslovi organizacije gradskog poglavarstva, osnivanja zavoda i poduzeća, uređenja radnih mjesta gradskih službenika i njihovih primanja, uvođenja novih ili povećanje postojećih dadžbina, odlučivanja o gradskim nekretninama, odobravanja ugovora koji ne spadaju pod redovnu upravu gradske imovine ili koji traju preko mandata gradskog vijeća, primanja u članstvo općine, rješavanja žalbi protiv načelnika, itd. § 95. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 47-48.

[1985] Zaključak pojedinog odbora bio je pravovaljan ako bi na njegovoj sjednici osim predsjednika odbora bila još tri člana, a da je on sam donesen natpolovičnom većinom. Za pravovaljanost zaključaka, najvećeg, samoupravnog odbora, kojeg su činili svi gradski vijećnici, trebalo je biti prisutno barem deset vijećnika. *Almanah grada Karlovca*, Zagreb, 1933., 18.

[1986] Grad Karlovac je 1933. imao samouopravni odbor (koji je rješavao pitanja pokrića troškova gradske uprave, izdavao je radnje u gradskom vlasništvu, nadzirao gradsku blagajnu, odlučivao o imenovanju, promaknuću i umirovljenu gradskih službenika, primanju u građanstvo i zavičajnost, itd.), pravni odbor (koji je odlučivao o pokretanju i zaključivanju parnica u koje je uključen grad, razvrgavanju štetnih ugovora, itd.), bolno-uboški odbor (koji je odlučivao o primitku građana u gradske bolnice, brinuo o izdržavanju bolnica i uboških zaklada, itd.), karnosni odbor, upravni odbor, mjesni školski odbor, poljoprivredni odbor, zanatsko-školski odbor, zdravstveni odbor, građevinski i kanalizacijski pododbor, gospodarsko-financijsko-investicioni pododbor, pododbor za obdanište, pučku kuhinju i aprovizaciju, stipendijalni pododbor, grobljanski pododbor, glazbeni pododbor, električni pododbor. Za usporedbu, grad Zagreb je početkom 1930-ih također imao samoupravni, pravni, bolno-uboški (kasnije preimenovan u socijalni), financijalni, stambeni, građevno-regulatorni i ekonomski odbor te još 52 manja odbora (npr. odbor gradskih poduzeća, zdravstveni odbor, školski odbor, odbor za industriju, za upravljanje grobljem na Mirogoju, za gradnju klaonice, za gradnju malih kuća, itd.). Usp. *Almanah grada Karlovca*, 18-27. te Goran HUTINEC, *Djelovanje zagrebačke Gradske uprave u međuratnom razdoblju (1918-1941)* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2011., 39-40.

raznih odbora. Od toga je najviše, radi razmjera izgradnje u samom gradu, zasjedao građevno-regulatorni odbor.[1987]

VII. 4. Pokušaji reduciranja broja općina u Kraljevini Jugoslaviji i Savskoj banovini

Savska banovina po svom formiranju postala je odgovorna i za mnogobrojne općine koje su ušle u njen sastav. Godine 1931. u Savskoj je banovini bilo 517 seoskih i 18 gradskih općina.[1988] Još prije formiranja banovina, početkom 1929., nova državna vlast je najavila redukciju općina. U ožujku 1929. MUP je uputio raspis svim velikim županima s prostora bivše Srbije i Crne Gore. U njemu je upozorio kako je u pojedinim općinama njihovog teritorija narod preopterećen općinskim prirezima, koji u nekim općinama Južne Srbije doseže stopu od 3.000%, a u nekima i do 8.000% na državni neposredni porez. MUP je uočio kako su općine koje su propisale ove poreze većinom brojem stanovnika male i ekonomski vrlo slabe. One se u osnovni nisu mogle efektivno brinuti za potrebe svoga stanovništva, a prikupljeni novac je išao gotovo isključivo za izdržavanje općinskih službenika i članova uprave. „Stanovništvo teba da oseti da opština nije stvorena samo zato, da poveća poresko opterećenje, već da mu pruži direktne koristi starajući se o onim svojim dužnostima koje su joj zakonski stavljene u izvršenje, a koje se sastoje u prvom redu u socijalnom i kulturnom podizanju njenih stanovnika, pa potom u otpravljanju onih poslova, koje je država poverila opštini u izvršenje“. MUP je zaključio kako je u interesu stanovništva stvoriti funkcionalne samouprave, koje bi rješavale osnovna pitanja stanovništva te je na sebe preuzeo brigu da se to i ostvari. Nadalje, ustvrdio je da treba ispitati želje stanovništva pojedinog kraja te po tome mišljenju sastaviti opširno elaborirane prijedloge o možebitnom spajanju općina. Prilikom ovakvih konzultacija trebalo je građanima objasniti korist grupiranja pojedinih mjesta, čime će se porezni tereti njima umanjiti, jer će biti raspoređeni na veći broj poreznih obveznika. MUP je propisao i nekoliko preduvjeta za grupiranja općina: Prvo da novostvorena općina odgovara potpuno potrebama stanovnika, zatim da je dovoljno ekonomski jaka da može samostalnim sredstvima izvršavati povjerene joj zadatke. Nadalje, njen naziv trebao bi odgovarati lokalnoj stvarnosti, a njeno je sjedište moralo biti izabrano tako da bude dobro

[1987] HUTINEC, *Djelovanje zagrebačke Gradske uprave*, 40.
[1988] Za usporedbu, današnji prostor Republike Hrvatske (siječanj 2014.) ima 428 općina te 128 gradova. Cjelokupan popis samoupravnih jedinica u Hrvatskoj postoji na službenim stranicama Ministarstva uprave: http://www.uprava.hr/UserDocsImages/Lokalna%20samouprava/100613-Kopija%20opcine_gradovi_RH.pdf (pristupljeno 28. siječnja 2014.)

prometno povezano sa ostalim mjestima u općini te kotarom kao nadzornom državnom jedinicom. Ministarstvo je čak propisalo i obrazac po kojem se pisani elaborat o prekrajanju općina trebao ravnati, s naznakom da se neće postaviti nikakvi rokovi za njihovo dostavljanje, jer „prijedlog treba da bude rezultat ozbiljnog i dužeg proučavanja“. Ipak, preporučeno je da se poslovi oko sastavljanja prijedloga formiranja novih općina riješe u idućih šest mjeseci.[1989]

Na kraju, prekrajanja općina na prostoru onoga što je postalo Savska banovina tokom 1929. nije bilo. Ipak, pitanje preustroja općina pojavilo se za vrijeme konzultacija članova vlade održanih 11. prosinca 1930. u dvoru, pod predsjedanjem kralja Aleksandra. Pritom se spomenulo pitanje zakonodavne i geografske reorganizacije općina „gde se potreba pokaže i gde to stanovnici zainteresovanih opština budu tražili“.[1990]

Odredbe o redukciji broja općina, koje su se spominjale od 1929. do 1932., i dalje se nisu pretjerano doticale prostora Savske banovine. Tijekom tog razdoblja spojeno je tek nekoliko općina koje su se zatekle na prostoru Savske banovine i to u pravilu na traženje samih stanovnika dotičnih sredina. Općinski odbor u Praputnjaku već je u rujnu 1930. godine donio zaključak o gašenju te općine i pripajanju njenog teritorija Općini Krasnica, što je ubrzo i provedeno.[1991] Osim toga, koncem studenog 1931. MUP je objavio uredbu o pregrupiranju općina Daruvarski Sokolovac i Uljanik u kotaru daruvarskom. Tom uredbom stvorena je od te dvije općine jedna jedinstvena općina uljanička sa sjedištem u istoimenom mjestu.[1992]

Od 1932. državna jer vlast ipak nastojala intenzivirati svoj rad na zakonima kojima su trebali izjednačiti sve općine na prostoru Kraljevine Jugoslavije po pravima i obvezama, ali i brojem stanovnika. Pitanje opstojnosti gradskih i seoskih općina bila su regulirana ZGO-om, odnosno ZO-om. Oni su navodili da o prepravkama granica između pojedinih gradskih i seoskih općina unutar banovine, na zahtjev barem jedne od zainteresiranih samoupravnih jedinica, odlučuje ban. Za izdvajanje mjesta iz jedne općine i pripajanje drugoj, kao i za spajanje dvije ili više cijelih općina, ipak je bilo potrebno prikupiti potpise većine upisanih birača mjesta, a druga strana (tj. općina) je također morala pismeno pristati na pripajanje. Na kraju se državna vlast trebala složiti sa traženjem pojedine sredine te je kralj bio odgovoran da potpiše ukaz, na prijedlog MUP-a, kojim bi se reguliralo pripajanje pojedinih mjesta nekoj općini, kao i stvaranje novih ili gašenje postojećih općina.[1993] Ime i sjedište novoformirane općine trebalo je također biti regulirano ukazom potpisanim od vladara na prijedlog MUP-a, a

[1989] „O grupisanju i razgrupisanju opština“, *Policija*, god. XVI., br. 5-6, Beograd, 1929., 266-269.
[1990] „Sjednica Ministarskog savjeta“, *NN*, 19. prosinca 1930.
[1991] Dopis Kotarskog poglavarstva sušačkog KBUSB od 20. rujna 1930. HDA, SB UO, kutija 57., 26847/1930.
[1992] „Pregrupiranje općina u srezu Daruvar“, *Obzor*, 25. studenog 1931.
[1993] Usp. § 5-6. ZO-a, *Zbirka “Službenog glasnika”, Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 2-3. te § 4-8. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 4-6.

objavljeno u *Službenim novinama*.[1994] Ovime vidimo kako je konačnu riječ u procesu prekrajanja granica, spajanja postojećih te stvaranja novih gradskih i seoskih općina morala imati državna vlast.

U projektu ZO-a koji se spominjao 1932. navodilo se kako seoske općine na cijelom državnom području moraju imati najmanje 2.000 stanovnika, a izuzetno je bilo dozvoljeno da imaju i manje „gde to zahtevaju terenske prilike i retka naseljenost".[1995] Tako određena brojka značila ej da će se općine s manje stanovnika morati ugasiti. Ipak, u konačnici je mnoge iznenadio finalni tekst ZO-a, objavljenog 1933., koji je u § 3. propisivao da svaka općina mora imati minimalno 3.000 stanovnika, uz stavljanje formulacije kako se može ići i ispod te brojke „gde to zahtevaju terenske prilike ili drugi posve opravdani razlozi".[1996] Ostaje nejasno što su za državne vlasti kao zakonodavca bili opravdani razlozi. Nadalje, § 138. ZO-a jasno je govorio kako se općine „koje nemaju u § 3. propisani broj stanovnika moraju spojiti".[1997] Smanjenje broja samouprava bio je dio širih trendova onodobnih europskih država, također pogođenih Velikom ekonomskom krizom. U susjednim državama otprilike u isto doba i iz istih, financijskih razloga, također je najavljivana redukcija broja općina.[1998]

Odredba o minimumu od 3.000 stanovnika koju je ZO sadržavao imala je zapravo dvojaki efekt. Ona je trebala izjednačiti općine koje su dotad, po raznim dijelovima države imale ne samo različite ovlasti, već su se uvelike razlikovale i po broju stanovnika. S druge strane, državna je vlast isticala kako se tek tako postavljenim minimumom može osigurati dovoljno poreznih obveznika, iz čijih bi se izdvajanja stvorilo dovoljno financijsko pokriće za radove svake općine, a čime bi one postale pravi funkcionalni centri uprave. Vrhovna vlast je smatrala kako su izazovi modernog vremena predstavljaju veliko opterećenje za teritorijem male, a stanovništvom i gospodarskom snagom relativno slabe samoupravne jedinice poput općina. Stoga određivanje minimalnog broja žitelja po općinama treba u jednu ruku prihvatiti kao pokušaj državne vlasti da napravi iskorak u pozitivnom smjeru, tim više jer se Kraljevina Jugoslavija kao država u to doba teško nosila s gospodarskom krizom. Osim toga, male općine, također pogođene krizom, teško su mogle poduzimati neke veće radove na svom području. Prihodi koje su mnoge seoske općine uspijevale prikupiti u doba izglasavanja ZO-a često su odlazili isključivo za troškove održavanja vlastite administracije te tako one nisu

[1994] Usp. § 10-11. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 3. te § 9. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 6.
[1995] „Projekat zakona o opštinama", AJ, 72-27-105; „Predlog občinskega zakona", *Slovenac*, 12. studenog 1932.; „Zakon o općinama", *NN*, 11. studenog 1932.
[1996] § 3. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 2.
[1997] § 138. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 35.
[1998] Bugarska je vlada navodno najavljivala ukidanje 1.850 od oko 2.700 općina u državi. „Redukcija seoskih opština u Bugarskoj", *Naša samouprava*, god. III., br. 7-8, 284.

mogle dobro skrbiti za sve povjerene im poslove. Stoga su mala općinska središta državne vlasti nastojale spojiti u veća, kako bi se pojedine sredine, osnažene financijski i kadrovski, mogle bolje brinuti za potrebe svoga stanovništva.[1999]

Najavljenu odluku o stavljanju minimalnog broja stanovnika u zakon, koji je opet trebao predstavljati minimum poreznih obveznika potrebnih za dobro poslovanje općina u interesu stanovništva, kritiziralo se od njenog početka. Isticali se kako tako određena brojka ništa ne znači, jer da postoje krajevi u kojima općine imaju i preko 12.000 stanovnika, sa širokim teritorijem kojeg nadziru i samo nekoliko stalno zaposlenih. Unatoč tome, i te su općine vrlo teško zadovoljavale potrebe svojih građana. Primjer za to su bile određene općine u Primorskoj banovini.[2000] Ipak, državna je vlast tvrdoglavo bila spremna krenuti u redukciju.

Kao što smo rekli, odredbom o redukciji broja općina prema broju stanovnika nastojalo se postići da općine kao organi vlasti na području čitave Kraljevine Jugoslavije budu više-manje jednake po broju stanovnika, a time i mogućnostima rada za svoje građane. Doista, prije ovoga vremena idući iz jednog u drugi kraj države vladali su veliki nerazmjeri u pogledu broja stanovnika po općini. Oni su najvećim dijelom proizlazili iz različitog zakonodavnog određenja općina, koje je bilo proklamirano u doba prije ujedinjenja 1918. godine. Već na prvom popisu provedenom poslije ujedinjenja u Kraljevinu SHS, onome iz 1921., spominjalo se čak 27.306 naselja, koja su ulazila u sastav 6.582 seoske te 43 gradske općine.[2001] Od ukupne brojke oko 75% općina bile su one s manje od 2.000 stanovnika.[2002] Iako je tijekom 1920-ih broj seoskih općina ponešto smanjivan njihovom drugačijom regulacijom, pogotovo koncem 1920-ih na prostoru BiH, u isto doba povećan je broj gradskih općina. Već na popisu iz 1931. u Kraljevini Jugoslaviji spominje se 4.761 gradskih i seoskih općina, od čega je samo njih pet (Beograd, Zagreb, Ljubljana, Sarajevo, Subotica) imalo više od 50.000 stanovnika.[2003] Broj općina je i dalje bio velik u pojedinim krajevima. Prema službenim podacima 1931. sa 1.069 prednjačila po broju općina Dravska banovina, koja je bila površinom najmanja banovina. S druge strane, po opsegu Dravskoj banovina vrlo slična Primorska banovina imala je najmanje, samo 103 općine. Druga je po broju općina tada bila Dunavska banovina (811), a slijedila ju je Moravska banovina (771). Na začelju su, uz

[1999] Određivanje minimuma stanovnika s navedene dvije pozicije vidljivo je i u Projekta zakona o općinama koji je rađen u predšestosiječanjskom razdoblju. Tada je nekoliko neimenovanih članova povjerenstva za izradu zakona dalo odvojeno mišljenje u kojem su naveli da su se zalagali, nedefinirano, za „velike opštine po broju stanovnika“ ili „najmanje 1000 poreskih glava“, kako bi one mogle što bolje funkcionirati. „Projekat Zakona o opštinama“ [nedatirano] – „Obrazloženje“, AJ, 63-48-154.
[2000] Ivan MIOŠIĆ, „Pred donošenje zakona o seoskim opštinama“, *Naša samouprava*, god. I., br. 7, 295-296.
[2001] *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, vol. V. [*Naša zemlja*], Zagreb, 1938., 37.
[2002] „Naše stanovništvo“, *Zbornik Jugoslavije: Njenih banovina, gradova, srezova i opština*, Beograd, 1931., 65.
[2003] PEROVIĆ, „Upravna podela Jugoslavije“, 54.

Primorsku, bile Savska banovina (537), Zetska (282) te Vrbaska i Vardarska sa po 169 općina.

U prosjeku su u Kraljevini Jugoslaviji 1931. prevladavale općine između 2.000 i 5.000 stanovnika, ali su i ovdje bile velike razlike. U Primorskoj banovini prevladavale su brojem stanovnika velike općine.[2004] S druge strane, nakon popisa stanovništva 1931. utvrđeno je kako je na prostoru Dravske banovine sveukupno 915 gradskih i seoskih općina s manje od 2.000 stanovnika, dok je općina s više od te brojke bilo je samo 128 (od toga su samo četiri općine imale preko 5.000 stanovnika).[2005] Stoga nikoga nije iznenadila želja centralne državne uprave, napose MUP-a, ali i same banske uprave Dravske banovine, kao i drugih banovina, da se nakon donošenja ZO-a krene u spajanje i okrupnjavanje općina.

Krajem travnja 1933. MUP je svojim raspisom obavijestio banovine kako je donesen novi ZO te da je jedna od njegovih glavnih odredbi stvaranje velikih i snažnih općina koje bi u interesu stanovništva mogle obavljati povjerene zadatke. MUP je naglasio da je zakonom banovima dan rok od šest mjeseci da izrade planove o grupiranju mjesta po općinama, ali da bi se taj posao morao i ranije od toga roka riješiti, tim više što predstoje općinski izbori. Naglašavalo se kako se pritom treba obrati pozornost i na želje stanovnika općina: Od općinskih odbora trebalo je zatražiti mišljenje o tom pitanju, koje su oni trebali formulirati kroz svoj formalne odluke. Ipak, i ovdje je naglašeno da se vodi računa o § 2. ZO-a, koji je propisivao narav općina kao upravnih jedinica. Isti je članak naglašavao da su općine "po prostoru na kojem se rasprostire njihova vlast, neprekidne – prirodne i ekonomske jedinice".[2006] U planovima za pregrupiranje trebalo se obratiti pozornost na to da u sastav općina ulaze cijele katastarske općine (tj. cijela mjesta) te da bi trebalo "po mogućnosti izraditi kartu postojećih upravnih i katastarskih opština za svaki srez, a takvu istu kartu po predlogu za grupisanje [općina]".[2007] U prilogu je trebalo dostaviti i točne podatke o broju stanovnika po mjestima te mišljenje vojnih vlasti o svrsishodnosti promjena s njihova stajališta.[2008] Po uputama MUP-a, konačnu arondaciju općina trebale su provesti banske

[2004] Tako je u njoj bila i najveća seoska općina u državi, Imotski sa 42.805 građana. „Naše opštine po broju stanovnika", *Naša samouprava*, god. VII., br. 11-12, 167-168.
[2005] Doista, 892 općine Dravske banovine imale između 200 i 2.000 građana, a čak 47 ih je imalo i manje od 200 stanovnika. Zaključivalo se da su općine u toj banovini u prosjeku jako male teritorijem i populacijom te se zbog toga nisu u stanju pravovaljano brinuti za potrebe svoga stanovništva. Grad Višnja Gora imao je samo 363 stanovnika, a u seoskoj općini Lukačevci u Prekmurju živjela je samo 51 osoba. „Pitanje spajanja malih općina u Dravskoj banovini", *Obzor*, 12. kolovoza 1931.
[2006] § 2. Zakona o općinama, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 1.
[2007] "Grupisanje opština", *Policija*, god. XX., br. 11-12, Beograd, 1933., 616.-617.
[2008] Vojska, kao "jedini stabilni element u zemlji", bila je bitna u cijelom procesu odlučivanja o općinama jer ona nije bila samo jamac očuvanja državnih granica, nego je u diktaturi preuzela ulogu jednog od čuvara unutarnjeg političkog poretka stvorenog 6. siječnja 1929. godine. DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 47, 55.

uprave u dogovoru s kotarskim poglavarstvima kao državnim upravnim jedinicama koje najbolje poznaju život stanovništva pojedinog kraja, a razumiju podjednako dobro i pravne norme i državne intencije. Nadalje, posao je trebalo obaviti tako da promjene ne izazovu negodovanje naroda i zahtijevanje daljnjih promjena u skorije vrijeme. Za ostanak na životu svake općine koja nije imala minimum od 3.000 stanovnika, banska je uprava trebala sastaviti i predati MUP-u "poseban predlog sa specijalnim obrazloženjem".[2009] U slučaju stvaranja, spajanja i prekrajanja teritorija općina ministarstvo je trebalo za svaku odluku ponaosob izdati posebnu uredbu te tako javnim normiranjem potvrditi proces.[2010]

Državne upravne vlasti prostora Savske banovine primile su se posla redukcija općina te su u kratkom roku tijekom 1933. sastavljeni mnogobrojni prijedlozi, tj. elaborati. Problem je ležao u tome što su za sva spajanja postojećih općina, stvaranja novih općina te pregrupiranja pojedinih mjesta iz jedne u drugu, državne vlasti morale voditi računa o tome da imaju službeni zahtjev općinskog odbora ili većine stanovništva određenog kraja.[2011] Iako su vrhovni organi uprave, tj. MUP koji je u cijeloj priči imao odlučujuću riječi, svojom voljom mogli prekrajati sliku općina bez volje stanovništva, ipak to pravo nisu zlorabili, bojeći se možebitnog revolta građana.

Na prve vijesti o zakonskoj odredbi koja prijeti njihovom postojanju, općinske uprave prostora Savske banovine počele su se grčevito opirati planiranom prekrajanju, tj. svom ukidanju i spajanju. Najviše se takvih općina nalazilo u istočnom dijelu banovine, tj. u Slavoniji i Srijemu, gdje je općenita gustoća broja općina bila veća u odnosu na prostor središnjeg i zapadnog dijela banovine. Pojedine su općine pokušale osigurati svoje postojanje pristajući na spajanjem sa najbližom susjednom upravnom općinom čijoj je opstojnosti problem bio isti manjak stanovnika. Neke su opet nastojale tražiti spajanje sa selima iz drugih, stanovništvom većih općina svoje neposredne okolice ili drugim, sebi sklonijim sredinama.[2012] Ipak, velika se većina kroz svoje službene odluke počela pozivati na ograde od postavljenog minimalnog broja žitelja, koje je priznavao isti zakon. Gotovo sve ugrožene općine Savske banovine nastojale su se prikazati kao zaokružene teritorijalne, gospodarske i prometne cjeline te su pokušavale istaći loše strane vlastita objedinjavanja sa susjednim općinama.

[2009] "Grupisanje opština", *Policija*, god. XX., br. 11-12, Beograd, 1933., 616.-617.
[2010] Stanko MAJCEN, „O pravnim posledicama promena opštinskih teritorija", *Policija*, god. XX., br. 5-6, Beograd, 1933., 217-218.
[2011] *Isto*.
[2012] Npr. u listopadu 1933. općinski odbor općine Borovo je na sjednici donio zaključak da se to selo, u slučaju ukidanja općina, ne spaja sa susjednim općinskim središtima, već s gradom Vukovarom. Općina Borovo je gradu Vukovaru predočila kako bi tim spajanjem gradu zapravo bila pripojena industrijska zona s čuvenom tvornicom obuće Bata. „Pripojenje Borova Vukovaru", *NN*, 27. listopada 1933.

Možda je najbolji primjer za sve navedene tvrdnje zapisnik sjednice općinskog vijeća u Sv. Petru Čvrstecu u križevačkom kotaru održane u svibnju 1933. godine. Na toj sjednici općinski odbor je zaključio da se njihova općina ne bi trebala raspustiti jer čini jednu neprekinutu prirodnu i ekonomsku jedinicu. Što se tiče manjka stanovnika toj općini navodno su se već duže vremena željela priključiti sela susjednih općina Trema, Osuđevo, Ruševac, Pavelić i Većeslavac.[2013] Prijedlog je podržao i kotarski poglavar križevački, koji je zatražio od banske uprave, a ona dozvolila, pripajanje sela Cugovac i Zabrđe iz općine Farkaševac općini Gradec, a sela Trema općini Čvrstec. Time su općine Sv. Petar Čvrstec i Gradec dobile za svoj opstanak potrebnu brojku od preko 3.000 stanovnika. Ovaj prijedlog je zanimljiv i jer je netko iz banske uprave, možda i sam ban, na zadnju stranicu izvješća iz križevačkog kotara dopisao rukom: „Dobar predlog“.[2014]

Bilo je kotareva u kojima niti jedna općina nije željela spajanje s drugom. Ma koliko su zapravo malo stanovnika i novca imale te slabo radile u javnom interesu, svim su silama neke općine nastojale spriječiti spajanje, tj. svoj nestanak.[2015]U pokušajima da se održe u dotadašnjem obliku, općinske su uprave imale potporu od ponekog kotarskog poglavara, ali i narodnog poslanika. U kotaru Garešnica odluka o gašenju općina u Hrastovcu i Velikim Zdencima, iz razloga što su imale mali broj stanovnika (Hrastovac samo 776), 1933. već je bila gotovo finalizirana. Ipak, u obranu tih općina stali su općinski odbori, kao i tadašnji narodni poslanik Milivoje Stepanov te kotarski poglavar garešnički. Oni su naveli kako su obje općine potpuno samodostojne, kako nemaju nikakvih dugova te obje doista čine jednu cjelinu „u kojoj vlada dobar red i narod je većini pristaša Jugoslavenske Nacionalne stranke“. Zaključili su kako bi ukidanje općina prouzročilo rezignaciju u narodu. Teško je reći u kolikoj je mjeri pripadnost režimskoj stranci mogla biti presudna u donošenju konačne odluke, ali je rezultat svega bio da su obje općine nastavile s djelovanjem. Istu metodu pozivanja na odanost režimu pokušalo je iskoristiti više općina, ali s promjenjljivim uspjehom.[2016] S druge strane, neke općinske uprave homogenizirale su se sa svojim građanima – pa su molbe

[2013] Zapisnik sa sjednice Općine Sv. Petar Čvrstec od 23. svibnja 1933. HDA, SB UO, kutija 218., 5733/1933.
[2014] Dopis Kotarskog poglavarstva koprivničkog KBUSB od 16. prosinca 1933. HDA, SB UO, kutija 218., 5733/1933
[2015] Tako se kotarski poglavar vukovarski, a to je kotar s najvećim brojem općina u banovini, žalio na poslovanje općina 1933. godine. On navodi kako u njegovom kotaru ima čak 27 općina, od kojih je većina bila površinom mala i siromašna. Ma koliko se sam trudio pokazati pitanje spajanja općina bitnim s razine ušteda u izdacima poslovanja te mogućnost zajedničkog istupa većih općina u ostvarivanju kapitalnih planova, ipak navodi kako sve općinski odbori i dalje odbijaju gašenje svojih općina. Tromjesečni izvještaj o radu opće uprave Kotara Vukovar za zadnje tromjesečje 1933. od 3. siječnja 1934. HDA, SB UO, kutija 220., 11/1934.
[2016] Npr. Dopis Kotarskog poglavarstva koprivničkog KBUSB od 14. prosinca 1933. HDA, SB UO, kutija 218., 5761/1933

pojedinaca za ostanak općine unosile u svoje službene akte te ih tako prosljeđivale višim, državnim vlastima.[2017]

I opstanak tri slovenske općine kotara Čabar, tj. Drage, Trave i Osilnice, došao je u pitanje nakon proklamiranja ZO-a. Čabarski kotarski poglavar predložio je koncem 1934. pripajanje stanovništvom malobrojnih općina Drage i Trave općini Čabar te Hrvatima naseljene općine Plešce Općini Osilnica.[2018] Sve tri ugrožene općine ovom planu su se usprotivile, navodeći kako su one „novi pripadnici Savske banovine" i kako bi se samim spajanjem narod tih općina osjećao uvrijeđeno i prezreno.[2019] Na kraju ipak 1934. nije došlo do spajanja ovih općina, ali jest koncem 1937. godine, kada su spojene upravne općine Draga i Trava u jedinstvenu općinu Draga sa sjedištem u istom mjestu.[2020]

U globalu općinske su uprave u globalu ipak uspjele u svom naumu da se zadrže te na prostoru Savske banovine nije došlo do promjena širih razmjera. U konačnici na prostoru iste banovine zapravo je spojeno ili ukinuto tek nekoliko općina. Npr. koncem listopada 1933. donesena je posebna *Uredba o spajanju opštine Kraljevica i opštine Šmrika* sušačkog kotara. Nova općina nosila je naziv Kraljevica-Šmrika, a sjedište je imala u Kraljevici.[2021] Makar je u prosjeku seoska općina u Savskoj banovini imala oko 73,8km² te 4.472 stanovnika (gradske općine u prosjeku 20.647), razlike među njima ipak bile su, a tako i ostale, velike. Npr. 1931. općina Vrbovec imala je 15.811 stanovnika, a Ivanec čak 20.456, dok je općina Lonja (kotar Novska) imala 643, Donje Novo Selo (kotar Vinkovci) 639, a Trava (kotar Čabar) samo 528 stanovnika.[2022]

S druge strane, u drugim banovinama redukcijama iz 1930-ih broj općina je uvelike smanjen, najviše na prostoru Dravske banovine. Nakon provedene reforme, koncem 1936. na tom području bile su 4 gradske i 414 seoskih općina, na temelju čega možemo zaključiti kako je u nekoliko godina reducirano gotovo 60% općina na prostoru te banovine. Dok se u Dravskoj banovini radilo na smanjenju broja općina, u Vrbaskoj banovini banska je uprava u isto doba radila na njihovoj preustroju, jer je primijećeno da male općine po teritoriju i sposobnosti činovnika ne odgovaraju potrebama naroda. Posebna komisija, sastavljena od predstavnika općina te banovinskih upravnih vlasti, radila je od konca 1930. na ovom

[2017] Odgovore mnogih kotarskih i općinskih uprava s prostora Savske banovine višim vlastima po pitanju njihove pregrupacije i ukidanja vidi u: HDA, SB UO, kutija 218 (cjelokupna kutija).
[2018] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Čabar za treće tromjesečje 1934. od 8. listopada 1934. HDA, SB UO, kutija 220., 2/1934.
[2019] [...]„čutil užaljenega ali zaničevan." Izvadak iz sjednice opštinskog odbora općine Osilnica od 24. svibnja 1933. HDA, SB UO, kutija 220., 292/1934.
[2020] Ukaz kraljevskog namjesništva od 12. studenog 1937. o osnivanju općine Draga. *NN*, 2. prosinca 1937.
[2021] „Uredba o spajanju opštine Kraljevica i opštine Šmrika", *NN*, 21. studenog 1933.
[2022] Usp. *Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. marta 1931. godine*, vol II., 83-95.

problemu ističući kako će se još dugo vremena raditi na ukidanju i spajanju općina, ali i formiranju novih u Vrbaskoj banovini.[2023] Smanjenjem učinjenim sredinom 1930-ih ukupni broj gradskih i seoskih općina u državi pao je na 3.903, a ta se brojka tek neznatno promijenila do kraja postojanja Kraljevine Jugoslavije.[2024]

Broj općina u Savskoj banovini tijekom njena postojanja u konačnici je tek ponešto fluktuirao, najviše zbog promjena banovinskih granica te pokojeg gašenja nekih općina, ali i stvaranja novih. Savska banovina 1937. imala je 518 seoskih općina te 19 gradova.[2025] Ipak, ona je i dalje imala najviše naseljenih mjesta u odnosu na broj općina. U toj banovini dolazilo je 12,9 naselja na gradsku ili seosku općinu, dok je u Primorskoj dolazilo najviše, 15,8 naselja po općini. Ipak, prema podacima za 1937., u Dunavskoj banovini još je uvijek dolazilo 1,5 mjesta po općini, a u Moravskoj 2,6 mjesta po općini.[2026] To nam govori kako zakonom najavljena redukcija općina cijelog državnog područja ni u tim banovinama nije bila efektivno provedena.

Državna je vlast prihvatila otpor općina Savske banovine te maknula pitanje njihove redukcije s dnevnog reda, deklaratorno proglašavajući svoje reformske napore pobjedonosnima nakon proklamacije ZO-a. Ministar unutrašnjih poslova Živojin Lazić je u proračunskoj raspravi u ožujku 1934. ustvrdio da se novi Zakon o općinama, koji je zamijenio dotad šaroliko zakonodavstvo, „na primjeni pokazuje kao dobar“. Nastavio je kako je taj zakon postavio minimum od 3.000 stanovnika u namjeri da se smanje općinski prirezi, koje su se često dizali i iznad državnog poreza, a poveća mogućnost ulaganja općina. Stoga se pristupilo grupiranju dotadašnjih općina. Ipak, uslijed otpora određenih općina ovo spajanje starih i stvaranje novih općina nije rađeno na silu. „Ali ako građani, i kad im se sve to predoči, žele da im općina ipak bude manja i sudnica bliža, pa ma i veći porez plaćali, zakon i zato daje mogućnost i o toj želji se vodi računa“.[2027] Građani ipak nisu prihvatili ove argumente.

Makar je dobar dio općina prostora Savske banovine grcao u dugovima iz ranijih razdoblja, koji su se tijekom 1930-ih još produbili, isti je prostor imao razvijenu svijest o povijesnoj tradiciji općine kao samoupravne jedinice, bez koje manja mjesta i njihovi građani teško ostvaruju svoje potrebe. Osim toga, općine su imale i jasno određeno financiranje, razvijeniji samoupravni djelokrug i profesionalni službenički kadar, pa novi ZO općinama

[2023] „Pregrupiranje seoskih općina u Vrbaskoj banovini“, *Obzor*, 1. siječnja 1931.
[2024] Usp. *Statistički godišnjak 1934-1935*, Beograd, 1936., 440. te *Statistički godišnjak 1938-1939*, Beograd, 1939., 478. Za usporedbu, tadašnja Francuska (bez prekomorskih dijelova), koja je za otprilike 110% bila veća Jugoslavije, još 1959. imala je 38.000 općina. BREBAN, *Administrativno pravo Francuske*, 76.
[2025] Za popis kotara i gradova prostora SB s izračunima površine i broja stanovnika, prema stanju iz 1937., vidi tabelu 3. u prilozima ovoga rada.
[2026] *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, vol. V, 37.
[2027] „Rad ministarstva unutarnjih poslova“, *NN*, 6. ožujka 1934.

prostora Savske banovine nije donio korjenite promjene, kao u nekim drugim krajevima države. Reforma nije provedena jer su je odbacivale upravo one snage koje su trebale raditi na njenoj provedbi u Savskoj banovini (općinske uprave i odbori, kotarski poglavari, razni pristaše režima). Oni su u segmentu zaštite opstojnosti općina radili po volji naroda pojedinog kraja, makar su neki od njih, naravno, gledali i da zaštite funkciju koju su imali u tim tijelima. Građani prostora Savske banovine, koji nisu gledali blagonaklono na samouprave u kojima su sjedile osobe koje nisu bile izabrane od njih samih, ipak su iste općine držali važnim mehanizmom zaštite vlastitih interesa. Iako je teško tvrditi u kojoj mjeri, spajanje i ukidanje svojih općina držali su novim udarom na samoupravnu tradiciju koja je, iako tada režimski dirigirana, u svojoj formi preživjela sve dotadašnje nedaće. Zato su se često našli ujedinjeni s lokalnim nosiocima vlasti, uspješno se boreći za opstanak svojih općina.

Unatoč neprovođenu redukcije općina na prostor Savske banovine i zadržavanju *statusa quo*, državna je vlast pitanje stvaranja ili gašenja samoupravnih jedinica nastojala zadržati što duže pod svojom isključivom kontrolom, ne dopuštajući da parlamentarna tijela ili sami građani rade na ovom problemu. Tako je § 45. *Financijskog zakona* za 1937./1938. propisivao kako ministar unutrašnjih poslova, uz odobrenje vlade, u roku od šest mjeseci po objavi zakona, može uredbom izvršiti spajanje općina, stvaranje novih općina razgrupiranjem te odvajati pojedina mjesta iz jedne i pridavati ih drugoj općini".[2028] Slično je propisivao npr. i § 54. financijskog zakona za 1939./1940., po kojem je ovlaštenjima ministar unutrašnjih poslova i predsjednik ministarskog savjeta Dragiša Cvetković propisao početkom srpnja 1939. tri uredbe o promjeni granica općina i kotara koje su se odnosile na prostor Savske banovine.[2029]

Iako su elaborati i planovi za ukidanje mnoštva općina bili izrađeni, zbog spomenutog otpora općina MUP je tijekom 1933. i 1934. odgađao provođenje promjena na području Savske banovine. Nakon nekoliko godina čekanja i širenja raznih glasina,[2030] čini se da je ministarstvo od plana potpuno odustao, vjerojatno se bojeći reakcije HSS-a, koji je ojačao

[2028] „Ukaz o razgrupisavanju opština po st. 1 § 45 Fz. za 1937/38 jeste upravni akt a ne akt zakonodavne vlasti", *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 5A, 85-86.

[2029] Prvom uredbom je izdvojena općina Stari Jankovci iz kotara vukovarskog te stavljena pod ingerenciju kotara vinkovačkog, drugom je općina Barilović izdvojena iz kotara vojnićkog i pripojena kotaru karlovačkom, a posljednjom je općina Lasinja izdvojena iz kotara vrginmost i stavljena pod ingerenciju kotara pisarovinskog. Usp. „Izdvajanje opštine Stari Jankovci iz sreza vukovarskog i pripajanje srezu vinkovačkom", *Službeni glasnik MUP-a*, god. III., br. 8, 330., „Izdvajanje opštine Barilović iz sreza vojnićskog i pripajanje srezu karlovačkom", *Službeni glasnik MUP-a*, god. III., br. 8, 331. te „Izdvajanje opštine Lasinja iz sreza Vrginmost i pripajanje srezu Pisarovina", *Službeni glasnik MUP-a*, god. III., br. 8, 331.

[2030] Godine 1935. ponovno se proširila vijest, koja je izazvala strah, da će se pristupiti realizaciji redukcije broja općina na prostoru Savske banovine. Stoga je banska uprava poslala dopis svim kotarskim poglavarima, „radi ličnog obavještenja", kako spajanja općina na teritoriju te banovine ipak neće biti. Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima od 21. svibnja 1935. HDA, SB UO, kutija 260., 2297/1935.

nakon kraja 1934. godine. Dapače, MUP je čak odobravao stvarao stvaranje nekih novih općina, pa se njihov broj ponešto povećao. Umjesto 518 seoskih općina, koliko ih je bilo koncem 1931. na prostoru Savske banovine, već koncem 1938. na istom području nalazimo 524 seoske općine.[2031] Ipak, bilo je i zahtjeva koje je MUP odbio, pozivajući se pritom na diskrecijsko pravo tog ministarstva da kao viša vlast procijeni treba li u nekom kraju formirati još koju općinu.[2032] Osim toga, s vremenom je državna vlast čini se shvatila kako je i koncept „3.000 stanovnika" promašen, jer je glavno pitanje bilo općenito bogatstvo stanovnika neke općine. Upravljati općinom s velikim brojem, ali ekonomski slabostojećih građana postajao je izazov, jer se teško rješavalo njihove nagomilane probleme. Stoga su neki stručnjaci tražili da se daljnja grupiranja mjesta u općine izvršuju ne po teritorijalno-populacijskom, već gospodarskom ključu, tako da se stvore samodostatne općinske samouprave.[2033] Ipak, to je tek bilo teško ostvarivo, pogotovo u pasivnim krajevima, npr. dalmatinskog zaleđa i Hercegovine, gdje je stanovništvo doista u prvoj polovini 20. stoljeća još uvijek živjelo na rubu gladi.[2034]

Što se tiče gradova, u istraživanom razdoblju njihov je status i broj više-manje ostao isti. Na prostoru Savske banovine tijekom 1930-ih samo su dvije seoske općine uzdignute na

[2031] Usp. *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, vol. V., 37. te *Statistički godišnjak 1937*, Beograd, 1938., 385.
[2032] Na upućenu tužbu nezadovoljnih građana jednog mjesta, koji su zahtijevali vlastitu općinu, Državni savjet je morao braniti stav MUP-a te je objašnjavao kako je ovakav njegov postupak diskrecijsko pravo tog ministarstva po § 6. ZO-a. „Nedopuštenost tužbe na Ukaz o izdvajanju opštine", *Službeni glasnik MUP-a*, god. I., br. 2, 68.
[2033] BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, 65-66.; Po donošenju ZO-a i ZGO-a neka urbanija naselja zatražila su od viših vlasti da im priznaju status grada, dok su druga tražila da se od njihove urbane sredine odvoji ona okolna seoska te da počne tvoriti novu, samostalnu općinu. Tako je općinsko poglavarstvo u Rabu većinom glasova zatražilo stvaranje gradske općine Rab, od koje bi bila odvojena okolna sela koja su zatim trebala činiti seosku općinu Rab. Odvajanje gradske od „seoske" općine su opravdali potrebom za bolju brigu grada oko turizma. Osim toga, općinski odbor rapski, u kome su sjedili od režima postavljeni predstavnici, većinom bogati građani samoga Raba, bojao se općinskih izbora jer su pretpostavili da bi u novoformiranom općinskom vijeću većinu mogli dobiti seljaci iz okolnih mjesta, koji bi se brinuli samo za dobrobit svojih naselja, a ne i samog Raba. Kotarski poglavar je podržao plan odvajanja, zaključujući: „Gradska opština po svojoj razvijenoj hotelijerskoj industriji mogla bi se mirno dalje razvijati eventualno u sklopu sa najbližim odlomcima Mundanije i Banjolom, dočim bi se neodvisno od ove mogla mirno da razvija seoska opština koja bi se sastojala od odlomaka Barbat, Kampor, Supetarska Draga i Lopar, koja bi opština mogla pokrivati svoje neznatne potrebe opštinskim prirezima i raznim taksama". Problem neslaganja grada Raba i okolnih mjesta riješen je nakratko sredinom 1938. kada su državne vlasti, na nagovor nekolicine stanovnika, većinom lokalnih hoteljera, dopustile razdvajanje dotadašnje rapske općine na dva dijela. U prvom dijelu ostalo je samo mjesto Rab, koji je tako ostalo samostalna seoska općina, a u drugom sva okolna sela koja su od tad počela tvoriti općinu Rapska sela. Sjedište nove općine Rapska sela bilo je u Mundanijama. Ipak, HSS baš nije bio zadovoljan cijepanjem općine Rab, što je potvrđeno u vrijeme Banovine Hrvatske kada je spajanjem dvije spomenute općine opet stvorena jedna jedinstvena općina na otoku Rabu. Prije toga, tijekom 1938. i prve polovine 1939. HSS i stanovništvo se većinom javno izjašnjavalo protiv cijepanja rapske općine, jer je time mjesto Rab nastojalo za sebe zadržati što veće prihode od turizma, a drugi, nerazvijeniji i seoski kraj otoka time bi bio oštećen za prihode i obvezu izdržavanja infrastrukture, dok bi morao preuzeti pola dosta visokih dugova koje je ostavila općinska uprava rapska za vrijeme diktature. Usp. Dopis Kotarskog poglavarstva rapskog KBUSB od 19. lipnja 1933. HDA, SB UO, kutija 218., 5733/1933.; Dopis KBUSB Kotarskom poglavarstvu rapskom od 12. srpnja 1938. HDA, SB IO, kutija 21., 1657/1938.; „Dr Andres na Rabu", *HD*, 27. rujna 1938.; Za više o ovom političko-gospodarskom sukobu na otoku Rabu i stvaranju druge općine 1938. vidi: KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Ekonomsko-politički sukob graba Raba i rapskih sela", 87-101.
[2034] Za više o problemima pasivnih krajeva vidi: Rudolf BIĆANIĆ, *Kako živi narod: Život u pasivnim krajevima*, Zagreb, 1996.

rang grada: Nova Gradiška i Čakovec. Već sredinom 1930. intenzivirali su se napori tadašnje općine Nova Gradiška Nutarnja, koja je obuhvaćala teritorij budućeg grada, da bude uzdignuta na višu samoupravnu razinu. Ovakve zahtjeve je u nekoliko navrata prema MUP-u podržala i KBUSB. Banska uprava je isticala kako Nova Gradiška po „razgranjenosti javno-administrativnih poslova, po njenom razvitku i ekonomsko-privrednoj snazi imade sve preduvjete i obilježja jedne gradske općine“ te kako „svrstavanjem Nove Gradiške u red gradova neće porasti troškovi oko administracije same gradske općine“.[2035] U prosincu 1930. MUP je odobrio, temeljem propisa *Zakona o ustrojstvu gradskih općina za Hrvatsku i Slavoniju* iz 1895. te *Zakona o izmjeni zakona o općinama* od 6. siječnja 1929., da se dotadašnja općina Nova Gradiška Nutarnja, s oko pet tisuća stanovnika, digne na razinu samoupravnog grada. Odluka MUP-a je uskoro formalizirana proglašenjem zakona kojim je spomenuta općina na samom početku 1931. postala gradskom općinom.[2036] Sam čin proglašenja Nove Gradiške gradom 29. ožujak 1931. pratila je velika svečanost.[2037] Nakon svetih misa u rimokatoličkoj i pravoslavnoj crkvi te bogoslužja u „izraelitskom hramu“ održala se sjednica novog gradskog zastupstva na kojoj je podban Savske banovine, Stevan Hadži, pročitao ukaz banske uprave o proglašenju Nove Gradiške gradom te prihvatio prisege svih gradskih zastupnika.[2038] Na sličan je način, uz veliko slavlje, 23. rujna 1934. izvršeno proglašenje Čakovca samoupravnim gradom.[2039]

Prilikom formiranja nove gradske ili seoske općine obično je jedno od najvažnijih pitanja bilo ono podjele prava i obveza (često i imovine) između „stare“ i „nove“ općine koja je nastala iz nje. U studenom 1938. dotadašnja općina Ludbreg podijeljena je na dvije općine: Ludbreg i Ludbreg Trg. U novostvorenu općinu Ludbreg Trg su ušla mjesta Ludbreg,

[2035] Dopis KBUSB MUP-u KJ od 11. listopada 1930. HDA, SB UO, kutija 95., 13971/1931.
[2036] Zakon o proglašenju opštine Nova Gradiška gradom. HDA, SB UO, kutija 95., 13971/1931.; Za istovjetan tekst zakona vidi: „Zakon o proglašenju opštine Nova Gradiška gradom“, *NN*, 10. siječanj 1931.; Prvotno je gradonačelnikom trebao postati Andrija Berić, dotadašnji općinski načelnik seoske općine Nove Gradiške Nutarnje, ali je on baš početkom 1931. od posljedica atentata preminuo. Njegov ubojica Ivan Rosić, seljak iz Prvče, unatoč mišljenju režima o idejnoj umiješanosti ustaša u atentat, isticao je da je 2. veljače 1931. pucao na Berića „iz lične osvete“. Usp. Dopis KBUSB MUP-u KJ od 6. siječnja 1931. HDA, SB UO, kutija 95., 13971/1931.; „Obdukcija trupla predsjednika općine u Novoj Gradiški“, *Obzor*, 5. veljače 1931. te „Saopćenje o ubojstvu općinskog predsjednika u Novoj Gradiški“, *Obzor*, 6. veljače 1931. Ivan Rosić je kao protudržavni zločinac iste 1931. u Beogradu osuđen na smrt te obješen. Svetozar PRIBIĆEVIĆ, *Pogledi na stanje u Jugoslaviji i njenu budućnost*, s.l., 1931., 18.
[2037] Prvim načelnik grada Nove Gradiške postao je umirovljeni sudac Karlo Cvijić, koji je položio zakletvu pred Banskom upravom Savske banovine 3. ožujka 1931. godine. Tom prilikom mu je naređeno da konstituirajuću sjednicu Gradskog zastupstva sazove za nedjelju, 29. ožujak iste godine s ciljem zaprisegnuća gradskih vijećnika. Usp. Zakletva Karla Cvijića 3. ožujka 1931. HDA, SB UO, kutija 95., 13971/1931. te Koncept dopisa KBUSB načelniku grada Nove Gradiške Cvijiću od 26. veljače 1931. HDA, SB UO, kutija 95., 13971/1931.
[2038] „Svečano proglašenje Nove Gradiške gradom“, *Obzor*, 31. ožujka 1931.
[2039] „Čakovec proglašen gradom“, *NN*, 25. rujna 1934.; Za program svečanog proglašenja Čakovca samoupravnim gradom te izvještaj kotarskog poglavarstva o toj manifestaciji vidi: HDA, SB UO, kutija 243., 3180/1934.

Ludbreški Vinogradi, Ludbreški Ivanec, Duga Rijeka i Mala Rijeka.[2040] Odmah su provedeni i novi općinski izbori.[2041] Nedugo po provedenom dijeljenju javio se animozitet između dvije općine, pa je u svrhu razrješavanja njihovih odnosa formiran koncem ožujka 1939. poseban izabrani sud od po dva člana svake općine te jednog upravnog činovnika kao predstavnika banske uprave. Kako se predstavnici obiju općina nisu na početnim sastancima mogli složiti ni u jednoj točci diobe općinske imovine, a osobito u pogledu vrlo unosnih prava na sajam, izabrani su novi predstavnici. Oni su nastavili s raspravama i vijećanjem sve do konca travnja 1939., kada je izabrani sud donio presudu kojom je raspodijelio dotadašnje općinske službenike općine na dva dijela te riješio financijske i vlasničke odnose općina Ludbreg i Ludbreg Trg.[2042]

VII. 5. Regulacija položaja samoupravnih službenika – Uredba o općinskim službenicima u Savskoj banovini

Pokušaje regulacije nadležnosti samouprava, kao i njihove brojnosti možemo dovesti u vezu s naporima središnjih državnih vlasti da nanovo provedu njihovo objedinjavanje, povećaju funkcionalnost, ali i da iste podrede još više provedbi vlastitih ciljeva. U tom smjeru je trebalo ujediniti dotad od jednog pravnog područja do drugog vrlo šaroliko određeni položaj samoupravnih službenika.

O regulaciji položaja samoupravnih službenika počelo se govoriti nakon proglašenja diktature, makar prvenstveno u političkom kontekstu. Odmah poslije 6. siječnja 1929. novi je režim najavio reorganizaciju dotadašnjeg modela upravljanja u državi. Kao prvi su se korak počela spominjati otpuštanja. Ona su trebala zahvatiti državne službenike, ali i one samoupravne. Početne najave donesene na državnom vrhu o smjeni općinskih odbora i službenika izazivale su podijeljene reakcije, pogotovo jer su posljednji isticali svoj dotadašnji profesionalizam u radu te se nisu smatrali krivima za političku krizu u koju je država utonula tokom 1920-ih. Nadalje, samoupravni službenici čudili su se najavljenim otpuštanjima, osobito općinskih bilježnika jer oni „nijesu šefovi općinske administracije, nego stručni referenti, koji rade po nalozima svojih pretpostavljenih“, tj. općinskog odbora i načelnika.[2043] Ipak, po uputi za provedbu Zakona o izmjenama zakona o općinama i oblasnim

[2040] „Ukaz kraljevskog namjesništva od 8. rujna 1938. o osnivanju općine Ludbreg Trg“, *NN*, 12. listopada 1938.
[2041] „Općinski izbori u Ludbregu“, *HD*, 23. studenog 1938.
[2042] Presuda izabranog suda za razrješavanje odnosa između općina Ludbreg i Ludbreg Trg od 21. travnja 1939. HDA, PSDS, br. dosjea 5527 (Legović Stjepan).
[2043] „Politički preokret u našoj državi“, *Općinski upravnik*, vol. XXI, br. 2., Zagreb, 1929., 11-12.

samoupravama, izdanoj od strane MUP-a, iz službe su se što prije trebali ukloniti samo oni općinski činovnici „koji su se ogriješili o svoju službu ili o narodno i državno jedinstvo“, na što su činovnici sami dodali kako su se takvi već mogli ukloniti po dotadašnjim disciplinskim propisima te izrazili bojazan da će doći do njihova masovnog egzodusa po „političkoj liniji“, kao što su navodno do 1928. bili otpuštani.[2044] Iako je na kraju nakon 6. siječnja 1929. došlo do određenih smjena općinskih činovnika, one su izgleda bile provedene u relativno manjem obujmu. Dapače, vlasti su čak ustvrdile kako su mnoge smjene općinskih činovnika izazvale negodovanje građana pojedinog kraja. Kako se ne bi antagoniziralo građanstvo, više vlasti su naglašavale da se svaka daljnja smjena općinskih službenika, osobito bilježnika i blagajnika, mora izvršiti tako da na njihova mjesta dođu prvenstveno osobe „koje su po svemu ugledne i dostojne te časti [...]“, koje „predstavljaju raspoloženje većine ispravnih gradjana“.[2045] Većinu službenika koju se zateklo na području Savske banovine po njenom formiranju tako se jednostavno uklopilo u nove upravne strukture ili su, u slučaju nižih instanci poput gradova i općina, službenici dobrim dijelom zadržali svoje dotadašnje položaje. Ranije spomenute općinske bilježnike, koji su po nalogu državnog vrha postali komesari općinskih uprava, tako možemo shvatiti kao ne baš uvijek voljne pomagače režima. Tim više jer moramo imati na umu da su u slučaju gubitka potpore režima općinski bilježnici i blagajnici mogli ostati bez mogućnosti zaposlenja u samoupravnoj ili državnoj službi, čime su ugrožavali vlastitu i obiteljsku egzistenciju.

Iako se položaj službenika u gradovima i općinama nije previše mijenjao od 1929. do 1934., ipak se može reći kako su i oni, uz državne službenike, postavljena gradska i općinska vijeća te načelnike, s vremenom sve više na sebe navlačili odium naroda, a to se nastavilo i u godinama koje su uslijedile.

Pitanje samoupravnih službenika postavilo se osobito nakon donošenja novih zakona (ZO-a i ZGO-a) te je pokrenulo lavinu pitanja i razmimoilaženja između interesa središnjih državnih vlasti i općina. Doista, mnoga neriješena pitanja nadležnosti, financiranja, položaja općinskih službenika te njihova odnosa s državnim i samoupravnim vlastima tijekom rješavanja pojedinih poslova trebalo je razlučiti i riješiti u jednom zakonodavnom obliku. Središnja državna vlast ipak je pretpostavljala kako je izjednačavanje službeničkog kadra na cijelom državnom području vrlo složen problem, pa je bila spremna prepustiti banovinama da svaka od njih uredbom riješi pitanje općinskog službeništva na svom području. Stoga je § 85. ZO-a propisivao kako će bansko vijeće svake banovine donijeti posebnu uredbu, koju će

[2044] *Isto*, 12.
[2045] Dopis MUP-a KJ banu SB od 29. travnja 1930. HDA, OIOS, kutija 12., 2191/1930.

zatim objaviti ban, a kojom će propisati „opšte uslove za prijem u službu, minimalne kvalifikacije za glavna službenička mesta i način popunjavanja tih mesta, rok do koga se mogu u službu primati kandidati sa kvalifikacijama po dosadašnjim propisima, vršenje službene dužnosti, prestanak službe, ustanovljenje minimalne plate i ostalih prinadležnosti kao i penzije za glavna službenička mesta i njeno računanje, disciplinsku odgovornost kao i sastav i postupak kod disciplinskih sudova“.[2046] Već je na izvanrednom zasjedanju banskog vijeća održanom u kolovozu 1933. ban Perović okupljenim banskim vijećnicima istakao kako se nakon donošenja Uredbe o sastavu kandidatskih lista, o sastavu i radu biračkih odbora i o postupku kod glasanja za izbor opštinskih odbornika u Savskoj banovini, treba krenuti radit na uredbi kojom će se regulirati prava i dužnosti općinskih službenika u istoj banovini.[2047]

Iako je § 85. ZO-a prepuštao banovinama da u načelu samostalno reguliraju sva pitanja vezana uz službeništvo (seoskih) općina na svom području, ipak je MUP dostavio početkom listopada 1933. svoj generalni nacrt, po kojem su trebale biti sastavljene uredbe o općinskim službenicima u svim banovinama. Državna je vlast svoj nacrt shvaćala kao osnovicu, koju je svaka banovina trebala malo prilagoditi svojim prilikama. Ipak, prilagođavanje od strane KBUSB bilo je temeljitije te je sam prerađeni nacrt ove uredbe poslan MUP-u izazvao negodovanje državnog vrha. Naime, Savska banovina upravnopravno, pogotovo što se tiče samouprava, bila je jedna od najrazvijenijih administrativna jugoslavenskih jedinica. Na njenom teritoriju pitanje organizacije uprave i posebno samouprave bilo je na zadovoljavajući način riješeno još u doba Austro-Ugarske Monarhije (npr. na njenom su području općinski službenici zakonski shvaćani kao javnopravni organi, što se s dobrim dijelom općina s teritorija ostatka Jugoslavije tek nastojalo postići ZO-om iz 1933. godine i uredbama koje su trebale po banovinama slijediti). Stoga je u prepisci s MUP-om, i samim ministrom Lazićem, Banska uprava, a napose ban Perović, nastojala prikazati razvijeno stanje samouprave. Njega su nastojali uskladiti s odredbama novog općinskog zakona te posebno prilagoditi stvarnim prilikama, koje su financijski bile dosta loše.[2048]

U takvim okolnostima KBUSB se krajem 1933. samostalno primila posla na sastavljanju *Uredbe o općinskim službenicima* (dalje: UOSSB) na svom području. Neovisno o općoj definiciji uredbe i samoj diktaturi kao okviru unutar kojeg je donesena, ona je donesena na donekle demokratičan način, što možda i nije bila početna intencija banovinskih

[2046] § 85. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 23.
[2047] Zapisnik sa sednice vanrednog zasedanja banskog veća Savske banovine, održane 12. augusta 1933. god. pre podne“, HDA, SB ODZ, kutija 155., 22921/1933.
[2048] „Uredjenje položaja opć. službenika“, *Novosti*, 29. prosinca 1933.

organa.[2049] Naime, Banska vlast prilikom njenog sastavljanja konzultirala je mnoga državna ministarstva, narodne poslanike, ali i strukovna udruženja samoupravnih službenika, pa se donekle može tvrditi da se od studenog 1933. do siječnja 1934. zapravo odvijala određena javna rasprava o toj uredbi.

Kako se po pitanju sastavljanja odužila prepiska između Savske banovine i MUP-a, tako se i Bansko vijeće nije sastalo koncem 1933., kako je bilo prvotno planirano. Ipak, ban Perović je 15. prosinca 1933. pozvao na sastanak narodne poslanike i druge režimske političare s prostora Savske banovine, koji su prethodno sudjelovali kod donošenja Zakona o općinama. Ban Perović htio je Jurja Demetrovića, Karlu Kovačevića, Dušana Ivančevića i druge upoznati s odredbama uredbe o općinskim službenicima, koju je Banska uprava sastavila, a koju je Bansko vijeće Savske banovine tek trebalo potvrditi na svom sljedećem redovnom sazivu kroz mjesec dana. Vjerojatno je tada (na samom kraju 1933.) nacrt uredbe izišao u javnost, što je izazvalo proširenje kruga zainteresiranih.[2050] Na Bansku su upravu nakon toga počele stizati razne predstavke te se iz odgovora pojedincima, društvima i institucijama koje su sudjelovale u toj raspravi vidi kako je Banska vlast njihove prigovore uzimala vrlo ozbiljno te pomirljivo, uvjeravajući ih s druge strane u hitnu potrebu rješavanja pitanja općinskih činovnika.

Kao što smo vidjeli, jedna od glavnih intencija ZO-a, iza kojeg je stala državna vlasti, bila je da osigura financijsku izdrživost troškova općinske samouprave. S tim se u načelu slagala i Banska uprava, koja je isticala važnost kontrole nad općinama, smanjivanja troškova njihova poslovanja te jedinstvenog sistematiziranja položaja službenika, ali i poslovnih obveza.[2051] S druge strane, razna udruženja općinskih službenika u pismima su prije svega tražila zadržavanje vlastitih primanja na dotadašnjoj razini te njihovo izjednačavanje s onima državnih službenika, zatim zaštitu svojih drugih prava i primanja, poput putnih troškova, mirovine i drugih dodataka, itd.[2052] Udruge koje su okupljale općinske službenike imale su

[2049] „Uredjenje položaja općinskih službenika“, *Novosti*, 8. prosinca 1933.
[2050] „Uredjenje položaja opć. službenika“, *Seljački glas*, god. IV., br. 217, 6.
[2051] Jedan od glavnih ciljeva Banske uprave bio je pokušaj boljeg reguliranja troškova svoje administracije, ali i uprave njima podređenih organa. U banovini se velika gospodarska kriza, spojena s diktaturom, manifestirala u prezaduženju upravnih struktura, nemogućnošću ostvarivanja zacrtanih planova, ali dobar dio je ležao i u gubitku vjere pojedinca u potrebu plaćanja državnih poreza i samoupravnih prireza. Na takvo je stanje, koje je djelomično posljedica krize, a s druge nevjere naroda u opravdanost visokih poreznih davanja državi, banovini, ali i vlastitoj lokalnoj samoupravi, upozorila i KBUSB još koncem 1932. zahtijevajući od kotarskih uprava da vode više računa o motivima neplaćanja daća u pojedinim općinama pod svojom kontrolom te da vode računa „da se održi ravnoteža opštih interesa i interesa gradjana /naroda/“. Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 31. svibnja 1932. HDA, OIOS, kutija 7., [bez oznake broja dokumenta].
[2052] Doista, ZO-om su 1933. općinskim činovnicima ukinute mnoge povlastice poput besplatnog prijevoza željeznicom i pravo da istupaju kao predstavnici općina. Dodatak na skupoću bio je privremeno rješenje koje je zbog svog „dugog trajanja“ shvaćano kao trajno od strane službenika. Općinski činovnici počeli su ga dobivati

prilično loše mišljenje o uredbi, grčevito se boreći da njihovi članovi zadrže postojeća prava te ista čak i prošire. Stoga su mnoga društva, ali i službenici-pojedinci, počeli upućivati alarmantna pisma Banskoj upravi, ministrima, narodnim poslanicima, senatorima, banskim vijećnicima i svim drugim osobama koje su mogle spriječiti donošenje uredbe u njenom originalnom obliku, u kojem su im se trebala smanjiti primanja. „Ovakovo uredjenje beriva aktivnih i umirovljenih opć. činovnika značilo bi ne samo materijalni slom tolikih ljudi i porodica, nego i potpuni slom općinske uprave, pošto bi u činovnicima bila utučena volja za pravilan i savjestan rad u službi, a da ne govorimo o radu izvan službe u nacionalnim ustanovama. Posljedice bi bile, pronevjerenja i korupcije, jer bi ljudi bili prisiljeni posizati za nedopuštenom zaradom“.[2053] Općinskim službenicima je, naravno, bilo najvažnije pitanje osiguravanja vlastitog statusa i primanja, dok o nekoj borbi za samoupravna prava pritom nije bilo ni riječi.

U konačnici mnogi su od režimu bliskih pojedinaca pristali uz zahtjeve općinskih službenika te su zatražili izmjene uredbe. Ipak, ni te promjene ipak nisu išle u smjeru u kojem su se službenici nadali, pa je *Zadruga općinskih činovnika*, unatoč priznanju da su neki njihovim prigovori usvojeni, početkom 1934. procijenila kako u uredbi i dalje stoje loše odredbe u pogledu regulacije primanja službenika. Stoga su odlučili dodatno utjecati da se uredba ne donese na redovitom zasjedanju Banskog vijeća, koje se trebalo održati krajem siječnja 1934. godine.[2054]

---

od 1922. kad je izdana privremena naredba pokrajinskog namjesnika za Hrvatsku i Slavoniju, da bi koncem 1924. donijela naredba MUP-a o novom privremenom dodatku, koji je ostao na snazi sve do novog zakonodavnog rješenja pitanja općina i njihovih činovnika 1933. godine. Inače, po shvaćanjima ZO-a pala je moć općinskih službenika. Općinski odbori, kao izabrani predstavnici građana, bili su glavni organi za vođenje općina. Oni su predstavljali općine, donosili općinske statute, a općinski službenici su samo trebali provoditi njihove zamisli vodeći računa o savjesnom, točnom i nepristranom vršenju službe. Usp. Pismo odbornika Mirovinske zadruge općinskih činovnika narodnom poslaniku Andriji Jovanu od 8. prosinca 1933. HDA, SB UO, kutija 222., 133/1934.; „Zahtevi opštinskih službenika o uređenju njihovog položaja u samoupravama“, *Naša samouprava*, god. III., br. 1-2, 190.; Naredba MUP-a Kraljevine Jugoslavije Velikim županima u Zagreb, Karlovac, Osijek, Vukovar i Maribor od 30. prosinca 1924. HDA, SB UO, kutija 222., 133/1934.

[2053] Apel Zadruge općinskih činovnika Savske banovine završava podcrtanim tekstom u kojem se tražilo da se svaki općinski činovnik zauzime kod nadležnog banskog vijećnika, da se ona ne donese. Par dana ranije Savez organizacija gradskih i seoskih službenika Kraljevine Jugoslavije također je uputio pismo banu Peroviću. U njem se, po nacrtu uredbe za Savsku banovinu, protive novoj klasifikaciji svojih plaća (beriva), povišenju broja godina potrebnih za punu mirovinu (35 godina službe), smanjenju novčanih dodataka za skupoću umirovljenim činovnicima i činovnicima s obiteljima, itd. Dapače, oni su izrazili mišljenje kako bi općinske činovnike i po plaćama i po ostalim socijalnim pravima (mirovinskim, obiteljskim, itd.) trebalo izjednačiti sa državnim činovnicima. Stoga su nacrt Uredbe ocijenili promašenim. Pismo Saveza organizacija gradskih i seoskih službenika Kraljevine Jugoslavije banu Perovićuod 18. siječnja 1934. HDA, SB UO, kutija 222., 133/1934.

[2054] „Iz saopćenja u današnjem broju «Općinskog upravnika» i priloženog apela na banske vijećnike uvjerit čete se kako smo slabo prošli glede beriva, jer su se sva naša nastojanja i dokazivanja, kao i sve intervencije narodnih poslanika i banskih vijećnika, slomila na tjesnogrudnosti onih, koji su o tom odlučivali, a koji stoje pod impresijom privredne krize, naredaba iz Beograda i očajne financijske situacije općina i pasivnosti mirovinskih zaklada“. Apel Zadruge općinskih činovnika „Odbornicima mirovinskih zaklada odnosno zamjenicima i t. d.“ od 20. siječnja 1934. HDA, SB UO, kutija 222., 133/1934.

Projekt UOSSB Banska je uprava doista poslala u siječnju 1934. svojim banskim vijećnicima, najavljujući njihovo brzo okupljanje. U međuvremenu, dobar dio dotičnih popustio je pred zahtjevima udruženja općinskih činovnika te je zatražio izmjene u uredbi, osobito odredbi koje su se ticale materijalnog položaja činovnika. Već na otvaranju redovne sjednice Banskog vijeća, 24. siječnja 1934., istupila je nekolicina vijećnika, predvođena Milom Miškulinom iz Zagreba, te je od bana zatražila formiranje posebnog odbora banovinskog vijeća koji bi proučio ovu uredbu. Vjerojatno je ovaj čin bio unaprijed dogovoren s banom jer je ovaj dopustio formiranje odbora i u njega je odmah imenovao Miškulina i još 11 banskih vijećnika, koji su trebali dodatno urediti uredbu.[2055]

Nakon kraćeg rada, Mile Miškulin kao izvjestilac odbora Banskog vijeća za proučavanje UOSSB na generalnom je zasjedanju vijeća obrazložio izmjene koje su donijeli. Naglasio je potrebu valjanog i zadovoljnog općinskog činovništva jer „badava bi općina imala najbolji odbor i najbolji pretsednika [načelnika], ako oni, koji imaju njihove zamisli i odluke provoditi u život nijesu na odgovarajućoj visini“, a i Ministar unutrašnjih poslova, i ban, i svi se slažu „da bez poštenog, spremnog i dobro materijalno obezbeđenog činovništva ne uspjeva općinska uprava“. Miškulin je nadalje naglasio da „općinski činovnici nisu samo komunalni službenici za poslove samoupravnog djelokruga, već su, po svojim funkcijama, pretežno upravno-politički činovnici i spadaju po zakonu o unutrašnjoj upravi u organizacioni sklop unutrašnje uprave“.[2056] Nastavio je analizom kojom je naglasio da i za samoupravne službenike, poput liječnika, veterinara, itd. općenito trebaju vrijediti ista sprema i propisi kakvi se traže u državnoj službi. Miškulin je isticao da se samoupravni službenici trebaju izjednačiti plaćom s onim državnima, jer obavljaju sličan djelokrug poslova. Miškulin je svoj govor završio te zaključio kako su UOSSB-om riješena i pitanja napredovanja općinskih službenika, zatim njihovih „beriva i penzija“, istaknuta osnovna načela budućeg zajedničkog penzionog fonda te disciplinske odgovornosti općinskih činovnika.[2057] U konačnici, odbor za proučavanje uredbe inzistirao je da se plaće općinskih službenika ne diraju, tj. da se donekle zadrže u stanju koje je tada postojalo, uz isticanje kako se uštede mogu ostvariti otpuštanjem nesposobnih činovnika. Realno gospodarsko stanje prostora Savske banovine 1930-ih definitivno je zahtijevalo smanjenje broja i primanja samoupravnih činovnika, ali je konačno

[2055] Ban je u odbor imenovao Đorđa Brankovića, Ivana Čaldarevića, Milu Miškulina, Stevu Orlića, Krešimira Hajdića, Matu Detelića, Vida Đureteka, Nikolu Kraljića, Milana Čudića, Karla Hercega, Bogdana Žagara i Matu Novosela. Oni su pregledali tekst banovinske uredbe o općinskim činovnicima, ali i one o banovinskoj trošarini na vino i rakiju te su u njihovim tekstovima napravili određene „salomonske“ izmjene.
[2056] „Završen rad Banskog vijeća Savske banovine: Primljena Uredba o općinskim činovnicima – Sinoćnja posljednja sjednica četvrtog redovnog zasjedanja“, *NN*, 31. siječnja 1934.
[2057] *Isto*.

rješenje, koje je morala donijeti samostalno svaka općina ili grad, uvijek bilo dosta blago te do većih smanjenja plaća i masovnijeg otpuštanja službenika u konačnici ipak nije došlo.[2058]

Gledajući pritisak općinskih činovnika mora se priznati da su Banska uprava i Bansko vijeće na kraju donekle popustili odlučili poštovati sintagmu da je samo dobro plaćen činovnik zadovoljan činovnik, a zadovoljan činovnik dobro obavlja svoj posao i odan je naredbodavcu, tj. općinskoj, ali i državnoj vlasti. U primjerak nacrta uredbe, koji je poslužio raspravi Banskog vijeća, tako su rukom unesene neke izmjene, koje su kasnije doista proglašene, osobito one koje su poboljšavale financijski položaj općinskih službenika.[2059] Izmijenjena verzija UOSSB-a je isto popodne, 30. siječnja 1934. godine, jednoglasno prihvaćena u banskom vijeću.[2060] Tekst UOSSB objavljen je 21. veljače 1934. u *Narodnim novinama* kao službenom listu KBUSB, a ona je zaživjela od 1. travnja iste godine. U konačnom tekstu Uredba je bila podijeljena na dvanaest glava i čak 183. §.[2061] Nakon uočenih manjih diskrepancija i nejasnoća, Banska uprava je načinila tek manje izmjene i dopune u Uredbi, koje je Bansko vijeće Savske banovine zatim prihvatilo na svom sljedećem redovnom zasjedanju početkom 1935. godine.[2062]

U predgovoru jednog od izdanja UOSSB-a, pravni stručnjak Ivan Mahin je napisao kako se iz njenih propisa vidi „da se ona u glavnom oslanja na današnje postojeće stanje i daje mogućnost da se bez smetnja uvede u život. Izmjene i dopune postojećih propisa diktirane su sadanjim prilikama, koje proživljavaju i opštine i opštinski službenici“.[2063] Ipak, UOSSB je relativno malo regulirala te je dobrim dijelom njome samo zadržano zatečeno stanje, posebno što se tiče prava i obveza službeništva. Usprkos tome što su na prvo mjesto zahtijeva samoupravnih službenika u pravilu dolazila pitanja povećanja njihovih novčanih primanja, oni su u nadolazećim godinama tražili i druge ustupke, o čemu će kasnije biti više riječi.[2064]

[2058] Npr. „Skupština gradskog zastupstva: Odgođeno sniženje plaća gradskih činovnika – Prihvaćen prijedlog o popunjenju gradskog zastupstva“, *NN*, 7. veljače 1934.

[2059] Primjerak Uredbe o opštinskim činovnicima u Savskoj banovini označen s „Ovaj primjerak služio je kao osnov raspravi na sastanku od 30. januara 1934.“ HDA, SB UO, kutija 222., 133/1934.

[2060] „Završen rad Banskog vijeća Savske banovine: Primljena Uredba o općinskim činovnicima – Sinoćnja posljednja sjednica četvrtog redovnog zasjedanja“, *NN*, 31. siječnja 1934.

[2061] Prva glava rješavala je općenite pravne odnose općinskih službenika, druga uvjete za prijem u službu, treća regulirala službenička mjesta po općinama, četvrta propisivala minimalne kvalifikacije za glavna službenička mjesta, a peta popunjavanje istih. Zatim su slijedile veće glave, šesta u kojoj se regulirao pitanje vršenja službene dužnosti, sedma prestanak službe, osma primanja, a deveta mirovine općinskih službenika. Deseta glava je formirala jedinstveni mirovinski fond općinskih službenika prostora Savske banovine, a u jedanaestoj je riješeno pitanje disciplinske odgovornosti istih. Završna glava Uredbe zapravo su prijelazne i završne odredbe. *NN*, 21. veljače 1934., Prilog br. 43., s. p.

[2062] „Rad banskog vijeća“, *NN*, 5. veljače 1935.; „Uredba o dopunama i ispravkama Uredbe o opštinskim službenicima u Savskoj banovini od 5. februara 1934.“, *NN*, 18. veljače 1935.

[2063] *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 3.

[2064] Početkom 1937. održan je u Zagrebu Kongres općinskih namještenika Savske banovine. U rezoluciji koja je izdana poslije završetka kongresa je ustvrđeno kako je njihov položaj vrlo nepovoljan. Navodno su najizloženiji

VII. 5. 1. Problem postavljanja i (ne)premjestivosti općinskih službenika

Uz rješavanje svog materijalnog položaja, općinski su službenici, preko svojih udruga, tražili jasnije određenje još nekih problema. Jedno od gorućih pitanja je bilo rješavanje pitanja stalnosti službe, tj. njihove nepremjestivosti u njoj. Dok su službenici u gradovima bili vezani uz grad kao poslodavca, općinski su službenici u vremenu donošenja ZO-a i UOSSB-a priželjkivali da se riješi pitanje njihove stalnosti u jednom mjestu službe.

Iako je položaj gradskih službenika bio je u osnovi blizak općinskim službenicima, oni su bili direktno vezani uz samu gradsku upravu u kojoj su služili te je gotovo cjelokupan službenički odnos proizlazio iz statuta kojima bi pojedina gradska vijeća propisivala sva prava i dužnosti vlastitog službeničkog kadra. Npr. njih nije mogla državna vlast primiti u službu, izravno otpustiti ili premjestiti u neki drugi grad. S druge strane općinski činovnici u Savskoj banovini bili su po svom statusu između potpuno samoupravnih i državnih činovnika. Naime, bili su postavljani i razrješavani od strane njima nadređenih državnih organa (kotarskih, banovinskih), a s druge strane obavljali su poslove iz općinskih, „lokalnih" nadležnosti, pod neposrednim nadzorom načelnika i ostatka općinske uprave.

Do donošenja ZO-a državne su vlasti, pozivajući se na *Uredbu o premjestivosti općinskih činovnika Hrvatske i Slavonije od 1. studenog 1919. godine,* mogle premještati službenike seoskih općina po svojoj volji.[2065] Ovo je pravo viših vlasti obično korišteno kao kazna.[2066] Takav sustav odnosa državnih vlasti, tj. da na prijavu kotarskog poglavara veliki župani i nakon njih banovi prostora Savske banovine mogu premještati općinske službenike po svojoj diskrecijskoj moći, pozivajući se na odredbu iz 1919., koja je uvedena kada je u određenim sredinama nedostajalo kadra općinskih službenika, zapravo je bila očita zloupotreba moći više vlasti. Pri ovim premještanjima i postavljanjima uočila se loša dominantnost „partisko-političkih prilika, gde su stradavali interesi kako činovnika, tako i

---

bili općinski službenici na pomoćnim mjestima, koji su ustvrdili kako imaju dužnosti, ali ne i prava, osobito što se ticalo plaće i stalnosti u službi. I punopravni bilježnici i blagajnici su se požalili na konstantno povećanje administrativnog opsega, koji je značio da se poslovi moraju često dovršavati u prekovremenom radu. Stoga su zatražili od mjerodavnih državnih vlasti da odobre statute kojima će biti sistematiziran broj službenika i njihova plaća prema veličini općine. Tražili su zatim povlastice za vožnju državnim željeznicama i parobrodima kakve su već uživali državni službenici, uračunavanje u mirovinu i vremena provedenog na pomoćnim i pripravničkim mjestima u općinama te da se ne održavaju ispiti za nove bilježničke i blagajničke kandidate dok se oni već ispitani ne zaposle. „Opštinski nameštenici Savske banovine traže u rezoluciji regulisanje svoje službe", *Naša samouprava*, god. VI., br. 2-3, 53-54.; „Uredjenje položaja opć. službenika", *Novosti*, 29. prosinca 1933.

[2065] Pismo Zemaljskog društva općinskih činovnika Hrvatske i Slavonije Velikom županu zagrebačke oblasti [bez datuma]. HDA, PSDS, br. dosjea 2967 (Špun-Strižić Jaroslav).

[2066] „Premještane općinskih činovnika po kazni", *Općinski upravnik*, 30. rujna 1933.

samih opština“.[2067] Iako su neki podržavali ovakav mehanizam, drugi su ga ocjenjivali potpuno kontraproduktivnim. „Selenjem iz općine u općinu ne dobiva [službenik] toliko volje za rad, koliko postaje pasivan i apatičan prema svemu, poglavito kad znade, da bi i iz te nove općine mogao brzo otići, pa se može lakše zamjeriti narodu i vlasti pretpostavljenoj, jer misli da će ih se riješiti“.[2068] Viša vlast je doista do 1933. bila odgovorna za prijem, seljenje, disciplinski progon, premještaj i umirovljenje općinskih službenika, odlučujući tako bez volje samouprave o vlastitom kadru. Ipak, valja reći kako su premještaji iz jedne općine u drugu općinskog bilježnika ili blagajnika bili puno rjeđi od premještaja npr. kotarskog poglavara ili nekog drugog državnog službenika iz jedne sredine u drugu.

Samovoljna premještanja općinskih službenika po volji viših vlasti (uz čestu zloupotrebu), došla su navodno do izražaja posebno u prvim godinama diktature, kada su pojedini općinski bilježnici i blagajnici sa dugogodišnjim iskustvom u službi, bez puno najava prebačeni u neko drugo mjesto. Same općine se u tim premještajima nije konzultiralo. Dapače, one su zapravo bile prisiljene primiti svakog službenika kojeg im viša vlast odredi, što im se baš i nije dopadao. Indikativna je žalba općinskog odbora, ali i mještana općine Lobor, koji su 1931. potpisali peticiju upravljenu banu Peroviću tražeći povratak očito vrlo vrijednog općinskog blagajnika Josipa Cesara, koji je nakon 20 godina službovanja u Loboru, navodno zbog veza s raspuštenim HSS-om, odlukom kotarskog poglavara premješten u Gornju Stubicu.[2069] Općenito su stanovnici nekoga kraja u pismenim predstavkama tražili od bana i najviših državnih vlasti da ponište odluku o premještaju, koju je obično donosio nadležni kotarski poglavar. Usput su tražili da se zadrži postojeći činovnik, ili postavi drugi, točno određeni službenik u njihovu sredinu, a makne onaj koji u tom trenutku loše radi.[2070]

Iako su državne i banovinske vlasti nakon proglašenja diktature nastavile sa samovoljnim postavljanjima i premještanjima općinskog kadra, same su sve više shvaćale kako premještanja općinskih službenika promašuju svoju svrhu te da čak imaju i negativne posljedice. „Naime, ako je neki službenik već u jednoj općini izazvao nezadovoljstvo zašto ga onda premještati u drugu, da i tamo postigne jednake rezultate?“[2071] Ipak, ovakva praksa se nastavila. Bolje rezultate rada općinskih službenika nastojalo se postići jačom disciplinom, ali i premještajima. Pod utjecajem rastuće gospodarske krize, a kako bi troškovi seobe koje je

[2067] Jovan M. BERIĆ, „Način postavljanja opštinskih činovnika“, *Policija*, god. XXIII., br. 17-18, Beograd, 1936., 956.
[2068] Đuro DELAČ, „Način postavljanja općinskih činovnika“, *Savremena opština*, god. XI., br. 3-4, Beograd, 1936., 213-214.
[2069] Molba i peticija mještana Lobora upućena banu SB Ivi Peroviću od 3. prosinca 1931. HDA, PS, 2400.
[2070] Npr. Molba stanovnika Starih Mikanovaca banu SB Ivi Peroviću za postavljanju općinskog blagajnika Ilije Martinovića od 11. prosinca 1931. HDA, PS, 2459.
[2071] LEČEK, „Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu“, 314.

plaćala država bili što manji, počelo se 1932. i 1933. tražiti da se premještaji općinskih službenika uvelike ograniče.[2072]

Smanjenje broja premještaja povuklo je pitanje onoga što su općinski službenici dugo priželjkivali – nepremjestivosti u službi. Općinski bilježnici i blagajnici glasno su niz godina zahtijevali pravo da po postavljanju u jedno mjesto službovanja u njemu mogu ostati sve do umirovljenja, smrti ili otkaza koji bi nastupio nakon pravovaljanog disciplinskog ili kaznenog procesa. S tim se državna vlast na kraju složila, shvaćajući da premještanjima ne postiže disciplinu, kao i da ista prilično opterećuju državne financije. Situacija je riješena te su nakon donošenja ZOO-a 1933. te UOSSB-a 1934., kada su općinski bilježnici i blagajnici dobili pravo na stalnost u jednom mjestu službovanja. Paralelno s time zakonski je utvrđeno pravo općinskih odbora da samostalno statutima klasificiraju sva radna mjesta djelatnika kojima je plaća isplaćivana iz općinskog proračuna. Do tada su kotarska poglavarstva odobravala općinama raspisivanje natječaja za svoje službenike te kontrolirala svaki aspekt njihova službeničkih odnosa, naređujući premještanja, umirovljenja, otpuštanja te disciplinska kažnjavanja općinskih službenika, ponekad bez ikakvog konzultiranja s općinama. Pri prijemu novih službenika kotarska su poglavarstva do 1933. sama obavljala procjene molbi pojedinih kandidata za službenička mjesta u općini. Ona su namještala pojedinca u određenu samoupravu te su tako u jednu ruku do 1933. zapravo nametale službenika općini.[2073] Nakon donošenja ZO-a 1933. i UOSSB-a 1934. nadzor državne vlast, u prvom redu kotara i banovina, je smanjen, pogotovo u pogledu „nametanja“ službenika općinama.

Za razliku od popunjavanja mjesta u državnoj službi, koje se rješavalo po molbi, svako „glavno službeničko mjesto“ u općini, a to su bila bilježnička i blagajnička, popunjavalo se na

[2072] Sredinom 1932. Banska uprava tvrdila je kako se osjeća znatnije povećanje prijedloga za premještaj pojedinih činovnika radi neispravnosti u obavljanju posla i zloupotreba, ali i radi „netaktičnog postupka sa narodom i neumjesnog isticanja van ureda [...]“. Banska uprava upozoravala je kako se sredstva za premještaj takvih činovnika osiguravaju iz dosta osiromašene državne riznice te da su se premještanja činovnika pokazala kao loša kaznena mjera. Premještaj „iz njih pravi nezadovoljnike, jer često sa obitelji dolaze u težak položaj /stan, školovanje dece/ te im se tako ubija volja za rad“. KBUSB je stoga preporučio kotarskim upravama provođenje još strožih kontrola i jaču upotrebu disciplinskih mjera te da se premještanja, ako bi se baš morao provesti, ostvari zamjenom istovjetnih općinskih činovnika unutar istog kotara. Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 21. srpnja 1932. HDA, OIOG, kutija 7., 797/1932.; Godinu dana kasnije Banska vlast bila je još jasnija: „Predlozi za premještaj imaju se ograničiti što je moguće manje, budući da ureda radi odredjeni premještaji padaju na teret državne kase. Poradi fiskalnih interesa valja stoga izbjegavati podnašanje predloga za premještaj pojedinih činovnika te rad i ponašanje ovih budno nadzirati i za svaki nekorektni čin, nemar ili propust pozivati ih na strogu odgovornost. Strogo i hitno provadjanje disciplinskih propisa dovest će opć. činovnike u red i jedino će tako protiv njih prestati brojne i sve češće žalbe iz naroda. Obzirom na ovo imade se pojedini činovnik predložiti za premještaj tek u vrlo rijetkim i iznimnim slučajevima [podvučeno u originalu – op. SG] i to redovito unutar sreza, a van sreza samo i jedino onda, kada drukčije nije to nikako moguće, a sve to radi uštednje na selidbenim troškovima, koji kako je gore rečeno, padaju na teret državne kase“. Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 15. veljače 1933. HDA, OIOS, kutija 8., 396/1933.

[2073] „Natječaj“ – poglavarstvo Općine Martinska Ves, *NN*, 25. travnja 1930.

temelju javnog natječaja. Natječaj je trebao biti javno razglašen od strane općine te objavljen u službenom listu banovine, tj. *Narodnim novinama*. Raspisivao se na temelju odluke općinskog odbora za popunjavanje određenog radnog mjesta te je propisivao uvijete koje treba zadovoljavati. Nakon što bi prošao rok za predaju dokumenata, općinska uprava je prosljeđivala nadležnom kotarskom poglavaru sve prispjele molbe. Kotarski je poglavar zatim u roku od trideset dana pregledavao molbe te je među prispjelima određivao trojicu kandidata koji su odgovarali propozicijama natječaja. Imena te trojice kotarski poglavar je zatim prosljeđivao općinskom odboru, koji je na sjednici glasanjem određivao koga će od njih postaviti na određeno mjesto u općinskoj upravi.[2074] Općine su u načelu dobile veće ovlasti pri odabiru kadra koji je mogao obavljati profesionalne poslove u istima. Državna vlast nije više mogla izravno nametnuti svog kandidata, već je na njoj bilo samo da predloži trojicu za koje bi procijenili da najbolje odgovaraju potrebama općine za neko radno mjesto u njoj. Naravno, kotarski poglavar tu je mogao odabrati trojicu državnoj vlasti najsklonijih, što dokazuje nadmoć volje državne vlasti nad samoupravom. Ipak, općinski službenici su dobili određena prava i pravnu zaštitu, po kojoj ih državna nadzorna vlast nije mogla samoinicijativno otpustiti, već je to mogla samo nakon pravomoćne kaznene presude ili nakon što bi takvu odluku donio općinski odbor natpolovičnom većinom glasova.[2075] Službenici su tako postali zaštićeniji, više vezani uz sredinu u kojoj rade.

Nadzor državne vlasti nad službenicima, kao i općinama, donekle je zadržan. On se u prvom redu odnosio na potvrdu statuta kojima bi pojedina seoska općina regulirala potrebe radnih mjesta, ali i na konačni izbor trojice kandidata koje se predlagalo općinama za popunjavanje svakog sistematiziranog kadrovskog mjesta u općinskoj upravi.[2076] Osim toga, kotarska poglavarstva i dalje su zadržala pravo nadgledanja svakodnevnog rada općinskih službenika, kao i njihovog disciplinskog kažnjavanja. Za državnu vlast bilo je bitno da samoupravni općinski službenici dobiju i mnoge nove zadaće. Njih su u interesu općine, ali i države, trebali bespogovorno izvršavati.

Nakon uvođenja ovakvog sustava postavljanja i djelovanja općinskih službenika neki su pravni stručnjaci tražili povratak starog sustava, tj. da državna vlast oduzme općinama prava postavljanja glavnih službenika (bilježnika i blagajnika) te ih sama raspoređuje, bez

[2074] § 17. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 21-22.
[2075] „Za prestanak službe opštinskih službenika dovoljno je ako to odluči opštinski odbor sa polovinom više jedan glas“, *Policija*, god. XXV., br. 7-8, Beograd, 1938., 675.
[2076] Pritom treba reći kako je vlast nadzornih državnih organa potpuno zadržana u pogledu stručnih službenika općina (npr. možebitnog općinskog liječnika, veterinara, inženjera). Oni nisu zakonski dobili stalnost službe, pa su se mogli premještati voljom više vlasti. KORDA, *Komentar Uredbe o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 6.

miješanja općina u cjelokupni proces. Pravdali su to potrebom da na odgovorna službenička mjesta u općinama što prije dođu kvalitetnije i stručnije osobe, o čemu bi bolje mogla voditi računa državna vlast.[2077] Makar se s ovime slagao HSS, ni državna ni banovinska vlast nisu iskazivale nikakvu namjeru u mijenjanju postojećih propisa u tom smjeru. Tek je koncem 1939. Banska vlast Banovine Hrvatske donijela *Uredbu o izmjenama i dopunama Zakona o općinama* u kojom je primarno odredila da su svi općinski činovnici na području Banovine Hrvatske postali njeni službenici. Ovom uredbom je dotična Banska vlast oformila fond iz kojeg su se isplaćivale sve plaće i mirovine općinskih bilježnika i blagajnika kao vlastitih službenika, u koji su općine doprinosile. S druge strane ovo izdvajanje općinskih bilježnika i blagajnika iz 1939., onih koji su prije bili razapeti između državnih vlasti i općina, te njihovo prebacivanje u banovinsku službu bilo je posljedica toga što je banska vlast postala nadležna za sva njihova postavljanja u službu, premještanja, otpuštanja i umirovljenja, čime je formalno „omogućena bolja i uspješnija kontrola njihova rada".[2078] Potrebu većeg nadzora banovinskih vlasti nad postavljanjem i djelovanjem općinskih službenika te izmjene postojećih propisa, HSS je pravdao stanjem koje je nastalo nakon uvođenja ZO-a 1933., u kojem su upravo zbog odredbi o nepremjestivosti mnogi općinski bilježnici i blagajnici u pojedinim krajevima „pašovali i radili mimo i protiv interesa općine i općinara".[2079]

VII. 5. 2. Klasifikacija i rad službenika gradskih i seoskih općina

Što se tiče rasporeda zaposlenika, u granicama određenima ZO-om i UOSSB-om, svaka je seoska općina morala do sredine 1934. donijeti statut po kojem su se utvrđivala i sistematizirala mjesta općinskih službenika, određivale plaće svakoga od njih ponaosob te uredili „ostali službenički odnosi". Ove statute odobravao je ban.[2080] Na sličan je način bilo

[2077] BERIĆ, „Način postavljanja opštinskih činovnika", 956-959.
[2078] *Gospodarska sloga: Izvještaj o radu u 1939. godini*, Zagreb, 1940., 41.
[2079] *Isto*.
[2080] Usp. § 9. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 17. te § 90 i 145. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 24, 37.; Iako su općinski bilježnici i blagajnici obavljali javnu službu u općini te su za nju primali redovnu plaću, povrh toga imali su pravo naknade za obavljanje privatnih pisarskih poslova, poput sastavljanja ugovora, pogodbi, darovnica, prijepisa, raznih molbi, požurnica, itd. Cjenik za obavljanje takvih poslova uvela je Zagrebačka županija već 1892. posebnom naredbom, ali unatoč nastojanju činovništva nikad ova naredba nije postala zakon u cijeloj Trojednoj Hrvatskoj-Slavoniji-Dalmaciji. Zanimljivo je da je u svibnju 1921. cjenik za obavljanje privatnih pisarskih poslova općinskih činovnika Zagrebačke županije zamijenjen novim, koji je pratio inflaciju krune. Uskoro je i ovaj cjenik postao manjkav. *Zemaljsko društvo općinskih činovnika Hrvatske i Slavonije* tražilo je u više navrata tijekom 1920-ih od Zagrebačke županije i kasnije Zagrebačke oblasti da se i on izmjeni te da se, radi lošeg stanja činovništva i niske kupovne moći, broj kruna pretvori u broj dinara u njegovom tekstu. Nadalje, tražili su da se konačno takav cjenik proglasi važećim i za susjedne oblasti i županije, vjerojatno one koje su nastale unutar bivše Banovine Hrvatske-Slavonije. Rezultati ovih zahtijeva ipak ostaju nepoznati. Usp. „Cijenik za obavljanje privatnih poslova",

regulirano zapošljavanje službenika u gradovima. Gradska vijeća bila su obvezna donijeti statute kojima su uređivala i sistematizirala sva zvanja gradskih službenika, određivao njihov ukupni broj, primanja te naznačivalo kojemu zvanju i položaju državnog službenika to mjesto odgovara.[2081]

UOSSB je definirao općinskog službenika kao „lice, koje je opština primila u svoju službu, da vrši poslove njene nadležnosti".[2082] Službenička mjesta u općinskoj samoupravi dijelila su se na glavna i pomoćna. Glavna mjesta imali su upravni općinski činovnici, tj. bilježnici i blagajnici, dok su pomoćna bila sva ostala (npr. općinski putari, panduri, primalje, itd.).[2083] U pomoćna radna mjesta, ako su propisno bila klasificirana statutom, mogla je općinska uprava primiti koga god želi po vlastitoj volji, dok je sva postavljanja na glavna mjesta potvrđivala državna vlast.[2084]

Općinski činovnici, tj. bilježnici i blagajnici, s područja bivše Trojedne Hrvatske-Slavonije-Dalmacije bili su profesionalni činovnici zaposleni u općinskim samoupravama te kao takvi svojevrsni unikum jer nijedno drugo geografsko i pravno područje koje je ušlo u sastav Kraljevine Jugoslavije 1918. nije do donošenja ZO-a 1933. imalo na ovakav način uređeno profesionalizirano općinsko službeništvo. Bilježnici su trebali rješavati sve administrativno-političke poslove koje su općinske uprave obavljale u interesu svog stanovništva, a u granicama zakonskih normi. Radilo se o poslovima poput izdavanja raznih uvjerenja, posredovanja u pravnim poslovima, davanja uputa stanovnicima po službenim upitima, vođenja biračkih popisa, itd. Blagajnici su na isti način trebali rješavati sva financijska pitanja općina i njihovog stanovništva. Spomenimo i kako je funkcija općinskog blagajnika značila baratanje s velikim količinama novca. Stoga ne treba čuditi odredba po kojoj su blagajnici po prijemu u općinsku službu morali položiti novčano jamstvo u općinsku blagajnu.[2085]

Općinski upravnik, Zagreb, 28. svibnja 1921.; „Cijenik za obavljanje privatnih poslova (nastavak i svršetak)", *Općinski upravnik*, Zagreb, 4. lipnja 1921. te Dopis Zemaljskog društva općinskih činovnika Hrvatske i Slavonije Velikom županu Zagrebačke oblasti od 18. kolovoza 1927. HDA, GSD, 2591.

[2081] § 100. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., Sarajevo, 1934., 52.

[2082] § 1. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 9.

[2083] Općine koje su imale manji opseg poslova mogle su odrediti da bilježnik vrši i blagajničku službu. Bilježnici i blagajnici imali su pravo od općine dobiti besplatan stan, a u slučaju da ga općina ne bi imala trebali su u ime stanarine dobiti 200-300 dinara mjesečno, ovisno o rangu općine. § 11-12, 67. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 18, 62.

[2084] Na glavna službenička mjesta se nisu mogla postaviti lica starija od 40 godina, osim onih koji bi ostvarili direktan prijelaz iz državne ili druge samoupravne službe. Za pojedina službenička mjesta, pogotovo ona pomoćna, poput općinskih primalja, mogli su se postaviti posebni uvjeti, kojima je općina mogla, u skladu s postojećim zakonima, posebno propisati traženu stručnu spremu. § 5. i 7. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 12, 14.

[2085] Ovo jamstvo se moglo priložiti u gotovini, obveznicama ili u vidu hipotekatne potvrde, a iz njega se trebala obeštetiti potraživanja općine, koja bi bila oštećena nepravilnim radom općinskog blagajnika. U slučaju da je

Odnos općine i njezinih službenika imao je status javnopravnog odnosa, koji se u slučaju spora rješavao redovnim upravnim postupkom, tj. mogućnošću žalbe na nadzornu vlast te u konačnici sporom pri upravnom sudu.[2086] Uvjeti za prijem samoupravnog općinskog službenika bili su gotovo istovjetni onima općenitima za prijem u državnu službu. Pojedinac je morao biti punoljetni državljanin Kraljevine Jugoslavije, koji poznaje službeni jezik, tjelesno i duševno zdrav, dobra vladanja, odsluženog vojnog roka, koji nije pod starateljstvom te koji nije sudskom ili disciplinskom presudom izgubio časna prava ili službu.[2087] I općinski službenik, kao i državni, nije mogao biti ona osoba, koja bi izražavala „načela protiv postojeće državne forme ili načelo protivpravne promjene državnog poretka“. Ovom formulacijom, istovjetnoj onoj iz ČZ-a, viša (državna) vlast si je ostavljala mogućnost prosudbe tko točno i kako izražava ova, prilično nedefinirana načela, što je mogla široko tumačiti.[2088]

Za razliku od profesionalnog službeničkog kadra koji su zapošljavali, općinski odbornici i gradski vijećnici za svoj rad nisu smjeli dobivati naknadu. Tek ako bi vršili kakav posao van odborskih sjednica za općinu, ostatak gradskog vijeća ili općinskog odbora im je mogao dodijeliti isplatu određene novčane nagrade.[2089] U načelu je služba načelnika i članova uprave bila počasna, ali su mnogi od nje očekivali (novčanu) korist. Zakon je propisivao kako u gradskim i seoskim općinama gdje bi služba (grado)načelnika i članova uprave iziskivala svakodnevno trošenje većine radnog vremena pojedinca, općinski odbor imao pravo dodijeliti istima nagradu u obliku godišnje ili mjesečne plaće.[2090]

---

blagajnik do kraja službovanja nije optužen za nepravilnost, te nakon što bi položio završni račun svoga rada, jamčevina mu se mogla vratiti. Svaka je općina statutom određivala iznos jamčevine, koji je mogao dosezati iznos godišnje plaće dotičnoga. § 30. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 33.

[2086] § 2. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 10.

[2087] § 3-4. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 11-12.

[2088] Usp. § 6. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 12. te § 4. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 3.

[2089] Usp. § 67. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 17. te § 78. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 36.

[2090] Usp. § 75. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 18. te § 83. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 38-39. Tako je općina Farkaševac 1934. posebnim statutom odredila da načelnik ima pravo na čak 12.000 dinara godišnje naknade, a zajedno sa svim općinskim odbornicima i pravo na podmirenja dnevnica te svih troškova putovanja izvršenih za općinska posla izvan njezina teritorija. Ipak, poslije izbora 1936. i pobjede HSS-a u toj općini ukinute su sve dnevnice i putni troškovi općinskom načelniku, jer je općinski odbor bio mišljenja da mu je za pokriće istih i više nego dostatna naknada od 12.000 dinara koju je dobivao za redovno vršenje službe. Inače, ista je općina 1936. sistematizirala radna mjesta svojih službenika. Tako je pri toj općini mogao biti zaposlen od činovnika jedan bilježnik te jedan blagajnik, a od zvaničnika dva upravna zvaničnika, tri općinska pisara, dva stražara, jedna babica i jedan općinski služitelj-podvornik. Od drugih mjesta koje bi općina određivala ističe se funkcija seoskih starješina i preglednika leševa, što su bile neplaćene funkcije, na koja bi u svakom naselju na području općine dolazila po jedna osoba. Usp. Statut o nagradi pretsjedniku opštine i naknadi članovima opštinske uprave opštine Farkaševac od 14. travnja 1934. HDA, PS, 5421.; Dodatak I. Statutu kojim je odredjena nagrada pretsjednika opštine i naknada članovima opštinske uprave opštine Farkaševac od 10. ožujka 1937. HDA, PS, 5421. te Statut kojim se na osnovi §-a 90. Zakona o opštinama utvrdjuju i sistemizuju

Uz upravne činovnike općinska je uprava mogla zaposliti i druge stručne činovnike, poput općinskog inženjera, liječnika, veterinara, agronoma, itd. Oni su morali imati stručnu spremu identičnu državnim činovnicima istovjetne struke (npr. liječničke) te su se u njihovim stručnim odnosima na njih primjenjivali svi propisi, koji su vrijedili za njihove kolege u državnoj službi.[2091] Osim toga, UOSSB je priznavala većim općinama pravo da uz bilježnike i blagajnike, u slučaju veće razgranatosti poslova, zaposle i pomoćnike bilježnika i blagajnika, kao i tzv. upravne zvaničnike, koji bi pomagali općini obavljati administrativne poslove.[2092] Osim navedenih, sva ostala zaposlenja u općini UOSSB je definirao kao pomoćna mjesta.[2093]

Općinski bilježnik, kao „po rangu prvi opštinski upravni službenik“, osim općenitih uvjeta za prijem u službu, morao je imati najmanje navršenih 25 godina, završena četiri razreda srednje škole te nakon odrađene prakse položen stručni ispit za bilježnika. Blagajnik je morao zadovoljavati iste uvijete, s iznimkom dobne granice od minimalno 24 godine.

Kako bi dobio položaj općinskog bilježnika ili blagajnika pojedinac je morao završiti poseban tečaj. Poslije donošenja ZO-a, a na temelju njegova § 91., koncem 1934. donesena je *Uredba o tečajevima za stručno obrazovanje opštinskih službenika*, koja je davala ovlaštenja banu da propiše jedan ili više tečajeva za osposobljavanje i usavršavanje općinskih službenika povjerene mu banovine. Ban je određivao upravitelja tečaja i nastavnike koji su mogli biti samo diplomirani pravnici. Na tečaju se moralo učiti o upravnom pravu općenito, tj. osnovama javnog prava, policiji, privredi, socijalnoj politici, vjerskoj i prosvjetnoj upravi. Zatim se podučavalo općinskoj upravi i njenim financijama, financijskoj upravi, porezima i taksama, potom vojnoj upravi, osnovama privatnog i krivičnog prava te na kraju knjigovodstvu, računovodstvu i rukovanju arhivom. Tečaj je mogao trajati najmanje šest mjeseci, a najviše dvije godine. Pravo pristupa imali su pojedinci dobrog vladanja, koji su pisali službenim državnim jezikom te su imali školsku spremu propisanu uredbama o općinskim činovnicima koje je definirala svaka banovina posebno. Nakon zaprimanja svih molbi, o prijemu pojedinca na tečaj odlučivao je ban.[2094] Za daljnje stručno obrazovanje i usavršavanje općinskih službenika ban je mogao, u okviru uredbe koju propiše MUP, otvoriti posebne tečajeve, „s tim, da lica, koja s uspehom svrše tečaj imaju, uz jednake uslove, prvenstvo pri prijemu u službu i napredovanju“.[2095]

---

mjesta službenika opštinske uprave Farkaševac i utvrdjuju ostali službenički odnosi od 25. rujna 1936. HDA, PS, 5421.

[2091] § 14. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 19.

[2092] § 15. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 19.

[2093] § 8. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 15.

[2094] „Uredba o tečajevima za stručno obrazovanje opštinskih službenika“, *NN*, 27. studenog 1934.

[2095] § 91. ZO-a, *Zbirka “Službenog glasnika”, Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 25.

Nakon završenog tečaja pojedinac je morao u jednoj od općina odraditi pripravnički staž, poslije kojeg je pristupao stručnom ispitu. Pri izlasku na ispit, koji se održavao pri oblasnim vlastima, a kasnije onim banovinskim, kandidat za bilježnika ili blagajnika je trebao donijeti vlastoručno napisanu i propisno taksiranu molbu za pristup ispitivanju, krsni list, domovnicu, uvjerenje o vladanju koje su izdavale po mjestu stanovanja nadležne mu državne vlasti (pritom svjedočeći da nije kažnjavan ni pod istragom), a na kraju i svjedodžbu o dotadašnjem namještenju, tj. obavljenoj pripravničkoj praksi u nekoj općini. Oni koji su izlazili na bilježnički ispit uz sve navedeno predavali su i potvrdu da su već riješili blagajnički ispit.[2096] Način prakse i polaganja stručnog ispita za bilježnika, blagajnika i upravnog zvaničnika općine trebao je biti uređen posebnim pravilnikom, koji je propisivao nadležni ban.[2097] U konačnici, na nadležnom je banu bilo i da svakom kandidatu ponaosob odobri ili zabrani izlazak na ispit.[2098]

Organi državne vlasti, koji su nastojali formirati neposredniji nadzor režima nad samoupravama, zadržali su u većoj mjeri stari i ograničavajući način postavljanja na službenička mjesta u seoskim, ali i gradskim općinama. Gradska su vijeća, slično kao i općinski odbori, raspisivala javne natječaje za prijem službenika na radna mjesta klasificirana prema vlastitim statutima. Gradska je općina, kao i seoska, također mogla samostalno primiti svoje nestručne službenike, ali ne i one stručne. Nakon što bi gradsko vijeće među kandidatima izabralo nekog stručnog referenta (npr. sanitetskog, pravnog, itd.), on bi morao

[2096] Usp. Molba Jurja Bakšića VZŽO-u za pristup blagajničkom ispitu od 17. svibnja 1926. HDA, PSDS, br. dosjea 6166 (Bakšić Juraj) te Molba Jurja Bakšića VZŽO-u za pristup bilježničkom ispitu od 17. prosinca 1927. HDA, PSDS, br. dosjea 6166 (Bakšić Juraj).

[2097] § 16. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 21.; Nakon donošenja ZO-a i UOSSB-a tek u odnosu na ranija razdoblja tek je ponešto izmijenjen način polaganja ispita za općinskog bilježnika i blagajnika. U ožujku 1937. proglašen je *Pravilnik o polaganju stručnog ispita za općinskog bilježnika i blagajnika, odnosno za općinskog upravnog zvaničnika*. Ovisno o dosegnutoj razini školovanja ovim su pravilnikom određeni i novi vremenski rokovi koje su pripravnici za općinske bilježnike i blagajnike morali provesti na volonterskoj praksi kod općina, upoznajući se praktično s bilježničkim i blagajničkim poslovanjem. Taj rok je varirao od tri godine za one koji su ispunjavali minimalne školske uvijete do jedne godine za osobe sa završenim fakultetom. Isti je pravilnik sada propisivao da se istodobno može položiti ispit za blagajnika i bilježnika. Ostali uvjeti za pristup ispitu, način i mjesto njegova polaganja ostali su isti. „Pravilnik o polaganju stručnog ispita za općinskog bilježnia i blagajnika, odnosno za općinskog upravnog zvaničnika“, *NN*, 1. travnja 1937.

[2098] Koncept dopisa VZŽO-a Jurju Bakšiću od 23. prosinca 1927. HDA, PSDS, br. dosjea 6166 (Bakšić Juraj).; Od formiranja banskih uprava ispiti za općinske bilježnika i blagajnike odvijali su se pri njima. Molbe za polaganje pojedinac je trebao predati nadležnom kotarskom poglavarstvu i propisano taksirati. Njima je trebalo priložiti domovnicu, krsni list, uvjerenje o vladanju izdano od nadležne upravne vlasti, školsku diplomu ili svjedočanstvo o dotad položenim školskim ispitima te svjedočanstvo o dosadašnjem javnom ili privatnom namještenju. Troškovi ispita iznosili su 190 za blagajnički, a 240 za bilježnički ispit, uz još 50 dinara koje je obvezno trebalo položiti u zakladu općinskih činovnika za svaki ispit. Ispitu za općinskog bilježnika morao je prethoditi ispit za općinskog blagajnika, ali su se isti mogli položiti jedan neposredno za drugim. Uz sve ove propise banska je vlast koncem 1933. naglasila kandidatima da polaganje ovih ispita nije preduvjet za izbor u zvanja najviših općinskih bilježnika, jer će za njih posebnom uredbom biti propisane više školske kvalifikacije. „Oglas o održavanju blagajničkih i bilježničkih jesenskih ispita 1933 godine“, *NN*, 18. listopada 1933.

biti potvrđen od strane nadzorne vlasti, tj. bana, slično kao određeni stručni službenik u općini od strane kotarskog poglavara.[2099] Za razliku od službenika zaposlenih u seoskim općinama, oni u gradskima imali su već od ranije pravo nepremjestivosti u službi. Nakon zaposlenja nije ih se moglo po dekretu viših vlasti premještati, jer oni nisu bili državni zaposlenici, već zaposlenici gradske uprave koja je mogla samostalno odlučivati o njihovom primanju ili otpustu iz službe. Iako je ovo davalo gradovima veće mogućnosti razvoja svog samoupravnog života, šestosiječanjska režimska vlast nije baš blagonaklono gledala na rad gradskih uprava i službeništva, te je iste budno nadgledala.[2100]

Gradski i općinski je službenik bio dužan da se u vršenju službe pokorava zakonima i naređenjima pretpostavljenih te da službu vrši točno, savjesno i nepristrano. Načelnik općine je imao pravo i dužnost da nadzire rad povjerenih mu službenika – kako u službi, tako i njihovo vladanje van nje. On je bio odgovoran za raspored i nadzor rada općinskih službenika, koji su morali obavljali sve poslove koje im stavi u dužnost. Službenici su morali čuvati službenu tajnu, nisu se smjeli baviti poslom koji bi štetio pravilnom vršenju službe za koju su primljeni, nisu smjeli biti u rodbinskim vezama s drugim službenicima u općini, morali su obavljati posao u određeno uredovno vrijeme, a o njihovim osnovnim podacima vodio se također Službenički list. U slučaju višednevnog neopravdanog izbivanja gubili su posao. Po svojim radnim pravima i obvezama položaj gradskih i općinskih službenika je bio identičan položaju državnih službenika, s tom razlikom da je njima neposredno nadređenu višu vlast imao načelnik dotične općine.

Idući od općine do općine pokazivala se različita praksa zapošljavanja službenika. U svim općinama je bilo prisutno općinsko činovništvo koje se sastojalo od jednog ili više općinskih bilježnika i blagajnika. Ponekad je uz njih bio zaposlen i još jedan činovnik ili zvaničnik koji je rješavao financijska pitanja (poput pobiranja raznih daća ili sudjelovanja pri ovrhama). Osim toga, neke su općinske uprave zapošljavale i druge pomoćne službenike, koji su obavljali općekorisne poslove za lokalnu zajednicu. Tako na platnim listama većine upravnih općina, opet ovisno o njihovim potrebama i financijskim mogućnostima, nerijetko nalazimo zaposlene dodatne općinske pisare te redare kao organe reda i mira u općini. Uz to, od općine do općine, nailazimo osoblje poput općinskog grobara, općinskog podvornika,

[2099] § 102. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., Sarajevo, 1934., 53.
[2100] Iz raznih izvještaja vidi se da su dobro znali što se događa sa službenicima u svakoj gradskoj upravi, pa tako npr. i onoj osječkoj, koja je državne vlasti dosta zaintrigirala tijekom 1930. godine. Dopis KBUSB MUP-u od 4. kolovoza 1930. HDA, SB UO, kutija 34., 11913/1930.

školskog podvornika, čuvara čistoće i nasada, poljara, lugara, općinske primalje, a u slučaju razvijenije općine čak i voditelja lokalne električne centrale.[2101]

Dok su u seoskim općinama bilježnici i blagajnici nerijetko predstavljali jedine stručne činovnike, koji su rješavali raznolike poslove, u gradovima su stručni referenti bili primani točno za obavljanje određenih profesionalnih poslova. Stručni referenti gradova bili su raspoređeni po odjeljenjima, na sličan način kao i uredi državne vlasti. Sami nazivi odjeljenja gradskih uprava jasno su naznačavali koju djelatnost pojedino odjeljenje obavlja i koji stručni i ostali službenici rade u njemu.[2102] Razlika između općina i gradova tako je najočitija u broju službenika. Broj zaposlenih od Gradskog poglavarstva grada Karlovca 1933. (zajedno s neklasificiranim pomoćnim osobljem, koje su većinom činili podvornici škola i bolnica te gradski dostavljači, ali bez policijskog osoblja i zaposlenika gradskih poduzeća) iznosio je 107 osoba.[2103] Za usporedbu, grad Zagreb je 1925. na platnim listama imao sveukupno 586 raznih namještenika, da bi neposredno prije početka Drugog svjetskog rata zapošljavao nešto preko 700 službenika.[2104]

Iako više vlasti nisu previše vjerovale činovnicima koje su zatekle u općinama po proglašenju diktature, nastavile su suradnju s njima, nastojeći ih primorati da službu vrše

[2101] Gotovo sve je ovo osoblje, osim lugara, npr. zapošljavala Općina Baška početkom 1932. Vidi: „Spisak činovnika i službenika sreskog načelstva u Krku i područnih opština“ od 6. ožujka 1932. HDA, OIOG, kutija 6., 118/1932.

[2102] Načelstvo grada Zagreba bilo je podijeljeno na Predsjedništvo, na čelu s gradonačelnikom, koji je nadzirao rad gradske uprave, te 12 odsjeka: Gospodarski, Financijalni, Obrtni, Upravni, Vojnički, Odsjek za socijalnu skrb, Grobni, Zdravstveni, Školski, Aprovizacioni, Politički i Građevni, koji se zbog brzog urbanog razvoja grada dijelio na više odsjeka (1929. je razdijeljen na Odsjek za ceste, Odsjek za vodogradnje i kanalizaciju, Odsjek za novogradnje općinskih zgrada, Odsjek za uzdržavanje općinskih zgrada, Odsjek za regulaciju grada te Odsjek za izmjeru grada). Grad Karlovac, koji je stanovništvom bio treći najveći grad Savske banovine, 1933. je imao na sljedeći način organizirane urede i raspoređene službenike gradskog načelstva: Upravno odjeljenje (u kojem su radila dva gradska vijećnika, makar su u biti za ove poslove mnogi gradovi zapošljavati referente-pravnike kao stručni kadar), Gradska pisarnica (zapošljavala 11 gradskih službenika, mahom zvaničnika koji su radili na prepisivanju, arhiviranju i izdavanju odluka, ali je među njima bio i službeni gradski vozač te podvornik), Gradski fizikat (zapošljavao gradskog liječnika, gradskog raskužitelja te tri gradske primalje), Veterinarski otsjek (u njem je radio gradski veterinar, jedna vježbenica te voditelj gradske klaonice), Gradsko računovodstvo (zapošljavalo jednoga činovnika kao gradskog računovođu te tri zvaničnika), Građevni ured (osim gradskog inženjera i gradskog kontraktualnog inženjera u njemu su radilo nekoliko zvaničnika i drugih namještenika, ali i voditelj gradske garaže, gradski skladištar i pazitelj kamenoloma), Vojni otsjek (rješavao vojne spiskove i poslove novačenja: u njem je radio jedan zvaničnik te nekoliko pisara), Gospodarski otsjek (sastojao se od gradskog ekonoma, pazitelja gradske staje te pazitelja gradskog kupališta), Gradska blagajna (osim gradskog blagajnika ovdje je radilo nekoliko računskih oficijala, zvaničnika te pisarničkih pomoćnika), Gradska vrtljarija (gradski vrtlar i njegov pomoćnik), Gradske daće (jedan od najvećih ureda, jer je rješavao pitanja ubiranja novca za poslovanje grada; upravitelj gradskih daća, blagajnički zvaničnici i kontrolori, gradski poštari, ubiratelj placovine, čak dvanaest gradskih mitničara te još četvero drugih namještenika), Šumarski odsjek (šumarski referent i dva gradska lugara), Glazbena škola (pod ingerencijom grada; ravnatelj, četiri učiteljice i jedan učitelj), Gradska bolnica (ravnatelj bolnice, ujedno i primarius, četiri liječnika, par zvaničnika). Usp. HUTINEC, *Djelovanje zagrebačke Gradske uprave*, 44. te *Almanah grada Karlovca*, 31-33.

[2103] *Almanah grada Karlovca*, 31-33.

[2104] Usp. KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radni slojevi Zagreba*, 367. te HUTINEC, *Djelovanje zagrebačke Gradske uprave*, 50.

sukladno idealima novog državnog poretka. Shvatile su kako važan moment u uspostavljanju kontrole nad općinom leži upravo u njihovoj mogućnosti nadziranja općinskih službenika. Službenici općina i gradova bili su zaštićeni u svom radu od utjecaja građana, ali su istodobno morali biti na liniji režima, a u simbiozi s načelnicima i odborima koje je samoupravama nametala državna vlast. Zbog nemogućnosti nadzora građana nad seoskim općinama od 1929. pa do općinskih izbora 1936. razvio se sustav samovoljnog i nedemokratskog upravljanja pojedinaca nad inače dugovima opterećenim općinama. Jedno od jasnih obilježja ovog sustava bila je korupcija službenika.[2105]

Usporedno s podobnošću, u režimskim se krugovima ipak postavljalo pitanje njihove osposobljenosti za obavljanje raznolikih poslova iz domene javne uprave. Osim poslušnosti, uslijed vlastitog reformskog zanosa, režim je želio osigurati i veću stručnost. Zahtjevi za bolje obrazovanim službeništvom shvaćeni su kao akutni problem uprave, ali i samouprave. Kotarski poglavar iz Vinkovaca u godišnjem izvještaju za 1932. jednim od najvećih problema držao je što „ovdašnji općinski činovnici, osim nekoliko izuzetaka, nemaju druge školske spreme osim osnovne [pučke] škole. Oni su po navršenoj osnovnoj školi stupili u općinu kao pisarnički vježbenici, kao pisari su položili propisani bilježnički i blagajnički ispit i tako su postali činovnici. Ima ih takovih, koji su kao činovnici dosta čitali, te su stekli potrebno teoretsko i opće znanje, ali ih ima i takovih, koji se nisu dovoljno bavili knjigom, te im manjka potrebito opće i stručno znanje“.[2106] Doista, niska razina obrazovanja mnogih općinskih činovnika, koji su se teško snalazili u mnoštvu zakonodavnih rješenja diktature, bila je jedna od velikih prepreka u funkcionalnom vršenju vlasti na terenu. [2107]

Sve veći izazovi modernog društva i države zahtijevali su kvantitativno povećanje broja službenika, već i kvalitativno uzdizanje razine njihova školovanja i prakse. Nije to bila potreba samo državne službe, već i one samoupravne. Prilikom rasprave o ZO-u u Senatu, bivši ban, a tada senator Josip Šilović, idealistički je komentirao prijedlog zakona, navodeći neke njegove prednosti, npr. mogućnost da se više općina udruži u svrsishodnijem pružanju usluga građanima – npr. da dođu do zajedničkog liječnika, veterinara, itd. Isto tako pozitivno

[2105] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1014-1022.
[2106] Kotarski poglavar je istakao: „Kako se sada baš u narodnoj skupštini pretresa osnova novog Zakona o općinama, potpisani iznaša sledeće svoje mišljenje: Trebalo bi u novom zakonu regulirati pitanje općinskih činovnika i nameštenika. Dobro bi bilo kad bi se za općinske činovnike tražila veća školska kvalifikacija i to najmanje 4, a u većim mestima i 8 razreda srednje škole te jednogodišnji kurs za opć. činovnike sa ispitom. Iza toga bi služba imala biti kroz tri godine privremena, a tada bi se polagao praktički ispit i stjecalo stalno namještenje. Ovakovi bi općinski činovnici uživali veći ugled od današnjih, a uza to bi pružali bolju garanciju da će svoju službu vršiti savesno i pošteno“. Kotarski poglavar je isticao kako bi kandidata za ovakva namještenja samo među sadašnjim srednjoškolcima bilo i više nego dovoljno. Izvještaj o stanju javne uprave kotara Vinkovci u godini 1932. od 6. siječnja 1933. HDA, SB UO, kutija 192., 212/1933.
[2107] *Isto*.

se izrazio o prijedlogu da se digne razina školske spreme potrebne za prijem u službu.[2108] Doista, iako je bilo određeno da pripravnik za općinskog bilježnika ili blagajnika mora završiti minimalno razreda srednje škole, UOSSB je navodio kako se sva lica koja su po ranijim zakonskim propisima stekla spremu za općinskog bilježnika i blagajnika mogu i dalje primati u općinsku službu sve do kraja ožujka 1939. godine.[2109] Zbog ovoga roka u nadolazećim godinama u općinama će i dalje biti dosta službenika koji su završili samo osnovnu školu i kraće bilježničko-blagajničke tečajeve. Petogodišnji moratorij, koji je služio kao rok za prilagodbu te davao mogućnost nezaposlenim, a neškolovanim činovnicima da završe četiri razreda srednje škole, ipak nije donio očekivane rezultate. Koncem tog roka, tj. 1939., i dalje je u općinama bilo mnogo nezaposlenih ili nestalno zaposlenih službenika (pripravnika) s višim školskim kvalifikacijama od onih službenika koji su prije njih primljenih u trajnu službu s manjim kvalifikacijama.[2110]

VII. 6. Izbori za općinska vijeća u Savskoj banovini 1933. godine

Prema ZO-u i ZGO-u, redovne izbore za općinske odbornike raspisivao je nadležni ban po ovlaštenju ministra unutrašnjih poslova, a izbore za gradske vijećnike samostalno je raspisivao ministar unutrašnjih poslova.[2111] Uz sve ranije spomenute negativnosti u odnosu države prema samoupravi, valja istaknuti kako je njeno nepovjerenje u prijelaz prema demokraciji u gradskim općinama vidljivo najviše preko uključivanja u ZGO odredbe po kojoj će se prvi izbori za gradska vijeća po istom zakonu „izvršiti u dane koje odredi Ministar

[2108] „U novim općinama treba da budu zaposleni pravnici kao bilježnici, jer pravnika ima toliko da se neće moći nigdje da uposle [sic!]. Kasnije, ni u [državnu] upravnu službu ne treba postaviti ni jednog pravnika, koji nije prošao kroz općinu gdje će upoznati život naroda“. Ipak, realnost je bila takva da je malo pravnika biralo posao u upravi, kao što smo već vidjeli. „Zakon o općinama pred Senatom“, *NN*, 9. ožujka 1933.

[2109] § 169-172. UOSSB-a, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, 26-42. te § 68-103. ČZ-a, *Zbirka zakona protumačenih*, vol. 179., 148-150.

[2110] Kako su se pojavile glasine kako će se navedeni rok za prilagodbu prolongirati za daljnjih 5 godina, dotad privremeno namješteni činovnici su se na godišnjoj sjednici Društva općinskih namještenika Savske banovine obratili banovinskim organima, tražeći da se odredbe UOSSB-a u cijelosti poštuju. „U ime 500-600 namještenika na pomoćnim mjestima ili uopće nenamještenih, koji imadu sve uvjete po Odredbi i sred. školu, podnesena je banskoj upravi predstavka, u kojoj se traži da se odnosni član [§ 170. UOSSB-a] ne zamjenjuje, nego da ostane kakav jest. Traži se, da se taj član ne produžuje iz godine u godinu, a još manje za 10 godina, jer oni, koji su se natjecali za činovnička mjesta od 1934. do sada, znaju najbolje što bi to značilo“. S druge strane sastali su se i općinski namještenici koji su završili bilježničke i blagajničke tečajeve te su očekivali primitak u službu, a nisu imali propisanog školovanja. Oni su, opet preko Društva općinskih namještenika Savske banovine, podnijeli predstavku u ime oko 200 kandidata bez navedene minimalne školske spreme da se rok za primjenu navedenog članka produži za još 5 godina. Usp. „Preko 500 općinskih namještenika na pomoćnim mjestima podnijelo predstavku“, *HD*, 9. veljače 1939. te „Općinski namještenici traže produženje naredbe o svom položaju u općinskoj službi“, *HD*, 18. veljače 1939.

[2111] Usp. § 30. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 8. te § 27. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 14.

unutrašnjih poslova“.[2112] Time je dana diskrecijska moć državnoj vlasti, ili konkretno dotičnom ministru, da sam procjeni kada bi stanovništvo gradova trebalo biti „zrelo“ da pristupi biranju svojih predstavnika koji su trebali voditi njihovu sredinu, a koji su ionako trebali biti birani po prilično restriktivnom izbornom redu.

Kao što smo vidjeli, uvođenjem diktature središnja državna vlast je odlučila slomiti otpor komunalnih sredina te utvrditi provođenje svoje volje. U prvim godinama diktature režim je na čelo gradova i seoskih općina postavljao sebi odan kadar, zanemarujući princip demokracije. Makar je kasnije režim izvršio zakonodavnu transformaciju ovih samouprava te je dopustio da se nakon donošenja ZO-a 1933. održe izbori za općinska vijeća, iz kojih su izišli i općinski načelnici, u gradovima ovih izmjena nije bilo. Doista, izbori za gradske općine, kao osnovi preduvjet za ikakvu pravu samoupravu, unatoč tome što su bili jasno definirani ZGO-om, nikada nisu raspisani prema istom zakonu.[2113] Kao i u razdoblju od 1929. do 1934., nakon donošenja ZGO-a svim gradovima u Jugoslaviji nastavili su upravljali komesari koje bi postavljao ministar unutrašnjih poslova. Nametnuti gradski načelnici i vijećnici u razdoblju od 1929. do 1941. postepeno su ipak mijenjani odlukama bana ili MUP-a, ako bi se ocijenilo da više ne odgovaraju potrebama režima ili ako bi sami podnijeli ostavke na svoje položaje.[2114] Razloge zašto nikada nije došlo do održavanja izbora za gradska vijeća treba tražiti u činjenici što je režim procjenjivalo kako su gradovi središta moći (gospodarske, upravne, društvene, ali i političke) za pojedine krajeve, u kojima je složenije održavati vlast, pa ih je trebalo bolje kontrolirati.

Predstavnici građana nakon 1929. jedino su koliko-toliko demokratski mogli biti birani u općinske samouprave i to po prvi puta neposredno nakon donošenja ZO-a, tj. 1933. godine. Dana 12. kolovoza 1933. nakratko se sastalo Bansko vijeće te je po kratkom postupku prihvatilo *Uredbu o sastavu kandidatskih lista, o sastavu i radu biračkih odbora i o postupku kod glasanja za izbor opštinskih odbornika u Savskoj banovini*, kao prvu uredbu donesenu na temelju ZO-a. Ovom Uredbom, kako joj samo ime svjedoči, uređena su sva pitanja vezana uz

[2112] § 145. ZGO-a, *Zakoni i naredbe*, vol. II., 71.
[2113] Za više o sukobu samoupravne tradicije i ZGO-a iz 1934. vidi: LEČEK, „Izbor ili imenovanje“, 14-16.
[2114] Pri tome se znalo voditi računa da smjena jednog ili postavljanje drugog vijećnika ili gradonačelnika ne izazove određene animozitete među građanima, pa se pazilo da isti, makar nametnuti, prividno predstavljaju volju većine. Npr. u gradovima se vodilo dosta računa o nacionalnom ključu odbornika koje je režim samoinicijativno postavljao. Ban Kostrenčić početkom 1936. stao je u obranu dotadašnjeg vukovarskog gradskog vijeća te se usprotivio prijedlogu MUP-a o postavljanju novog gradskog vijeća u kojem bi Srbi bili većina, makar tvore samo petinu gradskog pučanstva. Po izračunima bana Kostrenčića od 10.860 građana Vukovara samo 2.154 su bili Srbi. Hrvatskom se osjećala ukupno polovina stanovništva, a čak je i Nijemaca bilo više od Srba (2.505). Izvještaj bana SB Marka Kostrenčića premijeru Milanu Stojadinoviću od 20. veljače 1936. AJ, 37-50-314.

regulaciju općinskih izbora u Savskoj banovini.[2115] Cjelokupna procedura izbora bila je u skladu s državnim intencijama i postojećim izbornim propisima.

Izbori za općinska vijeća 1933. u Kraljevini Jugoslaviji provedeni su postepeno, po pojedinim banovinama. Na teritoriju Moravske i Vrbaske banovine oni su održani još u kolovozu, da bi se tek krajem rujna najavili i za prostor Savske banovine. Kao krajnji datum za provođenje izbora u Savskoj banovini još početkom rujna spominjan je 15. listopada, da bi se na kraju sredinom rujna odredilo da će izbori za općinska vijeća u Drinskoj, Dunavskoj, Primorskoj i Savskoj banovini biti održani 8. listopada 1933. godine.[2116] „Po novom Zakonu o općinama i po uredbama koje je prihvatilo Bansko vijeće, sve će naše općine dne 8. oktobra birati novo obćinsko častništvo. Tim će se samoupravni život u našoj banovini normalizirati a do 15. oktobra, kada će se održati općinski izbori još u nekim banovinama, biti će po novom Zakonu o općinama normalizovan samoupravni život na teritoriju cijele Kraljevine“.[2117]

Pojedinci bliski režimu procjenjivali su kako je interes naroda za ove izbore velik. Isticalo se kako je građanstvo procijenilo da za upravne jedinice s kojima najviše dolaze u doticaj treba među sobom „izabrati ponajbolje gospodare“. „Nema više ni traga u našim selima bilo kakvoj apstinenciji. [...] Svaki hoće da pomaže svome narodu konstruktivnim radom i to najprije u općini. Zato će se onaj čudom začuditi, tko je imao prilike vidjeti dezinteresovanje naših seljaka tu i tamo za ranijih izbora, kako sada aktivno rade oko priprema za skore općinske izbore“.[2118] Narodni poslanici, senatori, banski vijećnici i sam ban dobili su zadatak da propagiraju važnost općinskih izbora i sudjelovanja u njima te dodatno rastumače građanstvu intencije režima. Stoga su se u vrlo kratko predizborno vrijeme raštrkali po periferiji, držeći sastanke s narodom po općinama i dijeleći direktive pristašama.[2119] Iako je ban Perović prije izbora izdao strogo naređenje svim podređenim upravnim i policijskim organima, da ne djeluju na birače protuzakonito, npr. naređujući za koju kandidatsku listu moraju glasati, ipak je istakao kako državne vlasti moraju „najenergičnije sprečavati agitaciju raznih destruktivnih elemenata za apstinenciju po uputstvima koja budu dobivali od sreskih načelnika“.[2120] Pojedinci bliski režimskim idejama s ushitom su govorili da je dužnost svakog

[2115] „Vanredni sastanak banskog vijeća“, *NN*, 12. kolovoza 1933.; „Uredba o sastavu kandidatskih lista, o sastavu i radu biračkih odbora i o postupku kod glasanja za izbor opštinskih odbornika u Savskoj banovini“, *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. V., Zagreb, 1934., 339-353.
[2116] „Pred općinske izbore”, *NN*, 23. rujna 1933.
[2117] *Isto*.
[2118] Joso MATEŠIĆ, „Selo i općinski izbori“, *NN*, 25. rujna 1933.
[2119] Vidi “Veliki interes za općinske izbore”, *NN*, 30. rujna 1933.; „Veliko interesovanje naroda za općinske izbore“, *NN*, 2. listopada 1933.
[2120] Dopis KBUSB Komandantu Savskog žandarmerijskog puka od 27. rujna 1933. HDA, SB ODZ, kutija 167., 27670/1933.

građanina na ovim izborima razuvjeriti „neodlučne mlitavce i pospane pesimiste" te postaviti na kandidacijsku listu „zrele i bistre ljude, ljude čiste prošlosti, ozbiljnog karaktera, oduševljene i prave pristaše državnog i narodnog jedinstva, ljude kojima je na srcu dobrobit cijele naše općine te ljude sposobne za ovako važna mjesta, pod čijom će upravom naše općine uistinu biti odraz općenitoga narodnog zadovoljstva na korist svemu našem narodu, a na ponos našoj dičnoj kraljevini Jugoslaviji".[2121] Iako prema zakonu o općinama nisu postojale nikakve prepreke da se na izborima kandidira bilo koja grupa ljudi, bilo je teško očekivati da će doći do jačeg organiziranja oporbe za ove izbore. Na same izbore utjecale su mnogobrojne činjenice. Jedna od važnijih leži u tome što je od njihove najave pa do provedbe proteklo otprilike tri tjedna. Time je ostalo samo dva tjedna za predaju i odobravanje kandidatskih lista, što bi i u idealnim demokratskim uvjetima oporbi dalo malo prostora za predizbornu agitaciju. Oporba režimu u trenutku izbora još je bila je bila nedovoljno organizirana, ali i obezglavljena, jer joj se vodstvo nalazilo u zatvorima ili pod budnom režimskom policijskom prismotrom. Osim toga, ona je pravilno procjenjivala kako u postojećem okruženju diktature ne može efektivno osvojiti i voditi vlast ni na lokalnoj razini.

Vodstvo tada zabranjenog HSS-a, čiji se predsjednik Vladko Maček nalazio tada u zatvoru, pozivalo je narod preko ilegalnih letaka „da nikako i nipošto ne sudjeluje na tako zvanim izborima, koji se raspisuju za seoske općine. […] Ne učestvujući u ovim lažnim izborima, nego prelazeći prezirom preko njih, dokazat ćemo i time da smo protiv ovoga režima ropstva i tiranije".[2122] Osim isticanja restriktivnih izbornih propisa i poziva na bojkot režima, HSS je u istom letku naglasio važnost općina, a još više demokratskog odlučivanja. „Općina je najbliža interesima moralnim, materijalnim i društvenim seljačkog naroda. Stoga se seljački narod zanima na osobit način za općinske izbore. Ali to vrijedi samo za onaj slučaj kada birači/izbornici mogu da glasaju slobodno, da bez pritiska, bez prijetnje i bez straha od štetnih posljedica mogu da izaberu svoje ljude, koji će čuvati prava i imovinu općine".[2123]

U takvu je političkom okruženju došao 8. listopada, dan izbora. Sve u svemu na razini banovine prijavljeno je bilo čak 912 kandidacijskih listi, od čega je 717 dolazilo iz redova režimske i vladajuće JNS. Kako je Savska banovina tada brojala 517 općina, vidimo kako su se u nekim sredinama postavile po dvije, pa čak i tri različite liste simpatizera režimska politike. Na nekima od njih našlo se i mnoštvo kandidata koji formalno nisu pristupili vladajućoj stranci. Osim toga bilo je čak 105 nezavisnih lista, kao i 90 „opozicionalnih lista

[2121] Franjo KRUŠIĆ, „Važnost novih općinskih izbora", *Podravske novine*, vol. IV, br. 38, 1.
[2122] Letak „Hrvatska seljačka stranka pozivlje hrvatski seljački narod" iz kolovoza 1933., HDA, GSD, 451.
[2123] *Isto*.

raznih frakcija“, mahom „HSS-a“, među kojima se našlo onih koji su manipulirali imenom stranke kako bi bili izabrani.[2124] U konačnici su otvorene ili prikrivene režimske liste, kao i u svim drugim banovinama, ostvarile apsolutnu pobjedu na ovim izborima: Liste kandidirane u okviru JNS-a ostvarile samostalnu pobjedu u 316 općina, zajedno s izvanstranačkim osobama koje su prišle tim listama u dodatnih 148 općina, kombinirane liste JNS-a s nominalnim nosiocem liste izvan stranaka pobijedile su u još 31 općini, dok su u ostalim krajevima pobijedile druge „oporbene liste“.[2125] U nekim su općinama oporbenjaci i prije preuzimanja vlasti shvatili da u uvjetima otpora režima njihovu djelovanju neće moći ostvariti nikakav pozitivan pomak za svoju sredinu. Stoga su, pod pritiskom ili samoinicijativno, dali ostavke i prije preuzimanja vlasti. Već je 25. listopada 1933., u službenom priopćenju nakon provedenih općinskih izbora u svim banovinama MUP zaključio kako je oporba u Savskoj banovini osvojila vlast u samo 17 općina, a ne u 21, kako je to objavljeno petnaestak dana ranije, samo dan nakon provedenih izbora.[2126]

Po izjavama režimskih krugova, općinske izbore u Savskoj banovini 1933. navodno je obilježilo lijepo vrijeme, red i mir na biralištima te veliki odaziv birača, točnije 54% od svih registriranih birača. Ova je brojka sama po sebi sumnjiva, pogotovo zato što je praktično istovjetna osporavanoj brojci o izlasku birača Savske banovine na izbore za Narodnu skupštinu 1931. godine.[2127] Sam je ban Savske banovine Ivo Perović neposredno prije objave službenih rezultata istaknuo, pobjedonosno za režim, da su izbori za općinska vijeća 1933. bili izraz „prave nacionalne manifestacije“.[2128] Rezultati su nesumnjivo namješteni kako bi iskazali nadmoć režimske stranke. O tome ipak, razumljivo, imamo malo pouzdanih izvora.[2129]

[2124] Tako su unatoč pozivima na apstiniranje, u nekim sredinama bivši stranački simpatizeri ili disidenti, očito bez odobrenja vodstva stranke, prijavili liste pristaša raspuštenog HSS-a za općinska vijeća. Takvih je lista na području Savske banovine bilo 62. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave u Savskoj banovini za treće tromjesečje 1933. od 20. listopada 1933. HDA, SB UO, kutija 194., 1/1933.

[2125] Pobjedu su „HSS-ovci“ ostvarili samo u šest općina: Podravska Moslavina i Marijanci u donjomiholjačkom kotaru, Oborovo u dugoselskom, Veliko Trgovišće u klanječkom, Našice Vanjske u našičkom te Drenovci u županjskom kotaru. Od ostalih lista, ona Milana Metikoša osvojila je vlast u dvije općine u petrinjskom kotaru, Đure Leušića u četiri općine u samoborskom kotaru, Ljubomira Maštrovića u dvije općine križevačkog kotara, a lista poznatog otpadnika HSS-a i režimskog ministra Nikole Nikića pobijedila je u šest općina razasutih po Slavoniji te u Začretju u klanječkom kotaru. Radi se većinom o područjima djelovanja navedenih političara, koje ionako uglavnom možemo smatrati samo načelnom oporbom režimu. „Jučerašnji općinski izbori u Savskoj banovini“, *Obzor*, 9. listopada 1933.

[2126] „Rezultati općinskih izbora u cijeloj državi“, *NN*, 26. listopada 1933.

[2127] Za usporedbu službenih podataka o izlasku na izbore za Narodnu skupštinu 1931. te općinska vijeća 1933. vidi Ivo GOLDSTEIN, *Hrvatska 1918-2008.*, Zagreb, 2008., 137.; Franjo TUĐMAN, *Hrvatska u monarhističkoj Jugoslaviji: 1918.-1941.*, vol. II., Zagreb, 1993., 71. te „Jučerašnji općinski izbori u Savskoj banovini“, *Obzor*, 9. listopada 1933.

[2128] „Jučerašnji općinski izbori u Savskoj banovini“, *Obzor*, 9. listopada 1933.

[2129] Ovdje možda možemo opet povući paralelu s izborima 1931. godine. Veleposlanstvo Velike Britanije u Kraljevini Jugoslaviji u godišnjem izvještaju za 1931., opisujući izbore za Narodnu skupštinu održane te godine,

Ubrzo po održavanju izbora 1933. postavljala su se pitanja regularnosti službenih rezultata. U kuloarima se pričalo kako je režim falsificirao podatke o ukupnom odazivu birača, ali i njihovoj potpori režimskim listama. Veleposlanstvo Velike Britanije u Kraljevini Jugoslaviji u godišnjem izvještaju za 1933. izrazilo je jasnu sumnju u regularnost i rezultate izbora za općinska vijeća. „Prema zvaničnom saopštenju izbori su završeni odlučujućom pobedom vladine stranke (u dve banovine čak sa 96% glasova). Ali, nemamo nikakvih razloga da poverujemo da podaci koje je vlada objavila odgovaraju istini“.[2130] Narodni zastupnik Ivan Lončarević, član *Narodnog seljačkog kluba* kao nominalne parlamentarne oporbe režimskoj JNS, u svojoj interpelaciji ministru unutrašnjih poslova izrečenoj u Narodnoj skupštini sredinom listopada 1933. obrušio se na KBUSB.[2131] Ona je, po njegovim „izvorima“, dva tjedna prije izbora naredila svim „sreskim načelnicima da u slučaju veće apstinencije dopišu toliko glasova koliko treba u čitavoj banovini da bi glasački procenat iznosio oko 60%“.[2132] Lončarević je prekinut u svojoj interpelaciji te ga je predsjednik Skupštine isključio sa sljedećih pet sjednica.[2133] Ministar unutrašnjih poslova Živojin Lazić odmah je javno demantirao postojanje bilo kakvog raspisa takvog sadržaja upućenog od strane MUP-a ili Banske uprave. Obraćajući se Narodnoj skupštini, ministar je, s današnjeg gledišta prilično cinično, zaključio: „Izgleda gospodo, da se sve ovo čini, da se umanji efekat velikog uspjeha, koji je na ovim izborima postigla JNS (burno odobravanje i pljeskanje)“.[2134] Iako su rezultati općinskih izbora 1933. u nekim krajevima bili pripremljeni, ako ne i otvoreno namješteni, navode o umiješanosti zagrebačke Banske uprave danas je nemoguće dokazati. Unatoč proklamiranoj veličanstvenoj pobjedi režimske politike, izbore za općinska vijeća 1933. u konačnici su obilježili restriktivni izborni propisi, mogućnost glasanja gotovo

ustvrdilo je da je vlada „ponosno tvrdila kako je dobila glasove oko 65% biračkog tela […], mada opozicija podjednako glasno tvrdi da su te cifre falsifikovane i da je samo mali broj glasača, naročito u Hrvatskoj, izišao na birališta. […] U svakom slučaju broj glasača ne predstavlja pouzdani kriterijum. Bez obzira na to da li je glasalo 65% ili 35%, nemoguće je razlikovati one koji su glasali zato što su iskreno podržavali poredak i novu stranku od onih koji su iz ličnih razloga izlazak na birališta smatrali korisnijim od apstiniranja“. AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 10.; Vladko Maček u svojim memoarima uz izbore za Narodnu skupštinu 1931. spominje: „Akoprem po hrvatskim selima i uz najveći pritisak i zastrašivanje od strane vlasti nije pristupilo izborima niti 20% izbornika, ipak je režim sebi dao zapisati ogromnu većinu glasača“. Vladko MAČEK, *Memoari*, 136.

[2130] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 177.

[2131] Narodni seljački klub formirala su u Narodnoj skupštini u travnju 1932. petorica poslanika izabrana u hrvatskim krajevima na režimskoj listi 1931. godine (Nikola Nikić, Stjepan Valjavec, Ivan Lončarević, Franjo Gruber, Lovro Knežević), istupivši iz kluba poslanika režimskog JNS-a. Više vidi u: STOJKOV, *Opozicija u vreme šestojanuarske diktature*, 138.

[2132] Letak “Govor Dra. Ivana Lončarevića, narodnog zastupnika u sjednici od 17. X. 1933 u 56. red. sastanku Narodne Skupštine o hitnosti interpelacije o falsifikatima na opć. izborima od 8. listopada 1933 u Savskoj banovini”, AJ, 37-8-45.

[2133] „Sjednica Narodne skupštine“, *NN*, 17. listopada 1933.

[2134] „Izjava g. ministra unutrašnjih djela“, *NN*, 18. listopada 1933.

isključivo za režimsko jednostranačje (ili jednoumlje) te vrlo vjerojatna friziranja podataka o izlasku birača, očigledno nezadovoljnih smjerom državne politike te forsiranjem kadra „režimskih ljudi“ i na razini lokalne, čisto komunalne politike.

Općinskim izborima 1933., u kojima se ograničila mogućnost kandidiranja pojedinaca, a time i demokracije, na čela općina u Savskoj banovini ponovo su postavljene osobe s legitimitetom vladajuće politike, a ne volje naroda. Takva će situacija ostati sve do sljedećih izbora za općinska vijeća 1936., kada će HSS ipak biti organiziran i respektabilan protivnik te će izaći na izbore kao jaka stranka i odnijeti, samostalno ili u koaliciji, pobjedu u velikoj većini općina s prostora Savske banovine.

VII. 7. Zaključak

Nakon proklamiranja šestosiječanjske diktature kralja Aleksandra, država i njen napredak postaju magloviti ideal koji režimska politika nastoji iskoristiti u svrhu proklamiranog ostvarenja cilja stvaranja jednoobrazne i snažne države jedinstvenog naroda. Svaku mogućnost bilo kakvog, čak i dobronamjernog demokratskog miješanja u ovakve koncepte bilo je potrebno zatomiti u korijenu, pa tako već u siječnju 1929. nestaje prave supsidijarnosti na svim (samo)upravnim razinama na kojoj je do tada postojala – u ugašenim oblasnim skupštinama te gradskim i negradskim (seoskim) općinama. Režim pritom nije mijenjao opseg rada gradskih i seoskih samouprava, nego svim metodama nastoji spriječiti bilo kakvu mogućnost oporbe svojim idejama.

U konačnici, bez prave supsidijarnosti, tj. sudjelovanja građana u procesima odlučivanja, gradske i seoske općine u nakon 1929. gube svoj samoupravni karakter i postaju samo čvrsto ustavljene ekspoziture diktatorske vlasti. Određeni legitimitet je režim nastojao postići pritiscima na dotad legalno izabrana vijeća i načelnike, mnoge iz redova SDK, da priznaju postojeći poredak, ostanu na vlasti te oduševljeno krenu raditi za režimske napore. U nekim sredinama ipak nije bilo osoba koje su bile spremne surađivati s režimom, pa je on izgradio sustav u kojem su državni vrh ili njegovi organi samoinicijativno postavljali načelnike i odbornike u gradske i seoske općine. Pritom se, naravno, vodilo više računa o podobnosti od stručnosti i moralnosti pojedine osobe. Ipak, često se i režim susretao s problemima manjka osoba koje je smatrao prikladnima za pojedine pozicije, pa su u nedostatku kadra na čelo nekih općina postavljali lokalne općinske bilježnike kao komesare općinske samouprave.

Sve negativnosti nedemokratskog sustava očitovale su se na svakodnevnom radu samoupravnih službenika, koje je državna vlast nakon 1929. nastojala podrediti svojoj volji. U okolnostima nemogućnosti nadzora građana nad radom njihovih lokalnih jedinica rasla je samovolja i korupcija u kadru nametnutih predstavnika građana i činovništva samouprava. Ni režim ni narod, koji je težio pravoj demokraciji, nije bio zadovoljan samoupravama i načinom upravljanja u njima. Stoga se sve nestrpljivije očekivalo donošenje dugo najavljivanog novog zakona o općinama za cijelu državu, kao i provođenje slobodnih izbora u njima.

Donošenjem Zakona o općinama 1933. te Zakona o gradskim općinama 1934. režim je nominalno po prvi puta izvršio zakonodavnu unifikaciju svih lokalnih samouprava u državi. Iako ističući u prvi plan potrebu modernizacije gradskih i seoskih općina, on je pritom nastojao zadržati kontrolu nad njihovim djelovanjem, dok s druge strane uvodi neke liberalnije institute u samoupravni život. Posebno se to odnosilo na općinske službenike, koji su se uspješno izborili za pojedina prava, pogotovo ona materijalne prirode. Nakon što je donošenja Bansko vijeće Savske banovine 1934. donijelo Uredbu o općinskim službenicima, općinski su službenici postali više vezani uz sredinu u kojoj su radili. Ipak, i dalje su u svom radu prvenstveno bili odgovorni režimu, a ne građanima. U konačnici, čak i nakon donošenja svih zakona i uredbi, u prvih pet godina diktature nije bilo povratka prema demokraciji i provedbi volje građana u samoupravama.

Odjeke politike režimske centralizacije samouprave može se promatrati i u izborima za općinska vijeća održanima u listopadu 1933. godine. Prigodom tih izbora, središnja državna vlast, koja se nastojala prikazati kao demokratska vlast, nastavila je s politikom otvorenog protežiranja, pa čak i nametanja svojih kandidata, koji su trebali rukovoditi samoupravom na lokalnoj razini. Dok je s jedne strane režim javno isticao veliku pobjedu vladajuće misli na izborima, sam se suočavao s činjenicom da ih mora namještati, kako u pogledu mogućnosti izbora, ali i samog izlaska birača. Ipak, i ovi općinski izbori predstavljali su pomak, jer su seoske općine u cijelom razdoblju od 1929. do 1939. bile jedine upravne jedinice u kojima su održani kakvi-takvi lokalni izbori, koji bi trebali biti osnova samouprave. S druge strane, makar su se nakon donošenja Zakona o gradskim općinama trebali održati izbori i za gradska vijeća, do njihovog raspisivanja nije došlo, vjerojatno zbog bojazni da bi urbana središta mogla preko svojih izabranih predstavnika energičnije iskazivati politički otpor nalozima koji bi dolazili s državnog vrha. Gradovima su tako sve do vojnog raspada Kraljevine Jugoslavije 1941. nastavili upravljati načelnici i vijećnici kojeg je postavila državna vlast, a ne građani.

Unatoč naporima režimskih vlasti da zakonodavstvom jasno odrede opseg samoupravnog rada te da stvore mehanizme za bolje nadziranje istog, nakon nominalnog

povratka samouprave istim zakonodavnim postulatima ponegdje su dosta nejasno i slabo regulirana određena pitanja te su u nekim smjerovima dane prilično široke ovlasti općinama, što je HSS vrlo vješto iskoristio nakon pobjede na izborima za općinska vijeća 1936. godine. U dvije godine koje su tome prethodile dogodile su se važne promjene, koje su se u dugom trajanju pokazale kao presudne za određenu demokratizaciju javnog života u zemlji koja je uslijedila. Neke od njih bile su smrt kralja Aleksandra kao nositelja režima u Marsejskom atentatu u listopadu 1934., puštanje Vladka Mačeka iz zatvora u prosincu iste godine, tijesna pobjeda režimske liste protiv one Udružene opozicije u svibnju 1935. te dolazak Milana Stojadinovića na čelo vlade u lipnju te godine, koji je bio povezan s pokušajima glavnog namjesnika kneza Pavla da pokuša naći drugačiji, demokratskiji model za suživot raznih naroda unutar nominalno još uvijek unitarne države.

VIII. POLITIČKE PROMJENE I OBNOVA SAMOUPRAVA (1935.-1939.)

Nakon smrti kralja Aleksandra I. Karađorđevića, koji je ubijen u atentatu u francuskom gradu Marseillesu 9. listopada 1934., došlo je do promjena u političkom životu Kraljevine Jugoslavije. Neposredno poslije atentata uslijedila je kratkotrajna homogenizacija zemlje. Umjesto malodobnog kralja Petra II. zemljom je, prema kraljevoj oporuci, počelo upravljati troclano namjesništvo kojeg su činili knez Pavle (Aleksandrov bratić), Radenko Stanković (senator i dvorski liječnik) te Ivo Perović (dotadašnji ban Savske banovine). Vlada koja je bila zatečena u trenutku atentata na kralja Aleksandra nije bila jedinstvena, a ni spremna provoditi neku drugu politiku osim one na koju su dotad bili naviknuti tadašnji ministri, pogotovo premijer Nikola Uzunović te bivši premijeri Milan Srškić i Vojislav Marinković, kao nositelji režimske JNS. Osim toga i Namjesništvu, osobito knezu Pavlu koji će se izdvojiti kao vodeća figura u njemu, trebalo je nešto vremena da učvrsti svoj primat na političkoj sceni. Namjesništvo se ipak pokazalo spremnim postaviti nove ljude na vlast, osobe koje će preko vlade biti spremne otvoriti ograničene pregovore s vodećim oporbenim prvacima te na taj način dovesti do određenog konsenzusa na unutrašnjopolitičkom planu.[2135]

Sukob između dviju koncepcija na režimskom vrhu, tvrđe linije te one slone određenom popuštanju, nastavio se sve do kraja 1934., kada je knez Pavle za novog premijera postavio Bogoljuba Jevtića, dotadašnjeg ministra vanjskih poslova. U njegovu vladu ušle su neke osobe koje dotad uopće nisu surađivale sa šestosiječanjskim državnim vrhom (npr. ministar financija postao je kasniji premijer Milan Stojadinović, dotad vjeran matici zabranjene NRS), a sve u svrhu prekida s dotadašnjim kursom režimske politike.[2136] Glavna zadaća Jevtića kao premijera bila je upravo da privuče dotad oporbene političare na vladinu stranu, prvenstveno predstavnike NRS koji su ostali vjerni vodstvu stranke, zatim SLJS te JMO. Ipak, on se kroz nadolazeće mjesece pokazao nevještim na tom planu.

Istodobno s tim nestalo je unutarnje kohezije u državi, koju je prouzrokovao Marseillski atentat, te je politička, ekonomska i nacionalna kriza u kojoj se našla Kraljevina Jugoslavija postajala iz dana u dan sve teža. Toga su ljudi na čelu države, ali obični građani, bili itekako svjesni.[2137] Nezadovoljstvo hrvatskih, ali i ostalih građana stanjem u državi bilo je prilično jasno, kao i činjenica da do neke veće transformacije zemlje u mjesecima nakon atentata nije bilo. Unatoč određenom manjem popuštanju, kao i puštanju vođe HSS-a Vladka Mačeka iz zatvora, nastavilo se i u 1935. vladati na temelju istih zakonskih tekstova te istim

[2135] STOJKOV, *Opozicija u vreme šestojanuarske diktature*, 278.
[2136] *Isto*, 279-280.
[2137] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 345-346.

metodama kao i u proteklih šest godina. Napori Jevtićeve vlade ostali su tako više na razini proklamacija o blagim izmjenama kursa unutarnje politike, koji su imali legitimitet jer ih je navodno odobrio kralj Aleksandar prije vlastite smrti. Naravno da to nije vodilo proklamiranom „smirivanu prilika“, već je u nadolazećim mjesecima zapravo imalo potpuno suprotne efekte.[2138]

Nezadovoljstvo je najviše došlo do izražaja prilikom održavanja izbora za Narodnu skupštinu 5. svibnja 1935. godine. Naime, tada se po prvi puta, uz režimsku listu (JNS) čiji je nositelj bio premijer Bogoljub Jevtić, javila lista Udružene opozicije (dalje: UO), koju je činilo više oporbenih stranaka, a bila je predvođena liderom HSS-a Vladkom Mačekom.[2139] Ova lista je s jedne strane pokazivala kako je moguće postići dogovor između raznih režimu oporbenih političkih grupacija, a njen je nastup na izborima sam državnih vrh dopustio, očekujući kako će ipak on sam ostvariti premoćnu pobjedu.[2140] Na kraju je doista režimska lista osvojila 1.748.024 glasa te odnijela pobjedu. Ipak, Jevtićeva je premoć zapravo ostvarena „brutalnom prinudom i beskrupuloznim falsifikovanjem rezultata“.[2141] Zbog nepravednog izbornog zakona ista lista dobila je i nerazmjerno velik broj mandata. O povezanosti političko-stranačkih i izvršnih organa u ovo doba dovoljno govori činjenica što je „izborna kancelarija“ JNS za Savsku banovinu bila smještena u prostorijama Banske uprave iste banovine na današnjem Markovu trgu.[2142] Unatoč pobjedi JNS možemo reći kako je svojevrsni moralni pobjednik izbora bila UO, predvođena HSS-om, koja je osvojila naklonost 1.075.389 birača, unatoč raširenom te raznolikom režimskom pritisku i nasilju.[2143]

Izbori 1935. ipak su pokazali slom politike pokrenute od kralja Aleksandra 6. siječnja 1929. i JNS kao stranke koja je trebala pomagati ostvarenju njenih ciljeva. Oni su dokazali da do korjenitijih promjena unutar države, osobito na njenom vrhu, jednostavno mora doći. Stoga je knez Pavle samo mjesec i pol nakon održanih izbora srušio Jevtićevu vladu te na čelo države doveo koncem lipnja 1935. Milana Stojadinovića, dotadašnjeg ministra financija. U prvim mjesecima po dolasku Stojadinovića stvorila se nova režimska stranka, Jugoslavenska radikalna zajednica, povezivanjem određenih prešestosiječanjskih političkih stranaka (dijela NRS oko Glavnog odbora sa SLJS-om i JMO-om te otpadnicima drugih stranaka). Prigodom

[2138] STOJKOV, *Opozicija u vreme šestojanuarske diktature*, 289.; Dragan TEŠIĆ, *Jugoslavenska radikalna zajednica u Srbiji 1935-1939*, Beograd, 1997., 23.
[2139] Za više o UO vidi: Mira RADOJEVIĆ, *Udružena opozicija 1935-1939*, Beograd, 1994.
[2140] Situacija je postala naelektrizirana jer se u svojoj retorici režimska lista predvođena Jevtićem izjašnjavala o Hrvatima i njihovim političkim predstavnicima kao o izdajicama države i ubojicama kralja Aleksandra. AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 346-347.
[2141] *Isto*, 346.
[2142] Izvještaj dopisnika CPB-a iz Zagreba Informativnom odsjeku CPB-a od 8. travnja 1935. AJ, 38-16-54.
[2143] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 93.

stvaranja i učvršćivanja nove režimske stranke došlo je do razlaza Stojadinovića i Glavnog odbora NRS. To je prouzrokovalo da JRZ, kao i vlada, u svojoj prvoj godini još istupa nedovoljno koordinirano, u iščekivanju vlastitog učvršćivanja na vlasti.[2144] To, kao i popustljivost namjesničkog režima te ranijeg premijera Jevtića iskoristila je tijekom 1935. i 1936. HSS da obnovi taj rad. Ta se stranka, posebice nakon puštanja Vladka Mačeka iz pritvora, sve više pokazivala kao jedino političko okupljalište hrvatskog naroda unutar Kraljevine Jugoslavije. Paralelno s njome svoj rad obnavljaju i druge oporbene grupacije u Jugoslaviji.

Za vrijeme Stojadinovića kao premijera dolazi do napuštanja politike neprikosnovenosti državnog i nacionalnog unitarizma, štićenog mehanizmom aparata državne administracije i političke prinude koja je bila u rukama istoga.[2145] Stojadinović je već na početku svog premijerskog mandata najavio razbijanje lanaca kojima je uprava bila tijesno vezana uz državnu vlasti te prisiljavana na rad za državno i nacionalno jedinstvo svim mogućim metodama.[2146] Osnova rada JRZ i samog Stojadiovića bilo je priznavanje da Kraljevinu Jugoslaviju čine razne nacionalnosti, što je bilo napuštanje politike njihova negiranja.[2147] Iako je JRZ već u svom prvom programu i formativnoj fazi isticala da je osnova dobrog razvitka države dobra samouprava, koja zadovoljava sve važnije potrebe stanovnika pojedinog kraja, naglašavala je kako ona mora uvijek biti usuglašena sa ciljevima i željama države. Kako je državni vrh činio vladin trojac Stojadinović-Korošec-Spaho, a njihove stranke imale jaku potporu u slovenskim, bosansko-hercegovačkim i srpskim dijelovima države, tako je doista u tim krajevima odmah po formiranju nove vlasti došlo do ulaska provladinih snaga u lokalnu upravu i samoupravu. Treba iskreno priznati kako su stranke sastavnice JRZ u dobrom dijelu pobrojanih sredina imale potporu za svoj rad od većine građana. Uz to, određena jednakost je postignuta jer je vlada od svog početka oštro istakla kako u državnom

[2144] Sukob je izbio, između ostalog, jer su članovi Glavnog odbora NRS inzistirali da se organizacija nove stranke, osobito u Srbiji, izvrši samo preko njima odanih pristaša i pripadnika radikalne stranke, dok je Stojadinović zastupao koncept JRZ kao nedefinirane, ali šire koalicije, bez obzira na raniju stranačku pripadnost kojeg od pojedinaca koji joj se želi priključiti. Kako nitko nije popuštao, članovi Glavnog odbora NRS izišli su iz JRZ na prijelazu 1935. na 1936., očekujući da će time srušiti Stojadinovića. Ipak, dobar dio radikala koji je ranije ušao u JRZ ostao je vjeran Stojadinoviću. Zajedno sa SLJS te JMO Stojadinovićevi pristaše su nastavili raditi na izgradnji JRZ. TEŠIĆ, *Jugoslavenska radikalna zajednica u Srbiji*, 35-68.
[2145] BABOVIĆ-RASPOPOVIĆ, *Kulturna politika u Zetskoj banovini*, 42.
[2146] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 347.
[2147] Sama je JRZ, koja je bila konglomerat raznih političkih i nacionalnih koncepata, spominjala samo kako priznaje posebnosti raznih naroda, ali namjerno nije isticala što to faktički razdvaja jedne od drugih. U drugu ruku, zadržavajući u osnovi svoga rada jedinstvo države i monarhiju, JRZ je i dalje nedefinirano smatrala kako do stvaranja jedne nacije mora doći, ali kroz postepeno „što bolje i mudrije smanjivanje raznolikosti, koje nam je duga i nejednaka prošlost u nasleđe ostavila“, zatim razvijanje povjerenja „bez koga [...] ne može biti harmoničnog razvitka cele nacije“. *Program i statut Jugoslovenske Radikalne Zajednice*, Beograd, 1936., 7.

životu treba nastupiti jednako djelovanje prema svim građanima, bez obzira na nacionalnost.[2148]

Novi državni režim, predvođen premijerom Stojadinovićem, koji je postajao iz dana u dan sve eksponiranija i jača osoba, u početku jasno je stajao na pozicijama kako treba doći do stvarnog „popuštanja", tj. blažeg postupanja prema ljudima te barem ograničene demokratizacije države, jer su dotadašnje metode upravljanja Kraljevinom Jugoslavijom samo uspješno dovele do sve češćih i otvorenijih sukoba građana s organima države. Nepunih mjesec dana po postavljanju na mjesto premijera Stojadinović se obratio Narodnoj skupštini te je u debati o proračunskim dvanaestinama izrekao osnovne postulate svoje vlade. U tom govoru održanom 21. srpnja 1935. Stojadinović je, između ostaloga, istakao potrebu izmjena postojećih državnih izbornih zakona, zatim donošenje novih zakona o tisku, zborovima, dogovorima i udruženjima, „u duhu i po željama narodnim". Naglasio je ipak da dokle god postojeći zakoni postoje i dokle god se oni redovnim parlamentarnim putem ne izmjene – „oni moraju bit poštovani od sviju i od svakog".[2149] Iako je naglasio kako će vlada raditi na očuvanju autoriteta vlasti, cilj te iste vlade bio je da, surađujući s narodom, dođe do „stišavanja i primirivanja i normaliziranja" prilika u državi. Stojadinović je doista populistički najavljivao postepenu demokratizaciju države, ali je u isto doba navodio kako narod treba biti samodisciplinirani te da slobode koje mu vlada i parlament daju moraju biti „pravilno shvaćene".[2150]

Za razliku od svojih prethodnika na premijerskoj poziciji u Jugoslaviji, Stojadinović je doista, zajedno sa ministrom prometa Spahom te ministrom unutrašnjih poslova Korošcem prihvatio zacrtani put smirivanja odnosa vlast-narod te je angažirao stranku, samu vladu, ali i organe vlasti na terenu da rade na tim principima.[2151] U više su navrata Stojadinović kao premijer i Korošec kao ministar unutrašnjih poslova tražili od podređenih organa da izbjegavaju upotrebu sile, nastoje na mirniji način rješavati probleme te u svakom slučaju više surađuju s narodom. „Kad ovako budu postupali egzekutivni organi lakše će se približiti narodu i narod sebi i lakše će stvoriti uverenje kod naroda da njihovo postupanje označava

[2148] Prema „i Srbima i Hrvatima i Slovencima, a sa svima krajevima naše države ima se podjednako postupati". *Program i statut JRZ*, 8.
[2149] Govor premijera Milana Stojadinovića. *Stenografske beleške Narodne skupštine*, god. IV., knj. 2., VIII. redovni sastanak, 21. srpnja 1935., 154-155.
[2150] *Isto*, 155.
[2151] Već par dana nakon spomenutoga govora u Narodnoj skupštini, kako bi ga bolje rastumačio upravnim organima te objasnio što se od njih točno očekuje, MUP je svim banskim upravama proslijedio dopis. U njemu su stajale glavne osnovice Stojadinovićeva govora, uz naglasak da svi organi, od najviših do područnih, rade u ovome duhu. Svim je vlastima stavljeno u dužnost nastojanje „da u svakom slučaju sačuvaju autoritet vlasti i pribave poštovanje postojećim zakonima vodeći računa pri tome da se to obavlja na taktičan način i izbegavaju sukobi". Dopis MUP-a KJ svim banskim upravama od 24. srpnja 1935. PAM, OAK, kutija 3.

volju zakona, što će im u mnogome olakšati ispunjenje i izvršenje njihovih teških i delikatnih dužnosti. A ovime izdignuće se u očima naroda i ugled same državne uprave kojoj će onda biti lakše da ide svom glavnom cilju opštem dobru naroda“.[2152]

Iako su gotovo svi restriktivni šestosiječanjski zakoni ostali na snazi te nije došlo do njihove masovne izmjene, u postupcima organa vlast vidjelo se pokazivanje više razumijevanja, kao i nenasilja. Osjetno je to bilo i u neprocesuiranju raznih kažnjivih dijela koja su bila počinjena iz „nacionalnih i političkih motiva“, a koja su prije bila strogo kažnjavana.[2153] Unatoč raznim tumačenjima, pa i daljnji nezadovoljstvima, kako sa strane jugounitarista, tako i hrvatskog naroda okupljenog oko HSS-a, politika smirivanja i popuštanja Stojadinovića, Korošca i ostatka vlade dala je određene rezultate. Sukus blažeg postupanja prema građanima sam je ban Ružić u rujnu 1937. ocijenio vrlo pozitivnim, ističući kako su upravne vlasti „sa puno takta i razumijevanja“ dovele stanje u banovini „do zadovoljavajuće situacije i da se je sprečilo mnogo toga što bi inače moglo uroditi neželjenim posledicama“.[2154] U takvim je okolnostima u unutrašnjopolitičkom planu došlo do određenog

[2152] Dopis MUP-a KJ svim banovima, Upravniku grada Beograda, komandi žandarmerije od 26. lipnja 1935. PAM, OAK, kutija 3.; Kao zoran primjer novog, blažeg postupanja predstavnika vlasti možemo uzeti okružnicu MUP-a iz listopada 1935., proslijeđenu nižim organima preko KBUSB, o tumačenju § 29. ZNPK-a, koji je zabranjivao na isticanje „plemenskih zastava“. U okružnici je istaknuto kako „organi javne sile ne treba da oduzimaju plemenske zastave silom, prilikom demonstracija pošto tada može da dođe do sukoba pa i upotrebe oružja, i da prilikom isticanja zastava u većem broju u izvesnom mestu područni organi ne treba odmah da ureduju i zastave silom da skidaju, jer se tada meštani ili nesavesna mladjarija, podstreknuta provokatorima, mogu tome odupirati, što bi takodje moglo biti povod sukobu i upotrebi oružja, već da je u tim slučajevima dovoljno da se utvrdi ko je isticao ili nosio plemensku zastavu pa da se učini prijava nadležnoj vlasti koja će krivce pozvati i podvrgnuti zakonskoj odgovornosti“. U istom dopisu je utvrđeno kako su područni organi često pretjerano uredovali „zbog nošenja odela u plemenskim bojama, zbog plemenskih traka na kapi, na odelu – preko grudi, oko pasa i ruke, pa čak i zbog raznih predmeta na kojima se nalaze plemenske boje, iako svi ovi predmeti nisu zastave i ne spadaju pod odredbe § 29 Zakona o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja“. Dopis KBUSB Upravniku policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih policija te komesarima pograničnih i željezničkih policija od 20. listopada 1935. HDA, PS, 4142.; Ovakva je promjena postupanja unijela i dozu nesigurnosti u rad područnih organa pa se oko doba ovoga dopisa dogodio zanimljiv sukob kotarskog poglavara klanječkog sa izaslanikom banske uprave, agrarnim savjetnikom Stjepanom Stilinovićem, koji je sam u ranije doba vodio upravu nekoliko kotara. Naime, Jagodić je prijavio Stilinovića da je, kao izaslanik banske uprave pri komasaciji zemljišne zajednice Dubravica u istoimenom mjestu, izjavio učitelju Ivi Bašiću da se od sada plemenske zastave smiju isticati. Nakon toga su prilikom vatrogasne proslave u mjestu istaknute hrvatske zastave, na što je reagirao kotarski poglavar Jagodić naredivši njihovo skidanje, ali i prijavivši Stilinovića kao osobu koja je bila idejni začetnik događaja. Potom je provedena istraga, u kojoj je Stilinović istakao kako inkriminirane riječi nije rekao, već da je istakao samo kako će se odsad prema onima koji izvjese ili drže takvu zastavu blaže postupati. Stilinović je zatim malo progovorio i o karakteru te načinu vršenja dužnosti svog kolege, kotarskog poglavara Jagodića. „Umjesto da kao školovan čovjek, uzme u ocjenu skroz negativnu bilancu svojeg dosadanjeg upravnog rada u svim srezovima, gdje je do sad služio i otkalen ga mržnja narodna prognala, i umjesto da si pospe glavu pepelom, pravi se važnim «na račun ispravnih i konstruktivnih ljudi», a grčevito se još sveudilj drži posla, kojemu – sa gledišta zdravih i poželjnih državnih interesa – nije dorastao“. Izjava višeg agrarnog savjetnika KBUSB Stjepana Stilinovića od 9. listopada 1935. HDA, PS, 4318.

[2153] Bojan SIMIĆ, *Propaganda Milana Stojadinovića*, Beograd, 2007., 38.

[2154] Dopis bana SB Viktora Ružića premijeru Milanu Stojadinoviću od 12. rujna 1937. AJ, 37-50-314.; Ne možemo se ovdje složiti sa Hrvojem Čapom, koji čitavo doba Stojadinovićeve vlade ukratko opisuje samo kao varijaciju režimske represije koja se događala od stvaranja Kraljevine SHS/Jugoslavije 1918. godine. Hrvoje

„smirenja i stišavanja političkih zaoštrenosti putem koncentracije svih konstruktivnih snaga narodnih [sic!]“, što je pogodovalo JRZ jer je time dolazilo i do „proširenja baze, na kojoj počiva autoritet države“.[2155]

„Stojadinovićeva vlada pokušala je taktikom elastičnije primjene nepromjenjenih zakona šestosiječanjskoga režima smiriti prilike u Hrvatskoj. Unutar takve vladine politike HSS je nalazila određene mogućnosti za obnavljanje svoje stranačke organizacije i aktivnosti na terenu“.[2156] Unatoč tome što je nakon druge polovine 1935. oporba sada slobodnije organizirala svoje zborove, zadržana je cenzura tiskovina, javno glasanje na svim izborima, a i pritisak organa vlasti nikad nije u potpunosti nestao.[2157] Oporbene stranke bile su zadovoljne utoliko što su barem od početka 1936. sada mogle održavati povjerljive sastanke s manjim grupicama pristaša, a kako je vrijeme prolazilo ponegdje i javne skupštine.[2158]

U gotovo svim sferama unutarnjopolitičkog života državna je vlast pod Stojadinovićem nastojala da s privatnom inicijativom podijelili brigu za očuvanje i razvoj ideje jugoslavenstva, dok se sama posvetila više rješavanju problema ekonomske, socijalne i političke prirode.[2159] Vlada JRZ nakon 1935., na razini utvrđivanja jugoslavenske državne i nacionalne ideologije, u određenoj se mjeri odrekla usluga koje su svim režimima od 1929. pružali organi državnih vlasti na polju represivnog čuvanja države. Dugoročno gledano, politika „popuštanja“ dovela je do određene stabilizacije zemlje, ali ne i očekivane, potpune demokratizacije. Paralelno njome, mimo dotadašnjih propisa (i prakse), s dolaskom Antona Korošca na čelo MUP-a u provedena je određena upravna dekoncentracija. Doista, banovina je odsad postala ta koja je krojila upravnu politiku na svom terenu, naravno opet u skladu s državnim intencijama, ali je u svom radu bila ponešto samostalnija u odnosu na ranija razdoblja te je tek trebala obavijestiti MUP o dalekosežnijim mjerama koje je nastojala preuzeti.[2160] U konačnici, novi, pomirljiviji kurs kojim su Stojadinović i JRZ počeli voditi

---

ČAPO, *Državni represivni aparat na području Hrvatske od 1918. do 1941. godine* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2012., 198-208.

[2155] Dopis Komande žandarmerije KJ svim komandantima žandarmerijskih pukova od 22. kolovoza 1935. PAM, OAK, kutija 3.

[2156] BOBAN, *Dr. Tomo Jančiković*, 31.

[2157] Za više o strogoj kontroli vlasti nad oporbenom djelatnosti u Savskoj banovini te cenzuri, zabranama skupova i režimskom nasilju u vrijeme izbora za Narodnu skupštinu 1938. vidi: LEČEK, „Hrvatska seljačka stranka i njeni gradski birači“, 211-215.

[2158] Usp. IŠEK, *Hrvatska seljačka stranka u Bosni i Hercegovini*, 233. te SIMIĆ, *Propaganda Milana Stojadinovića*, 39.; U konačnici i odobreni oporbeni skupovi bili su strogo kontrolirani od organa vlasti, obično nadležnog kotarskog poglavara ili njegova izaslanika, koji su i dalje imali pravo prekinuti ga u svakom trenutku. LEČEK, „Hrvatska seljačka stranka i njeni gradski birači“, 211-212.

[2159] BABOVIĆ-RASPOPOVIĆ, *Kulturna politika u Zetskoj banovini*, 43-44.

[2160] U prvoj polovini 1937. MUP je uočio kako to ministarstvo podređene vlasti opterećuju traženjem suglasnosti za razne akcije koje žele poduzeti. Stoga je MUP istakao kako je njima nadređena vlast zapravo ona banovinska te kako je ona sposobna sama bolje procijeniti od ministarstva težinu i važnost slučaja u pojedinoj sredini. Osim

državu nije se svidio svima, a posebno članovima JNS koji su ga držali napuštanjem dotadašnje centralističke i unitarističke politike, pa čak i veleizdajom.[2161] Ipak, popustljivija politika JRZ je pogodovala HSS-u, njezinom širenju i učvršćivanju u hrvatskom narodu, koji joj je pružao gotovo apsolutnu potporu. Zajedno sa SDS-om, HSS je nastavio djelovati u okviru SDK kao „prečanska fronta" te je nakon 1935. jačao na svim poljima.

Doista, kroz 1935. HSS se već dobrano učvrstio te je prerastao okvire obične političke stranke, postajući hrvatski narodni pokret i ekskluzivni borac za prava hrvatskih krajeva unutar jugoslavenske države.[2162] Državne vlast prešutno su prelazile preko njegovih akcija i učvršćivanja, pa je već sredinom 1930-ih došlo do obnavljanja, ne samo čisto političkih organizacija koje je stranka imala na terenu, nego i njenih kulturno-ekonomsko-prosvjetnih organizacija, koje su zajedno sa HSS-om zabranjene početkom diktature 1929. godine. Osim obnove i preustroja starih organizacija, npr. Seljačke sloge i Hrvatskog radničkog saveza, došlo je i do stvaranja nekih novih organizacija HSS-a. Hrvatska seljačka i građanska zaštita, Gospodarska sloga, Hrvatska sportska sloga, Hrvatsko srce, itd. bile su samo neke od organizacija kojima je HSS očekivao popraviti gotovo sve segmente života građana hrvatskih krajeva. Osim toga, HSS je nastojao stvoriti i novi sustav sudske vlasti, u kojem je narod bio odgovoran za narod, preko tzv. „Sudova dobrih i poštenih ljudi".[2163] Time se stvorilo paralelno sudstvo koje nije bilo odgovorno zakonima ni državnoj organizaciji, već je bilo pod utjecajem tradicije i pozitivnog morala pojedine sredine.[2164] Potpora koju su građani davali idejama i djelovanju tih HSS-ovih organizacija rasla je iz dana u dan te je preko njih u raznim

---

toga, MUP je istakao kako je uvijek zakon bio ta osnova koje se trebalo pridržavati te po njoj postupati, pa makar i silom. No, u isto je doba insistirao da državni organi taktičnijim postupcima nastoje „stišavati duhove" na terenu, ali ne na uštrb ugledu i prestižu vlasti koju predstavljaju. LEČEK, „Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu", 318.

[2161] U Narodnoj skupštini početkom 1938. Ante Kovač, u ime kluba zastupnika JNS, napao je oštrim tonom Stojadinovića navodeći kako „Mačku gleda kroz prste i prepušta mu vladavinu u dve nekontrolisane banovine [Savskoj i Primorskoj – op. SG], davši mu ako vlast bez ikakve odgovornosti. Tamo Mačkova opozicija vlada, a vlada snosi odgovornost, iako je zbog toga nitko ne poziva na odgovornost". Ante KOVAČ, *«Sretna zvezda» g. dra Milana Stojadinovića*, Zagreb, 1938., 13.

[2162] JAREB, *Pola stoljeća hrvatske politike*, 55. R. W. Seton-Watson je nakon posjeta Jugoslaviji 1936. zaključio kako su „Hrvati apsolutno složni te su svi za Doktora Mačeka. [...] Ja osobno nisam mogao da nađem traga nikome među građanstvom u Zagrebu kao i u provincijskim gradovima Hrvatske i Dalmacije, koji danas ne bi prihvaćao Mačekov program". *R. W. Seton-Watson i jugoslaveni*, vol. II., 321.

[2163] Za više o njima vidi: LEČEK, „Stjepan Hefer o sudovima dobrih i poštenih ljudi", 429-439.

[2164] Državnoj vlasti se ni Sudovi dobrih ljudi nisu svidjeli upravo jer su negirali prava redovnih sudskih vlasti te su stavljali istražna i sudska prava u ruke naroda pojedine sredine. Osim toga smatrali su kako su ti sudovi institucionalizirali batine kao istražno sredstvo, a linč kao posljedicu nakon dokazanog zločina, što se nije moglo dopuštati. Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima i predstojnicima gradskih policija od 17. ožujka 1937. HDA, PS, 4991.; Za primjer postupaka seljaka HSS-ovaca može se istaći incident u Martijancu iz prosinca 1936. u kojem se veća jedinica žandarmerije morala oružano suprotstaviti dobro naoružanoj i brojčano većoj seljačkoj masi kako bi oslobodila krivce za lokalne krađe koje je ta ista masa namjeravala linčovati. Za veliki spis o tim događajima vidi: HDA, PS, 5023.

sferama ostvareno mnogo.[2165] „U praksi je to značilo da se [HSS-ovci] nisu ograničili na političke pregovore na državnoj razini, čekajući da im stjecanje udjela u vlasti otvori put za rješavanje društvenih i gospodarskih problema, nego su ih, koliko su mogli, rješavali usporedno“.[2166] Time je zapravo od 1935. pa do stvaranja Banovine Hrvatske trajao „proces grananja 'hrvatskog seljačkog pokreta' i stvaranje svojevrsne 'države u državi'“.[2167]

U konačnici, makar je Milan Stojadinović sa svojim vladama priznavao postojanje hrvatskog pitanja kao ključnog problema unutrašnje politike Kraljevine Jugoslavije, ipak ga je zapravo od 1935. do 1939. nastojao zaobići, nadrasti, a ne iskreno riješiti.[2168] S iznimkom sastanka na imanju obitelji Deutsch-Maceljski u Sloveniji, koje je bilo početkom 1937. dogovoreno na inzistiranje kneza Pavla, Stojadinović se uopće nije sastajao s Mačekom, a time nije ni pregovarao s oporbom na ravnopravnoj osnovi.[2169] Stojadinovićevi planovi za privlačenjem HSS-a u svoju vladu davanjem nekoliko ministarskih mjesta, a bez ostvarivanja korjenitijih reformi, nailazili su na hladan doček kod vodećih ličnosti te stranke. Osim toga, problem je bio što JRZ nije mogla uhvatiti jačeg korijena u hrvatskom narodu. Kako je ocjenjivao jedan njeni anonimni pristaša iz Zagreba 1936., „JRZ se u širokim narodnim masama smatra pravnom naslednicom JNS, jednom odozgo veštački stvorenom partijom, koja, sem pristaša Dra Korošca i Dra Spahe, u svim krajevima države, pa i u Srbiji, vrlo slabo stoji. Svagde se po prilici ovako govori; JNS je bila stranka Kralja Aleksandra, a JRZ je stranka princa [valjda kneza – op. SG] Pavla“.[2170]

Organi vlasti na terenu, s jedne strane potaknuti naputcima koji su dolazili od državnog vrha o potrebi provođenja politike „smirivanja i stišavanja“, a s druge sveopćim otporom stanovništva, postajali su nemoćni. Iz dana u dan HSS je jačao, a oporba režimu JRZ dobivala na snazi u hrvatskim krajevima. Lijepo je to opisao ban Primorske banovine Josip Jablanović u jednom opsežnijem elaboratu upućenom u listopadu 1937. namjesniku Ivi Periću i premijeru Milanu Stojadinoviću. U njem je istakao kako je „snaga hrvatskog seljačkog pokreta u hrvatskim oblastima [...] danas veoma jaka. Hrvati su koristili slobodarski

[2165] Vidi npr.: Bosiljka JANJATOVIĆ, *Politika Hrvatske seljačke stranke prema radničkoj klasi: Hrvatski radnički savez 1921.-1941.*, Čakovec, 1983.; LEČEK, „'Dosada se samo polovica hrvatskog naroda borila'“, 93-130. ; LEČEK, *Seljačka obitelj u sjeverozapadnoj Hrvatskoj*; LEČEK, *Seljačka sloga u Slavoniji, Srijemu i Baranji*, 2005.; LEČEK, PETROVIĆ LEŠ, *Znanost i svjetonazor*; ŠUTE, *Slogom slobodi*, itd.
[2166] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 999.
[2167] *Isto*.
[2168] SIMIĆ, *Propaganda Milana Stojadinovića*,, 39-40.
[2169] Taj su sastanak na slikoviti način opisala oba glavna aktera, Stojadinović i Maček, svaki na svoj način. Usp. MAČEK, *Memoari*, 180. te Milan STOJADINOVIĆ, *Ni rat ni pakt*, Rijeka, 1970., 465-470.
[2170] Izvještaj autora potpisanog s „Doktor iz Zagreba“ nazvan „Perspektive za opštinske izbore u hrvatskim krajevima“ proslijeđene od Ministarstva vojske i mornarice premjeru Milanu Stojadinoviću 24. srpnja 1936. AJ, 37-9-54.

režim vlade g. Dr. Milana Stojadinovića da bi se politički organizovali na svim područjima javnoga i narodnog života. Dobili su u svoje ruke najveći broj seoskih opština, i većinu ili isključivost u staleškim korporacijama. Osnovali su okružne, kotarske, opštinske i mesne organizacije HSS, odbore Seljačke Sloge i Gospodarske Sloge, Hrvatski radnički savez, kulturna, prosvetna i socijalno-humanitarna društva. Može se kazati da je partikularna hrvatska narodna svest u suprotstavljanju svome prema srpstvu i jugoslovenstvu dosegla danas stepen koji nikad ranije nije bila dosegla. [...] Postupak i stav vlasti prema svem ovom radu i ovom stanju stvari, sem u pitanju Hrvatske seljačke zaštite i Garde, bio je konciliantan i liberalan. Hrvati su se osetili slobodniji, nije bilo ili je bilo sve manje opravdana povoda da se Hrvati žale na gonjenje, kažnjavanje, zlostavljanje“.[2171]

VIII. 1. Općinski izbori 1936.

Olakšanje pritiska organa vlasti dovelo je do nove ere u samoupravnom životu Kraljevine Jugoslavije. JRZ je već tijekom 1935. navodno razmišljala o zamjeni starih režimlija, postavljenih ili kandidiranih od strane JNS, slobodno izabranim ljudima u lokalnoj samoupravi. U listopadu 1935. ministar prometa Mehmed Spaho na skupu u Tuzli najavio je kako će vrlo brzo doći do općinskih izbora, na kojima će „seljaci izabrati ljude, za koje žele da upravljaju opštinskim poslovima, jer je to suština demokratije. Baš tu treba da dođe prava demokratija do izražaja – Samo oni koji uživaju puno vaše poverenje moći će opštinama da upravljaju, i neće više biti nametnutih pretsednika [općina] i komesara“.[2172] Ako pomnije čitamo ovaj ukratko izneseni plan, vidimo kako je zapravo Spaho najavio izbore samo u seoskim općinama, dok se izbore u gradovima (opet) nije spominjalo.

Unatoč ovakvim najavama, tijekom 1935. i na samom početku 1936. još je trajao proces učvršćivanja JRZ u državi. U to vrijeme stranka je tek stvarala svoje mjesne, općinske, kotarske i banovinske odbore te druga, viša tijela, a sve u skladu sa Zakonom o udruženjima.[2173] Ipak, uslijed dugotrajnog procesa formiranja stranačkih organizacija te spomenutog sukoba Stojadinovića s Glavnim odborom NRS, razumljivo je zašto je JRZ tada odustala od provođenja izbora za općinska vijeća u državi.

[2171] Elaborat bana Primorske banovine Josipa Jablanovića „Prikaz o političkom stanju u Primorskoj banovini i mišljenje na koje li se načine, u koje pravce i kojim sredstvima tražiti popravku ovom stanju“ upućen kraljevskom namjesniku Ivi Peroviću i premijeru Milanu Stojadinoviću od 31. listopada 1937. PAM, OAK, kutija 3.
[2172] Miloslav STOJADINOVIĆ, „U znaku borbe za samouprave“, *Savremena opština*, god. X., br. 9-10, Beograd, 1935., 411.
[2173] Vidi statut JRZ u: *Program i statut Jugoslovenske Radikalne Zajednice*, 17-24.

Ipak, već 1936. isticao je mandat općinskim vijećima i načelnicima koji su poslije donošenja novog ZO-a, koncem 1933. izabrani na trogodišnji mandat. Stoga se nova vlast, u rukama trojca Stojadinović-Korošec-Spaho htjela-ne htjela morala uhvatiti u koštac s promjenama u općinama. Dapače, ona je podržavala plan izmjene općinskih odbora i načelnika, nadajući se kako bi nakon provedenih izbora u njima mogle sjediti osobe koje su sklonije njihovoj politici. Na prostoru Srbije, Slovenije te Bosne i Hercegovine JRZ kao stranka se već dovoljno učvrstila, a njena vlada stabilizirala do te mjere da je u ožujku 1936. Anton Korošec pred Senatom govorio kako će njegovo ministarstvo (unutrašnjih poslova) uskoro podnijeti Narodnoj skupštini i Senatu dopunski zakon, „pošto mislim da ipak treba uvesti tajno izborno pravo. Što se tiče izbornog zakona za gradske opštine, mislim da treba takođe izmeniti dosadašnji zakon i da se biraju svi članovi gradskih veća, a ne da vlada imenuje jednu trećinu u gradskim većima. Mi mislimo da je to odiozno i da nije baš od velike koristi“.[2174] Korošec je tada spomenuo i kako smatra činjenicu da vlada još uvijek postavlja sve članove gradskih vijeća kontraproduktivnom te kako će se uskoro provesti izbori za seoska, ali i gradska vijeća. Ipak, opravdavao je dotadašnju politiku ocjenjujući kako u gradovima prilike „nisu [bile] sređene, da bismo mogli ići na izbore i da bi izbori dali one rezultate koje svaka vlada očekuje od njih“.[2175] Ipak, realnost je bila takva da nikakvi zakoni nisu ušli u proceduru, kao ni oni koje je Stojadinović najavljivao tijekom 1935. i početkom 1936., te su izbori za seoske općine održani 1936. prema originalnim, restriktivnim propisima.

Optimizam i reformizam JRZ zapravo je opet ustuknuo konformizmu u kojem se najlakše bilo poslužiti starim metodama, dok god iste djelotvorno osiguravaju pobjedu i na lokalnoj razini režimu koji se sada nalazio na čelu države. Shodno tome, Stojadinović i JRZ su se prema gradskim samoupravama odnosili identično kao njihovi prethodnici, postavljajući po vlastitom nahođenju ljude u vijeća, kao i na mjesta gradonačelnika.[2176] Takav će sustav ostati i nakon sporazuma Cvetković-Maček i stvaranja Banovine Hrvatske, sve do vojnog raspada Kraljevine Jugoslavije. Ipak, od konca 1935., a osobito od 1936. do 1938. možemo uočiti kako je državna vlast nastojala da i u takva, od njih imenovana gradska vijeća uđu pristaše oporbe.[2177] Sudeći po sačuvanom popisu gradonačelnika u Savskoj banovini iz 1938., vidimo da su se na čelu nekih gradova nalazile osobe bliske HSS-u, što je u razdoblju

[2174] „Opštinski izbori“, *Savremena opština*, god. XI., br. 3-4, Beograd, 1936., 210.
[2175] *Isto*, 210-211.
[2176] LEČEK, „Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu“, 306-308.
[2177] Npr. Prijedlog KBUSB o postavljanju novog gradskog vijeća grada Petrinje poslan MUP-u 17. prosinca 1936. HDA, SB UO, kutija 336., 303/1938.

otvorene diktature bilo nezamislivo.[2178] Pristaše HSS-a i SDS-a u gradskim vijećima postaju tako tolerirajuća realnost, koju državne vlast podupiru kako bi stvorile privid određene demokratizacije i provedbe volje građana. Pritom se vodilo računa da to budu za komunalna pitanja određene sredine konstruktivniji simpatizeri stranke, a ne osobe iz prvih redova i voditelji stranačke politike.[2179] Uz sve to, HSS-ovci su izravnim pregovorima članova njihovih organizacija sa samoupravnim, pretežito gradskim vlastima, od 1936. uspjeli osigurati smanjenje nekih samoupravnih taksi i trošarina koje su opterećivale promet i prodaju seljačkih proizvoda. Bio je to velik uspjeh za stranku, ali i za obične građane, koji su prodavali i kupovali robu u sebi bližim urbanijim centrima.[2180]

Unatoč opetovanim odlukama vodstva HSS-a tijekom 1920-ih i 1930-ih, kojima je ta stranka odbijala sudjelovati u vlasti na državnoj razini, ista je prihvatila koncept postojećih samouprava te se trudila osvojiti vlast u njima. S iznimkom 1933., kada je stranka bila pod režimskom prismotrom, zbog koje se nije moglo kandidirati, ali ni očekivati provedbu demokratskog odlučivanja, HSS je izlazila na sve izbore za oblasne skupštine te vijeća gradskih i seoskih općina, ostvarujući u pravilu dobre rezultate.

Za HSS, kao i obične građane, seoske su općine u razdoblju od 1929. do 1935. postale prava nakaza lokalne samouprave. U njima su sjedili ljudi koje je nametnuo režim, a ne oni koje su sami građani po vlastitoj savjesti izabrali. Uslijed velike gospodarske krize samo se pogoršao odnos građana i općinskih uprava. Višegodišnji pritisak nedemokratskih postupaka režima, nemogućnost ostvarivanja pravih želja građana i demokratskog nadzora nad trošenjem novaca koji su plaćali za obavljanje općinskih poslova, dovodili su do sve češćih i otvorenijih sukoba između s jedne strane organa državnih i samoupravnih vlasti te naroda s druge. Nezadovoljstvo građana se manifestiralo na razne načine, pa čak i aktivnim otporom.[2181] Ipak, prema kraju 1935. pojedinačne napade na ponekog državnog ili samoupravnog djelatnika zamjenjuje u nekim sredinama smišljena taktika pritiska mase, koju je vješto koristio HSS, kako bi se putem kolektivnog pritiska srušila određena omražena općinska uprava.

Koncem srpnja 1935. okupilo se oko petstotinjak osoba pred zgradom općine u mjestu Vukovini u Velikogoričkom kotaru. Oni su čekali načelnika i općinske odbornike da započnu s najavljenom sjednicom općinskog vijeća. Čim je sjednica započela, masa im je jasno dala do

[2178] Za popis gradonačelnika Savske banovine 1938. vidi tabelu 16.u prilozima ovoga rada.
[2179] LEČEK, „Izbor ili imenovanje – problem gradske (samo)uprave u Slavonskom Brodu“, 26-27.
[2180] Ivica Šute ove napore HSS-a, koji s imali pozitivne odjeke, opširnije opisuje u poglavlju naziva „Pokret za sniženje općinskih i gradskih nameta“. ŠUTE, *Slogom slobodi*, 203-209.
[2181] Npr. tokom 1935. napadi na sumještane koji su na izborima za Narodnu skupštinu glasali za Jevtićevu listu nisu bili rijetkost. Kako su dobrim dijelom za istu režimsku listu glasali državni i samoupravni službenici, načelnici i odbornici gradskih i seoskih općina, oni su također postali meta napada.

znanja da se skupila kako bi prisila općinski odbor i načelnika da si međusobno izglasaju nepovjerenje te predaju ostavke. Drugačije ih nisu mogli svrgnuti s vlasti u svojoj sredini. Na početku sjednice općinski odbor je izglasao nepovjerenje načelniku Franji Čunčiću i članovima općinskog odbora, tj. sami sebi. Ovu sjednicu vođenu pod pritiskom bijesa naroda, navodno radi bolesti, nije vodio načelnik, već Stjepan Crnčić, jedan općinar kojem je i samom izglasano nepovjerenje, kao i još trojici odbornika. Nakon početka sjednice općinski odbornik Janko Matanović predao je unaprijed sastavljenu ostavku sveukupno dvadeset i jednog općinskog odbornika. U njoj su potpisani istakli kako se odriču časti na koju nisu bili izabrani od strane naroda te kako su sami došli do zaključka da je zbog nedemokratskog načina dolaska na vlast i cjelokupno njihovo djelovanje nečasno. Naglasili su kako tu pogrešku ispravljaju ovom ostavkom, kojom su ujedno zatražili da viši organi zakonitim putem vrate vlast u ruke naroda. Na kraju ovakve mučne sjednice općinskog vijeća predsjedatelj je okupljenom mnoštvu kroz prozor pročitao njene zaključke te ih zamolio da se mirno raziđu kućama, što su ovi napravili otpjevavši pritom „Lijepu našu“.[2182] Sredinom ožujka 1936. „velika grupa općinara općine Kupinec sreza Pisarovina“, dakle kraja gdje je predsjednik HSS-a Maček imao svoje poznato imanje, „došli su pred općinu i tražili da pretsjednik opštine više ne dolazi u opštinski ured. Nakon što su prisutni sreskom načelniku izjavili u tom smislu svoje želje, koje su po njihovom traženju stavljene i u zapisnik, razišli su se u potpunom miru i redu“.[2183]

Negdje s većom, negdje s manjom potporom lokalnih stranačkih prvaka, nezadovoljni stanjem u svojim općinama građani su se tijekom 1935. organizirano primili zadaće rušenja dotadašnjih općinskih vlasti. Lijep primjer angažmana na ovom polju možemo gledati kroz djelovanje Andrije Pape na širem križevačkom području. U siječnju 1936., za vrijeme sajma, kada je vladala gužva koju je bilo teško kontrolirati, Papa je posjetio predsjednika općine Sv. Ivan Žabno Đuru Jankulicu u općinskoj zgradi. Odmah nakon Papina ulaska, ispred općinske zgrade počeo se okupljati narod, ali su se razbježali vidjevši prolazak žandarmerijske patrole. Za to vrijeme u direktnom razgovoru Papa je od Jankulice zatražio da podnese ostavku, što je ovaj odbio.[2184] Samo par dana ranije, također u sajmeni dan, Papa je posjetio načelnika općine Vrbovec, gdje je imao više sreće. Taj se put žandarmerijska patrola nije pojavila, a čini se da se skupilo i još više naroda, svi s namjerom da isprate silazak s vlasti dosadašnjeg općinskog načelnika. Upoznavši se s ciljevima oko 250 okupljenih seljaka njegove općine, načelnik

[2182] Dopis Kotarskog poglavarstva velikogoričkog KBUSB od 31. lipnja 1935. HDA, PS, 4292.
[2183] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave u Savskoj banovini za prvo tromjesečje 1936. od 21. travnja 1936. HDA, SB UO, kutija 302., 40/1937.
[2184] Dopis Savskog žandarmerijskog puka KBUSB od 17. siječnja 1936. HDA, PS, 4821.

Vilko Kolarić je podnio ostavku te predao vlast u ruke podnačelnika. Andrija Papa je tu njegovu odluku saopćio okupljenim vrbovečkim seljacima te su se ovi na njegov poziv mirno razišli kućama.[2185]

Akcija svrgavanja općinskih uprava po Savskoj banovini, potaknuta od HSS-a, vodila se od druge polovine 1935. pa do sredine 1936. godine, uz zahtjeve za povratkom demokracije i supsidijarnosti u općinske samouprave. U općinama prostora Savske banovine događao tako se val odlazaka načelnika i čitavih općinskih vijeća. Oni su samoinicijativno ili pod pritiskom građana davali ostavke, a HSS se doista nadala izazvati političku krizu samoupravnog života te posljedično tome „isprovocirati" od novog režima da odredi novi datum za održavanje općinskih izbora.[2186] Dapače, u mnogim su slučajevima i upravo svrgnuti tražili isto. U rujnu 1935. sedamnaestorica općinskih odbornika općine Ogulin u svojoj su ostavci istakla važnost slobodnih općinskih izbora, kojima bi građani nekog kraja na čelo općina mogli postaviti „ljude svoga povjerenja".[2187]

Državne vlasti bile su iznenađene ovom akcijom, ali su se ubrzo snašle, te su naredile podređenim organima, tj. banovima i kotarskim poglavarima da podnesene ostavke jednostavno – ne priznaju.[2188] U općinama u kojima su odbori i načelnici podnijeli ostavke državna vlast još nije htjela raspisati nove izbore, ostavljajući preostalim odbornicima i usamljenim općinskim načelnicima da obavljaju poslove kao da se ništa nije dogodilo. Državni organi na terenu, napose kotarski poglavari, dobili su zadaću da uvjere članove općinskih uprava da se vrate na svoje pozicije, ističući kako je u njihovom interesu da se obavljaju barem tekući poslovi općine. Ovaj je posao izvršen u nekim sredinama s više, a u drugima s manje uspjeha.[2189] Kriza samoupravnog života općina bila je vidljiva, kao i nedemokratski te protuzakoniti način na koji su ti preostali obavljali svoje dužnosti.[2190] Ovo je najviše došlo do izražaja baš na početku 1936. kada se vidjelo kako, najviše zbog ostavki odbornika, u čak 120 od 518 općina prostora Savske banovine općinski proračun nije mogao biti donesen i izglasan redovnim putem, već se moralo nastaviti privremeno gospodariti na temelju zadnjih odobrenih proračuna.[2191]

[2185] Dopis Savskog žandarmerijskog puka KBUSB od 21. siječnja 1936. HDA, PS, 4821.
[2186] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu", 1002.
[2187] Tekst ostavke 17 općinskih odbornika općine Ogulin od 11. rujna 1935. HDA, PS, 4293.
[2188] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu", 1002.
[2189] Dopis Kotarskog poglavarstva jastrebarskog KBUSB od 20. ožujka 1936. HDA, SB UO, kutija 283., 1627/1936.
[2190] „Većeslav Vilder o općinskim izborima", *HD*, 11. srpnja 1936.
[2191] Mjesečni strogo povjerljivi izvještaj Komande žandarmerije ministru unutrašnjih poslova Antonu Korošču od 13. svibnja 1936. PAM, OAK, kutija 3.

Sredinom ožujka 1936. državna i banovinska vlast nastojale su steći dojam u kojim sredinama općinski odbori ne funkcioniraju te se ne sastaju radi ostavki njihovih članova. Uz to, kotarske su poglavare ovlastili da daju svoje obrazloženo mišljenje treba li prihvatiti ili ne ostavke općinskih odbornika u pojedinim sredinama te po tome ostaviti isti općinski obor, razriješiti ga u cjelini ili maknuti samo neke pojedince u njemu.[2192] Rezultati su bili poražavajući. Iako je bilo kotara u Savskoj banovini gdje su gotovo sve općine normalno djelovale, bilo je i onih u kojoj nije funkcionirala niti jedna općinska uprava, dok je u nekima normalno djelovala samo jedna-dvije. Konkretno, kotarski poglavar slavonskobrodski je na ovaj dopis izvijestio kako su u proteklim mjesecima ostavke dali odbornici u svih 18 općina njegova kotara pa „slijedom toga funkcioniraju redovno jedino dva opštinska odbora, u Trnjanima i Slavonskom Kobašu“.[2193] Kotarski poglavar iz Samobora je izvijestio da su nedavno iz općina pod njegovom kontrolom istupili svi odbornici te kako je doznao da bi HSS bio spreman vratiti svoje ljude i obavljati privremenu upravu općina uz uvjet, da se odmah sa imenovanjem privremene uprave rapišu općinski izbori u roku od najviše dva mjeseca kako je do sada bilo predviđeno u §-u 131 Zakona o opštinama“.[2194] U mjesečnom strogo povjerljivom izvještaju o stanju u državi Komanda žandarmerije je sredinom 1936. MUP-u pisala kako su na prostoru Savske banovine općinski odbori dali „gotovo svugde ostavke i na njihova mesta nisu došli drugi. Opštinsko činovništvo je izgleda pokolebano i drži se seljaka od kojih je u zavisnosti, pa ne želi da im se zameri“.[2195]

Makar je ministar unutrašnjih poslova Anton Korošec bio za to da se općinski izbori na području Savske banovine održe već početkom 1936., tome se planu suprotstavila KBUSB, držeći kako će se situacija protokom vremena te ulaganjem više truda državnih organa da smire situaciju ponešto popraviti. To se ipak nije dogodilo te se kriza dodatno produbljivala.[2196]

U međuvremenu, kako je 1936. tekla, vladajući režimski vrh se sve više okrenuo propagandnom isticanju važnosti općinskih samouprava, kao osnovnih jedinica „demokratsko uređenje države“ u kojima će se „narod osećati zadovoljnim i neće imati želje i potrebe da

[2192] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima od 17. ožujka 1936. HDA, SB UO, kutija 283., 1627/1936.
[2193] Dopis Kotarskog poglavarstva slavonskobrodskog KBUSB od 20. ožujka 1936. HDA, SB UO, kutija 283., 1627/1936.
[2194] Dopis Kotarskog poglavarstva samoborskog KBUSB od 20. ožujka 1936. HDA, SB UO, kutija 283., 1627/1936.
[2195] Mjesečni strogo povjerljivi izvještaj Komande žandarmerije ministru unutrašnjih poslova Antonu Korošču od 13. svibnja 1936. PAM, OAK, kutija 3.
[2196] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1003.

ostavlja selo i seli u gradove“.[2197] U tom segmentu možemo reći kako su JRZ i HSS barem na generalnoj razini dijelili isto mišljenje. Doista, u svojim izjavama JRZ je puno pozornosti davala općinskim i gradskim samoupravama, govoreći kako su one osnova zdravog života cijele državne zajednice. U takvom duhu JRZ je već sredinom 1936. započela svoju predizbornu kampanju za nadolazeće općinske izbore. Ipak, kako bi barem malo zatomila oporbu, dugo je vremena državni i stranački vrh JRZ izbjegavao točno odrediti datum izbora. Početkom srpnja 1936. sam je premijer Stojadinović javno istakao kako za opštinske izbore „još nije datum utvrđen, ali će svakako biti ove godine“.[2198] Samo par dana kasnije potvrđeno je da će se oni održati, a kao termin je neodređeno spominjana jesen.[2199]

U situaciji u kojoj je kriza samoupravnog života općina bila iz dana u dan sve veća i sve je više općinskih uprava odlazilo sa svojih položaja, vlada se odlučila organizirati izbore. Kako su trogodišnji mandati općinskih uprava izabranih u jesen 1933. na teritoriju čitave Kraljevine Jugoslavije prolazili, vlada se odlučila redovnim putem, ali na temelju neizmjenjenih, restriktivnih propisa obaviti izbore za općinska vijeća. Zapravo ni njoj nije odgovarao neki raniji termin jer je bila suočena s činjenicom kako, unatoč uloženom trudu, još uvijek nije došlo do stvaranja kompletne mreže mjesnih i kotarskih organizacija JRZ, čak ni u samoj Srbiji.[2200] Istodobno vlada je nastojala raznim proklamacijama i demagogijom privući glasače na svoju stranu, tj. JRZ. Stoga je 25. rujna 1936., u samo predvečerje izbora za odbore seoskih općina vlada donijela *Uredbu o likvidaciji seljačkih dugova*, kako bi, između ostalog, i populizmom privukla stanovništvo sela na svoju stranu.[2201] Unatoč jakim pripremama za nadolazeće općinske izbore u državi, na prostoru Savske i Primorske banovine JRZ je imala relativno malo oformljenih organizacija, a članstvo joj je bilo malobrojno i nepovezano. Stoga se JRZ unaprijed pomirila da u tim banovinama ne može ostvariti nikakav presudan rezultat. S druge strane, znala je i kako bi namještanjem rezultata u tim krajevima dovela u pitanje vjerodostojnost izbora u ostatku zemlje, gdje su očekivali premoćnu pobjedu.[2202]

[2197] Miloslav STOJADINOVIĆ, „Osnovni značaj ovogodišnjih opštinskih izbora“, *Savremena opština*, god. XI., br. 7, Beograd, 1936., 306-307.
[2198] „Na sednici šireg glavnog odbora JRZ g. dr. Milan Stojadinović govorio je o novom šefu JNS g. Petru Živkoviću“, *Politika*, 8. srpnja 1936.
[2199] „Sve političke grupe spremaju se na općinske izbore“, *HD*, 11. srpanj 1938.
[2200] TEŠIĆ, *Jugoslavenska radikalna zajednica u Srbiji*, 134.
[2201] Ovom uredbom je, nakon četverogodišnjeg razdoblja moratorijima na otplatu, konačno brisana polovina dugova seljaka prema bankama u državi te je ostatak duga seljak sada mogao platiti na povoljniji način. Time je Stojadinovićeva vlada isticala svoju socijalnu stranu, a zapravo je ujedno i demagoški nastojala privući stanovništvo sela, u čijim su se sredinama odvijali izbori. TEŠIĆ, *Jugoslavenska radikalna zajednica u Srbiji*, 135-136.
[2202] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 468.

Od početka 1936., u očekivanju općinskih, ali u iščekivanju i možebitnih novih parlamentarnih izbora, HSS je pojačala svoju djelatnost. Shvaćajući da je promjena na čelu općina nužna, počela je počela zagovarati što veću izlaznost građana na izbore (što će ponoviti 1938. prilikom izbora za Narodnu skupštinu). Stranka je javno davala objašnjenja tko može birati i biti biran, kako se vrši glasanje, kako se prijavljuje lista, kako se dijele odborničke mjesta nakon izbora te kome se može žaliti na uočene nepravilnosti prilikom izbora.[2203] Tijekom 1936. mnogi su stranački prvaci s periferije tražili razne informacije, pismena objašnjenja i upute od samog predsjednika i vodstva stranke. Stoga je početkom kolovoza preko *Hrvatskog dnevnika* iz „pisarne dra Vladka Mačka" došla vijest da će se točne pismene upute dati čim izbori budu raspisani, „kako glede pristaša, kakvi moraju biti kao kandidati, tako i glede onih naših pristaša, koji će ostati izvan općinskih vijeća".[2204] U isto doba stranački su predstavnici na terenu od vodstva dobili zadatak da na sve moguće načine rade na okupljanju naroda uz stranku, kako bi se na predstojećim izborima postigli što povoljniji rezultati. Kako Stojadinovićev režim, unatoč najavama, još nije bio sklon dopuštati javne oporbene skupove, tako je predizborna kampanja za datumom neodređene općinske izbore vođena tijekom 1936. prvenstveno preko povjerljivih političkih sastanaka manjih grupica ljudi, kao i preko međusobnog sastajanja osoba uključenih u razne nepolitičke organizacije HSS-a.[2205]

VIII. 1. 1. Tijek izbora za općinske odbore u Savskoj banovini 1936. godine

Na prve glasove o mogućnosti raspisivanja općinskih izbora HSS je reagirao pozitivno, a sam je vođa stranke Vladko Maček istakao kako će HSS zasigurno na njih izići, jer su oni „dan, kada narod treba da progovori i pokaže svoju snagu".[2206] Maček je smatrao da se tim izborima trebaju dovesti u općine osobe koje će htjeti i znati raditi za dobrobit građana. Smirujući situaciju te iznoseći mišljenje kako općinski izbori nisu nikakva prilika za hrvatski politički plebiscit, Maček je s druge strane naglašavao kako bi možebitna apstinencija HSS-a imala negativan efekt, jer bi njome općinske uprave došle u ruke „najgorih i najnesavršenijih ljudi, kao što je bilo do sada".[2207] Iz ovoga vidimo kako je HSS ostavila mjesta za možebitne koalicije na lokalnoj razini. U konačnici, stranka je jasno shvaćala kako se i preko samouprava, koje su ionako manje i bliže narodu, može ostvariti politička volja pristaša,

[2203] Npr. „Oko općinskih izbora", *HD*, 11. srpanj 1936. ili „Općinski izbori", *HD*, 4. rujna 1936.
[2204] „Obavijest iz pisarne Dra Vladka Mačka", *HD*, 2. kolovoz 1936.
[2205] IŠEK, *Hrvatska seljačka stranka u Bosni i Hercegovini*, 233-239.
[2206] Ivo PERIĆ, *Vladko Maček: Politički portret*, Zagreb, 2003., 194.
[2207] „Dr. Vladko Maček o značenju općinskih izbora", *HD*, 7. kolovoz 1936.

izvršiti određeni radovi te se doista brinuti za građane određene sredine, koji su im u hrvatskim krajevima listom davali potporu.

HSS je nakon službenog raspisivanja izbora odmah poslala poziv svojim organizacijama na terenu, pozivajući ih na međusobnu suradnju i slogu. Zahtijevali su da se na izborima ne gomilaju razni kandidati, već da se postavi samo jedna stranačka lista, a u etnički miješanim sredinama da slobodno koaliraju s drugim nacijama. Iz izbornih su koalicija morali biti isključeni samo pristaše JRZ i JNS te svi kandidati koji su na općinskim izborima 1933. izabrani u općine, a nisu na poziv HSS-a položili ostavku tijekom 1935. i 1936. godine. Ipak, Maček i osobe i njegova okruženja nisu željeli da na čelo općina dođu ljudi iz vrha stranke, „kako bi se odvojila politička organizacija od upravnog tijela".[2208] Odabir osoba za pozicije načelnika i odbornika vodstvo HSS-a prepuštalo je samim stanovnicima općina, koji su među sobom trebali izabrati pristaše stranke, koji su morali imati dosta elana i mudrosti, ali su trebali biti i dobri poznavali potreba vlastitih sredina – te to nisu trebali biti ljudi iz prvog stranačkog ešalona.

Kako se bližilo izborno vrijeme, vlada je odlučila provesti ih u raznim sredinama u različito vrijeme, vjerojatno iz razloga kako bi lakše kontrolirala izborna događanja. Tako su se izbori za općinske uprave po raznim banovinama i dijelovima njihovih teritorija provodili od kolovoza pa sve do prosinca 1936. godine.[2209] Općinski su izbori čini se baš i započeli na prostoru Savske banovine. Dana 31. kolovoza 1936. održani su izbori u 38 raznih općina ove banovine, 13. rujna u 41 općini, a 4. listopada u još 51 općini. Do studenog trebalo je raspisati izbore i u ostalim sredinama i tako popuniti općinska vijeća u svih 518 općina. Doista, Banska uprava je kasnije odredila 22. studeni 1936. kao konačan datum do kojeg je trebalo održati izbore za općinske odbore oko 2/3 preostalih općina Savske banovine.[2210]

Vlada je uložila puno truda da osigura pobjedu svojih lista na općinskim izborima jer je preko njih očekivala jamstvo svoje pobjede na nadolazećim parlamentarnim izborima, a oni su mogli biti i izraz potpore birača, u prvom redu Srba, Slovenaca i bosansko-hercegovačkih Muslimana dotadašnjem kursu vladine politike. Doista, vlada je u svim krajevima s izuzetkom Savske i Primorske banovine ostvarila premoćnu pobjedu te je u konačnici, što samostalno, što u koaliciji u 83% općina na državnom teritoriju nakon 1936. JRZ bila na vlasti.[2211] Ipak, u krajevima naseljenima u prvom redu Hrvatima JRZ je doživjela katastrofalan poraz, unatoč javnom modelu glasanja, neformalnim pritiscima te ponekim falsificiranjima koja su se

[2208] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu", 1004.
[2209] TEŠIĆ, *Jugoslavenska radikalna zajednica u Srbiji*, 136.
[2210] „Općinski izbori u Savskoj banovini 22. studenoga", *HD*, 26. rujna 1936.
[2211] STOJADINOVIĆ, *Ni rat ni pakt*, 465.; AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 468.

događala po čitavoj državi.[2212] Na mogućnost teškog izbornog poraza u općinama naseljenima Hrvatima Stojadinovića su već ranije upozoravali razni „dobronamjerni" pristaše njegova stranke i režima, ali on se oglušio na ovakva predviđanja, držeći da je njegova pobjeda bar u drugim krajevima države osigurana.[2213] Iako je Stojadinovićeva vlada u prvom redu nastojala nenasilnim metodama osigurati potporu, kako bi se izbjegle osude oporbenih stranaka i međunarodne zajednice, ipak se u nekim krajevima nastavilo starim metodama. Pritisci na birače, zastrašivanja, kao i falsificiranja tako su se događala, osobito u nacionalno miješanim krajevima. Stoga je SDK nakon izbora izdala knjižicu *Izborna nasilja nad S.D.K. u općinskim izborima*, koju su potpisala oba predsjednika koalicijskih stranaka – Vladko Maček i Adam Pribićević. Ipak valja naglasiti kako, na prostoru Savske banovine, pogotovo u etnički čistim, hrvatskim krajevima, otvorenog nasilja režima prema biračima gotovo da i nije bilo.[2214]

Izbori su krenuli dobro za HSS, koja je, na temelju pobjede njenih lista u prvih 38 općina prostora Savske banovine, koncem kolovoza 1936. ispravno procjenjivala kako će odnijeti premoćnu pobjedu u čitavoj banovini.[2215] Na kraju je HSS-ov dnevni list *Hrvatski dnevnik* 23. studenog prenio vijest da su općinski izbori održani u prethodnim mjesecima u 516 od 518 općina Savske banovine. Na njima je HSS ostvarila pobjedu u 403 općine, u koaliciji sa Samostalnim demokratima (SDK) još u 20 općina, a SDS samostalno u još 2 općine. S druge strane JRZ je pobijedila u 78 općina, razne nezavisne („građanske") liste u 8 općina, tzv. „borbaši" u 4, a sjena nekad jake JNS samo u jednoj jedinoj općini Savske banovine.[2216]

HSS je bio prilično zadovoljan rezultatima općinskih izbora. „Makar općinski izbori nemaju ono značenje, koje imaju politički izbori [parlamentarni – op. SG], ipak su rezultati glasovanja imali za posljedicu ponovno priznanje, uz koga stoji hrvatski narod i šta on misli".[2217] Osvrćući se kasnije na 1936., HSS je zaključila kako su u toj godini postignuta tri ključna uspjeha: napredovanje Gospodarske Sloge, koja je imala puno uspjeha u podizanju cijena seljačkih proizvoda, zatim osnutak Hrvatske seljačke zaštite, koja je trebala pružiti osobnu i imovinsku sigurnost hrvatskom narodu. „Treći uspeh preduzimanjem hrvatskih

[2212] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 468.
[2213] Izvještaj autora potpisanog kao „Doktora iz Zagreba" nazvan „Perspektive za opštinske izbore u hrvatskim krajevima" proslijeđene od Ministarstva vojske i mornarice premjeru Milanu Stojadinoviću 24. srpnja 1936. AJ, 37-9-54.
[2214] U toj knjižicu taksativno su pobrojana sva bezakonja vlasti i režimske stranke počinjena za vrijeme izbora u nacionalno miješanim krajevima Hrvatske, Dalmacije te Bosne i Hercegovine, gdje je očito vladala prava napetost u trenucima glasanja. Vidi: *Izborna nasilja nad S.D.K. u općinskim izborima*, Zagreb, 1936. AJ, 37-19-144.
[2215] „Na općinskim izborima u Savskoj banovini sve mandate dobila b. HSS", *HD*, 1. rujna 1936.
[2216] „Konačni rezultati izbora u Savskoj banovini", *HD*, 24. studenog 1936.
[2217] „Općinske uprave u narodnim rukama", *HD*, 25. studenog 1936.

opština u narodne ruke“.[2218] Protivnici HSS-a isticali su kako upravo ovi općinski izbori nisu bili odraz nikakve narodne volje te kako su glavne značajke ovih izbora bile te što su se najbolji ljudi u općinama odbili kandidirati, što je HSS agitaciju vodio demagoški te što su sami glasači u vrlo velikom broju apstinirali od izlaska na izbore.[2219]

U nadolazećim godinama na čelu općina došlo je do nekih izmjena. HSS je od pobjede na općinskim izborima 1936. u Savskoj banovini počela istupati još organiziranije, uvevši stranačku stegu za sve novoizabrane općinske načelnike i odbornike, nastojeći osigurati da oni rade po stranačkim načelima, a za dobro građana dotične općine. Do sljedećih redovitih općinskih izbora, koji su održani tek 1940., dakle u Banovini Hrvatskoj, došlo je do čišćenja i u redovima HSS-ovih općinara, pa je stranka inzistirala na tome da odstupe oni načelnici i odbornici koji su se pokazali nelojalni prema stranci, ali i građanima za čije su dobro trebali raditi zbog amoralnih ili kriminalnih radnji (npr. krađa[2220]).[2221] Uz to, za pojedine izabrane predstavnike bio je poguban politički oportunizam kojem su znali podleći. Takve su načelnike ili odbornike stranački kotarski odbori kažnjavali izbacivali iz stranke. Usporedno s time općinski odbori podnosili bi ostavke i time osigurali ponavljanje izbora kojima bi se mijenjalo „neposlušne“ ili „nelojalne“ općinske načelnike, poput Jakoba Gerarda iz Jarmine, koji je izbačen iz stranke jer je na izborima za Senat 1938. glasovao za vladinu listu.[2222]

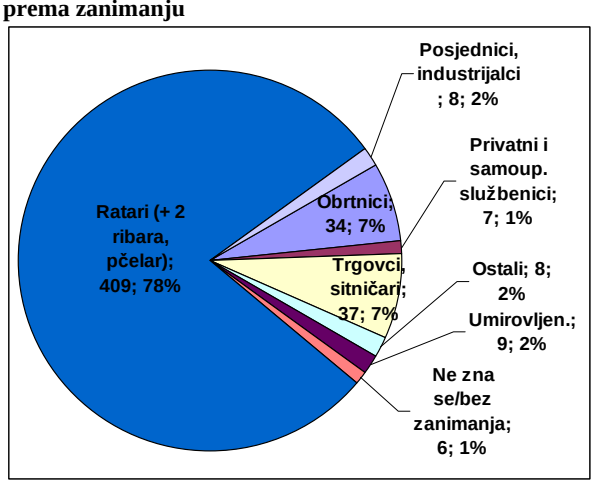
Osim toga, u nadolazećim godinama HSS-ovci su u nekim sredinama uspjeli srušiti 1936. izabranu, ali omraženu prorežimsku općinsku upravu. Rušenjem općinske vlasti morali su se provesti izvanredni izbori, na kojima u pravilu pobjeđivala HSS.[2223] U konačnici

[2218] Navodni povjerljivi dopis vodstva HSS-a „Svim narodnim zastupnicima te poverenicima kotarskih i opštinskih organizacija“ bez točnog datuma [konac 1936.] AJ, 37-19-138.
[2219] „Malo bolji od najlošijih – Povodom općinskih izbora u Savskoj banovini“, *Jugoslovenske novine*, 12. studenog 1936.
[2220] Koncem 1936., zbog učestalih nestanaka novca iz općinske blagajne i iz njegova radnog stola, općinski blagajnik iz Privlake, zajedno sa općinskim stražarima, postavio je zasjedu u zgradi te općine nadajući se uhvatiti drskog lopova. Na njihovo iznenađenje u djelu krađe je uhvaćen općinski načelnik Marijan Grgurovac, koji je kasnije čin priznao i pred sudom pravdajući se da je ukrao samo manju svotu, koju je iskoristio za opijanje. Na kraju je načelnik osuđen na šest mjeseci zatvora, a pitanje većeg manjka u općinskoj blagajni nije riješeno „Načelnik općine – tat“, *HD*, 18. prosinca 1936.
[2221] U općini Samobor je početkom 1938. općinski odbor dao ostavku, ne želeći slijediti put načelnika Milutina Jurčića, koji je neposrednio potom, početkom 1938. isključen i iz HSS-a i svih organizacija vezanih uz stranku. Na sličan su način, ostavkama općinskih vijećnika pristaša HSS-a, smijenjeni i neki drugi HSS-ovi načelnici, poput onih iz Goričana i Dekanovca u veljači 1938. godine. Točne razloge iza smjena teško je ustanoviti, jer su formulirane kao izraz nepovjerenja naroda, dok su čak i HSS-u bliske tiskovine pitijski navodile: „Razlog izjave nepovjerenja zna se“. Usp. „Samoborsko seljaštvo brani svoju čast“, *HD*, 23. veljače 1938. te „Nepovjerenje općinskim načelnicima“, *HD*, 24. veljače 1938.
[2222] „Politički život u vinkovačkom kotaru“, *HD*, 3. ožujka 1938.
[2223] Od travnja do lipnja 1938. održani su izvanredni izbori za općinske odbore u Samoboru, Dragi, Donjoj Kupčini, Martinskoj Vesi, Kustošiji, Vrapču, itd. Ipak, u ponekim sredinama izvanredni izbori bili su vezani uz pitanja spajanja ili odvajanja pojedinih općina po § 9. Zakona o općinama. Sudeći po izvještaju o tim izborima sve je proteklo u redu i miru, a u svim sredinama su pobijedile liste HSS-a. Ovakvi su se izvanredni izbori odvijali u ponekim sredinama sve do stvaranja Banovine Hrvatske. Usp. Koncept dopisa KBUSB bez oznake

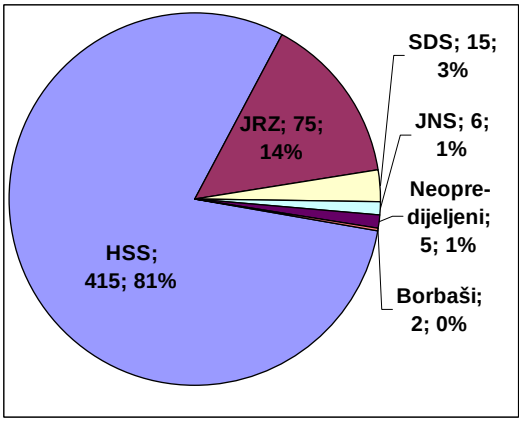
možemo reći kako je najveći dio smjena općinskih odbora i načelnika na prostoru Savske banovine nakon 1936. proveden voljom vodstva HSS-a ili pristaša te stranke u pojedinom kraju, a tek manji dio zbog administrativnih razloga ili jasnog uplitanja državne vlasti u vodstvo lokalnih zajednica.

Što zbog rušenja općinske vlasti u nekim sredinama i postavljanja svojih osoba na ponovljenim izborima, a što zbog stvaranja nekih novih općina, udio HSS-ovaca na čelu općina se čak ponešto povećao 1938. u odnosu na 1936. godinu. Sudeći po popisu načelnika iz 1938. (za gradove to je tabela 16., a za seoske općine 17. u prilozima ovoga rada), vidimo kako je HSS učvrstila svoju poziciju, pa je tako samostalno ili u koaliciji 415 njenih pristaša bilo na čelu općina u Savskoj banovini, dok je u još 15 na čelu bio SDS kao njezin koalicijski partner. Od ostalih stranaka JNS i „borbaši“, kao i razni kandidati bez stranaka kontrolirali su tek pokoju općinu, dok je najveći konkurent HSS-u 1938. bila JRZ, koju je podržavalo 75 osoba na čelu općina u Savskoj banovini.[2224] Što se tiče zanimanja općinskih načelnika, u odnosu na 1930. porasla je raznolikost zanimanja kojima se oni bave, ali i udio zemljoradnika u njihovom korpusu (dobrim dijelom i radi potpunog micanja općinskih činovnika s mjesta komesara općinskih uprava).[2225] Velika koncentracija HSS-ovih općinskih načelnika vidljiva je na cijelom prostoru Savske banovine, ali je na njezinom sjevernom, srednjem i zapadnom dijelu ona posebno izražena (vidi kartu 6. na idućoj stranici).

Dijagram 52.: Općinski načelnici 1938. u SB prema zanimanju



Dijagram 53.: Općinski načelnici 1938. u SB prema stranačkoj afilijaciji

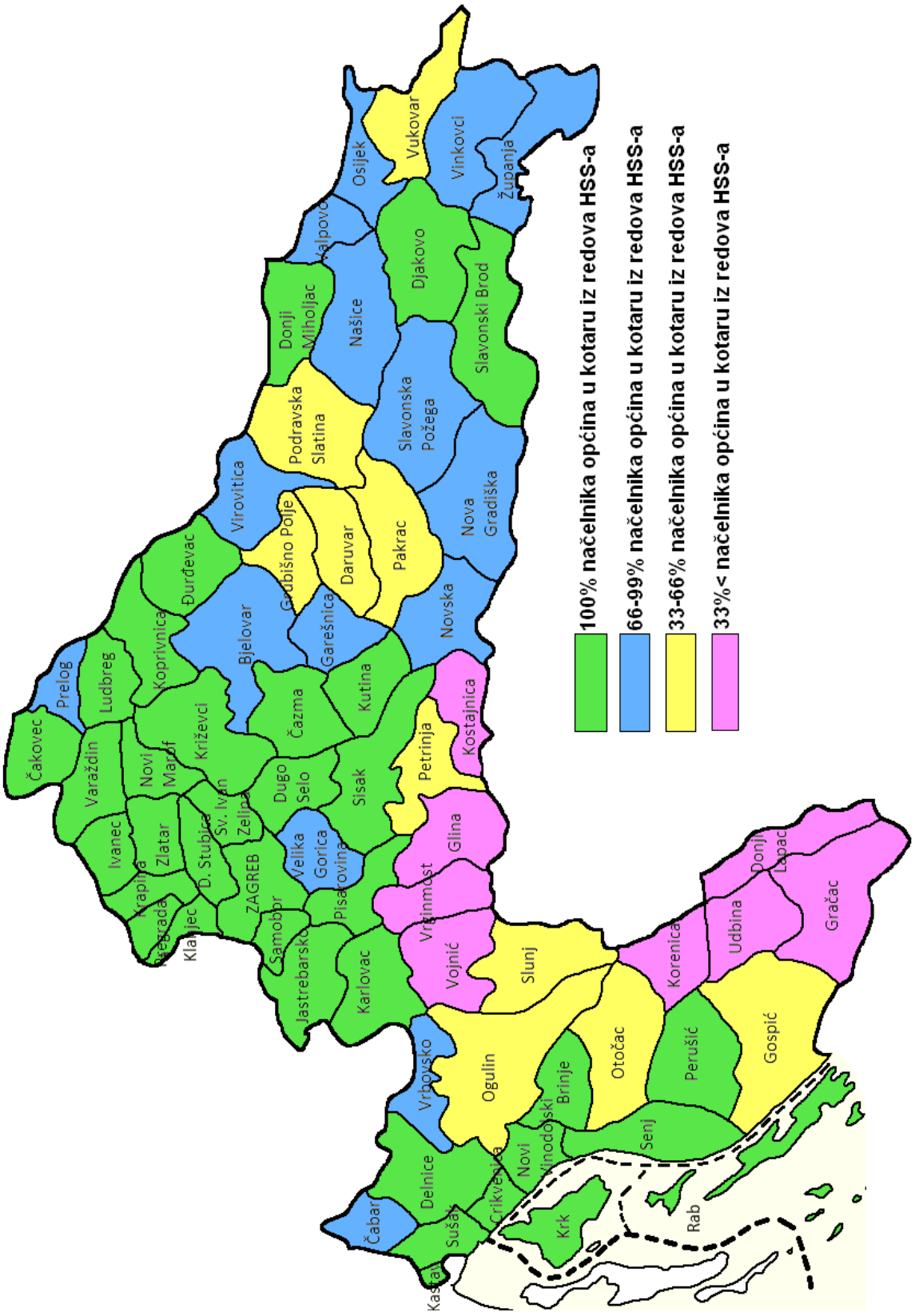


primatelja i datuma o naknadnim općinskim izborima u drugom tromjesečju 1938. HDA, PS, 5356.; Koncept dopisa KBUSB bez oznake primatelja i datuma o stanju samouprava u trećem tromjesečju 1938. HDA, PS, 5389.; Koncept dopisa KBUSB bez oznake primatelja i datuma o stanju samouprava u prvom tromjesečju 1939. HDA, PS, 5695.; Koncept dopisa KBUSB bez oznake primatelja i datuma o stanju samouprava u drugom tromjesečju 1939. HDA, PS, 5695.

[2224] Opširniji podaci su o stranačkoj pripadnosti i zanimanju svih općinskih načelnika prostora Savske banovine 1938. mogu se naći u tablici 17. u prilozima (istovjetni podaci za gradonačelnike su u tablici 16.).

[2225] Usporedi dijagrame 50-51. na str. 495 s dijagramima 52-53. na str. 582 ovoga rada.

Karta 6.: Zastupljenost HSS-ovih općinskih načelnika u po kotarima SB 1938. godine[2226]



[2226] Prema podacima popisa načelnika gradskih i seoskih općina Savske banovine iz 1938. HDA, SB UO, kutija 336., 313/1938. (ili Tabeli 17. u prilozima)

VIII. 2. HSS u općinama: Povezivanje i planovi

Odmah po preuzimanju vlasti u mnogim općinama, dakle koncem 1936. te na samom početku 1937., hrvatske krajeve su obišli istaknutiji predstavnici HSS-a, koji su održali političke sastanke u većim mjestima s izabranim općinskim načelnicima. Mnogi od novoizabranih HSS-ovih načelnika žalili su se na težak položaj općina u koje su ušli te su najavljivali istrage koje su trebale baciti svjetlo na to što se od 6. siječnja 1929. do konca 1936. doista radilo u njihovim općinama. „Prigodom preuzimanja općina u Lici iz ruku dekretiranih vijeća [tj. od državnih vlasti dekretima postavljenih vijeća] ustanovljeno je, da se općine radi slaboga gospodarstva nalaze u slabom stanju. Mnoge općine nemaju unatrag osam godina završne račune, a nekoje nemaju odobrene budžete unatrag par godina. Mnoge su utrošile ubrane tudje [državne, banovinske] novce. Radi toga je došlo gotovo do stanja propasti. «Gospodari» općina natjecali su se u dodvoravanju, a potrebe općina i općinara bile su deseta briga. Dugovi na općinskom nametu su u svima općinama veliki. Ovim dugovima nije toliko kriva neimaština stanovništva, koliko nemar dekretiranih načelnika [i općinskih činovnika – op. SG], koji su se brinuli oko toga, da svaki općinar bude naoružan iskaznicom JNS i da radi ono što mu Jevtić nalaže. Nije ni čudo, da narod sada traži računa o svemu, što se u općinama dogodilo, jer su narodni interesi svijesno oštećeni i grubo povrijeđeni. Dok se provedu istrage o svim rashodima i poslovanjima općina unatrag osam godina mogu lako razni ljudi doživjeti neugodnosti na svoj «patriotski» rad“.[2227]

Doista, i državne su vlasti uočavale kako je problem općina ležao u lošim financijama, uslijed kojih su se gomilali dugovi.[2228] S druge strane državne su se vlasti s pravom bojale kako bi po osvajanju vlasti HSS mogao pokušati preko općina izvršavati neke stvari koje ne bi bile u skladu s njihovim planovima i intencijama. Odmah po završetku općinskih izbora, koncem studenog 1936., HSS je izdala *Uputu novoizabranim načelnicima i obćinskim odbornicima izabranima na listi HSS i SDK*, koju su potpisali predsjednik stranke Vladko Maček i tajnik Jakov Jelašić. Već na početku Upute vodstvo stranke je istaklo kako su im nakon pobjede na općinskim izborima počeli stizati upiti od strane novopostavljenih općinskih odbora, koji su se pitali kako bi sad oni trebali voditi općine. Stoga je vodstvo HSS-a odlučilo izdati ovaj dokument, kao svojevrsni generalni plan njihova rada. Istakli su kako je ZO iz 1933., po kojem su općine trebale obavljati poslove, donesen u diktaturi te on stoga

[2227] „Narod traži račune za sve što se u općinama dogodilo“, *HD*, 16. prosinca 1936.
[2228] O pokušajima središnje državne vlasti, napose Stojadinovićeve vlade da sredi pitanje samoupravnih financija vidi VI. poglavlje ovoga rada.

protivan načelima koje o općinskoj zajednici ima HSS. S druge strane, uočili su kako tako po ZO-u koncipirana općina „ne može ispuniti niti svoju političku, niti gospodarsku zadaću“.[2229] Uputa je zapravo imala svoju didaktičko-političku svrhu, jer je trebala ukratko pojasniti novoizabranim općinskim odbornicima i načelnicima što je to samoupravni (stvarni) i preneseni djelokrug općinskih poslova, zatim zadaće raznih organa općine (uprave, odbora, načelnika, službenika), pitanje državnog nadzora nad općinom i revizije poslovanja, itd. – sve u skladu s postojećim zakonskim propisima, ali i intencijama HSS-a kao stranke. Npr. HSS je u uputi vrlo jasno naglasila kako bi se prava samouprava mogla uspostaviti te postati nezavisnija od državnih vlasti ako novoizabrani općinski odbori i načelnici postanu uistinu gospodari svoje općine.[2230] Uputom je HSS nastojao pojačati ulogu načelnika kao organa vlasti, istovremeno nastojeći ga bolje vezati uz ostale članove uprave i općinski odbor, čija je prva zadaća bila da općinske službenike uputi, „da su oni na obćini radi naroda, a da nije narod radi njih, pak da im je stoga dužnost, da se prema narodu pristojno vladaju i da budu svagdje gdje mogu narodu na pomoć i uslugu, bilo djelom bili savjetom. Seljak mora dolazeći u obćinu osjetiti, da je došao u svoj ured, ta da su obćinski službenici njegovi službenici. Nije dosta to samo odrediti, nego treba nadzirati, da se to zaista vrši“.[2231] Osim pojačanog nadzora nad službeništvom općinske su uprave, odbori i službenici po planu HSS-a morali više raditi s narodom (svaki dan imati uredovne sate), češće održavati sjednice općinskog vijeća, raditi na podizanju prihoda (ali tako da se teret namet građana smanji) i umanjenju službenika koji su svojim plaćama opterećivali općinske financije, dok su s druge strane isticali kako je općinski odbor u biti nezavisan u pogledu sastavljanja proračuna općine te da stoga trebaju iz njega izbacivati nepotrebne troškove.

HSS je stajao na stanovištu kako su uprave koje su vladale općinama od 1929. do 1936. bile ne samo iskvarene, već i popustljive prema raznim pritiscima s vrha te su njihovom krivicom u općinske proračune ulazili izdaci „koje obćina nije ni u kojem slučaju dužna snositi, a koji najviše terete obćine“.[2232] Stoga su zatražili od novoizabranih, sebi odanih općinskih uprava, da prilikom sastavljanja proračuna potpuno iz njih brišu izdatke stanarine za smještaj kotarskog poglavarstva i samog poglavara (budući da je po zakonu MUP trebao podmirivati te troškove kod siromašnijih općina), zatim doprinosa u mirovinski fond općinskih službenika (jer su općine uplatile jednokratnu donaciju u taj fond čim je to radno

[2229] *Uputa novoizabranim načelnicima i obćinskim odbornicima*, Zagreb, 1936., 3.
[2230] „Do sada je često bivalo da su obćinski odbori sa načelnikom bili samo lutke i klimavci u obćini, a obćinski činovnici su radili, što su i kako su htjeli“. *Uputa novoizabranim načelnicima i obćinskim odbornicima*, 4.
[2231] *Isto*, 5.
[2232] *Isto*, 11-12.

mjesto otvoreno) te putne troškove i putne paušale općinskih službenika i članova uprave (jer svaki put u krugu općine treba biti dio svakodnevnih dužnosti, za koji se ionako prima redovna plaća). Uz to, tražili su kontrolu upotrebe i smanjenja nabavke raznog kancelarijskog materijala, brisanje iz proračuna sredstava kojima su općine trebale rješavati poslove regrutiranja, otkazivanje pretplata na sve listove, osim službenih banovinskih novina, potom ukidanje potpora i pripomoći društvima i ustanovama, kao i puno racionalnije samoodređivanje raznih dnevnica i nagrada što su si ih umjesto plaće raspisali u proteklim godinama mnogi općinski odbori, itd.[2233] Na samom kraju Upute HSS je oštro istupio i protiv prakse podilaženja državnim organima i režimskim vlastima koja se očigledno ustalila u općinama: „dok su obćine u našim rukama, ne smiju one služiti štafažom protuhrvatskim i protunarodnim režimima i prema tomu nemaju sudjelovati kod bilo kojih tzv. narodnih svečanosti, misa zahvalnica i slično, niti imaju vješati na tzv. državne blagdane bilo kakvou zastavu, jednom riječju: Obćine se imaju vladati tako, kako se vlada čitav hrvatski narod“.[2234]

Paralelno s izdavanjem Upute, HSS je ovlastila svoje kotarske povjerenike i narodne poslanike da održe sastanke sa općinskim načelnicima koji su podržavali stranku te da im rastumače i podjele Uputu, unatoč tome što su je državne vlasti odmah po objavi, 29. studenog 1936., službeno zabranile.[2235] U tu svrhu bili su održavani mnogi sastanci s općinskim načelnicima u pojedinim krajevima, dok su im i nadalje izdavane druge posebne pisane upute, koje su sadržavale „modus operandi“ legalne borbe općina protiv nastojanja državnih vlasti. Već u studenom 1936. u Vinkovcima je održan sastanak HSS-ovog narodnog zastupnika Sigismunda Čajkovca s novoizabranim općinskim načelnicima toga kotara. Na njemu je dr. Čajkovac tumačio razne odredbe ZO-a „i naglasio da sve što rade, rade u okviru toga zakona, koji i ako nije baš najbolji, ipak da se može u okviru njega mnogo učiniti“.[2236] Od općinskih načelnika zatražio je potom da u svim svojim akcijama budu u sporazumu s istaknutim predstavnicima stranke u općinama te da se s njima dogovaraju o dnevnom redu općinskih odbora i radu općina. Čajkovac je istakao da načelnici moraju jače istupati u općinama, osobito jer su do sada glavnu riječ vodili općinski bilježnici, dok se na načelnika općine gledalo kao na marionetu. Istakao je da je općinski načelnik bilježniku naredbodavna vlast. On mu određuje što i kako da radi, on treba otvarati svu poštu naslovljenu na općine, a ako je općinski bilježnik i pokuša prvi otvoriti, treba ga odmah staviti pod disciplinsku

[2233] *Isto*, 12.
[2234] *Isto*.
[2235] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1006.
[2236] Dopis kotarskog poglavarstva vinkovačkog KBUSB od 23. studenog 1936. HDA, SB UO, kutija 298., 7927/1936.

istragu. Zatražio je da načelnici provode u općinama svaki dan, a ne samo da dođu jednom tjedno na par sati, kao što su navodno radili njihovi prethodnici. Čajkovac je nastavio pričati o primanjima općinskih službenika i kako ih reducirati, zatim o neuplati općina u penzioni fond općinskih službenika – jer su ta potraživanja protuzakonita. Pozvao je sve općine da uz pomoć stručnjaka koje im može poslati Gospodarska sloga izvrše preglede poslovanja općinskih uprava kroz razdoblje od 1929. do 1936. godine. Čajkovac je završio svoje instrukcije zaključujući da iako općinski odbori nisu organi političke borbe, „ipak ne smiju biti štafaža protuhrvatskih odnosno protunarodnih režima, te da se općine u svakom pogledu a tako i glede svetkovanja blagdana i izvješavanja zastava imadu vladati kao i cijeli hrvatski narod“.[2237]

VIII. 2. 1. Stvaranje i djelovanje Zajednice hrvatskih upravnih općina

Uputa je zapravo bila početak nastojanja HSS-a da jasnije odredi zadaće općina, ali i da ih ustavi prema svojim idejama te da one, preko zajedničkih istupa prema državnim vlastima, stvore od njih nezavisniju i zdraviju klimu u kojoj bi daljnje djelovanje općinskih samouprava moglo biti za stanovnike općine svrsishdonije, ali i neovisnije od državnih vlasti.

Kako bi se jasnije formiralo zajednička stajališta i s njima organizirano istupilo prema državnim vlastima, Uputa je propisivala kako se članovi općinskog odbora prije svoje javne sjednice moraju sporazumjeti sa predstavnicima stranke u općini, ali i sa šefom kotarske organizacije, obično kandidatom stranke za narodnog zastupnika. Posljednji je opet trebao biti u svakodnevnijoj komunikaciji sa središnjicom stranke.[2238]

U praksi, ovakvi sastanci su vršili izvan općinske zgrade, obično u nekom lokalu ili privatnoj zgradi. Na njima se moglo u tančine dogovoriti dnevni red nadolazeće sjednice općinskog odbora te dodatno osigurati stega prije donošenja neke odluke. Ideje vodstva HSS-a su do općina i mjesta u pravilu dolazile usmenim putem, kojeg su državne vlasti teže kontrolirale nego pisanu riječ. Ipak, kako je nepraktično bilo da se čitavi općinski odbori ili čak pristaše stranke iz mjesta sastaju sa šefom kotarske organizacije, tako su dužnosti komunikacije s njima preuzeli izabrani općinski načelnici. Doista, već u početku je dogovoreno kako bi se općinski načelnici trebali redovno mjesečno međusobno sastajati, ali i zajedno sa šefom kotarske organizacije, kako bi primili upute i savjete središnjice, ali i kako

[2237] *Isto*.
[2238] *Uputa novoizabranim načelnicima i občinskim odbornicima*, 7.

bi i oni međusobnim dogovorom ostvarili složnije, zajedničko istupanje.[2239] Naravno, komunikacija je mogla ići i obrnutim smjerom, od glasačke baze prema vodstvu stranke.

Ovako je HSS zapravo na demokratski način, a mimo državne cenzure i kontrole skupova, ostvarivao da se ideje vodstva stranke, njihovi stavovi i politički zadaci preko narodnih poslanika prenesu na načelnike općina. Ovih su ih potom prenosili odbornicima, a odbornici širim skupinama pristaša HSS-a u općinama.[2240] Ovakvo općenje vodstva stranke s njenim predstavnicima na terenu, uz traženje njihove sloge i stege, vidljivo je u nadolazećim vremenima. Ono će ostati jedan od zaštitnih znakova HSS-a u tom razdoblju, o čemu svjedoči pravo mnoštvo izvještaja o ovakvim sastancima.[2241] Ubrzo su i državne vlasti postale svjesne kako se svi „zaključci i odluke općinskih odbora donose nakon toga, što ih mjesne organizacije [HSS-a] u svojim sjednicama pretresu. Prema tome odluke se donose, odnosno prihvaćaju samo u toliko u koliko su u skladu sa političkim zahtjevima ideologije bivše H.S.S. odnosno u koliko su u skladu sa uputama vodstva, a sve ostalo stavlja se van snage bez obzira, da li je po sredi opći interes ili zakonska dužnost“.[2242]

Ipak, nije sve stalo na tome. Nakon osvajanja vlasti u velikoj većini općina naseljenih Hrvatima, HSS se zanosio idejom još jače poveže općinske samouprave s maticom stranke te organizira međusobne sastanke šireg karaktera svih važnijih stranačkih osoba, narodnih poslanika i općinskih načelnika. Dakle, nije se razmišljalo samo o stranačkim kanalima, nego o stvaranju mreže u kojoj bi općine mogle međusobno komunicirati i zajedničkim snagama istupati. Ta ideja je vjerojatno bila neprovodiva do 1936., jer bi državne vlasti jednostavno zabranile međusobne sastanke i dogovore općinskih rukovodstava, ali je s vremenom dozrijevala i poprimala jasnije konture.

Kroz mjesece koje su slijedili nakon pobjede u HSS-a u općinama rastao je broj upita koji su dolazili rukovodstvu stranke od strane općina i općinara, svakih sa svojim

[2239] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1006-1008.
[2240] Npr. odmah po raspisivanju izbora za Narodnu skupštinu 1938., predsjednik stranke Maček izdao je okružnicu u kojoj je zatražio od narodnih zastupnika, predsjednika kotarskih organizacija te osobito općinskih načelnika nadzor nad sastavljanjima izbornih lista, prihvaćanjima pozitivnih reklamacija pojedinaca u popisima birača, kao i da se sazovu sastanci na kojima će se ustanoviti broj birališta te odrediti predstavnika liste i njegovog zamjenika na svakom od njih. Na kraju je zatražio da se sastave i stranačkom vodstvu pošalju cjelokupne liste svih općina sa svim upisanim biralištima u njima, predstavnicima liste i njihovim zamjenicima na izborima. „Okružnica predsjednika dra Mačka“, *HD*, 14. listopada 1938.
[2241] Npr. „I u novogradiškom kotaru sastaju se općinski načelnici na zajedničku sjednicu“, *HD*, 17. ožujka 1937., „U Mostaru su se sastali predsjednici kotarskih i općinskih organizacija HSS, svi općinski načelnici, pristaše HSS i svi narodni zastupnici iz Hercegovine“, *HD*, 18. ožujka 1937., „Konferencija narodnih zastupnika i općinskih načelnika iz dalmatinske Hrvatske donijela je zaključke o radu u općinama“, *HD*, 22. ožujka 1937., „Zajednički rad izabranih općinskih načelnika“, *HD*, 17. kolovoza 1937., „Konferencija općinskih načelnika dubrovačkog kotara“, *HD*, 31. kolovoza 1937., „Dogovor općinskih načelnika u Makarskoj“, *HD*, 18. studenog 1937., itd.
[2242] Izvještaj o radu opće uprave Kotara Sisak za veljaču 1938. od 5. ožujka 1938. HDA, PS, 5252.

problemima, što je često opterećivalo stranačko vodstvo, pa i samu političku pisarnu predsjednika stranke Mačeka. Stoga je vodstvo došlo do ideje osnivanja određene udruge općina, koja bi pomagala općinama u njihovim problemima i još bolje koordinirala njihovim postupcima, osobito onima usmjerenima prema organima državnih i banovinskih vlasti, koji su u konačnici početkom 1938. više prešutno dozvolili formiranje jedne ovakve organizacije.

Prvi takav širi sastanak održan je ipak tek 5. veljače 1938. u Zagrebu, kad su se izabrani općinski načelnici i narodni poslanici ionako morali pojaviti u glavnom gradu banovine kako bi glasali na izborima za Senat. Ne shvaćajući pravi smisao ovoga okupljanja čak su i ga i vladini izvjestitelji, koji su mu prisustvovali, ocijenili ga kao „ad hoc" sastanak glasačke baze pred spomenute senatske izbore, na koje je HSS izašla sa svojom listom.[2243] Sastanak je održan pod vodstvom samog predsjednika stranke Vladka Mačeka, kako bi se dale instrukcije općinskim načelnicima te ih se upoznalo s programom nositelja senatske liste HSS-a za tu banovinu, Augusta Košutića, te drugim kandidatima za senatore.[2244]

Ipak, na dobrom dijelu sastanka uopće nije bilo riječi o senatskim izborima, već o stanju u općinama. Sam Maček izjavio je tom prilikom vrlo jasno što on osobno, i vodstvo stranke misli o dužnostima načelnika općina: „Vi občinski načelnici, niste birani zato, da direktno vodite političku borbu. Ja sam to napisao i čitljivo, ali sam naglasio i to, da niti jedan načelnik ne smije služiti kao oruđe našim protivnicima. Zato se ne traži od Vas velika žrtva. Traži se da budete ruku uz ruku sa svojim narodom".[2245] Maček je istakao da razumije teškoće općina: „Zastupnik Košutić ja naveo u kakovom ste stanju našli občine. Svaki dan dolaze pitanja, pritužbe, kako da se riješi ovo, kako ono. Mi smo dosada rješavali, kako smo mogli i znali, ali držim da se cijela stvar mora postaviti na solidne temelje. Već postoji tako zvani Savez gradova, gdje su se gradovi odlučili da se bore zajednički za svoje interese. Ta zajednica ne može imati nikakovog uspjeha, jer su gradovi još uvijek u rukama ljudi, koje nije birao narod. U občinama hrvatskih sela su ljudi, kojima je dao povjerenje narod. Zato ono što gradovi ne mogu izvesti, to će zajednica moći izvesti. Predlažem, prije nego što se raziđemo, da se osnuje *Zajednica hrvatskih seljačkih občina* u krilu Gospodarske sloge.[2246] Ta zajednica postavit će posebni ured sa ljudima kvalificiranima, koji će provjeriti sve pritužbe i sve želje, sve prilike prosuđivati ih i davati jednaki pravac svim občinama. [...] a među načelnicima ne smije biti niti smušenjaka niti kukavica. Vi ste danas čuli mnogo ljepih i pametnih uputa,

[2243] Radiotelegram dopisništva CPB-a iz Zagreba CPB-u i premijeru od 5. veljače 1938. AJ, 38-18-59.
[2244] „Govor predsjednika dra Mačka na zasjedanju hrvatskih narodnih zastupnika i općinskih načelnika u Zagrebu", *HD*, 6. veljače 1938.
[2245] „Predsjednik dr Maček općinskim načelnicima", *HD*, 18. veljače 1938.
[2246] Za više o Gospodarskoj slozi kao organizaciji HSS-a vidi: ŠUTE, *Slogom slobodi* (poglavlje o Zajednici upravnih općina nalazi se na str. 315-325).

stvorite zaključak o osnutku Zajednice općina, pa ćemo poći tim putem. I danas-sutra, budite uvjereni, kada bude hrvatski narod slobodan, onda će i načelnici hrvatskih seljačkih općina biti upisani u povijest naroda hrvatskog".[2247] I doista, općinski načelnici i drugi istaknutiji pristaše HSS-a prihvatili su ovu ideju raširenih ruku.

Zajednica hrvatskih upravnih općina (dalje: ZHUO) tako je počela sa svojim djelovanjem u okviru već postojeće organizacije – *Gospodarske sloge* kao jedne od bitnih organizacija HSS-a, čiji je rad bio uperen poboljšanju ekonomskog statusa stanovništva.[2248] Već na spomenutom sastanku održanom 5. veljače 1938. u Zagrebu, osim slušanja o političkim problemima u danu izbora za predstavničko državno tijelo (Senat), okupljenim općinskim načelnicima vodstvo HSS-a je u prijepodnevnim satima organiziralo predavanja nekoliko eminentnih stručnjaka raznih polja.[2249] Sve se to poklapalo s osnovnom idejom stranke da općina, kao najniža upravna jedinica, bliska ljudima, ne treba samo obavljati tekuće upravne poslove, već da ona treba preuzeti ulogu pokretača projekata koji bi težili poboljšanju životnih prilika stanovništva na terenu, osobito privrednog položaja građanstva. Gospodarska sloga kao gospodarska organizacija HSS-a koja je djelovala od 1935. bila je bitna, jer je do tada već bila uvelike etablirana, rasprostranjena i dobro organizirana u hrvatskim krajevima.[2250] Osim toga, za pretpostaviti je kako je vodstvo stranke procijenilo da treba izbjeći postupak registriranja i vjerojatnog neodobravanje pravila ZHUO, koje je, da se radi o nekoj novoj, posebnoj udruzi, trebala potvrditi nadležna državna upravna vlast. MUP, preko svojih organa, sigurno tada ne bi dopustio osnivanje jedne ovakve organizacije koja bi koncentrirala interese prema vladajućem režimu oporbeno nastrojenih općinskih načelstava. Osim toga, općine u kojima je HSS bio na vlast su već od 1936. dobro surađivale s Gospodarskom slogom, jer im je ona pomogla da dovedu u red općinske financije.

Postavlja se pitanje kako to da općine mogu biti članovi ZHUO i njene krovne organizacije. Naime, ZHUO se pozivala na pravila Gospodarske sloge koja su prvotno iznesena i prihvaćena na osnivačkoj skupštini 5. srpnja 1935., a koja su potvrđena četiri dana

[2247] „Dr. V. Maček općinskim načelnicima", *Gospodarska sloga*, god. III., br. 4., veljača 1938.
[2248] ŠUTE, *Slogom slobodi*, 343-345.
[2249] Referente je najavljivao uvijek aktivni podpredsjednik stranke August Košutić. Njihovi ekspozei bili su bili upereni prvenstveno ka poboljšanju stanja u općinama. Tako su okupljeni općinski načelnici slušali Rudolfa Peteka, ravnatelja kolonizacijske zadruge „Zemlja" o unutrašnjoj kolonizaciji i seoskim općinama, zatim je prof. Oto Kestner s Veterinarskog fakulteta govorio o važnosti osnivanja veterinarskih ambulanata po općinama, dekan Tehničkog fakulteta ing. Miroslav Plohl o blagodatima elektrifikacije sela, a na kraju je prof. Nikola Šerman sa zagrebačkog Agronomskog fakulteta govorio o potrebi razvoja voćarstva u našim krajevima. „Sabor hrvatskih narodnih zastupnika i općinskih načelnika", *Gospodarska sloga*, god. III., br. 4., veljača 1938.
[2250] „Vođena ponajprije elanom prvih pokreta na osnovu kojih je znatno proširila mrežu povjerenika diljem Hrvatske i izvan nje, u periodu od sredine 1937. do kraja 1938. i početka 1939., Gospodarska sloga učvršćuje pozicije naslijeđene iz prethodnog «akcijskog» razdoblja i afirmira svoj položaj u hrvatskom društvu". ŠUTE, *Slogom slobodi*, 287-288.

kasnije po zagrebačkom okružnom sudu. Po § 4. tih pravila u Gospodarsku slogu moglo se učlaniti svako fizičko i pravno lice, pa dakle i općine kao pravne osobe.[2251] Osim toga, kako bi se rad ZHUO prikazao prema državnim upravnim tijelima što zakonitijim, Gospodarska sloga je ZHUO javno dala ovlaštenje da radi unutar njenih odobrenih pravila, napose dvije točke § 2. Tako je točkom *h)* bilo propisano pružanje mogućnost udruživanja članovima „za zajednički prigodni i stalni posao“, dok je točka *j)* određivala omogućavanje i pomaganje podizanju stručnog znanja i opće kulture, „u koju svrhu će članovima davati stručne upute održavati predavanja i tečajeve, izdavati listove, časopise i knjige i osnivati za svoje članove knjižnice i čitaonice“.[2252] Kao što vidimo, ove dvije točke unutar pravila Gospodarske sloge bile su prilično neprecizne i mogle su pokrivati širok raspon rada. Da utvrdi sve navedeno, ravnateljstvo Gospodarske sloge javno je izjavilo kako ZHUO „nije nikakav Savez općina, posebna ili samostalna ustanova, te njezino obstajanje i poslovanje nije vezano na posebno odobrenje suda ili upravne vlasti“. Usput je istaklo da će isključivo ono donositi odluke „kada će zadruga započeti sa kojom od navedenih grana poslova i u kojem obsegu, kao i kada i sa kojom granom poslova će zadruga prestati da radi. Ujedno će ravnateljstvo za svaku granu poslovanja, u koliko to bude potrebno, izdati poseban pravilnik“.[2253]

Zajednica hrvatskih upravnih općina počela je sa svojim službenim djelovanjem 1. ožujka 1938. u Zagrebu. Na čelu joj je bio narodni poslanik Ljudevit Tomašić.[2254] Potvrdu osnivanja ZHUO je dobila 10. ožujka i od ravnateljstva Gospodarske sloge. Kako je djelovala u okviru Gospodarske sloge i prostorije su joj bile u prvo doba u okviru te krovne organizacije, u zagrebačkom Novinarskom domu.

U proglasu o svom osnivanju, ciljevima, članstvu i glasilu, uperenoj široj javnosti, a posebno općinarima, ZHUO je istakla kako su općinski načelnici koncem prethodnog mjeseca dobili okružnice „u smislu zaključaka sabora općinskih načelnika, pa se pozivaju, da svi pristupe Zajednici i provedu zaključke [o učlanjenju ZHUO] na sjednicama vijeća svojih općina. Zajednici treba da pristupe sve naše općine sa područja Savske, Primorske, Dunavske, Vrbaske, Drinske i Zetske banovine. Svaka općina upisuje 10 zadružnih udjela Gospodarske sloge po 10 dinara (t. j. ukupno 100 dinara). Zatim 23 dinara upisnine i najmanje 200 dinara godišnjeg doprinosa za ciljeve Zajednice. Očekuje se od većih i imućnijih općina da će godišnji doprinos povećati. Rad na organizaciji, upućivanju i savjetovanju općina provodi se vrlo živo. U radu sudjelovati će veći broj stručnjaka za upravna pitanja, financijska pitanja,

[2251] „Vijesti Zajednice upravnih općina“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 8., travanj 1938.
[2252] *Isto*.
[2253] *Isto*.
[2254] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1008.

pregled općina itd. List «Gospodarska Sloga» je službeno glasilo Zajednice upravnih općina, pa se pozivaju sve općine, da se na taj list pretplaćuju“.[2255] Na ovaj način vidimo kako je HSS nastojala osigurati da ZHUO legalno i nesmetano djeluje, a s druge strane da praktično pomogne općinama u njihovim potrebama.

Što se tiče točnih podataka o članstvu ZHUO-a, u kratkom ekspozeu o gospodarskim ustanovama HSS-a, rađenim sredinom 1939., isticalo se kako ZHUO postoji od ožujka 1938. te kako su u nju učlanjene ukupno 382 općine (od 793 općina prostora Savske i Primorske banovine). Među 382 učlanjene općine 350 ih je bilo s prostora Savske banovine, a još sedam s prostora nekadašnje Bosne i Hercegovine.[2256] Iz ovoga vidimo kako je Zajednica djelovala prvenstveno na prostoru Savske banovine, a vjerojatno u umanjenom opsegu i u Dalmaciji te jednom dijelu Bosne i Hercegovine, dakle zapravo na području Primorske banovine. U posljednjoj banovini ZHUO je imao i posebno tajništvo, koje je po svojoj ulozi trebalo biti veza općina te banovine sa središnjicom organizacije.[2257]

U godini 1939. došlo je do djelomičnog povećanja članstva općina u Zajednici, čime je ona, ako nije već ranije, izgubila svoj izrazito hrvatski karakter, barem u svom nazivu. Naime, od kraja 1938. ZHUO sve se češće naziva Zajednica upravnih općina. Već je novo ime organizacije odavalo kako će ona nadalje nastojati obuhvatiti sve općine, bez obzira na etničku pripadnost članova općine koja želi biti njezin dio.[2258] Na kraju 1939., po stvaranju Banovine Hrvatske u Zajednicu je bilo uključena 401 općina s prostora te banovine te još dvije iz bokokotorskog kotara Zetske banovine.[2259]

Što se tiče ustroja Zajednice, prema izvještaju za 1938., u uredima ZHUO-a bio je stalno zaposlen jedan stručnjak, koji je rješavao zahtjeve općina u pitanjima njihove samouprave, zatim još jedan pravni savjetnik te strojopisačica. Na čelu ZHUO je i dalje bio

---

[2255] „Vijesti Zajednice upravnih općina“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 5., ožujak 1938.
[2256] „Gospodarske ustanove“, *Gospodarska sloga*, god. IV., br. 13-14., srpanj 1939.
[2257] O tome nam svjedoči sastanak „Stalnog odbora hrvatskih općina“ održan u Splitu početkom lipnja 1938. godine. Na njemu su HSS-ovi općinski načelnici iz navedenih krajeva, točnije Ivanko Farolfi iz Visa, Juraj Jurčić iz Makarske, Ante Rebac iz Čapljine i drugi raspravljali o stanju općina u njihovim krajevima. Na istom sastanku je zaključeno i osnivanje stalnog tajništva udruge HSS-ovih općina u Primorskoj banovini, jer je tamo malo općina bilo učlanjeno direktno u ZHUO. Sredinom kolovoza 1938. počelo je djelovati „posebno tajničtvo“ ZHOU-a sa sjedištem u Splitu. Na čelu mu je bio Ivo Smolčić, općinski načelnik iz Sinja. U rujnu 1939., po stvaranju Banovine Hrvatske, sastali su se u Splitu HSS-ovi općinski načelnici s područja novostvorene ispostave banske vlasti u Splitu, koja se najvećim dijelom poklapala s prijašnjom Primorskom banovinom. Sastanku su prisustvovali načelnici Visa (Ivanko Farolfi), Hvara (Miho Domančić), Starigrada (Ante Marojević), Čapljine (Ante Rebac) i Kupresa (Ivan Tomas), a od ZHUO-a tajnik Blažićević. Na toj sjednici „Užeg odbora općinskih načelnika“ doneseni su konkretni prijedlozi za poboljšanje stanja općina tog dijela Banovine, a osobito ona financijske naravi. Usp. „Sastanak stalnog odbora hrvatskih općina u Splitu“, *HD*, 3. lipanj 1938.; „Gospodarske ustanove“, *Gospodarska sloga*, god. IV., br. 13-14., srpanj 1939.; „Sjednica užeg odbora općinskih načelnika u Splitu“, *HD*, 23. rujna 1939. te ŠUTE, *Slogom slobodi*, 324.
[2258] ŠUTE, *Slogom slobodi*, 321.
[2259] *Gospodarska sloga: Izvještaj o radu u 1939. godini*, 41.

Narodni zastupnik Ljudevit Tomašić, koji će na toj poziciji ostati do početka Drugog svjetskog rata. Rad zajednice je pomagao poseban Savjetodavni odbor, koji se sastojao od dvanaest općinskih načelnika te osam stručnjaka (pravnika, ekonomista, itd.) kao savjetnika za samoupravni, financijski i gospodarski rad općina.[2260]

Koncem kolovoza 1938., u doba oko održavanja HSS-ove smotre hrvatske seljačke kulture u Zagrebu, ZHUO je pozvao sve općinske načelnike koji su bili članovi te udruge na sastanak. Makar se istaklo kako sastanak nije obvezan, ipak se isticala njegova važnost za određivanje daljnjeg smjera Zajednice.[2261] Pozivu predsjednika organizacije, Ljudevita Tomašića, odazvalo se 135 općinskih načelnika te 18 narodnih zastupnika HSS-a koji su došli s prostora Banske Hrvatske, Dalmacije te Bosne i Hercegovine. Sastanak je održan 29. kolovoza u velikoj dvorani Novinarskog doma, a tema su mu bili razni problemi koji su tištili općine te prijedlozi za njihovo rješavanje. Tako se, uz stručne predavače-članove HSS-a raspravljalo o problemima stočarstva, zaštite usjeva od tuče, sajamskim pristojbama, uvozninama i općinskim trošarinama, zdravstvenom osiguranju općinskih službenika, ubiranju administrativnih pristojbi, globa i taksi općina za banovinu i državu, potpori koju bi država trebala isplaćivati općinama radi obavljanja poslova prenesenog djelokruga te putnim troškovima općinskih službenika.[2262] „Na kraju zasjedanja dao je narodni zastupnik prof. Tomašić podrobne upute načelnicima za njihov daljnji rad upozorivši na manjkavosti koje su se pojavljivale i do sada opažale“.[2263]

ZHUO je doista nastojala koordinirati općine u obavljanju raznih djelatnosti, ali istima nije nametala svoju volju.[2264] Često je pravno zastupala općine pred upravnim i sudskim vlastima. Njeni izaslanici su tijekom 1938. obavili preglede gospodarskog i financijskog poslovanja 41 općine, dok su u još 14 sudjelovali pri raspravama oko donošenja proračuna ili drugih važnih odluka. Uz sve navedeno, Zajednica upravnih općina radila je na sastavljanju i

[2260] *Gospodarska sloga: Izvještaj o radu u 1939. godini*, 41.
[2261] „Sastanak općinskih načelnika“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 17., kolovoz 1938.
[2262] „Vijećanje općinskih načelnika“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 17., rujan 1938.
[2263] Usp. „Vijećanje načelnika, zadrugara Gospodarske sloge“, *HD*, 30. kolovoza 1938. te „Vijećanja općinskih načelnika“, *HD*, 31. kolovoz 1938.
[2264] ŠUTE, *Slogom slobodi*, 321-325.; U travnju 1938. ZHUO je ponovila poziv svim općinama upućen preko *Gospodarske sloge*, polumjesečnika istoimenog društva koji je inače donosio servisne informacije za članstvo cjelokupne krovne organizacije. Upozoravale su se sve općine da donesu pravovaljane zaključke u općinskim vijećima o pristupu u Gospodarsku slogu i, preko nje, u ZHUO. Druga važna obavijest ticala se uplate članarine općina za Gospodarsku slogu i njen istoimeni časopis. Napomenulo se kako bi općinska vijeća trebala tražiti namiru od Poštanske štedionice, jer te namire zapravo predstavljaju udjele svake pojedine općine u Gospodarskoj slozi kao društvu. Zadnja obavijest bila je vezana uz pritisak nezaposlenih općinskih bilježnika i blagajnika na ZHUO da ih preporuči pojedinim općinama na natječajem raspisana prazna mjesta. ZHUO je zauzela stav da preporuke ne može i neće nikome izdavati. Istaklo se da će, i to samo ako pojedina općina zatraži, ZHUO „pribaviti podatke o sposobnostima i izpravnostima pojedinih činovnika“. Time je naglašavala pravo svake općinske uprave da svojom odlukom izabere vlastite službenike. „Vijesti Zajednice upravnih općina“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 7., travanj 1938.

distribuciji uputa izdanih općinama, pomagala je stručnim odborima drugih stranačkih organizacija, posredovala pri drugim vlastima (npr. sudskim) kako bi ishodila pripomoć za razne radnje općina, a „stavila si je u zadaću i to, da pribere materijal i izkustvo za buduće uređenje obćina, te je u njenom krugu nekoliko konferencija stručnjaka o pitanju organizacije obćina na principima hrvatskog seljačkog pokreta. Kad će općine danas-sutra biti organizirane onako, kako to zaista odgovara potrebama naroda, bit će dakako posve drugi problemi, koje će trebati rješavati“.[2265]

Zadaća ZHUO bila je prvenstveno savjetodavna. Na raznim poljima djelovanja općina ZHUO ih je nastojala koordinirati i savjetima potaknuti na određenu djelatnost – na financijskom (npr. 1938. ZHUO je zatražila od općina s prostora Savske banovine da joj dostave iskaze dugovanja na zdravstvenom i bolničkom nametu, vjerojatno kako bi se utvrdila stvarna zaduženost općina po ovom gorućem pitanju i smislili modaliteti isplate tih dugova),[2266] karitativnom polju (npr. tražeći od općina da počnu prikupljati sredstava za nabavku školskih udžbenika i pribora za siromašniju djecu),[2267] administrativno-školskom (kako bi pomogla mnogim neiskusnijim načelnicima te pripravnicima za bilježničku i blagajničku službu, ZHUO je preporučila kako kod nje mogu naručiti priručnike za vršenje općinsko-bilježničke te blagajničke službe autora Aurela Vukovarca),[2268] itd. Savjetodavni rad bio je okosnica djelovanja ZHUO-a, pa je tako na nju samo tijekom 1938. došlo 1.132 pismenih upita, a u istom razdoblju njene je prostorije posjetilo 3.267 stranaka.[2269]

Jedna od najvažnijih organizacijskih djelatnosti ZHUO ticala se uplaćivanja prinosa u mirovinski fond općinskih službenika Savske banovine. Naime, u prvo doba nakon što su pristaše HSS-a osvojile vlast u općinama 1936., vodstvo te stranke je pozivalo da općine neuplaćuju u banovinski općinski mirovinski fond iz razloga što bi taj fond prvenstveno trebale održavati banovina i država. Već u prosincu 1936. KBUSB je izvijestila sve kotarske poglavare na svom području kako je stanje mirovinskog fonda općinskih službenika alarmantno. Od travnja do studenog 1936. u njega su općine uplatile 4,56 milijuna, dok su u istom razdoblju 1935. godine uplatile 7,77 milijuna dinara. Kako je pad uplata premašivao 41,2% banska uprava je upozorila sva kotarska poglavarstva da pozovu općine pod svojom ingerencijom da konačno izvrše uplate zaostataka, nakon čega se mogla izvršiti daljnja

[2265] *Isto*.
[2266] „Upravnim obćinama“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 7., travanj 1938.
[2267] „Vjestnik zajednice upravnih obćina“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 14., srpanj 1938.
[2268] „Vijesti zajednica upravnih obćina“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 15., srpanj 1938.; Usp. Aurel VUKOVARAC, *Priručnik za općinsko-bilježničku službu*, Zagreb, 1935. te Aurel VUKOVARAC, *Priručnik za općinsko-blagajničku službu*, Zagreb, 1935.
[2269] *Gospodarska sloga: Izvještaj o radu u 1939. godini*, 41.

redukcija općinskih doprinosa u taj fond.[2270] Ipak, općine su nastavile raditi na stari način te su od kraja 1936. do 1938., prema uputama vodstva stranke, odbijale plaćati u mirovinski fond svojih službenika, na što su državne vlasti odgovarale zapljenama prikupljenih općinskih sredstava u korist toga fonda.[2271] Nadalje, dok su općine stavke uplata u mirovinski fond svojih službenika izbacivale iz svojih proračuna, nadzorne državne su zatim reagirale na taj način da su dotadašnje iznose za te potrebe u pravilu nadopisivale i vraćale u njihove proračune. Dok je državna vlast je u potpunosti odbijala uplaćivati u taj fond, HSS je opet isticala kako veći doprinos glavnici fonda treba dati banovina, čime bi se smanjilo financijsko opterećenje općina.[2272] S druge strane banovina je isticala kako ne može i neće doprinositi više nego što to sada čini, a doista je davala izdašne dotacije tome fondu.

Na kraju je 1938. očito postignut bar neki kompromis između stavova vodstva stranke i banovinskih vlasti te je prinos općina 1938. u taj fond smanjen na 5%, dok je povećam doprinos banovine. Nakon toga ZHUO je pozvao sve općine da redovno otplaćuju svoje dužnosti, a da za neuplaćivanjem nastale dugove dogovore s mirovinskom zakladom modalitete obročne višegodišnje isplate. HSS je u tom trenutku „promijenila ploču“ te počela isticati da, „kako svakom dobrom i naprednom gospodaru, tako mora i občini biti do toga, da se svojih platežnih dužnosti čim prije riješi“.[2273]

VIII. 3. Stanje u općinama 1936.-1937.

Odmah po uključivanju HSS-a u općinske vlasti na prostoru Savske i drugih banovina, koncem 1936., državni su organi procjenjivali kako će doći do većih promjena te da će sve teže kontrolirati sebi podređenu općinsku vlast. Stoga su u nekim krajevima kotarski poglavari održali sastanke i sa službenicima, ali i sa izabranim HSS-ovim općinskim odbornicima. Na sastanku s općinskim službenicima kotarski poglavar slavonskobrodski je 1936. istakao važnost njihove suradnje s novoizabranim odborima te potrebe da pod njima općinska vlast nastavi djelovati kao što je djelovala do tada, osobito s obzirom na pitanja prenesenog djelokruga (posebno ubiranja poreza i prireza za neke državne poslove, kao i rješavanja poslova vezanih uz novačenje). S druge strane, službenici su izrazili bojazan da bi općinski odbori mogli zauzeti izrazito negativan stav prema njima, kao „slugama proteklih režima“, pa su razmišljali o mogućnosti da zamjene radna mjesta s istovjetnim službenicima

[2270] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 11. prosinca 1936. HDA, PS, 4786.
[2271] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1012-1013.
[2272] „Pitanje mirovinskog fonda općinskih činovnika“, *HD*, 25. veljače 1938.
[2273] „Vijesti zajednica upravnih občina“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 15., srpanj 1938.

iz drugih općinskih sredina. Ipak, kako su ZO-om i UOSSB-om oni u proteklim godinama dobili stalnost radnog mjesta i nepremjestivost, državnoj je vlasti izmaknuta mogućnost da ih po svojoj volji premješta, njihova je sudbina ležala u rukama novih odbora.

Na drugom sastanku isti kotarski poglavar je razgovarao sa novoizabranim općinskim odborima te im je istakao iste probleme. Upozorio ih je „da zaborave demagogiju i politiku te da su sada obvezni podržati i državne prisilne mjere oko utjerivanja dugova“.[2274] Istodobno je nastojao istaći što su njihove zakonske zadaće i ovlasti. Ipak, odbornici izabrani na listi HSS-a istakli su otpor naplati neracionalnih poreznih opterećenja, prije svega dugova za obvezno osiguranje od tuče, kao i zdravstvo. Pokazali su i izrazito nezadovoljstvo rashodima koje su općinske uprave koje su im prethodile odredile za plaće i nagrade svojih djelatnika.[2275]

Stav HSS-ovaca da se bez efektivne kontrole loše, samovoljno i korumpirano gospodarilo u općinama Savske banovine u razdoblju „nedemokratskih režima“ nisu bili samo prazan politički govor. Doista, HSS je držao da za katastrofalnu gospodarsku situaciju u kojoj su 1936. preuzeli općine treba kriviti ranije općinske uprave i službenike koji su tada radili. Ovakve optužbe pokazale su se u mnogim slučajevima kao utemeljene. U svrhu „smirivanja strasti“ te raspetljavanja sukoba novoizabranih općinskih odbora, dobrim dijelom u rukama HSS-a i njihovih koalicijskih partnera, s općinskim odborima postavljenima od 1929. do 1936., kao i općinskim službenicima koji su zadržali svoje funkcije, Banska je vlast tijekom 1936. i 1937. poslala mnoge kontrole koje su besplatno dolazile u općine te obavljale preglede njihova poslovanja u ranijim godinama. U isto doba Banska je uprava i kotarskim poglavarima dala u dužnost da se drže smjernica pomirljivije politike vlade te da nastoje savjetima i opomenama utjecati na općinske uprave kako bi one promijenile svoje „nepomirljive stavove“.[2276]

Postavilo se pitanje kako utvrditi dugove i nepravilnosti ranijeg rada? Problem je bio tim veći što HSS, a ni sami općinari, nisu vjerovali izaslanicima državnih i banovinskih vlasti koji su u prijašnjim vremenima zaštićivali prorežimske općinske uprave.

Već je spomenuta Uputa iz 1936. govorila kako nove općinske uprave trebaju pozvati stručnjake po vlastitom izboru. Ovi stručnjaci su zajedno s novoizabranim članovima općinske uprave, pored državnih kontrolnih vlasti, čije nalaze očito sami nisu cijenili, trebali

[2274] LEČEK, „Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu“, 313.
[2275] U izvještajima koje je nakon ovih sastanaka uputio višim vlastima, slavonskobrodski kotarski poglavar je istakao kako doista novoizabrani općinski odbornici i načelnici jesu počeli odgovornije i s više zanimanja gledati na općinske obveze, ali da ipak nisu uspjeli ništa efektivno promijeniti jer stanovnici općina i dalje imaju negativan i pasivan stav prema općinskim vlastima, uslijed kojega je pobiranje državnih i samoupravnih daća palo na minimum. *Isto*, 313-314.
[2276] LEČEK, „Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu“, 314-315.

provesti reviziju poslovanja općina od 1929. do 1936., dakle u doba dok nije narod sudjelovao svojim pravim predstavnicima u radu općina. Pri pregledu djelovanja i trošenja novca bivših općinskih uprava očekivalo se naći veći broj pronevjera i nesustavnog trošenja novca. Stoga su već 1936. neki općinski odbori donijeli odluku da će posao revizije poslovanja vršiti sami, uz određenu stručnu pomoć. Na temelju nalaza, koji je bio službeni rezultat ovih pregleda, trebalo je tražiti pokretanje kaznenih progona za loše članove tih bivših uprava, a u slučaju općinskih službenika uz to i disciplinski postupak.[2277] Tijekom konca 1936. te cijele 1937. godine mnoge su općine zatražile da kontrolu poslovanja općina ne provjeravaju samo kotarski i banovinski organi, već su za tu svrhu zvale i stručne izaslanike specijalizirane stranačke organizacije – Gospodarske sloge. I tu je HSS našao „rupu u zakonu".

Prve odluke općina da pozovu izaslanike Gospodarske sloge, kao stručne osobe kojima vjeruju, našle su na neodobravanje od strane državnih vlasti, koje su takve su odluke općina nastojale poništiti. Nakon što su kotarske vlasti ovakve zahtjeve općina zadržale od izvršenja, na stajalište viših vlasti stao je i Upravni sud, kao vrhovni branitelj legaliteta u postupcima upravnih i samoupravnih jedinica. Upravni sud je u ožujku 1937. u odgovoru na tužbu jedne općine koja je tražila pregled poslovanja po izaslaniku Gospodarske sloge jasno naglasio da je općinski odbor napravio grešku u proceduri te da se pozvao na krivi članak, koji govori o redovnom pregledu poslovanja. Uz to, greška je bila i što se zatražili reviziju rada svih prijašnjih općinskih načelnika i službenika, a to je pravo imala samo nadzorna državna vlast. Zanimljivo, zagrebački Upravni sud je u svom odgovoru na tužbu općinama zapravo dao instrukcije te ih obavijestio kako se u svakom trenutku mogu pozvati na § 88. *Pravilnika o financijskom poslovanju u općinama* te zatražiti izvanredni pregled općinske blagajne i cjelokupnog dotadašnjeg poslovanja. Čak im je dao kraće jasne upute kako da naglase da će posao obaviti sami te da za obavljanje pregleda slobodno dovedu stručne pomagače po vlastitom izboru.[2278] Jednom kasnijom presudom Upravnog suda potvrđeno je da, uz redovna i izvanredna ispitivanja izaslanika nadzornih vlasti, pregled gospodarskog poslovanja općine može izvršiti i neko drugo lice, „iako se ovime općina izlaže suvišnom i nepotrebnom trošku, jer stručnjaka Gospodarske sloge mora da plati, dok s druge strane stručnjak iz redova javnih službenika vrši pregledavanje općinskog poslovanja bez troška za općinu, kada se zato ukaže potreba".[2279]

[2277] *Uputa novoizabranim načelnicima i općinskim odbornicima*, 14.
[2278] Zlatko CUVAJ, „Svaki akt, od strane nadzorne i državne vlasti upućen općini, ne može da mimoidje opć. načelnika [...]", *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, god. LIX.., br. 6, 7, 8, Zagreb, 1938., 372-373.
[2279] „Tri slučaja primjene § 125 Zo.", *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 4, 167.

Ovakav stav Upravnog suda teško su prihvaćali organi državne uprave. Kotarske vlasti su i nakon toga držale kako je pravo nadzora nad općinama jedno od isključivih prava državne nadzorne vlasti. Stoga su, prilično zlobno, nastojale stopirati da izaslanici Gospodarske sloge obavljaju preglede, zadržavajući od izvršenja odluke općinskih odbora o novčanoj nagradi vanjskim stručnjacima za obavljanje revizionog posla. Ipak, Upravni sud je 1938. opet jasno dao do znanja da nema ničeg protupropisnog ako općinski odbor, uz redovne i izvanredne preglede, koje moraju dopustiti da provede državna vlast, samostalno odluči da se učini interna revizija poslovanja dotične općine te da se taj isti posao plati.[2280] Unatoč daljnjem protivljenju nadležnih kotarskih poglavara, općinskih službenika, ali i vojnih vlasti, nakon ove presude i Banska vlast je jasno dala do znanja kotarskim poglavarima da trebaju dopustiti preglede poslovanja općina po nedržavnim organima. Trebali su ipak nadzirati da dotični organi pregledavaju samo blagajničko i financijsko poslovanje općina, a nikako poslove prenesenog djelokruga koje su općine morale obavljati po nalogu viših vlasti.[2281] Dapače, Banska je vlast kasnije čak pohvalila stručnjake Gospodarske sloge što su poštovali dotične ograde.[2282]

Doista, mnoge su općinske uprave nakon spomenutog odgovora Upravnog suda iz ožujka 1937. na zakonit način formulirane svoje zahtjeve za izvanrednim pregledima poslovanja njihovih prethodnika. Kao pomoć nerijetko su navodili knjigovodstvene i druge stručnjake koje im je osiguravala HSS preko Gospodarske sloge. Izaslanici Gospodarske sloge, čijoj su stručnosti općinski odbornici očito puno više vjerovali nego državnim činovnicima, u mnogim su se slučajevima odazvali tim pozivima te su uz određenu novčanu naknadu pregledavali sve općinske račune iz doba od 1929. do 1936. godine.

Osim utvrđivanja pronevjera, državni organi i izaslanici Gospodarske sloge otkrili su mnoge „čudne“ troškove, poput isplate dnevnica i putnih naloga za obavljanje nepostojećih poslova, računa za stvari koje nikad nisu uvedene u inventar općinske zgrade, isplata raznih dodataka načelniku općine ili čak nekom političaru za reprezentaciju i zastupanje pred višim vlastima, itd. Druge su slične pronevjere uočili u svojim redovnim pregledima i banovinski organi, npr. u općini Novigrad Podravski, gdje se početkom 1937. ustanovio manjak od 303.000 dinara u općinskoj blagajni. Povodom toga odmah su optuženi općinski bilježnik Đuro Ljubić te općinski blagajnik Marko Vedriš. Ljubić je jedno vrijeme obavljao i dužnost komesara općinske uprave namjesto načelnika, a po utvrđenim nepravilnostima odmah je

[2280] „Opštinski odbor može odrediti da stručno lice pregleda opštinske račune“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. III., br. 4a, 193.
[2281] ŠUTE, *Slogom slobodi*, 317.
[2282] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1010-1011.

otpušten iz službe.[2283] U daljnjem toku istrage u Novigradu Podravskom, ustanovljen je manjak od preko 426.000 dinara, ali je samo protiv blagajnika Vedriša bila podnesena kaznena prijava.[2284]

HSS je, naravno, isticao svoju vrijednost na sređivanju prilika u općinama, pa je kasnije dana izjava kako se stanje u općini Novigrad Podravski, unatoč ukupnom manjku od čak preko milijun dinara, vraća u normalu.[2285] Pregledavajući izdatke učinjene od 1929. do 1936. i općinsko načelstvo kašinsko je zaključilo „da se za vrijeme diktatorskih režima rasipao novac na kojekakve nepotrebne stvari i režimsku propagandu. [...] Radi toga pronevjerenja podnosi općina tužbu protiv bivšeg općinskog načelnika Josipa Podgorskoga, koji se kandidirao na Jevtićevoj listi i propao na izborima 5. svibnja [1935.]".[2286] Nove općinske uprave 1936. uvidom u dotadašnje poslovanje podnosile su mnogobrojne kaznene prijave protiv bivših uprava i službenika pa su tako, između mnogih dugih stvari za koje su tuženi, prijavljeni bivši općinski bilježnik i blagajnik iz Petrijevaca. Oni su navodno novcem iz općinske blagajne plaćali rasvjetu u svojim privatnim kućama.[2287] Možda je najveći broj pronevjera utvrđen pregledom poslovanja i računa općine Ludbreg. Odmah po preuzimanju vlasti u ludbreškoj općini od strane HSS-a koncem 1936. otpušteno je mnoštvo pomoćnog personala te općine, najviše redara, ali i pisarskih te blagajničkih vježbenika. Na njihova mjesta primljena su nova lica. Iako je kotarski poglavar isticao kako su smjene u potpunoj suprotnosti s novim, tek odobrenim općinskim statutom, banska je uprava zauzela stav da sve takve smjene u načelu treba odobriti ako se ne kose s zakonima te ako donose efektivne uštede u proračunu.[2288] Nakon toga novi je općinski odbor stvarno prionuo „kopanju" po blagajničkim knjigama ludbreške općine za razdoblje do 1936. godine. Ubrzo je ustanovljeno da se velik novac trošio na predmete koji nikad nisu zavedeni u inventar općinske zgrade, da je načelnik dizao novac za nepostojeća putovanja, a činovnici su općinskim sredstvima kupovali jastuke za sjedenje te skupo plaćali popravak zuba za sebe i obitelj.[2289] Ipak, i HSS-ov *Hrvatski dnevnik* je naglasio kako za sve navedene probleme ne smatra toliko odgovornom

[2283] „Zbog velikih pronevjera u općini Novigrad Podravski uhićeni su općinski blagajnik i bivši općinski komesar i sadašnji bilježnik", *HD*, 1. travnja 1937.
[2284] „Dovršena revizija općine Novigrad Podravski", *HD*, 20. travnja 1937.
[2285] Novi vršitelj dužnosti općinskog bilježnika i blagajnika Stjepan Vugrinec s ostalim osobljem pozavršavao je stare akte i zaključio račune koje je stara uprava i činovništvo predvođeno bilježnikom Ljubićem i blagajnikom Vedrišem ostavilo iza sebe. „Rad nove uprave u Novigradu Podravskom", *HD*, 5. lipnja 1937.
[2286] „Kad općina dodje u narodne ruke...", *HD*, 6. travnja 1937.
[2287] Dopis Kotarskog poglavarstva valpovačkog KBUSB od 16. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 331., 25/1938.
[2288] Dopis KBUSB kotarskom poglavarstvu ludbreškom od 21. studenog 1936. HDA, SB UO, kutija 298., 7840/1936.
[2289] „Iz doba diktature: Općinski načelnik u Ludbregu naplaćivao je putni trošak za hodanje po zgradi, a bilježnik kupovao jastuke za sjedenje", *HD*, 25. srpnja 1937.

samo navedeni ludbreški dvojac, već općinske odbore iz doba diktature, tj. od 1929. do 1936., koji su ovakve postupke svojim zaključcima legalizirali.[2290]

U općini krčkoj utvrđeno je kako su od 1929. do 1936. dobrim dijelom rasprodate bogate nekretnine općine, dok se porezi gotovo i nisu skupljali, a činovništvu i upravi su isplaćivane velike sume za njihova putovanja, koja su zapravo imala političku pozadinu, jer su kao pristaše JNS odlazili u Beograd. Osim toga, neke su stvari kupljene kao dio inventara općinske zgrade jednostavno – nestale. Najindikativniji primjer namjernog lošeg gospodarenja krčkom općinom ležao je u činjenici što je bivši načelnik iznajmio od općine jedan lokal za koji nikad nije plaćao najamninu.[2291] Sličan je bio i primjer u općini Sibinj u kojoj je 1938. pregledom blagajničkih dnevnika otkriven niz pronevjera počinjenih od prorežimski podosta eksponiranih općinskih načelnika Tome Kovačevića i Petra Ibrišimovića te četvorice bivših općinskih činovnika, koji su u razdoblju od 1929. do 1936., po proračunima HSS-ovih novih općinara, počinili 114 slučajeva falsificiranja računa i protuzakonitog trošenja općinskih sredstava u sveukupnom iznosu od oko 583.000 dinara. HSS-ovo općinsko vijeće iz Sibinja stoga je sastavilo opširnu tužbu protiv bivšeg načelstva i činovništva.[2292]

Mnoštvo primjera svjedoči kako su u nedemokratsko vrijeme upravljanja općinama velike sume novca poreznih obveznika, koje su trebale biti utrošene u interesu općinske zajednice, zapravo trošene na potpuno samovoljan i proizvoljan način. Nekolicina pojedinaca u strukturama lokalne vlasti pritom je često gledala samo kako zadovoljiti vlastite interese, kao i one vladajućeg vrha u državi, pa su tako ugošćavali narodne poslanike i sami putovali o trošku općine u „poklonstvenim deputacijama“ kralju ili premijeru. Uzevši u obzir mnoštvo takvih primjera uočava se kako su u nekim općinama potrebe stanovništva dolazile tek iza ovakvih „osobnih“ i „režimskih“ nastojanja općinskih uprava, ali i potreba u općini zaposlenog činovništva.

Općinski službenici za vrijeme općinskih vlasti i režima od 1929. do 1936. eksponirali su se kao izraziti pristaše svake kombinacije na vlasti. Usto su mnogi od njih bili sumnjičeni da su svojim radom, zajedno s upravama u tom razdoblju, doveli općine do ruba financijske propasti. Novi općinski odbornici, izabrani na listi HSS-a, po preuzimanju vlasti 1936. tražili su načina da se isti otpuste, ne samo jer su počinili razna bezakonja, već i radi toga što su

[2290] „Iz doba diktature: Općinski načelnik u Ludbregu naplaćivao je putni trošak za hodanje po zgradi, a bilježnik kupovao jastuke za sjedenje“, *HD*, 21. kolovoza 1937.
[2291] „Kurioziteti o gospodarenju u općinama: Kako se gospodarilo u krčkoj općini“, *HD*, 23. rujna 1937.
[2292] Zadnje informacije govore kako je tužba podnesena 2. rujna 1938. kotarskom sudu u Slavonskom Brodu. „Senzacionalna parnica u Slav. Brodu: Općina Sibinj tuži bivše općinske funkcionare radi pronevjerenja od 583.000 dinara, počinjenih od 1929.-1936. godine“, *HD*, 3. rujna 1938.

smatrali da ih u općinama jednostavno ima previše te da stoga crpe proračune.[2293] Upućeni su doista upozoravali kako se u odnosu na stanje od prije Prvog svjetskog rata broj općinskih službenika kroz dvadesetak godina podvostručio. „Dok su nekada općine imale po četiri ili pet namještenika: blagajnika, bilježnika, pisara i pandura, danas [...] svaka seoska općina ima prosječno devet službenika. [...] na jednog službenika općine na selu otpada prosječno 750 dinara na mjesec. Ima vrlo mnogo sela, gdje ni najbolji gazda nema takav dohodak".[2294] Osim toga, držali su kako se ionako samoupravnim službenicima trebaju smanjiti ovlasti, a povećati one općinskih odbora i uprava, dakle izabranih tijela.

Ulaskom u općine novi općinski načelnici i odbornici 1936. zatiču nesređeno stanje, posebno što se tiče financija. U svakom slučaju postalo je jasno kako je, unatoč raznim mehanizama kontrola općinskog poslovanja od strane državnih organa, postavljanjem režimu odanih, a ne sposobnih ljudi na čelo općina, lokalnim zajednicama i njihovim građanima počinjena velika materijalna šteta. U svakom slučaju, od kraja 1936. povećao se opseg žalbi općinskih odbora na ranije općinske uprave, ali i općinske službenike, koji su nastavili raditi kao da se nije dogodila nikakva izmjena. U tužbama na njih se zahtijevala, ali i protupravno provodila njihova smjena. U isto vrijeme i ugroženi općinski službenici su se obraćali na državnu vlast kao svog zaštitnika. U jednoj predstavci istakli su kako su općinski službenici izvrgnuti na milosti i nemilosti općinskih odbora kao radnici koji nemaju zakonsko pravo na stalnost službe te su im stoga općinski odbori često svojevoljno počeli smanjivati plaće ili ih čak protupropisno masovno otpuštati.[2295] U jednoj drugoj tužbi oni su pravilno percipirali kako su općinski odbori neraspoloženi jer „su ovi činovnici morali provoditi zadatke prijašnjih režima" pa im uskraćuju beriva, smanjuju plaće, neisplaćuju pute troškove te često ne dopuštaju povratak na radno mjesto čak i onim činovnicima koje su nakon prijave disciplinski organi oslobodili svake krivnje.[2296]

Nakon ovakvih tužaljki ban je uputio dopis kotarskom poglavaru u Slavonskom Brodu, jer je u tom kotaru bilo najviše općinskih odbora koji su u to doba provodili masovne smjene te su protupravno, po političkoj osnovi, davali otkaze općinskim činovnicima. Ban je zatražio od kotarskog poglavara da „svakako [zaokruženo u originalu –op. SG] pomenute službenike u što kraćem roku uvede [tj. vrati] u dužnost, prema prilikama, i upotrebom

[2293] Usp. LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu", 1014-1022. te LEČEK, „Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu", 313.
[2294] „Gospodarsko stanje naših seoskih općina", *HD*, 28. kolovoz 1936.
[2295] Dopis Udruženja općinskih namještenika Savske banovine u Zagrebu KBUSB od 28. veljače 1938. HDA, SB UO, kutija 337., 489/1938.
[2296] Dopis Udruženja općinskih namještenika Savske banovine u Zagrebu KBUSB od 27. siječnja 1938. HDA, SB UO, kutija 337., 491/1938.

žandarmerije“.[2297] U osnovi problem je ležao u činjenici što zakonski općinski odbori nisu mogli samostalno otpuštati niti primati u službu bilježnike i blagajnike, već ih jedino, u slučaju sumnje u loše vršenje službe, predati disciplinskom sudu. Na kraju je dio činovnika po općinama, unatoč protivljenju općinskih odbora, vraćen natrag na dužnost, makar su se protiv nekih i dalje vodili disciplinski procesi.[2298] Uredi državne vlasti, osobito Banska vlast i kotarska poglavarstva, našli su se u škripcu. U skladu s postojećim zakonima morali su poništavati neutemeljene i protuzakonite odluke općinskih odbora o smjenama, ali su znali da iza općinskih odbora stoji potpora naroda koji ih je izabrao.

Dok su se neki službenici doista našli na disciplinskom sudu, koji je trebao odlučiti o njihovoj krivici, drugi su samoinicijativno tražili umirovljenje, ni ne čekajući rasplet situacije i točno utvrđivanje njihove krivnje ili nevinosti. Iako su ludbreški općinski bilježnik Vjekoslav Boršić i blagajnik Mile Bosanac zajedno 1936. demantirali javne tvrdnje novopostavljenog općinskog načelstva ludbreškog o tome da su počinili pronevjere, teško su se branili na neke optužbe na vlastiti račun. Na kraju je općinsko vijeće donijelo zaključak o otpuštanju Boršića i Bosanca u roku od tri mjeseca te im odmah uskratilo daljnje vršenje službe. Iako su oslobođeni optužbi, Bosanac i Boršić, kao činovnici s bogatim iskustvom (33, odnosno 20 godina službe), ubrzo su sami zatražili umirovljenje, vjerojatno radi loše „radne klime“. HSS-ov *Hrvatski dnevnik*, spominjući ludbreški slučaj otvoreno je pisao kako treba smiriti strasti te naglašavao kako se vijesti o ovakvim otpuštanjima ne bi smjele ni pojavljivati u novinama, „jer se time zavode odbornici drugih općina i oni onda misle, da imadu pravo otkazivati po volji službu općinskim činovnicima i donose zaključke, koje viša vlast mora ukidati. Danas se uopće vodi hajka na općinske činovnike, kao da su to evo neki tudjinci i neprijatelji naroda. Ima i medju njima nevaljalaca, no ovih će se općina lako riješiti disciplinskim putem. Naši su disciplinski sudovi vrlo strogi i svatko biva, ako je kriv, strogo kažnjen ili otpušten iz službe“.[2299]

Ipak, ponekad se ipak volja općine pokazala jačom od volje državnih vlasti. Sredinom ožujka 1938. zagrebački Upravni sud je pobio rješenje kotarskog predstojnika čakovečkog kojim je općina Sv. Martin trebala zadržati u službi svog općinskog blagajnika, kojeg je otpustila radi dokazanih pronevjera i nezakonitosti u radu. Pritom se kotarski poglavar pozivao na § 119. UOSSB-a, koja određuje da otpuštenog bilježnika ili blagajnika svaka

[2297] Dopis KBUSB kotarskom poglavarstvu u Slavonskom Brodu iz veljače 1938. HDA, SB UO, kutija 337., 491/1938.
[2298] Vidi npr. „Slučaj Filaković“ (pokušaj otpuštanja općinskog bilježnika u Bizovcu Dragana Filakovića) u: LEČEK, „Narodni poslanik HSS-a i njegov kotar“, 231-232.
[2299] „Dva glasa o općinskim činovnicima“, *HD*, 2. prosinca 1937.

općina treba zadržati kao upravnog zvaničnika. Iako je ovako sastavljen propis bio zakonski punovaljan, ipak je Upravni sud stao na stajalište da se otpušteni ne može primiti natrag kao upravni zvaničnik jer za njegovo primanje u službu nije uopće konzultirana općina, a osim toga to mjesto uopće nije određeno u proračunu i statutu navedene upravne jedinice. Istaknuto je kako bi se automatsko primanje u službu disciplinski teško kažnjenog upravnog službenika kosilo s osnovnim načelima samouprave, garantirane općinama u § 76., 81. i 90. ZO-a. Upravni je sud bio mišljenja da § 119. spomenute uredbe prekoračuje po tom pitanju ovlasti dane § 85. ZO-a banovinama i nižim jedinicama. Pravni zastupnik općine Sv. Martin, istaknuti HSS-ovac Tomo Jančiković naglasio je kako je stanovište Upravnog suda „u potpunosti na zakonu osnovano i doista služi tom sudu na čast. Ono je za naše obćine od neobične važnosti, jer sadrži načelo da su sve one odredbe uredbe o obćinskim službenicima u savskoj banovini koje se protive duhu samouprave obćina u okviru sadašnjih zakona protuzakonite, a po tome za obćine i nevažeće“.[2300]

Unatoč stalnim zahtjevima da se općinsko činovništvo i u praksi depolitizira, tj. postane profesionalno u vršenju svog posla, potpuno neovisno o promjenama na vlasti u općini i državi, mora se ipak reći da to nije ostvareno, bar ne u potpunosti za vrijeme postojanja Savske banovine. U redovima naroda, ali i HSS-a, vladalo je nepovjerenje prema općinskim bilježnicima i blagajnicima, kao nametnutim elementima, koji unatoč službi ne rade sa narodom i za narod. Stoga su držali da se istima treba oduzeti sve časti i moć koju su oni u proteklim razdobljima preuzeli. Na simboličkoj razini ovo je bilo vidljivo jer je HSS 1936. zauzeo stav da se općinskim bilježnicima oduzmu sobe, „u kojima su oni dosada sami sedili i radili“ te ih se „smesti sa pisarima, kamo oni i spadaju, a u bilježničke sobe imaju se namestiti pretsednici [tj. načelnici] općina sa jednim njima pouzdanim pisarom/ličnim sekretarom/“.[2301] Ipak, protokom vremena došlo je do popravljanja klime na relaciji općnski odbornici – općinski službenici što je, nakon početnog nezadovoljstva izazvanog dugogodišnjim lošim vođenjima općina, izazvalo smirivanje i suradnju općinara s činovništvom za boljitak povjerenih im općina.

Makar su negdje HSS-ovci inzistirali da se neke službenike kazneno goni, dok su drugdje sami odustali od tužbi protiv njih, u konačnici je stranka pokazala kako neće raditi „lov na vještice“, već je tražila da se procjeni valjanost svakog službenika ponaosob. Unatoč tome što je 1937. naglašavano da općinskih činovnici „ne smiju zaboraviti da ih narod drži i

[2300] „Banovinska uredba o obćinskim službenicima ne smije biti u protimbi sa samoupravnim karakterom općine“, *Gospodarska sloga*, god. III., br. 10., svibanj 1938.
[2301] Dopis kotarskog poglavarstva bjelovarskog KBUSB od 10. prosinca 1936. HDA, PS, 4863.

plaća“,[2302] HSS-a je isticao kako se treba obračunavati samo s nevaljalim činovnicima i to zakonski popisanim putem, dok je paralelno naglašavano kako se po selima može naći „kakav pisarčić, koji ima za sebe nekoliko kumova i prijatelja, a prikaže se još kao politička žrtva i ruje tako dugo pod općinskim činovnikom, dok ga ne podruje, samo da dodje na njegovo mjesto. Ovom bi se trebalo stati na kraj“.[2303]

Popravljanje odnosa HSS-ovih uprava i činovništva u općinama detektirao je i ban Viktor Ružić. On je sredinom 1937. priznao kako su neki zahtjevi novih općinskih poglavarstava bili radikalni, poput potpunog nepriznavanja dugova napravljenih za vrijeme ranijih općinskih poglavarstava. „Sa malo takta, strpljenja a u glavnom radom upravnog odeljenja područne banovine svelo se te pretjeranosti na minimum. Naročito je dobro djelovalo, što se protiv nesavjesnih općinskih činovnika, a naročito proti onih koji su počinili nekorektnosti u službi najstrože postupalo, tako da se danas kader općinskih činovnika popravlja i da neimade onog ogromnog broja na koje se općinske uprave tuže“.[2304] Doista, nakon sredine 1937. općinske vlasti u rukama HSS-a sve su više počele prihvaćati ulogu predvodnika općine na putu za njeno dobro, na kojem im je sve veću potporu pružao kadar općinskih službenika, koji su i sami dobrim dijelom težili tom istom cilju.

VIII. 4. Odnos viših vlasti i općina u rukama HSS

Općine, kao jedinice uprave i samouprave, koji obavljaju poslove koje im naloži država, ali skrbe i za sve osnovne potrebe svog stanovništva, po ulasku HSS-a u njih 1936. našle su se između dvije struje. Iako jesu radile za narod, one su bile u stalnom kontaktu s državnim i banovinskim vlastima, pa je samoupravni život od 1936. do 1939. bio opterećen stavovima stranke prema događanjima u političkoj državnoj sferi. Između ostalog, očitovalo se to u stavu stranke prema organizaciji države, banovine, ali i gradskih te seoskih općina. Iako o tome imamo malo izvora, možemo tvrditi kako HSS baš i nije bio zadovoljan podjelom države na banovine, koja je provedena mimo volje naroda te je cijepala hrvatski etnički teritorij. Stoga ta stranka službeno nije podržavala ni rad KBUSB. Promjenom političkih odnosa nakon 1935., tj. jačanjem HSS-a kao općehrvatskog pokreta te popustljivijom politikom novog državnog vrha, promijenio se ponešto i stav HSS-a prema banskim upravama u Zagrebu i Splitu.

[2302] „'Narod neka sam ocjeni svakog čovjeka'“, *HD*, 8. veljače 1937.
[2303] „Dva glasa o općinskim činovnicima“, *HD*, 2. prosinca 1937.
[2304] Dopis bana SB Viktora Ružića premijeru Milanu Stojadinoviću od 14. lipnja 1937. AJ, 37-50-314.

Ukratko, stav HSS-a prema banovinama bio je identičan stavu nekih realnijih intelektualaca toga doba, vezanih ili nevezanih uz tu stranku. On se bazirao na kritici položaja banovina u upravnoj hijerarhiji s političke, ali i financijske strane. Već 1935. postalo je jasno kako se „pri ovakvim banovinama ne može da ostane, jer one ne predstavljaju apsolutno nikakov racionalan i po narodne interese korisni tip samouprava. One po svojoj funkciji i kompetenciji predstavljaju tipičan politički torzo. Apsolutno je dakle sigurno, da će skoro vrijeme dovesti do velikih promjena u tom pogledu, već prema razvoju naše unutrašnje politike. Nipošto se neće moći mimoići stvarna potreba praktičnog života za dalekosežnom decentralizacijom administracije. [Taj će proces dovesti] i do određivanja pravih zadaća samouprava višeg stepena, a također i onih najnižeg stepena, naime općina“.[2305]

Od početka 1937. ipak vidimo kako HSS preko svojih glasila sada više ne podcjenjuje ulogu KBUSB, već pokušava realnim, demokratskim putem te pritiskom stranačkih glasila i javnih skupova ishoditi određene promjene u radu i upravljanju tom banovinom.[2306] Iako nije više toliko kritiziralo rad Banske uprave Savske banovine, vodstvo HSS-a je i dalje zauzimalo stav kako se banovinom loše financijski gospodari te kako bi se više novaca trebalo dati određenim odjeljenjima, koje bi bolje i efikasnije trebala obavljali posao. Tako se smatralo kako bi Savska banovina trebala više doprinositi za krajeve postradale elementarnim nepogodama, da bi se trebala više brinuti o turizmu te radi toga obnoviti ceste u krajevima koje stranci najviše posjećuju, itd.[2307]

Slično su mišljenje imali i prema drugim samoupravnim jedinicama u pogledu njihovih prihoda i rashoda, pa su nakon osvajanja vlasti u mnogim seoskim općinama na prostoru Savske banovine nakon općinskih izbora 1936. HSS-ovci nastojali uvesti reda u općinske financije. U isto su vrijeme pokušavali smanjiti izdatke, osobito one koje su držali bezrazložnima, ali i smanjiti porezno opterećenje stanovnika, pa su nastojali postići da prvenstveno gradovi i banovine, kao jedinice kojima na čelu nisu bili njihovi pristaše, smanje svoja potraživanja u istom smjeru.

[2305] TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije*, 203.

[2306] Tako HSS ne kritizira sastav banovinskog proračuna za 1937./1938., već dapače podupire stav banske uprave da bi u njemu trebala biti veća državna dotacija za izdržavanje seoskih škola. S druge strane HSS je isticao kako će se povesti akcija kako bi banovina više udovoljila potrebama stanovnika. „Primjera radi, spominjemo za sada akciju roditelja školske djece, provedenu od Saveza zajednica doma i škole, da bi se ukinula t. zv. Banovinska dažbina, koja se samo u Savskoj banovini plaća uz školarinu i koja od roditelja školske djece pobire godišnje do dva milijuna dinara“. „Proračun Savske banovine“, *HD*, 30. siječnja 1937.

[2307] Ipak sam problem dosta visokih banovinskih dugova, za čije je pokriće početkom 1938. bila određena suma od preko 18 milijuna dinara, čitajući između redaka nisu promatrali kao problem neuplate daća od strane građana, već kao bezrazložno opterećenje proračuna manje važnim stavkama fiskalno barem ponešto neodgovorne banovine. Usp. „Rashodi i prihodi banovinskog proračuna za 1938-39 godinu“, *HD*, 1. ožujka 1938. te „Kakve su pojedine stavke nacrta novog proračuna savske banovine“, *HD*, 3. ožujka 1938.

Nakon utvrđivanja na vlast JRZ u državi, ali i pobjede HSS-a na općinskim izborima 1936., došlo je do promjene u političkim odnosima na razini državna vlast-općinska samouprava. Zbog odbijanja samouprava da provode odluke vlade, središnja državna vlast je nastojala utvrditi svoj primat nad općinama, pa je tako npr. nastojala, neovisno o ZO-u i ZGO-u, dodatno definirati kada se može razriješiti općinski odbor i predsjednik općine. Naime, § 52. *Financijski zakon za 1936./1937.* propisivao je da nadležni ban može razriješiti općinski odbor i načelnika ako ne dolaze na sjednice ili ne vrše dodijeljene poslove, ako se utvrdi da su počinili djela kažnjiva po krivičnim zakonima te u slučaju da se uoči kako su rješenja donesena od dotičnog načelnika i odbora uperena protiv dinastije, državnog i narodnog jedinstva, postojećeg poretka ili ako su u opreci s osnovnim odredbama Ustava. Povrh toga, za predsjednika općine, tj. načelnika, još je bilo propisano da ga se može otpustiti ako ne izvršava poslove dodijeljene mu zakonom o općinama. Ali i kad se takav postupak uoči, nadzorne vlasti ga trebaju prvo tri puta opomenuti. Tek kada bi se načelnik oglušio o sve opomene, mogla je uslijediti smjena.[2308]

Ovime je osnažen sustav u kojem su državne vlasti, formalno zaštićujući građane od samovolje, mogle po svojoj slobodnoj procjeni provesti smjene općinskih načelnika i odbora. No, i takvim su se sustavom one vrlo rijetko koristile. Čak i kad bi se pokušale služiti ovim metodama te nastojale otpustiti ponekog općinskog načelnika, njihov bi naum znao pasti u vodu. Npr. Upravi sud u Zagrebu poništio je 1937. odluku KBUSB o smjeni načelnika općine Privlaka, koji i nakon tri opomene državne vlasti nije počeo uplaćivati u mirovinski fond općinskih službenika, prihvaćajući objašnjenje otpuštenoga, da je samo izvršavao zaključak svog općinskog odbora.[2309]

Ako imamo u vidu razne zakonodavne mehanizme po kojima su državne vlasti mogle smijeniti načelnika ili cijeli općinski odbor, postavlja se pitanje zašto ih nisu koristile nakon pobjede HSS na općinskim izborima 1936. te njihovog gotovo apsolutnog oglušivanja na naredbe viših vlasti? Odgovor treba tražiti u spomenutoj politici Stojadinovića i JRZ na „smirivanju strasti“, ali i tome što su općine s HSS-ovim vodstvom istupale planski, koordinirano, složno i ciljano, obično se vješto držeći slova postojećih zakona, dovodeći tako do apsurda mnoge odluke vlasti, čak i one kojima se bar deklarativno nastojao poboljšati status stanovništva i regulirati mnoga pitanja u njihovu korist. U duhu politike popuštanja novi državni režim, sada u rukama JRZ, nije se htio poslužiti starim metodama te kršiti čak i uvelike ograničeni okvir samoupravne vlasti koji su njihovi prethodnici uspostavili

[2308] § 52. Financijskog zakona u: „Finansijski zakon za 1936/37“, *NN*, 16. travnja 1936.
[2309] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1028.

donošenjem ZO-a i drugih zakona 1933. i 1934. godine. S druge strane, nemogućnost obračuna vlasti, tj. državnih organa s općinskim upravama ležao je u činjenici što je to povlačilo pitanje raspusta velike većine općinskih odbora, bar u Savskoj banovini, i to većinom u sredinama gdje režim nije imao apsolutno nikakvih mogućnosti da postavi neki svoj kadar na vlast. Doista, u mnogim mjestima nije samo iščezlo podržavatelja režima, već i onog tankog sloja „umjerenih građana", kao onih koji nisu iskreno vjerovali u režim, ali mu nisu radili ni probleme. Na njih se vlast znala osloniti od 1929. do 1936., a sad su, zbog mogućnosti lakšeg izražavanja stranačke pripadnosti, ali i pritisaka građana, mnogi takvi pojedinci u potpunosti promijenili retoriku ili se politički pasivizirali. U konačnici i kotarski su poglavari jasno davali do znanja kako je svaki pokušaj raspuštanja općinskih odbora zapravo promašena stvar. Iako su s nakon 1936. izabranim odborima i sami često dolazili u sukob, poglavari su ispravno percipirali kako na izborima mogu doći jedino isti ili u odnosu prema državnoj vlasti još radikalniji odbornici, a nikako neki pristaše režima.[2310] Osim toga, bojali su se oštrih reakcija sada već dobro organizirane HSS-a te su odbijali ući u izravni sukob s njom. Ban Viktor Ružić zapisao je sredinom 1937. kako se držao „intencija Kr.[aljevske] Vlade, da državna uprava bude objektivna i bez partijskih utjecaja. Svaki drugačiji rad državne uprave u ovoj banovini gdje vanparlamentarna opozicija imade 428 općina od njih 518 u svojim rukama, dakle 81½% smatralo bi se provokacijom i to bi imalo neželjenih posljedica".[2311]

Ipak, to ne znači da državna vlast nije pokušavala i dalje usmjeravati rad općina u nekom svom smjeru. Nakon pobjede HSS-a na općinskim izborima 1936., a u okruženju u kojem su njeni pristaše u općinama odbijali provoditi zahtjeve državnog vrha, režimske su se vlasti ipak pokušale služiti „oprobanim metodama". Kako bi osigurale provedbu svojih ideja, počele su se služiti odredbom donesenom u listopadu 1933., prema kojoj su poštu označenu kao povjerljivu u općinama smjeli otvarati samo općinski bilježnici, a ne više općinski načelnici. Na ovaj način državne su vlasti imale mogućnost izravne komunikacije, bez posredovanja općinskog načelnika ili uprave, s općinskim službenicima koje su lakše mogli kontrolirati te su preko njih mogli utjecati na rad općinskih uprava. Nakon pobjede HSS-a na izborima 1936., više vlasti pokušale su slati službenu poštu naslovljenu na općinske bilježnike i blagajnike, s napomenom da ih samo oni smiju otvoriti, a općinski načelnici počeli su istu

[2310] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu", 1027.
[2311] Dopis bana SB Viktora Ružića premijeru Milanu Stojadinoviću od 14. lipnja 1937. AJ, 37-50-314.

presretati i otvarati, što je državna vlast držala protupropisnim.[2312] Nakon žalbe jednog općinskog odbora na postupak kotarskog poglavara, koji je na ovakav način slao poštu činovnicima njihove općine, ban je njihovu tužbu proslijedio Upravnom sudu koji je 1937. stao na stajalište općinskih odbora. Upravni sud je objasnio kako su po § 84. ZO-a općinski načelnici, tj. njihovi zamjenici, predstavnici općine u svim njenim odnosima i poslovima. Oni se brinu o upravi i utvrđuju raspored rada općinskih službenika, vrše poslove državne uprave u djelokrugu koji im je stavljen na dužnost te u tom segmentu izvršavaju naredbe državne vlasti. Oni su neposredni nadređeni svim općinskim službenicima koji stoga ništa ne bi smjeli raditi bez odobrenja i nadzora općinskog načelnika, a u odsutnosti istog, njegovog zamjenika.[2313] Ovakav rasplet događaja nije bio po volji višim vlastima, koje su se nastavile domišljati kako riješiti ovaj problem. U ožujku 1937. KBUSB je preporučile svim kotarskim poglavarima da povjerljivu poštu koju upućuju na općinskog bilježnika pri slanju zatvore u dvostruki službeni omot te da na vanjskom omotu naznače općinu koja prima, a na unutrašnjem imenom i prezimenom općinskog bilježnika koji treba primiti pošiljku.[2314]

Doista, HSS-ove općinske samouprave, sada osnažene potporom vodstva stranke, ali i međusobnim povezivanjem, u mnogim segmentima odbijale su provoditi zakone, uredbe i naredbe te obavljati radnje koje su po mišljenju središnjih državnih vlasti trebale provoditi općine na teritoriju cijele države. To mirno opstruiranje naredbi koje su dolazile s vrha vidi se npr. u odbijanju provođenja obveznih tečajeva „fizičkog vaspitanja“ koji su se po općinama održavali vikendima, a na kojima su trebali prisustvovati svi mladi državljani Kraljevine Jugoslavije od 14 do 21 godine života.[2315] Teret financiranja i organiziranja ovih vježbi trebao je pasti na leđa općina. U pismu (ili letku) predsjednicima kotarskih organizacija i narodnim zastupnicima HSS-a, Maček je istakao kako je zatražio da se općinski načelnici i odbornici upozore „da ovaj novi teret općine ne preuzimaju na svoja ledja. Razumije se prema tome, da se nema osnovati nikakav fond, a niti izabrati odbornici za upravljanje tim fondom“.[2316] Mnoge općine su nakon toga KBUSB poslale dopise u kojima su istakle kako ne raspolažu s dovoljno osoblja, a ni financija za provođenje ove odredbe. Nakon određenih tužbi Upravni sud je zaključke općinskih odbora, koji su odbijali provoditi tečajeve obveznog tjelesnog

[2312] Dopis Kotarskog poglavarstva pregradskog KBUSB od 27. listopada 1933. HDA, OIOG, kutija 12., 3244/1933.
[2313] Zlatko CUVAJ, „Svaki akt, od strane nadzorne i državne vlasti upućen općini, ne može da mimoidje opć. načelnika [...]“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, god. LIX.., br. 6, 7, 8, Zagreb, 1938., 372.
[2314] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima od 16. ožujka 1936. HDA, PS, 4988.
[2315] „Uredba o osnivanju i radu pražničnih tečajeva i izvršenju ostalih odredaba Zakona o obveznom telesnom vaspitanju“, *NN*, 17. svibnja 1935.
[2316] Prijepis letka Vladka Mačeka predsjednicima kotarskih organizacija i narodnim zastupnicima HSS-a od 25. studenog 1937. HDA, SB UO, kutija 331., 865/1938.

odgoja, redom poništavao te osnaživao odluke kotarskih poglavara koji su navodili da je zakonska dužnost općina da ih što prije organiziraju i krenu provoditi.[2317]

Općine su pokušale maknuti kontrolu državne vlasti i nad važnim pitanjem sastavljanja vlastitog proračuna, o čemu je već bilo riječi. Još 1938. Ljudevit Tomašić kao glavni čovjek ZHUO-a potpisao je posebnu uputu za sastavljanje općinskih proračuna. Ona je u dobroj mjeri ponavljala ranije stavove HSS-a kako bi općinski proračuni trebali u tek u ograničenoj formi (ili uopće ne bi trebali) sadržavati mnoge stavke, poput troškova plaća pojedinih službenika, njihovih putnih troškova, nabavke i utroška uredskog materijala, otplatu dugova za zdravstvene i mirovinske namete, itd.[2318] Tim i drugim metodama, npr. otkazivanjem telefonske pretplate, HSS-ovi općinari su doista nastojali srediti financije, smanjiti davanja državi te povećati izdatke za pokriće lokalnih potreba, a sve je to bilo lakše postići zajedničkim istupanjem prema državnim vlastima. U svibnju 1939., u svrhu regulacije putnih troškova članova uprave i službenika općina, HSS je savjetovao općine da donesu poseban pravilnik kojim bi regulirale, tj. smanjile troškove putnih pristojbi. Kratak tekst Pravilnika o putnim pristojbama občinskih službenika, kojeg je trebalo potvrditi općinsko vijeće svake općine, sastavio je opet Ljudevit Tomašić. Čak mu je priključio i komentar u kojem je objašnjavao zakonodavna uporišta na temelju kojih može biti izglasan, kao i neophodnu potrebu njegova donošenja.[2319]

Ususatvljen pasivni otpor HSS-ovskih općinskih vlasti državnima postao je fenomen koji je u određenoj mjeri zadržan barem do stvaranja Banovine Hrvatske u kolovozu 1939. godine. On nije bio samo prisutan u odnosima općinskih samouprava prema državnim upravnim i financijskim organima. Još početkom iste 1939. vidimo kako se općine nisu libile uskraćivati svoje regularne obveze ni prema vojnim vlastima u državi. Vodstvo stranke početkom 1939. poslalo je uputu svim HSS-ovskim općinskim upravama s obrascem kojeg su one trebale prepisati, potpisati i poslati vojnim komandama. U tom se obrascu odbijalo vršiti posao iz prenesenog upravnog djelokruga u vidu izrade registara vojnih obveznika i obavljanja regrutacijskih poslova. Općinske uprave su opravdanje za neprovođenje ovih poslova našle u tome što im država za obavljanje tih poslova, koji čine preneseni djelokrug, ne daje novac. Sve ljutnje s druge strane su jednostavno odbijale, jer vojne vlasti ni na koji način ne mogu biti nadređene upravnima, a tvrdili su da važeći propisi potpisani od ministra

[2317] „Organizaciji obveznog telesnog vaspitanja dužna je i opština da doprinosi“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 12, 538.
[2318] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1011.
[2319] Ljudevit TOMAŠIĆ, „Putne pristojbe občinskih službenika“, *Gospodarska sloga*, god. IV., br. 8., svibanj 1939.

vojske za njih ne mogu imati zakonsku snagu jer nisu zakoni, uredbe ni naredbe.[2320] Jedan primjerak ovih uputa zaplijenjen je u sisačkom kotaru pa je tamošnji poglavar u izvještaju banskoj upravi istakao da doista vođenje vojnih poslova iziskuje velika sredstva koja općine jednostavno nemaju. Nadalje, primjerima je dokazivao da je sama služba važećim propisima dosta neracionalno organizirana i da bi tu trebale uslijediti korjenitije reforme.[2321] U konačnici, nakon objave Upute komandant Savske divizijske oblasti ubrzo se požalio banu kako je dvadesetak općina odbilo sastaviti liste regruta, tražeći od vojnih vlasti naknadu za putne troškove pri ovakvom radu općinskih činovnika – čak do 1.000 dinara. Iako su općine istupile pojedinačno, vidljivo je da su njihovi zahtjevi istovjetni do u zarez do te mjere da su više vlasti paranoično zaključile kako se regrutacijske poslove opstruira s „ciljem sabotaže [podvučeno u originalu – op. SG] prema vojnim vlastima".[2322]

Općenito su državne vlasti, osobito tijekom 1936. i 1937. isticale puno problema u svojim odnosima s općinskim samoupravama. Tako je u izvještaju za zadnje tromjesečje 1936. kotarski poglavar krčki zaključio kako je rad općina opterećen, „uz poznato ekonomsko i financijalno slabo stanje" i političkom situacijom. Požalio se kako novoizabrani HSS-ovi općinski odbornici ne poštuju državne svečanosti, a „u svojem radu gledaju na svaki način štititi svoje pristaše te im pomažu na pr. tako, da neće nad njima ovršivati kazne izrečene po ovom načelstvu, radi toga je ovo načelstvo odredilo, da se kazne zatvora od 1. I. 1937. više ne izvršuju u općinskim uzama nego u samom Krku. Inače mora ovo načelstvo pojedine uprave općina upozoravati na njihove zakonite dužnosti. Opaženo je nadalje da su neke nove opć. uprave otkazale službu svojim namještenicima te na taj način provele nekakovu osvetu nad njima za rad prošlih uprava [...]".[2323] I kotarsko poglavarstvo iz Ivanca u isto doba izvještava o sličnim problemima. I tamo su u sve tri općine pobijedili HSS-ovci koji su ušli u općinske odbore. Kotarski poglavar je njihovu djelatnost po općinama ocijenio kao „više negativnu nego pozitivnu" stvar te zaključio kako se rad općinskih odbora vrši „isključivo po direktivama vodstva biv.[še] H.S.S. Uslijed toga, a kako su ti odbori vrlo slabo sastavljeni ispoljava se u njihovom radu stalno težnja za rad i rešavanje predmeta koji prelaze nadležnost opštinskih odbora i donošenje odluka koje su u suprotnosti sa postojećim zakonima, što prouzročuje sukobe s nadzornom vlasti i koči normalan rad".[2324] Koncem 1936. kotarsko

[2320] Uputstva „Svim općinskim načelnicima H.S.S.", veljača 1939., HDA, GSD, 983.
[2321] Dopis kotarskog poglavarstva sisačkog KBUSB od 22. veljače 1939. HDA, GSD, 983.
[2322] Dopis Komande Savske divizijske oblasti KBUSB od 16. veljače 1939. HDA, SB UO, kutija 358., 933/1939.
[2323] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Krk za zadnje tromjesečje 1936. od 5. siječnja 1937. HDA, SB UO, kutija 302., 40/1937.
[2324] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Ivanec za zadnje tromjesečje 1936. od 3. siječnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 302., 40/1937.

poglavarstvo crikveničko izvijestilo je kako je koncem 1936. radilo na ublažavanju „zaoštrene političke opreke“, tj. na suzbijanju „reakcije sa strane pobednika u općinama [...] jer osvetoljubivosti ne bi bio konca ni kraja kad se nebi njezini žalci suzbijali“.[2325] Kao glavne mane novih HSS-ovskih općinskih vlasti naveli su poslušnost isključivo instrukcijama vodstva te stranke, zatim pokušaje masovnih otpuštanja zatečenog općinskog činovništva, neuplaćivanje u mirovinski fond općinskih činovnika te neisplatu doprinosa potrebnih za funkcioniranje kotarske vlasti.[2326]

Sami izvještaji raznih razina državne vlasti u banovini u više su navrata i kroz 1937. zaključivali „da se općinski odbori u svom radu ne pridržavaju toliko postojećih propisa koliko uputstava dobivenih od vodstva [HSS-a] u Zagrebu“.[2327] Situaciju 1937. je lijepo opisao i kotarski poglavar klanječki Rupčić. Svakodnevni rad općinskih uprava i pokušaje uključivanja šire javnosti u njihovo djelovanje je ocijenio štetnim po interese samih općina. „Općinski odbori kod donašanja zaključaka bivaju sve nezgodniji, pa se čini da isti postupaju po nekom dobro smišljenom planu ili po nečijim uputama. Gotovo sva naredjenja i rešenja vlasti u koliko ista njima ne konvertiraju ne uzimaju se jednostavno do znanja. Zakonske su norme u opće ne respektiraju, a kada ih se upozorava na posljedice odgovoraju kao podučeni «Mi smo narod, mi smo država, i mi smo zakon!» Predsjednici općina sa članovima uprave puke su lutke u rukama odbora. Isti se ne usudjuju ništa odlučiti, makar to bilo i u interesu općine, što im ne dopusti odbor odnosno narod. Kod odborskih se sjednica uvjek naglašuje «to nam narod zapovjeda ili to nam narod zabranjuje». Po svom uvjerenju odbori u opće više ne rade već misle samo na to hoće li se njihov zaključak ili predlog narodu sviditi ili neće. Interes općine, to je deseta briga! Slušateljstvo za vreme javnih sjednica dirigira zaključke opć. odbora. Prije sjednicama odbora od slušateljstva nije gotovo niko prisustvovao – danas ima ih i previše“. Rupčić se nadalje žalio kako su na mjesta općinskih odbornika došli „ljudi koji to po svom predživotu, karakteru i položaju“ ne zaslužuju, „[...] najveći vikači, bundžije i intelektualno zaostali“. Navodeći kako su mu mogućnosti kao kotarskom načelniku ograničene zatražio je od banske uprave novac, kako bi se mogao potajno i nesmetano za sebe i njih nalaziti s „trezvenijim ljudima, kojima već dozlogrdjuje ovakvo pašovanje općinskih

[2325] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Crikvenica za zadnje tromjesečje 1936. od 20. siječnja 1937. HDA, SB UO, kutija 302., 40/1937.
[2326] *Isto*.
[2327] Izvještaj KBUSB MUP-u KJ o političkoj situaciji u travnju 1937. od 11. svibnja 1937. HDA, PS, 4963.

odbora“, osobama koje bi mogle nešto poduzeti da promjene ovakve odnose u općinama.[2328] Ipak, banska je uprava lakonski odgovorila kako za to nema proračunskih mogućnosti.[2329]

Do sredine 1937. situacija se ponegdje i dalje nije smirivala. Kotarski poglavar iz Raba tako je govorio o nezadovoljavajućem radu njemu podložnih općina. Iz primjera koje je naveo vidi se kako je držao da je funkcioniranje općina u potpunom rasulu. Naime općinski odbori odbili su prepraviti proračune koje im je kotar nepotvrđene vratio na doradu radi nekih nepravilnosti. Zatim su samoinicijativno, bez potvrde viših organa, otpustili iz službe općinske činovnike i počeli postavljati nove. A novi činovnici koje su zapošljavali bili su njihovi „rodjaci, prijatelji ili oni koji su ih za sebe pridobili pićem i čašćenjem“, što je izazivalo svađe u samim općinskim odborima.[2330]

Uz sve to, državni organi su uočili i još jednu negativnost. Nakon pobjede HSS-a u općinama narod je u mnogim sredinama prestao podmirivati bilo kakva plaćanja prema državi i drugim vlastima. Stoga neke općine, poput one rapske, nisu mogle isplatiti plaće općinskih činovnika od nekoliko tisuća dinara, a ni plaćati otplate uzetih kredita od banaka.[2331] I iz kotara Ludbreg u to doba stizala su izvješća o opstrukcijama od strane općinskih odbora, „što iziskuje intenzivan nadzor državnih vlasti koje nastoje da zakonskim sredstvima prinude opštinske uprave i opštinske odbore na udovoljavanje dužnostima prema Zakonu o opštinama i drugim zakonskim propisima“. Makar je pritom kotarska vlast naglašavala da „sve te poteškoće proizviru iz slabog materijalnog priticanja općinskih daća, općine imaju dosta dugova, ne mogu udovoljavati svojim obvezama pa to koči i rad“.[2332] U slučaju kada bi općina odbijala obaviti neki posao nadzorna državna vlast imala je pravo da se sama pobrine kako bi se dotični posao riješio te da se potom općini izda račun za tu djelatnost. Ipak se pokazivalo da je vrlo teško u skučenim financijskim okvirima provoditi ovakve odluke, tim više što i kotarske uprave nisu imali dovoljno novca ni ljudi da pozavršavaju sve poslove koje su općine odbijale rješavati. Mnoge općine s današnjeg prostora Hrvatske, u kojima je 1936. pobijedila lista režimske JRZ, imale su stvarnih problema s prikupljanjem financija te

[2328] Dopis Kotarskog poglavarstva klanječkog KBUSB od 28. siječnja 1937. HDA, PSDS, br. dosjea 4033 (Rupčić Josip).
[2329] Koncept dopisa KBUSB Kotarskom poglavarstvu klanječkom od 3. veljače 1937. HDA, PSDS, br. dosjea 4033 (Rupčić Josip).
[2330] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Rab za prvo tromjesečje 1937. od 2. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937.
[2331] „Općina Rab duguje preko 2.000.000. – dinara Drž.[avnoj] hipotekarnoj banci, ali ne može da namakne srestava da isplati već nekoliko zaostalih anuiteta. I nju je pomenuta banka utužila“. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Rab za prvo tromjesečje 1937. od 2. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937.
[2332] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Ludbreg za prvo tromjesečje 1937. od 2. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937.

rješavanjem osnovnih problema stanovnika. Čak je i u općinama sjeverne Dalmacije i Like, krajeva naseljenih pretežito srpskim stanovništvom, u kojima je na općinskim izborima pobijedila JRZ, vlada obećavala financijski pomoći te riješiti goruća pitanja – osigurati pitku vodu i prehranu. Ipak, bila su to prazna obećanja, zbog kojih su se općinski odbornici-članovi JRZ 1937. žalili premijeru Stojadinoviću kako gube povjerenje naroda koji ih je izabrao.[2333]

Makar je Stojadinovićeva vlada dosta radila na stabilizaciji financija i same su općinske uprave, pogotovo one u rukama HSS-a, nastojale provoditi neovisnu financijsku politiku. U početku novi općinski odbori nisu inzistirali da ionako porezno preopterećeni građani plaćaju još i redovna samoupravna davanja, ali su zato s druge strane uveli režim striktne štednje. Neke su druge općine nastojale potaknuti financije ostankom kapitala unutar općina na drugi način. Tako je općina Hrastin donijela zaključak po kojem su poljoprivredne radove na području te općine, gdje se tada nalazilo deset veleposjeda, mogli obavljati samo radnici s prebivalištem na području općine. Kotarski poglavar iz Osijeka žalio se kako je općine upozoravao da se ovakva odluka protivi odredbama Ustava Kraljevine Jugoslavije te da ju je stoga odbio potpisati (i time potvrditi).[2334] Druge su općine odbijale uplaćivati doprinose za mirovine i socijalno osiguranje svojih činovnika, nisu plaćale nikakve namete za izdržavanje prostorija kotareva, a nisu željele ni uplaćivati obvezno osiguranje za zaštitu od tuče (koje je u Savskoj banovini uvedeno uredbom ministarstva poljoprivrede u kolovozu 1935., koja se opet nastavljala na neke ranije zakonske projekte).[2335] Navedene i druge stavke HSS-ovske općine su izbacivale iz prijedloga vlastitih proračuna.[2336] Kako je osiguranje usjeva bilo obvezno, Upravni sud je poništavao odluke općinskih uprava u kojima se naređivalo podređenim službenicima da prestanu sastavljati popise osiguranih zemljišta, naplaćivati osiguraninu te unašati njene svote u porezne knjižice građana. U ovom odbijanju čini se da HSS zapravo nije bio zabrinut za fiskalno opterećenje stanovništva ili veliki opseg posla kojeg su općinski organi imali uz osiguranje od tuče, već je tražio načina da se osiguranje protiv tuče, doduše jeftinije, provede preko njenih organizacija, točnije preko Gospodarske sloge, a ne preko državnog Zavoda za osiguranje od tuče.[2337]

[2333] Miodrag LINTA, „Vlada Milana Stojadinovića i Srbi u Hrvatskoj (II)“, *Letopis Srpskog kulturnog društva 'Prosveta'*, vol. VII, Zagreb, 2002., 175-176.
[2334] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Osijek za prvo tromjesečje 1937. od 1. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937.
[2335] Usp. *Zakon o obveznom osiguranju usjeva i plodova od grada od 10. februara 1931, Uredba o obveznom osiguranju usjeva i plodova od tuče na području Savske banovine od 6. marta 1933, Pravilnik o obveznom osiguranju usjeva i plodova od tuče na području Savske banovine od 6. marta 1933*, Zagreb, 1933. te „Uredba o obveznom osiguranju usjeva i plodova od tuče na području Savske banovine“, *NN*, 21. kolovoza 1935.
[2336] Npr. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Petrinja za prvo tromjesečje 1937. od 1. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937.
[2337] „Gospodarska sloga tražit će, da joj se dopusti osiguranje protiv tuče“, *HD*, 21. siječnja 1937.

Unatoč tome što su gotovo sve državne vlasti smatrale kako općine izbacivanjem mnogih stavki iz proračuna rade protupropisno, neke su hvalile njihove napore. Kotarski poglavar pakrački naveo je da iako novi općinski odbori odbijaju uplaćivati u penzioni fond činovnika, fond za stan kotarskog poglavara i druge troškove, ne rade kotarskoj upravi nikakve teškoće te se ne osjeća nikakvog pogoršanja u odnosima općinskih i kotarskih vlasti. „U pohvalu novih odbora mogu navesti da se stanje uplata općin. daća znatno popravilo jer imade općina /na pr. Lipik/ gdje su općinske daće sa 100 % naplaćene“.[2338] Kotarski poglavar iz Krka, osim navođenja postojanja disharmonije između novih općinskih vlasti i žandara, također je govorio o težnji novih općinskih odbora za saniranjem financijskog stanja koje su naslijedile od prijašnjih uprava te zaključio: „Mišljenje je ovog sreskog načelstva da prilike na otoku Krku kreću sve na bolje“.[2339]

Ovime vidimo kako su se odnosi između općina i državne vlasti ponešto popravili tijekom 1937., pa su sada u nekim su krajevima državni organi situaciju opisivali pozitivnijom.[2340] Unatoč tome, počeli su primjećivati kako je otpor općina u rukama HSS-a poprimio novi ideološko-simbolički smjer. Kotarski poglavar bjelovarski već je početkom 1937. ustvrdio kako je nakon izbora nove općinske odbore najviše opteretilo pitanje financija i dugova, dok je samo administrativno poslovanje općina teklo dosta normalno, pa čak i bolje u odnosu na ranija razdoblja. Većina općinskih odbora i načelnika je shvatila „da se radeći u općini ne može demagoški govoriti kroz prozor, pa se prema tome oseća jedno olakšanje i u samom poslovanju općine i u njihovom odnosu prema državnoj vlasti“, a važnijim je događajem ocijenio jedino izmjenu ploče na zgradi općine Ivanska od strane općinskog načelnika koji je „u tekstu latinice reč «opština» dao zameniti sa reč «općina».“[2341] U susjednoj Podravini istodobno su neki „pretsednici općina uveli da se potpisuju ne predsjednik već općinski načelnik“, dakle počeli su svoju titulu označavati hrvatskim terminom, a „pretsednik općine u Jelačićevu [danas Ferdinandovac] uveo je štampilju

[2338] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Pakrac za prvo tromjesečje 1937. od 3. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937.
[2339] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Krk za prvo tromjesečje 1937. od 5. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937.
[2340] Kotarski poglavar iz Valpova iste 1937. je optimistično zaključio: „Pored svega ovoga što je iznešeno ima izgleda da će ovi [općinski] odbori s vremenom postati konstruktivni, jer je lični sastav odbora u glavnom dobar. Opšt. činovništvo vrši svoju službu po zakonu i predano. Ne oseća se u njihovom radu uticaj političkih prilika i izmene opšt. organa. Poboljšanje privrednih prilika i mere vlade za sanaciju stanja seljačkog staleža deluju povoljno i u političkom pravcu“. Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Valpovo za prvo tromjesečje 1937. od 1. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937.
[2341] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Bjelovar za prvo tromjesečje 1937. od 31. ožujka 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937.

Općinske uprave samo latinicom“.[2342] Doista, osim određenog realnog rada na odvajanju općina od državne vlasti i primjeni pravog načela supsidijarnosti u njima, HSS je radio da u krajevima gdje živje Hrvati i na simboličkoj razini dođe do odvajanja općina od ostataka jugointegralističke ideologije.

Simbolične promjene u mnogim općinama često su se manifestirale upravo u promjenama naziva „pretsednik“ u „načelnik“, „opštinska uprava“ u „obćinsko poglavarstvo“ te „srez“ u „kotar“, na čemu su novi općinski odbori inzistirali. Osim toga, krenulo se u uklanjanje sveg onoga što se percipiralo simbolima protunarodnog, diktatorskog režima (državnih zastava, grbova, itd.). Tako je načelnik općine Drenovci u županjskom kotaru uz usmeno odobrenje općinskog odbora naredio u siječnju 1937. uklanjanje slike „Ustanak Vožda Karadjordja“ iz općine. Na naredbu kotarskog poglavarstva da sliku vrati na mjesto u roku od tri dana odgovorio je kako je spomenuta slika u međuvremenu – nestala.[2343] Slično je uklonjena slika kralja Petra II. iz ureda načelnika općine u Palanjku. Na njeno mjesto stavljene su slike Vladka Mačeka i Stjepana Radića. Na strogu intervenciju viših vlasti slika kralja je vraćena uz objašnjenje da je maknuta samo radi čišćenja.[2344] Makar su kotarska poglavarstva u početku postupala oštro s onim općinama koje su micale slike vladara, Banska vlast ponašala se više-manje ambivalentno prema tom problemu. Iako su držali da na „istaknutom mjestu“ u svakoj općini mora stajati slika vladara, već krajem 1936. KBUSB nije branila da se postavi i slika Vladka Mačeka, „ali na način da se ne povrijedi ugled vlasti“.[2345]

U isto vrijeme na općine, škole i druge lokalne institucije sve su češće javno vješane hrvatske zastave, dok su se državne zastave na istima nakon kraja 1936. iz dana u dan sve rjeđe mogle vidjeti. Tokom 1937. mnoge su općine u kojima je HSS došao na vlast počele koristiti nove pečate i table s nazivima „kotar“ umjesto „srez“ i „načelnik“ umjesto „pretsjednik“ te su umjesto državne počele razvijati hrvatsku trobojnicu.[2346] KBUSB i MUP su ulagali napore da saznaju koje su točno općine promijenile natpise na tablama i pečatima te koje ističu hrvatske zastave umjesto državnih. Nakon provedenih izvida po kotarima banska je uprava u ožujku 1937. podnijela izvještaj u kojem je posvjedočila o razmjerno malom broju općina koje koriste protupropisne pečate i table, ali o velikom broju onih koje su u određenim prigodama, od državnih blagdana i prisege općinskih odbora, pa do stranačkih manifestacija

[2342] Tromjesečni izvještaj o radu opšte uprave kotara Đurđevac za prvo tromjesečje 1937. od 5. travnja 1937. godine. HDA, SB UO, kutija 303., 40/1937.
[2343] Izvještaj KBUSB MUP-u KJ o političkoj situaciji u siječnju 1937. od 4. veljače 1937. HDA, PS, 4963.
[2344] Izvještaj KBUSB MUP-u KJ o političkoj situaciji u svibnju 1937. od 13. lipnja 1937. HDA, PS, 4963.
[2345] Koncept dopisa KBUSB kotarskom poglavarstvu sušačkom od 24. studenog 1936. HDA, SB UO, kutija 298., 7941/1936.
[2346] Dopis MUP-a KJ KBUSB od 19. veljače 1937. HDA, PS, 5014.

HSS-a, istakle hrvatske zastave.[2347] Ipak, već u drugoj polovini 1937., po izvidima upravnih organa, isticanje hrvatskih zastava po zgradama općina u raznim prigodama se još više raširilo, dok je protupropisne nazive „općina“ i „načelnik“ koristila još samo pokoja općina (sve općine u kotarima Đurđevac i Sušak, većina općina kotara Koprivnica te pojedine općine u kotarima Petrinja, Đakovo, Bjelovar i Zlatar). U isto doba nepropisni pečat, samo s natpisom na latinici, koristila je samo općina Petrijanec kotara Varaždin. Ipak, ban Ružić je u umirujućem tonu sredinom 1937. premijera Stojadinovića uvjeravao kako se situacija u pogledu tog otpora općina polako smiruje te „da su same općinske uprave odustale od ranijih svojih protuzakonitih odluka“.[2348]

Državne vlasti služile su se raznim metodama kako bi povratile stvari na ranije stanje i utvrdile svoj primat nad samoupravama. U ožujku 1937. bjelovarski kotarski poglavar opisao je kako je dosta snalažljivo kratkotrajno uspio suzbiti upotrebu „krivih“ naziva od strane općina. Naime, tamošnja kotarska organizacija HSS-a na jednom svojem sastanku naredila je svim općinskim organizacijama „da se u buduće imaju upotrebljavati samo nazivi «općinski načelnik» a ne pretsednik općine [kako se titulira po ZO], te «kotarski predstojnik» i «kotarska oblast» a ne sreski načelnik i sresko načelstvo [kako se navodi u ZUU]. Povodom jednog takvog sličnog njihovog zaključka odredio sam u ovdašnjem kancelu da se spisi sa krivim nazivima uopće ne protokolišu već da se jednostavno vraćaju općini kao neispravni. Ta mera urodila je bila dobrim rezultatom i upotreba krivih naziva bila je sasvim prestala“.[2349] Neprimanje krivo naslovljenih spisa značilo je da su općinske vlasti ipak zaključile da treba poštivati službene nazive, bar u komunikaciji s državnim organima. Općenito, nakon kraćeg vremena i drugi su kotarski poglavari zaključili kako su se prijetnje primjenom zakonskih sankcija neposlušnim općinskim uprava da koriste isključivo propisane natpise i zakonski utemeljenu terminologiju u komunikaciji, kao i propisane pečate, pokazale kao promašene, jer ih one ignoriraju. I oni su se, uz potporu KBUSB, okrenuli nepreuzimanju „krivo adresiranih“ te nepravilno pečaćenih pošiljaka upućenih od strane općina. Uočeno je i kako se neke općine služe propisanim pečatima, ali samo u komunikaciji s državnim vlastima. Druge su opet kao adresu na omote poštanskih pošiljaka upućenih državnim vlastima počele stavljati važeću terminologiju, dok se nakon otvaranja koverte uočavalo kako u samom spisu kojeg su dostavile koristile „Hrvatsko nazivlje“.[2350] Time su situaciju dovodile do apsurda.

[2347] Dopis KBUSB MUP-u KJ od 19. ožujka 1937. HDA, PS, 5031.
[2348] Dopis bana SB Viktora Ružića premijeru Milanu Stojadinoviću od 14. lipnja 1937. AJ, 37-50-314.
[2349] Dopis Kotarskog poglavarstva bjelovarskog KBUSB od 19. svibnja 1937. HDA, GSD, 646.
[2350] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1024.

Slično je bilo sa skidanjem propisanih tabli s državnih nadleštava, bolnica i škola. Te ploče su često sadržavale informacije o instituciji, ali nisu bile u duhu hrvatske pravne tradicije, jezika i pisma. Uz to, one su često u svojoj sredini imale i državni grb. Tokom 1937. lokalni HSS-ovci, obično uz prešutni blagoslov sklone im općinske uprave, započeli su s njihovim uklanjanjem. Micanje ovakvih ploča do te je mjere zaokupilo općinske, ali i državne vlasti da je koncem iste godine KBUSB izdala okružnicu svim kotarskim poglavarima. U istoj ih je upozorila da u ovim slučajevima provedu najenergičnije istrage, a krivce uhvate. Potom da ih ne kažnjavaju sami, veći da ih preparate Upravi policije u Zagrebu radi daljnjeg postupka.[2351] Kotarski su se poglavari nastojali držati ovih naputaka, pri čemu su neki mirnijim, a drugi energičnijim metodama pokušali vratiti propisane ploče na zgrade nadleštava. Državne su vlasti ipak jasno uočavale kako su krivci za micanje državnih tabli, zastava i slika članovi općinskih uprava.

Usporedno sa skidanjem starih ploča, dolazile su one nove. Mnogi općinski odbori donosili odluke skidanju starih tabla i postavljanju drugih, s novim nazivljem, na zgrade općina. Na zgrade općina postavljale su se nove ploče, koje su sadržavale isključivo latinični natpis „općinsko poglavarstvo trgovišta u N. kotar N.“, čak ponekad sa hrvatskim grbom umjesto državnog. Takve postupke kotarski su poglavari redovito proglašavali protuzakonitima, pozivajući se na odredbe § 74. i 78. ZUU-a[2352], § 58. i 129. Financijskog zakona za 1936./1937.[2353] te § 130. ZOO-a,[2354] koji su govorili o izgledu natpisa na samoupravama. Ali općine se su opet oglušavale na naredbe i prijetnje prijavama. Doista, kotarski su se poglavari tužili kako općinske uprave odbijaju provoditi njihove naloge i naredbe, pa i sudski osnažene odluke te da ih sve jednostavno ignoriraju.[2355] Radi toga uslijedile su tužbe državnih vlasti protiv općina Upravnom sudu.[2356] Ovo je sudište odluke državnih nadzornih vlasti u rujnu 1937. osnažilo, s obrazloženjem da na zgradama općih upravnih vlasti, kakve su i općine, mora stajati zakonom pripisani službeni naziv i državni grb.[2357] U međuvremenu neke su općine samostalno, a neke pod prisilom, skinule natpisne ploče sa svojih zgrada, ali su odbijale staviti one propisane od države. Prema kraju 1937. mnoge su općinske uprave skinule sebi omražene natpisne ploče. Doista, Banska je uprava bila sigurna da će 1. prosinca 1937. doći do masovnog skidanja natpisnih ploča sa zgrada

[2351] Okružnica KBUSB svim kotarskim poglavarima od 30. prosinca 1937. HDA, PS, 4979.
[2352] Koncept dopisa KBUSB MUP-u KJ od 10. travnja 1937. HDA, PS, 5014.
[2353] Dopis MUP-a KJ KBUSB od 2. travnja 1937. HDA, PS, 5014.
[2354] LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu“, 1024.
[2355] *Isto*, 1029.
[2356] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 27. siječnja 1937. HDA, PS, 4983.
[2357] „Natpisi na opštinskoj tabli moraju biti sa službenim nazivom i državnim grbom“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. I., br. 12, 469.

općina koje su bile u rukama oporbe, pa je upozorila sva kotarska poglavarstva da na to obrate posebnu pažnju i osiguraju sve zgrade žandarmerijom.[2358] Unatoč pripremljenosti državnih organa, ovaj se fenomen doista dogodio. Npr. u kotaru Novska s općinskih nadleštva skinute su sve ploče u noći s 30. studenog na 1. prosinca 1937. godine. Kako je 1. prosinac bio državni praznik, koji slavio kao Dan ujedinjenja (u Kraljevstvo SHS), ovaj je otpor imao dodatnu simboličku stranu. Tko je skinuo ove table? Nakon provedenih istraga, početkom 1938. kotarski poglavar novski globama i kaznenim prijavama kaznio je gotovo sve načelnike općina njegova kotara zbog skidanja dvopismenih tabli te je naredio općinama njihovo vraćanje. Ipak, mnogi su se načelnici odbili pokoriti naredbama, pravdajući se kako je općina samoupravna vlast te ne treba imati propisanih ploča koje koriste državni organi, da su općinski odbori donijeli odredbe da se iste ne smiju postavljati na općinske objekte ili da su skinute ploče preoštećene da se vrate na svoje mjesto.[2359] Kotarski poglavar je tako ustvrdio da je doista natpisna ploča s općine Lonja oštećena „na taj način što je u državni grb [u središtu ploče – op. SG] pucano iz revolvera dva puta“.[2360]

Za početak 1938. postoji više sumarnih podataka, izrađeni od ODZ-a, na temelju prijava žandarmerija i kotarskih poglavarstava, o zgradama škola, pošta i naročito općina koje su svoje natpisne table zamijenile „protupropisnima“. Po podacima iz sredine ožujka 1938., unatoč svim naporima vlasti, od ukupno 519 općina s područja Savske banovine „ispravne“ ploče su obilježavale ni pola, samo 238 općina. Od toga najviše u Primorju, Lici, Baniji i dijelu Slavonije (u kotarima Donji Miholjac, Osijek, Grubišno Polje i Podravska Slatina). S druge strane „nepropisne“ table i natpisi su korišteni u sveukupno 129 općina, dok su bez ikakvih ploča bile zgrade još 152 općine.[2361] Ovi podaci nam govore nam kako je zasigurno većina općinskih uprava prostora Savske banovine bila tada u otvorenom sukobu s državnim vlastima ili je u odnosu prema njima bar igrala na kartu pasivnog otpora.

[2358] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 26. studenog 1937. HDA, SB ODZ, kutija 590., bez oznake broja dokumenta.
[2359] Usp. Kaznena prijava protiv Matije Jednačka, načelnika općine Lonja od 19. siječnja 1938. HDA, SB UO, kutija 336., 277/1938.; Kaznena prijava protiv Filipa Mihaljevića, načelnika općine Banova Jaruga od 19. siječnja 1938. HDA, SB UO, kutija 336., 276/1938.; Kaznena prijava protiv Mije Magdića, načelnika općine Međurić od 19. siječnja 1938. HDA, SB UO, kutija 336., 275/1938.; Kaznena prijava protiv Nikole Šubića, načelnika općine Krapje od 19. siječnja 1938. HDA, SB UO, kutija 336., 274/1938. te Kaznena prijava protiv Milana Geroča, načelnika općine Novska Trg od 19. siječnja 1938. HDA, SB UO, kutija 336., 273/1938.
[2360] Kaznena prijava protiv Matije Jednačka, načelnika općine Lonja od 19. siječnja 1938. HDA, SB UO, kutija 336., 277/1938.
[2361] Elaborat ODZ-a „Pregled srezova i općina u kojima su skidane propisne natpisne ploče općinskih zgrada, te uspostavljane protivpropisne stanje dana 15. maja 1938.“ HDA, SB ODZ, kutija 590. [bez oznake broja dokumenta]

VIII. 5. Reakcije Upravnog suda

HSS nikako nije odustajao od svog nauma stvaranja dvovlašća i posebnog, hrvatskog identiteta u (samo)upravnim strukturama, pa je još 1938. izdao *Okružnicu I.* koju je potpisao glavni čovjek ZHUO-a Ljudevit Tomašić. Okružnica je sadržavala podatke o nazivu općinske vlasti, natpisnoj ploči na zgradi općinskog ureda te općinskom uredskom pečatu.[2362] Tomašić je u toj zabranjenoj okružnici te jednom članku, koji radi cenzure nije izišao u *Seljačkom domu*, istakao kako su prema ZUU-u samo opće upravne vlasti, tj. banske uprave, kotarska poglavarstva i gradska načelstva, obvezne koristiti propisane dvojezične natpise i državni grb na tablama i pečatima. Kako u taj korpus nije pripadala općina kao samouprava, držao je kako su napori državnih instanci da ih prisile na korištenje istih propisa samovoljni i protuzakoniti, a u suprotnosti sa pravom (hrvatskog) „narodnog vrhovničtva (suvereniteta)".[2363] Zanimljivo, stajalište HSS-a da općinske vlasti nemaju zakonski točno određen naziv podržali su čak i neki pravni stručnjaci u režimskim listovima, što pokazuje kako se nije radilo o protuzakonitim zahtjevima.[2364]

Početkom 1938. dogodilo se mnogo promjena po tim i sličnim pitanjima. Hrvatska zastava na crkvama, školama, pa i općinskim zgradama postala je tolerirajuća realnost te na njenu pojavu upravni i policijski organi više nisu ni reagirali. Ni samo ministarstvo unutarnjih poslova se više gotovo ne obazire na nju. Ipak, i dalje su državne vlasti odluke općina iznosile pred upravne sudove, nastojeći utvrditi svoj primat.

Na početku borbe općina protiv državnih organa po pitanju natpisa zagrebački Upravni sud nerijetko je donosio odluke protivne zaključcima općinskih odbora te im je npr. naređivao da moraju koristiti pečate s dvopismenim natpisom. Ipak, gledajući točnu formulaciju u ZO-u isti je sud na kraju stao na stajalište HSS-a. Po § 12. ZO-a iz 1933. svaka je općina morala upotrebljavati „pečat na kome će u sredini biti državni grb, a unaokolo ime opštine i sreza u kome se nalazi".[2365] Kako isti članak nije propisivao korištenje dvopismenog natpisa, od početka 1938. Upravni je sud reagirao samo protiv onih općina koje u pečatu nisu imale propisani državni grb, pobijajući tako sve tužbe viših vlasti protiv općina, ako su ove u svom

[2362] Uz okružnicu je išao i letak potpisan od Vladka Mačeka koji je tražio da općinski odbori u svojim proračunima ne upisuju stavke za „fizičko vaspitanje i pasivu obranu od napada iz vazduha". Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima i predstojništvima gradskih policija od 16. kolovoza 1938. HDA, CZT, kutija 29., 2377.
[2363] LEČEK, „Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu", 319.
[2364] Negoslav OCOKOLJIĆ, „Naziv opštinskog nadleštva", *Policija*, god. XXV., br. 4., Beograd, 1938., 347-349.
[2365] § 12. ZO-a, *Zbirka "Službenog glasnika", Sv. XLVII: Zakon o opštinama*, 3.

službenom pečatu imale državni grb i u jednom pismu točan naslov vlastitog poglavarstva.[2366] Iako je ovo bilo kompromisno rješenje, čini se da je više išlo na ruku HSS-ovih općina, koje su ga ubrzo prihvatile.

Na temelju prvotnih odluka Upravnog suda, HSS-ovska Zajednica upravnih općina ubrzo je izdala *Upute o nazivu občinske vlasti, natpisnoj ploči na zgradi občinskog ureda i občinskom uredskom pečatu*, koje su doista govorile o mehanizmu tih nomenklaturnih promjena u općinama. Njima su HSS-ovci upozoravali da se koncem 1938. javila nova klima. Upute su zapravo davale šprance, u skladu s odlukama Upravnog suda, po kojima bi pojedini općinski odbori mogli legalnim putem, preko svojih zaključaka, promijeniti naziv uprave u „obćinsko poglavarstvo“, potom promijeniti natpisne table i službeni pečat svog nadleštva. Valja uočiti da su i državne vlasti priznale poraz i dopustile promjene, pa je HSS isticala kako se, po rješenju MUP-a od 22. siječnja 1938., svugdje može koristiti nove, jednopismene pečate. Oni su morali imati propisani oblik, tj. državni grb u sredini i oznaku kotara kojoj općinsko poglavarstvo pripada, ali na njima su odsad mogli biti i samo latinični natpisi.[2367]

Do sredine 1938. Upravni je sud svojim presudama definitivno stao na stranu općina. U sukobu općine Sv. Juraj s kotarskim načelstvom senjskim Upravni sud je u svibnju 1938. donio odluku kojom je dopustio općinskim upravama čak i nošenje naziva „poglavarstvo“. Zagrebački upravni sud, koji je istraživao zakonitost primjene ovog naziva, opravdao je svoj stav činjenicom što u ZUU-u ni ZO-u, nigdje nije propisan točan termin naziva općinske uprave, uz napomenu kako su gradske i seoske općine po svom temeljnom karakteru identične, a samo je gradskima dosad bilo dopušteno nositi naziv „gradsko poglavarstvo“.[2368] Time je bilo dopušteno korištenje natpisnih ploča na zgradama s natpisima „Obćinsko poglavarstvo“, umjesto „Općinska uprava“, što se dotad smatralo protivljenjem naredbi Banske uprave Savske banovine iz 1933. godine. Kako su na Upravni sud tokom 1938. i dalje stizale pritužbe državnih organa na korištenje termina „općinsko poglavarstvo“ na općinskim pločama i žigovima, sud je u nekoliko navrata naglasio da su zahtjevi općina zakonski pravovaljani.[2369]

U svim svojim nastojanjima državna je vlast priznala poraz tek početkom 1939., kada je novi ministar unutarnjih poslova Milan Aćimović (u novoj Stojadinovićevoj vladi)

[2366] „Sastavni delovi opštinskog pečata“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. III., br. 1, 39.; Odluka Upravnog suda u Zagrebu u predmetu zadržavanja odluka općinskog odbora u Đakovačkoj Satnici od strane kotarskog poglavarstva đakovačkog od 23. veljače 1938. HDA, SB ODZ, kutija 590. [bez oznake broja dokumenta.]
[2367] „Upute o nazivu občinske vlasti, natpisnoj ploči na zgradi občinskog ureda i občinskom uredskom pečatu“, nadatirano. HDA, PS, 5707.
[2368] „Oko naziva opštinskog nadleštva kod negradskih općina“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. II., br. 10, 414.
[2369] „Naziv opštinskog nadleštva i označivanje istog na natpisnim pločama i štambiljima za primanje spisa“, *Službeni glasnik MUP-a*, god. III., br. 9, 414.

otvoreno ustvrdio kako ne samo da ne postoji zakonski propis koji bi određivao natpisne ploče na općinama, nego da nema niti zakonom određene sankcije za nepostavljanje istih. Isto je ustvrdio i za problem nevješanja državnih zastava na blagdane po kućama.[2370] Ukratko, što se tiče korištenja hrvatskih zastava (trobojnica), nakon 1929. država im se oštro protivila, nakon 1935./1936. ih je počela tolerirati i neprocesuirati njihovo isticanje, da bi 1939. ovako javno priznala da njihovo javno korištenje nije kazneno djelo.

Osim promjena na ovoj vidljivoj, pojavnoj razini, zatim određene apatije koja se osjećala kod dijela službenika koje su novi općinski odbori nastojali smijeniti, loše financijske situacije u dobrom dijelu mjesta u banovini te opstrukcije HSS-ovskih općina izvršenju nekih državnih zakonskih propisa i naredbi, ipak se uočava kako je 1938. godina nekako razdoblje postupne stabilizacije u odnosima između općinskih uprava i državnih vlasti. Kotarski poglavar sisački, poput mnogih svojih kolega, u izvještaju o stanju u trećem tromjesečju 1938. je zapisao: „U radu samoupravnih vlasti opaža se vidna poboljšica. Zaključci općinskih odbora i ako stoje pod utjecajem političkog vodstva, prilagodjuju se postepeno postojećim zakonima, jer je zakon života i tvrde realnosti jači od mnogih političkih smicalica i doskočica. Svi općinski odbori [...] funkcioniraju posvema normalno i odluke nadzornih vlasti dobivaju sve jačeg terena na samoupravnom području. Sve općinske uprave bez izuzetka izmjenile su i svoje nazive i svoje natpise u općinsko poglavarstvo, te upotrebljavaju i uredovne štambilje s ovim nazivom i sa državnim grbom a u skladu presuda upravnog suda u Zagrebu“.[2371]

VIII. 6. Državni i samoupravni službenici na izborima 1938.: između UO i JRZ

Državni je vrh bio pratitelj rada državnih i samoupravnih službenika. Nakon 1931., kada su, kao i svi ostali građani, mogli glasati samo za jednu, vladinu listu, državna je vlast bila zabrinuta upravo za one kojima je davala sredstva za život i koji su stoga, prema njezinom mišljenju, trebali u svakom segmentu rada, ali i svakodnevnog života biti odani upravo njima. Stoga je uoči izbora za Narodnu skupštinu često, protivno stavovima koje je deklarativno zastupala, ali i člancima pojedinih zakona koje je sama odredila, a koji su trebali osigurati potpuni profesionalizam i depolitizaciju, tražila od svih javnih službenika ne samo apsolutnu poslušnost, nego i zalaganje svim sredstvima da upravo njihova lista dobije što veći broj glasova (a oporbena što manji). Najveći je pritisak pritom padao na pleća državnih

[2370] „Dva dragocijena priznanja. O općinskim pločama i zastavama“, *Politički vjesnik*, br. 10., Zagreb, veljača 1939., 9.
[2371] Tromjesečni izvještaj o radu opće uprave kotara sisačkog za treće tromjesečje 1938. od 4. listopada 1938. HDA, PS, 5253.

službenika, a među njima na one koji su imali najviše moći u svom radu. Učitelji, sudci, kotarski poglavari i banovi postajali su instrument u rukama režima.

U prvoj polovini 1935., kad se saznalo da će se režimskoj, tj. vladinoj listi suprotstaviti lista *Udružene opozicije* predvođenja Vladkom Mačekom, počelo se bilo kakvo iskazivanje pozitivnih stavova činovništva prema oporbi ocjenjivati kao određeni oblik protudržavnog rada. O tome svjedoči strogo povjerljivi dopis KBUSB upućen pravi policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarima te predstojnicima gradskih i pograničnih policija 4. svibnja 1935., dakle samo dan prije izbora za Narodnu skupštinu. Upozorivši sve navedene organe kako su se neki državni službenici počeli iskazivati u agitiranju te „radu izvesnih subverzivnih i opozicionih elemenata i struja, čiji je zadatak rušenje današnjeg poretka u državi i njenog autoriteta“, naglasili su da je to protivno intencijama kraljevske vlade „da putem smirenja političkih strasti i kanalisanja ekstremnih želja, izvodi neometano svoj program na podizanju duhovne i materijalne kulture naroda i jačanju narodnog i državnog jedinstva“. Stoga su ovlastili rukovoditelje svih nadleštava da utvrde „najozbiljniju kontrola rada i kretanja svojih činovnika i službenika u službi i van ove, i da u svakom konkretnom slučaju imaju odmah udaljiti sa dužnosti i staviti pod disciplinski ili redovan sudski postupak one, koji svojim radom idu protiv državnih interesa“, a da u tome budu u kontaktu s višim organima. Za svakog sumnjivog državnog, ali i samoupravnog službenika bilo je potrebno poslati višoj vlasti sve relevantne podatke o njegovom privatnom životu radu, kako bi istoga viša vlast mogla adekvatno kazniti.[2372]

Kako su se približavali izbori za Narodnu skupštinu 1935. JNS je nastojala osigurati potporu građana preko oslanjanja na javne službenike kao organe koji su narodu trebali rastumačiti „blagodati“ i „prednosti“ glasanja za vladu. Ipak, kako je režim po prvi puta nakon 1929. imao nasuprot sebi oporbu, trebao je još intenzivnije poraditi na zadobivanju glasača, osobito onih skupina koje se dalo lakše kontrolirati. Stoga je mjesec dana prije izbora

[2372] Banska je uprava naročito insistirala da joj se dostave: mjesto i točan naziv ureda u kojem je činovnik u prethodnom razdoblju službovao, njegovo znanje i položaj, godine starosti i mjesto rođenja. Na trećem mjestu su dolazili podaci o kakvom se službeniku radi (državni ili samoupravni) te naziv nadleštva u kojem sada radi. Podaci o godinama službe, imovno i obiteljsko stanje te podaci o mogućim bliskim srodnicima koji su zaposleni u državnoj službi slijedili bi nakon toga. Potom bi trebalo iskazati njegove političke svjetonazore prije i poslije 6. siječnja 1929. te njegovo trenutno iskazivanje političkih osjećaja. Uz to se navodilo članstvo u kulturnim, humanim, nacionalnim te drugim društvima i organizacijama, pa i kakav ugled dotični uživa među kolegama i građanstvom s obzirom na karakterne i moralne osobine. Na kraju trebalo je stajati što je navelo na prijavu protiv pojedinca, specijalne prilike koje vladaju u mjestu njegova službovanja te što je njegov nadređeni ili nadležni političko-upravni činovnik dosad poduzimao prema tom službeniku i s kojim rezultatom. Poslije svih ovih karakteristika pojedinca nadređeni je trebao dati svoj obrazloženi prijedlog u pogledu uklanjanja iz službe, premještanja, ukora ili poduzimanja kakvih drugih mjera protiv dotičnoga. Strogo povjerljivi dopis KBUSB „na ličnost“ svih okružnih inspektora, upravnika policije u Zagrebu, svih kotarskih poglavara te predstojnika gradskih i pograničnih policija od 4. svibnja 1935. HDA, SB OTOI, kutija 1., 190/1935.

ban Zetske banovine izdao naređenje, koje su vjerojatno izdali i drugi banovi. Ban Zetske banovine u njemu je zadužio kotarske poglavare da rastumače svim „činovnicima i službenicima na teritoriju poverenog vam sreza, da su dužni ne samo da glasaju za zemaljsku listu predsjednika Kraljevske vlade gospodina Bogoljuba Jevtića i vladinog kandidata već su dužni da istu aktivno pomažu. O svim činovnicima koji ovako ne budu radili hitno obavjestite Bansku upravu i stavite predlog za njihovo uklanjanje“.[2373]

Makar su sami javni službenici, strahujući za svoju egzistenciju, gotovo u apsolutnom broju glasali za vladu, ovakvi pokušaji vladajućih da osiguraju glasove nisu se mogli sakriti te su, naravno, izazvali oštre kritike oporbenih prvaka.[2374] Zanimljivo, ovakav sustav osiguravanja izbornih rezulata napao je i Milan Stojadinović kao Jevtićev nasljednik na premijerskoj stolici. On je doista kritizirao metode svojih predšasnika za državnim kormilom te je nastojao po vlastitom preuzimanju kontrole istaći kako će njegov režim biti tolerantniji i bliži građanima te da će postepeno voditi državu prema pravoj demokraciji. Jedna od prvih odluka njegove vlade bila je proklamacija amnestije za sve osobe, koje su osuđene zbog kršenja izbornog zakona.[2375] Na posao su tako vraćeni mnogi službenici koje je Jevtićev režim nakratko otpustio ili samovoljno premjestio u negostoljubive sredine samo zato što su glasali za oporbu na proteklim izborima. Svoje početne stavove o metodama političke borbe te transformaciji režima prema demokratskom Stojadinović je ovako sažeo u srpnju 1935. godine: „Gospodo, izbornu borbu ne sme više da primi samo policijski aparat na svoja pleća, boreći se bilo za vlastite kandidate, bilo protiv nekih od njih ili protiv oporbe. U buduće narodnu borbu treba da u svoje ruke prihvate na zakonu osnovane velike građanske i političke formacije. Stvaranjem tih velikih partija ne ruši se državno i narodno jedinstvo, već na protiv njime se ono samo učvršćuje i pojačava“.[2376] U istom govoru Stojadinović je istakao svoj ideal, koji je poistovjetio sa SAD-om, u kojem su bile i ostale dvije velike političke stranke.[2377]

[2373] DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija*, 84.

[2374] Čak su i tri člana Državne izborne komisije odbila su potvrditi rezultate izbora te su potpisala zajednički protest, u kojem su isticala „da raspolažu mnogobrojnim dokazima da su izbori [za Narodnu skupštinu 1935.] sprovedeni u znaku nepravilnosti i flagrantnog kršenja zakona“. AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 346.

[2375] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 347-348.

[2376] Govor premijera Milana Stojadinovića. *Stenografske beleške Narodne skupštine*, god. IV., knj. 2., VIII. redovni sastanak, 21. srpnja 1935., 154.

[2377] Milan Stojadinović je smatrao da je moguće i u Jugoslaviji razviti takav model, držeći JRZ prototipom jedne od jakih, kohezivnih političkih stranaka, suprotstavljajući je UO-u, a unutar nje HSS-u, kao najvećem rivalu te drugom polu političkog grupiranja u državi. S druge strane, JRZ je Stojadinović u startu koncipirao kao širu koaliciju koja je imala oblik „stolice sa tri noge“ (radikali, JMO, SLJS). Stojadinović je tu ostavljao mogućnošću dodavanja i HSS-a u kombinaciju kao četvrte noge, čime bi vlada koja bi upravljala državom postajala još više stabilnija. Naravno da je HSS odbijala ovakve okvire rada. Sam Vladko Maček je bio protiv ideje da se u

Iako je režim premijera Stojadinovića u svom početku 1935. bio imao obilježja određene demokratizacije i popuštanja, što se očitovalo u slobodnijem djelovanju građana, ali i oporbenih stranaka, pred svoj kraj sve se više laćao krutih i omraženih metoda šestosiječanjskog režima, a koristio je i iskustva svojih vanjskopolitičkih uzora – fašista i nacista. Dok je ministar bez portfelja Miha Krek u propagandnom predizbornom filmu iz 1938. nazvanom „Putem preporoda: Jugoslavija juče, danas, sutra" naglašavao kako je dolaskom na vlast vlade Milana Stojadinovića „nastupilo u unutrašnjoj politici smirivanje i stišavanje" te da je „pravi narodni duh u javnoj administraciji prouzrokovao novu ljubav naroda prema njegovoj javnoj upravi i prema državi",[2378] u to doba situacija je zapravo sve više odskakala od spomenutih načela. Doista, Stojadinović je već 1938. jasno iskazivao kako je impresioniran načinom „na koji su se Führer i Duce obračunali sa svim vidovima opstrukcije i opozicije" te je „nastojao da sledi njihov primer prilikom razrešavanja ozbiljnih političkih problema sa kojima se suočavao".[2379] I unutar same JRZ od 1936. sve je više jačala struja koja se zalagala za čvršću ruku u unutrašnjoj politici.[2380] Uz to, i zanemarivanjem zakona koje je JRZ najavila donijeti još 1935., a koji su trebali omogućiti potpunu slobodu zbora i dogovora, ukinuti cenzuru te povratiti građanske slobode u većem opsegu, Stojadinovićev režim i stranka gubili su potporu građana te postajali iz dana u dan sve nepopularniji, pogotovo u hrvatskim krajevima.[2381] Osim neprovođenja reformi, kao u doba JNS, „[...] postajalo je sve očiglednije da članstvo u stranci predstavlja neophodan uslov za zaposlenje u vladinim nadneštvima".[2382] U konačnici i Stojadinovićevo izbjegavanje rješavanje tzv. Hrvatskog pitanja postajalo sve očiglednije kako su se bližili izbori za Narodnu skupštinu 1938. godine.

Ne ulazeći ovdje u sve elemente Stojadinovićeve politike, krajem 1930-ih jasno su bili uočljivi novi zadatci koje je Stojadinovićeva vlada postavila pred službenike, ali i pokušaj HSS-a da po prvi puta u desetljeću utječe i na taj radni sloj u državi. Ovaj fenomen je osobito

---

Jugoslaviji isprofiliraju dva jaka stranačka bloka, ističući kako HSS ne vodi stranačku, već hrvatsku politiku. Usp. TEŠIĆ, *Jugoslavenska radikalna zajednica u Srbiji*, 44.; Govor premijera Milana Stojadinovića. *Stenografske beleške Narodne skupštine*, god. IV., knj. 2., VIII. redovni sastanak, 21. srpnja 1935., 154-155. te *Vođa govori*, 249.

[2378] SIMIĆ, *Propaganda Milana Stojadinovića*, 320.

[2379] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 678.

[2380] Tako je nekadašnji zagrebački veliki župan Bogdan Stopar, kao jedan od istaknutih pripadnika vladine stranke u Savskoj banovini, u nekoliko navrata pisao premijeru Stojadinoviću te od njega tražio da se unatoč najavama liberalnih zakona, novi zakoni postrože, gradska i općinska samouprava stavi pod jaču kontrolu države, pa čak i da se nikako ne povećavaju kompetencije bana. Za više, mahom nedatiranih pisama Bogdana Stopara premijeru Milanu Stojadinoviću, u kojima ga odgovara od donošenja liberalnih zakona i daje svoje prijedloge reorganizacije samouprava vidi: AJ, 37-63-384.

[2381] SIMIĆ, *Propaganda Milana Stojadinovića*, 38-39.; Đuro KOAPČ, *Savremena Hrvatska i unutarnja politička situacija zemlje*, Zagreb, 1936., 4-5.

[2382] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 678.

vidljiv u drugoj polovini 1938. i na samom početku 1939., dakle u vrijeme oko spomenutih izbora za Narodnu skupštinu. Osim toga, tada su došle do izražaja najjasnije sve negativne tendencije i greške Stojadinovića, kao i skretanje njegove vlasti ka autoritarnijem režimu.

Obnovom rada HSS-a nakon petosvibanjskih izbora 1935., kao i formiranjem JRZ koja zauzima tolerantniji stav prema građanima, ali i službenicima, došlo je i do promjena u odnosima državna vlasti-javni službenici, kao i oporba-službenici. Oporbene stranke, koje su od 1935. postale tolerirajuća pojava, sve su više javno napadale razne režimske sljedbenike, poput narodnih poslanika ili samih ministara, a počele su javno kritizirati rad državnih organa na terenu. Prema pojavi kritike državne su se vlasti od 1935. do 1938. pokazivale sve blaže. Dok je nakon 1935. državna vlast tretirala javne službenike kao i svi prethodni režimi, kao svoju produženu ruku, koja bezrezervno i poslušno ostvaruje njihove zadaće, javno su isticali svoj demokratičniji, liberalniji postupak prema njima kao osobama i radnicima, koji se trebao očitovati u nevršenju pritiska na one koji su iskazivali drugačija politička uvjerenja od onih vladinih, ukoliko pravilno vrše svoj posao. S druge strane, stav oporbenih stranaka je u početku bio jako negativan prema svim državnim i samoupravnim službenicima. HSS je poslije osvajanja vlasti u mnogim općinama područja Savske banovine 1936. zauzela stav da su samoupravni službenici stručni kadar koji je zloupotrebljavao svoj položaj i previše poslušno slijedio volju prijašnjih režima te ih stoga gotovo sve treba otpustiti. No godinu-dvije potom uočavamo kako su HSS-ove općinske vlasti i općinski službenici više-manje naučili zajedno živjeti i djelovati za dobrobit općine. S druge strane, negativan stav o državnim službenicima u to doba još je uvijek zadržan. Vodstvo HSS-a ih je dobrano kritiziralo, ali je stranka isticala kako se ona nikako ne miješa u pitanja vezana u pojedine državne ili samoupravne službenike. Tako je bar još 1937. osobno tvrdio Vladko Maček.[2383]

S druge strane, stranka je već prije 1938. nastojala djelovati na službenike. Po uzoru na mnoge slične udruge, HSS je nastojao formirati staleško organizaciju, koja je trebala obuhvaćati sve službenike bliske toj stranci. Da sav društveni život službenika ne bi išao preko državnih organa i organizacija pod patronatom režima početkom 1937. osnovala se, pod pokroviteljstvom HSS-a, *Hrvatska zadruga javnih činovnika i umirovljenika* koja je trebala biti nacionalna protuteža sličnim društvima. To staleško društvo je okupljalo hrvatske aktivne i umirovljene državne i samoupravne službenike. Svrha ove organizacije bila je „uzajamni rad

[2383] „Ja se u obče ne bavim pitanjima pojedinaca činovnika, pa prema tome nisam nikakove izjave davao o namještenicima etnografskog muzeja niti koga ovlastio da u moje me bilo što poduzimlje“. Prijepis pisma Vladka Mačeka upućen velikom županu u mirovini Frani Gabreku povodom glasina o smjeni upravitelja Etnografskog muzeja Ive Franića, s.a. [početak 1937.]. u pismu bivšeg velikog župana Frana Gabreka premijeru Milanu Stojadinoviću od 13. veljače 1937. AJ, 37-78-483.

na razvijanju zadrugarske svijesti i unapredjenju gospodarskog i općekulturnog stanja svojih zadrugara“, tj. briga za njihove staleške i socijalne interese „u harmoniji sa cijelim hrvatskim narodom radi i za opće narodno dobro“.[2384]

Promjene u odnosu HSS-a prema državnim i samoupravnim službenicima još su bile vidljivije u vrijeme izbora za Narodnu skupštinu, održanih 11. prosinca 1938. godine. Dok se na prijašnjim parlamentarnim izborima HSS zadovoljavao s općenitim pridobivanjem građana, mahom onih hrvatske nacionalnosti, sada je uz njih specifično nastojao pridobiti javne službenike, korpus vrlo bitan jer on u raznim segmentima predstavlja izvršnu vlast.[2385] Kako se približavalo doba izbora, svi javni službenici su se našli u nezavidnoj poziciji. Uz pritisak koji je dolazio od strane vlade i JRZ kao stranke, više nego ikad ranije za njih se počela zanimati UO. Unutar nje, očito je sam HSS percipirao kako mora početi utjecati na kadar državnih i samoupravnih službenika, tim više jer oni u dobroj mjeri svojim zalaganjem i radom utječu na glasače. Uz pridobivanje izvršne vlasti HSS je doista mogao još više produbiti jaz između Beograda kao centra moći i hrvatskih krajeva kao periferije gdje se ta moć trebala izvršavati. Osim toga, radilo se i o vrlo brojnom staležu, jer je broj aktivnih i umirovljenih javnih službenika, zajedno s invalidima, brojao oko 400.000 osoba.[2386] S druge strane, Stojadinović i JRZ, unatoč proklamiranoj demokratizaciji, nisu se htjeli odreći dobro uhodanog sustava usluga koje je službenički kadar davao režimu, služeći mu kao glasačka baza, ali i borac za širenje vladinih ideja.

U početku predizborne kampanje 1938. HSS je krenuo s tvrđim stavom. Zabranjivani letak potpisan od Vladka Mačeka „Upozorenje sveukupnom činovništvu“ iz svibnja 1938. naglašavao je samovolju i protunarodne postupke činovnika vezanih uz cenzuru, policijske,

[2384] Predsjednik društva bio je ing. Ante Franković, a podpredsjednici dr. Franjo Orešković i dr. Vladimir Cesar. Društvo je imalo svoje prostorije u Zagrebu na Zrinskom trgu br. 10. Na svojoj III. glavnoj godišnjoj skupštini, održanoj početkom svibnja 1939. Hrvatska zadruga javnih namještenika i umirovljenika je istakla kako je upravo ona čuvala kod svojih članova, „zadrugara-činovnika hrvatsku svijest i nije propustila niti jednu prigodu – iako su prilike za činovništvo bile nepovoljne – da tu svijest javno i smjelo istakne“. U godišnjem izvještaju to je društvo istaklo težak put kojim je sveukupno činovništvo prolazilo za prošlih režima te pozdravilo nastojanja HSS-a da se „žrtvama“ političkih progona u njihovim redovima da „potpuna materijalna i moralna zadovoljština“. Zadruga je istakla kako je unatoč pritiscima ona pokrivala svoje poslovanje bez gubitka te je uspješno pomagala svojim članovima u nabavci živežnih namirnica, ogrijeva i sličnih materijala. Kako je to bilo doba pregovaranja Cvetkovića i Mačeka, sa godišnje skupštine je poslan i pozdravni telegram predsjedniku HSS-a u kojem ga činovništvo „pozdravlja i s punim povjerenjem očekuje ishod Vaših nastojanja oko rješenja opravdanih zahtjeva hrvatskog naroda“. Na žalost, nešto više o organizaciji i radu ovoga društva teško nalazimo. Vjerojatno zato jer bi društvo, da je počelo intenzivnije javno raditi, bilo zabranjeno – jer su postojeći pravni propisi, kao što smo rekli, zabranjivali osnivanja društava i sindikata javnih službenika na nacionalnoj osnovi. Usp. „U Zagrebu je osnovana Hrvatska zadruga javnih činovnika i umirovljenika“, *HD*, 23. veljače 1937.; „Godišnja skupština Hrvatske zadruge javnih namještenika i umirovljenika“, *HD*, 11. listopada 1937. te „Glavna godišnja skupština Hrv. zadruge javnih namještenika i umirovljenika“, *HD*, 4. svibnja 1939.

[2385] Ovaj je fenomen već lijepo uočila i precizno obradila Suzana Leček. LEČEK, „Hrvatska seljačka stranka i njeni gradski birači“, 216-219.

[2386] Tomo JANČIKOVIĆ, *Hrvati u izborima 11. prosinca 1938.*, Zagreb, 1939., 50.

upravne i sudske stvari te zaključivao kako je „znak slabe moralne kvalitete, ako činovnik iz interesa izvršuje loše zakone. [...] Za to neka sva takova gospoda ne misle, da će ti čini ostati bez posljedica i da će se oni moći izgovarati na viši nalog. Prije ili kasnije doći će do narodnog suda, koji će svakome za zaslugu platiti. Takovi ljudi ne će moći naći kruha u hrvatskoj narodnoj sredini, a pogotovo neka se ne nadaju, da će im hrvatski narod za njihova zla djela plaćati još i mirovine. Ja sam stoga uputio svim organizacijama HSS-a i svim narodnim zastupnicima poziv, kojim sam im stavio u dužnost, da vode točno evidenciju o djelovanju svakog pa i najmanjeg činovnika, te da svaki nezakoniti i nečovječanski postupak državnih službenika od najvišeg do najmanjeg dobro zapamte, bilježe i jave hrvatskom narodnom vodstvu“.[2387] Ovaj letak poslan iz Zagreba u plavim kovertama primila su mnoga državna nadleštva po cijeloj banovini, od kotarskih poglavarstava, poreznih uprava, gradskih uprava, predstojništava gradskih policija, kotarskih sudova i sl.[2388] U roku od nekoliko dana koncem svibnja 1938. on je izazvao pravu pomutnju u činovničkim redovima pa je zagrebačka policija napravila premetačinu u prostorijama HSS-ovskih organizacija, Gospodarske sloge i Hrvatskog radničkog saveza, u potrazi za njegovim primjercima i raspačivačima, uz paralelno podnošenje prijave Državnom tužiteljstvu protiv Mačeka kao njegova potpisnika.[2389] Po tvrdnjama samog HSS-a, ovaj Mačekov letak upućen sveukupnom državnom činovništvu imao je jako velikog odjeka u njihovim redovima. Opravdali su to, između ostalog, prilično cinično činjenicom što su se u letku dovele činovničke mirovine u pitanje.[2390]

Kako se bližilo vrijeme izbora organi vlasti su povećali svoj oprez, očekujući širenje letaka kojima bi HSS i UO konačno jače agitirale i među državnim činovnicima, kao od 1929. do 1938. koliko-toliko lojalnom elementu državne politike i vlasti. Uprava agilne zagrebačke policije tražila je oporbene letke upućene činovnicima, ali ih još koncem studenog 1938. nisu mogli naći.[2391] Ipak, s bliženjem dana izbora za Narodnu skupštinu, borba se zaoštrila pa je u prosincu 1938. zabranjeno više letaka. Letci „Sveukupnom činovništvu“[2392] te „Hrvatskom činovništvu i ostaloj hrvatskoj javnosti“[2393] su zabranjeni u Hrvatskoj, kao i oni „Činovnicima i službenicima državnim i samoupravnim“ u Srbiji (koji je maknut s obrazloženjem da se

[2387] Letak „Upozorenje sveukupnom činovništvu“ potpisan od Vladka Mačeka, 23. svibanj 1938. HDA, GSD, 869.; isti letak u: AJ, 37-19-138.
[2388] Izvještaji raznih ureda i nadleštava o primitku letka u: HDA, GSD, 869.
[2389] Dopis Uprave policije u Zagrebu KBUSB od 25. svibnja 1938. HDA, GSD, 869.
[2390] „U pitanju su penzije“, *Politički vjesnik*, br. 2., Zagreb, srpanj 1938., AJ, 37-19-140.
[2391] Izvještaj Uprave policije u Zagrebu KBUSB-u od 26. studenog 1938. HDA, CZT, kutija 30., 2549.
[2392] Telegram KBUSB kotarskom poglavarstvu kastavskom od 4. prosinca 1938. HDA, CZT, kutija 29., 2446.
[2393] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima i predstojništvima gradskih policija od 14. prosinca 1938. HDA, CZT, kutija 29., 2423.

njegovim sadržajem „ide na to, da se stvori raspoloženje da se drž.[avne] vlasti ometaju u vršenju svog zadatka i uopšte u svom delanju“).[2394] I letak naslovljen „Činovnicima i predsednicima biračkih odbora“je zabranjen u isto doba te se, kao i kod ostalih, zatražila potraga za njegovim izdavačima i rasturačima. U obrazloženju njegove zabrane je stajalo da se u njemu „preti činovnicima da ne zloupotrebljavaju svoju vlast a predsednici biračkih odbora da onemogućavaju falsifikate, jer će biti upisani u crnu knjigu i predani sudu“.[2395]

Dok su HSS i druge stranke UO zadržale svoju oštru retoriku protiv službenika, u drugu su ruku približavanjem izbora nastojale iste sve više nacionalno i politički osvijestiti te od njih tražili da daju svoj glas promjenama. Oporbeni letak „Poštovani gospodine!“ koji se dijelio u okolici Sušaka detektirao je promjenu političke klime te razvoj nacionalne i stranačke svijesti među činovništvom. Apelirao je na iste da izađu na izbore za Narodnu skupštinu 1938. i daju svoj glas za „konačnu pobjedu hrvatskih prava i demokratskih načela. Ovu svoju dužnost izvršit će svaki činovnik – bilo on državni, banovinski ili općinski. Izvršit će je bez straha, jer jasno vidi i znade, zašto su otvorene prijetnje nekih šefova kod prošlih izbora ovaj puta spale samo na «prijateljske i dobronamjerne savjete». Znade, da je to zato, što je složan i snažan hrvatski narod, koji je i za činovničke egzistencije najpouzdanije zaleđe“.[2396] Zapravo cjelokupan stav HSS-a prema državnim i samoupravnim službenicima možemo sumirati kao odnos mrkvom i batinom. Dok im se s jedne strane prijetilo odstranjivanjima s položaja, dotle se s druge isticalo kako postoji mnogo njih „koji se niti po diktaturi tiranije nisu dali upregnuti u službu protiv svoga naroda niti protiv svoje savjesti“.[2397]

Neposredno prije održavanja izbora sam se Maček obratio još izravnijr državnim i samoupravnim službenicima, u prvom redu onima koji su bili dio hrvatskog naroda. Istakao je kako što duže traje „ova protunarodna nametnuta vladavina, to se danomice smanjuje broj onih činovnika, koji su svoju i svojih obitelji sudbinu vezali sa sudbinom diktature“ te je naglasio kako Stojadinović računa na „pomoć činovničkih glasova, koje smatra svojim inventarom“. Maček je istakao kako su se prilike promijenile nakon 1935. te da „činovnici moraju slijediti svoj narod u borbi za narodna prava, jer nitko ne može imati privilegij za neke svoje posebne interese, kada su u pitanju interesi narodne cjeline“.[2398] Doista, HSS je od

[2394] Rješenje Državnog tužioštva za grad Beograd od 6. prosinca 1938. AJ, 38-82-207.
[2395] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarima, predstojništvima gradskih i pograničnih policija te Komandi savskog žandarmerijskog puka od 6. prosinca 1938. HDA, CZT, kutija 29., 2345.
[2396] Letak „Poštovani gospodine!“, početak prosinca 1938. HDA, GSD, 874.
[2397] „Poruka predsjednika Dra Mačeka sveukupnom hrvatskom činovništvu“, *HD*, 8. prosinac 1938.
[2398] *Isto*.

Hrvata-službenika na izborima zatražio mnogo – da pretpostave koristi svoje nacije vlastitim i obiteljskim interesima.

Nasuprot ovakvim nastojanjima HSS-a, državna se vlast u rukama JRZ nije se htjela odreći političkih usluga koje su svim prethodnim režimima davali javni službenici, prvenstveno oni državni. U početku su na nastojanja UO da utječe na javne službenike odgovarali samo policijskim i drugim metodama, koje su im bile na raspolaganju kao vlasti. Ipak, kako su se izbori približili, uvidjeli su kako je njihova mogućnost kontrole državnih i samoupravnih službenika akcijom HSS-a uspješno dovedena u pitanje. Počeli su se pribojavati kako će oni, kao profesionalni korpus na koji se vrhuška vlasti mogla osloniti kao na glasačku bazu, ali i usmjeravatelja toka izbora na svoju stranu, glasati u većoj mjeri za UO. Čini se kako je tim saznanjem možda najviše bio pogođen sam Stojadinović. Stoga se on u predvečerje izbora odlučio aktivno uključiti u borbu za glasove službenika, što preko govora, što preko službenih dopisa, zaduživši od podređenih organa da svi glasaju za njega. Dana 4. prosinca 1938., samo tjedan dana prije izbora, ban Dunavske banovine Svetislav Rajić proslijedio je svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih policija, komesarima željezničke i pogranične policije te Upravniku policije u Novom Sadu dopis premijera Stojadinovića. U njem je premijer imperativno zahtijevao „da lista kojoj sam ja nosilac dobije ukupno što veći broj glasova. Radi postignuća ovoga cilja tražio je od organa kojima je upućen dopis da osobno izdaju instrukcije u pogledu izloženog svim područnim organima“.[2399] Nadalje, organi vlasti trebali su da obratiti više pažnje na rad oporbenih kandidata i njihovih agitatora te im, pozivajući se na primjenu zakonskih propisa, onemogućiti intenzivniju agitaciju, „teror odozdo“, ilegalne štamparije, itd. „Autoritet države, vlasti i zakona zaštiti i njegovu prevagu nad nadzornim elementima u svakome danome slučaju efikacnim sredstvima obezbeđivati“. Uz to, odmah se zatražila izrada posebnih spiskova sa podacima o glasanju svakog pojedinačnog javnog službenika.[2400]

Od pokušaja utjecaja na državne i samoupravne službenike niti JRZ niti UO nisu odustajale do samoga kraja. Podban Mihaldžić u jednom dopisu o stanju pred parlamentarne izbore 1938. naveo je više faktora koji bi doprinijeli većem priljevu glasova kandidatima JRZ-a. Kao jedan od prvih je istakao da bi predsjednik vlade trebao jednom izjavom obećati poboljšanje plaće državnim činovnicima, naravno u granicama financijskih mogućnosti, te ih

[2399] Dopis KBU Dunavske banovine svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih policija, komesarima željezničke i pogranične policije te Upravniku policije u Novom Sadu od 4. prosinca 1938. AJ, 37-4-27.
[2400] Izvještaji o glasanju pojedinaca trebala su biti sastavljanja „i za državne fabrike, a i za privatne fabrike koje rade za državne potrebe“. Dopis KBU Dunavske banovine svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih policija, komesarima željezničke i pogranične policije te Upravniku policije u Novom Sadu od 4. prosinca 1938. AJ, 37-4-27.

uvjeriti da neće doći do ispunjenja prijetnji koje im se upućuju na račun njihove privrženosti režimu kao poslodavcu.[2401] Desetak dana kasnije, a u predvečerje izbora parlamentarnih 1938., podban Mihaldžić je ipak bio pesimističniji. Unatoč tome što je izvršio „reorganizaciju činovništva", primijetio je kako se osjeća „pojačana aktivnost opozicije u pravcu zadobijanja državnih i samoupravnih činovnika" te kako je radi toga stupio „u lični kontakt sa šefovima raznih nadleštava pa sam svakome od njih u četiri oka dao potrebna uputstva za postignuće povoljnog rezultata. Izmedju ostaloga preporučio sam da se sa najotpornijima postupi najstrože a sa ostalima na drugi način t.j. da svakog pojedinog činovnika za kojeg nemaju sigurnosti da će glasati za Kr.[aljevsku] Vladu na taktičan način upozore ne njihovu dužnost i na posledice. Smatram da je ovakva taktika dosta dobra, jer pretpostavljam da nijedan bolji činovnik neće hteti ni smeti da i nakon ličnog upozorenja od strane starešine pokaže se lično prema tome starešini nelojalan. Naredio sam svima sreskim načelnicima da na svome području obrate veliku pažnju na držanje činovnika i da naročito poslednja tri dana razviju najjaču aktivnost".[2402] Mihaldžić je nadalje istakao kako kod sebe poziva mnoga društva i pojedince te im izlaže zašto UO jednostavno ne može pobijediti. Između ostalog, pozvanima je navodio kako državni činovnici koji su glasali za Jevtića nisu osjetili nikakve reperkusije nakon njegova pada od strane Stojadinovićeve vlade, što je istina, ali i da se sprema novi zakon o činovnicima, kojim će svi državni činovnici poslije izbora biti stavljeni na raspoloženje, što je čini se bila potpuna neistina, smišljena da se zaplaši službenike-glasače UO.[2403]

Cjelokupna borba JRZ i UO oko službeničkih glasova kulminirala je na predizbornom skupu JRZ, održanom 8. prosinca 1938. u Ljubljani, dakle samo tri dana prije izbora. Na njemu je premijer Stojadinović istakao kako je većina službenika hrvatske nacionalnosti vjerna režimu. Pritom je naglasio da „ako bi ko od državnih činovnika i službenika gledao u g. Mačku svog šefa, a ne u svom resornom ministru, onda ja svakome takvom činovniku poručujem, da mu nije mesto u državnoj službi. Nije data nekim činovnicima ni stalnost, da bi iza te stalnosti napravili za sebe utvrđenje i busiju, da gadjaju vladu i državu".[2404] Stojadinović je u svom govoru nadalje naglasio kako su napori HSS-a promašeni, jer su

[2401] Izvještaj pobana SB Stanoja Mihaldžića premijeru Milanu Stojadinoviću od 25. studenog 1938. AJ, 37-50-314.
[2402] „[...] upravni aparat na teritoriju Savske banovine za vreme mog pretšasnika [bana Viktora Ružića – op. SG] bio je instruisan u pravcu popuštanja" pa je Mihandžić istakao kako je u dva mjeseca nakon preuzimanja dužnosti izvršio „veliku reorganizaciju u suprotnom pravcu", što je omogućilo „barem to da organi vlasti vrše svoju dužnost sa mnogo više sigurnosti i odlučnosti negoli što su to ranije činili". Izvještaj pobana SB Stanoja Mihaldžića premijeru Milanu Stojadinoviću od 4. prosinca 1938. AJ, 37-50-314.
[2403] *Isto*.
[2404] JANČIKOVIĆ, *Hrvati u izborima*, 50.

hrvatski službenici i u doba Austru-Ugarske Monarhije glasali u pravilu za svaki režim na vlasti.[2405]

HSS je dobrano iskoristio ovaj Stojadinovićev govor kao antipropagandu. Naime, isticali su kako, u duhu hrvatske političke i pravne tradicije, službenici moraju glasati po svojoj savjesti, a ne nalozima pretpostavljenih. Pritom su kao protuargument Stojadinoviću navodili izbore 1908. u Hrvatskoj, u kojima su službenici glasali po savjesti, bez pritiska bana Raucha na njih (stoga Rauchova vladina lista nije dobila niti jedinog zastupnika u Hrvatskom Saboru, dok je HSS tada dobila tri mandata).[2406] Stojadinovićeve prijetnje upućene službenicima 1938. prenijele su mnoge strane novine, ocjenjujući ih tim pogubnijima što su izbori javni pa vlada u skladu s tim doista stvara pritisak na službenike.[2407] Nadalje, dva dana prije održavanja izbora, 9. prosinca 1938., sam je Vladko Maček pred Državnim odvjetništvom u Ljubljani podnio kaznenu prijavu protiv Milana Stojadinovića, optužujući ga da je navedenim govorom prekršio izborni zakon te prijetnjama upućenima svim službenicima u državi utjecao na slobodu izbora. Da situaciju dovede do apsurda, HSS je čak predlagala da se kao svjedok točnosti inkriminirajućeg govora ispita Anton Korošec, koji je kao sugovornik na istom skupu u Ljubljani stajao do Stojadinovića. Uz ovo, HSS je najavljivala podnošenje prijava i protiv svih višerangiranih rukovoditelja državnih ureda i poduzeća, koji su nakon Stojadinovićeva govora počeli sazivati sastanke svojih kolektiva te prijetiti okupljenim službenicima.[2408] HSS je u Stojadinovićevoj prijetnji zapravo vidjela njegovu veliku nervozu te pozvala „sveukupno hrvatsko činovništvo, da se ne da zastrašiti ispraznim prijetnjama g. Stojadinovića, nego da ostane u ovoj odlučnoj bitci uz svoj hrvatski narod“.[2409]

Državna se vlast već u vremenu prije izbora nastojala obračunati s onima koje su držali „trulim jabukama“ u korpusu javnih službenika, smatrajući iste ponekad pravim preprekama zadobivanju povjerenja glasača određenog kraja. Pritom su se služili u prvom redu prokušanim metodama pa su ih pojedinih sredina premjestili u druge veliki broj upravnih službenika, učitelja i sudaca. Npr. neki kotarski poglavari, koji su smatrani bližima oporbi, u

[2405] *Isto.*
[2406] *Isto*, 51-52.
[2407] *Isto*, 51.
[2408] Navodno su takve sastanke sa službenicima i prijetnje ponovili u Zagrebu tijekom 9. prosinca 1938. direktor Poštanske direkcije Rudolf Rupec, šef Poštanske štedionice Nikola Gaćeša, direktor Financijske direkcije Janko Rajačić, viši policijski komesar Ivan Zetković i drugi. HSS je stoga zamolila sve javne službenike da ne obraćaju previše pažnje na ove skandalozne prijetnje, nego da na njih odgovore staloženim glasanjem „za listu dra Mačka“. JANČIKOVIĆ, *Hrvati u izborima*, 51.
[2409] „Kaznena prijava dra Mačeka protiv dra Stojadinovića“, *HD*, 10. prosinca 1938.

vrijeme izbora privremeno su povučeni na rad u sjedište banske uprave.[2410] I mnogi stranački pristaše na terenu počeli su zahtijevati premještaj nelojalnih službenika. Koncem studenog 1938., malo prije parlamentarnih izbora, članovi JRZ kotara Pisarovina zatražili su smjenu kotarskog poglavara Vicka Ostojića, navodno zbog širenja glasova da je Stojadinović isti Jevtić, ali i jer se isti „ističe kao Mačekovac".[2411] Ova prijava čini se nije dalje istraživana. Na pobjedu u kotaru Pisarovina JRZ ionako 1938. teško da je mogla računati jer je tamo Maček imao svoje imanje (u selu Kupincu), a i narod je bio gotovo apsolutno za HSS, što su pokazali i izbori. U konačnici su u cijelom kotaru Pisarovina 1938. za JRZ glasale dvije osobe, od čega je jedna bila optuženi kotarski poglavar Ostojić.[2412]

Koliko se god Stojadinovićeva vlada unaprijed pomirila s činjenicom da na području Savske i Primorske banovine, kao krajeva naseljenih većinom Hrvatima, neće ostvariti gotovo nikakav izborni rezultat 1938., ipak ne možemo reći kako se nije trudila te joj je bilo važno barem zadržati lojalnost onih koji su egzistencionalno bili vezani uz nju.[2413] Ministar unutrašnjih poslova Anton Korošec samo dva tjedna prije izbora okružnicom je utvrdio kako mnogi kotarski poglavari vrše svoju dužnost previše labavo te ne obraćaju dovoljno pažnje održavanju reda i mira, suzbijanju ilegalne štampe i letaka, a nisu dovoljno sprečavali ni širenje alarmantnih vijesti te gušili nedozvoljene kritike rada vlade. Stoga je MUP zatražio, a KBUSB prenijela područnim organima, naredbu da se najenergičnije postupa prema ovakvim krivicama u vrijeme oko izbora ističući „striktnu primenu sankcija, ukoliko se netko o odnosna naredjenja ogreši".[2414]

Pokušaji državnih vlasti da, nakon razdoblja „smirivanja duhova", pred izbore za Narodnu skupštinu 1938. ponovo uvedu čvršće postupanje organa vlasti prema političkim neistomišljenicima pokazali su se nerealni. Kotarski poglavar zlatarski uputio je nekoliko dana prije izbora alarmantni dopis banskoj upravi. U njemu je istakao kako on kao kotarski poglavar nema ni dovoljan broj ljudi ni sredstava da održi red i mir u kaotično vrijeme izbora. Činovnika je malo, u cijelom kotaru tek dvadesetak žandara, a oni nisu mogu raditi protiv narodne mase koja je bila gotovo isključivo naklonjena HSS-u. Kotarski poglavar zapravo je

[2410] Za podatke o glasovanju najistaknutijih djelatnika resora MUP-a u SB (kotarskih poglavara, predstojnika gradskih, pograničnih i parobrodarskih policija) na izborima za Narodnu skupštinu održanima 11. prosinca 1938. vidi tabelu 18. u prilozima ovoga rada.
[2411] Pismo „Pisarovčana"-pristaša JRZ premijeru Milanu Stojadinoviću od 30. studenog 1938. AJ, 37-5-33.
[2412] JANČIKOVIĆ, *Hrvati u izborima*, 36.
[2413] Zato se JRZ u predizbornoj kampanji gotovo isključivo okrenula prostorima današnje Srbije, Crne Gore, Makedonije, Bosne i Hercegovine te Slovenije, gdje se oštrom retorikom i jakom propagandom obračunavala sa srpskim strankama koje su djelovale unutar Udružene opozicije. SIMIĆ, *Propaganda Milana Stojadinovića*, 260-262.
[2414] Dopis KBUSB Upravi policije u Zagrebu, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih i pograničnih policija od 30. studenog 1938. HDA, PS, 5346.

zatražio prisutnost vojnih snaga koje bi održavale red i mir u kotaru za vrijeme izbora. Naveo je kako oni koji su i mislili glasati za vladinu listu već bježe iz kotara, a narodne mase su obuzete „nekom revolucionarnom psihozom i govori se o nekom pohodu na Zagreb, gdje se ima otvoriti Hrvatski Sabor i.t.d.“.[2415]

U konačnici, pokušaji Stojadinovićeve vlade da, kao i njegovi prethodnici na mjestu premijera, upotrebom sile i autoriteta vlasti krajem 1938. i početkom 1939. ograniče oporbene ideje te učvrste svoju poziciju, izazvali su kontraefekt te otvoreno suprotstavljanje građana. Samo na području nekadašnje Banske Hrvatske za listu UO-a predvođenu predsjednikom HSS-a Vladkom Mačekom glasalo je 565.908 birača.[2416] U cijeloj državi službeni rezultati, na koje se oporba žalila radi terora i falsificiranja koje su činili vladini organi, svjedočili su kako je lista UO osvojila 1.364.524 (44,9%), lista pokreta „Zbor“ (Dimitrija Ljotića) 30.734 (1%) lista JRZ 1.643.783 glasova (54,1%).[2417]

Poslije provedenih izbora HSS je zaključila kako je vlada ostvarila izbornu pobjedu zahvaljujući falsifikatima, namještanjima, a manje i terorom, dok je pobjedonosno istakla primjer nekih ureda državne vlasti u kojima su službenici glasali mahom za UO, iskazujući svoju privrženost narodu kojem pripadaju. Vjerojatno su sami službenici u nekim uredima smatrali da će režim teško otpustiti apsolutno sve njih, ako složno istupe na izborima. HSS je s ponosom isticao kako je bilo i „sreskih načelnika, koji su usprkos javnoga glasanja kao Hrvati glasovali sa svojim narodom“.[2418]

Državna je vlast bila razočarana držanjem javnih službenika na izborima. MUP je sredinom prosinca 1938., netom nakon izvršenih izbora za Narodnu skupštinu, zatražio od svake banske uprave da uz pomoć područnih organa sastavi spiskove sveukupnog činovništva uz podatke kako je svaki državni službenik glasao.[2419] KBUSB je ovaj dopis proslijedila svim kotarskim poglavarstvima i ovlastila ih da oni prikupe i što skorije dostave tražene podatke. Uz to je dodatno pojasnila upute MUP-a o sastavljanju tablica, kako bi se podaci o glasanju sveukupnog korpusa državnih službenika što jednostavnije i preciznije mogli iskazati.[2420] Rezultati koje su poslala kotarska poglavarstva za sve državne službenike s njihovog područja

[2415] Dopis Kotarskog poglavarstva zlatarskog KBUSB od 7. prosinca 1938. HDA, PS, 5326.
[2416] Za točne podatke o rezultatima izbora u hrvatskim krajevima vidi: JANČIKOVIĆ, *Hrvati u* izborima, 31-33 i 43.
[2417] *Isto*, 55.
[2418] Tako je u zagrebačkom Sudbenom stolu čak 76 sudaca glasalo za UO, a samo 2 za JRZ, u zagrebačkom Kotarskom sudu I. čak 42 suca glasala za UO, a 2 za JRZ, u zagrebačkom Kotarskom sudu II. njih je 36 glasalo za UO, a 2 za JRZ, a u gradu Osijeku od svih sudaca za JRZ je glasao samo jedan. „Od činovnika banske uprave u Zagrebu glasovalo je za vladu tek nešto preko 90 činovnika, a za listu Dra Mačeka oko 400“. JANČIKOVIĆ, *Hrvati u izborima*, 52-53.
[2419] Dopis MUP-a KJ KBUSB od 17. prosinca 1938. HDA, SB ODZ, kutija 593., 6/1939.
[2420] Dopis KBUSB svim kotarskim poglavarstvima od 20. prosinca 1938. HDA, SB ODZ, kutija 593., 6/1939.

razvrstani su po resorima ministarstava kojima su pripadali, od MUP-a, Ministarstva pravde, prosvjete, financija, prometa, pošta i telegrafa, poljoprivrede, šuma i ruda, građevina te socijalne politike i narodnog zdravlja.[2421] Iako su podaci nepotpuni, pa ne možemo istaknuti točne omjere glasanja službenika u svim sredinama, oni nam govore kako je i koncem 1938. dobar dio ljudi koji su bili na državnim platnim spiskovima glasao za vladajuću JRZ. Pregledavajući sastavljene tabele uočavaju se manje disproporcija, pa su u nekim krajevima službenici više, a u nekima manje glasali za UO, odnosno JRZ. Na temelju fragmentarno sačuvanog gradiva te dosadašnjih istraživanja možemo reći kako je otprilike polovica državnih službenika koji su živjeli i radili na prostoru Savske banovine iskazala privrženost listi UO koju je na izborima za Narodnu skupštinu 1938. vodio Vladko Maček.[2422]

Gledajući kako su glasali istaknutih upravni službenici na prostoru Savske banovine mogao bi se stječi dojam kako je pobjeda JRZ na izborima bila uvjerljiva. Kotarski poglavari, predstojnici gradskih te pograničnih i parobrodarskih policija mahom su glasali za JRZ, dok neki od njih nisu glasali jer nisu bili upisani u biračke spiskove ili su u trenutku izbora bili privremeno negdje drugdje raspoređeni na rad. Tek je jedan jedini kotarski poglavar, Ivan Haramінčić u Donjoj Stubici, glasao za UO, za što je ubrzo bio „nagrađen“ premještajem.[2423] Ipak, dok su službenici na istaknutijim položajima, s većim ovlastima i obrazovanjem, višom plaćom i pod većim državnim nadzorom glasali mahom za JRZ, dok su niži službenici, s puno nižom plaćom i statusom u službi, više glasali za oporbu.[2424]

Pitanje na koje ne možemo dati odgovora ostaje je li glasanje za JRZ bio iskaz povjerenja državnih službenika u dobro vođenje državne politike od strane te stranke ili su službenike, što je izglednije, na javno iskazivanje potpore Stojadinovićevoj partiji, kao i svim vladinim listama u prijašnjim razdobljima, natjerali drugi razlozi. Vladajući vrh mogao je više-manje po vlastitoj volji dijeliti otkaze ili premještaje svima koje su ocijenili nepoćudnima. Doista, HSS je vjerojatno ispravno zaključila kako je većina službenika koja je 1935. glasala za Jevtića 1938. dala povjerenje Stojadinoviću – radi osiguranja svoje i obiteljske egzistencije.[2425] Odmah poslije izbora HSS je istakla kako se „iskazalo hrvatsko činovništvo i pokazalo muški i odlučno da pripada svom hrvatskom narodu, a da nije političko

[2421] Spiskovi državnih službenika s područja Savske banovine razvrstanih po kotarima, s podacima o njihovom glasanju na izborima za Narodnu skupštinu 11. prosinca 1938. nalaze se u HDA, SB ODZ, kutije 593-596.
[2422] *Isto*. Npr. u vinkovačkom je kotaru 43% državnih službenika glasalo za UO, a 57% za JRZ. LEČEK, „Hrvatska seljačka stranka i njeni gradski birači“, 237.
[2423] Za podatke o glasovanju najistaknutijih djelatnika resora MUP-a u SB (kotarskih poglavara, predstojnika gradskih, pograničnih i parobrodarskih policija) na izborima za Narodnu skupštinu održanima 11. prosinca 1938. vidi tabelu 18. u prilozima ovoga rada.
[2424] LEČEK, „Hrvatska seljačka stranka i njeni gradski birači“, 235.
[2425] „Hrvatski dnevnik: Zagreb, 6. veljače“, *HD*, 7. veljače 1939.

roblje Jerezine vlade. [...] U pojedinim strukama ide to sudjelovanje do 90% svih činovnika. Glasujući u tako velikom broju i svi složno, zaštitili su se činovnici od svih progona, a vodstvo HSS ih poziva i nadalje da prijave svakoga onoga šefa ureda, koji je činio pritisak da na izborima glasuju za vladinu listu, jer će protiv svakog takvog šefa biti podnesena kaznena prijava. Uostalom, ako bi se Stojadinovićeva vlada usudila radi izbornog glasa, danog za listu dr-a Mačka progoniti činovnike /što je suprotno svim zakonskim propisima/, onda će naići na otpor kakvom se ni ne nada".[2426]

I sam je Maček u *Božićnoj čestitci*, upućenoj krajem 1938. hrvatskom narodu, pohvalio veliku organiziranost i nacionalnu svijest hrvatskih seljaka, građana, radnika i inteligencije, „a svijest i požrtvovnost hrvatskog činovništva napose. To činovništvo, koje je gotovo potpuno ovisno o samovolji raznih tirana i tirančića, nije se ovog puta osvrtalo ni na prijetnje, a kamo li na želje nekolicine tudjinskih plaćenika, nego je stao u redove u koje spada, naime u redove svoga naroda. U odlučnom času stao je uz narod pa ga ni narod neće napustiti".[2427]

Činovništvo u hrvatskim krajevima podijelilo se. Dio ih je doista stao uz političke vođe naroda kome su sami pripadali. Otvoreni istupi državnih i samoupravnih službenika, makar nisu bili dio sustava aktivnog sukoba s idejama vrha države, bili su ipak iskaz otpora istih. Oni koji su glasali za HSS doista su stali uz svoj narod te su time pokazali da do promjena u načinu upravljanja državom mora doći, a time i da treba što skorije započeti pregovore oko rješavanja unutarnjopolitičke krize u državi.

VIII. 6. 1. Smjene i premještanja nelojalnih službenika

Nakon objave rezultata izbora za Narodnu skupštinu 1938. vladajući vrh nije bio zadovoljan. Unutar njega došlo je do razmirica oko odgovornosti za tako tijesnu pobjedu, što je dovelo u pitanje daljnje određivanje kursa državne politike. Neki su ovo najbolje vidjeli u ostavci Antona Korošca na položaj ministra unutrašnjih poslova, koja je izvršena koncem prosinca 1938., dakle neposredno nakon obavljenih izbora.[2428] Stojadinović je smatrao kako su upravo zbog Koroščeva preliberalnog vođenja MUP-a, u kojem su se upravni i policijski

[2426] *Politički vjesnik*, br. 7., Zagreb, prosinac 1938., 3.
[2427] JANČIKOVIĆ, *Hrvati u izborima*, 53.
[2428] Korošec je zapravo smijenjen s mjesta ministra jer se sukobio sa Stojadinovićem oko rješavanja hrvatskog pitanja, makar je i dalje zadržao mjesto u stranci te je ubrzo nakon toga postao i predsjednik Senata. AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 682.

organi potpuno opustili, za JRZ ostali potpuno izgubljeni hrvatski krajevi.[2429] U njima je UO predvođena HSS-om i Mačekom ostvarila apsolutnu pobjedu, makar valja priznati da u istim krajevima gotovo da i nije bilo stranačkih organizacija JRZ. Na Koroščevo mjesto, koji je postao žrtveno janje tijesne režimske pobjede, došao je Milan Aćimović, koji je kao „policijski ekspert" istoga ministarstva bio na glasu kao oličenje represije.[2430] Ministar Aćimović ubrzo je napao podređene upravne i nadzorne organe radi njihova nadzora nad redom i mirom za vrijeme izbora. Upozorio je kako su se u to doba dogodili mnogi važni kazneni delikti poput skidanja i trganja državnih zastava i grbova, paljenja i uništavanja državne imovine ili one pristalica režima, itd. Aćimović se požalio kako su organi MUP-a svojom neaktivnošću pogodovali jačoj aktivnosti protivnika režima, pa je zatražio vođenje posebne evidencije „s prijestupima iz političkih pobuda" kod prvostupanjskih upravnih i policijskih vlasti, ali i banskih uprava. Nadalje, najavio je uvođenje posebnog nadzora nad organima reda i mira kako bi nastalo „više truda i volje u sprečavanju ovih dela, hvatanju [i] kažnjavanju krivaca". [2431]

Dok je Maček zahvaljivao službenicima, Stojadinović je nakon izbora odlučio još više skrenuti državnu politiku prema autoritarnosti te se obračunati sa službenicima koje je radi glasanja za oporbu držao neposlušnima i nezahvalnima. Doista, javni podaci o glasanju službenika pokazivali su alarmantno stanje, pa se vlada možda pitala na koga se uopće može osloniti. Istina, Stojadinović je 1935. bio blaži prema malobrojnim činovnicima koji su glasovali za oporbu, u isto doba vjerujući u one koji su glasali za vladinu, Jevtićevu listu. On je zapravo i jedne i druge tada preuzeo bez ikakvih progona te s njima radio do 1938. godine. Sada, tj. 1938., kada je sam po prvi puta bio predstavnik i vođa režimske stranke, koja je loše prošla na parlamentarnim izborima, najbolje se pokazalo koliko su se njegova djela razlikovala od ranijih riječi.

Mnogi su službenici od kraja prosinca 1938. pa do veljače 1939. kažnjeni radi svog držanja na izborima. Vjerojatno bi se umirovljenja i premještanja službenika nastavila da u veljači 1939. nije došlo do pada Stojadinovićeve vlade. Priznao je to neposredno nakon

[2429] BOBAN, *Maček i politika HSS-a*, vol. I., 370-371.; STOJADINOVIĆ, *Ni rat ni pakt*, 508-510.
[2430] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 682.
[2431] „Podredjene mi opšte upravne i policijske vlasti, kao izvidjajne, zadovoljile su se konstatacijom da je delo učinjeno i izveštajem da je poveden postupak za pronalazak učinioca, kao i postupak za nadoknadu štete. Posle podnetih izveštaja niko se više nije interesovao za slučaj koji je prošao [...], dok su krivci gotovo uvek ostajali nepoznati. Slaba aktivnost i neinteresovanje organa unutrašnje uprave, kao i nedovoljna kontrola i neefikasnost nadzora u ovom pogledu, glavni su uzroci slabog uspeha u identifikovanju i otkrivanju učinilaca ovih teških zločina i prestupa [...]. A ovi slabi uspesi represivne službe bacaju ne samo ružnu senku na marljivost i sposobnost kompetentnih organa unutrašnje uprave, već stvaraju opšti utisak da su vlasti nesposobne i nemoćne da se bore protiv ovoga zla [...], pored toga što protivnicima režima, poretka i mira, daje potstreka za sve nove kažnjive čine". Dopis MUP-a KJ KBUSB od 25. prosinca 1938. HDA, PS, 5378.

njenog pada, u ožujku 1939., pomoćnik bana Savske banovine Mihaldžić u pismu rukovoditelju kabineta premijera. Mihaldžić se pritom zalagao za povratak četvorice upravnih činovnika koji su po kazni premješteni radi glasanja za UO na parlamentarnim izborima 1938. godine. Oni su, po mišljenju podbana, bili u svemu „ispravni" činovnici.[2432] Ivo Britvić, Ivo Haramičić, Zlatko Obertinski i Teodor Domin dekretima su poslije prosinačkih izbora 1938. degradirani i redom „protjerani" u Svilajnac, Cetinje, Niš i Kosovsku Mitrovicu.[2433]

Promjene su se stvarno vidjele odmah po dolasku Dragiše Cvetkovića na mjesto premijera, pa je njegov kabinet nastojao ispraviti neke nepravde počinjene prema državnim službenicima u doba njegova prethodnika. Tako su obustavljena njihova masovna premještanja, a i mnoge otpuštene osobe su vraćene na svoja radna mjesta.[2434] To je prepoznala i HSS, makar je u to doba, u veljači 1939., stranka još uvijek čekala i veće pomake vlade.[2435]

HSS je početkom travnja 1939. tako počela objavljivati opširne popise iz državne službe otpuštenih ili po kazni premještenih državnih službenika raznih struka i nadleštava koji su glasali za oporbenu listu.[2436] Osim toga, HSS-ov *Hrvatski dnevnik* tijekom travnja i svibnja 1939. donosio je mnoštvo, većinom pojedinačnih kraćih reportaža o mnogim otpuštenim, premještenim i na druge načine kažnjenim državnim službenicima, čiji je jedini grijeh bio što su na prosinačkim izborima 1938. glasali za UO i Mačeka. HSS je isticao kako je njima učinjena velika nepravda, jer se na njihovom primjeru vidi kako je Stojadinovićev režim, spominjući „nesposobnost ili nepodobnost za službu, neophodnost otpusta ili premještaja za državne interese", protupravno pregazio izborni zakon, ali i osnovne ustavne slobode tih pojedinaca.[2437]

U novoj političkoj klimi nastaloj odlaskom Stojadinovića, a u duhu Cvetkovićeve politike pomirenja i zadobivanja povjerenja HSS-a, kako bi s njom mogao povesti pregovore, gorespomenuti Britvić, Haramičić, Obertinski i Domin vraćeni su u službu u Savsku banovinu. Doduše, ne na stare položaje, već na druga, podređenija radna mjesta.[2438] HSS je pozdravio obećanje Cvetkovića „da će biti ponovno primljeni u državnu službu svi Hrvati,

[2432] Pismo pomoćnika bana Savske banovine Stanoj Mihaldžića šefu kabineta premijera Bošku Nastasijeviću od 7. ožujka 1939. AJ, 138-7-50.
[2433] „Ukazi", *NN*, 27. siječnja 1939.
[2434] „Satisfakcija otpuštenim i premještenim činovnicima", *HD*, 10. veljače 1939.
[2435] „Hrvatski dnevnik: Zagreb, 10. veljače", *HD*, 11. veljače 1939.
[2436] „Postupak s onima, koji su glasovali za dra Mačka", *HD*, 3. travnja 1939.
[2437] „Kako se ima postupati sa službenicima, koji su nakon otpusta ponovo vraćeni u drž. službu", *HD*, 4. kolovoz 1939.
[2438] Usp. „Ukazi", *NN*, 10. ožujka 1939. te „Nedostatne reparacije učinjenih nepravdi upravnim činovnicima", *HD*, 12. ožujka 1939.

koji su otpušteni samo zato, što su glasali za dra Mačka“, ali je i navodio kako pritom „u podređenom aparatu ima vrlo mnogo ljudi koji provode sabotažu“ tom planu, ističući primjer podbana Drinske banovine Mihajla Krečkovića koji se namjerno opirao idejama o povratku službenika koji su glasali za oporbu.[2439] U konačnici tokom 1939. svi službenici, i oni premještani i oni zadržani u službi nakon izbora, bez obzira za koga su glasali, nastavili su raditi, najvećim dijelom i sami iščekujući kako će se sklapanje najavljivanog sporazuma između HSS-a i vladajućeg vrha odraziti na njihov položaj.

VIII. 7. Epilog: Kraj Savske banovine i početak djelovanja Banovine Hrvatske

„Sporazum dr Vlatka Mačeka, vođe hrvatskog pokreta, i Dragiše Cvetkovića, predsednika vlade, od 26. avgusta 1939. godine označio je [...] kraj perioda centralističkog uređenja“.[2440] Otvoreno pitanje ipak ostaje kakve je promjene na upravnom planu donijela Banovina Hrvatska i kako se njeno stvaranje odrazilo na državne službenike?[2441] Stoga tek treba očekivati dublje historiografske analize, koje bi rasvijetlile ta i druga pitanja vezan uz Banovinu Hrvatsku.

Sporazum Cvetković-Maček, kao politički dogovor koji je predviđao političku participaciju hrvatskog naroda i HSS-a kao njegovog političkog predstavnika u organima središnje državne vlasti, te Uredba o Banovini Hrvatskoj, kao pravni akt kojim se jamčilo stvaranje Banovine Hrvatske kao autonomne jedinice, trebali su predstavljati rješenje unutarnjopolitičke krize u koju je Kraljevina Jugoslavija zapala.[2442] Oba dokumenta parafirana su 26. kolovoza 1939., u samo predvečerje Drugog svjetskog rata.

Banovina Hrvatska nastala je spajanjem teritorija Savske i Primorske banovine te kotara Dubrovnik, Šid, Ilok, Brčko, Gradačac, Derventa, Travnik i Fojnica. Prema dugačkom § 2. *Uredbe o Banovini Hrvatskoj*, osim poslova koji su dotad bili preneseni na sve banovine,

---

[2439] „Hrvatski dnevnik: Zagreb, 23. ožujka“, *HD*, 24. ožujka 1939.
[2440] Mira RADOJEVIĆ, „Sporazum Cvetković-Maček i pitanje razgraničenja u Sremu“, *Istorija 20. veka*, vol. 1-2, Beograd, 1992., 62. Za više o Banovini Hrvatskoj vidi npr: BOBAN, *Maček i politika HSS-a*, vol. II.; Stjepan ŠLABEK, *Banovina Hrvatska: Pravno-povijesni pristup*, Kutina, 1997.; Hodimir SIROTKOVIĆ, „Vladko Maček i pravna izgradnja banovine Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. XXII.[supplementa], Rijeka, 2001., itd.
[2441] Tek se u resoru MUP-a Nikica Barić (vrlo vješto) pozabavio pitanjem strukture žandarmerije na teritoriju Banovine Hrvatske. Vidi: Nikica BARIĆ, „O problemu nacionalnog sastava žandarmerije nakon sporazuma Cvetković-Maček“, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest*, vol. XXXII-XXXIII, Zagreb, 2000.
[2442] Krešimir REGAN, *Ujedinjavanje teritorija Banovine Hrvatske: Teritorijalno ujedinjenje Savske i Primorske banovine s osam novodobivenih kotara*, [magistarski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2001, 34.

u njenu potpunu autonomnu nadležnost spadali su mnogi taksativno nabrojani poslovi.[2443] Središnja državna vlast zapravo je očuvala nadležnosti u poslovima vanjske politike, obrane i vrhovne državne vlasti, dok je u mnogim drugim resorima zapravo zadržala svoju vlast samo na razini donošenja generalnih zakona i vrhovnog nadzora.[2444] Banovina Hrvatska dobila je vlastiti poslovni djelokrug, svoje zakonodavne, sudske i izvršne organe, a nominalno (makar nikad nije zaživjelo) i svoje zakonodavno tijelo – Sabor. Ona je tako mogla donijeti autonomni zakon (kojeg je doduše, da bude pravovaljan, trebao potvrditi vladar), dobila je samostalno sudstvo, a na polju uprave vlastitog bana i egzekutivne organe.

Stvaranje Banovine Hrvatske neki su pravni stručnjaci opisali kao novo ustavno uređenje, makar je ona nastala na prilično širokom tumačenju § 116. Ustava iz 1931., koji je davao vladaru pravo da u izvanrednim situacijama u državi, a u cilju njene zaštite, donese neke izvanredne mjere neovisno od postojećih zakona, pa i samog ustava.[2445] Ipak, valja uočiti kako se u mnogim pitanjima Sporazumom Cvetković-Maček i Uredbom o Banovini Hrvatskoj zapravo riješilo samo načelne probleme, pa je rješavanje drugih važnih stvari, (kao npr. osiguranja financijske samostalnosti Banovine) tek naknadno rješavano.[2446] Ne ulazeći u pitanje konačnog formuliranja teritorija Banovine ili financija koje su joj trebale služiti za obavljanje autonomnih poslova, točno određivanje njenih nadležnosti bilo je također dugotrajniji proces.

U konačnici, Banovina Hrvatska bila je jedina punopravna autonomna jedinica u korpusu Kraljevine Jugoslavije. Unutar nje banovinska vlast, na čelu s banom, dobila je pravo konačnog odlučivanja u mnogim poslovima stavljenim njoj u nadležnost, a prekinuta je i pupčana vrpca koja je spajala autonomne banovinske poslove s voljom koja je dolazila iz središta državnih vlasti. Osim proširenja kompetencija, faktički je određena i veća samoupravna moć bana i njemu neposredno podređenih organa, uz koje je službenički kadar banovinskih, ali i banskih službenika postao još vezaniji. Šturi tekst Uredbe o Banovini

[2443] Poljoprivrede, trgovine, industrije, šuma, rudnika, građevina, socijalne politike i narodnog zdravlja, fizičkog vaspitanja, pravde, prosvjete i unutrašnje uprave. Osim toga, određivalo se kako se na Banovinu mogu prebaciti i drugi poslovi koje vlada kasnije odredi. U krugu državnih poslova ostali su samo poslovi „od osobitog značaja za državne interese“, poput brige za državnu sigurnost, suzbijanje antidržavne propagande i osiguravanje javnog reda i mira (dakle vojska i žandarmerija), izuzetna odobravanja državljanstva, državna rudarska poduzeća i rudarsko zakonodavstvo, izgradnja i održavanje državnih prometnih sredstava i ustanova, poslovi vjera, međunarodni pravni saobraćaj, vanjska trgovina, potom mjenično, čekovno, trgovačko, stečajno, obligatorno, pomorsko i autorsko pravo, propisivanje kazni za povredu propisa u kojima je nadležna državna vlast, određivanje osnovnih načela prosvjetne politike, lokalnih samouprava, radničkog prava i osiguranja, kao i vodnog prava. § 2. Uredbe o Banovini Hrvatskoj, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, god. LXV., br. 9, Zagreb, 1939., 388-389.

[2444] REGAN, *Ujedinjavanje teritorija Banovine Hrvatske*, 34-38.

[2445] Juraj ANDRASSY, „Državna reforma“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, god. LXV., br. 9, Zagreb, 1939., 386-387.

[2446] BOBAN, *Maček i politika HSS-a*, vol. II., 144.

Hrvatskoj pratila je još kraća *Uredba o ustrojstvu Banske vlasti Banovine Hrvatske*, koja je donesena 9. rujna 1939. godine. Uredba o ustrojstvu Banske vlasti u osnovnim je crtama rješavala pitanje određivanja upravnih organa te formulacije položaja bana i Banske vlasti Banovine Hrvatske, koji su trebali zamijeniti vlast dotadašnjih banova i kraljevskih banskih uprava. Ova uredba je određivala da upravnu vlast u nadležnosti Banovine Hrvatske vrši kralj preko bana. Ban, koji je bio za svoje djelovanje odgovoran vladaru i Saboru, trebao je stajati na čelu Banske vlasti, koja je trebala biti vrhovni organ upravne vlasti. Pravna vlast trebala se vršiti po postojećem ustavu, zakonima, uredbama i ostalim propisima.[2447] Uz bana postojala je i titula podbana, koji je trebao biti „najviši stručni i pomoćni organ Bana, kao i njegov zakonski zamjenik".[2448] Što se tiče Banske vlasti, ona je u osnovi bila slično organizirana kao u dotadašnjim banovinama. Dijelila se na odjeljenja, na čijem je čelu bio jedan od činovnika Banovine. Ispod odjeljenja bili su odsjeci i pododsjeci, čiji je broj i djelatnost određivao ban. Ipak, za razliku od dotadašnjeg načina biranja voditelja odjeljenja, koje su postavljali ministri u dogovoru s premijerom, a potvrđivao ih vladar, ban Banovine Hrvatske mogao je samostalno odrediti tko će rukovoditi poslovima odjela i njemu odgovarati za iste. Osim toga, veća promjena u odnosu na prijašnja razdoblja očitovala se i u broju odjeljenja. Sada je bilo čak 11 odjeljenja, od kojih je bio odvojen predsjednički ured s kabinetom bana.[2449] Ban je bio zadužen da naredbama naknadno regulira poslovnu djelatnost pojedinih odjeljenja, odsjeka i pododsjeka. On je određivao raspored i djelokrug ostalih službenika u domeni banske vlasti, vodeći računa o njihovoj stručnosti. Sve odluke iz nadležnosti banske vlasti morao je potpisati ban ili od njega službeno ovlašteno lice. Osim ovoga, ban je mogao odrediti stručne savjetodavne organe i druge ustanove koje bi mu pomogle u vršenju poslova. Radi lakše likvidacije Primorske banovine i održavanja vlasti nad njenim teritorijem stvorila se Ispostava banske vlasti u Splitu, koja je bila podređena banu te je obavljala sve poslove koje joj odredi pod njegovim nadzorom.[2450]

Unatoč mnoštvu autonomnih poslova, u djelokrug Banovine Hrvatske ušli su i mnogi poslovi iz prenesenog djelokruga, u kojima je središnja državna vlast mogla direktno

[2447] § 1. Uredbe o ustrojstvu Banske vlasti u Banovini Hrvatskoj, „Uredba o ustrojstvu banske vlasti", *HD*, 12. rujna 1939.
[2448] § 2. Uredbe o ustrojstvu Banske vlasti u Banovini Hrvatskoj, „Uredba o ustrojstvu banske vlasti", *HD*, 12. rujna 1939.
[2449] Odjeli su bili redom: Za unutrašnje poslove, prosvjetu, pravosuđe, seljačko gospodarstvo, šumarstvo, rudarstvo, potom obrt, trgovinu i industriju, zatim tehničke radove, socijalnu politiku, narodno zdravlje te za financijske poslove. § 3. Uredbe o ustrojstvu Banske vlasti u Banovini Hrvatskoj, „Uredba o ustrojstvu banske vlasti", *HD*, 12. rujna 1939.
[2450] § 4-7. Uredbe o ustrojstvu Banske vlasti u Banovini Hrvatskoj, „Uredba o ustrojstvu banske vlasti", *HD*, 12. rujna 1939.

nadgledati i naređivati njihovo obavljanje. Ipak, za teritorij Banovine Hrvatske je organizirano posebno upravno sudstvo i računski sudovi (umjesto Glavne kontrole). Sve je to rezultiralo time da središnja državna vlast nije mogla kao viša vlast samo supstituirati odluke bana u autonomnim poslovima, nego je za njih trebala ući u pravni spor. Na odluke bana donesene u vlastitom banovinskom djelokrugu ona se tako mogla samo žaliti i to isključivo na zagrebački Upravni sud.[2451] Ban po svom položaju više nije bio podređen premijeru, ministru unutrašnjih poslova i drugim ministrima za izvršavanje poslova iz njihovog resora, već je postao direktno odgovoran vladaru, koji ga je svojim potpisom postavljao.

Ban Banovine Hrvatske dobio je moć kontrolirati samouprave na svom području, što se očitovalo u mijenjanju osoba postavljenih na razne položaje, čak i u gradskim općinama. Tako je ban Ivan Šubašić odmah po preuzimanju vlasti zatražio od državnih vlasti uklanjanje sa mjesta gradonačelnika Zagreba Teodora Pejčića, koji je postavljen na to mjesto još u ožujku 1937. ukazom kraljevskih namjesnika.[2452] Ipak, iz dvora mu je promptno odgovoreno kako je „sinoć na sednici Ministarskog saveta doneta odluka, kojom se Vi ovlašćujete da možete samostalno razrešavati dužnosti i postavljati pretsednike gradskih opština u banovini Hrvatskoj. Na osnovu gornje odluke, Vi ste ovlašćeni da na gornji način postupite i sa pretsednikom gradske opštine u Zagrebu“.[2453] Time je ban Banovine Hrvatske dobio pravo razrješavanja starih i postavljanja novih uprava u gradskim i seoskim općinama na području svoje banovine. Doista, već 31. kolovoza 1939. ban Šubašić donio je odluku o raspuštanju svih dotad postavljenih gradskih vijeća u Hrvatskoj.[2454] Na ispražnjena mjesta ubrzo su postavljeni novi vijećnici, gradonačelnici ili najstariji činovnici gradskih uprava kao komesari. Tim raznim „prinudnim upravama“ Banska vlast nastojala pridružiti poseban Savjetodavni odbor, u koji su ulazile osobe koje su komesara trebale upoznati sa potrebama građana, dok najavljeni izbori za gradske općine, zbog ratnih zbivanja, ni u Banovini Hrvatskoj nikada nisu proveli.[2455]

Stvaranje Banovine Hrvatske nije samo izazvalo oduševljenje među pristašama HSS-a i običnim građanima, već barem djelomično i u kadru službenika. Tako je primopredaja ureda i odlazak v. d. bana Savske banovine Stanoja Mihaldžića te preuzimanje vlasti od strane bana novouspostavljene Banovine Hrvatske Ivana Šubašića 29. kolovoza 1939. izvršena „na svečan

[2451] ANDRASSY, „Državna reforma“, 387-388.
[2452] Dopis bana Banovine Hrvatske Ivana Šubašića kraljevskom namjesniku knezu Pavlu Karađorđeviću od 30. kolovoza 1939. AJ, 74-38-56.
[2453] Dopis dvorske kancelarije banu Banovine Hrvatske od 1. rujna 1939. AJ, 74-38-56.
[2454] „Raspuštena gradska vijeća“, *HD*, 1. rujna 1939.
[2455] Za više o djelovanju imenovanih načelnika, komesara i savjetodavnih odbora (1939.-1941.) vidi: LEČEK, „Izbor ili imenovanje“, 28-30. te JELASKA MARIJAN, „Utjecaj državne vlasti“, 58-61.

način“. Pritom se u ime službenika dotadašnji načelnik Upravnog odjeljenja Stjepan Dubenik „oprostio toplim riječima“ s Mihaldžićem, „a zatim je oduševljenim riječima pozdravio novoga bana Hrvatske dra Ivana Šubašića. [Novi] Ministar unutrašnjih poslova Mihaldžić zahvalio je svim činovnicima na dotadašnjoj suradnji. Ban Hrvatske dr Ivo Šubašić pozdravio je činovništvo i pozvao ga na savjesno ispunjavanje činovničkih dužnosti. [...] Želi, da rad činovništva bude u skladu s težnjama i osjećajima naroda, a na dobro kralja, banovine Hrvatske i cijele države. Upozoruje ih, da su činovnici instrument naroda, a nije narod instrument činovnika. Burnim pozdravima ispraćeni su kako ban Hrvatske dr Šubašić tako i ministra Mihaldžić iz kabineta bana“.[2456]

Počeci funkcioniranja Banske vlasti Banovine Hrvatske bili su povezani sa pokušajima da nova vlast po zakonodavnim mogućnostima, ali i svojoj mjeri, ususstavi vlastitu djelatnost. Već 2. rujna 1939. ban Banovine Hrvatske Ivan Šubašić izdao je dopis svim povjerenim mu upravnim organima u kojem ih je upoznao s činjenicom da je nastupio na dužnost bana novostvorene banovine. U toj okružnici on je upozorio činovništvo da se u svom radu uvijek nepristrano, bez obzira na narod i vjeru, drže zakona i propisa. Uz to je zatražio da svaki činovnik „svoj rad udesi tako, da narod u njem vidi svojeg prijatelja. Činovnik treba da u svom radu bude inicijativan, pa će bezuvjetno steći povjerenje naroda, a ja ne ću oklijevati da povjerenju naroda dadnem i priznanje vrhovnog starješine“.[2457] Nadalje, ban Banovine Hrvatske Ivan Šubašić naglašavao je tri negativne pojave koje su, između redaka ovog dopisa, stavljene na dušu prijašnjim upravnim organima, a sve su proizlaze iz slabe komunikacije između činovnika i građana pojedinog okruženja. Prva je bila nepridržavanje zakonskih propisa, koje možemo povezati sa stavljanjem političko-režimskih ciljeva uprave ispred onih upravnih. Zatim je tu, po banovoj ocjeni, dolazila općenito slaba briga činovnika o željama i potrebama naroda te tromost upravnih organa. Šubašić je zato tražio bolju suradnju upravnih organa s građanima, jer su sada na vlasti u upravnim strukturama baš oni pojedinci koje je posredno samo građanstvo dovelo na vlast, ali i oni trebaju razumijeti što narod želi. Naglasio je da su činovnici onaj element koji mora preuzeti inicijativu u tom radu za dobrobit naroda neke sredine, a kao poticaj za pravilni rad ban Šubašić je istakao da će on o tome osobno voditi računa.[2458] Dan ovog dopisa, tj. 2. rujna 1939., kada se dogodio završetak prijenosa

[2456] „Činovništvo pozdravlja bana“, *HD*, 30. kolovoza 1939.
[2457] U ovom dopisu vidi se svojevrsni prekid sa prijašnjom tradicijom već u navođenju imena mjeseca u hrvatskoj varijanti u oznaci spisa (dotad je KBUSB koristila nazive koji postoje u srpskom jeziku). Dopis bana Banovine Hrvatske Ivana Šubašića svim odjeljenjima, upravi policije u Zagrebu, svim predstojnicima gradskih i pograničnih policija, svim kotarskim poglavarstvima, komandi savskog žandarmerijskog puka, gradskim poglavarstvima, zadružnim povjerenicima od 2. rujna 1939. HDA, PS, 5698.
[2458] *Isto*.

osnovnih organa vlasti u ruke bana novouspostavljene Banovine Hrvatske, uz proglašenje *Uredbe o ustrojstvu banske vlasti Banovine Hrvatske* 9. rujna 1939.,[2459] možemo označiti kao kraj Savske banovine i početak Banovine Hrvatske, čije će formativno razdoblje još trajati neko vrijeme.[2460]

Kad smo kod službenika, u iščekivanju postizanja sporazuma Cvetković-Maček, kojim bi autonomija određenih hrvatskih krajeva unutar Kraljevine Jugoslavije bila zajamčena, HSS je nastojao jasno dati do znanja kako će se upravljati kada oni preuzmu vlast. Iako prilično maglovito i nedorečeno u nekim stvarima, osobe bliske HSS-u u travnju 1939. isticale su kako neće biti nikakvih osveta ni zloupotrebljavanja vlasti za razračunavanje sa protivnicima, zatim kako će nova vlast nastojati pomoći narodu na svim poljima te da će građani u takvom sustavu imati puno veću kontrolu i utjecaj nad radom organa raznih resora. Osim toga, ono što će se tražiti od činovnika i drugih službenika bit će samo da doista rade za narodne interese, a ne one stranačke. Stoga se držalo kako do otpuštanja ili premještaja službenika većeg obujma neće doći. „Slabo bi narod imao koristi od toga, kada bi se samo činovnici izmijenili, pa bi se kod toga stalo, i sve drugo ostalo po starom. [...] Činovnici su zato tu, da služe narodu i po zakonima, koje im narod određuje preko svojih izabranika. Jer su sluge naroda, zato moraju biti pod narodnom kontrolom. Ali to znači, da moraju biti doista pod širokom i dobro organiziranom kontrolom naroda, da li rade u smislu narodnih zakona, za dobro naroda. Činovnici ne smiju biti oruđe u rukama nikakve samovolje pojedinaca i interesa manjih skupina ljudi“.[2461]

Ipak, u euforiji koja je zavladala neposredno nakon formiranja Banovine Hrvatske, HSS je zaoštrio retoriku. U jednom članku naglasilo se kako će se morati napraviti revizija i pokazati kako je tko od predstavnika režima i službenika radio u proteklim godinama. „Ta gospoda su, uz malobrojne častne iznimke, smatrala da je narod bezpravno roblje bez svoje volje, s kojima mogu raditi što hoće. Oni su u svojoj umišljenosti držali kao da su oni jedini pozvani, da upravljaju po svojoj gospodskoj volji nad narodom. A sve to skrivaju pod krinkom lažne stručnosti“.[2462] I poslije toga se najavljivala stroga „narodna kontrola“ te smanjivanje primanja svih službenika. Putem ove kontrole navodno se već u rujnu 1939. ustanovilo kako je u pojedinim odjeljenjima KBUSB bilo „mnogo činovnika, koji su primali plaću, a nisu uobće dolazili u ured, niti su išta radili. Pojedini viši činovnici i miljenici šefova

[2459] „Uredba o ustrojstvu Banske Vlasti“, *HD*, 12. rujna 1939.
[2460] REGAN, *Ujedinjavanje teritorija Banovine Hrvatske*, 39-44.; *Narodne novine* već su 29. kolovoza 1939. promijenile svoj podnaslov te se više nisu nazivale *Službeni list Kraljevske banske uprave Savske banovine*, već *Službeni list Banovine Hrvatske*. Vidi: *NN*, 29. kolovoza 1939.
[2461] Rudolf BIĆANIĆ, „Kada dođe naše vrijeme...“, *Gospodarska sloga*, god. IV., br. 8., travanj 1939.
[2462] Rudolf BIĆANIĆ, „Šta treba raditi?“, *Gospodarska sloga*, god. IV., br. 17., rujan 1939.

primali su razne nuzgredne dodatke, koji su dosezali velike svote, često puta po nekoliko puta više nego li iznosi redovna plaća [...] U narodu se dižu tužbe protiv mnogih činovnika da loše postupaju sa narodom, da se ne brinu za narodne potrebe, da su lijeni i nesposobni. Često se podižu tužbe i protiv onih činovnika, koji su dobri i pošteni, jer se na činovnike troši mnogo narodnog novca. [...] Naši činovnici moraju biti skromniji. Neka se ugledaju na svoje kolege u Bugarskoj, koji skromnije žive, a više rade za narod. Oni moraju znati također i to, da je prošlo vrijeme, kada su oni bili nosioci vlasti. Danas je narod nosilac vlasti, a činovnici moraju biti savjetnici i pomagači naroda. Tko to ne će biti taj ne će imati uspjeha u radu".[2463]

U pogledu službenika ban Banovine Hrvatske mogao je samostalno sve državne službenike na području banovine primati u službu, premještati, promicati, umiroviti, ali i otpustiti. Isto tako on je morao potvrditi da prima sve službenike povjerenih mu resora koje bi mu iz teritorija drugih banovina slala središnja državna vlast.[2464] Nakon stvaranja Banovine Hrvatske došlo je do premještanja službenika u određenom obujmu, iako je teško na temelju fragmentarno dostupne građe suditi u kojem broju po kojem resoru. Vjerojatno se očekivalo da će na područje ove banovine vratiti službenici Hrvati, koji su po kazni ili radi svoje stručnosti bili u prijašnjim razdobljima raspoređeni na razna radna mjesta po drugim krajevima države. Povratak u upravne strukture Banovine Hrvatske je ubrzo po njenom formiranju zatražio Ivan Špoljar, činovnik koji je dobar dio svog službovanja proveo kao kotarski poglavar u Hrvatskoj i Slavoniji te kasnije Savskoj banovini. Po stvaranju BH 1939. zatečen je kao savjetnik MUP-a u Beogradu, gdje je radio već niz godina. Svoju molbu za „povratkom" je pravdao „vrućom željom, da svojim činovničkim pozivom poslužim Hrvatskom narodu, iz koga sam ponikao".[2465]

Osim izabranih i postavljenih članova samoupravnih tijela, na udaru smjenjivanja s položaja su se našli i javni službenici. Prema državnim i samoupravnim službenicima, kao profesionalnom kadru zaštićenom dobrim pravnim položajem, Banska vlast Banovine Hrvatske ipak je odlučila ići putem premještaja, a ne otpuštanja.[2466] Pritom je službenike, koje je radi njihova dotadašnjeg rada ili stranačke afilijacije smatrala protunarodnim elementom, nastojala prvenstveno premjestiti i u dogovoru sa središnjom državnom vlašću ishoditi njihov odlazak na teritorij koje druge banske uprave. Razmjere otpuštanja i premještanja kadra javnih službenika pokušali smo dočarati na primjeru nepopularnih kotarskih poglavara, kao

[2463] Rudolf BIĆANIĆ, „Narodna kontrola", *Gospodarska sloga*, god. IV., br. 19., listopad 1939.
[2464] REGAN, *Ujedinjavanje teritorija Banovine Hrvatske*, 37.
[2465] Molba savjetnika MUP-a KJ Ivana Špoljara Pretsjedničkom uredu banske vlasti BH od 1. studenog 1939. HDA, PSDS, br. dosjea 2895 (Špoljar Ivan).
[2466] Za više o ovome fenomenu vidi: Krešimir REGAN, *Srpska politika u Banovini Hrvatskoj*, [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2006., 72-83.

visokorangiranih, ali globalno nepopularnih državnih službenika. Među 170 osoba koje su u ranijem razdoblju obavljale službu kotarskog poglavara na prostoru Savske banovine, dobar dio njih je zadržan u službi i za vrijeme Banovine Hrvatske. Ovdje su podaci prilično jasni. Tek za šestoricu nismo sigurni jesu li ikada ušli u službu Banovine Hrvatske, a za 57 smo sigurni da nikada nisu obavljali nikakvu djelatnost u Banovini Hrvatskoj (imajmo pritom u vidu da je među tih 57 službenika bilo onih koji su u međuvremenu umrli ili umirovljeni, dok su drugi puno ranije premješteni na rad u druge banovine te se nikada nisu vratili u hrvatske krajeve). S druge strane, čak 103 visokorangirana upravna službenika koja su u jednom trenutku bila na čelu kotara u Savskoj banovini, zadržana su u službi i u Banovini Hrvatskoj.[2467] Bilo je tu onih koji su cijelo vrijeme službovali na prostoru Savske banovine, zatim nekoliko pojedinaca koji su reaktivirani iz mirovine 1939., ali i „hrvatskih službenika" koji su se dogovorom bana i MUP-a, a na vlastitu molbu ili po dekretu svojih pretpostavljenih, vratili službovati na prostor u kojem su već ranije obavljali djelatnost. Neki od njih su dodijeljeni na rad direktno banskoj vlasti, dok su drugi raspoređeni na čela kotara nove banovine. U isto vrijeme na njihova su mjesta u drugim banovinama dolazili službenici koje je banska uprava Banovine Hrvatske ocijenila nepoželjnima radi svog rada u razdoblju prije sporazuma iz 1939. godine. Ovime možemo reći kako se vlast Banovine Hrvatske također nastojala osloniti na profesionalni kadar, koji je bio sposoban u obavljanju poslova. Iako je otpuštanja i premještanja bilo, ona vjerojatno, barem u resoru MUP-a, nisu bila toliko raširena kao što se moglo očekivati.[2468]

Paralelno sa spomenutim povratkom na službovanje u Banovinu Hrvatsku mnogih državnih službenika, po nacionalnosti Hrvata, koji su dotad radili u drugim krajevima države, jednim dijelom se odvijao proces micanja službenika Srba iz nekih upravnih organa i odbora. Na taj su se proces žalile mnoge osobe i udruge, npr. Srpsko-pravoslavna crkvena općina iz Osijeka koncem 1939. godine.[2469] Na temelju fragmentarne građe teško je utvrditi koliko su ove žalbe opravdane, tim više jer sačuvani slučajevi daju toj tvrdnji oprečne zaključke. U konkretnom, osječkom slučaju, povjerenik gradske općine Vladimir Cesar je priznao da je radio smjene u gradskoj upravi, ali je ustvrdio kako je pritom vodio računa o tome da se na posao vrate oni službenici, Hrvati, ali i Srbi, koji su bili nepravedno otpušteni radi glasanja za

[2467] Za više o administrativnim djelatnicima koji su zadržani u službi Banovine Hrvatske nakon što su u doba Savske banovine obavljali istaknute dužnosti u njenim upravnim strukturama vidi tabelu 8. u prilozima ovoga rada.
[2468] Ovaj fenomen je već ranije dobro uočila Suzana Leček. LEČEK, „Narodni poslanik HSS-a i njegov kotar", 225-233.
[2469] Predstavka srpske pravoslavne crkvene opštine iz Osijeka banu BH Ivanu Šubašiću od 28. studenog 1939. HDA, PS, 5778.

oporbu pod bivšim režimima. Uz navedeno, iznoseći brojke zaposlenih u gradskim tvrtkama po nacionalnosti i uspoređujući ih sa podacima zadnjeg popisa stanovništva, povjerenik Cesar je nastojao dokazati prezastupljenost i favoriziranje Srba pri zapošljavanju u prijašnjim vremenima.[2470]

Osim optužbi za otpuštanja i premještaja „po nacionalnom ključu“, Banska vlast Banovine Hrvatske nije uvijek bila zadovoljna ni premještajima i otpuštanjima koje su proveli organi pod njenim nadzorom. Već 1940. uočila je kako načelnici mnogih banovinskih ureda traže premještanja službenika „motivirajući to općenitim navodom «iz političkih razloga» - «u interesu naroda» - «kao sumnjiv radi komunizma» i slično, a bez navoda konkretnih podataka. Tim povodom odredjujem, da starješine prvostepenih vlasti u svakom slučaju kada nalaze da je potrebno, da se iz političkih razloga koji državni ili banovinski službenik otpusti iz službe ili premjesti imadu podnijeti iscrpiv konkretno obrazloženi predlog Kabinetu [bana], koji će dalje potrebno preduzeti“.[2471]

VIII. 8. Zaključak

Promjena situacije nakon parlamentarnih izbora 1935. i velika pobjeda HSS i SDK na općinskim izborima 1936. doveli su do promjene u političkoj klimi unutar Savske banovine, pa i cijele Jugoslavije. HSS je ovom pobjedom i ulaskom u vlast, iako na najnižoj mogućoj razini, dokazao da u nadolazećim godinama neće mirno gledati kako se nedemokratskim metodama nameću mnoga rješenja na uštrb (hrvatskih) građana. S druge stane i nova je vlast, u rukama JRZ te premijera Stojadinovića privremeno nakon 1935. nastojala smirivati zaoštrenu situaciju, dopuštajući oporbi da stvara svoje organizacije i jasnije ističe svoj program.

Kao općehrvatski pokret HSS je od pobjede na općinskim izborima 1936. pokazao da se protivi politici državne unifikacije i centralizacije te je svojim postupcima naglasio da će se iskreno boriti svim mogućim načinima za prava svoje biračke baze. Nakon osvajanja vlasti u općinama, HSS je preko sebi odanih općinskih odbora nastojao provesti izdvajanje općina iz stiska državnih vlasti. Po HSS-u općinske uprave su od 1929. do 1936. pale pod potpuni utjecaj režima, a s druge strane, zbog manjka građanskog, demokratskog nadzora, istodobno

[2470] Dopis povjerenika gradske općine osječke Vladimira Cesara kabinetu bana BH od 5. prosinca 1939. HDA, PS, 5778.
[2471] Dopis Banske vlasti BH Ispostavi banske vlasti – Split, Upravama policije u Zagrebu i Splitu, svim kotarskim poglavarima, predstojnicima gradskih i pograničnih policija, komandama žandarmerijskih pukova u Zagrebu i Splitu od 7. lipnja 1940. HDA, PS, 6053.

su ogrezle u korupciji. Stoga je vodstvo stranke poslije osvajanja vlasti u općinama nastojalo potpuno urediti situaciju u istima, posebno u pogledu sređivanja stanja općinskih financija, ali i kadra zaposlenog u njima. Dok su se prema stanovnicima općine odbori nastojali pokazati kao pomirljivi i vrijedni zastupatelji njihovih interesa, dotle su u odnosu prema državnoj vlasti, okuraženi naputcima vodstva stranke, ali i povezivanjem u jednu organiziranu skupinu općina, iskazivali svoj otpor. Cilj svega bilo je formiranje općina kao funkcionalnih samouprava, koje postoje uz što manje zadiranja države u njihov rad.

Pasivni otpor općina u rukama HSS-a državnim vlastima imao je dva glavna smjera. Prvi možemo nazvati realnim. U njemu su općine odbijale provoditi zakone i naredbe koje su dolazile od državne vlasti, insistirale su na samostalnom određivanju prihoda i rashoda općine, kao i poslova koje ona obavlja, ali i službeničkog kadra kojim se pritom koristi. S druge strane, postojao je i otpor na simboličkoj razini, koji se manifestirao na povratku starije hrvatske upravne nomenklature namjesto one propisane unitarističkim zakonskim tekstovima (npr. kotar umjesto srez, općinski načelnik umjesto opštinski pretsednik, itd.), isticanju hrvatskih zastava umjesto onih državnih te korištenju ploča i žigova nadleštava na kojima je bilo samo jedno pismo, umjesto dotad dvopismenih latiničnih i ćiriličnih ploča. HSS se trudio stvoriti državnoj vlasti paralelni sustav samoupravne općinske vlasti, odan sebi, ali i pravom načelu samouprave te supsidijarnosti.

Državnim vlastima se nije sviđalo kako općine rade mimo njihove volje, ali su nastojale izbjeći direktnu konfrontaciju s HSS-om. U kasnijim godinama (1938.-1939.) HSS se okrenuo daljnjem proširenju upravnih kompetencija općina, koje su bile bitne i jer je to bila jedina razina vlasti u kojoj je stranka mogla aktivno sudjelovati. Općinske uprave u kojima su na vlasti htjeli su međusobno povezati kako bi one, jednim, jedinstvenim i složnim načinom djelovanja iskazale svoj monolitni otpor prema sve nemoćnijoj državnoj vlasti koja je sve više gubila kontrolu nad općinama prostora Savske banovine. Radi toga HSS početkom 1938. unutar *Gospodarske sloge* osniva *Zajednicu hrvatskih upravnih općina* kao krovnu organizaciju. Ona je općinske uprave u kojima su pristaše SDK imali premoć trebala dodatno povezivati, a s druge strane pružati im i praktičnu pomoć u njihovom djelovanju.

I državna vlast i banska uprava s jedne strane, ali i HSS s druge strane od kraja 1936. pa do 1939. nastojale su jedna drugu pobiti legalnim, zakonskim argumentima. Unatoč poziciji vlasti i zakonodavca, koju je prva strana imala, HSS se pokazao uspješnijim u ovoj borbi, često koristeći nedorečenosti zakonskih tekstova. Doista, gledajući odluke zagrebačkog Upravnog suda u ovoj borbi, osobito one izrečene kroz 1938., vidimo kako je pritisak državnog vrha na sudišta popustio, a s druge strane i da se HSS snašao te je osigurao legalnim

putem provedbu svoje volje, a ne naredbi državnog vrha. Presudama upravnog suda i svojim općenitim neovisnim djelovanjem o državne vlasti, stranka je učvrstila položaj samouprava u odnosu na državnu vlast te prikazalo legitimnim pravo hrvatskog naroda da vodi vlastitu politiku, makar i na najnižoj, općinskoj razini.

Nakon osvajanja vlasti u općinama te njihovom faktičnom odvajanju od državne vlasti, HSS se od sredine 1938. okrenuo pridobivanju javnih službenika na svoju stranu. Pritom je promijenio dotadašnju retoriku. Odustao je od optuživanja tih svih državnih i samoupravnih službenika za slijepo izvršavanje volje svih režima na vlasti te je na iste po prvi puta nastojao pozitivno utjecati, ističući da i oni moraju jasno pokazati kako ne mogu trpjeti ovakvo stanje u državi. Kako se bližilo vrijeme izbora za Narodnu skupštinu 1938., čini se da su ovim pozivima JRZ i Stojadinović bili posebno uplašeni, pa su sami zaoštrili retoriku, spominjući otpuštanja kao kazne za službenike koji bi glasali za oporbu. S druge strane, UO, osobito HSS, isticala je službenicima da na predstojećim izborima moraju staviti dobrobit naroda i nacije kojoj pripadaju ispred vlastite i obiteljske egzistencije, s kojom ih je režim dotad držao u poslušnosti. Na kraju čini se da je UO uspjela osigurati da čak i u kadru javnih službenika, osobito Hrvata, dobije dosta glasova. Unatoč tome što je JRZ ostvarila tijesnu pobjedu na izborima i makar su započeli premještaji službenika koji su se ogriješili o naputke svojih pretpostavljenih za koga treba glasati, ubrzo je došlo do pada premijera Stojadinovića, pa su mnogi službenici vraćeni u ranija mjesta službovanja. Otvoreni istupi državnih i samoupravnih službenika na izborima 1938. bili su jasan iskaz njihova pasivnog otpora idejama državnog vrha. Službenici su doista stali uz svoj narod te su glasanjem za oporbu pokazali da mora doći do promjena u načinu upravljanja državom, kao i pozitivnog rješavanja „Hrvatskog pitanja“, kao gorućeg unutrašnjopolitičkog problema.

U ovakvim okvirima stvaranje Banovine Hrvatske, koja je teritorijalnim izgledom, ali i kompetencijama trebala od 1939. predstavljati pravu autonomnu pokrajinu hrvatskog naroda unutar Kraljevine Jugoslavije, pozdravili su mnogi službenici. Za razliku od Savske banovine, Banovina Hrvatska je dobila svoju vlastitu upravu, sudstvo, a mogla je razvijati i autonomno zakonodavstvo. Osim toga, za razliku od ranijih, nedemokratskih doba, na čelo te banovine postavljeni su ljudi bliski HSS-u, stranke koja je tada imala plebiscitarnu potporu hrvatskog naroda.

IX. UPRAVA U SAVSKOJ BANOVINI (1929.-1939.): ZAKLJUČAK

Doktorski rad *Uprava u Savskoj banovini (1929.-1939.) – Između državnog centralizma i supsidijarnosti* doprinos je poznavanju upravno-pravne, političke, socijalne i gospodarske povijesti hrvatskog društva u razdoblju postojanja Kraljevine Jugoslavije. Njegov fokus je stavljen upravo na važan problem međuodnosa društva i države, kojeg je u razdoblju istraživanja obilježio državni centralizam, u kojem su građani izgubili mogućnost sudjelovanja u procesima odlučivanja u Kraljevini Jugoslaviji, čak i na najnižoj, komunalnoj razini. Ovakva se politika državnog vrha ne samo pokazala kao promašena, već je ona ostavila ozbiljne posljedice, formirajući upravne i samoupravne organe kao vlast koja stoji nasuprot volji društva za čije potrebe treba brinuti.

Makar je cijelo razdoblje interesa ovoga rada (1929.-1939.) obilježeno nastojanjima državne vlasti da modernizira upravu i samoupravu, tj. poboljša opseg njena rada, digne njene organe na višu stručnu razinu, kako bi uprava postala ekspeditivnija, preciznija, uslužnija, ona je na prostoru Savske banovine zbog stvorenog nedemokratskog jaza između države, koja nameće, i građana, koji više ili manje samo trpe sve što im se odašilje, dobrim dijelom nosila stigmu nečega protugrađanskog, a u nacionalnom smislu čak protuhrvatskoga. Uprava tako u hrvatskim krajevima nije radila u skladu s pravnom tradicijom i demokratskim načelima (unatoč povratku titule bana i svim javnim pokušajima režima da se prikaže kao demokratski), kao ni smjerom moderniteta koji je tada propagirala HSS, koja je 1930-ih prerasla okvire političke stranke te se preobrazila u općehrvatski pokret, pokret koji se borio za građanska (demokratska) i politička prava hrvatskog naroda unutar Kraljevine Jugoslavije.

Za vrijeme zajedničkog života u Austro-Ugarskoj Monarhiji upravni organi dobili su moderniji ustroj. Uprava je postajala sve dostupnija građanima, a u tokom 19. stoljeća došlo je i do stvaranja funkcionalnih samouprava. Ipak, to razdoblje upravnog života bilo je obilježeno centralizacijom države, kao i ograničenim pristupom građana odlučivanju (najviše radi izbornog cenzusa), što je dovodilo do toga da se prava supsidijarnost tek trebala razviti. Nakon raspada Austro-Ugarske Monarhije, hrvatski krajevi našli su se unutar sastava Kraljevine SHS/Jugoslavije, koja je također željela biti jedna moderna europska država. Ipak, ona je sama bila *ancien régime* tvorevina, država koja je sadržavala elemente i starog i novog, pa stoga nije bila u stanju iskoračiti prema modernitetu na svim razinama. Stoga su na njenom području, kao i u mnogim sličnim zemljama, kasnili procesi industrijalizacije, urbanizacije, a posebno demokratizacije politike i integracije nacije sve do dugo u 20. stoljeće. Dok su građani željeli da dođe do veće transformacije uprave i samouprave te da se njihovi organi pretvore u izvršne vlasti koje doista rade po njihovim nalozima i za njihovo dobro, državna

vlast je i dalje bila koncentrirana u rukama kralja i uskog kruga ljudi koji su ga okruživali. Svojim vladar odlukama je davao koncesije i određivao smjer razvoja države, obuhvaćajući izvorišta sve vlasti na vrhu države i u svojim rukama.

Odnos središnjih državnih vlasti prema građanima tokom postojanja Kraljevine SHS/Jugoslavije sve je više je pokazivao obilježja paternalizma. Doista, državna vlast, osobito ona upravna nakon proglašenja šestosiječanjske diktature, nije vlastiti narod držala skupinom za koju obavljaju poslove u javnom sektoru, a time i partnerima ili čak nadređenima vlastitom djelovanju. Upravo suprotno, prema njima se odnosila u paternalističkom duhu, držeći ih nejakom djecom koja sama ne umiju izraziti što doista trebaju te se za njih treba skrbiti, čak i protiv njihove volje.

Osim toga, vladajuće elite učvrstile su u doba diktature ideju koji su već ranije podržavale, izjednačavajući načela unitarne i centralizirane države s konceptom jake države. Makar su u trenucima jugoslavenskog ujedinjenja postojale određene autonomije i ideje kako da ih država zadrži federalizacijom, državna vrhuška je odbijala ikakve prigovore, ostajući čvrsto na načelima jedinstvene države jednog troplemenog naroda. Sukob federalističke i centralističke koncepcije s vremenom je poprimio obilježja nacionalnog sukoba, pretežito jer su Hrvati, predvođeni HSS-om, odbijali prihvatiti koncept centralizirane države u kojoj su trebale nestati već dobrim dijelom izgrađene nacionalne posebnosti.

Nakon dužeg vremena permanentne političke krize, vladar, koji je i do tada imao velike formalne i neformalne ovlasti nad političkim životom u državi, 6. siječnja 1929. proglasio je diktaturu. U njoj se kralj Aleksandar nastojao prikazati zaštitnikom građana i države kao takve, ali i izvorištem cjelokupne moći, dok su sve vlasti trebale raditi po njegovom nalogu. Unatoč najavama o kratkotrajnosti diktature nakon 6. siječnja 1929. dolazi do učvršćivanja novoga režima, koji se zanosio idejom da će u vrlo kratkom roku uspjeti stvoriti jedinstvenu jugoslavensku državu i naciju. Pritom se diktatorski režim izjednačavao s državom, njenim napretkom i opstojnošću, zbog čega je nasilnim metodama nastojao spriječiti svako, i najmanje protivljenje sebi i svojim ciljevima. Posebnosti koje su dotad postojale među raznim dijelovima države nastojale su biti izbrisane velikom zakonodavnom aktivnošću vrha države, dok se na upravne organe radio pritisak da kroz vlastito djelovanje nastoje što jače ostvariti prilično maglovite ideje državnog vrha o nacionalnom i državnom jedinstvu te putu države prema modernitetu na svim razinama.

U tom smislu došlo je i do transformacije postojećih organa, ali i stvaranja nekih novih. Kako su se oblasti, koje su formirane nakon donošenja Vidovdanskog ustava 1921., pokazale kao premale, ekonomski neisplative, u upravnom smislu nedovoljno ususatvljene

jedinice, koje nisu bile ni dovoljno vezane uz državnu vlast, režim ih je odlučio u listopadu 1929. zamijeniti banovinama. Umjesto 33 oblasti stvoreno je 9 banovina, a zakonom kojim je ostvarena ova promjena država je ujedno promijenila ime iz Kraljevina SHS u Kraljevina Jugoslavija. Na čelu banovine nalazio se ban, koji je imao široko određen poslovni djelokrug. Poslove stavljene u nadležnost bana je otpravljala banska uprava, koja se sastojala od profesionalnih službenika raznih struka. Uz to su postojala razna druga tijela koje je režim kontrolirao, - npr. banska vijeća kao najvažniji savjetodavni organ bana. Iako je bansko vijeće, kako bi se javnosti što bolje prezentiralo, imalo neke konture parlamentarnog tijela koje je trebalo djelovati u svakoj banovini, njegova je funkcija bila strogo savjetodavna. I kao takva ona je bila prilično gušena od strane državne vlasti, koja je ionako svojom voljom postavljala sve njegove članove (banske vijećnike). I ban je, zajedno sa vrhuškom banske uprave i svim važnijim službenicima općenito, bio postavljan od strane vladara, na prijedlog premijera, što samo po sebi govori o nedemokratskom načinu upravljanja.

U teoriji, pred stranim državama, ali i vlastitim narodom, podjela države na banovine nastojala se opravdati raznorodnom svrsishodnošću. Osim što su na bansku upravu prebačene neke kompetencije koje su dotad imali posebni organi podređeni direktno ministarstvima, a prije ih nisu imali oblasni veliki župani, provedeno je i određeno pojednostavljenje te djelomična i načelna dekoncentracija uprave. Uprava i samouprava je trebala biti jeftinija, brža u radu te bliža narodu. U pravilu je rješavanje većine državnih poslova trebalo biti prebačeno je na dvije niže instance: na kotarske uprave u prvom stupnju te banske uprave kao nad njima drugostupanjsku vlast. Ministarstvima je ostalo u djelatnosti da upravljaju poslovima državne vlasti u općim crtama, da budu zakonodavac i najviša kontrola za određene poslove.

U praksi je ipak središnja državna vlast zadržala u svojoj domeni konačno odlučivanje u mnogim predmetima, uz to poprilično ograničavajući vlast svih nižih jedinica u samostalnom i konačnom rješavanju predmeta. Iako se isticalo kako ban i banovina, osim poslova iz prenesenog djelokruga, koji su njima naloženi od državnog vrha, obavljaju poslove i vlastitog, samoupravnog djelokruga, što je potvrđivao i Ustav iz 1931., u stvarnosti su za sve poslove oni bili potpuno neslobodni, ovisni o naredbama i svakodnevnim kontrolama djelovanja od strane središnjih državnih vlasti. Za gotovo svaki rad oni su morali ishoditi dopuštenje ministarstava i slijediti njihove svakodnevne upute. Dok je djelokrug rada svih državnih upravnih vlasti bio prilično široko određen, pa čak i proširen u odnosu na prijašnja razdoblja, u njemu se vidi ostvarenje ideja centralizma, u kojem niža vlast uvijek sluša zapovijedi i odgovara za svoj rad višoj vlasti, koja je u rukama nedemokratskog režima.

Osim novoformiranih banovina, koje su po svojim granicama predstavljale veći ili manji odmak od dotadašnjih pravnih područja, te kotara, koji su više-manje zadržani u organizacijskom obliku u kojem su postojali do tada, državna je vlast odlučila odrediti još neke nove organe. Kako bi bolje kontrolirala teritorij i rad područnih vlasti, država je formirala razne kontrolne organe, od kojih su u svakoj banovini najvažniji bili okružni inspektorati. Ipak, zbog skučenog radnog djelokruga i potrebe smanjenja izdataka rada uprave uslijed gospodarske krize, tijekom 1933. i 1934. ukinuti su svi okružni inspektorati u Kraljevini Jugoslaviji, uključujući one u Ogulinu, Osijeku i Varaždinu, koji su funkcionirali na prostoru Savske banovine.

Dosad se na sve države i samoupravne službenike, posebno one u sklopu sustava izvršnih vlasti, gledalo kao na jedinstvenu monolitnu skupinu, koja je bila samo izvršna ruka režima. Možemo reći kako je u stvarnosti situacija puno kompliciranija. Ako gledamo na upravu samo mehanistički, kao na set ureda i osoblja koje radi u njima te slijepo provodi zakonodavne i naredbene ideje koje im njihovi nadređeni stave kao osnovu poslanja, izmaći će nam kompleksnost koja se krije iza ljudskih odnosa te osobnih pobuda iza djelovanja.

Već u prvo doba po proglašenju diktature svi javni službenici postali su više vezani uz režim. Iz iskrene vjere u vlast, egzistencijskih ili kakvih drugih razloga, mnogi od državnih i samoupravnih službenika, koji su i ranije djelovali, prihvatili su novi režim te nastavili raditi za njega. Režim je tako dobrim dijelom djelovao s kadrom službenika kojega je imao na raspolaganju iz ranijih razdoblja, ali je nastojao dodatno ustaviti rad istih. Stoga su, što generalnim propisima (ČZ-om iz 1931.) ili posebnim za neke djelatnosti izvršne vlasti (npr. za upravu ZUU-om iz 1929.), još jače egzistencijski vezali djelatnike uprave uz sebe, inzistirajući na primatu državnog vrha (ministara i vladara) u postavljanju, promociji, premještanju, otpuštanju i umirovljenju svih državnih službenika. U doba zahtijeva za strogom radnom etikom, disciplinom i podređivanjem režimskim idejama, službenici su često stavljali zaštitu vlastite i obiteljske opstojnosti u prvi plan, gotovo potpuno se podređujući idejama vladajućeg vrha.

U isto doba državna je vlast htjela zakonodavno po prvi puta regulirati prava i obveze samoupravnih službenika. Isti su se pritom preko svojih predstavnika uspješno izborili za mnoga službenička prava, iako su smatrali da se na državnu upravu može utjecati da im još povoljnije regulira druga važna pitanja. Nakon donošenja Uredbe o općinskim službenicima u Savskoj banovini 1934., službenici su postali više vezani uz sredinu u kojoj su radili. Njihov broj odsad je trebala regulirati svaka općina posebnim statutom. Osim toga, općinski

bilježnici i blagajnici dobili su pravo nepremjestivosti, kojim je poništena u dotadašnjim propisima utemeljena praksa državne vlasti, koja ih je premještala kad god je željela.

U takvom okruženju, u kojem su službenici postali potpuno ovisni o volji viših vlasti, oni su ipak dobili ili zadržali neke manje koncesije – npr. bili su oslobođeni plaćanja samoupravnih poreza, mogli su se besplatno liječiti ili po povlaštenoj cijeni putovati željeznicama, a državna služba, za razliku od privatne, tada je imala uređeni mirovinski sustav za svoje djelatnike (i članove obitelji koji ostanu nakon njihove smrti). Sami službenici dosta su se međusobno razlikovali po pravima i obvezama, a time i primanjima. Unutar korpusa službenika bilo je puno više nižerangiranih službenika, koji su zajedno s obiteljima živjeli na rubu egzistencijskog minimuma, dok su se viši službenici, koji su bili dobro plaćeni, često dugi niz godina uspinjali do određenog položaja te bili pod još izravnim nadzorom državnih vlasti. Što se tiče samoupravnih službenika raznih razina (banovinskih, gradskih, općinskih), u ovo doba oni su tražili da se po pravima izjednače sa državnim službenicima istih zvanja. Iako je status samoupravnih službenika varirao kroz istraživano razdoblje, ipak su oni većinom uspjeli ostvariti ovaj cilj.

U svom početku 1929., zbog težnji modernitetu te izgradnji jednoobrazne nacije i države, režimski vrh nastoji povećati ionako već velik broj službenika. Državni i samoupravni službenici, zajedno s obiteljima koje su svojim radom uzdržavali, postaju tako poslije seljaštva drugi najveći stalež u državi. Dolaskom gospodarske krize, koja je izazvala ogromni poremećaj u sustavu državnih financija, država je morala izvesti udarac na plaće službenika, a time i egzistenciju čitavih njihovih obitelji. Uz to, državna je vlast provela ograničavanja novih primanja, ali i slobodnog i kvalitetnog rada te napredovanja u službi. Unatoč najavama, državna vlast nije provela otpuštanja širih razmjera pa je broj raznih službenika u državi ostao velik.

Što se tiče nacionalnog sastava kadra državnih službenika u hrvatskim krajevima, sudeći po kotarskim poglavarima kao istaknutim administrativnim djelatnicima, možemo reći kako je u upravnim organima radilo najviše Hrvata, ali bilo je i dosta Srba, koji su u odnosu na udio u broju stanovnika bili prezastupljeni. Ipak, mahom su to bili Srbi iz same Hrvatske, koji su očigledno predstavljali za režim „ispravan“ kadar. Oni su, za razliku od svojih sunarodnjaka iz Srbije, svojim školovanjem u Hrvatskoj poznavali pravne propise koji su još uvijek neizjednačeni vrijedili na ovom prostoru. Ovdje valja spomenuti i napore državnog vrha da stvori određeni nacionalni balans na vrhu banovinskih službi, zastupajući ipak sve narodnosti prema njihovom udjelu u ukupnoj populaciji.

Usprkos tome što je državni vrh isticao kako je 1929. ukinuta mogućnosti osobnih i političkih pritisaka rad na službenika, istodobno je sam režim počeo s nametanjem ideja kako bi upravni i samoupravni organi trebali obavljati određene poslove. Bez pritisaka, službenici su se trebali posvetiti radu za opće dobro, a za vrijeme radnog vremena, kao i izvan njega, pomagati režimske napore. Očitovalo se to posebno u nadziranju oporbe te pokušajima uključivanja državnih službenika u osnivanje režimske stranake (što je sam režim kasnije ocijenio promašenim) i drugih prorežimskih organizacija (npr. Sokola Kraljevine Jugoslavije, Jadranske Straže, itd.), koje su kod naroda trebale stvoriti sliku o brizi države za njih. U konačnici, s vremenom je postalo jasno kako je obećano ograničavanje utjecaja politike rezervirano samo na blokiranje pristupa oporbi da utječe na rad uprave, dok su pristaše režima i političari koji su ga podržavali (JNS, a zatim JRZ) s vremenom počeli sve izravnije zahtijevati od upravnih organa razne koncesije.

U isto doba svjedočimo jako velikom miješanju države u privatni život službenika, konstantnom i ponekad paranoičnom nadzoru nad njihovim obavljanjem službe, ali i nadzorom nad njihovim privatnim vremenom. Upravni službenici, koji su sami bili instrument državnog nadzora nad građanima te sebi podređenim državnim i samoupravnim službenicima raznih struka unutar pojedine upravne jedinice, nisu imali neki posebni tretman. Što je službenik imao viši položaj, na njega se više pazilo. Dok je diktatorska vlast prema građanima istupala autoritarno, u odnosu prema vlastitim službenicima često je nastupala totalitarno, tražeći apsolutnu poslušnost i kontrolu nad djelovanjem, kretanjem, trošenjem privatnog vremena, pa čak i osjećajima. Pritom je podobnost postala bitnija od stručnosti, zakonitosti u radu i prave brige za opće dobro.

Makar se djelovanje upravnih organa nakon 6. siječnja 1929. navodno naglo popravilo nabolje, bez efektivnog državnog nadzora i pristupa izabranih predstavnika građana vlasti, ono se on ubrzo vratio na stari način rada – nemaru, neljubaznosti, uz manjak volje za učenje novih procedura. Nesređeno stanje u državi, svijest o propasti političkog projekta kralja Aleksandra i njegova kruga o staranju jedinstvene i jake države, negativni utjecaji gospodarske krize i dr. doveli su do porasti samovolje, korupcije i drugih kriminalnih djela u korpusu javnih djelatnika. Nezadovoljavajući rad upravnih organa bio je vidljiv i u pretjeranoj birokratizaciji, koja je dobrim dijelom nastala radi povećanja zakonodavne djelatnosti vlade. Birokratizacija je bila vidljiva u produživanjima radnog vremena te šabloniziranom radu upravnih i samoupravnih službenika. Kako režim ovome nije mogao stati na kraj, svakodnevni rad upravnih i samoupravnih organa bio je sve više odvojen od potreba onih za koje su radili, što je izazvalo sve veća negodovanja građana.

Državna vlast nije se zadovoljavala samo u formalnom nadzoru svojih organa i jedinica uprave u njihovom djelovanju. Nakon formiranja šestosiječanjske diktature ona je nastojala efektivno kontrolirati pitanja prikupljanja (neposredna i posredna davanja građana unutar poreznog sustava) i trošenja financijskih sredstava svih jedinica uprave i samouprave, čime je mogla usmjeravati i ograničavati njihove mogućnosti rada. Samoupravne jedinice prostora Savske banovine, koje su i same morale osiguravati sredstva za obavljanje poslova, od same banske uprave do gradova i općina, u razdoblju nakon 1929. našle su se na udaru planova središnje državne vlast (najviše MF-a i MUP-a) da provedu unifikaciju svih izvora prihoda, uvedu reda u sustave prikupljanja, knjiženja i trošenja sredstava te da osiguraju provedbu ušteda. S jedne strane jača kontrola središnjih državnih tijela nad financijama samouprava trebala je biti prekid s dotadašnjom *laissez faire* politikom, u kojoj su samouprave samostalno odlučivale o vlastitim izvorima prihoda i smjerovima njihovog trošenja. Država je proklamativno nastojala provesti porezno rasterećenje doista opterećenog građanstva, kojeg su ionako najvećim dijelom činili siromašni seljaci. Ipak, ona pritom nije vodila brigu o njihovim stvarnim potrebama. Državna je vlast zadržala u svojoj moći kontrolu nad odobravanjima proračuna samouprava, pri čemu je znala mijenjati njihove stavke te ucjenom njegova neodobravanja utvrditi svoj primat u procjeni što je dobro, a što ne uza pojedinu sredinu. Time je režim nadzirao mogućnost razvoja određene samouprave, mimo volje građana koji žive u istoj.

Zbog pada kupovne moći i prihoda građana došlo je do pada prihoda svih upravnih i samoupravnih jedinica. U cjelokupnom razdoblju našega istraživanja ekonomska moć samoupravnih jedinica ostala je tako relativno mala, opterećena velikim rashodima koje je trebalo pokriti i gotovo konstantnom nemogućnošću da ih se namiri prihodima. Ni sama Banska uprava nije imala puno sredstava za rad (njeni proračuni u najboljim godinama nisu dosezali 2% iznosa državnog proračuna), a proračuni lokalnih samoupravnih jedinica, općina i gradova bili su još u lošijem stanju. Teško su se otplaćivali ranije podignuti zajmovi, a o kapitalnim investicijama i projektima moglo se samo maštati.

Iako je državna vlast nastojala uvesti restriktivni sustav štednje, kako u vlastito poslovanje, tako ga nametnuti i samoupravama, isti je teško ostvarivala. Dapače, zbog nemogućnosti pravilnog funkcioniranja država je uvodila mnoga nova davanja i povećavala postojeća, a bila je spremna istu stvar dopustiti i samoupravama. U razdoblju od 1929. do 1939. državna se vlast ljubomorno nije htjela odreći vlastitih primanja u korist nižih upravnih i samoupravnih jedinica, osuđujući ih na životarenje i konstantnu konfrontaciju s građanima prilikom pokušaja ubiranja poreznih davanja. S ovom se politikom prekida dolaskom na vlast

Milana Stojadinovića, koji je nastojao još više ustustaviti, tj. unificirati prihodovne i rashodovne stavke proračuna države, ali i svih samouprava.

Otpor idejama državnog vrha pružile su lokalne samouprave, ali tek nakon pobjede HSS-a 1936. na općinskim izborima. HSS je nakon osvajanja vlasti u općinama nastojao i sam smanjiti rashode općina, ali s druge strane i što više opstruirati dotadašnji paralelni sustav poreznih davanja građana državnim, banovinskim i općinskim vlastima, držeći ga nepravednim. Osim opstrukcije, služili su se i izravnim pregovorima njihovim organizacija sa samoupravnim vlastima te su na tom polju od 1936. uspjeli osigurati smanjenje nekih samoupravnih dadžbina.

Nakon proklamiranja šestosiječanjske diktature kralja Aleksandra, država i njen napredak postaju magloviti ideal koji režimska politika nastoji iskoristiti u svrhu proklamiranog ostvarenja cilja stvaranja jednoobrazne i snažne države jednog jedinstvenog naroda. Svaku mogućnost bilo kakvog, čak i dobronamjernog demokratskog miješanja u ovakve koncepte bilo je potrebno zatomiti u korijenu, pa tako već u siječnju 1929. nestaje prave supsidijarnosti na svim upravnim razinama na kojoj je do tada postojala – u ugašenim oblasnim skupštinama te gradskim i negradskim (seoskim) općinskim vijećima. Režim pritom nije pretjerano mijenjao raznorodne opsege rada lokalnih samouprava, nego je s pozicije vrhovne vlasti raznim metodama nastojao spriječiti da se u istima ne pojavi kakva organizirana oporba, koja bi se protivila njegovim idejama. Pritom se nije služio samo zakonima, uredbama i naredbama koje je donosio, nego je koristio i potencijal izvršne vlasti u svojim rukama. Lokalna samouprava je načelno i dalje postojala, čak je dodatno zakonski osnažena Zakonom o općinama 1933. i Zakonom o gradskim općinama 1934. godine. Ipak, ona je bila derogirana od strane državnih vlasti, koje su je smatrale sekundarnom u odnosu na svoje ciljeve.

Bez prave supsidijarnosti, tj. sudjelovanja građana u procesima odlučivanja, gradske i seoske općine već početkom diktature gube svoj samoupravni karakter i postaju samo čvrsto ustustavljene ekspoziture diktatorske vlasti. Legitimitet režim je na lokalnoj razini nastojao dobiti pritiscima na dotad legalno izabrana vijeća i načelnike, mnoge iz redova SDK, da priznaju postojeći poredak, ostanu na vlasti te oduševljeno krenu raditi za režimske napore. U nekim sredinama ipak nije bilo osoba koje su bile spremne surađivati s režimom, pa se on tamo okrenuo postavljanju osoba mimo volje naroda. U mnoge općinske odbore i na mjesta načelnika, odlukama državnih vlasti (kotarskih poglavara, banova, ministara), postavljane su osobe u koje je režim imao povjerenje. Prvenstveno se tu radi o lokalnim političarima bliskima režimu, ali i raznim činovnicima kao komesarima. To što je vlast postavljala

odbornike i načelnike u gradskim i seoskim općinama, banove i banske vijećnike u banovinama bez privole građana, dovodilo je do toga da te nove elite teško zadobivaju povjerenje građana i još teže surađuju s njima za njihovo dobro. Zbog ove samovolje produbljivao se već postojeći jaz između naroda i režima, u čijim je rukama sva vlast u državi. Pri tome su oblici otpora građana vlastima varirali od nenasilnih (poput bojkota izbora), pa sve do pokušaja nasilnog obračuna s onima koji su se stavili u službu režima.

Donošenjem ZO-a te ZGO-a režim je uveo zakonodavstvo kojim je po prvi puta proveo nominalnu unifikaciju svih lokalnih samouprava u državi. Iako ističući u prvi plan potrebu za modernizacijom gradskih i seoskih općina, on je pritom opet nastojao zadržati kontrolu nad njihovim djelovanjem, dok je s druge strane uvodio neke liberalnije institute u samoupravni život. U takvom okruženju državne su vlasti od 1933. htjele provesti unifikaciju općina u državi prema broju stanovnika, koja je u načelu jamčila da se formiraju samo veće općine (s preko 3.000 stanovnika), koje su mogle efektivno brinuti o potrebama svog stanovništva. Makar je u nekim drugim dijelovima države (npr. Dravskoj banovini), došlo do rasformiranja samouprava prema spomenutim načelima, uprave seoskih općina Savske banovine, kao prostora s razvijenijom samoupravnom tradicijom, usprotivile su se spomenutim planovima te su uspjele većim dijelom ishoditi svoj opstanak. Tako ej više-manje zadržan korpus gradskih i seoskih općina kako su postojale od Austro-Ugarskog doba.

Odjeke politike režimske centralizacije uprave lako je vidjeti i na izborima za općinska vijeća održanima u listopadu 1933. godine. Na njima je režim nastojao zatomiti oporbu te joj spriječiti dolazak na vlast na komunalnoj razini, pritom otvoreno protežirajući i namećući svoje kandidate. Dok je s jedne strane režim proklamativno isticao veliku pobjedu vladajuće misli, sam se suočio s činjenicom da je čak općinske izbore 1933. morao represivnim aparatom namještati, kako u pogledu mogućnosti izbora, ali i samog izlaska birača. To je građanstvu bilo vrlo jasno. Ipak, i ovi su izbori bili pomak, jer su seoske općine nakon uvođena diktature bile jedine jedinice u kojima su se počeli održavati (kakvi-takvi) lokalni izbori, koji bi trebali biti osnova samouprave. Do raspisivanja izbora za gradska vijeća, makar je isto pravo bilo regulirano ZGO-om, nikada nije došlo, vjerojatno zbog bojazni da bi urbana središta mogla energičnije iskazivati svoj politički otpor nalozima koji bi dolazili s državnog vrha. Gradovima su tako sve do vojnog raspada Kraljevine Jugoslavije 1941. nastavili upravljati načelnici i vijećnici kojeg je postavila državna vlast, iako je režim prema kraju 1930-ih nastojao udobrovoljiti građane postavljanjem u rad gradskih vijeća nekih umjerenih članova oporbe (na prostoru Savske banovine mahom HSS-a).

Unatoč naporima režimskih vlasti da jasno odredi opseg samoupravnog rada te da dobije mehanizme za njegovo bolje nadziranje, istim zakonodavnim postulatima ponegdje su dosta nejasno i slabo regulirana određena pitanja te su u nekim smjerovima dane prilično široke ovlasti lokalnim samoupravama.

Nakon ubojstva kralja Aleksandra te održanih izbora za Narodnu skupštinu 1935., na kojima je došlo do ujedinjenja oporbe dotadašnjem režimu, uslijedila je paušalna obnova političkog života. Formiranjem prve vlade Milana Stojadinovića dolazi do transformacije režimske politike. Nova je vlast napustila načela krutog centralizma te dopustila djelomičnu obnovu rada oporbe. Promjenu klime koristi HSS, koja 1936. izlazi na općinske izbore te osvaja vlast u preko 80% općina Savske banovine. Ulaskom u vlast, iako na najnižoj mogućoj razini, HSS dokazuje da u nadolazećim godinama neće prekriženih ruku gledati kako se nedemokratskim metodama nameću mnoga rješenja na uštrb (hrvatskog) naroda.

Stranka je u ovo doba već prerasla u općehrvatski narodni i građanski pokret te je preko sebi odanih općinskih odbora nastojala provesti odvajanje općina iz stiska državnih vlasti. Po HSS-u uprave seoskih općina su od 1929. do 1936. pale pod potpuni utjecaj režima, a s druge strane, zbog manjka građanskog, tj. demokratskog nadzora, ogrezle u samovolji, korupciji i protunarodnom radu. Dok su se prema vlastitim stanovnicima novi općinski odbori nastojali pokazati kao pomirljivi i vrijedni zastupnici njihovih interesa, dotle su u odnosu prema državnoj vlasti i njenim dotadašnjim podražavateljima (ranijim nametnutim općinskim upravama, službeničkom kadru koji je ostao u općinama) iskazivali nepovjerenje. Kolektivni otpor općina u rukama HSS-a prema državnoj vlasti možemo okarakterizirati kao pasivno suprotstavljanje, čiji je cilj bio formiranje općina kao funkcionalnih samouprava, koje postoje uz što manje zadiranja države u njihov rad.

Otpor općina u rukama HSS-a imao je dva glavna smjera. Prvi možemo nazvati realnim. U njemu su općine odbijale provoditi zakone i naredbe koje su dolazile od državne vlasti, a koje su držali protivnima osnovnim postulatima samouprave (npr. odbijanjem provođenja obveznih tečajeva tjelesnog odgoja, izrada popisa regruta, plaćanja u mirovinski fond općinskih službenika ili državni fond za zaštitu usjeva od tuče, itd.). Uz to su inzistirale na pravu samostalnog određivanja vlastitih prihoda i rashoda, poslova koje obavljaju i službeničkog kadra koji se pritom koristi. Uz spomenute elemente, postojao je i otpor režimu na simboličkoj razini. On se manifestirao u traženju povratka starije hrvatske upravne nomenklature namjesto one propisane unitarističkim zakonskim tekstovima (npr. kotar umjesto srez, općina umjesto opština, općinski načelnik umjesto opštinski pretsednik, itd.), isticanju hrvatskih zastava umjesto onih državnih te korištenju natpisnih tabli i žigova

nadleštava na kojima je bilo samo jedno pismo, umjesto dotad dvopismenih, latiničnih i ćiriličnih. Doista, ulaskom HSS-a u vlast na općinskoj razini, nakon izbora 1936., došlo je od odvajanja seoskih općina u Savskoj banovini od državne vlasti te isticanja njihova posebnog hrvatskog identiteta i razvoja.

Kako bi općine doista što bolje i organiziranije radile za dobro građana, HSS ih je nastojao međusobno povezati – kako bi mogle jedinstveno i monolitno istupati prema državnim vlastima i time osigurati provedbu svojih ciljeva. Radi toga HSS početkom 1938. unutar jedne od svojih organizacija, Gospodarske sloge, osniva Zajednicu hrvatskih upravnih općina. Zajednica je trebala biti krovna organizacija za sve općine u kojima su se njihovi simpatizeri nalazili na vlasti. Ona je općinske uprave u kojima su pristaše SDK imali premoć trebala dodatno povezivati te im pružati savjetodavnu i praktičnu pravnu pomoć u njihovom djelovanju.

Zbog gotovo apsolutne potpore građana HSS-u, više vlasti nisu mogle raspustiti općinske odbore i očekivati izbor sebi sklonijih osoba u većini općina prostora Savske banovine. Državna vlast iz godine u godinu bila je sve nemoćnija da nametne općinama provedbu zakona i naredbi koje je držala ključnima za daljnji napredak Kraljevine Jugoslavije. S vremenom je HSS dodatno zaoštravala unutrašnjopolitičku situaciju te nastojala potpuno odvojiti općine od utjecaja državne vlasti. Stranka se trudila stvoriti državnoj vlasti paralelni sustav samoupravne općinske vlasti, odan pravom načelu supsidijarnosti.

Zbog spomenutih napora općina, mnoge su njihove odluke državne vlasti zadržavale od izvršenja te su posljedično tužbama završavale na zagrebačkom Upravnom sudu. Ipak, i to je sudište od 1937./1938. stalo na stranu općina. Nekad otvoreno pozitivno ističući pravovaljanost zahtijeva općina, drugi puta tražeći kompromis između njihovih težnji te intencija državne vlasti, Upravni je sud mnogim svojim odlukama priznao općinama pravo da se nazivaju i potpisuju kako žele, zapošljavaju stručnjake od svog povjerenja da obave preglede njihova financijskog poslovanja, itd.

Nakon osvajanja vlasti u općinama te njihovom faktičnom odvajanju od državne vlasti, HSS se od sredine 1938. okrenuo pridobivanju javnih službenika na svoju stranu. Pritom je HSS donekle odustao od svoje ranije karakterizacije istih službenika kao pukih izvršitelja volje svih režima na vlasti. Stranka je nastojala na iste pozitivno utjecati, ističući da moraju staviti dobrobit naroda i nacije kojoj pripadaju ispred vlastite i obiteljske egzistencije (kojom je režim mnoge od njih dotad držao poslušnima) te jasno pokazati kako ne mogu trpjeti stanje u državi. Kako se prema kraju 1938. bližilo vrijeme izbora za Narodnu skupštinu, ovime su JRZ i Stojadinović bili posebno uplašeni. Iako je JRZ ostvarila tijesnu

pobjedu na izborima, nakon čega su započela premještanja službenika koji su se ogriješili o jasne naputke svojih pretpostavljenih za koga treba glasati, UO, čiji je dio bila i HSS, je uspjela osigurati da čak i u kadru javnih službenika, osobito Hrvata, dobije dosta glasova. Nakon silaska s vlasti premijera Stojadinovića mnogi su službenici vraćeni u ranija mjesta službovanja. U konačnici, otvoreni istupi državnih i samoupravnih službenika na (javnim) izborima 1938. bili su jasan iskaz pasivnog otpora službenika idejama državnog vrha. Službenici su doista stali uz svoj narod te su glasanjem za opoziciju pokazali kako mora doći do promjena u načinu upravljanja zemljom, kao i konačnog rješavanja *hrvatskog pitanja,* najvećeg unutrašnjopolitičkog problema u državi.

Stoga su mnogo od službenika pozdravili stvaranje Banovine Hrvatske u kolovozu 1939. godine. Ta nova banovina, nastala od Savske i Primorske banovine te više kotara drugih okolnih banovina, svojim teritorijalnim izgledom, ali i kompetencijama, trebala je predstavljati pravu autonomnu pokrajinu hrvatskog naroda unutar Kraljevine Jugoslavije. Banovina Hrvatska je za razliku od Savske banovine imala svoju autonomnu upravu, sudstvo, a mogla je razvijati i federalno zakonodavstvo. Na njenom čelu su se našli ljudi bliski HSS-u, koji je tada kao stranka imao plebiscitarnu potporu hrvatskog naroda – što je donekle te još uvijek posredno i neformalno, ali konačno osiguravalo ostvarenje načela demokratičnosti u upravljanju.

X. PRILOZI

X. 1. Tabele

Tabela 1.: Veličina županija s pridruženim im kotarima te municipalnih gradova u Banskoj Hrvatskoj prije Prvog svjetskog rata.[2472]

redni br.	**Županija ili samoupravni grad** (ime municipalnog grada označeno je kurzivom)	**Sjedišta kotara u županiji**	**Površina u km²**	**Broj stanovnika** (prema popisu iz 1910.)
1.	**Bjelovarsko-križevačka županija**	Bjelovar, Čazma, Garešnica, Gjurgjevac, Grubišno Polje, Koprivnica, *Križevci*, Kutina	**4.962**	**312.446**
	Bjelovar	-	**8**	**7.231**
	Koprivnica	-	**62**	**8.018**
	Križevci	-	**38**	**4.897**
2.	**Ličko-krbavska županija**	Brinje, Donji Lapac, Gospić, Gračac, Korenica, Otočac, Perušić, Senj, Udbina	**6.209**	**201.414**
	Senj	-	**3**	**3.296**
3.	**Modruško-riječka županija**	Crikvenica, Čabar, Delnice, Ogulin, Slunj, Sušak, Vojnić, Vrbovsko	**4.867**	**229.562**
	Bakar	-	**4**	**2.092**
4.	**Požeška županija**	Brod (na Savi), Daruvar, Nova Gradiška, Novska, Pakrac, Požega	**4.884**	**249.173**
	Brod (Slavonski Brod)	-	**21**	**10.200**
	Požega	-	**24**	**5.899**
5.	**Srijemska županija**	Ilok, Irig, Mitrovica, Ruma, Stara Pazova, Šid, Vinkovci, Vukovar, Zemun, Županja	**6.671**	**372.125**
	Mitrovica (Srijemska Mitrovica)	-	**48**	**12.909**
	Petrovaradin	-	**43**	**5.727**
	Srijemski Karlovci	-	**48**	**6.342**
	Zemun	-	**56**	**17.131**
6.	**Varaždinska županija**	Ivanec, Klanjec, Krapina, Ludbreg, Novi Marof, Pregrada, Varaždin, Zlatar	**2.440**	**293.612**
	Varaždin	-	**67**	**13.398**
7.	**Virovitička županija**	Djakovo, Donji Miholjac, Našice, Osijek, Slatina, Virovitica	**4.810**	**241.042**
	Osijek	-	**57**	**31.388**
8.	**Zagrebačka županija**	Dugo Selo, Dvor, Glina, Jastrebarsko, Karlovac,	**6.998**	**485.535**

[2472] *A Történelmi Magyarország Atlasza és Adattára 1914*, Pécs, 2005., 79-80.

redni br.	**Županija ili samoupravni grad** (ime municipalnog grada označeno je kurzivom)	**Sjedišta kotara u županiji**	**Površina u km²**	**Broj stanovnika** (prema popisu iz 1910.)
		Kostajnica, Petrinja, Pisarovina, Samobor, Sisak, Stubica, Sveti Ivan Zelina, Topusko, Velika Gorica, Zagreb		
	Karlovac	-	**84**	**16.112**
	Petrinja	-	**41**	**5.486**
	Sisak	-	**23**	**7.881**
	Zagreb	-	**67**	**79.038**
UKUPNO:	**70 kotareva + 17 gradova**	**Površina Banske Hrvatske: 42.541 km²**		**2.602.544 stanovnika**

Tabela 2.: Popis kotareva i njima pripadajućih seoskih općina i gradskih općina (gradova), s podacima o stanovništvu i osnovnim školama – stanje iz 1937. godine[2473]

redni br.	Ime (sjedište) kotara	Samoupravni gradovi na teritoriju kotara	Broj (seoskih) općina u kotaru	Broj pučkih škola u kotaru
1.	**Bjelovarski** (Bjelovar)	**Bjelovar**	**10**	**54**
2.	**Brinjski** (Brinje)	**-**	**2**	**14**
3.	**Crikvenički** (Crikvenica)	**-**	**5**	**9**
4.	**Čabarski** (Čabar)	**-**	**7**	**15**
5.	**Čakovečki** (Čakovec)	**Čakovec**	**11**	**34**
6.	**Čazmanski** (Čazma)	**-**	**6**	**25**
7.	**Daruvarski** (Daruvar)	**-**	**10**	**36**
8.	**Delnički** (Delnice)	**-**	**9**	**25**
9.	**Djakovački** (Djakovo)	**-**	**19**	**49**
10.	**Donjo Lapački** (Donji Lapac)	**-**	**2**	**13**
11.	**Donjo Miholjački** (Donji Miholjac)	**-**	**7**	**22**
12.	**Donjo Stubički**	**-**	**5**	**18**

[2473] Prema: Rafael LANDIKUŠIĆ, *Priručnik o političkoj i sudbenoj podjeli Savske banovine*, Zagreb, 1938., 42-43.

redni br.	Ime (sjedište) kotara	Samoupravni gradovi na teritoriju kotara	Broj (seoskih) općina u kotaru	Broj pučkih škola u kotaru
	(Donja Stubica)			
13.	**Dugoselski** (Dugo Selo)	**-**	**5**	**16**
14.	**Garešnički (Garešnica)**	**-**	**6**	**35**
15.	**Gjurgjevački** (Gjurgjevac)	**-**	**9**	**33**
16.	**Glinski** (Glina)	**-**	**9**	**27**
17.	**Gospićki** (Gospić)	**-**	**5**	**31**
18.	**Gračački** (Gračac)	**-**	**5**	**20**
19.	**Grubišnopoljski** (Grubišno Polje)	**-**	**3**	**26**
20.	**Ivanečki** (Ivanec)	**-**	**3**	**18**
21.	**Jastrebarski** (Jastrebarsko)	**-**	**10**	**33**
22.	**Karlovački** (Karlovac)	**Karlovac**	**8**	**40**
23.	**Kastavski** (Kastav)	**-**	**1**	**10**
24.	**Klanječki** (Klanjec)	**-**	**7**	**14**
25.	**Koprivnički** (Koprivnica)	**Koprivnica**	**10**	**28**
26.	**Korenički** (Korenica)	**-**	**3**	**14**
27.	**Kostajnički** (Kostajnica)	**-**	**7**	**25**
28.	**Krapinski** (Krapina)	**-**	**6**	**11**
29.	**Krčki** (Krk)	**-**	**7**	**24**
30.	**Križevački** (Križevci)	**Križevci**	**7**	**34**
31.	**Kutinski** (Kutina)	**-**	**3**	**20**
32.	**Ludbreški** (Ludbreg)	**-**	**4**	**22**
33.	**Našički** (Našice)	**-**	**12**	**41**
34.	**Novljanski** (Novi)	**-**	**3**	**10**
35.	**Novogradiški** (Nova Gradiška)	**Nova Gradiška**	**12**	**52**
36.	**Novomarovski** (Novi Marof)	**-**	**6**	**14**
37.	**Novski** (Novska)	**-**	**9**	**34**
38.	**Ogulinski** (Ogulin)	**-**	**10**	**38**
39.	**Osječki**	**Osijek**	**12**	**27**

redni br.	Ime (sjedište) kotara	Samoupravni gradovi na teritoriju kotara	Broj (seoskih) općina u kotaru	Broj pučkih škola u kotaru
	(Osijek)			
40.	**Otočački** (Otočac)	**-**	**6**	**24**
41.	**Pakrački** (Pakrac)	**-**	**10**	**44**
42.	**Perušički** (Perušić)	**-**	**3**	**17**
43.	**Petrinjski** (Petrinja)	**Petrinja**	**7**	**33**
44.	**Pisarovinski** (Pisarovina)	**-**	**4**	**12**
45.	**Podravsko Slatinski** (Podravska Slatina)	**-**	**7**	**48**
46.	**Pregradski** (Pregrada)	**-**	**4**	**13**
47.	**Preloški** (Prelog)	**-**	**12**	**24**
48.	**Rabski** (Rab)	**-**	**3**	**18**
49.	**Samoborski** (Samobor)	**-**	**4**	**12**
50.	**Senjski** (Senj)	**Senj**	**2**	**15**
51.	**Sisački** (Sisak)	**Sisak**	**8**	**27**
52.	**Slavonsko Brodski** (Slavonski Brod)	**Slavonski Brod**	**18**	**69**
53.	**Slavonsko Požeški** (Slavonska Požega)	**Slavonska Požega**	**12**	**56**
54.	**Slunjski** (Slunj)	**-**	**6**	**28**
55.	**Sušački** (Sušak)	**Bakar, Sušak**	**7**	**23**
56.	**Sv. Ivan Zelinski** (Sv. Ivan Zelina)	**-**	**5**	**16**
57.	**Udbinski** (Udbina)	**-**	**2**	**9**
58.	**Valpovački** (Valpovo)	**-**	**7**	**18**
59.	**Varaždinski** (Varaždin)	**Varaždin**	**7**	**28**
60.	**Velikogorički** (Velika Gorica)	**-**	**7**	**21**
61.	**Vinkovački** (Vinkovci)	**Vinkovci**	**18**	**27**
62.	**Virovitički** (Virovitica)	**Virovitica**	**6**	**46**
63.	**Vojnički** (Vojnić)	**-**	**7**	**34**
64.	**Vrbovski** (Vrbovsko)	**-**	**5**	**16**
65.	**Vrginmostski** (Vrginmost)	**-**	**5**	**21**
66.	**Vukovarski**	**Vukovar**	**27**	**37**

redni br.	Ime (sjedište) kotara	Samoupravni gradovi na teritoriju kotara	Broj (seoskih) općina u kotaru	Broj pučkih škola u kotaru
	(Vukovar)			
67.	**Zagrebački** (Zagreb)	**Zagreb**	**12**	**29** (kotar) + **28** (grad)
68.	**Zlatarski** (Zlatar)	**-**	**6**	**24**
69.	**Županjski** (Županja)	**-**	**15**	**18**
UKUPNO:	**69 kotareva**	**19 gradova**	**518 općina**	1.850 + 18 privatnih = **1868 pučkih škola**

Tabela 3.: Veličina gradova te kotara s pridruženim im općinama po stanju iz 1937.[2474]

redni br.	Kotar ili grad (ime samoupravnog grada označeno je kurzivom)	Općine u kotaru	Površina u km²	Broj stanovnika (prema popisu iz 1931.)
1.	***Bakar***	-	**3.99**	**2.075**
2.	**Bjelovar**	Farkaševac, Gudovac, Ivanska, Kapela, Nova Rača, Predavac, Severin, Trojstvo, Velika Pisanica, Zrinski Topolovac	**962.81**	**63.412**
3.	***Bjelovar***	-	**23.18**	**10.252**
4.	**Brinje**	Brinje, Jezerane	**327.49**	**15.991**
5.	**Crikvenica**	Crikvenica, Drivenik, Grižane-Belgrad, Selce, Sveti Jakov Šiljevica	**1.14.69**	**12.169**
6.	**Čabar**	Čabar, Draga, Gerovo, Osilnica, Plešce, Prezid, Trava	**404.00**	**10.223**
7.	**Čakovec**	Belica, Čakovec-Okolica, Gornji Mihaljevec, Macinec, Mursko Središće, Nedelišće, Podturen, Strahoninec, Sveti Juraj na Bregu, Sveti Martin na Muri, Vratišinec	**352.50**	**42.663**
8.	***Čakovec***	-	**13.10**	**6.192**
9.	**Čazma**	Čazma, Dubrava, Ivanić-grad, Kloštar Ivanić, Križ, Štefanje	**642.72**	**38.044**
10.	**Daruvar**	Bijela, Daruvar, Daruvarski Brestovac, Dežanovac, Kočanica, Miokovićevo, Sirač, Uljanik, Vanjski Daruvar, Veliki Bastaji	**540.52**	**35.935**
11.	**Delnice**	Brod na Kupi, Brod-Moravice, Crni Lug, Delnice, Fužine, Lič, Lokve, Mrkopalj, Skrad	**634.56**	**20.288**
12.	**Djakovo**	Bračevci, Budrovci, Djakovačka Satnica, Djakovački Selci, Djakovo, Drenje, Gašinci, Gorjani, Krndija, Levanjska Varoš, Piškorevci, Punitovci, Semeljci,	**902.29**	**52.941**

[2474] Prema: *Upravno, sudsko i crkveno razdjeljenje i imenik prebivališta Savske banovine*, Zagreb, 1937., 4-26.

redni br.	Kotar ili grad (ime samoupravnog grada označeno je kurzivom)	Općine u kotaru	Površina u km²	Broj stanovnika (prema popisu iz 1931.)
		Strizivojna, Trnava, Viškovci, Vrbica, Vrpolje, Vuka		
13.	**Donja Stubica**	Bistra, Donja Stubica, Gornja Stubica, Marija Bistrica, Oroslavlje	**327.08**	**40.795**
14.	**Donji Lapac**	Donji Lapac, Srb	**535.29**	**16.554**
15.	**Donji Miholjac**	Čadjavica, Donji Miholjac, Marijanci, Podravska Moslavina, Podravski Podgajci, Šljivoševci, Viljevo	**561.65**	**26.961**
16.	**Dugo Selo**	Brckovljani, Dugo Selo, Lupoglav, Oborovo, Posavski Bregi	**326.29**	**20.360**
17.	**Garešnica**	Berek, Garešnica, Hercegovac, Hrastovac, Veliki Zdenci, Vukovje	**546.17**	**30.971**
18.	**Gjurgjevac**	Gjurgjevac, Jelačićevo, Kalinovac, Kloštar, Molve, Pitomača, Podravske Sesvete, Šemovci, Virje	**608.88**	**52.258**
19.	**Glina**	Banski Grabovac, Bučica, Glina, Jukinac, Klasnić, Kraljevčani, Maja, Mali Gradac, Stankovac	**588.78**	**45.742**
20.	**Gospić**	Gospić, Karlobag, Lički Osik, Medak, Smiljan	**1.104.42**	**34.060**
21.	**Gračac**	Bruvno, Gračac, Lovinac, Mazin, Zrmanja	**1.016.17**	**27.859**
22.	**Grubišno Polje**	Grubišno Polje, Ivanovo selo, Veliki Grdjevac	**421.67**	**24.179**
23.	**Ivanec**	Bednja, Ivanec, Maruševec	**312.42**	**45.620**
24.	**Jastrebarsko**	Cvetković, Gornji Desinec, Jastrebarsko, Kalje, Klinča Sela, Krašić, Petrovina, Sošice, Sveta Jana, Vivodina	**564.45**	**38.009**
25.	**Karlovac**	Draganići, Duga Resa, Jaškovo, Neretić, Ozalj, Rečica, Ribnik, Šišljavić	**591.54**	**43.443**
26.	***Karlovac***	-	**83.54**	**21.210**
27.	**Kastav**	Kastav	**49.80**	**10.535**
28.	**Klanjec**	Dubravica, Klanjec, Kraljevec, Luka, Tuhelj, Veliko Trgovišće, Zagorska Sela	**208.15**	**28.568**
29.	**Koprivnica**	Drnje, Gjelekovec, Gola, Hlebine, Koprivnički Ivanec, Legrad, Peteranec, Sokolovac, Ždala	**590.97**	**44.615**
30.	***Koprivnica***	-	**61.55**	**9.472**
31.	**Korenica**	Bunić, Korenica, Plitvička Jezera	**592.31**	**14.482**
32.	**Kostajnica**	Bobovac, Crkveni Bok, Dubica, Kostajnica, Kostajnički Majur, Mečenčani, Staza	**500.25**	**29.099**
33.	**Krapina**	Gjurmanec, Krapina, Petrovsko, Radoboj, Zabok, Začretje	**229.85**	**34.453**
34.	**Križevci**	Gradec, Raven, Sveti Ivan Žabno, Sveti Petar Čvrstec, Sveti Petar Orehovec, Vojakovac, Vrbovec	**754.44**	**54.490**
35.	***Križevci***	-	**61.75**	**7.035**
36.	**Krk**	Aleksandrovo, Baška, Dobrinj, Dubašnica, Krk, Omišalj, Vrbnik	**428.45**	**20.043**

redni br.	**Kotar ili grad** (ime samoupravnog grada označeno je kurzivom)	**Općine u kotaru**	**Površina u km²**	**Broj stanovnika** (prema popisu iz 1931.)
37.	**Kutina**	Kutina, Ludina, Popovača	**503.02**	**28.041**
38.	**Ludbreg**	Ludbreg, Mali Bukovec, Martijanec, Rasinja	**322.63**	**29.533**
39.	**Našice**	Budimci, Čačinci, Feričanci, Gjurgjenovac, Klokočevci, Koška, Našice, Obradovci, Orahovica, Podgorač, Vanjske Našice, Zdenci	**946.07**	**50.792**
40.	**Nova Gradiška**	Cernik, Davor, Dragalić, Medari, Nova Kapela, Okučani, Orubica, Rešetari, Stara Gradiška, Staro Petrovo selo, Štivica, Vanjska Nova Gradiška	**922.60**	**52.088**
41.	***Nova Gradiška***	-	**11.44**	**4.218**
42.	**Novi (Vinodolski)**	Bribir, Ledenice, Novi	**335.51**	**8.710**
43.	**Novi Marof**	Breznički Hum, Gornja Rijeka, Ljubešćica, Novi Marof, Vanjske Varaždinske Toplice, Varaždinske Toplice	**332.83**	**36.129**
44.	**Novska**	Banova Jaruga, Jasenovac, Krapje, Lipovljani, Lonja, Medjurić, Novska, Rajić, Vanjska Novska	**619.45**	**29.164**
45.	**Ogulin**	Drežnica, Generalski Stol, Gomirje, Gornje Dubrave, Josipdol, Modruš, Ogulin, Oštarije, Plaški, Tounj	**1.195.06**	**47.203**
46.	**Osijek**	Aljmaš, Bijelo Brdo, Čepin, Dalj, Erdut, Ernestinovo, Hrastin, Jovanovac, Laslovo, Retfala, Sarvaš, Tenja	**466.56**	**33.514**
47.	***Osijek***	-	**56.62**	**40.337**
48.	**Otočac**	Brlog, Dabar, Otočac, Sinac, Škare, Vrhovine	**840.87**	**33.688**
49.	**Pakrac**	Antunovac, Badljevina, Bučje, Čaglić, Dragović, Gaj, Kukunjevac, Lipik, Pakrac, Pakračka Poljana	**769.26**	**40.051**
50.	**Perušić**	Kosinj, Pazarište, Perušić	**569.37**	**19.760**
51.	**Petrinja**	Blinja, Gora, Gradusa, Hrastovica, Jabukovac, Mošćenica, Sunja	**490.16**	**32.856**
52.	***Petrinja***	-	**40.51**	**5.536**
53.	**Pisarovina**	Donja Kupčina, Kupinec, Pisarovina, Pokupsko	**329.07**	**14.965**
54.	**Podravska Slatina**	Čeralije, Gornji Miholjac, Nova Bukovica, Podravska Slatina, Slatinski Drenovac, Sopje, Voćin	**903.16**	**45.695**
55.	**Pregrada**	Desinić, Hum na Sutli, Krapinske Toplice, Pregrada	**199.62**	**33.034**
56.	**Prelog**	Dekanovec, Donja Dubrava, Donji Kraljevec, Donji Vidovec, Draškovec, Goričan, Hodošan, Kotoriba, Mala Subotica, Prelog, Sveta Marija na Muri, Sveti Juraj u Trnju	**314.32**	**44.948**
57.	**Rab**	Novalja, Pag, Rab	**398.37**	**14.598**
58.	**Samobor**	Podvrh, Samobor, Sveta Nedjelja, Sveti Martin pod Okićem	**248.05**	**26.598**

redni br.	**Kotar ili grad** (ime samoupravnog grada označeno je kurzivom)	**Općine u kotaru**	**Površina u km²**	**Broj stanovnika** (prema popisu iz 1931.)
59.	**Senj**	Jablanac, Krivi Put, Sveti Juraj	**596.05**	**10.431**
60.	***Senj***	-	**2.86**	**3.072**
61.	**Sisak**	Gušće, Kratečko, Lekenik, Letovanić, Martinska Ves, Palanjek, Sela, Topolovac	**668.41**	**27.436**
62.	***Sisak***	-	**23.03**	**10.915**
63.	**Slavonska Požega**	Bekteže, Jakšić, Kaptol, Kutjevo, Mihaljevci, Pleternica, Požeški Brestovac, Ruševo, Stražeman, Vanjska Požega, Velika, Vilić-selo	**1068.68**	**52.920**
64.	***Slavonska Požega***	-	**24.44**	**7.125**
65.	**Slavonski Brod**	Andrijevci, Bebrina, Beravci, Brodski Drenovac, Brodski Stupnik, Brodski Varoš, Garčin, Kaniža, Klakar, Lužani, Oriovac, Podcrkavlje, Podvinj, Sibinj, Slavonski Kobaš, Svilaj, Trnjani, Velika Kopanica	**946.07**	**52.863**
66.	***Slavonski Brod***	-	**20.72**	**13.776**
67.	**Slunj**	Cetin-grad, Drežnik-grad, Primišlje, Rakovica, Slunj, Veljun	**816.04**	**45.829**
68.	**Sušak**	Cernik-Čavle, Dol-Bakarac, Grobnik, Hreljin, Jelenje, Kraljevica-Šmrika, Krasnica	**334.70**	**18.848**
69.	***Sušak***	-	**20.61**	**16.111**
70.	**Sveti Ivan Zelina**	Donja Zelina, Kašina, Moravče-Belovar, Sveti Ivan Zelina, Vanjski Sveti Ivan Zelina	**323.50**	**34.502**
71.	**Udbina**	Podlapac, Udbina	**427.73**	**11.967**
72.	**Valpovo**	Belišće, Bizovac, Brodjanci, Ladimirevci, Petrijevci, Valpovo, Vanjsko Valpovo	**366.42**	**24.096**
73	**Varaždin**	Bartolovec, Biškupec, Jalžabet, Križovljani-Cestica, Patrijanec, Vidovec, Vinica	**353.31**	**45.739**
74.	***Varaždin***	-	**68.94**	**14.612**
75.	**Velika Gorica**	Dubranec, Kravarsko, Novo Čiče, Odra, Orle, Velika Gorica, Vukovina	**511.27**	**35.779**
76.	**Vinkovci**	Andrijaševci, Cerna, Donje Novo selo, Ivankovo, Jarmina, Komletinci, Mirkovci, Nijemci, Novi Jankovci, Oriolik, Otok, Privlaka, Retkovci, Slavkovci, Srijemske Laze, Stari Mikanovci, Vinkovačko Novo selo, Vodjin	**753.53**	**34.825**
77.	***Vinkovci***	-	**54.16**	**13.267**
78.	**Virovitica**	Cabuna, Gradina, Lukač, Pivnica, Suhopolje, Špišić-Bukovica	**549.75**	**39.152**
79.	***Virovitica***	-	**118.67**	**10.652**
80.	**Vojnić**	Barilović, Krnjak, Krstinja, Perjasica, Tušilović, Vojnić, Vukmanić	**695.34**	**39.297**
81.	**Vrbovsko**	Bosiljevo, Ravna Gora, Severin na Kupi, Srpske Moravice, Vrbovsko	**403.27**	**17.228**

redni br.	**Kotar ili grad** (ime samoupravnog grada označeno je kurzivom)	**Općine u kotaru**	**Površina u km²**	**Broj stanovnika** (prema popisu iz 1931.)
82.	**Vrginmost**	Bović, Čemernica, Lasinja, Topusko, Vrginmost	**548.42**	**37.820**
83.	**Vukovar**	Antin, Berak, Bobota, Bogdanovci, Borovo, Bršadin, Carić, Čakovci, Gaboš, Korog, Lovas, Marinci, Markušica, Mikluševci, Negoslavci, Nuštar, Opatovac, Ostrovo, Pačetin, Petrovci, Sotin, Stari Jankovci, Svinjarevci, Tompojevci, Tordinci, Trpinja, Tenja	**635.28**	**36.474**
84.	***Vukovar***	-	**52.06**	**10.862**
85.	**Zagreb**	Brdovec, Brezovica, Gračani, Markuševec, Pušća, Sesvete, Stenjevec, Stupnik, Sveta Klara, Šestine, Vrapče, Zaprešić	**455.99**	**64.314**
86.	***Zagreb***	-	**64.37**	**185.581**
87.	**Zlatar**	Budinšćina, Hrašćina-Trgovišće, Lobor, Mače, Mihovljan, Zlatar	**393.27**	**51.736**
88.	**Županja**	Babina Greda, Bošnjaci, Drenovci, Gadište, Gudinci, Gunja, Posavski Podgajci, Račinovci, Rajevo selo, Sikirevci, Slavonski Šamac, Soljani, Štitar, Vrbanja, Županja	**805.70**	**34.719**
UKUPNO:	**69 kotareva + 19 gradova**	**Površina 38.144.32 (svi kotari) + 805.54 (svi gradovi) = 38.949.86 km² Savske banovine**		**2.704.383 stanovnika**

Tabela 4.: Površina, stanovništvo, broj upravnih i samoupravnih (gradskih i seoskih) jedinica Kraljevine Jugoslavije 1931. godine (podebljavanjem su označeni najviši iznosi u pojedinim segmentima)[2475]

	Banovina	**Površina u km²**	**Ukupno stanovnika**	**Stanovnika na km²**	**Broj doma-ćinstava**	**Broj kotara**	**Broj grad. i seos. općina**
1.	Dravska	15.849	1.144.298	72.2	235.143	29	**1.069**
2.	Drinska	27.845	1.534.739	55.1	271.528	37	447
3.	Dunavska	31.229	2.387.295	**76.4**	545.092	61	811
4.	Moravska	25.466	1.435.584	56.4	261.555	40	771
5.	Primorska	19.653	901.660	45.9	155.909	21	103
6.	Savska	**40.535**	**2.704.383**	66.7	**561.715**	**67**	537
7.	Vardarska	36.672	1.547.243	42.9	271.873	44	453
8.	Vrbaska	18.917	1.037.382	54.8	172.808	24	169
9.	Zetska	30.997	925.516	29.9	161.527	32	282
10.	Uprava grada Beograda	378	288.938	764.4	72.159	3	3
	Kraljevina Jugoslavija ukupno	**247.542**	**13.934.038**	**56.3**	**2.709.309**	**358**	**4.645**

[2475] Prema: *Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. marta 1931. godine*, Knjiga I. (Prisutno stanovništvo, broj kuća i domaćinstava), Beograd, 1937., VII-XI.

Tabela 5.: Stanovništvo Savske banovine po spolu i vjeroispovijesti (po stanju od 31. ožujka 1931.)[2476]

Savska banovina ukupno	**2.704.383**	
Žensko stanovništvo	**1.388.410**	
Muško stanovništvo	**1.315.973**	
Rimokatolička	2.122.631	78,49%
Pravoslavna	517.191	19,12%
Grko i Armeno katolička	12.574	0,46%
Starokatolička	5.112	0,19%
Evangelička augsburška (luteranska)	13.013	0,48%
Evangelička reformirana (kalvinska)	8.875	0,33%
Ostale kršćanske	1.226	0,05%
Islamska (muslimanska)	3.823	0,14%
Judaistička	19.575	0,72%
Ostale	16	0%
Bez konfesije	192	0,01%
Nepoznato	145	0,01%

Tabela 6.: Banski vijećnici Savske banovine 1930., 1935. te 1939. (uz popis njihovih zanimanja)[2477]

redni br.	**Kotar ili grad koji zastupa** (ime grada označeno je kurzivom)	**1930.**		**1935.**		**1939.**	
		Ime i prezime	**Zanimanje**	**Ime i prezime**	**Zanimanje**	**Ime i prezime**	**Zanimanje**
1.	***Bakar****	** Radi malog broja stanovnika za grad Bakar nije se postavljao poseban banski vijećnik, već je on iskazan zajedno s onim za kotarom Sušak (vidi: kotar Sušak).*					
2.	**Bjelovar**	Ivan Crnek	ratar	Ivan Crnek	ratar	Pero Stevanov Jelić	ratar
3.	***Bjelovar***	Stjepan Šiftar	trgovac/ gradonačelnik	Ivan Drašković	hotelijer	Aleksije Lutenberger	odvjetnik
4.	**Brinje**	Stevo Uzelac	trgovac	Stevo Uzelac	ratar	Mirko Smiljanić	ratar

[2476] Prema: Rafael LANDIKUŠIĆ, *Priručnik o političkoj i sudbenoj podjeli Savske banovine*, Zagreb, 1938., 21. te *Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. marta 1931. godine*, Knjiga II. (Prisutno stanovništvo po veroispovesti), Beograd, 1938., VI-VII.

[2477] Usp. HDA, SB UO, kutija 66, 33432/1930; „Banska vijeća“, *Obzor*, 3. srpnja 1930.; HDA, SB UO, kutija 258, 1330/1935 te HDA, SB UO, kutija 358, 1328/1939.

redni br.	Kotar ili grad koji zastupa (ime grada označeno je kurzivom)	1930.		1935.		1939.	
		Ime i prezime	Zanimanje	Ime i prezime	Zanimanje	Ime i prezime	Zanimanje
5.	**Crikvenica**	Josip Skomerža	posjednik	Josip Skomerža	posjednik	Petar Manestar	građevinski poduzetnik
6.	**Čabar**	Bogdan Koritnik	odvjetnik/ općinski načelnik	Bogdan Koritnik	odvjetnik/ općinski načelnik	Lacko Križ	gradski činovnik
7.	**Čakovec**	Elemer Vajda	inženjer	Mihajlo Troha	gvardijan samostana (OFM)	Martin Sabolčec	ratar
8.	***Čakovec****	** Tek 1934. dobiva status grada.*		Elemer Vajda	inženjer	Ivan Škvorc	gostioničar/ posjednik
9.	**Čazma**	Ivan Novosel	ratar	Fabijan Turk	općinski načelnik	Fabijan Turk	posjednik
10.	**Črnomelj***	Josip Nemanjić	posjednik	** 1931. postaje dio Dravske banovine.*			
11.	**Daruvar**	Rikard Krajcer	obrtnik	Ljudevit Modly	posjednik	Ljudevit Modly	posjednik
12.	**Delnice**	Franjo Šnajder	općinski načelnik	Ante Kauzlarić	posjednik	Ante Kauzlarić	posjednik
13.	**Djakovo**	Ivan Kemfelj	javni bilježnik	Ivan Kemfelj	javni bilježnik	Žiga Spitzer	odvjetnik
14.	**Donja Stubica**	Stjepan Muhek	posjednik	Vinko Belenić	općinski načelnik	Stjepan Pismarović	posjednik
15.	**Donji Lapac**	Andrija Vlatković	posjednik	Andrija Vlatković	posjednik/ općinski načelnik	Andrija Vlatković	posjednik/ općinski načelnik
16.	**Donji Miholjac**	Jozo Marković	ratar	Alfred Rošer	javni bilježnik	Edo Fišer	kotarski sanitetski referent
17.	**Dugo Selo**	Josip Mihaljević	ratar	Ignjac Sever	industrijalac	Marko Vugrinec	posjednik
18.	**Garešnica**	August Mzik	ratar	Andrija Harabaisa	ratar	Pajo Zdelar	ratar
19.	**Gjurgjevac**	Tomo Jalžabetić	ratar	Dragutin Židovec	krojač	Martin Živko	ratar
20.	**Glina**	Stevo Steković	trgovac	Stevo Steković	trgovac	Simo Meandžija	ratar
21.	**Gospić**	Rade Narančić	umirovljeni školski nadzornik	Rade Narančić	umirovljeni školski nadzornik	Rade Narančić	umirovljeni školski nadzornik
22.	**Gračac**	Miloš Mandić	paroh (iz Gračaca)	Miloš Mandić	paroh (iz Gračaca)	Dane Obradović	trgovac/ općinski načelnik
23.	**Grubišno Polje**	Rade Spajić	ekonom	Rade Spajić	ekonom	Rade Spajić	ekonom
24.	**Ivanec**	Pavao Matica	župnik (iz Bednje)	Ivan Sajko	trgovac/ općinski načelnik	Ivan Sajko	trgovac/ općinski načelnik
25.	**Jastrebarsko**	Fran Kukuljević-Sakcinski	posjednik	Mirko Lukšić	posjednik/ općinski načelnik	Mijo Dolanjski	trgovac/ posjednik
26.	**Karlovac**	Jože Šafar	ratar	Lavoslav Držić	posjednik	Tomo Svržević	ratar

redni br.	Kotar ili grad koji zastupa (ime grada označeno je kurzivom)	1930.		1935.		1939.	
		Ime i prezime	Zanimanje	Ime i prezime	Zanimanje	Ime i prezime	Zanimanje
27.	***Karlovac***	Mato Erdeljac	mag. pharm. i ratar	Milan Pavlačić	ratar	Milan Pavlačić	ratar
		Gustav Modrušan	gradonačelnik	Vatroslav Rajner	odvjetnik	Nikola Pasek	odvjetnik
28.	**Kastav**	Vjekoslav Spinčić	profesor	Franjo Jelušić	odvjetnik	Franjo Jelušić	odvjetnik
29.	**Klanjec**	Stanko Lončar	ratar	Ljudevit Ljubić	ratar	Josip Jurak	posjednik
30.	**Koprivnica**	Pavao Dombaj	ratar	Pavao Dombaj	ratar	Ivan Andrašek	posjednik
31.	***Koprivnica***	Vlado Malančec	gradonačelnik	Stjepan Zelenko	ratar	Dragutin Sestrić	krojač/ posjednik
32.	**Korenica**	Stevo Orlić	općinski načelnik	Stevo Orlić	općinski načelnik	Manojlo Oklobdžija	paroh (iz Rudanovca)
33.	**Kostajnica**	Nikola Kačar	ratar	Krešimir Hajdić	apotekar/ općinski načelnik	Ilija Mišljenović	ratar/ općinski načelnik
34.	**Krapina**	Franjo Majsec	ratar	Stjepan Papišta	posjednik	Vinko Gregurić	posjednik
35.	**Križevci**	Šimun Horvat	posjednik	Šimun Horvat	posjednik	Đuro Jankulica (ml.)	posjednik
36.	***Križevci***	Lavoslav Hanžek	odvjetnik/ gradonačelnik	Milan Margulit	apotekar	Anđeo Kučan	civilni mjernik
37.	**Krk**	Dinko Trinajstić	odvjetnik	Nikola Kraljić	općinski načelnik	Teodor Žic	privatni činovnik
38.	**Kutina**	Ivan Turdović	ratar	Ivan Turdović	ratar	Nikola Blagović	industrijalac
39.	**Ludbreg**	Blaž Šalamon	ratar	Filip Herman	ratar	Vlado Savić	posjednik
40.	**Našice**	Pero Rohr	šumarski savjetnik	Pero Rohr	šumarski savjetnik	Jan Novak	trgovac
41.	**Nova Gradiška**	Andrija Berić	posjednik	Stanko Blažetić	ratar/ općinski načelnik	Dušan Kovačević	posjednik
42.	***Nova Gradiška****	** 1931. dobiva status grada.*		Karlo Cvijić	umirovljeni sudac	Šime Novosel	upravitelj banovinske bolnice
43.	**Novi (Vinodolski)**	Juraj Kombol	posjednik	Juraj Kombol	posjednik i trgovac	Rudolf Maričić	pekarski obrtnik
44.	**Novi Marof**	Vid Brockan	ratar	Vid Brockan	ratar	Andrija Pukec	ratar
45.	**Novska**	Karla Kovačević	ratar	Karlo Herceg	posjednik	Lazar Kelić	umirovljeni općinski bilježnik
46.	**Ogulin**	Rade Tatalović	trgovac	Bogdan Žagar (ml.)	trgovac	Stjepan Horvat	odvjetnik/ javni bilježnik
47.	**Okučani***	** Kotar osnovan 1938. godine.*				Branko Knežević	posjednik

redni br.	Kotar ili grad koji zastupa (ime grada označeno je kurzivom)	1930.		1935.		1939.	
		Ime i prezime	Zanimanje	Ime i prezime	Zanimanje	Ime i prezime	Zanimanje
48.	**Osijek**	Vojin Mandić	ratar	Vojin Mandić	ratar	Vojin Mandić	ratar
49.	***Osijek***	Robert Vilhajm	veletrgovac	Robert Vilhajm	veletrgovac	Robert Vilhajm	veletrgovac
		Milutin Dimitrijević	trgovac	Milutin Dimitrijević	trgovac	Viktor Penc	tehnički preduzetnik
		Vjekoslav Hengl	odvjetnik	Vjekoslav Hengl	odvjetnik/ gradonačelnik	Jovan Božić	trgovac
50.	**Otočac**	Đorđe Branković	odvjetnik	Đorđe Branković	odvjetnik	Jovo Delić	paroh (iz Vrhovina)
51.	**Pakrac**	Miljenko Marković	odvjetnik	Filip Šimić	ratar	Sava Katić	ratar
52.	**Perušić**	Petar Lulić	ratar	Petar Miškulin	trgovac	Petar Miškulin	trgovac
53.	**Petrinja**	Edo Marković	ratar	Edo Marković	ratar	Dušan Milunić	ratar
54.	***Petrinja***	Josip Stazić	učitelj/ gradonačelnik	Ante Jarić	-	Leon Albert	privatni činovnik
55.	**Pisarovina**	Stjepan Grahovac	ratar	Stjepan Grahovac	ratar	Stjepan Grahovac	ratar
56.	**Podravska Slatina**	Franjo Štol	ratar	Franjo Štol	ratar	Franjo Štol	ratar
57.	**Pregrada**	Janko Leskovar	umirovljenik	Vilim Karažija	trgovac	Stjepan Ovčarić	privatni činovnik
58.	**Prelog**	Đuro Čižmešija	ratar	Đuro Čižmešija	ratar	Đuro Čižmešija	ratar
59.	**Rab**	Špiro Kandija	posjednik	Blaž Grce	ribar	Vilko Markovina	posjednik
60.	**Samobor**	Đuro Leušić	javni bilježnik	Mijo Bašić	ratar	Srećko Pandić	umirovljeni major
61.	**Senj**	Vinko Butorac	župnik (iz Jablanca)	Vinko Butorac	župnik (iz Jablanca)	Antun Rogić	industrijalac
62.	***Senj***	Viktor Rivosechi	profesor/ gradonačelnik	Viktor Rivosechi	profesor/ gradonačelnik	Vladimir Slave Oliveri	trgovac
63.	**Sisak**	Stjepan Kuzmac	ratar	Mato Cetin	općinski načelnik	Nikola Lovreković	ratar
64.	***Sisak***	Petar Teslić	industrijalac	Josip Kovačević	trgovac	Ivan Reščec	direktor banke
65.	**Slavonska Požega**	Slavko Tomić	trgovac	Ivo Samardžija	industrijalac	Petar Kalinić	načelnik općine
66.	***Slavonska Požega***	Milan Čudić	inženjer/ gradonačelnik	Milan Čudić	umirovljeni inženjer/ gradonačelnik	Stjepan Koydl	enolog
67.	**Slavonski Brod**	Tomo Kovačević	ratar/ načelnik općine	Ivan Čaldarević	ratar/ općinski načelnik	Ivan Čaldarević	ratar
68.	***Slavonski Brod***	Đuro Šimić	preduzimač	Đuro Simić	graditelj	Franjo Predmerski	posjednik
69.	**Slunj**	Milan Popović	odvjetnik	Nikola Radmanović	paroh (iz Slušnice)	Dušan Aralica	paroh (iz Drežnik-grada)

redni br.	Kotar ili grad koji zastupa (ime grada označeno je kurzivom)	1930.		1935.		1939.	
		Ime i prezime	Zanimanje	Ime i prezime	Zanimanje	Ime i prezime	Zanimanje
70.	**Sušak**	Milan Banić	novinar	Hanibal Capponi	apotekar	Bogumil Antić	trgovac/ gradonačelnik (Bakra)
71.	***Sušak***	Viktor Ružić	odvjetnik	Frano Bakarčić	liječnik	Frano Bakarčić	liječnik
72.	**Sveti Ivan Zelina**	Mato Pucetić	posjednik	Aurel Jambrečak	župnik (iz Moravča)	Ivan Barbić	direktor tvornice
73.	**Udbina**	Milan Banjanin	odvjetnik	Stevan Pejić	paroh (iz Visuće)	Ilija Ajduković	paroh (iz Srednje Gore)
74.	**Valpovo**	Fabijan Pavošević	ratar	Josip Interić	posjednik	Josip Pinterić	posjednik
75.	**Varaždin**	Ivan Miškulin	župnik (iz Šemovca)	Ivan Miškulin	župnik (iz Bartolovca)	Stjepan Detić	posjednik
76.	***Varaždin***	Bogomil Maltarić	apotekar	August Engelhardt	javni bilježnik	August Engelhardt	javni bilježnik
77.	**Velika Gorica**	Nikola Hribar	preduzimač	Mato Detelić	posjednik	Mato Detelić	posjednik
78.	**Vinkovci**	Martin Mitrović	ratar	Mato Benković (ml.)	posjednik	Luka Igalac	posjednik
79.	***Vinkovci***	Mato Novosel	umirovljeni župnik	Mato Novosel	umirovljeni župnik	Dragutin Poljugan	direktor gimnazije
80.	**Virovitica**	Marko Kaladić	ekonom	Marko Kaladić	ekonom	Tomo Buha	ratar
81.	***Virovitica***	Mato Pavelić	trgovac	Srećko Weissmann	trgovac/ gradski zastupnik	Juraj Kušmišević	direktor gimnazije
82.	**Vojnić**	Mile Đurić	umirovljeni školski nadzornik	Mile Đurić	umirovljeni školski nadzornik	Mojsije Dmitrović	načelnik općine
83.	**Vrbovsko**	Josip Maljevac	ratar	Josip Maljevac	ratar	Sava Jakšić	načelnik općine
84.	**Vrginmost**	Stanko Trkulja	ratar	Mihajlo Janjić	ratar	Stanko Šapić	ratar
85.	**Vukovar**	Vaso Ajduković	ratar	Vaso Ajduković	posjednik	Ignjat Kazazević	načelnik općine
86.	***Vukovar***	Jaroslav Šel	općinski načelnik	Vjekoslav Grečl	gradonačelnik	Milutin Tićak	odvjetnik/ javni bilježnik
87.	**Zagreb**	Vid Đuretek	posjednik	Vid Đuretek	posjednik	Josip Marjetić	liječnik
88.	***Zagreb***	Svetozar Rittig	župnik (iz Zagreba)	Svetozar Rittig	župnik (iz Zagreba)	Ivan Marjanović	umirovljeni inženjer
		Mile Miškulin	odvjetnik	Mile Miškuin	odvjetnik/ gradski zastupnik	Mladen Uzorinac	umirovljeni načelnik odjeljenja KBUSB
		Branko Pliverić	direktor banske (Prve Hrv. štedionice)	Branko Pliverić	direktor banske (Prve Hrv. štedionice)	Branko Pliverić	direktor banske (Prve Hrv. štedionice)
		Ljubomir	odvjetnik	Dragutin	državni	Jakov	stolarski

redni br.	Kotar ili grad koji zastupa (ime grada označeno je kurzivom)	1930.		1935.		1939.	
		Ime i prezime	Zanimanje	Ime i prezime	Zanimanje	Ime i prezime	Zanimanje
		Tomašić		Domainko	službenik	Pavlina	obrtnik
89.	**Zlatar**	Juraj Kalaj	ratar	Juraj Kalaj	ratar	Juraj Kalaj	ratar
90.	**Županja**	Mato Babogredac	ratar	Mato Babogredac	ratar	Mato Kurbanović	ratar

Tabela 7.: Kotari Savske banovine i kotarski poglavari koji su u njima službovali 1929.-1939.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
1.	**Bjelovar**	Stjepan Stilinović (1929.-I. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9610 HDA, SB OO, kutija 19., 153/1929 NN, 20. XII. 1929. SN KJ, 9. I. 1930.
		Janko Lovriščak (II. 1930.-III. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4115 HDA, SB UO, kutija 101, 3435/1931 SN KJ, 9. I. 1930. NN, 5. III. 1931.
		Radivoj Muždeka (III. 1931.-X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 22266 NN, 5. III. 1931. NN, 7. VII. 1931. NN, 30. IX. 1932. HDA, OIVŽ, kutija 4., 375/1931
		Fran Gregurek (X. 1932.-VI. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3798 NN, 30. IX. 1932. NN, 13. VI. 1936. HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB IO, kutija 13., 4376/1935 *Novosti*, 29. IX. 1932.
		Miljenko Grubić (VI. 1936.-X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1909 NN, 13. VI. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, PS, 6863 HDA, SB IO, kutija 21., 1648/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
2.	**Brinje**	Vladimir Šipuš (VI. 1929.- III. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4 HDA, SB UO, kutija 101, 3399/1931 NN, 14. II. 1931.
		Alfons Bagoly (III. 1931.- IX. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3509 NN, 14. II. 1931. HDA, SB UO, kutija 150., 23130/1931 NN, 19. IX. 1931.
		Armin Milanić (IX. 1931.- II. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2043 NN, 19. IX. 1931. NN, 9. II. 1932.
		Gjuro Besch (II. 1932.- VI. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 350 NN, 9. II. 1932.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			NN, 29. V. 1933. HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 HDA, SB UO, kutija 194., 34/1933
		Petar Kraljić (VI. 1933.- I. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5185 NN, 29. V. 1933. NN, 7. I. 1935. HDA, OIOG, kutija 12., 3216/1933 HDA, SB OO, kutija 17., 121/1933 HDA, SB IO, kutija 11., 2922/1935
		Franjo Zaninović (I. 1935.- X. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4741 NN, 7. I. 1935. NN, 25. IX. 1935. HDA, SB IO, kutija 11., 2922/1935
		Jovan Sarkanjac (X. 1935.- IX. 1936.)* ** Političko-upravni činovnik i v. d. kotarskog predstojnika.*	HDA, PSDS, br. dosjea 7628 NN, 25. IX. 1935. NN, 11. IX. 1936. HDA, SB IO, kutija 15., 5262/1935
		Stanislav Kovačić (IX.1936.- X. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10014 NN, 11. IX. 1936. NN, 6. X. 1938. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1591/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
		Marko Petković (X. 1938.-II. 1941.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4535 NN, 6. X. 1938. HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
3.	**Crikvenica**	Gjuro Rodić (1929.- IX. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 921 NN, 12. IX. 1930. HDA, OIOG, kutija 2., 883/1930
		Milan Konaković (IX. 1930.- VIII. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2139 NN, 12. IX. 1930. HDA, OIOG, kutija 2., 906/1930 HDA, SB UO, kutija 101, 3433/1931 NN, 29. VIII. 1931.
		Vasilije Kočović (VIII. 1931.- III. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 17696 NN, 29. VIII. 1931. NN, 2. III. 1935. HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 HDA, OIOG, kutija 9., 163/1933 HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935
		Božidar Jambrečak (III. 1935.- I. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 385 NN, 2. III. 1935. NN, 30. XII. 1937. HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1343/1938
		Ivo Novak (I. 1938. - XI. 1938.	HDA, PSDS, br. dosjea 16657 NN, 30. XII. 1937. NN, 3. XI. 1938. HDA, PS, 5337 HDA, SB IO, kutija 21., 1624/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
		Juraj Mihalić (XII. 1938.- XI.	HDA, PSDS, br. dosjea 12844 NN, 22. XI. 1938.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		1940.)	HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
4.	**Čabar*** ** Do X. 1931. nije dio Savske banovine.*	Ivo Rušnjak (VI. 1929.-VI. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1259 HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 HDA, OIOG, kutija 10., 1791/1933
		Ivo Knezović (VI. 1933.- III. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2901 NN, 29. V. 1933.
		Ante Kosović (III. 1934.- VII. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6670 NN, 22. III. 1934. NN, 7. VII. 1936. HDA, SB IO, kutija 5., 163/1936
		Juraj Fajdetić (VII. 1936.-I. 1937.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5835 NN, 22. VII. 1936. NN, 2. I. 1937. HDA, SB IO, kutija 24., 858/1939
		Ante Draščić (I. 1937.- XII. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6882 NN, 2. I. 1937. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 796/1938 HDA, SB IO, kutija 25., 1829/1939
5.	**Čakovec**	Petar Javor (XI. 1925.- VII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10530 HDA, OIVŽ, kutija 2., 598/1930 NN, 3. VII. 1930.
		Ante Kraljić (VII. 1930.- V. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2911 NN, 3. VII. 1930. NN, 27. IV. 1934. HDA, SB UO, kutija 101., 3432/1931 HDA, SB FO, kutija 2., b.b.
		Armin Milanić (V. 1934.- V. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2043 NN, 27. IV. 1934. HDA, SB UO, kutija 258., 1325/1935 HDA, PS, 3620
		Stevan Jovanović (V. 1935.- X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12136 NN, 23. IV. 1935. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 25., 1813/1939
6.	**Čazma**	Mihajlo Plećaš (II. 1929.-II. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 18021 HDA, SB OO, kutija 17., 152/1932 SN KJ, 9. I. 1930.
		Vatroslav Ondriska (II. 1930.- VII. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 8081 SN KJ, 9. I. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3431/1931 NN, 11. XI. 1931. NN, 14. VII. 1932.
		Armin Milanić (VII. 1932.- V. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2043 NN, 14. VII. 1932. NN, 27. IV. 1934. HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB IO, kutija 19., b.b./1937
		Zvnonimir Abram (V. 1934.- III. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1490 NN, 27. IV. 1934. NN, 5. II. 1936. HDA, SB IO, kutija 13., 4457/1935

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			HDA, SB IO, kutija 14., 4916/1935
		Stanislav Kovačić (III. 1936.- IX. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10014 NN, 5. II. 1936. NN, 11. IX. 1936.
		Zlatko Martinić (IX. 1936.- II. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 32 NN, 11. IX. 1936. NN, 27. I. 1939. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 831/1938 HDA, SB IO, kutija 25., 1959/1939 HDA, SB IO, kutija 25., 2112/1939
		Mirko Gojsilović (II. 1939.- XI. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 8637 NN, 27. I. 1939. HDA, SB IO, kutija 25., 2119/1939
7.	**Črnomelj*** ** U X. 1931. pripojen zajedno s kotarom Metlika Dravskoj banovini.*	Poljanec Ivo (1929.- VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12249 HDA, OIOG, kutija 1. 38/1929 NN, 28. V. 1931.
		Mate Suhač (VI. 1931. - kraj 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12377 NN, 28. V. 1931. NN, 7. VII. 1931.
8.	**Daruvar**	Franjo Štambuk (VI. 1926.- XII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4082 HDA, SB OO, kutija 19., 156/1929 HDA, OIOS, kutija 14., 3795/1930 NN, 29. XI. 1930.
		Makso Mišulin (XII. 1930.- XI. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12030 NN, 29. XI. 1930. NN, 6. X. 1936. HDA, SB UO, kutija 101, 3430/1931 HDA, OIOG, kutija 12., 3344/1933 HDA, SB IO, kutija 12., 4011/1935 HDA, SB IO, kutija 13., 4364/1935
		Dragan Marković (XI. 1936.- III. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2015 NN, 6. X. 1936. NN, 21. II. 1938. HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, SB IO, kutija 21., 796/1938
		Branislav Broz (III. 1938.-VI. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1736 NN, 21. II. 1938. HDA, SB IO, kutija 21., 1649/1938 HDA, SB IO, kutija 25., 1929/1939
9.	**Delnice**	Milenko Mahulja (VI. 1928.- VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4148 HDA, OIOG, kutija 1., 2/1930 HDA, SB UO, kutija 101, 3429/1931 NN, 20. XII. 1930.
		Branko Vučić (VI. 1931.- IX. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7836 NN, 28. V. 1931. NN, 19. IX. 1931. HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932
		Sava Nikolić (IX. 1931.- IX. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 13073 NN, 19. IX. 1931.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			HDA, OIOG, kutija 6., 118/1932 NN, 18. VIII. 1932.
		Ćiril Poklukar (IX. 1932.- III. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12456 NN, 18. VIII. 1932. NN, 26. II. 1935. HDA, OIOG, kutija 9., 484/1933 HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935 HDA, SB IO, kutija 11., 2958/1935
		Albert Platzer (III. 1935.- I. 1937.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7137 NN, 26. II. 1935. NN, 2. I. 1937. HDA, SB IO, kutija 11., 2958/1935 HDA, SB IO, kutija 18., 134/1936
		Stjepan Dolušić (I. 1937.- II. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2682 NN, 2. I. 1937. NN, 27. I. 1939. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1626/1938 HDA, SB IO, kutija 25., 1825/1939
		Stanko Ilić (II. 1939.- III. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10594 NN, 27. I. 1939. NN, 28. II. 1939.
		Stjepan Dolušić (III. 1939.-V. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2682 NN, 28. II. 1939.
10.	**Donja Stubica**	Dragan Šolić (VI. 1929.-III. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2888 HDA, SB UO, kutija 101, 3428/1931 NN, 5. III. 1932.
		Ivan Horvatin (III. 1932.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 18915 NN, 5. III. 1932. NN, 30. IX. 1932.
		Gjuro Turkalj (X. 1932.- IV. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7601 NN, 30. IX. 1932. *Novosti*, 29. IX. 1932. HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, PS, 4298 HDA, SB IO, kutija 12., 4130/1935
		Vladimir Gothardi (IV. 1935.- IX. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4884 HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935
		Dragan Šolić (IX. 1935.- X. 1936.)	NN, 6. X. 1936.
		Ivo Haramінčić (X. 1936.- I. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 303 NN, 6. X. 1936. NN, 27. I. 1939. HDA, PS, 4763 HDA, PS, 5345 HDA, SB IO, kutija 18., 104/1936 HDA, SB IO, kutija 21., 1343/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1738/1939
		Zlatko Martinić (II. 1939.- 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 32 NN, 27. I. 1939.
11.	**Donji Lapac**	Gjuro Turkalj (1928.-VII.	HDA, PSDS, br. dosjea 7601 NN, 3. VII. 1930.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		1930.)	HDA, OIOG, kutija 2., 707/1930
		Fran Matijašević (VIII. 1930.- IX. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1266 HDA, OIOG, kutija 2., 877/1930 NN, 17. VII. 1930. NN, 19. IX. 1931.
		Ćamil Hasanbegović (IX. 1931.- XII. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5475 NN, 19. IX. 1931. HDA, PS, 2601 NN, 2. XII. 1931.
		Gojko Jerković (XII. 1931.- I. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10252 NN, 2. XII. 1931. NN, 7. I. 1935. HDA, SB IO, kutija 14., 4740/1935 HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935
		Radoslav Hodak (I. 1935.- IX.. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4936 NN, 7. I. 1935. NN, 3. IX. 1936. HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935 HDA, SB IO, kutija 5., 140/1936 HDA, SB IO, kutija 18.., 236/1936
		Marin Bućan (IX. 1936.- V. 1937.	HDA, PSDS, br. dosjea 2336 NN, 3. IX. 1936. NN, 11. V. 1937.
		Aleksandar Kotljarov (VI. 1937.- X. 1938.) **Kotarski pristav, zatim podpoglavar i jedno vrijeme v d. kotarskog poglavara.*	HDA, PSDS, br. dosjea 17553 NN, 16. VII. 1937. NN, 6. X. 1938.
		Mato Grgurić (I. 1938.- X. 1938.)* * *Ne mogu se naći točni podaci, ali iz onoga što ima vidi se da možda nikad ni nije preuzeo upravu donjolapačkog kotara, već je ostao i dalje predstojnik gradske policije u Karlovcu.*	HDA, PSDS, br. dosjea 470 NN, 7. III. 1938.
		Dušan Mešterović (X. 1938.- XI. 1939.)* ** Vodi upravu kotara kao pristav, a od IX. 1939. i kao kotarski podnačelnik.*	HDA, PSDS, br. dosjea 21747 NN, 27. IX. 1939. HDA, SB OO, kutija 15c, 1808/1939
12.	**Donji Miholjac**	Milan Konaković (1927.-IX. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2139 NN, 12. IX. 1930.
		Ivan Aničić (IX. 1930.-III. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1212 NN, 12. IX. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3375/1931 NN, 5. III. 1932.
		Božidar Jambrečak (III. 1932.- XI. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 385 NN, 5. III. 1932. NN, 20. XI. 1934. HDA, OIOS, kutija 8., 431/1933

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Aleksandar Joksić (XII. 1934.- VI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 15833 NN, 6. X. 1934. NN, 20. XI. 1934. NN, 6. XI. 1935. NN, 7. VI. 1939. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938
		Nikola Janovski (VI. 1939.- XI. 1939.)* ** Nakon premještana Joksića kao pristav VIII. položajne grupe privremeno vodi upravu kotara donjomiholjačkog sve do formiranja Banovine Hrvatske i postavljanja novog kotarskog poglavara Milutina Firisa.*	NN, 30. IX. 1939.
13.	**Dugo Selo**	Tito Margetić (VI. 1929.- VI. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 128. NN, 3. VII. 1930.
		Mladen Slijepčević (VII. 1930.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2327 NN, 3. VII. 1930. NN, 30. IX. 1932. HDA, SB UO, kutija 101, 3376/1931
		Vicko Ostojić (X. 1932.- III. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9260 *Novosti*, 29. IX. 1932. NN, 30. IX. 1932. NN, 26. III. 1935. HDA, SB FO, kutija 2., b.b.
		Josip Zlatar (III. 1935.- XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6087 NN, 26. III. 1935. HDA, SB IO, kutija 11., 2610/1935 HDA, SB IO, kutija 5., 138/1936 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1761/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
14.	**Đakovo**	Jurica Gjurin (X. 1928.- VIII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9756 HDA, SB OO, kutija 19., 228/1929 HDA, OIOS, kutija 12.,1572/1930 NN, 17. VII. 1930.
		Mihovil Desantić (IX. 1930.- VI. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 13554 NN, 26. VIII. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3377/1931 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938
		Jovan Sarkanjac (VI. 1935.-XI. 1935.)* ** Političko-upravni sekretar i v.d. upravitelja kotarskog poglavarstva.*	HDA, PSDS, br. dosjea 7628 NN, 12. VI. 1935.
		Mihovil Desantić (XI. 1935.- III. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 13554 NN, 25. IX. 1935. NN, 8. II. 1938.
		Dragan Marković (III. 1938.- X.1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2015 NN, 21. II. 1938.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			HDA, SB IO, kutija 21., 1712/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
15.	**Đurđevac**	Ivan Horvatin (XII. 1926.- XII. 1930.)* ** Od XII. 1926. do VI. 1927. zamjenički službuje kao upravitelj kotara, nakon toga kao pravi kot. poglavar u Đurđevcu.*	HDA, PSDS, br. dosjea 18915 NN, 2. XII. 1930.
		Ivo Haramičić (XII. 1930.- IX. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 303 NN, 2. XII. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3378/1931 NN, 19. IX. 1931.
		Stjepan Legović (IX. 1931.-IV. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5527 NN, 19. IX. 1931. HDA, OIVŽ, kutija 6., 2/1931 NN, 1. IV. 1933.
		Josip Urlić-Ivanović (IV. 1933.- II. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5674 NN, 1. IV. 1933. NN, 5. II. 1936. HDA, OIOG, kutija 12., 3089/1933 HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB IO, kutija 12., 3040/1935
		Marijan Tomašić (II. 1936.- I. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3140 NN, 5. II. 1936. HDA, PS, 4834 HDA, PS, 4291 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
16.	**Garešnica**	Julio Natter (XI. 1925.-VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4560 HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 HDA, OIOS, kutija 12., 8641930 HDA, SB UO, kutija 101, 3379/1931 NN, 28. V. 1931.
		Ivan Petrović (VI. 1931.-X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9048 NN, 28. V. 1931. NN, 30. IX. 1932.
		Levin Eršeg (X. 1932.- XI. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5840 NN, 30. IX. 1932. *Novosti*, 29. IX. 1932. NN, 3. XI. 1938. HDA, OIOG, kutija 1., 142/1933 HDA, SB IO, kutija 5., 156/1936 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 796/1938
		Nikola Ilić (XI. 1938.- II. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 16794 NN, 3. XI. 1938.
17.	**Glina**	Boško Pajić (1929.- XII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1605 HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 NN, 2. XII. 1930.
		Dragutin Boltek (XII. 1930.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2620 NN, 2. XII. 1930. HDA, SB OO, kutija 17., 118/1932

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Vatroslav Ondriska (X. 1932.- XI. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 8081 NN, 15. X. 1935. HDA, SB OO, kutija 17., 118/1932 HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935 HDA, SB IO, kutija 12., 3052/1935
		Boško Pajić (XI. 1935.- X. 1937.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1605 NN, 15. X. 1935. NN, 28. IX. 1937. HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, SB IO, kutija 22., 2024/1938
		Miloš Uzelac (X. 1937.- VII. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1602 NN, 28. IX. 1937. NN, 12. VII. 1938. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 22., 2024/1938
		Jovan Sarkanjac (VII. 1938.- 1939.)* ** Iako upravlja Glinskim kotarom od sredine 1938. kao političko-upravni sekretar V. grupe, tek je u III. 1939. proglašen za kotarskog poglavara.*	HDA, PSDS, br. dosjea 7628 NN, 12. VII. 1938. NN, 30. III. 1939. HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939 HDA, SB IO, kutija 25., 1858/1939
18.	**Gospić**	Ivan Banovac (V. 1929.- XII. 1929.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3503 SN KJ, 3. XII. 1929. HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929
		Ivo Haramінčić (XII. 1929.- XII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 303 SN KJ, 3. XII. 1929. HDA, SB OO, kutija 19., 397/1929 HDA, OIOG, kutija 2., 892/1930 NN, 2. XII. 1930.
		Ivan Horvatin (XII. 1930.- XII. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 18915 NN, 2. XII. 1930. NN, 7. VII. 1931. HDA, SB UO, kutija 101, 3380/1931 NN, 12. XII. 1931.
		Milivoje Kovačević (XII. 1931.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 11888 NN, 12. XII. 1931. HDA, OIOG, kutija 6., 118/1932 NN, 14. X. 1932.
		Dragiša Vešović (X. 1932.- VIII. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 11555 NN, 21. X. 1932. NN, 8. VIII. 1934. HDA, PS, 3292
		Gradimir Živanović (VIII. 1934.- II. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 20608 NN, 8. VIII. 1934. NN, 4. II. 1935.
		Miodrag Radonjić (III. 1935.- X. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 14694 NN, 26. II. 1935. NN, 25. IX. 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935
		Franjo Zaninović (X. 1935.- VI. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4741 NN, 25. IX. 1935. NN, 13. VI. 1936.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Fran Gregurek (VI. 1936.-X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3798 NN, 13. VI. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 21., 1724/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1434/1939
19.	**Gračac**	Stevo Bogić (V. 1929.- IX. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2549 HDA, SB OO, kutija 16., 177/1929
		Stjepan Fundak (IX. 1930.- IX. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 24085 NN, 12. IX. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3381/1931 NN, 19. IX. 1931. HDA, SB OO, kutija 17., 151/1932
		Dragiša Vasić (VI. 1933.- XII. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3032 NN, 29. V. 1933. HDA, SB IO, kutija 24., 1344/1939
		Božidar Jambrečak (XII. 1934.- II. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 385 NN, 20. XI. 1934. HDA, SB IO, kutija 12., 4141/1935
		Veljko Kukić (III. 1935.- X. 1935.)* * *Upravlja kotarskim poglavar kao političko-upravni činovnik VI. grupe.*	HDA, PSDS, br. dosjea 2466
		Milan Stanić (XI. 1935.- 1939.)* * *Tek u IV. 1937. postavljen za kot. poglavara, do tada je bio samo političko-upravni sekretar istog i v.d. kotarskog poglavara.*	HDA, PSDS, br. dosjea 22547 NN, 15. X. 1935. NN, 29. IV. 1937. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939 HDA, SB IO, kutija 25., 1834/1939
20.	**Grubišno polje**	Levin Eršeg (V. 1929.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5840 NN, 30. IX. 1932. HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3382/1931
		Ivan Petrović (X. 1932.- XII. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9048 NN, 30. IX. 1932. *Novosti*, 29. IX. 1932. NN, 6. XI. 1935. HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938
		Ladislav Janković (XII. 1938.- 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 74 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
21.	**Ivanec**	Božidar Jambrečak (1928.-XII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 385 HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 HDA, OIVŽ, kutija 2., 820/1930
		Boško Pajić (XII. 1930.-VII. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1605 NN, 2. XII. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3383/1931 NN, 6. VII. 1931.
		Ivo Knezović (VII. 1931.- 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2901 NN, 6. VII. 1931. HDA, OIVŽ, kutija 6., 2/1931

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Ivan Rušnjak (VI. 1933.- IX. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1259 NN, 29. V. 1933. NN, 25. IX. 1935. HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935
		Dragan Marković (IX. 1935.- X. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2015 NN, 25. IX. 1935. NN, 6. X. 1936.
		Nikola Ilić (X.1936.- XI. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 16794 NN, 6. X. 1936. NN, 3. XI. 1938. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1616/1938
		Levin Eršeg (XI. 1938.- XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5840 NN, 3. XI. 1938. HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
22.	**Jastrebarsko**	Milenko Grubić (1927.-IV. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1909 NN, 11. IX. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3384/1931 NN, 2. V. 1931.
		Mihajlo Plećaš (IV. 1931.- XII. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 18021 NN, 2. V. 1931. NN, 2. XII. 1936. HDA, SB OO, kutija 17., 152/1932 HDA, SB IO, kutija 12., 3049/1935
		Pavao Vidović (I. 1937.-IX. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2772 NN, 2. XII. 1936. NN, 5. IX. 1938. HDA, PS, 4763 HDA, PS, 5397 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938
		Vladimir Gothardi (IX. 1938.- 1941.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4884 NN, 5. IX. 1938. HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939 HDA, SB IO, kutija 25., 2137/1939
23.	**Karlovac**	Jaroslav Špun-Strižić (V. 1929.-VI. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2967 HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 NN, 13. VI. 1930.
		Joso Bogdanović (VI. 1930.- IV. 1935.)* ** Do dolaska novog kotarskog poglavara u VII. 1935. u kotar dolaze činovnici na zamjeničko službovanje.*	HDA, PSDS, br. dosjea 11259 NN, 30. VI. 1930. NN, 7. VII. 1931. NN, 12. IV. 1935. HDA, SB UO, kutija 101, 3385/1931 HDA, OIOG, kutija 10., 1071/1933 HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB IO, kutija 12., 4141/1935
		Milutin Igrošanac (VII. 1935.- VII. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10602 NN, 12. VI. 1935. NN, 27. XI. 1935. NN, 13. VI. 1936. HDA, SB IO, kutija 11., 3004/1935
		Ivan Zdunić (VII. 1936.- VI. 1941.)	HDA, PSDS-NDH, br. dosjea 17792

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			NN, 13. VI. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1622/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
24.	**Kastav**	Marijan Tomašić (X. 1928.-VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3140 NN, 20. XII. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3386/1931 NN, 28. V. 1931.
		Pero Sedlar (VI. 1931.-III.1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4076 NN, 28. V. 1931. NN, 21. II. 1938. HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938
		Josip Gulešić (III. 1938.- XII. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10416 NN, 21. II. 1938. HDA, SB IO, kutija 21., 1684/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
25.	**Klanjec**	Vladimir Gothardi (IV. 1929.-1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4884 NN, 4. IX. 1930.
		Petar Žderić (X. 1930.-IX.1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10488 NN, 4. IX. 1930. NN, 30. IX. 1932. HDA, SB UO, kutija 101, 3387/1931
		Stevo Bogić (X. 1932.- III. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2549 *Novosti*, 29. IX. 1932. NN, 30. IX. 1932.
		Stjepan Fundak (IV. 1933.-XI. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 24085 NN, 29. V. 1933. NN, 20. XI. 1934. HDA, GSD, inv. br. doc. 451. HDA, SB FO, kutija 2., b.b.
		Šime Jagodić (XII. 1934.-II. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6692 NN, 20. XI. 1934. HDA, PS, 4318 HDA, SB IO, kutija 18.., 233/1936 HDA, SB OO, kutija 18., 26/1936
		Pavao Vidović (II. 1936.- XII. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2772 NN, 5. II. 1936. NN, 2. XII. 1936.
		Josip Rupčić (XII. 1936.-II. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4033 NN, 2. XII. 1936. NN, 7. II. 1938. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938
		Ivan Laslavić (II. 1938.-X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4104 NN, 7. II. 1938. HDA, SB IO, kutija 21., 1791/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
26.	**Koprivnica**	Josip Kovačić (1928.-VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2850 HDA, SB OO, kutija 16., 160/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3388/1931 NN, 28. V. 1931.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Gojko Muždeka (VI. 1931.-X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 285 HDA, SB OO, kutija 17., 118/1932 NN, 28. V. 1931. NN, 21. X. 1932.
		Ivan Zetković (X. 1932.- VI. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 32 NN, 21. X. 1932. NN, 29. V. 1933. HDA, SB OO, kutija 17., 118/1932
		Stevo Bogić (VI. 1933.- I. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2549 NN, 29. V. 1933. NN, 30. XII. 1937. HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, SB IO, kutija 11., 2891/1935
		Alfons Bagoly (I. 1938.- VI. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3509 NN, 30. XII. 1937. HDA, SB IO, kutija 21., 1701/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937
27.	**Korenica**	Milivoje Kovačević (1929.-XII. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 11888 HDA, OIOG, kutija 2., 889/1930 HDA, SB UO, kutija 101, 3389/1931 NN, 7. VII. 1931. NN, 12. XII. 1931.
		Radoslav Hodak (XII. 1931.- I. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4936 NN, 12. XII. 1931. NN, 7. I. 1935. HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935
		Gojko Jerković (I. 1935.- X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10252 NN, 7. I. 1935. HDA, SB IO, kutija 18.., 235/1936 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, SB OO, kutija 98., 18676/1939 HDA, SB IO, kutija 25., 1856/1939
28.	**Kostajnica**	Živojin Jovanović (IV. 1929.-XI. 1929.)	HDA, PSDS, br. dosjea 8521
		Svetozar Stričević (XI. 1929.-X. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 15484 SN KJ, 15. X. 1929. NN, 12. X. 1929. NN, 4. IX. 1930.
		Petar Šerović (XI. 1930.- III. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12735 NN, 4. IX. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3390/1931 NN, 5. III. 1932.
		Radovan Obradović (III. 1932.- X. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1443 NN, 5. III. 1932. NN, 15. X. 1935. HDA, SB IO, kutija 14., 4740/1935 HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935 HDA, PS, 4763
		Aleksandar Pešić (X. 1935.–	HDA, PSDS, br. dosjea 17994

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		IV. 1936.)	NN, 15. X. 1935. NN, 6. IV. 1936.
		Lazar Ojkić (IV. 1936.- XI. 1937.)	HDA, PSDS, br. dosjea 8079 HDA, PSDS-NDH, br. dosjea 1109 NN, 6. IV. 1936. NN, 5. XI. 1937. HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938
		Radovan Obradović (XI. 1937.-XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1443 NN, 5. XI. 1937. HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 22., 1877/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
29.	**Krapina**	Juraj Mihalić (VI. 1929. - XII. 1929.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12844 SN KJ, 18. XII. 1929. HDA, SB UO, kutija 101, 3391/1931
		Marijan Cukar (XII. 1929.-VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1322 SN KJ, 18. XII. 1929. HDA, OIOG, kutija 1., 108/1929 NN, 28. V. 1931.
		Nenad Čepinac (VI. 1931.-X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2353 HDA, OIOG, kutija 8., 1415/1932 NN, 28. V. 1931.
		Gojko Muždeka (XI.1932.- I. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 285 NN, 21. X. 1932. NN, 7. I. 1935. HDA, SB OO, kutija 17., 118/1932 HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935
		Stjepan Legović (I. 1935.-IX. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5527 NN, 7. I. 1935. NN, 3. IX. 1936. HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935 HDA, SB IO, kutija 16., 5599/1935
		Alfons Bagoly (IX. 1936.- I. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3509 NN, 3. IX. 1936. NN, 30. XII. 1937. HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937
		Slavko Rihtarić (I. 1938.-X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2281 NN, 30. XII. 1937. HDA, SB IO, kutija 21., 1673/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
30.	**Križevci**	Bogdan Drenovac (X. 1929.- III.1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 964 NN, 7. VII. 1931. NN, 28. II. 1939. HDA, SB UO, kutija 101, 3392/1931 HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 18., 25/1937 HDA, SB IO, kutija 21., 1619/1938 HDA, SB IO, kutija 25., 1870/1939
		Stanko Ilić (III. 1939.- X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10594 NN, 28. II. 1939.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
31.	**Krk**	Ivo Aničić (IX. 1928.-IX. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1212 HDA, SB OO, kutija 16., 184/1929 HDA, OIOG, kutija 2., 895/1930 NN, 12. IX. 1930.
		Ante Mitrović (IX. 1930.-IV. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4270 NN, 12. IX. 1930.
		Niko Zoković (IV. 1931.-V. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6083 NN, 25. IV. 1931. NN, 27. IV. 1934. HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 HDA, OIOG, kutija 1., 140/1933 HDA, SB FO, kutija 2., b.b.
		Ive Vitezić (V. 1934.- XI. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3108 NN, 27. IV. 1934. NN, 15. X. 1935. HDA, SB IO, kutija 12., 4168/1935 HDA, SB IO, kutija 14., 4882/1935
		Ante Stalio (XI. 1935.- IX. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 14365 NN, 15. X. 1935. NN, 3. IX. 1936.
		Stjepan Legović (IX. 1936.-XII. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5527 NN, 3. IX. 1936. NN, 2. XII. 1936.
		Stjepan Kolesar (XII. 1936.-1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3325 NN, 6. X. 1938. NN, 2. XII. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, PS, 5340 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 937/1939
		Franjo Zaninović (X. 1938.-1941.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4741 NN, 6. X. 1938. HDA, SB IO, kutija 22., 1804/1938
32.	**Kutina**	Alfons Bagoly (V. 1929.-II. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3509 HDA, SB OO, kutija 19., 168/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3393/1931 NN, 14. II. 1931.
		Ćiril Poklukar (II. 1931.- IX. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12456 NN, 14. II. 1931. NN, 18. VIII. 1932.
		Sava Nikolić (IX. 1932.- IV. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 13073 NN, 18. VIII. 1932. NN, 10. IV. 1935. HDA, PS, 3577
		Dragan Šolić (V. 1935.- X. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2888 NN, 10. IV. 1935. HDA, SB IO, kutija 17., 5799/1935
		Gjuro Turkalj (X. 1936.- II. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7601 NN, 6. X. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
33.	**Ludbreg**	Ervin Švuger (X. 1927.-VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7826 NN, 28. V. 1931. HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 HDA, OIVŽ, kutija 2., 605/1930 HDA, SB UO, kutija 101, 3394/1931
		Ivo Troyer (VI. 1931.- VI. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 748 NN, 28. V. 1931. HDA, OIVŽ, kutija 6., 203/1932 NN, 13. VII. 1932.
		Josip Urlić-Ivanović (VI. 1932.-IV. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5674 NN, 13. VII. 1932. HDA, PS, 2789 NN, 1. IV. 1933.
		Stjepan Legović (IV. 1933.-III. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5527 NN, 1. IV. 1933. HDA, SB OO, kutija 18., 1/1934
		Momčilo Dostanić (III. 1934.-III. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 13474 NN, 5. II. 1936. HDA, SB IO, kutija 18., 299/1936 HDA, SB IO, kutija 11., 2919/1935
		Vatroslav Ondriska (III. 1936.-X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 8081 NN, 5. II. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 796/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
34.	**Metlika*** ** Kotar osnovan u VI. 1931. godine. U X. 1931., po donošenju Oktroiranog ustava, pripojen zajedno s kotarom Črnomelj Dravskoj banovini. Kotar Metlika ukinut je 13. VIII. 1936. godine.*	Ernest Karlavaris (VI. 1931.-VIII. 1933.)* ** Umro 26. VIII. 1933. kao kot. poglavar u Metliki.*	HDA, PSDS, br. dosjea 122
35.	**Našice**	Ante Mitrović (IV. 1929.-IX. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4270 HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 HDA, OIOS, kutija 14., 3901/1930 NN, 12. IX. 1930.
		Gjuro Rodić (X. 1930.- XI. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 921 NN, 12. IX. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3395/1931 HDA, PS, 3292 HDA, OIOS, kutija 21., 932/1932 *Novosti*, 29. IX. 1932. NN, 18. VIII. 1932. NN, 30. IX. 1932. NN, 7. XI. 1933.
		Milan Konaković (XI. 1933.-IX. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2139 NN, 7. XI. 1933. HDA, OIOS, kutija 23., 36/1934 HDA, SB IO, kutija 5., 150/1936

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Zdravko Dragić (X. 1936.- XI. 1936.)* **Umro ubrzo po preuzimanju dužnosti.*	HDA, PSDS, br. dosjea 2087 NN, 11. IX. 1936.
		Mihajlo Plećaš (XII. 1936.- X.1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 18021 HDA, PS, 5023 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1620/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1622/1939
36.	**Nova Gradiška**	Radivoj Muždeka (X. 1929.- III. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 22266 SN KJ, 15. X. 1929. HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3396/1931 NN, 5. III. 1931.
		Dragiša Vešović (III. 1931.- XI. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 11555 NN, 5. III. 1931. HDA, OIOS, kutija 3., 1132/1931 NN, 21. X. 1932.
		Ivan Seneković (XI. 1932.-VII. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12404 NN, 21. X. 1932. NN, 14. VII. 1933. HDA, OIOS, kutija 7., 1845/1932
		Milan Kostić (VIII. 1933.- VIII. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 17671 NN, 14. VII. 1933. NN, 8. VIII. 1934. HDA, OIOS, kutija 23., 789/1933
		Petar Popović (IX. 1934.- X. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 19207 NN, 8. VIII. 1934. NN, 25. IX. 1935. HDA, PS, 4240 HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935 HDA, SB IO, kutija 13., 4443/1935
		Franjo Štambuk (X. 1935.-IV. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4082 NN, 25. IX. 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1343/1938 HDA, SB IO, kutija 25., 1814/1939
37.	**Novi Marof**	Antun Pajnić (VI. 1929.-VII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1591 NN, 3. VII. 1930.
		Gjuro Turkalj (VII. 1930.-X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7601 NN, 3. VII. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3397/1931 NN, 8. I. 1932. NN, 30. IX. 1932.
		Radovan Marković (X. 1932.- IX. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7013 NN, 30. IX. 1932. *Novosti*, 29. IX. 1932. NN, 25. IX. 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935 HDA, SB IO, kutija 11., 2893/1935 HDA, SB IO, kutija 12., 3096/1935 HDA, SB IO, kutija 18., 119/1936

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Ivan Zdunić (X. 1935.- VI. 1936.)	HDA, PSDS-NDH, br. dosjea 17792 NN, 15. X. 1935. NN, 13. VI. 1936. HDA, SB IO, kutija 18., 119/1936
		Franjo Zaninović (VI. 1936.- X. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4741 NN, 13. VI. 1936. NN, 6. X. 1938. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
		Stjepan Kolesar (X. 1938.- XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3325 NN, 6. X. 1938. HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
38.	**Novi Vinodolski (Novi)**	Albert Platzer (IV. 1929.-VII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7137 HDA, SB OO, kutija 19., 227/1929 HDA, OIOG, kutija 1., 557/1930 NN, 3. VII. 1930.
		Ćiril Poklukar (VII. 1930.- XII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12456 NN, 3. VII. 1930. HDA, OIOG, kutija 1., 685/1930 NN, 2. XII. 1930.
		Božidar Jambrečak (XII. 1930.- III. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 385 HDA, OIOG, kutija 2., 1352/1930 HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 NN, 5. III. 1932.
		Anton Hagendorfer (III. 1932.- I. 1937.)	HDA, PSDS, br. dosjea 18978 NN, 5. III. 1932. NN, 2. I. 1937. HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 HDA, OIOG, kutija 9., 510/1933 HDA, SB IO, kutija 13., 4393/1935
		Juraj Mihalić (I. 1937.- XI. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12844 NN, 2. I. 1937. NN, 3. XI. 1938. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
		Pero Sedlar (XI. 1938.-III. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4076 NN, 3. XI. 1938. HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939 HDA, SB IO, kutija 25., 1832/1939
39.	**Novska**	Ivan Zdunić (VI. 1928.- VI. 1930.)	HDA, PSDS-NDH, br. dosjea 17792 HDA, OIOS, kutija 12.,1738/1930 NN, 22. V. 1930.
		Dragutin Boltek (VI. 1930.- XII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2620 NN, 27. VI. 1930. HDA, OIOS, kutija 14., 3872/1930 HDA, OIOS, kutija 3., 961/1931 NN, 2. XII. 1930.
		Ćiril Poklukar (XII. 1930.-II. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12456 NN, 2. XII. 1930.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			NN, 14. II. 1931.
		Vladimir Šipuš (III. 1931.- II. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4 NN, 14. II. 1931. NN, 26. II. 1935. HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, PS, 3292 HDA, PS, 4229 HDA, SB IO, kutija 11., 2948/1935
		Branko Vučić (III. 1935.- XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7836 NN, 26. II. 1935. HDA, PS, 4361 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
40.	**Ogulin**	Zdravko Dragić (IX. 1929.- III. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2087 SN KJ, 15. X. 1929. NN, 12. X. 1929. HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3400/1931 HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 NN, 5. III. 1932.
		Dragan Šolić (III. 1932.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2888 NN, 5. III. 1932. HDA, OIOG, kutija 7., 800/1932 NN, 30. IX. 1932.
		Antun Štefanić (X. 1932.- X. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2964 NN, 30. IX. 1932. *Novosti*, 29. IX. 1932. NN, 15. X. 1935. HDA, OIOG, kutija 9., 366/1933 HDA, OIOG, kutija 12., 4141/1935
		Branislav Broz (X. 1935.- III. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1736 NN, 15. X. 1935. NN, 8. II. 1938. HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938
		Mate Suhač (III. 1938.-XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12377 NN, 8. II. 1938. HDA, SB IO, kutija 21., 1700/1938 HDA, SB OO, kutija 98., 23081/1939 HDA, SB IO, kutija 24., 1579/1939
41.	**Okučani*** ** Kotar osnovan u X. 1938. godine, a počeo je djelovati od 1. XI. 1938. godine.*	Stevo Bogić (XI. 1938.-X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2549 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939 HDA, SB IO, kutija 25., 1823/1939
42.	**Osijek**	Aleksandar Šibenik (X. 1929.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 189 HDA, PSDS-NDH, br. dosjea 9969 HDA, SB OO, kutija 19., 371/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3401/1931 NN, 7. VII. 1931.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			HDA, OIOS, kutija 21., 936/1932 HDA, SB IO, kutija 20., 217/1938.
		Mihajlo Popović (X. 1932.-VI. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 19238 NN, 30. IX. 1932. NN, 12. VI. 1935. HDA, OIOS, kutija 8., 235/1933 HDA, OIOS, kutija 23., 25/1934 HDA, SB IO, kutija 12., 3039/1935
		Svetozar Stričević (VI.1935.-IX.1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 15484 NN, 12. VI. 1935. NN, 5. IX. 1938. HDA, SB IO, kutija 20., 342/1938 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939 HDA, PS, 4763
		Mihovil Vuković (X. 1938.-III. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 392 NN, 5. IX. 1938. HDA, SB IO, kutija 22., 2764/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
43.	**Otočac**	Miodrag Matić (1929.- V. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 22020 NN, 26. IV. 1930. HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929
		Sava Nikolić (IX. 1930.- IX. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 13073 HDA, SB UO, kutija 101, 3402/1931 NN, 27. VIII. 1930. NN, 19. IX. 1931.
		Gjuro Besch (IX. 1931.- II. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 350 NN, 19. IX. 1931. NN, 9. II. 1932.
		Armin Milanić (II. 1932.-VII. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2043 NN, 9. II. 1932. HDA, OIOG, kutija 6., 118/1932 NN, 14. VII. 1932.
		Vatroslav Ondriska (VII. 1932.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 8081 NN, 14. VII. 1932. NN, 21. X. 1932.
		Nenad Čepinac (X. 1932.-I. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2353 NN, 7. I. 1935. HDA, OIOG, kutija 8., 1415/1932 HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935 HDA, SB IO, kutija 17., b.b./1935
		Milan Stanić (I. 1935. – XI. 1935.) * ** Upravlja kotarom kao političko-upravni sekretar IV. grupe.*	HDA, PSDS, br. dosjea 22547 NN, 7. I. 1935.
		Veljko Kukić (XI. 1935.- IX. 1936.)* ** Upravlja kotarom kao političko-upravni sekretar VI. grupe.*	HDA, PSDS, br. dosjea 2466 NN, 11. IX. 1936.
		Mladen Slijepčević (IX. 1936.-V. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2327 NN, 11. IX. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			HDA, SB IO, kutija 21., 1729/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
44.	**Pakrac**	Bela Benčić-Sieber (VI. 1929.- I. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3177 HDA, SB OO, kutija 19., 314/1929 SN KJ, 9. I. 1930.
		Mihajlo Plećaš (I. 1930.- V. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 18021 SN KJ, 9. I. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3403/1931 NN, 2. V. 1931.
		Milenko Grubić (V. 1931.- I. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1909 NN, 2. V. 1931. NN, 7. I. 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935 HDA, SB IO, kutija 14., 4740/1935
		Ervin Švuger (I. 1935.- VI. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7826 NN, 7. I. 1935. NN, 25. V. 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935 HDA, SB IO, kutija 14., 4740/1935
		Čedomir Mladenović (VI. 1935.- XI. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 22175 NN, 25. V. 1935. NN, 15. X. 1935. HDA, SB IO, kutija 13., 4472/1935 HDA, SB IO, kutija 14., 4740/1935
		(XI. 1935.- VII. 1937.) ** Kotar bez postavljenog poglavara. Unatoč povremenim zamjeničkim službovanjima (Svetislav Georgijević, Ervin Švuger, itd.), kotarsku upravu najduže vjerojatno vodi Rade Zaklanović, političko-upravni sekretar V. grupe sve do premještaja u Apatin u VI. 1937. godine. Nakon njega kraće vrijeme upravu kotara vjerojatno vodi Mihajlo Drakulić kao upravno-kancelarijski činovnik VIII. grupe.*	NN, 15. X. 1935. NN, 9. VI. 1937. HDA, SB OO, kutija 18., 241/1937.
		Lazar Ojkić (XI. 1937.- XI. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 8079 HDA, PSDS-NDH, br. dosjea 1109 NN, 5. XI. 1937. HDA, SB IO, kutija 20., 442/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1645/1939
45.	**Perušić**	Pavle Jernejc (1929.-VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 15792 HDA, SB OO, kutija 19., 164/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3404/1931 NN, 28. V. 1931.
		Amadeo Peršić (VI. 1931.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7155 NN, 28. V. 1931. HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 NN, 30. IX. 1932.
		Zvonimir Abram (X. 1932.- V. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1490 NN, 27. IV. 1934.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			HDA, SB FO, kutija 2., b.b.
		Andrija Čidić (V. 1934.- X. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10179 NN, 27. IV. 1934. NN, 15. X. 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 1/1934 HDA, SB IO, kutija 11., 2857/1935 HDA, SB IO, kutija 18., 178/1936
		Antun Štefanić (X. 1935.- VI. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2964 NN, 15. X. 1935. NN, 13. VI. 1936. HDA, SB IO, kutija 18., 178/1936
		Šime Jagodić (VI. 1936.- XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6692 NN, 13. VI. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 98., 23081/1939 HDA, SB IO, kutija 25., 1847/1939
46.	**Petrinja**	Vasilije Kočović (IV. 1929.- VIII. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 17696 HDA, SB OO, kutija 19., 159/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3405/1931 NN, 7. VII. 1931. NN, 29. VIII. 1931.
		Milan Konaković (IX. 1931.- XI. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2139 NN, 29. VIII. 1931. NN, 7. XI. 1933. HDA, PS, 3292 HDA, OIOG, kutija 10., 1187/1933
		Gjuro Rodić (XI. 1933.- XII. 1937.)	HDA, PSDS, br. dosjea 921 NN, 7. XI. 1933. NN, 20. XI. 1937. HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937
		Jovan Sarkanjac (XII. 1937.- VIII. 1938.)* ** Na čelu kotarskog poglavarstva kao političko-upravni sekretar V. grupe.*	HDA, PSDS, br. dosjea 7628 NN, 20. XI. 1937. NN, 12. VII. 1938. HDA, SB IO, kutija 21., 1627/1938 HDA, GSD, inv. br. doc. 869.
		Vladimir Grbić (VIII. 1938.- II. 1941.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3257 NN, 12. VII. 1938. HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
47.	**Pisarovina**	Šime Jagodić (VIII. 1929.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6692 NN, 30. IX. 1932. HDA, SB UO, kutija 101, 3406/1931 HDA, OIOS, kutija 8., 331/1933
		Josip Zlatar (X. 1932.- III. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6087 NN, 30. IX. 1932. *Novosti*, 29. IX. 1932. HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB IO, kutija 12., 4147/1935
		Vicko Ostojić (III. 1935.- X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9260 NN, 26. III. 1935. HDA, SB IO, kutija 5., 135/1936 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1343/1938

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			HDA, SB IO, kutija 25., 1925/1939
48.	**Požega (Slavonska Požega)**	Makso Mišulin (XII. 1926.-XII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12030 HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 HDA, OIOS, kutija 14., 3882/1930 NN, 29. XI. 1930.
		Franjo Štambuk (XII. 1930.-X. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4082 NN, 29. XI. 1930. NN, 7. VII. 1931. NN, 25. IX. 1935. HDA, SB UO, kutija 101, 3407/1931 HDA, OIOS, kutija 21., 908/1932 HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB IO, kutija 12., 4030/1935
		Lazar Ojkić (X. 1935.- IV. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 8079 HDA, PSDS-NDH, br. dosjea 1109 NN, 25. IX. 1935. NN, 6. IV. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, SB IO, kutija 22., 1860/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939 HDA, SB UO, kutija 265., 4108/1935 HDA, SB IO, kutija 5., 136/1936
		Ivo Rukavina (IV. 1936.- XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9201 NN, 6. IV. 1936.
49.	**Pregrada**	Alfons Dolanski (1929.-IX. 1931.)	HDA, SB UO, kutija 101, 3408/1931 NN, 7. VII. 1931. NN, 19. IX. 1931.
		Petar Javor (IV. 1932.- VI. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10530 NN, 29. V. 1933. HDA, OIOG, kutija 10., 1648/1933
		Šime Jagodić (VI. 1933.-XI. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6692 NN, 29. V. 1933. NN, 20. XI. 1934. HDA, OIOG, kutija 10., 1648/1933 HDA, SB FO, kutija 2., b.b.
		Stjepan Fundak (XI. 1934.-XII. 1937.)	HDA, PSDS, br. dosjea 24085 NN, 20. XI. 1934. HDA, SB IO, kutija 5., 137/1936 HDA, SB IO, kutija 21., 586/1938 HDA, SB IO, kutija 12., 4169/1935
		Nikola Bošnjak (XII. 1937.-XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10336 NN, 20. XI. 1937. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 22., 1985/1938
50.	**Prelog**	Vatroslav Ondriska (XI. 1925.-II. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 8081 HDA, SB OO, kutija 16., 186/1929 SN KJ, 9. I. 1930.
		Slavko Rihtarić (I. 1930-X. 1932.)* ** Od I. 1930. samo v.d. upravitelja kotarskog poglavarstva. Tek u IX.*	HDA, PSDS, br. dosjea 2281 NN, 20. XII. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3409/1931 HDA, OIVŽ, kutija 6., 86/1932

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		1930. postavljen za punopravnog kot. poglavara.	NN, 30. IX. 1932.
		Ladislav Katić (X. 1932.- XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 8181 NN, 30. IX. 1932. *Novosti*, 29. IX. 1932. HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, SB IO, kutija 21., 1683/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
51.	**Rab*** ***** *Do srpnja 1930. samo kotarska (sreska) ispostava krčkog kotarskog načelstva* (Obzor, 4. srpnja 1930.).	Krunoslav Buzolić (do XII. 1929.)* * *Samo kao starješina kotarske (sreske) ispostave.*	HDA, PSDS, br. dosjea 22921 SN KJ, 28. XII. 1929.
		Mate Suhač* (I. 1930.-VI. 1931.) * *Prvo kao starješina kotarske ispostave, a od VII. 1930. kao kotarski poglavar.*	HDA, PSDS, br. dosjea 12377 SN KJ, 28. XII. 1929. NN, 3. VII. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3410/1931 NN, 28. V. 1931.
		Marijan Tomašić (VI. 1931.-V. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3140 NN, 28. V. 1931. NN, 27. IV. 1934. HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 HDA, SB FO, kutija 2., b.b.
		Miljenko Mahulja (V. 1934.-II. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4148 NN, 27. IV. 1934. NN, 5. II. 1936. HDA, PS, 3756 HDA, SB IO, kutija 12., 3060/1935 HDA, SB IO, kutija 18., 68/1936
		Melko Knežević (III. 1936.-VI. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 20854 NN, 16. III. 1936. NN, 13. VI. 1936.
		Josip Urlić-Ivanović (VI. 1936.- XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5674 NN, 13. VI. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 796/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
52.	**Samobor**	Janko Lovriščak (V. 1929.-I. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4115 HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 SN KJ, 9. I. 1930.
		Stjepan Stilinović (II. 1930.-VI. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9610 SN KJ, 9. I. 1930. NN, 3. VII. 1930.
		Ivan Seneković (VI. 1930.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12404 HDA, SB OO, kutija 17., 118/1932
		Juraj Mihalić (XI. 1932.- VI. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12844 NN, 21. X. 1932. NN, 12. VI. 1936. HDA, OIOG, kutija 12., 3049/1933 HDA, SB IO, kutija 5., 127/1936 HDA, SB IO, kutija 19., 373/1936
		Vladimir Gothardi (VI. 1936.-	HDA, PSDS, br. dosjea 4884 NN, 13. VI. 1936.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		I. 1937.)	NN, 2. I. 1937.
		Luka Valjak (I. 1937.- IX. 1937.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7745 NN, 2. I. 1937. HD, 23. IX. 1937. HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937
		Stjepan Fundak (XII. 1937.- XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 24085 NN, 20. XI. 1937. HDA, PS, 4763 HDA, PS, 5397 HDA, SB IO, kutija 21., 796/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
53.	**Senj**	Žarko Glumac (X. 1929.- III. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3808 HDA, OIOG, kutija 1., 192/1930 HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 NN, 5. III. 1932.
		Ante Stalio (III. 1932.- V. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 14365 NN, 5. III. 1932. NN, 27. IV. 1934. HDA, OIOG, kutija 6., 319/1932 HDA, GSD, inv. br. doc. 479.
		Marijan Tomašić (V. 1934.- III. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3140 NN, 27. IV. 1934. NN, 12. III. 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935 HDA, SB IO, kutija 12., 4062/1935 HDA, SB IO, kutija 12., 4168/1935
		Marin Bućan (III. 1935.- IX. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2336 NN, 12. III. 1935. NN, 3. IX. 1936. HDA, SB IO, kutija 12., 4062/1935 HDA, SB IO, kutija 12., 4168/1935
		Ante Stalio (IX. 1936.- V. 1937.)	HDA, PSDS, br. dosjea 14365 NN, 3. IX. 1936. HDA, PS, 4763
		Marin Bućan (V. 1937.- X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2336 NN, 11. V. 1937. HDA, PS, 5369 HDA, SB IO, kutija 21., 796/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1786/1939
54.	**Sisak**	Držislav Bošnjaković (1928.- V. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 151 HDA, SB UO, kutija 101, 3412/1931 NN, 28. V. 1931.
		Dragan Marković (V. 1931.-II. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2015 NN, 28. V. 1931. NN, 5. III. 1932.
		Zdravko Dragić (III.1932.- IX. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2087 NN, 5. III. 1932. NN, 11. IX. 1936. HDA, OIOG, kutija 9., 627/1933 HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935 HDA, SB IO, kutija 21., 832/1938

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Vladimir Šipuš (IX. 1936.-X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4 NN, 11. IX. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, PS, 5600 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
55.	**Slatina (Podravska Slatina)*** **Odlukom MUP-a od 15. kolovoza 1935. službeno ime grada Slatina promijenjeno je u Podravska Slatina* (za tekst odluke vidi: *NN*, 19. rujna 1935.)	Fran Matijašević (1929.-VII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1266 HDA, SB OO, kutija 19., 148/1929 NN, 17. VII. 1930.
		Luka Ramović (VIII. 1930.- I. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9173 NN, 17. VII. 1930. NN, 7. VII. 1931. HDA, SB UO, kutija 101, 3413/1931 NN, 30. XII. 1932.
		Živojin Petrović (I. 1933.- XI. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 18131 HDA, OIOS, kutija 8., 284/1933 NN, 30. XII. 1932. NN, 7. XI. 1933.
		Marijan Brezinšćak (XI. 1933.- II. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 123 NN, 7. XI. 1933. NN, 26. II. 1935. HDA, OIOS, kutija 23., 32/1934 HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB IO, kutija 12., 3096/1935
		Uglješa Radojičić (III. 1935.- 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 14672 NN, 2. III. 1935. NN, 30. IX. 1939. HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, SB IO, kutija 21., 796/1938 HDA, SB IO, kutija 25., 1978/1939
56.	**Slavonski Brod (Brod na Savi)*** **Odlukom MUP-a od 29. svibnja 1934. službeno ime grada Broda promijenjeno je u Slavonski Brod* (za tekst odluke vidi: *NN*, 21. lipnja 1934.)	Jovan Korda (VIII. 1929.-X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5212 NN, 20. XII. 1929. NN, 30. IX. 1932. HDA, SB UO, kutija 101, 3434/1931 HDA, OIOS, kutija 21., 932/1932
		Josip Rupčić (X. 1932.- V. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4033 NN, 30. IX. 1932. *Novosti*, 29. IX. 1932. NN, 27. IV. 1934. HDA, OIOS, kutija 7., 1516/1932 HDA, OIOS, kutija 23., 37/1934
		Niko Zoković (V. 1934.- III. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6083 NN, 27. IV. 1934. NN, 2. III. 1935. HDA, SB IO, kutija 12., 4029/1935 HDA, SB IO, kutija 25., 1958/1939
		Stjepan Dolušić (III. 1935.- I. 1937.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2682 NN, 2. III. 1935. NN, 2. I. 1937. HDA, SB IO, kutija 12., 4029/1935

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Vladimir Gothardi (I. 1937.- IX. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4884 NN, 2. I. 1937. NN, 5. IX. 1938. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 22., 2131/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
		Vukadin Sredojević (IX. 1938.- IX. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 11140 NN, 5. IX. 1938. HDA, SB IO, kutija 24., 1367/1939 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939 HDA, SB IO, kutija 25., 2112/1939
57.	**Slunj**	Luka Ramović (1928.- VIII. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9173 HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 HDA, OIOG, kutija 1., 530/1930 NN, 17. VII. 1930.
		Vicko Ostojić (VII. 1930.- IX. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9260 HDA, SB UO, kutija 101, 3414/1931 NN, 18. VIII. 1932.
		Mladen Slijepčević (X. 1932.- IX. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2327 NN, 30. IX. 1932. NN, 11. IX. 1936. HDA, SB IO, kutija 11., 2946/1935 HDA, SB IO, kutija 18., 160/1936
		Dušan Šumonja (IX. 1936.- X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4416 NN, 11. IX. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 25., 1831/1939
58.	**Sušak**	Marijan Cukar (X. 1925.- XII. 1929.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1322 SN KJ, 18. XII. 1929. NN, 7. XII. 1929.
		Juraj Mihalić (XII. 1929.- XI. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12844 SN KJ, 18. XII. 1929. HDA, OIOG, kutija 1., 108/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3415/1931 NN, 21. X. 1932.
		Dragan Marković (XI. 1932.- IX. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2015 NN, 25. IX. 1935. HDA, OIOG, kutija 1., 61/1933 HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB IO, kutija 11., 2880/1935 NN, 21. X. 1932.
		Ivo Rušnjak (IX. 1935.- II. 1941.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1259 NN, 25. IX. 1935. HDA, PS, 4763 HDA, PS, 5340 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
59.	**Sv. Ivan Zelina**	Petar Žderić (VI. 1929.- X. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10488 NN, 4. IX. 1930.
		Vladimir Gothardi (X. 1930.- VI. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4884 NN, 4. IX. 1930. NN, 13. VI. 1936. HDA, SB UO, kutija 101, 3416/1931

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935
		Juraj Mihalić (VI. 1936.- I. 1937.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12844 NN, 12. VI. 1936. NN, 2. I. 1937.
		Juraj Fajdetić (I. 1937.- X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5835 NN, 2. I. 1937. HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939 HDA, SB IO, kutija 25., 1986/1939
60.	**Udbina**	Amadeo Peršić (VIII. 1929.- VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7155 HDA, SB OO, kutija 19., 331/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3417/1931 NN, 28. V. 1931.
		Pavle Jernejc (VI. 1931.- X. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 15792 NN, 28. V. 1931. NN, 7. VII. 1931.
		Josip Zlatar (X. 1931.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6087 NN, 19. XI. 1931. NN, 23. XII. 1931. NN, 30. IX. 1932. HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932
		Dušan Šumonja (X. 1932.-IX. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4416 NN, 30. IX. 1932. *Novosti*, 29. IX. 1932. NN, 11. IX. 1936. HDA, PS, 4260 HDA, SB IO, kutija 5., 139/1936 HDA, SB IO, kutija 18., 237/1936
		Jovan Sarkanjac (IX. 1936.- XII.1938.)* ** Političko-upravni činovnik i v. d. kotarskog predstojnika.*	HDA, PSDS, br. dosjea 7628 HDA, SB IO, kutija 20., 417/1938
		Korda Damjan (XII. 1937.- X. 1939.)* **Kotarski podpoglavar i v.d. upravitelja kotarskog predstojništva.*	HDA, PSDS, br. dosjea 17617 HDA, PSDS-NDH, br. dosjea 1846 NN, 20. XI. 1937.
61.	**Valpovo**	Stjepan Fundak (IV. 1929.-IX. 1930.)	HDA, PSDS, br. dosjea 24085 NN, 12. IX. 1930. HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929
		Stevo Bogić (XII. 1930.-X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2549 NN, 20. XII. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3418/1931
		Jovan Korda (X. 1932- X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5212 NN, 30. IX. 1932. *Novosti*, 29. IX. 1932. HDA, OIOS, kutija 7., 1517/1932 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 5., 123/1936 HDA, SB IO, kutija 25., 1870/1939
62.	**Varaždin**	Miroslav Kekić (II. 1929.-XII. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 6457 HDA, SB UO, kutija 101, 3419/1931 NN, 12. XII. 1931.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Josip Rupčić (XII. 1931.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4033 NN, 12. XII. 1931. NN, 30. IX. 1932. HDA, OIOS, kutija 7., 1516/1932
		Aleksandar Šibenik (X. 1932.- V. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 189 HDA, PSDS-NDH, br. dosjea 9969 NN, 30. IX. 1932. NN, 27. IV. 1934. HDA, OIOG, kutija 12., 105/1934 HDA, SB FO, kutija 2., b.b. *Novosti*, 29. IX. 1932.
		Ante Stalio (V. 1934.- X. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 14365 NN, 27. IV. 1934. NN, 15. X. 1935. HDA, PS, 4436 HDA, SB IO, kutija 12., 4089/1935
		Ive Vitezić (XI. 1935.-XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3108 NN, 15. X. 1935. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 796/1938 HDA, SB IO, kutija 22., 1913/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
63.	**Velika Gorica**	Ivan Troyer (VII. 1927.- VI.1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 748 NN, 28. V. 1931. HDA, SB UO, kutija 101, 3420/1931
		Fran Gregurek (VI. 1931.- X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3798 NN, 28. V. 1931. NN, 30. IX. 1932.
		Slavko Rihtarić (X. 1932.- I. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2281 NN, 30. XII. 1937. HDA, OIOG, kutija 12., 3055/1933 HDA, SB IO, kutija 5., 134/1936 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, PS, 4763 *Novosti*, 29. IX. 1932.
		Božidar Jambrečak (I. 1938.- IX. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 385 NN, 30. XII. 1937. HDA, SB IO, kutija 21., 1699/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
		Teodor Domin (IX. 1938.- II. 1939.)* * *Upravljao kotarom kao kotarski podpoglavar.*	HDA, PSDS, br. dosjea 1494
		Stanislav Kovačić (II. 1939.- X. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10014 NN, 27. I. 1939. HDA, SB OO, kutija 15c, 1603/1939
64.	**Vinkovci*** **Do IX. 1931. nije dio Savske banovine.*	Ive Vitezić (VIII. 1929.- V. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3108 NN, 27. IV. 1934. HDA, GSD, inv. br. doc. 344. HDA, OIOS, kutija 8., 321/1933. HDA, SB FO, kutija 2., b.b.
		Ante Kraljić (V. 1934.- XI.	HDA, PSDS, br. dosjea 2911

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		1935.)	NN, 27. IV. 1934. NN, 25. IX. 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935 HDA, SB IO, kutija 12., 3096/1935
		Ivo Aničić (XI. 1935.-VI. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1212 NN, 25. IX. 1935. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 20., 114/1938 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
65.	**Virovitica**	Mladen Marčetić (VIII. 1927.-VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4155 HDA, SB UO, kutija 101, 3421/1931 NN, 28. V. 1931.
		Ervin Švuger (VI. 1931.- I. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7826 NN, 28. V. 1931. NN, 7. VII. 1931. NN, 7. I. 1935. HDA, OIOS, kutija 9., 1594/1933 HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935 HDA, SB IO, kutija 12., 4062/1935
		Milenko Grubić (I. 1935.- IV. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 1909 NN, 7. I. 1935. NN, 12. IV. 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 2/1935 HDA, SB IO, kutija 12., 4062/1935 HDA, SB IO, kutija 13., 4351/1935
		Čedomir Mladenović (V. 1935.-VI. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 22175 NN, 13. V. 1935. NN, 25. V. 1935.
		Ljubomir Cemović (VI. 1935.-X. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 13241 NN, 25. V. 1935. NN, 6. X. 1936. HDA, SB IO, kutija 12., 4062/1935 AJ, 37-9-54
		Dragan Šolić (X. 1936.- XII. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2888 NN, 6. X. 1936. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1618/1938 HDA, SB IO, kutija 25., 1828/1939
66.	**Vojnić**	Živojin Jovanović (XI. 1929.)* ** Službovao ovdje manje od mjesec dana tokom XI. 1929. kad je premješten za kot. poglavara u Gračanicu (Vardarska banovina).*	HDA, PSDS, br. dosjea 8521 SN KJ, 15. X. 1929. NN, 12. X. 1929. HDA, SB OO, kutija 19., 369/1929
		Stanko Ilić (I. 1930.-XII. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10594 SN KJ, 9. I. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3422/1931 NN, 2. XII. 1931.
		Vjekoslav Anojčić (XII. 1931.-VI. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2505 NN, 2. XII. 1931. NN, 15. VI. 1934. HDA, OIOG, kutija 7., 732/1932 HDA, OIOG, kutija 10., 1532/1933

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Jovan Sarkanjac (VII. 1934.- VI. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7628 NN, 15. VI. 1934. NN, 12. VI. 1935. HDA, SB IO, kutija 13., 4548/1935 HDA, SB IO, kutija 11., 2964/1935
		Mihovil Desantić (VI. 1935.- X. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 13554 NN, 12. VI. 1935. NN, 25. IX. 1935. HDA, SB IO, kutija 11., 2964/1935 HDA, SB IO, kutija 14., 4920/1935
		Mate Suhač (X. 1935.- III. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 12377 NN, 25. IX. 1935. NN, 7. II. 1938. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 19., 399/1936 HDA, SB IO, kutija 19., 102/1937 HDA, SB OO, kutija 18., 25/1937 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938
		Armin Milanić (III. 1938.- X. 1939.)* **U prvo vrijeme zamjenički službuje kao političko-upravni sekretar V. grupe KBUSB, a od VI. 1938. postavljen za kotarskog poglavara.*	HDA, PSDS, br. dosjea 2043 NN, 12. VII. 1938. HDA, SB IO, kutija 22., 1871/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
67.	**Vrbovsko**	Branko Vučić (V. 1929.-VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7836 HDA, SB OO, kutija 16., 51/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3423/1931 NN, 28. V. 1931.
		Miljenko Mahulja (VI. 1931.- V. 1934.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4148 NN, 28. V. 1931. NN, 27. IV. 1934. HDA, OIOG, kutija 1., 367/1930 HDA, OIOG, kutija 6., 118/1932 HDA, OIOG, kutija 1., 157/1933 HDA, SB FO, kutija 2., b.b.
		Milko Švuger (V. 1934.-VI. 1936.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5949 NN, 27. IV. 1934. NN, 13. VI. 1936. HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935
		Antun Štefanić (VI. 1936.- III. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2964 NN, 13. VI. 1936. HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 796/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
68.	**Vrginmost (Gvozd)**	Gojko Muždeka (1929.- V. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 285 HDA, SB OO, kutija 19., 158/1929 HDA, SB UO, kutija 101, 3425/1931 NN, 28. V. 1931.
		Gojko Jerković (VI. 1931.- XII. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10252 NN, 15. VI. 1931. NN, 2. XII. 1931.

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
		Ćamil Hasanbegović (XII. 1931.- IX. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 5475 NN, 2. XII. 1931. NN, 18. IV. 1935. NN, 25. IX. 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 129/1935 HDA, SB IO, kutija 15., 5135/1935
		Andrija Čidić (XI. 1935.- IV. 1941.)	HDA, PSDS, br. dosjea 10179 NN, 15. X. 1935. HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
69.	**Vukovar*** **Do IX. 1931. nije dio Savske banovine.*	Svetislav Georgijević (do XII. 1929.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4870 SN KJ, 13. XII. 1929.
		Milenko Radetić (XII. 1929.- VI. 1930.)* **Služio dok kot. Vukovar nije bio dio SB pa njegovih personalija i drugih podataka o njemu ne nalazimo.*	SN KJ, 13. XII. 1929.
		Ivan Zdunić (VI. 1930.- IV. 1935.)	HDA, PSDS-NDH, br. dosjea 17792 NN, 22. V. 1930. NN, 18. IV. 1935. HDA, OIOS, kutija 8., 135/1933 HDA, SB FO, kutija 2., b.b.
		Milutin Ivanović (IV. 1935.- XI. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 16871 NN, 18. IV. 1935. NN, 15. X. 1935. HDA, PS, 4342 HDA, SB IO, kutija 12., 3065/1935
		Čedomir Mladenović (XI. 1935.- XI. 1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 22175 NN, 15. X. 1935. HDA, SB IO, kutija 17., 5951/1935 HDA, SB IO, kutija 5., 162/1936 HDA, PS, 4763 HDA, SB OO, kutija 98., 23081/1939 HDA, SB IO, kutija 25., 1938/1939
70.	**Zagreb**	Milan Huzjak (VI. 1929.-X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 512 NN, 19. II. 1930. HDA, SB UO, kutija 101, 3424/1931
		Dušan Ribar (X. 1932.-VI. 1936.)* ** Banski savjetnik i v.d. upravitelja kotarskog predstojništva u ovom periodu.*	HDA, PSDS, br. dosjea 749 HDA, SB IO, kutija 12., 4141/1935
		Vatroslav Wittner (IV. 1933.- III. 1935.)* **Cijelo vrijeme svog službovanja na čelu zagrebačkog kot. poglavarstva nalazi se zapravo na (privremenom) radu direktno kod KBUSB.*	HDA, PSDS, br. dosjea 4441 NN, 1. IV. 1933.
		Vladimir Vasiljević (VI. 1936.-VI. 1940.)	HDA, PSDS, br. dosjea 3033 NN, 13. VI. 1936. HDA, PS, 4763

redni broj	Središte (ime) kotara	Ime i prezime kotarskog predstojnika	Izvor
			HDA, SB IO, kutija 21., 563/1938 HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939
71.	**Zlatar**	Ernest Karlavaris (1928.-VI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 122 HDA, SB UO, kutija 101, 3426/1931 NN, 28. V. 1931. HDA, SB IO, kutija 24., b.b./1939
		Mladen Marčetić (VI. 1931.-XI. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 4155 NN, 28. V. 1931. NN, 7. VII. 1931. NN, 12. X. 1931.
		Radovan Marković (XI. 1931.-X. 1932.)	HDA, PSDS, br. dosjea 7013 NN, 12. X. 1931. NN, 30. IX. 1932.
		Dragan Šolić (X. 1932.- IV. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2888 *Novosti*, 29. IX. 1932. NN, 30. IX. 1932. NN, 10. IV. 1935.
		Sava Nikolić (IV. 1935.-1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 13073 NN, 10. IV. 1935. HDA, SB IO, kutija 5., 128/1936 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1562/1938 HDA, SB OO, kutija 98., 23081/1939
72.	**Županja*** **Do IX. 1931. nije dio Savske banovine.*	Gjuro Besch (VI. 1931.- IX. 1931.)	HDA, PSDS, br. dosjea 350 NN, 19. IX. 1931.
		Ivan Špoljar (IX. 1931.- IV. 1933.)	HDA, PSDS, br. dosjea 2895 HDA, PSDS-NDH, br. dosjea 8157 NN, 19. IX. 1931. NN, 1. IV. 1933. HDA, OIOS, kutija 21., 994/1932
		Vjenceslav Potočnjak (IV. 1933.- XI. 1935.)	HDA, PSDS, br. dosjea 603 NN, 1. IV. 1933. NN, 6. XI. 1935. HDA, OIOS, kutija 8., 758/1933 HDA, SB FO, kutija 2., b.b. HDA, SB IO, kutija 12., 4062/1935
		Ladislav Janković (XI. 1935.-XI. 1938.)	HDA, PSDS, br. dosjea 74 NN, 6. XI. 1935. HDA, SB OO, kutija 18., 4/1937 HDA, PS, 4763 HDA, SB IO, kutija 21., 1734/1938 AJ, 37-50-314.
		Ivan Petrović (XII. 1938.-1939.)	HDA, PSDS, br. dosjea 9048 NN, 30. IX. 1939. HDA, SB IO, kutija 24., 1619/1939

Tabela 8.: Kotarski poglavari koji su službovali na prostoru Savske banovine 1929.-1939.

Prezime i ime	Godina rođenja	Mjesto rođenja	Vjeroispovijest	Zanimanje oca	Mjesto studiranja (gdje je završio pravni fakultet)	Zadržao službu u Banovini Hrvatskoi?	Bračni i obiteljski status	Ima li podataka da se protiv njega vodila disciplin. ili kaznena istraga?
Abram Zvonimir	1900.	Zagreb	rkt	-	-	Da	oženjen, kćer i 2 djece	Da
Aničić Ivan	1893.	Gračišće (Istra)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, sin i 2 kćeri + 2 djece	Ne
Anojčić Vjekoslav	1887.	Mikluševci (kraj Vukovara)	-	-	Zagreb	Ne	-	Da
Bagoly Alfons	1892.	Ilok	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, kćer i dijete	Da
Banovac Ivan	1879.	okolica Karlovca?	-	posjednik ("imućniji ekonom")	Zagreb	Ne	oženjen, sin i kći	Da
Benčić-Sieber Bela	1889.	Zagreb	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, kćer	Ne
Besch Gjuro	-	-	-	-	-	Da	oženjen, 3 sina i kćer	Da
Bogdanović Joso	-	-	-	-	-	Ne	-	Ne
Bogić Stevo	1898.?	-	prav	-	-	Da	neoženjen	Ne
Boltek Dragutin	1895.	Slavonija?	-	-	Zagreb	Ne	neoženjen	Da
Bošnjak Nikola	1898.	Mostanje (kod Karlovca)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, 1 dijete	Ne
Bošnjaković Držislav	1883.	Zagreb	rkt	-	Zagreb	Ne	oženjen, 2 kćeri	Da
Brezinšćak Marijan	1892.	-	-	-	Zagreb	Da	oženjen, kćer	Ne
Broz Branislav	1896.	Sisak	rkt	vojnik (domobransk i narednik)	Zagreb	Da	oženjen, kćer	Da
Bućan Marin	1897.	Dalmacija	rkt	-	-	Da	oženjen, -	Da
Buzolić Krunoslav	-	Dalmacija	-	-	-	Da	-	Da
Cemović Ljubomir	1885.	Berane (Crna Gora)	prav	-	-	Ne	oženjen, 2 sina i kćer	Da
Cukar Marijan	1870.	Zadar	rkt	-	-	Ne	oženjen, sin i kćer	Ne
Čepinac Nenad	1898.	Čakovec	-	-	-	Ne	neoženjen	Ne
Čidić Andrija	1900.	Novska	rkt	poljodjelac	Zagreb	Da	oženjen, sin	Da
Desantić Mihovil	1889.	Baška (na Krku)	rkt	-	-	Da	oženjen, 4 djece, sigurno 1 sin i 1 kćer	Ne
Dolanski Alfons	1880.	Krapinske Toplice	-	-	-	-	oženjen, sin	Ne
Dolušić Stjepan	1894.	Vinkovci	rkt		Zagreb	Da	oženjen, sin i 2 kćeri	Da
Domin Teodor	1902.	Pregrada	rkt	-	Zagreb	Da	-	Ne
Dostanić Momčilo	-	-	-	-	-	Ne	-	Ne
Dragić Zdravko	1893.	Bjelovar	rkt	-	Zagreb	Ne	oženjen, bez djece	Da
Draščić Ante	1900.	Sv. Martin (kraj Kopra, Istra)	rkt	poljodjelac (težak)	Zagreb	Da	oženjen, sin	Da
Drenovac Bogdan	1883.	Vrhovine (kod Otočca)	prav	-	Zagreb	Da	oženjen, sin	Da
Eršeg Levin	1889.	Varaždin	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, 2 djece	Da

Prezime i ime	Godina rođenja	Mjesto rođenja	Vjeroispovijest	Zanimanje oca	Mjesto studiranja (gdje je završio pravni fakultet)	Zadržao službu u Banovini Hrvatskoi?	Bračni i obiteljski status	Ima li podataka da se protiv njega vodila disciplin. ili kaznena istraga?
Fajdetić Juraj	1894.	Kompolje (kod Otočca)	rkt	poljodjelac	Zagreb	Da	oženjen, 2 sina	Ne
Fundak Stjepan	1891.?	-	rkt	-	-	Da	oženjen, bez djece	Da
Gjurin Jurica	1881.	Zagreb	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, 2 kćeri	Da
Glumac Žarko	1896.	Šašinci (kod Srijemske Mitrovice)	-	-	Zagreb	Ne	oženjen, 1 kćer (umrla 1923.)	Da
Gojsilović Mirko	1899.	Poljice (kod Travnika)	rkt	-	-	Da	oženjen, bez djece	Da
Gothardi Vladimir	1894.	Sisak	rkt	-	-	Da	oženjen, sin i kćer	Ne
Grbić Vladimir	1901.	Vrhovine (kod Otočca)	prav	-	-	Da	oženjen, -	Ne
Gregurek Fran	1898.	Bjelovar	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, sin i dijete	Da
Grgurić Mato	1895.	Kutjevo	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, sin	Da
Grubić Miljenko	1899.	Pakrac	prav	umir. banski savjetnik	Zagreb	Da	oženjen, 2 sina	Da
Gulešić Josip	1903.	Baška (na Krku)	rkt	-	-	Da	oženjen, 1 dijete	Ne
Hagendorfer Anton	1889.	Dubrovnik	rkt	preglednik financijske straže	Zagreb	Da	oženjen, 3 kćeri	Da
Haraminčić Ivo	1889.	Mala Gorica (danas Velika Gorica)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, sin	Da
Hasanbegović Ćamil	1899.	Medanići (kraj Gacka, BiH)	isl	hodža	Zagreb	Ne	oženjen, 1 dijete	Da
Hodak Radoslav	1894.	Krapina	prav	-	Zagreb	Da	oženjen, 4 pastorčadi	Da
Horvatin Ivan	1878.	Poljanica (opć. Bistra kraj Donje Stubice)	rkt	učitelj	Zagreb	Ne	oženjen, 2 sina i kćer	Da
Huzjak Milan	1882.	Zlatar	rkt	-	Zagreb	Ne	oženjen, 2 sina i kćer	Da
Igrošanac Milutin	1893.?	-	-	-	-	Ne	oženjen, -	Da
Ilić Nikola	1898.	Hrtkovci (kraj Rume)	rkt	ratar	Beograd	Da	oženjen, bez djece	Da
Ilić Stanko	1889.?	Slunj	prav	-	-	Da	oženjen, 1 dijete	Da
Ivanović Milutin	-	Paraćin (Srbija)	prav	-	-	Ne	-	Ne
Jagodić Šime	1891.	Omiš	rkt	-	-	Ne	oženjen, 3 sina i kćer	Da
Jambrečak Božidar	1894.	Biškupec (kraj Varaždina)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, 3 djece	Da
Janković Ladislav	1892.	Čalma (kraj Srijemskih Karlovaca)	rkt	-	Prag?	Da	neoženjen	Ne
Janovski Nikola	-	-	-	-	-	Ne	-	Ne
Javor Petar	1882.	Sv. Jakob/Krmpote	-	-	-	Ne	oženjen, kćer i 2 djece	Da
Jerković Gojko	1900.	Korenica	prav	-	Zagreb	Da	oženjen, -	Da
Jernejc Pavle	1884.?	-	rkt	-	-	Ne	oženjen, sin	Da

Prezime i ime	Godina rođenja	Mjesto rođenja	Vjeroispovijest	Zanimanje oca	Mjesto studiranja (gdje je završio pravni fakultet)	Zadržao službu u Banovini Hrvatskoi?	Bračni i obiteljski status	Ima li podataka da se protiv njega vodila disciplin. ili kaznena istraga?
Joksić Aleksandar	1898.?	Srbija?	prav	-	-	-	oženjen, 1 dijete	Da
Jovanović Stevan	1900.	Krušedol (Stari Futog; Srbija)	prav	-	Subotica	Da	oženjen, -	Da
Jovanović Živojin	1896.	Srbija?	prav	-	Beograd	Ne	oženjen, 2 sina	Da
Karlavaris Ernest	1881.	Kastav	rkt	-	Graz	Ne	oženjen, sin	Da
Katić Ladislav	1899.	Buk (kraj Pleternice)	rkt	učitelj		Da	oženjen, 2 djece	Da
Kekić Miroslav	1879.	Gospić	-	-	-	Ne	oženjen, -	Ne
Knezović Ivo	1896.	Cerno (kraj Ljubuškog, BiH)	rkt	-	Zagreb	Ne	udovac	Ne
Knežević Melko	1883.	Vinjerac (kraj Benkovca)	rkt	-	Beč i Zagreb	Da	oženjen (prije toga jednom i razveden), bez djece	Da
Kočović Vasilije	-	Kalinovik (kraj Foče)	-	-	-	Ne	oženjen, -	Da
Kolesar Stjepan	1899.?	Jakšić (kraj Požege)	rkt	vlastelinski lugar	Zagreb	Da	oženjen, 4 djece (od toga 100% 1 sin i 1 kćer)	Da
Konaković Milan	1892.	Novska	rkt	-	Zagreb	Ne	neoženjen	Da
Korda Damjan	-	Srijem (negdje oko Vinkovaca)	prav	-	-	Da	-	Ne
Korda Jovan	1894.	Mirkovci (kraj Vinkovaca)	prav	poljodjelac	Zagreb	Da	oženjen, 2 sina + dijete (spol?)	Da
Kosović Ante	1894.	Zaostrog (kraj Makarske)	rkt	-	-	Da	razveden, kćer	Ne
Kostić Milan	-	Srbija?	-	-	-	Ne	-	Da
Kotljarov Aleksandar	-	BiH?	-	-	-	Da	oženjen, -	Ne
Kovačević Milivoje	-	Rogatički srez (Drinska banovina)	-	-	-	Ne	-	Da
Kovačić Josip	1879.	Zagreb	-	-	-	Da	oženjen, 2 sina i kćer	Da
Kovačić Stanislav	1900.	Zagreb	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, 2 sina	Ne
Kraljić Ante	-	-	-	-	-	Da		Da
Kraljić Petar	1894.	Omišalj (na Krku)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, -	Da
Kukić Veljko	1895.	Varaždin	prav	-	-	Da	oženjen, sin	Ne
Laslavić Ivan	-	-	rkt	-	-	Da	oženjen, 1 dijete	Da
Legović Stjepan	1894.	Kaštelir (Istra)	rkt	poljodjelac	Zagreb	Da	oženjen, -	Ne
Lovriščak Janko	1881.	Marija Bistrica	rkt	-	Zagreb	Ne	oženjen, -	Ne
Mahulja Miljenko	1896.	Dobrinj (na Krku)	rkt	-	Zagreb	-	oženjen, kćer + 1 nepoznati spol	Da

Prezime i ime	Godina rođenja	Mjesto rođenja	Vjeroispovijest	Zanimanje oca	Mjesto studiranja (gdje je završio pravni fakultet)	Zadržao službu u Banovini Hrvatskoi?	Bračni i obiteljski status	Ima li podataka da se protiv njega vodila disciplin. ili kaznena istraga?
Marčetić Mladen	1889.	Pakrac	prav	-	Zagreb	Ne	oženjen, 2 sina	Da
Margetić Tito	1890.	Čavle (kraj Rijeke)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, sin+2 umrlo kao nedonoščad	Ne
Marković Dragan	1899.	Varaždin	rkt	-	Zagreb	Da	neoženjen	Da
Marković Radovan	1897.?	Obrenovac (Srbija)	prav	-	Beograd?	Ne	oženjen, -	Da
Martinić Zlatko (Aurel)	1883.	Zamršje (opć. Rečica kraj Karlovca)	rkt	opć. bilježnik	Zagreb	Da	oženjen, sin	Da
Matić Miodrag	-	-	-	-	-	Ne	-	Da
Matijašević Fran	-	-	-	-	-	Ne	oženjen, sin	Da
Mešterović Dušan	1899.	Treštanovci (kraj Požege)	prav		Zagreb	Ne	neoženjen	Da
Mihalić Juraj	1888.	Baška (na Krku)	rkt	-	-	Da	oženjen, kćer	Da
Milanić Armin	1897.	-	rkt	-	-	Ne	udovac, bez djece	Da
Mišulin Makso	1885.	Bjelovar	-	-	-	Da	oženjen, bez djece	Ne
Mitrović Ante	1879.	Vukovar	rkt	-	Zagreb	Ne	oženjen, 2 kćeri	Ne
Mladenović Čedomir	-	Vučić (kod Kragujevca; Srbija)	prav	-	-	Ne	oženjen, 1 dijete	Ne
Muždeka Gojko	1894.	Karlovac	prav	-	-	Da	oženjen, sin i 3 kćeri	Ne
Muždeka Radivoj	1882.	Petrinja	prav	-	-	Da	oženjen, 2 sina	Da
Natter Julio	1882.	Zemun?	-	-	-	Da	oženjen, -	Ne
Nikolić Sava	-	Srbija?	-	-	-	-	oženjen, sin	Da
Novak Ivo	1892.	Dolac (Hvar)	rkt	-	Graz i Zagreb	Da	oženjen, sin	Ne
Obradović Radovan	1896.	Šid	prav	paroh	Zagreb	Da	oženjen, 2 sina	Da
Ojkić Lazar	1894.	Voćin (kod Slatine)	prav	ratar	Zagreb	Da	oženjen, 2 sina	Ne
Ondriska Vatroslav	1886.	Varaždin	rkt	-	-	Da	oženjen, -	Da
Ostojić Vicko	1897.	Bol (na Braču)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, sin	Da
Pajić Boško	1890.	-	prav	-	-	Da	oženjen, sin	Ne
Pajnić Antun	1890.	Varaždinske Toplice	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, 2 sina	Da
Peršić Amadeo	-	Primorje?	-	-	-	Da	-	Ne
Pešić Aleksandar	-	-	-	-	-	Ne	-	Ne
Petković Marko	1901.	Tivat (Crna Gora)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, 2 djece (1 kćer)	Da
Petrović Ivan	1895.	Vilić Selo (kraj Požege)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, -	Ne
Petrović Živojin	-	-	-	-	-	Ne	-	Da

Prezime i ime	Godina rođenja	Mjesto rođenja	Vjeroispovijest	Zanimanje oca	Mjesto studiranja (gdje je završio pravni fakultet)	Zadržao službu u Banovini Hrvatskoi?	Bračni i obiteljski status	Ima li podataka da se protiv njega vodila disciplin. ili kaznena istraga?
Platzer Albert	1891.	Gospić	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, kćer	Ne
Plećaš Mihajlo	1891.?	Divoselo (kod Gospića)	prav	-	-	Da	oženjen, 1 dijete	Da
Poklukar Ćiril	1887.	Bled (Slovenija)	-	-	-	Ne	oženjen, 2 djece	Da
Poljanec Ivo	-	-	-	-	-	Ne	-	Ne
Popović Mihajlo	-	-	prav	-	-	Ne	-	Da
Popović Petar	-	-	-	-	-	Ne	-	Ne
Potočnjak Vjenceslav	1877.	Brod Moravice (kod Delnica)	rkt	-	Zagreb	Ne	oženjen, 3 kćeri	Ne
Radojičić Uglješa	-	Čapljina?	prav	-	-	Da	oženjen, -	Ne
Radonjić Miodrag	1899.?	-	-	-	-	Ne	oženjen, -	Ne
Ramović Luka	1892.?	Zagrađe (kraj Danilovgrada, Crna Cora)	prav	-	-	Ne	oženjen, 4 djece	Da
Ribar Dušan	1888.	Perjasica (kraj Karlovca)	prav	-	-	Da	oženjen, 1 sin	Da
Rihtarić Slavko	1899.	Varaždin	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, 1 dijete	Ne
Rodić Gjuro	1889.?	Plitvice	-	-	-	Da	oženjen, sin	Da
Rukavina Ivo	1894.	Kaluđerovac (kraj Perušića)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, sin i kćer	Ne
Rupčić Josip	1881.	Zagreb	rkt	-	Zagreb	Da	razveden, 2 kćeri	Da
Rušnjak Ivo	1888.	Sovinjak (Istra)	rkt	-	Zagreb	Da	udovac, 2 kćeri	Ne
Sarkanjac Jovan	1895.	Osijek	prav	Postolar; „papučarski zanatlija“	Zagreb	Da	neoženjen	Da
Sedlar Pero	1894.	Split	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, kćer	Ne
Seneković Ivan	1884.	-	-	-	-	Ne	-	Da
Slijepčević Mladen	1897.	Klasnić (kraj Gline)	prav	-	Zagreb	Da	oženjen, 2 djece	Ne
Sredojević Vukadin	1898.	Atenica (kraj Čačka)	prav	-	-	Da	oženjen, kćer	Ne
Stalio Ante	-	-	-	-	-	Ne	oženjen, 3 djece	Da
Stanić Milan	1900.	Buhača (kraj Slunja)	prav	-	-	-	rastavljen, 1 dijete	Ne
Stilinović Stjepan	-	-	-	-	-	-	-	Ne
Stričević Svetozar	1888.?	Banja Luka	prav	-	-	Ne	-	Da
Suhač Mate	-	Slovenija?	rkt	-	-	Da	oženjen, -	Ne
Šerović Petar	-	Boka Kotorska	-	-	-	Ne	-	Ne
Šibenik Aleksandar	1886.	Ogulin	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, kćer	Da
Šipuš Vladimir	1892.	Gornji Raić (danas Rajić kraj Novske)	rkt	učitelj	Zagreb	Da	oženjen, 2 djece	Ne
Šolić Dragan	1894.	Mačkovo Selo (kraj Petrinje)	prav	-	Zagreb	Da	oženjen, bez djece	Da
Špoljar Ivan	1889.	Soljani (kraj Županje)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, bez djece	Da

Prezime i ime	Godina rođenja	Mjesto rođenja	Vjeroispovijest	Zanimanje oca	Mjesto studiranja (gdje je završio pravni fakultet)	Zadržao službu u Banovini Hrvatskoi?	Bračni i obiteljski status	Ima li podataka da se protiv njega vodila disciplin. ili kaznena istraga?
Špun-Strižić Jaroslav	1875.	Zagreb	-	-	-	Ne	oženjen, bez djece	Ne
Štambuk Franjo	1889.	Hvar	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, sin i kćer	Da
Štefanić Antun	1898.	Draga Bašćanska (na Krku)	rkt	poljodjelac	Zagreb	Da	oženjen, sin	Da
Šumonja Dušan	1897.	Zalužnica (Vrhovine kod Otočca)	prav	-	Zagreb	Da	oženjen, 2 djece	Ne
Švuger Ervin	1890.	Krtinjača (kod Valpova)	rkt	-	Budimpešta, Pečuh	Da	oženjen, 3 sina i 2 kćeri	Da
Švuger Milko	1902.	Samatovci (kod Valpova)	rkt	vlastelinski nadzornik	Zagreb	Ne	oženjen, -	Ne
Tomašić Marijan	1898.	Lika/Primorje?	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, bez djece	Da
Troyer Ivo	1882.	Delnice	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, bez djece	Da
Turkalj Gjuro	1889.	Srijemski Karlovci	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, -	Da
Urlić-Ivanović Josip	1895.	Knin	rkt	-	Zagreb	Ne	oženjen, kćer	Da
Uzelac Miloš	1899.	Vojnić	prav	-	Zagreb	Da	oženjen, bez djece	Da
Valjak Luka	1890.	Lemeš (Križevci)	rkt	-	Zagreb	Ne	oženjen, sin i kćer	Da
Vasić Dragiša	1898.?	-	prav?	-	-	Ne	oženjen	Da
Vasiljević Vladimir	1881.	Vojnić	prav	-	Zagreb	Da	oženjen, sin	Ne
Vešović Dragiša	-	Crna Gora?	prav?	-	-	Ne	-	Ne
Vidović Pavao	1883.	Osunja (kod Samobora)	-	-	Zagreb	Da	oženjen, 1 dijete	Ne
Vitezić Ive	1888.	Vrbnik (na Krku)	rkt	-	Beč	Da	oženjen, 2 sina + dijete	Da
Vučić Branko	1895.	Grižane (kod Crikvenice)	rkt	-	-	Da	oženjen, 1 dijete	Ne
Vuković Mihovil	1889.	Petrinja	rkt	-	Zagreb	Da	-	Da
Wittner Vatroslav	1877.	Cerić (kraj Vinkovaca)	rkt	-	Beč, Graz i Zagreb	Ne	oženjen, sin i 2 kćeri	Da
Zaninović Frano	1894.	Starigrad (Hvar)	rkt	-	-	Da	oženjen, -	Ne
Zdunić Ivan	1887.	Kalinovik (kraj Foče)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, sin i kćer	Da
Zetković Ivan	1893.	Zagreb	rkt	-	Zagreb	Da	neoženjen	Ne
Zlatar Josip	1895.	Povlja (na Braču)	rkt	-	-	Da	oženjen, sin i kćer	Da
Zoković Niko	1893.	Orebić (na Pelješcu)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, bez djece	Da
Žderić Petar	1887.	Soljani (kod Županje)	rkt	-	Zagreb	Da	oženjen, 2 sina	Da
Živanović Gradimir	-	-	-	-	-	Ne	-	Da

Tabela 9.: Službeno tituliranje činovnika (službenika s fakultetskom spremom) raznih resora opće uprave, prema granama i kategorijama kojima pripadaju (bez resora MUP-a jer su tu tule i raspored službenika po grupama bili određeni prvenstveno prema ZUU)[2478]

Položajna grupa (prema ČZ-u iz 1923.)	Resor	Titula	Grupa
1	Zdravstveni, poljoprivredni, agrarni, veterinarski, šumarski, rudarski, tehnički, trgovinski:	Pripravnik	IX.
2		Pristav	VIII.
3		Viši pristav	VII. i VI.
4		Savjetnik	VI., V. i IV.
5		Viši savjetnik	V., IV. i IV.a
6		Inspektor	IV., IV.a i III.

Tabela 10.: Stalna primanja (prinadležnosti) državnih službenika-činovnika (u dinarima) prema njihovom rasporedu u grupe utvrđenim Zakonom o činovnicima 1931. godine[2479]

Položajna grupa službenika	Stupanj (stepen) službenika	Plaća u din.	Plaća sa periodskim povišicama				Položajni dodatak	Osobni (lični) dodatak na skupoću prema razredu skupoće		
			1	2	3	4		I	II	III
I	-	4000	-	-	-	-	3500	1500	-	-
II	**1**	3750	-	-	-	-	3100	1500	1350	-
	2	3500	-	-	-	-	2700	1500	1350	-
III	**1**	3250	-	-	-	-	2120	1350	1200	1100
	2	3000	-	-	-	-	1720	1350	1200	1100
IV	**1**	2350	2550	2750	3000	-	1320	1350	1150	1050
	2	1750	1950	2150	2350	-	920	1300	1150	1050
V	-	1450	1550	1650	1750	-	800	1250	1100	1000
VI	-	1150	1250	1350	1450	-	650	1200	1050	950

[2478] „Zakon o banskoj upravi“, *Novosti*, 10. studenog 1929.
[2479] Usp.: „Činovničko pitanje rešeno“, *Monopolski glasnik*, god. XII, br. 15., 1. i § 22. Zakona o činovnicima od 31. ožujka 1931., *Zbirka zakona protumačenih sudskom i administrativnom praksom*, vol. 179., Beograd, 1931., 8.

VII	-	910	970	1030	1090	1150	500	1150	1000	900
VIII	-	730	790	850	910	-	400	1100	950	850
IX	-	575	625	675	730	-	300	1050	900	800
X	-	475	525	575	-	-	200	1000	850	750

Tabela 11.: Stalna primanja (prinadležnosti) državnih službenika-zvaničnika (u dinarima) prema njihovom rasporedu u grupe utvrđena Zakonom o činovnicima iz 1931. godine[2480]

Položajna grupa	**Plaća u din.**	**Plaća sa periodskim povišicama**			**Osobni (lični) dodatak na skupoću prema razredu skupoće**		
		1	**2**	**3**	**I**	**II**	**II**
I	600	680	760	840	925	800	750
II	440	520	600	-	900	775	725
III	280	360	440	-	875	750	700

Tabela 12.: Stalna primanja (prinadležnosti) državnih službenika-služitelja (u dinarima) prema njihovom rasporedu u grupe utvrđena Zakonom o činovnicima iz 1931. godine[2481]

Položajna grupa	**Plaća u din.**	**Plaća sa periodskim povišicama**			**Osobni (lični) dodatak na skupoću prema razredu skupoće**		
		1	**2**	**3**	**I**	**II**	**II**
I	425	485	545	605	700	650	625
II	245	305	365	425	675	625	600

Tabela 13.: Stalna primanja (prinadležnosti) općinskih službenika-činovnika (u dinarima) prema njihovom rasporedu u grupe utvrđenim Uredbom o općinskim službenicima u Savskoj banovini[2482]

Položajna grupa službenika	**Plaća u din.**	**Plaća sa periodskim povišicama**				**Položajni dodatak**	**Osobni (lični) dodatak na skupoću prema razredu skupoće općine**	
		1	**2**	**3**	**4**		**II**	**III**
IV	1750	1950	2150	2350	-	920	350	250
V	1450	1550	1650	1750	-	800	400	300

[2480] § 24. Zakona o činovnicima od 31. ožujka 1931., *Zbirka zakona protumačenih sudskom i administrativnom praksom*, vol. 179., Beograd, 1931., 9-10.
[2481] § 25. Zakona o činovnicima od 31. ožujka 1931., *Zbirka zakona protumačenih sudskom i administrativnom praksom*, vol. 179., Beograd, 1931., 10.
[2482] § 56. Uredbe o opštinskim službenicima u Savskoj banovini, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, Zagreb, 1934., 51-52.

VI	1150	1250	1350	1450	-	650	450	350
VII	910	970	1030	1090	1150	500	500	400
VIII	730	790	850	910	-	400	525	425
IX	575	625	675	730	-	300	525	425
X	475	525	575	-	-	200	525	425

Tabela 14.: Stalna primanja (prinadležnosti) općinskih službenika-zvaničnika (u dinarima) prema njihovom rasporedu u grupe utvrđenim Uredbom o općinskim službenicima u Savskoj banovini[2483]

Položajna grupa službenika	**Plaća u din.**	**Položajni dodatak**			**Osobni (lični) dodatak na skupoću prema razredu skupoće općine**	
		1	**2**	**3**	**II**	**III**
I	600	680	760	840	560	510
II	440	520	600	-	560	510
III	280	360	440	-	560	510

Tabela 15.: Načelnici seoskih općina Savske banovine početkom 1930. godine[2484]

Kotar	**Općina**	**Prezime i ime, dob načelnika**	**Stupanje na dužnosti**	**Zvanje/ djelatnost**	**Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.**	**Odlikovanja**
Bjelovar	**Kapela**	Grobotek Miroslav, 50	4. XI. 1929.	posjednik i trgovac	HSS, predsjednik mjesne organizacije	ne
Brinje	**Brinje**	Hajduković Mane, 43	X. 1926.	trgovac sitničar	SDS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Jezerane	Vuković Antun, 52	1. IX. 1925.	umir. žanda. narednik	HSS, nije se isticao	ne

[2483] § 57. Uredbe o opštinskim službenicima u Savskoj banovini, *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, Zagreb, 1934., 53.
[2484] HDA, SB UO, kutija 27., 7787/1930.

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
Crikvenica	**Crikvenica**	Ogrizović Stjepan, 49	10. VIII. 1929.	veterinar	SDS, nije se isticao	ne
	Grižane	Pilaš F. Filip, 73	29. V. 1928.	građevinski poduzetnik	SDS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Selce	Antić-Cvetić I. Ivan, 42	22. XI. 1927.	građevinski poduzetnik	SDS, nije se isticao	ne
Čakovec	**Belica**	Mesarić Mato, 64	1. III 1928.	seljak	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Čakovec Trg	Kropek Rudolf, 45	15. XII. 1927.	čizmarski obrtnik	pripadao socijalno-demokratskoj stranci, nakon toga nije bio nigdje	ne
	Čakovec Vanjska	Novak Mijo, 45	14. I. 1928	seljak	HSS, nije se isticao	ne
	Gornji Mihaljevec	Kolman Stjepan, 47	10. V. 1928.	seljak	HSS, nije se isticao	ne
	Macinec	Majsen Josip, 50	5. XI. 1927.	seljak	HPS, nije se isticao	ne
	Mursko Središće	Stubičar Mirko, 53	31. X. 1927.	posjednik-seljak	HPS, jednom i kandidat za poslanika, ali se nije isticao	Sv. Sava V. reda
	Nedelišće	Kresinger Juraj, 53	7. III. 1928.	posjednik-seljak	SDS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Podturen	Kranjčec Ivan, 50	20. I. 1928.	seljak	HSS, nije se isticao	ne
	Strahoninec	Novak Josip, 51	13. III. 1928.	seljak	SDS, nije se isticao	ne
	Sv. Juraj na Bregu	Tišljarić Tomo, 36	4. III. 1926.	seljak	HSS, nije se isticao	ne
	Sv. Martin na Muri	Sobošćan Bolto, 47	18. X. 1927.	posjednik-seljak	SDS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Štrigova	Terčić Ljudevit, 44	27. III. 1928.	krčmar-seljak	HSS, nije se isticao	ne
	Vratišinec	Novinić Matija, 51	4. V. 1928.	seljak	HSS, nije se isticao	ne
Čazma	**Čažma**	Keletić Franjo, 46	10. XII. 1925.	poljodjelac	HSS, isticao se	ne
	Dubrava	Turk Fabijan, 33	11. IX. 1929.	kolar	HSS, isticao se	ne
	Ivanić Grad	Pleše Luka, 59	18. II. 1926.	krojač	HFSS, nije se isticao	ne
	Kloštar Ivanić	Zubatović Nikola, 45	27. XI. 1927.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Križ	Ažić Luka, 36	27. II. 1928.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Štefanje	Franjević Grga, 65	2. V. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
Đurđevac	**Adlešiči**	Peteh Matija, 33	1925.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Božakovo	Pečarić Janez, 43	1924.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	Zlatna medalja
	Butoraj	Perušić Janko, 38	1928.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	Zlatna medalja
	Čeplje	Šavor Jurij, 68	1928.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Črešnjevec	Škrinjar Janez, 56	1928.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Črnomelj	Muller Karlo, 59	1927.	trgovac, posjednik	SDS, predsjenik kot. organizacije	Sv. Sava V. reda
	Dobliče	Cerar Franc, 45	1929.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	Zlatna medalja
	Dol	Gorjup Franc, 50	1924.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Dragatuš	Radovič Franc, 55	1921.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Drašiči	Guštin Ivan, 47	1927.	poljodjelac	SKS, nije se isticao	Zlatna medalja
	Gradac	Mazelle Julij, 55	1902.	trgovac, posjednik	SDS, predsjenik organizacije	Sv. Sava V. i IV. reda
	Griblje	Štrucelj Josip, 48	1921.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Kot	Konda Anton, 48	1928.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Loka	Muller Janko, 48	1921.	poljodjelac i gostioničar	SLS, nije se isticao	ne
	Lokvica	Plut Martin, 31	1927.	poljodjelac	SLS, mjesni povjerenik	ne
	Metlika	Golia Ivan, 70	1925.	posjednik	SDS, predsjenik organizacije	Sv. Sava V. reda
	Petrova Vas	Grahek Janko, 54	1904.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	Zlatna medalja
	Planina	Fink Franc, 48	1927.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Podgora	Pešelj Josip, 39	1927.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Podzemelj	Smuk Janez, 52	1921.	poljodjelac i gostioničar	SKS, nije se isticao	Zlatna medalja
	Radence	Mihelič Josip, 51	1924.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Radovica	Kramarič Ivan, 65	1927.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	Zlatna medalja
	Semič	Simonič Anton, 49	1927.	poljodjelac i gostioničar	SLS, mjesni povjerenik	ne
	Sinji Vrh	Fortun Peter, 37	1929.	poljodjelac	SKS, nije se isticao	ne
	Stari Trg	Majerle Marko, 61	1924.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Suhor	Štubler Franc, 39	1922.	poljodjelac	SKS, mjesni povjerenik	ne
	Talčji Vrh	Zupančič Anton, 39	1928.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Tanča Gora	Matković Peter, 49	1924.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Tribuče	Črnčič Matija, 37	1927.	poljodjelac	SLS, nije se isticao	ne
	Vinica	Ostrončič Franc, 53	1927.	poljodjelac i stolar	SLS, nije se isticao	ne
	Vinji Vrh	Pečaver Josip, 33	1928.	poljodjelac i gostioničar	SLS, nije se isticao	ne
Daruvar	**Daruvar Trg**	Kropfl Ferdo, 51	1922. (dužnost bilježnika)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Daruvarski Brestovac	Ulrich Franjo, 63	28. XI. 1927.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Daruvarski Sokolovac	Kappel Ivan, 51	11. III. 1929.	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Dežanovac	Striby Franjo, 52	20. VII. 1923.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Doljani	Medaković Aleksa, 57	9. XI. 1928.	ratar i posjednik	NRS, nije se isticao	ne
	Đulaves	Kulić Milan, 44	9. III. 1929.	opančar	NRS, nije se isticao	ne
	Kočanica	Hunjaček Josip, 52	17. X. 1927.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Markovac	Kovačević Simo, 53	28. VI. 1923.	ratar	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Sirač	Dabčević Antun, 46	5. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Uljanik	Trgovčević Cvjetan, 45	13. III. 1929.	ratar	DS, nije se isticao	ne
	Veliki Bastaji	Zabrdac Ilija, 36	8. III. 1929.	ratar	DS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
Delnice	**Brod Moravice**	Golubić Vilko, 69	24. X. 1927.	umir. ravn. učitelj	HSS, "duševni vođa radićevaca u općini"	ne
	Brod na Kupi	Štimac Mato, 45	18. XI. 1927.	trgovac i bravarski obrtnik	HSS, nije se isticao	ne
	Crni Lug	Malnar Anton, 55	26. X. 1927.	poljodjelac, šumski radnik	HSS, nije se isticao	ne
	Delnice	Šnajdar Franjo, 49	30. VI. 1927.	klesarski obrtnik	HSS, vođa radićevaca u kraju	ne
	Fužine	Mance Ferdo, 49	16. I. 1926.	trgovac i gostioničar	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Lič	Tomić Anton, 54	14. IV. 1927.	poljodjelac	HSS, nije se isticao	ne
	Lokve	Cenčić Viktor, 34	25. I. 1927.	industrijalac i trgovac drvom	HSS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Skrad	Geber Savoljub, 57	18. VI. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	HSS, nije se isticao	ne
	Mrkopalj	Jovanović Petar, 48	20. II. 1929.	poljodjelac, trgovac	HSS, no kao bivši dobrovoljac u srp. vojsci odan ideji jugoslavenskog	Sv. Sava V. reda

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
					jedinstva	
Donji Lapac	**Donji Lapac**	Vlatković Andrija, 43	30: XII. 1929.	posjednik	SDS, biran za oblasnog poslanika	Sv. Sava V. reda
	Srb	Damjanović Jovo, 50	17. V. 1929.	umir. žandar i posjednik	SDS	Sv. Sava V. reda
Donji Miholjac	**Donji Miholjac**	Habazin Andrija, 60	III. 1929.	um. sud. oficijal	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Marjanci	Stanković Slavoljub, 45	III. 1929.	trgovac, posjednik	DS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Čađavica	Perađenić Andrija, 40	III. 1929.	poljodjeljac	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Šljivoševci	Matković Antun, 47	III. 1929.	poljodjeljac	DS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Podravska Moslavina	Barjaktarić Mato, 44	III. 1929.	poljodjeljac	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Podravski Podgajci	Baloković Fabijan, 46	III. 1929.	poljodjeljac	DS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Viljevo	Djakovac Ivan, 52	III. 1929.	općinski načelnik (?)	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
Donja Stubica	**Donja Stubica**	Belinić Vinko, 58	30. XI. 1925.	posjednik	HSS, nije se isticao	ne
	Gornja Stubica	Novosel Stjepan, 32	3. II. 1930.	posjednik, tajnik seljačke zadruge "Gubčev dom"	HSS, nije se isticao	Zlatna medalja
	Marija Bistrica	Jakovac Ljudevit, 43	6. IV. 1928.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Oroslavlje	Ljubić Janko, 53	4. II. 1930.	posjednik	HSS, nije se isticao	Zlatna medalja
	Bistra	Pisarović Stjepan, 48	19. VIII. 1929.	posjednik	HSS, nije se isticao	Zlatna medalja
Dugo Selo	**Dugo Selo**	Jurjević dr. Josip, 59	1. IV. 1929.	kotarski sanitetski referent	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Lupoglav	Miljan Fabijan, 38	1. I. 1929.	župnik	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Brckovljani	Britvec Mihovil, 47	17. III. 1909. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Posavski Bregi	Lovrić Stjepan, 58	27. IV. 1928.	poljodjelac	HSS, nije se isticao	ne
	Oborovo	Češko Djuro, 43	31. X. 1927.	poljodjelac	HSS, nije se isticao	ne
Đako vo	**Đakovo**	Niderle Antun, 46	1929.	advokat	DS, nije se isticao	ne
	Gorjani	Perić Gaja, 63	1929.	ratar	DS, nije se isticao	da, bez

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
						naznake odlikovanja
	Semeljci	Josipović Mato, 35	1928.	ratar	HPS, nije se isticao	ne
	Piškorevci	Madjar Dragutin, ?	1929.	općinski liječnik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Vrpolje	Bogdanović Ivan, 61	1929.	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Strizivojna	Nikolić Marko, 60	1929.	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Budrovci	Bučanović Andrija, 55	1920.	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Gašinci	Starčević Josip, 43	1926.	ratar	HPS, nije se isticao	ne
	Krndija	Ferš Verdelin, 40	1929.	ratar	NRS, nije se isticao	ne
	Punitovci	Gregić Antun, 30	1929.	bilježnik i blagajnik bez stalnog namještenja	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Viškovci	Mijakić Fabijan, 36	1929.	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Đakovačka Satnica	Viljetić Ivan, 29	1929.	posjednik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Vrbica	Jozić Ivan, 51	1929.	ratar	NRS, nije se isticao	ne
	Trnava	Lukačević Marijan, 44	1929.	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Levanjska Varoš	Jošnik Emil, 50	1929.	mlinar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	da, bez naznake odlikovanja
	Bračevci	Stojčević Vaso, 38	1929.	ratar	DS, nije se isticao	ne
	Drenje	Dur Ivan, 54	1929.	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Selci	Nikolić Gjuro, 48	1925.	ratar	HPS, nije se isticao	ne
	Vuka	Madjerić Ljubomir, 51	1929.	opć. bilježnik i v.d načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Đuđevac	**Ferdinandovac**	Puhač Stjepan, 39	1. III. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Đurđevac	Cestar Matija, 53	6. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Kalinovac	Janković Rok, 36	4. III. 1929.	postolarski	izvan stranaka,	Zlatna

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
				obrtnik	bez jasnog opredjeljenja	medalja za građ. zasluge
	Kloštar Podravski	Bukovčan Josip, 42	6. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Molve	Bratec Marko, 40	6. III. 1929.	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Pitomača	Kos Tomo, 39	26. III. 1929.	bivši opć. bilježnik i posjednik	SDS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Podravske Sesvete	Kovačević Josip, 30	6. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Šemovci	Barberić Martin, 54	15. X. 1927.	umir. žandar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Virje	Grivić Mijo, 37	3. IX, 1927.	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
Garešnica	**Berek**	Belajec Gjuro, 50	III. 1929.	seljak	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Garešnica	Harabajsa Jandro, 52	III. 1929.	seljak	SDS, zauzimao istaknuti položaj	ne
	Hercegovac	Gazica Martin, 50	III. 1929.	seljak	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Hrastovica	Štikl Ivan, 50	VI. 1929.	seljak	izvan stranaka	ne
	Veliki Zdenci	Hrešić Viktor, 40	III. 1929.	trgovac i posjednik	izvan stranaka	Sv. Sava V. reda
	Vukovje	Misirača Milan, 50	XII. 1929.	seljak	SDS, bez isticanja	ne
Glina	**Bučica**	Dobrenić Imbro, 50	29. IV. 1929.	poljodjelac	HPS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Glina	Ivančević Nikola, 58	15. IV. 1929.	umir. nadz. brozojav. i tel. pruga	SDS, nije se isticao	ne
	Jukinac	Sužnjević Petar, 41	15. IV. 1929.	poljodjelac	NRS, nije se isticao	ne
	Klasnić	Petrović Ilija, 42	17. I. 1928	poljodjelac	SDS, nije se isticao	ne
	Kraljevčani	Polimac Kosta, 45	26. IV. 1929.	poljodjelac	SDS, bez isticanja	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Maja	Baljak Dmitar, 36	20. IV. 1929.	poljodjelac	NRS, nije se isticao	ne
	Mali Gradec	Nikšić Djoko, 50	20. IV. 1929.	sitničar, posjednik	NRS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Stankovac	Pavlović Pavao, 44	23. IV. 1929.	poljodjelac	NRS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
Gospić	**Gospić**	Kolaković Josip, 46	nema podataka	opć. nač., prije financijski činovnik	HSS, tajnik kot. organizacije	ne
	Smiljan	Milković Ivan, 43	nema podataka	poljodjelac	HSS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. Zasluge
	Medak	Sunajko Jovo, 34	nema podataka	poljodjelac	SDS, nije se isticao	ne
	Lički Osik	Došen Anton, 38	nema podataka	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Karlobag	Prpić Luka, 26	nema podataka	opć. bilježnik i v.d. načelnika	HSS, nije se isticao	ne
Gračac	**Gračac**	Gačeša Rado, 55	29. V. 1929.	zemljoradnik	SDS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Bruvno	Obradović Gjuro, 39	22. IV. 1929.	gostioničar	NRS, nije se isticao	ne
	Lovinac	Baićević Filip, 56	10. VII. 1926.	trgovac	HSS, bio predsjednik mjesne organizacije	ne
	Mazin	Vojnović Gjuro, 37	6. VI. 1929.	trgovac	NRS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Zrmanja	Prodanović Ilija, 51	8. XI. 1927.	zemljoradnik	SDS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
Grubišno Polje	**Grubišno Polje**	Stopanja Stevo, 46	11. VII. 1927. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	NRS, nije se isticao	ne
	Ivanovo Selo	Ivančević Lazo, 52	1. X. 1913. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS, nije se isticao	ne
	Veliki Grđevac	Pavlečić Stevo, 47	4. V. 1927.	posjednik i zemljoradnik	HSS, nije se isticao	ne
Ivanec	**Bednja**	Paska Josip, 43	1928.	posjednik	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Ivanec	Friščić Vinko, 30	9. X. 1927. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	HSS, nije se isticao	ne
	Maruševec	Gradiček Marko, 33	20.12.1927. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS, nije se isticao	ne
Jastre-barsko	**Cvetković**	Lukšić Mirko, 47	1926.	općinski načelnik (?)	HSS, njen odbornik i ugledan član	ne
	Jastrebarsko	Šintić Zvonimir, 40	1926.	općinski načelnik (?)	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Gornji Desinec	Čeh Stjepan, 57	1928.	općinski načelnik (?)	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Kalje	Mlinarić Jeronim, 35	1927.	općinski načelnik (?)	SDS, nije se isticao	ne

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Klinča Sela	Vušković Josip, 64	1929.	općinski načelnik (?)	HSS, njen oblasni poslanik	Sv. Sava V. reda
	Krašić	Novak Dragutin, 48	1927.	općinski načelnik (?)	SDS, nije se isticao	ne
	Petrovina	Kozolovac, Franjo, 50	1927.	općinski načelnik (?)	HSS, nije se isticao	ne
	Radatovići	Reba Janko, 44	1928.	općinski načelnik (?)	SDS, nije se isticao	ne
	Sošice	Badovinac Ilija, 47	1927.	općinski načelnik (?)	NRS, bio njen (mjesni?) čelnik	Sv. Sava V. reda
	Sveta Jana	Budinšćak Mijo, 56	1925.	općinski načelnik (?)	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Vivodina	Farkaš Nikola 28	1928.	općinski načelnik (?)	HSP, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
Karlovac	**Neretić**	Lisac Dragutin, 50	27. V. 1911.	poljodjelac	DS	ne
	Duga Resa	Cindrić Juro, 44	25. II. 1930.	uprav. škole	DS	ne
	Rečica	Vine Grga, 61	31. I. 1930.	opć. blagajnik i v.d. načelnika	SDS	ne
	Jaškovo	Pavlović Pavao, 43	9.X. 1925.	poljodjelac	HSS	ne
	Draganić	Domladovac Tomo, 40	11. XII. 1925.	poljodjelac	HSS	ne
	Šišljavić	Žeger Antun, 50	10. III. 1927.	poljodjelac	HFSS, bivš predsjednik mjesne organizacije	ne
	Ozalj	Muhić Marko, 51	7. XI. 1924.	poljodjelac	HSS	ne
	Ribnik	Balog Milan, 53	27. X. 1924. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Kastav	**Kastav**	Cucanić Matija, 53	23. V. 1922.	priv. činovnik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
Klanjec	**Klanjec**	Meglić Dragutin, 49	25. I. 1928.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	simpatizer hrv. stranaka (?)	ne
	Kraljevec	Grozaj Vilim, 42	30. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS	ne
	Dubravica	Čanžar, Stjepan, 52	25. VI. 1929.	seljak	HSS	ne
	Zagorska Sela	Staroveški Franjo, 62	24. I. 1928.	seljak	HSS	ne
	Tuhelj	Petolas Ivan, 52	28.I. 1928.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	simpatizer hrv. stranaka (?)	ne
	Veliko Trgovišće	Ljubić Ljudevit, 36	30. IV. 1929.	seljak	HSS	ne
	Luka	Cvok Juraj, 42	22. III. 1929.	seljak	HSS, bio oblasni poslanik	ne

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
Koprivnica	**Drnje**	Podunajec Mato, 53	14. III. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Gola	Jilk Aleksander, 67	3. IV. 1929.	trgovac	NRS, predsjednik (mjesne?) organizacije	Sv. Sava V. reda
	Hlebine	Bardek Stjepan, 29	14. III. 1929.	dipl. pravnik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Novigrad	Ljubić Gjuro, 48	30. I. 1930.	ispitani opć. bilježnik	SDS, nije se isticao	ne
	Peteranec	Šeleš Gjuro, 39	1. III. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Ždala	Čekada Jakob, 48	12. VI. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Sokolovac	Šuka Stevo, 44	9. III. 1929.	umir. žandar. podnarednik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Korenica	**Korenica**	Grlić Stevo, 63	14. VIII. 1929.	umir. sud. Oficijal	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Bunić	Knežević Mileta, 40	14. VI. 1928.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS, nije se isticao	ne
	Ličko Petrovo Selo	Pusić Simo, 34	5. X. 1927.	općinski načelnik (?)	NRS, nije se isticao	ne
	Plitvice	Čujić Marko, 47	X. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	NRS, sekretar kotarske organizacije	ne
	Zavalje	Rastić Anton, 38	9. I. 1929.	općinski načelnik (?)	HSS, isticao se (?)	ne
Kostajnica	**Bobovac**	Kovačić Stanko, 56	23. II. 1929.	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Crkveni Bok	Gjuričić Mihajlo, 48	22. VI. 1929.	ratar	NRS	ne
	Dubica	Ervaćanin Mitar, 74	23. XI. 1927.	posjednik	NRS, bivši predsjednik kotarske org.	Sv. Sava III. reda
	Kostajnica	Hajdić Krešimir, 43	1. II. 1930.	apotekar	HSS, predsjednik mjesne org.	ne
	Mečenčani	Milojević Stojan, 51	23. II. 1929.	financ. preglednik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Majur	Radović Adam, 43	11. IX. 1927.	ratar	SDS, nije se isticao	ne
	Staza	Novaković Milan, 40	8. V. 1920. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	NRS, nije se isticao	ne
Krapina	**Krapina**	Sluga Vilibaldo, 77	1879.	posjednik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Đurmanec	Kiseljak Mirko, 25	4. VII. 1928.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Petrovsko	Rumbak Valent, 29	27. II. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Radoboj	Vidović Jakov, 67	2. X. 1929.	umir. sudb. kancel. činovnik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Začretje	Lemberger dr. Julio, 30	20. IX. 1929.	liječnik	DS, nije se isticao	ne
	Zabok	Berc Adalbert, 53	1906. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Krk	**Aleksandrovo (Punat)**	Bunc Ivan, 68	20. I. 1930.	umir. školski nadzornik	SDS, nije se isticao	ne
	Baška	Dujmović Vinko, 58	4. VIII. 1928.	zemljoradnik	HSS, nije se isticao	ne
	Dobrinj	Kirinić Niko, 54	20. VI. 1926.	trgovac	DS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Dubašnica	Žgombić Petar, 60	20. VI. 1926.	zemljoradnik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Krk	Nakić-Vojnović Frano, 44	1. V. 1929.	direktor gimnazije	DS, nije se isticao	ne
	Omišalj	Veljačić Tomo, 52	20. VI. 1926.	zemljoradnik	HPS, nije se isticao	Zlatna medalja
	Vrbnik	Petriš Anton, 56	20. VI. 1926.	gostioničar	HSS, nije se isticao	ne
Križevci	**Gradec**	Rušak Ivan, 50	1. I. 1925.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nacionalist (?), nije se isticao	ne
	Raven	Barbir Ivan, 46	1. X. 1928.	poljodjelac	HSS, bio (mjesni?) predsjednik	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Sv. Ivan Žabno	Herak Matija, 61	4. II. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nacionalist (?), nije se isticao	ne
	Sv. Petar Čvrstec	Mostovac Matija, 51	13. II. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nacionalist (?), nije se isticao	ne
	Sv. Petar Orehovec	Jakčin Valent, 44	1. VIII. 1928.	poljodjelac	HSS, nije se isticao	ne
	Vojakovac	Iverović Petar, 46	17. I. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Vrbovec	Balija Stjepan, 49	27. I. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Kutina	**Kutina**	Geroč Stjepan, 50	1. III. 1929.	vlasnik tiskare	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Popovača	Antonić Marko, 46	1. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Ludina	Bregovec Josip, 52	1. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Ludbreg	**Đelekovec**	Škrinjar Fran, 50	1. IV. 1929.	župnik	HSS, bio narodni poslanik	ne
	Koprivnički Ivanec	Šulj Stjepan, 49	14. I. 1928.	načelnik (?)	HSS, nije se isticao	ne

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Ludbreg	Podgorski Franjo, 61	26. III. 1929.	umir. državni nadcestar	SDS, nije se isticao	ne
	Mali Bukovec	Gaži Matej, 54	1. IV. 1929.	župnik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Martijanec	Tomiša August, 35	22. X. 1927.	zemljoradnik	HSS, nije se isticao	ne
	Rasinja	Bane Jakov, 42	20. XII. 1927.	opć. bilježnik i v.d načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Našice	**Našice Trg**	Dlouhy Franjo, 63	28. II. 1929.	posjednik ciglane i bivši graditelj	HSP	ne
	Feričanci	Merkel Aladar, 36	4. III. 1929.	posjednik	SDS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Orahovica	Radović Matija, 36	14. II. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nema podataka, privremeno vodi službu	ne
	Đurđenovac	Leindorfer Aladar, 52	27. IV. 1927.	privatni činovnik	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Koška	Popović Radoslav, 44	1. X. 1926. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Zdenci	Barjanac Tomo, 53	7. III. 1929.	ratar	NRS, nije se isticao	Srebrna medalja
	Budimci	Mitrović Ranko, 34	8. III. 1929.	ratar	NRS, nije se isticao	ne
	Čačinci	Schmidt Josip, 28	6. III. 1929.	sitničar	Njemačkoj stranci	ne
	Bare	Vučičević Gjuro, 43	8. III. 1929.	ratar	NRS, nije se isticao	ne
	Našice Vanjska	Blažević Ilija, ?	28. II. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	HSS, nije se isticao	ne
	Klokočevci	Pavošević Gjuro, 43	9. III. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Podgorač	Janković Stjepan, 46	18. 11. 1930.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Nova Gradiška	**Cernik**	Bakunić Ivan, 42	5. III. 1929.	posjednik	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Davor	Furić Nikola, 56	22. III. 1929.	posjednik	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Mašić	Lasković Petar, 43	6. III. 1929.	posjednik	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Nova Gradiška	Žagar Josip, 42	5. III. 1929.	posjednik i geometar	DS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Kapela	Jelčić Mato, 52	15. III. 1929.	posjednik	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Okučani	Milikšić Lazo, 45	13. III. 1929.	posjednik	NRS, bio predsjednik mjesne organizacije	Sv. Sava V. reda
	Orubica	Šarčević Karlo, 42	12. III. 1929.	posjednik	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Rešetari	Maraković Mijo, 46	7. III. 1929.	posjednik	HSS, nije se isticao	ne
	Staro Petrovo Selo	Ličina Adam, 45	8. III. 1929.	posjednik i umir. žand. narednik	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Stara Gradiška	Kikić Adam, 46	14. III. 1929.	posjednik	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Štivica	Šmičić Mato, 36	23. III. 1929.	posjednik	HSS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Nova Gradiška Vanjska	Mičević Andrija, 46	9. III. 1929.	posjednik	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Dragalić	Sigurić Milan, 48	20. III. 1929.	trgovac i gostioničar	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
Novi (Vinodolski)	**Novi**	Mikuličić Kuzma, 45	8. XI. 1928.	apotekar	SDS, istaknuti pristaša, kandidiran	ne
	Bribir	Strižić Juraj, 64	29. XII. 1928.	seljak	HSS, nije se isticao	ne
	Ledenice	Frković Blaž, 53	24. III. 1928.	seljak	HSS, nije se isticao	ne
Novi Marof	**Novi Marof**	Hercezi Fabijan, 52	25. III. 1929.	posjednik	(?), nije se isticao	ne
	Gornja Rijeka	Baneković Valent, 55	25. III. 1929.	posjednik	(?), nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Varaždinske Toplice	Kmetić Stjepan, 33	25. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	(?), nije se isticao	ne
	Vanjske Varaždinske Toplice	Bremor Stanko, 37	25. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	(?), nije se isticao	ne
	Breznički Hum	Margetić Franjo, 55	25. III. 1929.	posjednik	(?), nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
Novska	**Novska Unutarnja**	Berc Aurel, 35	16. X. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Novska Vanjska	Jadnačak Mihovil, 29	služi privremeno	opć. bilježnik i v.d. načelnika	HSS	ne
	Rajić	Kosovac Kosto, 45	15. II. 1930.	trgovac i gostioničar	SDS, bio predsjednik mjesnog odbora	Sv. Sava V. reda
	Jasenovac	Dodigović Mijo, 62	27. IV. 1929.	seljak	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Krapje	Grlić Andrija, 36	1. XI. 1926.	seljak	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Lonja	Ovanin Nikola, 48	11. X. 1927.	seljak	HSS, bio oblasni zastupnik	ne
	Lipovljani	Holberger Gjuro, 43	11. II. 1930.	trgovac	NRS, nije se isticao	ne
	Banova Jaruga	Pavletić Ivan, 31	30. III. 1926.	fotograf	NRS, nije se isticao	ne

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Međurić	Kokša Mihovil, 43	20. VI. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	NRS, nije se isticao	ne
Ogulin	**Drežnica**	Tatalović Dušan, 29	4. V. 1928.	posjednik	NRS, nije se isticao	ne
	Gornje Dubrave	Vucelić Simo, 33	8. XII. 1927.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS nije se isticao	ne
	Generalski Stol	Tatalović Rade, 44	6. IV. 1929.	trgovac i posjednik	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Gomirje	Radulović Mile, 40	29. VII. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	NRS, nije se isticao	ne
	Josipdol	Mihaljević Augustin, 54	20. X. 1927.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Modruš	Mihaljević Franjo, 32	17. X. 1927.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Oštarije	Božičević Ivan, 41	15. X. 1921.	posjednik	HSS, predsjednik mjesne organizacije i oblasni poslanik	ne
	Ogulin	Držić Milan, 39	14. X. 1928.	posjednik	DS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Plaški	Grba Dane, 44	4. III. 1929.	posjednik	NRS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Tounj	Kromar Mate, 48	1. VII. 1929.	posjednik	HB, nije se isticao	ne
Osijek	**Aljmaš**	Jelić Stjepan, 60	16. IV. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Bijelo Brdo	Popović Ilija, 58	9. IX. 1927.	ratar	NRS, nije se isticao	ne
	Čepin	Rusić Vaso, 43	18. IV. 1929.	ratar	NRS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Dalj	Eklemović Stevo, 59	1. I. 1929.	gostioničar i seljak	NRS, nije se isticao	ne
	Erdut	Cvenić Ivan, 38	1921.	ratar	DS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Ernestinovo	Bleier Mijo, 43	1923.	posjednik i trgovac	NRS, nije se isticao	ne
	Hrastin	Magdika Pavao, 44	23. IV. 1929.	ratar	NRS, nije se isticao	ne
	Jovanovac	Pentz Josip, 44	17. IV. 1929.	ratar	NRS, nije se isticao	ne
	Laslovo	Pališ Josip, 66	21. X. 1929.	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Retfala	Hečimović Aleksandar, 58	28. III. 1929.	sudski savjetnik u miru	"partijski indiferentan, prijatelj današnjeg poretka"	Sv. Sava IV. reda
	Sarvaš	Messing Ivan, 54	6. IX. 1929.	ratar	DS, nije se isticao	ne
	Tenja	Kovačević Dušan, 45	22. IV. 1929.	ratar	NRS, nije se isticao	ne

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
Otočac	**Otočac**	Ilič Milan, 47	10. IX. 1929.	advokat	NRS, član glavnog odbora stranke	Sv. Sava V. reda
	Brlog	Maras Juraj, 54	19. X. 1927.	umirovljeni opć. bilježnik	HSS, prvak iste	Sv. Sava V. reda
	Dabar	Dupor Petar, ?	24. X. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nema podataka	nema podataka
	Sinac	Jergović Milan, 34	17. IV. 1926.	poljodjelac	HSS, tajno još vrlo aktivan	ne
	Škare	Nećak Milan, 45	24. X. 1929.	posjednik	NRS, nije se isticao	ne
	Vrhovine	Romčević Miloš, ?	nema podataka	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nema podataka	nema podataka
Pakrac	**Pakrac**	Grabrić Matija, 43	2. I. 1928.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	DS do 1924., kasnije se nije isticao	ne
	Lipik	Ljevaković Mijo, 60	18. III. 1929.	poljodjelac	HSS, predsjednik mjesne organizacije	ne
	Kukunjevac	Rokić Gavro, 50	26. VIII. 1929.	poljodjelac	SDS, nije se isticao	ne
	Čaglić	Rodić Mile, 46	3. IV. 1928.	poljodjelac	NRS, nije se isticao	ne
	Dragović	Somić Petar, 40	13. VI. 1925.	poljodjelac	NRS, nije se isticao	ne
	Antunovac	Kaufman Antun, 56	17. IX. 1929.	poljodjelac	HSS, nije se isticao	ne
	Bučje	Bunčić Pavle, 39	3. III. 1929.	poljodjelac	NRS, nije se isticao	ne
	Pakračka Poljana	Zima Ivan ml., 45	27. II. 1929.	gostioničar i posjednik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Gaj	Cerovski Ćiro, 35	28. I. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	DS, nije se isticao	ne
	Badljevina	Lujanac Antun, 50	1919.	poljodjelac	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Perušić	**Perušić**	Unić Jure, 46	2. XI. 1927.	umir. financijski stražar	HSS, predsjednik kotarske organizacije	Sv. Sava V. reda
	Pazarište	Sorić Mate, 40	2. XI. 1928.	poljodjelac	HSS, predsjednik mjesne organizacije	ne
	Kosinj	Špoljarić Ivan, 50	"Suspendiran, stoji pod optužbom radi gubog vređanja žandarnerijske patrole u službi"	poljodjelac	HSS, predsjednik mjesne organizacije	ne
Petrinja	**Blinja**	Ivanić Stojan, 46	21. X. 1927.	općinski načelnik (?)	SDS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Gora	Lončarević Stjepan, 55	1. VIII. 1925.	općinski načelnik (?)	HSS, nije se isticao	ne
	Gradusa	Korasić Ostoja, 56	27. VII. 1927.	općinski načelnik (?)	NRS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Hrastovica	Rokić Ivan, 58	13. VIII. 1928.	općinski bilježnik i v.d. načelnika	HSS, nije se isticao	ne
	Jabukovac	Radesović Đuro, 49	3. IX. 1929.	općinski načelnik (?)	NRS, bio predjednik mjesne organizacije	ne
	Mošćenica	Miškulin Ivica, 47	20. XI. 1927.	općinski načelnik (?)	HSS, bio predsjednik mjesne organizacije	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Sunja	Vukmanović Štefo, 43	13. III. 1929.	općinski načelnik (?)	HSS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
Pisarovina	**Pisarovina**	Mrkalj Jovo, 49	1.II.1928.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	Jugoslaven, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Kupinec	Mrak Janko, 56	IV. 1929.	seljak	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Pokupsko	Skrivanelli dr. Nikola, ?*	privremeno v.d. načelnika opć. bilj. Ivan Braim	*nedavno otputovao u Beč na medicinsku specijalizaciju.	nema podataka	nema podataka
	Donja Kupčina	Konječić Josip, 51	1928.	seljak	HPS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
Podravska Slatina	**Nova Bukovica**	Vencl Mato, 53	31. I. 1928.	poljodjelac	DS, isticao se	Sv. Sava V. reda
	Slatinski Drenovac	Popović Ambrosije, 62	6. I. 1929.	župnik	NRS, nije se isticao	Sv. Sava IV. reda
	Gornji Miholjac	Margetić Ljubomir, 34	15. X. 1927.	poljodjelac	SDS, isticao se	ne
	Slatina	Šandl Stjepan, 46	24. X. 1927.	gostioničar	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Sopje	Grundler Josip, 35	5. XII. 1929.	strojobravar i posjednik	HPS, nije se isticao	ne
	Voćin	Hajdin Nikola, 61	8. IV. 1926.	umir. učitelj	SDS, isticao se	ne
Pregrada	**Pregrada**	Macan Ivan, 49	1. VII. 1927.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nije se isticao	ne
	Krapinske Toplice	Sinković Franjo, 29	1. V. 1926.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nije se isticao	ne
	Desinić	Fiolić Vilim, 37	27. III. 1928.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nije se isticao	ne
	Hum na Sutli	Ivić Josip, 35	XI. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nije se isticao	ne
Prelog	**Dekanovac**	Pavlek Ivan, 32	6. XI. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nije se isticao	ne
	Donja Dubrava	Horvat Stjepan, 49	1. II. 1928.	kolarski obrtnik	HSS, bio blagajnik	ne

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Donji Kraljevec	Kalšan Leonard, 53	27. XI. 1928.	poljodjelac i fijakerist	HSS, nije se isticao	ne
	Donji Vidovec	Friščić Gjuro, 40	1927.	poljodjelac	HSS, nije se isticao	ne
	Draškovec	Matjačić Marko, 53	1. XII. 1928.	poljodjelac	HSS, isticao se	ne
	Goričan	Vadlja Gjuro, 58	3. VIII. 1928.	poljodjelac	HSS, isticao se	ne
	Hodošan	Horvat Jakov, 46	1. VIII. 1929.	poljodjelac	HSS, isticao se	ne
	Kotoriba	Matotek Gjuro, 53	10. III. 1928.	poljodjelac	SDS, nije se isticao	ne
	Legrad	Andrašek Ivan, 38	15. II. 1929.	poljodjelac	SDS, nije se isticao	ne
	Mala Subotica	Dodlek Ivan, 36	24. XII. 1927.	poljodjelac	HSS, bio oblasni poslanik	ne
	Prelog	Baranašić Ivan, 42	27. X. 1927.	poljodjelac	HSS, nije se isticao	ne
	Sveta Marija na Muri	Kedmenet Stjepan, 49	1924.	poljodjelac	HPS, nije se isticao	ne
	Sv. Juraj u Trnju	Zelenić Gregor, 43	5. XI. 1927.	poljodjelac	HSS, nije se isticao	ne
Rab	**Rab**	Paštrović Ivan, 65	29. VII. 1929.	umir. ribarski nadzornik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Pag	Karavanić Ante, 58	5. VIII. 1929.	posjednik i bivši nadglednik solane	NRS, nije se isticao	ne
	Novalja	Dabo-Blašić Ivan, 69	25. I. 1930.	zemljoradnik	DS, nije se isticao	ne
Samobor	**Samobor**	Cesar Pavao, 56	27. III. 1929.	umir. gospodar. učitelj	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Podvrh	Kipach Nikola, 44	24. III. 1929.	vlastelin	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Sveti Martin pod Okićem	Bošnjak Stjepan, 32	26. II. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Sveta Nedjelja	Stilinović Pavao, 49	26. II. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Senj	**Sveti Juraj**	Samaržija Ivan, 41	1928.	umir. vođa I. kl. ratne mornarice	izvan stranaka, Jugoslaven	ne
	Jablanac	Petrović Petar, 24	1930.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS	ne
	Krivi Put	Tomljanović Ivan, 32	1928.	seljak	HSS, nije se isticao	ne
Sisak	**Sela**	Cetin Matija, 50	1924.	zemljoradnik	HSS, isticao se	ne
	Topolovac	Lovreković Stjepan, 70	1925.	zemljoradnik	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Martinska Ves	Jančir Stjepan, 34	17. X. 1927.	ratar	HSS, nećak S. Radića, bio viđeniji član	ne
	Gušće	Krnic Ivan, 44	6. VI. 1924.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Kratečko	Mačković Đuro, 61	11. VIII. 1925.	ratar	HSS, veliki pristaša	ne
	Palanjek	Mađerić Juraj, 37	1. XI. 1927.	ratar	HSS, bio predsjednik mjesne organizacije	ne
	Lekenik	Mankas Josip, 45	2. X. 1926.	ratar	HSS, bio tajnik mjesne organizacije	ne
	Letovanić	Perc Ivan, 39	23. XI. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
Slavonska Požega	**Bektež**	Vagner Lovro, 40	1927.	gostioničar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Jakšić	Gerstman Gjuro, 50	1927.	zemljoradnik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	nema podataka
	Kaptol	Klarić Vinko, ?	1927.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nema podataka	ne
	Kutjevo	Sontaki Anton, 35	1929.	obrtnik, mesar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Mihaljevci	Adjić Lovro, 53	1929.	zemljoradnik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Pleternica	Keršek Josip, 60	1929.	umir. učitelj	DS, nije se isticao	ne
	Požeški Brestovac	Petrović Marko, 50	1. I. 1930.	zemljoradnik	SDS, bio istaknuti član	nema podataka
	Požega	Vuksanović Petar, ?	nema podataka	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nema podataka	nema podataka
	Ruševo	Šarabok Josip, ?	nema podataka	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nema podataka	nema podataka
	Stražeman	Klinčić Ivan, ?	nema podataka	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nema podataka	nema podataka
	Velika	Kajan Leopold, 45	IX. 1929.	trgovac	HPS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Vilić Selo	Duduković Teodor, 50	III. 1927.	zemljoradnik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Slavonski Brod	**Andrijevci**	Beran Franjo, 53	6. III. 1929.	gostioničar	HSS, krilo dr. Nikića, nije se isticao	ne
	Bebrina	Gjurić Mijo, 62	7. III. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Beravci	Divić Ilija, 47	5. III. 1929.	ratar	HSS, krilo dr. Nikića, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Brodski	Vargić Martin,	1. III. 1929.	ratar	HSS, krilo dr.	Zlatna

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Varoš	54			Nikića, nije se isticao	medalja za građanske zasluge
	Brodski Drenovac	Pavletić Stjepan, 65	13. III. 1929.	ratar	HPS, pa HSS, nije se isticao	ne
	Podvinje	Weselski Rikard, 38	6. III. 1929.	ekonom	HSS, nije se isticao	ne
	Velika Kopanica	Matić Mato, 49	21. IV. 1929	ratar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Zlatna medalja za građanske zasluge
	Brodski Stupnik	Gošćak Ivan, 59	1. II. 1907., neprekidno	ratar	HFSS, nije se isticao	ne
	Podcrkavlje	Jarić Franjo, 43	6. III. 1929.	ratar	HSS, krilo dr. Nikića, preds. mjesne org.	Sv. Sava V. reda
	Lužani	Kokotović Karlo, 41	5. III. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Garčin	Balentović Petar, 52	2. III. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Sibinj	Kovačević Tomo, 47	5. III. 1929.	ratar i vlasnik ciglane	HSS, krilo dr. Nikića, poslanik u Nar. Skupštini	Sv. Sava IV. reda
	Oriovac	Gjukić Antun, 55	5. III. 1929.	ratar	DS, nije se isticao	Zlatna medalja za građanske zasluge
	Kaniža	Grgetić Ivan, 49	7. III. 1929.	ratar	HSS, krilo dr. Nikića, nije se isticao	ne
	Kobaš	Tomić Stjepan, 39	5. III. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Trnjani	Brkić Mato, 37	21. III. 1928.	ratar	HSS, predsjednik mjesne organiacije, poslije se nije isticao	ne
	Klakar	Pitlović Franjo, 36	25. X. 1927.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Svilaj	Čukić Stjepan, 37	12. III. 1929.	ratar	HSS, krilo dr. Nikića, nije se isticao	ne
Slunj	**Cetingrad**	Neralić Josip, 52	25. IX. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	HSS, nije se isticao	ne
	Drežnikgrad	Borovica Mihajlo, 45	23. X. 1928.	poljodjelac	NRS i kasnije SDS, nije se isticao	ne
	Primišlje	Dereta Ninko, 49	31. VIII. 1928.	poljodjelac	SDS nije se isticao	ne
	Rakovica	Grgić Djuro, 52	12. VIII. 1929.	posjednik	NRS, nije se isticao	Zlatna medalja
	Slunj	Kesera Radivoj, 52	3. IV. 1928.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	NRS, nije se isticao	ne

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Veljun	Egić Dušan, 35	10. I. 1928.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS, nije se isticao	ne
Sušak	**Kraljevica**	Vučić Ivo, 70	24. II. 1928.	umir. općinski bilježnik	DS, nije se isticao	ne
	Bakarac	Turina Vjekoslav, 47	30. VII. 1926.	trgovac	SDS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Hreljin	Tomašić dr. Bogdan, 37	29. I. 1929.	privatni liječnik	SDS, nije se isticao	ne
	Praputnjak	Škiljan Franjo, 43	5. VIII. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS, nije se isticao	ne
	Krasnica	Cuculić Franjo, 52	9. XII. 1929.	trgovac	HSS, nije se isticao	ne
	Cernik-Čavle	Čabrijan Ivan, 52	23. XI. 1927.	poljodjelac	HSS, nije se isticao	ne
	Jelenje	Petrović Josip, 36	2. X. 1927.	radnik	HPS, nije se isticao	ne
	Grobnik	Hlača Miho, 53	9. VI. 1926.	gostioničar	DS, nije se isticao	ne
Sv. Ivan Zelina	**Sv. Ivan Zelina Nutarnja**	Koščec Franjo, 43	29. VIII. 1928.	postolar, obrtnik	HZ, nije se isticao	ne
	Sv. Ivan Zelina Vanjska	Guštek Stjepan, 54	9. VI. 1928.	ratar	HPS, nije se isticao	Zlatna medalja za građ. zasluge
	Donja Zelina	Jarec Stjepan, 46	20. IV. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Belovar-Moravče	Bukal Mijo, 59	11. V. 1926.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
Udbina	**Udbina**	Korač Ilija, 49	neprekidno od 1908.	opć. načelnik (?)	SDS, nije se isticao	Sv. Save V. reda
	Podlapac	Smiljanić Gjuro, 36	10. XI. 1929.	bivši opć. pisar	SDS, nije se isticao	ne
Valpovo	**Belišće**	Dožudić Konstantin, 33	18. VI. 1927.	tajnik poduzeća Gutmann	NRS, nije se isticao	da, bez naznake odlikovanja
	Bizovac	Glavaš Beno, 37	11. III. 1929.	ratar	NRS, isticao se	ne
	Brođanci	Vidaković Joso, 46	20. X. 1927.	ratar	NRS, nije se isticao	da, bez naznake odlikovanja
	Ladimirevci	Ivanović Grga, 54	18. X. 1927.	ratar	HSS, nije se isticao	ne
	Petrijevci	Šakić Pero, 46	17. X. 1927.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS, nije se isticao	ne
	Valpovo Vanjska	Hettich Petar, 38	28. I. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS, nije se isticao	ne
	Valpovo Trg	Gjurančić Josip, 44	28. I. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	DS, nije se isticao	ne
Varaždin	**Biškupec**	Težački Martin, 38	25. III. 1928.	ratar	SDS, bio predsjednik mjesne organizacije	Sv. Sava V. reda

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Jalžabet	Madjarić Pavao, 42	21. III. 1929.	ratar	SDS, bio predsjednik mjesne organizacije	ne
	Križovljan Cestica	Oković Ivan, 43	23. XI. 1925.	ratar	HSS bio agilan član	Sv. Sava V. reda
	Petrijanec	Lovrić Stjepan, 33	20. IV. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Šemovec	Jagačić Franjo, 31	28. IX. 1925.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Vidovec	Hitrec Ladislav, 44	15. X. 1927.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Vinica	Strelec Mijo, 65	20. IV. 1929.	ratar	HSS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
Velika Gorica	**Dubranec**	Lovreković Gjuro, 30	20. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	DS, nije se isticao	ne
	Kravarsko	Leš Antun, 33	24. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS, nije se isticao	ne
	Novo Čiče	Konjević Nikola, 50	26. IV. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Odra	Antonić Frane, 52	19. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Orle	Bužan Stjepan, 32	27. III. 1929.	zemljoradnik	HSS, bio tajnik organizacije	ne
	Velika Gorica	Hribar Nikola, 63	24. III. 1929.	ovlašteni građevinar i posjednik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Vukovina	Vuksan Josip, 32	8. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Zlatna medalja
Virovitica	**Špišić Bukovica**	Marčeta Franjo, 53	7. III. 1929.	ratar	SDS, nije se isticao	Sv. Sava V. reda
	Lukač	Ćosić Ilija, 42	1. IX. 1928.	ratar	NRS, nije se isticao	ne
	Gradina	Uljarević Stevan, 39	29. I. 1929.	ratar	NRS, nije se isticao	ne
	Suhopolje	Kapetan Ivan, 55	1. IX. 1928.	gostioničar	DS, dosta se isticao	Sv. Sava V. reda
	Cabuna	Kovjanović Ljubomir, 40	29. I. 1929.	cipelar	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Pivnica	Milić Nikola, 50	29. I. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	SDS, nije se isticao	ne
Vojnić	**Perjasnica**	Mirić Manojlo, 50	1. X. 1929.	umir. učitelj	NRS, nije se isticao	ne
	Barilović	Gojak Josip, 35	16. VI. 1928.	poljodjelac	HSS, predsjednik mjesne organizacije	ne

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
	Krnjak	Gjurić Mile, 71	23. IV. 1929.	umir. školski nadzornik	NRS, bio predjednik mjesne organizacije	Sv. Sava V. reda
	Krstinja	Martinović Milić, 41	20. II. 1929.	poljodjelac	SDS, predjednik mjesne organizacije	ne
	Vojnić	Blagojević Milić, 41	20. II. 1929.	poljodjelac	SDS, isticao se	ne
	Tušilović	Gjurić Vladimir, 42	10. V. 1927.	gostioničar	NRS, vrlo aktivan	Sv. Sava V. reda
	Vukmanić	Colnar Dragutin, 37	29. II. 1926.	gostioničar	HSS, isticao se	ne
Vrbovsko	**Vrbovsko**	Majnarić Ante, 56	1. XI. 1928.	bankovni direktor	DS, aktivno radio	Sv. Sava V. reda
	Bosiljevo	Drvar Josip, 58	18. III. 1929.	umirovljeni žandarm. narednik i posjednik	DS, aktivan	ne
	Severin	Maljevac Josip, 43	1. II. 1929.	seljak	HSS, predsjednik mjesne organizacije	ne
	Ravna Gora	Sušić Rudolf, 41	12. VIII. 1926.	trgovac	HSS, tajnik mjesne organizacije	ne
	Moravice	Jakšić Rade, 65	9. III. 1929.	umirovljeni željezničar i posjednik	NRS	ne
Vrginmost	**Vrginmost**	Crevar Pero, 35	2. IX. 1929.	posjednik i poduzetnik	NRS	Zlatna medalja
	Čemernica	Majstorović Jakov, 42	13. III. 1928.	ratat	SDS, nije se isticao	nema podataka
	Bović	Mraović Gajo, 34	21. II. 1928.	ratar	SDS, oblasni poslanik	ne
	Topusko	Vorkapić Pavao, 46	16. XII. 1927.	ratar i bivši općinski pisar	SDS, nije se isticao	ne
	Lasinja	Radanović Petar, 37	tek imenovan (poč. 1930.)	ratar	SDS, nije se isticao	ne
Zagreb	**Brezovica**	Peček Benko, 51	29. VI. 1929.	seljak	HSS, nepouzdan, bio jedan od glavnih vođa	ne
	Prigorje Brdovečko	Mrzljak Vojko, 36	14. III. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Markuševac	Selnik Ivan, 55	27. XI. 1928.	seljak	HSS, nije se isticao	ne
	Pušća	Dugalić Martin, 29	20. IV. 1929.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	nije se isticao	ne
	Remete	Šuštić Matija, 24	6. III. 1928.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Sesvete	Pavlinić Vilko, 61	28. VII. 1929.	posjednik	izvan stranaka, bez jasnog	Sv. Sava V. reda

Kotar	Općina	Prezime i ime, dob načelnika	Stupanje na dužnosti	Zvanje/ djelatnost	Isticanje u političkom životu prije 6. I. 1929.	Odlikovanja
					opredjeljenja	
	Stenjevec	Lenarčić Andrija, 41	12. III. 1929.	diplomirani argonom	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	Sv. Sava V. reda
	Stupnik	Kosić Nikola, 51	20. II. 1930.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Sveta Klara	Kodzić Stjepan, 48	1. XII. 1920.	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Šestine	Bokunić Milivoj, 52	1. I. 1926.	mesar	nepoznato jer je došao iz Amerike	ne
	Vrapče	Zubak Mihajlo, 67	4. V. 1929.	umir. ravnatelj pom. ureda Stola sedmorice	SDS, nije se isticao	ne
	Zaprešić	Mrzljak Vlado, 66	12. VI. 1929.	umir. opć. bilježnik	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
Zlatar	**Mače**	Cernajšek Dragutin, 51	28. III. 1908. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	Jugoslaven, nije se bavio politikom	ne
	Budinšćina	Herceg Ljudevit, 27	24. VIII. 1928. (bilj.)	opć. bilježnik (pripravnik) i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Zlatar	Hitrec Janko, 61	16. IV. 1913. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	izvan stranaka, bez jasnog opredjeljenja	ne
	Lobor	Matejaš Gabor, 42	1. III. 1928.	postolar	HFSS, nije se isticao	ne
	Mihovljan	Močnik Dragutin, 42	1924. (bilj.)	opć. bilježnik i v.d. načelnika	simpatizirao HSS, no nije bio član	ne
	Hrašćina	Strizić Jaroslav, 40	26. X. 1928.	posjednik, apsolvirani pravnik	nije se bavio politikom	Sv. Sava III. reda

Tabela 16.: Gradonačelnici gradova Savske banovine 1938.[2485]

Grad	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)	Koju je stranku podupirao prije 6. siječnja 1929.
Bakar	Bogomil Antić	trgovac	neopredijeljen; "odan Kralju i Državi"	JNS
Bjelovar	Nikola Šiprak	sudac (u mirovini)	neopredijeljen; "odan Kralju i Državi"	nije se stranački isticao
Čakovec	Antun Brodnjak	posjednik	JRZ	nije se stranački isticao

[2485] Tablica je prepisani popis načelnika gradskih i seoskih općina u Savskoj banovini s početka 1938. HDA, SB UO, kutija 336., 313/1938.

Karlovac	Ivan Graho	odvjetnik	HSS; "lojalan i konstruktivan"	HSS
Koprivnica	Ivo Kučka	profesor (u mirovini)	HSS	HSS
Križevci	Rudolf Žagar	trgovac	JRZ	JNS
Nova Gradiška	Stjepan Derežanin	zanatlija i kućevlasnik	neopredijeljen; "lojalan i konstruktivan"	nije se stranački isticao
Osijek	Jovan Božić	načelnik odjeljenja MUP-a (u mirovini)	JRZ	NRS
Petrinja	Stjepan Križanić	profesor (u mirovini)	neopredijeljen; 1935. glasao za HSS, "lojalan i konstruktivan"	"konstruktivan"
Senj	Ladislav Krajač	trgovac	HSS; "lojalan i konstruktivan"	HSS
Sisak	Mijo Popović	industrijalac	"lojalan i konstruktivan"	nije se stranački isticao
Slavonski Brod	Emanuel Kovačić	gradski liječnik (u mirovini)	JRZ	SDS (potom JNS)
Slavonska Požega	Leon Ciraki	odvjetnik	neopredijeljen; "odan Kralju i Državi"	-
Sušak	Gjuro Ružić	veleposjednik	neopredijeljen; "odan Kralju i Državi"	-
Varaždin	Vladimir Milković	kotarski poglavar (u mirovini)	SDS; "odan Kralju i državi"	SDS
Vinkovci	Mišo Marić	odvjetnik	neopredijeljen; "lojalan i konstruktivan"	SDS (potom JNS)
Virovitica	Vjekoslav Ružićka	posjednik	JRZ	NRS
Vukovar	Vjekoslav Grečl	stolarski majstor	neopredijeljen; "odan Kralju i Državi"	SDS (potom JNS)
Zagreb	Teodor Pejčić	državni savjetnik (u mirovini)	neopredijeljen; "odan Kralju i Državi"	nije se stranački isticao

Tabela 17.: Načelnici seoskih općina Savske banovine 1938.[2486]

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
Bjelovar	Farkaševac	Jurmanović Mato	ratar	HSS
	Gudovac	Pavlečić Mirko (mlađi)	trgovac	HSS
	Ivanjska	Furjanić Marko	ratar	HSS
	Kapela	Semec Stjepan	ratar	HSS
	Nova Rača	Martinić Vinko	ratar	HSS
	Predavec	Lovrić Filip	ratar	HSS
	Severin	Tuduć Stjepan	ratar	HSS
	Trojstvo	Koturak Josip	ratar	HSS
	Velika Pisanica	Vukadinović Petar	ratar	SDS

[2486] Tablica je prepisani popis načelnika gradskih i seoskih općina u Savskoj banovini s početka 1938. HDA, SB UO, kutija 336., 313/1938.

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Zrinski Topolovac	Ledinski Marko	ratar	HSS
Brinje	Brinje	Prpić Mile	trgovac (mješ. robom)	HSS
	Jezerane	Mesić Petar	ratar	HSS
Brod (Slavonski Brod)	Andrijevci	Degmečić Jozo	ratar	HSS
	Brebrina	Orozović Stanko	ratar	HSS
	Beravci	Žderić Andrija	ratar	HSS
	Brodski Drenovac	Odobašić Mato	ratar	HSS
	Garčin	Ivanišić Mato	ratar	HSS
	Kaniža	Brzić Ivan	ratar	HSS
	Klakar	Hajduković Franjo	ratar	HSS
	Slavonski Kobaš	Plemenčić Marko	ratar	HSS
	Velika Kopanica	Ilakovac Šima	ratar	HSS
	Lužani	Margetić Ivan	ratar	HSS
	Oriovac	Rubčić Luka	ratar	HSS
	Podcrkavlje	Šimić Mijo	ratar	HSS
	Podvinje	Alković Josip	ratar	HSS
	Sibinj	Aladrović Mijo	ratar	HSS
	Brodski Stupnik	Aničić Ivan	ratar	HSS
	Svilaj	Stipetić Antun	ratar	HSS
	Trnjani	Valjetić Mijo	ratar	HSS
	Brodski Varoš	Novaković Martin	ratar	HSS
Crikvenica	Crikvenica	Vičić Aleksandar	stolarski obrtnik	HSS
	Drivenik	Žgombić Marko	zidar	HSS
	Grižane-Belgrad	Pilaš [?]	građevinar	HSS
	Selce	Jeličić Vjekoslav	radio-telegrafist	HSS
	Sv. Jakov-Šiljevica	Vičić Mate	ratar	HSS
Čabar	Čabar	Korošec Valentin	ratar	HSS
	Gerovo	Vjekoslav Klepac	potkivač	HSS
	Prezid	Žagar Anton	trgovac	HSS
	Plešce	Gašparac Josip	trgovac	HSS
	Osilnica	Kovač Janez	trgovac i gostioničar	neopredijeljen
	Draga	Knaus Anton	ratar	HSS
	Trava	Muhić Ivan	ratar	HSS
Čakovec	Čakovec Vanjska	Novak Franjo	ratar i povjerenik zadruge "Napredak"	HSS
	Mursko Središće	Jalšovec Stjepan	ratar	HSS
	Sv. Martin na Muri	Špoljarić Tomo	ratar	HSS
	Sv. Juraj na Bregu	Klobučarić Tomo	ratar	HSS
	Nedelišće	Žnidarić Juraj	ratar i bivši trgovac	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
			stokom	
	Vratišinec	Vugrinec Antun	ratar i sitničar	HSS
	Strahoninec	Kovač Josip	ratar	HSS
	Macinec	Jaklin Valent	ratar	HSS
	Gornji Mihaljevec	Srča Josip	ratar	HSS
	Podturen	Mumlek Antun	ratar	HSS
	Belica	Tišlarić Franjo	ratar	HSS
Čazma	Čazma	Sudarević Martin	ratar	HSS
	Štefanje	Kuštan Ivan	ratar	HSS
	Ivanić Grad	Šušković Stjepan	trgovac	HSS
	Dubrava	Kranjec Franjo	ratar	HSS
	Križ	Djura Josip	ratar	HSS
	Kloštar Ivanić	Kožarec Franjo	ratar	HSS
Daruvar	Daruvar Trg	Polak Karlo	trgovac	HSS
	Daruvar Vanjska	Vujković Tomo	ratar	JRZ
	Bijela	Zailac Jovo	ratar	JRZ
	Sirač	Hamp Antun	ratar	HSS
	Kočanica	Hnojčik Ivan	ratar	HSS
	Daruvarski Brestovac	Urlich Rudolf	ratar	HSS
	Dežanovac	Vreš Dragutin	ratar	HSS
	Uljanik	Goldberger Bogumil	trgovac	JRZ
	Miokovićevo	Čuča Mile	ratar	SDS
	Veliki Bastaji	Zabrdac Nikola	ratar	SDS
Delnice	Delnice	Petranović Marko	ratar	HSS
	Lokve	Pleše Ivica	trgovac	HSS
	Brod na Kupi	Jakljević Josip	ratar	HSS
	Skrad	Mulc Josip	trgovac	HSS
	Mrkopalj	Crnić Rudolf	trgovac	HSS
	Fužine	Trohar Julio	stolar	HSS
	Lič	Radošević Nikola	zidar	HSS
	Crni Lug	Crnković Slavko	ratar	HSS
Djakovo (Đakovo)	Bračevci	Augustinović Ivo	ratar	HSS
	Budrovci	Erdeljić Đuro	ratar	HSS
	Đakovo	Devčić Dragan	trgovac (vinom)	HSS
	Drenje	Bračevac Mate	ratar	HSS
	Gašinci	Prepunić Luka	ratar	HSS
	Gorjani	Zimaj Mato	ratar	HSS
	Krndija	Gajzer Adolf	ratar	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Levanjska Varoš	Andrić Jozo	ratar	HSS
	Piškorevci	Čatalinac Adam	ratar	HSS
	Punitovci	Jakovac Josip	ratar	HSS
	Đakovačka Satnica	Miler Stjepan	ratar	HSS
	Đakovački Selci	Lizačić Nikola	ratar	HSS
	Semeljci	Gradištanac Marijan	ratar	HSS
	Strizivojna	Damjanović Jozo	ratar	HSS
	Trnava	Stipčević Franjo	ratar	HSS
	Viškovci	Kolarević Matija	ratar	HSS
	Vrbica	Pavić Mato	ratar	HSS
	Vrpolje	Knežević Anton	ratar	HSS
	Vuka	Kopljar Stipo (stariji)	ratar	HSS
Donji Lapac	Donji Lapac	Nikola M. Kosanović	ratar	Jug. nar. stran. (Borbaši)
	Srb	Jandrija Vojvodić	ratar	JRZ
Donji Miholjac	Čađavica	Bućanac Živko	ratar	HSS
	Donji Miholjac	Torjanac Adam	blagajnik Hrv. seljačke zadruge	HSS
	Marjanci	Francuz Imro	ratar	HSS
	Podravska Moslavina	Pavin Mato (mlađi)	ratar	HSS
	Podravski Podgajci	Ivanković Mijo	kovač	HSS
	Šljivoševci	Azenić Žiga	ratar	HSS
	Viljevo	Horvat Stjepan	ratar	HSS
Dugo Selo	Dugo Selo	Harambaša Stjepan	ratar	HSS
	Brckovljani	Lisec Josip	ratar	HSS
	Lupoglav	Brezak Filip	zidar	HSS
	Oborovo	Kelec Josip	ratar	HSS
	Posavski Bregi	Zorko Franjo	kovač	HSS
Garešnica	Berek	Bralić Ivo	ratar	HSS
	Garešnica	Mauher Antun	ratar	HSS
	Hercegovac	Marić Jandro	ratar	HSS
	Hrastovac	Rapp Gjuro	ratar	HSS
	Veliko Vukovje	Marković Jovo	ratar	JNS
	Veliki Zdenci	Hrečić Viktor	trgovac	HSS
Gračac	Gračac	Stanisavljević Nikola	umirovljenik (mornarički podčasnik)	JRZ
	Zrmanja	Prodanović Ilija	ratar i posjednik	JRZ
	Bruvno	Obradović Dane	trgovac i posjednik	JRZ

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Mazin	Ilić Dane	ratar	JRZ
	Lovinac	Ivezić Mile	ratar	HSS
Glina	Banski Grabovac	Jokić Gjuro	ratar	JRZ
	Bučica	Dobrenić Tomo	ratar	HSS
	Glina	Davidović Setozar	posjednik	JRZ
	Jukinac	Raf Stjepan	ratar	HSS
	Klasnić	Petrović Ilija	ratar	JRZ
	Kraljevčani	Letić Stanko	ratar	JRZ
	Maja	Lazić Dušan	ratar	JRZ
	Mali Gradac	Trivanović Kuzman	ratar	JRZ
	Stankovac	Cestarić Petar	ratar	HSS
Gospić	Gospić	Bedeković Željko	trgovac	HSS
	Smiljan	Brkljačić Luka	ratar	HSS
	Karlobag	Domines Josip	pčelar	HSS
	Lički Osik	Čanak Momčilo	ratar	JRZ
	Medak	Konjević Dragan	ratar	JRZ
Gjurgjevac (Đurđevac)	Gjurgjevac	Ferenčić Stjepan	ratar	HSS
	Jelačićevo	Horvat Franjo	zidar	HSS
	Kalinovac	Kaić Mato	ratar	HSS
	Kloštar Podravski	Hadžija Petar	ratar	HSS
	Molve	Paša Mato	ratar	HSS
	Pitomača	Giba Matija	ratar	HSS
	Podravske Sesvete	Čoklo Josip	ratar	HSS
	Šemovci	Vinković Adam	ratar	HSS
	Virje	Kucel Stjepan	kolar	HSS
Grubišno Polje	Grubišno Polje	Bujić Dušan	gostioničar	JNS
	Ivanovo Selo	Rota Dmitar	ratar	SDS
	Veliki Grđevac	Gazdić Ivan	ratar	HSS
Ivanec	Bednja	Zagrajski Josip	-	HSS
	Cvetlin	Lončarek Franjo	-	HSS
	Ivanec	Čorko Franjo	bravar i poslovođa pilane	HSS
	Maruševec	Grilek Ivan	ratar	HSS
Jastrebarsko	Cvetković	Batušić Janko	ratar	HSS
	Gornji Desinec	Jaček Petar	ratar	HSS
	Sv. Jana	Tončić Nikola	ratar	HSS
	Kalje	Širetić Ivan	ratar	HSS
	Krašić	Bucković Ivan	ratar	HSS
	Klinča Selo	Vučković Slavko	ratar	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Petrovina	Žužak Ivan	ratar	HSS
	Jastrebarsko	Šintić Zvonimir	ratar	HSS
	Vivodina	Grubešić Antun	ratar	HSS
	Sošice	Zoretić Blaž	ratar	HSS
Karlovac	Draganić	Rataić Josip	ratar	HSS
	Duga Resa	Malović Petar	ratar	HSS
	Jaškovo	Brajak Andrija	ratar	HSS
	Neretić	Srakočić Tomo	ratar	HSS
	Ozalj	Stupić Stjepan	ratar	HSS
	Ribnik	Tomašić Nikola	ratar	HSS
	Rečica	Vine Janko	ratar	HSS
	Šišljavić	Žeger Rožan Franjo	ratar	HSS
Kastav	Kastav	Spinčić Vjekoslav	posjednik	HSS
Klanjec	Klanjec	Šoban Antun (stariji)	ratar	HSS
	Dubravica	Čuk Mato	ratar	HSS
	Kraljevec	Križanec Josip	ratar	HSS
	Luka	Lončar Franjo	ratar	HSS
	Tuhelj	Hercegonja Martin	ratar	HSS
	Veliko Trgovišće	Tuđman Stjepan	ratar	HSS
	Zagorska Sela	Ahec Josip	trgovac	HSS
Krk	Aleksandrovo	Žic Josip	pomorac i ratar	HSS
	Baška	Vukasović Nikola	trgovac	HSS
	Dobrinj	Malešić Mate	ratar	HSS
	Dubašnica	Kraljić Petar	ratar	HSS
	Krk	Velčić Petar	odvjetnik	HSS
	Omišalj	Kumbatović Nikola	liječnik	HSS
	Vrbnik	Harbić Anton	ratar	HSS
Krapina	Đurmanec	Vaešligaj Mijo	ratar	HSS
	Krapina	Malić Ilija	trgovac	HSS
	Petrovsko	Kunštek Dragutin	bivši opć. pisar	HSS
	Radoboj	Hrvoj mijo	ratar	HSS
	Zabok	Kolar Dragutin	ratar	HSS
	Začretje	Ptičar Antun	ratar	HSS
Križevci	Gradec	Jambrečak Ivan	ratar	HSS
	Raven	Španić Stjepan	ratar	HSS
	Sv. Ivan Žabno	Šofić Mato	ratar	HSS
	Sv. Petar Čvrstec	Šeb Pavao	ratar	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Vojakovac	Habdija August	ratar	HSS
	Vrbovec	Mišain Mato	ratar	HSS
Koprivnica	Drnje	Gašparec Florijan	ratar	HSS
	Đelekovec	Kadija Stjepan	ratar	HSS
	Gola	Kičinbači Martin	ratar	HSS
	Hlebine	Sabolić Martin	ratar	HSS
	Koprivnički Ivanec	Šulj Stjepan	ratar	HSS
	Legrad	Globlek Josip	ratar	HSS
	Novigrad Podravski	Kolibaš Petar	ratar	HSS
	Peteranec	Vrban Stjepan	ratar	HSS
	Sokolovac	Kelerajter Andrija	ratar	HSS
	Ždala	Tot Pavao	ratar	HSS
Korenica	Korenica	Ćuić Nikola	krojač	HSS
	Bunić	Vlaisavljević Dragan	opančar	JRZ
	Plitvička Jezera	Prica Prokopije	trgovac	JRZ
Kostajnica	Kostajnica	Pavičić Antun	bačvar	HSS
	Bobovac	Dorosulić Jakov	ratar	HSS
	Crkveni Bok	Dragosavljević Mirko	ratar	JRZ
	Dubica	Mišljenović Ilija	ratar	JRZ
	Majur	Crnojević Ljubomir	ratar	SDS
	Mačenčani	Dragić Milan	trgovac	JRZ
	Staza	Diklić Miloš	ratar	SDS
Kutina	Kutina	Jaklić Vinko	ratar (bivši učitelj)	HSS
	Popovača	Antolić Pavao	ratar	HSS
	Ludina	Novak Ivan	ratar	HSS
Ludbreg	Ludbreg	Makar Gjuro	ratar	HSS
	Martijanec	Popović Ćiril	ratar	HSS
	Mali Bukovec	Zdelar Franjo	ratar	HSS
	Rasinja	Kapitanić Stjepan	ratar	HSS
Našice	Bare Slavonske	Kašuba Ivan	ratar	HSS
	Budimci	Dragojlović Mirko	ratar	JRZ
	Čačinci	Bišof Mirko	trgovac (drvom)	HSS
	Feričanci	Kordi Viktor	mlinar	HSS
	Đurđenovac	Butković Ivan	privatni činovnik	JRZ
	Klokočevci	Peić Beno	ratar	HSS
	Koška	Dugalić Jozo	ratar	HSS
	Našice Trg	Pavošević Dragan	brijač	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Našice Vanjske	Matković Franjo	poslovođa	HSS
	Orahovica	Barac Zdravko	zidar	HSS
	Podgorač	Marković Franjo	ratar	HSS
	Zdenci	Kovač Eail [?]	stolar	HSS
Nova Gradiška	Crenik	Šimić Julius	ratar	HSS
	Davor	Ivančić Gjuro	ratar	HSS
	Dragalić	Ivanović Andrija	privrednik	HSS
	Medari	Bosanac Teodor	ratar	JRZ
	Nova Kapela	Lovrić Karla	ratar	HSS
	Stara Gradiška	Matokanović Mirko	ratar	HSS
	St. Petrovo Selo	Vlainić Vinko	ratar	HSS
	Štivica	Tomičić Karlo	ratar	HSS
	Orubica	Smolić Stjepan	ratar	HSS
	Okučani	Drača Gavro	ratar	JRZ
	Rešetari	Piljuzan Mato	ratar	HSS
	Nova Gradiška Vanj.	Kusaković Mato	ratar	HSS
Novska	Jasenovac	Dragić Djuro	postolarski obrtnik	HSS
	Krapje	Šubić Nikola	ratar	HSS
	Lipovljeni	Živaljević Marko	ratar	HSS
	Lonja	Jednačak Mato	ratar	HSS
	Međurić	Magdić Mijo	ratar	HSS
	Novska Trg	Geroč Milan	umirovljenik (žand. potpuk.)	HSS
	Novska Vanjska	Tahija Đuro	ratar	HSS
	Rajić	Kosovac Kosta	trgovac	neopredijeljen
	Banova Jaruga	Mihaljević Filip	ratar	HSS
Novi Marof	Breznički Hum	Horvat Mijo	ratar	HSS
	Gornja Rijeka	Mateković Matija	ratar	HSS
	Ljubeščica	Gotić Vid	ratar	HSS
	Novi Marof	Čolja Tomo	ratar	HSS
	Var. Toplice Vanj.	Cecelja Antun	ratar	HSS
	Var. Toplice Trg	Novak Tomo	ratar	HSS
Novi Vinodolski	Novi	Mudrovčić Antun	građevinski poduz.	HSS
	Bribir	Brozičević Stjepan	zidar	HSS
	Ledenice	Cvitković Petar	ribar	HSS
Osijek	Aljmaš	Kovačević Josip	ratar	HSS
	Belo Brdo	Stanković Dušan	ratar	JRZ
	Čepin	Bek Lovro	tesar	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Dalj	Ajduković Marko	ekonom	JRZ
	Erdut	Čizmarević Luka	ratar	HSS
	Ernestinovo	Dobo Jakob	ratar	JRZ
	Hrastin	Škorić Tanasije	ratar	HSS
	Jovanovac	Bauer Stjepan	sitničar i ratar	HSS
	Laslovo	Varga Petar	ratar	HSS
	Retfala	Mirkut Mato	nadzornik puteva	HSS
	Sarvaš	Šmur Stjepan	tesar	HSS
	Tenja	Teodorović Kosta	brijač	JRZ
Otočac	Otočac	Katalinić Dane	industrijalac	HSS
	Dabar	Narančić Marko	ratar	JRZ
	Brlog	Kranjčević Jandre	ratar	HSS
	Vrhovine	Srdić Milan	umirovljenik (opć. blag.)	JRZ
	Škare	Savić Dušan	trgovac	JRZ
	Sinac	Kolak Mato	ratar	HSS
Ogulin	Drežnica	Tatalović Filip	ugovorni poštar	JRZ
	Generalski stol	Petrak Mijo	ratar	HSS
	Gomirje	Mrvoš Vladimir	trgovac	JRZ
	Gornje Dubrave	Kušić Mile	ratar	JRZ
	Josipdol	Mihaljević Jure	ratar	HSS
	Modruš	Padjen Franjo	trgovac	HSS
	Ogulin	Magdić Mate	ratar	HSS
	Oštarije	Badanjak Jure	ratar	HSS
	Plaški	Kosanović Sava	novinar	SDS
	Tounj	Capan Josip	ratar	HSS
Pakrac	Antunovac	Cingl Stjepan	remenar	HSS
	Badljevina	Lujanec Mato	ratar	HSS
	Bučje	Milošević Stojan	ratar	JRZ
	Čaglić	Varičak Mile	ratar	JRZ
	Dragović	Simić Petar	ratar	JRZ
	Gaj	Opić Valent	ratar	HSS
	Kukunjevac	Jovanović Milan	ratar	JRZ
	Lipik	Majstorović Josip	ratar	HSS
	Pakrac	Erb Antun	kolar	HSS
	Pakračka Poljana	Velc Franjo	ratar	HSS
Perušić	Kosinj	Delač Mato	ratar	HSS
	Pazarište	Tićac Josip	ratar	HSS
	Perušić	Dasović Juraj	umirovljenik (sudski izvršitelj)	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
Petrinja	Blinja	Dragić Mihajlo	ratar	JRZ
	Gora	Kukolić Nikola	ratar	HSS
	Gradusa	Sabljić Sava	ratar	JRZ
	Hrastovica	Vučičević Ivan	ratar	HSS
	Jabukovac	Oljača Petar	ratar	JRZ
	Moščenica	Rukavina Antun	ratar	HSS
	Sunja	Baljak Josip	ratar	HSS
Pregrada	Desinić	Podhraški Franjo	sitničar i posjednik	HSS
	Hum na Sutli	Jurić Martin	umirovljenik (učitelj)	HSS
	Krapinske Toplice	Kranjčec Josip	trgovac (blagom)	HSS
	Pregrada	Martinski Slavko	trgovac	HSS
Prelog	Dekanovec	Vranović Dragutin	ratar	neopredijeljen
	Draškovec	Horvat Valent	ratar	HSS
	Donja Dubrava	Zalan Julije	privatnik	HSS
	Donji Kraljevec	Balent Jakob	ratar	HSS
	Goričan	Hranjec Ivan	ratar	HSS
	Hodošan	Pintarić Martin	ratar	HSS
	Prelog	Hoblaj Gjuro	ratar	HSS
	Kotoriba	Šebeštjan Stjepan	ratar	HSS
	Sv. Juraj u Trnju	Horvat Ivan	ratar	HSS
	Mala Subotica	Kovačić Andro	ratar	neopredijeljen
	Sv. Marija	Bobić Juraj	ratar	HSS
	Donji Vidovec	Vojvoda Mijo	trgovac (žitom)	HSS
Pisarovina	Pisarovina	Grbenić Petar	ratar	HSS
	Pokupsko	Zgurić Imbro	ratar	HSS
	Donja Kupčina	Konješić Ivan	ratar	HSS
	Kupinec	Štimac Dragutin	ratar	HSS
Slavonska Požega (Požega)	Bektež	Komnenović Jovo	ratar	SDS
	Jakšić	Čevapović Gjuro	ratar	HSS
	Kaptol	Herceg Petar	ratar	HSS
	utjevo	Vrgoč Ivan	strojobravar i ratar	HSS
	Mihaljevci	Hack Andrija	ratar	HSS
	Pleternica	Bilmez Mato	ratar	HSS
	Pož. Brestovac	Knez Ivan	ratar	HSS
	Požega Vanjska	Mudrinović Stjepan	ratar	HSS
	Ruševo	Brkanović Stjepan	ratar	HSS
	Stražeman	Bešlić Mijo	ratar	HSS
	Velika	Blažević Karlo	ratar	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Vilić Selo	Malinić Petar	ratar	JNS
Rab	Rab	Kandija Špiro	posjednik	HSS
	Pag	Oguić Petar	ratar	HSS
	Novalja	Škunca Josip	ratar	HSS
Samobor	Samobor	Jurčić Milutin	umirovljenik (vijećnik ban. stola)	HSS
	Podvrh	Belak Mijo	ratar	HSS
	Sv. Nedjelja	Jurinec Juro	ratar	HSS
	Sv. Martin pod Okićem	Domović Milan	ratar	HSS
Podravska Slatina (Slatina)	Ćeralije	Bosanac Pero	ratar	JRZ
	Gornji Miholjac	Margetić Ljubomir	ratar	SDS
	Nova Bukovica	Smiljanić Dragoljub	ratar	JRZ
	Podravska Slatina	Marečić Vjekoslav	ratar	HSS
	Slavonski Drenovac	Radinović Vladimir	ratar	JRZ
	Sopje	Boban Tomo	ratar	HSS
	Voćin	Zutić Stojan	ratar	SDS
Senj	Krivi Put	Pavelić Marko	ratar	HSS
	Sv. Juraj	Vukelić Stjepan	ratar	HSS
	Jablanac	Vukušić Dane	ratar	HSS
Sv. Ivan Zelina	Sv. Ivan Zelina Trg	Pažić Milan	posjednik	HSS
	Sv. Ivan Zelina Vanj.	Škarec Mato	ratar	HSS
	Donja Zelina	Šarutan Stjepan	ratar	HSS
	Belovar Moravče	Lučić Nikola	ratar	HSS
	Kašina	Vojnović Mijo	ratar	HSS
Sisak	Sela	Mintaković Mato	ratar	HSS
	Letovanić	Štefančić Djuro	ratar	HSS
	Lekenik	Perović Janko	ratar	HSS
	Martinska Ves	Plavec Stjepan	ratar	HSS
	Palanjek	Juhović Ivan	ratar	HSS
	Topolovac	Pavlinić Tomo	ratar	HSS
	Gušće	Grgurić Gjuro	ratar	HSS
	Kratečko	Posavec Nikola	ratar	HSS
Sušak	Kraljevica	Manacić Ivan	sitničar	HSS
	Križišće	Čabrijan Marijan	bez zanimanja	HSS
	Jelenje	Petrović Nikola	ratar	HSS
	Cernik-Čavle	Miculić Ivan	ratar	HSS
	Grobnik	Kunda Gašpar	ratar	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Krasnica	Mikuličić Dragutin	bez zanimanja	HSS
	Hreljin	Polić Dragutin	bez zanimanja	HSS
Slunj	Drežnikgrad	Pavličić Zvonimir	trgovac i priv. namještenik	HSS
	Cetingrad	Mravunac Mijo	umirovljenik (financ. preglednik)	HSS
	Primišlje	Pimeša [?] Radovan	ratar	JRZ
	Rakovica	Kovačević Dmitar	ratar	Jug. nar. stran. (Borbaši)
	Slunj	Radočaj Ivan	ratar	HSS
	Veljun	Duduković Teodor	ratar	JRZ
Stubica Donja (Donja Stubica)	Bistra	Rogina Janko	ratar	HSS
	Donja Stubica	Bukvić Jakob	trgovac (mješ. robom)	HSS
	Gornja Stubica	Novosel Mijo	ratar	HSS
	Marija Bistrica	Klancir Šimun	stolar	HSS
	Oroslavlje	Jagečić Vjekoslav	ratar	HSS
Udbina	Udbina	Korać Ilija	privatnik	JRZ
	Podlapac	Mrkobrada Stevan	trgovac i gostioničar	JRZ
Valpovo	Belišće	Hekenberger Josip	privatni činovnik	JRZ
	Bizovac	Mihaljević Ivan	stolar	HSS
	Brođanci	Andraković Jozo	ratar	HSS
	Ladimirevci	Šovagović Mato	ratar	HSS
	Petrijevci	Šalovardić Mato	ratar	HSS
	Valpovo Vanjska	Paulić Jozo	ratar	HSS
	Valpovo Trg	Vicić Stjepan	opančar	HSS
Varaždin	Bartolovec	Božak Gjuro	ratar	HSS
	Biškupec	Benko Kazimir	ratar	HSS
	Jalžabet	Kovačić Florijan	ratar	HSS
	Križovljan Cestica	Bregović Stjepan	ratar	HSS
	Petrijanec	Bačan Stjepan	ratar	HSS
	Vidovec	Posavec Nikola	ratar	HSS
	Vinica	Dolanski Nikola	farmaceut	HSS
Velika Gorica	Dubranec	Cerovski Vinko	ratar	HSS
	Kravarsko	Lovrić Stjepan	ratar	SDK
	Novo Čiče	Gjurašić Mijo	ratar	HSS
	Odra	Klenović Luka	ratar	HSS
	Orle	Kolar Ivan (stariji)	ratar	HSS
	Velika Gorica	Cundeković Juraj	ratar	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Vukovina	Galeković Janko	ratar	HSS
Vrginmost	Bović	Mraović Gajo	ratar	JNS
	Čemernica	Polimac Sava	ratar	SDS
	Lasinja	Nikoliš Branko	trgovac	SDS
	Topusko	Kukulj Stanko	trgovac (drvom)	SDS
	Vrginmost	Crevar Pero	posjednik i građevinar	JRZ
Vrbovsko	Vrbovsko	Crnković Lovro	umirovljenik (potpuk.)	HSS
	Ravna Gora	Starčević Juraj	ratar	HSS
	Srpske Moravice	Jakšić Sava	umirovljenik (željez. službenik)	JRZ
	Severin na Kupi	Krizmanić Miko	ratar	HSS
	Bosiljevo	Bukovac Mato	ratar	HSS
Virovitica	Suhopolje	Fuks Ivan	ratar	HSS
	Gradina	Viljevac Franjo	ratar	HSS
	Pivnica	Vukelić Stojan	ratar	JRZ
	Cabuna	Filipović Savo	ratar	JRZ
	Lukač	Blažević Luka	ratar	HSS
	Špišić Bukovica	Brlas Luka	ratar	HSS
Vojnić	Barilović	Dujan Mato	ratar	HSS
	Krnjak	Blagojević Josip	ratar	HSS
	Krstinja	Martinović Miloš	ratar	JRZ
	Perjasica	Dmitrović Mojsije	ratar	JRZ
	Tušilović	Karan Ljubomir	ratar	JRZ
	Vojnić	Napijalo Mihajlo	ratar	SDS
	Vukmanić	Krivokuća Mirko	trgovac	JRZ
Vukovar	Antin	Balić Luka	ratar	HSS
	Berak	Hizl Jakob	ratar	JRZ
	Bobota	Nićivojević Veselin	ratar	JRZ
	Bogdanovci	Matijašević Adam	ratar	HSS
	Borovo	Maksimović Tomo	direktor tvornice (Bata)	JRZ
	Bršadin	Radovanović Petar	ratar	JNS
	Cerić	Matančević Ivan	ratar	HSS
	Čakovci	Kovač Franjo	ratar	JRZ
	Gaboš	Bošnjak Dušan	ratar	SDS
	Stari Jankovci	Ivančić Antun	ratar	HSS
	Korog	Andrić S. Nikola	ratar	JRZ
	Lovas	Plaščević Zdravko	apsolvent filozofije	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Marinci	Ratković Dušan	ratar	JRZ
	Markušica	Kazazević Ignjat	ratar	JRZ
	Mikluševci	Mudri Gjura	ratar	JRZ
	Negoslavci	Sendić Toša	ratar	JNS
	Nuštar	Šarić Gjura	ratar	HSS
	Opatovac	Krstić Gjura	ratar	JRZ
	Ostrovo	Veselinović Jovan	ratar	JRZ
	Pačetin	Hudić Blagoje	ratar	JRZ
	Petrovci	Olear Mihajlo	ratar	JRZ
	Sotin	Crnjanović Josip	ratar	HSS
	Svinjarevci	Božić Stjepan	ratar	HSS
	Tordinci	Vidinović Gjura	ratar	HSS
	Tompojevci	Radić Franjo	mlinar	HSS
	Trpinja	Pisarević Ignjat	ratar	JRZ
	Vera	Miletić Stevan	ratar	JRZ
Vinkovci	Andrijaševci	Karabalić Šimo	ratar	HSS
	Cerna	Jakšić Živko	ratar	HSS
	Donje Novo Selo	Cvitić Stjepan	ratar	HSS
	Ivankovo	Jurković Antun	ratar	HSS
	Jarmina	Gerard Jakob	ratar	HSS
	Komletinci	Šimić Marijan	ratar	HSS
	Mirkovci	Lončar Lazar	ratar	JRZ
	Nijemci	Subotić Stjepan	ratar	HSS
	Novi Jankovci	Marković Miloš	ratar	JRZ
	Orolik	Šips Filip	ratar	HSS
	Otok	Čolaković Martin	ratar	HSS
	Privlaka	Pauković Marijan	ratar	HSS
	Retkovci	Šišić Martin	ratar	HSS
	Slakovci	Djukić Mato	ratar	HSS
	Sremske Laze	Gavrilovič Živko	ratar	JRZ
	Stari Mikanovci	Cvrković Luka	ratar	HSS
	Vin. Novo Selo	Bothner Valentin	ratar	JRZ
	Vođinci	Ivić Antun	ratar	HSS
Zagreb	Brdovec	Ključarić Nikola	ratar	HSS
	Brezovica	Tumbri Franjo	ratar	HSS
	Gračani	Igrec Ladislav	ratar	HSS
	Markuševac	Krot Mijo	ratar	HSS
	Pušća	Mihalić Antun	ratar	HSS
	Sesvete	Šemper Mirko	ratar	HSS

Kotar	Općina	Prezime i ime načelnika	Zanimanje	Kojoj stranci pripada (1938.)
	Stenjevec	Jambrišak Janko	ratar	HSS
	Stupnik	Jug Franjo	student prava	HSS
	Sv. Klara	Štrk Pavao	ratar	HSS
	Šestine	Krajačić Josip	ratar	HSS
	Vrapče	Šantek Ivan	tesar	HSS
	Zaprešić	Zrijan Stjepan	ratar	HSS
Zlatar	Zlatar	Sviben Mirko	ratar	HSS
	Mače	Glumpak Vid	ratar	HSS
	Lobor	Puntar Cvetko (Štef)	ratar	HSS
	Mihovljan	Škreblin Mirko	ratar	HSS
	Budinščina	Kapitan Strahinja (Stjepan)	ratar	HSS
	Starčina	Vidanec Dragutin	ratar	HSS
Županja	Babina Greda	Kapić Tomo	ratar	HSS
	Bošnjaci	Šumanovac Ivan	ratar	HSS
	Drenovci	Ivacić Ivan	ratar	HSS
	Gradište	Jovanovac Ivan	ratar	HSS
	Gudinci	Mihić Mijo	ratar	HSS
	Gunja	Bartolović Mijo	ratar	HSS
	Posavski Podgajci	Javor Petar	ratar	HSS
	Račinovci	Jokić Ivan	ratar	HSS
	Rajevo Selo	Adžić Mile	gostioničar	HSS
	Sikirevci	Lučić Josip	ratar	HSS
	Soljani	Žderić Stjepan	ratar	HSS
	Slavonski Šamac	Račić Ilija	ratar	neopredijeljen
	Štitar	Oršolić Martin	ratar	HSS
	Vrbanja	Petrović Franjo	posjednik	HSS
	Županja	Juzbašić Mijo	ratar	HSS

Tabela 18.: Kako su na izborima za Narodnu skupštinu 11. prosinca 1938. glasali kotarski poglavari te predstojnici gradskih, pograničnih i parobrodarskih policija[2487]

[2487] Spiskovi državnih službenika s područja Savske banovine razvrstanih po kotarima, s podacima o njihovom glasanju na izborima za Narodnu skupštinu 11. prosinca 1938. nalaze se u HDA, SB ODZ, kutije 593-596.

Prezime i ime (vjera)	Načelstvo kojem je na čelu	Kako je glasao 11. XII. 1938.
Grubć Milenko (prav)	Bjelovar (KP)	JRZ
Stepanović Josip (prav)	Bjelovar (PGP)	JRZ
Petković Marko (rkt)	Brinje (KP)	JRZ
Mihalić Juraj (rkt)	Crikvenica (KP)	nije glasao (bio privremeno na radu pri KBUSB)
Draščić Ante (rkt)	Čabar (KP)	JRZ
Martinić Zlatko (rkt)	Čazma (KP)	JRZ
Broz Branislav (rkt)	Daruvar (KP)	JRZ
Dolušić Stjepan (rkt)	Delnice (KP)	JRZ
Haraminčić Ivan (rkt)	Donja Stubica (KP)	UO
Mešterović Dušan (prav)	Donji Lapac (KP)	JRZ
Joksić Aleksandar (prav)	Donji Miholjac (KP)	JRZ
Zlatar Josip (rkt)	Dugo Selo (KP)	nije glasao
Marković Dragan (rkt)	Đakovo (KP)	JRZ
Tomašić Marijan (rkt)	Đurđevac (KP)	JRZ
Ilić Nikola (rkt)	Garšnica (KP)	nije glasao (nije bio upisan u birački spisak)
Sarkanjac Jovan (prav)	Glina (KP)	JRZ
Gregurek Fran (rkt)	Gospić (KP)	JRZ
Stanić Milan (prav)	Gračac (KP)	JRZ
Petrović Ivan (rkt)	Grubišno Polje (KP)	JRZ (premješten u doba izbora)
Eršeg Levin (rkt)	Ivanec (KP)	nije glasao (tek premješten)
Gothardi Vladimir (rkt)	Jastrebarsko (KP)	JRZ
Babić Dušan (prav)	Jelačićevo (KPPP)	JRZ
Zdunić Ivan (rkt)	Karlovac (KP)	JRZ
Grgurić Mate (rkt)	Karlovac (PGP)	JRZ
Gulešić Josip (rkt)	Kastav (KP)	JRZ
Laslavić Ivan (rkt)	Klanjec (KP)	JRZ
Bagoly Alfons (rkt)	Koprivnica (KP)	JRZ
Stevanović Milutin (prav)	Koprivnica (KPP)	JRZ
Jerković Gojko (prav)	Korenica (KP)	JRZ
Obradović Radovan (prav)	Kostajnica (KP)	JRZ
Rihtarić Slavko (rkt)	Krapina (KP)	JRZ
Drenovac Bogdan (prav)	Križevci (KP)	JRZ
Kovačić Stanislav (rkt)	Križevci (PGP)	JRZ
Zaninović Frano (rkt)	Krk (KP)	JRZ
Turkalj Gjuro (rkt)	Kutina (KP)	JRZ
Ondriska Vatroslav (rkt)	Ludbreg (KP)	JRZ
Plećaš Mihajlo (prav)	Našice (KP)	JRZ
Štambuk Franjo (rkt)	Nova Gradiška (KP)	JRZ
Sedlar Pero (rkt)	Novi (KP)	nije glasao (nije bio upisan u birački spisak)
Kolesar Stjepan (rkt)	Novi Marof (KP)	nije glasao (nije bio upisan u birački spisak)
Vučić Branko (rkt)	Novska (KP)	JRZ
Suhač Mate (rkt)	Ogulin (KP)	JRZ
Bogić Stevo (prav)	Okučani (KP)	JRZ
Vuković Mihovil (rkt)	Osijek (KP)	JRZ
Rašeta Branko (prav)	Osijek (PGP)	JRZ

Prezime i ime (vjera)	Načelstvo kojem je na čelu	Kako je glasao 11. XII. 1938.
Slijepčević Mladen (prav)	Otočac (KP)	JRZ
Ojkić Lazar (prav)	Pakrac (KP)	JRZ
Jagodić Šime (rkt)	Perušić (KP)	JRZ
Grbić Vladimir (prav)	Petrinja (KP)	JRZ
Ostojić Vicko (rkt)	Pisarovina (KP)	JRZ
Radojičić Uglješa (prav)	Podravska Slatina (KP)	JRZ
Bošnjak Nikola (rkt)	Pregrada (KP)	JRZ
Katić Ladislav (rkt)	Prelog (KP)	JRZ
Urlić-Ivanović Josip (rkt)	Rab (KP)	JRZ
Fundak Stjepan (rkt)	Samobor (KP)	JRZ
Polić Juraj (rkt)	Samobor (KP)	JRZ
Bućan Marin (rkt)	Senj (KP)	JRZ
Šipuš Vladimir (rkt)	Sisak (KP)	JRZ
Kukić Veljko (prav)	Sisak (PGP)	JRZ
Rukavina Ivo (rkt)	Slavonska Požega (KP)	JRZ
Sredojević Vukadin (prav)	Slavonski Brod (KP)	JRZ
Simonović Dimitrije (prav)	Slavonski Brod (PGP)	JRZ
Šumonja Dušan (prav)	Slunj (KP)	JRZ
Rušnjak Ivo (rkt)	Sušak (KP)	JRZ
Antičević Ivo (rkt)	Sušak (KPPP)	nije glasao (nije bio upisan u birački spisak)
Lipovšćak Ivo (rkt)	Sušak (PGP)	JRZ
Fajdetić Juraj (rkt)	Sv. Ivan Zelina (KP)	JRZ
Korda Damjan (prav)	Udbina (KP)	JRZ
Korda Jovan (prav)	Valpovo (KP)	JRZ
Vitezić Ive (rkt)	Varaždin (KP)	JRZ
Uzelac Miloš (prav)	Varaždin (PGP)	JRZ
Aničić Ivo (rkt)	Vinkovci (KP)	JRZ
Špiler Juraj (rkt)	Vinkovci (PGP)	JRZ
Šolić Dragan (prav)	Virovitica (KP)	JRZ
Milanić Armin (rkt)	Vojnić (KP)	nije glasao (bio privremeno na radu pri KBUSB)
Štefanić Antun (rkt)	Vrbovsko (KP)	JRZ
Čidić Andrija (rkt)	Vrginmost (KP)	JRZ
Mladenović Čedomir (prav)	Vukovar (KP)	JRZ
Kosina Rikard (prav)	Vukovar (PGP)	JRZ
Vasiljević Vladimir (prav)	Zagreb (KP)	JRZ
Nikolić Sava (prav)	Zlatar (KP)	JRZ
Petrović Ivan (rkt)	Županja (KP)	JRZ (premješten u doba izbora)
legenda: **KP - Kotarsko poglavarstvo,** **KPPP - Komesarijat pogranične i parobrodarske policije,** **PGP - Predstojništvo gradske policije**		

X. 2. Biografije banova

1. Ban Josip Šilović (studeni 1929. – siječanj 1931.)

Josip Šilović, prvi ban Savske banovine, rodio se 8. rujna 1858. u mjestu Praputnjaku, u Bakarskom zaljevu. Kako je dolazio iz siromašne obitelji, do fakulteta se izdržavao vlastitim radom. Srednju školu je završio u Senju i Zagrebu, a doktorat na Pravnom fakultetu je stekao 1884. također u Zagrebu. Nakon toga prvo je ušao u sudačku struku, da bi se ubrzo prebacio u upravnu službu. Perovođa Josip Šilović je dekretom kralja i cara Franje Josipa 5. svibnja 1893. postavljen za tajnika Kraljevske hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade te je nekoliko dana kasnije položio prisegu.[2488] Paralelno se nastavio usavršavati na stranim sveučilištima u kaznenom pravu. Godine 1894. postavljen je za profesora na zagrebačkom Pravnom fakultetu, gdje je prvo predavao građanski postupak, a od 1897. počeo je predavati kazneno pravo, kazneni postupak i pravnu filozofiju.[2489] Bio je urednik mnogih pravnih časopisa (npr. *Mjesečnika pravničkog društva*), a jedno vrijeme na početku karijere bio je i stenograf Hrvatskog sabora. U svakom slučaju Šilović je i nakon umirovljenja 1924. nastavio raditi na zagrebačkom Pravnom fakultetu sve do 1933. godine, pa je tako predavao i svojim nasljednicima na banskoj stolici u Zagrebu. Marko Kostrenčić je u svojim zapisima ostavio svoje viđenje Šilovićevih predavanja. Naime, pomalo je zamjerio Šiloviću, o kojem baš i nije imao visoko mišljenje, što je ovaj, pored Kaznenog prava, predavao i pravnu filozofiju, ali sa malo žara. Šilović navodno „nije umio da svojim slušačima tu disciplinu, važnu za svakog dobrog pravnika, približi i omili“.[2490]

Šilović se bavio politikom te je od konca 19. st. u nekoliko navrata izabran za zastupnika u Hrvatski sabor, kao i zajednički Ugarski sabor na listi Unionista, kasnije na listi Hrvatsko-srpske koalicije. Osim svestranog profesorskog i pravničkog rada, radi kojega je puno putovao, Šilović je kao poliglot sudjelovao na mnogim stranim konferencijama te je u svoje vrijeme u svijetu smatran za velikog stručnjaka za kazneno pravo.[2491] Radi vlastitog teškog djetinjstva Šilovićev je rad prvenstveno bio usmjeren ka modernizaciji kaznenog postupka te posebno pokušajima boljeg shvaćanja mladenačke delikvencije. Između ostalog, Šilovićevom su zaslugom uvedeni instituti uvjetne osude i sudske zaštite maloljetnika. Borio se za opismenjivanje, a protiv alkoholizma na selu.[2492] Među prvima je u Hrvatskoj zastupao shvaćanja da zločin dolazi i iz određenih socijalnih pojava (neimaštine, bijede), pa je u svojim djelima zastupao gledišta kako će se sprječavanjem istoga doći do smanjenja kaznenih dijela.[2493] To svoje mišljenje prenio je i na drugi svoj rad, pa je ostao upamćen kao jedan od glavnih osnivača *Lige za zaštitu djece*, koja je kasnije prerasla u *Narodnu zaštitu* kao humanitarnu organizaciju. Posebno je ostao zapamćen zbog svog karitativno-socijalnog rada, jer je zajedno s Đurom Basaričekom i fra Didakom Buntićem, spasio preseljenjem nekoliko desetaka tisuća djece iz pasivnih krajeva od gladi koja je zahvatila dijelove Hrvatske te osobito Bosne i Hercegovine za vrijeme Prvog svjetskog rata.[2494] Pritom je uspio uposliti i spasiti tada mladog i nadarenog pisca Miroslava Krležu od mobilizacije.[2495]

[2488] Prisežnica tajnika zemaljske vlade Dra Josipa Šilovića od 14. svibnja 1893. HDA, PSDS, br. dosjea 8861 (Šilović Josip).

[2489] *Godišnjak Hrvatskog sveučilišta u Zagrebu za školske godine 1933/34 – 1938/39*, Zagreb, 1940., 160.

[2490] KOSTRENČIĆ, „Od Habsburške monarhije do socijalističke Jugoslavije“, 54.

[2491] *Godišnjak Hrvatskog sveučilišta u Zagrebu za školske godine 1933/34 – 1938/39*, 161.

[2492] „Ličnosti novih banova“, *Jutarnji list*, 11. listopada 1929.

[2493] Vidi: Josip ŠILOVIĆ, *Uzroci zločina*, Zagreb, 1913.

[2494] Za više o Šilovićevoj ulozi u zbrinjavanju gladne djece vidi: Mira KOLAR, *Zbrinjavanje gladne djece u Hrvatskoj za Prvoga svjetskog rata*, Slavonski Brod, 2008.

[2495] Na sebi svojstven način Krleža je o Šiloviću ostavio sljedeće svjedočanstvo: „Doktor prava i univerzitetski profesor, ne naročito interesantan, koji je bio predsjednikom mnogih humanitarnih organizacija, a u vrijeme prvog rata-društva za pomoć i spasavanje ratnika i porodica postradalih. Masu srpske djece je spasio iz Bosne. Meni je učinio neizrecivo veliku uslugu, i to bi trebalo da se zapiše i ne zaboravi: da sam koristeći usluge svoga prijatelja Vlade Dorića kod Šilovića isposlovao da me iz vojske premjeste u Šilovićev Ured za pomoć postradalima u ratu. Čak je antidatirao i falsificirao dokument o mom postavljenju i načinjen je tako kao da sam ja kod njega radio već 1913., pa me na osnovi toga povukao iz komande. [...] Dolazio sam u ured kad sam htio i tako odlazio. Surađivao sam sa socijaldemokratima i pisao članke, pa je tako Šilović mene možda i od smrti spasio. Tko zna kako bi se stvari odvijale da se ja kod njega nisam sklonio“. Enes ČENGIĆ, *S Krležom iz dana u dan (1975-1977)*, vol. II., Sarajevo, 1990., 159-160.

Nakon rata, preko Narodne zaštite, postao je veliki zagovornik zbrinjavanja gladne djece te unutrašnje kolonizacije države.[2496] Radi svog pravničkog znanja, karitativnog rada, ali i isticanja vjere u južnoslavensko ujedinjenje bio je prihvaćen od svih režima te je čak sudjelovao u sastavljanju novih zakona, npr. *Kaznenog zakona* proglašenog 1929. godine. Tokom dvadesetih godina u više je navrata sudjelovao u radu delegacija Kraljevine Jugoslavije koje su pregovarale o granicama i odnošajima s Kraljevinom Italijom.[2497] Nakon uvođenja diktature bio je član Vrhovnog zakonodavnog savjeta, da bi početkom listopada 1929. bio imenovan za prvoga bana Savske banovine.[2498] Iako je većina banova svoju zakletvu položila par dana ranije, Šilović je 19. listopada 1929., zajedno s prvim banovima Vardarske (Žikom Lazićem) i Zetske banovine (Krstom Smiljanićem), položio zakletvu pred premijerom Živkovićem.[2499]

Josip Šilović od svog postavljanja na bansku stolicu u Zagrebu nije baš bio popularan. I protivnici i privrženici šestosiječanjskog režima prigovarali su njegovoj starosti, koja je povlačila i pitanje fizičke tromosti, njegovoj mogućnosti da služi svaki režim koji je na vlast te poznatoj i pretjeranoj kompromisnosti, koju su neki ocjenjivali pogubnom za svaki pravilniji rad. Milan Banić, novinar i kasniji član JNS, ocjenjivao je ovakav način mišljenja poznatim hrvatskim „malkontentizmom“, nezadovoljstvom u kojem će se svakome kandidatu na nekoj funkciji naći neki „grijesi“. On je isticao kako se za 15 mjeseci banovanja Šilović „afirmirao svojom radinošću, svojom zauzetošću za dobro i napredak čitave banovine, svojom taktičnošću i umijećem da povezuje i najoprečnije poglede i interese; kroz 15 mjeseci on je uspio da organizuje banovinsku upravu i da tu mašinu stavi u normalno, pravilno kretanje. Nije počinio čudesa, ali mu svatko lojalan mora priznati da je učinio što se je, u ovim prilikama i okolnostima moglo da učini, da je za ovaj perijod uvođenja nove podjele zemlje na banovine potpuno odgovarao“.[2500]

Nakon silaska s pozicije bana Josip Šilović je još kratko sudjelovao u radu Vrhovnog zakonodavnog savjeta, do kraja postojanja istoga koncem 1931. godine. U siječnju 1932. odlukom kralja je imenovan za Senatora. U radu senata sudjelovao do sredine tridesetih godina 20. stoljeća.[2501] Josip Šilović preminuo je 9. svibnja 1939., u 81 godini života. Pokopan je na Mirogoju 11. svibnja uz velike počasti.[2502]

Prvi podban SB Sava Stojanović, postavljen na taj položaj 11. listopada 1929. godine. On je rođen 20. svibnja 1878. u Gospiću. Gimnaziju je završio u Požegi, a pravne nauke u Zagrebu. U državnu je službu ušao 1900. kao pravni vježbenik kod Sudbenog stola u Zagrebu. Zatim je službovao kod državnog odvjetništva u Zagrebu i Bjelovaru, kratko vrijeme je bio i kotarski sudac zagrebačkog Sudbenog stola, da bi postao pravni referent za srpsko-pravoslavne crkvene poslove pri Zemaljskoj vladi u Zagrebu.[2503] Sava Stojanović je nakon Prvog svjetskog rata bio kratko podžupan, pa župan ličko-krbavske županije od 1919. do 1923. godine.[2504] U veljači 1923. imenovan je za suca pri novoosnovanom Upravnom sudu u Zagrebu, a na toj dužnosti je ostao sve do postavljanja za prvog podbana Savske banovine u listopadu 1929. godine.[2505] Režimski tisak isticao je kako je Stojanović „predusretljiv i uvidjavan činovnik“ te da je njegovo postavljanje na mjesto pomoćnika bana među

[2496] KOLAR, *Zbrinjavanje gladne djece u Hrvatskoj*, 30-31.

[2497] Dosta papirologije o tim pregovorima i danas se nalazi u njegovom fondu, koji se sastoji od jedne kutije građe: HDA, Osobni fond Josip Šilović. Manji dio može se naći i među Šilovićevim personalijama: HDA, PSDS, br. dosjea 8861 (Šilović Josip).

[2498] „Banovi imenovani“, *Jutarnji list*, 10. listopada 1929.

[2499] „Daljnja zakletva banova“, *Obzor*, 19. listopada 1929.

[2500] Milan BANIĆ, „Zaraženi malkontentizmom“, *Naša Sloga*, 22. siječnja 1931.

[2501] „Josip Šilović“, *Biografski leksikon: Senat, Narodna skupština* [ur. Č. M. Mitrinović], Beograd, 1935.

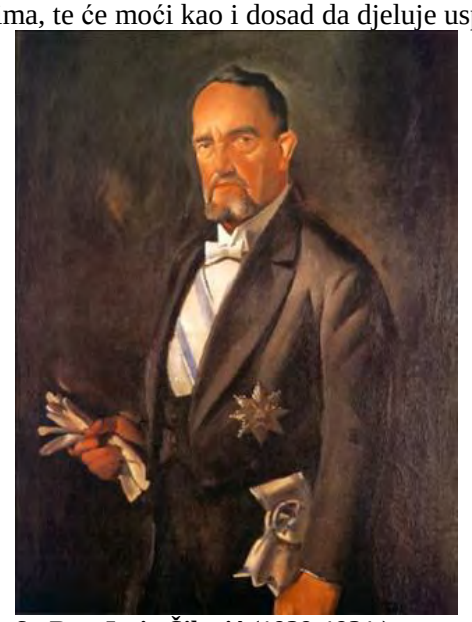
[2502] Stanko FRANK, „† Dr. Josip Šilović“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LXV, br. 5. i 6., Zagreb, 1939., 260-263.; „Pogreb Dra Josipa Šilovića“, *Jutarnji list*, 12. svibnja 1939.

[2503] „G. Sava Stojanovnić pomoćnik bana Savske banovine“, *Novosti*, 12. listopada 1929.; KBUSB - „Uvjerenje bana Savske banovine“ od 5. veljače 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 1813 (Stojanović Sava).

[2504] Dopis Velikog župana županije ličko-krbavske Pokrajinskoj upravi za Hrvatsku-Slavoniju od 9. svibnja 1922. HDA, PSDS, br. dosjea 1813 (Stojanović Sava).

[2505] Dopis Odelenja za unutarnje poslove Pokrajinske uprave za Hrvatsku-Slavoniju Poreznom uredu u Gospiću od 17. lipnja 1923. HDA, PSDS, br. dosjea 1813 (Stojanović Sava).

građanima primljeno oduševljeno, „naročito što su g. Stojanoviću poznate prilike u ovim našim krajevima, te će moći kao i dosad da djeluje uspješno na korist naroda“.[2506]



Slika 6.: Ban Josip Šilović (1929-1931.)

Slika 7. Podban Sava Stojanović (1929.-1931.)

Pomoćnik bana Savske banovine Sava Stojanović kraljevim ukazom umirovljen je već 31. prosinca 1930. godine.[2507] Sam ban Josip Šilović službeno je umirovljen „po molbi s pravom na penziju“ 10. siječnja 1931., zajedno s Krstom Smiljanićem i Gjorgjem Nestorovićem, banovima Zetske i Moravske banovine.[2508] Istoga dana kraljevim ukazom novim podbanom SB postao je Stevan Hadži, dotadašnji načelnik Upravnog odjeljenja iste banovine. Na Hadžijevu stolicu u Upravnom odjeljenju postavljen je koncem siječnja iste godine Petar Benzon, dotadašnji inspektor MUP-a.[2509]

Zbog čega je sa čela Savske banovine otišao dvojac Šilović-Stojanović? Jedan od razloga mogao bi biti velike nepravilnosti koje su uočene u radu Zdravstvenih zaklada, koje je Savska banovina preuzela od oblasnih samouprava te objedinila u jedan fond. Na samom kraju 1930. uočeno je kako novca u jedinstvenoj zakladi više nema. Čini se kako su neki nižerangirani službenici preuzeli ove zaklade 1929. bez nadzora koliko novca u njima doista ima. Na temelju krivih računa koje su pritom sastavili ban Šilović, ali još više podban Stojanović, izdavali su naloge za isplatu, čak i određenih protupravnih nagrada. Istraga oko isplate sredstava iz zdravstvene zaklade nastavila još mjesecima nakon odlaska Šilovića i Stojanovića. Zaključena je tek sredinom 1931. s molbom istražitelja za podizanje disciplinskog postupka protiv čak šest visokorangirana službenika banske uprave, među ostalima podbana Save Stojanovića te načelnika Općeg odjeljenja Petra Zrelca.[2510] Ipak, za nestanak sredstava na kraju čini se da nitko nije bio osuđen. Makar su ove pronevjere mogle igrati određenu ulogu, odlazak Šilovića i dolazak Perovića neki su mediji povezali s povećanjem zločina iz političkih pobuda na koncu 1930. godine. Ipak, iste 1930. godine, barem u usporedbi s ranijim i kasnijim razdobljima, nije baš bilo nekog jačeg iskazivanja nezadovoljstva Hrvata stanjem u državi. Nadalje, isti su zaključili su da je Šilović bio nepopularan u Savskoj banovini jer se u svojoj političkoj karijeri nikad nije vezao uz „hrvatsku stvar“.[2511]

Josip Šilović je odmah po predaji dužnosti otputovao brzim vlakom za Beograd, da se zahvali kralju Aleksandru i premijeru Živkoviću na ukazanom mu povjerenju te odlikovanju ordenom Jugoslovenske krune prvoga reda.[2512] Banovi Šilović, Nestorović i Smiljanić, smijenjeni su tada,

[2506] „G. Sava Stojanovnić pomoćnik bana Savske banovine“, *Novosti*, 12. listopada 1929.
[2507] „Ukazi“, *NN*, 3. siječnja 1931.
[2508] „Promjene u upravi: Novi banovi Savske, Moravske i Zetske banovine“, *Obzor*, 10. siječnja 1931., „Ukazi“, *NN*, 13. siječnja 1931.
[2509] „Ukazi“, *NN*, 29. siječnja 1931.
[2510] Opširni spisi i cjelokupna istraga koja svjedoče o slučaju „Zdravstvenih zaklada“ nalazi se u: HDA, SB KB, kutija 2., 1/1931.
[2511] HORVAT, *Hrvatska na mučilištu*, 497.
[2512] „Ban Savske banovine dr. Ivo Perović preuzeo dužnost“, *Hrvatski List*, 12. siječnja 1931.

navodno, na vlastitu molbu. Kao razlog smjene su se navele visoke godine, slabo zdravlje te preopterećenost poslovima.[2513] Sva trojica bivših banova odlukom premijera ipak su postavljena u Vrhovni zakonodavni savjet. Napomenimo i da je Šilović još i prije svog stupanja na dužnost bana 1929. bio član Vrhovnog zakonodavnog savjeta.[2514]

Makar je sam Šilović smatrao kako pripada među popularnije političare, banove i osobe u zemlji, u što je i režim vjerovao tokom 1929. i 1930., ipak to baš i nije bilo točno.[2515] Poslije silaska s banske časti ovo je postalo još očitije. Naime, nakon odlaska s pozicije bana Šilović se nakratko vratio na zagrebački Pravni fakultet, gdje je doživio otvoreno suprotstavljanje studenata i otpor vlastitom predavačkom radu radi režimskih ideologije što ju je širio kao ban. Osim ometanja njegovih kolegija, početkom travnja 1933. u zgradi Sveučilišta nakon predavanja dogodio se i otvoreni fizički napad nekih studenata na Šilovića. U njemu je bivši ban navodno bio ošamaren (a zasigurno je pogođen jajetom uz riječi: „To ti šalje hrvatski narod“).[2516]

Na kraju moramo se složiti s jednim, ne baš laskavim nekrologom objavljenim povodom pogreba Josipa Šilovića u *Jutarnjem listu* 1939. godine. Josip Šilović je doista „u svemu radu bio je čovjek velikih ambicija i razvijenih sklonosti prema vlasti, što mu je, uz oportunističko opredjeljenje u političkom životu [...] nije moglo donijeti popularnost u narodu“.[2517] S druge strane postavljanje Perovića na njegovo mjesto, jednog upravno-policijskog činovnika, „poznatog po svom nekompromisnom stavu prema hrvatskom nacionalizmu i neprijateljstvu prema bivšoj najvećoj hrvatskoj stanci [tj. HSS-u] [...], bez ikakvih kulturnih i diplomatskih vještina kakve bi trebao imati upravitelj pokrajne [...] nezadovoljni Hrvati bi mogli protumačiti kao akt provokacije i izazov. Ovo [postavljanje] se vjerojatno treba shvatiti kao upozorenje da režim misli ozbiljno“.[2518] Doista, za Perovića se, na početku njegova banovanja govorilo, makar prilično zabašureno, da je „čvrste ruke“.[2519] Ova je sintagma trebala označavati njegovu odlučnost i uvjerenost u provedbu državnih zakona, budući da je sam došao s mjesta prvog pomoćnika ministra unutrašnjih poslova. Ova titula sigurno je označavala osobu koja je uživala puno Živkovićevo povjerenje.

2. Ban Ivo Perović (siječanj 1931. – studeni 1934.)

Novi ban Ivo Perović je došao u Zagreb 11. siječnja 1930. u 7.30 ujutro vlakom iz Beograda. Već u 9 sati istog dana Perović je u Banskim dvorima preuzeo posao bana od Šilovića, svog bivšeg profesora s Pravnog fakulteta, o kojemu je govorio biranim riječima i s uvažavanjem.[2520]

Ivo Perović rođen je 1882. u Arbanasima. U nedalekom Zadru završio je osnovnu i srednju školu, a studirao je u Zagrebu, Pragu i Beču. Nakon završetka studija stupio je u sudsku službu, a 1918. nakratko je postao državni tužilac u Splitu. Tijekom 1919. i 1920. nalazio se na poziciji kotarskog poglavara u Dubrovniku, gdje se istakao na prijemu transporta jugoslavenskih izbjeglica iz Bizerte, ratnih zarobljenika pristiglih iz Italije te ostataka Vrangelove bjelogardejske vojske. U travnju

---

[2513] „Novi banovi i njihovi pomoćnici“, *Naša Sloga*, 13. sijačnja 1931.

[2514] Dopis MUP-a KJ Finansijskoj direkciji u Zagrebu od 18. studenog 1929. HDA, PSDS, br. dosjea 8861 (Šilović Josip)., „Novi članovi Vrhovnog zakonodavnog savjeta“, *Obzor*, 25. listopada 1929.

[2515] Rudolf Horvat je zapisao kako je kralj Aleksandar početkom 1931. doveo Perovića na čelo Savske banovine jer je poslalo evidentno kako „Hrvati mrze bana dra Josipa Šilovića i podbana Savu Stojanovića“. HORVAT, *Hrvatska na mučilištu*, 497.; U vlastitu popularnost bana Šilovića su uvjeravali mnogi pozdravni telegrami i drugi javni, ali očigledno neiskreni izljevi ljubavi prema njemu i njegovoj funkciji. Npr. vidi pjesmu: *Dobrodošlica svijetlom banu Dr Josipu Šiloviću*, Baška, 1930. ili Šilovićev dnevnik koji se čuva u njegovoj ostavštini u HDA, u kojem je o sebi i svojoj funkciji u pravilu pisao u trećem licu. O Šilovićevoj općinjenosti titulom bana i samoljublju ostavio je spomena i Slavko Kolar u jednoj anegdoti. Naime, za svog banovanja Šilović je jednom prilikom napravio inspekcijskom putovanje krajevima istočno od Zagreba. U Kutini se tom prilikom skupilo mnoštvo naroda, a pozdravio ga je govorom tamošnji općinski načelnik. Nakon kraćeg zadržavanja Šilović je s pratnjom nastavio put prema Ivanić-Gradu. Tamo mu je saopćena vijest kako je općinski načelnik koji ga je pozdravio u Kutini, neposredno po njegovu odlasku iz tog mjesta preminuo. Šilović je na to navodno lakonski odgovorio: „Sretna smrt, vidio bana pa umro“. Slavko KOLAR, „Razgovor o svom književnom radu“, *Sabrana djela Slavka Kolara* [ur. Zvonimir Kulundžić], vol. V., Zagreb, 1971., 175.

[2516] Dopis Uprave policije u Zagrebu KBUSB od 18. travnja 1933. HDA, SB ODZ, kutija 136., 10069/1933.

[2517] „Smrt Dra Josipa Šilovića“, *Jutarnji list*, 10. svibnja 1939.

[2518] „Ban of Croatia is replaced by new governor“, *Christian Science Monitor*, Boston, 11. veljače 1931.

[2519] Milan BANIĆ, „Zaraženi malkontentizmom“, *Naša Sloga*, 22. siječnja 1931.

[2520] Dopis bana SB Ive Perovića MUP-u KJ od 12. siječnja 1931. HDA, SB UO, kutija 88., 626/1931.

1921. postavljen je za komesara za evakuaciju sjeverne Dalmacije od strane talijanske vojske te je nadgledao mirnu tranziciju vlasti u jugoslavenske civilne ruke. Nakon toga je kratko službovao kao kotarski poglavar u Šibeniku, da bi već u prosincu 1922. bio postavljen za Velikog župana Splitske oblasti. Na ovoj je dužnosti ostao sve do rasformiranja oblasti 1929. godine. U isto doba bio je i član mnogobrojnih komisija koje su uređivale talijansko-jugoslavenske odnose i uvodile u život međudržavne ugovore i konvencije. Od svoje mladosti bio je član Sokola, kojega je i nadalje pomagao.[2521]

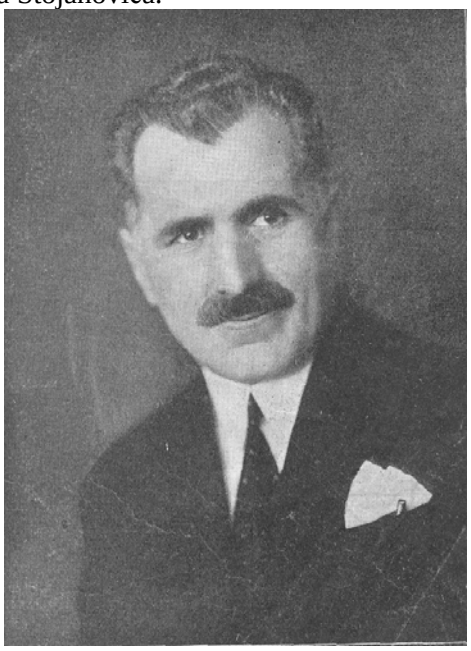
Nakon najave nove upravne podjele Jugoslavije, tadašnji Veliki župan splitske oblasti Ivo Perović je na poziv predsjednika vlade otputovao 10. listopada 1929. u Beograd.[2522] Sutradan je donesen ukaz o njegovu postavljanju za podbana Primorske banovine, dok 9. listopada za bana postavljen politički dotadašnji splitski gradonačelnik Ivo Tartaglia, navodno radi svoje umjerenosti i ugleda u društvu.[2523] Davši otkaz na sve časti koje bi bile u sukobu interesa s banskom funkcijom, Perovićev pretpostavljeni, ban Tartaglia se nakon nekoliko dana vratio u Beograd da položi prisegu pred primjerom.[2524] Po dolasku u Beograd Tartaglia je navodno čuo neke neugodne izjave koje je dao njegov dugogodišnji dojučerašnji nadređeni, a sadašnji pomoćnik Perović, pa je Tartaglia promptno zatražio njegovu smjenu. I tako je Ivo Perović, ni ne preuzevši dužnost podbana Primorske banovine, povučen direktno u MUP na funkciju pomoćnika ministra. Premijer se pravdao pred drugim banovima kako će definitivno neki dotadašnji veliki župani, kao iskusni upravi službenici, postati pomoćnici banova, ali ne na područjima kojima su dotad upravljali, „jer je to iz više razloga nezgodno“.[2525] U sukobu Tartagia-Perović državna je vlast uočila koliko je nezgodno da jedna osoba (Tartaglia kao bivši gradonačelnik Splita) podređena dugi niz godina drugoj osobi (Peroviću kao Velikom županu Splitske oblasti) postane njoj odjedanput nadređena. Za podbana u Splitu tako je koncem 1929. postavljen dotadašnji veliki župan primorsko-krajiške oblasti Andrija Zdravković.[2526] Što je to točno Perović 1929. izjavio ostaje nejasno. Čini se kako je Tartaglia zamjerio Peroviću što je ovaj odmah po imenovanju za podbana bez pitanja otišao u Beograd te je tamo zatražio audijenciju kod kralja. Novine su samo šturo istakle kako je u spomenutoj audijenciji Perović kralju istakao svoj plan „kako bi se što brže i sa što manje potresa provela jedna jedinstvena administracija u onim predjelima Bosansko-Hercegovačkim koji su pripali Primorskoj banovini, te kako bi se te nove podjele prenio oprobani tip administracije, koji već u Dalmaciji postoji, a koji je dobar, pregledan i ekspeditivan“.[2527]

Unatoč raspoređivanju na drugo radno mjesto, očigledno je kako se Perović ipak vrlo dobro snašao na svojoj novoj funkciji u MUP-u. Radi svog dobrog rada u tom ministarstvu, kojemu je na čelu tada bio Petar Živković, ujedno i premijer, već u rujnu 1930. Ivo Perović nagrađen je titulom prvog pomoćnika ministra unutrašnjih poslova te je unaprijeđen u najvišu, I. činovničku kategoriju.[2528] S tog mjesta došao je na položaj bana u Zagreb.

Postoje određene indicije da je dolazak Perovića na čelo Savske banovine bio malo duže pripremana akcija. Koncem 1930. Perović je, kao prvi pomoćnik ministra unutrašnjih poslova, telegramom žurno zatražio od bana Šilovića da smjesta pošalje Stevana Hadžija, tadašnjeg načelnika Upravnog odjeljenja KBUSB u Beograd. Hadži se Peroviću trebao javiti 20. studenog 1930. godine, što je ovaj i učinio. Da li je tad dogovarana zamjena bana i podbana Šilovića i Stojanović dvojcem Perović-Hadži, koja će se ostvariti početkom siječnja 1931., teško je tvrditi na osnovu par riječi toga telegrama.[2529] Perović je sličnim hitnim telegramom pozvao Hadžija da opet dođe njemu u Beograd

[2521] „Ban dr. Ivo Perović: Godinu dana na čelu Savske banovine“, *NN*, 11. siječnja 1932.
[2522] „Veliki župan bivše splitske oblasti pozvan u Beograd“, *Obzor*, 10. listopada 1929.
[2523] „Imenovanja banskih pomoćnika“, *Obzor*, 12. listopada 1929.
[2524] „Primorski ban zahvalio se na raznim častima“, *Obzor*, 14. listopada 1929.
[2525] Svetislav Tisa MILOSAVLJEVIĆ, *Memoari, vol. II: Banovanje*, Banja Luka, 2005., 23.
[2526] Ukaz o postavljanju svih podbanova, pa tako i Perovića, kralj Aleksandar I. je potpisao 12. listopada, a onaj o postavljanju Zdravkovića 20. listopada 1929. godine. Usp.: „Ukazi“, *NN*, 21. listopada 1929. i „Ukazi“, *NN*, 2. studeni 1929., „Novi pomoćnik primorskog bana“, *Obzor*, 21. listopada 1929.,
[2527] „Audijencija banskog pomoćnika Primorske banovin g. dra Perovića“, *Novosti*, 13. listopada 1929.
[2528] „Imenovanje prvog pomoćnika ministra unutrašnjih poslova“, *Obzor*, 3. rujna 1930.
[2529] Telegram pomoćnika Ministra unutrašnjih poslova dr. Ive Perovića banu Savske banovine Šiloviću od 19. studenog 1930. HDA, SB UO, kutija 63., 31201/1930.

30. prosinca 1930. godine.[2530] Indikativno je što je samo dan potom potpisan dekret o penzioniranju podbana Stojanovića.[2531]



Slika 8.: Ban Ivo Perović (1931.-1934.)

Slika 9. Podban Stevan Hadži (1931.-1936.)

Podban Stevan Hadži rođen je u Zagrebu 15. srpnja 1888. godine.[2532] Nakon završene srednje škole studirao je pravo na sveučilištima u Beču, Heidelbergu i Parizu, a promoviran je na rang doktora na zagrebačkom sveučilištu 1912. godine. Nakon toga ušao je u upravnu službu te je služio kod Zemaljske financijske direkcije, a zatim kao kotarskih poglavarstava u Jastrebarskom, Zagrebu, Glini, Slunju, kao i kod zagrebačkog redarstva. Godine 1917. premješten je u Zemaljsku vladu za Hrvatsku-Slavoniju i Dalmaciju, a poslije ujedinjenja radio je u njenom predsjedničkom uredu. Već 1920. promoviran je za vladinog tajnika te je nekoliko mjeseci bio vršitelj dužnosti šefa zagrebačke policije. Godine 1923. nakratko je bio imenovan za zamjenika župana Zagrebačke županije, ali je ubrzo vraćen na službu voditelja predsjedničkog ureda Pokrajinske uprave, odakle je 1927. promoviran na zvanje banskog savjetnika kod Zagrebačke oblasti. Stevan Hadži je 13. studenog 1929. imenovan za prvog načelnika Upravnog odjeljenja tek formirane KBUSB.[2533] Već 10. siječnja 1931. dignut je na čast podbana te iste banovine, čini se na Perovićevu molbu.[2534]

Stevan Hadži bio je upravni stručnjak koji je dolazio iz ugledne obitelji. Njegov otac Pavao službovao je oko 50 godina pri poštanskoj direkciji u Zagrebu. Za vrijeme Prvog svjetskog rata smijenjen je s mjesta ravnatelja te direkcije po nacionalnoj osnovi. Godine 1918. Narodno vijeće Države SHS vratilo ga je u službu te je nakon ujedinjenja otišao u Beograd gdje je postavljen za generalnog direktora pošta s kojeg je mjesta organizirao poštansku službu na cijelom državnom teritoriju. Drugi sin Pavla Hadžija, dakle Stevanov brat, bio je poznati zoolog Jovan Hadži, profesor Sveučilišta u Ljubljani.[2535]

Sam Stevan bio je aktivan sportaš te je bio predstavnik Kraljevine SHS, prvenstveno u skijanju, na Olimpijadama u Chamonixu, St. Moritzu i Antwerpenu. Bio je predsjednik krovne sportske organizacije u državni, Saveza sportskih saveza Jugoslavije, a od 1932. i Jugoslavenskog

[2530] Telegram pomoćnika Ministra unutrašnjih poslova dr. Ive Perovića banu Savske banovine Šiloviću od 27. prosinca 1930. HDA, SB UO, kutija 66., 33657/1930.
[2531] Rješenje o umirovljenju podbana SB Save Stojanovića od 31. prosinca 1930. HDA, PSDS, br. dosjea 1813 (Stojanović Sava).
[2532] „Predlog za najviše odlikovanje – Ordenom Sv. Save I. reda“ – Stevan Hadži od 28. listopada 1930. HDA, PSDS, br. dosjea 2803 (Hadži Stevan).
[2533] Dopis MUP-a KJ Finsnsijskoj direkciji Zagreb od 27. studenog 1929. HDA, PSDS, br. dosjea 2803 (Hadži Stevan).
[2534] Ukaz o postavljanju za podbana SB Stevana Hadžija od 10. siječnja 1931. HDA, PSDS, br. dosjea 2803 (Hadži Stevan).
[2535] „G. Pavao Hadži jučer navršio 80 godina“, *NN*, 2. prosinca 1933.

Olimpijskog odbora, zatim potpredsjednik zimsko-sportskog te teniskog saveza i mnogih drugih organizacija.[2536] Mnogi su zamjerali Hadžiju što je napredovao zahvaljujući bogatstvu svoje obitelji, a s druge strane i rodbinskim vezama. Narodni poslanik JRZ Milovan Grba koncem istakao je u jednom pismu 1935. kako je Hadžija u napredovanju do 1931. dosta gurao Eugen Demetrović. Povratkom parlamentarnog života pa do pada Jevtića, Hadži je bio zaštićen, jer je bio oženjen za kćer predsjednika Senata Ante Pavelića (zubara). Neda Hadži, koja je do 1922. slovila kao kandidat za suprugu kralja Aleksandra i kraljicu, nakon ulaska u brak s budućim podbanom Hadžijem okrenula se vođenju društvenog života.[2537] Nadalje, kako je u Stojadinovićevu vladu sredinom 1935. ušao Mile Miškulin, također povezan srodstvom s obitelji Pavelić, položaj podbana Stevana Hadžija se nije mijenjao sve do sredine 1936. godine.[2538] Milovan Grba smatrao je kako je Hadži vrlo susretljiv, ali apolitičan te zauzet svojim angažmanima u sportskim društvima.[2539] S druge strane i mađarski konzul u Zagrebu György Szabó je ostavio kratku, ali ne baš laskavu ocjenu Stevana Hadžija, opisujući ga riječima: „Pravoslavni Srbin, bizantijski tip: priljubljiv, fin, ujedno podao, lažan i pretjerano ambiciozan“.[2540]

***

U izjavi novinarima 11. siječnja 1931. Perović je istakao da će svoje dužnosti obavljati u duhu kraljeva šestosiječanjskog manifesta, a „s puno ljubavi i bezgraničnom požrtvovnosti u dubokom uvjerenju da se samo na taj način može doprinjeti ojačanju državne ideje, jer samo u snažnoj i velikoj Jugoslaviji vidim spas i opstanak naročito ovog dela naše otadžbine“.[2541]

Već sljedećeg prijepodneva po preuzimanju vlasti organiziran je svečani sastanak i upoznavanje novoga bana s činovništvom banske uprave. Nakon pozdrava koje je banu uputio u ime oduševljenog činovništva novi podban Stevan Hadži, koji je i sam do nedavno bio „samo“ šef Upravnog odjeljenja iste banovine, ban Perović se obratio prisutnima. Ponovio je riječi spomenutog raspisa koje je uputio prijašnjeg dana te zatražio „zakonitost, ispravnost i ekspeditivnost u poslu i da se rad ne odvija mehanički, nego da se u njega unese osjećaj i duša, jer se samo tako može koristiti narodu i državi. Svojim činovnicima je obećao, da će se za njih u svakoj prilici zauzeti i da će revan i savjestan rad nagrađivati priznanjem i zauzimanjem za njihove potrebe“.[2542] U 12 sati Perović je primio policijske činovnike predvođenje šefom Zagrebačke policijske uprave Jankom Bedekovićem, a upravni činovnici su za to vrijeme posjetili podbana Hadžija koji je izjavio da upravo kod svojih dotadašnjih kolega očekuje naići na najviše potpore za svoj rad.[2543]

Ovo je bilo vidljivo iz mnoštva raznih okružnica i dopisa kojima je nastojao u svim segmentima popraviti i ujednačiti rad svih upravnih organa pod svojom kontrolom. Već u prvoj okružnici koju je kao ban uputio svom podređenom činovništvu i upravnim organima ne teritoriju banovine Ivo Perović je ustvrdio da je postavljen 10. siječnja i da je dužnost bana preuzeo već 11. siječnja 1931. godine. „Tom prilikom [preuzimanja uprave u banovini] smatram potrebnim da sve meni podredjene vlasti i činovnike upozorim da od njih tražim striktno i zdušno vršenje dužnosti i povjerenih im posala, nepristran i sa zakonom suglasan postupak u svim prigodama i slučajevima, zaštitu i unaprjedjenje općih državnih interesa. Tražim od svih da im bude u radu i držanju putokaz i norma Manifest Njegovoga Veličanstva Kralja od 6. januara 1929., deklaracija Kraljevske Vlade od 4. jula 1930. te već date upute gospodina Pretsjednika Ministarskog Savjeta. Posebice tražim da postupak vlasti prema narodu bude takav kakav traži valjana i ispravna uprava i da se uvijek i u svakoj prilici

---

[2536] *Almanah Kraljevine Jugoslavije: Banovina Savska – opći pregled*, Zagreb, 1931., 5.

[2537] „Sada se zadovoljava time da diktira ovdašnju modu kako u uređenju stana tako i u toaletama i općenito na području društvenog maniera“. Đorđe ZELMANOVIĆ, „Nepoznati dokumenti Horthyjeva konzulata u Zagrebu (7): «Karakteristike» za bana i generale“, *Danas*, god. VII., br. 336., Zagreb 1988., 68.

[2538] Pismo narodnog poslanika Milovana Grbe premijeru Milanu Stojadinoviću od 14. studenog 1935. AJ, 37-54-351.

[2539] Grba je istakao kako bi bilo dobro podržati Hadžijevu želju da dobije mjesto u diplomaciji, točnije u Parizu, gdje bi mogao biti bliže rukovođenju internacionalnim sportskim udrugama. Na njegovo mjesto, prema Grbi, trebalo je postaviti Milana Jakšića, načelnika Općeg odjeljenja u KBU Zetske banovine, koji je tokom dvadesetih godina 20. st. bio pristaša NRS te župan Modruško-riječke županije. *Isto*.

[2540] ZELMANOVIĆ, „Nepoznati dokumenti Horthyjeva konzulata u Zagrebu (7)“, 68.

[2541] „Novi ban savske banovine“, *Seljački Glas*, Zagreb, 14. siječnja 1931.

[2542] „Novi ban dr. Perović na dužnosti“, *Novosti*, Zagreb, 13. siječnja 1931.

[2543] „Novi ban preuzeo dužnost“, *Obzor*, 12. siječnja 1931.

primjeni zakon prema svakome podjednako. Svatko ko bude postupao i radio po tim principima neka je siguran da će kod mene naići na puno priznanje i zaštitu“.[2544]

Ivo Perović je u nekom krajevima postao relativno popularan, iako su neki opisi njegova djelovanja za vrijeme banovanja definitivno propagandno složeni. „Naročito na području prosvjete i gospodarstva Savska je banovina na zamjernoj visini i ona može na ovim poljima narodnog života da posluži kao uzor ostalim banovinama. Zahvaljujući neumornom i dobro smišljenom radu Kr. banske uprave, kojoj je već preko godinu dana na čelu ban g. dr. Ivo Perović, usuprot teških prilika, koje vladaju u cijelom svijetu, a od kojih ni mi nismo ostali poštedjeni, naša banovina nije stala na putu stalnoga napretka, kojim je pošla od prvog dana svog opstanka“.[2545]

Posebnu pažnju ban Perović je pridavao otoku Rabu gdje je u samom mjestu Rabu dao sagraditi i modernu bansku vilu, u kojoj je obično provodio ljetni odmor.[2546] On je bio doista popularan na tom otoku. Tamo je 1932. bio kum osmom djetetu seljaka Blaža Grce iz Barbata. Grce je bio predsjednik kotarske organizacije JRSD, a samo je dijete dobilo ime Ivo po kumu (i Andrija po djedu). Perović je poslije krštenja pred crkvom ostao razgovarati s mještanima o njihovim potrebama te se kasnije barkom vratio do mjesta Raba.[2547] Koncem 1929. općina Rab ga je izabrala za počasnog građanina. „Ovo imenovanje uslijedilo je zbog toga, što je dr. Perović [kao splitski veliki župan] svojim zauzimanjem osigurao Rabu državni kredit od dva milijuna dinara za izgradnju novoga vodovoda, koji je od prijeke potrebe zbog sve jačega razvitka turizma“.[2548] I u drugim sredinama Perović je bio priznat. Npr. gradsko zastupstvo sušačko, za „višegodišnje i uspješno nastojanje oko napretka grada Sušaka“, počastilo je 15. prosinca 1934. bana Perovića titulom počasnog građana toga grada. Sama vijest objavljena je Perroviću kad se dan kasnije pojavio na svečanom otvorenju nove i moderne banovinske bolnice na Sušaku.[2549]

Njegova supruga, Vjera Perović, s kojom je imao dva sina i kćer, bila je za njegova banovanja vrlo aktivna u mnogim humanim i ženskim društvima u Savskoj banovini.[2550] Općenito sve su supruge banova dale dosta na tom kulturno-karitativnom radu. Tako je Vjera Perović pomagala rad Crvenog križa, za što je u travnju 1934. bila nagrađena posebnom medaljom i diplomom.[2551]

Perović kao ban imao je doista vrlo jak i jasan utjecaj na urede uprave i podređeno mu činovništvo. Nije štedio ni svog vremena ni volje da unaprijedi upravu. Mnoštvom svojih dopisa radio je na suzbijanju loših navika. Svojim mnogobrojnim putovanjima upoznao se s potrebama mnogih sredina te je svakoj nastojao priskočiti, ali osobito onima koje su bile potrebitije. Nije se štedio u obilasku banovine i upoznavanju s potrebama naroda. Od svih banova, Perović je uvjerljivo najviše puta napustio svoj ured te odlazio na inspekcijska putovanja. Samo tokom 1932. i 1933. otišao je na barem 26 raznih putovanja, u kojima je obišao cijelu banovinu.[2552] Što se tiče ljudskog faktora, tj. podređenih mu službenika tu je pokazivao dosta zanimanja za njihove potrebe i prava, ali je u isto doba njima samima isticao njihove dužnosti. Kao ban bio je prema činovnicima dosta strog, ali pravedan. Dobre je nagrađivao, a loše nerijetko kažnjavao. Kotarski poglavar valpovački Jovan Korda u žalbi na svoje premještanje upućenoj banu zapisao je kako ga je ovaj par puta osobno pohvalio te je

[2544] Okružnica bana Perovića preko KBUSB upućena svim podređenim organima 11. siječnja 1931. HDA, PS, 2537., Isti raspis je čak javno objavljen u novinama. Npr. „Raspis bana Savske banovine“, *Politika*, Beograd, 14. siječnja 1931., „Izjava i cirkular novog bana savske banovine“, *Naša Sloga*, Sušak, 13. siječnja 1931., „Novi ban dr. Ivan Perović preuzeo dužnost“, *Novosti*, Zagreb, 12. siječnja 1931., „Dolazak novog savskog bana“, *Obzor*, 12. siječnja 1931., itd.

[2545] „Za gospodarski napredak Savske banovine“, *Jugoslovenska Zastava*, Osijek, 2. travnja 1932.

[2546] Iva MURAJ, „Vila bana Perovića u Rabu arhitekta Egona Steinmanna iz 1932. godine“, *Prostor*, vol. XVIII, br. 1 (39), Zagreb, 2010., 111-121.

[2547] „Svečanost u selu Barbatu na otoku Rabu“, *Novi List*, Sušak, 3. prosinca 1932.

[2548] „Bivši splitski veliki župan dr. Perović počasni građanin grada Raba“, *Obzor*, 3. prosinca 1929.

[2549] Dopis predstojništva gradske policije u Sušaku KBUSB-u od 15. prosinca 1934. HDA, PS, 3790.

[2550] „Javno sabiranje za postranadle od suše i tuče“, *Obzor*, 1. listopada 1931., „Oproštaj sa gospođom Kr. Namjesnika Vjerom Perović“, *NN*, 18. prosinca 1934.

[2551] „Nj. Kr. Vis. Knez Namjesnik Pavle o značenju Crvenog Krsta: Godišnja skupština Društva Crvenog Krsta“, *NN*, 15. travnja 1935.

[2552] Za više o Perovićevim inspekcijskim putovanjima tokom 1932. i 1933. vidi tabelu 9. u prilozima ovoga rada, rađenu na temelju raznorodnih novinskih izvora i službenih izvještaja.

naglasio: „[...] ovakova otvorena pohvala kod Vas je retkost i može da usledi tek nakon oprezne i svestrane ocene jednog službenika“.[2553]

Perović je 6. studenog 1934. predao vlast podbanu Hadžiju. Nakon toga je otputovao u Beograd gdje je preuzeo dužnosti kraljevskog namjesnika te položio prisegu pred Narodnim predstavništvom.[2554] „Izuzev kneza Pavla, dvojica drugih namjesnika [Ivo Perović i Radenko Stanković] bili su manje poznate ličnosti široj javnosti. Oni će kao takvi ostati do kraja svog namesnikovanja. Ova dvojica su došli i iščezli, ne ostavljajući za sobom nikakvog traga od makakve aktivnosti. Bilo je celom svetu jasno još od prvog dan objave Namesništva da će knez Pavle u tom tercetu svirati prvu violinu“.[2555] Doista, unutar namjesništva Perović je prihvatio podređenu ulogu, čineći sa Radenkom Stankovićem duet „prisutnih građana“, koji su se pojavljivali u javnom životu u pravilu samo „pri službenim ceremonijama i potpisivanju zakonskih akata“.[2556] Gotovo je čitavu vlast namjesništva preuzeo na sebe knez Pavle, stric maloljetnog Petra II. Stojadinović je čak ostavio svjedočanstvo kako je za razliku od Stankovića, Perović uvijek bio popustljiviji i spremniji potpisati neki važniji državni dokument, ako je njegov sastav već ranije odobrio knez Pavle.[2557] Iako je Seton-Watson u jednom memorandumu iz 1936. ocijenio kako u radu namjesništva Ivo Perović nije bio „čovjek odlučna karaktera“, navodno je „priznavao nužnost popuštanja prema Hrvatima“ te postizanja sporazuma.[2558]

Po preuzimanju namjesničke funkcije Ivo Perović se zajedno s obitelji preselio u Beograd gdje je dao izgraditi „velebnu“ kuću u Užičkoj ulici.[2559] U Beogradu će Perović ostati idućih deset godina. Malo je reći da Ivo Perović kao bivši kraljevski namjesnik u novom socijalističkom jugoslavenskom poretku nije bio po volji vlastima. Uhapšen je po oslobođenju Beograda već 16. listopada 1944. godine. Milan Antić, bivši ministar dvora, u svojim memoarima spominje kako neposredan povod za hapšenje, „preči i važniji od svih drugih, bila je njegova raskošna vila, koja je rekvirirana za nove visoke ličnosti“.[2560] U pritvoru je držan gotovo cijelo vrijeme do početka suđenja. Ipak, tek 1949. kreće suđenje bivšem ministru dvora Milanu Antiću, Danilu Gregotiću kao uredniku novina *Vreme* te bivšim namjesnicima Radenku Stankoviću i Ivi Peroviću pred Okružnim sudom u Beogradu. Nejasni su motivi za dosta kasno procesiranje, osobito jer im se na teret stavljala djela iz međuratnog razdoblja, tj. „što su kao članovi upravnog aparata stare Jugoslavije učestvujući u progonu naprednih snaga sprovodili fašizaciju zemlje“.[2561] Optuženima se sudilo retrogradno po *Zakonu o krivičnim delima protiv naroda i države*, a sam proces je zanimljiv jer su optuženi smatrani odgovornima za vođenje protunarodne unutrašnje, vanjske i ekonomske politike Kraljevine Jugoslavije. Na kraju procesa, sredinom kolovoza 1949., Ivo Perović je osuđen na 11 godina robije i 4 godine gubitka građanskih prava. Upućen je na izdržavanje kazne u KPD Sremska Mitrovica gdje se razbolio. Cvetković donosi i dio iz njegova zatvorskog dosjea u kojem je stajalo kako je Perović i u zatvoru bio nepopravljivi ideološki neprijatelj socijalističkog režima u zemlji te da „širi neprijateljsku propagandu među osuđenicima o kralju i monarhiji, kaže da mu je još jednom da vidi kralja Petra pa da odmah umre ne bi žalio. Kazna do sad na njega nije imala popravni utjecaj [...]“.[2562] U zatvoru je Perović vrlo

[2553] Pismo kotarskog poglavara valpovačkog Jovana Korde banu SB Ivi Peroviću od 6. listopada 1932. HDA, PSDS, br. dosjea 5212 (Korda Jovan).
[2554] „Zapisnik sastavljen u kancelariji banske uprave Savske banovine dana 6. novembra 1934. prilikom primopredaje banske dužnosti“, HDA, PSDS, br. dosjea 12946 (Perović Ivo).
[2555] STOJADINOVIĆ, *Ni rat ni pakt*, 285.
[2556] SIROTKOVIĆ, MARGETIĆ, *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, 259.
[2557] STOJADINOVIĆ, *Ni rat ni pakt*, 354.
[2558] BOBAN, *Maček i politika HSS-a*, vol. I., 225.
[2559] „Milosevic New Home: Two Houses for Two Parties“, http://www.tol.org/client/article/16497-milosevic-new-home-two-houses-for-two-parties.html?print, pristupljeno 12. rujna 2012.
[2560] Milan ANTIĆ, „Namesnici i ministri dvora pred sudom“, http://www.27mart.com/images/File/Antic_Namesnici-i-Ministar-dvora-pred-sudom.pdf, pristupljeno 12. rujna 2012.
[2561] Srđan CVETKOVIĆ, *Između srpa i čekića: Represija u Srbiji 1944-1953*, Beograd, 2006., 355-356.
[2562] CVETKOVIĆ, *Između srpa i čekića*, 356.

teško živio te mu je nakon trogodišnjeg čekanja odobrena operacija želuca. Nakon izdržavanja kazne Perović je pušten kući, ali je ubrzo umro u Rijeci 1958. godine.[2563]

3. Ban Marko Kostrenčić (prosinac 1934. – travanj 1936.)

Nakon ubojstva kralja Aleksandra, postavilo se pitanje postavljanja nasljednika na mjesto bana Perovića, koji je preuzeo dužnost kraljevskog namjesnika te je preselio u Beograd. Privremeno je njegove poslove od studenog 1934. obavljao podban Stevan Hadži, ali je državni vrh držao da treba pronaći neko trajnije rješenje, pogotovo jer se razmišljalo i o Hadžijevom umirovljenju. Izbor je pao na Marka Kostrenčića, poznatog profesora zagrebačkog Pravnog fakulteta, rođenog u Zagrebu 1884. godine. Kostrenčić je studirao u Pragu, Budimpešti, Varšavi i Lavovu, a u rodnom Zagrebu je završio fakultet te je 1910. promoviran na čast doktora prava. U to doba sudjeluje u osnivanju nogometnog kluba HAŠK-a, za koji je i igrao jedno kraće vrijeme.[2564] Po završenom studiju posvetio se sudačkoj struci, iako ga je i dalje prvenstveno zanimala pravna povijest. Već 1911. habilitirao je na zagrebačkom Pravnom fakultetu te je postavljen za docenta i predavača predmeta pravne povijesti. Od 1913. bio je vanredni, a 1916. postaje i redovnim profesorom. Nakon toga nakratko je bio i rektor fakulteta. Godine 1919. preuzeo je katedru pravne povijesti Srba, Hrvata i Slovenaca. Nakon ujedinjenja u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca okrenuo se pravnoj povijesti južnoslavenskih naroda, polju na kojem je objavio čitav niz znanstvenih radova. Mnogo je radio i objavljivao na pravnom te pravno-povijesnom polju, a surađivao je i u mnogim listovima.[2565] Kao iskren pobornik jedinstvene, ali demokratske Kraljevine SHS/Jugoslavije početkom 1920-ih bio je jedan od članova užeg uredništva poznatog časopisa *Nova Evropa*.[2566] Makar je formalno oduvijek bio izvan stranaka i aktivne politike, kao jugoslavenski orijentirani javni djelatnik sredinom 1931. postavljen je za ministra socijalne politike i narodnog zdravlja. Zanimljivo je što je jedna od prvih dužnosti koju je Kostrenčić preuzeo kao ministar bila ugošćavanje poznate američke aktivistice Helen Keller, koja je u Jugoslaviji posjetila nekoliko institucija, sastala se s vladarem te održala više predavanja o slijepima i gluhima koncem lipnja i početkom srpnja 1931. godine.[2567] Početkom 1932. Kostrenčić je maknut s mjesta ministra, ali je istodobno izabran za senatora.[2568] Iste godine vratio se na mjesto profesora na zagrebačkom Pravnom fakultetu, gdje ga je na samom kraju 1934. zatekao ukaz o postavljanju za bana Savske banovine.[2569]

Nakon ubojstva kralja Aleksandra i razdoblja žalosti prijelaz 1934. u 1935. bio je razdoblje velikih promjena po banovinama, što se vidjelo i u postavljanju novih banova. Samo 6. siječnja 1935., nekoliko dana nakon Kostrenčića, postavljeni su novi banovi na čelo Vrbaske, Moravske, Dunavske i Vardarske banovine.[2570] Marko Kostrenčić bio je tada, iako mlad, već vrlo poznati profesor zagrebačkog Pravnog fakulteta. Tamo je predavao prvenstveno predmete iz pravne povijesti, pa je i danas ostao u historiografiji zapamćen po radovima o Dušanovom zakoniku i Vinodolskom zakonu. Osim toga bio je vrlo ugledan u društvu jer se osim prosvjetnog bavio i drugim, pretežno karitativnim radom.[2571] Za vrijeme posjete kralja Aleksandra i kraljice Marije Zagrebu koncem 1933. pozdravio je kraljicu kao predsjednik zagrebačkog društva *Kršćanske zajednice mladih ljudi*.[2572] Njegova žena Marija bila je nastavnica Državne glazbene akademije u Zagrebu. Kao i mnoge druge žene banova ostala je zapamćena po svojoj karitativnoj djelatnosti, pa je tako nekoliko puta davala sav svoj

---

[2563] Milan ANTIĆ, „Namesnici i ministri dvora pred sudom“, http://www.27mart.com/images/File/Antic_Namesnici-i-Ministar-dvora-pred-sudom.pdf, pristupljeno 12. rujna 2012.
[2564] Hodimir SIROTKOVIĆ, Mladena TKALČEVIĆ, „Kostrenčić, Marko“, *Hrvatski biografski leksikon*, vol. VII., 698-699.
[2565] „Ličnosti novih ministara“, *Obzor*, 20. lipnja 1931.
[2566] KOSTRENČIĆ, „Od Habsburške monarhije do socijalističke Jugoslavije“, 60.
[2567] „Miss Hellen Keller dolazi u Beograd“, *Obzor*, 27. lipnja 1931., „Gdjica H. Keller o audijenciji kod Nj. V. Kralja“, *Obzor*, 2. srpnja 1931.
[2568] „Za bana Savske banovine postavljen je Dr. Marko Kostrenčić“, *Politika*, 30. prosinca 1934.
[2569] „Ličnost novog bana Savske banovine“, *Novi List*, Sušak, 2. siječnja 1935.
[2570] Dekret o postavljanju banova Vrbaske, Moravske, Dunavske i Vardarske banovine od 6. siječnja 1935. AJ, 138-7-54.
[2571] „G. dr. Marko Kostrenčić: Novi Ban Savske banovine“, *NN*, 31. prosinca 1934.
[2572] „Nj. Vel. Kraljica u kršćanskoj zajednici mladih ljudi“, *NN*, 21. prosinca 1933.

učiteljski honorar siromašnoj djeci *Doma sv. Terezije od Malog Isusa*,[2573] a kasnije *Odboru za pomoć krajevima postradalim od elementarnih nepogoda* te *Domu za majke i dojenčad*.[2574]

Marko Kostrenčić postavljen je na prijedlog premijera i ministra vanjskih poslova Bogoljuba Jevtića 29. prosinca 1934. godine za bana Savske banovine. Dekret o njegovom postavljanju, koji je još sadržavao crni obrub, koji je trebao naglašavati tugu nakon smrti kralja Aleksandra, potpisala su sva trojica namjesnika.[2575] Nekoliko dana nakon toga Kostrenčić je, kao i svi banovi prije i poslije njega, pred vladom položio i službenu zakletvu vjernosti Petru II. kao svom vladaru, koju je i vlastoručno potpisao.[2576] O svom stupanju na dužnost bana SB Marko Kostrenčić je obavijestio sve podređene ustanove i organe naglašavajući „da u svom radu imaju uvijek pred očima dobro Kralja i Otadžbine, unaprijeđivanje javnih interesa i podizanje duhovnog i materijalnog narodnog blagostanja. Ovo će postići striktnim, savjesnim i predanim vršenjem svoje dužnosti, ispravnom i nepristranom primjenom ustava i zakona te postupkom, kojim će dokazati da su oni ne samo činovnici, već i dobri sinovi svoga naroda. U svome radu neka svi činovnici slijede uzvišeni primjer Blagopočivšeg Viteškog Kralja Aleksandra I. Ujedinitelja, koji je cio svoj vijek posvetio dobru svoga naroda i države, za čiju je slobodu i jedinstvo konačno položio i Svoj život“.[2577]

Kostrenčić preuzeo je dužnost bana od podbana Stevana Hadžija 30. prosinca 1934., dakle na samom kraju kalendarske godine. Odmah u prijepodnevnim satima podban Hadži ga je upoznao i sa svim načelnicima banskih uprava, banskim inspektorima i šefovima samostalnih odjeljaka. Pozdravnom govoru podbana Kostrenčić je odgovorio zahvalivši se te je istakao kako je „novu dužnost primio iskrena srca i duše, pa moli činovnike, da ga istom iskrenošću podupru u njegovu radu i nastojanju. U toku svog daljnjeg govora ban g. dr. Kostrenčić je apostrofirao, da od svojih činovnika ne traži ništa drugo nego punu provedbu zakonitosti. To je ban g. dr. Kostrenčić osobito istakao te [...] naglasio, da ne želi, da se u novu godinu uđe s novim duhom, nego s obnovljenim duhom na radu za dobro Kralja i domovine“.[2578]

Slika 10.: Ban Marko Kostrenčić (1934.-1936.)

Kao što je izmijenio Jevtićeve ministre, birajući uz sebe samo one s kojima je znao da će moći surađivati, Stojadinović je nakon sredine 1935. definitivno želio postaviti na čelo gotovo svake

[2573] „Dar gđe Marije dra M. Kostrenčića“, *NN*, 6. ožujka 1935.
[2574] „Dar gđe Marije dra M. Kostrenčića Bana Savske banovine“, *NN*, 9. prosinca 1935.
[2575] Dekret o postavljanju Marka Kostrenčića za bana Savske banovine od 29. prosinca 1934. AJ, 138-7-50.
[2576] Usp. Zakletva bana Savske banovine Marka Kostrenčića od 3. siječnja 1935. AJ, 138-7-50.
[2577] Okružnica bana Kostrenčića preko KBUSB upućena svim podređenim organima 31. prosinca 1934. HDA, PSDS, br. dosjea 17666 (Kostrenčić Marko).
[2578] „Ban g. dr. Marko Kostrenčić“, *Penzioner*, 10. siječnja 1935.

banovine nove, a sebi odane ljude. U Savskoj banovini to je bio problem. Iz obzira prema narodu moralo se voditi računa da ban bude Hrvat, a iz poštovanja prema vlastitoj stranci mnogi su očekivali da će ban postaviti iz redova JRZ kao nove režimske stranke. Ipak, kako je ista stranka bila slaba u Savskoj banovini, a opozicija je bila iz dana u dan sve jača, sve je manje bilo osoba koje je režim smatrao poželjnima za postaviti na položaj. Na malim, nedatiranim karticama u fondu Milana Stojadinovića, nastalima vjerojatno 1935. ili 1936., koje su možda zabilješke samog Stojadinovića, nalaze se zanimljivi lakonski zapisi koji govore kakav je bio njegov odnos prema problemu banova. U jednoj stoji kako „ne uživaju ugled i opšte je mišljenje da ne odgovaraju mestu na kome su, sledeći banovi: Splitski, zagrebački, novosadski, skopljanski. Nisu jaki: zetski i sarajevski".[2579] Već na sljedećoj stoji: „Dobar bi bio ban u Zagrebu g. dr. Marko Kožulj. Ima veza sa radićevcima, nama je orjentisan i ume da se snađe".[2580] Marko Kožul bio je bivši gradonačelnik Šibenika te ministar građevina i u Jevtićevoj, ali i u Stojadinovićevoj vladi.[2581] U zadnjoj kartici u nizu stoji: „Pogrešno je za banove postavljati činovnike, često one, koje nijedan ministar ne bi hteo za načelnika odeljenja. Treba za banove postavljati političke ljude, oprobavati ih prvo kao ministre, da bi dobili veći ugled i autoritet".[2582] Doista, već po formiranju JRZ, koncem 1935., pristaše ove stranke u SB su ponudile nekoliko rješenja za poziciju bana te banovine. Kao prvi se spominjao Marko Kožul, bivši „radićevac", kojemu je zapreka bila što bi u Savsku banovinu došao iz Dalmacije, dok je kao drugi kandidat navodno spominjan Šime Prša, javni bilježnik u Sv. Ivanu Zelini i bivši Narodni poslanik SDK, kojemu nije bilo zaboravljeno što je navodno vjenčao ustaškog poglavnika Antu Pavelića.[2583] Ipak, Stojadinović je ipak odlučio postupati po svome, zanemarujući preporuke članova JRZ iz Savske banovine, a držeći da je nabolje, barem u prvo doba, a do pojave nekog boljeg kandidata, ostaviti prokušane ljude – Kostrenčića kao bana i Hadžija kao podbana. Čak i nakon odlaska Kostrenčića, a u vrijeme banovanja Viktora Ružića spominjale su se razne kombinacije oko njegove smjene te postavljanja nove osobe na bansku stolicu. Općenito, članovi JRZ s prostora Savske banovine ni za bana Ružića nisu imali lijepih riječi. Tako se koncem 1937. pričalo kako bi novi ban mogao postati netko puno bliži JRZ. Pritom su se spominjala imena bivšeg velikog župana Bogdana Stopara, gradonačelnika Zagreba Teodora Peičića, bivšeg ministra Mile Miškulina, odvjetnika Stjepana Posilovića ili bivšeg ministra Marka Kožula, koji je u međuvremenu doselio u Zagreb.[2584] Ipak, bile su to samo priče. Kožul, koji je u međuvremenu postao ministar, a ne ban, otklonio je mogućnost da postane ban čini se i 1938., kad ga je na tu poziciju želio pogurati sin Stjepana Radića, Vladimir, koji se sa svojom suradnicima približio Stojadinoviću.[2585] Ali Stojadinović je Vladimira Radića ionako primio u „svoje kolo" samo da bi očevim prezimenom destabilizirao HSS pred glasačkim tijelom na predstojećim izborima. Osim toga, neki su pristaše JRZ nakon odlaska Ružića premijeru Stojadinovću preporučivali da na njegovo mjesto postavi umirovljenog župana, a tadašnjeg senatora Ljudevita Gaja (mlađeg). Gaj je bio član JRZ koji je imao upravnog iskustva, a po mišljenju članova JRZ iz Osijeka istakao se i u borbi protiv HSS-a od vremena dok je bio župan virovitičke županije.[2586]

U svom radu se nakon pada Jevtića te dolaska na vlast Stojadinovića, Korošca i Spahe, Kostrenčić se ipak osjećao sve izloženiji. Osobito je lošim opisao svoju komunikaciju s tadašnjim ministrom unutrašnjih poslova Antonom Koroščem, makar to možemo pripisati i pokušaju naknadnog opravdavanja vlastita djelovanja: „Naš je odnos bio karakteriziran obostranom dubokom antipatijom, koju je on svakom prilikom pokazivao i intrigirao protiv mene, gdje je samo mogao. Htio je pod svaku cijenu, da me kao bana podredi svojoj vlasti, čemu sam se ja, iz načelnih i ličnih razloga, opro i sa svojim stavom prodro, jer raditi s Koroščem kao nadređenim ne bi bilo ni za jedan čas moguće, budući da je on mislio, da ban treba da bude gromovod za sve nevolje na terenu i da bude u javnosti prikazan

[2579] Nedatirane kartice – bilješke. AJ, 37-9-48.
[2580] Nedatirane kartice – bilješke. AJ, 37-9-48.
[2581] „Vlada g. dra Milana Stojadinovića", *NN*, 25. lipnja 1935.
[2582] Nedatirane kartice – bilješke. AJ, 37-9-48.
[2583] Izvještaj dopisnika CPB-a iz Zagreba Informativnom odsjeku CPB-a od 8. travnja 1935. AJ, 38-16-54.
[2584] Tjedni politički izvještaj dopisnika CPB-a iz Zagreba Informativnom odsjeku CPB-a od 28. studenog 1937. AJ, 38-16-54.
[2585] Nedatirani izvještaj Upravnika zagrebačke policije Josipa Vragovića banu Savske banovine Viktoru Ružiću. AJ, 37-9-54.
[2586] Dopis Mjesnog odbora JRZ iz Osijeka premijeru Milanu Stojadinoviću od 14. travnja 1938. AJ, 37-14-94.

kao krivac za sve griješke, koje je centralna vlast svojim postupcima počinila. Zbog toga je među nama dolazilo i do žestokih sukoba, iz kojih ja baš nisam izlazio poražen“.[2587]

U Kerestincu je u travnju 1936. u krvavom obračunu masa linčovala nekolicinu pripadnika mladeži JRZ, držeći da su isti četnici, koji su se zaputili ubiti vođu HSS-a, Vladka Mačeka, u nedalekom Kupincu.[2588] U vrijeme Kerestinečkog događaja Kostrenčić je u jednom dosta pesimistički sastavljenom izvještaju, između ostalog, zaključio da teškoća političkog položaja u Savskoj banovini leži u tome što u njoj treba administrirati po demokratskim principima, a bez pretpostavke svakog demokratskog sistema, tj. bez učešća jedne stranke koja ima većinu u narodu (HSS-a) u procesima upravljanja. „Situacija koja počiva na takovim suprotnostima ne može da se održi bez većih potresa za dugo vreme. Prvoklasan i nepristran administrativni aparat mogao bi možda da održi situaciju možda i duže jedno vreme ali aparat ovakav kakav jeste ne može da dugo sam podnese cijelu težinu političkog života, a pored toga je i najprirodnije da se politički problemi rešavaju ne administrativnim merama i pomoću izvršnih organa vlasti, nego političkim merama i metodama jer je samo takovo riješenje adekvatno pitanju koje se u konkretnom slučaju postavlja“.[2589] Upravni aparat u Savskoj banovini, a tako i cijeloj državi, nije bio ni stručan, a još je manje bio nepristran, pa možemo reći kako je njegovo podređivanje volji središta države stvaralo kod građana ispravan dojam da je oblik vladavine u državi i dalje diktatura.

Vjerojatno je radi takvog defetističkog stava, a sigurno i radi različitih pogleda Kostrenčića i vlade na situaciju u banovini, ubrzo došlo do smjene na čelu Savske banovine. U svojim memoarima, objavljenima u socijalističkoj Jugoslaviji, Kostrenčić priča drugu priču, ističući kako je upravo on zbog lošeg stanja u državi, nemogućnosti da išta promijeni u banovini, ali i navodnog sukoba s ministrom unutrašnjih poslova Koroščem tražio izlaz s položaja bana te su mu događaji u Kerestincu bili smo izlika.[2590] Ipak, odluka o smjeni Kostrenčića definitivno je bila Stojadinovićeva, doduše nakon svjesno ili nesvjesno sastavljenih pesimističkih izvještaja Kostrenčića, pisanih kroz drugu polovinu travnja 1936. godine. Na takve natpise je Stojadinović odlučio odgovoriti banu Kostrenčiću kako se njegove ideje zapravo razlikuju od onih koje zastupa vlada te kako mu on do tada nije na ovaj način govorio. „Izgleda mi stoga da nemate mnogo volje da nastavite rad položaju bana. Možda je stoga najbolji izlaz, da potražimo novog bana za Savsku banovinu, a Vama neki drugi položaj, koji bi Vam bolje odgovarao? Meni se čini da je to jedini izlaz“.[2591] Istoga dana Stojadinović je iznio svoju ideju o smjeni Kostrenčića pred svakime od namjesnika ponaosob te pred vladom. Na sjednici vlade, vjerojatno pod utjecajem Stojadinovića, ali i Korošca, postalo je jasno kako je „nemoguća dalja suradnja“ s Kostrenčićem, a ujedno „se pokazalo veliko nezadovoljstvo sa njim i želja da se učini promjena u Zagrebu“.[2592] Dva dana kasnije Stojadinović je obavijestio Kostrenčića da se sa njegovom smjenom složilo kraljevsko namjesništvo te mu se zahvalio na dotadašnjem trudu. „Usled današnje situacije u Vašoj banovini i događaja u Kerestincu, čini mi se da se ova smena pokazuje kao neminovna i hitna“.[2593]

Ostaje pitanje je li još jedan od razloga za Kostrenčićevu smjenu ležao u tome (kao i mnoge druge smjene u državnim upravama) što je on svojim najvećim dijelom bio na mjestu bana za Stojadinovićeva prethodnika, a sad ljutog rivala Jevtića. Koncem 1935. bilo je onih koji su tražili smjenu banske uprave, navodeći da su svi važniji ljudi u njoj ne samo postavljeni, nego i „zagrejani za povrat režima gosp. Jeftića“.[2594] Ali u travnju 1936. iz pisma u kojem Stojadinović traži suglasnost za Kostrenčićevu smjenu od kraljevskog namjesnika Radenka Stankovića vidi se da to definitivno nije bio razlog za njegovo micanje. U tom pismu Stojadinović govori da je više puta razgovarao s namjesnicima, „ali uvek smo želeli zadržati g. Kostrenčića što više možemo. Posle događaja u Kerestincu i psihozi, koja je zahvatila daleko od Zagreba – promena se danas ukazuje kao neodložna.

[2587] KOSTRENČIĆ, „Od Habsburške monarhije do socijalističke Jugoslavije“, 69.
[2588] *Isto*, 70.
[2589] Izvještaj bana SB Marka Kostrenčića premijeru Milanu Stojadinoviću od 21. travnja 1936. AJ, 37-50-314.
[2590] KOSTRENČIĆ, „Od Habsburške monarhije do socijalističke Jugoslavije“, 70.
[2591] Pismo premijera Milana Stojadinovića banu SB Marku Kostrenčiću od 24. travnja 1936. AJ, 37-50-314.
[2592] Pismo premijera Milana Stojadinovića kraljevskom namjesniku Ivi Peroviću od 24. travnja 1936. AJ, 37-52-319.
[2593] Pismo premijera Milana Stojadinovića banu SB Marku Kostrenčiću od 26. travnja 1936. AJ, 37-50-314.
[2594] Nedatirano pismo pristaše JRZ nečitka rukopisa upućeno predsjedniku min. savjeta Milanu Stojadinoviću [listopad 1935.]. AJ,37-60-374.

G. Kostrenčić nema više volje za rad. [...] I on i g. podban su vrlo dobri ljudi, ali danas nisu više za Zagreb. [...] Javno mišljenje očekuje ovu promenu. Treba brzo primeniti sankcije, jer očevidno da vlast nije bila na visini".[2595]

Oba Stojadinovićeva pisma u kojem spominje smjenu, od 24. i 26. travnja Kostrenčić je primio tek 27. travnja 1936. godine. Odmah je odgovorio zahvaljujući što ga je premijer obavijestio o smjeni prije nego što je ona izišla u novinama. „Molim Vas da verujete da odlazim s ovog mesta i bez najmanje žaoke, i da svom nasljedniku želim pun uspeh u njegovu radu od sveg srca. Ipak se nadam da ću imati prilike da Vam usmeno objasnim mali nesporazum koji, ako se ne varam, postoji u stvari mog gledanja na situaciju. [...] Ja ću kao i dosada po najboljem znanju i dalje služiti idealima državnog i narodnog jedinstva".[2596]

Kostrenčić se prije odlaska s banske časti još morao pobrinuti da novi podban Mihaldžić i novi upravnik policije Vragović preuzmu dužnost. Kostrenčić je razriješen dužnosti bana i „stavljen u penziju" 25. travnja 1936. godine dekretom koji su potpisala sva trojica namjesnika.[2597] Čini se da je njegova smjena bila rađena na brzinu jer je premijer Stojadinović čak samom Kostrenčiću naredio da i prije dolaska na dužnost novog bana Ružića preda što prije sve svoje poslovne obveze novom podbanu Stanoju Mihaldžiću, koji se već tada nalazio u Zagrebu.[2598] Po molbi novog bana Kostrenčić je ipak ostao još nekoliko dana u Zagrebu te je 2. svibnja 1936., protivno instrukcijama iz Beograda, osobno predao vlast u ruke bana Viktora Ružića.[2599] Nakon travnja 1936. Kostrenčić se nije vratio na fakultet, već se u idućim godinama posvetio pisanju znanstvenih, stručnih i leksikografskih radova.[2600]

Kostrenčić se nakon silaska s pozicije bana našao u nezavidnom političkom položaju. Možda vlastitom voljom, ali i zaslugama vladajuće JRZ, koja ga je ocijenila potrošenim materijalom, Kostrenčić je bio politički gotovo potpuno isključen iz bilo kakve aktivne politike i s njom vezanih dužnosti. Makar je sam u memoarima istakao kako ga je Stojadinović nastojao 1938., vjerojatno nakon smjene Ružića, nagovoriti na povratak na mjesto bana, što je on navodno s gnušanjem odbijao, realnost je bila drugačija.[2601] Njegovi pokušaji ulaska natrag u politiku, preko govora na saboru omladine JRZ u listopadu 1937.[2602] te nekih drugih zborova gdje je hvalio politiku JRZ, ipak su čini se ostajali bez trajnijeg uspjeha. Ostajao je politički marginaliziran. Sredinom 1938. poslanik Nikola Kabalin pisao je Stojadinoviću da je razgovarao s Kostrenčićem, koji je izrazio potpuno slaganje s vladinom politikom te je izrazio želju da se angažira u JRZ.[2603] I to, kao i Kostrenčićeve čestitke Stojadinoviću na ostvarenoj pobjedi vladine liste na parlamentarnim izborima 1938.[2604] čini se da nisu dovodile do ničeg, osim kurtoaznih zahvala s druge strane.

U promjenama nakon pada Stojadinovića te stvaranja koalicijske vlade na čelu s dvojcem Cvetković-Maček, Marko Kostrenčić se opet nije isticao. Za vrijeme Drugog svjetskog rata bio je kratko zatočen u logoru Stara Gradiška do 1942., pod optužbom da je mason.[2605] Nakon rata, Kostrenčić se polako ponovno uključuje u javni život te postaje jedan od otaca novog smjera hrvatske historiografije nakon 1945. godine. Vraća se na zagrebački Pravni fakultet, a sudjeluje i u obnovi

[2595] Pismo predsjednika min. savjeta Milana Stojadinovića kraljevskom namjesniku Radenku Stankoviću od 26. travnja 1936. AJ, 37-52-319.
[2596] Pismo bana SB Marka Kostrenčića Predsjedniku min. savjeta Milanu Stojadinoviću od 27. travnja 1936. AJ, 37-50-314.
[2597] Dekret o umirovljenju bana Savske banovine Marka Kostrenčića od 25. travnja 1936.. AJ, 138-7-50.
[2598] Hitni telegram predsjednika ministarskog savjeta i ministra predsjednika Milana Stojadinovića bivšem banu Kostrenčiću od 29. travnja 1936. AJ, 138-7-50.
[2599] Izvještaj bana SB Marka Kostrenčića premijeru Milanu Stojadinoviću od 30. travnja 1936. AJ, 37-50-314.
[2600] KOSTRENČIĆ, „Od Habsburške monarhije do socijalističke Jugoslavije", 70.
[2601] *Isto*.
[2602] Pismo premijera Milana Stojadinovića sveučilišnom profesoru Marku Kostrenčiću od 4. studenog 1937. AJ, 37-63-384.
[2603] Pismo narodnog poslanika Nikole Kabalina premijeru Milanu Stojadinoviću od 16. kolovoza 1938. AJ, 37-55-355.
[2604] Pismo sveučilišnog profesora Marka Kostrenčića premijeru Milanu Stojadinoviću od 12. prosinca 1938. AJ, 37-63-384.
[2605] KOSTRENČIĆ, „Od Habsburške monarhije do socijalističke Jugoslavije", 71-73.

Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti te u njoj obavlja razne visoke funkcije.[2606] Za razliku od Perovića i Ružića, koje je novi socijalistički režim osudio, Kostrenčić je u znanstvenim segmentima dosegnuo još više položaje nego u međuratnom razdoblju (postao je urednik Enciklopedije Jugoslavije i drugih leksikografskih publikacija, a 1949./1950. i rektor Sveučilišta u Zagrebu). Umro je u Zagrebu 19. svibnja 1976. godine.[2607]

Uz smjenu bana Kostrenčića u travnju 1936. izvršena je i smjena podbana SB Stevana Hadžija, a usput su ih pratile i smjene nekih drugih visokopozicioniranih činovnika po cijeloj državi.[2608] Ionako su Hadžija već duže vrijeme neki istaknutiji članovi JRZ držali „nedoraslim za svoj podbanski položaj", a smatrali su ga suodgovornim i za spomenuta događanja u Kerestincu.[2609] Hadži se već duže vrijeme posvetio brizi za sport u državi[2610] te je pri vrhu države, vjerojatno prije od premijera Stojadinovića nego kneza Pavla, zaključeno da bi na poziciju podbana trebalo postaviti nekog činovnika s iskustvom, koji slovi kao čovjek „čvršće ruke". Ako se tome doda taj spomenuti nacionalni ključ kojeg uočavamo u Savskoj banovini, tj. da su u sva četiri bana SB bili po nacionalnosti Hrvati i katolici, a sva tri podbana Srbi i pravoslavci onda ne iznenađuje što je za podbana u konačnici postavljen dotadašnji Upravitelj policije u Zagrebu Stanoje Mihaldžić. Na taj način je ukazima potpisanima od kraljevskih namjesnika 27. i 28. travnja 1936. umirovljen dotadašnji podban Hadži, na mjesto podbana je zasjeo Mihaldžić, dok je na čelo Uprave zagrebačke policije došao dotadašnji inspektor KBUSB-a Josip Vragović.[2611]

4. Ban Viktor Ružić (travanj 1936. – kolovoz 1938.) i podban Stanoje Mihaldžić (v. d. bana kolovoz 1938. – kolovoz 1939.)

Viktor Ružić, odvjetnik iz Sušaka, postavljen je, na isti način kao i njegovi prethodnici, tj. voljom državnog vrha, bez velikih najava, za bana Savske banovine 25. travnja 1936. godine.[2612] Dva dana kasnije pred državnim vrhom je položio zakletvu vjernosti te savjesnog vođenja službe.[2613] Viktor Ružić rođen je 31. siječnja 1893. i bio je sin riječkog industrijalca Đure Ružića (starijeg). Nakon srednje škole završene na Sušaku i Grazu studirao je pravo u Beču i Grazu, da bi ga 1921. završio u Zagrebu. U vrijeme studija pripadao je jugoslavenskoj naprednoj omladini, a pri ujedinjenju aktivno je sudjelovao u radu Narodnog vijeća za grad Rijeku-Sušak, opirući se talijanskoj okupaciji.[2614] Nakon što je granica Kraljevina Italije i Jugoslavije više-manje riješena, otvorio je 1924. vlastiti odvjetnički ured na Sušaku, kojeg je vodio do travnja 1936. godine.[2615] Nakon angažmana pri ujedinjenju, Ružić je ostao aktivan jedino na komunalnom političkom planu, tim više jer je bio u upravnim odborima više tvrtki i društava, a imao je i mnogo vlastite imovine.

U politici se reaktivirao tek početkom 1930-ih, kada je postao gradski vijećnik grada Sušaka. Njegov brat Đuro u isto je doba bio dugogodišnji gradonačelnik toga grada. Viktor Ružić nastojao je u prvim godinama diktature pomoći poboljšanju stanja u državi. Sredinom 1931. godine angažirao se u stvaranju nekog prorežimskog udruženja ili čak stranačke frakcije. O tome imamo samo jedno kraće pismo upućeno od Ružića i Veljka Smokvine, kao akcionog odbora tog bezimenog društva, na imena viđenijih osoba s područja krčkog kotara.[2616] Ipak, ova inicijativa je, čini se, ostala bez odjeka.

[2606] Za više o Kostrenčiću u tom razdoblju vidi: Magdalena NAJBAR-AGIČIĆ, *U skladu s marksizmom ili činjenicama? – Hrvatska historiografija 1945-1960.*, Zagreb, 2013., 31-33, 161-166, 231-232.
[2607] Hodimir SIROTKOVIĆ, Mladena TKALČEVIĆ, „Kostrenčić, Marko", *Hrvatski biografski leksikon*, vol. VII., 698-699.
[2608] „G. Stanoje Mihaldžić", *NN*, 30. travnja 1936.
[2609] Pismo Narodnog poslanika Milovana Grbe premijeru Milanu Stojadinoviću od 24. lipnja 1936. AJ, 37-54-351.
[2610] Obnašao je dužnost predsjednika Saveza sportskih saveza Kraljevine Jugoslavije kao tada krovnog sportskog društva, ali i Jugoslavenskog olimpijskog odbora. *Jugoslavenski sport 1933* (ur. Hrvoje Macanović), Zagreb, 1933., 11-13.
[2611] „G. Stanoje Mihaldžić", *NN*, 30. travnja 1936.
[2612] Dekret o postavljanju Viktora Ružića za bana Savske banovine od 25. travnja 1936. AJ, 138-7-50.
[2613] Zakletva bana Savske banovine Viktora Ružića od 27. travnja 1936. AJ, 138-7-50.
[2614] Ljubo BOBAN, *Hrvatska u arhivima izbjegličke vlade 1941-1943.*, Zagreb, 1985., 459.
[2615] Katica TADIĆ, „Bogat život dr. Viktora Ružića", *Sušačka revija*, vol. 49., Rijeka, 2005., 53.
[2616] Dopis Kotarskog poglavarstva krčkog KBUSB od 7. rujna 1931. HDA, SB UO, kutija 152., 25240/1931.

U to doba Viktor Ružić nakratko postaje i banski vijećnik Savske banovine. Ovo je imenovanje navodno primljeno s oduševljenjem jer su građani Sušaka smatrali da je institucija banskih vijećnika važna u pomoći banu „u svima onim pitanjima, koja se odnose na ekonomsko podizanje banovine, unapredjenje duševne i materijalne kulture stanovnika i racionalno trošenje osiguranih materijalnih sredstava za postizanje ovih svrha“.[2617] Kao vijećnik za grad Sušak u prvom sazivu banskog vijeća Savske banovine koncem 1930. Ružić se okrenuo gospodarskim i socijalnim pitanjima svog kraja. Govorio je o potrebama podizanja škola u tom gradu i posvećivanju više pozornosti pomorstvu. Nadalje, istakao je potrebe proširivanja sušačke luke, podizanja doma za lučke radnike te bolje organizacije prodaje ulovljene ribe.[2618]

Ipak, već se sredinom 1931. zahvalio na položaju banskog vijećnika za grad Sušak, ne navodeći razloge za odlazak s te funkcije.[2619] Ban Perović, iznenađen njegovom odlukom, zatražio je od predstojnika gradske policije na Sušaku da se raspita o razlozima ostavke. Otkrilo se kako je politički nekonfliktnog Viktora Ružića, banskog vijećnika za grad Sušak, napadao banski vijećnik za kotar Sušak Milan Banić. Po mišljenju predstojnika sušačke gradske policije, Banić je tada energično nastojao da se pokaže „kao jedini tumač potreba i želja ovoga kraja te ovim svojim ponašanjem nastoji, da potpuno eliminira iz javnog života Ružića Dr. Viktora“.[2620] S druge strane predstojnik gradske policije opisao je Ružića u superlativima: „Medjutim Ružić Dr. Viktor u svakom pogledu stoji kvalitativno nad Banićem Milanom. U nacionalnom pogledu bezkompromisni je Jugoslaven još iz djačkih dana i nikada nije vrdao. Svoju djecu odgaja u eminentno nacionalnom duhu sa svojom ženom Nadom rodj. Brlić, ćerkom poznate nacionalne porodice Brlić-Mažuranić iz Slav. Broda. Ružić Dr. Viktor bogat je i ugledan, potpuno nezavisan, veoma radin čovjek, koji pored svojih odvetničkih poslova radi mnogo u «Jadranskoj plovidbi», društvu koje je zamerno unapredilo naše trgovačko pomorsko brodarstvo. Uživa ugled i poštovanje svih radnih i uglednih gradjana. Kao takav, a k tome veoma pažljiv i osjetljiv, smatra se povrijedjenim i povodom iznesenog gesta g. Banića Milana napisao je priloženu ostavku. Poslije kraćeg razgovora izjavio je, da će ostavku povući. Jedino moli Vaše gospodstvo, da bi ga izvoleli primiti i lično saslušati“.[2621]

Sukob novinar Milan Banić – odvjetnik Viktor Ružić nastavio se u nadolazećim godinama. Banić se osjećao povrijeđenim jer ga je, za njega potpuno neočekivano, na izborima za Narodnu skupštinu 1931. porazio drugi kandidat na režimskoj listi, Vjekoslav Spinčić. Prigodom spomenutih izbora Viktor Ružić se javio kao zamjenik Vjekoslava Spinčića kao kandidata vladine liste za izborni kotar Kastav-Sušak.[2622] Nakon Spinčićeve smrti 1933. Viktor Ružić je kao nakratko preuzeo njegovo mjesto u Narodnoj skupštini gdje nije pristupio niti jednoj političkoj grupaciji te je zadržao svoj posebni, nezavisni status.[2623] Dok samog Spinčića, radi starosti i priznatih zasluga na izgradnji slavenskog duha nije napadao, na jednom skupu 1934. Banić se javno obrušio na Viktora Ružića, opisujući ga kao glavnog krivca za bijedu Sušaka i cijelog Primorja.[2624] S grupom povezanom oko Milana Banića, koji je sam promijenio više stranaka u vrijeme Kraljevine SHS/Jugoslavije, možemo povezati i jedan letak, koji je sadržavao „Rezoluciju“. U spomenutoj Rezoluciji, koju su podržali navodni glasači JNS iz kotara Sušak i Kastav, napalo se Ružića jer je ušavši u Narodnu skupštinu kao Spinčićev zamjenik ostao izvan stranaka, ne pristupivši zastupničkom klubu JNS, pa čak i glasujući protiv vladina prijedloga državnog proračuna za 1934./1935. godinu. „Umjesto da izvrši ovu svoju elementarnu dužnost prema Kralju i narodu, g. Dr. Viktor Ružić, kao narodni poslanik, igra ulogu političke sfinge, pa se ova njegova politička gluhonijemost može da tumači kao produkat političkog poltronstva, ili političkog hemafroditizma, ili najcrnije političke spekulcije, ili svega toga zajedno“.[2625]

[2617] Dopis Predstojnika gradske policije u Sušaku KBUSB od 10. srpnja 1930. HDA, SB KB, kutija 1., 20/1930.
[2618] „Nastavak zasjedanja savskog banskog vijeća“, *Obzor*, 19. prosinca 1930.
[2619] Pismo Viktora Ružića banu SB Ivi Peroviću od 23. svibnja 1931. HDA, SB UO, kutija 132., 13407/1931.
[2620] Dopis Predstojnika sušačke gradske policije KBUSB od 9. lipnja 1931. HDA, SB UO, kutija 132., 13407/1931.
[2621] *Isto*.
[2622] Željko BARTULOVIĆ, *Sušak 1919.-1947.*, Rijeka, 2004., 114-116.
[2623] „G. dr. Viktor Ružić“, *NN*, 28. travnja 1936.; Vjekoslav Spinčić umro je 27. svibnja 1933. godine. „Prof. Vjekoslav Spinčić“, *NN*, 29. svibnja 1933.
[2624] Npr. Spectator, „Čime sve hrani Suščane Milan Banić“ *Novi list, Jugoslavenski narodni dnevnik za Primorje i otoke Krk, Rab i Pag, Gorski Kotar i Kastavštinu*, Sušak, 12. travnja 1934.
[2625] „Rezolucija primljena na velikom javnom zboru, održanom u Sušaku 8. aprila 1934.“, AJ, 74-195-273.

Doista, Banić je udarao na Ružića držeći da on svojim držanjem nije dovoljno na tvrdoj liniji režimske politike te da ga stoga treba smijeniti s mjesta narodnog poslanika. Ipak, činjenica da se nitko od odgovornih ni u Banovini ni u vrhu države nije ni najmanje obazirao na Banićeve riječi, svjedoči sama za sebe. Pritisnut nemogućnošću da išta pozitivno promjeni u Narodnoj skupštini, ali i napadima od Banića i njegova kruga, Ružić se ponovo odlučio maknuti iz aktivne politike. Unatoč nagovaranjima, nije se kandidirao na režimskoj, Jevtićevoj listi 1935. godine.[2626]

Napadi Milana Banića, koji je Ružićevim odlaskom naposljetku 1935. postao narodni poslanik na listi JNS, nisu stali ni kad je Viktor Ružić postao ban. Najžešće ga je optuživao pred Narodnom skupštinom za nepotizam, tj. postavljanja svoje i ženine rodbine na odgovorne pozicije u mnogim poduzećima i udruženjima, makar su isti bili u njima davno prije. U konačnici, Ružićevu obranu i argumente da ga Banić i njegova okolina napadaju potpuno bezrazložno puno je lakše prihvatiti.[2627] Osim toga, ni HSS nije previše cijenio Banića, bivšeg pristašu iste stranke, kojeg su vrlo argumentirano optuživali da je izabran samo radi svog vještog predizbornog zastrašivanja građana.[2628]

Zašto je nakon smjene Marka Kostrenčića postavljen baš Viktor Ružić? Na to je pitanje teško dati jednostavan odgovor. Ružić, ako se izuzme Sušak i okolica, nije bio osobito poznata osoba. U političkom smislu nije se baš previše isticao i gotovo cijelo vrijeme nalazio se na marginama državne politike, najviše jer je sam tako odlučio. Pitanje je onda i je li takav politički marginalac i osoba koja je odbila sudjelovati u politici nakon 1935. baš ono što je Stojadinović u travnju 1936. tražio? Kako nije bio istaknuti politički pristalica režima, razloge za Ružićev uspon na funkciju bana možemo pripisati i tome što je dolazio iz jedne ugledne sušačke obitelji, zbog čega je bio dosta poštovan u visokim privrednim krugovima u cijeloj banovini. S bratom Đurom, dugogodišnjim gradonačelnikom Sušaka, puno je radio na podizanju tog grada i cijelog Primorja, osobito socijalnim pitanjima, ali i onim ekonomskim te turističkim. Bio je oženjen s Nadom Brlić Ružić, kćerkom poznate hrvatske dječje spisateljice Ivane Brlić-Mažuranić, s kojom je u sretnom braku dobio dva sina i četiri kćerke. Ona se, kao i sve njene prethodnice, tj. supruge banova Savske banovine, bacila u karitativni, društveni i socijalni rad, nastojeći možda tako svom suprugu ili njegovoj funkciji dati dodatnu popularnost.[2629] Preko istaknute obitelji Brlić, Viktor Ružić dobivao je i potporu za aktivnije bavljenje politikom. Tim više jer mu je vjenčani kum, ujedno i ujak supruge Nade, bio Želimir Mažuranić, kasniji ministar i predsjednik Senata Kraljevine Jugoslavije.[2630]

Vjerojatno je jedna od osnovnih, ali vrlo važnijih stvari za Stojadinovića i JRZ bila što je Ružić bio je Hrvat. Među Hrvatima njegova općina 1936. nije imala gotovo nikakvu potporu. U svakom slučaju Stojadinović i Ružić dolazili su u doticaj ranije, preko političkih, strukovnih i drugih veza. Obojica su bili aktivni pravnici, a ne treba smetnuti s uma jak angažman obojice u jugoslavenskom Rotary klubu. Štoviše, Viktor Ružić je zamijenio Milana Stojadinovića na čelu jugoslavenske podružnice Rotary kluba 1935. godine.[2631] Doista, Ružić i Stojadinović od ranije su surađivali, ali na kojoj je razini njihov odnos bio do 1936. izgrađen, ostaje nepoznato. Jedno sačuvano Ružićevo pismo upućeno je Stojadinoviću još kao ministru financija u Jevtićevoj vladi. U njemu se Ružić pozabavio neznatnim problemom otpadnih drvenih sanduka loše kvalitete koji su se gomilali u sušačkoj luci. Ružić je zamolio da se u buduće ovi drveni sanduci daruju humanim ustanovama ili sirotinji kao ogrijev.[2632] Stojadinović, tada još samo ministar financija, je ovoj molbi izišao u susret te je ovlastio Carinsku upravu u Sušaku da ubuduće sama odluči, nakon što ustanovi da je prodaja nemoguća, da li će se neka ambalaža ustupiti državnim ili humanim ustanovama u okolici.[2633] I kasnije se Ružić obraćao direktno Stojadinoviću, prvenstveno iz socijalnih pobuda, tj. da pomogne određenom pojedincu ili društvu. Tako se koncem 1938., nakon silaska s funkcije bana, založio za davanje

[2626] „Ban g. dr. Ružić“, *NN*, 30. travnja 1936.
[2627] Pismo bana SB Viktora Ružića predsjedniku min. savjeta Milanu Stojadinoviću od 9. ožujka 1938. AJ, 37-50-314.
[2628] „Gradjanska kuraža Milana Banića“, *HD*, 9. siječnja 1937.
[2629] Npr. „Gđa Bana dra Ružića pregledala je jučer socijalne institucije u Zagrebu“, *NN*, 28. svibnja 1936.
[2630] BOBAN, *Hrvatska u arhivima izbjegličke vlade 1941-1943.*, 459.
[2631] BOBAN, *Hrvatska u arhivima izbjegličke vlade 1941-1943.*, 459.
[2632] Nedatirano pismo narodnog poslanika Viktora Ružića ministru financija Milanu Stojadinoviću [oko siječnja 1935.] AJ, 37-56-361.
[2633] Pismo ministra financija Milana Stojadinovića narodnom poslaniku Viktoru Ružiću od 18. siječnja 1935. AJ, 37-56-361.

novčane pomoći udovici bivšeg admirala, Ani Vuković-Podkapelski, kojoj je kuća stradala u požaru.[2634]

Osim njegovih veza sa Stojadinovićem, može se uzeti u obzir i suglasnost kneza Pavla na postavljanje jedne uglađene nepolitične osobe na ovo mjesto. Naime, knezu Pavlu se sigurno sviđalo što je Ružić imao pojavu i manire gentelmena, čemu je i sam toliko težio. Viktor Ružić se u slobodno vrijeme, između ostalog, volio baviti jedrenjem i planinarenjem, pa je tako 1936. postao predsjednik *Hrvatskog planinarskog društva*.[2635] Usput je uživao i u umjetnosti. Organizirao je izložbe, skupljao umjetnička djela te se sam okušao u slikarskim vodama. Njegovi umjetnički pokušaji ostali su doduše na amaterskim, ali svejedno vrlo vrijednim kopijama majstora te vlastitim pejzažima i portretima.[2636]

Unatoč svemu navedenome, u svojim uspomenama Viktor Ružić piše kako je postavljen za bana ne samo radi spomenutih veza s premijerom Stojadinovićem, već štoviše, radi svog prijateljevanja s tadašnjim ministrom unutrašnjih poslova Antonom Koroščem. S njim se navodno zbližio za vrijeme Koroščeve internacije na Hvaru 1934. godine. Doista, za razliku od bana Kostrenčića koji je s ministrom Koroščem bio u konstantnom sukobu, Ružić je, kako su to ocjenjivali britanski diplomati, bio „intimni prijatelj Dr. Korošca".[2637] U svojim memoarima, Ružić je naveo i bitan podatak vezan za njegovo postavljanje na mjesto bana. Naime, Ružić je istakao kako je to postavljanje dogovoreno još u veljači 1936. godine, kada se na nagovor Korošca sastao s premijerom Stojadinovićem. „Moje je bilo pitanje, što tražite i što očekujete od mene, a odgovor je bio: dobru upravu i provadjanje zakonitosti. Dalje sam ga pitao, što ne traži od mene – on [Stojadinović] je odmah razumio i kazao, da ne traži da stupim u vladinu stranku. Ja sam tražio 8 dana za razmišljanje i nakon zrelog razmišljanja i savjetovanja sa mojom [suprugom] Nadom odgovorio, da sam pod gornjim uvjetima pripravan primiti se toga mjesta. Međutim je knez Pavle otišao na dulje u Englesku i time se stvar zavukla".[2638] Iz svih navedenih i nenavedenih razloga Stojadinović je na kraju u travnju 1936. zaključio „da on [Ružić] danas izgleda ipak najpogodniji kandidat za to mesto [bana]".[2639] Ipak, nakon završenih pregovora u Beogradu Kostrenčić je još dva mjeseca ostao banom, a Ružić je već dvojio hoće li i kada biti postavljen na dogovorenu funkciju.

Telegram o imenovanju banom, koji mu je uručio sušački kotarski poglavar, Viktor Ružić dobio je tek 31. travnja 1936. godine.[2640] Kao važnim događajem za svoje postavljanje i Ružić navodi zlosretne događaje kerestinečke pobune, koja je „uzbudila javnost, te se smatralo nužnim da se provede promjena na banskoj stolici. Dne 26. IV. mi je telefonski saopćeno, da dodjem u Beograd, gdje mi je saopćeno da sam imenovan banom. Zatražio sam audijenciju kod kraljevskih namjesnika i tada je bio moj prvi susret s knezom Pavlom, kod kojega sam kasnije kroz sve vrijeme mog službovanja imao najveću podršku [...]".[2641]

U glavnom gradu bio je pozvan u audijenciju kod kneza Pavla, a nakon nje položio je zakletvu pred predsjednikom vlade Stojadinovićem.[2642] Po dolasku u Zagreb i stupanju na dužnost 2. svibnja 1936. Ružiću je pripremljen doček u Banskoj upravi. Prvo se dotadašnji ban Kostrenčić oprostio od činovništva, zahvaljujući mu na suradnji, a zatim je novog bana Ružića govorom pozdravio podban Mihaldžić, zaželjevši mu dobrodošlicu i puno uspjeha u radu. Nakon toga se i Ružić usmeno obratio prisutnim činovnicima banske uprave, a taj govor je istoga dana pismeno reproduciran i poslan svim

---

[2634] Pismo odvjetnika Viktora Ružića premijeru Milanu Stojadinoviću od 26. studenog 1938. AJ, 37-63-384.
[2635] Vladimir JAGARIĆ, „Ban i ministar Ružić – planinar", *Hrvatski planinar*, god. 89., br. 4, Zagreb, 1997., 99-103.
[2636] Daina GLAVOČ, „Viktor Ružić: Slikar – amater", *Sušačka revija*, vol. 49., Rijeka, 2005., 53.
[2637] *Yugoslavia Political Diaries*, vol. III., 27.
[2638] Neobjavljena autobiografska sjećanja Viktora Ružića naslovljena „Moje uspomene", DASB, AOBSB, kutija 105., sv. 31., 27.
[2639] Pismo premijera Milana Stojadinovića kraljevskom namjesniku Ivi Peroviću od 24. travnja 1936. AJ, 37-52-319.
[2640] U njemu je stajalo njegovo imenovanje te pitanje koji će dan stupiti na dužnost, a navodio je i kako je Kostrenčić sam zatražio razrješavanje s dužnosti, što je netočno. Dopis Predsjedništva min. savjeta MUP-u KJ od 30. travnja 1936. AJ, 37-50-314.
[2641] Neobjavljena autobiografska sjećanja Viktora Ružića naslovljena „Moje uspomene", DASB, AOBSB, kutija 105., sv. 31., 27.
[2642] „Novi ban g. dr. Ružić", *NN*, 29. travnja 1936.

podređenim ustanovama i činovnicima Savske banovine.[2643] To njegovo obraćanje gotovo je identično onome koje je Perović uputio po svom dolasku za bana Savske banovine. I Ružić je smatrao potrebnim da po stupanju na vlast „sve meni podredjene vlasti i činovnike upozorim da od njih tražim striktno i zdušno vršenje dužnosti povjerenih im posala, nepristan i sa zakonom saglasan postupak u svim prigodama i slučajevima, zaštitu i unapredjenje općih državnih interesa. Posebice tražim da poptupak vlasti prema narodu bude takav kakav traži valjana i ispravna uprava i da se uvijek i u svakoj prilici primjeni zakon prema svakome podjednako. Svatko tko bude postupao i radio po tim principima neka je siguran da će kod mene naići na puno priznanje i zaštitu“.[2644]

Ružićevo banovanje nastavak je politike smirivanja koju je propagirala Stojadinovićeva vlada. Sam Ružić ipak nije nikada pristupio vladajućoj stranci, nego je preko svog nominalno politički neutralnog statusa ulagao puno truda da doista ta politika zaživi među podređenim mu organima, ali i građanima. Već prvog dana svoje službe Viktor Ružić pokazao je kako će upravljati banovinom u pomirljivijem tonu te da će se napustiti praksa nasilnog ograničavanja opozicijskog mišljenja. Naime, nakon prijema činovnika banske uprave i konzularnih predstavnika, novopostavljeni ban odlučio je posjetiti rektora zagrebačkog sveučilišta Stanka Hondla. U predvorju zgrade Sveučilišta dočekali su ga demonstranti, koji su vikali: „Dolje Jugoslavenski ban“, a to se ponovilo i na izlasku. Iako su krivci brzo uhićeni, Ružić je naredio upravitelju zagrebačke policije Vragoviću da ih odmah pusti. Rektoru Hondlu, koji se došao ispričati za njihovo ponašanje, Ružić je odvratio da taj događaj ne smatra važnim te kako je u mladosti sam na sveučilištu radio slične ispade.[2645]

Za svoju politiku Ružić je sve do 1938. imao potporu režima, koji je zanemarivao tužaljke koje su dolazile od članstva JRZ iz Savske banovine. Dapače, isti ga je državni vrh neformalno podupirao u ideji da direktno ili indirektno komunicira s vodstvom HSS-a te u svrhu normalizacije odnosa i smirivanja zaoštrenosti zatraži od istih da mu kažu što tišti njih i građanstvo banovine. U jednom od prvih izvještaja Ružić je pisao Stojadinoviću kako je njegovo imenovanje i „promjena kursa u banskoj upravi“ shvaćena od tadašnje opozicije kao „pojačanje autoriteta vlasti i sprečavanje protuzakonitih čina od strane pristalica dr. Mačeka i drugih ekstremnih elemenata iz vana i iz nutra. Pristalice vanparlamentarne opozicije medjutim ovoj promjeni kursa pridaju posvema drugo značenje, tj. smatraju da mu je glavni cilj da se u ovoj banovini uvede zakonitost na svim linijama. Prema tome veći deo opozicije ostao je u stavu očekivanja očekujući od novog Bana da utre put novim prilikama koje će omogućiti normalan razvoj političke situacije u pravcu stvarnog smirivanja duhova“.[2646]

U odnosu središnje državne vlasti i istaknutih političara na terenu neki su banovi, posebno Ružić, igrali ne samo ulogu posrednika, već i kurira. Kada su nakon izbora 1935. središnje državne vlasti, predvođene glavnim namjesnikom, knezom Pavlom i premijerom Milanom Stojadinovićem željele ostvariti kontakt sa HSS-om, služile su se ne samo međusobnim vezama s nekim oporbenim političarima ili njima bliskim osobama, već i banovima kao svojim službenim glasnicima. Tako je prvi neposredni susret kneza Pavla i Vladka Mačeka učinjen nakon što je posljednjeg iznenada navečer posjetio ban Kostrenčić te mu prenio kako je pala Jevtićeva vlada te da ga knez poziva u Beograd na konzultacije.[2647] Kao osoba od povjerenja namjesništva i vlade, osobito ministra unutrašnjih poslova Antona Korošca, Viktor Ružić nastojao je biti još više u vezi s HSS-om. Navodno je Ružić bio bitan za ugovaranje svih sastanaka predstavnika vlasti s Mačekom kao vođom te opozicijske stranke. Prigodom susreta kneza Pavla s Mečekom u studenom 1936. u Brdu kod Kranja Ružić je Mačeku stavio na raspolaganje neobilježeni banovinski automobil, na kojemu je, radi diskrecije, bio čak promijenjen registarski broj.[2648] U siječnju 1937. na sličan je način pomogao da se održi jedni sastanak Stojadinovića s Mačekom, onaj na imanju obitelji Deutsch-Maceljski, u blizini Brežica.[2649] Osim toga,

---

[2643] „Izjava novog Bana g. dra Ružića“, *NN*, 2. svibnja 1936.

[2644] Usp. Okružnica bana Ružića preko KBUSB upućena svim podređenim organima 2. svibnja 1936. HDA, PSDS, br. dosjea 14624 (Ružić Viktor) i Okružnica bana Perovića preko KBUSB upućena svim podređenim organima 11. siječnja 1931. HDA, PS, 2537.

[2645] Neobjavljena autobiografska sjećanja Viktora Ružića naslovljena „Moje uspomene“, DASB, AOBSB, kutija 105., sv. 31., 27.

[2646] Izvještaj bana SB Viktora Ružića predsjedniku min. savjeta Milanu Stojadinoviću od 20. svibnja 1936. AJ, 37-50-314.

[2647] MAČEK, *Memoari*, 166.; BOBAN, *Maček i politika HSS-a*, vol. I., 188.

[2648] BOBAN, *Maček i politika HSS-a*, vol. I., 194, 197.

[2649] *Isto*, 201.

kod ovog približavanja i vlast i opozicija (prvenstveno HSS), slagale su se u shvaćaju da imaju i zajedničke neprijatelje. Iako su inače imali malo dodirnih točaka, i vlast i HSS su se bojali širenja utjecaja komunizma na hrvatskom selu. Kad je navodno 1936. Kostrenčić indirektno zamolio da HSS pomogne održavanju reda na 1. svibnja, bojeći se raznih komunističkih manifestacija na taj radnički blagdan, Maček prihvatio ovaj poziv te je aktivirao seljačku zaštitu, koja je po selima održala potpuni red i mir na navedenog datuma.[2650]

Pomirljiva politika bana Ružića prema HSS-u i opoziciji općenito, bila je definitivno u duhu izjava predstavnika vlade o smirivanju tenzija između vlasti i građana. Ipak, to ne znači da su je svi podržavali. Protivljenje njegovu radu dolazilo je prvenstveno iz redova stranke koja ga je, bar formalno, držala na vlasti. Milovan Grba, narodni poslanik i potpredsjednik banovinskog odbora JRZ već se 1936. požalio Stojadinoviću na bana Ružića. Žalio je što njegov savjet o zadržavanju Kostrenčića premijer nije usvojio, „nego je na njegovo mjesto poslat g. dr. Viktor Ružić, Pribićevićev pristalica do nacionalog bloka, a docnije davidovićevac. G. Ružić, kao i svaki bivši samostalac, nervno i instiktivno ne može da me vidi“.[2651] Nije samo Grba imao problema s Ružićem, već i cijela JRZ u Savskoj banovini. U konačnici možemo reći kako je cijelo vrijeme od travnja 1936. pa do kolovoza 1938. trajao latentni sukob bana Ružića i banovinske organizacije JRZ. O tome svjedoči i podatak kako su se posljednji, poslije osnivanja Kluba banskih vijećnika-članova JRZ, početkom 1938., zanosili idejom da na zasjedanju Banskog vijeća izglasaju nepovjerenje Ružiću. Makar je bansko vijeće imalo skučen djelokrug rad i nije zakonski moglo izrazom nepovjerenja srušiti bana, ipak je ovo indikativan primjer. Na kraju se navodno posredovanjem glavnih vođa JRZ u Zagrebu, Mile Miškulina te Đure Mikašinovića odustalo od ovog plana rušenja bana Ružića.[2652]

Nakon učvršćivanja vlastitog položaja, Stojadinović je sve više držao kako se opoziciji previše popušta. Pod sve većim utjecajem metoda preuzetih od fašizma i nacizma, Stojadinović je prema kraju svog mandata istupao autoritarnije. Sami banovi Savske i Primorske banovine našli su se u tom skretanju Stojadinovića i njegove vlade prema fašizmu tokom 1938. u procjepu između ranije proklamirane politike popuštanja, koju su provodili, te manje mogućnosti da efektivno utječu na političke protivnike, koji su uspješno ujedinili gotovo cjelokupan hrvatski narod u otporu prema državnom režimu. Kako su se bližili izbori za Narodnu skupštinu 1938. sam premijer Stojadinović postajao je sve rezolutniji te je napao banove Savske i Primorske banovine, optužujući ih da vode „nojevsku politiku“, u kojoj se državni zakoni i naredbe vlasti zamjenjuju uputama i naredbama vodstva HSS-a.[2653] Ovakvu optužba nije bila bezrazložna. Narodni poslanici i senatori izabrani na listama JRZ u Savskoj banovini na svom sastanku održanom u ožujku 1938. ustvrdili da ih Banska uprava diskriminira te da ona samo „služi političkoj i advokatskoj kancelariji g. Mačeka“.[2654] Članovi JRZ s područja SB isticali su kako HSS-u „današnji režim bana Ružića konvenira, jer radi za njega, a da pri tome on /dr. Maček/ nema odgovornosti. Sva lična beneficija, sva partijska preimućstva i sve materijalne koristi i lične i partijske osigurane su mu u ovom režimu“.[2655] S druge strane banovi Savske i Primorske banovine bili su mišljenja kako bi ikakvo zaoštravanje represije u njihovim banovinama, u kojima je HSS imao gotovo apsolutnu potporu birača, bilo potpuno promašeno, kontraproduktivno te je moglo voditi samo težim, oružanim sukobima između vlasti i građana.[2656] U konačnici oba su bana izgubila Stojadinovićevu potporu te je došlo do smjena Viktora Ružića i Josipa Jablanovića u kolovozu 1938. godine. Stojadinović je želio do spomenutih izbora za Narodnu skupštinu, koji su se održavali u prosincu iste godine, osigurati promjenu klime u njihovim sredinama u korist režima, koji je odsad trebao pokazati kako neće dopuštati sve i svašta opoziciji.[2657] Ovo nije prošlo nezapaženo od strane opozicije, pa je tako u rujnu 1938. govoreću u Slavonskom Brodu pred

[2650] *Isto*, 404.
[2651] Pismo narodnog poslanika Milovana Grbe predsjedniku min. savjeta Milanu Stojadinoviću od 24. lipnja 1936. AJ, 37-54-351.
[2652] Tjedni politički izvještaj dopisnika CPB-a iz Zagreba CPB-u i vladi od 9. ožujka 1938. AJ, 38-16-54.
[2653] ČAPO, *Državni represivni aparat*, 210.; SIMIĆ, *Propaganda Milana Stojadinovića*, 40.
[2654] Pismo premijera Milana Stojadinovića banu SB Viktoru Ružiću od 19. ožujka 1938. AJ, 37-50-314.
[2655] Promemorija Narodnog poslanika JRZ Nikole Kabalina premijeru Milanu Stojadinoviću od 24. travnja 1938. AJ, 37-55-355.
[2656] ČAPO, *Državni represivni aparat*, 210-211.
[2657] AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji*, vol. II., 680.

okupljenim pristašama kandidat HSS-a Filip Markotić rekao da je s mjesta bana Viktor Ružić maknut „jer nije hteo da sluša vladu“.[2658]

Istaknutiji članovi JRZ iz Savske banovine, mahom senatori i narodni poslanici, cijelo vrijeme Ružićeva banovanja tražili su njegovu smjenu te da se na mjesto bana te banovine postavi neko lice iz njihove stranke. Po viđenju predstavnika vladajuće stranke taj pojedinac bi vodio računa o interesima stranke te bi je ojačalo u narodu i tako bi se moglo oduprijeti destruktivnim težnjama HSS-a. Već na prve vijesti iz svibnja 1938. da je Ružić podnio ostavku na mjesto bana, Sekretarijat banovinskog odbora JRZ za SB je istakao olakšanje što je on otišao. Nadalje, tajništvo JRZ za Savsku banovinu, predvođeno Narodnim poslanikom Đurom Mikašinovićem, istaklo je kako „partijski interesi“ zahtijevaju da na njegovo mjesto „dođe čovek, koji je odan našoj stranci“. Po pitanju lica za tu dužnost Mikašinović je koncem svibnja predložio Marijana Hanžekovića, bivšeg velikog župana, a tada administrativnog tajnika banovinskog odbora JRZ.[2659]

Za razliku od Kostrenčića, koji je umirovljen po Stojadinovićevoj odluci, Ružić je navodno sam zatražio da ga se razriješi dužnosti bana, ne navodeći razloge.[2660] Vjerojatno nezadovoljan njegovim zalaganjem i suradnjom s vladom, a još više i vladinom strankom, od koje je dobivao prigovore na rad Banske uprave, Stojadinović je „zamolio“ Ružića da mu stavi svoj položaj na raspolaganje te mu se zahvalio na dotadašnjoj službi i suradnji. Prvo je bana Ružića o tome telefonski obavijestio ministar unutrašnjih poslova Anton Korošec, a onda sam Stojadinović, koji je zatražio da napiše jedno osobno pismo u kojem sam traži razrješenje, ističući da je o njegovoj smjeni već sve riješeno s knezom Pavlom. Unatoč ovakvom postupku, Stojadinović je Ružića uvjeravao kako i dalje gaji prijateljske osjećaje prema njemu te je naglašavao kako bi mu bilo milo kada bi mogao u buduće računati na njegovu pomoć „na nekom drugom poslu za dobro naše otadžbine“.[2661] Ružić je doista uputio traženo pismo. U njemu je istakao da je dolazeći na mjesto bana smatrao kako je njegova najvažnija dužnost „da strogim poštovanjem zakonitosti, te smirivanjem i sređivanjem prilika što više doprinesem za normalizaciju političkog života“.[2662] Ružić je nadalje istakao da je na putu ka tom cilju našao na potporu i povjerenje od ministra predsjedniku, tj. Stojadinovića te ministra unutrašnjih poslova Korošču, ali ne i od „ostalih političkih faktora“. Stoga se zahvalio na časti, stavio svoj mandat na raspolaganje te se preporučio za svaku daljnju suradnju koja vodi gornjem cilju.[2663] Viktor Ružić smijenjen je ukazom kraljevskih namjesnika potpisanim 25. kolovoza 1938. godine. Dan po izdavanju rješenja o umirovljenju, 26. kolovoza 1938., Ružić je predao dužnost podbanu Stanoju Mihaldžiću oprostivši se i zahvalivši na suradnji njemu te svim okupljenim načelnicima odjeljenja i samostalnih odsjeka banske uprave.[2664] Nakon odlaska Viktora Ružića Savska banovina više nije dobila novog bana i godinu dana, do formiranja Banovine Hrvatske, njome je upravljao podban Stanoje Mihaldžić kao vršitelj dužnosti bana.

Odlaskom Stojadinovića i dolaskom Cvetkovića na mjesto premjera u veljači 1939. Ružić je prihvatio položaj vanstranačkog ministra pravde, ali uz obećanje Cvetkovića da će vlada ovaj puta doista raditi na rješavanju hrvatskog pitanja.[2665] Kao Hrvatu i bivšem banu, koji je za svog banovanja imao i solidne odnose s HSS-om, novi premijer mu je u resoru ministarstva pravde povjerio posao sastavljanje novih zakona o izborima, slobodi novinstva te zbora i dogovora.[2666] Dok se Stojadinović, barem deklarativno, zadovoljavao samo liberalnijom primjenom postojećih zakonskih propisa, Cvetković je ovim zakonima htio dati još jasniji znak tada još uvijek sumnjičavom HSS-u, da je on doista tu da s njima pregovara na demokratskim načelima. Uz određene pozitivne pomake, Ružić na čelu ministarstva pravde ipak nije uspio ostvariti sve ciljeve.

[2658] Suzana LEČEK, „Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu i brodskom kotaru (1935.-1938.)“, *Scrinia Slavonica*, vol. 4., Slavonski Brod, 2004., 334.
[2659] Pismo narodnog poslanika Đure Mikašinovića premjeru Milanu Stojadinoviću od 30. svibnja 1938. AJ, 37-55-358.
[2660] Dekret o umirovljenju bana Savske banovine Viktora Ružića od 24. kolovoza 1938. AJ, 138-7-50.
[2661] Pismo premijera Milana Stojadinovića banu SB Viktoru Ružiću od 24. kolovoza 1938. AJ, 37-50-314.
[2662] Pismo bana SB Viktora Ružića premijeru Milanu Stojadinoviću od 24. kolovoza 1938. AJ, 37-50-314.
[2663] *Isto*.
[2664] Dopis KBUSB banu SB Viktoru Ružiću o razrješenju dužnosti od 27. kolovoza 1938. HDA, PSDS, br. dosjea 14624 (Ružić Viktor), „Dr Mihaldžić preuzeo vršenje banske dužnosti“, *HD*, 27. kolovoza 1937.
[2665] BOBAN, *Maček i politika HSS-a*, vol. II., 23.
[2666] „Dru Ružiću povjeren sastav političkih zakona“, *HD*, 12. veljače 1939.

Nakon potpisivanja sporazuma Cvetković-Maček ponovno se povukao iz aktivne politike. Za vrijeme Drugog svjetskog rata Ružić se aktivno uključio u sukobe te se prijavio u vojsku. Nakon vojnog raspada Kraljevine Jugoslavije vratio se na Sušak. Fašističke vlasti su ga prvo na nekoliko mjeseci zatvorile, a zatim i internirale 1942. u Italiju.[2667] Po povratku u Sušak i dalje je bio nadgledan od strane fašističkih i nacističkih vlasti. Unatoč ponudama, odbio se uključiti u rad gradske uprave u to doba. Nakon rata od novih socijalističkih vlasti bio je 1945. optužen kao pristaša nenarodne vlade i istaknuti buržuj. Osuđen je na dvije godine zatvora te gubitak građanskih prava na 10 godina. Iako je kazna kasnije umanjena, imovina mu je većim djelom konfiscirana.[2668] Nakon toga obavljao je razne poslove, od djelatnika riječke Ličilarske zadruge do pravnog referenta Gradskog opskrbnog poduzeća u Rijeci.[2669] Viktor Ružić umro je 23. lipnja 1976. u Zagrebu u 84 godini života. Sahranjen je 26. lipnja u obiteljskoj grobnici na Trsatu.[2670]

***

Nakon odlaska Ružića 25. kolovoza 1938., sve poslove bana Savske banovine preuzeo podban Stanoje Mihaldžić.[2671] Stanoje Mihaldžić rođen je u Jasenovcu 1892. godine. Studirao je pravo na zagrebačkom sveučilištu. U vrijeme Prvog svjetskog rata bio postavljen za časnika u Austro-Ugarskoj vojci, da bi nakon zarobljavanja 1917. prešao u sastav vojske Kraljevine Srbije. Tu je, zajedno s budućim banom Ivanom Šubašićem, sudjelovao u proboju Solunskog fronta.

Stanoje Mihaldžić je bio visoko odlikovani solunski dobrovoljac koji je po prestanku ratnih sukoba ušao u upravno-policijsku službu. Još kao mladi i ambiciozni službenik imao je povjerenje svojih pretpostavljenih pa je tijekom 1920-ih bio upravnik policije, prvo u Novom Sadu, a zatim Subotici i Zagrebu.[2672] Stanoje Mihaldžić, kao policijski savjetnik pri Upravi policije u Zagrebu, predložen je za mjesto Upravnika policije pri istom uredu 15. listopada 1932. godine. Prijašnji upravnik, Janko Bedeković ranije iste godine postao je načelnik *Odjeljenja javne bezbednosti* pri MUP-u pa je njegove poslove preuzeo Mihaldžić čije je kvalitete hvalio ban Perović u preporuci za imenovanje.[2673] Iz svega vidimo kako je Mihaldžić uživao povjerenje svojih pretpostavljenih, ali i nekih članova HSS-a, poput samog Šubašića, s kojim je ostao u dobrim odnosima. Stoga ne iznenađuje što je u travnju 1936. promaknut na mjesto podbana Savske banovine.

Slika 11.: Ban Viktor Ružić (1936.-1938.)

Slika 12.: Podban Stanoje Mihaldžić (1936.-1938.) [v.d. bana 1938.-1939.]

[2667] TADIĆ, „Bogat život dr. Viktora Ružića“, 53.
[2668] BOBAN, *Hrvatska u arhivima izbjegličke vlade 1941-1943.*, 459-464.
[2669] TADIĆ, „Bogat život dr. Viktora Ružića“, 53.
[2670] Nekrolog prof. dr. Gjure Rošića na sprovodu dr. V. Ružića 26. lipnja 1976., DASB, Arhiv obitelji Brlić Slavonski Brod (dalje: AOBSB), kutija 105., sv. 18.
[2671] Ukaz kraljevskog namjesništva o razrješavanju bana SB Viktora Ružića od 25. kolovoza 1938. *NN*, 27. kolovoza 1938.
[2672] Zvonimir KULINDŽIĆ, *Slavko Kolar i njegovo vrijeme*, Zagreb, 1977., 465.
[2673] Koncept dopisa KBUSB MUP-u KJ od 15. listopada 1932. HDA, SB OO, kutija 17., 136/1932.

Protiv ovoga postavljanja Stanoja Mihaldžića istupio je poznati zagrebački pravnik s jakim osjećajem za pravdu Ivo Politeo. Naime, u jednom pismu upućenom premijeru Stojadinoviću 28. travnja 1936., Politeo je istakao pogubnost što za podbana dolazi dotadašnji šef zagrebačke policije, koja je bila poznata po nezakonitom i nehumanom postupanju prema optuženima. Zanimljivo, ako je vjerovati Politeu, i Ružić i Mihaldžić su za dolazak na mjesto bana, odnosno podbana, imali donekle slične kvalifikacije. Jedno vrijeme Mihaldžić je navodno, kao i Ružić, „simpatizirao" Svetozara Pribićevića i SDS. Zatim je bio anglofil, blizak masonima, ali je uz to bio i prijatelj s ministrom unutrašnjih poslova Antonom Koroščem. I on i Ružić nisu se slagali sa postupcima svojih prethodnika, pa je raniji dolazak Mihaldžića na čelo zagrebačke policije navodno shvaćen kao popuštanje, jer je on sam bio protivnik svoga prethodnika na toj poziciji, zloglasnog Janka Bedekovića.[2674] Ipak, Politeo je bio potpuno razočaran u Mihaldžiću kao Bedekovićevu nasljedniku, jer se politika zlostavljanja uhićenih, koja su se događala u istražnim zatvorima pod Bedekovićem, nastavila i pod Mihaldžićevim nadzorom. Kao upravitelj policije on je u službenoj komunikaciji odbijao povjerovati da se tako nešto događa u zatvorima. Stoga je Politeo ocjenjivao kako je Mihaldžić ili totalno nesposoban, pa ne zna što se događa pod njegovom paskom, ili je svjestan toga pa je zapravo sukrivac takvih „istražnih postupaka". S druge strane Politieo je smatrao kako je pogubno da upravu vodi takav podban Mihaldžić, jer će ban Ružić ionako samo figurativno biti na čelu uprave.[2675]

Doista, Viktor Ružić kao ban je prilično cijenio podbana Stanoja Mihaldžića te mu je prepuštao da samostalno obavlja neke važnije poslove banovine. Kasnije je zapisao: „Dne 28. IV. 1936. preuzeo sam dužnost, koja obzirom na zatrovane političke prilike u Hrvatskoj nije bila laka. Imao sam sreću da je podbanom bio imenovan Stanoje Mihaldžić, nadasve čestit, razuman i svojoj službi odan činovnik – koji je do tada bio šef policije u Zagrebu".[2676]

Nakon zaključivanja sporazuma Cvetković-Maček, kao dobro organiziranog službenika, koji je svojim djelovanjem bio na usluzi i jednoj i drugoj strani pri sklapanju dogovora, nova je koalicijska vlada postavila Mihaldžića na još odgovornije mjesto – u kolovozu 1939. on postaje ministar unutrašnjih poslova. Kao navodni mason i „britanski čovjek" on je ostao na toj poziciji sve do Simovićeva puča 27. ožujka 1941., kada je nakratko „degradiran" na položaj bana Drinske banovine. Poslije vojnog sloma Kraljevine Jugoslavije uhićen je od strane vlasti NDH te je prepraćen u Zagreb, gdje mu se trebalo suditi. Iako je javno suđenje izbjegao, Mihaldžić je bio upućen u logor za političke zatvorenike u Grazu, iz kojeg je izišao nakon nekoliko mjeseci s napomenom da se mora redovno javljati lokalnoj policiji.[2677] Nakon što je i te obveze oslobođen preselio se u Grazu nedaleki gradić Semriach. U Semriachu u Austriji je nastavio živjeti i nakon kraja rata, bojeći se povratka i odmazde novih socijalističkih vlasti za njegovo djelovanje u Kraljevini Jugoslaviji. Tamo je najvjerojatnije i umro, navodno 1956. godine.[2678]

X. 3. Popis korištenih kratica

AJ	Arhiv Jugoslavije, Beograd
AOBSB	Arhiv obitelji Brlić Slavonski Brod
BiH	Bosna i Hercegovina
CZT	Cenzura i zabrana tiska (fond)
ČZ	Činovnički zakon (1923. i 1931.)
DASB	Državni arhiv Slavonski brod

[2674] Pismo Ive Politea premijeru Milanu Stojadinoviću od 28. travnja 1936. AJ, 37-60-374.
[2675] Politeo je upotrijebio za Ružića latinski termin „pictus masculus" – lutka na koncu. Pismo Ive Politea premijeru Milanu Stojadinoviću od 28. travnja 1936. AJ, 37-60-374.
[2676] Neobjavljena autobiografska sjećanja Viktora Ružića naslovljena „Moje uspomene", DASB, AOBSB, kutija 105., sv. 31., 27.
[2677] BOBAN, *Hrvatska u arhivima izbjegličke vlade 1941-1943.*, 252.
[2678] KULINDŽIĆ, *Slavko Kolar i njegovo vrijeme*, 465-466.

DS	Demokratska stranka
GSD	Građanske stranke i društva (fond)
HD	Hrvatski dnevnik
HDA	Hrvatski državni arhiv, Zagreb
HRSS	Hrvatska republikanska seljačka stranka
HSS	Hrvatska seljačka stranka
JMO	Jugoslovenska muslimanska organizacija
JNS	Jugoslavenska nacionalna stranka
JRSD	Jugoslovenska radikalno-seljačka demokracija
JRZ	Jugoslovenska radikalna zajednica
KBU	Kraljevska banska uprava
KBUSB	Kraljevska banska uprava Savske banovine
KJ	Kraljevina Jugoslavija
KSHS	Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca
MF	Ministarstvo financija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NDH	Nezavisna Država Hrvatska
NN	Narodne novine
NRS	Narodna radikalna stranka
OAK	Ostavština Anton Korošec
OIOG	Okružni inspektorat Ogulin
OIOS	Okružni inspektorat Osijek
OIVŽ	Okružni inspektorat Varaždin
PAM	Pokrajinski arhiv Maribor
PORBV	Pravilnik o organizaciji i radu banskih vijeća (1930.)
PS	Politička situacija (fond)
PSDS	Personalni spisi državnih službenika
SB	Savska banovina
SB FO	Savska banovina Financijsko odjeljenje
SB IO	Savska banovina Inspektorski odjeljak
SB KB	Savska banovina Kabinet bana
SB ODZ	Savska banovina Odjeljak za državnu zaštitu
SB OO	Savska banovina Opće odjeljenje
SB OTOI	Savska banovina Odjeljenje za trgovinu, obrt i industriju
SB UO	Savska banovina Upravno odjeljenje
SDK	Seljačko-demokratska koalicija
SDS	Samostalna demokratska stranka
SLJS	Slovenska ljudska stranka
SN KJ	Službeni list Kraljevine Jugoslavije
UO	Udružena opozicija
UOSSB	Uredba o općinskim službenicima u Savskoj banovini (1934.)
URKOS	Uredba o radu komesara oblasnih samouprava (1929.)
VŽPKO	Veliki župan Primorsko-krajiške oblasti

VŽZO	Veliki župan Zagrebačke oblasti
ZBU	Zakon o banskoj upravi (1929.)
ZGO	Zakon o gradskim općinama (1934.)
ZHUO	Zajednica hrvatskih upravnih općina
ZIZO	Zakonom o izmjeni zakona o opštinama i oblasnim samoupravama (1929.)
ZKV	Zakon o kraljevskoj vlasti i Vrhovnoj državnoj upravi (1929.)
ZNPK	Zakon o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja (1929.)
ZO	Zakon o općinama (1933.)
ZOU	Zakon o općoj upravi (1922.)
ZOUP	Zakon o opštem upravnom postupku (1930.)
ZSZSD	Zakon o suzbijanju zloupotreba u službenoj dužnosti (1929.)
ZUU	Zakon o unutrašnjoj upravi (1929.)
ZUŽ	Zakon ob ustroju županijah i uredjenju uprave u županijah i kotarih (1886.)

POPIS IZVORA I LITERATURE

1. Arhivski izvori (popis fondova i zbirki)

a) ARHIV JUGOSLAVJE (AJ), Beograd

- Centralni Presbiro (38)
- Dvor Kraljevine Jugoslavije (74)
- Milan Stojadinović (37)
- Ministarski savjet Kraljevine SHS/Jugoslavije (138)
- Ministarstvo inostranih poslova (334)
- Ministarstvo pravde (63)
- Ministarstvo unutarnjih poslova (14)
- Narodna skupština Kraljevine SHS/Jugoslavije (72)
- Vojislav Jovanović - Marambo (335)

b) DRŽAVNI ARHIV SLAVONSKI BROD (DASB), Slavonski Brod

- Arhiv obitelji Brlić (*neobjavljeni memoari Viktora Ružića „Moje uspomene“*)

c) HRVATSKI DRŽAVNI ARHIV (HDA), Zagreb

- Cenzura i zabrana tiska (CZT)
- Građanske stranke i društva (GSD)
- Okružni inspektorat Ogulin (OIOG)
- Okružni inspektorat Osijek (OIOS)

- Okružni inspektorat Varaždin (OIVŽ)
- Osobni fond Josip Šilović
- Personalni spisi državnih službenika (PSDS)
- Politička situacija (PS)
- Savska banovina Financijsko odjeljenje (SB FO)
- Savska banovina Inspektorski odjeljak (SB IO)
- Savska banovina Kabinet bana (SB KB)
- Savska banovina Odjeljenje za trgovinu obrt i industriju (SB OTOI)
- Savska banovina Opće odjeljenje (SB OO)
- Savska banovina Upravno odjeljenje (SB UO)
- Savska banovina Odjeljak za državnu zaštitu (SB ODZ)

d) POKRAJINSKI ARHIV MARIBOR (PAM), Maribor

- Ostavština Antona Korošca (OAK)

2. Objavljeni izvori

a) ZAKONSKI TEKSTOVI I ZBIRKE ZAKONA

- Celso CAVALIERI, *Propisi o činovnicima i ostalim državnim službenicima gradjanskog reda*, Zagreb, 1926.
- *Izveštaj ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine o nacrtu ustava i tekst ustava, kako je primljen u ustavnom odboru*, Beograd, 1921.
- *Kazneno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. I-II, Zagreb, 1929.-1930.
- Jovan KORDA, *Komentar Uredbe o opštinskim službenicima u Savskoj banovini*, Osijek, 1934.
- *Nacrt ustava po predlogu Stojana M. Protića*, Beograd, 1920.
- *Organizaciono zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. I-II, Zagreb, 1929-1930.
- *Upravno zakonodavstvo* [Themisova izdanja], vol. I-V. (i dodatak), Zagreb, 1929.-1936.
- *Uredba o izboru općinskih odbora za seoske upravne općine u Hrvatskoj i Slavoniji sa Srijemom koje su uredjene po zak. Čl. XVI. 1870.*, Zagreb, 1927.
- *Uredba o izdržavanju narodnih škola* [priredili Ljub. Lukić i Vl. Nešić], Beograd, 1937.
- *Uredba o ličnom i porodičnom dodatku a) Državnih službenika b) Penzionera*, Beograd 1938.
- *Uredba o oblasnim i sreskim samoupravnim budžetima*, Beograd, 1927.
- *Uredba o opštinskim službenicima u Savskoj banovini* [bilješkama popratio Ivan Mahin], Zagreb, 1934.
- *Uredba o podeli zemlje na oblasti*, Split, 1922.
- *Uredba o ustanovljenu i ustrojstvu „Komisije za uređenje uprave“*, Beograd, 1928.
- *Uredba oblasne skupščine ljubljanske oblasti o ribarstvu in pravilnik o izdajanju ribarskih knjižic*, Ljubljana, 1929.

- *Uredba oblastne skupščine Mariborske oblasti o okrajnih cestnih odborih, s katero s v cestnih zadevah razširja delokrog okrajnih zastopov na novo ustanovljene okrajne cestne odbore v sodnih okrajih: Prevalje, Murska Sobota, Dol. Lendava, Čakovec in Prelog*, Maribor, 1928.
- *Uredba oblastne skupščine Mariborske oblasti o samoupravi zdravstveni službi v občinah mariborske oblasti izven avtonomnih mest Maribora, celja in Ptuja. Pravilnik oblastnega odbora mariborske oblasti o razdelitvi občin na zdravstvena okrožja in uvrstitev slednjih v krajevne razrede*, Ljubljana, 1929.
- *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, Zagreb, 1931.
- *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1926.
- *Zakon o Glavnoj kontroli od 30. maja 1922. godine sa izmenama i dopunama*, Beograd, 1931.
- *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, Split, 1926.
- *Zakon o obveznom osiguranju usjeva i plodova od grada od 10. februara 1931, Uredba o obveznom osiguranju usjeva i plodova od tuče na području Savske banovine od 6. marta 1933, Pravilnik o obveznom osiguranju usjeva i plodova od tuče na području Savske banovine od 6. marta 1933*, Zagreb, 1933.
- *Zakon o opštem upravnom postupku* [bilješkama popratio Ivo Krbek], Zagreb, 1931.
- *Zakon o opštinama: Objašnjen odlukama Državnog saveta i Kasacionog suda* [ur. Jos. K. Stojanović], Beograd, 1920.
- *Zakon o unutrašnjoj upravi*, Beograd, 1929.
- *Zakon ob ustroju županijah i uredjenju uprave u županijah i kotarih*, Zagreb, 1886.
- *Zakoni i naredbe*, vol. II., Sarajevo, 1934.
- *Zbirka finansijskih zakona* [ur. Živ. St. Devečerski], vol. I, XXVI, Beograd, 1928.-1929.
- *Zbirka Službenog glasnika*, vol. XXX, XXXVI, XXXIII, XLVII, Split, 1929.-1934.
- *Zbirka zakona* [ur. Mihailo Ilić], vol. I, XXII, XXVII, Beograd, 1927.-1930.
- *Zbirka zakona Izdavačkog i knjižarskog poduzeća Geca Kon a. d.*, sv. 2, Beograd, 1936.
- *Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom*, sv. 72., 125., 134., 141., 149., 164., 179., Beograd 1926.-1933.
- *Zbornik zakona, uredbi i naredbi*, vol. VI., br. 47-54., Zagreb, 1927.
- Ivan ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, *Zakoni i naredbe o upravi gradskih i seoskih općina u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*, Zagreb, 1897.

b) OBJAVLJENI ZAPISNICI

- Živko AVRAMOVSKI, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji: Godišnji izvještaji Britanskog poslanstva u Beogradu 1921-1938*, vol. I-II, Zagreb-Beograd, 1986.
- Ljubo BOBAN, *Hrvatska u arhivima izbjegličke vlade 1941-1943.*, Zagreb, 1985.,
- *Izvještaj o radu Oblasnog odbora*, Split, 1928.
- *Rad Banskog vijeća Savske banovine za drugog redovitog zasjedanja 11 I do 16 I 1932*, Zagreb, 1932.
- *Stenografske beleške Narodne skupštine*, Beograd, 1932.-1939.
- *Stenografske beleške Narodnog predstavništva Kraljevine Jugoslavije*, knj. 1, Beograd, 1932.
- *Stenografske beleške Senata Kraljevine Jugoslavije*, Beograd, 1932.-1939.
- *Yugoslavia Political Diaries*, vol. II-III (1927-1941), Oxford, 1997.

- *Zapisnici sa sednica Ministarskog saveta Kraljevine Jugoslavije 1929-1931*. [priredili Ljubodrag Dimić, Nikola Žutić i Blagoje Isailović], Beograd, 2002.
- *Zapisnik zasjedanja banskog vijeća Savske banovine 1938.*, Zagreb, 1938.
- *Zasjedanje banskog vijeća Savske banovine 8. marta 1937.*, Zagreb, 1937.

c) OBJAVLJENI GOVORI I KORESPONDENCIJA

- *Govori i interpelacije Dra Nikole Nikića, Dra Ivana Lončarevića, Lovre Kneževića, Dra Franje Grubera i Stjepana Valjavca po stenografskim bilješkama*, Zagreb, 1933.
- *Govori Nj. Vel. Kralja Aleksandra Karađorđevića I. Ujedinitelja*, Beograd, 1991.
- Ante KOVAČ, *«Sretna zvezda» g. dra Milana Stojadinovića*, Zagreb, 1938.
- *Kraljevina Jugoslavija i njena upravna podjela prosudjena po našim istaknutim ličnostima, domaćoj i stranoj štampi*, Zagreb, 1929.
- *R. W. Seton-Watson i jugoslaveni: Korespondencija 1906-1941*, vol. II., Zagreb-London, 1976.
- *Stjepan Radić: Politički spisi, govori i dokumenti – izbor*, Zagreb, 1994.
- Ante TRUMBIĆ, *Govor d-r Ante Trumbića u sednici Ustavotvorne skupštine u Beogradu 23. i 25. aprila 1921.*, Beograd, 1921.
- *Vođa govori: Ličnost, izjave, govori i politički rad vođe Hrvata Dra. Vladka Mačka* [ur. Mirko Glojnarić], Zagreb, 1936.

d) DNEVNCI I MEMOARI

- Enes ČENGIĆ, *S Krležom iz dana u dan (1975-1977)*, vol. II, Sarajevo, 1990.
- Miroslav KRLEŽA, *Dnevnik 1933-42*, Sarajevo, 1977.
- Vladko MAČEK, *Memoari*, Zagreb, 2003.
- Svetislav „Tisa“ MILOSAVLJEVIĆ, *Memoari*, vol. II., Banja Luka, 2005.
- Ivan MEŠTROVIĆ, *Uspomene na političke ljude i događaje*, Zagreb, 1969.
- Ivan PERŠIĆ, *Kroničarski spisi*, Zagreb, 2002.
- Ivan RIBAR, *Politički zapisi*, vol. II., Zagreb, 1949.
- Milan STOJADINOVIĆ, *Ni rat ni pakt*, Rijeka, 1970.

e) POPISNE I STATISTIČKE PUBLIKACIJE

- Josip ADAMČEK, Ivan KAMPUŠ, *Popisi i obračuni poreza u Hrvatskoj u XV. i XVI. stoljeću*, Zagreb, 1976.
- *Administrativna i finansijska podela Kraljevine Jugoslavije*, Beograd, 1930.
- *Almanah Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, vol. II., Zagreb, 1924.
- *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, vol. IV, V, Zagreb, 1932., 1938.
- *Budget rashoda i prihoda Savske banovine 1930.-31.*, Zagreb, 1930.
- *Budžet Savske banovine za godinu 1931./1932.*; *1933./1934.; 1934./1935.*; *1935./1936.*; *1936./1937.*; *1937./1938.*; *1938./1939.*; *1939./1940.*, Zagreb, 1931.-1939.

- *Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31 januara 1921 god*., Sarajevo, 1932.
- *Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. marta 1931. godine*, vol. I-IV, Beograd, 1937.-1940.
- *Državni kalendar Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca za godinu 1924.*, Beograd, 1924.
- *Imenik-registar naseljenih mesta Kraljevine Jugoslavije* [priredio Tih. J. Aranđelović], vol. I., Beograd, 1933.
- Rafael LANDIKUŠIĆ, *Priručnik o političkoj i sudbenoj podjeli Savske banovine*, Zagreb, 1938.
- *Pregled sumarnih podataka o budžetima gradskih i ostalih općina Savske banovine za petogodište 1930-1934*, Zagreb, 1936.
- *Pregledi državnih službenika, penzionera-ki i invalida i ličnih i materijalnih rashoda po državnom budžetu... za 1933/1934*; *1934/1935*; *1935/1936*; *1936/1937*; *1937/1938*; *1938/1939*; *1939/1940 godinu*, Beograd, 1933.-1940.
- *Pregledi izvršenih rashoda i ostvarenih prihoda po samoupravnim budžetima za 1934 i 1394/35 godinu*, Beograd, 1936.
- *Pregledi izvršenih rashoda i ostvarenih prihoda po samoupravnim budžetima u budžetskoj 1938/39 godini*, Beograd, 1940.
- *Pregledi o stanju svih samoupravnih prihoda i rashoda Kraljevine Jugoslavije za godinu 1928.*, Beograd, 1930.
- *Pregledi a) opštinskog osoblja i penzionera-ki i njihove prinadležnosti kod gradskih (varoških) i seoskih opština za 1933. i opštinskih prihoda b) Samoupravnih zajmova na dan 31 decembra 1933*, Beograd, 1935.
- *Statistički godišnjak* 1929., Beograd, 1929.
- *Statistički godišnjak 1934-1935*, Beograd, 1936.
- *Statistički godišnjak 1937*, Beograd, 1938.
- *Statistički godišnjak 1938-1939*, Beograd, 1939.
- *A Történelmi Magyarország Atlasza és Adattára 1914*, Pécs, 2005.
- *Upravno, sudsko i crkveno razdjeljenje i imenik prebivališta Savske banovine*, Zagreb, 1937.

f) OSTALI OBJAVLJENI IZVORI

- *Almanah grada Karlovca*, Zagreb, 1933.
- *Godišnjak Hrvatskog sveučilišta u Zagrebu za školske godine 1933/34 – 1938/39*, Zagreb, 1940.
- *Gospodarska sloga: Izvještaj o radu u 1939. godini*, Zagreb, 1940.
- *Izvještaji o situaciji u Drinskoj banovini*, vol. I. (1929-1931), [ur. Andrej Rodinis], Sarajevo, 2009.
- *Jugoslavenski sport 1933* (ur. Hrvoje Macanović), Zagreb, 1933.
- *Karlovac kao sjedište Primorsko-krajiške oblasti*, Karlovac, 1927.
- *Milan Srškić (1880-1937)*, Sarajevo, 1938.
- *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije 1918-1938*, Beograd, 1938.
- *Otpuštanje žena iz službe*, Zagreb, 1934.
- Branko PETRANOVIĆ, Momčilo ZEČEVĆ, *Jugoslovenski federalizam: Ideje i stvarnost – Tematska zbirka dokumenata*, vol. I., Beograd, 1987.
- *Program i statut Jugoslovenske Radikalne Zajednice*, Beograd, 1936.

- Adolfo RUŠINOV i Ivan pl. ŽIGROVIĆ, *Kalendar za pravosudje i upravu za godinu 1896.*, Zagreb, 1896.
- Stanko SAVRETIĆ, *Tabela 23%-tne stope za banovinski prirez prema proračunu Savske banovine za 1932/1933. god*., Zagreb, 1932.
- *Statut Glavnog saveza državnih činovnika i ostalih službenika*, Beograd, 1926.
- *Što hoće Jugoslavenska radikalna zajednica*, Beograd, 1938.
- „Tabela egzistenčnog minimuma u Zagrebu“, *Vjesnik radničke komore*, vol. I., br. 6., Zagreb, 1940.
- *Tri godine vlade Dr. Milana Stojadinovića*, Beograd, 1938.
- *Zbornik Jugoslavije: Njenih banovina, gradova, srezova i opština*, Beograd, 1931.

3. Periodika

a) DNEVNI TISAK

- *Hrvatski dnevnik*, Zagreb (1936.-1939.)
- *Hrvatski list*, Osijek (1930., 1934.)
- *Jutarnji list*, Zagreb (1929.-1939.)
- *Narodne novine*, Zagreb (1919.-1921., 1927.-1939.)
- *Novosti*, Zagreb (1929.-1939.)
- *Obzor*, Zagreb (1927.-1939.)
- *Politika*, Beograd (1929.-1939.)
- *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, Beograd (1929.-1931.)

b) TJEDNICI, MJESEČNICI I OSTALA PERIODIKA

- *Christian Science Monitor*, Boston (vol. XXIII; 1931.)
- *Danas*, Zagreb (vol. VII; 1988.)
- *Dom*, Zagreb (vol. XXIII; 1929.)
- *Ekonomist*, Zagreb (vol. I-III; 1934.-1936.)
- *Gospodarska sloga*, Zagreb (vol. I-V; 1936.-1940.)
- *Jugoslovenske novine*, Zagreb (vol. I; 1936.)
- *Jugoslovenski Lloyd*, Zagreb (vol. XXII; 1930.)
- *Monopolski glasnik*, Beograd (vol. X-XII.; 1929.-1931.)
- *Naša samouprava*, Beograd (vol. I-VIII; 1932.-1939.)
- *Naša sloga*, Sušak (vol. III; 1931.-1935.)
- *Nova Evropa*, Zagreb (vol. XIX;1929.)
- *Novi list*, Sušak (vol. I-III; 1932.-1934.)
- *Općinski upravnik*, Zagreb (vol. XIII, XXI-XXXI; 1921., 1929.-1939.)
- *Opštinski glasnik*, Beograd (vol. V; 1926.)
- *Penzioner*, Zagreb (vol. I-VII; 1932.-1939.)
- *Podravske novine*, Koprivnica (vol. IV; 1933.)
- *Policija*, Beograd (vol. XVI-XXVII; 1929.-1940.)

- *Politički vjesnik*, Zagreb (vol. I-II; 1938.-1939.)
- *Riječ*, Zagreb (vol. XXV; 1931.)
- *Savremena opština*, Beograd (vol. V-XI; 1930.-1936.)
- *Seljački Glas*, Zagreb (vol. IV, 1933.)
- *Službeni glasnik Ministarstva unutrašnjih poslova*, Beograd (vol. I-IV; 1937.-1939.)

4. Literatura

a) MONOGRAFIJE (i neobjavljeni doktorati)

- Dragoljub ARANĐELOVIĆ, *Državno uređenje kod nas*, Beograd, 1940.
- Hannah ARENDT, *Totalitarizam*, Zagreb, 1996.
- Senka BABOVIĆ-RASPOPOVIĆ, *Kulturna politika u Zetskoj banovini 1929-1941*, Podgorica, 2002
- Dušan P. BAJAGIĆ, *Upravljanje Ministarstvom prosvete Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 2009.
- Željko BARTULOVIĆ, *Sušak 1919.-1947.*, Rijeka, 2004.
- Branko BASTAJIĆ, *Finansije opštinskih samouprava*, Novi Sad, 1941.
- Ivan M. BECIĆ, *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije 1918-1941*, Beograd, 2012.
- Mirko BELOŠEVIĆ, *Prilozi za računovodstvenu organizaciju gradova i općina u Kraljevini Jugoslaviji*, Zagreb, 1936.
- Ivan BEUC, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945)*, Zagreb, 1969.
- Ivan BEUC, *Povijest država i prava na području SFRJ*, Zagreb, 1989.
- Rudolf BIĆANIĆ, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, Zagreb, 1938.
- Rudolf BIĆANIĆ, *Kako živi narod: Život u pasivnim krajevima*, Zagreb, 1996.
- Mile BJELAJAC, *Vojska Kraljevine SHS 1918-1921*, Beograd, 1988.
- Ljubo BOBAN, *Hrvatske granice od 1918. do 1993. godine*, Zagreb, 1995.
- Ljubo BOBAN, *Maček i politika Hrvatske seljačke stranke*, 1928-1941, vol. I-II, Zagreb, 1984.
- Ljubo BOBAN, *Dr. Tomo Jančiković: HSS između zapadnih saveznika i jugoslavenskih komunista*, Zagreb, 1996.
- Gi BREBAN [Guy Braibant], *Administrativno pravo Francuske*, Podgorica, 2002.
- Rajka BUĆIN, *Klasifikacijski sustavi u spisovodstvu uprave u Hrvatskoj: Povijesni razvoj i suvremene tendencije* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2012.
- Tihomir CIPEK, *Ideja hrvatske države u političkoj misli Stjepana Radića*, Zagreb, 2001.
- Hrvoje ČAPO, *Državni represivni aparat na području Hrvatske od 1918. do 1941. godine* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2012.
- Dalibor ČEPULO, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu: Od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Zagreb, 2012.
- Ferdo ČULINOVIĆ, *Jugoslavija između dva rata*, vol. II., Zagreb, 1961.
- Rhys J. DAVIES and Ben RILEY, *The Croats under Yugo Slavian Rule*, s. l., 1932.
- Ljubodrag DIMIĆ, *Kulturna politika u Kraljevini Jugoslaviji 1918-1941*, vol. I-III, Beograd, 1996.-1997.
- Zdravko DIZDAR, Suzana LEČEK, *Zagrebačka županija*, Zagreb, 2003.

- Ivana DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija u doba diktature kralja Aleksandra: 1919-1935*, Beograd, 2006.
- Nikola DUGANDŽIJA, *Jugoslavenstvo*, Beograd, 1986.
- Dejan ĐOKIĆ, *Nedostižni kompromis*, Beograd, 2010.
- Smiljana ĐUROVIĆ, *Državna intervencija u industriji Jugoslavije 1918-1941*, Beograd, 1986.
- Milorad EKMEČIĆ, *Osnove građanske diktature u Evropi između dva svjetska rata*, Sarajevo, 1965.
- Neda ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava*, Zagreb, 2002.
- Neda ENGELSFELD, *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca - Privremeno narodno predstavništvo*, Zagreb, 1989.
- Oto FRANGEŠ, *Decentralizacija državne uprave*, Zagreb, 1937.
- *From Max Weber: Essays in Sociology* [ed. by H. H. Gerth and C. Wright Mills], New York, 1958.
- Branislav GLIGORIJEVIĆ, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji: 1919-1929.*, Beograd, 1979.
- Ivo GOLDSTEIN, *Hrvatska 1918-2008.*, Zagreb, 2008.
- Mirjana GROSS, Agneza SZABO, *Prema hrvatskome građanskom društvu*, Zagreb, 1992.
- Marijan HANŽEKOVIĆ, *Privredni sistem Jugoslavije*, Zagreb, 1968.
- Zlatko HASANBEGOVIĆ, *Jugoslavenska muslimanska organizacija 1929.-1941. (U ratu i revoluciji 1941.-1945.)*, Zagreb, 2012.
- Ferrel HEADY, *Public Administration: A Comparative Perspective (5th edition)*, New York, 1996.
- Zlatko HERKOV, *Općinski proračuni u teoriji i praksi s osobitim obzirom na gradske općine*, Zagreb, 1938.
- Jacob B. HOPTNER, *Jugoslavija u krizi 1934-1941*, Rijeka, 1972.
- Rudolf HORVAT, *Hrvatska na mučilištu*, Zagreb, 1992.
- Juraj HRŽENJAK, *Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, 2004.
- Goran HUTINEC, *Djelovanje zagrebačke Gradske uprave u međuratnom razdoblju (1918-1941)* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2011.
- *Istina o Ekonomskoj podlozi hrvatskog pitanja: Odgovor g. dr. Bićaniću*, Beograd, 1940.
- Tomislav IŠEK, *Djelatnost Hrvatske seljačke stranke u Bosni i Hercegovini do zavođenja diktature*, Sarajevo, 1981.
- Tomo JANČIKOVIĆ, *Hrvati u izborima 11. prosinca 1938.*, Zagreb, 1939.
- Dragoslav JANKOVIĆ, Mirko MIRKOVIĆ, *Državnopravna istorija Jugoslavije*, Beograd, 1987.
- Bosiljka JANJATOVIĆ, *Politički teror u Hrvatskoj 1918.-1935.*, Zagreb, 2002.
- Bosiljka JANJATOVIĆ, *Politika Hrvatske seljačke stranke prema radničkoj klasi: Hrvatski radnički savez 1921.-1941.*, Čakovec, 1983.
- Jere JAREB, *Pola stoljeća hrvatske politike: Povodom Mačekove autobiografije*, Zagreb, 1995.
- Zdravka JELASKA MARIJAN, *Split 1918.-1941: Grad i ljudi*, Split, 2009.
- Milutin JOVANOVIĆ, *Preuređenje banovina*, Beograd, 1938.
- Milutin JOVANOVIĆ, *Le Régime Absolu Yougoslavie institute le 6 Janvier 1929*, Paris, 1930.
- Nadežda JOVANOVIĆ, *Politički sukobi u Jugoslaviji 1925-1928*, Beograd, 1974.
- Slobodan JOVANOVIĆ, *Političke i pravne rasprave I-III* [reprint], Beograd, 1990.
- Slobodan JOVANOVIĆ, *O državi*, Beograd, 1922.,

- Slobodan JOVANOVIĆ, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1924.
- Vladan JOVANOVIĆ, *Vardarska banovina 1929-1941*, Beograd, 2011.
- Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Položaj i struktura radničke klase Sjeverne Hrvatske (Savske banovine) od 1929. do 1939. godine)* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 1977.
- Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radićev sabor 1927-1928: Zapisnici Oblasne skupštine Zagrebačke oblasti*, Zagreb, 1993.
- Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, *Radni slojevi Zagreba od 1918. do 1931. godine*, Zagreb, 1973.
- Mira KOLAR, *Zbrinjavanje gladne djece u Hrvatskoj za Prvoga svjetskog rata*, Slavonski Brod, 2008.
- Đuro KOAPČ, *Savremena Hrvatska i unutarnja politička situacija zemlje*, Zagreb, 1936.
- Laza M. KOSTIĆ, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, vol. I-III, Beograd, 1933.-1939.
- Ivo KRBEK, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1950.
- Ivo KRBEK, *Upravno politički zakoni*, Zagreb, 1938.
- Ivo KRBEK, *Upravno pravo*, vol. I-II, Zagreb, 1929.-1932.
- Boris KRŠEV, *Finansijska politika Jugoslavije 1918-1941*, Novi Sad, 2007.
- Bogdan KRIZMAN, *Hrvatska u Prvom svjetskom ratu: Hrvatsko-srpski politički odnosi*, Zagreb, 1989.
- Zvonimir KULUNDŽIĆ, *Slavko Kolar i njegovo vrijeme*, Zagreb, 1977.
- John R. LAMPE, *Yugoslavia as History: Twice there was a country*, Cambridge, 1996.
- Suzana LEČEK, *Seljačka obitelj u sjeverozapadnoj Hrvatskoj 1918.-1941.*, Slavonski Brod, 2003.
- Suzana LEČEK, *Seljačka sloga u Slavoniji, Srijemu i Baranji (1925.-1941.)*, Slavonski Brod, 2005.
- Suzana LEČEK, Tihana PETROVIĆ LEŠ, *Znanost i svjetonazor: Etnologija i prosvjetna politika Banovine Hrvatske 1939.-1941.*, Zagreb, 2010.
- John LOUGHLIN, *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, New York, 2001.
- Norka MACHIEDO-MLADINIĆ, *Životni put Ive Taraglie*, Split, 2001.
- Lazar MARKOVIĆ, *Jugoslavenska država i Hrvatsko pitanje (1914-1928)*, Beograd, 1935.
- Hrvoje MATKOVIĆ, *Svetozar Pribićević: Ideolog, stranački vođa, emigrant*, Zagreb, 1995.
- Martin MAYER, *Elementarbildung in Jugoslawien (1918-1941)*, München, 1995.
- Krunoslav MIKULAN, *Povijest policije u Hrvatskoj*, Varaždinske Toplice, 2003.
- John Stuart MILL, *Izabrani politički spisi*, vol. II., Zagreb, 1989.
- Mijo MIRKOVIĆ, *Ekonomska struktura Jugoslavije 1918.-1941.*, Zagreb, 1952.
- Magdalena NAJBAR-AGIČIĆ, *U skladu s marksizmom ili činjenicama? – Hrvatska historiografija 1945-1960.*, Zagreb, 2013.
- *Nazism and German Society, 1933-1945* [ed. by David F. Crew], London and New York, 2002.
- Christan Axboe NIELSEN, *One State, One Nation, One King: The Dictatorship of King Aleksandar and His Yugoslav Project 1929 – 1935* [doktorski rad u rukopisu, Columbia University], Ann Arbor, 2002.
- Ida OGRAJŠEK GORENJAK, *Rodni stereotipi i politika Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Kraljevine Jugoslavije)* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2011.
- Branko OSTAJMER, *Narodna stranka u Slavoniji i Srijemu: 1883.-1903.* [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2011.

- Ivo PERIĆ, *Vladko Maček: Politički portret*, Zagreb, 2003.
- B. Guy PETERS, *The Politics of Bureaucracy*, London and New York, 2001.
- Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1978*., Beograd, 1980.
- Branko PETRANOVIĆ, *Istorija Jugoslavije 1918-1988*, vol. I., Beograd, 1988.
- Ljubomir Ž. PETROVIĆ, *Jugoslovensko međuratno društvo u mreži vlasti*, Beograd, 2009.
- Ivo PILAR, *Uvijek iznova Srbija*, Zagreb, 1997.
- Jon PIERRE, B. Guy PETERS, *Governance, Politics and State*, New York, 2000.
- Ladislav POLIĆ, *O novom projektu zakona o upravi i samoupravi gradova*, Zagreb, 1927.
- Svetozar PRIBIĆEVIĆ, *Diktatura kralja Aleksandra*, Beograd, 1952.
- Svetozar PRIBIĆEVIĆ, *Pogledi na stanje u Jugoslaviji i njenu budućnost*, Zagreb, 1931.
- Eugen PUSIĆ, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997.
- Eugen PUSIĆ, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1993.
- Eugen PUSIĆ, *Upravna znanost: Izbor radova*, Zagreb, 1995.
- Mira RADOJEVIĆ, *Udružena opozicija 1935-1939*, Beograd, 1994.
- Sabrina P. RAMET, *Tri Jugoslavije: Izgradnja države i izazov legitimacije 1918.-2005.*, Zagreb, 2009.
- Krešimir REGAN, *Srpska politika u Banovini Hrvatskoj*, [doktorski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2006.
- Krešimir REGAN, *Ujedinjavanje teritorija Banovine Hrvatske: Teritorijalno ujedinjenje Savske i Primorske banovine s osam novodobivenih kotara*, [magistarski rad u rukopisu, Sveučilište u Zagrebu], Zagreb, 2001.
- Ivan ROGIĆ, *Tehnika i samostalnost: Okvir za sliku treće hrvatske modernizacije*, Zagreb, 2000.
- Ivo SEVER, *Javne financije: Razvoj – osnove teorije – analiza*, Rijeka, 1995.
- Bojan SIMIĆ, *Propaganda Milana Stojadinovića*, Beograd, 2007.
- Hodimir SIROTKOVIĆ, Lujo MARGETIĆ, *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, Zagreb, 1988.
- Milan SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu*, vol. I-V, Zagreb, 1899.-1905.
- Đorđe STANKOVIĆ, *Srbi i stvaranje Jugoslavije*, Beograd, 2009.
- Leften Stavros STAVRIANOS, *The Balkans since 1453*, London, 2000.
- Henrik STESKA, *Organizacija državne uprave*, Ljubljana, 1937.
- Henrik STESKA, *Oris našega upravnega prava*, Ljubljana, 1936.
- Miroslav STIPLOVŠEK, *Banski svet Dravske banovine 1930-1935*, Ljubljana, 2006.
- Todor STOJKOV, *Opozicija u vreme šestojanuarske diktature 1929-1935*, Beograd, 1969.
- Bogdan STOPAR, *Hrvatsko pitanje i ostali politički problemi*, Zagreb, 1936.
- Nedim ŠARAC, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima 1929. godine sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo, 1975.
- Josip ŠILOVIĆ, *Uzroci zločina*, Zagreb, 1913.
- Stjepan ŠLABEK, *Banovina Hrvatska: Pravno-povijesni pristup*, Kutina, 1997.
- Gašper ŠMID, *Uprava Dravske banovine 1929-1941*, Ljubljana, 1993.
- Ivica ŠUTE, *Slogom slobodi: Gospodarska sloga 1935-1941.*, Zagreb, 2010.
- Dragan TEŠIĆ, *Jugoslavenska radikalna zajednica u Srbiji 1935-1939*, Beograd, 1997.
- Jozo TOMAŠEVIĆ, *Financijska politika Jugoslavije 1919-1934*, Zagreb, 1935.

- Aleksandar TUCAKOVIĆ, *Društvo i privreda: Materijalni položaj činovnika i javnih službenika osvrtom na zaštitu seljaka i novčanih zavoda*, Osijek, 1935.
- Franjo TUĐMAN, *Hrvatska u monarhističkoj Jugoslaviji: 1918.-1941*., vol. II., Zagreb, 1993.
- Slobodan Ž. VIDAKOVIĆ, *Naši socijalni problemi*, Beograd, 1932.
- Ivo VINSKI, *Klasna podjela stanovništva i nacionalnog dohotka Jugoslavije u 1938. godini*, Zagreb, 1970.
- Marina VUJNOVIĆ, *Forging the Bubikopf Nation: Journalism, Gender and Modernity in Interwar Yugoslavia*, New York, 2009.
- Aurel VUKOVARAC, *Priručnik za općinsko-bilježničku službu*, Zagreb, 1935.
- Aurel VUKOVARAC, *Priručnik za općinsko-blagajničku službu*, Zagreb, 1935.
- Zdenko ZEMAN, *Autonomija i odgođena apokalipsa: Sociologijske teorije modernosti i modernizacije*, Zagreb, 2004.
- Mihailo M. ŽIVANČEVIĆ, *Jugoslavija i federacija*, Beograd, 1938.
- Ivan ŽOLGER, *Da li je naša kraljevina nova ili stara država*?, Ljubljana, 1923.

b) ZNANSTVENI RADOVI (Članci u časopisima i zbornicima)

- Juraj ANDRASSY, „Državna reforma“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LXV., br. 9, Zagreb, 1939.,
- Juraj ANDRASSY, „O samoupravama“, *Pravni savjetnik*, vol. XIV., br. 3-4, Zagreb, 1927.
- Teodor ANTIĆ, „Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija“, *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, Zagreb, 2003.
- Stjepan BABIĆ, „O lomovima hrvatskoga književnog jezika“, *Jezik: Časopis za kulturu hrvatskoga književnog jezika*, vol. XL., br. 5, Zagreb, 1993.
- Arsen BAČIĆ, „O problematici podjele vlasti pred i nakon donošenja ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine“, *Zakonitost*, vol. XLIV, br. 3., Zagreb, 1990.
- Stjepan BAČIĆ, „Arhiv Primorsko-krajiške oblasti u Karlovcu“, *Karlovac – Radovi i građa iz dalje i bliže prošlosti*, vol. II., Karlovac, 1970.
- Dušan BAJAGIĆ, Milan MILJEVIĆ, „Organizacija nadležnosti ministarstva provete Kraljevine SHS u oblasnim upravama“, *Tokovi istorije*, br. 2, Beograd, 2010.
- Nikica BARIĆ, „O problemu nacionalnog sastava žandarmerije nakon sporazuma Cvetković-Maček“, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest*, vol. XXXII-XXXIII, Zagreb, 2000.
- Mijo BILIČIĆ, Birokracija kao oblik i faza organizacijske socijalne strukture“, *Pomorski zbornik*, vol. 43., br. 1., Rijeka, 2005.
- Ljubo BOBAN, „Kada je i kako nastala Država Slovenaca, Hrvata i Srba“, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest*, vol. XXVI., Zagreb, 1993.
- Seka BRKLJAČA, „Politika prema bosanskohercegovačkim opštinama i opštine prema politici u Kraljevini Srba, Hrvata i slovenaca“, *Bosna i Hercegovina prije i poslije ZAVNOBIH-a*, Sarajevo, 2007.
- Seka BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca – Od ustavne kategorije i realizacije do historiografske obrade“, *Revizija prošlosti na prostorima bivše Jugoslavije*, Sarajevo, 2007.

- Tihomir CIPEK, „Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca - ancien régime“, Dijalog povjesničara/istoričara, vol. 2., Zagreb, 2000.
- Tihomir CIPEK, „Die kroatischen Eliten und die Königsdiktatur in Jugoslawien 1929-1934“, *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944*, Paderborn, 2001.
- Tihomir CIPEK, „«Stoljeće diktatura» u Hrvatskoj“, *Hrvatska politika u XX. stoljeću* [ur. Ljubomir Antić], Zagreb, 2006.
- Srđan CVETKOVIĆ, *Između srpa i čekića: Represija u Srbiji 1944-1953*, Beograd, 2006.
- Zlatko CUVAJ, „Svaki akt, od strane nadzorne i državne vlasti upućen općini, ne može da mimoidje opć. načelnika [...]“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LIX.., br. 6, 7, 8, Zagreb, 1938.
- Dubravka ČENGIĆ, „Razvoj uprave grada Zagreba u razdoblju 1919-1945. godine“, *Arhivski vjesnik*, vol. XXXVIII, Zagreb, 1995.
- Dalibor ČEPULO, „Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni i poredbeni vidovi“, *Hrvatska javna uprava*, vol. I. br. 2., Zagreb, 1999.
- A. DAVINIĆ, „Protiv konačnih rešenja bana tužba se podnosi upravnom sudu“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. XXI., knj. XXII, br. 1, Beograd, 1931.
- Ivana DOBRIVOJEVIĆ, „Pod budnim okom države: Državni činovnici u Kraljevini Jugoslaviji“, *Privatni život kod Srba u dvadesetom veku*, Beograd, 2007.
- Brigit FARLEY, „Aleksandar Karadjordjević and the Royal Dictatorship in Yugoslavia“, *Balkan Strongmen* (ed. by Bernd J. Fischer), London, 2007.
- Božidar FIRŠT, „Banovinska samouprava po Srškićevom nacrtu“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LXIV., br. 12, Zagreb, 1938.
- Stanko FRANK, „† Dr. Josip Šilović“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LXV, br. 5. i 6., Zagreb, 1939.
- Jure GAŠPARIČ, „Uvedba diktature Kralja Aleksandra“, *Prispevki za novejšo zgodovino*, vol. XLVI, br. 1, Ljubljana, 2006.
- Daina GLAVOČ, „Viktor Ružić: Slikar – amater“, *Sušačka revija*, vol. 49., Rijeka, 2005.
- Branislav GLIGORIJEVIĆ, „Unutrašnje (administrativne) granice Jugoslavije između dva svjetska rata 1918.-1941.“, *Istorija 20. veka*, vol. 1-2, Beograd, 1992.
- Ivo GOLDSTEIN, „Županije u ranom srednjem vijeku u Hrvatskoj“, *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Zagreb, 1996.
- Malbone W. GRAHAM Jr, „The 'Dictatorship' in Yugoslavia“, *The American Political Science Review*, vol. XXIII., br. 2, Denton, 1929.
- Stipica GRGIĆ, „Od struka do dima: Duhan i duhanske prerađevine u Jugoslaviji tridesetih godina 20. stoljeća“, *Istorijska tribina: Istraživanja mladih saradnika Instituta za noviju istoriju Srbije*, Beograd, 2013.
- Zlatko HASANBEGOVIĆ, „Jugoslavenska muslimanska organizacija od uvođenja diktature kralja Aleksandra do Sarajevskih punktacija (1929.-1933.), *Pilar: Časopis za društvene i humanističke studije*, vol. V, br. 10., Zagreb, 2010.
- Ivan HRSTIĆ, „Djelovanje lokalne samouprave u Makarskoj između dva svjetska rata“, *Časopis za suvremenu povijest*, vol. 45., br. 1, Zagreb, 2013.

- Mustafa IMAMOVIĆ, „Normativna politika šestojanuarske diktature“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. XII., Rijeka, 1991.
- Vladimir JAGARIĆ, „Ban i ministar Ružić – planinar“, *Hrvatski planinar*, vol. 89., br. 4, Zagreb, 1997.
- Dragoslav JANKOVIĆ, „Društveni i politički odnosi u Kraljevstvu Srba, Hrvata i Slovenaca uoči stvaranja Socijalističke radničke partije Jugoslavije (komunista)“, *Istorija XX veka*, vol. I., Beograd, 1959.
- Bosiljka JANJATOVĆ, „Karađorđevićevska centralizacija i položaj Hrvatske u Kraljevstvu (Kraljevini) SHS“, *Časopis za suvremenu povijest*, vol. 27., br. 1, Zagreb, 1995.
- Bosiljka JANJATOVIĆ, „Svakodnevnica političke elite u Zagrebu u razdoblju između dva svjetska rata“, *Zbornik Mirjane Gross*, Zagreb, 1993.
- Zdravka JELASKA MARIJAN, „Utjecaj državne vlasti na formiranje i djelovanje lokalne vlasti u Splitu 1918.-1941.“, *Časopis za suvremenu povijest*, vol. 45., br. 1, Zagreb, 2013.
- Slobodan JOVANOVIĆ, „Srškićev nacrt zakona o banovinskoj samoupravi“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. XXVIII., knj. XXXVII, br. 4, Beograd, 1938.
- Vladan JOVANOVIĆ, „Vardarska banovina: Društveno-politička skica“, *Istorija 20. veka*, vol. XXVIII, br. 1., Beograd, 2010.
- Igor KARAMAN, „Uloga visokog činovništva u građanskoj Hrvatskoj“, *Hrvatska na pragu modernizacije: 1750-1918.*, Zagreb, 2000.
- Mladen KLEMENČIĆ, „Promjene upravno-teritorijalnog ustroja Hrvatske 1918-1992.“, *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Zagreb, 1996.
- Mira KOLAR, „Dr. Erwin pl. Schwuger (1890.-1983.) ili što su u monarhističkoj Jugoslaviji doživljavali kotarski načelnici njemačkog podrijekla“, *Skrivene biografije nekih Njemaca i Austrijanaca u Hrvatskoj 19. i 20. stoljeća*, Osijek, 2001.
- Mira KOLAR, „Hrvatska u prvoj Jugoslaviji – Bitne značajke položaja te je li na vlasti bila kriza vlasti ili države“, *Hrvatska politika u XX. stoljeću* [ur. Ljubomir Antić], Zagreb, 2006.
- Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Ekonomsko-politički sukob graba Raba i rapskih sela pred Drugi svjetski rat“, *Jadranski zbornik*, vol. X., Pula-Rijeka, 1978.
- Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Elementi županijskog sustava u samoupravama oblasti 1927-1929. godine“, *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Zagreb, 1996.
- Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Financijski proračuni samouprave Zagrebačke oblasti za 1927., 1928. i 1929. godinu“, *Acta historico-oeconomica*, vol. XXI., Zagreb, 1994.
- Mira KOLAR, „Lika u vrijeme dominacije seljačko-demokratske koalicije u skupštini Primorsko-krajiške oblasti 1927. i 1928. godine“, *Identitet Like: Korijeni i razvitak*, vol. I., Zagreb-Gospić, 2009.
- Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Presjek kroz rad Osječke oblasne skupštine 1927.-1928. godine, *Glasnik arhiva Slavonije i Baranje*, vol. VI., Osijek, 2001.
- Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Samoupravne štedionice Hrvatske“, *Spomenica Ljube Bobana 1933.-1994.*, Zagreb, 1996.
- Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Socijalno-ekonomska politika gradske općine Zagreba s obzirom na položaj radničkog stanovništva do Velike svjetske krize do početka Drugog svjetskog rata (1931-1939)“, *Povijesni prilozi*, vol. II., br. 1., Zagreb, 1983.

- Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Stjepan Radić i Podravina u vrijeme oblasnih samouprava od 1927. do 1928.“, *Podravina*, vol. IV, br. 7, Koprivnica, 2005.
- Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Ukinuće Bjelovarsko-križevačke županije i kako je to područje prošlo u vrijeme djelovanja Osječke i Zagrebačke oblasne skupštine 1927. i 1928. godine“, *Radovi Zavoda za znanstvenoistraživački umjetnički rad u Bjelovaru*, vol. II, Bjelovar, 2008.
- Ivan KOPRIĆ, „Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave“, *Hrvatska javna uprava*, vol. V. br. 1., Zagreb, 2005.
- Ivan KOPRIĆ, „Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa“, *Hrvatska javna uprava*, vol. II. br. 3., Zagreb, 2000.
- Ivan KOPRIĆ, „Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – Problemi i vrijednosne orijentacije“, *Javna uprava: Nastavni materijali*, Zagreb, 2006.
- Ivan KOPRIĆ, „Upravna organizacija“, *Javna uprava: Nastavni materijali*, Zagreb, 2006.
- Marko KOSTRENČIĆ, „Od Habsburške monarhije do socijalističke Jugoslavije“, *Spomenica u počast 40-godišnjice Saveza komunista Jugoslavije 1919-1959*, vol. II., Zagreb, 1960.
- Ivo KRBEK, „Državni nadzor nad samoupravom“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LXV., br. 7-8, Zagreb, 1939.
- Ivo KRBEK, „Upravnosudska zaštita protiv šutnje upravne vlasti“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LXIII.., br. 2-3, Zagreb, 1937.
- Ivo KRBEK, „Zakonitost uprave“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LXII.., br. 5-6, Zagreb, 1936.
- Suzana LEČEK, „Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu 1936.-1939.“, *Časopis za suvremenu povijest*, vol. XL, br. 3, Zagreb, 2008.
- Suzana LEČEK, „Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu i brodskom kotaru (1935.-1938.)“, *Scrinia Slavonica*, vol. 4., Slavonski Brod, 2004.
- Suzana LEČEK, „'Dosada se samo polovica hrvatskog naroda borila': Hrvatska seljačka stranka i žene (1918.-1941.), *Historijski zbornik*, vol. 59., Zagreb, 2006.
- Suzana LEČEK, „Hrvatska seljačka stranka i njeni gradski birači: Primjer Vinkovaca na skupštinskim izborima 1938.“, *Scrinia Slavonica*, vol. 12., Slavonski Brod, 2012.
- Suzana LEČEK, „Izbor ili imenovanje – problem gradske (samo)uprave u Slavonskom Brodu 1918.-1941.“, *Časopis za suvremenu povijest*, vol. 45., br. 1, Zagreb, 2013.
- Suzana LEČEK, „Narodni poslanik Hrvatske seljačke stranke i njegov kotar: Djelovanje Stjepana Hefera na Osječkom i Valpovačkom području (1924.-1941.)“, *Scrinia Slavonica*, vol. 8., Slavonski Brod, 2008.
- Suzana LEČEK, „Podravina u radovima Mire Kolar o oblasnoj samoupravi“, *Mira Kolar i Podravina* (ur. Hrvoje Petrić i Dragutin Feletar), Koprivnica, 2013.
- Suzana LEČEK, „Selo i politika. Politizacija hrvatskog seljaštva 1918-1941.“, *Hrvatska politika u XX. stoljeću* [ur. Ljubomir Antić], Zagreb, 2006.
- Suzana LEČEK, „Stjepan Hefer o sudovima dobrih i poštenih ljudi“, *Scrinia Slavonica*, vol. 8., Slavonski Brod, 2008.
- Miodrag LINTA, „Vlada Milana Stojadinovića i Srbi u Hrvatskoj (II)“, *Letopis Srpskog kulturnog društva 'Prosveta'*, vol. VII, Zagreb, 2002.

- Drago MAGJER, Dodaci na skupoću državnih službenika i socijalne odredbe ustava“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LX., br. 9-10, Zagreb, 1934.
- Predrag MARKOVIĆ, „Die «Legitimierung» der Königsdiktatur in Jugoslawien und die öffentliche Meinung 1929-1939“, *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944*, Paderborn, 2001.
- Zlatko MATIJEVIĆ, „Guske u magli: Djelovanje članova Središnjeg odbora Narodnog vijeća Slovenaca, Hrvata i Srba u Zagrebu (listopad 1918.-siječanj 1919.)“, *Godina 1918.: Prethodnice, zbivanja, posljedice*, Zagreb, 2010.
- Dejan MIKAVICA, „O ustavima Srbije – Od Vožda Karađorđa do Mitrovdanskog ustava Republike Srbije“, *Istraživanja*, vol. XVII., Novi Sad, 2006.
- Mihailo MILOŠEVIĆ, „Dve odredbe o samoupravnim finansijama u fin. zakonu za 1931/32 god.“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. XXI., knj. XXII, br. 6.
- Iva MURAJ, „Vila bana Perovića u Rabu arhitekta Egona Steinmanna iz 1932. godine“, *Prostor*, vol. XVIII, br. 1 (39), Zagreb, 2010.
- Edward C. PAGE, Michael J. GOLDSMITH, „Centre and locality: functions, access and discretion“, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis West European Unitary States* [ed. by Edward C. Page and Michael J. Goldsmith], London, 1987.
- Dragutin PAVLIČEVIĆ, „Županije u Hrvatskoj i Slavoniji u prijelaznom razdoblju od 1848. do 1881. godine“, *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Zagreb, 1996.
- Dragutin PAVLOVIĆ, „Mogu li se penzijoneri postavljati za državne i banovinske službenike“, *Mjesečnik: Glasilo pravničkog društva*, vol. LVI., br. 11-12, Zagreb, 1930.
- Marko PAVLOVIĆ, „Jugoslavenska kraljevina prva evropska regionalna država“, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, vol. CXLI, Beograd, 2012.
- Ljubomir Ž. PETROVIĆ, „Jugoslovensko društvo između dva svetska rata“, *Istorija 20. veka*, vol. XXVI, br. 2., Beograd, 2008.
- Zlata PLOŠTAJNER, „Decentralizacija uprave“, *Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini*, Zagreb, 2002.
- Milan PODUNAVAC, „Izgradnja moderne države i nacije: Balkanska perspektiva“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, vol. I., Beograd, 2007.
- Sandra PRLENDA, „Žene i prvi organizirani oblici praktičnog socijalnog rada u Hrvatskoj“, *Revija za socijalnu politiku*, vol. XII, br. 3-4., Zagreb, 2005.
- Majda PUNGERČAR, „Pečatniki Novega mesta“, *Kronika: Časopis za slovensko krajevno zgodovino*, vol. 44, br. 1, Ljubljana, 1996.
- Eugen PUSIĆ, „Državna uprava i društvena gustoća“, *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti – Razred za društvene znanosti*, vol. 37., Zagreb, 1999.
- Eugen PUSIĆ, „Upravni sustavi“, *Javna uprava: Nastavni materijali*, Zagreb, 2006.
- Peter RADAN, „Constitutional Experiment and the National Question in Interwar Yugoslavia“, *Istorija 20. veka*, vol. XXIX., br. 3, Beograd, 2011.
- Mira RADOJEVIĆ, „Sporazum Cvetković-Maček i pitanje razgraničenja u Sremu“, *Istorija 20. veka*, vol. 1-2, Beograd, 1992.

- Krešimir REGAN, „Srpski kulturni klub i Banovina Hrvatska“, *Časopis za suvremenu povijest*, vol. XL, br. 2, Zagreb, 2008.
- Robet William SETON-WATSON, „The Yugoslav Dictatorship“, *International Affairs*, vol. XI, no. 1, Cambridge, 1931.
- Laslo SEKELJ, „Diktatur und die jugoslawische politische Gemeinschaft – von König Alexander bis Tito“, *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944*, Paderborn, 2001.
- Hodimir SIROTKOVIĆ, „Vladko Maček i pravna izgradnja banovine Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. XXII.[supplementa], Rijeka, 2001.
- Stjepan SRŠAN, „Upravne općine 1848-1918. – Struktura, poslovanje, značenje“, *Arhivski vjesnik*, vol. 34-35., Zagreb, 1992.
- Đorđe STANKOVIĆ, „Srbi u državnoj upravi Slavonije u vreme provizorijuma (1918-1921)“, *Istorijski stereotipi i naučno znanje*, Beograd, 2004.
- Đorđe STANKOVIĆ, „Srbi u državnoj upravi Slavonije za vreme sprovođenja centralizacije vlasti (1921-1929)“, *Istorijski stereotipi i naučno znanje*, Beograd, 2004.
- Đorđe STANKOVIĆ, „Srbi u 'državnoj vlasti' i 'unutrašnjoj upravi' Slavonije za vreme diktature“, *Istorijski stereotipi i naučno znanje*, Beograd, 2004
- Miroslav STIPLOVŠEK, „Ukinitev oblastnih samouprav in oblikovanje banske uprave Dravske banovine leta 1929“, *Prispevki za novejšo zgodovino*, vol. XXXVII, br. 2., Ljubljana, 1997.
- Holm SUNDHAUSSEN, „Die Königsdiktaturen in Südosteuropa: Umrisse einer Synthese“, *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944*, Paderborn, 2001.
- Katica TADIĆ, „Bogat život dr. Viktora Ružića“, *Sušačka revija*, vol. 49., Rijeka, 2005.
- Đorđe TASIĆ, „O regionalizmu i ekonomskom regionalizmu specijalno u Francuskoj“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. XX., knj. XXI, br. 4, Beograd, 1930.
- Božena VRANJEŠ-ŠOLJAN, „Županijsko uređenje u posljednjoj fazi postojanja (1881.-1918.)“, *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Zagreb, 1996.
- V. V. ZELENJIN, „Kralj Aleksandar Karađorđević“, *Zarobljenici nacionalne ideje*, Beograd, 1996.

5. Leksikoni i enciklopedije

- *Biografski leksikon: Senat, Narodna skupština* [ur. Č. M. Mitrinović], Beograd, 1935.
- *Black's Law Dictionary* [Eighth edition; ed. by Bryan A. Garner], St. Paul, 2004.
- *Encyclopedia of Government and Politics*, vol. 1. (ed. by Mary Hawkesworth and Maurice Kogan), London and New York, 2002.
- *Geschichtliche Grunbegriefe: Historisches Lexicon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* [hrsg. Otto Brunner], bd. V-VII, Stuttgart, 1992.
- *Hrvatski biografski leksikon*, vol. I, VII, Zagreb, 1983., 2009.
- *Leksikon Minerva*, Zagreb, 1936.
- *Pravni leksikon*, Beograd, 1970.
- *Pravni leksikon*, Zagreb, 2007.

6. World wide web

- Milan ANTIĆ, „Namesnici i ministri dvora pred sudom“, http://www.27mart.com/images/File/Antic_Namesnici-i-Ministar-dvora-pred-sudom.pdf (pristupljeno 12. rujna 2012.)
- Meghan CLARK, „Subsidiarity is a Two-Sided Coin“, http://catholicmoraltheology.com/subsidiarity-is-a-two-sided-coin/ (pristupljeno 7. ožujka 2013.)
- Corinne HUYNH-QUAN-SUU, „Étymologie du terme 'gouvernance'“. http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf (pristupljeno 18. travnja 2012.)
- Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj http://www.uprava.hr/UserDocsImages/Lokalna%20samouprava/100613-Kopija%20opcine_gradovi_RH.pdf (pristupljeno 28. siječnja 2014.)
- „Milosevic New Home: Two Houses for Two Parties“, http://www.tol.org/client/article/16497-milosevic-new-home-two-houses-for-two-parties.html?print (pristupljeno 12. rujna 2012.)
- Zsolt SZÉKELY, „The History of the Romanian System of Public Adiministration. The Public Administration of the Royal Dictatorship and the Nationality Question“, http://www.academia.edu/979443/THE_HISTORY_OF_THE_ROMANIAN_SYSTEM_OF_PUBLIC_ADMINISTRATION._THE_PUBLIC_ADMINISTRATION_OF_THE_ROYAL_DICTATORSHIP_AND_THE_NATIONALITY_QUESTION (pristupljeno 6. kolovoza 2013.)
- „Viri financiranja - darilo, donacija, dotacija, subvencija in državna pomoč“ http://www.pic.si/index.php?option=com_content&task=view&id=144&Itemid=179 (pristupljeno 26. siječnja 2014.)

7. Književni i filmski izvori

- Franjo B. BABIĆ, *Općinski načelnik: komedija u 2 čina*, Osijek, 1937.
- „Ban Josip Šilović“ (1930.), DVD *Zagreb na filmu 1915.-1945.*, vol. I. Hrvatski državni arhiv
- Ivan Goran KOVAČIĆ, „Probuđeni djedovi“, *Sedam zvonara Majke Marije i druge pripovijetke*, Varaždin, 2005.
- *Mala pljačka vlaka* (1984., režija Dejan Škorak)
- *Sabrana djela Slavka Kolara* [ur. Zvonimir Kulundžić], vol. II, V, Zagreb, 1971.

ŽIVOTOPIS

Stipica Grgić rođen je 13. listopada 1982. u Sisku. Nakon završene osnovne škole u Lekeniku upisuje Nadbiskupsku klasičnu gimnaziju u Zagrebu, koju završava 2001. godine. Nakon toga upisao je Filozofski fakultet, gdje je 2007. završio znanstveni i nastavnički smjer studija povijesti. Od svibnja 2008. radi na Hrvatskim studijima Sveučilišta u Zagrebu kao znanstveni novak/asistent. U sklopu nastave na Hrvatskim studijima održava nekoliko izbornih kolegija, koji su svojim najvećim dijelom vezani uz hrvatsku međuratnu prošlost te usmjeravanje istraživačkog rada studenata. Sudjelovao je na više domaćih i međunarodnih znanstvenih skupova te je član je nekoliko strukovnih udruga. Njegovi istraživački interesi vezani su prvenstveno uz političku i društvenu povijest, odnos društva i države, ali i svakodnevicu Hrvatske i ostalih europskih zemalja od druge polovine 19. do sredine 20. st.

Važniji radovi:

- „Općinske uprave u vrijeme šestosiječanjske diktature“, *Časopis za suvremenu povijest*, vol. 45 (2013), br. 1, 89-117.
- „Radić nakon Radića: Stvaranje kulta heroja Stjepana Radića (1928.-1934.)“, *Časopis za suvremenu povijest*, vol. 42 (2010), br. 3, 723-748.
- „Neki aspekti poimanja uvrede vladara u vrijeme diktature kralja Aleksandra I. Karađorđevića“, *Radovi - Zavod za hrvatsku povijest*, vol. 41 (2009), br. 1, 347-365.
- „Biti Židov na hrvatskom selu: Skica za portret Juliusa Manna, lekeničkog trgovca i mecene (1870.-1943.?)“, *Radovi - Zavod za hrvatsku povijest*, vol. 45 (2013), br. 1, 71-94.
- „Od struka do dima: Duhan i duhanske prerađevine u Jugoslaviji tridesetih godina 20. stoljeća“, *Istorijska tribina: Istraživanja mladih saradnika Instituta za noviju istoriju Srbije*, vol. I. (ur. Zoran Janjetović), Beograd, 2013., 65-91.

Kompletna bibliografija:

http://bib.irb.hr/lista-radova?autor=306364