

Borba Hrvatske seljačke stranke za općinsku samoupravu 1936.-1939.*

SUZANA LEČEK

Hrvatski institut za povijest, Zagreb, Republika Hrvatska

U članku je prikazano kako je HSS organizirao i usmjeravao rad seoskih općina nakon što je 1936. dobio u svoje ruke većinu odbora, na koje je probleme nailazio, kako su razgraničene ovlasti HSS-ovskih odbora i državnih službenika u općinama, te kojim je sredstvima vođena borba za ovlasti.

Ključne riječi: Hrvatska seljačka stranka, općine, samouprava, supsidijarnost.

1. Uvod

Postupna obnova političkog života nakon prestanka diktature 1935. i glasoviti petosvibanjski skupštinski izbori održani te godine, pokazali su da je Hrvatska seljačka stranka (HSS) postala jedina i neupitna predstavница hrvatskih interesa u Kraljevini Jugoslaviji.¹ Većinska stranka iz 1920-ih godina u ovom je razdoblju prerasla u ono što su sami voljeli nazivati "hrvatski seljački pokret", podrazumijevajući pod time ne samo da su ujedinili razne političke struje, nego – što je još značajnije – da su uspjeli pokrenuti i mnogobrojne nepolitičke inicijative. Naime, dok je HSS-ov nacionalni program (federalizacija države) mogao privući stranke, zalaganje i konkretne akcije na ostvarivanju "seljačke demokracije" (svi muškarci i žene stječu puna politička prava) i socijalnog programa (socijalna država), privukli su široke slojeve, ponajprije seljačko stanovništvo.

U praksi je to značilo da se nisu ograničili na političke pregovore na državnoj razini, čekajući da im stjecanje udjela u vlasti otvori put za rješavanje društvenih i gospodarskih problema, nego su ih, koliko su mogli, rješavali usporedno. Tako je usporedno s pregovorima, koji su 1939. doveli do preustroja države i stvaranja Banovine Hrvatske, od 1935. tekao proces grananja "hrvatskog seljačkog pokreta" i stvaranje svojevrzne 'države u državi'. Najpoznatije

* Ovaj rad je nastao u sklopu istraživanja na projektu voditelja dr. sc. Mate Artukovića "Slavonija, Srijem i Baranja 1860.-1945.: politika, društvo, kultura" (252-2522632-2628).

¹ *Statistika izbora narodnih poslanika za Narodnu skupštinu Kraljevine Jugoslavije izvršenih 5 maja 1935 godine*, Beograd 1938.; Suzana LEČEK, "Selo i politika. Politizacija hrvatskog seljaštva 1918-1941.", *Hrvatska politika u XX. stoljeću*, Zagreb 2006., 123.-125.

i u literaturi spominjane 'grane' su gospodarski pokret (Gospodarska sloga), kulturno-prosvjetni pokret (Seljačka sloga), ženski pokret (ženske organizacije HSS-a, Hrvatsko srce), radnički pokret (Hrvatski radnički savez), zaštitni pokret (Hrvatska seljačka i Građanska zaštita) te pravni pokret (sudovi dobrih i poštenih ljudi).² Istovremeno su se ulagali veliki naponi u još jedno područje – stjecanje i izgradnju lokalne samouprave (oblasti, općine), odnosno ostvarenje modernog načela supsidijarnosti.

Dok se o oblastima pisalo u historiografiji, općine su ostale gotovo nepoznate.³ Kroničar međuraća Rudolf Horvat uopće ih ne spominje, a nema ih ni u najboljem pregledu 'visoke politike' Ljube Bobana. Ne navodi ih čak ni pregledna monografija o HSS-u Hrvoja Matkovića. Jedini sintetski pregled koji spominje osvajanje vlasti u općinama je monografija Franje Tuđmana, u kojem su kratko i korektno spomenuti izbori 1936. i uspjeh HSS-a.⁴

No, iako je borba za općinsku samoupravu bila u sjeni 'velikih' političkih pregovora, H(R)SS nije previdio ovu mogućnost za učvršćivanje utjecaja i provođenje svog programa. Pitanje općina postavio je još tijekom ranih 1920-ih. Već tada je u sjeverozapadnoj Hrvatskoj i Slavoniji imao većinu odbornika u mnogim seoskim općinama. Međutim, odbori sastavljeni od radićevaca godinama nisu radili, jer su oni (dok je stranka bila republikanska) odbijali dati državnu prisegu. Općinske su poslove u međuvremenu vodili državni povjerenici i stalni službenici. Ima naznaka da u to vrijeme seljaci još nisu ni imali osjećaj da u općinskim odborima mogu nešto učiniti te da je autoritet lokalnih državnih dužnosnika još bio jak. Naime, nakon sporazuma Radić-Pašić i ulaska Radića u vladu, održani su u studenome 1925. općinski izbori, nakon kojih su odbori trebali izabrati nove općinske načelnike. Koliko je još bio jak autoritet državnih namještenika po općinama, vidi se i po tome što su mnogi izabrani načelnici bili ili državni službenici (unatoč izričitoj preporuci velikog župana) ili posjednici.⁵

² O Gospodarskoj slozi vidjeti u: Ivica ŠUTE, *Organizacija i djelovanje Gospodarske sloge (1935.-1941.)*, neobjavljena doktorska disertacija obranjena na Filozofskom fakultetu u Zagrebu 2006.; o Seljačkoj slozi u: S. LEČEK, *Seljačka sloga u Slavoniji, Srijemu i Baranji 1925.-1941.*, Slavonski Brod 2005., 199.-203.; o ženama: ISTA, "Dosada se samo polovica hrvatskog naroda borila: Hrvatska seljačka stranka i žene (1918.-1941.)", *Historijski zbornik*, 59/2006., 93.-130.; o HRS-u: Bosiljka JANJATOVIĆ, *Politika Hrvatske seljačke stranke prema radničkoj klasi. Hrvatski radnički savez 1921-1941.*, Zagreb 1983.

³ Mira KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, S. Radić i povezivanje zagrebačke i splitske oblasti 1927. i 1928. godine, *Građa i prilozi za povijest Dalmacije. Spomenica Danici Božić-Bužančić*, 12/1990., 903.-917.; ISTA, *Radićev sabor 1927-1928. Zapisnici Oblasne skupštine Zagrebačke oblasti*, Zagreb 1993.; ISTA, *Presjek kroz rad Osječke oblasne skupštine 1927.-1928.*, *Glasnik arhiva Slavonije i Baranje*, 6/2001., 109.-135.

⁴ Rudolf HORVAT, *Hrvatska na mučilištu*, Zagreb 1992. (pretsak); Ljubo BOBAN, *Maček i politika Hrvatske seljačke stranke*, I, Zagreb 1974.; Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Hrvatske seljačke stranke*, Zagreb 1999., 412.-415.; Franjo TUĐMAN, *Hrvatska u monarhističkoj Jugoslaviji*, knj. 2, Zagreb 1993., 163.-164. H. Matković spominje tek izbore 1940. u Banovini Hrvatskoj, ali zbog nepoznavanja povijesti borbe za općine pogrešno navodi da je HSS tek 1940. osvojio vlast u općinama. O izborima 1940. opsežnije je pisao: Mile KONJEVIĆ, "Općinski izbori u Banovini Hrvatskoj 19. maja 1940. godine", *Prilozi. Institut za istoriju Sarajevo*, 9/1973., br. 9/1, 271.-300.

⁵ S. LEČEK, "Selo i politika", 125.-127.

Iako je Zakon o općinama od 14. 3. 1933. definirao općine ponajprije kao "samoupravna tijela" (§ 1), zapravo je ojačao državnu kontrolu nad općinama. Prema njemu, općina je najniže tijelo opće uprave u kojoj se sreću dva oblika vlasti. Općinski načelnik i općinska uprava (koju čine državni službenici) određeni su kao tijela državne uprave i podređeni su kotarskom predstojniku.⁶ On je bio izravno odgovoran banovini, a ona je u svim važnijim pitanjima (posebice onima koja bi mogla imati politički karakter) pitala i slušala Ministarstvo unutarnjih poslova. Ovako provedena zakonska regulativa trebala je omogućiti nesmetano funkcioniranje potpuno centralizirane države. Međutim, zakon je u općini ostavio i drugi oblik vlasti - općinski odbor kao tijelo samouprave. On se sastojao od 18 do 36 članova izabranih na općinskim izborima. Odbor kao samoupravno tijelo i općinska uprava kao državno, imali su podijeljene ovlasti (poslove) u općini, koje je nadgledao, odobravao ili zabranjivao kotarski predstojnik.⁷

Iako je izgledalo da je zakon osigurao bespogovorno provođenje odluka državnog vrha, kada je 1936. započeo otpor, pokazalo se da ipak ima prostora za suprotnu tendenciju – davanja vlasti odboru, a ne državnim službenicima. Naime, općinski odbor je ipak imao neke mehanizme utjecaja na rad državne uprave u općini, a to je bilo njegovo pravo da bira načelnika, prihvaća proračun te financijski osigurava neke poslove uprave. Sve to nije ništa značilo dok nije bilo volje za suprotstavljanjem naizgled svemoćnoj državnoj upravi, ali kada se pojavio organizirani otpor, započela je i složena borba između odbora (na čijoj su strani sada bili i načelnici), te općinskih službenika i kotarskih predstojnika.

Mnogi su sporovi dospjeli pred Upravni odjel Banske vlade Savske banovine, koji je bio drugostupanjsko tijelo za sve odluke kotarskih predstojnika. Upravo njegov sačuvani arhiv omogućava nam rekonstrukciju borbe za samoupravu.

Cilj ovoga istraživanja bio je pokazati je li se nakon 1935. išta promijenilo, posebice jer je donošenjem novih zakona o općinama (seoskim i gradskim) država ojačala vlast središnje uprave i u najnižoj jedinici – općini. Istraživanje pokušava odgovoriti na pitanja kako je HSS organizirao i usmjeravao rad seoskih općina nakon što je 1936. dobio u svoje ruke većinu općinskih odbora, na koje je probleme pri tome nailazio, kako su razgraničene ovlasti HSS-ovih odbora i državnih službenika u općinama, te kojim je sredstvima vođena bor-

⁶ Kotarskog predstojnika imenuje kralj na prijedlog ministra unutarnjih poslova. Podređen je izravno banovini, koja donosi sve važnije odluke, a on ih samo provodi. U kotaru ima veliku izvršnu vlast, koju nitko ne kontrolira (nema skupštine, a nije ni izabran pa time odgovoran biračima, nego imenovan).

⁷ Ivan BEUC, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945)*, Zagreb 1969., 382.-384.; "Zakon o općinama od 14. 3. 1933.", *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, 15/1933., br. 85 (15. 4. 1933.), 493.-505.; "Zakon o gradskim općinama od 22. 7. 1934.", *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 16/1934., br. 169 (25. 7. 1934.), 707.-722.; "Uredba o općinskim službenicima u Savskoj banovini od 5. 2. 1934.", *Zbirka zakona i uredaba* 8/1934. sv. 1 (siječanj 1934.), 1.-37.; "Uredba o dopunama i ispravkama Uredbe o općinskim službenicima u Savskoj banovini od 9. 2. 1935.", *Službeni list Banske uprave Savske banovine*, 101/1935., 41 (18. 2. 1935.), 1.

ba za ovlasti. Odgovori na ova pitanja trebali bi pružiti sliku o problemima i stupnju u kojoj je mjeri ostvarena lokalna samouprava. Istraživanje je provedeno na fondovima Savske banovine, no slične procese možemo vidjeti i u drugim hrvatskim krajevima.⁸ Napominjem da je ovdje riječ samo o seoskim općinama, dok su gradske uglavnom do uspostave Banovine Hrvatske ostale pod upravom imenovanih vijeća.

2. Novi općinski odbori

2.1. Ostavke općinskih odbora 1935.-1936.

Kasno ljeto 1935. nagovijestilo je da se i u općinama počinje događati nešto novo. I bez formalne organizacije - jer stranke nisu bile dopuštene - bilo je jasno da su pristalice Mačeka potajno organizirani u svakom selu. Organiziralo se ono što se smjelo, Gospodarsku i Seljačku slogu, ali politički se utjecaj osjećao na jednoj, za državu opasnijoj, pojavi - kod "kolektivnog i smišljenog davanja ostavki" u općinama. Brzo je postalo jasno da nije riječ o pojedinačnim pojavama, nego o pravom pokretu. Val ostavki zahvatio je prvo kotareve Novi Marof, Samobor, Pregradu, Veliku Goricu, Križevce, Ivanec, Čazmu, Slavonski Brod, a kasnije se proširio i na druge. U banovinskom Upravnom odjelu pretpostavili su da je cilj ovog kretanja izazvati prijevremene općinske izbore i odmah su reagirali. Poslali su dvije okružnice kotarskim predstojnicima u kojima im se naređuje da jednostavno ne prihvate ostavke.⁹

Izvjешća u posljednjem tromjesečju 1935. daju naslutiti da taktika neprihvatanja ostavki nije imala očekivani učinak jer odbori koji su ih dali "većinom još uvijek i dalje ne rade". Sve do kraja godine problem se još donekle mogao držati pod kontrolom jer su predsjednici općina uglavnom ostali na dužnosti (i po koji član odbora), pa su se mogli obavljati tehnički poslovi. Međutim, kada je početkom godine trebalo donijeti proračun (proračunska je godina počinjala 1. travnja), što je bila ovlast odbora, moglo se samo pribjeći prisilnim mjerama (po čl. 98. Zakona o općinama morala se razrezivati dvanaestina proračuna).¹⁰ Prvo tromjesečje 1936. pokazalo je da se problem neće jednostavno riješiti. Procijenjeno je da je kriza zahvatila oko 120 od 518 općina, odnosno da u toliko općina nije redovnim putem prihvaćen godišnji proračun.¹¹

Reakcija državnog vrha odmah je pokazala da su počela druga vremena i da se više - iako su i dalje pokušavali otežati rad i spriječiti jačanje utjecaja

⁸ U Primorskoj banovini je HSS na općinskim izborima 1936. dobio čak 75 općina (79,79%) od njih 94 (ukupno je bilo 96 općina, ali u dvije izbore nisu održani u tom roku radi nepravilnosti). *Hrvatski list*, 17/1936., 319 (17. 11. 1936.), 3.

⁹ Izvjешće Upravnog odjela Savske banovine (dalje UO SB) Ministarstvu unutrašnjih poslova za rujanj 1935., listopad 1935. (nepotpuno, nedatirano), Hrvatski državni arhiv (dalje HDA), UO SB, kut. 251, br. 197/35.

¹⁰ Koncept u Upravnom odjelu (nedatiran, nepotpisan, košuljica bez broja), HDA, UO SB; kut. 272, 20/36.

¹¹ Izvjешće Upravnog odjela Ministarstvu unutrašnjih poslova za svibanj, lipanj i srpanj 1936., 20.7.1936. HDA, UO SB, kut. 271, br. 20/36.

HSS-a – nisu koristili sredstvima krajnje prisile. Čim su u kolovozu 1935. došla prva izvješća o problemima u općinama, Ministarstvo unutarnjih poslova dalo je upute kako postupiti. Kotarski predstojnici trebali su se koristiti svojim zakonskim ovlastima i ne prihvatiti kolektivne ostavke, a s druge strane pokušati neformalnim pritiscima navesti predsjednika općine i dio odbornika na suradnju, uvjeravajući ih kako je u njihovu interesu (osobnom i općine) da se redovito obavljaju barem tekući poslovi.

Problem se, međutim samo pojačavao i bilo je jasno da će se riješiti samo općinskim izborima. Zanimljivo je da je Ministarstvo u ovome bilo popustljivije od Banske vlasti, barem je tako u telefonskom razgovoru s načelnikom Upravnog odjela Petrom Benzonom izjavio načelnik Odjeljenja samouprave Ministarstva unutarnjih poslova Nikolić (ožujak 1936.). Prema njemu, ministar Anton Korošec navodno se nije protivio ranijim izborima. Međutim, Benzon se (u ime bana) usprotivio tome. Redoviti su izbori trebali biti održani u jesen 1936., pa nije želio dva povoda za nemire. Međutim, važnije je bilo shvaćanje da kriza u nekih 200 općina “nije čisto upravna stvar nego jedno krupno političko pitanje” izravno povezano s vođenjem “opšte državne politike”. Iza podsjetnika Ministarstvu da bi trebalo paziti na autoritet države stajala je i konkretnija nada da bi se s otezanjem izbora do jeseni dobilo na vremenu i možda izbjeglo ono što je počelo izgledati neizbježno ako se nastavi puštati “da se stvari razvijaju kao dosada”, a to je bilo da oporba dobije većinu općina. Ministar je ostavio odluku (i odgovornost) banu i izbori su ipak održani u redovitom roku. No, krizu nisu olako shvatili jer je ban nekoliko puta izvještavao ministra, pa i samog predsjednika vlade Milana Stojadinovića.

U međuvremenu su situaciju u ‘pobunjenim’ općinama rješavali u granicama zakona, ojačavajući ga prijetnjama, koje su sve manje koristile. Kada je u rujnu 1935. odbor u Rasinji dao ostavku, kotarski predstojnik nije ju prihvatio. U objašnjenju je naveo da zakonom nije predviđena kolektivna ostavka, pa bi je morali dati pojedinačno, napismeno, obrazloženo i taksirano, a o svakoj bi ostavci morao odlučivati taj isti odbor, koji je smije prihvatiti samo zbog ozbiljnog razloga (politika ne može biti razlog i ne treba je “uvlačiti u općinu”). Pitanje ostavki ipak nije bilo pristojno razmjenjivanje znanja o zakonu, kako pokazuje slučaj u Pokupskom gdje se, nakon dvosatne rasprave kotarskog predstojnika i odbora o zakonu, odboru prijetilo i silom, a žandarmerijska je postaja pojačana s tri čovjeka. Negdje su ostavke bile na granici ozbiljnijeg incidenta, poput one u Sv. Ivanu Zelini. Tamo je na sastancima odbora bilo i 100-200 seljaka (općinara), držeći da su rasprave o financijama nešto što se tiče svakoga od njih. Takva su okupljanja posebno plašila državne službenike, pa su činili što su mogli da spriječe slične situacije.

Na upit Banske uprave u ožujku 1936. kako rješavaju probleme u općinama, kotarski su predstojnici odgovarali različito. Negdje su uspjeli nagovoriti barem nekolicinu odbornika da obavljaju tekuće poslove, a drugdje jednostavno nisu potvrđivali ostavke pod bilo kojim izgovorom: ili ostavka nije bila obrazložena ili nisu bili opravdani razlozi (nisu prihvaćani oni “političke naravi”) ili nije taksirano i sl. Novo je, ipak, bilo da su kotarski predstojnici morali

držati sastanke i uvjeravati, a ne više jednostavno narediti i otpor prepustiti tijelima prisile.¹²

Iako se ostavkama nije uspjelo izboriti ranije izbore (ako je to uopće i bio cilj), postiglo se nešto drugo: pokazala se moć HSS-a u odborima koji su trebali biti 'državotvorni' jer su birani još 1933., narodu se pokazalo da se nešto radi, a počele su se iskušavati granice (ne)popuštanja do kojih je spremna ići država.

2.2. Općinski izbori 1936.

Krajem ljeta 1936. započelo je ono što je državna uprava nastojala odgoditi. Istjecao je trogodišnji mandat starim općinskim vijećima i vlada je raspisala izbore prema Zakonu o općinama iz 1933. Bilo je predviđeno da se u Savskoj banovini održavaju gotovo tri mjeseca (od kraja kolovoza do studenog), kada su morali biti provedeni u svih 518 seoskih općina.¹³

Vodstvo HSS-a uputilo je odmah narodnim poslanicima i predsjednicima kotarskih, općinskih i mjesnih organizacija poziv da se pripreme za općinske izbore. Pozvali su ih na slogu (da prijave samo jednu listu HSS-a), a u višenacionalnim mjestima mogli su napraviti zajedničku listu s drugim nacijama. Iz izborne su koalicije najstrože izostavljeni samo pristalice JNS-a i JRZ-a. Uz to, naređeno je da se na liste ne stavljaju istaknutiji članovi HSS-a, kako bi se odvojila politička organizacija od upravnog tijela. Zabranjeno je i da se na liste stave kandidati iz 1933., budući da je bila riječ o režimskim ljudima. Iz toga su bili izuzeti oni koji su na Mačekov poziv položili ostavku i tako na vrijeme pokazali na čijoj su strani.¹⁴

U svome glavnom glasilu *Hrvatskom dnevniku* HSS je iz tjedna u tjedan objavljivao rezultate izbora, ali na žalost, nisu ih uvijek iskazali u brojevima. Stoga mogu prenijeti samo njihovo uopćeno izvješće s kraja studenog, kada su zadovoljno objavili kako su u svoje ruke dobili oko 80% općina, a još nekoliko postotaka donijela im je koalicija sa Samostalnom demokratskom strankom (u srpskim i miješanim općinama).¹⁵

¹² Dopis Odjela samouprave Ministarstva unutrašnjih poslova banu Savske banovine od 12. 8. 1935. (u: Okružnica Bv UO od 14. 8. 1935., pov-II-br. 3585/1935. i 25. 9. 35., pov-II-br. 4048/35); Ban Kostrenčić premijeru M. Stojadinoviću od 11. 1. 1936.; Ban Kostrenčić Ministarstvu unutrašnjih poslova od 2. 2. 1936.; Koncept načelnika Upravnog odjela Petra Benzona od 14. 3. 1936.; Dopis Upravnog odjela kotarskim predstojnicima od 17. 3. 1936. (pov-II-br. 1627); Ministar Korošec banu Kostrenčiću od 5. 5. 1936.; Dopis bana Kostrenčića Odjelu samouprave Ministarstva unutrašnjih poslova od 29. 5. 1936.; Izvješća kotarskih predstojnika Rasinja, Pokuško, Sv. Ivan Zelina. HDA, SB UO; kut. 272, 74/36.

¹³ *Hrvatski dnevnik*, 1/1936., 81 (13. 8. 1936.), 5. U istom su broju objavljene *Upute za općinske izbore* koje je mjesnim i općinskim organizacijama HSS-a uputio Mačekov (i HSS-ov) tajnik J. Jelašić.

¹⁴ "Pripreme za općinske izbore", *Hrvatski list*, 17/1936., 221 (11. 8. 1936.), 2.

¹⁵ "Općinske uprave u narodnim rukama", *Hrvatski dnevnik*, 1/1936., 185 (25. 11. 1936.), 5. Dobili su u svoje ruke odbore u svim hrvatskim općinama, a kao SDK većinu u "dobroj polovici općina" s miješanim ili pretežno srpskim stanovništvom. (Bez naslova, urednička kolumna) *Hrvatski dnevnik*, 1/1936., 178 (18. 11. 1936.), 5.

2.3. Upute novim općinskim odborima

Nakon što su općine došle u ruke HSS-a, borba za stvarnu vlast u općinskim poslovima tek je počinjala. HSS je odmah izdao *Uputu novoizabranim načelnicima i općinskim odbornicima izabranim na listi HSS i SDK* u kojima je na 14 stranica postavio osnovne smjernice rada.¹⁶ Već su prvim rečenicama dali do znanja kako je postojeći zakon o općinama protivan načelima seljačkog pokreta jer krnji ono što bi morao biti smisao postojanja općine – njezina samouprava. Iako smanjena nadzorom državne uprave i ovlastima njezinih službenika u općini, samouprava se prema njihovom mišljenju ipak mogla uspostaviti u određenoj mjeri ako odbori i načelnici prestanu biti “samo lutke i kimavci” i postanu “uistinu gospodari općine”.

Načelniku su namijenili potpuno novu ulogu. Budući da ga bira odbor, on je trebao izvršavati njegove odluke, a ne slušati kotarskog predstojnika. Uz to, on bi trebao postati glavna osoba u općinskom uredu, koja supotpisuje sve spise, a treba pregledavati i svu poštu (čak i povjerljivu). Odbor i uprava (koju čine načelnik i 2-5 članova odbora) trebali bi preuzeti sve poslove u općini, a službenici bi samo izvršavali njihove odluke.

Prvi zadatak novih odbora bilo bi rješavanje problema prevelikog broja službenika i onda smanjenje proračuna. Broj službenika bio je reguliran općinskim statutima, ali kako su ih donijeli nametnuti odbori, novoizabrani odbori trebali su ih staviti izvan snage i donijeti nove u skladu s mogućnostima općine. To je konkretno značilo smanjenje pomoćnih službeničkih mjesta po općinama (pisari, redari, primalje, dostavljači), a tamo gdje posebnom uredbom nije predviđeno drukčije, čak i glavnih mjesta (bilježnik, blagajnik i stručni činovnici, primjerice liječnik, veterinar). Naime, neke su banovine, a među njima i Savska (Uredba o općinskim službenicima u Savskoj banovini), donijele uredbe po kojima su njihova mjesta postala stalna, što je značilo da ih se može opustiti samo ako im se dokaže nepravilnost u radu.

Drugi veliki zadatak bilo je sređivanje financija, odnosno općinskog proračuna. Budući da su sve općine bile prezadužene, u praksi je to značilo proračun “skresati na najmanje, koliko je to moguće”. Ovdje su vidjeli velike mogućnosti jer bi dosljednim tumačenjem zakona općina bila dužna u proračun staviti jedino plaće službenika propisane Uredbom o općinskim službenicima (ali i ništa uz to, primjerice davanja u naturi, koja su se uobičajila). Sve je ostalo mogla određivati sama, pa je u cilju štednje trebalo odmah izbaciti neke stavke koje su joj neopravdano nametnute: smještaj kotarskog predstojnika, doprinosi Mirovinskom fondu općinskih službenika (koji ionako rade za banovinu

¹⁶ Vinko VLATKOVIĆ, *Nadzor državne uprave nad općinama po Zakonu o općinama (§§ 121-134.) i Zakonu o gradskim općinama (§§ 130-142.)*, Zagreb 1937.; *Uputa novoizabranim načelnicima i općinskim odbornicima izabranim na listi HSS i SDK*, Zagreb, 1936. Tekst *Upute* datiran je 25. 11. 1936., a potpisali su ga predsjednik V. Maček i tajnik J. Jelašić. Problem borbe za općinsku samoupravu vidjeti i u: S. LEČEK, “Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonском Brodu i brodskom kotaru (1935.-1938.)”, *Scrinia slavonsica*, 4/2004., 310.-319.

i državu, pa bi im one trebale plaćati mirovinu), putne troškove službenika, troškove novačenja, pretplate na nepotrebne časopise (nametnute u diktaturi, pa je trebalo ostaviti samo službeni list svoje banovine), te još neke manje troškove. Upozorili su da odbori ne trebaju snositi posljedice dotadašnjega lošeg gospodarenje općinama (“dok su njom gospodarili komesari i razni narodu nametnuti odbori”). Stoga su trebali provesti reviziju poslovanja posljednjih osam godina (od 1929.) i protiv krivaca provesti disciplinski postupak uz suspenziju (udaljavanje s posla) te kaznenu prijavu državnom odvjetništvu. Kako bi simbolički pokazali da su općine u rukama naroda, predvidjeli su još da ne sudjeluju u proslavama državnih blagdana, niti za njih vješaju zastave. Bilo im je jasno da će ove odluke naići na žestok otpor i da će kotarski predstojnici kao nadzorno tijelo, poništiti odluke odbora koje im ne dogovaraju. Stoga su na kraju upozorili (zadebljanim slovima) i na postupke koje odbor treba poduzeti nakon toga: žaliti se na odluku kotarskog predstojnika banu, a ako ih se razriješiti dužnosti, odmah podnijeti žalbu Upravnom sudu.¹⁷

2.4 Organizirani općinski odbori

Početak rada: Koji su se problemi otvorili odmah nakon izbora novih odbora postaje jasno iz opsežnog predmeta o slavonskobrodskim općinama. Nakon izbora u listopadu 1936. kotarski je predstojnik održao dva sastanka. Na prvom je sazvao općinske službenike i obavijestio ih o radu s novim odborima. S vladine strane gledano, prvo je trebalo riješiti pitanje kronično neurednih financija, a onda i novačenja. Očekujući probleme, postavljeno je i drugo važno pitanje - o mogućnosti premještanja službenika iz onih općina u kojima bi im položaj postao nemoguć. Nakon toga se sastao s izabranim načelnicima i nekim odbornicima. Poslije dugog uvodnog predavanja o zakonu i njihovim obvezama, upozorio ih je da zaborave demagogiju i politiku i ispunjavaju svoju dužnost prema državi (uz ostalo bi trebali podržati i prisilne mjere oko utjerivanja dugova).¹⁸

Sa svoje je strane HSS također održavao sastanke. Sazivali su ih narodni poslanici, kao najviši predstavnici stranke u kotaru. Izgleda da su smišljeno zakazivani u gradovima (tamo gdje se moglo), jer kotarski predstojnik u njima nije imao ovlasti. No i bez toga, procedura je bila ista. Zastupnik bi izvijestio načelnike o njihovim novim dužnostima i tome što stranka i hrvatski narod očekuju od njih. Nakon što su u studenome 1936. izdane *Upute*, na sastancima ih se dijelilo unatoč zabrani.¹⁹

Ubrzo su dogovorene još dvije važne stvari koje su se odnosile na budući rad općina. Prvo je bila koordinacija djelovanja između općina jednog kota-

¹⁷ *Uputa novoizabranim načelnicima*, 1.-14.

¹⁸ S. LEČEK, “Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavanskom Brodu i brodskom kotaru”, 312.-314.

¹⁹ Zabrana odlukom Državnog tužioca u Zagrebu br. 2944 od 29. 11. 1936. Koncept odgovora Upravnog odjela kotarskom predstojniku Bjelovar od 20. 1. 1937.; HDA SB UO, kut. 299, br. 8400/36.

ra. Odlučeno je da bi se općinski načelnici trebali sastajati jedanput mjesečno kako bi raspravili tekuće poslove i dogovorili se o “jednoličnom uredovanju” općina. Na taj bi se način postigla međusobna kontrola, a neiskusni odbornici dobili bi i dragocjene savjete. Drugo se odnosilo na odnos općine i stranke. U praksi se počeo provoditi zahtjev iz *Upute* da se prije svake sjednice općinskog odbora pristaše HSS-a dogovore sa svojom općinskom organizacijom kako se postaviti prema pojedinom problemu, kako bi na sjednici bili jedinstveni. Isto tako se očekivalo da se probleme na višoj razini prvo riješe na sastancima kotarske organizacije HSS-a.²⁰

Tako je od samog početka rad općina usko povezan sa strankom čija je politička moć davala težinu postupcima odbora. Prije sastanaka u općinama odbornici bi se nalazili s predstavnicima stranke ili Gospodarske sloge. Sastajali su se “u kojem lokalnu izvan općinske zgrade” i ovdje raspravili o svim problemima koji su bili na dnevnom redu dolazeće sjednice. Ovdje su i donosili odluke, a na službenim općinskim sastancima “tih se zaključaka slijepo drže”. Državnim je službenicima (obveznom općinskom bilježniku i neobveznom kotarskom izaslaniku) preostalo samo upozoravati da su im odluke protivne zakonu (barem iz državne perspektive). Međutim, tumačenje zakona i upozoravanje na štetne posljedice (zaplašivanje) nije pomagalo: ni jedan odbornik nije više htio glasovati protiv prethodne zajedničke odluke. Uz to, na općinskim su sjednicama mogli kao slušateljstvo biti i povjerenici Gospodarske sloge, što je trebalo ohrabriti općinske odbornike da ustraju u svojim odlukama i ne popuste pritisku (državni su službenici, naravno, ovu prisutnost tumačili kao pritisak na odbornike).²¹

Kolika ja bila važnost ovih sastanaka živo oslikava pritužba kotarskog predstojnika iz Bjelovara. Odmah nakon izbora 1936. sastao se u svom uredu s novim načelnicima općina i oni su ga, sasvim uobičajeno, pitali za savjet i obećali lojalnost. Međutim, nakon sastanka s vodstvom HSS-a “njihovo držanje sasvim je promjenjeno” i problemi su počeli (“provode pasivnu rezistenciju”).²²

Novi ljudi: Bila je potrebna hrabrost izravno se suprotstaviti onima koji su do tada seljaku bili glavni autoritet. Prema nekim nagovještajima, u općine su došli mlađi i radikalniji ljudi (“revolucionarni elementi”), možda čak i oni koji pripadaju “nižim slojevima”, dok su “stariji i trezveniji” (ili “mahom stariji i bogatiji ljudi”) potisnuti.²³ Više to nisu mogli biti poslušnici ili “kimavci”, zapravo, podrazumijevalo se da bi osobe na tom položaju trebale biti spremne suprot-

²⁰ *Uputa novoizabranim načelnicima*, 7. Usp. S. LEČEK, “Narodni poslanik Hrvatske seljačke stranke i njegov kotar - primjer osječkog odvjetnika Stjepana Hefera”, *Scrinia slavonsica*, 8/2008., 216.

²¹ Kotarski predstojnik Klanjec Upravnom odjelu od 21. 6. 1937.; Kotarski predstojnik Novi Marof Upravnom odjelu od 3. 9. 1937. HDA SB UO, kut. 322, br. 3646.

²² Kotarski predstojnik Bjelovar Upravnom odjelu od 10. 12. 1936.; Kotarski predstojnik Sl. Brod Upravnom odjelu od 9. 12. 1936. HDA SB UO, kut. 299, br. 8400/36.

²³ Kotarski predstojnik Novi Marof Upravnom odjelu od 3. 9. 1937. HDA SB UO, kut. 322, br. 3646.; Kotarski predstojnik Zagreb Upravnom odjelu od 26. 5. 1937. HDA SB UO, kut. 322, br. 3527.

staviti se vlasti i da bi to trebalo biti jasno svima koji se prihvaćaju općinske dužnosti. Tako je narodni poslanik Stjepan Hefer, pišući jednom općinskom načelniku, istaknuo da je jasno “da Vaš položaj nije lagan i da ćete imati dosta okapanja s vlasti...kao pametan čovjek nećete čekat, da će Vas vlast maziti i milovati nego da ćete imati s njom na ovom položaju borbe kao zaštitnik hrvatskih seljačkih interesa u Vašoj općini”.²⁴

Osobna hrabrost, koliko god važna, ne bi bila dostatna jer je za borbu koja je stajala pred općinama trebalo daleko više. Iza nje je stajala moć hrvatskoga seljačkog pokreta, znanje njezinih odvjetnika i stalan rad njezinih predstavnika zaduženih za rad u selima. I sami kotarski predstojnici morali su primijetiti učinak stalnog boravka i rada onih agilnijih narodnih poslanika poput Tome Jančkovića u Novom Marofu ili Stjepana Hefera u Valpovu, koji su stalno obilazili kotar i učvršćivali stranku, a time i sve oblike njezinog djelovanja.²⁵ Međutim, dobro se radilo i tamo gdje poslanici nisu bili iznimno vrijedni. Bez sumnje to treba prepisati stalnom dodiru s općinskim HSS-om (a njega s vrhom stranke) te radu Gospodarske sloge koja je preuzimala zadaću koordinacije rada općina, kao i savjetodavnu pomoć u gospodarsko-financijskim poslovima.

Zajednica općina Gospodarske sloge: Korak dalje od stare koordinacije učinjen je na vijeću općinskih načelnika u Zagrebu 5. 2. 1938. Na tom sastanku predstavnika svih općina (sazvanom prilikom senatskih izbora) općinska je borba prešla na novu razinu. Tada je odlučeno da sve općine s HSS-ovskom upravom uđu u Zajednicu (Savez) upravnih općina Gospodarske sloge, čime bi se uskladilo njihovo djelovanje na nacionalnoj razini, a na određen način uspostavila i upravna koordinacija usporedna onoj državnoj (svojevrсна ‘država u državi’). Na čelu Zajednice bio je narodni poslanik i budući ravnatelj Gospodarske sloge profesor Ljudevit Tomašić. Na istom su vijeću doneseni i zaključci koji su – simbolički i praktično - potvrdili da je riječ o novoj snazi. Odlučeno je da se obnovi pokušaj iz 1936. i na općinama konačno postave natpisi na hrvatskom, da one odbiju nametnutu obvezu financiranja “fizičkog ‘vaspitanja’”, te doprinosu za mirovinski fond općinskih službenika.²⁶ Ove je odluke donijelo stranačko vodstvo, a sve su bile s pravne strane dobro promišljene jer su bez izravnog suprotstavljanja zakonima pokušavale poništiti njihovo preslobodno tumačenje, ili čak zloupotrebu.

²⁴ S. LEČEK, “Narodni poslanik Hrvatske seljačke stranke i njegov kotar”, 219.

²⁵ Kotarski predstojnik Novi Marof Upravnom odjelu od 3. 9. 1937. HDA SB UO, kut. 322, br. 3646. (predmet 5470); Usp. S. LEČEK, “Narodni poslanik Hrvatske seljačke stranke i njegov kotar”, 201.-212.

²⁶ Zaključci vijeća općinskih načelnika u Zagrebu, bez naslova, nedatirano, Državni arhiv Osijek, fond S. Hefera, kut. 18 (nesređena i nenumirirana dokumentacija); “Govor predsjednika dra Mačka na zasjedanju hrvatskih narodnih zastupnika i općinskih načelnika u Zagrebu”, *Hrvatski dnevnik*, 3/1938., 625 (6. 2. 1938.), 1., 4.; Janko Banovac, “Suradnja svih organizacija hrvatskog seljačkog pokreta”, *Seljački dom*, 26/1938., 7 (10. 2. 1938.), 2. Više o Zajednici upravnih općina u: I. ŠUTE, *Organizacija i djelovanje Gospodarske Sloge*, 273.-280. ZUO je ponajprije pomagala oko općinskih financija (planiranja proračuna, uređenja dugova), a kasnije je proširila djelovanje i na neka druga gospodarska pitanja (posebice veterinarsku skrb).

Nakon zagrebačkog sastanka načelnici su o svemu trebali izvijestiti svoje odbore, objasniti im svrhu nove organizacije i osigurati što brže učlanjenje. Svim su općinama poslane pristupnice, Pravilnik i čekovi (za članarinu i za novine, naime, pozvali su na pretplatu na *Seljački dom* i *Gospodarsku slogu*) zajedno s popratnim pismom Ljudevita Tomašića, u kojem ih požuruje s uplatom, nadajući se da bi Zajednica mogla proraditi početkom ožujka 1938. Odmah je trebalo uplatiti članarinu i neke prinose u iznosu od 323 din. Objasnili su i iz kojih se fondova u općini mogao uzeti novac (iz rezervnih kredita ili nepredvidivih troškova), a ako u proračunu za tekuću godinu nisu bili predviđeni takvi troškovi, isplata je mogla ići na teret proračuna za iduću godinu. Prema Pravilniku, Zajednica je bila savjetodavno tijelo za upravne općine u svim "pravnim, gospodarskim i financijskim poslovima". Njezine su daljnje dužnosti bile obavještanje, posredovanje između općina i za općine, pregled općinskog poslovanja (na zahtjev općine), održavanje tečajeva za općinske činovnike i posredovanje pri namještanju činovnika, organiziranje suradnje općina, skupljanje podataka o radu općina i proučavanje općinske politike. Zajednica je u Zagrebu imala svoje Tajništvo, kojim je upravljalo Ravnateljstvo Gospodarske sloge, a sjedište joj je bilo u Vukotinovićevoj 4 (Novinarski dom).²⁷

3. Područja sukoba

Nakon što su u odbore došli ljudi spremni provoditi program HSS-a i nakon što im je u *Uputama* konkretno objašnjeno što i kako raditi, mogla je započeti borba za stvarnu vlast u općinama. Iako je, pojednostavljeno, bila riječ o pravu raspolaganja općinskim novcem, ova se borba može pratiti na nekoliko razina. Prije svega, trebalo je urediti financije i vidjeti do koje mjere odbor može raspolagati općinskim novcem. Drugo što je trebalo učiniti, bilo je pokazati da je odbor nadređen državnim službenicima, što se najjasnije pokazivalo u dugotrajnoj borbi odbora za pravo zapošljavanja i davanja otkaza službenicima. Napokon, nova se općinska politika pokušala iskazati i na simboličnoj razini, upotrebom hrvatskog nazivlja i simbola.

3.1. Financijske ovlasti

Važnost raspolaganja općinskim prihodima ne treba posebno tumačiti. A općine su tada svojim prihodima trebale podmiriti poslove iz dva različita djelokruga. Samoupravni djelokrug odnosio se na gospodarske, prosvjetne i socijalne potrebe same općine (primjerice, održavanje putova, nabava rasplodne stoke, izgradnja škola), a preneseni djelokrug odnosio se na državne poslove (vojni, porezni i katastarski poslovi). Treba spomenuti da je razdoblje o kojem je ovdje riječ obilježeno i teškim posljedicama gospodarske krize, dodatno ote-

²⁷ Odjel za državnu zaštitu Upravnom odjelu od 2. 2.(!) 1938. Prilog: prijepis dopisa Zajednice upravnih općina Gospodarske sloge općini u Đurđevcu od 20. 2. 1938. (dopis, pismo LJ. Tomašića, pristupnica i Pravilnik). HDA SB UO, kut. 342, br. 1235.

žanima lošim i neodgovornim gospodarenjem u vrijeme diktature. Najveći je teret predstavljalo povećanje državnih tereta za 30-40%, čime su potraživanja premašila realne mogućnosti i pridonijela konačnom padu "poreznog morala", odnosno povjerenja u državu. Uz povećanje poreza, središnja je vlast nakon 1929. prenijela na općine i mnogobrojne nove obveze, a da im nije za njih ostavila sredstva.²⁸ Stoga nije bilo općine koja nije vukla naizgled nerješive dugove. Sve je ovo utjecalo na financijsku politiku novih odbora. Kako bi sredili poslovanje općina, novi su odbori pokušali uvesti drastične mjere štednje, ali na području koje država nije odobravalala – na prenesenim poslovima (novačenju, plaćama službenika i sl.), kako bi preostala sredstva mogli koristiti za poslove iz domene samouprave.

Revizija poslovanja: Prvi uvjet sređivanju financija bio je pregled dotadašnjeg poslovanja, koji je trebao pokazati leži li dio problema prezaduženosti u lošem (nezakonitom) radu općinskih službenika. Stoga je i jedan od zahtjeva u *Uputama* iz 1936. bila revizija poslovanja 1929.-36. Mnoge su je općine odmah zatražile i na njihov je poziv Banska uprava slala svoje stručnjake. Od proljeća 1937. do travnja 1938. njezini su inspektori pregledali 71 općinu.²⁹ U svojim su opsežnim izvješćima upozoravali na mnogobrojne nepravilnosti, ali samo su u najočitijim zloupotrebama položaja savjetovali pokretanje disciplinskog postupka.³⁰

Nova je situacija nastala 1938. kada je Gospodarska sloga preko Zajednice općina počela slati svoje stručnjake u općine radi revizije starog poslovanja. Budući da zakon nije izričito propisao da to smiju raditi stručnjaci koje šalju nadređena upravna tijela, nego općenito stručne osobe, Zajednica je u tome prepoznala dobru priliku da započne ozbiljan i sustavan pregled i kontrolu općinskog poslovanja. Njezini su ljudi na poziv općina započeli s pregledom već u ožujku 1938. Ovaj je potez izazvao pravu paniku općinskih službenika i bijes kotarskih predstojnika. Neki su bilježnici pokušali naći zaštitu u vojnim vlastima, koje su odmah intervenirale dopisom Banskoj upravi. Stoga je Banska uprava, upozoravajući kotarske predstojnike da je revizija zakonita i da je ne smiju ometati, naglasila da treba nadgledati ne zadire li u poslove državne uprave (posebice iz vojne domene). Revizija se mogla odnositi samo na

²⁸ Zakon o neposrednim porezima od 8. 2. 1928. bio je na snazi od 1. 1. 1929. Rezultat je bio povećanje državnih prihoda od tih poreza s 1,164 mil din u 1928. na 2,106 mil din u 1933., upravo u vrijeme najveće gospodarske krize i najmanje platežne moći seljaštva (i drugih poreznih obveznika). Uz to, stručnjaci su upozoravali i na teške posljedice toga što novi zakon više nije poznavao neoporeziv minimum (što je bio svojevrtni presedan u europskim okvirima), koji bi olakšao terete siromašnjima. Što se tiče prebacivanja državnih obveza na općine, ono je počelo Zakonom o samoupravnim putevima od 7. 5. 1929. i Zakonom o unapređenju poljoprivrede od 6. 9. 1929., a nastavilo se zakonima o ustroju vojske i mornarice, narodnim i srednjim školama, unutarnjoj upravi, policiji, zdravstvenim općinama i dr. Hugo HOLZMANN, *Fiskalni tereti i narodni dohodak*, Zagreb 1935., 1.-14.

²⁹ *Prikaz rada Kraljevske banske uprave Savske banovine u proračunskoj godini 1937/38*, Zagreb 1938., 8.

³⁰ Usp. S. LEČEK, "Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu i brodskom kotaru", 316.-317.

“blagajničko, financijsko i ekonomsko poslovanje”. Kasnije su izvijestili da su se stručnjaci Gospodarske sloge baš u svim slučajevima držali svojih ovlasti i nigdje nije bilo potrebe za intervencijom.³¹ U mnogim pregledanim općinama bilo je slično općini u Nijemcima. Tamo je izvješće o reviziji (na 49 stranica!) pokazalo da se “upravo nemilosrdno trošio i rasipao narodni novac”, pa je općina podnijela tužbu protiv blagajnika i bivšeg načelnika.³²

Proračun: Idući korak trebalo je biti sastavljanje proračuna koji bi odgovarao mogućnostima općina. Ljudevit Tomašić napisao je u travnju 1938. posebnu *Uputu za sastavljanje općinskih proračuna*, no sve su se te mjere štednje počele primjenjivati i ranije. *Uputa* je samo morala učvrstiti u namjeri one koji su ih primjenjivali i potaknuti one koji još eventualno nisu. Nama je zanimljiva, jer su u njoj redom nabrojene razne mogućnosti uštede. Ona se mogla ostvariti na plaćama pomoćnih općinskih službenika (ako već nije regulirana Statutom općine), na putnim troškovima službenika i nabavi školskih knjiga (što je bila banovinska dužnost). U gospodarskim poslovima (poljoprivreda i veterina) trebalo je smanjiti uredske troškove, kako bi se mogli povećati korisni izdaci (nabava rasplodne stoke, cjepiva, voćaka i sl.). Što se dugova tiče, predvidjeli su da općine otplaćuju zajmove, a za dug na zdravstveni i mirovinski namet tražio se oprost za siromašne, a za ostale otplata na rate. Pokušalo se štedjeti i na obvezi davanja smještaja kotarskoj oblasti i predstojniku. Budući da je zakon taj teret prebacio na općine, osim onih siromašnih, oni su ustvrdili da su u Hrvatskoj sve općine siromašne, pa tu stavku ne treba unijeti u proračun, nego prebaciti na Ministarstvo. Ovim gospodarskim uputama dodane su političke upute Vladka Mačeka. U njima je predviđeno da općine ne unose u proračun troškove za “fizičko vaspitanje”, čiji je jedini cilj “odnarodjivanje hrvatske djece”, kao ni za “pasivnu obranu od napadaja iz zraka”, jer to mora plaćati država (nadležnost Ministarstva vojske i mornarice).³³ Očito se željelo uštedjeti na preskupom državnom aparatu, ali upravo je to izazvalo i žestok otpor države.

³¹ Upravni odjel izričito je Okružnicom od 17. 3. 1938. br. 1785/38. naredio kotarskim predstojnicima da im pri pregledu ne rade smetnje, jer imaju na to pravo po § 83. i 84. Zakona o općinama. O reviziji su općine morale izvijestiti kotarskog predstojnika (§ 123. Zakona o općinama). Kotarski predstojnik Đurđevac Banskoj upravi, Odjel za državnu zaštitu od 27. 2. 1938.; Koncept dopisa Upravnog odjela Zapovjedništvu IV. armijske oblasti u zagrebu od 17. 3. 1938.; Okružnica Upravnog odjela kotarskim predstojnicima Pov-II-1785 od 17. 3. 1938. Koncept dopisa Upravnog odjela kotarskom predstojniku Našice od 24. 3. 1938. HDA SB UO, kut. 342, br. 1235.

³² “Pregled poslovanja općine Nijemci”, *Hrvatski list*, 19/1938., 49 (19. 2. 1938.), 6.

³³ *Uputa za sastavljanje općinskih proračuna* od 1. 4. 1938.; *Upute V. Mačeka* od 1. 4. 1938.; HDA SB UO, kut. 342, br. 1235. Organiziranje tjelesnog odgoja bilo je predviđeno Zakonom o obaveznom tjelesnom odgoju od 17. 1. 1934, te Uredbom o osnivanju i radu prazničnih tečajeva br. 1847 od 26. 3. 1935. (budući da se nije mogla organizirati normalna nastava, bilo je predviđeno držanje nedjeljnih tečajeva). Inicijativa za održavanje nastave tjelesnog obnovljena je početkom 1938. Opsežniji predmet o tjelesnom odgoju pokazuje nam da njegovo uvođenje nisu isprva dobro dočekala ni upravna tijela. Iz općina su javljali da je po selima besmisleno održavati vježbe kada se ionako radi 20 sati dnevno, a nastava se održavala u jedini dan kakvog-takvog odmora, nedjeljom. Uz to, to je u praksi bio još jedan namet na zadužene općine. Stoga je čak i Banska uprava Savske banovine željela malo odložiti primjenu, ali je Ministarstvo ostalo uporno. Upravni odjel Ministarstvu tjelesnog odgoja (“fizičkog vaspitanja”) naroda od 29. 1. 1938.; Ministarstvo tjelesnog odgoja Banskoj upravo od 7. 2. 1938. HDA, SB UO, kut. 331, br. 24.

U arhivu je najviše traga ostavila borba oko uplata u Mirovinski fond službenika.³⁴ Ovaj je fond osnovan Uredbom o općinskim službenicima u Savskoj banovini od 5. 2. 1934. (čl. 72.-112.), koja je ujedinila nekadašnje pokrajinske ili županijske zaklade i podigla mirovinsko osiguranje općinskih službenika na novu razinu. Od tada su u fond bili obvezni uplaćivati oni sami, općine i banovina. Iz izvora postaje jasno da se problem nije otvorio pobjedom HSS-a. Općine, ali i sami činovnici, koji su morali plaćati svoj dio, nisu uplaćivali u fond ni ranije, pa su se dugovi gomilali. Kada je Banovinski mirovinski fond za neplaćanje optužio kotarskog predstojnika za Slavonski Brod, ovaj je ogorčen opisao što je sve poduzimao: održavao je konferencije s činovnicima u općinama, slao im opomene i odredio čak 63 disciplinske kazne općinskim blagajnicima. Sve to nije dalo tražene rezultate.³⁵

Kada su općine nakon 1936. otvoreno odbile uplaćivati ta sredstva, izbio je i otvoreni sukob. Primjer Đakova pokazuje kako je moglo teći nadmudrivanje oko uplata u Mirovinski fond. Općina je prvo sastavila prijedlog proračuna bez te stavke. Kotarski predstojnik je odbio potvrditi proračun, a Banska uprava je unijela i tu isplatu u ispravljenu prijedlog (ljetu 1937.). Općinski odbor u rujnu 1937. nije prihvatio ispravku i zaključio je da ostaje pri svojem proračuna. Kotarski predstojnik je poništio i ovu odluku. Nakon toga je općinski odbor zabranio blagajniku (izvršitelju) i predsjedniku (naredbodavcu) isplatu. Banovinski upravni odjel je zatim odredio kotarskom predstojniku što učiniti: nakon tri opomene, trebao je sastaviti pismeni zapisnik (saslušati predsjednika), pa postupiti po § 129. Zakona o općinama (dalje ZOO), odnosno zadržati odluke od izvršenja. Samo poništenje općinske odluke bilo je još daleko od naplate, koju se, kako pokazuje slučaj valpovačkog kotara, ponekad moglo provesti samo prisilnim mjerama (zabranom raspolaganja općinskim nameotom, pa čak i zapljenom pokretnina u nekim općinama). Krajem 1938. još su neki kotarevi stavljali zabrane na raspolaganje prirezom ili drugim приходima općine u korist Mirovinskog fonda, pozivajući se na posebne upute Upravnog odjela iz svibnja 1938.³⁶ Općine su na to pokušale odgovoriti čak i time da načelnik ne bi dao ključeve od kase (za razliku od blagajnika, on radi toga nije mogao disciplinski odgovarati).³⁷

³⁴ Primjerice, općina Molve: Izvješće kotarskog predstojnika Đurđevac Upravnom odjelu od 6. 12. 1936., HDA SB UO, kut. 299, br. 8176/36.

³⁵ Kotarski predstojnik Upravnom odjelu od 25. 3. 1936. i 29. 10. 1936.; Upravni odjel kotarskom predstojniku od 17. 11. 1936. HDA, SB UO, kut. 312, br. 842/37 (umetnut je predmet br. 3633/36).

³⁶ Kotarski predstojnik Đakovo Upravnom odjelu od 6. 3. 1938.; Kotarski predstojnik Valpovo Upravnom odjelu od 14. 2. 1938.; Predsjednik Banovinskog penzionog fonda Upravnom odjelu od 5. 1. 1938. (slučaj Valpovo); Okružnica Upravnog odjela od 14. 12. 1938. Pov-II-br. 5410. HDA SB UO, kut. 331, br. 36. (Upute Upravnog odjela od 31. 5. 1938., Pov-II-br. 3344, po kojima se može izvršiti ovrha prema § 140. Zakona o upravnom postupku. Izdane su nakon što je Upravni sud u Zagrebu poništio neke odluke o zapljeni (primjerice, u Bizovcu), jer je odredba na koju su se pozivali kotarski predstojnici (§ 79. ZOO), sadržavala "samo propis o dužnosti općina da surađuju s državnim vlastima, a ne ovlašćuje državne vlasti da mogu na gornji način prezirati u poslovanje općina". "Interesantno rješenje Upravnog suda u Zagrebu", *Hrvatski list*, 19/1938., 20 (21.1.1938.), 4.

³⁷ Odluka donesena na sastanku HSS-a u Valpovu 14. 8. 1939. Kotarski podnačelnik Odjelu

Omrznuto davanje za Mirovinski fond općinskih službenika ipak se nije moglo izbjeći, jer je zakon tu bio nedvosmislen. Stoga su 1938. u spomenutoj *Uputi* mogli samo zaključiti da je akcija uskrate uspjela samo djelomice, ali da su njome ipak natjerali i drugog obveznika, banovinu, da povisi svoj ulog. (Do tada je od 10 mil din banovina uplaćivala samo 200.000 din godišnje, a općine 9.800.000 din, ali je akcija natjerala banovinu da povisi svoj dio na 2 mil din.)³⁸

U izvješćima se kao financijski problem u općinama najčešće spominje odbijanje uplata u Mirovinski fond, a uz njega često i za nametnuti “fizički odgoj”,³⁹ pa i neke nametnute kredite (Biškupec)⁴⁰. No, štednja je mogla obuhvatiti i razne druge troškove. Primjer broskog kotara pokazuje na čemu se sve, opravdano ili ne, moglo pokušati uštedjeti. Tako su Lužani otkazali telefon i osiguranje od tuče, dali olakšice pri vraćanju dugova, ukinuli dnevnicu općinskim činovnicima (ako su radili izvan općine, ostala im je smanjenja dnevnicu od 10 din), ukinuli poljoprivredni odbor. U Brodskom Stupniku su odbili kupiti materijal potreban za obranu od napada iz zraka, prepолоvili plaću redarima, smanjili pomoć vatrogascima, odgodili sva ulaganja u održavanje putova, pa čak i doprinos za suzbijanje TBC-a. U Oriovcu su (uz ostalo) smanjili obveznu naknadu liječniku ili mrtvozorniku za pregled pokojnika, u Podcrkavlju su odbili davati prijevoz ovrhovoditelju (jer oni koji ga voze imaju neugodnosti) i otkazali službu babici.⁴¹ Iako je gotovo redovito bila riječ o smanjenju davanja državi, očito se moglo dogoditi da općine zahvate i u sredstva iz samoupravnog djelokruga, ali uglavnom u ona od kojih nisu osjećali neposrednu korist.

Sačuvano izvješće o poslovanju općina Ivanec i Maruševac mogu nam najbolje posvjedočiti o prirodi i učinku provedenih promjena. Na teške optužbe kotarskog predstojnika na račun novog odbora, koji je navodno u potpunosti kriv za “očajno” stanje financija, “stotine hiljada” duga, probleme s katastrofom i niz drugih nedaća, Banska je uprava poslala u optužene općine svog inspektora. Izvješće banskog savjetnika dr. Aleksandra Šibenika ni u čemu ne potvrđuje ono za što su novi odbori optuživani. On je utvrdio da su dugovi nagomilani i prije izbora 1936., a to što se nisu smanjivali pripisao je lošim gospodarskim prilikama i nespremnosti odbora da dug utjeruje prisilnim mjerama.

za državnu zaštitu Savske banovine od 14. 8. 1939., HDA, Savska banovina Odjel za državnu zaštitu (dalje: SB DZ), br. 40.065 (bivša Grupa VI, br. 968).

³⁸ Uputa za sastavljanje općinskih proračuna od 1. 4. 1938. HDA SB UO, kut. 342, br. 1235.

³⁹ Općine su odbijale izdvajati sredstva za plaće nastavniciima, ali i naplaćivati kazne mladićima koji nisu išli na tečajeve. Kazne su iznosile 10-50 din, a uz to 20 din takse po osobi. Upravni odjel upozoravao je da se kazne trebaju naplaćivati samo “u krajnjem slučaju”, jer se tako neće ništa postići. Kotarski predstojnik Daruvar Upravnom odjelu od 10. 6. 1938.; Upravni odjel Ministarstvu tjelesnog odgoja od 16. 7. 1938. HDA, SB UO, kut. 331, br. 24.

⁴⁰ Kotarski predstojnik Varaždin Upravnom odjelu od 24. 3. 1938.; Koncept dopisa Upravnog odjela kotarskom predstojniku od 22. 4. 1938. HDA, SB UO, kut. 344, br. 2066.

⁴¹ Kotarski predstojnik Upravnom odjelu od 7. 11. 1936.; HDA, SB UO, kut. 312, br. 842/37 (umetnut je predmet br. 3633/36). Kotarski predstojnik Ivanec Upravnom odjelu od 30. 6. 1937.; Izvješće banskog savjetnika A. Šibenika Upravnom odjelu od 3. 9. 1937. HDA, SB UO, kut. 322, br. 3646.

Njegovi pojednostavljeni izračuni o financijskom poslovanju govore nam daleko više od njegova šturog zaključka o općem stanju. Iz njih možemo razabrati sve opisane tendencije. Obje općine nisu imale odobrene proračune nakon 1936., općinski su odbori smanjili broj pomoćnih službenika, smanjili su im i plaće, a štedjelo se i na svemu što se tiče poslovanja općinskih ureda i nametnutih davanja (Mirovinski fond, osiguranje od nepogoda i dr.). Brojevi u obje općine pokazuju nam da je to bilo i jedino rješenje. Naime, izdaci za plaće i rad ureda bili su golemi i u Ivancu su iznosili oko 2/3 proračuna. Upravo su te stavke smanjene za 40-60%. Uz to, smanjen je i ukupan proračun (u Ivancu s 981.710 din u godini 1935.-36. na 718.757 din u godini 1937.-38.), što je zapravo bilo svođenje predviđenog poslovanja na realnu mjeru, jer se raniji proračun ionako nikada nije mogao potpuno ostvariti, a dugovi su se ili gomilali ili otpisivali kao neutjerivi.⁴² Očito su novi odbori ostvarivali ono što je i cilj lokalne samouprave: pokušali su srediti financije, smanjiti davanja državi i njezinom upravnom aparatu, a povećati sredstva za lokalne potrebe. Sve je to rađeno u teškim okolnostima, uz protivljenje države, kojoj su zakoni omogućavali blokiranje svih odluka, pa je i većina mjera provedena bez službenog odobrenja. Pritisak na odbor dolazio je i s druge strane, od njihovih suseljana i birača, koji su očekivali smanjenje ili brisanje dugova (a često su i sami odbornici bili dužnici), pa naplata omrznutom ovrhom više nije dolazila u obzir. Stoga su, pod pritiskom da namaknu sredstva, često štedjeli na onome što im nije bilo neposredno korisno, ili čiju su dobrobit vjerojatno svrstavali u poželjan, ali trenutno nedostupan luksuz (poput vodovoda u Ivancu, ili općeg otpora plaćanju osiguranja za usjeve).

3.2. Otkazi općinskim službenicima

Jedna velika mjera štednje bio je pokušaj smanjivanja broja državnih službenika u općinama. No, ova je mjera značila i puno više od financijskog oporavka. Trebala je pokazati i tko ima stvarnu vlast u općini, pa je i iz tog razloga nailazila na velika protivljenja.

Naime, prema tvrdnjama HSS-a, upravo su činovnici stvarali najveće financijske probleme u općini. Prvi od problema je bila njihova prekobrojnost. U vrijeme diktature zapošljavano ih je više nego što je trebalo za samo poslovanje općine jer su upravo oni bili glavna potpora režimu. Osim brojnosti, utvrđeno je da su primali plaće veće nego što je bilo predviđeno (koje su si sami odredili koristeći svemoć u vrijeme diktature).⁴³ Uz to, gotovo su posvu-

⁴² U Ivancu su najveće stavke u rashodima bili održavanje ureda, koje je u dvije godine s 282.985 din smanjeno na 138.034 din, te plaće koje su s 144.840 din pale na 108.240 din. U Maruševcu je štednja bila još drastičnija, pa su "lični" rashodi smanjeni s 129.810 din na 60.000 din, a uredski troškovi s 63.100 din na 23.720 din.

⁴³ Primjerice, u Petrijevcima je kotarski predstojnik (očito da nagradi odane službenike, a očekujući pobjedu HSS-a) pred općinske izbore 1936. nezakonito povećao plaće (bilježniku s 23.160 din na 36.000 din). Time je samovoljno poništio odluku općinskog odbora iz 1934. o visini plaće. Novi općinski odbor odmah je poništio njegovu odluku i podnio žalbu (očito ju je

da nametnuli nezakonito davanje u naturi (primjerice drva), a česte su bile i druge zloupotrebe (istovremeno uzimanje dnevnicama i nametanje seljacima obveze njihova prevoženja).⁴⁴ Naravno, njihovo je dotadašnje političko držanje i osobno ponašanje prema narodu u velikoj mjeri određivalo ponašanja novih odbora prema njima.⁴⁵

HSS-ove su novine pune kritika na račun dotadašnjeg vođenja općina, ali je možda zanimljivije navesti mišljenje broskog kotarskog predstojnika da se vidi kako je i druga strana bila svjesna ozbiljnosti situacije. Javljujući se nadređenima u Zagrebu, napisao je da je političko pitanje neodvojivo od socijalnog jer seljaci sve jasnije daju do znanja da traže opsežne društvene i zakonske promjene. ("Sve da bude 'hrvatsko pitanje' riješeno i prema maksimalnim zahtjevima Hrvata, seljaci se ne bi time zadovoljili već će tražiti i potpunu izmjenu zakonodavstva, u prvom redu općinskoga."). U nastavku je primijetio kako u općinama žele biti "potpuni gospodari" i da otvoreno govore kako na postojeći odnos ne bi pristali ni da ga traži Maček. Nestao je stari strah od vlasti, pa se ne obaziru na njegove prijetnje posljedicama, a policijsko kažnjavanje "ne zastrašuje ni malo". Zanimljivo nam je da je i sam priznao kako seljačko nezadovoljstvo ima realne osnove. Naveo je da su porezi previsoki, da ima previše činovnika, da oni često rade aljkavo i da su više instance pred tim nemoćne, jer ih ne mogu kazniti radi "intervencije političara, čiji su korteši bili općinski činovnici". Ipak, oštra kritika službenika nije značila da je davao za pravo novim odborima. Njegov su ideal bili stari općinski odbori, koji nisu vršili nikakav nadzor, jer su i bili "postavljeni većinom po prijedlogu općinskog bilježnika". Prema njegovu mišljenju, red nisu trebali uvoditi općinski odbori nego država. Stoga se lako složio s novom politikom koju je nametala banovina, a to je da sama država provede reviziju u općinama, ukloni neodgovorne činovnike i stalno kontrolira one koji ostanu. Ipak je dodao da ako ni to ne pomogne, treba uvesti prokušanu instituciju komesara.⁴⁶

Država i disciplinska odgovornost službenika: Iako je Uredba o općinskim službenicima u Savskoj banovini od 5. 2. 1934. nizom članaka (čl. 113.-67.) naizgled osiguravala brzi i uredni disciplinski postupak, u praksi to uglavnom nije bilo tako. Nemoć ili nespremnost viših upravnih tijela da kazni mnogobrojne zloupotrebe položaja tijekom dugih godina represije, koju je spomenuo

sastavio odvjetnik S. Hefer) u kojoj, između ostalog, dokazuju da zakon daje pravo općini da određuje plaće svojih činovnika (Zakon od 26. 1. 1922., zak. članak XVI. iz 1870., naredba Ministarstva unutrašnjih poslova od 3. 12. 1924., Zakon o općinama od 14. 3. 1933.). Žalba općine Petrijevci, prosinac 1936. HDA SB UO, kut. 331, br. 25.

⁴⁴ Usp. *Uputa novoizabranim načelnicima*, 7.-13.; S. LEČEK, "Narodni poslanik Hrvatske seljačke stranke i njegov kotar", 217.-218.

⁴⁵ Naime, neki su službenici imali razumijevanja za nedaće naroda, ali onda bi trpjeli posljedice pred nadležnima. Blagajnik u Liču završio je na disciplinskom sudu jer "nesavjesnim i površnim radom" nije napravio što je trebalo, a to je da rigoroznim metodama pokupi poreze. Kao problem je navedeno da su "općinski organi domaći sinovi" pa "neće da se zamjere mještanima". Upravni odjel kotarskom načelniku Delnice od 4. 6. 1937.; Kotarski predstojnik Upravnog odjelu od 12. 6. 1937. HDA SB UO, kut. 322, br. 3568.

⁴⁶ Kotarski predstojnik Sl. Brod Upravnom odjelu od 10. 2. 1937. i od 15. 2. 1937. HDA SB UO, kut. 312, br. 842.

brodski kotarski predstojnik, mogu predočiti slučajeve u Jezerinama i Sv. Ivanu Žabnom. U Jezerinama se krajem siječnja 1935., znači još u vrijeme starog odbora, narod pobunio protiv bilježnika (posebice su se žalili da nije sređivao kupoprodajne ugovore u zemljišnim knjigama, ali naveli su i druge gospodarske štete koje im je nanio). No, u kasnijoj istrazi se bilježnik više niti ne spominje, nego se “diskretno prati” načelnika općine jer se sumnjalo da je on pokrenuo narod protiv bilježnika. Kada je utvrđeno da ne održava “nikakove veze sa proturežimskim elementima”, nego “u svakoj zgodi i prilici otvoreno i borbeno istupa za politiku Kraljevske Vlade”, zaključeno je da ga se neće smijeniti.⁴⁷ Očito su državi bili opasniji kritičari rada njezinih ljudi, nego njihov loš rad. Znakovit je i primjer bilježnika i blagajnika u Sv. Ivanu Žabnom, protiv kojih je radi malverzacije na općinskoj vagi 1932. pokrenut disciplinski proces. Spisi su se na nekoliko godina zametnuli, a u jesen 1937., unatoč urgenciji Banovinske vlade, kraj postupka nije se ni nazirao.⁴⁸

Situacija se ponešto izmijenila 1936. godine, barem bi se tako zaključilo po načelnim preporukama Upravnog odjela da se kazne loši službenici. Međutim, kotarski su predstojnici bili isti oni koji su te službe obavljali do 1936. i mahom su razmišljali na stari način. Sve što nije bila poslušnost njihovim nalogima, dovodilo je u pitanje državni autoritet i bilo je neprijateljsko. Stoga ne čudi da su uporno, ponekad doista i na svoju ruku, štitili krivce. Kada je kotarski predstojnik u Vojniću obavio pregled poslovanja, našao je općinu Vojnić u kaosu. Stanje je bilo takvo da je čak pomislio kako je “od strane nekih nemarnjaka hotimično” napravljen “labirint iz kojega se lako ne može izići”. No, i to je opravdao navodeći da je blagajnik preopterećen, jer nema bilježnika.⁴⁹

Ako bi poneki slučaj dospio pred disciplinski sud, to je bez iznimke značilo otezanje postupka po mogućnosti do zastare. Postaje nam jasnije kako je to bilo moguće, ako znamo na koji je način funkcionirao prvostupanjski disciplinski sud nadležan za probleme u radu općinskih službenika. On se nalazio pri kotarskom predstojništvu. Postupak je nakon istrage pokretao disciplinski tužilac, kojeg je imenovao kotarski predstojnik (iz nekih slučajeva vidimo da je to mogao biti i osobno on). On ili njegov zamjenik bili su predsjednici suda, a ostala dva člana činili su kotarski i općinski službenici (kotarski liječnik, općinski bilježnik i dr.).⁵⁰ Sve su to bili ljudi kojima nije bilo stalo do osude služ-

⁴⁷ Izvješće kotarskog predstojnika Jastrebarsko Odjelu za državnu zaštitu Savske banovine od 26. 2. 1935.; Dopis Odjela za državnu zaštitu Upravnom odjelu od 16. 3. 1935.; Izvješće kotarskog predstojnika Banskog upravi, Odjel za upravu, 30. 3. 1935. HDA, SB UO, kut. 256, br. 867/35.

⁴⁸ Tužba disciplinskog tužioca od 19. 2. 1937.; Kotarski predstojnik Bjelovar kotarskom predstojniku Križevci od 16. 10. 1936.; Koncepti uputa Upravnog odjela od 3. 2. 1937., od 23. 2. 1937., od 1. 3. 1937., od 31. 11. 1937. HDA SB UO, kut. 312, br. 847.

⁴⁹ Popisao je neriješene predmete iz 1936. i zgrozio se kada je vidio da ih ima čak 270, te još 100 kod posebno problematičnog “referenta III.”. Blagajničke su knjige bile vođene krajnje neuredno, pa je utvrdio čak 100 grešaka tijekom godine 1936.-37. Kotarski predstojnik Vojnić Banskog upravi od 24. 4. 1937. HDA SB UO, kut. 322, br. 3646.

⁵⁰ Usp. Tužilac Disciplinskom sudu u Sl. Brodu, od 5. 6. 1937.; Disciplinski sud Upravnom odjelu od 9. 6. 1937., HDA SB UO, kut. 322, br. 3744. Usp. “Uredba o općinskim službenicima u Savskoj banovini od 5. 2. 1934.”, čl. 125, čl. 127.

benika, kakav god da je bio, vjerujući da tako štite “svoje ljude”. Ne čudi da se disciplinski postupak pokretao krajnje nevoljko. Primjerice, revizija izaslanika Gospodarske sluge našla je mnogobrojne probleme u radu blagajnika i bilježnika u općini Tounj (Ogulin), no kotarski je predstojnik pokrenuo disciplinski postupak tek nakon što je to potvrdila službena revizija, a Upravni odjel mu izričito naredio da pokrene postupak protiv obojice.⁵¹

Upravni je odjel, sudeći po nekim dopisima, ponekad pokušavao ubrzati postupke i kazniti krivce, no kotarski se predstojnici nisu osjećali dužnima odmah i savjesno provesti njihove naredbe. Naravno, kao dobri službenici nisu se nikada otvoreno suprotstavili, a za neizvršavanje bi našli maštovito opravdanje. Kada su u općini Petrijevci (Valpovo) pokrenuli disciplinski i kazneni postupak protiv bilježnika i zvaničnika (za krivotvorenje i plaćanje osobnih računa iz općinske blagajne), kotarski je predstojnik u svemu postupao obrnuto pismenim naputcima kojima je Upravni odjel tražio brži postupak, oslobađanje općina od davanja plaće dok traje proces te da se disciplinski postupak treba voditi usporedno krivičnom postupku. Posljednja je intervencija Upravnog odjela bila kratka i prijeteća, pa je proces konačno završen (no, otpušten je samo zvaničnik, dok je bilježnik oslobođen krivnje).⁵²

Otpuštanje stalnih službenika: Spomenuto je da su odbori mogli otpuštati samo pomoćne službenike, a za glavne je bio potreban složeniji postupak dokazivanja zloupotrebe položaja, te odluka disciplinskog ili krivičnog suda (čl. 44. i 119. Uredbe o općinskim službenicima u Savskoj banovini od 5. 2. 1934.). Bez obzira na očekivana protivljenja i ozbiljne neugodnosti, nezadovoljstvo je bilo toliko da su se mnogi odbori upustili u to gotovo odmah nakon ustroja.⁵³

U početku su i sami službenici te njihovi pokrovitelji, kotarski predstojnici, pokušali naći spas u premještaju, ali Upravni odjel je odmah objasnio da to zakon ne dopušta. Naime, odredba o nepremjestivosti unesena je u zakon 1934., jer se uvidjelo da premještanje nema smisla. Ako je neki službenik već u jednoj općini izazvao nezadovoljstvo “zašto ga onda premještati u drugu, da i u toj postigne jednake rezultate?”. Ako je dobro radio, trebalo ga je zaštititi od neopravdanih napada, a ako nije, onda otpustiti. Kotarski predstojnici su svoje pravo nadzora trebali konačno primijeniti i na općinske službenike (“strogo motriti” na njih i protiv “nevaljalih treba da najoštrije postupite”).⁵⁴ Promjena zakona nije dolazila u obzir, možda i zato jer bi se time pokazala slabost.

⁵¹ Kotarski predstojnik Ogulin Upravnom odjelu od 8. 3. 1938. i 2. 4. 1938; Izvješće izaslanika Kr. banske uprave od 28. 4. 1938.; Koncept dopisa Upravnog odjela kotarskom predstojniku od 5. 5. 1938. HDA, SB UO, kut. 344, br. 2169.

⁵² Koncept dopisa Upravnog odjela kotarskom predstojniku Valpovo od 20. 4. 1937. i 7. 2. 1938.; Kotarski predstojnik Upravnom odjelu od 29. 12. 1937. i 16. 4. 1938. HDA SB UO, kut. 331, br. 25.

⁵³ Glavni općinski službenici dijelili su se u dvije kategorije: činovnici (upravni ili stručni) i zvaničnici. Ovdje je u pravilu bila riječ o postupcima protiv upravnih činovnika (bilježnik, blagajnik), a nisam pronašla niti jedan slučaj da je općina pravila takve probleme stručnim činovnicima (liječnici, veterinari, agronomi). Ponekad se u procesima spominju i zvaničnici.

⁵⁴ S. LEČEK, “Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavskom Brodu i brodskom kotaru”, 314.-315.

To je značilo da je za otpuštanje glavnih službenika bilo potrebno dokazati njihov nepravilan rad, kako bi se natjeralo nadređena tijela da ih kazne otkazom. U početku je, doduše, bilo zbunjenosti u općinama, jer odborima nisu odmah bile jasne granice njihovih ovlasti i koji se postupci primjenjuju na koju kategoriju službenika. Nakon kraćeg potresa u pojedinim općinama (u kojima se željelo odmah napraviti korjenite promjene), odbori su shvatili zakonske okvire i od tada su se kretali u njihovim granicama. Kada je odbor općine Gaj u prosincu 1936. dao otkaze općinskim službenicima (među njima i bilježniku i blagajniku), poništenje odluke je bilo lagano jer je bila protivna zakonu (§125. ZOO).⁵⁵ No, uskoro se s odlukama odbora više nije moglo tako jednostavno na kraj.

Upornost općinskih odbora u kotaru Slavonski Brod da se riješe svojih problematičnih bilježnika natjerala je konačno kotarskog predstojnika da pregleda rad tih općina (iako je u početku tvrdio da ih općine proganjaju radi "političkog držanja ...za vrijeme prošlih režima"). Nakon što je samo letimice zavirio u knjige, vidio je dosta nepravilnosti i pozvao inspektora iz Banske uprave. Inspektor je pregledao sve općine, većini oprostio manje nepravilnosti, ali je preporučio postupak i uklanjanje bilježnika i blagajnika u Lužanima.⁵⁶

Spor s bilježnikom povela je i općina Veliko Trgovišće. Na izvanrednoj sjednici odbora u prosincu 1936. obrazložili su pomalo uplašenom kotarskom predstojniku (okupilo se i 300 općinara) svoje pritužbe. U Upravnom odjelu bilježniku vjerojatno ne bi zamjerali osporavanje autoriteta načelnika općine pa ni grubo ponašanje prema strankama, ali su ozbiljno shvatili loše vođenje katastarskih listova, mogući falsifikat jedne dostavnice, te nepotizam (blagajnik mu je bio zet). Pokrenut je disciplinski postupak, a Upravni odjel je obvezao tužitelja da podnese žalbu ako kazna bude blaža od otpuštanja iz službe.⁵⁷

Po svemu sudeći, općine su se ipak rijetko uspjevale riješiti glavnih službenika. Postupak se u pravilu odugovlačio i država je svim sredstvima izbjegavala otpustiti svoje odane ljude. Čak kada bi došlo do izricanja kazne, često su one bile simbolične. Primjer bilježnika u Odri svjedoči u iscrpljujućem postupku koji je općina morala prolaziti, ako se željela zakonski riješiti službenika (doduše, prolazio ga je i taj službenik i drugi iz uprave, ako su ga željeli zaštititi). Naime, on je premješten iz Križa u Odru, a ovdje ga odbor nije želi primiti u službu. U žalbi je podrobno i sustavno (u 35 točaka) opisao neugodan sukob. Naime, od studenog 1936., kada ga je općinski odbor spriječio u preuzimanju dužnost, do svibnja 1938. kada ulaže žalbu banu, naveo je nevjerojatne 33 službene odluke, žalbe ili poništenja.⁵⁸

⁵⁵ Koncept dopisa Upravnog odjela kotarskom predstojniku od 14. 12. 1936., HDA SB UO, kut. 299, br. 8344/36.

⁵⁶ S. LEČEK, "Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavonskom Brodu i brodskom kotaru", 316.-317.

⁵⁷ Kotarski predstojnik Klanjec Upravnom odjelu od 14. 12. 1936. HDA, SB UO, kut. 299, br. 8346.

⁵⁸ Kotarski predstojnik Čazma Upravnom odjelu od 17. 5. 1938.; "Podatci o službi i premještanju..." Nikole Božičevića od 2. 5. 1938.; Molba općinskog blagajnika banu od 19. 5. 1938. HDA, SB UO, kut. 348, br. 3014. Inače, u žalbi je zatražio da ga se zaštiti ili vrati u Križ, gdje je bio ranije (i gdje je izgleda utajio 40.000 din).

Ako bi nakon jednogodišnjega ili višegodišnjega postupka ipak bila izrečena kazna, bila je riječ o doista ozbiljnim prekršajima za koje je ona ionako bila preblaga. Primjerice, u Antinu je odbor radi nepravilnosti u radu udaljio s dužnosti bilježnika (listopad 1937.). Očekivano, kotarski ga je predstojnik odmah uzeo u zaštitu, tvrdeći da ga odbor ne podnosi jer je Srbin i član JRZ. No, bilježnik je prije toga bio već tri puta kažnjen radi utaje i mita (i to na zatvor u trajanju od 15 dana do 3 mjeseca, ali niti jednu kaznu nije odslužio), a u vrijeme kada ga je odbor otpustio protiv njega su se vodila dva nova postupka. Kada su počeli problemi s općinskim odborom, disciplinski sud se brinuo više o njegovoj zaštiti nego krivnji (tražili su da ga općina vrati na dužnost dok se ne završi proces). Proces se otegnuo više od godinu dana, što je bilježniku dalo vremena da napravi veći nered (huška dobrovoljce s pustare Mlaka protiv novog odbora, odbija predati ključeve blagajne i silom ostaje u stanu). Čak i kada mu je istraga u rujnu 1938. dokazala da je krivotvorio zapisnik sjednice odbora iz 1936., čime je izbjegao zatvor, te da u općini uopće nema povjerljivih spisa iz razdoblja 1935.-37., kotarski predstojnik ga je i dalje štutio, tvrdeći da je "savjestan činovnik" i jedan od najboljih u kotaru. Bilježniku je konačno dokazan veći dio od 23 kažnjivih djela iz optužnice, pa je u listopadu 1938. presuđen na "lokalni otpust" (ne i potpuno otpuštanje iz državne službe), što je ipak bilo strože od prve presude iz lipnja 1938. kojom je kažnjen samo smanjivanjem plaće od 25% u trajanju od jedne godine.⁵⁹

Postupak protiv blagajnika u Kalju (Jastrebarsko) započeo je u proljeće 1936. Kotarski ga je predstojnik uspješno otezao unatoč požurivanju Upravnog odjela, koji je tražio da blagajnik, budući da je "skrivio krupne krivice", bude "egzemplarno kažnjen". Presuda je donesena tek u lipnju 1938., a osuđen je na 5% smanjenu plaću u tijeku tri mjeseca. (Upravni odjel odmah je zatražio da se tužitelj žali na preblagu kaznu.)⁶⁰ Postupak protiv općinskog blagajnika u susjednom Klinča Selu (Jastrebarsko) radi utaje 16.000 din započeo je još 1932.-33., a on je konačno otpušten 1938. odlukom drugostupanjskog disciplinskog suda. Isti ga je sud, međutim, oslobodio ranije obveze da podmiriti štetu te na molbu "nezbrinute" žene i sina (studenta prava) preporučio da im se isplaćuje 50% obiteljske mirovine u trajanju od pet godina. Preporuku su podržali najviši dužnosnici - ban Ružić i načelnik Upravnog odjela Benzon.⁶¹

Prema sačuvanoj dokumentaciji, glavni su službenici uživali zaštitu i samo je iznimno dolazilo do njihova otpuštanja. No, iako ih općina nije mogla otpustiti, mogla ih je podvrgnuti dugom i neugodnom procesu te im uskratiti

⁵⁹ Općinska uprava Antin Državnom tužilaštvu pri Okružnom sudu Osijek od 4. 11. 1937.; Kotarski predstojnik Vukovar Upravnom odjelu od 20. 11. 1937., 19. 3. 1938., 22. 4. 1938., 6. 8. 1938.; Upravni odjel kotarskom predstojniku od 15. 11. 1937.; Izaslanici Kr. banske uprave od 4. 9. 1938.; Općinska uprava Antin banu Savske banovine od 28. 9. 1938. HDA, SB UO, kut. 342, br. 1573.

⁶⁰ Kotarski predstojnik Jastrebarsko Upravnom odjelu od 9.6.8.; Koncept dopisa Upravnog odjela kotarskom predstojniku od 31. 7. 1937., 10. 4. 1938. HDA, SB UO, kut. 344, br. 2204.

⁶¹ Presuda Drugostepenog općinskog suda pri Banskoj upravi Zagreb od 11. 10. 1937.; Načelnik Banske uprave od 20. 8. 1938.; Ban Ružić od 20. 8. 1938. HDA, SB UO, kut. 346, br. 2713.

plaću (što nije bilo zakonito). Neki su išli svojom tvrdoglavom logikom, poput onih u Ivancu. Prestali su plaćati blagajnika očekujući da će sam otići ili da će ga platiti država (“ako ih država treba, neka ih onda i plaća”). Na prijetnje kotarskog predstojnika, odgovarali su: “Nemreš je veliki gospon, a neću još veći.”⁶² Doduše, nadređena su tijela redovito donosila odluke da ih se obešteti i isplati im se zaostatke, ali ostaje pitanje jesu li to u buntovnijim općinama uspjeli provesti.

Otpuštanje pomoćnih službenika: Iako je s pomoćnim službenicima trebalo ići lakše, pokazalo se da su kotarski predstojnici i ovdje mogli izazvati prilično problema.

Izvrstan primjer koliko se bilo teško izboriti za ovlasti koje su im po zakonu pripadale, pruža nam općina Donji Miholjac i njezin pokušaj da otpusti stražare (pomoćne općinske službenike), jer su “bez razloga hapsili i batinali građane što se sudski dokazati može, pošto su i kod suda bili za to kažnjeni”. ‘Slučaj’ je započeo u siječnju 1937. i vukao se više od godinu dana. Cijela je godina protekla u pisanju žalbi na više instance (barem četiri Banskoj upravi i tri Upravnom sudu). U njima se tuže na kotarskog načelnika koji je, pozivajući se na pravo ‘nadzorne’ vlasti, poništavao sve odluke odbora (otpuštanje starih i primanje novoizabranih stražara). Nastavio je ometati odluke odbora i nakon što je Upravni sud u Zagrebu potvrdio da, prema Uredbi o općinskim službenicima u Savskoj banovini (čl. 53. i čl. 55.) “pravo otkaza jednom općinskom službeniku na pomoćnom mjestu, dato je općinskom odboru i to po njegovoj slobodnoj oceni bez ikakvih ograničenja”. Budući da je bila riječ o pomoćnim mjestima, općina im je imala pravo otkazati “bez obzira na motive”.

Kada više nije mogao poništiti otkaze, kotarski je predstojnik pokušao svim sredstvima spriječiti primanje novih stražara. Poništio je imenovanje novih, postavio je nemoguće uvjete za njihovo primanje u službu, a starim stražarima je usmeno zabranio da izvrše primopredaju opreme i službe. No, njegovo je opstruiranje ipak imalo granice. Kada je općinski odbor bez njegova pristanka u veljači primio nove stražare, zaprijetio im je kaznom od 2.000 din ili 10 dana zatvora, ali mu je to Upravni odjel odmah zabranio.

Pritužbe koje su obje strane upućivale nadređenima, banu i Upravnom odjelu, pokazuju nam kako su općine odlično ovladale zakonima u borbi da legalno izbore svoje ovlasti. Primjerice, u jednoj od žalbi općinski načelnik je svoje pravo uvođenja u službu pomoćnih službenika potkrijepio navođenjem svih mogućih zakona (§ 56., 86., 124. i 125. ZOO, čl. 20. Uredbe o općinama i čl. 13. Statuta općine). Ovo je, zajedno sa stajalištem banovine, natjeralo kotarske predstojnike da se i oni pozivaju na zakon. Međutim, kao što je to često u pravnoj praksi, zakone se moglo različito tumačiti, pa se kotarski predstojnik neprestano pozivao na uopćen § 125. ZOO-a, po kojem je on kao nadzorna vlast imao pravo spriječiti sve nezakonite postupke općine. Naravno, po nje-

⁶² Kotarski predstojnik Ivanec Upravnom odjelu od 30. 6. 1937.; Izvješće banskog savjetnika Upravnom odjelu od 3. 9. 1937. (predmet 4320). HDA, SB UO, kut. 322, br. 3646.

mu je 'nezakonito' bilo sve što je davalo moć političkoj oporbi, a umanjivalo autoritet države.⁶³

Isti se problem pojavio u đakovačkoj općini. I tu su u siječnju 1937. odlučili otpustiti policijske stražare, kojima su odmah obustavili plaću. Sljedećih pet mjeseci proveli su po sudovima, a općoj su napetosti pomogle i intervencije utjecajnih osoba ili organizacija u korist otpuštenih (biskupa Akšamovića, mjesne organizacije JRZ-a i središnjice JRZ-a za Savsku banovinu). Ponašanje kotarskog predstojnika bilo je istovjetno donjomiholjačkom. Odluke odbora je poništavao i čekao rješenja viših instanci (Banske uprave ili Upravnog suda), a onda ih, ako mu nisu išli u prilog, pokušao zaobići. Postigao je rastezanje procesa, a svojim je štitičenicima uspio izboriti isplatu plaća, koju im je odbor obustavio prije nego što je odluka o otpuštanju postala važeća. Prema odluci Upravnog odjela iz lipnja 1937. (koja se pozvala na § 136, 137, 138 i 140 Zakona o upravnom postupku), kotarski je predstojnik proveo zapljenu općinske imovine u Poreznoj upravi u Đakovu u visini koju je općina trebala platiti oštećenim stražarima. (Naime, općina je polagala svoj prihod u Poreznu upravu, a ova je krajem svakog mjeseca slala polovicu Državnoj hipotekarnoj banci u Beograd, a drugu polovicu vraćala općini na raspolaganje).⁶⁴

Iako je ovdje bila riječ pretežno o pravnom natjecanju, treba ipak istaknuti da je dio 'oružja' u borbi bio i onaj svakidašnji pritisak, koji neki nisu mogli izdržati. Prozvani državni službenici različito su reagirali. Neki su, vjerojatno u skladu sa svojom naravi i dotadašnjim ponašanjem, uspijevali svoj osobni problem pretvoriti u situaciju na granici nacionalnog sukoba (poput onoga u Antinu), drugi su sa strahom čekali konačan rezultat postupka, a neki su i sami željeli premještaj i tako se maknuti od općine u kojoj je rasla nesnošljivost. Gotovo dvije godine mučnog procesa, koji je slijedio nakon što je općina Generalski Stol u siječnju 1937. radi štednje otpustila blagajnika, ostavio je posljedice na obje strane. Blagajnik je bio svjestan da će mu prisilni ostanak u općini učiniti položaj još gorim, pa je i sam želio zamjenu mjesta (tražio je neko slobodno jer je to bio jedini način da ode). Ovdje je pritisak natjerao i načelnika općine da podnese ostavku. U obrazloženju je napisao: "Ako udovoljujem narodu vlasti su protiv mene – ako se držim propisa i zakona, narod hoće da me ubije." Na njegovo je mjesto došao drugi s izborne liste i dovršio ono za što njegov prethodnik više nije imao živaca.⁶⁵

⁶³ Usp. S. LEČEK, "Hrvatska seljačka stranka u Donjem Miholjcu (1935.-1941.)", *Zbornik skupa* (u tisku). (Izvor: HDA, SB DZ, kut. 336, br. 298/38; HDA, SB UO, kut. 342, br. 1558, br. 1559.)

⁶⁴ Kotarski predstojnik Upravnom odjelu od 26. 1. 1937.; Biskup Akšamović načelniku Upravnog odjela od 2. 4. 1937.; Mjesna organizacija JRZ banu Viktoru Ružiću, nedatirano; Banovinski odbor JRZ za Savsku banovinu u Zagrebu pomoćniku bana Stanoju Mihaldžiću od 30. 4. 1936.; Kotarski predstojnik Upravnom odjelu od 5. 6. 1937.; Načelnik općine Tomislav Jelešić banu od 8. 6. 1937.; Koncept dopisa Upravnog odjela od 16. 6. 1936.; Kotarski predstojnik Upravnom odjelu od 23. 6. 1937. HDA SB UO, kut. 312, br. 828/37.

⁶⁵ Kotarski predstojnik Ogulin Upravnom odjelu od 25. 6. 1937., 17. 12. 1937.; Koncept dopisa Upravnog odjela kotarskom predstojniku od 8. 4. 1938. i 15. 11. 1938.; Izvješće izaslanika Banske uprave od 17. 9. 1937.; Molba bilježnika Upravnom odjelu od 17. 3. 1938. i 23. 10. 1938. (dopisnica). HDA, SB UO, kut. 344, br. 2191.

Rezultati: Borba oko ovlasti nad službeničkim mjestima može na prvi pogled izgledati uzaludnom. Kada su novi odbori pokušali otpustiti prekobrojne, kotar ili banovina, kao više državne instance, bez iznimke su to odbijale ili odlagale. Kada su pokušali smanjiti njihove neopravdane prihode, odbijali su i to, obrazlažući da je riječ o “stečenim pravima”. Kada bi činovnicima bila revizijom nesumnjivo dokazana krivnja, uživali su zaštitu oduživanjem istrage i nerješavanjem slučaja, a u međuvremenu su im općine morale davati plaću. Konačne su kazne, ako bi do toga došlo, najčešće bile simbolične.

No, s druge strane, poneka se upornija općina uspjela riješiti ne samo pomoćnih, nego i glavnih službenika, a primjer su slijedili i drugi (primjerice, nakon Donjeg Miholjca, slično se ponovilo u susjednim Podravske Podgajcima). Za opću politiku HSS-a bitno je utvrditi da su sve izborili pravnim sredstvima, upravo pozivanjem na zakon, a ne silom, kao im se ponekad predbacuje (naime, preko HSZ-a). Novo je bilo i to da država više nije posezala za silom, nego je problem nastojala riješiti pravnim postupkom (u čemu su joj zakoni, čiji je smisao ionako bila centralizacija i velike ovlasti državnih tijela, poprilično pomagali), neformalnim pritiscima, ponekad bojkotom i nekim blažim oblicima zastrašivanja.⁶⁶ No, nakon puno gore represije u doba diktature, pritisci i zastrašivanje više nisu imali isti učinak. Primjerice, vraćanje službenika na posao u Klakaru nije uspjelo niti uz prijetnju žandara. Na upotrebu oružja ipak se nisu odlučili pa su tijekom 1937. razmišljali da se općina ukine i pripoji Trnjanima i tako ukloni posebno buntovni odbor.⁶⁷

3.3. Simboli nove vlasti

Nazivi, natpisi i pečati: Općinski su odbori ubrzo nakon izbora pokušali prepoznatljivim simbolima pokazati da su nastupila nova vremena. Na općinske ploče, dopise i na pečate stavljeno je novo nazivlje: općinski načelnik (ne “pretsjednik”), općinsko poglavarstvo (ne “općinska uprava”), kotar (ne “srez”), Kraljevska zemaljska vlada (ne “Banska uprava”), te hrvatski nazivi za mjesece. U vremenu kada je jezik držan temeljnim pokazateljem nacionalnog identiteta, obje su strane shvaćale dublje značenje započetih promjena.⁶⁸ Očekivano, Upravni odjel je ustrajao na daljnjoj upotrebi dotadašnjih naziva, pozivajući se na to da se oni koriste u zakonu (iako zakon nigdje nije izričito spominjao da se jedino oni moraju primjenjivati).

⁶⁶ Bojkot je bio način suprotstavljanja postavljanju novih simbola na općinama, ali se, doduše vrlo rijetko, mogao koristiti i pri problemu s otpuštanjem službenika. Zabilježeno je da je zbog slučaja s blagajnikom u Lužanima kotarski predstojnik odbio suradnju s općinom, pa su samo pisari obavljali najnužnije poslove. Ucjenjivao je time što nije davao ono što je njegova domena: stočne putovnice nužne za trgovinu i odobrenje na uvjerenja koja su trebali supotpisati općinski činovnici. Kotarski predstojnik Sl. Brod Upravnom odjelu od 28. 1. 1937., 5. 2. 1937., 6. 2. 1937., 5. 3. 1937. HDA, SB UO, kut. 312, br. 842.

⁶⁷ S. LEČEK, “Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavanskom Brodu i brodskom kotaru”, 317.

⁶⁸ Većinom je doista bila riječ o srbizmima, no bilo je i iznimki. Primjerice, naziv “načelnik” (državi neprihvatljiv na razini općine) službeno se koristio za “sreskog načelnika”. Ovu, kao i druge jezične nedosljednosti, obje su strane pokušavale protumačiti u svoju korist.

Prve dojave o izmjenama natpisa pristigle su već u prosincu 1936. (Đurđevac, Petrinja). Nedugo nakon toga učinio je to i odbor u Jastrebarskom, a kasnije su se pridružile općine iz kotareva Bjelovar, Đakovo, Klanjec. Izgleda da pojava (barem u prvoj polovici 1937.) nije bila posebno široka, jer je većina kotarskih predstojnika ne spominje. Puno je češće bilo samo prigodno isticanje zastave (Donji Miholjac, Donja Stubica, Koprivnica, Križevci itd.).

Bez obzira na proširenost, Upravni odjel je izdao upute kotarskim predstojnicima kako se ponašati ako do toga dođe u njihovu kotaru. Prvo su trebali upozoriti općine da se drže zakona, jer samo tako mogu raditi "za dobro svoga naroda". Tome je trebalo pomoći objašnjavanje da su oba pojma narodni nazivi (što je trebalo neutralizirati jezično-nacionalni naboj). Ako odbori ipak odluče provesti izmjene, trebalo ih je zabraniti pozivajući se na § 125 ZOO-a. Kada su slučajevi postali češći, u veljači 1937. su od svih kotarskih predstojnika zatražili trajnu pozornost i izvještavanje. Jedan od njih, kotarski predstojnik iz Vinkovaca, možda je i idejni začetnik nove faze u suzbijanju izmjena nazivlja. Budući da zabrane pozivom na zakon nisu imale učinka (kao ni u drugim stvarima), on je u svibnju 1937. predložio da državna uprava odgovori bojkotom, odnosno da Upravni odjel odobri kotarskim predstojnicima i drugim tijelima da ne primaju poštu s novim nazivima ili pečatima. Objašnjavao je da bi ta metoda mogla biti spretnija nego primjena zakona (§ 129. ZOO-a u vezi s čl. 52. Financijskog zakona za god. 1936.-1937. protiv "neposlušnika"), koja je imala dugu proceduru. On je računao da bi nezadovoljstvo naroda time što općina ne obavlja tekuće poslove, moglo natjerati odbore na popuštanje. U Upravnom odjelu nisu dijelili taj optimizam, ali su dopustili da se prijedlog "obazrivo" isproba. Upozorili su da seljaci neće automatski kriviti odbore, jer "demagozi već nađu načina da obmanjivanjem naroda njegovo nezadovoljstvo okrenu protiv drugih". Metoda je ipak imala ploda jer je kasnije nalazimo kao stalni savjet kotarskim predstojnicima kako postupati pri izmjeni naziva. U dopisu u Klanjec iz studenoga 1937. vidimo da je kotarski predstojnik prvo trebao upozoriti općinare na "zakonske posljedice" moguće odluke. Ako je ipak donesu, onda je odluku trebao "zadržati po § 125 ZOO", a ako je samovoljno provedu, onda za skidanje natpisa obavijestiti Upravni odjel (jer bi mogla zatrebati ozbiljnija intervencija), a nazive i pečate jednostavno bojkotirati (odbiti primati dokumente koji bi sadržavali "protuzakonite nazive" ili bili pečaćeni "protuzakonitim pečatom").⁶⁹

I ovdje se pokazalo da naredbe često nisu bile dovoljne. U Klanjcu su skinuli ploče tek nakon što je kotarski predstojnik, slijedeći telefonske upute Upravnog odjela, osobno razgovarao sa svim predsjednicima i zaprijetio "teš-

⁶⁹ Koncept dopisa Upravnog odjela kotarskim predstojnicima u studenome 1936.; Koncept dopisa Upravnog odjela Ministarstvu unutrašnjih poslova u prosincu 1936.; Okružnica Upravnog odjela svim kotarskim predstojnicima Pov-II-br. 1379 od 25. 2. 1937.; Kotarski predstojnik Jastrebarsko Upravnom odjelu od 17. 3. 1937.; Koncept dopisa Upravnog odjela Ministarstvu unutrašnjih poslova od 25. 3. 1937.; Kotarski predstojnik Vinkovci Upravnom odjelu od 7. 5. 1937.; Upravni odjel kotarskom načelniku Vinkovci od 18. 5. 1937.; Upravni odjel kotarskom predstojniku Sušak od 21. 11. 1937. HDA SB UO, kut. 312, br. 1379.

kim posljedicama”. Ipak, u općini Luka i tada su to učinili tek kada je poslao žandare. Nisu koristile ni novčane kazne, jer bi ih odbori prebacili na trošak općinskog proračuna (u Klanjcu kazne radi natpisa, u Novom je općina preuzela kazne petorice službenika koji nisu izvjesili zastavu na državni blagdan).

Potkraj 1937. rezultat u skidanju natpisa bio je naizgled ‘neriješen’. Voditelj Odjela za državnu zaštitu dr. Benčić javio je u prosincu 1937. Ministarstvu kako je skidanje ploča zabilježeno u 15 općina (u 10 kotareva), a u trenutku dojava u svima su bili bez ploče (bilo da su skinute nove nepropisne ili su ponovno skinute uspostavljene propisne).⁷⁰ No, općinska zgrada bez ploče govorila je gotovo jednako rječito kako državna vlast više nije ono što je bila. Štoviše, u redovitom izvješću o radu uprave Savske banovine za posljednje tromjesečje 1937. stoji da su općine nastavile skidati ploče s općinskih domova, a u prosincu su zabilježeni i slučajevi skidanja sa škola.⁷¹

Također se nastavilo korištenje novih naziva, iako su posljedice mogle biti dalekosežnije jer su bojkot prihvatila i druga nadležna tijela (primjerice, Upravni sud odbio je radi toga uopće razmatrati žalbu općine Biškupec kraj Varaždina).⁷² Pritom su općine pronašle neke osebujne načine provođenja svoje volje. Općine požeškog kotara su se samo u dopisima kotarskom predstojniku koristile starim pečatima, a sve ostalo “nekad propisane nekad nepropisane” (nove su redovito stavljale na sve dopise u općini i drugim ustanovama, te na sve dopise koje su zaprimile).⁷³ Budući da su pošte kao državne institucije također odbijale primati poštu s ‘nepropisanim’ nazivljem, u ogulinskom su kotaru počeli na omote stavljati propisno, a unutra na dopis svoje nazivlje.⁷⁴

Novi polet ovo je nastojanje dobilo osnivanjem Zajednice općina 1938. Jedan od sačuvanih dokumenata iz tog razdoblja govori nam kako je i borba za natpise, poput one za ovlasti nad činovnicima, mogla postati velikom pravnom borbom u kojoj su se općinski odbornici (i njihovi savjetnici – odvjetnici) sve bolje snalazili. Općina Čađavica (D. Miholjac) tada je (preko kotarskog predstojnika) uputila pritužbu banu Savske banovine, kojom se žali na rješenje tog istog predstojnika iz travnja 1939. On nije, po starom običaju, proveo odluke općinskog odbora o natpisima, pozvavši se na § 130. ZOO-a (starom i uopćenom formulacijom da je “štetan po važne opće državne interese”). Pre-

⁷⁰ Kotarski predstojnik Novi Upravnom odjelu od 30. 11. 1937.; Kotarski predstojnik Klanjec Upravnom odjelu od 1. 12. 1937.; 10. 12. 1937., 12. 12. 1937., 15. 12. 1937.; Kotarski predstojnik Đurđevac Upravnom odjelu od 1. 11. 1937.; 20. 11. 1937.; Odjel za državnu zaštitu Upravnom odjelu od 11. 12. 1937.; Banski savjetnik Benčić Ministarstvu unutrašnjih poslova od 15. 12. 1937. HDA, SB UO, kut. 312, br. 1243.

⁷¹ Tromjesečno izvješće o radu uprave Savske banovine (za razdoblje od listopada do prosinca 1937.) Ministarstvu unutrašnjih poslova od 29. 1. 1938. HDA, SB UO, kut. 331, br. 40.

⁷² Kotarski predstojnik Varaždin Upravnom odjelu od 24. 3. 1938.; Koncept dopisa Upravnog odjela kotarskom predstojniku od 22. 4. 1938. HDA, SB UO, kut. 344, br. 2066.

⁷³ Kotarski predstojnik Požega Upravnom odjelu od 29. 3. 1938. HDA, SB UO, kut. 344, br. 2008.; Kotarski predstojnik Slavonska Požega Upravnom odjelu od 24. 5. 1938. HDA, SB UO, kut. 348, br. 3213.

⁷⁴ Kotarski predstojnik Ogulin Upravnom odjelu od 25. 3. 1938. HDA, SB UO, kut. 344, br. 2070.

ma njima, bila je riječ o protuzakonitoj primjeni navedenog paragrafa, koja se protivila propisu § 125. ZOO-a. Stoga su odlučili podnijeti žalbu banu (prema propisu čl. 3. § 125. ZOO-a). Svoje su odluke vrlo temeljito obrazložili citiranjem svih postojećih zakona i uredbi o općinama. Ova zakonska 'potpora' zbunila je i Banski ured, koji je žalbu prosljedio Upravnom odjelu, a oni su zatražili objašnjenje od Ministarstva unutarnjih poslova u Beogradu.⁷⁵ Na žalost, ne znamo odgovor iz Beograda, ali iz drugih izvora znamo da se problem natpisa konačno riješio tek u Banovini Hrvatskoj.⁷⁶

Proslave: Otpor se simbolički pokazivao još bojkotiranjem državnih blagdana i slavljenjem svojih (stranačkih) blagdana.⁷⁷ Propisane državne blagdane mnoge općine nisu ničim obilježavale i redovito su radile, a za proslave HSS-a (najveća je bila Mačekov rođendan u srpnju) vješale su zastave i sudjelovale u svim manifestacijama. Zabrane i kazne nisu ni ovdje bile učinkovite. Unatoč tome što je kotarski predstojnik poništio odluku odbora Belovar Moravče o "podpunoj abstinenciji" proslave Dana ujedinjenja (1. prosinca 1936.), oni su dosljedno proveli što su najavili: da neće slati institucijama poziv na proslavu, neće vješati zastave, niti ići u crkvu (zabranili su to i općinskim službenicima). U odluci su naveli da "ovo brani cjelokupni narod ove općine".⁷⁸ U Pokupskom su žandari prijavili općinskog načelnika, koji namjerno nije došao na proslavu i nije spriječio skidanje državnih zastava.⁷⁹ Razni izgovori za nesudjelovanje i bojkotiranje državnih praznika, a s druge strane masovno (manifestacijsko) sudjelovanje u stranačkim proslavama, obilježili su iduće dvije godine.

Prostor i povjerljivi poslovi: Važnost novih odbora i njihovih izabраних načelnika trebalo je potvrditi još jedan simboličan čin – preuzimanje vlastite prostorije. Kako je gotovo u svim općinskim zgradama svoju sobu do tada imao samo bilježnik, to je značilo i izbacivanje bilježnika iz sobe i njegov smještaj s ostalim službenicima, kako bi sada i simbolično zajedno služili narodu. Uvrjeđeni izbačeni bilježnici (do tada najvažnije osobe u općini), pozvali su se

⁷⁵ Žalbu su obrazložili: 1. u Zakonu o općinama uopće nije propisano kako treba nazivati općine i kakve trebaju biti ploče s natpisima; 2. naziv "općinska uprava" određen je raspisom Banske uprave Upravni odjel u Zagrebu od 29. 7. 1933. br. 49.881-II-3, a protivan je § 70. i § 83. Zakona o općinama, u kojem se pod tim nazivom misli na sasvim drugi organ i djelokrug; 3. u gradu se koristi naziv "gradsko poglavarstvo" (§ 7 Zakona o gradskim općinama od 22. 7. 1934.), a to su identične uprave, pa nema razloga da se isti naziv ne koristi i na selu; 4. općina nije "opća uprava", nego samoupravna oblast (§ 1. Zakona o općinama); 5. natpis ploče na općini mora biti suglasan s nazivom koji nosi općinska oblast, a to je potvrđeno "konačnom pravomoćnom i ovršivom odlukom" Upravnog suda u Zagrebu od 18. 5. 1938. br. 5062 O.P. 185/1938. u jednom konkretnom slučaju, itd. Žalba općinskog odbora Čađavica kotarskom predstojniku, od 21. 4. 1939., HDA, SB UO, kut. 360, br. 2.702.

⁷⁶ S. LEČEK, "Slavonski Brod i uspostava Banovine Hrvatske 1939.", *Scrinia Slavonica*, 5/2005., 245.-246.

⁷⁷ Opširnije u: S. LEČEK, "Selo i politika", 127.-140.

⁷⁸ Kotarski predstojnik obustavio je odluku po § 125. Zakona o općinama jer je odbor "prekoračio svoj djelokrug i ogriješio se o postojeće zakonske propise" (Zakon o praznicima iz 1929. u § 2. određuje koji su to državni praznici, a § 9. predviđa vješanje zastava). Izvješće kotarskog predstojnika Sv. Ivan Zelina Upravnom odjelu od 6. 12. 1936.; Dopis kotarskog predstojnika općinskoj upravi Moravče Bjelovar od 6. 12. 1936., HDA, SB UO, kut. 299, br. 8149/36.

⁷⁹ Zapovjednik žandarmerijske stanice Pokupsko kotarskom predstojniku od 3. 12. 1936., HDA, SB UO, kut. 299, br. 8263/36.

na moćnog zaštitnika – vojsku. Ustvrdili su da postupak odbora i načelnika izravno ugrožava izvršavanje važnog dijela njihovih zaduženja, a to su poslovi vezani uz vojsku ili oni što su se vodili kao “poverljivi”. Posebna im je soba, navodno, trebala kako bi u njoj, na sigurnom, držali vojne materijale (novačenje i dr.). Na slučaju bjelovarskog kotara (sve je počelo u Severinu i Novoj Rači) možemo vidjeti što je mogla i tražila državna uprava. Naravno, prvo je reagiralo vojno zapovjedništvo i zatražilo da se bilježnici vrate u svoje sobe. Upravna su tijela ipak bila suzdržanija. Od bilježnika su očekivali da spor riješe mirno (neodređena izjava da i načelnik i bilježnik imaju pravo na svoju sobu nije nudila konkretno rješenje). Jedino što je bilo neupitno, bilo je da su vojni poslovi iznad svega, pa tu i kotarski predstojnik ima nešto veće ovlasti i može “narediti” načelnicima općina kako će voditi vojne poslove. Time se ipak i načelniku priznalo neke ovlasti. No, ostalo je na tome da bilježnik treba otvarati povjerljivu poštu i da općine moraju snositi troškove novačenja, što je bilo protivno želji novih odbora (i *Uputama*).⁸⁰

Na sastanku u Zagrebu u veljači 1938. Tomašić je stoga iznova ohrabrio predsjednike da postave table i pečate, objašnjavajući kako postojeći nisu propisani zakonom, nego samo naredbom, pa ih se stoga za uklanjanje ne može osuditi na Upravnom sudu. Uz to, još su jednom ponovili da načelnici imaju pravo čitati povjerljivu poštu, koju bi trebali uzeti od službenika (pitanje “pretresanja ladica”).⁸¹

Polaganje zakletve: Slučaj u Vojniću pokazuje nam da se simbolična ovlast mogla iskazati na još jedan, izgleda rijetko primjenjivan način. Ovdje su novi stražari prisegnuli pred predsjednikom općine, a ne kotarskim predstojnikom. Oko pitanja zakletve općinskih stražara (simboličnoj vlasti), mišljenja su se podijelila. Upravni sud je tumačio da je ne trebaju davati, no u Upravnom odjelu se nisu slagali s tim, jasno uočavajući značaj i posljedice tog simboličnog čina. Budući da nisu mogli zabraniti zakletvu pred općinskim načelnikom, jer to ni zakon nije izričito branio, dali su objašnjenje o pravnim posljedicama. Po tome, stražari koji bi prisegnuli općinskom načelniku više nemaju pravni status koji uživaju oni koji su se simbolično podvrgnuli kotarskom predstojniku. Naime, ovi posljednji nisu samo općinski službenici, već i javna straža, čija službena izjava ima “punu dokaznu snagu kod državnih sudskih i upravnih vlasti” i, još važnije, koja “stoji pod zakonskom zaštitom jednako kao policijski organ”. Nasuprot tome, stražarima koji nisu položili zakletvu kod kotarskog predstojnika “ne priznaju značaj javne straže, već ih smatraju samo za službeno lice, jednako kao i ostale općinske službenike”.⁸²

⁸⁰ Kotarski predstojnik Bjelovar Upravnom odjelu od 15. 12. 1936.; Koncept odgovora Upravnog odjela od 20. 1. 1937. HDA, SB UO, kut. 299, br. 8400/36. Upravni odjel izdao je Okružnicom Pov. II br. 5509 od 20. 11. 1933. upute o uređenju poslova “povjerljive prirode” u općinama kao i svih poslova predviđenih § 79. Zakona o općinama. Okružnica bana svim kotarskim načelnicima Pov. II. br. 8178 od 11. 12. 1936. HDA, SB UO, kut. 299, br. 8178/36.; *Upute*, 4., 12.

⁸¹ Izvješće kotarskog načelnika Zagreb Odjelu za državnu zaštitu od 18. 2. 1938. HDA, SB DZ, br. 357/38. (bivša Grupa VI, br. 796), (za Zagreb dokument bez broja).

⁸² Upravni odjel kotarskom predstojniku Vojnić od 25. 7. 1938. HDA, SB UO, kut. 348, br. 3039.

4. Reakcija vlasti

Kotarski predstojnik za Slavonski Brod nije bio sklon novim seljačkim odbornicima i već je u studenome 1936. zatražio “oštre mjere” protiv njih. Općinari i dalje nisu plaćali dugove, što je po njemu bila “posljedica dugogodišnje konzekventne opozicionalnosti”. Predložio je uobičajeni postupak, a to je bilo obračunati sa “štetnom demagogijom...makar pod cijenu najoštrijeg egzekutivnog postupka” (uz asistenciju žandarmerije nasilno skupiti porezna dugovanja). Od Banske vlade je zatražio slobodne ruke i jamstvo da ga se neće pozivati na odgovornost ako dođe do upotrebe oružja “odnosno do koje mrtve glave”.

U odgovoru Upravnog odjela vidimo osnovna polazišta nove politike: nepopuštanje u pitanjima svojega glavnog interesa (poreza), taktiziranje s novim odborima (spriječiti što se može, ali ne prijeći granicu nasilja) i prestanak pokrivanja lošeg rada općinskih službenika. Kotarskom predstojniku izričito je naređeno da se svi trebaju držati zakona – i odbori i službenici – a na novoizabrane općinske uprave smjelo se utjecati samo “savjetima i opomenama”. Čak i ako učine nešto protuzakonito, on je kao viša instanca mogao zadržati njihovu odluku, ali – težište cijelog dopisa je u tom novom duhu - postupanje je moralo biti “taktično i korektno”. Nisu više prihvaćali sakrivanje loših službenika iza politike (“mnogi su se od tih službenika učinili nemogućim ne toliko svojim političkim eksponiranjem, već daleko više svojim nesavjesnim radom”). Upute su bile jasne: kao prvo, mijenjanje poreza nije dolazilo u obzir, zatim, seljačko povjerenje u nove odbore trebalo je iskoristiti za urednije plaćanje poreza (jer su sada u općinama ‘njihovi ljudi’) i napokon, Banska se uprava ogradila od problema koje su počinili dotadašnji stupovi vlasti, općinski službenici. Načelniku su stoga dali “odriježene ruke”, ne kako je on tražio za skupljanje poreza, nego za otpuštanje službenika “koji su svojim neispravnim radom, a naročito malverzacijama” oštetili općinu. Upravni odjel obećao je čak da će poslati svoje inspektore “bez troška za općine”.⁸³

Međutim, kako su problemi s novim odborima rasli, Banska uprava je pred ljeto 1937. počela razmišljala o široj akciji raspuštanja neposlušnih odbora. Kako bi procijenili imali li taj potez smisla, zatražili su izvješća kotarskih predstojnika o problemima u općinama, točnije o “radnoj nesposobnosti općinskih odbora”. Zanimalo ih je i njihovo mišljenje o učincima eventualnog raspuštanja odbora. No, čak i oni kotarski predstojnici, koji su dojavili da imaju ozbiljnih problema s općinskim odborima, nisu preporučili raspuštanje. Kako je naveo predstojnik iz Slavenskog Broda, ako se odbor u problematičnom Klakar u raspusti, na izborima bi bili izabrani “isto takovi odbornici, ako ne i gori”. Njegovo su mišljenje dijelili kotarski predstojnik Novske (nadao se da će za to doći vrijeme, jer su “svi Mačekovci, koji se sada međusobno glože”), Klanjcu (savjetovao je da se pričekava učinak bojkota), Rabu (pričekati da ojača nesloga),

⁸³ S. LEČEK, “Djelovanje Hrvatske seljačke stranke u Slavanskom Brodu i brodskom kotaru”, 314.-315.

Velikoj Gorici, Našicama, Koprivnici (očekuje da će uskoro “sami skrahirati”). Iz zagrebačkog kotara (za općinu Pušća) savjetovali su čekanje, jer bi raspuštanje postiglo obrnuti učinak - jačanje HSS-a.

Ideju o raspuštanju poduprli su samo kotarski predstojnik Osijek (za Hra-
stin, jer je držao da su dovoljno nesložni), te Vojnić (gdje je pobijedio koalicijski partner SDS-a). Većina je izvijestila da općine rade dovoljno dobro i da ne treba razmišljati o raspuštanju.⁸⁴

Prokušana stara sredstva uvođenja ‘reda’ raspuštanje i prisilna uprava, više nisu mogli donijeti željene učinke i državna je uprava to shvatila. Uskoro joj je postalo jasno da i zakon otežava rješenja, koja su u početku izgledala najlakša. Jednako kao što je priječio premještanje službenika, u vremenu kada je postignuta sloga članova novih odbora, učinio je njihovu smjenu gotovo neprovedivom. Naime, odbornika je prema zakonu razrješavao ban i to samo u slučajevima ako ne dolazi na sjednice, ako počini krivično djelo (po kojemu može izgubiti aktivno i pasivno pravo glasa) ili ako daje izjave protiv “dinastije, protiv državnog i narodnog jedinstva” te one koje su u “izričitoj opreci sa osnovnim odredbama Ustava” (po §§ 129. i 130. ZOO-a i § 52. Financijskog zakona za godinu 1936.-1937.).⁸⁵ Ništa se nije moglo niti općinskom načelniku. Tako je Upravni sud poništio odluku Upravnog odjela iz prosinca 1937. o razrješenju dužnosti načelnika općine Privlaka (Vinkovci), koji i nakon triju poziva kotarskog predstojnika nije izvršio uplatu u Mirovinski fond. Protumačili su da prema zakonu on nije osobno odgovoran, jer provodi odluke odbora (po § 84. ZOO-a), a za njihovo je raspuštanje, kako je već rečeno, bio potreban postupak dokazivanja ozbiljnog prijestupa. Ban Ružić nije vidio drugog izlaza osim promjene Financijskog zakona, što je i zatražio od ministra Korošca. U dopisu je naveo da se osjeća nemoćnim jer ne može razriješiti predsjednika općine kojeg štiti § 84. ZOO-a, a niti odbornike koje štiti § 52. Financijskog zakona. Tražio je da se u zakon unese odredba da se može smijeniti predsjednik općine, ako na tri opomene ne izvrši svoju zakonsku dužnost (bez obzira na oduku odbora), a općinski odbor ako se “ne pokorava pravosnažnim rešenjima upravne vlasti”.⁸⁶ Do izmjena zakona ipak nije došlo, unatoč još nekim inicijativama da se na taj način ojača položaj državnih službenika i vlast državne uprave.⁸⁷

⁸⁴ Kotarski predstojnik Slavonski Brod Upravnom odjelu od 6. 7. 1937.; Kotarski predstojnik Novska Upravnom odjelu od 26. 6. 1937.; Kotarski predstojnik Osijek Upravnom odjelu od 25. 6. 1937.; Kotarski predstojnik Vojnić Upravnom odjelu od 28. 6. 1937.; Kotarski predstojnik Velika Gorica Upravnom odjelu od 27. 6. 1937.; Kotarski predstojnik Klanjec Upravnom odjelu od 21. 6. 1937.; Kotarski predstojnik Rab Upravnom odjelu od 17. 6. 1937.; Kotarski predstojnik Našice Upravnom odjelu od 29. 6. 1937.; Kotarski predstojnik Koprivnica Upravnom odjelu od 29. 6. 1937. HDA, SB UO, kut. 322, br. 3646. Kotarski predstojnik Zagreb Upravnom odjelu od 26. 5. 1937. HDA SB UO, kut. 322, br. 3527.

⁸⁵ Koncept dopisa Upravnog odjela kotarskom predstojniku Križevci od 24. 6. 1937. HDA, SB UO, kut. 322, br. 3659.

⁸⁶ Upravni odjel kotarskom predstojniku Vinkovci od 15. 12. 1937.; Odluka Upravnog suda od 17. 2. 1938.; Ban Ružić ministru Korošcu od 7. 3. 1938. HDA, SB UO, kut. 342, br. 1324.

⁸⁷ Na konferenciji općinskih činovnika i službenika (gradskih i seoskih) iz cijele države (Zagreb, veljača-ožujak 1937.), postavljeno je pitanje novog zakona kojim bi oni kao samouprav-

Odbori su se i te kako koristili ovom zakonskom nedorečenosti. Kako je napisao kotarski predstojnik iz Požege, odbori se ne osvrću na razne odredbe, ne poštuju izvršne odluke i na razne načine, “najviše oglašivanjem”, pokušavaju “da ih naprosto ignorišu i onemoguće”.⁸⁸ U Generalskom Stolu jednostavno nisu prihvaćali poništenja svojih odluka (od strane kotarskog predstojnika) i na idućoj bi sjednici donijeli odluku da će raditi po svojim prethodnim zaključcima.⁸⁹ Primjer Donjeg Miholjca može nam predočiti kako se to radilo. Da bi izbjegli izvršiti “naredjenja nadzornih vlasti”, načelnici općina sazvali bi sjednicu odbora na kojoj je trebalo odlučiti hoće li to učiniti i tako bi prvo dobili na vremenu. Zatim bi odbor odbio izvršiti naredbu, a načelnici bi se “zaklanjali za odbore”, jer su brzo shvatili da vlast teško može razriješiti dužnosti cijeli odbor. Tako se o odlukama, koje su se ranije normalno izvršavale, morao povesti postupak s pravom žalbe i cijeli postupak “u nedogled razvući”.⁹⁰

Država je u sukobu s odborima imala prednost, koju su joj davali moć i po njezinoj mjeri krojeni zakoni. Međutim, nakon što se odrekla primjene sile, i ona je u nekim situacijama osjetila granice i slabosti zakona, pa je u nadmetanju s upornim odborima i ona – kao i odbori – posezala za raznim neformalnim sredstvima (primjerice bojkotom).

5. Rezultati borbe za ovlasti i njezin kraj

Konačni rezultat, barem u nekim općinama, bio je postupno sređivanje financija i, možda ne podređivanje službenika, ali svakako dovođenje u pitanje njihove bezuvjetne poslušnosti državi. Kotarski predstojnik u Bjelovaru posvjedočio je da će većina općina završiti godinu bez dugova, ali i da s činovnicima postupaju “kao s robljem”. Nastavio je da je vlast nemoćna, da proces uvijek ispadne u korist općine, da ministarstvo preliberalno tumači zakone što doводи do toga da je nadzor “iluzoran” i da “državna vlast od općinskih činovnika nema više ništa”, jer oni mogu još samo “kradomice” podnijeti izvješće koje ne odgovara odboru. U Novoj Gradiški se u činovnika mogla opaziti “pometenost”, jer ne znaju koga bi slušali.⁹¹ Iako za mnoge općine za sada ne znamo što

ni službenici bili izjednačeni u pravima s državnim. *Hrvatski list*, 18/1937., 62 (3. 3. 1937.), 7. Razmišljalo se čak i o jačanju položaja i statusa kotarskih predstojnika kao “političko-upravnih činovnika”. Ban Ružić ministru unutrašnjih poslova od 18. 9. 1937. HDA, SB UO, kut. 322, br. 3647.

⁸⁸ Kotarski predstojnik Bjelovar Upravnom odjelu od 15. 12. 1936. HDA, SB UO, kut. 299, br. 8178/36.

⁸⁹ Izvaci iz Zapisnika sjednice odbora upravne općine Generalski Stol od 25. 6. 1937. i 9. 8. 1937. HDA, SB UO, kut. 322, br. 3646.

⁹⁰ Izvješće kotarskog predstojnika D. Miholjac Odjelu za državnu zaštitu od 19. 2. 1938., HDA, SB DZ, br. 357/38. (bivša Grupa VI, br. 796) (za D. Miholjac dokument br. 485/38.). Ups. S. LEČEK, “Hrvatska seljačka stranka u Donjem Miholjcu (1935.-1941.)”, *Zbornik skupa* (u tisku).

⁹¹ Tromjesečno izvješće kotarskog predstojnika Bjelovar (siječanj-ožujak 1938.) Upravnom odjelu od 31. 3. 1938. HDA, SB UO, kut. 344, br. 2293. Tromjesečno izvješće kotarskog predstojnika Nova Gradiška (siječanj-ožujak 1938.) Upravnom odjelu od 1.4.1938. HDA, SB UO, kut. 344, br. 2302.

se postiglo novom općinskom politikom, na temelju sačuvanih 'slučajeva' možemo zaključiti da su se osjetili pozitivni učinci u općinskim financijama, da je prestala strahovlada službenika te da su mnoge općine i simbolički nazivljem, natpisima i proslavama 'svojih' blagdana pokazale da je u njima nova uprava.

Međutim, konačno rješenje problema lokalne samouprave ipak je dočekalo uspostavu Banovine Hrvatske. Tada je donesen novi zakon kojim je promijenjen status općinskih službenika.⁹² Naime, unutarnja je uprava prenesena u banovinsku nadležnost, pa su dojučerašnji zaposlenici središnje uprave u Beogradu dobili novog poslodavca – Banovinsku vladu u Zagrebu. Banovina je preuzela sva prava i obveze, a time i odluke o "postavljanju, unapređenju, premeštaju, stavljanju na raspoloženje, umirovljenju, otpuštanju i uvažavanju ostavke banovinskih službenika", osim onih najvišeg ranga za koje je bio i dalje potreban kraljev ukaz.⁹³ Izvan njezine nadležnosti i dalje su ostali službenici u državnim tijelima (žandarmeriji) i poduzećima (željeznici), pa su najveće promjene koje je uspjela provesti bile u općinama. Za službenike u općinama postao je nadležan Predsjednički ured Banske vlade (mogli bismo ga nazvati i vladinim 'kadrovskim uredom') na čelu s predstojnikom Franom Frolom.⁹⁴ U siječnju 1940. Banovina je preuzela u svoju punu nadležnost odobravanje općinskih i gradskih proračuna.⁹⁵ U ožujku je preuzela i općinske činovnike (bilježnike i blagajnike) izjednačivši ih po pravima i obvezama s ostalim banovinskim službenicima. Uredbom o preuzimanju svi su zatečeni službenici stavljeni na raspolaganje na rok od šest mjeseci, u kojem će se za "svakog takvog službenika donijeti pojedinačna odluka o njegovom preuzimanju u banovinsku službu odnosno o prestanku službe, te o razvrstavanju" (t. 2.).⁹⁶ Uredba je

⁹² I. BEUC, *Povijest institucija državne vlasti*, 402.

⁹³ Suce Kasacijskog, Apelacijskog, Upravnog, Računskog suda te okružnih sudova postavlja i unapređuje kralj. Isto je vrijedilo za činovnike prve, druge i treće položajne grupe, u koju su ulazili podban, banski savjetnici, odjelni savjetnici, ravnatelji redarstva, kotarski načelnici (iako su posljednja tri mogla ulaziti i u IV/1 skupinu, a kotarski načelnici i u IV/2 te V skupinu). "Uredba o Banovini Hrvatskoj od 26. 8. 1939" (čl. 10., t. 2), u: *Uredbe o Banovini Hrvatskoj*, Beograd 1939., 9.; "Uredba o službenim odnosima banovinskih službenika od 12. 10. 1939.", *Narodne novine*, 105/1939., 237 (19. 10. 1939.), 1.-3.

⁹⁴ U djelokrug Predsjedničkog ureda ulazilo je i: "Sve odluke o službenim odnosima banovinskih službenika (postavljanja, naimenovanja, dodjeljivanja perijodskih povišica, premještenja, prijelazi iz banovinske službe, stavljanja na raspoloženje i u mirovinu, određivanja količine lične i porodične mirovine i. t. d.) za sve banovinske službenike iz unutarnje uprave kao i svih službenika sa službom kod Banske Vlasti i Ispostave u Splitu izuzimajući stručne činovnike i službenike odjela za pravosuđe." "Naredba o djelokrugu Predsjedničkog ureda Bana banovine Hrvatske od 3. 12. 1939" (čl. 1., t. 4.), *Narodne novine*, 105/1939., 275 (5. 12. 1939.), 1.-2.

⁹⁵ "Naredba bana I. Šubašića od 11. 1. 1940.", *Narodne novine*, 106/1940., 16 (20. 1. 1940.), 1.

⁹⁶ "Uredba o izmjenama i dopunama Zakona o općinama od 14 III 1933 u pogledu općinskih službenika općina banovine Hrvatske od 12. 3. 1940.", *Narodne novine*, 106/1940., 63 (16. 3. 1940.), 1. Banovina je preuzela obvezu plaćanja i davanja mirovine onima koji su na nju stekli pravo po postojećim zakonima, a ostali su imali pravo na "otpravninu" (pitanje mirovinskih fondova trebalo je još posebno regulirati, a do tada se mirovina isplaćivala iz postojećih fondova i na teret ukupnog proračuna). Manji dio prihoda su i dalje osiguravale općine (10% od ukupnoga izravnoga državnog poreza propisanog za pojedinu općinu). Isto, čl. 4., čl. 5. "Naredba o službenim odnosima općinskih bilježnika i blagajnika bana I. Šubašića od 14. 5. 1940.", *Narodne novine*, 106/1940., 108 (15. 5. 1940.), 2. U roku od 15 dana od objave "Naredbe" bilježnici i

naizgled najavila veliku "čistku", ali neki nam izvori daju razloga sumnjati da je ona doista i provedena.⁹⁷ Oni pokazuju da, unatoč tome što se Banska uprava hvalila kako je "ubrzan i rigorozno proveden postupak u disciplinskim krivicama općinskih službenika, kako bi što prije bili udaljeni iz službe oni, koji svojim radom oštećuju općinu", taj postupak često nije bio ni brz ni rigorozan.⁹⁸ No, u svakom slučaju, riješeni su neki stari problemi (nazivlje, proračuni).

Iako nije tema ovoga istraživanja potrebno je barem spomenuti kako je u vrijeme Banovine Hrvatske učinjen još jedan veliki korak prema jačanju samouprave i ostvarenju načela supsidijarnosti, a to je bila reforma kotareva. Oni su od isključivo tijela državne uprave (imenovani kotarski predstojnik s velikim izvršnim ovlastima) postali i samoupravna tijela (izbori i skupština koja donekle ograničava kotarskog predstojnika).⁹⁹ U posebnim predratnim uvjetima, ovoj su samoupravi postavljena neka ograničenja, no sama reforma svjedoči o ozbiljnoj namjeri da se načelo supsidijarnosti provede što dosljednije.¹⁰⁰

6. Zaključak

Usporedno s političkim pregovorima HSS-a, koji su 1939. doveli do preustroja države i uspostave Banovine Hrvatske, od 1935. je tekao proces grananja "hrvatskog seljačkog pokreta" i stvaranja svojevrsne 'države u državi'. Uz djelovanje gospodarskih, kulturno-prosvjetnih, ženskih, radničkih i zaštitnih organizacija te seljačkih sudova, ulagali su se veliki napori u borbu za lokalnu samoupravu, odnosno ostvarenje modernog načela supsidijarnosti. Tijekom 1920-ih pokušalo ga se ostvariti u oblastima, a tijekom 1930-ih u općinama. Naime, HSS je na izborima za seoske općine 1936. dobio u svoje ruke većinu općinskih odbora u područjima s hrvatskim stanovništvom. Na primjeru Savske banovine, u kojoj je dobio vlast u 80% općina, mogu se vidjeti opće tendencije borbe za samoupravu. Izbori su bili tek početak borbe, jer je do tada centralizacija države osigurala općinskim službenicima velike ovlasti (Zakon o općinama iz 1933.). Novi su odbori od samih početaka ušli u borbu organizirano, u stalnoj koordinaciji sa strankom, s osmišljenim programom što

blagajnici morali su poslati svoje podatke Banskoj vlasti, gdje ih je ocjenjivalo posebno povjerenstvo. Ono je u roku od 3 mjeseca moralo podnijeti banu obrazložen prijedlog o preuzimanju ili prestanku službe svakoga pojedinog činovnika (čl. 11.). Pri tom je radilo svojevrsnu reviziju radnih mjesta i kvalifikacija, jer su mnogi bili svrstani u pogrešne (više) razrede i primali veću plaću (čl. 13.), a neki nisu imali traženu spremu (čl. 14.). Za disciplinske presteupe bio je nadležno kotarsko disciplinsko povjerenstvo, a kao viša instanca bansko (čl. 10., čl. 18.).

⁹⁷ S. LEČEK, "Narodni poslanik Hrvatske seljačke stranke i njegov kotar", 225.-232.

⁹⁸ *Godišnjak banske vlasti Banovine Hrvatske 1939 - 26. kolovoza - 1940*, Zagreb 1940., 22.

⁹⁹ "Uredba o kotarskoj skupštini i kotarskom upravnom odboru od 26. 8. 1940.", *Narodne novine* 104/1940., 193 (26. 8. 1940.), 1.-2.; I. BEUC, *Povijest institucija državne vlasti*, 401.-402.

¹⁰⁰ Skupština je ustrojena po predstavničkom sustavu (po jedan predstavnik svake općine, a oni biraju odbor koji ima široke ovlast). Uz to, prema posebnim uputama vodstva HSS-a, u taj su odbor trebali automatski ući predsjednik kotarske organizacije HSS-a i kotarski povjerenik Gospodarske sloge. Dopis kotarskog predstojnika iz Krapine Upravnom odjelu Banovine Hrvatske od 9. 11. 1940. HDA, Banska vlada Banovine Hrvatske Odjel upravnih poslova, kut. 196, br. 121.794.

i kako raditi, uz stalnu pomoć stranačkih odvjetnika i Gospodarske sloge, te napokon, uz središnju instituciju koja je trebala pomagati općinama – Zajednicu općina Gospodarske sloge (od veljače 1938.). Borba u općinama vodila se na tri razine. Prvo je trebalo izboriti barem djelomično pravo upravljanja financijama, što je dovelo do sukoba oko sastavljanja proračuna. Znatian dio općina u nove je prijedloge proračuna unio mjere štednje na račun državnog aparata (plaća i mirovina službenika te poslovanja općinskih ureda). Država to redovito nije odobravalala, pa su općine idućih godina ‘nelegalno’ poslovale. Drugo područje sukoba bilo je otpuštanje službenika, što je bila mjera štednje, ali ujedno i pokazivanje stvarne vlasti u općini. Budući da su se glavni službenici moglo otpustiti samo odlukom disciplinskog ili krivičnog suda, ponegdje su pokrenuli procese protiv njih, a drugdje se zadovoljili sa smanjenjem plaće. Iako su pomoćne službenike imali pravo otpustiti (najčešće su se na meti našli stražari), ovi su postupci radi otpora kotarskih predstojnika trajali i po dvije godine. Napokon, novo se vrijeme pokušalo pokazati na simboličnoj razini – hrvatskim nazivljem, bojkotiranjem državnih blagdana i slavljenjem stranačkih blagdana, te davanjem zakletve općinskom načelniku, a ne više kotarskom predstojniku. Iako su se državna tijela žalila da je ponašanje odbora stvaralo kaos, nema potvrde da je poslovanje općina doista bilo otežano. Dapače, izgleda da su svojim mjerama štednje donekle uspjeli srediti financijske prilike, ponegdje se riješiti najgorih službenika, ili ih barem dovoljno zaplašiti da se počnu drukčije ponašati prema seljacima. Sve je to omogućila njihova upornost, razrađen program i ciljevi, opća snaga hrvatskoga seljačkog pokreta i HSS-a, koja je stajala iz općinskih odbora, ali i novo stajalište države, koja je sve pokušala spriječiti, ali više pri tome nije dopuštala primjenu sile.

SUMMARY

THE CROAT PEASANT PARTY'S STRUGGLE FOR LOCAL AUTONOMY IN 1936-1939

This article shows how the Croat Peasant Party organized and directed the work of village districts after it won the majority of district councils for its party in 1936. It discusses the problems the party encountered, how authority was divided between the HSS led councils and state officials in the districts, and with what means the struggle for power was carried out.

Key words: Croat Peasant Party, districts, local autonomy, subsidiariness