

Ivica Šustić

Povijesni arhiv Sisak
Sabirni arhivski centar u Petrinji
Gundulićeva 1
Petrinja

ORGANI DRŽAVNE VLASTI I LOKALNE SAMOUPRAVE NA PODRUČJU SSKA 1945–1974.

UDK 342.5(497.5 Sisak)"1945/1974"

Stručni članak

U članku autor prikazuje osnivanje, strukturu i unutarnje ustrojstvo organa lokalne samouprave i uprave na području općine Sisak u razdoblju 1945–1974. godine, odnosno "organa vlasti" te razvoj njihove nadležnosti od organa državne vlasti, kao ekspoziture viših organa ka tijelima lokalne samouprave, naglašavajući čvrste točke tog procesa.

I. dio (1945–1955)

1. Uspostava organa vlasti u poratnom razdoblju

Zbog strateškog položaja, a napose prometnica koje presijecaju njegovo područje, kotar Sisak je u tijeku Drugog svjetskog rata bio pod stalnom kontrolom vojnih snaga NDH i njemačke vojske, osim onih dijelova, kojima radi prometne izoliranosti i manjeg strategijskog značaja, državna vlast NDH nije pridavala posebnu važnost. To je bio razlog da na njegovom teritoriju vlast NOP-a nije imala trajniji karakter, a trenutna odsutnost protivničkih jedinica na pojedinim njegovim dijelovima nije otvarala perspektivu stalnije organizacije pozadine. U takvoj situaciji za NOP izgradnja i rad organa vlasti objektivno su morali biti usmjereni na primjerene oblike rada, a to je u ovakvom odnosu snaga značilo tajnost djelovanja i ograničenost političkog utjecaja.

Kotarski narodnooslobodilački odbor (KNOO) Sisak, kao organ vlasti NOP-a za područje prijeratnog kotara Sisak, formiran je u ljeto 1943. godine nakon prelaska članova Kotarskog komiteta KPH Sisak iz područja šume Brezovica s lijeve obale Save, na teren sela Cerje i okolnih zaselaka, na kojima je prisutnost vojnih snaga NDH bila rjeđa.¹

Broj najnižih organa vlasti NOP-a, mjesnih narodnooslobodilačkih odbora (MNOO), u toku ratnih godina se mijenjao i zavisio je od vojno-političke dominacije jedne ili druge strane. Osim seoskih, kao mjesnih odbora, bili su formirani i općinski narodnooslobodilački odbori (ONOO), čime je povremeno bila uspostavljena zamišljena vertikalna organizacija organa vlasti. Osim prije spomenutih teškoća u njihovom djelovanju, česta promjena nadležnosti viših organa nad ovim područjem također je onemogućavala kontinuitet u postojanju mreže NOO-a. Do kraja 1942. godine kotar Sisak se nalazio u sastavu okruga Banije, da bi po odluci Povjereništva CK KPH u Zagrebu bio tada pripojem okrugu Čazma. Od ožujka 1944. godine nalazi se u okrugu Pokuplje u kojem ostaje do kraja rata.

U ratnim mjesecima 1945. godine, kada je za NOP situacija postala povoljnija, u kotaru Sisak dolazi do osnivanja većeg broja seoskih i općinskih NOO-a. Kotar je u to vrijeme sveden na četiri općine: Lekenik, Letovanić, Martinska Ves i Sela. Odmah po završetku rata njima su pripojene i općine koje su prije rata bile u sastavu kotara. Okružni NO Pokuplja je obavio pripreme za preuzimanje vlasti u kotaru čim iz njega budu uklonjene protivničke snage. Planirao je da odmah nakon povlačenja vojnih i upravno-političkih čimbenika NDH i njemačkih snaga, KNOO uspostavi vlast i preuzme u ruke najvažnije ustanove i objekte. Međutim, brzi prodor jedinica Jugoslavenske armije iznenadio je njegove članove, tako da je uspostava vlasti provedena s određenim zakašnjenjem. Zbog potrebe uvođenja vlasti na cjelokupnom području kotara, odmah se nametnula zadaća formiranja seoskih i općinskih NOO-a u mjestima gdje do tada nisu djelovali. U kratkom vremenu dovršena je mreža organa vlasti u potpunosti. Krajem svibnja 1945. godine bilo je na njegovom teritoriju 60 seoskih, 7 općinskih i 1 kotarski NOO. Odbori nisu formirani u samo dva sela.²

Za razliku od kotarskog, Gradski narodnooslobodilački odbor (GNOO) Sisak, imenovan od strane Okružnog NOO-a Pokuplje neposredno prije ulaska jedinica NOV u Sisak, stigao je u grad već drugoga dana po povlačenju ustaško-njemačkih snaga i tu nastavio potpuno formiranje popunjavanjem postojećih i osnivanjem novih odjela svoga upravnog aparata.³

¹ Izjava Jose Dragojevića, Muzej Sisak, MG 246.

² Izvještaj tajništva KNO Sisak Tajništvu Okružnog NO Banije, 23. svibnja 1945, Povijesni arhiv Sisak (dalje: PAS), ONO Banije, kut. 36.

³ Izvješće Socijalnog odjela GNO Sisak Socijalnom odjelu ONO Banije, 31. svibnja 1945, PAS, ONO

Nedugo iza završetka rata kotar Sisak je pripojen odnosno vraćen u okrug Baniju, i sve do 1947. godine nalazi se pod nadležnošću njegovog Okružnog NO-a kao višeg organa vlasti. Do prve okružne skupštine Banije, održane 17. kolovoza 1945. godine, u kotaru je djelovala struktura vlasti naslijeđena iz ratnog razdoblja. To znači, da su osim kotarskog postojali općinski i seoski NO-i. Odlukom te skupštine ukinuti su općinski NO-i, a poslove iz njihove nadležnosti preuzeli su mjesni, prije seoski NO-i, i kotarski narodni odbor. Ovo reduciranje oblika imalo je i gospodarske razloge.⁴ Na taj je način uspostavljena struktura nižih narodnih odbora koja se zadržala do 1952. godine, kada se u upravnoj podjeli ponovno uvode općine i njihovi organi vlasti.

Promjene u organizaciji i radu narodnih odbora nakon uspostave vlasti NOP-a na cjelokupnom području Hrvatske odnosile su se prvenstveno na djelatnost u novim uvjetima prestanka ratnog stanja i aktivnosti na normalizaciji života i obnovi zemlje. Osnovni principi strukture ostali su nepromijenjeni, jer su još uvijek bili na snazi propisi donijeti tijekom ratnih godina. Kao jedinstven organ državne vlasti Kotarski NO Sisak je u ovom razdoblju do donošenja prvog zakona o narodnim odborima 1946. godine obavljao sve propisima utvrđene funkcije vlasti. Po važnosti i nadležnostima isticao se njegov Izvršni odbor, kao izvršni i upravni organ sa širokim ovlastima. U prvo vrijeme on je pokazivao inicijativu i samostalnost u radu, ali je kasnije, s tendencijama centralizacije, postajao sve više izvršilac odluka viših organa. Ovaj proces smanjivanja nadležnosti narodnih odbora i koncentracije vlasti na republičkom i saveznom nivou još je više naglašen, a sigurno time i uvjetovan, prelaskom na plansku privredu 1947. godine. Kao kolektivno tijelo čiji su članovi pročelnici odjela, Izvršni odbor je donosio administrativne mjere na osnovi zaključaka narodnog odbora, osnivao pomoćna tijela za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti i preko odjela rukovodio svim granama uprave.

Od metoda kojima se Kotarski NO Sisak služio u ovo prvo vrijeme, osim naredbodavnih, ističe se političko djelovanje na najšire stanovništvo. Zbog toga je u mnogim poslovima vezivao svoju aktivnost uz angažiranje Narodne fronte. To je posebno dolazilo do izražaja prilikom kampanja za sakupljanje hrane, za radove na obnovi prometnica i gospodarskih objekata, a naglašeno prilikom izbora za narodne odbore u kojima se provodilo političko "čišćenje" onih koji nisu prihvaćali revolucionarne promjene.⁵ Kao sredstvo političke diskvalifikacije služili su masovni sastanci

Banije, kut. 36.

⁴ Zapisnik Druge okružne skupštine Banije, 20. i 21. prosinca 1945, PAS, ONO Banije, kut. 39.

⁵ Dušan Bilandžić, *Borba za samoupravni socijalizam 1945–1965*, Zagreb 1968, 17.

i skupovi organizirani prije izbora, kao afirmacija linije Narodne fronte i razotkrivanja i osude pojedinaca koji po ocjeni vlasti nisu uz nju.

Za najveći dio poslova Kotarski NO Sisak je primao upute i naredbe od Okružnog NO Banije, a za svoj rad bio je odgovoran narodu, ali i ovom višem organu. Po istom principu vertikalne veze Izvršni odbor Kotarskog NO-a rukovodio je radom mjesnih NO-a, koji su za obavljanje poslova i zadataka iz svoje nadležnosti i njihovo neposredno izvršenje bili odgovorni Kotarskom NO-u. Krajem 1945. godine on je rukovodio s 51 mjesnim narodnim odborom.⁶

Izvan nadležnosti Kotarskog NO-a djelovao je Gradski NO Sisak, također podređen Okružnom NO-u Banije. On je imo status kotarskog odbora te njegovu nadležnost i unutrašnje ustrojstvo. Izvršni odbor i odjeli vršili su političko-izvršnu i upravnu funkciju za područje grada u svim poslovima neposredno, jer ispod sebe nisu imali niže organe vlasti. Zbog toga su oni djelovali operativno i neposredno u svim pitanjima svoje nadležnosti.

2. Narodni odbori: struktura i nadležnost

Prvi poslijeratni zakoni o organima "narodne" vlasti sankcioniraju centralističke tendencije, a principu demokratskog centralizma daju nove forme.⁷ Razlozi za to su nađeni u potrebi izgradnje nove države te jedinstvenom i planskom razvoju cijele društvene zajednice. U tom cilju izgrađen je takav društveno-gospodarski sustav u kojem je kroz državni oblik vlasništva odlučujuću ulogu u upravljanju imala država, posebno njezini najviši izvršni organi.

Kotarski i Gradski NO Sisak u takvoj su organizaciji vlasti imali karakter izvršitelja naredbi viših instanci, a njihovi organi su dvostruko podređeni – svom narodnom odboru i resorno nadležnom višem upravnom organu, koji odluke narodnog odbora može poništiti ne samo ako su nezakonite, već i ako su "nepravilne tj. nesvrshodne".⁸ Po novom zakonu izvršni odbori su i dalje najvažniji organi narodnih odbora u čijim je rukama koncentrirana sva vlast, jer se zbog operativnosti i djelotvornosti svjesno umanjivao samoupravni karakter plenuma. Rezultat pojačane uloge izvršno-upravnih organa bilo je povećanje broja službenika u administrativnom aparatu.

U mjesnim narodnim odborima, podređenima kotarskom NO-u, odlučujući utjecaj imaju predsjednik i tajnik, posebno kod manjih mjesnih odbora u kojima se

⁶ Popis sela i zaselaka kotara Sisak po bivšim općinskim NO-ima i sadašnjim seoskim (mjesnim) NO-ima, PAS, ONO Banije, kut. 36.

⁷ Opći zakon o narodnim odborima, *Službeni list FNRJ*, br. 43/46.

⁸ V. Mratović, N. Filipović, S. Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije*, Zagreb 1986, 347.

izvršni odbori ne formiraju. Zbog nedostatka administrativne službe i materijalne slabosti mnogi mjesni NO-i nisu mogli obavljati sve one poslove koje su pred njih postavljali viši organi. Zbog toga je Kotarski NO Sisak predložio da se spajanjem smanji njihov broj od 50 na 36.⁹ Međutim, po administrativnoj podjeli koja je ubrzo uslijedila, osnovana su na njegovom području 32 mjesna NO-a.¹⁰

Proces centralizacije, toliko izražen da se može govoriti o narodnim odborima kao ekspoziurama viših organa, zaustavljen je 1949. godine u okviru društvenih promjena koje su rezultat preispitivanja dotadašnje prakse i osmišljavanja nove koncepcije društvenog razvoja do čega je došlo neposredno nakon političkog pritiska Informbiroa na KPJ 1948. godine.

Bez obzira koliko su novi propisi¹¹ donijeli neznatne izmjene, ipak su označili proces decentralizacije, odnosno njegov početak. Narodni odbori su utvrđeni kao jedini i najviši organi državne vlasti na svom teritoriju koji dobivaju određeno proširenje nadležnosti i nešto veću samostalnost u djelovanju. Kotarski i Gradski NO Sisak imaju sada šira prava u poslovima od neposrednog interesa za život i razvoj svoga područja, a posebno nakon 1950. i 1951. godine, kada je reorganizacijom saveznih i republičkih organa jedan dio poslova od općeg značaja prešao u njihovu nadležnost.¹² Pored upravljanja državnom imovinom lokalnog značaja dobivaju i pravo nadzora nad stanjem poduzeća i ustanova republičkog i općedržavnog značaja. Veću samostalnost stječu u obavljanju gospodarskih, socijalnih i kulturnih funkcija. Demokratizacija vlasti vidljiva je u povećanju uloge plenuma narodnih odbora i onih organa u kojima se ostvaruje veće sudjelovanje stanovništva, kao savjeta i komisija građana te zborova birača.¹³

Mjesni narodni odbori su također doživjeli određene izmjene. Kako su područja mnogih od njih bila tako malena, da nisu omogućavala financiranje lokalnih potreba, u kotaru Sisak se koncem 1950. godine prišlo povećanju njihova teritorija, odnosno smanjenju broja mjesnih odbora. Od 32 postojeća ustanovljeno ih je 15.¹⁴ Time se nastojalo postići poboljšanje u radu i racionalizacija administrativnog aparata. Međutim, slabosti koje su prije postojale, ostale su i dalje prisutne. Jedna od njih je neredovito sastajanje izvršnih odbora, što je išlo čak dotle, da se u pojedinim mjesnim narodnim odborima ova izvršna tijela tijekom 1951. godine nisu niti jednom sastala.

⁹ Zapisnik sjednice Izvršnog odbora KNO Sisak, 30. prosinca 1946, PAS, KNO Sisak, kut. 89.

¹⁰ Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli NR Hrvatske, *Narodne novine*, br. 60/47.

¹¹ Opći zakon o narodnim odborima, *Službeni list FNRJ*, br. 49/49.

¹² Dušan Bilandžić, *Društveni razvoj socijalističke Jugoslavije*, Zagreb 1976, str. 90; Bogdan Lekić, *Arhivski izvori za istoriju socijalističke Jugoslavije 1943–1953*, Beograd 1987, 108.

¹³ Dušan Josipović, *Principi političko-teritorijalne podele Jugoslavije*, Beograd 1963; Dušan Bilandžić, *Društveni razvoj socijalističke Jugoslavije*, Zagreb 1976.

¹⁴ Zapisnik 2. redovitog zasjedanja NOK Sisak, 15. studenoga 1950, PAS, KNO Sisak, kut. 88.

Slična situacija bila je i u radu savjeta građana. Od ukupno 90 osnovanih savjeta građana sa 1107 članova, u 1951. godini u kotaru Sisak je održano samo 20 sastanaka savjeta s 200 prisutnih članova.¹⁵

Godine 1947. ukinut je Okružni NO Banije, a kotar i grad Sisak podređeni su novoosnovanom višem organu vlasti, Narodnom odboru Zagrebačke oblasti koji djeluje do 1951. godine, kada upravnom podjelom biva ukinut.

U poslijeratnom razvoju zemlje jedan od ključnih datuma vezan je uz uvođenje koncepcije društvenog razvoja, u kojem društveno vlasništvo postaje osnova novog oblika društvenog organiziranja. Konzekventno provođenje ove promjene zahtijevalo je izmjene i u sustavu organa vlasti. One su učinjene novim Općim zakonom o narodnim odborima i zakonima koji su ga slijedili.¹⁶ Deklarativno još je više ojačan značaj narodnih odbora, jer se oni sada definiraju kao "najviši organi državne vlasti općine, kotara i grada", koji su i "organi narodnog samoupravljanja".¹⁷ Iz ovako utvrđenog položaja proizlazi njihova nova uloga u kojoj više nisu podređeni višim organima, jer je princip demokratskog centralizma napušten, a oni sami postaju tvorci razvoja svoje lokalne zajednice. Novim zakonom izvršeno je pojednostavljivanje strukture vlasti, odnosno smanjivanje vrsta narodnih odbora. Ukinuti su mjesni narodni odbori kao najmanji i oblasni kao najviši oblici, a uvedena je nova vrsta – narodni odbori općina i narodni odbori gradskih općina. Gradski NO Sisak, do tada u rangu grada izvan kotara, dobio je status gradske općine u sastavu kotara na čijem se području umjesto mjesnih odbora osnivaju općine. U međusobnom odnosu i po važnosti Kotarski NO je u sustavu organa vlasti i dalje zadržao osnovnu ulogu.¹⁸ Osim već spomenute gradske općine, na području kotara formirano je osam općina: Gušće, Kratečko, Lekenik, Letovanić, Martinska Ves, Palanjek, Sela i Topolovac. Manje općine su obuhvaćale po tri, a veće od deset do trinaest naselja, s prosječno 3415 stanovnika. Gradska općina Sisak imala je oko 19 000 stanovnika.¹⁹

Stvarna nadležnost organa vlasti u kotaru znatno je proširena. Ukidanjem podjele poslova na lokalne i one od općeg društvenog značaja, narodni odbori dobivaju pravo upravljanja u gotovo svim područjima, od gospodarstva do socijalne,

¹⁵ Zapisnik 1. sjednice VIII. redovitog zasjedanja NOK Sisak, 31. ožujka 1952, PAS, KNO Sisak, kut. 88.

¹⁶ Opći zakon o narodnim odborima, *Službeni list FNRJ*, br. 22/52; Zakon o narodnim odborima općina, *Narodne novine*, br. 35/52; Zakon o narodnim odborima kotara, *Narodne novine*, br. 34/52; Zakon o narodnim odborima gradova i gradskih općina, *Narodne novine*, br. 36/52.

¹⁷ Opći zakon o narodnim odborima, *Službeni list FNRJ*, br. 22/52, čl. 3 i čl. 1 stavak 2.

¹⁸ Isto kao bilješka 9, str. 351.

¹⁹ Zakon o podjeli NR Hrvatske na kotareve, gradove i općine, *Narodne novine*, br. 16/52; Pregled bivših kotara i općina prije uvođenja novog komunalnog sistema na području sadašnjeg kotara Sisak, 1955, PAS, NOK Sisak, kut. 60a.

prosvjetne i kulturne politike svoje teritorijalne zajednice. Posebno je naglašena mogućnost da upravljaju prihodima ostvarenima od doprinosa privrednih organizacija. Provedba samoupravnog principa u upravljanju rezultatima poslovanja gospodarstva zahtijevala je institucionalno rješenje, koje je nađeno u dvodromnosti narodnih odbora odnosno uvođenju vijeća proizvođača kao dijela plenuma koji o pitanjima od interesa za radni dio stanovništva može raspravljati samostalno. Drugi dom čini kotarsko vijeće. Ova dvodromna struktura propisana je za kotarske narodne odbore, dok općinski imaju i nadalje jedinstveni plenum. Narodni odbori, imali oni dvodromni sastav ili ne, stekli su po zakonu ulogu političkog centra vlasti, koju su do tada imali njihovi izvršni odbori. Ove tendencije promicanja važnosti takvih oblika odlučivanja u kojima bi glasači trebali imati utjecaj, vidljive su i u ukidanju izvršnih odbora kao uskih tijela u kojima je koncentrirana izvršna vlast, te u uvođenju savjeta, novih oblika upravljanja društvenim poslovima pod većim utjecajem građana. Ukinuta su također i povjereništva, a upravna funkcija povjerena je administrativnom aparatu koji radi pod kontrolom resornih savjeta. Osnivanjem raznih komisija, savjeta i komisija građana, zborova birača i referendumata trebali su biti ostvareni i drugi vidovi neposrednog utjecaja radnog dijela stanovništva i građanstva na vršenje vlasti lokalne zajednice.

Sve ove promjene koje su uslijedile donošenjem novih zakona utvrđene su Ustavnim zakonom iz 1953. godine u kojem se naglašava samostalnost narodnih odbora da statutima propišu svoju organizaciju i poslovanje. Člankom 4. Ustavni zakon je proglasio nove principe društveno-ekonomskih odnosa i političkog ustrojstva.²⁰ Ovim su izvršene promjene koje su otvorile pitanja daljnjeg spuštavanja razine odluka na organe osnovnih teritorijano-upravnih jedinica, općina, što će onda dovesti do izrade koncepcije novog komunalnog uređenja, čija je zakonska realizacija uslijedila 1955. godine.

3. Unutarnje ustrojstvo

a) Kotarski narodni odbor Sisak

Propisi o unutarnjoj organizaciji i ustrojstvu narodnih odbora koji su doneseni u ratnim godinama, u prvim mjesecima nove države nisu se mijenjali. Plenum kotarskog NO-a imao je samo 17 članova, što je bilo primjerenije ratnim uvjetima djelovanja, a sastajao se jednom mjesečno. Njegov Izvršni odbor sačinjavali su predsjednik narodnog odbora, tajnik i pročelnici odjela, a zasjedao je tri puta

²⁰ Ustavni zakon NR Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti, *Narodne novine*, br. 9/53.

mjesečno. Osim rada u odjelima pročelnici su bili zaduženi za pružanje pomoći mjesnim narodnim odborima, obilazili su ih i davali im konkretne upute i rješenja.

Početak prosinca 1945. godine po naredbi Okružnog NO Banije, a po uputama Predsjedništva Vlade NR Hrvatske od 17. studenoga iste godine, izvršena je reorganizacija odbora. Propisano je da se Izvršni odbor kotarskog NO-a sastoji od 7 članova, a da se u samom odboru formiraju sljedeći odsjeci: tajništvo, poljoprivredni odsjek, privredni odsjek, financijski odsjek, prosvjetni i socijalno-zdravstveni odsjek. Za razliku od ovih odsjeka, koji su za svoj rad odgovorni svom odboru, odsjek unutrašnjih poslova, također osnovan u odboru, bio je organ ministarstva unutarnjih poslova.²¹ U uputstvu Vlade bila je predviđena mogućnost organiziranja i drugih odsjeka, pa je u Kotarskom NO Sisak osnovan i upravni odsjek.

Broj poslova koji su se postavljali pred predsjednika, tajnika i ostale organizacijske jedinice odbora bio je velik i zahtijevao je formiranje pomoćnih tijela za njihovo obavljanje. Zbog toga je bilo predviđeno osnivanje komisija i odbora kojima bi se povjerilo obavljanje određenih poslova povremenog karaktera.

Neznatne izmjene u dotadašnjem ustrojstvu organa vlasti donosi Opći zakon o narodnim odborima²² iz 1946. godine. On je povećao broj članova plenuma odnosno odbornika.

Na čelu kotarskog NO-a nalazi se predsjednik koji, kako je već rečeno, s tajnikom i pročelnicima čini izvršni odbor kao izvršno i upravno tijelo koje rukovodi administrativnim aparatom. Tendencije koncentracije političko-izvršne vlasti u rukama Izvršnog odbora, kao operativnog kolektivnog tijela, izražene su uredbom o uvođenju povjereništava kao upravnih organa umjesto dotadašnjih odjela. Među njima se posebna uloga daje novouvedenoj Kontrolnoj komisiji, organu narodnog odbora za provođenje i ostvarivanje opće državne kontrole.²³ U skladu s novim propisima Izvršni odbor KNO Sisak je podnio prijedlog o organizaciji povjereništava u odboru i uputio ga Predsjedništvu Vlade NR Hrvatske. Ono je donijelo rješenje u kojem se određuje da Izvršni odbor mora imati sljedeće odjele i povjereništva: Tajništvo, Plansku komisiju, Kontrolnu komisiju, Povjereništvo za poljoprivredu i šumarstvo, Povjereništvo za trgovinu i opskrbu, Povjereništvo za komunalne poslove, Povjereništvo za lokalnu industriju i obrt, Povjereništvo financija, Povjereništvo rada, Povjereništvo za prosvjetu i kulturu, Povjereništvo za narodno zdravlje i

²¹ Zapisnik sjednice Izvršnog odbora KNO Sisak, 8. prosinca 1945, PAS, KNO Sisak, kut. 89.

²² *Službeni list FNRJ*, br. 50/46.

²³ Uredba o organizaciji povjereništava u kotarskim, gradskim i rajonskim narodnim odborima, te Oblasnom narodnom odboru Dalmacije i reorganizaciji upravnog aparata narodnih odbora, *Narodne novine*, br. 84/48; Uredba o osnivanju kotarskih, gradskih, rajonskih komisija i organa narodne inspekcije, *Narodne novine*, br. 84/48.

Povjereništvo za socijalno staranje. Svaka od ovih jedinica podijeljena je dalje na odsjeke i referade. Za obavljanje poslova ovog administrativno-upravnog aparata bilo je po rješenju predviđeno 120 službenika.²⁴

Opći zakon o narodnim odborima iz 1949. godine nije donio bitnije izmjene, već je sankcionirao ranije uvedene stalne komisije narodnog odbora i njegovog izvršnog organa. U toj godini pri KNO Sisak osnovano je 5, a pri Izvršnom odboru i njegovim povjereništva 14 takvih komisija.²⁵ Posebnu grupu pomoćnih tijela činili su savjeti i komisije građana, kao savjetodavne forme sudjelovanja građana u poslovima od neposrednog interesa. Pravnu osnovu njihova formiranja i rada davao je Zakon o savjetima građana donesen 1950. godine.²⁶ Savjeti građana su osnovani pri svakom povjereništvu, a imali su od 11 do 22 člana.²⁷

Velike promjene u djelokrugu i nadležnosti narodnih odbora što su uslijedile 1952. godine odrazile su se i na njihovo unutarnje ustrojstvo. KNO Sisak postaje dvodoman, s vijećem proizvođača i kotarskim vijećem. Svako od njih osniva stalne i povremene komisije, a osnivaju se i komisije plenuma, odnosno zajedničke komisije obaju vijeća. Umjesto Izvršnog odbora, ukinutog gornjim promjenama, u odboru je osnovano 5 savjeta: Savjet za privredu, Savjet za komunalne poslove, Savjet za prosvjetu i kulturu, Savjet za narodno zdravlje i socijalnu politiku i Savjet za unutarnje poslove. Broj organizacijskih jedinica i službenika u administrativnom aparatu je smanjen. Osim Tajništva, kao administrativne službe, osnovani su: odjel za prosvjetu i kulturu, odjel za narodno zdravlje i socijalnu politiku, privredno-komunalni odjel i uprava za prihode kao bivši financijski odjel.²⁸

b) Gradski narodni odbor Sisak

U razdoblju od 1945. do 1952. godine Sisak je u administrativno-teritorijalnoj podjeli NR Hrvatske imao status grada, a njegov narodni odbor, izdvojen iz sastava kotara, rang kotarskog narodnog odbora s nadležnostima mjesnog i kotarskog organa vlasti. Iz takvog statusa proizlazila je identičnost njegova unutarnjeg ustrojstva s kotarskim odborom, uz neznatne razlike koje su bile uvjetovane djelokrugom poslova mjesnog NO-a.

²⁴ Rješenje o organizaciji povjereništava i reorganizaciji upravnog aparata KNO Sisak, 28. ožujka 1949, PAS, KNO Sisak, kut. 88.

²⁵ Izvještaj Tajništva KNO Sisak o savjetima i komisijama, PAS, KNO Sisak, kut. 5, 15924/49.

²⁶ *Narodne novine*, br. 64/50.

²⁷ Zapisnik III. redovitog zasjedanja 1. sjednice KNO Sisak, 15. siječnja 1951, PAS, KNO Sisak, kut. 88.

²⁸ Zapisnik 1. sjednice Kotarskog vijeća KNO Sisak, 20. svibnja 1952, PAS, KNO Sisak, kut. 91.

Krajem 1945. godine gradska skupština, odnosno plenum odbora, imala je 52, a 1952. godine 72 člana.²⁹ Izvršni odbor sačinjavali su predsjednik, tajnik i pročelnici odjela čiji se broj umnožavanjem poslova povećavao. Dok je sredinom 1945. godine imao 6, krajem iste godine već ima 11 članova. Godine 1950. GNO je imao potpuno razvijenu strukturu organizacijskih jedinica, gotovo identičnu onoj KNO Sisak, zapošljavajući 82 službenika raspoređena u 8 povjereništava, Tajništvu, Planskoj i Kontrolnoj komisiji.³⁰ U svakom povjereništvu izvršena je podjela poslova po referadama i upravama pri kojima djeluju savjeti građana i mnogobrojne povremene komisije. Stalne su trajale za cijelo mandatno razdoblje, a povremene samo do izvršenja povjerenih im poslova.

Novom upravnom podjelom NR Hrvatske 1952. godine grad i šire područje Siska dobivaju status gradske općine, ovaj put u sastavu kotara. Po ustrojstvu GNO je sličan novoosnovanim općinskim odborima i za razliku od KNO-a nije dvodoman, već je jedinstveni organ s organizacijskim jedinicama i administrativnim aparatom. Umjesto izvršnog odbora izvršno-upravne funkcije vrše savjeti: Savjet za privredu, Savjet za komunalne poslove, Savjet za prosvjetu i Savjet za narodno zdravlje i socijalnu politiku. Za administrativne poslove i poslove savjeta osnovani su Tajništvo i četiri odjela u kojima radi 47 službenika raspoređenih u odsjeke i referade.

c) Narodni odbori općina

Nakon 1950. godine pravci društvenog razvoja išli su za tim da se konstituira politički oblik teritorijalne organizacije koji bi se približio ideji komune. Rezultat te koncepcije je uvođenje novih teritorijalno-političkih zajednica – općina. Na području kotara Sisak osim gradske općine osnovano je još osam općina.³¹ Ustrojstvo njihovih organa vlasti propisao je Zakon o narodnim odborima općina.³² Najvažnije tijelo općinskog NO-a bio je plenum koji je donosio sve bitne odluke, a čija se provedba i razrada prepuštala izvršnim organima. Tu ulogu imali su savjeti čiji je broj zavisio od opsega poslova lokalne zajednice i zahtjeva za rješavanjem pitanja iz pojedinih oblasti. Narodni odbor općine je imao tri stalne odborničke komisije i u toku mandata veliki broj povremenih komisija. Kod nekih organizacijskih jedinica upravnog aparata uočljiva je razlika između gradskih općina i ostalih općina u tome, što prva za obavljanje administrativno-kaznenih poslova ima suca za prekršaje, a druge osnivaju komisije za prekršaje, izvršenje čijih odluka obavlja općinska narodna straža.

²⁹ Podaci o sastavu Gradske skupštine, Materijali skupštine GNO Sisak, 26. siječnja 1946, PAS, GNO Sisak, nesređeno.

³⁰ Zapisnik 5. sjednice Izvršnog odbora GNO Sisak, 15. kolovoza 1950, PAS, GNO Sisak, nesređeno.

³¹ Zakon o podjeli NR Hrvatske na kotareve, gradove i općine, *Narodne novine*, br. 16/52.

³² *Narodne novine*, br. 35/52.

d) Mjesni narodni odbori

U vremenu od 1945. do 1952. godine mjesni NO-i su bili najniži organi vlasti na koje je padoo teret izvršenja mnogih političkih i izvršnih poslova. Formirani za jedno ili nekoliko manjih sela oni su bili materijalno slabi, a politički i stručno nedovoljno sposobni da bi sve postavljene zadatke uspješno izvršili bez pomoći viših organa. Veličina teritorija nametala je jednostavnost njihove organizacije i unutrašnjeg ustrojstva u kojem se širinom poslova i ulogom ističu predsjednik i tajnik odbora. Premda je zakon propisao da mjesni NO imaju od 7 do 37 odbornika, zbog organizacijskih slabosti i neredovitog održavanja sjednica, najveći dio poslova u njima obavljali su predsjednik i tajnik koji rukovode malobrojnima administrativnim aparatom ili ga uopće ni nemaju. Od 1949. uvode se kao obvezna forma uključivanja stanovništva u upravljanje poslovima lokalne zajednice zborovi birača, savjeti i komisije građana, za koje se može reći da nisu nikada stvarno funkcionirali. U čitavom razdoblju svoga postojanja mjesni NO-i, njihovo organiziranje i aktivnost, predstavljali su u organizaciji vlasti poseban problem.

3. Teritorijalna nadležnost

Administrativno-teritorijalna podjela kotara Sisak prije 1941. godine u osnovi je zadržana i u toku ratnih godina s tim što su ipak izvršene manje izmjene uvjetovane prvenstveno vojno-političkom situacijom u kojoj se tijekom rata ovo područje nalazilo. Nakon rata uspostavljena je stara podjela, ali ne zadugo. Odlukom Okružne skupštine Banije krajem 1945. godine osnovan je kotar Sunja, kojem su iz sastava kotara Sisak pripojena sela Kratečko, Čigoč, Gušće, Mužilovčica i Suvoj.³³ Prethodno su u kotar Sisak ušla tri sela kotara Pisarovina. Krajem 1945. godine na području kotara bilo je 67 sela i zaselaka.³⁴

Prva poslijeratna upravna podjela izvršena je 1947. godine. Po njoj su sela ranije pripojena kotaru Sunja vraćena u sastav kotara Sisak.³⁵ Nakon što su 1949. godine iz kotara izdvojena naselja Pustike i Novo Selo potpala pod kotar Veliku Goricu, teritorijalna nadležnost KNO Sisak ostala je nepromijenjena sve do 1955. godine.³⁶

Teritorijalna nadležnost GNO Sisak u ovom razdoblju također se često mijenjala. Po završetku rata Sisak je obuhvaćao samo grad podijeljen na rajone. Godine 1947. pripojeno mu je područje sela Mošćenički Črnc koji je postalo jedna od

³³ Isto kao bilj. 5.

³⁴ Isto kao bilj. 6.

³⁵ Isto kao bilj. 11.

³⁶ Isto kao bilj. 20.

gradskih ulica.³⁷ Do 1951. godine teritorij u nadležnosti GNO-a proširio se do sljedećeg opsega: Sisak Centar ili Stari Sisak, s dijelom naselja Galdovo, Novi Sisak s naseljima Capragom i Kanakom, te Mošćenički Črnc. Novim zakonom o upravnoj podjeli, koji je donesen naredne godine, pripala su mu naselja Novo Selo Mošćeničko i Novo Pračno, sela petrinjskoga kotara.³⁸ Na taj način su osim uže urbane jezgre pod GNO Sisak potpala i okolna naselja koja gravitiraju prema gradu.

II. dio (1955–1974)

1. Komunalni sustav

Promjene u organizaciji vlasti uvedene 1952. i 1953. godine slijedile su proces "decentralizacije i demokratizacije jugoslavenskog društva" započet uvođenjem društvenog vlasništva i proklamiranjem samoupravljanja 1950. godine. One su konzekventan izraz pokušaja realizacije novih društvenih temelja u političkom sustavu zemlje. Praksa je pokazala, da općine kakve su uvedene 1952. godine, ne omogućavaju materijalne pretpostavke za oživotvorenje samoupravnih prava političkih zajednica i da je za to potrebna šira teritorijalno-politička zajednica kakva je u to vrijeme kotar. Iz tih iskustava, ali i iz ideoloških razloga i želje da se ostvari organizacija po uzoru na parišku komunu, izgrađena je nova koncepcija – komunalni sustav. On je uveden Općim zakonom o uređenju općina i kotara³⁹ 1955. godine i razrađen drugim zakonskim propisima koji su ga slijedili.⁴⁰ Općina dobiva dominantno mjesto u političkom sustavu i postaje ona teritorijalna zajednica u kojoj građani "ostvaruju prava upravljanja" u društveno-ekonomskim i političkim pitanjima. Sav daljnji razvoj političkog i upravnog sustava temelji se na općini. Umjesto politipskog uveden je monotipski sustav organa vlasti u kojem su od oblika jedino mogući općinski i kotarski narodni odbori, s tim da prvi dobivaju odlučujuću ulogu, a drugi su važni za koordinaciju i usklađivanje interesa na području šire zajednice. Općina postaje jedina razina organa vlasti na kojoj se ostvaruju prava upravljanja privrednim, komunalnim, kulturnim i drugim potrebama. Posebno je važna mogućnost da njezin organ vlasti ima veliki utjecaj na rad gospodarskih subjekata. Narodni odbor općine ima pravo određivati raspodjelu dobiti poduzeća, utvrđivati platni fond i regulirati druge ekonomske odnose u privredi na svom području. Bitnu ulogu ima i

³⁷ Zapisnik IV. redovitog zasjedanja GNO Sisak, 27. studenog 1947, PAS, GNO Sisak, nesređeno.

³⁸ Isto kao bilj. 4.

³⁹ *Službeni list FNRJ*, br. 26/55.

⁴⁰ Prvenstveno se to odnosi na Zakon o nadležnosti općinskih i kotarskih narodnih odbora i njihovih organa, *Službeni list FNRJ*, br. 34/55, 52/57.

u odlučivanju o investicijama, odnosno proširenoj reprodukciji, a kroz društvene planove i investicijske fondove usmjerava privredni razvoj zajednice.

Propise o organizaciji narodnih odbora općina i kotara pratila je nova podjela NR Hrvatske na područja teritorijalno-političkih zajednica. Umjesto dotadašnjih kotareva, koji su obuhvaćali uža područja, na sisačko-banijskom prostoru osnovan je jedan kotar na čijem je teritoriju organizirano 14 općina, od čega 5 na bivšem području kotara Sisak.⁴¹ U razdoblju od 1957. do 1960. godine ukinute su 4 manje općine, a njihovo područje pripojeno je općini Sisak. Konačno je 1962. godine prestala s radom i općina Sunja čiji je teritorij ušao u sastav općine Sisak koja time dobiva dugotrajniji veći opseg.⁴² Do 1967. godine ona se nalazi u sastavu novog kotara Sisak koji je teritorijalno obuhvaćao područje bivšeg okruga Banije uvećanog za općine Novska, Ivanić Grad i Kutina. Te su godine, naime, Ustavnim zakonom i zakonom o njegovoj primjeni ukinuti kotarevi, a umjesto njih otvorena je mogućnost udruživanja općina u zajednicu općina.⁴³ Ovaj novi oblik ubrzo je realiziran u osnivanju Zajednice općina Dvor, Glina, Kostajnica, Petrinja i Sisak, kojoj je ovaj posljednji pristupio odlukom svoje Skupštine od 29. rujna 1967. godine.⁴⁴ Ustavom iz 1974. godine u Hrvatskoj je propisano obvezno udruživanje općina u regionalne zajednice općina, što je samo potvrda već ranije uspostavljene zajednice u kojoj je, zbog svog gospodarskog razvoja, općina Sisak imala značajnu ulogu.

Za djelovanje NO općine Sisak u razdoblju od uvođenja komunalnog sustava do 1963. godine karakteristična je njegova uloga u gospodarskom životu općine za koju se može reći da je od bitnog utjecaja za rad i razvoj privrednih organizacija. To proizlazi iz zakonskih prava po kojima su organi vlasti glavni tvorci gospodarske, kulturne, prosvjetne, zdravstvene, komunalne i druge politike. U srpnju 1956. NO općine Sisak donio je odluku o osnivanju Općinskog investicijskog fonda⁴⁵, a od kreditnih fondova osnovao je i Fond za kreditiranje stambene izgradnje.⁴⁶ Investicije je prvenstveno usmjeravao na privredu u koju je od 1957. do 1962. godine uložio 76,2% svih investicijskih sredstava, a ostatak od 23,8% u neprivredu. Rezultat toga je prosječna stopa rasta društvenog bruto proizvoda u privredi i istom razdoblju od 16,5%. Najveće učešće u tom proizvodu imala je industrija sa 80,8%. Ova tendencija ulaganja u razvoj industrije nastavljena je i u narednim godinama.⁴⁷

⁴¹ Zakon o područjima kotara i općina u NR Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 36/55.

⁴² Zakon o području općina i kotara u NR Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 39/62.

⁴³ Ustavni zakon o promjeni ustava SR Hrvatske, *Narodne novine*, br. 9/67; Zakon o provedbi Ustavnog zakona o promjeni ustava SR Hrvatske, *Narodne novine*, br. 13/67.

⁴⁴ Odluka o osnivanju Zajednice općina, *Službeni vjesnik u Sisku*, br. 26/67.

⁴⁵ *Službeni vjesnik kotara Sisak*, br. 7/56.

⁴⁶ Isto, br. 2/56.

⁴⁷ Osnovni problemi dosadašnjeg i neke mogućnosti budućeg razvoja općine Sisak, Materijali za Prvu

Narodni odbori ostalih općina bivšeg kotara Sisak također su imali propisane fondove, ali je njihova financijska mogućnost bila znatno manja. Općinski NO Martinska Ves, naprimjer, imao je osim općinskog investicijskog fonda još dva: općinski putni i općinski stambeni fond. Općinski investicijski fond je u najvećoj mjeri korišten za unapređenje rada poljoprivrednih zadruga.⁴⁸

Kao što je državna vlast napustila neposredni oblik upravljanja poduzećima, tako je 1953. godine izvršena promjena u odnosu prema društvenim službama. Rukovođenje određenim djelatnostima prepušteno je samim ustanovama i društvenim organizacijama, pa je uveden i novi sustav financiranja putem društvenih fondova.

Ustav iz 1963. godine nije donio neke radikalne promjene, već samo manje novine u nadležnosti organa vlasti lokalne samouprave. Umjesto narodnih odbora uveo je skupštinu kao organ društveno-političke zajednice. Ona je zamišljena kao organ samouprave i kao najviši organ vlasti u okviru prava i dužnosti općine. Već njezina struktura i višedomnost govore o nastavku procesa izgradnje političkog sustava sa što deklarativnijim sudjelovanjem građana u javnim poslovima lokalne zajednice. I skupština općine ima značajnu ulogu u gospodarskom i društvenom razvoju, posebno na planu proširene reprodukcije. Međutim, ubrzo je uslijedila "privredna reforma" 1965. godine koja tu ulogu umanjuje, a propisi koji slijede nastavljaju proces odvajanja države od gospodarskih subjekata. Skupština općine postaje sve manje operativni, a sve više regulativni organ koji kroz društvene planove uspostavlja ravnotežu između zahtjeva privrednih organizacija i potreba lokalne zajednice. U toku privredne reforme Skupština općine Sisak ukida investicijski i društvene fondove, kao dotadašnji način financiranja, a umjesto njih osniva nove koji se formiraju iz propisanih stopa općinskih doprinosa i poreza. Krajem 1963. i početkom 1964. godine prvi sabor općine Sisak raspravljao je o osnovnim pravcima razvoja općine. Kao prvenstvene ciljeve označio je daljnji razvoj industrije i poljoprivrede. Ovi planovi kasnije su nadopunjeni još nekim koncepcijama razvoja poznatima pod nazivima "Banijska koncepcija", "Akcija cesta" i elektrifikacija. U razdoblju do 1968. godine sisačko gospodarstvo doživljava istu sudbinu kao i gospodarstvo cijele države, a to je stagnacija proizvodnje i pad zaposlenosti.⁴⁹

Proces osamostaljivanja gospodarskih subjekata i društvenih ustanova od države nastavljen je 70-ih godina donošenjem ustavnih amandmana, Ustava 1974. godine i Zakona o udruženom radu 1976. godine. U skladu s ustavnim promjenama Skup-

sjednicu Općinskog sabora Sisak, I. dio, Sisak, listopad 1963, PAS, Stampata, kut. 12.

⁴⁸ Analiza privrednog stanja te funkcije NOO Martinska Ves, 1960, PAS, Stampata, kut. 12.

⁴⁹ Analiza razvojnih mogućnosti, budžeta i komunalne aktivnosti općine Sisak za 1969. godinu s kratkom informacijom o radu Skupštine općine za protekle četiri godine, *Službeni vjesnik u Sisku*, br. 22/69.

ština općine Sisak je 1975. godine ukinula fondove za financiranje društvenih službi, a njihova prava i obveze prenijela na nove institucije – samoupravne interesne zajednice (SIZ). Intencija novih zakona i propisa bila je da se što više društvenih potreba zadovoljava neposrednim ugovorima "između zainteresiranih davalaca i korisnika usluga" kod čega skupštine, kao organi lokalne samouprave te njihovi organi imaju koordinacijsku i nadzornu ulogu u poslovima lokalne zajednice, a izvršno-upravnu u poslovima od šireg interesa i u ostvarivanju zakona.

Jedna od novina Ustava iz 1974. godine, a koja do sada nije spomenuta, bila je uvođenje tzv. delegatskog sustava. Njegova suština odnosi se prvenstveno na novi način prisustva interesa građana u procesu donošenja odluka preko institucije delegacija i delegata. Novi odnos birača prema delegatima trebao je osigurati što neposredniji utjecaj "baze" u organima koji donose odluke. Ovaj novi oblik posrednog odlučivanja ubrzo je pokazao svoje nedostatke, pa se pred društvenu zajednicu postavilo pitanje reforme cjelokupnog političkog sustava.

2. Organi narodnog odbora/skupštine općine

a) Sastav skupštine

U skupštinski sustav dvodomna struktura organa vlasti uvedena je 1952. godine i u prvo se vrijeme, što se tiče nižih organa, odnosila samo na kotarske narodne odbore. Uvođenjem komunalnog sustava mogućnost podjele na vijeća dobili su i NO-i općina kao organi osnovne teritorijalno-političke zajednice. Za razliku od ostalih općina na području nekadašnjeg kotara Sisak, koje su pravo da im narodni odbori budu sastavljeni od vijeća dobile 1957. godine, NO općine Sisak je tu mogućnost imao već 1955. godine.⁵⁰ Plenum NO-a činilo je 165 odbornika; 98 članova općinskog vijeća i 67 članova vijeća proizvođača.

Struktura organa vlasti u osnovi se nije mijenjala sve do Ustava iz 1974. godine kada se pored dviju dotadašnjih vrsta vijeća javlja i treća vrsta koju čine predstavnici organiziranih političkih snaga pod ideološkim i političkim tutorstvom SKJ. To je u političkom ustrojstvu bio otklon u korist partijske države.

Statutom općine Sisak iz 1963. godine⁵¹ utvrđeno je da se skupština sastoji od četiri vijeća: Vijeće općina, Privredno vijeće, Prosvjetno-kulturno vijeće i Socijalno-zdravstveno vijeće. Ona su ukupno imala 143 odbornika čiji je mandat trajao četiri

⁵⁰ Odluka o utvrđivanju općina u kojima narodni odbor sačinjavaju općinsko vijeće i vijeće proizvođača, *Narodne novine*, br. 33/55.

⁵¹ Statut općine Sisak proglašen je odlukom općinske Skupštine Sisak od 27. studenoga 1963. godine, *Statut općine Sisak*, Sisak 1964.

godine. Ustavnom promjenom 1974. u strukturu skupštine uvodi se novo vijeće, društveno-političko. Skupština se sada sastoji od vijeća mjesnih zajednica i vijeća udruženog rada, kao prijašnjih vrsta vijeća, te društveno-političkog vijeća, kao nove vrste. Kod skupštinske rasprave iz oblasti društvenih djelatnosti, kao posebno vijeće bila je uključena skupština SIZ-a u čiju je nadležnost raspravljano pitanje pripadalo. Sastav skupštine postao je time fleksibilniji i ovisio je o tematici u kojoj se odluka donosi.

Godine 1971. u skupštinski sustav je uvedena institucija Predsjedništva skupštine općine s ciljem da igra ulogu koordinatora i organizatora u radu skupštine, njezinih vijeća i radnih tijela. U razdoblju od 1974. do 1977. godine ono je imalo sedam članova. Za njega je karakteristično da je ono više izražavalo metodu rada nego funkcionalnu potrebu, jer po statutu nije bilo ni institucionalno riješeno.⁵²

Na čelu NO-a, odnosno od 1963. godine skupštine općine, nalazio se predsjednik. U prvom dijelu ovoga razdoblja on ima kontrolnu ulogu i nadzor nad zakonitošću rada odbora, a u drugom je naglašena njegova radna uloga u pripremanju i vođenju sjednica skupštine i koordinaciji rada njezinih organa i službi. Po statutu općine Sisak iz 1963. godine funkcija dopredsjednika nije bila predviđena. Od 1969. bila su uvedena dva, a 1972. godine tri dopredsjednika, zadužena za pojedine oblasti: za gospodarstvo i komunalne poslove, za društvene djelatnosti i za poljoprivredu.⁵³ Godine 1974. uvodi se funkcija jednog zamjenika predsjednika.

Položaj i nadležnost tajnika odnosno sekretara Skupštine općine, u odnosu na razdoblje do 1955, znatno se izmijenio. On više nema prijašnjih izvršnih funkcija i sada postaje službenik koji obavlja stručne poslove za potrebe Skupštine, a na čelo organa uprave kojima je prije rukovodio postavlja se drugi službenik.

Svakako da je najšire tijelo općine Sisak bio Općinski sabor. On je uveden statutom općine 1963. godine i djeluje kroz povremena zasjedanja. Sačinjavaju ga Skupština općine i plenumi općinskih organa društveno-političkih organizacija. Općinski sabor raspravlja o planskim dokumentima izgradnje i razvoja općine, te donosi zaključke i preporuke za njihovo provođenje.

Mnoštvo poslova stavljenih u nadležnost NO-a i skupštine općine nije bilo moguće rješavati bez pomoći radnih tijela za stručnu pripremu i predlaganje rješenja. Kako se djelokrug pitanja općinskih izvršnih i upravnih organa sve više širio, tako je i broj tih tijela bivao sve veći. Među njima su najznačajniji i najbrojniji komisije i odbori. Komisije su bile odborničke i stručne, stalne i povremene. Slično bismo mogli podijeliti i odbore koji se kao pomoćna tijela javljaju od 1963. godine.

⁵² Odluka o Predsjedništvu Skupštine općine Sisak, *Službeni vjesnik u Sisku*, br. 40/71.

⁵³ *Službeni vjesnik u Sisku*, br. 13/72.

Najvažnije odlike i jednih i drugih su njihova stručno-konzultativna i politička uloga koje imaju u radu organa vlasti.

b) Političko-izvršni organi

Ustrojstvo izvršnih organa karakterizirala je s jedne strane težnja da oni postanu što više društveno-državni organi u kojima bi se izbjegla koncentracija moći i odvojenost izvršnog organa od skupštine, što je bila praksa do 1952. godine, a s druge strane da se organizira što funkcionalniji i operativniji aparat za provedbu politike najviših organa vlasti općine. Umjesto političko-izvršne karakteristike željelo se postići ostvarenje njihove izvršno-upravne funkcije. Nakon ukidanja izvršnih odbora ulogu političko-izvršnih organa s mnogo većom društvenom kontrolom preuzeli su u jednom dužem vremenskom razdoblju savjeti. Općinski NO-i Gušće, Martinska Ves, Žazina i Lekenik imali su po pet savjeta za osnovne privredne i društvene djelatnosti, a NO općine Sisak osam savjeta čiji se broj, sa širenjem teritorijalne nadležnosti općine 1962. godine, popeo na šesnaest. Broj članova savjeta kretao se od 9 do 15.⁵⁴

Za raspravljanje, pripremanje odluka i izvještavanje o pojedinim pitanjima savjeti su osnivali svoje stalne i povremene komisije. Te 1962. godine u pet savjeta djelovalo je 13 komisija s ukupno 30 članova.⁵⁵ Godine 1971. broj savjeta je smanjen na pet, jer je zbog lakše koordinacije poslova i osnivanja upravnih ustanova došlo do sužavanja nadležnosti političko-izvršnih organa.⁵⁶

Ustav iz 1974. godine donio je jednu novinu u organizaciji političko-izvršnih organa. On je uveo novo, kolegijalno izvršno tijelo – Izvršno vijeće. Kao jedinstven izvršni organ ono je odgovorno za stanje u općini, za provođenje politike i izvršenje propisa i drugih općih akata, kao i za rad organa uprave kojima rukovodi. Sastoji se od predsjednika i 10 do 14 članova imenovanih po funkcijama u organima Skupštine i izabranih iz reda javnih političkih i stručnih radnika. Kao pomoćne organe ono osniva savjete i komisije.⁵⁷

c) Upravni organi

Slično skupštinskim organima i organi uprave su u razdoblju od uvođenja komunalnog sustava doživljavali česte izmjene kako u organizaciji tako i u statusu.

⁵⁴ Izvještaj o radu NOO, njegovih organa i razvoju komune Sisak u 1962. godini, PAS, Stampata, kut. 13.

⁵⁵ Sastav i djelatnosti NOO-a i NOK Sisak u 1961. godini, Materijali zavoda za statistiku, Sisak, veljača 1962, PAS, NOK Sisak, kut. 60.

⁵⁶ Odluka o osnivanju savjeta, odbora i komisija Skupštine općine Sisak, *Službeni vjesnik u Sisku*, br. 40/71.

⁵⁷ Izvršno vijeće Skupštine općine Sisak imalo je 1978. godine 4 savjeta i 3 komisije, Općina Sisak 1974–1978, Sisak 1978.

Zakoni o organima uprave su propisivali samo osnovne organizacijske jedinice, dok je njihova daljnja razrada i unutarnje ustrojstvo prepušteno statutima općina.

Upravni aparat manjih općina činio je sekretarijat podijeljen na odsjeke i referade. U njemu je bilo zaposleno od 9 do 11 službenika.⁵⁸ U udaljenim mjestima i selima osnovani su mjesni uredi kao pomoćni organi uprave. NO općine Sisak je zbog većeg djelokruga poslova imao drugačije organizirane te organe. Osnovne organizacijske jedinice organa uprave činili su odjeli, osnovani za pojedine grane djelatnosti, a unutar njih odsjeci i referade.⁵⁹ Povećanjem teritorija 1962. godine organi uprave su dobili novu strukturu koju su činili osnovni organi uprave, upravne ustanove, upravne komisije i posebni organi. Radom odjela kao osnovnih organa rukovode načelnici, a upravnim ustanovama kao novom kategorijom organa uprave direktori.⁶⁰ Prva zasebna odluka o ustrojstvu organa uprave Skupština općine Sisak donijela je 1965. godine. Njome se propisuje organizacija odjela, zavoda, centara i službi.⁶¹

Premda je reorganizacija upravnog aparata općine započela 1968. godine⁶², uvođenjem sekretarijata umjesto odjela, tek je nakon ustavnih promjena 1974. i osnivanja Izvršnog vijeća došlo do jačeg odvajanja i veće samostalnosti upravnih službi od ostalih dijelova skupštinskog sustava. U novoj koncepciji razlikuju se organi uprave i organizacije koje obavljaju neke upravne funkcije od interesa za općinu, kao što su: zavodi, centri, štabovi, službe.⁶³ Kada su odlukom o općinskim organima uprave 1978. godine uz već postojeće organe uvedeni komiteti i zavodi, bila je u osnovi utvrđena organizacijska struktura upravnog aparata za daljnjih desetak godina. Osnivanje društvenih savjeta za pojedine oblasti 1983. godine bilo je izraz htijenja da se ostvari širi društveni utjecaj u upravljanju specifičnim društvenim poslovima.⁶⁴

⁵⁸ Kao primjer može se uzeti upravni aparat općine Žažina koji je imao sljedeću strukturu:

I. Sekretarijat	4 službenika
II. Uprava prihoda	6 "
III. Mjesni ured Letovanić	1 "

Službeni vjesnik kotara Sisak, br. 9/56.

⁵⁹ Godine 1955. organe uprave činilo je 6 odjela, Odluka o odborničkim komisijama, savjetima i upravnim organima NOO Sisak, *Službeni vjesnik kotara Sisak*, br. 2/55.

⁶⁰ Odluka o organizaciji i radu organa Općinskog NO Sisak, *Službeni vjesnik kotara Sisak*, br. 16/62.

⁶¹ Odluka o organima uprave Skupštine općine Sisak, *Službeni vjesnik kotara Sisak*, br. 21/65.

⁶² Odluka o općinskoj upravi, *Službeni vjesnik u Sisku*, br. 18/68

⁶³ Isto, br. 44/75.

⁶⁴ Odluka o općinskim organima uprave, *Službeni vjesnik u Sisku*, br. 42/78; Odluka o organima uprave općine Sisak, *Službeni vjesnik u Sisku*, br. 34/83.

3. Područje općine Sisak

Promjene u političkom sustavu 1955. godine pratila je nova teritorijalno-upravna podjela Hrvatske. U skladu s ciljevima komunalnog sustava osnovane su teritorijalno veće jedinice lokalne samouprave s materijalnim mogućnostima realizacije zamišljenih komuna. Analogno tome dolazi do smanjenja broja općina. Umjesto dotadašnjih 39 općina na prostoru pet kotara bivšeg banijskog okruga, na području novog kotara Sisak formirano je 14 općina, od toga na teritoriju starog kotara Sisak njih šest.⁶⁵ One su bile neujednačene po površini i broju stanovnika, a također i po gospodarskoj osnovi, strukturi privrede i nacionalnom dohotku. U praksi su manje općine nailazile na velike teškoće, jer zbog svoje materijalne situacije nisu mogle funkcionirati ni u novim uvjetima. Već 1956. godine NO kotara Sisak predlaže ukidanje takvih općina. Po novom zakonu o izmjeni područja općina u NR Hrvatskoj prestaje s radom općina Gušće, a njezin teritorij je najvećim dijelom pripojen općini Sunja.⁶⁶ Općina Žažina, za koju je NO kotara predlagao da se spoji s općinom Lekenik, a Izvršno vijeće Sabora NR Hrvatske to nije prihvatilo, ukinuta je 1960. godine i njezino područje potpalo je pod općinu Sisak.⁶⁷ Krajem iste godine prestaju s radom i općine Lekenik i Martinska Ves.⁶⁸ Od 1962. godine, kada je ukidanjem općine Sunja njezin teritorij pripojen općini Sisak, područje ove jedinice lokalne samouprave ostaje nepromijenjeno daljnjih 30 godina.⁶⁹ Na površini od 1063 km živjelo je te godine oko 70 000 stanovnika u 108 naselja s gradom Siskom kao izrazitim industrijskim, kulturnim, zdravstvenim i političko-upravnim središtem.⁷⁰

4. Zajednice lokalne samouprave

Kada je 1955. godine došlo do povećanja teritorija općina i time razdvajanja područja najnižih organa vlasti od realnih lokalnih zajednica, uvedeni su novi oblici organiziranja stanovništva – organi lokalne samouprave. To su u početku bili mjesni odbori i stambene zajednice, a kasnije mjesne zajednice.⁷¹ Po svojoj nadležnosti oni nisu organi vlasti i ne donose propise, a niti imaju izvršne i upravne organe. Najbolje bi ih se moglo definirati kao pomoćne političke organe općine preko kojih se deklarativno omogućava sudjelovanje glasača u obavljanju poslova od šireg značaja,

⁶⁵ Na području bivšeg kotara Sisak osnovane su sljedeće općine: Gušće, Lekenik, Martinska Ves, Sisak, Sunja i Žažina; Zakon o području kotara i općina u NR Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 36/55.

⁶⁶ *Narodne novine*, br. 36/57.

⁶⁷ Zakon o izmjeni područja općina i kotara u NR Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 4/60.

⁶⁸ Isto, br. 53/60.

⁶⁹ Isto, br. 39/62.

⁷⁰ Almanah "Sisak 69", "Jedinstvo" Sisak, str. 6.

⁷¹ Zdravko Tomac, Primame lokalne zajednice, *Časopis za suvremenu povijest*, III/77, 86.

te realnije u rješavanju pitanja od neposrednog interesa lokalnog stanovništva. Statutima općina precizira se njihov broj, teritorijalni opseg, uloga i nadležnost.

a) **Mjesni odbori** su organizirani u novim općinama već 1955. godine tako da obuhvaćaju jedno ili više sela povezanih zajedničkim interesom.

Mjesni odbori po selima (1955.)

Općina	Broj sela	Broj mjesnih odbora
Gušće	11	9
Lekenik	11	6
Martinska Ves	18	7
Sisak	21	5
Žazina	18	11

Ukidanjem pojedinih općina i pripajanjem njihova teritorija općini Sisak, broj mjesnih odbora se mijenjao. Godine 1962. kada je i općina Sunja ušla u sastav sisačke općine, bila su formirana 32 mjesna odbora i to u pravilu svaki odbor za više seoskih naselja.⁷²

Osnovna forma kroz koju mjesni odbori djeluju odnosno donose odluke od lokalnog značaja, bili su zborovi birača i lokalni referendum, a sredstva za njihovu realizaciju osiguravala su se mjesnim samodoprinosom i proračunom općine. Odbori su imali 3 do 11 članova među kojima su i odbornici Općinskog vijeća NO općine sa područja mjesnog odbora. Oni su članovi odbora po položaju. Izbor ostalih članova obavljao se na zborovima birača. Ovaj oblik lokalne samouprave djelovao je do donošenja novog ustava 1963. godine i uvođenja jedinstvene forme lokalne zajednice – mjesne zajednice.

b) **Stambene zajednice** su kao oblik lokalne zajednice osnivane u urbanim sredinama. Iz toga je proizlazila njihova djelatnost koja se odnosila na interese gradskog stanovništva, pa su time i pitanja koja je rješavala bila u odnosu na seoske sredine drugačijeg karaktera.⁷³ Odlukom od 11. prosinca 1959. godine NO općine Sisak odredio je za koja se područja u gradu mogu osnovati stambene zajednice. Bila su predviđena tri dijela: Stari Sisak, Novi Sisak i Sisak Predgrađe.⁷⁴ Ova je odluka sprovedena u život naredne godine. Stambena zajednica u starom obliku, za cijelo područje grada, ukinuta je⁷⁵, a umjesto nje su formirane tri predviđene stambene

⁷² Isto kao bilj. 85.

⁷³ O stambenim zajednicama opširnije u radu Zdravka Tomca, Primarne lokalne zajednice, *Časopis za suvremenu povijest*, III/77, 89–92.

⁷⁴ *Službeni vjesnik kotara Sisak*, br. 10/59.

⁷⁵ Stambena zajednica Sisak za cijelo područje grada osnovana je odlukom NOGO Sisak od 23. travnja 1954. godine; Rješenje o prestanku rada Stambene zajednice Sisak, *Službeni vjesnik kotara Sisak*, br. 5/60.

zajednice sa zadatkom da organiziraju službe za zadovoljenje interesa građana. Njihovi organi su bili propisani odlukom o osnivanju. Najvažniji je bio Savjet stambene zajednice koji je imao svoj izvršni odbor od 5 do 11 članova, zatim odbor za materijalno-financijsku kontrolu, tajništvo i mirovno vijeće. U toku rada ovi organi su favorizirali neke oblike aktivnosti, kao napr. osnivanje servisa, poduzeća, radnji, dok su druge zanemarivali i propuštali.

c) **Mjesne zajednice** su uvedene 1963. godine ustavnim promjenama koje su općinu definirale kao osnovnu društveno-političku zajednicu čija prava i dužnosti, osim skupštine i njezinih organa, imaju mjesne zajednice i građani putem neposrednog odlučivanja.⁷⁶ Mjesne zajednice, međutim, nisu bile organi vlasti već samoupravne teritorijalno-političke zajednice građana kroz koje oni obavljaju određene političke poslove od općinskog značaja i rješavaju konkretne interese lokalnog stanovništva. Ustav je propisao da se one osnivaju za pojedina mjesta, sela i druga naselja, ili za dijelove grada.⁷⁷ Zbog specifičnosti interesa svake lokalne zajednice, ali i zbog što optimalnijeg broja stanovnika za uspješno obavljanje nadležnosti, trebalo je nastojati da svako naselje ima organiziranu mjesnu zajednicu. U praksi su ove intencije teško provođene, pa se može reći da se tek u 80-im godinama broj tih zajednica približio broju realnih lokalnih zajednica. Statut općine Sisak iz 1963. godine utvrdio je 55 takvih lokalnih cjelina, a 1969. godine formirano je samo 38% predviđenih mjesnih zajednica. Godine 1978. bilo ih je 65, od kojih je 13 formirano na području grada i okolnih naselja koja potpadaju pod grad Sisak. To znači da je njihov broj u naseljima izvan Siska još uvijek na razini predviđenoj 1963. godine. Od 90 mjesnih zajednica u 1988. godini 18 ih se odnosi na područje grada, a 72 na izvangradska naselja općine kojih je ukupno 100. Taj broj ostao je nepromijenjen do kraja njihova postojanja 1992. godine.

Summary

BODIES OF STATE SOVEREIGNTY AND LOCAL AUTONOMY ON THE TERRITORY OF SISAK 1945–1974

The basic intention of the article is to outline the development of administration and local autonomy bodies on the territory of the communities of Sisak (today it is The Town of Sisak), Sunja and Lekenik, in the first place their internal organisational structure. The article is divided in two parts. As boundary the author takes 1955 and the introduction of municipal system. That system is in the authority of lower

⁷⁶ Ustav SR Hrvatske, članak 121, Zagreb 1974.

⁷⁷ Ustav SR Hrvatske, članak 147, Zagreb 1974.

administrative bodies, such as communities and counties and it brought along some essential innovations.

In the first part the author describes the process of establishing organs of local autonomy and administration by the new government, their structure and their jurisdiction. According to issued Regulations those were changing often. The Town Committee and Municipal Committees were functioning on the territory of Sisak until 1952, when they were suspended and replaced with Community as a basic administrative unit of the local autonomy. In that period and especially in the period of the planned economy, state government was strongly present in all activities, from renewal to provisioning of inhabitants and working of the factories. Only in 1950 the impact of state was reduced by introducing broader autonomy for economic and political subjects and by fulfilling of The 5-Year Plan. The activities were decentralised and the lower authorities obtained more significance.

The communal system had had such an organisation that found its reflection in the functioning of the Municipal Meeting all till the radical changes executed in 1992. Beside the list of politically-executive and administrative organs of the Municipal Meeting of Sisak, the article brings an outline of changes in the sphere of functions and authorities, and contour of the development of local territorial communities.

Translated by Mirjana Hurem