

Ana Tuk

Državni arhiv u Varaždinu

Trstenjakova 7

Varaždin

STVARNA NADLEŽNOST KOTARSKIH NARODNIH ODBORA

UDK 352(497.1)„1945/1963“

Pregledni rad

Članak obrađuje stvarnu nadležnost kotarskih narodnih odbora u razdoblju od 1945. do 1963. godine. Sukladno općim zakonima o narodnim odborima i zakonima o nadležnosti prvi dio kronološki prati opći status kotarskih narodnih odbora u društveno-političkom kontekstu FNRJ i njihovu poziciju u sustavu tijela vlasti. U drugom su djelu razrađeni poslovi kotarskih narodnih odbora po pojedinim upravnim područjima na temelju uvida u arhivsko gradivo i sukladno posebnim zakonima koji reguliraju pojedina upravna područja. Prikaz stvarne nadležnosti trebao bi doprinijeti razumijevanju svrhe i konteksta nastanka gradiva kao pretpostavkama kvalitetnog sređivanja i funkcionalno strukturiranog obavijesnog pomagala kotarskih narodnih odbora i drugih tijela lokalne i regionalne vlasti iz poslijeratnog razdoblja.

Ključne riječi: *stvarna nadležnost, kotarski narodni odbori, mjesni narodni odbori, općinski narodni odbori, okružni narodni odbori, upravna područja*

1. Zakonske odredbe o razvoju narodnih odbora

U razdoblju 1945. – 1963. država je vlast na lokalnoj i područnoj razini provodila putem narodnih odbora (NO), tijela formiranih tijekom Drugog svjetskog rata za promicanje socijalističkih ideja i pružanje podrške Narodnooslobodilačkomu pokretu. Etape razvoja socijalizma u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji (FNRJ) utjecale su na mijene privrednog, političkog i cjelokupnog društvenog života, a time i na razvoj narodnih odbora kao osnovnih tijela vlasti. Promjene vrste, ustroja i područja djelatnosti narodnih odbora ilustriraju tri savezna Opća zakona

o narodnim odborima (OZNO) iz 1946.¹, 1949.² i 1952.³, Opći zakon o uređenju općina i kotara iz 1955.⁴, kao i Ustav iz 1946.⁵ i Ustavni zakon iz 1953. godine.⁶

Ustav iz 1946. navodi osnovne vrste NO-a: mjesne, kotarske, gradskih područja, gradova, okruga i oblasti. OZNO iz 1946. razradio je ustroj i nadležnost NO-a te ih definirao kao „najviše organe državne vlasti u odnosima lokalnog značaja na svojem teritoriju“. Vrijeme donošenja prvih zakona o NO-ima obilježeno je naglašenim centralističkim tendencijama saveznih tijela vlasti što se odrazilo na ulogu NO-a kao izvršitelja odluka viših tijela bez mogućnosti razvijanja vlastite inicijative u rješavanju problema lokalne važnosti.

Kako nedostaci administrativno-centralističkog upravljanja postaju sve očiti, Komunistička partija Jugoslavije (KPJ) je od 1948. počela razvijati i graditi socijalizam na načelima decentralizacije i demokratizacije privrednih i društveno-političkih funkcija. Novu idejnu klimu blago je naznačio OZNO iz 1949. koji NO-e definira ne samo kao najviša nego i jedina tijela narodne vlasti na svojem području. U pogledu vrsta administrativno-teritorijalnih jedinica zakon je donio manje izmjene: umjesto okružnih ukinutih 1947.⁷ formirao je na regionalnoj razini oblasne NO-e.

Daljnji proces izgradnje demokratskog poretka odlučnije je zacrtao OZNO iz 1952. proglašivši NO-e ne samo „lokalnim organima državne vlasti“, nego i „organima narodnog samoupravljanja“. Da samoupravljanje ne bi postalo samo demagoška floskula umjesto mjesnih formirani su, veći i ekonomski snažniji, općinski NO-i, koji su daljnjim razvojem trebali prerasti u komunu, osnovnu političko-teritorijalnu formaciju sposobnu samostalno i na načelima društvenog upravljanja usmjeravati privredni, socijalni i kulturni razvoj svojeg prostora. S obzirom da su 1951. ukinuti oblasni NO-i⁸, od 1952. pored općina područje Narodne Republike Hrvatske (NRH) obuhvaća kotareve, gradove i gradske općine.

Tri savezna zakona postavila su osnovne legislativne okvire, a svaka je republika na temelju saveznog trebala u vlastitom zakonskom aktu razraditi organizaciju i nadležnost NO-a. Iako je Odjel za zakonodavstvo Predsjedništva Vlade NRH radio na pripremi zakona do konačne realizacije prvih dvaju nije došlo. Prvi republički

¹ SL FNRJ 43(1946).

² *Isto.* 49(1949).

³ *Isto.* 22(1952).

⁴ *Isto.* 26(1955).

⁵ Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, SL FNRJ 10(1946).

⁶ Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti, SL FNRJ 3(1953).

⁷ Zakon o administrativnoj podjeli NRH, NN NRH 60(1947).

⁸ Zakon o ukidanju narodnih odbora oblasti u NRH, NN NRH 71(1951).

zakoni o NO-ima doneseni su tijekom 1952.⁹ i to zasebno za NO-e kotareva, općina te gradova i gradskih općina¹⁰.

Započeti proces decentralizacije i demokratizacije upravljanja društvenim poslovima potvrđen je 1953. Ustavnim zakonom. Njime je utemeljen suverenitet i samoupravno pravo narodnih odbora kao osnovnih i najviših tijela vlasti radnog naroda u općinama, gradovima i kotarevima.

Posljednji savezni zakon o NO-ima, Opći zakon o uređenju općina i kotara iz 1955., proglasio je općinu "osnovnom političko-teritorijalnom organizacijom samoupravljanja radnog naroda i osnovnom društveno-ekonomskom zajednicom stanovnika na svom području". Pored općinskih, nakon 1955. nastavili su djelovati jedino kotarski NO-i. U komunalnom sustavu kotar je shvaćen kao zajednica općina koja upravlja poslovima od zajedničkog interesa za općine na svom području.

Narodni odbori kao predstavnička tijela općina i kotareva funkcionirali su do 1963. godine. Saveznim¹¹ i republičkim¹² Ustavima umjesto narodnih odbora utemeljene su skupštine jer su one adekvatnije izražavale suštinu samoupravnog sustava u kojem se pojedinačni i zajednički interesi usklađuju dogovorom radnih ljudi i građana.¹³ Kotarevi su kao političko-teritorijalne jedinice postojali do 1967., kad su ukinuti Ustavnim zakonom¹⁴ uz obrazloženje da sputavaju razvoj općinskog samoupravljanja.

2. Osnovne smjernice promjena u mjesnoj nadležnosti KNO-a, MNO-a i NOO-a

Teritorijalni ustroj NRH reguliran je republičkim zakonima: u razdoblju 1945. – 1950. trima zakonima o administrativno-teritorijalnoj podjeli NRH¹⁵, 1952. Zakonom o podjeli NRH na kotare, gradove i općine¹⁶, a u razdoblju 1955. – 1962. zakonima i izmjenama zakona o području kotara i općina u NRH.¹⁷ Ako se navedenim zakonima pribroji niz ukaza, naputaka i odluka kojima su provođene manje teritori-

⁹ U razdoblju 1945. – 1952. doneseno je nekoliko republičkih zakona kojima su regulirani pojedini aspekti osnivanja i rada NO-a, ali niti jedan koji sustavno propisuje ustroj i nadležnost NO-a. Prvi republički zakoni o NO-ima iz 1952. imali su važnost „općih“ zakona i služili su kao pravni temelj za daljnju zakonsku regulativu NRH o svim specifičnim pitanjima NO-a i kao osnovno pravno polazište NO-ima za većinu upravnih poslova koji su im stavljeni u nadležnost.

¹⁰ Zakon o narodnim odborima kotara, NN NRH 34(1952); Zakon o narodnim odborima općina, NN NRH 35(1952); Zakon o narodnim odborima gradova i gradskih općina, NN NRH 36(1952);

¹¹ SL FNRJ 14(1963).

¹² NN SRH 15(1963).

¹³ Usporedi: Kardelj, E. *O komuni*. Beograd : Radnička štampa, 1981, str. 310.

¹⁴ Ustavni zakon o promjeni Ustava SRH, NN NRH 9 (1967).

¹⁵ NN NRH 60(1947), 29(1949), 27(1950).

¹⁶ NN NRH 16(1952).

¹⁷ Zakon o području općina i kotara u NRH, NN NRH 36(1955); Zakon o izmjeni područja općina u NRH 35(1957); Zakon o izmjeni područja općina i kotara u NRH, NN NRH 4(1960); Zakon o području općina i kotara u NRH, NN NRH 39(1962).

jalne reorganizacije postaje evidentno da je upravno-teritorijalni ustroj NRH bio izuzetno nestalan i izložen brojnim reformama. Doduše, učestale promjene teritorijalne podjele bile su više posljedica političko-sistematskih razmišljanja, a manje razrada teritorijalnog aspekta problema.¹⁸

Poslijeratno razdoblje karakterizira velika usitnjenost administrativno-teritorijalnih jedinica: sukladno socijalističkim postulatima, mjesni narodni odbori (MNO) trebali su biti relativno mali kako bi narodu omogućili aktivno učešće u obnašanju vlasti. Područje kotara objedinjavalo je nekoliko mjesta (od 1949. eventualno i gradova) sa zajedničkim ekonomskim, kulturnim i administrativnim interesima. Ubrzo je uočeno da velika rascjepkanost teritorija otežava funkcioniranje te je u nekoliko navrata provedeno okrupnjivanje teritorija, uglavnom MNO-a, s ciljem stvaranja većih i učinkovitijih političko-upravnih struktura. Objedinjavanjem MNO-a mijenjane su granične linije i teritorijalni sastav kotareva, ali je njihov broj na području NRH tijekom tog razdoblja ostao relativno stalan.

Sustavnije okrupnjivanje teritorija provedeno je 1952. kada su umjesto mjesnih formirani općinski NO-i. Kotari od tada obuhvaćaju područje nekoliko općina povezanih geografskim, prometnim, gospodarskim, zdravstvenim i socijalnim aspektima. Iako se težilo stabilizaciji teritorijalnog ustroja na duže vrijeme, društveno-političke koncepcije o stvaranju komune potaknule su daljnja okrupnjivanja teritorija općina i kotareva. Tako je od 88 kotareva iz 1952. daljnjim spajanjem u 1955. formirano njih 27.

Uspostava komunalnog sustava nije doprinijela stabilizaciji teritorijalnog ustroja. Praksa je pokazala da samo velike i gospodarski razvijene općine formirane oko gradskog centra mogu odgovoriti na zahtjeve samoupravnog sustava i uspješno rješavati veliki broj novih poslova koje je pred njih stavio komunalni sustav. U duhu takvih promišljanja nastavljene su teritorijalne reorganizacije. Zakonom o području općina i kotara 1962. radikalno je smanjen broj općina i kotareva na račun povećanja njihova teritorija: općine su dosegnule veličinu dotadašnjih kotareva, a devet preostalih kotareva preraslo je lokalne okvire i formiralo regionalne zajednice.

3. Djelatnost Narodnog odbora kotara kao upravnog i predstavničkog tijela

3.1. Djelatnost unutarnjih ustrojbenih tijela i jedinica

Paralelno s razvojem narodnih odbora od lokalnih tijela državne vlasti do samoupravnih zajednica odvijala se i transformacija njihovih predstavničkih, izvršnih i upravnih tijela.

¹⁸ Usp. Žuljić, S. Regionalno i teritorijalno ustrojstvo Hrvatske u razdoblju između godina 1945.-2000. *Ekonomski pregled* (Zagreb). 52, 1-2(2001), str. 7.

Narodni odbor kotara (NOK), političko-predstavničko tijelo kotarskih NO-a¹⁹, djelovao je kao jednodomno tijelo, a od 1952., uvođenjem kotarskog vijeća i vijeća proizvođača kao dvodomno. Uspostava vijeća proizvođača posljedica je novog organizacijskog sustava socijalističke demokracije koji je započeo 1950. uvođenjem radničkog samoupravljanja u privredne organizacije²⁰. Vijeće proizvođača trebalo je, kao i radnički savjeti u privredi, ojačati utjecaj radničke klase na upravljanje društvenim poslovima. NOK odnosno kotarska vijeća donosio je odluke od neposrednog interesa za razvoj kotara i provodio čitav niz organizacijsko-stvaralačkih mjera. Sve njihove akte mogli su poništiti viši narodni odbori (u razdoblju 1945. – 1947. okružni, a u razdoblju 1949. – 1951. oblasni) i republička tijela (po ukinuću okružnih odnosno oblasnih NO-a Vlada NRH, 1952. Prezidijum Sabora, a od 1953. Izvršno vijeće Sabora NRH).

U razdoblju 1945. – 1952. izvršne poslove NOK-a obavljao je izvršni odbor (IO) sastavljen od povjerenika za pojedine grane državne uprave. IO je provodio odluke NOK-a i zakonske akte viših tijela državne vlasti, donosio naredbe, upute i rješenja za njihovo izvršenje, obavljao upravne poslove i upravljao radom ustrojstvenih jedinica. Iako je formalno bio odgovoran NOK-u, u praksi se izvršni odbor prometnuo u glavno predstavničko i regulacijsko tijelo lokalne zajednice. U mnogim su odborima predsjednik i članovi IO-a zlorabili svoju političku moć i autokratski vladati lokalnom zajednicom. Kako bi se zaustavile birokratske tendencije IO-a i učvrstila pozicija NOK-a OZNO iz 1952. ukinuo je IO-e. Umjesto IO-a uvedeni su savjeti, kolegijalna tijela sastavljena od članova narodnog odbora i građana, s ciljem obavljanja političkih i izvršno-upravnih funkcija. U razdoblju 1952. – 1955. svaki je savjet osnivan za određenu organizacijsku jedinicu odnosno upravno područje, a od 1955. jedan savjet mogao je raditi s nekoliko upravnih tijela. Savjeti su uglavnom obavljali izvršne poslove: provodili zakone, propise viših tijela vlasti, odluke kotarskih vijeća i vijeća proizvođača, izdavali naredbe i propise s ciljem provođenja zakona i usmjeravali rad upravnih tijela.

Za neposrednu primjenu zakona i drugih propisa, stručnu obradu i pripremanje akata, provođenje zaključaka, obavljanje drugih upravnih i administrativno-tehničkih poslova narodni su odbori formirali upravna tijela. Oni su vodili upravni postupak i donosili rješenja o pravima i pravnim interesima svih subjekata sukladno zakonima i drugim propisima. Povjerenike svake upravne jedinice birao je NOK, izuzev povjerenika unutarnjih poslova kojeg je postavljao ministar unutarnjih poslova. Naziv, područje djelovanja i organizacijska struktura upravnih jedinica nisu bili jednoobrazni, nego su ovisili o lokalnim specifičnostima i o potrebama pojedinih perioda. Kako bi predstavnička tijela mogla jedinstveno upravljati svim poslovima, u poslijeratnom je

¹⁹ Kako bi se uvela distinkcija, termin *kotarski narodni odbor* označava upravno-teritorijalnu jedinicu, a *narodni odbor kotara* predstavničko tijelo.

²⁰ Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva, SL FNRJ 43(1950).

razdoblju primijenjeno načelo jedinstva zakonodavne i upravne vlasti. Upravna su tijela tijekom razdoblja 1945. – 1952. bila neraskidivo povezana s predstavničkim, u kotaru s izvršnim odborom kao najvišim političkim tijelom. U prvim godinama upravne su poslove obavljali odjeli, a od 1948. povjereništva. Povjereništva su zamišljena kao tijela koja su samostalnije i čvršće povezana s višim državnim tijelima, a manje s izvršnim odborom, provode svoje zadatke. Ali u praksi nisu zaživjele teoretske zamisli. Nezadovoljstvo daljnjim radom uprave i povećanje birokratskih tendencija dovelo je 1952. do ukidanja povjereništava i izvršnih odbora. Umjesto povjereništava osnovani su odjeli i savjeti, a upravni poslovi povjereni su stručnoj administraciji. Uvođenje komunalnog sustava nije bitnije utjecalo na organizaciju kotarskih upravnih tijela. Velika reorganizacija uprave provedena je 1959. godine. Sukladno novim republičkim zakonima kotarevi su dobili mogućnost da organizacijsku shemu uprave razrade prema svojim stvarnim potrebama i uvjetima. Obavezne ustrojstvene jedinice bile su odjeli za unutarnje poslove, narodnu obranu, financije, privredu i društvene službe, zavod za statistiku, zavod za privredno planiranje i katastarska uprava kao samostalno tijelo uprave. U komunalnom sustavu kotarska su tijela obavljala analitičke, organizacijske i inspekcijske poslove, vodila drugostupanjske upravne postupke, provodila nadzor nad zakonitošću rada tijela uprave općinskih NO-a i predlagali im mjere za unapređenje.

3.2. Stvarna nadležnost

3.2.1. Prikaz stvarne nadležnosti po osnovnim razvojnim razdobljima

Stvarna nadležnost obuhvaća zbir svih zadataka i aktivnosti jednog stvaratelja. Opseg nadležnosti određuje ulogu i važnost stvaratelja u određenom sustavu i njegovo pozicioniranje u hijerarhijskom ustroju istovrsnih tijela. Tako stvarna nadležnost kotarskog NO-a određuje njegovu ulogu u društveno-političkom kontekstu promatranog razdoblja i njegovu poziciju u sustavu tijela vlasti. Nadležnost kotarskih NO-a određena je općim zakonima o narodnim odborima, Zakonom o narodnim odborima kotara, zakonima o nadležnosti općina i kotareva, zakonima o organizaciji uprave u kotarskim NO-ima i zakonima koji reguliraju pojedina upravna područja.

Stvarna nadležnost, kao i teritorijalni i organizacijski ustroj kotarskih NO-a, prolazila je učestale mijene paralelno s društveno-političkim reformama. Prijelaz od administrativno-centralističkog razdoblja preko procesa demokratizacije, decentralizacije i debirokratizacije do uspostave samoupravnih zajednica radnog naroda, utjecao je na promjenjivost opsega poslova i stupnja samostalnosti kotarskih NO-a.

Uspostaviti i učvrstiti novi društveni poredak, obnoviti razrušena naselja i pokrenuti gospodarski rast bili su golemi zadatci za zemlju u kojoj su nova tijela vlasti sastavljena uglavnom od nestručnih dužnosnika i neosposobljenog administrativnog aparata. Kada se tomu pribroji nepotpuna zakonska legislativa evidentno je da se nova vlast, posebno na lokalnoj razini, borila s velikim problemima kako bi savladala bar

dio zadatka koji je pred nju postavljalo poratno razdoblje. Stoga ne čudi da je u prvim godinama nakon rata dolazilo do brojnih propusta u radu i do nerazumijevanja stvarne nadležnosti pojedinih tijela. Takva situacija bila je tipična za većinu lokalnih jedinica. Na to upućuju brojni akti viših tijela o ukidanju odluka narodnih odbora, kao i preporuke i upute o pravilnoj provedbi postavljenih zaduženja. Da su i republička tijela imala problema s pravilnom provedbom zakona vidi se iz dopisa Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti FNRJ upućenog Predsjedništvu vlade NRH u kojem se navodi da je „u više navrata primijećeno da su propisi republičkih organa u nesuglasju sa savezним propisima“.²¹ Tijekom 1945. – 1946. narodni odbori provodili su zadatke na temelju malog broja donesenih zakona, a uglavnom na temelju naputaka kojima su regulirana pojedina pravna područja prije donošenja zakona.

Donošenjem OZNO-a 1946. prvi put je zakonski definirana nadležnost narodnih odbora. Zakon je u osnovnim crtama regulirao njihov rad i razradio zadatke na temeljne, koje su dužni provoditi svi NO-i i lokalne, normirane prema vrstama upravno-teritorijalnih jedinica. Lokalni zadaci kotarskih NO-a grupirani su u nekoliko osnovnih područja: plana, poljoprivrede, trgovine, industrije i obrta, radnih odnosa, izgradnje sela i grada, financija, kulture i prosvjete, narodnog zdravlja i socijalne skrbi. Iako su normativnim listama razrađeni zadaci kotarskih NO-a zakon ne ilustrira stvarnu situaciju i realan opseg koje su pojedini poslovi zapremali u praksi. Veliki broj administrativnih i operativnih zadataka stavljen je u nadležnost kotarskih NO-a, ali su u planu rada poslovi od republičke važnosti imali primat nad onima lokalne važnosti. Težište je bilo na užem krugu zadataka čije su izvršenje centralna tijela smatrala neophodnim za uspostavu socijalističkog poretka, pokretanje privrede i zadovoljavanje osnovnih životnih potreba stanovništva (primjerice podruštvljenje privatne imovine, obavezan otkup, organizirano snabdijevanje). Ti zadaci imali su karakter revolucionarnih kampanja i uglavnom su aktivirali sve zaposlene osoblje na provedbi hitnih mjera bez obzira na opseg ostalih redovnih poslova. U navedenom razdoblju provedena je oštra kontrola po hijerarhijskoj liniji: okružni NO-i i republička tijela nadzirala su rad i davala suglasnost na odluke kotarskih NO-a, a kotarski mjesnih. Upravo zbog ograničene samostalnosti u radu, mnogi jednostavni zadaci obavljani su sa zakašnjenjem, a odluke donošene van zakonskog roka.

Naredne godine ukinućem okruga proširena je nadležnost kotarskih NO-a. Okružni NO-i objedinjavali su rad i pružali pomoć kotarskim i gradskim NO-ima kako bi s vremenom mogli samostalno obavljati povjerene im zadatke. Kada je primijećeno da oni zapravo koče inicijativu nižih NO-a, donesena je odluka o njihovom ukidanju. Njihovi su poslovi u pravilu prebačeni na kotareve. Predsjedništvo Vlade NRH obavijestilo je sva ministarstva da se tijekom mjeseca lipnja 1947. počnu direktno obraćati kotarskim NO-ima, a da okružne samo obavijeste o dostavljenim zaduženjima.²²

²¹ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. 10425/4. srpnja 1947.

²² HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Okružnica Predsjedništva Vlade NRH 8208/29. svibnja 1947.

Nakon ukidanja okružnih NO-a rukovođenje kotarima i gradovima preuzela su republička tijela koja od tada bez posrednika kontaktiraju s lokalnim vlastima.

Ideološko-političke koncepcije o razvoju socijalističke demokracije 1948./1949. odredile su novi smjer razvoja narodnih odbora i utjecale na donošenje narednog OZNO-a koji je narodnim odborima osigurao veća samoupravna prava i proširio njihovu nadležnost u lokalnim poslovima. Osim promjena političkog diskursa donošenje OZNO-a 1949. rezultat je realnih okolnosti i novih odnosa u području privrede: prilikom donošenja prvog Zakona općenarodna imovina obuhvaćala je uglavnom krupnu i srednju industriju, a lokalna privreda još je uvijek bila u privatnom vlasništvu.²³ Tijekom vremena i sitni je privatni sektor nacionaliziran što je dovelo do naglog povećanja poduzeća, trgovina i zemljišta na lokalnoj razini, a s time i do većih ovlasti narodnih odbora u upravljanju i raspolaganju općenarodnom imovinom. Za daljnji razvoj NO-a bilo je ključno i donošenje petogodišnjeg plana²⁴ koji je, između ostalog, naglasio važnost pravilnog organiziranja lokalne privrede i komunalnih poslova. Pri NO-ima su ustrojena povjereništva komunalnih poslova za provođenje zadataka lokalne privrede i komunalnog gazdinstva, izgradnje naselja i snabdijevanja građana nužnim potrepštinama. Pomoć u radu pružalo im je Ministarstvo komunalnih poslova NRH osnovano 1947. godine. Dotadašnja regulacijska funkcija kotarskih NO-a zamijenjena je administrativno-operativnim poslovima u oblasti privrede. Promjene u vlasničkoj strukturi utjecale su i na povećanje materijalnih resursa kotarskih NO-a. Kotarevi su dobili pravo razdiobe osnovnih i obrtnih sredstava te raspolaganja prihodima i proizvodima lokalnih poduzeća i ustanova. Nova privredna politika odrazila se na proračun kotarskih NO-a koji više nije rezultat plansko-administrativne raspodjele republičkih sredstava, nego akumulacije iz vlastite privrede. Stjecanjem financijske samostalnosti i povećanjem ekonomskih prava kotarski NO-i dobili su mogućnost osnivanja poduzeća te neposrednog upravljanja kulturnim i socijalnim potrebama svojeg područja. Za razliku od prethodnog zakona, koji je ostavljao mogućnost republičkim tijelima da mijenjaju nadležnost NO-a, novi je smanjio prava viših tijela u reguliraju lokalnih poslova. Proširena nadležnost NO-a rezultat je, dakle, izmijenjenih proizvodnih snaga, socijalističkih težnji za jačanjem lokalne samouprave i potrebe da se zadaci okruga koji su preneseni na kotarske NO-e ugrade u postojeće propise. Lokalni poslovi obuhvaćali su plan, financije i upravljanje općenarodnom imovinom, lokalnu privredu, komunalnu izgradnju i komunalne poslove, prosvjetu i kulturu, zaštitu narodnog zdravlja i socijalnu skrb. U prvom OZNO-u lokalna privreda i komunalni poslovi nisu bili izdvojeni u zasebne resore, a u novom su zauzimali najistaknutija mjesta. Zakon je pored lokalnih poslova ponovno razradio i opće zadatke od čijeg je izvršenja ovisilo pravilno funkcioniranje državne uprave, izgradnja socijalističkog društva i očuvanje suverenosti FNRJ.

²³ Usporedi: Kardelj, E. *O komuni*. Beograd : Radnička štampa, 1981, str. 106.

²⁴ Zakon o petogodišnjem planu razvitka narodne privrede FNRJ u godinama 1947–1951, SL FNRJ 36(1947).

Oživljavanjem lokalne proizvodnje i uvođenjem planske politike poslovi kotarskih NO-a postaju sve opsežniji i složeniji. Službenici, zatrpáni novopostavljenim zadacima i nedovoljno educirani, prisiljeni su tražiti pomoć od republičkih tijela. S druge strane republička tijela, opterećena normativnim i novim operativnim zadacima, nisu stigla sustavno kontrolirati i usmjeravati NO-e. Kako bi se smanjio pritisak na republičke službenike, uskladio i na višu razinu podignuo rad narodnih odbora te kotarskom osoblju osigurala adekvatna pomoć, Zakonom o administrativno-teritorijalnoj podjeli NRH²⁵ osnovani su oblasni NO-i koji su kao regionalne jedinice posredovali između republičkih i lokalnih tijela vlasti. Njihovo uvođenje nije utjecalo na promjenu nadležnosti kotarskih NO-a. Ukazom o određivanju nadležnosti²⁶ i Uredbom o prenošenju nadležnosti na oblasne narodne odbore²⁷ u njihov su djelokrug ušli pojedini republički poslovi: drugostupanjski postupci povodom žalbi na odluke kotarskih ili gradskih NO-a i lokalni poslovi, uglavnom iz područja plana, financija, privrede i upravljanja općenarodnom imovinom. U početku je djelatnost okružnih NO-a bila prilično razgranata, ali s vremenom se njihova uloga iscrpila u organizacijsko-instrukcijskim zadacima i ukazivanju pomoći kotarima.²⁸ Nakon nepune dvije godine rada okružni NO-i su ukinuti²⁹ uz obrazloženje da su kotarevi razvili svoje resurse i da su u stanju samostalno obavljati svoje poslove. Svi zadatci ukinutih oblasnih NO-a prešli su u nadležnost odgovarajućih ministarstava, savjeta ili glavnih uprava.³⁰

Započeti procesi decentralizacije i demokratizacije postepeno su uzimali maha i od 1950. nadalje kontinuirano su donošeni novi zakoni i uvođene nove forme samoupravljanja društvenim i privrednim poslovima. U travnju 1950. Vlada FNRJ predala je poduzeća općedržavne važnosti u nadležnost republičkih tijela³¹, provela prvu veliku reorganizaciju savezne uprave i prenijela privredne i komunalne poslove u nadležnost republika.³² Istovremeno je NRH republička poduzeća stavila pod upravu lokalnih tijela vlasti i dodatno proširila materijalnu bazu narodnih odbora.

Uvođenje radničkog samoupravljanja 1950. uvelike je utjecalo na rad kotarskih NO-a. Administrativno-operativni poslovi zamijenjeni su regulacijskim i politički odgovornijim zadacima upravljanja privredom. S obzirom na to da su privredna

²⁵ NN NRH 29(1949).

²⁶ SL FNRJ 106(1949).

²⁷ SL FNRJ 89(1949).

²⁸ Usporedi: Krbek, I. *Pravo javne uprave. Knj. I.* Zagreb: Birotehnički izdavački zavod, 1960-1961, str. 48

²⁹ Zakon o ukidanju narodnih odbora oblasti u NRH, NN NRH 71(1951).

³⁰ HR-HDA-1643 Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. 2381/12. studenog 1951.

³¹ Naredba o prenosu poduzeća općedržavnog značaja iz nadležnosti organa Vlade FNRJ u nadležnost organa vlada narodnih republika, SL FNRJ 25(1950).

³² Ukaz o ukidanju Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva šumarstva, Ministarstva lake industrije, Ministarstva građevina, Ministarstva trgovine i snabdijevanja i Ministarstva državnih nabavki Vlade FNRJ, SL FNRJ 27(1950).

poduzeća trebala ispunjavati materijalne obveze prema društvenoj zajednici u vidu akumulacije, fondova i društvenog doprinosa kotarska su tijela provodila redovnu kontrolu poduzeća na svom području. Porast materijalnih snaga i veća samostalnost u radu kotarskih NO-a potaknuli su daljnji prijenos poslova s centralnih na lokalna tijela. Ključni aspekti tog razdoblja – decentralizacija, društveno samoupravljanje, jačanje uloge narodnih odbora i njihovih političkih i regulacijsko-kontrolnih funkcija – ugrađeni su 1952. u OZNO. Za razliku od prijašnjih zakona koji su dijelili poslove na opće i lokalne, novi je OZNO izjednačio obveze NO-a, ali im je „u poslovima od neposrednog interesa za privredni, komunalni, kulturni i socijalni razvitak“ njihova područja osigurao veća prava.

Saveznim su općim zakonima razrađena temeljna načela o određenoj materiji na temelju kojih su republike donosile svoje zakone. Stoga ni OZNO iz 1952. nije direktno stupio na snagu. U okviru njegovih postavki NRH je donijela prijelazni Zakon o provođenju reorganizacije narodnih odbora³³, a potom i zakone za tri vrste narodnih odbora: općina, gradova i gradskih općina te kotareva. Zakonom o narodnim odborima kotara³⁴ kotar je definiran kao osnovna upravno-teritorijalna jedinica koja vodi prvostupajnske postupke za većinu upravnih i administrativno-kaznenih predmeta. Zakon je potvrdio njegova proračunska i financijska prava, mogućnost osnivanja poduzeća i ustanova prema vlastitoj inicijativi i daljnji razvoj ekonomske baze kao temelja za proširenje samoupravnih prava. Nadležnost kotarskih NO-a naznačena je samo u općim crtama, bez nabranjanja zadataka po pojedinim područjima, čime je ostavljena mogućnost narodnim odborima da donose vlastite propise ili razrađuju postojeće u okviru općih načela.

Tijekom 1952. i 1953. nastavljen je proces decentralizacije: zakonskim aktima stavljeni su u nadležnost kotarskih NO-a pojedini poslovi republičkih tijela ili su ukinute obveze republičkih tijela za davanje suglasnosti na određene odluke kotarskih. Ustavnim zakonom iz 1953. potvrđeni su narodni odbori kao osnovna tijela narodne vlasti koja obavljaju sve poslove od neposrednog interesa za cjelokupni razvoj svojeg područja. U nadležnosti federacije i republika ostavljeni su samo poslovi izričito propisani saveznim odnosno republičkim ustavnim zakonima. Samoupravljanje radnog naroda u općini, gradu i kotaru, pored društvenog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju i samoupravljanja proizvođača u privredi, Ustavom je proglašeno osnovom društvenog i političkog uređenja zemlje. U tom razdoblju kotar se profilirao kao opće tijelo državne vlasti prvog stupnja kod kojeg je koncentriran veći dio normativnih, izvršnih i upravnih funkcija. Za razliku od kotara općina kao najniža lokalna jedinica obavljala je prvostupajnske poslove samo u stvarima od neposrednog interesa za razvitak njezina teritorija, a kao tijelo državne vlasti samo opće društvene poslove koji su joj zakonom izričito dodijeljeni.

³³ NN NRH 16(1952).

³⁴ NN NRH 34(1952).

Kotar je poziciju osnovne upravno-teritorijalne jedinice zadržao do uvođenja komunalnog sustava. Iako je nastupio 1955., pripreme za uvođenje komunalnog sustava započele su 1952. osnivanjem općina i nastavile se teoretskim razradama, ali i konkretnim radnjama tijekom naredne tri godine. Tako je i bez zakonske regulative prijenos poslova iz kotarske u općinsku nadležnost započeo već 1954. godine. Potaknuta raspravama o uvođenju komune, pojedina kotarska vijeća donosila su odluke o prijenosu određenih poslova na općinske NO-e s osiguranim materijalnim, organizacijskim i kadrovskim resursima. Doduše, pojavljivali su se u praksi i primjeri ishitrenog djelovanja, bez provedene analize i osiguranih uvjeta pri čemu je dolazilo u pitanje pravilno i cjelovito funkcioniranje pojedinih službi. Sekretarijat za zakonodavstvo i organizaciju NRH odobrio je prijenos onih poslova u kojima se narodni odbor pojavljuje kao organizator pojedine službe od interesa za lokalnu zajednicu (primjerice materijalno uzdržavanje škola, rad na narodnom prosvjećivanju, provođenje mjera zdravstvene zaštite, održavanje komunalnih objekata), ali ne i onih koji su od važnosti za privredni i pravni sustav FNRJ.³⁵ Pri tome je trebalo imati u vidu u kojoj mjeri takvo djelovanje doprinosi izgradnji komune i cjelokupnom razvoju ekonomskog, društvenog i političkog života.

Službeno je komunalni sustav započeo 1955. donošenjem Općeg zakona o uređenju općina i kotara, čime općina postaje temelj državne vlasti i prvostupanjskog djelovanja u većini upravnih područja. Općina je dobila sva prava i dužnosti upravljanja društvenim poslovima osim onih koje su zakonski dodijeljene kotarima, republikama ili federaciji. Zakon je odredio temeljna načela novog poretka, ustroj narodnih odbora i postupak osnivanja općina i kotareva, ali ne i njihovu nadležnost. To je područje definirano posebnim saveznim i republičkim zakonima o nadležnosti narodnih odbora općina i kotara.³⁶ Zakonima je propisana konkretna nadležnost za područje općina i kotareva te definirana tijela zadužena za provođenje određenih aktivnosti. Proces prijenosa lokalnih poslova na općine, koji je započeo 1952. i nastavljen 1954., kulminirao je 1955. godine. Kotarski i općinski NO-i do kraja 1955. uskladili su postojeće propise s navedenim promjenama: kotarska vijeća ukinula su propise kojima su regulirana lokalna pitanja, a općinska su ih razradila u skladu s vlastitim potrebama. Na općine je osim lokalnih zadataka prenesen i velik broj poslova općeg interesa. Kotarski su NO-i zadržali samo pojedine prvostupanjske poslove, uglavnom iz područja unutarnjih i imovinsko-pravnih poslova, opće uprave, kulture i prosvjete, zdravstva i socijalne skrbi te inspeksijskih službi. Veći dio njihovih upravnih poslova obuhvaćao je drugostupanjsko djelovanje povodom žalbi na odluke općinskih službi. Kotar je kao društveno-ekonomska zajednica općina upravljao poslovima od zajedničkog interesa za općine: organizirao privredne djelatnosti šireg društvenog interesa, povezivao srodne organizacije ili službe u poslovna udruženja, usmjeravao razvoj

³⁵ HR-DAVŽ-32 Narodni odbor kotara Ludbreg (1945-1955). 4.1. Opći spisi. Okružnica Sekretarijata za zakonodavstvo i organizaciju NRH 7564/4. studenog 1954.

³⁶ Zakon o nadležnosti narodnih odbora općina i kotara, SL FNRJ 34(1955); Zakon o nadležnosti narodnih odbora općina i kotara, NN NRH 38(1955).

nejednako razvijenih općina, osnivao ustanove u kulturi, srednje škole, zdravstvene i socijalne ustanove na regionalnoj razini te obavljao sve zakonom propisane poslove osnivača. Provodio je nadzor nad zakonitošću rada općinskih službi, davao suglasnost na pojedine akte općinskih tijela, koordinirao jedinstvenu politiku u provedbi zakona te skrbio o unapređenju stručnog rada službenika općinskih NO-a. Kao šira društvena zajednica kotar je u sklopu svojih političkih funkcija osiguravao jedinstvo društveno-političkog sustava i poštivanje osnovnih ustavnih načela.

Tijekom narednog razdoblja, povećanjem teritorija i proširenjem materijalne baze općina nastavilo se konsolidiranje komunalnog sustava te je 1957. saveznim i republičkim Zakonima i Uredbama o nadležnosti općinskih i kotarskih narodnih odbora i njihovih organa³⁷ provedeno daljnje razgraničenje nadležnosti u poslovima propisanim saveznim i republičkim zakonima, uredbama, naredbama, napatcima, rješenjima i odlukama. Već 1955. općinski su NO-i imali dvostruko više poslova nego 1952., da bi 1957. novim zakonskim aktima njihovi poslovi bili čak utrostručeni. Općinska nadležnost proširena je u svim područjima, a uvelike u području inspekcijских poslova. Sukladno zakonu kotarske su službe trebale provoditi samo one inspekcijske poslove koji su posebnim propisima stavljeni u njihovu nadležnost, skrbiti o stručnom organiziranju i obavljanju inspekcijske djelatnosti na svojem području i provoditi neposredni nadzor nad provođenjem inspekcijских poslova pri općinskim NO-ima. Ali zbog nedostatka općinskog stručnog osoblja, pojedini kotarevi nastavili su i tijekom sljedećih godina nadzirati provođenje mjera i propisa iz većine upravnih područja. Iako navedena praksa nije bila sukladna načelima komunalnog sustava, ipak je bila legitimna jer je savezni zakon u izuzetnim slučajevima predviđao takvu mogućnost. Osim u inspekcijškoj djelatnosti kotarska je nadležnost sužena i ukidanjem sustava suglasnosti na odluke općinskih službi, osim u slučajevima izričito predviđenim zakonima ili uredbama. Doduše, ograničeno je i davanje suglasnosti republičkih tijela na akte narodnih odbora jer je takva praksa usporavala rješavanje pojedinih pitanja i onemogućavala kontinuirano odvijanje rada narodnih odbora. U privrednoj djelatnosti 1955. došlo je do velike promjene nadležnosti u korist općinskih tijela, a 1957. uvođenjem općinskih vijeća proizvođača stvoreni su uvjeti i za prijenos poslova upravljanja osnovnim sredstvima i raspodjele prihoda privrednih organizacija s kotarskih na općinske NO-e. Kotarevi su i nadalje odlučivali o raspodjeli sredstava između kotara i općine i raspolagali najvećim dijelom sredstava namijenjenih privrednom razvoju te tako zadržali donekle jaku ekonomsku poziciju i ulogu moderatora društvene zbilje.

U razdoblju 1957. – 1963. nisu provedene veće izmjene u području nadležnosti. Pojedini posebnim zakonima koji reguliraju određeno upravno područje ili dijelove

³⁷ Zakon o nadležnosti općinskih i kotarskih narodnih odbora i njihovih organa, SL FNRJ 52(1957); Uredba o nadležnosti općinskih i kotarskih narodnih odbora i njihovih organa, SL FNRJ 52(1957); Zakon o nadležnosti narodnih odbora općina i kotara i njihovih organa, NN NRH 62(1957); Uredba o nadležnosti narodnih odbora općina i kotara i njihovih organa, NN NRH 62(1957).

tog područja obavljani su manji korektivni zahvati, ali nije donesen niti jedan opći zakon koji bi proveo daljnje sustavno razgraničenje nadležnosti između općinskih i kotarskih NO-a. Kotarima je ostala relativno široka nadležnost na polju normativne djelatnosti pa su i nadalje pravno regulirali određen broj pitanja, pa čak i pojedina lokalne važnosti. Njihova upravna djelatnost znatno je smanjena, ali su zadržali primat u domeni unutarnjih poslova, vođenju administrativno-kaznenog postupka i drugostupanjskom djelovanju. U njihovoj nadležnosti ostao je velik broj ustanova, uglavnom kulturno-prosvjetnog i zdravstveno-socijalnog karaktera, te strukovnih udruženja nad kojima su zadržali prava osnivača ili pravo nadzora. U najvećoj su mjeri kotarevi profilirani kao zajednica općina i sukladno tomu usmjeravali su i koordinirali rad općinskih službi, skrbbili o pravilnoj i jedinstvenoj primjeni zakona te u domeni političkih funkcija štitili ustavom zagwarantirana samoupravna i demokratska prava i društveno-političke temelje socijalističkog poretka.

3.2.2. Djelatnost kotarske uprave po pojedinim područjima

U nastavku je prikazana nadležnost kotarskih NO-a po pojedinim upravnim područjima. Područja su razrađena prema funkcionalnom kriteriju, sukladno srodnosti upravnih poslova. Organizacijski aspekt tijela državne vlasti raznorodan je i podložan čestim preustrojima. Čak i organizacijska struktura jednog tijela nije postojana, nego varira sukladno zahtjevima i temeljnim zadacima određenih društveno-političkih razdoblja. Funkcionalna razrada počiva na ponešto stabilnijim i ujednačenijim parametrima. Iako nije definirana jedinstvenim normativnim aktom koji bi osigurao njezinu jednoobraznost, u arhivskoj su praksi manje-više ustaljena matična područja prema kojima je strukturiran i ovaj pregled. Stvarna je kotarska nadležnost unutar pojedinog upravnog područja razrađena na osnovi saveznih i republičkih zakona i uvidom u arhivsko gradivo.³⁸ U pojedinim slučajevima moguća su manja odstupanja između zakonske regulative i prakse jer su slabe materijalne, kadrovske i prostorne mogućnosti povremeno usporavale prijenos poslova s jednog na drugo tijelo javne uprave u zakonski predviđenim rokovima. Ali takvi slučajevi su sporadični i u konačnici je do realizacije dolazilo s manjim vremenskim zakašnjenjem.

Unutar svakog upravnog područja navode se osnovne djelatnosti kotarskih NO-a. Djelatnosti su razrađene na funkcije i aktivnosti po pojedinim vremenskim etapama. Kotarski NO-i obavljali su izuzetno velik broj poslova koje je nemoguće zahvatiti u punom opsegu. Iako su pregledom obuhvaćeni brojni zadatci, oni ni približno ne dočaravaju stvarni opseg kotarskih zaduženja. Općedržavni poslovi koji su činili temelj socijalističkog poretka FNRJ detaljnije su prikazani i razrađeni na specifične aktivnosti i zadatke.

³⁸ Ako nisu citirani drugi izvori, podatci o prijenosu poslova s kotareva na općine tijekom 1955. i 1957. temelje se na zakonima i uredbama o nadležnosti općina i kotareva (vidi bilješke 36 i 37).

3.2.2.1. Opća upravna djelatnost

Odsjeci opće uprave NO-a osnovani su 1946. „u cilju izvršenja zadataka koji ne zasijecaju izravno u oblast rada postojećih odsjeka i u cilju izvršenja poslova iz određene oblasti koji prelaze okvir stručnog rada te oblasti.“³⁹ Opći upravni poslovi djelomično se preklapaju s radom tajništva, ali i prelaze njegove okvire. Obuhvaćaju poslove pravne službe, službe građanskih stanja, organizacije tijela vlasti, personalno-kadrovske i statističke službe, pisarnice, pismohrane, ekonomata i dr.

Pravna služba obavljala je sve pravne poslove kotarskog NO-a, njegovih poduzeća i ustanova, provjeravala zakonitost postupaka u donošenju rješenja i brinula o pravilnoj primjeni zakona.

Nadležnost službe građanskih stanja djelomično je zadirala u područje unutarnjih poslova. Obuhvaćala je matičnu službu, evidenciju stanovništva i državljana, vođenje biračkih popisa i sl. Birački popisi vođeni su od 1945. za područje jednog naselja ili eventualno jedan mjesni narodni odbor. Kotarske su komisije provjeravale i ovjeravale biračke popise, rješavale zahtjeve za upis u popis birača, a u pojedinim slučajevima i same sastavljale biračke popise.⁴⁰ Svake godine u siječnju mjesni i općinski NO-i ažurirali su biračke popise i slali ih na potvrdu kotarskoj komisiji.

Odjeli za organizaciju i izgradnju narodne vlasti pripremali su sjednice NOK-a i njegovih tijela, vodili evidencije o zaključcima nižih tijela vlasti, zborova birača, savjeta i komisija, brinuli o pravilnom ustroju tijela vlasti, teritorijalnoj nadležnosti, provedbi izbora i obavljali druge kontrolne i regulacijske zadatke.

Kotarska personalna služba vodila je evidenciju svih službenika i radnika kotarskog NO-a, mjesnih NO-a i ustanova i poduzeća s manje od petnaest djelatnika⁴¹, poduzimala mjere za stručno obrazovanje kadrova, raspisivala natječaje za radna mjesta, regulirala službeničke odnose prema nalogima odgovornih tijela, vodila administraciju za personalnu komisiju i sl. Radne odnose svojih službenika i djelatnika kotarskih ustanova (primanje u službu, premještaj, otkaz, odlazak u mirovinu) 1945. i početkom 1946. samostalno je regulirao kotarski NO. Jačanjem centralističkih tendencija Predsjedništvo Vlade NRH Uputstvom 10000/1946. od 9. kolovoza 1946.⁴² propisalo je da odluku o postavljanju ili premještaju svih razvrstanih službenika NO-a i učitelja donosi resorno ministarstvo na temelju preporuka kotarskog i okružnog NO-a, a svih rangiranih službenika i voditelja odjela Predsjedništvo Vlade na temelju prijedloga ministarstva. Samo službenike poduzeća i kotarsko pomoćno osoblje samostalno je zapošljavao kotarski IO. Naredne godine Predsjedništvo vlade donijelo je novi

³⁹ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Dopis oblasnog NO Dalmacije br. 9252/12. lipnja 1946. bb/1946.

⁴⁰ Zakon o biračkim spiskovima, SL FNRJ 59(1945).

⁴¹ HR-HDA-1411 Republički sekretarijat za zakonodavstvo i organizaciju SRH (1951-1967). Opći spisi. 1823/1951.

⁴² Usporedi: HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. bb/3. travnja 1946.

naputak sukladno kojemu kotarski IO po dobivenoj suglasnosti okružnog NO-a donosi rješenje o radnim odnosima službenika kotarskog i mjesnih NO-a te kotarskih i mjesnih ustanova, uprava i poduzeća.⁴³ Samostalno je mogao postavljati dnevničare, zvaničnike i služitelje kotarskog i mjesnih NO-a i njihovih ustanova. Ukidanjem okružnih NO-a kotarske oduke o rasporedu službenika i učitelja ponovno potvrđuje ministarstvo, a od 1949. i oblasni NO-i. Novom je naredbom⁴⁴ 1950. popisano da predsjednik kotarskog IO donosi rješenje o zasnivanju i prestanku službe za sve službenike kotarskog NO-a, njegovih ustanova, mjesnih NO-a i NO-a gradskih naselja i njegovih ustanova. Za sve stručne službenike na položajima (primjerice kotarski tajnik, načelnici) prethodnu suglasnost za postavljanje davao je nadležni član Vlade. Od 1953.⁴⁵ kotarski NO-i samostalno odlučuju o postavljanju službenika, tajnika i načelnika odjela i upravitelja svojih ustanova, a upravitelji ustanova samostalno o postavljanju svojeg osoblja. Kotarski NO-i su u razdoblju 1952. – 1955. davali suglasnost općinskim NO-ima na postavljanje i razrješenje tajnika, blagajnika, matičara i učitelja osnovnih škola.⁴⁶

U sastavu kotarskih NO-a djelovale su komisije za otkaze koje su donosile rješenja za sve službenike kotarskog i općinskih NO-a i područnih ustanova. Kazne za disciplinske prekršaje službenika izricao je kotarski disciplinski sud a u slučaju nepostojanja suda pročelnik odsjeka.⁴⁷

Kotarski statistički uredi započeli su s radom 1. studenog 1948. godine.⁴⁸ Vodili su privrednu, demografsku i socijalnu statistiku, odobravali evidencijske obrasce ustrojstvenih jedinica, vodili evidenciju o izvršenju društvenog plana i obavljali uz suglasnost Saveznog zavoda za statistiku sve statističke poslove koje su im u zadatak stavila republička ili kotarska tijela. Od 1. siječnja 1963. svi postojeći zavodi za statistiku prešli su u sastav općinskih NO-a.⁴⁹

⁴³ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Okružnica o nadležnosti disciplinskih sudova 3516/22. veljače 1947.

⁴⁴ Naredba o nadležnosti za donošenje rješenja o službeničkim odnosima državnih službenika NRH, NN NRH 65(1950).

⁴⁵ Uredba o nadležnosti za donošenje rješenja o službeničkim odnosima službenika narodnih odbora i njihovih ustanova, NN NRH 26(1953).

⁴⁶ HR-DAVŽ-907 Narodni odbor općine Voća (1952-1955). 2.1.3. Opći spisi. Uputstvo Odjela za personalne poslove Izvršnog vijeća NRH br. 5510/15. listopada 1953. o nadležnosti za donošenje rješenja o službeničkim odnosima službenika narodnih odbora i njihovih ustanova (1443/1953).

⁴⁷ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Uputstvo o nadležnosti za donošenje rješenja o službeničkim odnosima službenika NRH 3047/21. ožujka 1947.

⁴⁸ Uredba o osnivanju i radu Saveznog statističkog ureda i statističkih ureda u narodnim republikama, SL FNRJ 47(1948).

⁴⁹ HR-DAVŽ-35 Narodni odbor kotara Varaždin (1945-1963). 2.6. Organizacija uprave. Okružnica Sekretarijata za republički budžet i opću upravu Izvršnog vijeća Sabora NRH br. 13706/12. prosinca 1962. (bb/1963).

3.2.2.2. Organizacija raspoloživih radnih resursa i radnih odnosa

Kotarski su NO-i obavljali poslove posredovanja rada i radnih odnosa, inspekcije rada i socijalnog osiguranja. Tijekom poslijeratne obnove zemlje za potrebe velikih javnih radova, uglavnom u građevinarstvu i šumarstvu, provedena je aktivizacija radne snage. Kotarski su NO-i pomagali mjesnim u motiviranju stanovništva za javne radove, donosili zaključke o obveznoj mobilizaciji radne snage, pa čak i, protivno zakonu, propisivali kaznene mjere za slučajeve neposluha i neodazivanja.⁵⁰

Poslove posredovanja pri zapošljavanju za područje kotara obavljalo je od 1946. mjesno sindikalno vijeće Jedinstvenog sindikata radnika i namještenika Jugoslavije⁵¹, a od 1948. kotarska uprava za radnu snagu⁵². Uprave su poticale nezaposleno pučanstvo na industrijski rad, vodile evidenciju o nezaposlenim osobama, upravljale mjesnim komisijama za radnu snagu i izdavale radne knjižice. Paralelno s uvođenjem službe za radnu snagu u povjereništva rada osnivani su i odsjeci za stručne radničke kadrove.⁵³ U okviru republičkog plana odsjeci su izrađivali i provodili lokalne planove osposobljavanja stručnih djelatnika, osnivali i upravljali stručnim školama, tečajevima i domovima za učenike u privredi te organizirali rad komisija za polaganje stručnih ispita.

Velika je pažnja u poslijeratnom razdoblju posvećena i zapošljavanju ratnih vojnih invalida.⁵⁴ Na temelju preporuka invalidskih sekcija do 1955. uprave za radnu snagu zapošljavale su invalide, upućivale ih na dodatnu edukaciju i kontrolirale poduzeća u pogledu obveze primanja i zapošljavanja ratnih vojnih invalida. Od 1955. nadalje određivale su radna mjesta na kojima invalidi imaju pravo prvenstva.⁵⁵

Za poslove posredovanja pri zapošljavanju kotarski NO-i od 1952. osnivali su biroe za posredovanje rada.⁵⁶ Biroi su povezivali osobe koje traže zaposlenje s poslodavcima koji traže radnike i službenike, izdavali naloge za isplatu naknada osobama izvan radnog odnosa i potvrde za povlaštenu vožnju osobama koje na posao putuju javnim prijevozom, davali informacije o mogućnostima doškolanja ili prekvalifikacije i dr. Kotarsko vijeće i vijeće proizvođača postavljali su šefa biroa i određivali predstavnika u upravni odbor. Biroi prestaju s radom 1960. kada njihova prava i obveze preuzimaju zavodi za zapošljavanje.⁵⁷ Sužavanjem opsega poslova posredovanja rada kotarski NO-i od 1955. nadalje prate kretanje zaposlenosti i potražnju privrede i javnih službi za radnicima te provode mjere za smanjenje broja nezaposlenih na svom području.

⁵⁰ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. 18197/1947.

⁵¹ Uredba o ukidanju radničkih komora, Središnje uprave za posredovanje rada i javnih burza rada, SL FNRJ 33(1946); Pravila o organizaciji posredovanja rada, SL FNRJ 53(1946).

⁵² Uredba o službi i upravama za uključivanje radne snage u privredu, SL FNRJ 79(1948).

⁵³ Uredba o izgradnji stručnih kadrova i upravama za stručne radničke kadrove, SL FNRJ 7(1948).

⁵⁴ Pravilnik o zaposlenju ratnih vojnih invalida, SL FNRJ 5(1947).

⁵⁵ Zakon o invalidskom osiguranju, SL FNRJ 49(1958), 27(1959).

⁵⁶ Uredba o organizaciji službe posredovanja rada, SL FNRJ 16(1952).

⁵⁷ Zakon o službi za zapošljavanje radnika, SL FNRJ 27(1960).

Donošenjem Uredbe o radnim knjižicama⁵⁸ 1947. kotarski NO-i obvezni su izdavati radne knjižice svim radnicima i službenicima. Narednom uredbom iz 1948.⁵⁹ definirano je da radnu knjižicu izdaju kotarski NO-i nadležni po mjestu zaposlenja, a sukladno zakonskoj odredbi iz 1952.⁶⁰ nadležni po mjestu stanovanja radnika ili službenika. Kotarski NO-i vodili su registre izdanih radnih knjižica. Ako u slučaju napuštanja posla radnik nije podignuo svoju radnu knjižicu, poslodavac ju je dostavljao kotarskomu NO-u. Zato se ponekad u gradivu kotarskih NO-a mogu pronaći pojedine radne knjižice. Poslovi izdavanja i vođenja registra radnih knjižica prešli su 1955. u nadležnosti općinskih NO-a.

Godine radnog staža utvrđivale su kotarske komisije.⁶¹ Na temelju vjerodostojnih dokumenata donosile su rješenja o priznavanju radnog staža. Jedan primjerak rješenja dostavljan je radniku, a drugi Birou za posredovanje rada. Podatci o priznatom radnom stažu upisivani su u radnu knjižicu.

U razdoblju 1945. – 1955. kotarski su NO-i vodili brigu o učenicima u privredi: ovjeravali su ugovore između poslodavca i učenika, vodili registre učenika i oba-veštavali škole o upisu ili ispisu učenika iz registra.⁶²

Pored navedenih poslova kotarski su NO-i nadzirali zaštitu prava iz radnog odnosa: provjeravali kolektivne ugovore, propisane norme rada, reguliranje radnih odnosa i uvjeta rada. U sklopu kotara djelovala je od 1953. i komisija za tarifne pravilnike koja je zajedno sa sindikalnom organizacijom potvrđivala tarifne pravilnike privrednih organizacija. Kotarske su komisije 1953. provjeravale pravilnike radnji i manjih privrednih organizacija, a u razdoblju 1954. – 1955. pravilnike svih poduzeća.⁶³ Od 1955. poslovi oko tarifnih pravilnika prelaze na općinske NO-e, a u sklopu kotareva djeluju arbitražne komisije za tarifne pravilnike.

Poslovi inspekcije rada zakonski su stavljani u nadležnost kotarskih NO-a 1946. godine.⁶⁴ Inspekcija rada nadzirala je izvršenje propisa o radnim odnosima, uvjete rada i provođenje zdravstveno-tehničke zaštite osoba u radnom odnosu i na dobrovoljnom radu. Od 1957. poslove inspekcije rada preuzimaju općinski NO-a, a kotarske inspekcije djeluju u slučajevima korištenja uređaja i materijala opasnih za život radnika i službenika. Od 1959. kotarska je inspekcija odobravalu puštanje u pogon strojeva koji su morali biti zaštićeni i puštala u promet osobna zaštitna sredstava te provodila opsežne akcije nadzora u suradnji s općinskim inspektorima.⁶⁵

⁵⁸ SL FNRJ 22(1947).

⁵⁹ Uredba o radnim knjižicama, SL FNRJ 84(1948).

⁶⁰ Uredba o radnim knjižicama, SL FNRJ 7(1952).

⁶¹ Uputstvo za izvršenje Uredbe o radnim knjižicama, SL FNRJ 30(1952).

⁶² Zakon o učenicima u privredi, SL FNRJ 28(1946); Uredba o učenicima u privredi, SL FNRJ 39(1952).

⁶³ Uredba o plaćama radnika i službenika privrednih organizacija, SL FNRJ 54(1954).

⁶⁴ Zakon o inspekciji rada, SL FNRJ 100(1946).

⁶⁵ Zakon o inspekciji rada, SL FNRJ 53(1959).

U obavljanju zadataka socijalnog osiguranja sudjelovala su do 1952. kotarska povjereništva rada i povjereništva socijalne skrbi.⁶⁶ Nadgledali su provedbu poslova socijalnog osiguranja po poduzećima i ustanovama, rješavali prava osiguranika zaposlenih kod privatnih poslodavaca, provodili postupak određivanja mirovina i invalidnina, isplaćivali pojedine naknade za socijalno osiguranje i dr. Za provođenje socijalnog osiguranja od 1952. osnivaju se za područje jednog ili nekoliko kotareva zavodi za socijalno osiguranje⁶⁷. Zavodi su obavljali poslove zdravstvenog i invalidsko-mirovinskog osiguranja, isplaćivali dodatke za djecu i naknade za osobe van radnog odnosa. Kotarski NO-i nadzirali su rad zavoda, potvrđivali statut, davali suglasnost za postavljanje i razrješenje direktora, ukidali nezakonite akte skupštine i IO-a te po potrebi raspuštali skupštine.

3.2.2.3. Unutarnji poslovi

Za obavljanje unutarnjih poslova kotarski su NO-i formirali zasebnu ustrojstvenu jedinicu koja je bila pod nadležnošću ministarstva odnosno sekretarijata unutarnjih poslova i NOK-a, odnosno kotarskih vijeća ako njihova naređenja nisu bila u suprotnosti s naredbama republičkih tijela. Rukovoditelja odjela unutarnjih poslova postavljao je izvršni, odnosno narodni odbor uz suglasnost republičkih dužnosnika.

Odjeli unutarnjih poslova obavljali su poslove zaštite poretka, zaštite društvene i osobne imovine i službe građanskih stanja. Kotarska je nadležnost u području zaštite poretka ostala relativno konstantna tijekom cijelog razdoblja. Jedino su poslove o kojima nije ovisila državna sigurnost, kao što su pojedine službe zaštite imovine i građanskih stanja, obavljale niže jedinice vlasti.

U segmentu zaštite poretka kotarski NO-i regulirali su držanje, nošenje i prodaju oružja⁶⁸, određivali kućni red u kazneno-popravnim domovima i zatvorima⁶⁹, provodili mjere sigurnosti i odgojno-popravne mjere⁷⁰ (upućivali osobe u zavod za duševne bolesti ili drugi zavod za čuvanje ili liječenje, protjerivali strance iz zemlje, upućivali maloljetnike u odgojno-popravni dom ili odgojnu ustanovu), vodili kaznenu evidenciju⁷¹, donosili rješenja o osnivanju ili zabrani osnivanja udruženja i zabrani

⁶⁶ Zakon o socijalnom osiguranju radnika, namještenika i službenika, SL FNRJ 64(1946); Uredba o provedbi socijalnog osiguranja po propisima zakona o socijalnom osiguranju radnika, namještenika i službenika, SL FNRJ 100(1946); Zakon o socijalnom osiguranju radnika i službenika i njihovih porodica, SL FNRJ 10(1950).

⁶⁷ Uredba o osnivanju Zavoda za socijalno osiguranje i o privremenom upravljanju sredstvima socijalnog osiguranja, SL FNRJ 30(1952).

⁶⁸ Zakon o držanju i nošenju oružja, NN NRH 4(1950); Pravilnik za izvršenje Zakona o držanju i nošenju oružja, NN NRH 36(1950); Uredba o prometu vatrenim oružjem, municijom i eksplozivnim sredstvima, SL FNRJ 5(1952).

⁶⁹ Pravilnik o kućnom redu u kazneno-popravnim domovima, okružnim i sreskim zatvorima u FNRJ, SL FNRJ 23(1947); 57(1952).

⁷⁰ Zakon o izvršenju kazni, mjera sigurnosti i odgojno-popravnih mjera, SL FNRJ 47(1951).

⁷¹ Uputstvo o vođenju kaznene evidencije, SL FNRJ 22(1955).

održavanja skupova⁷². Kotarske su službe sudjelovale u provođenju krivičnog postupka, u izviđaju i kriminalističkoj istrazi, pružale pomoć istražnomu sucu ili sucu kotarskog suda na njihov zahtjev, pozivale okrivljenog u sud, određivale pritvor i sl.⁷³ U području reguliranja pravnog položaja vjerskih zajednica⁷⁴ kotarska su tijela do 1957. odobravalu prikupljanje priloga za vjerske svrhe izvan vjerskih prostorija, a do 1963. odobravalu održavanje procesija izvan vjerskih prostorija. U kotarsku nadležnost spadalo je i upravljanje narodnom milicijom: davanje uputa za rad i izdavanje naređenja, provođenje nadzora, izricanje disciplinskih kazni i dr.⁷⁵

Osim navedenog, kotarske su službe unutarnjih poslova obavljale poslove prometa: nadzirali promet na javnim putovima⁷⁶, registrirali motorna vozila⁷⁷, izdavali registrarske oznake, vodili registar vozila i vozača, izdavali i oduzimali vozačke dozvole⁷⁸.

Nadležnost odjela unutrašnjih poslova proširena je 1960. poslovima registracije udruženja za izdavanje novina i izvršenja naloga javnog tužioca o zabrani raspačavanja štampe.⁷⁹

Zaštita društvene i privatne imovine uključivala je protupožarne mjere i rad dobrovoljnih vatrogasnih društava (DVD)⁸⁰. Kotarske službe donosile su i provodile protupožarne mjere, do 1955. odobravalu osnivanje DVD-a, potvrđivale izbor i smjenu starješine, a do 1957. imale pravo raspustiti DVD ili njegov upravni i nadzorni odbor. Većina poslova zaštite od požara u komunalnom je sustavu prešla na općine, a kotarski su NO-i nastavili pružati pomoć u slučaju većih požara i donositi rješenja o naknadi troškova DVD-ima upućenim na rad izvan sjedišta.

Kotarske službe građanskih stanja provodile su tijekom cijelog razdoblja djelovanja nadzor nad mjesnim odnosno općinskim NO-ima u vođenju matičnih knjiga⁸¹ i knjiga državljana⁸². Uz republička tijela sudjelovale su u reguliranju državljanstva: do 1963. razmatrale su molbe za stjecanje državljanstva ili prestanak državljanstva i dostavljale ih nadležnomu republičkomu tijelu, izdavale potvrde o neprekidnom prebivanju i zaprimale molbe za stjecanje državljanstva prirođenjem, a do 1955. izdavale

⁷² Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, NN NRH 29(1949), 72(1951), 37(1956), 18(1960).

⁷³ Zakon o krivičnom postupku, SL FNRJ 40(1953).

⁷⁴ Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, SL 22(1953).

⁷⁵ Zakon o Narodnoj miliciji, SL FNRJ 101(1946); Uredba o disciplini u Narodnoj miliciji, SL FNRJ 21(1947).

⁷⁶ Uredba o saobraćaju na javnim putevima, SL FNRJ 51(1950).

⁷⁷ Pravilnik o registriranju motornih vozila i automobilskih prikolica, SL FNRJ 24(1952).

⁷⁸ Pravilnik o vozačima motornih vozila, SL FNRJ 31(1952).

⁷⁹ Zakon o štampi i drugim oblicima informiranja, SL FNRJ 45(1960).

⁸⁰ Zakon o dobrovoljnim vatrogasnim društvima, NN HRH 43(1948).

⁸¹ Pravilnik o sastavu i vođenju državnih matičnih knjiga, NN NRH 41(1948).

⁸² Pravilnik za izvršenje Zakona o državljanstvu FNRJ, SL FNRJ 98(1946), 20(1951).

svjedodžbe o državljanstvu. Izdavanje osobnih iskaznica⁸³ domicilnomu stanovništvu ostalo je u kotarskoj nadležnosti do 1955., a stranim državljanima do 1963. godine. Zahtjeve za prijavu ili promjenu boravišta ili prebivališta kotarski su NO-i rješavali do 1955., a odobrenja boravka za strance do 1963. godine.⁸⁴ Izdavanje putnih isprava za državljane FNRJ i strance prešlo je s republičkih na kotarska tijela 1953. i ostalo u njihovoj nadležnosti do 1963. godine.⁸⁵

U unutarnje poslove na razini kotara spadalo je i prijavljivanje svih vrsta prekršaja tijelu zaduženom za izricanje administrativnih kazni te vođenje administrativno-kaznenog postupka zbog povreda pravnog poretka FNRJ. Administrativno-kazneni postupak reguliran je osnovnim zakonima o prekršajima iz 1947., 1951., 1955. i 1959. godine.⁸⁶ U kotarskim NO-ima postupak je u razdoblju 1947. – 1951. vodio IO, komisija za prekršaje ili odsjek unutarnjih poslova, u razdoblju 1951. – 1955. sudac za prekršaje, a od 1955. nadalje sudac i vijeće za prekršaje. Do 1955. kotarska tijela vodila su postupak u prvom stupnju za sve prekršaje koji su saveznim zakonima i kotarskim propisima stavljeni u njihovu nadležnost, a nakon 1955. samo u prekršajima za koje je predviđena kazna zatvora preko 15 dana ili novčana kazna preko 20.000 dinara i u svim prekršajima sukladno Zakonu o udruženjima, zborovima i drugim javnim skupovima, Zakonu o kretanju na granici, Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica, Uredbi o prometu vatrenim oružjem, municijom i eksplozivnim sredstvima i Uredbi o porezu na promet. Od 1959. kotarski je sudac vodio prvostupanjski postupak zbog prekršaja za koje je predviđena novčana kazna preko 100.000 dinara, zaštitna mjera protjerivanja iz određenog mjesta, upućivanja na boravak u određeno mjesto ili udaljenja stranca s teritorija FNRJ, te zbog prekršaja sukladno Zakonu o udruženjima, zborovima i drugim javnim skupovima, Zakonu o kretanju na granici i Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica. Kotarsko vijeće za prekršaje vodilo je drugostupanjski postupak po žalbama na rješenja općinskog suca, a predsjednik vijeća provodio je nadzor nad radom općinskih sudaca za prekršaje.

3.2.2.4. Privredna djelatnost

Zbog veličine privrednog resora, ali i zbog važnosti gospodarstva za prosperitet društva i države, najveći dio poslova tijela vlasti odnosio se na privrednu djelatnost. Kotarski su NO-i do 1950. bili zatrpani velikim brojem operativnih zadataka, potom funkcionalnih, a od 1955. rasterećeni privredne regulative razvijaju koordinacijsku ulogu.

⁸³ Uredba o osobnim kartama, SL SFRJ 49(1948), 38(1950).

⁸⁴ Uredba o prijavljivanju boravka, SL FNRJ 39(1950).

⁸⁵ Pravilnik o putnim ispravama za prelaz preko državne granice, SL FNRJ 21(1949), 58(1949), 10(1953).

⁸⁶ SL FNRJ 107 (1947), 46(1951), 58(1955), 2(1959).

3.2.2.4.1. Poslovi osnivanja i upravljanja poduzećima i ustanovama sa samostalnim financiranjem

Privredna poduzeća dijelila su se na općedržavna, republička i lokalna. Općedržavna i republička poduzeća osnivala je savezna odnosno republičke vlade, a lokalna poduzeća i ustanove osnivali su NO-i. U razdoblju 1945. – 1950. poduzećem je upravljalo administrativno-operativno tijelo koje je donosilo pravila poduzeća i proizvodne, radne i financijske planove, određivalo obrtna sredstva, sudjelovalo u snabdijevanju sirovinama i prodaji proizvoda, postavljalo direktora, u pojedinim slučajevima i ostale službenike te poduzimalo sve druge potrebne administrativno-operativne radnje. Na razini kotara pravo osnivanja privrednih poduzeća spadalo je u nadležnost NOK-a, a administrativno-operativno rukovođenje u nadležnost IO-a.⁸⁷ Uvođenjem radničkog samoupravljanja od 1950. umjesto administrativno-operativnog rukovoditelja poduzećem upravljaju radni kolektivi preko radničkih savjeta i upravnih odbora. Postupak osnivanja i ukidanja poduzeća tek je 1953. zakonski usklađen s praksom radničkog samoupravljanja.⁸⁸ Sukladno novoj regulativi kotarsko vijeće i vijeće proizvođača odlučuju o konstituiranju, osnivanju ili o prestanku rada poduzeća i radnji, osnivanju poslovnih jedinica, raspuštanju radničkog savjeta i upravnog odbora, spajanju, pripajanju ili podjeli poduzeća, likvidaciji, isplati obveza ili preuzimanju sanacije poduzeća. Od 1955. većina je navedenih poslova prenesena na općinske NO-e. Od 1953. kotarski NO-i dobili su velika prava u upravljanju osnovnim sredstvima privrednih organizacija⁸⁹, a od 1954. i pravo raspodjele dijela dobiti privrednih organizacija⁹⁰. Time su postali nositelji niza ekonomskih prava društvene zajednice. Dio poslova upravljanja osnovnim sredstvima i raspodjele prihoda privrednih organizacija prenesen je s kotareva na općine 1955., a ostatak 1958. godine. U domeni kotareva ostalo je uglavnom planiranje i usmjeravanje privrednih investicija i organiziranje privrednih grana od šireg društvenog interesa.

S ciljem unapređenja proizvodnje i integracije privrede na razini su kotara osnivana udruženja i komore istih ili srodnih privrednih područja. Od 1945. osnivana su zanatska udruženja (uglavnom sljednici predratnih obrtnih zborova), od 1952. trgovačka i ugostiteljska⁹¹, a od 1960. poljoprivredna i šumarska⁹². Kotarevi su provodili nadzor i davali preporuke komorama, odobravali statute, razmatrali financijske planove, završne račune i godišnje izvještaje, a u slučaju nezakonitog djelovanja uki-

⁸⁷ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Odjel za zakonodavstvo i organizaciju državne uprave (5649/1948). Sukladno OZNO-u iz 1946. privredna poduzeća mogli su registrirati isključivo narodni odbori, tako da je Predsjedništvo vlade, nakon opetovanih upozorenja, 27. ožujka 1948. odaslalo okružnicu prema kojoj su trebala biti poništena sva buduća rješenja kotarskih IO-a o osnivanju poduzeća.

⁸⁸ Uredba o osnivanju poduzeća i radnja, SL FNRJ 51(1953), 39(1954); Uredba o prestanku poduzeća i radnja, SL FNRJ 51(1953).

⁸⁹ Uredba o upravljanju osnovnim sredstvima privrednih organizacija, SL FNRJ 52(1953).

⁹⁰ Uredba o raspodjeli ukupnog prihoda privrednih organizacija, SL FNRJ 54(1954).

⁹¹ Uredba o trgovinskim i ugostiteljskim komorama, SL FNRJ 31(1952).

⁹² Zakon o udruživanju i poslovnoj suradnji u privredi, SL FNRJ 28(1960).

dali odluke i smjenjivali tijela upravljanja. Sve kotarske komore iz oblasti privrede i zadružni savezi spojeni su 1962. u kotarske privredne komore.⁹³

Državna su tijela od 1952. osnivala ustanove sa samostalnim financiranjem. One su svojom djelatnošću ostvarivale prihode kojima su mogle, u cjelini ili djelomično, pokrivati svoje rashode. Ako privredno poduzeće nije bilo ekonomski sposobno pokrivati troškove vlastitim prihodima i provoditi akumulaciju, reorganizirano je u ustanovu sa samostalnim financiranjem. Postojala su dva tipa takvih ustanova: proračunske, koje nisu imale privredni karakter jer su osnivane za obavljanje javnih službi iz oblasti kulture i prosvjete, zdravstvene i socijalne zaštite i komunalnih djelatnosti te privredne, koje su u okviru javne službe proizvodile i prodavale određenu robu. Narodni su odbori u okviru svojih prava postavljali upravitelja, odobravali sistematizaciju radnih mjesta i davali suglasnosti za raspored viška prihoda u fondove.⁹⁴ U pojedinim slučajevima određivali su cijene proizvoda i usluga, način provođenja usluga, namjenu sredstava ustanove, kategorije osoba koje su djelomično ili potpuno oslobođene od plaćanja usluga te obavljali i druge poslove. U razdoblju 1952. – 1953. kotarsko je vijeće davalo općinskim NO-ima suglasnost za osnivanje ustanove. Od 1954. općinski NO-i mogu samostalno odlučivati o osnivanju ustanova i obavljati sva druga prava osnivača. Uvođenjem komunalnog sustava kotarski NO-i predali su većinu ustanova općinama, a zadržali one koje su imale regionalnu važnost.

3.2.2.4.2. Zanatska djelatnost

Sukladno OZNO-u izdavanje i oduzimanje odobrenja za vođenje obrtnih radnji preneseno je 1946. iz kotarske u okružnu odnosno oblasnu nadležnost.⁹⁵ Takvo se rješenje u praksi pokazalo neadekvatnim jer okružni, a osobito oblasni NO-i nisu poznavali lokalne prilike, na što su ukazivale i povremene republičke okružnice kojima se težilo ovlasti ponovno prenijeti na nižu razinu.⁹⁶ Ministarstvo trgovine i opskrbe donijelo je krajem 1946. Uredbu o privrednom poslovanju⁹⁷ prema kojoj odobrenja za trgovine na malo i male obrtne radnje izdaju kotarski NO-i, a radnje regionalne ili republičke važnosti i određenih radinosti (primjerice knjigovežnice i kartonaže, grafičke radnje, radnje za dezinfekcijske i dezinsekcijske poslove, proizvodnju otrova, lijekova i preradu mesa) ostavljene su u ingerenciji viših tijela. Ali u praksi je primjenjivana odredba OZNO-a prema kojoj su okružni NO-i izdavali obrtna odobrenja na temelju preporuka kotarskih službi, a napatuk Ministarstva trgovine

⁹³ Zakon o osnivanju jedinstvenih privrednih komora, SL FNRJ 22(1962).

⁹⁴ Osnovna uredba o ustanovama sa samostalnim financiranjem, SL FNRJ 51(1953).

⁹⁵ HR-DAVŽ-52 Narodni odbor grada Varaždina (1945-1955) 2.1.4. Opći spisi. Okružnica Ministarstva industrije i rudarstva br. 85072/28. kolovoza 1946. o izdavanju dozvola za obrtne radnje (14222/1946).

⁹⁶ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Uputstvo Ministarstva trgovine i opskrbe br. 22974/B-8. listopada 1946. o izdavanju obrtnica (11887/10. listopada 1946).

⁹⁷ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Nacrt uredbe o privrednom poslovanju. 13392/23. studenog 1946.

uglavnom je zaživio u trgovinskom sektoru. Kotarski IO je isključivo provodio reviziju obrtnica izdanih prije 1945.⁹⁸ i donosio rješenja o brisanju obrtnih radnji iz registra. Ukinućem okruga kotarski IO-i počinju od srpnja 1947. izdavati odobrenja za obrtnu radnju.⁹⁹ Kotarske su uprave za obrt vodile zanatski registar¹⁰⁰ i evidencije o broju obrtnika, nadzirale rad privatnih i zadružnih obrtnih radnji, obrtnih zadruga, njihovom kapacitetu, uposlenom osoblju i učenicima u privredi, brinule o pravilnom snabdijevanju privatnog i zadružnog sektora potrebnim sirovinama i vodile operativnu evidenciju nad izvršenjem proizvodnih planova¹⁰¹. Od 1954.¹⁰² pored dotadašnjih zaduženja detaljno su definirani zadatci kotarskih NO-a: proglašavali su samostalnu zanatsku radnju zanatskim poduzećem, odobravali osnivanje zanatske radnje u sastavu zanatskog poduzeća, određivali koje radnje plaćaju porez u paušalnom iznosu, pojedine državne i društvene radnje oslobađali obveza prema općini, donosili rješenja o otkazu zanatskim radnicima koji nisu izvršavali svoje obveze, odobravali ugovore o osnivanju zanatskih zadruga i dr. Kotarska nadležnost i u tom je području drastično smanjena 1955. godine. Do 1963. kotarski su NO-i zadržali samo pojedina zaduženja: propisivanje uvjeta za otvaranje zanatskih radnji određene radinosti, određivanje vrste zanatskih radnji u kojim može biti zaposleno manje od pet radnika¹⁰³ i naselja u kojim mogu privatne zanatske radnje osnivati osobe bez propisane spreme¹⁰⁴, imenovanje ispitne komisije za polaganje ispita i izdavanje diplome zanatskog majstora te analiziranje stanja obrta na području kotara i predlaganje mjera za razvoj novih djelatnosti i osvajanje tržišta.

3.2.2.4.3. Trgovinska, otkupna i opskrbna djelatnost

Pod administrativnom i planskom kontrolom nalazila se u razdoblju 1945. – 1952. opskrba živežnim namirnicama, odjećom, obućom i robom široke potrošnje potrebnom za kućanstvo ili gospodarstvo. Dio proizvoda koji nije stavljen pod režim planske raspodjele mogao se nalaziti u slobodnoj prodaji. Raspodjelu tzv. racioniranih artikala provodila su i kontrolirala državna tijela u granicama kvota koje je postavilo Ministarstvo trgovine i opskrbe. Kotarski su NO-i potraživali potrošačke karte od Ministarstva i izdavali ih mjesnim NO-ima, poduzećima i ustanovama, vodili evidenciju o broju potrošača po kategorijama preuzetih na racioniranu opskrbu, pružali pomoć MNO-ima po pitanju kategorizacije potrošača, upravljali zalihama robe,

⁹⁸ Rješenje o reviziji podijeljenih prava na obavljanje obrtnih radnja, NN NRH 63(1946).

⁹⁹ HR-DAVŽ-52 Narodni odbor grada Varaždina (1945-1955). 11.4. Rješenja o otvaranju i zatvaranju obrtničkih radnji. Uputstvo Okružnog NO-a Varaždin br. 11284/23. lipnja 1947. o izdavanju dozvola za obrtnu radnju (12748/1947).

¹⁰⁰ Uputstvo o registarskoj službi kod kotarskog narodnog odbora, SL FNRJ 24(1950).

¹⁰¹ Opći zakon o zanatstvu, SL FNRJ 49(1949).

¹⁰² Uredba o zanatskim radnjama i zanatskim poduzećima, SL FNRJ 5(1954).

¹⁰³ Uredba o zanatskim radnjama i zanatskim poduzećima, SL FNRJ 3(1958).

¹⁰⁴ Uredba o određivanju sela i manjih mjesta u kojima može osnivati zanatsku radnju i osoba bez spreme kvalificiranog zanatskog radnika, NN NRH 29(1954), 63(1955).

kontrolirali pravilno izdavanje proizvoda od strane prodavaonica, poduzeća javne prehrane, socijalnih i zdravstvenih ustanova te dostavljali redovne izvještaje republičkim tijelima o stanju na terenu.¹⁰⁵

Trgovinu robom obavljao je državni, zadružni i privatni sektor. Sukladno Privremenomu uputstvu o izdavanju ovlaštenja i dozvola za trgovačke i ugostiteljske radnje¹⁰⁶ kotarski je IO izdavao odobrenja za otvaranje privatnih trgovačkih radnji na malo (izuzev drogerijskih radnji i trgovina oružjem, municijom i eksplozivnim sredstvima). Prema smjernicama republičkih tijela NOK je osnivao državna trgovačka poduzeća (uglavnom u središtima kotareva jer su u selima poslovale mjesne zadruge).¹⁰⁷ Pored organiziranja tržišta na svojem području, kotarski odjeli za trgovinu i opskrbu nadzirali su privatne i zadružne trgovine, određivali radno vrijeme prodavaonica, kontrolirali cijene proizvoda, donosili propise o organizaciji i održavanju sajмова i dr.¹⁰⁸ Velik broj poslova iz oblasti trgovine prešao je 1955. na općine. U kotarskoj nadležnosti ostalo je reguliranje pojedinih aspekata robnog prometa: izdavanje odobrenja trgovačkim poduzećima na malo za obavljanje trgovačke djelatnosti na veliko¹⁰⁹, odobravanje investicijskih programa trgovačkim poduzećima, provođenje nadzora nad radom trgovačkih komora, izdavanje naloga poduzeću za promet žitaricama da opskrbi područje kotara¹¹⁰, izrada godišnjeg plana opskrbe građana¹¹¹, odobravanje privrednim organizacijama nabave određenih proizvoda preko sabirača i otkupljivača¹¹², određivanje cijena žitarica i proizvoda od žitarica¹¹³ i dr. Kontrolu nad izvršenjem propisa i mjera reguliranja tržišta, prometa robom i obavljanja usluga provodila je kotarska tržišna inspekcija.¹¹⁴ Od 1957. nadalje provodila je nadzor nad prometom robe na veliko i nad veleprodajnim cijenama, obavljala drugostupanjske poslove i nadzirala rad općinske inspekcije.¹¹⁵

¹⁰⁵ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953.). Opći spisi. Prijedlog Ministarstva trgovine i opskrbe br. 6451/C-22. veljače 1947. o organizaciji odsjeka i referada za racioniranje (3163/1947).

¹⁰⁶ Privremeno uputstvo o izdavanju ovlaštenja i dozvola za trgovačke i ugostiteljske radnje, NN NRH 14(1945).

¹⁰⁷ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Zapisnik konferencije o radu narodnih odbora o organizaciji odsjeka trgovine i osnivanju državnih trgovačkih poduzeća lokalnog značaja 2450/1947.

¹⁰⁸ HR-HDA-279 Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Uputstvo Ministarstva trgovine i opskrbe o nadležnosti narodnih odbora (bb/1947).; Uredba o trgovinskoj djelatnosti i trgovinskim poduzećima i radnjama SL FNRJ 56(1953).

¹⁰⁹ Uredba o trgovinskoj djelatnosti i trgovinskim poduzećima i radnjama, SL FNRJ 6(1960), 13(1961).

¹¹⁰ Uredba o prometu žitarica i prerađevina od žitarica na veliko, SL FNRJ 16(1958).

¹¹¹ Uredba o trgovinskoj djelatnosti, trgovinskim poduzećima i radnjama, SL FNRJ 37(1955); 16(1958.)

¹¹² Naredba o kupovanju nekih proizvoda preko sabirača i otkupljivača, SL FNRJ 52(1956).

¹¹³ Naredba o prodajnim cijenama žitarica i proizvoda od žitarica, SL FNRJ 39(1958).

¹¹⁴ Uredba o trgovinskoj inspekciji, SL FNRJ 55(1948); Uredba o inspekciji tržišta 43(1953); Zakon o tržišnoj inspekciji, SL FNRJ 27(1959)

¹¹⁵ Zakon o tržišnoj inspekciji, SL FNRJ 27(1959).

3.2.2.4.4. Poljoprivredna djelatnost

Nakon rata veći dio stanovništva NRH bavio se poljoprivrednom i stočarskom proizvodnjom. Od poljoprivrednika se očekivalo da opskrbe industriju potrebnim sirovinama, a gradsko stanovništvo i industrijske radnike dovoljnim količinama prehrambenih proizvoda. Kako bi se postavljeni zadatci ostvarili, država je, kao i u ostalim privrednim djelatnostima, nizom zakonskih mjera pokušala ukalupiti poljoprivredu u plansku proizvodnju i podvrgnuti je kontroli administrativnih tijela.

Jedna od prisilnih mjera bio je obvezan otkup, zakonski propisana obveza isporuke dogovorenih količina poljoprivrednih proizvoda državi po administrativno utvrđenim cijenama u razdoblju 1947. - 1952. Politika otkupa započela je već u drugoj polovici 1945., ali je u prve dvije godine primjenjivana samo na višak proizvoda koji su poljoprivrednicima ostali nakon podmirenja njihovih potreba. Svi narodni odbori bili su uključeni u provedbu otkupa. Kotarski su NO-i na temelju republičkih smjernica izrađivali plan otkupa za svoje područje, revidirali prijedloge zaduženja MNO-a i izrađivali konačan zbirni iskaz otkupa, rješavali žalbe protiv rješenja o zaduženju, brinuli o izvršenju otkupnih planova, određivali mjesto i način isporuke proizvoda, nadzirali rad otkupnih poduzeća, a povrede propisa o otkupu prijavljivali javnomu tužitelju.¹¹⁶ Kako bi se osigurala pravovremena i dostatna proizvodnja poljoprivrednih proizvoda svako domaćinstvo trebalo je zasijati svoje oranice do određenog roka.¹¹⁷ Kotarski su IO-i u suradnji s poljoprivrednim komisijama razrađivali sjetvene planove po pojedinim MNO-ima, određivali rokove sjetve i veličinu zemljišta koje će svaki vlasnik stočne sprege ili traktora obraditi, kontrolirali provedbu sjetvenog plana, brinuli o nabavi potrebnog materijala, donosili odluku tko će zasijati neobrađene oranice ili davali pojedine oranice u zakup, pružali pomoć MNO-ima u kontroli zasijanih površina i drugim zadacima. Obvezno zasijavanje oranica ukinuto je 1952. godine. Kako bi država imala kontrolu nad svim obradivim površinama u nekoliko navrata počevši od 1947. kotarske su komisije popisivale obrađena i neobrađena zemljišta. Osoba koja nije obrađivala svoje oranice potpadala je pod Zakon o suzbijanju nedopuštene trgovine, nedopuštene špekulacije i privredne sabotaze¹¹⁸ koji je bio na snazi od 1945. do 1951. godine. Kako bi se osigurao promet stokom i stočnim proizvodima od 1945. do 1952. na snazi je bila i zabrana odnosno ograničenje klanja stoke.¹¹⁹ Odobrenje za klanje izdavali su kotarski, a u hitnim slučajevima mjesni NO-i.

Osim provođenja prisilnih mjera kotarski su NO-i radili i na unapređenju ratarstva, osobito sjetve, žetve, vršidbe, oranja, pravilne uporabe gnojiva, primjene agrotehničkih mjera, strojne obrade zemljišta, proizvodnje i prometa sjemenske robe i dr. U segmentu zaštite bilja provodili su mjere za suzbijanje štetočina i biljnih

¹¹⁶ Usporedi Pravilnik za izvršenje Uredbe o otkupu žitarica, NN NRH 90(1946), 39(1947); Uputstvo za provedbu Uredbe o otkupu žitarica, NN NRH 51(1948), 55(1949).

¹¹⁷ Uredba o obaveznom zasijavanju oranica, SL FNRJ 13(1947).

¹¹⁸ SL FNRJ 26(1945), 56(1946).

¹¹⁹ Uredba o ograničenju klanja stoke, NN NRH 6(1945).

bolesti, obavještavali poljoprivrednike o pojavi biljnih bolesti na području kotara, a do 1957. nadzirali promet i zaštitu bilja.¹²⁰ U području stočarstva brinuli su o nabavi, smještaju i licenciranju rasplodne stoke, osnivali pripusne i selekcijske stanice, vodili evidenciju o potrebama i proizvodnji stočne hrane, organizirali tečajeve i seminare za stočare, stočarske izložbe i smotre, vodili statistiku za svu stoku na svojem području i dr.¹²¹ Većina poslova ratarstva i stočarstva prenesena je na općinske NO-e tijekom 1955. godine. Za sprječavanje stočnih bolesti i liječenje stoke kotarski su NO-i rukovodili veterinarskom službom, poduzimali mjere za suzbijanje stočnih zaraza, osnivali i upravljali radom kotarskih veterinarskih stanica, ambulanata i stanica za umjetno oplođivanje, organizirali narodno prosvječivanje o važnosti stočne higijene.¹²² Pregled stoke za klanje provodili su do 1955., a zdravstveni nadzor živežnih namirnica životinjskog podrijetla do 1957. godine. Veterinarske ustanove osnivali su do 1957., a nadalje samo veterinarske stanice od važnosti za šire područje kotara.

3.2.2.4.5. Poslovi osnivanja zadruga i reguliranja zadružnih odnosa

Osim spomenutih još je jedna etatička mjera provedena na selu u poslijeratnim godinama. Riječ je o zadrugarstvu, procesu proletarizacije seljaštva i transformacije privatnih poljoprivrednih posjeda u društveno vlasništvo. Kolektivizacija je započela 1947., eskalirala 1949., a već 1953. osjetno jenjavala. Osnivanje zadruga odobravali su do 1952. okružna, oblasna ili republička tijela, a kotarska su od 1946. registrirala zadruga upisom u zadružni registar na temelju rješenja svojeg IO-a.¹²³ Do tada su registraciju provodili okružni sudovi. Kotarski NO-i trebali su sve upise zadružnih organizacija iz registara okružnih sudova prenijeti u svoj registar i donijeti rješenje o registraciji onih zadruga čija su pravila i rad usklađeni s novim propisima. Registar zemljoradničkih i zanatskih zadruga ponovo prelazi u nadležnost okružnog suda 1954. godine.¹²⁴ Kotarski su NO-i nadzirali rad zadruga i poslovnih saveza, snabdijevali zadruga potrebnim sirovinama ili osnivali poduzeća za snabdijevanje zadruga. U razdoblju 1952. – 1955. odobravali su osnivanje zemljoradničkih zadruga i njihovih privrednih poduzeća, radnja i pogona, potvrđivali pravila i završne račune, odlučivali o izdvajanju pogona, o prestanku rada ili o diobi, pripajanju i spajanju zadruga, dijelili dobit između zadruga i općine, poništavali odluke zadruga i obavljali sve druge zakonom određene poslove.¹²⁵ Nakon 1955. kotarski NO-i rješavaju žalbe

¹²⁰ Osnovni zakon o zaštiti bilja od bolesti i štetočina, SL FNRJ 26(1954).

¹²¹ Uredba o suzbijanju i sprječavanju stočnih zaraza, SL FNRJ 48(1948), 16(1949); Osnovni zakon o zaštiti stoke od stočnih zaraza, SL FNRJ 26(1954).

¹²² Uredba o veterinarskim stanicama, NN NRH 14(1949); Zakon o veterinarskoj službi, NN NRH 6(1957); Osnovni zakon o zaštiti stoke od stočnih zaraza, SL FNRJ 26(1954).

¹²³ Osnovni zakon o zadrugama, SL FNRJ 59(1946); Uredba o načinu osnivanja zadruga, o pravilima zadruga i o upisu zadruga u zadružni registar, NN NRH 33(1947).

¹²⁴ Uredba o zemljoradničkim zadrugama, SL FNRJ 5(1954).

¹²⁵ *Isto*; Uredba o zanatskim radnjama i zanatskim poduzećima, SL FNRJ 5(1954).

na rješenja općinskih NO-a o zabrani osnivanja, prestanku, pripajanju, diobi i spajanju zemljoradničkih zadruga te reguliraju osnivanje i poslovanje zadružnih saveza: nadziru rad kotarskih saveza zemljoradničkih zadruga i odobravaju osnivanje i pravila poslovnog saveza zemljoradničkih zadruga.¹²⁶

3.2.2.4.6. Šumarska i lovačka djelatnost

Sukladno Općemu zakonu o šumama¹²⁷ kotarski su NO-i brinuli o šumama na svojem području. Do 1952. provodili su mjere zaštite od požara, elementarnih nepogoda i insekata, zapošljavali lugare za nadzor i čuvanje šuma, podnosili administrativno-kaznene prijave protiv počinitelja šumskih šteta, a do 1955. poduzimali mjere za suzbijanje i otklanjanje zaraza, upravljali šumama koje nisu bile u sastavu šumskog gospodarstva, nadzirali korištenje privatnih šuma, osnivanje šumarija i kotarskih šumskih poduzeća. Donošenje rješenja o obvezi vlasnika šumskog zemljišta da pošumi obešumljene površine i briga o melioraciji, čuvanju šuma od oštećivanja i nepravilnog korištenja te provođenje nadzora nad zadružnim i privatnim šumama zadržani su u nadležnosti kotareva do 1957. godine. Iako je tijekom vremena većina prvobitnih poslova iz područja šumarstva prenesena na općinske NO-e, na kotarske su uprave za šumarstvo s republičkih tijela 1960. prenesena nova zaduženja: provođenje zaštite od erozija i bujica kao primjerice održavanje protuerozivnih sustava, nadzor nad korištenjem erozivnih zemljišta i nad organizacijama koje provode zaštitne mjere¹²⁸ te izdavanje odobrenja za sječu i uporabu pojedinih vrsta drveća kao što su ariš, brijest i crni grab¹²⁹.

Područje lovstva zakonski je regulirano od 1947. godine.¹³⁰ Kotarski su NO-i upravljali državnim lovištima na svojem području i izdavali lovačke karte, a od 1952. imali su pravo oduzeti lovišta lovačkim organizacijama i zabraniti lov pojedinih vrsta divljači¹³¹. Od 1955. navedeni poslovi preneseni su na općine. Do 1952. kotarski su NO-i predlagali ministarstvu, odnosno oblasnomu NO-u dodjelu lovišta lovačkim organizacijama, a od 1952. nadalje određivali granice lovišta i dodjeljivali lovišta lovačkim društvima. Odobrenja za osnivanje lovačkih društava izdavala su republička tijela uz prethodnu konzultaciju s kotarskim NO-ima.¹³²

¹²⁶ Privremena odluka u uvjetima i postupku za pripajanje poduzeća, radnja i pogona zadružnim poslovnim savezima, SL FNRJ 49(1956).

¹²⁷ Opći zakon o šumama, SL FNRJ 106(1947).

¹²⁸ Zakon o zaštiti zemljišta od erozije i bujica, NN NRH 25(1960).

¹²⁹ Odluka o prenošenju poslova izdavanja dozvola za sječu i upotrebu pojedinih vrsta drveća iz nadležnosti republičkih u nadležnost kotarskih organa uprave nadležnih za poslove šumarstva, SL FNRJ 8(1960).

¹³⁰ Osnovni zakon o lovu, SL FNRJ 105(1947).

¹³¹ Zakon o lovu, NN NRH 84(1949).

¹³² HR-DAVŽ-35 Narodni odbor kotara Varaždin (1945-1963). 2.1.4. Opći spis. Okružnica Uprave šumarstva Državnog sekretarijata za poslove narodne privrede o postupku osnivanja lovačkih društva. 31143/11. kolovoza 1953.

3.2.2.4.7. Ribarska djelatnost

U području morskog ribarstva kotarski su NO-i od 1945. nadzirali ribolov i ribolovne vode, brinuli o unapređenju ribarstva, usmjeravali i potpomagali ribarsku privredu i rad ribarskih proizvođačkih zadruga, vodili evidenciju ribara, ribarski katastar i statistiku, organizirali obavještajnu službu o pojavi, kretanju i nestajanju ribe te pružali pomoć MNO-ima u organizaciji ribarske djelatnosti.¹³³ Od 1950. Općim zakonom o morskome ribolovu¹³⁴ definirani su specifični poslovi morskog ribarstva. Do 1955. kotarski su NO-i potvrđivali pravila ribarskih zadruga, određivali granice morskog ribolova u rijekama koje utječu u more, izdavali odobrenja za privredni ribolov i sportski ribolov podvodnom puškom, a do 1963. određivali ribolovna područja, lovišta za ribolov na malu plavu ribu¹³⁵ i za lov jastoga i hlapova, zone za stajaće tunolovke, položaje na kojima je dopušten lov ludrom, vodili ribarski registar za svoje područje¹³⁶ i dr. Veći dio poslova iz slatkovodnog ribarstva¹³⁷, primjerice briga o unapređenju ribarstva i vođenje nadzora nad ribolovnim vodama i ribolovom, upravljanje ribolovnim revirima i izdavanje ribolovnih odobrenja, preneseni su s kotarskih na općinske NO-e 1955. godine. Iz republičke u kotarsku nadležnost 1958. prelazi određivanje slatkovodnih ribolovnih područja i ribolovnih revira.¹³⁸

3.2.2.4.8. Poslovi reguliranja prometa

Poslovi prometa bili su podijeljeni između odsjeka unutarnjih poslova i privrednog odsjeka.¹³⁹ Odjeli prometa u sastavu privrednog odsjeka provodili su nadzor nad pravilnim odvijanjem prometa i primjenom prometnih propisa, održavali putove III. reda koji su povezivali dvije ili više općina i bili od neposredne važnosti za područje tih općina, izdavali odobrenja za građenje prilaznih putova, organizirali i provodili zimsku službu, zabranjivali ili ograničavali promet i određivali mjesta za prometne znakove.¹⁴⁰ Osim održavanja putova, do 1963. odobravali su redovne linije za prijevoz putnika i robe na području kotara i propisivali tarife za usluge prijevoza.¹⁴¹ Do 1957.

¹³³ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Uputstvo o nadležnosti Povjereništva za ribarstvo (bb/1948).

¹³⁴ SL FNRJ 12(1950).

¹³⁵ Pravilnik o ribolovu na malu plavu ribu, NN NRH 10(1954).

¹³⁶ Zakon o morskome ribarstvu, NN NRH 29(1955).

¹³⁷ Zakon o slatkovodnom ribarstvu, NN NRH 29(1951).

¹³⁸ Zakon o slatkovodnom ribarstvu, NN NRH 26(1958).

¹³⁹ Usporedi: HR-HDA-317 Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti pri Vladi NRH (1949-1950). Okružnica o razgraničenju poslova povjereništva i uprava za lokalni saobraćaj i odsjeka unutrašnjih poslova. 4844/17. ožujka 1949.

¹⁴⁰ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Odjel za zakonodavstvo i organizaciju državne uprave. Okružnica o osnivanju i nadležnosti uprave za lokalni saobraćaj. 7710/17. travnja 1948.; Uredba o javnom cestovnom saobraćaju, NN NRH 35(1953).

¹⁴¹ Odluka o nadležnosti za propisivanje tarifa za prijevoz putnika i robe u javnom cestovnom prometu, NN NRH 11(1956).

odobrali su vozni red na redovnim linijama i određivali mjesta za autobusne stanice. Od 1961. tijela državne vlasti, uključujući i kotarske NO-e, osnivali su za održavanje cesta poduzeća za putove.¹⁴² Ako nisu imali financijske i kadrovske uvjete za osnivanje poduzeća kotarski su NO-i mogli i nadalje sami održavati putove III. reda ili ih povjeriti općinskim NO-ima.

3.2.2.4.9. Vodoprivredna djelatnost

Veći dio poslova vodoprivrede bio je u kompetenciji republičkih tijela. Osnivanjem vodnih zajednica 1952.¹⁴³ kotarski NO-i naplaćuju vodni doprinos (do 1955.) i provode nadzor nad vodnim zajednicama na svojem području, odobravaju njihov plan, proračun i završni račun, u slučaju nezakonitog djelovanja ukidaju odluke njihovih tijela, a na traženje Izvršnog vijeća Sabora daju suglasnost za postavljanje direktora. Osim navedenih poslova do 1963. nadzirali su korištenje i održavanje hidromelioracijskih sustava¹⁴⁴, donosili godišnji program za zaštitu od štetnog učinka voda i racionalno korištenje voda te osnivali fondove voda.¹⁴⁵ Povremeno su izdavali odobrenja za iskop šljunka i pijeska, vodili vodopravne sporove prvog i drugog stupnja, provodili nadzor nad izvorima, jezerima, vodotocima u sastavu općenarodne imovine i provodili druge mjere zaštite voda.

3.2.2.4.10. Turistička i ugostiteljska djelatnost

Kotarski NO-i razvijali su turizam, osnivali turistička poduzeća i urede, imenovali turističke odbore kao savjetodavna tijela za pitanja turizma, brinuli o obnovi turističkih objekata, provodili nadzor nad iznajmljivanjem soba, nad primjenom utvrđenih tarifa turističkih usluga, propagandnom djelatnošću, turističkim publikacijama i službom turističkih vodiča na svojem području.¹⁴⁶ Sukladno Uredbi o ugostiteljskim poduzećima¹⁴⁷ izdavali su privatnim osobama i društvenim i zadružnim organizacijama odobrenja za otvaranje ugostiteljskih poduzeća, provodili nadzor nad njihovim radom, higijenskim prilikama i financijskim poslovanjem, odobrali obavljanje ugostiteljskih usluga izvan poslovnog mjesta, propisivali dodatne uvjete za osnivanje ugostiteljskih radnji, odobrali osnivanje radnji u sastavu ugostiteljskih poduzeća, donosili rješenja o privremenoj ili trajnoj zabrani obavljanja ugostiteljske djelatnosti, o razrješenju direktora, o raspuštanju radničkih savjeta i upravnih odbora. Odobrenja za otvaranje privatnih ugostiteljskih radnji izdavali su, kao i trgovačke, sukladno

¹⁴² Zakon o poduzećima za putove, 27(1961).

¹⁴³ Opća uredba o vodnim zajednicama, SL FNRJ 6(1952).

¹⁴⁴ Zakon o izgradnji i iskorištavanju hidromelioracionih sistema, NN NRH 25(1960).

¹⁴⁵ Uredba u upravljanju fondovima voda, SL FNRJ 43(1956).

¹⁴⁶ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Uputstvo o nadležnosti uprava za turizam (bb/ 1948).

¹⁴⁷ SL FNRJ 32(1949).

Privremenomu uputstvu o izdavanju ovlaštenja i dozvola za trgovačke i ugostiteljske radnje i Osnovnom zakonu o privatnim trgovačkim radnjama.¹⁴⁸ Od 1955. rad ugostiteljskih poduzeća i radnji uglavnom reguliraju općinska tijela.

3.2.2.5. Građevinska i komunalna djelatnost

Jedan od primarnih ciljeva poslijeratnog razdoblja bila je obnova uništenih nekretnina. Građevinski odjeli NO-a slijedeći planove Ministarstva građevina NRH sudjelovali su u obnovi prometnica i uspostavi prometa, u gradnji privremenih nastambi, u obnovi porušenih sela i provođenju drugih građevinskih zadataka.¹⁴⁹

Građevinske su dozvole kotarski NO-i izdavali u razdoblju 1945. – 1955. Od 1948. izgradnja seoskih gospodarskih i malih stambenih objekata prenesena je na MNO. Kotarske komisije za prijem provedenih građevinskih radova, odnosno komisije za pregled provjeravale su provedene radove i izdavale uporabne dozvole.¹⁵⁰ Kotarske komisije bile su do 1952. nadležne za tehnički pregled građevinskih radova lokalne važnosti, a od 1952. za sve objekte izuzev onih koji su zakonski stavljeni u nadležnost republičkih tijela. Od 1955. komisije za tehnički pregled osnivaju uglavnom općinski NO-i, a kotarske komisije obavljaju tehničke preglede velikih privrednih objekata i onih koje je odredilo republičko tijelo. Građevinske dozvole javnih i privatnih objekata osim onih u neušorenim selima od 1952. izdavane su na temelju rješenja komisije za reviziju glavnih projekata.¹⁵¹ Za projekte kapitalne i društvene izgradnje takva je praksa propisana već 1948. godine.¹⁵² Kotarska komisija za reviziju glavnih projekata obavljala je od 1952. samo reviziju projekata stambenih i privrednih zgrada građana i zadruga, a od 1954. i reviziju projekata kapitalne izgradnje i objekata društvene namjene¹⁵³.

Projekte su izvodili ovlašteni projektni biroi. Odobrenja za osnivanje projektnih biroa do 1954. izdaju republička, a nadalje kotarska tijela.

Kako bi se riješilo stambeno pitanje radnika i službenika kotarski NO-i mogli su investitorima za podizanje stambene zgrade dodijeliti zemljište iz svoje općenarodne imovne ili postojeće stambene zgrade iz fonda općenarodne imovine s najviše dva stana prenijeti u cjelini ili kao pojedine dijelove, uz naknadu, u osobno vlasništvo radnika i službenika.¹⁵⁴

¹⁴⁸ NN NRH 14(1945); SL FNRJ 39(1948).

¹⁴⁹ HR-DAVŽ-651 Okružni narodni odbor Varaždin (1945-1947) 5.1. Građevinski odjel. Izvještaj o radu od dana oslobođenja upućen Ministarstvu građevina NRH. 1056/29. svibnja 1945.

¹⁵⁰ Pravilnik o pregledu i prijemu izvršenih građevinskih radova, SL FNRJ 9(1949); Pravilnik o tehničkom pregledu izvedenih građevinskih objekata, SL FNRJ 24(1952).

¹⁵¹ Uredba o građevinskom projektiranju, SL FNRJ 12(1952).

¹⁵² Osnovna uredba o građenju, SL FNRJ 46(1948).

¹⁵³ Uredba o građevinskom projektiranju, SL FNRJ 6(1954).

¹⁵⁴ Uredba o izgradnji stambenih zgrada radnika i službenika, SL FNRJ 23(1951).

Građevinsku kontrolu i kažnjavanje građevinskih prijestupa kotarski su NO-i provodili sukladno OZNO-u iz 1946. godine. Pravno je građevinska inspekcija regulirana 1948. godine.¹⁵⁵ U to vrijeme građevinska je inspekcija nadzirala samo kapitalnu gradnju i gradnju za društveni standard. Od 1952. građevinska inspekcija nadležna je za sve objekte izuzev onih u neušorenim selima.¹⁵⁶ Provjeravala je izvodi li se objekt uz potrebnu građevinsku dozvolu i prema odobrenomu projektu, naređivala mjere za uklanjanje nedostataka i nepravilnosti, a u krajnjem slučaju donosila rješenje o rušenju objekta. Većinu poslova inspekcije preuzeli su 1955. općinski NO-i (ako su imali ovlaštene djelatnike), a kotarska je građevinska inspekcija od 1955. nadalje provodila nadzor samo nad objektima koji su se prostirali na području dvije ili više općina i nad onima koje je odredilo republičko tijelo.

Za sve investicijske građevinske radove, nabavu i montažu opreme propisana je 1954. obvezna izrada investicijskog programa.¹⁵⁷ Investicijske programe odobravale su kotarske komisije, izuzev velikih investicija koje su zakonski stavljene u nadležnost republičkih tijela.

Od 1949. zakonom je propisano generalno urbanističko planiranje.¹⁵⁸ Kotarski NO-i donosili su osnovne postavke generalnog urbanističkog plana uz suglasnost republičkih tijela i davali suglasnost na urbanističke planove pojedinih mjesta. Za pripremu plana NO-i su mogli osnovati urbanističke savjete, a za izradu plana urbanističke zavode. Od 1953. izrada regulacijskih osnova ulazi u općinski resor, ali u praksi su kotarevi i nadalje aktivno uključeni u poslove planiranja. Sukladno zakonskim odredbama iz 1961. kotarski su NO-i donosili regionalni prostorni plan, davali primjedbe na općinske urbanističke programe i osnivali komisiju za stručnu procjenu općinskih detaljnih urbanističkih planova.¹⁵⁹

Komunalno-građevinski odjeli upravljali su stambenim zgradama.¹⁶⁰ Kotarski su NO-i sklapali ugovore o izgradnji stambenih zgrada, vodili evidenciju stambenih prostora, donosili propise o njihovom čuvanju, korištenju i održavanju, raspodjeli stambenoj tarifi, stambenim kategorijama, naknadi za uporabu vrtova, kućnom redu, raspodjeli i uporabi stambenih fondova, o radu stambene zajednice i dr. Poslovi iz stambenog resora postepeno su preneseni na općine između 1953. i 1955. godine. Kotarski su NO-i usmjeravali općinsku stambenu izgradnju i sukladno zakonskoj regulativi iz 1958. davali suglasnost za izgradnju upravnih zgrada iz sredstava

¹⁵⁵ Uredba o građevinskoj inspekciji, SL FNRJ 46(1948).

¹⁵⁶ Uredba o građevinskoj inspekciji, SL FNRJ 12(1952).

¹⁵⁷ Uredba o izradi i odobrenju investicionih programa i o polaganju depozita za osiguranje isplate investicijskih radova, SL FNRJ 5(1954).

¹⁵⁸ Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planiranju, SL FNRJ 78(1949).

¹⁵⁹ Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju, NN NRH 20(1961).

¹⁶⁰ Uredba o upravljanju stambenim zgradama, SL FNRJ 29(1954).

komora, stručnih udruženja, banaka i drugih organizacija koje su financirane iz društvenih sredstava.¹⁶¹

U segmentu komunalnih poslova kotarski su NO-i provodili elektrifikaciju, melioraciju zemljišta, izgradnju kanalizacije, poduzimali preventivne mjere protiv elementarnih nepogoda, donosili opće smjernice za izgradnju i uporabu komunalnih objekata i uređaja, propise o upravljanju grobljima, održavanju čistoće na javnim mjestima i dr. Za potrebe obavljanja komunalnih djelatnosti NOK je osnivao komunalna poduzeća i ustanove. Velik broj komunalnih zadataka bio je od 1945., a posebno od 1952. u domeni lokalnih jedinica. Od 1955. komunalni poslovi lokalne važnosti u potpunosti su preneseni na općine, a kotarski NO-i organiziraju i provode komunalne radove od važnosti za nekoliko općina ili za područje cijelog kotara i one koji zahtijevaju veća materijalna ulaganja.¹⁶² Potiču ravnomjernu izgradnju komunalne infrastrukture, integraciju komunalnih djelatnosti i standardizaciju komunalnih usluga za područje kotara, povezuju komune električnom energijom i vodoopskrbnim sustavom, reguliraju podzemne vode izgradnjom hidrotehničkih melioracijskih sustava i osnivaju saveze, komore, zavode i biroe za područje komunalnih djelatnosti.

Kotarski su NO-i provodili i mjere protiv elementarnih nepogoda: gradili i održavali sustave za obranu od poplava¹⁶³ i organizirali dimnjačarsku službu. U razdoblju 1947. – 1955. izdavali su odobrenja za privatne dimnjačarske radnje, određivali dimnjačarska područja i visinu dimnjačarske naknade, nadzirali provedbu dimnjačarske službe, a nakon 1955. davali općinskim NO-ima suglasnost na rješenja o dodjeli drugih područja ovlaštenim dimnjačarima.¹⁶⁴

3.2.2.6. Financijska djelatnost

Reforme ideološko-političkog svjetonazora i ekonomsko-financijskog sustava FNRJ utjecale su na učestale promjene poslovanja i organizacije rada kotarskih financijskih odsjeka.

U etatiškom sustavu viša su tijela određivala visinu prihoda, pa čak i opseg i vrstu rashoda nižih tijela vlasti. Kotarski su financijski odjeli sastavljali godišnji proračun prema unaprijed zadanom saveznom odnosno republičkomu planu.¹⁶⁵ U sastav kotarskog proračuna ulazili su proračuni MNO-a i kotarskih ustanova te su kotarski financijski odjeli provodili redovnu kontrolu financijskog poslovanja i provedbe proračuna MNO-a, svojih ustanova i financijskih planova državnih privrednih

¹⁶¹ Uredba o posebnim uslovima izgradnje stambenih i upravnih zgrada, SL FNRJ 15(1958).

¹⁶² Usporedi: Vukašinović, D., Vujadinović, M. Uloga srezova u sistemu komunalne samouprave. *Nova administracija* (Beograd). IX, 9(1961), str. 738-739.

¹⁶³ Uredba o obrani od poplava, NN NRH 104(1948), 72(1951), 18(1960).

¹⁶⁴ Pravilnik o organizaciji i načinu obavljanja dimnjačarske službe, NN NRH 33(1952), 18(1960).

¹⁶⁵ Usp. Bilandžić, R. *Historija Socijalističke federativne republike Jugoslavije*. Zagreb: Školska knjiga, 1978 str. 120.

poduzeća lokalne važnosti. Slabljenjem etastičkih tendencija i jačanjem decentralizacije od 1952. nadalje NO-i dobivaju sve veću samostalnost u razradi proračuna u okviru društvenog plana zajednice.

Kotarski financijski odjeli pored redovnih računovodstvenih poslova, knjiženja prihoda i rashoda, obračuna plaća i izrade financijskih izvještaja, velik su dio vremena razrezivali i naplaćivali poreze, vodili porezno knjigovodstvo i evidenciju naplate poreza po vrstama i oblicima, kontrolirali razrez i naplatu mjesnog samodoprinosu i obračunavali državne takse i trošarine.¹⁶⁶ Takva je praksa nastavljena do 1954. kada započinje prenošenje poreznih poslova na općinske financijske odjele. Na općine je u početku prenesena naplata redovnih poreza, potom razrez i naplata poreza na nasljeđa i darovanja, obračun i naplata državnih taksi, a na kraju i prisilna naplata poreza po svim oblicima.¹⁶⁷ Navedeni poslovi nisu prebacivani na male općine jer su one prelasalom na komunalni sustav trebale prestati s radom. Tako su do kraja 1954. ili tijekom 1955. operativni financijski poslovi preneseni na općine, a kotarski financijski odjeli nadalje provode analitičke, instrukcijske i kontrolne zadatke te razvijaju jedinstveni sustav financijskog poslovanja na svojem području.

Kotarski su NO-i od 1948. mogli osnivati komunalne banke.¹⁶⁸ Poslove nadzora i unapređenja rada komunalnih banaka obavljala su u prvim godinama republička tijela. Komunalne su banke 1954. definirane kao privredne organizacije s posebnim položajem prema kojima kotarski NO-i obavljaju prava osnivača: daju jamstva za obveze banke, imenuju i smjenjuju predsjednika i članove upravnog i nadzornog odbora, postavljaju direktora, odobravaju statut, proračun i završni račun, kontroliraju poslovanje i određuju koliki dio dobiti banke pripada kotaru.¹⁶⁹ Od 1955. pravo osnivanja komunalne banke dobivaju i općinski NO-i. U razdoblju 1955. – 1957. kotarsko vijeće i vijeće proizvođača davali su suglasnost općini za osnivanje komunalne banke.

Na prijelazu s državnog na samoupravni socijalizam kotarski NO-i počeli su formirati fondove za unapređenje privrednih i društvenih djelatnosti (za putove, poljoprivredu, šumarstvo, upravljanje vodama, stipendije, vatrogastvo i dr). Kotarski NO-i određivali su namjenu sredstava i uvjete pod kojim se sredstva mogu koristiti.

Za potrebe investicija privrednim su organizacijama dodjeljivani krediti ili zajmovi.¹⁷⁰ Kotarski NO-i sudjelovali su u kreditiranju državnog i zadružnog sektora te provodili nadzor nad korištenjem kredita. Davali su garancije za zajmotražioce, određivali rokove otplate i minimalne kamatne stope, odobravali davanje zajmova iz kotarskih fondova i provodili nadzor nad kreditnim poslovanjem komunalnih banaka.

¹⁶⁶ HR-DAVŽ-651 Okružni narodni odbor Varaždin (1945-1947). 1.5. Mjesečni izvještaji o radu kotarskih NO-a (1945-1946).

¹⁶⁷ HR-DAVŽ-670 Narodni odbor općine Varaždin Vanjski (1952-1955). 2.1.3. Opći spisi. Zapisnik savjetovanja o prenošenju nadležnosti s kotarskih na općinske NO-e. 4246/ 23. kolovoza 1954.

¹⁶⁸ Uredba o komunalnim bankama i mjesnim štedionicama, SL FNRJ 71(1948).

¹⁶⁹ Uredba o bankama i štedionicama, SL FNRJ 4(1954).

¹⁷⁰ Uredba o zajmovima za investicije u privredi, SL FNRJ 4(1954).

Od 1953. u kotarskim NO-ima osnivane su financijske inspekcije¹⁷¹ za vršenje kontrole nad primjenom propisa o financijskom poslovanju privrednih organizacija, ustanova i zanatskih radnji i nad radom tijela državne uprave u poslovima obračuna i naplate poreza. U slučaju nezakonitog poslovanja inspekcija je podnosila prijavu sucu za prekršaje ili javnomu tužitelju ako je utvrđena nepravilnost predstavljala kazneno djelo. Od 1957. financijsku su inspekciju u pravilu provodile općine, a kotarska je inspekcija obavljala samo poslove po nalogu republičke financijske inspekcije.

Uvođenjem privrednog sustava „obračunske plaće-dobiti“¹⁷² početkom 1954. kotarski NO-i dobili su punu vlast u raspodjeli dobiti poduzeća¹⁷³; mogli su je cijelu ugraditi u svoj proračun, podijeliti na plaće radnika ili koristiti za investicije poduzeća. Kotarski NO-i imali su pravo rasporediti svoj dio dobiti i općinama na području kotara.

Početkom 1958. nastupio je novi platni sustav u kojem republička tijela određuju koji dio poreza na dohodak pripada kotaru, a kotarsko vijeće i vijeće proizvođača koji dio poreza na dohodak pripada općini. Kotarski NO-i mogli su ustupiti i općinama dio poreza na promet i dio svojih udjela u taksama.¹⁷⁴ Iako su novim sustavom na općine preneseni manje-više svi poslovi upravljanja osnovnim sredstvima i raspodjele prihoda privrednih organizacija¹⁷⁵, kotari su i nadalje zadržali odlučujuću financijsku ulogu jer su dijelili sredstva između kotara i općine te raspolagali najvećim dijelom sredstava namijenjenih privrednom razvoju.

U daljnjem razdoblju kotarski financijski odjeli raspoređivali su zajedničke prihode, nadzirali ostvarenje prihoda kotara i svih fondova te izvršenje društvenog plana, koordinirali poreznu politiku općina, donosili preporuke za unapređenje financijskog poslovanja i vodili drugostupanjske postupke povodom žalbi na općinska rješenja.¹⁷⁶

3.2.2.7. Imovinsko-pravni poslovi

U području imovinsko-pravnih poslova kotarski su NO-i tijekom cijelog promatranog razdoblja zadržali primat u provođenju prvostupanjskih postupaka. Sustavne političko-ekonomske mjere utjecale su na stvaranje opsežnog fonda općenarodne imovine, ali i dovodile do zamršenih imovinsko-pravnih odnosa koje su od 1945. pa do šezdesetih godina uglavnom uređivali kotarski NO-i i njihove brojne komisije.

¹⁷¹ Uredba o financijskoj inspekciji, SL FNRJ 43(1953), 5(1954), 32(1954).

¹⁷² Usp. Bilandžić, R. *Historija Socijalističke federativne republike Jugoslavije*. Zagreb: Školska knjiga, 1978, str. 223-225.

¹⁷³ Uredba o raspodjeli ukupnog prihoda privrednih organizacija, SL FNRJ 54(1954).

¹⁷⁴ Đorđević, J. *Društveno-političko i državno uređenje Jugoslavije*. Beograd: Savez udruženja radnika Jugoslavije, 1959, str. 232.

¹⁷⁵ Zakon o sredstvima privrednih organizacija, SL FNRJ 54(1957); Zakon o doprinosu iz dohotka privrednih organizacija, SL FNRJ 52(1957); Zakon o doprinosu budžeta iz ličnog dohotka radnika, SL FNRJ 52(1957).

¹⁷⁶ HR-DAVŽ-35 Narodni odbor kotara Varaždin (1945-1963). 2.6. Organizacija uprave (1959-1962).

Po završetku Drugog svjetskog rata KPJ je kao nužnu mjeru izgradnje socijalizma poduzela procese podržavljenja sredstava za proizvodnju: konfiskacijom, sekvestracijom i nacionalizacijom u vlasništvo države došli su privredni objekti i dio zemljišnih posjeda, a agrarnom reformom uglavnom zemljišni posjedi.

Tijekom 1944. i 1945. doneseno je nekoliko zakona prema kojima su provedene konfiskacija i sekvestracija. Konfiskacija je izricana kao vrsta kazne za počinitelje kaznenih djela i kao revolucionarna mjera prema osobama koja su proglašena nepodobnima ili opasnim za državu.¹⁷⁷ Za potrebe konfiskacije imovine ratnih neprijatelja, kotarski NO-i dostavljali su sudu podatke o počiniteljima kaznenih djela protiv kojih nije proveden kazneni postupak jer su stradali ili pobjegli iz zemlje, zajedno s popisom njihove pokretne i nepokretne imovine. Postupak konfiskacije njemačke imovine provodile su kotarske komisije koje su posao trebale zaključiti do 15. rujna 1945. godine.¹⁷⁸ Od 1951. konfiskacija je izricana isključivo kao sporedna sudska kazna zbog počinjenja kaznenog djela.¹⁷⁹

Nacionalizacija je provođena u tri navrata. U prvoj 1946.¹⁸⁰ i drugoj 1948.¹⁸¹ kotari nisu imali posebne ovlasti. Postupak nacionalizacije najamnih zgrada i građevinskog zemljišta¹⁸² provodile su općinske komisije od 1958., a kotarski su NO-i rješavali drugostupanjske predmete i određivali uže građevinsko područje unutar kojeg je provođena nacionalizacija građevinskih zemljišta.

Agrarnom reformom, preraspodjelom zemlje u korist malih zemljoradnika, zemlja je po završetku rata oduzeta poljoprivrednicima koji su imali više od 25 – 35 ha¹⁸³, a 1953.¹⁸⁴ onima koji su imali preko 10 ha obradivog zemljišta. Kotarska komisija za agrarnu reformu kao prvostupanjsko tijelo provodila je postupak i donosila odluke o utvrđivanju agrarnih objekata, kontaktirala s mjesnim odborima agrarnih interesenata i sastavljala popise interesenata i osoba zainteresiranih za kolonizaciju, utvrđivala agrarne subjekte s naznakom dodijeljenih površina, donosila odluke o dodjeljivanju zemljišta, uvodila agrarne subjekte u posjed, utvrđivala naknadu za oduzetu zemlju i dostavljala sudu pravomoćne odluke radi zemljišnoknjižne provedbe. Drugostupanjsko tijelo činile su okružne komisije koje su i nakon ukidanja okruga nastavile djelovati, najčešće u kotarskim sjedištima gdje su dobile i potrebnu admini-

¹⁷⁷ Zakon o konfiskaciji imovine i o izvršenju konfiskacije, SL FNRJ 40(1945).

¹⁷⁸ Uputstvo za provedbu Zakona o konfiskaciji imovine i o izvršenju konfiskacije, NN NRH 4(1945).

¹⁷⁹ Zakon o izvršenju kazni, mera bezbednosti i vaspitno-popravnih mera, SL FNRJ 47(1951).

¹⁸⁰ Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća, SL FNRJ 98(1946).

¹⁸¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća, SL FNRJ 35(1948).

¹⁸² Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, SL FNRJ 52(1958).

¹⁸³ Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji, SL FNRJ 64(1945); Zakon o provođenju agrarne reforme i kolonizacije na području Federalne Hrvatske, NN NRH 80(1945); Zakon o provođenju agrarne reforme i kolonizacije na području NRH, NN NRH 111(1947).

¹⁸⁴ Zakonu o poljoprivrednom zemljišnom fondu općenarodne imovine i dodjeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama, SL FNRJ 22(1953).

strativnu pomoć.¹⁸⁵ Kotarske su komisije posao uglavnom završile 1947.¹⁸⁶, ali tijekom pedesetih godina, posebno nakon smanjenja cenzusa kotarske su komisije i nadalje rješavale prvostupanjske predmete o utvrđivanju objekata agrarne reforme i dodjeli zemljišta, a povremeno i o oduzimanju zemljišta. Drugostupanjske postupke vodile su povodom žalbi na odluke općinske komisije o davanju zemljišta u zakup ako određeno domaćinstvo nije imalo kapaciteta za obradu zemljišta.

Od 1953. sva poljoprivredna zemljišta iznad 10 ha ušla su u zemljišni fond i kao općenarodna imovina dodijeljena su poljoprivrednim organizacijama. Kotarske komisije donosile su rješenja o izdvajanju dijela privatnog obradivog zemljišta u općenarodni zemljišni fond, a kotarske su službe upravljale fondom, vodile evidenciju zemljišta, podnosile zahtjeve za upis u zemljišne knjige, dodjeljivale i u pojedinim slučajevima oduzimale zemlju poljoprivrednim organizacijama, mijenjale ili prodavale zemljišta i vodile brigu o zemljištu koje nije dodijeljeno poljoprivrednim organizacijama. Navedeni su poslovi 1955. preneseni na općinske NO-e. Kotarske komisije za poljoprivredni zemljišni fond nastavile su djelovati kao prvostupanjska tijela do 1957., a svoja rješenja o izdvajanju zemljišta dostavljati općinama na daljnje uredovanje. Nakon 1957. kotarske komisije rješavaju samo one predmete koji su pokrenuti do 18. prosinca 1957., provode drugostupanjske postupke zbog žalbi na rješenja općinskih komisija i nadziru provođenje zakona.

Ovisno o njezinoj važnosti, općenarodnom su imovinom od 1945. nadalje upravljala državna tijela, od lokalnih do saveznih, i njihove ustanove ili poduzeća. Kotarski NO-i mogli su svoju imovinu predati na upravljanje nižim NO-ima ili dati na korištenje poduzećima i ustanovama uz zadržavanje prava upravljanja.¹⁸⁷ Samo Prezidijum Sabora NRH mogao je donijeti rješenje o predaji imovine NO-a na upravljanje republičkim tijelima. Jedino su stambene zgrade i gradilišta, osim onih koji neposredno služe republičkim ili višim lokalnim tijelima, predane 1946. na upravljanje isključivo mjesnim odnosno gradskim NO-ima.¹⁸⁸

Za potrebe društveno-ekonomskog i kulturnog razvoja provođena je eksproprijacija nekretnina građana, društvenih organizacija ili udruženja građana.¹⁸⁹ Kotarske komisije provodile su postupak tijekom cijelog razdoblja i donosile rješenja o eksproprijaciji u korist državnih tijela, zadruga ili organizacija. Kotarske su službe

¹⁸⁵ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Uputstvo Odjela za agrarnu reformu i kolonizaciju Ministarstva poljoprivrede i šumarstva br. 34592-VII-1947. o nastavku rada okružnih komisija za agrarnu reformu (9049/1947).

¹⁸⁶ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Obavijest Odjela za agrarnu reformu i kolonizaciju Ministarstva poljoprivrede i šumarstva br. 37871-VII-1947. o provođenju agrarne reforme povodom donošenja Zakona o administrativno-teritorijalnoj podijeli (11459/1947).

¹⁸⁷ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Uputstvo o upravljanju općenarodnom imovinom. 8862/1947.

¹⁸⁸ Naredba Vlade o prelazu stambenih zgrada i gradilišta mjesnog značaja pod upravu mjesnih odnosno gradskih narodnih odbora, NN NRH 138(1946).

¹⁸⁹ Osnovni zakon o eksproprijaciji, SL FNRJ 108(1947); Zakon o eksproprijaciji, SL FNRJ 12(1957).

donosile rješenja o izvođenju pripremnih radova, prihvaćale ili odbijale prijedloge za eksproprijaciju, utvrđivale naknadu za eksproprijaciju poljoprivrednog, neplodnog i građevinskog zemljišta i dr.

I u poslovima arondacije¹⁹⁰ i komasacije¹⁹¹, mjerama za okrupnjavanje zemljišta, većina poslova bila je na kotarskim komisijama koje su provodile postupak, donosile i provodile rješenja te brinule o zemljišno-knjižnoj provedbi i na kotarskim upravnim službama koje su organizirale potrebne predradnje, odlučivale o provođenju postupaka, pratile rad komisija i brinule o pravilnoj provedbi postupka.

Kotarski NO-i imali su glavnu ulogu i u postupku uređenja imovinskih odnosa nastalih uzurpacijom zemljišta općenarodne imovine. Već su 1947. kotarske komisije za agrarnu reformu i kolonizaciju donosile prvostupanjska rješenja o priznanju uzurpacija ili o dodjeli zemlje nekadašnjih zemljišnih zajednica interesentima. Zbog zauzeća zemljišta općenarodne imovine kotarske su komisije tijekom pedesetih godina provodile postupke i donosile rješenja o uzurpaciji, a kotarska tijela obavljala administrativne i tehničke poslove za komisije, obavljala uviđaj na terenu, provodila nadopunu postupaka i dostavljala rješenja uredu za katastar i zemljišno-knjižnim uredima.¹⁹²

Osim navedenih zadataka, kotarski su NO-i uređivali i nesređene imovinsko-pravne odnose nastale reorganizacijom seljačkih radnih zadruga (SRZ)¹⁹³: poništavali zaključke skupštine o spajanju SRZ-a sa zemljoradničkom zadrugom, davali suglasnost na rješenja komisije o predaji imovine SRZ-a kotarskomu savezu zemljoradničkih zadruga, raspolagali imovinom SRZ-a, izdavali potvrde članovima o povratu njihove imovine, izvještavali ih o njihovim pravima i obvezama prilikom istupanja iz zadruge i obavljali druge potrebne radnje u suradnji s kotarskom komisijom za reorganizaciju ili likvidaciju SRZ-a.

Sukladno Uredbi o kontroli prometa nepokretninama,¹⁹⁴ kotarski NO-i odobrivali su prijenos nekretnina kupoprodajom ili darovanjem kako bi onemogućili financijske špekulacije ili povećanje zemljišta iznad dopuštenog maksimuma. Kotarski NO-i donosili su odluke na temelju priložene dokumentacije o imovnom stanju prodavatelja i kupca i na temelju kupoprodajnog ili darovnog ugovora.¹⁹⁵ To je jedan

¹⁹⁰ Uredba o arondaciji državnih poljoprivrednih dobra republikanskog i lokalnog značaja, NN NRH 28(1947); Uredba o arondaciji državnih poljoprivrednih odbora opštredržavnog značaja, SL FNRJ 99(1946); Pravilnik o provođenju uredbe, SL FNRJ 5(1947); Uredba o arondaciji zemljišta poljoprivrednog dobara i SRZ-a, SL FNRJ 50(1951).

¹⁹¹ Zakon o komasaciji zemljišta, NN NRH 60(1954); 58(1957).

¹⁹² Uredba o organima i postupku za raspravljanje odnosa nastalih uzurpacijom (zauzećem) zemljišta općenarodne imovine, NN NRH 8(1954); Zakon o uređenju imovinskih odnosa nastalih uzurpacijom zemljišta općenarodne imovine, NN NRH 31(1958.); Uredba za izvršenje Zakona, NN NRH 12(1959).

¹⁹³ Uredba o imovinskim odnosima i reorganizaciji SRZ-a, SL FNRJ 14(1953), 20(1954); Uputstvo za postupak pri uređivanju imovinskih odnosa SRZ-a i njenih članova u slučaju reorganizacije i likvidacije zadruge, SL FNRJ 21(1953), 40(1954).

¹⁹⁴ SL FNRJ 24(1948).

¹⁹⁵ Uputstvo za izvršenje Uredbe o kontroli prometa nepokretninama, NN NRH 102(1948).

od razloga zašto su kupoprodajni i darovni ugovori sačuvani u fondovima javne uprave, uglavnom kotarskih NO-a. Takva je praksa ostala na snazi do 1954., od kada je kupac sam trebao podnijeti prijavu kotarskomu NO-u ako je njegov posjed prelazio dopušteni maksimum.¹⁹⁶ Tek je na temelju izdane potvrde bilo moguće prenijeti zemljišno-knjižno vlasništvo. Od 1955. suglasnosti na promet nekretninama davali su općinski NO-i.

Tijekom 1945. i 1946. u sklopu pojedinih kotarskih NO-a formirane su katastarske uprave. Zakonski su definirane 1948.¹⁹⁷ kao tijela državne uprave pod općom kontrolom NO-a i pod neposrednim stručnim rukovodstvom Geodetske uprave pri Vladi NRH. Katastarske su uprave izrađivale, ažurirale i vodile katastarske operete za područje kotara i izdavale prijepise i izvode iz katastarskih planova. Od 1953., sukladno Uredbi o katastru zemljišta,¹⁹⁸ kotarski NO-i osnivaju katastarske općine uz suglasnost Izvršnog vijeća Sabora, sudjeluju pri njihovoj razgraničenju, izlažu podatke iz operata na javni uvid, osnivaju komisije za rješavanje žalbi o klasama zemljišta, odlučuju o reviziji katastra, utvrđuju katastarske prihode za porezne obveznike i dostavljaju ih financijskomu tijelu. Krajem 1961. općinskim je NO-ima omogućeno osnivanje ureda za katastar¹⁹⁹ te su mnogi kotari početkom 1962. prenijeli svoje područne uredе na općine.

3.2.2.8. Zdravstvena djelatnost

Kotarski NO-i organizirali su zdravstvenu službu, provodili zdravstvenu zaštitu i sanitarnu inspekciju i nadzirali proizvodnju i promet otrova i opojnih droga.

S ciljem organizacije zdravstvene službe i zdravstvene zaštite, na razini su kotara provođene mjere unapređenja narodnog zdravlja, osnivanje zdravstvene ustanove, izrađivani orijentacijski programi razvitka mreže zdravstvenih ustanova, nadzirane privatne liječnike ordinacije, koordinirani mjesni odnosno općinski NO-i u provođenju zdravstvene zaštite i osnivanju lokalnih zdravstvenih ustanova.

U razdoblju 1945. – 1948. kotarski NO-i imali su pravo osnivanja manjih zdravstvenih ustanova, kao što su ambulante, zdravstvene stanice i apoteke, a osnivanje većih ustanova, bolnica i poliklinika bilo je u ingerenciji okružnih NO-a i republičkih tijela. Pravo osnivanja svih zdravstvenih ustanova (bolnica, prirodnih lječilišta, sanatorija za tuberkulozu, poliklinika, ambulanti, zubnih ambulanti, dispanzera i stanica za liječenje određenih bolesti) NO je stekao 1948. godine.²⁰⁰ U sklopu upravljačkih prava kotarski su NO-i financirali ustanove, nadzirali zakonitost rada, imenovali ti-

¹⁹⁶ Zakon o prometu zemljišta i zgrada, SL FNRJ 26(1954).

¹⁹⁷ Uredba o organizaciji katastarske službe, SL FNRJ 7(1948).

¹⁹⁸ SL FNRJ 43(1953).

¹⁹⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o organizaciji uprave u narodnim odborima, NN NRH 45(1961).

²⁰⁰ Opća uputstva o organizaciji službe za zaštitu i podizanje narodnog zdravlja, SL FNRJ 48(1948).

jela za provedbu stručnog nadzora, poduzimali mjere za poboljšanje i unapređivanje stručnog rada. Od 1953., uvođenjem društvenog upravljanja u zdravstvene ustanove, kotarski NO-i imenuju i razrješuju članove upravnog odbora, postavljaju upravitelja, daju suglasnost na pravila o organizaciji i radu ustanove, na cijene usluga, na proračun i na raspored viška prihoda u fondove.²⁰¹ Uvođenjem komunalnog sustava zdravstvene su ustanove, izuzev ustanova opće važnosti (bolnica, sanatorija, pojedinih prirodnih lječilišta), stavljene pod nadzor općinskih NO-a.²⁰² Od 1960. kotari osnivaju zdravstvene centre za obavljanje stručnih poslova zdravstvene zaštite i predlaganje mjera za unapređenje zdravstva u kotaru. Kotarska su vijeća određivala zdravstvenu ustanovu za obavljanje poslova zdravstvenog centra, imenovala određen broj članova u savjet zdravstvenog centra i provodila nadzor nad njegovim radom.²⁰³

U sklopu suzbijanja zaraznih bolesti kotarski su NO-i provodili preventivne mjere i osnivali zdravstvene ustanove za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti. Do 1957. obavještavali su stanovništvo o pojavi zaraznih bolesti i higijenskim mjerama za njihovo sprječavanje, provodili cijepljenja, izdvajali zaražene osobe u karantene i provodili druge sanitarno-epidemiološke mjere,²⁰⁴ a od 1957. nadalje nadzirali općinske NO-e u suzbijanju zaraznih bolesti.

Sanitarna inspekcija djelovala je na razini kotara tijekom cijelog razdoblja. Iako je zakonski regulirana 1948.²⁰⁵, kotarski NO-i od 1946. organiziraju dezinfekcijske službe i nadziru higijenske uvjete rada. Kotarska je sanitarna inspekcija provodila sanitarni i higijenski nadzor nad proizvodnjom, prometom i čuvanjem živežnih namirnica, nad sanitarnim prilikama u radnim i javnim prostorima, nad vodama, uređajima za snabdijevanje vodom i otpadnim vodama i drugim propisanim predmetima, uređajima i prostorima. Do 1952. nadzirala je mjesne i gradske službe pregleda mrtvacu i vodila evidenciju o osobama koje obavljaju mrtvozorničku službu.²⁰⁶ Od 1955., uvođenjem općinske sanitarne službe, kotarski inspektori nadziru proizvodnju i promet namirnica na veliko, sredstva javnog prometa koja prometuju preko područja dvije ili više općina i vodovode na području dvije ili više općina u granicama kotara te poduzimaju sanitarne mjere u slučaju većih epidemija ili elementarnih nesreća. Sanitarni su inspektori mogli predložiti i narediti provođenje privremenih ili trajnih mjera radi zaštite zdravlja građana, a u slučaju neprovođenja sanitarno-higijenskih

²⁰¹ Uredba o upravljanju zdravstvenim ustanovama, SL FNRJ 30(1953); Uputstvo o načinu financiranja i financijskog poslovanja u zdravstvenim ustanovama na području NRH, NN NRH 18(1953).

²⁰² HR-DAVŽ-35 Narodni odbor kotara Varaždin (1945-1963). 2.1.4. Opći spisi. Uputstvo o zdravstvenim ustanovama u komunalnom sistemu. 5602/3. studenog 1955.

²⁰³ Opći zakon o organizaciji zdravstvene službe, SL FNRJ 45(1960), 9(1961); Zakon o zdravstvenoj zaštiti i organizaciji zdravstvene službe, NN NRH 19(1961).

²⁰⁴ Opći zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, SL FNRJ 37(1948).

²⁰⁵ Osnovni Zakon o sanitarnoj inspekciji, SL FNRJ 37(1948).

²⁰⁶ Uredba o službi pregleda mrtvacu, NN NRH 50(1950); Uputstvo za provedbu Uredbe o službi pregleda mrtvacu, NN NRH 67(1951).

propisa podnijeti prijedloge za provođenje administrativno-kaznenog postupka nad počiniteljem prekršaja.

U reguliranju prometa otrovima i opojnim drogama kotarski NO-i sudjelovali su od 1950. godine. Do 1957. odobravali su zemljoradnicima uzgoj opijumskog maka i nadzirali prodaju opojnih droga na malo.²⁰⁷ Do 1963. regulirali su proizvodnju i prodaju otrova: odobravali prodaju otrova na malo i kupnju vrlo jakih otrova, te kontrolirali sukladno republičkim nalogima proizvodnju i promet otrova na svojem području.²⁰⁸

3.2.2.9. Djelatnost socijalne zaštite

Poslovi socijalne zaštite zauzimali su u poslijeratnim godinama važno mjesto u radu državnih tijela. Velik broj invalida, razorenih obitelji, djece bez roditelja, socijalno ugroženih osoba trebalo je adekvatno zbrinuti, osigurati im primjerenu naknadu, liječenje ili smještaj.

Rješavanje pitanja vojnih invalidnina smatrano je u prvim poratnim godinama zadatkom općenarodnog karaktera u čijoj su realizaciji sudjelovala tijela vojne i državne vlasti te društveno-političke organizacije. Iako su invalidnine isplaćivane i prije, prvi zakonski akti o invalidskim primanjima doneseni su 1946. godine.²⁰⁹ U invalidske naknade spadale su mjesečne invalidnine, invalidski dodatci i dodatci na djecu. Komisije za rješavanje invalidskih predmeta formirali su vojni okruzi na razini svakog kotara.²¹⁰ Kotarski NO-i delegirali su po jednog člana u sastav komisije, pomagali komisiji u radu, kontrolirali pravodobno provođenje zadataka i vodili evidenciju o svim predmetima. Osim prava na invalidninu zakonska regulativa formirala je široko područje prava i beneficija ratnih vojnih invalida. Kotarske su socijalne službe zaprimale zahtjeve, obavljale većinu potrebnih radnji, kompletirale dokumentaciju i zatim predmete dostavljale na rješavanje republičkim tijelima. U razdoblju 1951. – 1952. kotarski NO-i dobivaju pravo vođenja prvostupanjskih postupaka za velik broj invalidskih predmeta i samostalnost u provedbi invalidskih prava: odobravaju invalidski dodatak i dodatak na djecu, isplaćuju invalidnine i invalidske dodatke, donose rješenja o pravu na ortopedsku pomagala i na druge vrste zdravstvene zaštite, provode osposobljavanje i zapošljavanje invalida, izdaju knjižice za besplatnu ili povlaštenu vožnju, dodjeljuju pomoć u slučaju smrti ili rođenja djeteta i dr.²¹¹ Od 1955. veći

²⁰⁷ Zakon o opojnim drogama, SL FNRJ 16(1950); Uredba o nadzoru nad proizvodnjom i prometom opojnih droga, SL FNRJ 24(1955).

²⁰⁸ Uredba o reguliranju proizvodnje i prometa otrova, SL FNRJ 40(1950).

²⁰⁹ Uredba o invalidskim pravnim nadležnostima, SL FNRJ 57(1946).

²¹⁰ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Okružnica o osnivanju komisija za rješavanje invalidskih predmeta. 13097/1946.

²¹¹ Uredba o invalidskim pravnim nadležnostima, SL FNRJ 33(1952), 36(1954), 53(1956), 39(1958); Pravilnik o postupku invalidskih komisija, SL FNRJ 42(1950); Pravilnik o liječenju ratnih vojnih invalida i davanju proteza, SL FNRJ 19(1951).

dio prvostupanjskih postupaka prenesen je na općinske NO-e, te su kotari donekle rasterećeni velikog broja poslova invalidske zaštite. Nova zakonska regulativa kojom su 1957. dodatno povećana prava vojnih invalida ponovno je na kotarska tijela prebacila težište poslova.²¹² Ona utvrđuju status ratnog i mirnodopskog vojnog invalida, odlučuju o zahtjevima članova obitelji smrtno stradalih boraca, o pravu na invalidski dodatak, dodatak za djecu i dodatak za školovanje djece, o pravu na profesionalnu rehabilitaciju, na ortopedsku pomagala ili sanitarne sprave, na liječenje u prirodnim lječilištima i isplaćuju sve invalidske naknade i druga novčana davanja. Navedeni poslovi ostali su u nadležnosti kotara do 1962., kada su daljnjim procesom decentralizacije preneseni na općinske NO-e.

Osim vojnim invalidima i njihovim obiteljima socijalna je podrška pružana i brojnim drugim osobama. Mjesečne ili jednokratne socijalne pomoći isplaćivali su kotarski NO-i svim žrtvama fašističkog terora, njihovim obiteljima i žrtvama rata²¹³ te socijalno nezbrinutim osobama. Poslovi dodjele socijalnih pomoći prenošeni su na općine tijekom razdoblja 1953. – 1955. godine. Pravo na novčane pomoći imale su i obitelji čiji su se hranitelji nalazili na odsluženju vojnog roka.²¹⁴ Kotarski NO-i donosili su rješenja do 1955., a nadzor nad eventualnim promjenama socijalnog stanja korisnika provodili do 1952. uz pomoć lokalnih jedinica.

Iako je najveći opseg poslova kotarskih socijalnih odsjeka otpadao na brigu o invalidima i žrtvama rata, u njihovu nadležnost spadala je i skrb o osobama s posebnim potrebama, djeci i maloljetnicima te reguliranje odnosa roditelja i djece.

Starateljski poslovi prešli su 1947. iz sudske u ingerenciju državnih tijela vlasti.²¹⁵ Kotarski NO-i stavljali su pod starateljstvo maloljetne osobe bez roditeljske skrbi ili odrasle osobe nesposobne za brigu o sebi i svojim pravima.²¹⁶ Starateljske su poslove kotarski NO-i obavljali uglavnom do razdoblja 1954. – 1955.

Kotarski su NO-i do 1955. pravno regulirali i postupak posvojenja: donosili rješenja o posvojenju ili odbijali odobriti posvojenje, prisustvovali pri zaključenju posvojenja, u pojedinim situacijama donosili rješenja o prestanku posvojenja i dr.²¹⁷

²¹² Zakon o ratnim vojnim invalidima, SL FNRJ 33(1957).

²¹³ Odluka o izdavanju privremene novčane pomoći neopskrbljenim porodicama boraca NOV i POJ, invalidima Narodnooslobodilačkog rata i njihovim porodicama, kao i porodicama žrtava fašističkog terora, SL FNRJ 3(1945); Uputstvo o dodjeljivanju privremene novčane pomoći žrtvama fašističkog terora, SL FNRJ 52(1946).

²¹⁴ Uredba o dodjeljivanju pomoći porodicama čiji se hranioци nalaze na odsluženju stalnog kadra u JNA, SL FNRJ 12(1947); Uredba o novčanoj pomoći porodicama čiji se hranioци nalaze u obaveznoj vojnoj službi u JNA, SL FNRJ 59(1952).

²¹⁵ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Okružnica o prenošenju starateljskih poslova. 8570/1947.

²¹⁶ Osnovni zakon o starateljstvu, SL FNRJ 30(1947).

²¹⁷ Zakon o usvojenju, SL FNRJ 30(1947), 24(1952).

Do 1955. na razini kotara provođeni su i poslovi reguliranja odnosa djece i roditelja (donošenje odluke kod kojeg će roditelja dijete živjeti, odluke o roditeljskom pravu, o oduzimanju djeteta od roditelja, o upućivanju djeteta u ustanovu ili zavod za odgoj i poduzimanje svih potrebnih mjera u interesu razvoja djeteta).²¹⁸

Od 1948. državna su poduzeća, ustanove i društvene organizacije stekle pravo osnivanja dječjih jaslica i vrtića za potrebe svojih djelatnika.²¹⁹ Kotarski su NO-i odobravali osnivanje jaslica i vrtića, predlagali mjere za njihovo unapređenje, postavljali upravitelja i stručno osoblje, nadzirali i pomagali rad ustanova. Većina navedenih poslova prelazi na općinske NO-e 1952. godine. Kotarske socijalne službe do 1955. provodile su kontrolu nad zakonitošću rada, a do 1957. stručni nadzor.

Kako bi osigurali smještaj, opskrbu, socijalnu i zdravstvenu njege djece, maloljetnih i odraslih osoba kotarski su NO-i osnivali socijalne ustanove. Nakon 1955. kotarsko vijeće osnivalo je socijalne ustanove regionalnog karaktera, uglavnom staračke domove, domove za nezbrinutu djecu, zavode za osobe s posebnim potrebama i dr.²²⁰ Osim kotarskih, socijalne su ustanove osnivali i općinski NO-i, samoupravne ustanove te privredne i društvene organizacije. Kotarski su NO-i donosili rješenje o otvaranju ustanove, potvrđivali pravila, nadzirali rad, predlagali mjere za otklanjanje nedostataka i pokretali postupak zatvaranja ustanove.²²¹ Troškove uzdržavanja djece i osoba s posebnim potrebama u socijalnim ustanovama pokrivali su kotarski NO-i do 1955. U socijalne su ustanove ubrajana i odmarališta za djecu, omladinu i druge osobe o kojima je skrblila društvena zajednica. Kotarski NO-i mogli su osnivati odmarališta, iz svojeg proračuna financirati osobne i materijalne rashode, upućivati određene osobe u odmarališta i ukidati ustanove po pribavljenom mišljenju Savjeta za socijalnu zaštitu NRH.²²²

3.2.2.10. Prosvjetno-kulturna djelatnost

U poslijeratnim godinama lokalna se vlast u području školstva i kulture uglavnom borila s problemima nepismenosti, neredovitog pohađanja osnovne škole i neprosvijećenosti širokih narodnih slojeva. S obzirom na to da su MNO-i bili premali, materijalno deficitni i kadrovski neosposobljeni za važnije pothvate na području školstva, kotarski su NO-i usmjeravali osnovnoškolsku djelatnost i provodili stručni nadzor nad prosvjetnim radom. Zakonom o obaveznom sedmogodišnjem školovanju²²³ kotarski su NO-i 1946. dobili pravo osnivanja osnovnih škola uz suglasnost ministra prosvjete.

²¹⁸ Osnovni Zakon o odnosima roditelja i djece, SL FNRJ 104(1947).

²¹⁹ Uredba o osnivanju dječjih jasala i vrtića, SL FNRJ 81(1948); Uputstvo o organizaciji i radu dječjih jasala, SL FNRJ 48(1949).

²²⁰ Vukašinić, D., Vujadinović, M. Uloga srezova u sistemu komunalne samouprave. *Nova administracija* (Beograd). IX, 9 (1961), str. 745.

²²¹ Zakon o socijalnim ustanovama za odrasle osobe, NN NRH 14(1959).

²²² Zakon o osnivanju i poslovanju odmarališta, SL FNRJ 26(1958), 24(1959).

²²³ Zakon o obaveznom sedmogodišnjem školovanju, NN NRH 116(1946).

Od naredne godine kotarski NO-i donosili su prijedloge otvaranja osnovnih škola na temelju kojih je ministar prosvjete donosio odluke.²²⁴ Sukladno Zakonu o osnovnim školama iz 1951.,²²⁵ rješenje o osnivanju osnovnih škola donosio je predsjednik Savjeta za prosvjetu NRH, a upravljačka su prava obavljali kotarski NO-i. Odluke o osnivanju osnovnih škola kotarski NO-i samostalno su donosili od 1952. godine.

Posebnu pažnju kotarski su NO-i u suradnji s lokalnim jedinicama usmjeravali na izgradnju i opremanje školskih prostora, nabavu ogrijeva, rješavanje stambenog pitanja prosvjetnih djelatnika te snabdijevanje učenika potrebnim priborom i udžbenicima.²²⁶

U segmentu osnovnoškolskog obveznog obrazovanja jedan od glavnih problema predstavljalo je neredovito pohađanje škole. Na temelju zakonske obveze o sedmogodišnjem školovanju okružni NO-i propisivali su mjere kažnjavanja odgovornih osoba zbog nemarnog pohađanja škole. Sukladno donesenim mjerama, usmene opomene izricali su MNO-i, a novčane kazne ili kazne prisilnog rada kotarski NO-i.²²⁷ Od 1947. ulogu okružnih preuzeli su kotarski NO-i.

Kotarski su NO-i poslove prosvjete obavljali uglavnom do 1955., kada su pravo osnivanja osnovnih škola i sva upravljačka prava dobili i općinski NO-i (do 1957. uz prethodnu suglasnost kotarskih vijeća). U komunalnom razdoblju kotarski su NO-i provodili inspekciju do 1957., u pojedinim slučajevima i do 1963., vodili evidenciju o nastavnicima svih škola na području kotara, planirali razvoj mreže osnovnih škola, razmatrali godišnje izvještaje o radu škola, nadzirali rad kotarske prosvjetno-pedagoške službe, provjeravali uvjete za osnivanje i početak rada osnovnih škola, donosili rješenja o prestanku rada osnovne škole u slučaju nezadovoljavajućih uvjeta i dr.²²⁸

Srednjoškolsko obrazovanje iz republičke prelazi u kotarsku nadležnost 1955. godine.²²⁹ Uz suglasnost republičkih tijela kotarski NO-i otvaraju srednje škole i obavljaju zakonom utvrđene poslove upravljanja školama: osiguravaju materijalna sredstva za rad škola, potvrđuju pravila, imenuju određeni broj članova u školski odbor, razmatraju izvještaje školskog odbora, u slučaju nezakonitog ili nestručnog rada raspuštaju školski odbor, odobravaju proračun, postavljaju direktora, provode izbor nastavnog i odgojnog osoblja na temelju izvještaja natječajne komisije, obavljaju inspekcijski nadzor i dr.

²²⁴ Zakon o obaveznom sedmogodišnjem školovanju, NN NRH 111(1947).

²²⁵ NN NRH 71(1951).

²²⁶ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Okružnica o prosvjetnim zadacima narodnih odbora. 9805/1948.

²²⁷ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Upute Ministarstva prosvjete za izradu Uredbe protiv nemarnog polaska škole 187/1947.

²²⁸ Opći zakon o školstvu, SL FNRJ 28(1958), 27(1960); Zakon o osnovnoj školi, NN NRH 32(1959).

²²⁹ Opći zakon u upravljanju školama, SL FNRJ 11(1955).

Tijekom cijelog razdoblja temeljito su procjenjivane stručne, političke i karakterne značajke školskog osoblja. Zadatak je povjeravan prosvjetnim inspektorima ili komisiji za ocjenjivanje osoblja. Kotarski NO-i vodili su evidenciju o ocjenama učitelja s područja cijelog kotara. Na temelju rezultata regulirani su radni odnosi učitelja.²³⁰

Za potrebe školovanja učenika slabijeg imovinskog statusa kotarski su NO-i dodjeljivali stipendije ili jednokratne pomoći, osnivali đачke domove ili davali suglasnost ustanovama, privrednim i društvenim organizacijama za osnivanje dječjih domova ili domova općebrazovnih i stručnih škola.²³¹

Kako bi se smanjila nepismenost i neobrazovanost stanovništva velika je pažnja nakon rata posvećena narodnomu prosvjećivanju. Iako se konkretan rad provodio na razini mjesta, kotarski su NO-i izrađivali planove, izdavali upute i naredjenja te materijalno potpomagali akcije kulturno-prosvjetnog i ideološko-političkog uzdizanja: analfabetske, općebrazovne, idejno-odgojne, kulturno-prosvjetne, stručne i druge tečajeve.²³² S ciljem stjecanja osnovnih vojnih vještina od 1948. kotarski su NO-i organizirali i nadzirali provođenje predvojničke obuke po mjesnim odnosno općinskim NO-ima, a od 1954. osnivali centre za izvanarmijski vojni odgoj naroda u sklopu kojih se provodila teoretska i praktična obuka.²³³

U području kulture kotarski su NO-i nadzirali rad mjesnih kulturno-prosvjetnih ustanova, uglavnom domova kulture, kinematografa i čitaonica te pomagali i nadzirali rad kulturno-prosvjetnih društva. Kotarski su NO-i provjeravali program svake priredbe i, ovisno o sadržaju, odobravali ili zabranjivali njezino izvođenje, a sva djela koja su nastala prije 1945. dostavljali prije izvođenja na uvid republičkim tijelima.²³⁴ NOK odnosno kotarska vijeća imala su pravo osnivanja i upravljanja kulturnim i kulturno-prosvjetnim ustanovama (narodnim sveučilištima, knjižnicama, kazalištima, muzejima) na svojem području. Kotarski NO-i obavljali su sve poslove osnivača: postavljali upravitelja, nadzirali zakonitost rada, potvrđivali pravila i statute, a od 1956., uvođenjem društvenog samoupravljanja u kulturne ustanove, imenovali određen broj članova savjeta ustanove i poništavali nezakonite akte savjeta i upravnog odbora.²³⁵ Ako je grupa građana ili društvena organizacija željela osnovati kazalište ili drugu kulturnu ustanovu kotarski NO-i davali su suglasnost i potvrđivali akte o osnivanju.²³⁶

²³⁰ Pravilnik o ocjenjivanju nastavnog i odgojnog osoblja, SL FNRJ 10(1959), 6(1960).

²³¹ Osnovni zakon o stipendijama, SL FNRJ 32(1955), 53(1956), 10(1961); Odluka o društvenom upravljanju domovima općebrazovnih i stručnih škola i dječjim domovima, NN NRH 38(1955).

²³² HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Odjel za zakonodavstvo i organizaciju narodne vlasti. Primjedbe Ministarstva prosvjete na novu organizaciju Povjereništva za prosvjetu u kotarskim NO-ima. 26928/1948.; Uredba o općebrazovnim tečajevima, NN NRH 105(1947).

²³³ Uredba o osnivanju centra za izvanarmijski odgoj, SL FNRJ 53(1953).

²³⁴ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Zapisnik konferencije o radu narodnih odbora. 2450/1947; Uredba o osnivanju i radu kulturno-prosvjetnih ustanova, SL FNRJ 107(1949).

²³⁵ Usporedi: Opći zakon o kazalištima, SL FNRJ 16(1956).

²³⁶ Zakon o kazalištima i ostalim scensko-umjetničkim ustanovama, NN NRH 56(1958).

U prosvjetno-kulturnu djelatnost ulazili su i poslovi sporta. Na tom su planu kotarski NO-i brinuli o unapređenju fizičke kulture, organizirali i nadzirali rad sportskih društava ili sportskih grupa u školama, financirali izgradnju i popravak sportskih objekata, organizirali sportske tečajeve i natjecanja i sl.²³⁷

Osim navedenog, kotarski NO-i sudjelovali su u usmjeravanju izdavačke djelatnosti: od 1955. uz suglasnost republičkog savjeta za prosvjetu i kulturu odobravali su osnivanje izdavačkih poduzeća i ustanova, nad njima provodili nadzor i potvrđivali njihova pravila.²³⁸ Mogli su i sami osnivati novinska poduzeća i ustanove nad kojima su pored uobičajenih prava osnivača imali pravo postavljanja glavnog urednika.²³⁹

Sukladno zakonu kotarski su NO-i provodili zaštitu spomenika kulture i prirodnih rijetkosti.²⁴⁰ Donosili su mjere i propise za zaštitu spomeničke i prirodne baštine te provodili hitne zaštitne mjere. Od 1959. dobili su mogućnost osnivanja Zavoda za zaštitu spomenika kulture.²⁴¹ Kotarski NO-i na čijem se području nalazio nacionalni park imali su od 1954. pravo delegiranja predstavnika u savjet za nacionalne parkove i upravni odbor nacionalnog parka.²⁴²

4. Umjesto zaključka

Stvarna nadležnost, skup prava i dužnosti kotarskih NO-a, razrađena je kroz dva aspekta: kronološki, koji sukladno zakonima o nadležnosti i ideološko-političkim mijenama prati opću važnost kotarskih NO-a u kontekstu regionalne i republičke vlasti i drugi, upravno-resorni koji sukladno zakonima iz pojedinih upravnih područja prikazuje njihove specifične funkcije i aktivnosti. Kronološki pregled slijedi transformaciju kotarskih NO-a od osnovnih jedinica lokalne vlasti koje djeluju po direktivama republičkih tijela, preko nositelja prvostupanjskih upravnih funkcija u razdoblju 1952. – 1955., do zajednica općina i drugostupanjskih tijela iz razdoblja komunalne samouprave. U drugom dijelu prikazani su osnovni zadatci kotarskih NO-a u pojedinim upravnim područjima. Iako se rad bavi kotarskim NO-ima, djelokrug upravnih područja nudi i djelomičan uvid u ovlasti drugih tijela vlasti, osobito gradskih NO-a izdvojenih iz sastava kotara koji su u razdoblju 1945. – 1952. pokrivali nadležnost i mjesnih i kotarskih NO-a. U razdoblju 1952. – 1955. velik dio kotarskih poslova obavljali su i gradovi i gradske općine s posebnim pravima. Opseg djelovanja kotarskih organa nudi djelomičan uvid i u nadležnost viših tijela, okružnih ili oblasnih, i

²³⁷ HR-HDA-279 Predsjedništvo Vlade NRH (1945-1953). Opći spisi. Okružnica o zadacima kotarskih i gradskih narodnih odbora na području fiskulture. 20907/1947.

²³⁸ Osnovni zakon o izdavačkim poduzećima i izdavačkim ustanovama, SL FNRJ 11(1955).

²³⁹ Osnovni zakon o novinskim poduzećima i ustanovama, SL FNRJ 29(1956), 44(1959).

²⁴⁰ Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti, NN NRH 84(1949).

²⁴¹ Opći zakon o zaštiti spomenika kulture, SL 17(1959).

²⁴² Uredba o upravljanju nacionalnim parkovima, NN NRH 27(1954).

nižih, mjesnih, te posebno općinskih NO-a: sužavanjem stvarne nadležnosti kotara u razdoblju 1952. – 1963. širila se nadležnost komunalne uprave.

Razumijevanje svrhe i konteksta nastanka gradiva pretpostavka je kvalitetnog arhivističkog sređivanja, obrade i opisa. Kako bi shvatili okolnosti nastanka, ali i važnost dokumenata, potrebno je poznavati stvarnu nadležnost pojedinog stvaratelja, sve zadatke i poslove koje je obavljao u okviru svojih prava i dužnosti. Poznavanje nadležnosti preduvjet je pregledno strukturiranog obavijesnog pomagala u kojem svaka arhivska cjelina pokriva jedno funkcionalno područje. U tom kontekstu treba sagledati i ovaj rad. Analogno funkcionalnim zahtjevima arhivističkog opisa prikaz zadataka i aktivnosti kotarskih NO-a trebao bi omogućiti sustavnije i kvalitetnije strukturiranje gradiva kotarskih narodnih odbora i drugih jedinica lokalne i regionalne vlasti iz razdoblja od 1945. do 1963. godine.

Izvori

- HR-HDA-279 Predsjedništvo vlade NRH (1945-1953).
HR-HDA-317 Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti pri Vladi NRH (1949-1950).
HR-HDA-319 Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu vlade NRH (1945-1946).
HR-HDA-1643 Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH (1948-1964).
HR-HDA-1081 Sabor SRH (1945-1982).
HR-HDA-1411 Republički sekretarijat za zakonodavstvo i organizaciju SRH (1951-1967).
HR-DAVŽ-28 Narodni odbor kotara Ivanec (1945-1955).
HR-DAVŽ-32 Narodni odbor kotara Ludbreg (1945-1955).
HR-DAVŽ-35 Narodni odbor kotara Varaždin (1945-1963).
HR-DAVŽ-651 Okružni narodni odbor Varaždin (1945-1947).
HR-DAVŽ-SCKC-30 Narodni odbor kotara Koprivnica (1945-1962).
HR-DAVŽ-52 Narodni odbor grada Varaždina (1945-1955).
HR-DAVŽ-907 Narodni odbor općine Voća (1952-1955).
HR-DAVŽ-670 Narodni odbor općine Varaždin Vanjski (1952-1955).
Narodne novine Narodne Republike Hrvatske (Zagreb) [NN NRH]. 1945-1963.
Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije (Zagreb) [SL FNRJ]. 1945-1963.

Literatura

- Aligrudić, P., Rolović D., Lemberger V. Organizacija i rad narodnih odbora posle reorganizacije. *Nova administracija* (Beograd). 1, 1(1953)

- Bilandžić, R. *Borba za samoupravni socijalizam u Jugoslaviji 1945-1969*. Zagreb : Institut za historiju radničkog pokreta, 1969.
- Bilandžić, R. *Historija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*. Zagreb : Školska knjiga, 1978.
- Božić, D., Jogan, S. *Samoupravljanje u komuni*. Zagreb : Globus, 1974.
- Dorđević, J. *Društveno-političko i državno uređenje Jugoslavije*. Beograd : Savez udruženja radnika Jugoslavije, 1959.
- Firšt, B. *Upravno djelovanje narodnih odbora: priručnik za djelokrug organa narodnih odbora općina i kotara po saveznim i republičkim propisima izdanim do 31. prosinca 1955*. Zagreb : Birotehnika, 1955.
- Firšt, B. *Nadležnost općine i kotara po saveznim i republičkim propisima : priručnik za djelovanje organa narodnih odbora*. Zagreb : Birotehnički izdavački zavod, 1961.
- Firšt, B. Upravno djelovanje narodnih odbora i njihovih organa. *Nova administracija* (Beograd). 3, 2(1955), str. 113-119.
- Hašimbegović, S. Razvoj ekonomske samostalnosti lokalnih zajednica. *Nova administracija* (Beograd). 1, 2(1953)
- Ivanišević, S., Kregar, J., Pavić, Ž., Perko-Šeparović, I., Petković, S., Pusić, E., Ramljak, M., Šimonović, I. *Uprava i društvo*. Zagreb : Institut za društvena istraživanja, 1986.
- Kardelj, E. *O komuni*. Beograd : Radnička štampa, 1981.
- Krbek, I. *Pravo javne uprave*. Zagreb : Birotehnički izdavački zavod, 1960-1961.
- Pusić, E. *Upravni sistemi*. Zagreb : Grafički zavod Hrvatske ; Pravni fakultet u Zagrebu ; Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1985.
- Obrenović, Ž. Izmene nadležnosti u administrativno-kaznenom postupku u vezi sa novim uređenjem opština i srezova i nadležnostima narodnih odbora. *Nova administracija* (Beograd). 3, 5(1955), str. 474-476.
- Simović, V. Od narodnooslobodilačkih odbora do socijalističke samoupravne komune. *Nova administracija* (Beograd). 7, 2(1959), str. 141-146.
- Vesić, B. Povodom prenošenja poslova iz oblasti zaštite ratnih vojnih invalida na komune. *Nova administracija* (Beograd). 10, 3(1962), str. 212-216.
- Vučković, M. Proširenje nadležnosti opštinskih narodnih odbora i njegov značaj za dalje jačanje samoupravljanja u općinama. *Nova administracija* (Beograd). 6, 1(1958), str. 11-21.
- Vukašinić, D., Vujadinović, M. Uloga srezova u sistemu komunalne samouprave. *Nova administracija* (Beograd). IX, 9(1961), str. 735-746.
- Žuljić, S. Regionalno i teritorijalno ustrojstvo Hrvatske u razdoblju između godina 1945.-2000. *Ekonomski pregled* (Zagreb). 52, 1-2 (2001), str. 3-28.

Summary

THE ACTUAL JURISDICTION OF DISTRICT PEOPLE'S COMMITTEES

The article deals with actual jurisdiction, the sum of all tasks and activities, of the district people's committees in the period from 1945 to 1963.

The first part chronologically follows the general significance of the creators in the socio-political context of the Federal People's Republic of Yugoslavia and their position in the system of government. In the post-war period the district was the basic unit of local government under the control of higher bodies. In the process of decentralization since 1952 the district became a general body of state power of first instance, in which a large number of regulatory, executive and administrative functions was concentrated. With the introduction of the municipal system in 1955, its role was taken over by municipalities. The district retained some first instance jobs, mainly in the domain of interior as well as property and legal affairs, culture, health and social protection. Otherwise, it acted as a body of second instance and as a socio-economic association of municipalities.

The second part presents the basic activities of the creators in the administrative domain. General state affairs which formed the basis of the socialist system of the Federal People's Republic of Yugoslavia are presented in more detail and elaborated to specific activities and tasks. Although the paper deals with district people's committees, the scope of the administrative departments offers a partial insight into the powers of other public authorities that operated in the observed period.

The knowledge of the purpose and conditions in which records were created is a presumption of a successful archival arrangement and description and this paper should be viewed in this context. An overview of the actual jurisdiction should facilitate a development of the functionally structured archival list of the district people's committees and other bodies of local and regional power in the post-war period.

Key words: *actual jurisdiction, district people's committees, local people's committees, municipal people's committees, administrative areas*

Translated by Karmen Levanić