

UDK: 32(497.5 Slav. Brod)"1918/1941"
352(497.5 Slav. Brod)"192"
Izvorni znanstveni članak
Primljeno: 18. 2. 2013.
Prihvaćeno: 6. 3. 2013.

Izbor ili imenovanje – problem gradske (samo)uprave u Slavonskom Brodu 1918.–1941.

SUZANA LEČEK

Hrvatski institut za povijest – Podružnica za povijest Slavonije, Srijema i
Baranje, Slavonski Brod, Republika Hrvatska

Na primjeru Slavenskog Broda analizira se odnos samoupravnih (izabраниh) organa gradske uprave i države, koja vodi politiku centralizacije. Upozorava se na mjere kojima država isprva ograničava, a potom *de facto* dokida samoupravu: manipulacije s (ne) raspisivanjem izbora, rušenje izabranih vijeća s oporbenom većinom te zamjena izabrane uprave imenovanom. Prati se borba oko gradskih izbora tijekom 1920-ih te uvođenje i ustrajanje na imenovanoj upravi nakon 1929. godine.

Ključne riječi: supsidijarnost, gradska samouprava, centralizam, Kraljevina SHS/Jugoslavija.

1. Uvod

Supsidijarnost je privukla pozornost znanstvenih krugova nakon što je Ugovorom iz Maastrichta (1992. godine, čl. 5.) ušla u temeljne dokumente Europske Unije (EU).¹ Rasprave oko stupnja ovlasti središnje uprave EU pokazale su kako današnji stavovi pojedinih država članica uvelike ovise o njihovoj tradiciji. Zemlje s jakim naslijeđem federalizma, ponajviše Njemačka, ali i Austrija i Belgija, uspjele su postići ugrađivanje pojma supsidijarnosti u načela na kojima počiva EU. Preko njihovih demokršćanskih stranaka u uporabu je ušao i pojam *supsidijarnost* (iako mnogi radije govore o samoupravi).² Pojam je naime preuzet od Katoličke crkve (iako bez njegove antropološke dimenzije),

¹ Michelle CINI, Nieves PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, *European Union Politics*, Oxford – New York, 2010., 292.; Nicholas MOUSSIS, *Guide to European policies*, s. 1., 2005., 29.

² Michael BURGESS, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*, London – New York, 2000., 14.-15., 142.-144., 224.-241.

koja ga je stotinjak godina razrađivala unutar svog socijalnog nauka, počevši od enciklike *Rerum novarum* (1891.), pa u enciklikama *Quadragesimo anno* (1931.) i *Centesimus annus* (1991.).³ U njima je supsidijarnost definirana kao načelo da se “društvo višega reda ne smije miješati u nutarnji život društva nižega reda lišavajući ga njegovih nadležnosti, nego mu mora, naprotiv, pomagati u slučaju nužde te mu pomoći da uskladi svoje djelovanje s djelovanjem drugih komponenata u vidu zajedničkog dobra”. U suprotnom država preuzima na sebe poslove koje bi bolje obavile niže instance (“asistencijska država”), što izravno djeluje na pasivizaciju pojedinaca i hipertrofiju ovlasti državnog aparata.⁴

Pitanje o supsidijarnosti neizbježno se postavlja i u Hrvatskoj, bilo kao pitanje ustroja državne uprave bilo kao načelo koje treba upoznati kao skorašnja članica EU. Supsidijarnost, kao načelo, ovdje nije nepoznata, štoviše, pod pojmom *samouprave* unesena je i u Ustav Republike Hrvatske (čl. 128. – čl. 131.).⁵ Osim što je zanimljiva praktičarima, o njoj sve više pišu i znanstvenici. Teoretskim promišljanjem odnosa središnje državne uprave i samouprave, odnosno supsidijarnosti, kod nas se uglavnom bave sociolozi (posebice oni koji polaze od socijalnog nauka Crkve⁶), pravnici i politolozi, a dovoljno je pregledati novije brojeve *Hrvatske javne uprave*⁷ kako bi postalo jasno da je samouprava u krugovima “praktičara” postala goruće pitanje. Problem koji zamjećuju – da supsidijarnost ne uspijeva zaživjeti – povezuju s mentalitetom hrvatskih građana koji ne vjeruju u vlastite snage niti imaju svijest o osobnoj odgovornosti za ono što se događa u društvu oko njih. S druge strane, imaju visoka očekivanja od države. Kao posljedicu nepoštivanja načela supsidijarnosti autori navode osjećaj ovisnosti i nesamostalnosti te “pokornički mentalitet”.⁸

Spominjanjem mentaliteta u raspravu ulazi povijesna komponenta i pred povjesničarima se pojavljuje pitanje koji su to čimbenici stvorili povijesno iskustvo neravnoteže moći u korist države i njezina središnjeg aparata.

³ Josip GRBAC, “Političko-društveni vid supsidijarnosti. Teoretsko utemeljenje supsidijarnosti u društvenom i političkom životu”, *Bogoslovska smotra*, 79/2009., br. 1, 14.-18.

⁴ IVAN PAVAO II., *Stota godina – Centesimus annus. Enciklika*, Zagreb, 2001. (1. izd. 1991.), 91.

⁵ <<http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski%20prociscen%20tekst%20Ustava%20Republike%20Hrvatske,%20Ustavni%20sud%20Republike%20Hrvatske,%2023.%20ozujka%202011.pdf>> (posjet 3. veljače 2013.).

⁶ Vidi znanstveni projekt *Supsidijarnost u hrvatskom društvu* koji su zajednički proveli Katolički bogoslovni fakultet i Institut društvenih znanosti “Ivo Pilar” te radove Stjepana Balobana i Gordana Črpića. *O solidarnosti i supsidijarnosti u Hrvatskoj*, ur. Stjepan Baloban, Gordan Črpić, Zagreb, 2004.

⁷ U izdanju konzorcija u kojem su, između ostalih, Institut za javnu upravu i Pravni fakultet u Zagrebu.

⁸ Gordan ČRPIĆ, Damir MRAVUNAC, Željko TANJIĆ, “Supsidijarnost – širenje prostora slobode u društvu”, *Bogoslovska smotra*, 79/2009., br. 1, 97., 98.-99., 103.-104.; Vladimir DUGALIĆ, Damir MRAVUNAC, “Socijalni nauk Crkve i načelo supsidijarnosti u svijesti hrvatskih građana (i vjernika)”, *Bogoslovska smotra*, 81/2011., br. 4, 833.-834.

2. Tradicija supsidijarnosti u Hrvatskoj – polazišta i pitanja

Hrvatska područja ušla su 1918. u novu državu Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca (Kraljevina SHS) s iskustvom upravnog sustava Austro-Ugarske Monarhije. Nestala Monarhija do samog je kraja bila u biti *ancien régime* država, koja je priznavala povijesne raznolikosti i davno ustanovljene privilegije pojedinih država-sastavnica.⁹ One su se, između ostalog, očitovale u složenom sustavu samouprave u kojem su određenu ulogu odigrale i gradske autonomije. Doduše, u moderniziranoj austro-ugarskoj upravi davne su gradske privilegije prevedene u nove oblike, ali su gradovi ipak zadržali neka temeljna obilježja samoupravnih jedinica: poseban status uređen zakonom o gradskim općinama, pravo donošenja statuta, izabrano gradsko zastupstvo, vlastite financije (pod djelomičnom kontrolom nadređenog državnog tijela).

Situacija se drastično promijenila ulaskom Hrvatske u Kraljevinu SHS/Jugoslaviju. Hrvatska je u tom trenutku imala dobre pretpostavke za razvoj moderne samouprave i demokratskog društva, jer je postojalo naslijeđe decentralizirane uprave, koje je moglo ojačati uvođenjem općeg prava glasa (za muškarce) te zakonima Kraljevine SHS, koji su predviđali održanje samouprava na više razina. No praksa je poništila sve ove potencijale. Naime državni je vrh kao uzor izgradnji buduće države izabrao francuski centralistički model, umjesto nekog od postojećih modela federacije, koji bi bio primjereniji zemlji složenoj u svakom pogledu (državno-pravnom, nacionalnom, gospodarskom, kulturnom, vjerskom). Nasilnim i prebrzim reformama pokušalo se poništiti stoljetne državne i pravne tradicije, što je izazvalo žestok otpor i otvorilo trajnu političku krizu, koja je kulminirala diktaturom.¹⁰

Cilj je ovog istraživanja na primjeru grada pokazati na koji se način u procesu centralizacije države slamala lokalna gradska samouprava. Naime, nakon ukidanja Sabora, problem samouprave može se gledati na upravnim tijelima nižih razina: oblastima, gradovima i općinama (kotarevi su također po zakonu trebali postati samoupravne jedinice, ali to nije zaživjelo¹¹). Tijekom 1920-ih

⁹ O razlici *ancien régime* i moderne nacionalne države više u: Tihomir CIPEK, *Ideja hrvatske države u političkoj misli Stjepana Radića*, Zagreb, 2001.

¹⁰ O problemu poništavanja samouprave i u drugim područjima vidjeti: Seka BRKLJAČA, „Teritorijalne samouprave u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca – od ustavne kategorije i realizacije do historiografske obrade“, u: Vera KATZ (ur.), *Revizija prošlosti na prostorima bivše Jugoslavije*, Sarajevo 2007., 103.-128.

¹¹ Čl. 101. – čl. 132. “Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi od 26. aprila 1922.”, *Zbornik zakona, uredbi i naredbi*, 5/1927., br. 37-46, 378.-387. Zakon je predvidio jednaku samoupravu za oblast i za kotar (izabrana kotarska skupština i odbor), no oblasti su zaživjele kao samouprava tek 1927. (iako su prelazne odredbe iz zakona predvidjele izbore za oblasne skupštine najkasnije za tri mjeseca od stupanja zakona na snagu), a kotarevi nikada (iako su iste prelazne odredbe predvidjele njihove izbore pet mjeseci nakon oblasnih). *Isto*, 385.-386. Prvi je put samoupravu na kotarskoj razini pokušala uvesti Banovina Hrvatska 1940. godine. *Godišnjak Banske vlasti Banovine Hrvatske 1939.-26. VIII.-1940.*, Zagreb, 1940., 24.

na svim se ovim razinama vodila velika borba za stvarnu lokalnu vlast, pa ne čudi što je jedna od prvih odluka nakon proglašenja diktature kralja Aleksandra bila likvidiranje svih samouprava (1929.). Oblasti su doskora ukinute i zamijenjene prostorno većim, ali po ovlastima “manjim” jedinicama – banovinama, koje više nisu bile samouprave (listopad 1929.).¹² Zakonodavstvom iz doba diktature gradovima je, doduše, potvrđen poseban status, ali on u stvarnosti nije poštovan, tako da je jedino samoupravno tijelo u 1930-ima ostalo ono najniže – općina. Od općinskih izbora 1936. za njih se vodila otvorena borba između oporbene Hrvatske seljačke stranke (HSS) i države, kojom se uspjelo osigurati donekle samostalno odlučivanje izabranih općinskih odbora¹³ (slika 1, slika 2).

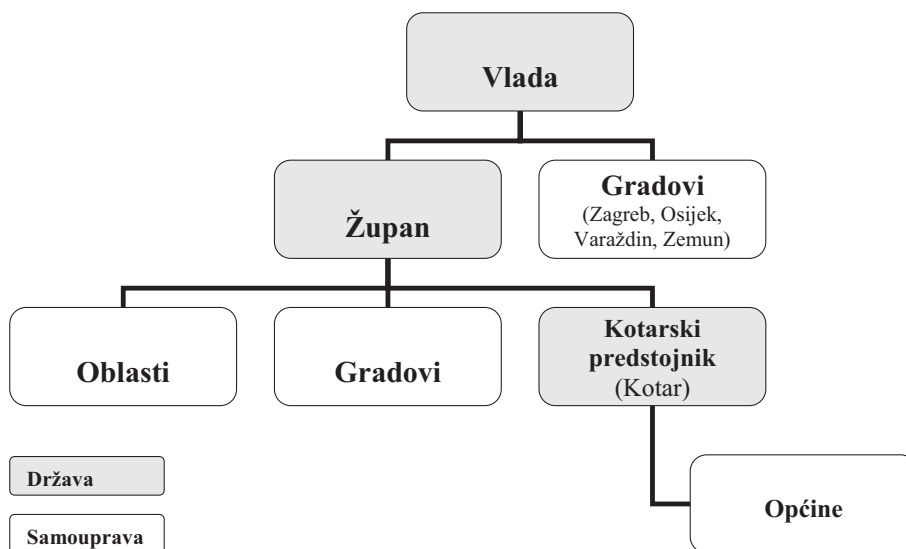
U istraživanju povijesti samouprave gradovi su iznimno zanimljivi jer su ušli u novu državu s razmjerno velikom autonomijom i posebnim statusom, a izgubili su sve to u nekoliko godina. Osim toga, oni su politička i gospodarska središta, u kojima je koncentrirana društvena elita, financijski i razvojni potencijali, te nije nevažno koliko im je prostora za samostalno odlučivanje ostalo na raspolaganju, a koliko su postali ovisni o odlukama s vrha (i time došli u situaciju da se o njihovoj sudbini odlučuje na nekom drugom mjestu i prema tuđim prioritetima).

Kao primjer je poslužio Brod na Savi (Slavonski Brod od 1934.), koji pokazuje sve karakteristike procesa kroz koji su prolazila i druga naselja sa statusom grada na području nekadašnje Kraljevine Hrvatske i Slavonije (znači ugarskog dijela Austro-Ugarske Monarhije). Budući da je supsidijarnost vrlo složen pojam, istraživanje je provedeno na prvom od njenih uvjeta, a to je pravo biranja gradskog zastupstva na lokalnim izborima.¹⁴ U njemu se pokušalo odgovoriti na pitanje kojim je političkim mehanizmima središnja vlast onemogućavala pravilno funkcioniranje izabranog Gradskog zastupstva. Ukazuje se na postupke kojima se izazivala kriza i nametalo vladine povjerenike (komesare) tijekom 1920-ih te na to da se provizorij imenovanih načelnika i Gradskog vijeća pretvorio u trajnu praksu u 1930-ima.

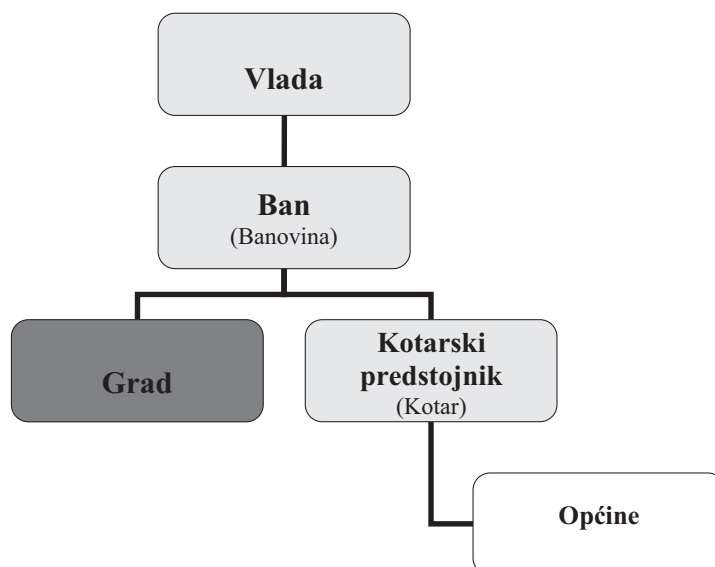
¹² O ulozu oblasti više u: Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, „Stjepan Radić i povezivanje zagrebačke i splitske oblasti 1927. i 1928. godine“, *Grada i prilozi za povijest Dalmacije. Spomenica Dani ci Božić-Bužančić*, 12/1996., 903.-917.; ISTA, *Radićev sabor 1927-1928. Zapisnici Oblasne skupštine Zagrebačke oblasti*, Zagreb, 1993.; ISTA, „Presjek kroz rad Osječke oblasne skupštine 1927.-1928.“, *Glasnik arhiva Slavonije i Baranje*, 6/2001., 109.-135.; Sabina FERHADBEGOVIĆ, *Prekäre Integration. Serbisches Staatsmodel und regionale Selbstverwaltung in Sarajevo und Zagreb 1918-1929*, München, 2008.

¹³ Suzana LEČEK, “Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu 1936.-1939.”, *Časopis za suvremenu povijest*, 40/2008., br. 3, 999.-1032. Vidi i rad Stipice Grgića u ovom tematskom bloku.

¹⁴ Pravna je struka vrlo jasno i jednostavno definirala pokazatelje samouprave u vrijeme kada je tu istu samoupravu državni vrh uvažavao, odnosno u Austro-Ugarskoj Monarhiji. Kao glavne pokazatelje izdvojili su izbornost, pravo upravljanja (donošenja i provođenja odluka) te vlastite financije. Ivan ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, *Ustavno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na Ustav*, Bjelovar, 1911., 101.



Slika 1. Odnos državne uprave (i njenih nadzornih organa) i samouprave 1918.–29.



Slika 2. Odnos državne uprave (i njenih nadzornih organa) i samouprave 1929.–41.

3. Pravna tradicija i novi Zakon o gradovima iz 1934. godine

Zakonima XIX. stoljeća uređen je poseban status grada, kojima su davnašnje kraljevske privilegije i municipalna prava prevedeni u moderan politički rječnik, a gradovi kao samouprave ugrađeni u modernu državu. Tim je procesom započela centralizacija (državna tijela obavljaju nadzor nad gradskom samoupravom), ali i zadržana stara samostalnost, jer su gradovi i dalje birali načelnika i zastupstva, koja su još imala razmjerno široke ovlasti. Pokazatelj posebnosti bilo je i to da su izbori za gradska zastupstva provedeni prema posebnim zakonima, gotovo prema općem pravu glasa, potpuno suprotno visokom cenzusu pri izborima u Sabor. No i takva, za današnje pojmove umjerena, zakonska regulativa odmah je izazvala diskusiju o odnosu centralizacije i samouprave.¹⁵ Na promjene su reagirali i u Brodu na Savi, jednom od naselja sa statusom grada, a kao i drugdje, i ovdje su nastojali zadržati što više od stare samostalnosti.¹⁶

Institucija mjesta sa statusom grada je upravno-pravni pojam s područja bivše Ugarske¹⁷, odnosno onog dijela Hrvatske koji se nazivao i Kraljevinom Hrvatskom i Slavonijom. Status grada na tom je području uživalo 19 mjesta, a zadržala su ga i u prvim godinama postojanja Kraljevine SHS.¹⁸ Naime gradovima na hrvatsko-slavonskom prostoru potvrđen je poseban status i u novoj administrativnoj regulaciji 1922., kojom su stare županije zamijenjene oblastima.¹⁹ Tijekom 1920-ih, dok još nije bio ujednačen pravni sustav u Kraljevini

¹⁵ Više u: Dalibor ČEPULO, "Položaj i ustroj hrvatskih gradova prema Zakonu o uređenju gradskih općina iz 1881. godine", *Hrvatska javna uprava*, 2/2000., br. 1, 83.-120.; ISTI, "Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874-1876.", *Hrvatska javna uprava*, 3/2001., br. 1, 89.-126. Prvim Zakonom o ustroju gradskih općina u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji iz 1881. pravo glasa (samo aktivno) dobile su čak i žene (osim u gradovima bivše Vojne krajine, gdje je ograničeno na muškarce), no izgubile su ga Zakonom iz 1895. godine.

¹⁶ Usp. Branko OSTAJMER, "Zakon o uređenju gradskih općina iz 1895. i položaj Broda na Savi", *Scrinia Slavonica*, 9/2009., 257.-274.

¹⁷ U Ugarskoj su od 1876. postojala 24 mjesta sa statusom grada (istim je zakonom iz 1876. taj status izgubilo 40 nekadašnjih gradova). Milan SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*, knj. 1., Zagreb, 1899., 464.

¹⁸ Neka su ga mjesta stekla nakon 1895. (pa nisu navedena u Zakonu o gradskim općinama), druga su ga poslije izgubila, a bilo je i onih koja su ga izgubila i ponovno dobila u Kraljevini SHS. Ujednačavanjem zakonodavstva u Kraljevini Jugoslaviji 1934. stekla su ga još 3 mjesta u Dalmaciji, koja su do tada, po austrijskom modelu, imala status općine. Od tada su status grada uživali: Bakar, Bjelovar, Čakovec, Karlovac, Koprivnica, Križevci, Nova Gradiška, Osijek, Petrinja, Senj, Sisak, Slavonska Požega, Slavonski Brod, Sušak, Varaždin, Vinkovci, Virovitica, Vukovar, Zagreb, a u Dalmaciji Dubrovnik, Split i Šibenik. U Banovini Hrvatskoj bilo ih je 25, jer su navedenima priključeni Livno, Mostar i Travnik. *Godišnjak Banske vlasti Banovine Hrvatske*, 337.-340. Ovdje su navedena mjesta s područja današnje Hrvatske, pa više nema onih s prostora Kraljevine Hrvatske i Slavonije koja su se nalazila u istočnom Srijemu, a ubrajala su se među 19 gradova do 1918. godine (Zemun, Mitrovica, Petrovaradin, Srijemski Karlovci).

¹⁹ "Gradovi koji imaju upravnu vlast prvog stepena (kraljevski slobodni gradovi, odnosno gradovi sa sopstvenim statutom) vrše i nadalje tu funkciju do donošenja zakona o samoupravi

SHS, na snazi su zadržane zatečene pravne tradicije.²⁰ Tako je za gradove na ovom području ostao na snazi *Zakon od 21. 6. 1895. o ustroju gradskih općina* (ZGO 1895.). Zakon je dokinut isti dan kada je proglašena diktatura (*Zakon od 6. 1. 1929. o izmjeni Zakona o općinama i oblasnim samoupravama; Zakon od 22. 11. 1929. o izmjeni Zakona od 6. 1. 1929.*²¹).

Novi zakon o gradovima donesen je tek u vrijeme diktature – *Zakon o gradskim općinama od 22. 7. 1934.* (ZGO 1934.).²² Zanimljivo je da je pri tome izdvajanje gradova kao posebno reguliranih upravnih tijela preuzeto iz starog ugarskog modela i primijenjeno u cijeloj Jugoslaviji. Time su u cijeloj državi 74 naselja dobila pravni status grada (§ 2.). No bio je to prije potez centralizacije nego decentralizacije, jer su povećane ovlasti ministarstava unutarnjih poslova i financija (preko nadzornog organa, što je postala banovina, § 130.).²³

Ovdje ćemo se zadržati samo na izmjenama koje je doživjela izborna procedura. Do tada su izborna prava bila regulirana posebnim zakonom (*Zakon o izboru gradskih zastupstava za gradove Hrvatske i Slavonije od 28. februara 1922. godine*). Njime je bilo zajamčeno opće pravo glasa svima starijima od 21 godine ako žive u gradu dulje od godinu dana (predviđene su i iznimke). Zanimljivo je da su isprva obnovljena stara prava i za žene (za razliku od prava izbora za skupštinu, koje nisu dobile), ali samo one koje su gospodarski samostalne i obrazovane (čl. 1.).²⁴ Opće pravo glasa trebalo je biti dobro ishodište za

gradova” (čl. 27.). “Zakon o opštoj upravi od 26. aprila 1922.”, *Zbornik zakona, uredbi i naredbi*, 5/1927., br. 37-46, 340. (Istovremeno su stupili na snagu Zakon o podjeli zemlje na oblasti, Zakon o oblasnoj i kotarskoj samoupravi i Zakon o općoj upravi.)

²⁰ Usp. S. BRKLJAČA, „Profiliranje bosanskohercegovačkih gradova u procesu urbanizacije od 1878. do 1941. godine“, u: Husnija KAMBEROVIĆ (ur.), *Identitet Bosne i Hercegovine kroz historiju*, knj. 1, Sarajevo 2011., 309-335. Tijekom 1920-ih u Kraljevini SHS postojale su 193 „gradske općine“, čiji je položaj reguliran zatečenim zakonima. Uglavnom se radilo o manjim urbanim središtima (primjerice, u Bosni i Hercegovini ih je bilo 66, pa je većina jedva mogla biti shvaćena kao trgovište), bez tradicije samouprave koju su imali gradovi na hrvatsko-slavonskom području.

²¹ “Zakon o izmeni Zakona o opštinama i oblasnim samoupravama”, u: *Zakon o unutrašnjoj upravi*, ur. J. V. Stefanović, Zagreb, 1929., 259.-261.; *Zakon od 22. 11. 1929.* donosi neke promjene u imenovanju uprava u glavnim gradovima (Beograd, Zagreb, Ljubljana). *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, 11/1929., br. 276.

²² *Zakon o gradskim opštinama izglasan u Narodnoj skupštini Kraljevine Jugoslavije 6 jula 1934, u Senatu Kraljevine Jugoslavije 13 jula 1934*, Sarajevo, 1934. Zakon je 22. srpnja potpisom potvrdio kralj Aleksandar, čime je stupio na snagu (§ 162.), pa otuda i naziv *Zakon o gradskim općinama od 22. 7. 1934.*

²³ Između ostalog, ministar unutarnjih poslova imao je ovlast razriješiti načelnika i vijećnike ako ne izvršavaju svoju zadaću (§ 138.), ali i za svaku neposlušnost, pa i onu političku (za “rješenja i izjave... koje su štetne po važne opšte državne interese”) (§ 139.). *Zakon o gradskim opštinama 1934.*, 68.

²⁴ “Zakon o izboru gradskih zastupstava za gradove Hrvatske i Slavonije od 28. februara 1922. godine”, *Zbornik zakona, uredbi i naredbi*, 5/1927., br. 47-54, 445.-446. Izbori propisani Zakonom iz 1895. već su prije prilagođavani novim prilikama Uredbom od 1. XI. 1919. o izboru gradskih zastupstava za gradove Hrvatske i Slavonije te Uredbom od 13. I. 1920. o nadopunjenju

stvaranje nove političke kulture, međutim izborne malverzacije, kao i opstruiranje izbornih rezultata političkim sredstvima, poništili su potencijale ove velike reforme.

Zakon o gradskim općinama od 22. 7. 1934. unio je promjene čak i u izbore. Po uzoru na novu, nedemokratsku instituciju imenovanih zastupnika na razini državnog zakonodavnog tijela (Senat), i u gradskim izborima trebalo je birati samo 2/3 vijećnika (općim, jednakim, neposrednim i javnim glasanjem), a 1/3 bi imenovao ban (§ 23.).²⁵ Ne može se reći da zakonodavac nije pokušao osigurati izbornu proceduru. Cijeli je postupak reguliralo čak četrdesetak paragrafa (od § 23. do § 62.), no ovaj naizgled brižno osmišljen sustav, koji je trebao jamčiti pravedno odvijanje izbora i njihovu depolitizaciju²⁶, uopće nije zaživio u praksi. Naime redovne izbore “naređivao” je ministar unutarnjih poslova (§ 27.), ali zakonodavac nije utvrdio rok u kojem ih konačno mora raspisati (§ 145.).²⁷ Kako su se do izbora trebali primjenjivati dotadašnji propisi (§ 147.)²⁸, zapravo je izbjegavanje izbora odgodilo primjenu novog zakona (u pitanju izbora). Tako najveća razlika na kraju nije bila u pojedinim zakonskim odredbama, nego u tome što nije zaživjelo ono pravo koje je preduvjet bilo kakve samouprave, a to je pravo izbora. (Više o tome u poglavlju o imenovanim načelnicima nakon 1929. godine.)

4. Izbori za Gradsko zastupstvo Broda na Savi (1920.–28.)

Prvo, i time presudno, pitanje samouprave svakako je održavanje slobodnih izbora na kojima birači mogu prema svojoj odluci izabrati predstavnike za koje vjeruju da će najbolje ostvarivati interese zajednice koju predstavljaju. Iako su ta prava bila propisana i zajamčena zakonom, državna tijela, koja su trebala osigurati njihovo izvršavanje, u praksi su nalazila razne načine da ih sama zaobiđu. Na primjeru Broda na Savi pokazat ćemo kako se nisu poštivala

Uredaba od 1. XI. 1919. o izboru gradskih zastupstava za gradove Hrvatske i Slavonije i o izboru općinskih odbora za upravne općine Hrvatske i Slavonije. Ove su uredbe prestale vrijediti proglašenjem Zakona o izboru iz 1922. godine. *Isto*, 445.

²⁵ *Zakon o gradskim općinama 1934.*, 12.; Ivan BEUC, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945)*, Zagreb, 1969., 364., 384.-385. Kod Beuca je pogrešno navedeno da pobjednička lista zbog sustava količnika automatski dobiva i sve vijećnike. O izbornom postupku za Skupštinu i Senat vidi i Neda ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava. Razdoblje od 18. do 20. stoljeća*, Zagreb, 2006., 357.-359.

²⁶ Usp. “Nikakva vlast ne može ni u kom slučaju uzeti birača na odgovor za glas koji je dao na izboru.” (§ 49.), *Zakon o gradskim općinama 1934.*, 24.

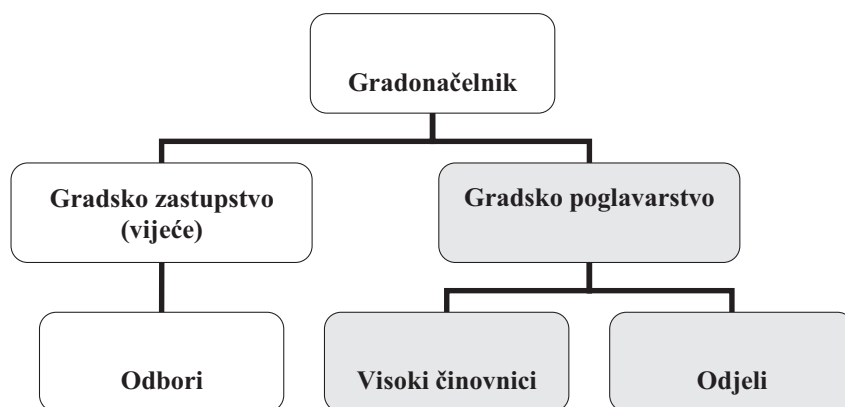
²⁷ “Prvi će se izbori po ovom zakonu izvršiti u dane koje odredi Ministar unutrašnjih poslova.” (§ 145.), *isto*, 71.

²⁸ “Dok se ne izaberu gradska vijeća po ovom zakonu, gradski organi određuju se po dosadašnjim propisima.” (§ 147.), *isto*, 72.

temeljna samoupravna prava: redovno raspisivanje izbora, pravo slobodnog biranja i rad izabranih gradskih zastupnika u cijelom mandatu.

a) *Struktura gradske uprave*

Treba pojasniti na što se točno misli kada se govori o pravu izbora. Ono se naime odnosi na dio gradske uprave koja se naziva gradskim zastupstvom (ZGO 1934. propisuje pojam “vijeće”), iz kojega se bira gradski načelnik te formiraju razni odbori. Uz njih (a često i protiv njih), gradsku upravu čini i gradsko poglavarstvo, u kojem su stalno zaposleni činovnici. Iako su bili pravno svrstani u kategoriju samoupravnih činovnika, oni upravu u ovom razdoblju prolaze proces izjednačavanja statusa s državnima. Trebali su izvršavati poslove mjesne državne uprave (čime su bili izravno “državni ljudi”) te istovremeno biti izvršno tijelo koje provodi odluke izabranog gradskog zastupstva (koje odlučuje o gradskom budžetu i imovini). Na čelu poglavarstva bio je izabrani načelnik.



Slika 3. Izabrana i stalna tijela gradske uprave

b) *Redovni i izvanredni izbori 1920.–28.*

Prema zakonu, gradski su se izbori trebali održavati svake treće godine, a na njima se biralo pola gradskog vijeća (na mandat od šest godina).²⁹ Za razliku od Dalmacije³⁰, u gradovima Hrvatske i Slavonije gradski su izbori održani već 1920. godine. Tako je Brod na Savi 14. travnja 1920. birao novo Gradsko zastupstvo. Ali odmah nakon izbora započeli su problemi u sredinama u kojima nisu pobijedile prorežimske stranke.³¹ Brod je tu bio iznimka, čini se zbog

²⁹ § 43., § 44. ZGO 1895., u: M. SMREKAR, *n. dj.*, 489.

³⁰ Usp. priloge Zdravke Jelaske Marijan i Ivana Hrstića u ovom tematskom bloku.

³¹ Ivica MIŠKULIN, “Politički odnosi u Virovitici 1922.-1923.”, *Scrinia Slavonica*, 6/2006., 305.-341.; Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, “Gospodarstvo Vinkovaca od 1848. do 1945. godine”, u: Marko LANDEKA, Dražen ŠVAGELJ (ur.), *Vinkovci*, Vinkovci, 2010., 290.-291.; Goran HUTINEC, *Djelovanje zagrebačke Gradske uprave u međuratnom razdoblju (1918.-1941.)*, doktorska

specifičnog rezultata na tim prvim izborima. Pobijedila je naime Socijalistička radnička partija Jugoslavije (komunista) (uskoro Komunistička partija Jugoslavije /KPJ/) sa čak 60,4% glasova. Stranka koju je država ubrzo zabranila, u Brodu je bila kooperativna. Njeno je vodstvo, predvođeno Stjepanom Bublicem, pokazalo dovoljnu fleksibilnost prema državnom centru položivši zakletvu “bez ograde”. Osim toga, Bublic je službeno dočekaao i pozdravio regenta na prolasku kroz Brod, zbog čega je isključen iz KPJ. S druge strane, pokazali su i dovoljan nehaj prema nacionalnom pitanju (koji KP u to vrijeme još nije – kako se poslije govorilo – “ispravno riješila”) te ih je državni vrh procijenio za poželjnog suradnika. Čak ni proglašenje Obznane nije naškodilo brodskom Gradskom zastupstvu, jer je Bublic do tada već dobroano “skretao u reformističke vode”, pa je ostao gradonačelnikom u cijelom mandatu (1920.–24.).³²

Idući su izbori održani u malo produženom, ali ipak redovnom roku, no tu je bio kraj kakvoj-takvoj zakonitosti. Za razliku od onoga što je slijedilo nakon 1929., u razdoblju od 1924. do 1928. izvanredni su izbori održavani svake godine (tablica 1).

14. travnja 1920.	redovni
22. lipnja 1924.	
29. studenoga 1925.	izvanredni
31. siječnja 1926.	
8. svibnja 1927.	
15. siječnja 1928.	

Tablica 1. Izbori za Gradsko zastupstvo u Brodu na Savi (1920.–28.)

Iduća tablica, u kojoj su prikazani brojevi održanih izbora za upravna tijela svih razina, vrlo jasno prikazuje osnovne probleme – previše izbora u 1920-ima i premalo nakon 1929. godine (tablica 2).³³

Upravna razina	1920.–29.	1929.–34.	1935.–41.	Ukupno
Grad	6	-	-	6
Oblast	1			1
Narodna skupština	4	1	2	7
Ukupno	11	1	2	14

Tablica 2. Izbori u Brodu na Savi/Slavonskom Brodu (1918.–41.)

disertacija obranjena na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (2011.), 41.-42., 67., 80.-83. Probleme su mogle imati i prorežimske uprave ako su nekim odlukama pretpostavile korist grada državnim interesima. Usp. Željko BARTULOVIĆ, *Sušak 1919.-1947. Državnopravni položaj grada*, Rijeka, 2004., 163.-169.

³² Dragiša JOVIĆ, Mile KONJEVIĆ, *Radnički pokret u Slavonskom Brodu između dva svjetska rata*, Slavonski Brod, 1974., 53.-56., 59., 63.-65., 87.

³³ Više o izborima u Slavonskom Brodu u: *isto*, 49. i dalje.

c) Izborne malverzacije

Sami izbori provodili su se uz uobičajene nepravilnosti, poznate iz izvještaja o skupštinskim ili oblasnim izborima (nasilje, pritisci, falsifikati). Raskorak između pravne regulative i ponašanja izvršnih vlasti – koje su trebale jamčiti poštivanje zakona u praksi – prisutan je i na ovoj razini odlučivanja. Zakon o izboru gradskih zastupstava iz 1922. nizom je svojih članaka propisivao postupak u provedbi izbora, međutim državni činovnici zaduženi za njihovo legitimno provođenje niti su ga se sami držali, niti su reagirali kada bi ga kršili pojedinci ili stranke prodržavnog opredjeljenja.

Kao ilustracija može poslužiti pritužba lokalnog HSS-a na izbore 8. svibnja 1927. godine (neregularnosti su opsegom bile tolike da je HSS tražio poništenje izbora). Problemi su počeli s uređivanjem izbornih lista, jer su za njih zaduženi činovnici odbili unijeti promjene koje je tražio HSS, a s druge su strane izbrisali neke birače za koje su bili sigurni da će biti uz oporbu. Slijedilo je uobičajeno zastrašivanje povećanim porezom (oko čega se potrudila porezna komisija, koja je danima obilazila građane) ili otkazom (na što su najosjetljiviji bili državni činovnici i namještenici zaposleni u upravi, željeznici i sl.). Napokon, kod samih se izbora varalo s izbornim iskaznicama. “Fantomske” iskaznice onih koji više nisu živjeli u Brodu dali su HSS-ovu disidentu Nikoli Nikiću, a čak 120 radnika i HSS-ovaca uopće nije dobilo iskaznice, čime im je onemogućen izlazak na izbore.³⁴

d) Poslijeizborna opstrukcija oporbenih vijeća

Pritisci i falsificiranje izbornih rezultata zacijelo su odigrali određenu ulogu u odnosu mandata u Gradskom zastupstvu. Nakon toga slijedio bi najčešći scenarij – kriza oko izbora načelnika. Kao i u drugim gradovima, pokazalo se da i u Brodu na Savi ni jedna stranka nije mogla osigurati dovoljnu većinu da postavi svog načelnika i upravlja gradom bez suradnje s drugima, za što bi trebala imati preko polovice od 24 mandata, odnosno barem 13 zastupnika. Stoga posao rušenja izabranog zastupstva nije bio posebno težak. Osuđeni na koaliciju, koju nisu mogli sklopiti bilo zbog nespojivih političkih stavova bilo zbog osobnih ambicija, dali su nadležnim vlastima dovoljno razloga da svađe prerežu postavljanjem izvanredne uprave – vladina povjerenika ili *komesara*.

Primjerice, nakon izbora u studenome 1925. izbio je spor koalicijskih partnera koji su zajedno dobili izbore. Naime HSS je želio za načelnika nositelja svoje liste Vjekoslava Tauchmana, a Udruženo građanstvo poduprlo je Radovana Golubića. Zastupstvo se podijelilo (12 : 12), a izaslanik velikog župana Osječke oblasti proglasio je Tauchmana gradonačelnikom (jer je HSS u tom trenutku bio u vladi s Radikalnom strankom). Na to je Golubić podnio žalbu, ironično, optužujući Tauchmana da je takvim potezom izaslanika dopustio “kršenje

³⁴ Dragiša JOVIĆ, “Politički odnosi u Slavonskom Brodu srpanj 1925. – srpanj 1927.,” *Scrinia Slavonica*, 1/2001., 276.-277.

autonomije”³⁵ Dan potom, telegramom velikog župana raspušteno je Gradsko zastupstvo i postavljen je povjerenik Ivan Jagić (29. prosinca 1925.).³⁶

Krhka prevlast HSS-a na izborima u siječnju 1926. dovedena je u pitanje velikim rascjepom u njegovoj brodskoj organizaciji. Uzrokovala ga je promjena “na vrhu”: naime nakon izlaska Radića iz vlade, stranku je napustio do tada najutjecajniji lokalni član Nikola Nikić, koji je potom postao jedan od njenih najopasnijih disidenata i protivnika.³⁷ Kriza zastupstva opet je riješena povjerenikom (ovaj je put imenovan gradski tajnik Juraj Jellačić. Nakon što su i novi izbori u svibnju 1927. završili “neriješeno” (12 : 12, ovaj put HSS i Nezavisni radnici prema ostalima), Brod je opet dobio povjerenika.³⁸

Samo su dva zastupstva uspjela barem nakratko obavljati svoju ulogu. Oba su bila HSS-ova, jer prorežimske stranke čak ni uza svu podršku nisu mogle formirati legitimno izabrano zastupstvo. Zanimljive su okolnosti u kojima je to uspjelo. Prvi je put HSS imao svoju većinu 1926., kada je ona podržavana suradnjom Radić-Pašić “na vrhu”. Njihovim razlazom problemi su se prenijeli na lokalnu razinu i u konačnici doveli do krize i raspuštanja Gradskog zastupstva. Iduće zastupstvo koje se održalo izabrano je u siječnju 1928., a u njemu su HSS i njegov koalicijski partner Samostalna demokratska stranka (SDS), odnosno Seljačko-demokratska koalicija (SDK), zajedno s Nezavisnim radnicima držali dovoljnih 14 mandata.³⁹ Održanju ovog izabranog zastupstva pomogla je podrška Oblasne skupštine, u kojoj je HSS nakon izbora u siječnju 1927. imao većinu i koja je – kao još jedna samouprava – donekle štitila niže jedinice, grad i općinu.⁴⁰

e) Posljedice

Neposredna posljedica ovih izvanrednih (svakogodišnjih) izbora bila je do tada nepoznata politička nestabilnost. Brod je skoro pet godina živio u stanju stalne (pred)izborne kampanje, u atmosferi podignutih političkih tenzija u kojima se sukobi radikaliziraju, a bez prilike da se odnosi koliko-toliko normaliziraju u razdobljima redovnog rada gradske uprave.

Drugi problem, koji je proizašao iz sukobljavanja oko moći u gradu, bio je taj da više ni jedno zastupstvo nije “odradilo” redovni mandat, odnosno dobilo

³⁵ Žalba je uvažena, jer je Golubić tumačio da veliki župan nema pravo imenovanja načelnika, nego samo povjerenika. Načelnika može izabrati samo zastupstvo (koje je tada u “pat-poziciji”). Državni arhiv u Slavonskom Brodu, Gradsko poglavarstvo Slavonski Brod (dalje: DASB, GPSB), kut. 163, Izbori 1925. R. Golubić, od 28. 12. 1925.

³⁶ D. JOVIĆ, M. KONJEVIĆ, *n. dj.*, 132.

³⁷ D. JOVIĆ, *n. dj.*, 268.-270.

³⁸ D. JOVIĆ, M. KONJEVIĆ, *n. dj.*, 144.-147.; D. JOVIĆ, *n. dj.*, 275.-276.

³⁹ D. JOVIĆ, M. KONJEVIĆ, *n. dj.*, 150.-152.; *Narodni val*, 2/1928., 31 (7. II. 1928.), 3.

⁴⁰ Gradovi su integrirani u oblasti, birali su zastupnike u oblasne skupštine i trebali biti podložni njihovim odlukama. Usp. Čl. 4 (izbori) “Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi od 26. aprila 1922.”, *Zbornik zakona, uredbi i naredbi*, 5/1927., br. 37-46, 345.-346. Neki nisu bili zadovoljni tim statusom, o čemu se može više pročitati u prilogu Ivice Šute u ovom tematskom bloku.

priliku upoznati se s problemima grada i donijeti optimalne odluke važne u vođenju gradske uprave.

Treće na što treba upozoriti je učestalo korištenje institucije vladina povjerenika.⁴¹ Iako se radilo o zakonom predviđenom rješenju za slučajeve posebnih političkih kriza, bilo je potpuno suprotno duhu zakona iskorištavati ovu zakonsku mogućnost za rušenje politički nepoćudne uprave. Budući da u idućem razdoblju (1929.–41.) izbora više uopće nije bilo, imenovani upravitelji, bez obzira na to kako ih se nazivalo (*vladin povjerenik, upravitelj, načelnik-komesar, komesar*), postali su uvod u stalnu praksu imenovanja gradske uprave.

5. Gradonačelnici i komesari

Imati na svom čelu vladina povjerenika, nije bila sasvim nepoznata situacija za građane Broda na Savi. No austro-ugarska tradicija s kojom su prekinuli samo koju godinu prije shvaćala ih je i posezala za njima kao rješenjem na bitno drugačiji način. Od postavljanja prvog modernog gradonačelnika 1863. pa do kraja Monarhije proteklo je 55 godina. U tom razdoblju Brod je promijenio 14 načelnika, a povjerenici su postavljeni samo u tri navrata, i to s dobrim razlogom.⁴² Prvi put bilo je to u vrijeme aneksijske krize, kada se činilo da država stoji na rubu rata (1909., u trajanju od šest mjeseci), zatim u vrijeme komesarijata u Hrvatskoj (1910.–11., u trajanju od 17 mjeseci), a treći put u Prvom svjetskom ratu (1915.–17., u trajanju od 20 mjeseci). Čak je i veći dio svjetskog rata Brod na Savi imao izabranog načelnika i Gradsko zastupstvo, a s njima je ušao i u novu državu.⁴³

Razdoblje	Trajanje (u godinama)	Načelnici	Povjerenici
1863.–1918.	55	14	4
1918.–1941.	23	7 (3 + 4)	15

Tablica 3. Gradonačelnici i komesari u Brodu na Savi/Slavonskom Brodu (1863.–1941.)

Razlika u upravljanju gradom prije i nakon 1918. je drastična. Samo u prvom desetljeću postojanja Kraljevine SHS/Jugoslavije institucija vladina povjerenika korištena je čak 12, a tijekom cijelog razdoblja 15 puta, iako povod ni

⁴¹ Usp. Mira KOLAR, "Gospodarski život Broda od 1900. do 1941. godine", u: *Zbornik radova sa Znanstvenog skupa o Slavonskom Brodu u povodu 750. obljetnice pisanog spomena imena Broda*, ur. Zlata Živaković-Kerže, Slavonski Brod, 2000., 272.

⁴² Podaci prema: DASB, GPSB, kut. 144. Popis gradonačelnika i povjerenika; Josip KLJAJIĆ, "Zapovjednici brodske tvrđave i načelnici grada Broda u 18. i 19. stoljeću", *Scrinia Slavonica*, 2/2002., 41.-43.

⁴³ Staro zastupstvo položilo je prisegu Narodnom vijeću SHS i ostalo na čelu grada tijekom kratkog života Države SHS i u prvim mjesecima Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca. DASB, GPSB, kut. 157, Zapisnici 1915.-1928. Zapisnik od 4. 12. 1918.

izdaleka nije bio ozbiljan (a time i opravdan) kao što je bio u slučajevima kada je za njima posegnula nestala država. Brod je izvanredan primjer toga kako su *komesari* korišteni u unutrašnjopolitičkim sukobima, slamanju oporbe i nastojanju državnog središta da provede što bržu i potpuniju centralizaciju.

Moramo dodati da čak i onih sedam načelnika treba uzeti uz ogradu. Naime samo su trojica doista izabrana, i to Dragan Bubić (1920.–24.), Vjekoslav Tauchman (1926.) i Dane Prpić (1928.), a od njih je jedino Bubić odradio cijeli mandat, dok su druga dvojica bila na čelu Broda na Savi samo po 10 mjeseci.⁴⁴ Drugim riječima, od 1924. do početka diktature 1929. Brodom na Savi većinu se vremena upravljalo izvanrednim mjerama.

Preostala četvorica načelnika više nisu birana, nego su imenovana. Međutim kako su uz njih djelovala vijeća (također imenovana), imali su ingerencije načelnika, a tako su se, nakon kraće terminološke konfuzije 1929., i nazivali (slika 4).⁴⁵

1918.	1919.	1920.	1921.	1922.	1923.	1924.	1925.	1926.	1927.	1928.	1929.
Benčević	Medvedović Radinić Markotić	Bubić				Špoljar Golubić Markovac Knežević Tauchman Jagić	Tauchman	Jellačić	Prpić	Jellačić Tauchman	Djanešić

1930.	1931.	1932.	1933.	1934.	1935.	1936.	1937.	1938.	1939.	1940.	1941.
Djanešić			Duffek			Kovačić			Ručević, Mahin, Marinić	Marinić	

	Izabrani načelnici
	Imenovani načelnici
■	Povjerenici

Slika 4. Povjerenici, izabrani i imenovani gradonačelnici u Brodu na Savi/Slavonskom Brodu (1918.–41.)

No, bez obzira na varijante imenovanja, s pravom možemo govoriti o slomu prave samouprave, koji je imao dugoročne posljedice. U razdoblju koje je trebalo biti prekretnicom u demokratizaciji društva, političkim mjerama po-

⁴⁴ Nije naveden Stjepan Benčević, koji je postao načelnikom u siječnju 1917. i ostao na toj dužnosti do srpnja 1919. godine.

⁴⁵ Vendelin Djanešić cijelu je 1929. potpisivan kao “načelnik-komesar”. Usp. DASB, GPSB, kut. 158. Zapisnici 1929.

stignuto je da zajednica više ne odlučuje izravno o svojoj lokalnoj upravi, čime je odlučivanje prebačeno na državno središte i lokalnu političku oligarhiju, a politička borba iz javnosti na netransparentno područje osobnih, unutarstranačkih ili klanovskih sukoba.⁴⁶

6. Tipovi imenovanih uprava

Budući da se u dva desetljeća izmijenilo nekoliko tipova imenovanih uprava, donosimo kratak pregled njihovih osnovnih karakteristika (tablica 4).

Razdoblje	Uprava	Vijeće
kolovoz 1919. – veljača 1929.	povjerenik	NE
veljača 1929. – kolovoz 1939.	načelnik (imenovani)	DA (imenovano)
rujan 1939. – travanj 1940.	povjerenik	Savjetodavni odbor
travanj 1940. – travanj 1941.	načelnik (imenovani)	DA (imenovano)

Tablica 4. Tipovi imenovanih uprava u Brodu na Savi/Slavonskom Brodu (1919.–41.)

a) Vladini povjerenici/komesari (1919.–29.)

U razdoblju prije diktature povjerenici su bili dužnosnici staroga tipa. Bavi su se tekućim poslovima i upravljali bez zastupstva. Imenovani su na kraće razdoblje, načelno do raspisivanja izbora i ustroja novog zastupstva, što je trebalo obaviti u razdoblju od četiri mjeseca.⁴⁷ No u Brodu je zaobiđen čak i ovaj član zakona. Doduše, većina brodskih vladinih povjerenika bila je na toj dužnosti od dva do pet mjeseci, ali je njihovo imenovanje moglo potrajati i duže. Najduže je na toj dužnosti ostao Juraj Jellačić, koji je vodio grad godinu i dva mjeseca (od prosinca 1926. do veljače 1928.), premostivši razdoblje između dva HSS-ova gradonačelnika (Tauchmana i Prpića). No i kraći rok imenovanja mogao se produžiti uzastopnim imenovanjem nekoliko povjerenika (primjerice, čak šest sukcesivnih povjerenika u razdoblju od listopada 1924. do veljače 1926. ili ukupno 16 mjeseci).⁴⁸

Kao povjerenici su postavljeni ljudi od državnog povjerenja, često njeni upravni činovnici (primjerice, spominjani Ivan Jagić bio je na čelu Redarstvenog povjereništva u Brodu i istodobno kotarski predstojnik), ali i predstavnici prodržavnih stranaka. Presudna je pri tome bila “suradnja na vrhu”, zahvalju-

⁴⁶ Usp. Spominjanje spora između dvije frakcije JRSD-a u Brodu. Hrvatski državni arhiv, fond Savska banovina. Upravni odjel (dalje: HDA, SB UO), kut. 171, br. 13. Tromjesečno izvješće Ministarstvu unutrašnjih poslova o radu opće samouprave u Savskoj banovini srpanj-rujan 1932.

⁴⁷ U slučaju raspuštanja gradskog zastupstva, vlada treba “najdulje za tri mjeseca dana po raspuštanju zastupstva raspisati nove izbore, koji se moraju za četiri nedjelje po raspisu obaviti. Dok nema gradskoga zastupstva, zamjenjuje ga vladin povjerenik, koji pojedno stoji na čelu gradskog poglavarstva” (§ 48.), ZGO 1895., u: M. SMREKAR, *n. dj.*, 490.

⁴⁸ DASB, GPSB, kut. 144. Popis gradonačelnika i povjerenika.

jući čemu je čak i predsjednik mjesne organizacije HSS-a Tauchman nakratko postao vladin povjerenik. Naime u tom je trenutku HSS bio koalicijski partner Narodne radikalne stranke na državnoj razini (1925.).

b) Imenovani načelnici i vijeća (1929.–39.)

Način na koji je nestalo posljednje izabrano brodsko Gradsko zastupstvo pokazuje da se u postupcima državnog vrha nije radilo samo o načelnom uređenju administracije, nego o političkom dokidanju (samo)uprava u kojima je dominirala oporba (HSS/SDK).⁴⁹ Naime Zastupstvo i načelnik uklonjeni su još u posljednjim danima krize 1928. godine. Pritisak na Prpića započeo je u studenome, a na pokušaj brodske delegacije da ministarstvo u Beogradu uvjeri u lojalnost, izričito im je priopćeno da se Prpić mora povući jer je “komunistički natrušen”. I njima je samima bilo jasno da je to izgovor i da je problem njegovo odbijanje da poslušava savjet “mjerodavnih”, po kojem je za spas Gradskog zastupstva trebao “tražiti više dodira sa vlasti”. Prpić je radije podnio ostavku, kako bi se sačuvalo barem Zastupstvo, ali ni to nije pomoglo. Zastupstvo je raspušteno tri dana prije uvođenja diktature kralja Aleksandra pod izgovorom “pristranog i nekorektnog postupka u nekim stvarima” (3. siječnja 1929.).⁵⁰

Nakon konsolidacije diktatorskog režima, u Brodu je profunkcionirao novi, do tada nepoznati model. “Nadređeno tijelo”, odnosno ministar unutarnjih poslova preko velikog župana ili bana (od listopada 1929.) imenovao je načelnike i vijeća, koji su trebali obavljati sve redovne poslove. Unatoč Zakonu iz 1934., izbori više nisu održani.

Prvi načelnik, Vendelin Djanešić, imenovan je već 5. veljače 1929., nakon što je gradom mjesec dana kao povjerenik upravljao Tauchman (sada kao nikicevac i već dugo disident HSS-a). Imenovani brodski načelnici bili su redom Vendelin Djanešić (1929.–32.), Henrik Duffek (1932.–35.), Emanuel Kovačić (1935.–39.) i u Banovini Hrvatskoj Franjo Marinić (1940.–41.).⁵¹

Pogledajmo kako je išao sam postupak imenovanja. Kod izbora osobe koja bi bila podoban načelnik, čini se da je presudnu ulogu igrao zastupnik izbornog kotara u Narodnoj skupštini. Barem tako možemo protumačiti utjecaj koji je 1935. pri smjeni načelnika Henrika Duffeka i postavljanju Emanuela Kovačića imao Dragan Damić.⁵² Damić je, doduše, bio i na položaju tajnika Narodne

⁴⁹ Uređenje administracije navodilo se kao jedno od opravdanja uvođenja diktature. Ivana DOBRIVOJEVIĆ, *Državna represija u doba diktature kralja Aleksandra 1929-1935*, Beograd, 2006., 95.

⁵⁰ DASB, GPSB, kut. 157, Zapisnici 1915.-1928. Zapisnici od 19. 11. 1928., 10. 12. 1928., 18. 12. 1928.; DASB, GPSB, kut. 144, Materijali za historijat. Raspuštanje Gradskog zastupstva rješenjem Velikog župana Osječke oblasti od 3. 1. 1929. br. 30/1929.

⁵¹ DASB, GPSB, kut. 144. Popis gradonačelnika i povjerenika.

⁵² HDA, SB UO, br. 3596/35. (umetnuto u 5131/38.). Ministarstvo unutarnjih poslova banu Savske banovine od 14. 8. 1935., Pisma D. Damića načelniku Upravnog odjela Savske banovine od 4. 8. 1935. i 6. 8. 1935.; Suzana LEČEK, “Hrvatska seljačka stranka u Slavonskom Brodu i brodskom

skupštine, ali primjeri drugih gradova potvrđuju da su njihovi narodni zastupnici imali priličan, ponekad i odlučujući utjecaj na imenovanje gradske uprave. Primjerice, u Vukovaru je zastupnik Marko Tomašević godinama nastojao u Gradsko vijeće dovesti svoje ljude (iz Jugoslavenske radikalne zajednice, JRZ), a vinkovački zastupnik Pajo Šumanovac uspio je početkom 1939. natjerati Bansku upravu da smijeni načelnika i Gradsko vijeće.⁵³

Kod imenovanja vijeća, uloga “izbornika” u pravilu se prepuštala načelniku (iako su narodni poslanici mogli utjecati i na njihov sastav). On bi sastavio listu osoba koje je držao odgovarajućima za položaj vijećnika. Političku povijest kandidata najprije je provjeravala policija, a potom bi popis išao Banskoj vladi (Upravni odjel). Ondje se još jednom provjeravalo zadovoljavaju li predložene osobe zahtjeve središnje vlasti. Nakon toga je popis išao trećoj i najvišoj instanci, Ministarstvu unutarnjih poslova.⁵⁴ Tek kad bi ono odobrilo prijedlog, slijedilo je i službeno bansko imenovanje. Država je pri tome načelno željela održati neku ravnotežu, pa se tražilo da se kod prijedloga obvezno istakne (nekadašnja) stranačka pripadnost kandidata. Kako bi se održao privid legitimiteta, trebalo je paziti da budu iz iste stranke kao razriješeni vijećnici na čije su mjesto trebali doći. Međutim, kako je vrijeme protjecalo, postajalo je sve teže ispuniti taj zahtjev. Od njega se u praksi odustajalo, jer iako je bio poželjan, ipak nije bio nužan uvjet (“ako se mogu naći takvi”). Prioritet je bila “potpuna odanost državnom i narodnom jedinstvu i današnjem režimu te najveći ugled”.⁵⁵ Problem je bio u tome što su to postale nespojive kvalitete, naime osobe “potpuno odane državnom jedinstvu”, kompromitiranom u svakom pogledu, više jednostavno nisu mogle imati i traženi “ugled”. A “ugled” je u sustavu bez izbora imao veće značenje od toga da bude pokazatelj državne etičnosti i dobre volje da se imenuje poštena uprava. On je naime trebao izraziti i (neizravnu) reprezentativnost, odnosno to da imenovani vijećnici uživaju barem prešutan pristanak naroda i da neće stvarati otpor ili animozitet prema gradskoj upravi.

kotaru (1935.-1938.)”, *Scrinia Slavonica*, 4/2004., 307. Dragutin Damić došao je u Brod na Savi tek u veljači 1931., kada je kao asistent kirurškog odjela državne bolnice u Beogradu izabran za primarnog liječnika kirurgije u Brodu. Najvjerojatnije je izabran zahvaljujući političkim preporukama (protukandidat je bio istog zvanja – asistent kirurške klinike u Zagrebu Zlatko Peternek), jer je Damić još iste godine izabran za zastupnika, pa je Brod imao malu korist od njegovog liječničkog poziva. DASB, GPSB, kut. 158. Zapisnici 1929.-1939. Zapisnik 19. 2. 1931.

⁵³ HDA, SB UO, kut. 171, br. 97/32. (razni spisi o vukovarskom vijeću 1932.-39. umetnuti su u predmet iz 1932.); HDA, SB UO, kut. 347, br. 2840/38. Grad Vinkovci. Smjena Gradskog vijeća; HDA, SB UO, kut. 357, br. 403. Pismo Paje Šumanovca podbanu Savske banovine od 2. 1. 1939., Rješenje banske uprave od 28. 3. 1939.

⁵⁴ Ministar unutarnjih poslova jedini je imao značajnije ovlasti, ali i on je potpuno ovisio o kralju. Tako je administrativnim reformama u doba diktature provedena potpuna centralizacija države s koncentracijom moći u rukama jednog čovjeka – kralja. I. DOBRIVOJEVIĆ, *n. dj.*, 98.-99.

⁵⁵ Odluka bana Perovića od 28. 1. 1931. br. 8278, u: HDA, SB UO, kut. 213, br. 5632. Gradsko načelstvo Osijek Banskoj upravi Savske banovine od 8. 7. 1933. (U dopisu javljaju kako ne mogu ispuniti “stranački” uvjet iz 1931., ali da su našli politički odane i “ugledne” ljude.)

Na primjeru Vijeća s početka i kraja načelnikovanja E. Kovačića možemo vidjeti koliko se vodilo računa o pripadanju pojedinim “bivšim” strankama. Po tim bi se podacima doista moglo zaključiti da je Vijeće do samog kraja bilo gotovo “višestranačko”, čak oporbno, budući da su bivši članovi HSS-a i SDS-a (odnosno SDK) imali uvjerljivu većinu (tablica 5). No iz fragmentarnog podatka o rekonstrukciji Vijeća vidimo da je među vijećnicima koji su dočekali Banovinu Hrvatsku samo jedan na izborima 1935. glasao za oporbenu listu Vladka Mačeka (radilo se o Antunu Beniću, radniku u pilani).⁵⁶ Svi su ostali u pravom smislu bili “bivši” oporbenjaci, koji su tijekom 1930-ih postali lojalni režimskim strankama (JRSD, JNS, JRZ).⁵⁷ Kad bi se spominjale karakteristike načelnika, u razdoblju 1929.–39. uvijek se prvo navodilo neupitno jugoslavenstvo.⁵⁸ Novi je sustav tako prije pogodio političkom konvertitstvu nego pluralizmu.

Stranka	1935.	1939.
HSS	11	8
SDS	7	6
Pučka	3	3
Radikalna	3	2
JRZ	-	2
nepoznato	-	3
GV	24	24

Tablica 5. Sastav Gradskog vijeća prema pripadnosti vijećnika “bivšim” strankama

Napomenimo da je, ionako suženo, polje izbora kandidata za Vijeće dodatno smanjivala njihova slobodna volja da prihvate ili odbiju ponuđenu vijećničku čast. Primjerice, čak je devetoro novoimenovanih zastupnika u rujnu 1935. odbilo ući u novo Gradsko vijeće. Kao razlozi se navode spletke smijenjenog načelnika Duffeka, prijatnje bojkotom od strane oporbe (posebice su na njih bili osjetljivi trgovci), a nekoliko ih je izjavilo da neće prihvatiti dužnost jer uopće “nisu pitani” ili da nema smisla jer će se ionako uskoro održati izbori.⁵⁹ Iako nije spomenuto, odbijanju je sigurno pridonio i uspjeh HSS-a na petosvibanjskim izborima iste godine.

⁵⁶ HDA, SB UO, inv. br. 5131/38. Upravni odjel Banske uprave Gradskom poglavarstvu Slavonski Brod od 3. 1. 1938.

⁵⁷ Jugoslavenska radikalno-seljačka demokracija (osnovana 1931.), preimenovana u Jugoslavenska nacionalna stranka (1933.) Petra Živkovića, te Jugoslavenska radikalna zajednica (osnovana 1935.) Milana Stojadinovića.

⁵⁸ Kad se povela riječ o smjeni Duffeka, našli su mu razne nedostatke (koji do tada nisu smetali, a u tom su trenutku iskorišteni kao izgovor za postavljanje osobe od povjerenja nove stranke – JRZ-a), ali su mu morali priznati da “i dalje u javnim nastupima propovijeda ideologiju bezkompromisnoga jugoslavenstva”. Za Kovačića je kao prva vrlina istaknuto da je “uvijek bio nacionalan jugoslaven”. HDA, SB UO, br. 5131/38. Prijedlog posebnog izvjestitelja za novo gradsko zastupstvo od 24. 8. 1935. br. 3682 (u br. 3596/35., koji je umetnut u br. 5131/38.).

⁵⁹ Novo Vijeće postavljeno je odlukom bana dr. Marka Kostrenčića od 12. rujna 1935. (br. 4105/35.). Dužnost su odbili: Ante Benčević (HSS), Pero Bogunović (SDS), Rudolf Fuchs

Nakon ove “rekonstrukcije” u jesen 1935. (kako su sami nazvali promjenu vijećnika, koja je pratila smjenu Jeftić – Stojadinović na državnom vrhu), Vijeće je sve do Banovine Hrvatske samo “upotpunjavano”. Pri tome se koristila jednostavna pravna formula, koja nam pokazuje kako se zaobilazio duh Zakona o općinama iz 1934. godine. Naime i “rekonstrukcija” i “upotpunjenja” provodili su se banskim imenovanjem, koje se pozivalo na “čl. 3. Zakona od 6. 1. 1929. o izmjeni Zakona o općinama i oblasnim samoupravama a u vezi § 147. Zakona o gradskim općinama”, po kojima ban postavlja gradske vijećnike.⁶⁰

Zakon koji je donesen isti dan kad je uvedena diktatura odredio je da se tim danom razrješuju sve općinske uprave (podrazumijevajući gradske i seoske općine) (čl. 1.), a da se na njihovo mjesto imenuju nove uprave (čl. 2., čl. 3., čl. 4.). U nekoliko lapidarnih točaka dokinuta su izabrana vijeća i predviđeno je imenovanje novih u istom “sastavu i nadležnosti” kako su propisivali dotadašnji zakoni (čl. 4.). Za glavne gradove (Beograd, Zagreb, Ljubljana) imenovao ih je osobno ministar unutarnjih poslova (čl. 2.), a u ostalim gradovima (i općinama) veliki župan (čl. 3.).⁶¹ Izborni postupak dokinut je nakon nekoliko dana *Zakonom o ukidanju zakona o izboru organa oblasne, kotarske i općinske samouprave od 14. siječnja 1929.*⁶² Drugim riječima, djelokrug i nadležnosti (čak i sastav, pri čemu se mislilo na razne političke opcije, ali i gradske “staleže”) zastupstva trebali su ostati isti, samo više nije bilo izbora.

Ove izvanredne ovlasti korištene su i nakon proglašenja Zakona o gradskim općinama 1934., koji je predviđao izbore. No izbori su jednostavno

(HSS), dr. Josip Krmpotić (SDS), Đuro Medić (Radikalna stranka), dr. Aleksander Milčić (Demokratska stranka), Stevo Parcen (HSS), Stjepan Tomašić (HSS), Antun Tomljanović (HSS). Naknadno su stoga 23. rujna 1935. imenovana druga devetorica. HDA, SB UO, inv. br. 5131/38. Banska uprava gradskom poglavarstvu Sl. Brod od 12. 9. 1935. (reg. br. 3596), Pismo E. Kovačića banu Savske banovine od 14. 9. 1935. (bez reg. br.), Banska uprava predsjedniku gradske općine Sl. Brod od 23. 9. 1935. (reg. br. 3596), Zapisnik sjednice Gradskog vijeća od 26. 9. 1935. (bez reg. br., uloženo u predmet 3596/35.); S. LEČEK, “Hrvatska seljačka stranka u Slavonskom Brodu”, 308.

⁶⁰ HDA, SB UO, inv. br. 5131/38. Odluka o rekonstrukciji gradskog vijeća od 11. 9. 1935. br. 3868 i od 23. 9. 1935. br. 4105 (oba dokumenta u predmetu br. 3596/35., koji je umetnut u br. 5131/38.); HDA, SB UO, inv. br. 5131/38. Dopis Ministarstva unutarnjih poslova Upravni odjel od 23. 8. 1938. (br. 5391/38.), Rješenje Banske vlade od 27. 8. 1938. (br. 5391/38.).

⁶¹ “U ostalim općinama postaviće Veliki Župani nove opštinske uprave.” (čl. 3.); “Sastav i nadležnost opštinskih uprava ostaje i nadalje ista, kako je predviđena dosadašnjim zakonima o opštinama (uredbama, statutima).” (čl. 4.). U komentaru je objašnjeno: “Mesto izabranih opštinskih predstavnika došli su novi, ali imenovani od strane upravnih vlasti. Sastav, delokrug i nadležnost ovih imenovanih uprava ostao je onaj isti, kakav je bio i za izabrane.” “Zakon o izmeni Zakona o opštinama i oblasnim samoupravama”, 259.-261.

⁶² Sastojao se od jednog jedinog člana (ne računajući čl. 2., koji govori samo o datumu stupanja na snagu), kojim su jednom rečenicom ukinuti “svi propisi dosadašnjeg Zakona, Uredaba, Pravilnika i Statuta, koji se odnose na izbor organa (skupština, odbora, zastupstva) oblasne, sreske i opštinske samouprave”. “Zakon o ukidanju zakona o izboru organa oblasne, sreske i opštinske samouprave od 14. januara 1929.”, u: *Zakon o unutrašnjoj upravi*, 262.

zaobiđeni pozivanjem na § 147.⁶³ Time je ono što je u Zakonu iz 1934. navedeno kao “prelazno naređjenje”, koje je trebalo poslužiti premošćenju stare i nove zakonodavne prakse, postalo “trajnim provizorijem” i dočekalo kraj države.

c) Povjerenik i Savjetodavni odbor u vrijeme Banovine Hrvatske (1939.–40.)

Sustav imenovanja naslijedila je Banovina Hrvatska, koja ga je načelno željela pretvoriti u stvarnu samoupravu, ali zbog objektivnih problema (nestabilnost zbog rata u Europi, kratkoća trajanja) nije provela tu zamisao. Nakon ustroja Banovine, raspuštena su sva stara imenovana zastupstva, pa tako i brodsko (“temeljem propisa § 142 i 147 Zakona o gradskim općinama”⁶⁴). Kako bi se jasno stavilo do znanja da se vlast promijenila i da počinje nešto sasvim novo, razrješenja su “obavljena brzojavno” i stupila na snagu isti dan. Upravu su razriješeni načelnici trebali predati najstarijem činovniku pravniku, znači tehničkoj osobi. U Slavonskom Brodu to je bio Stjepan Ručević.⁶⁵

Dvotjedno prijelazno razdoblje završilo je imenovanjem povjerenika (“temeljem propisa § 142 Zakona o gradskim općinama”).⁶⁶ U pravilu se radilo o reaktiviranju umirovljenih visokih državnih činovnika, koji su trebali privremeno voditi gradske poslove uz pomoć nove, neformalne institucije – Savjetodavnog odbora. Time su, za razliku od povjerenika iz 1920-ih, ovlastima povjerenika Banske vlade postavljena određena, iako neformalna, ograničenja.

U praksi je reaktiviranje državnih činovnika i njihovo slanje u nepoznatu sredinu donijelo niz problema. Slavonski Brod dobar je primjer nesnalaženja čovjeka koji je vjerojatno imao najbolje namjere, ali se našao u procjepu između loše izabranih savjetnika (a među njima su se našli oni koje je osobna ambicija uvijek gurala u prve redove do vlasti, čineći ih omrznutima u narodu) te brodske organizacije HSS-a, čiji su članovi jedva dočekali ostvarenje snova – svoju upravu, a od nje su očekivali brze i učinkovite korake u uklanjanju starih nepravdi i ostvarenju obećanog boljeg društva. Tako se brodski povjerenik Ivan Mahin previše oslonio na mišljenje zloglasnog Radovana Golubića (kojeg je vjerojatno držao iskusnim čovjekom, jer je ovaj doista niz godina bio u grad-

⁶³ (§ 147.) “Dok se ne izaberu gradska vijeća po ovom zakonu, gradski organi određuju se po dosadašnjim propisima.” *Zakon o gradskim općinama 1934.*, 72.

⁶⁴ (§ 142.) “Na slučaj razrješenja, a do uvođenja u dužnost novog gradskog vijeća, nadzorna vlast će za privremeno vršenje gradskih poslova odrediti povjerenika. Nadležnost povjerenika ograničava se na vršenje tekućih poslova.” *Isto*, 69.

⁶⁵ HDA, Banovina Hrvatska, Predsjednički ured bana (dalje: BH, PUB), kut. 1, Opći spisi, br. 22.539/39. U predmet su umetnuti: Raspust svih gradskih vijeća (osim Zagreba) 30. 8. 1939., br. 3809-Pov-II, Raspust vijeća u Dubrovniku, Livnu, Mostaru, Splitu, Šibeniku, Travniku od 1. 9. 1939., br. 3823-Pov-II; Suzana LEČEK, “Slavonski Brod i uspostava Banovine Hrvatske 1939.” *Scrinia Slavonica*, 5/2005., 239.

⁶⁶ HDA, BH, Odjel za unutarnje poslove (dalje: OUP), Opći spisi, kut. 60, br. 3909-II-Pov. Imenovanje povjerenika od 13. 9. 1939. Ovom odlukom imenovano je 13 povjerenika, između ostalih i slavonskobrodski Ivan Mahin.

skoj upravi) i njemu sličnih, a premalo je držao do Savjetodavnog odbora. Izbor mu je bio logičan, iako loš. Naime, kao iskusan činovnik, radije je pitao za mišljenje profesionalce nego Savjetodavni odbor, u kojem su sjedili, kako je procjenjivao, ljudi bez upravnog znanja. Brodski je sukob završio političkom odlukom. Mahin je smijenjen, a na mjesto povjerenika postavljen je domaći član HSS-a, bankovni činovnik Franjo Marinić.⁶⁷ Banska odluka pozivala se na § 142. Zakona o gradskim općinama iz 1934., čime se još jednom pokazala univerzalnost njegova slobodnog tumačenja.

Brodski “slučaj” nije ostao osamljen. I drugdje su izbijali incidenti (Split⁶⁸) i događale se smjene povjerenika (Sušak⁶⁹). Međutim, banska vlast nije uvijek stala na stranu Savjetodavnog odbora. U Požegi je zadržan povjerenik (kojeg je inače preporučio lokalni HSS), iako je pokušao podnijeti ostavku. U njezinu obrazloženju naveo je da ga je na to natjerao Savjetodavni odbor, koji si je “prisvajao neka diktatorska prava i vlasti” i tako mu onemogućio zakonski rad.⁷⁰

Oko statusa Savjetodavnih odbora “pridijeljenih” povjerenicima (okružnicom odjelnog predstojnika Odjela unutarnjih poslova od 17. listopada 1939. br. 76.661) nastala je velika zabuna, pa je Banska uprava poslala nižim instancama i službeno tumačenje. Bilo je očito da povjerenici doživljavaju Savjetodavni odbor kao obvezu (neki su čak tražili da im ga postavi Banska vlada, a drugi “slijepo izvršuju” njegove odluke), pa je stiglo objašnjenje. Po njemu Savjetodavni odbor nipošto nije trebalo tretirati kao Gradsko vijeće, štoviše, to bi čak bilo protuzakonito. Prema tome, povjerenici su imali obvezu jedino prema Banskoj vladi (§ 133. ZGO 1934.), koja je njihova nadzorna vlast, a ne i prema Savjetodavnom odboru. Odbor je bio zamišljen upravo onako kako mu je samo ime govorilo – kao savjetodavni. To je značilo da povjerenik ima pravo izabrati nekoliko “u svakom pogledu ispravnih građana” iz svih struka u tijelo koje bi mogao konzultirati u pitanjima komunalne politike. Imenovanje se nalazilo potpuno u djelokrugu povjerenika, pa on “po svojoj slobodnoj ocjeni može, no ne mora” uzeti savjetnike. Osim toga, povjerenici nipošto nisu bili obvezni poslušati savjete odbora, znači, nipošto nisu trebali biti njihovo izvršno tijelo.⁷¹

Očito se Banska vlada nadala harmoničnoj suradnji povjerenika i savjetodavnih odbora, a kada bi u praksi stvari krenule pogrešnim smjerom, nije nužno stala na stranu svog povjerenika. Odlučivalo se o svakom slučaju posebno, procjenjujući tko je više narušio razumnu upravu ili koji bi potez donio veću političku štetu.

⁶⁷ HDA, BH, OUP, Opći spisi, kut. 60, br. 2501. Odluka bana od 9. 1. 1940.; S. LEČEK, “Slavonski Brod i uspostava Banovine Hrvatske”, 246.-248.

⁶⁸ HDA, BH, PUB, Opći spisi, kut. 3, br. 920. Povjerenik banske vlasti u Splitu od 19. 12. 1939.

⁶⁹ HDA, BH, PUB, Opći spisi, kut. 2, br. 31.332. Odluka o imenovanju povjerenika od 19. 12. 1939. br. 31.176.

⁷⁰ HDA, BH, PUB, Opći spisi, kut. 2, br. 31.321. Ostavka povjerenika u Petrinji od 19. 12. 1939.

⁷¹ HDA, BH, OUP, kut. 86, br. 12.894. Odluka Odjelnog predstojnika OUP od 3. 2. 1940.

d) Imenovani načelnik i Vijeće u vrijeme Banovine Hrvatske (1939.–40.)

Sedam mjeseci nakon što je ustrojena Banovina Hrvatska, prišlo se konačnom sređivanju stanja u gradovima. No od očekivanih se izbora odustalo, jer se procjenjivalo da bi svaka kampanja mogla ugroziti ionako krhku stabilnost države. U Slavonskom Brodu izbori bi svakako bili problematični, budući da je HSS proživljavao ozbiljnu krizu.⁷² Banska vlada posegnula je stoga za, tada jamačno nepopularnim, rješenjem – obnovom sustava koji je prethodio Banovini Hrvatskoj. Pozivalo se na istu zakonsku mogućnost upravljanja po starim propisima sve dok se ne provedu izbori (§ 147. ZGO 1934.), kao što se to radilo prije 1939. godine.

Tako je potkraj travnja i početkom svibnja 1940. Banska vlada imenovala načelnike i nova gradska vijeća u svim gradovima, pa i u Slavonskom Brodu. Negdje su za načelnike imenovani dotadašnji povjerenici (Vinkovci, Šibenik), no češće su to bile nove osobe, u pravilu ugledni članovi HSS-a.⁷³ U Slavonskom Brodu načelnik je postao dotadašnji povjerenik Marinić, a uz njega su imenovana još 24 vijećnika. Od njih je samo jedan već prije sjedio u Vijeću (Rudolf Fuchs, predsjednik Udruženja trgovaca, Židov).⁷⁴

Ono malo što za sada znamo o tim vijećima upućuje na zaključak da su radila rastrzana velikim problemima i sukobima, dijelom unutarstranačkim (jer je HSS do tada prerastao u pokret, pa su se u njemu okupili ljudi oprečnih stavova), a dijelom načelnim. Ima nagovještaja da su neka od njih jedva radila, jer su vijećnici davali ostavke.⁷⁵ Svađa i problema s ostavkama vijećnika imalo je i brodsko Gradsko vijeće.⁷⁶ S njima je i dočekalo početak rata u travnju 1941. godine.

⁷² Usp. Mile KONJEVIĆ, "Uzroci raspuštanja mjesne i kotarske organizacije HSS-a u Slav. Brodu 1940. god", *Zbornik – časopis Historijskog instituta Slavonije*, 9/1972., 209.-262.; Suzana LEČEK, "Brodski odvjetnik Filip Markotić – 'desni' haesesovac?", *Scrinia Slavonica*, 6/2006., 402.-447.

⁷³ HDA, BH, OUP, kut. 133. Imenovanje gradske uprave Vukovar od 3. 5. 1940. br. 48.786, Imenovanje gradske uprave Karlovac od 7. 5. 1940. br. 48.425; HDA, BH, OUP, kut. 134. Imenovanje gradske uprave Vinkovci odlukom bana od 4. 5. 1940. br. 48.933, Imenovanje gradske uprave Koprivnica odlukom bana od 3. 5. 1940. br. 48.933, Imenovanje gradske uprave Sisak od 4. 5. 1940. br. 49.447; HDA, BH, OUP, kut. 136. Imenovanje gradske uprave Križevci odlukom bana od 15. 5. 1940. br. 51.100; HDA, BH, OUP, kut. 137. Imenovanje gradske uprave Slavonska Požega odlukom bana od 27. 4. 1940. br. 51.903; HDA, BH, OUP, kut. 139. Imenovanje gradske uprave Šibenik odlukom bana od 18. 5. 1940. br. 54.428, Imenovanje gradske uprave Nova Gradiška odlukom bana od 20. 5. 1940. br. 54.680.

⁷⁴ HDA, BH, OUP, Opći spisi, kut. 60, br. 2501. Odluka bana od 24. 4. 1940. br. 44.501.

⁷⁵ HDA, BH, OUP, kut. 133, br. 125.129. Imenovanje novog gradskog vijeća u Bjelovaru od 27. 11. 1940.; Ž. BARTULOVIĆ, *n. dj.*, 178.

⁷⁶ HDA, BH, OUP, kut. 161, br. 78.372. Već u srpnju ostavku su dali jedan vijećnik i podnačelnik (koji ju je ipak povukao).

7. Zaključak

Supsidijarnost je danas, možda više nego ikada, aktualno pitanje i u Europskoj Uniji i Hrvatskoj. Suvremene su rasprave pokazale da uspješnost primjene ovog načela uvelike ovisi o tradiciji. Stoga je važno poznavati vlastitu prošlost, jer u njoj možemo otkriti korijene današnjih problema.

Hrvatska tradicija supsidijarnosti (samouprave) pokazuje negativnu tendenciju, odnosno nejednaku distribuciju ovlasti u korist državnog središta. Proces državne centralizacije započeo je stvaranjem moderne državne uprave još u XIX. stoljeću, u vrijeme kad je Hrvatska bila dio Austro-Ugarske Monarhije. No, budući da je Monarhija do kraja svog postojanja bila *ancien régime* država, postignuta je ravnoteža između državne centralizacije i regionalnih ili lokalnih samouprava. U provedenom istraživanju upozorava se na poništenje samoupravnih tradicija u vrijeme Kraljevine SHS/Jugoslavije. Na primjeru gradske samouprave Broda na Savi (Slavonskog Broda od 1934.) rekonstruirani su politički postupci kojima se zaobilazila zakonom previđena samouprava. Tema istraživanja bili su izbori za Gradsko zastupstvo, jer je pravo slobodnog izbora prvi preduvjet bilo kakve samouprave.

Istraživanjem je ustanovljena razlika između razdoblja prije i nakon uvođenja diktature kralja Aleksandra (1929.). Do te prekretnice, u Brodu na Savi održavani su gradski izbori, ali ako državi nije odgovarao njihov ishod, rezultati su poništavani raznim političkim sredstvima (izborne manipulacije, onemogućavanje stabilne poslijeizborne koalicije), a gradu se nametala izvanredna uprava (vladin povjerenik/komesar). Razdoblje stoga karakteriziraju svakogodišnji izvanredni izbori (1924.–28.), čime je onemogućeno redovno upravljanje gradom, te učestalo posezanje za institucijom izvanredne uprave – vladinim povjerenikom. U prvom desetljeću čak je 12 puta Brodom na Savi upravljao povjerenik, a od tri izabrana načelnika tek je jedan odradio cijeli mandat. Nakon 1929. izbori za Gradsko zastupstvo (Gradsko vijeće od 1934.) više se uopće nisu održavali. Umjesto toga, sve do kraja međuratnog razdoblja na čelu Slavonskog Broda stajali su imenovani načelnici i vijeća. U radu je ukazano i na različite tipove imenovane uprave: vladine povjerenike starog tipa, koji upravljaju bez zastupstva (1919.–29.), imenovane načelnike i vijeća (1929.–39.; 1940.–41.) te povjerenike Banovine Hrvatske, koji upravljaju u suradnji sa Savjetodavnim odborom (1939.–40.). No, bez obzira na varijante imenovanja, s pravom možemo govoriti o slomu prave samouprave, koji je imao dugoročne posljedice. U razdoblju koje je trebalo biti prekretnica u demokratizaciji društva, političkim mjerama postignuto je da zajednica više ne odlučuje izravno o svojoj lokalnoj upravi, čime je odlučivanje prebačeno na državno središte i lokalnu političku oligarhiju, a politička borba iz javnosti na netransparentno područje osobnih, unutarstranačkih ili klanovskih sukoba.

SUMMARY

ELECTION OR APPOINTMENT – THE PROBLEM OF
MUNICIPAL ADMINISTRATIVE AUTONOMY IN SLAVONSKI
BROD, 1918-1941

Autonomy is today, perhaps more than ever, a current issue in the European Union and Croatia. Contemporary discussions have revealed that the successful application of this principle depends heavily on tradition. Therefore, it is important to know one's own history, because it can reveal the roots of current issues.

The Croatian tradition of self-administration shows negative tendencies, that is, an uneven distribution of privileges to the benefit of central state authorities. The process of state centralization began with the creation of a modern state administration back in the 19th century, at a time when Croatia was a part of the Austro-Hungarian Monarchy. However, since the Monarchy was until its end, an *ancien regime* state, a balance was achieved between state centralization and regional or local self-administration. In the research carried out for this article, the author draws attention to the destruction of the tradition of autonomous administration at the time of the Kingdom of Serbs, Croats, and Slovenes/Yugoslavia. Using the example of the municipal administration of Brod on the Sava (Slavonski Brod after 1934), the political manoeuvrings by which the law of autonomous municipal administration was circumvented is reconstructed. The specific research topic is the elections to the municipal council, because electoral freedom is a precondition for any kind of autonomous administration.

Through research, a distinction is drawn between the periods preceding and following the introduction of the dictatorship of King Alexander (1929). Prior to this turning point, municipal elections were held in Brod. However, unless the results were favourable, they were manipulated using political means (electoral manipulation, the disabling of post-election coalitions), meanwhile the municipal administration for the city was directly appointed (royal commissioner, secretary). The period is characterized by yearly extraordinary elections (1924-1928), which rendered the normal administration of the city unworkable, and habituated the institution of direct administration by the appointees of the royal government. During the first decade, on twelve occasions Brod was administered by a royal appointee, and of the three times in which there was an elected mayor, on only one occasion did that mayor serve a complete mandate. After 1929, elections for the municipal representation (municipal council after 1934) were not held at all. Instead, right until the end of the interwar period, appointed mayors and councillors administered Slavonski Brod. This article shows the varieties of appointments that were made to the municipal administration: Royal commissioners of the old type, who administered without representation (1919-29), appointed mayors and councillors

(1929-1939; 1940-1941), and commissioners of the Croatian Banovina, who administered in conjunction with the Advisory Council (1939-1940). Yet, regardless of the manner of appointment, with justification we can speak about the destruction of autonomous administration, which had long-term consequences. In a period that should have seen a transition to a democratic society, political measures were used to prevent the municipality from having a direct say in its own administration, which meant that power was transferred to the central authorities and the local political oligarchy, and the political process shifted from the public sphere to the realm of internal struggle within political parties, and personal and clan conflict.

Key words: autonomy, municipal self-administration, centralism, Kingdom of Serbs, Croats, and Slovenes/Yugoslavia