

*Dr Marko S. Stanković, vanredni profesor
Univerzitet u Beogradu
Pravni fakultet u Beogradu
stankovicm@ius.bg.ac.rs.*

TERITORIJALNA ORGANIZACIJA KRALJEVINE SRBA, HRVATA I SLOVENACA (KRALJEVINE JUGOSLAVIJE)*

Sažetak: *U radu se analizira teritorijalno uređenje Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, odnosno Kraljevine Jugoslavije. Nakon kratkog osvrtu na nastanak te države, koji je u velikoj meri uticao na njenu teritorijalnu organizaciju, razmatraju su sistemi teritorijalnog uređenja u oba njena ustava – Vidovdanskom i Septembarskom. Na kraju se iznosi ocena stepena samouprave koji su ti sistemi predviđali.*

Ključne reči: *– Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca. – Teritorijalna organizacija. – Vidovdanski ustav. – Septembarski ustav. – Lokalna samouprava.*

1. UVODNA RAZMATRANJA

Prva zajednička država južnoslovenskih naroda, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, nastala je neposredno po okončanju Prvog svetskog rata, 1. decembra 1918. Formiranju te države prethodili su značajni istorijski događaji, a proces njenog nastanka je bio složen. Nakon što je 1914. Austro-Ugarska objavila rat Srbiji, koji je ubrzo prerastao u svetski rat, beleže se izvesne ideje o ujedinjenju, među kojima treba posebno istaći Nišku deklaraciju (1914), formiranje Jugoslovenskog odbora u Londonu (1915), kao i Crnogorskog odbora u Parizu (1917). Konkretno pokušaje realizacije ideja o zajedničkoj državi jugoslovenskih naroda predstavljala su dva akta – Krfska deklaracija (1917) i Ženevski sporazum (1918).

* Rad je prezentovan na Naučnom skupu Prvi vek od prisajedinjenja: društveni, politički i pravni značaj, održanom 14. decembra 2018. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu.

Uprkos postojanju ovih sporazuma, do ujedinjenja Kraljevine Srbije i međunarodno nepriznate države austrougarskih Jugoslovena (tzv. Države Slovenaca, Hrvata i Srba) došlo je na sasvim drugačiji način od onog koji je u njima bio predviđen. Nakon što je Središnji odbor Narodnog veća Države Slovenaca, Hrvata i Srba 24. novembra 1918. odlučio da se ta država ujedini sa Kraljevinom Srbijom, izabrao je delegaciju od 28 članova koju je ovlastio da „u sporazumu“ sa Kraljevinom Srbijom „spведу organizaciju jedinstvene države“ i toj delegaciji dao precizna uputstva na koji način bi ujedinjenje trebalo sprovesti. Ali, događaji koji su usledili uticali su da se ujedinjenje ne izvrši na način predviđen uputstvima. „Reč je pre svega o odlukama novosadske i podgoričke skupštine, koje su ojačale položaj Srbije prema državi austrougarskih Jugoslovena.“² Naime, Velika narodna skupština Srba, Bunjevaca i ostalih Slovena u Vojvodini donela je 25. novembra 1918. u Novom Sadu Rezoluciju o ujedinjenju Banata, Bačke i Baranje sa Srbijom, a sličnu odluku o prisajedinjenju Crne Gore Kraljevini Srbiji donela je i Velika narodna skupština Crne Gore u Podgorici. Podstaknut ovakvim razvojem događaja, po dolasku delegacije Središnjeg odbora Narodnog veća u Beograd 1. decembra 1918, regent Aleksandar je, nakon što je primio izjavu te delegacije, u svojoj izjavi proglasio „ujedinjenje Srbije sa zemljama nezavisne države Slovenaca, Hrvata i Srba u jedinstveno kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca“. Razmena izjava između prestolonaslednika Srbije i predstavnika Narodnog veća smatra se formalnim činom osnivanja Kraljevine SHS. Regent je svojom izjavom prejudicirao važna pitanja budućeg ustavnog sistema – pre svega oblik vladavine („jedinstveno“) i oblik državnog uređenja („kraljevstvo“) – čime je umnogome ograničio vlast ustavotvorne skupštine. Na taj način je presudno usmerio i njenu buduću teritorijalnu organizaciju.

Za nešto više od dve decenije postojanja, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (od 1929. Kraljevina Jugoslavija) prošla je kroz dva ustavna i dva vanustavna perioda. Prvi vanustavni period (ustavni provizorijum) je trajao od momenta kada je država nastala 1918, do donošenja ustava. Prvi ustav Kraljevine, Vidovdanski ustav, donesen je 28. juna 1921, dve i po godine nakon ujedinjenja u zajedničku državu, a važio je do 6. januara 1929, kada ga je kralj Aleksandar suspendovao i uveo ličnu diktaturu. Tada je počeo drugi vanustavni period u Kraljevini. Takvo stanje je potrajalo do 3. septembra 1931, kada je kralj „dario“ novi ustav „svom dragom narodu“. Taj ustav, koji se, zbog vremena i načina na koji je donesen, obično naziva „Septembarskim“ ili „Oktroisanim“, primenjivao se do kapitulacije Kraljevine Jugoslavije u Drugom svetskom ratu, 18. aprila 1941. Ratko Marković je ustavnu istoriju prve Jugoslavije podelio u

² Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, 106-107.

pet glavnih perioda: doba privremene ustavnosti (1918-1921), doba monarhijskog parlamentarizma (1921-1929), doba apsolutne monarhije (1929-1931), doba posrednog parlamentarizma (1931-1939) i doba egzekutivne (nepredstavničke) vlasti (1939-1941).³

Kraljevina je bila unitarna država, iako je postojao čitav niz argumenata – istorijskih, nacionalnih, privrednih, pa i geografskih – u prilog prihvatanja federalnog državnog uređenja. Opredeljenje za unitarno državno uređenje imalo je značajan uticaj na teritorijalnu organizaciju jugoslovenske monarhije za sve vreme njenog postojanja.

2. TERITORIJALNA ORGANIZACIJA U PERIODU VAŽENJA VIDOVDANSKOG USTAVA

Vidovdanskim ustavom od 1921. uspostavljen je trostepeni model teritorijalne organizacije, koji su činile opštine, srezovi i oblasti, pri čemu su i okruzi zadržani tamo gde su ranije postojali. Ustav je položaj jedinica teritorijalne organizacije definisao kao mesnu samoupravu koja se zasnivala na izbornom načelu (čl. 96. Ustava). Suštinski, mesna samouprava je bila kombinacija elemenata lokalne uprave i lokalne samouprave. Opština je bila čisto samoupravna jedinica, dok su srez i oblast bili jedinice u kojima su se vršile i državna i samoupravna vlast, dok se u okruzima, tamo gde su postojali, obavljala isključivo državna vlast. Prema rečima Slobodana Jovanovića, „oblasti, srezovi i opštine uređene (*sic!*) su po načelu samouprave, ali ne i okruzi.“⁴

Položaj opština nije bio precizno uređen ustavom, jer propisivanje pojedinsti u vezi sa lokalnom samoupravom i nije deo ustavne materije, već je po pravilu predmet regulisanja u posebnom zakonu. Jedino što je nedvosmisleno proizlazilo iz ustavnih odredaba bilo je da je opština jedinica lokalne samouprave prvog stepena, u kojoj se vrši isključivo samoupravna vlast. Za nepunih osam godina primene Vidovdanskog ustava, nije donesen zakon o opštinama, već su se primenjivali zakoni koji su na odgovarajućim delovima državne teritorije primenjivani pre stvaranja Kraljevine SHS.⁵ Na području centralne Srbije primenjivan je Zakon o opštinama od 1903, na područjima koja su pre Prvog svetskog rata bile u sastavu Austro-Ugarske primenjivalo se zakonodavstvo iz tog perioda, dok u Crnoj Gori

³ R. Marković, 126.

⁴ Slobodan Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd 1995, 452. „U okrugu postoje samo državne vlasti, a u opštini samo samoupravne. U oblasti i u srezu postoje i državne i samoupravne vlasti“ (Ibid., 456).

⁵ Vid. Predrag Dimitrijević, Dejan Vučetić, *Sistem lokalne samouprave*, Beograd 2011, 187.

i Makedoniji uopšte nije bilo zakona koji bi uredili položaj opština. Zbog tako velike heterogenosti u položaju opština, gotovo je nemoguće napraviti bilo kakvu generalizaciju u vezi sa njihovim položajem, nadležnostima i organizacijom. Može se jedino kazati da su svuda postojali opštinski organi izabrani od strane građana (a u Srbiji i organ neposredne demokratije – opštinski zbor), dok je njihov delokrug bio vezan uglavnom za potrebe lokalnog stanovništva (upravljanje opštinskom imovinom, prihodima, obavljanje opštinskih službi i upravljanje institucijama).

S druge strane, položaj oblasti i srezova bio je uređen posebnim Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi od 1922. godine. Ovaj model lokalne samouprave bio je sličan francuskom.⁶ Oblasti su bile najviše jedinice administrativno-teritorijalne podele prema Vidovdanskom ustavu, uspostavljene da bi se osujetili eventualni pokušaji nacionalnog grupisanja i očuvalo unitarno državno uređenje. Zbog toga je jedna oblast mogla imati najviše 800.000 stanovnika. „Preovladalo je mišljenje da je i to pogodan način razrešavanja dela unutrašnjih problema izazvanih prilagođavanjem ‘različitim civilizacijama’ i različitim državnim tradicijama na kojima počivaju sastavni delovi Kraljevine SHS.“⁷ Osim toga, prema rečima Ratka Markovića, „time je omogućeno sprovođenje centralizovanog državnog uređenja i ostvarivanje koncepcije o jedinstvenom narodu, kojem odgovara jedinstvena nacionalna država.“⁸ Uspostavljeno je ukupno 33 oblasti⁹, a njihova je područja trebala da budu određivana prema prirodnim, ekonomskim i socijalnim, a ne prema nacionalnim i istorijskim kriterijumima. Ipak, „uglavnome, podela na oblasti izvedena je u starim pokrajinskim, odnosno državnim granicama.“¹⁰

Oblasti i srezovi su, kao upravne i samoupravne jedinice, imali državne i samoupravne organe. Predstavnik države u oblasti bio je veliki župan, kojeg je imenovao kralj i koji je poslovima državne uprave u oblasti upravljao preko državnih organa. Sličnu funkciju u srezu obavljao je sreski poglavar. U postavljanju velikog župana i sreskog poglavara „samoupravna predstavništva nemaju nikakva udela – i za svoj službeni rad ti organi odgovaraju samo pred nadležnim ministri- ma, a ne i pred samoupravnim predstavništvima.“¹¹ Veliki župan i sreski poglavar bili su, dakle, organi opšte državne uprave, čisto državni organi.

⁶ Upor. Dobrosav Milovanović, *Pravno ustrojstvo lokalne samouprave*, Beograd 1994, 95.

⁷ Ljubodrag Dimić, *Istorija srpske državnosti – Srbija u Jugoslaviji* (knjiga III), Novi Sad 2001, 111.

⁸ R. Marković, 116.

⁹ Podela na oblasti nije izvršena zakonom, nego uredbom od 26. aprila 1922. Ta uredba je imala zakonsku snagu.

¹⁰ S. Jovanović, 455.

¹¹ *Ibid.*, 461. Opširnije o nadležnostima velikog župana i sreskog poglavara: *Ibid.*, 456-461.

Kad je reč o samoupravnoj sferi, oblasti i srezovi su raspolagali sopstvenim nadležnostima i organima. U oblasti je postojala oblasna skupština i oblasni odbor, koji su vršili samoupravne poslove koje su predvideli Ustav (čl. 96) i zakon. Ti poslovi su bili raznorodni i ticali su se javnih radova, građevine, privrede, upravljanja imovinom, zdravstva, socijalnih službi, saobraćaja, prosvete, trgovine, kulture itd. Oblasna skupština je bila predstavnički organ, čiji su članovi birani na četiri godine, opštim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem. Održavala je redovna i vanredna zasedanja. „Oblasna skupština imala je generalno ustavno ovlašćenje za donošenje oblasnih uredaba o svim pitanjima iz okvira oblasne nadležnosti, tj. u krugu oblasne samouprave.“¹² Oblasne uredbe proglašavao je veliki župan.

Oblasni odbor je bio izvršni organ u oblasti, sačinjen od pet do osam članova, koje je birala skupština na period od četiri godine. Članovi su među sobom birali predsednika, a podela poslova je vršena po resorskom principu. Oblasni odbor je sprovodio akte koje donese oblasna skupština, rukovodio je oblasnom administracijom i nadzirao rad oblasnih ustanova. On je imao još neke, veoma značajne, nadležnosti, kao što je konačno odlučivanje o budžetima određenih opština, donošenje privremenih uredaba kada skupština nije bila na okupu (o svim pitanjima osim o budžetu), zastupanje oblasti i dr.

Nadzor države nad oblasnom samoupravom bio je veoma širok, a vršio ga je veliki župan. On je imao pravo da zadrži akt oblasnih organa od izvršenja, ukoliko je smatrao da nije u skladu sa ustavom, zakonom ili oblasnom uredbom. O ustavnosti i zakonitosti tih akata konačnu odluku je donosio Državni savet, koji je bio najviši upravni sud u zemlji.¹³ Osim što je mogao da zadrži akte od izvršenja, veliki župan je imao pravo da prisustvuje sednicama oblasnog odbora, da govori na tim sednicama, kao i da zabrani da se sednice proglašaju tajnim. Oblasni odbor je, na zahtev velikog župana, bio obavezan da mu dostavlja obaveštenja. Kada oblasni organi nisu vršili poslove na koje su bili obavezani posebnim zakonima, nadzorni organi su ih prvo opominjali, a nakon toga su imali mogućnost da sami, na teret oblasnih organa, izvrše te poslove. Ovako snažna kontrolna i nadzorna sredstva državnih organa dovode u pitanje postojanje bilo kakve samouprave u oblastima.

Oblasti su imale redovne i vanredne prihode, koji su se utvrđivali budžetom. Prema oceni Radivoja Marinkovića, izvesno je da su oblasti imale određenu finansijsku autonomiju.¹⁴ Strogi nadzor ni u ovoj sferi, međutim, nije iz-

¹² R. Marković, 116.

¹³ „Nadzor celishodnosti postoji samo kod finansijskih akata lokalne samouprave“ (S. Jovanović, 473).

¹⁴ Radivoje Marinković, Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice, Beograd 1998, 256.

ostao. Štaviše, on je u domenu finansija bio najsveobuhvatniji, jer je, pored kontrole ustavnosti i zakonitosti, omogućavao i ocenu celishodnosti oblasnih akata. Ministar finansija je odobravao oblasni budžet, kao i veliki broj oblasnih prireza, zajmova i otuđenje oblasne imovine. Za žalbe oblasti na rešenja ministra bio je nadležan Državni savet, a završni račun je upućivan na odobrenje Glavnoj kontroli, koja je bila pomoćni organ parlamenta, zadužen da vrši nadzor nad izvršenjem budžeta i da pregleda račune državne administracije. Veliki župan je mogao da raspusti oblasnu skupštinu kada ona dva puta uzastopno propusti da usvoji budžet.

Srez je bio jedinica srednjeg stepena (međustepena) u administrativno teritorijalnoj podeli, sa državnim i samoupravnim ovlašćenjima. Većina pitanja u vezi sa položajem i organizacijom sreske samouprave bila je regulisana na istovetan način kao i za oblasti. Poslovi sreza bili su utvrđeni zakonom i odnosili su se na finansije, javne radove, poljoprivredu, upravljanje imovinom, saobraćaj, ustanove za kreditiranje i uzajamnu pomoć, pomaganje trgovine, zanatstva, industrije i zadrugarstva itd. Samoupravni organi u srezu bili su sreska skupština i sreski odbor (imao je pet članova), čiji je položaj bio uređen gotovo identično kao položaj odgovarajućih oblasnih organa. Predstavnik državne vlasti u srezu bio je sreski poglavar, koji je u odnosu na sreske samoupravne organe imao istovetna prava kao veliki župan u odnosu na oblasne. Jedna od retkih značajnih razlika u položaju oblasti i sreza bila je u tome što je sreska skupština pitanja iz svoje nadležnosti regulisala pravilnicima, koji, za razliku od uređaba koje je donosila oblasna skupština, nisu obavezivali građane neposredno, već samo sreske samoupravne organe. I u pogledu finansija i nadzora položaj sreza bio je sličan položaju oblasti, s tom razlikom što je u sferi finansija nadređeni organ za srez bio veliki župan (a ne ministar), a u pogledu nadzora glavnu ulogu je imao sreski poglavar (a ne veliki župan).

Nakon državnog udara koji je kralj Aleksandar izvršio 1929. godine, Kraljevina SHS, koja je do tada bila ustavna („ograničena“) monarhija, postala je apsolutna monarhija.¹⁵ Pojedina pitanja iz ustavne materije kralj Aleksandar je regulisao zakonima koje je sam donosio. Između ostalog, ukinuta je i lokalna samouprava. Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi je ukinut 3. oktobra 1929, a istog dana donesen je Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja. Samoupravni organi su raspušteni, a državni organi u nižim teritorijalnim jedinicama (srezovima i opštinama) su zadržani. Država je dobila naziv Kraljevina Jugoslavija, a uspostavljeno je devet banovina: Dravska sa sedištem u Ljubljani, Savska

¹⁵ Jovan Stefanović, *Ustavno pravo Jugoslavije i komparativno pravo*, knjiga I, Zagreb 1965, 229.

sa sedištem u Zagrebu, Vrbaska sa sedištem u Banja Luci, Primorska sa sedištem u Splitu, Drinska sa sedištem u Sarajevu, Zetska sa sedištem u Cetinju, Dunavska sa sedištem u Novom Sadu, Moravska sa sedištem u Nišu i Vardarska sa sedištem u Skoplju. Beograd sa Zemunom i Pančevom je izdvojen kao posebno upravno područje. Kako navodi Ratko Marković, „banovine su imale za cilj da učvrste nacionalni unitarizam i državni centralizam“, a „način na koji su bile određivane, otkriva da su bile zamišljene kao sredstvo za postizanje nacionalnog jedinstva – integralnog jugoslovenstva.“¹⁶ Banovine su bile organizovane u skladu sa centralističkim načelima, jer je bana postavljao kralj, a ban je oličavao monarhovu vlast u banovini.

3. TERITORIJALNA ORGANIZACIJA U KRALJEVINI JUGOSLAVIJI

Diktatura koju je uveo kralj Aleksandar, nakon što je 6. januara 1929. suspendovao Vidovdanski ustav i raspustio Narodnu skupštinu i sve političke stranke i druge grupe, isključivala je bilo kakvu samoupravu na lokalnom nivou. Sve jedinice administrativno-teritorijalne podele bile su potčinjene centralnim organima. Srezovima su upravljali sreski načelnici, koji su bili predstavnici vlade, gradskim opštinama gradski načelnici, a „običnim“ opštinama opštinska uprava, koju je nadzirao ministar zadužen za unutrašnje poslove.

Vanustavno stanje, odnosno „međuustavni“ period, potrajao je nešto duže od dve i po godine. Oktroisanim ustavom od 3. septembra 1931, zemlja je bila podeljena na banovine, srezove i opštine. Zadržana je podela na devet banovina, koje su bile zamišljene tako da eliminišu istorijske i etničke podele. Prema rečima Ferda Čulinovića, „ustrojstvo države po Oktroiranom ustavu bilo je centralističko, ali s nekim stepenom decentralizacije: pored centralnih vrhovnih državnih organa vlasti Ustav je zadržao devet banovina, koje su već otprije bile regulirane Zakonom od 3. oktobra 1929. godine.“¹⁷ U banovini je postojao ban, kao predstavnik državne vlasti. Njega je postavljao kralj, na predlog predsednika Ministarskog saveta. Ban je bio čisto državni organ.¹⁸

¹⁶ R. Marković, 117-118.

¹⁷ Ferdo Čulinović, Jugoslavija između dva rata, knjiga II, Zagreb 1961, 36.

¹⁸ „Ban je imao vrlo veliku vlast ne samo nad banskom upravom nego i nad banovinskim samoupravnim organima i nad samoupravom u opštinama. On je bio predstavnik Kraljevske vlade u banovini, imao je najvišu političku i upravnu vlast, starao se za ekonomski i kulturni razvoj, predstavljao banovinu kao pravno lice, ali je bio i nadzorna vlast nad samoupravama“ (P. Dimitrijević, D. Vučetić, 192).

„Samoupravni organi“ u banovini bili su banovinsko veće i banovinski odbor. Banovinsko veće je birano na četiri godine, opštim, jednakim i neposrednim pravom glasa, javnim glasanjem. Javno glasanje je bilo jedno od temeljnih pravila propisanih Septembarskim ustavom i samo jedan u nizu uzroka zbog kojih se taj ustav svrstava u grupu autoritarnih ustava između dva svetska rata.¹⁹ Banovinsko veće je iz reda svojih članova biralo banovinski odbor, koji je bio samoupravni organ egzekutive u banovini.²⁰ Banovinskom veću bila je data vlast donošenja autonomnih uredbi (banovinskih uredbi), radi uređivanja „pojedine grane banovinske uprave i života“, a takve uredbe imale su „u dotičnoj banovini silu zakona“. Ratko Marković smatra da su time „banovine dobile obeležje političko-teritorijalne autonomije, a to znači da su prevazišle obeležje prostih upravnih jedinica koje samo izvršavaju zakonske norme donesene od strane centralnog zakonodavnog organa.“²¹ Takvo stanovište je sasvim ispravno, jer je jedno od glavnih obeležja teritorijalne autonomije upravo pravno na donošenje sopstvenih zakona.²² Banovinske uredbe bile su podvrgnute prethodnoj kontroli ustavnosti i zakonitosti, koju je vršio Državni savet, najviši upravni sud u zemlji. Ukoliko Državni savet ne bi dao saglasnost na uredbu, ban ne bi mogao da je proglasi i ona ne bi stupila na snagu. Rok za davanje saglasnosti Državnog saveta bio je mesec dana, a ako se on u tom roku ne bi izjasnio, smatralo se da je saglasnost data (čl. 91. Ustava).²³

Ali, iako je banovinsko veće imalo ovlašćenje da donosi akte sa zakonskom snagom, što je ključno obeležje teorijskog modela teritorijalne autonomije, nadzorna ovlašćenja državnih organa su tu autonomiju u velikoj meri anulirala. Ban je imao pravo da obustavi sve odluke banovinskog veća i odbora, „a kralj je mogao na predlog ministra unutrašnjih poslova raspustiti banovinsko veće i pre isteka četvorogodišnjeg mandata i narediti izbore za novo veće.“²⁴ Na taj način je autonomija banovina izgubila svoju suštinu.²⁵

¹⁹ Vid. R. Marković, 118-123.

²⁰ „Banovine su bile i samoupravne jedinice“ (P. Dimitrijević, D. Vučetić, 191).

²¹ R. Marković, 122.

²² Uostalom, reč autonomija u doslovnom prevodu i znači „samozakonodavstvo“ (autos = sam, nomos = zakon).

²³ Upor. P. Dimitrijević, D. Vučetić, 191.

²⁴ R. Marković, 123.

²⁵ Ovakvo uređenje u vezi sa banovinama je postojalo do 1939, kada je, na protivustavan način, donesena Uredba o Banovini Hrvatskoj (Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 194-A-LXVIII, XXI, od 26. avgusta 1939). Prema toj uredbi, Banovina Hrvatska je znatno teritorijalno uvećana i to u skladu sa nacionalnim principima, a dobila je i veće nadležnosti i drugačiju organizaciju vlasti nego ostale banovine. Na taj način je uvedeno asimetrično državno uređenje, a Banovina Hrvatska je imala autonomiju u rang u federalne jedinice u federaciji. S obzirom na to da je Banovina Hrvatska nastala spajanjem Savske i Primorske banovine, uz dodavanje pojedinih

Kad je reč o nižim jedinicama teritorijalne podele države, „Ustavom nije bila uvedena samouprava sreza, dok su opštine određene kao ‘samoupravna tela’“.²⁶ Drugim rečima, u Kraljevini Jugoslaviji su jedino opštine predviđene kao oblik lokalne samouprave, jer su banovine bile upravne oblasti sa elementima teritorijalne autonomije, dok su srezovi bili čiste upravne jedinice, oblik teritorijalne dekoncentracije vlasti.²⁷

Ustavom je propisana opštinska samouprava, a opštine su određene kao „samoupravna tela“ i „pravna lica po javnom i privatnom pravu“. Država nije imala svoje organe u opštinama, a kad joj je nešto bilo potrebno, obraćala se za pomoć samoupravnim organima opština. Zakonodavac je na osnovu ustavnog ovlašćenja 1934. godine doneo dva zakona – Zakon o opštinama i Zakon o gradskim opštinama – predvidevši tako postojanje dve vrste opština, običnih i gradskih, čiji je pravni režim bio u osnovi veoma sličan, ali sa nekim bitnim razlikama. Kad je reč o nadležnostima, one su bile istovetne za obe vrste opština. U njihov delokrug spadali su brojni i raznovrsni poslovi iz oblasti imovine, finansija, saobraćaja, socijalnih službi, zdravstva, poljoprivrede i prosvete, kao i policijski poslovi, ukoliko ih nije obavljala nadležna državna vlast. Pored navedenih nadležnosti, gradske opštine (gradovi), kojih je bilo 74, davali su mišljenja o zakonima i drugim pitanjima kada se to od njih zatraži i vršili su poslove državne uprave u određenim oblastima kao prvostepeni organi.

Organi opštine bili su opštinski odbor i opštinska uprava, a organi gradske opštine gradsko veće i predsednik. Opštinsko veće je bilo predstavnički organ, biran od strane građana na period od tri godine, javnim glasanjem.²⁸ Odbor se sastajao najmanje jedanput u tri meseca, za odlučivanje mu je bio potreban kvorum (polovina više jedan od ukupnog broja odbornika), a odluke je donosio većinom glasova prisutnih.

Opštinska uprava bila je izvršni organ opštine, koji su činili predsednik i dva do pet članova. Predsednik opštine je bio nosilac izvršne funkcije. Pojedini delovi opštine koji su činili zasebnu celinu mogli su da steknu pravo da vode računa o svojim posebnim interesima preko svojih posebnih organa – mesnog zbora i mesnog starešine.

Predstavnički organ u gradskoj opštini bilo je gradsko veće, čiji su članovi bili delom neposredno birani, a delom imenovani. Građani su javnim glasanjem

srezova iz drugih, graničnih banovina, nakon donošenja uredbe, Kraljevina je bila podeljena na osam banovina.

²⁶ R. Marković, 123

²⁷ O položaju srezova prema Ustavu od 1931. Vid. P. Dimitrijević, D. Vučetić, 190-191.

²⁸ Interesantan je bio sistem raspodele mandata: lista sa najvećim brojem glasova dobijala je čak 2/3 odborničkih mesta (odbor je mogao brojati između 24 i 36 članova), dok je preostala trećina raspodeljivana po D’Ontovom sistemu.

(po listama) birali 2/3 njegovih članova, dok je ostale postavljao ban (u Beogradu i Pančevu ministar unutrašnjih poslova). Sednice gradskog veća održavale su se po potrebi, a u pogledu kvoruma su se *mutatis mutandis* primenjivala pravila koja su važila za opštinski odbor.

Predsednik gradske opštine biran je istovremeno sa gradskim većem, tako što je na čelo svake liste stavljan kandidat za predsednika, a mandat je dobijao kandidat sa liste koja je osvojila najveći broj glasova. On je bio nosilac izvršne funkcije u gradskoj opštini u pravom smislu reči, jer je imao široka ovlašćenja u vezi sa odlukama veća (pripremanje i izvršavanje odluka, odlaganje izvršenja odluka kada ih je smatrao nezakonitim, obustavljanje izvršenja odluka kada ih je smatrao štetnim po interese grada i vraćanje veću na ponovno razmatranje, podnošenje odluka na potvrdu kada je to propisano), imovinom (upravljanje imovinom, donošenje odluka u vezi sa budžetom, prihodima i zajmovima), gradskim službenicima i prenesenim delokrugom gradske opštine.

Poznato je da lokalne samouprave ne može biti bez finansijske samostalnosti lokalnih jedinica. Opštine i gradovi su imali sopstvene izvore prihoda, a svi prihodi i rashodi su se utvrđivali budžetom, što je moglo stvoriti privid njihove finansijske samostalnosti. Oni su, međutim, usled strogog nadzora nad raspolaganjem prihodima, pojedinih zakonskih ograničenja u vezi sa raspolaganjem imovinom, kao i nemogućnosti dobijanja dodatnih materijalnih sredstava od države u slučaju nužde, suštinski bili vrlo ograničeni u pogledu finansija.

Široka nadzorna ovlašćenja državnih organa su, osim u sferi finansija i imovine, postojala i u drugim oblastima. Nadzor u opštinama vršio je sreski načelnik, u gradovima ban, a u Beogradu i Pančevu ministar unutrašnjih poslova. Nadzorni organ je imao pravo da prisustvuje sednicama predstavničkih organa, da u svako vreme pregleda kasu opštine ili grada, da zadržava od izvršenja odluke predstavničkog organa ukoliko ih je smatrao nezakonitim ili štetnim po državne interese itd. Ban je imao pravo da razreši funkcije predsednika opštine, članove opštinske uprave i odbornike ukoliko je smatrao da oni svoje dužnosti ne obavljaju uredno. Protiv takve odluke bana bila je dozvoljena žalba upravnom sudu čija je odluka bila konačna. Zbog toga je, prema ispravnoj oceni Radivoja Marinkovića, lokalna samouprava u Kraljevini Jugoslaviji bila „pod izuzetno strogim nadzorom države koji je u nekim slučajevima poprimao karakter prave tutele“²⁹, pogotovu što je za pojedine oblike nadzora preduzimanje odgovarajućih mera zavisilo jedino od subjektivne ocene nadzornog organa.

²⁹ R. Marinković, 264.

4. ZAKLJUČAK

Kraljevina Srbija, koja je imala bogatu ustavnu tradiciju tokom devetnaestog i u prve dve decenije dvadesetog veka, „utopila“ se u novostvorenu Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, prekinuvši svoj dotadašnji ustavni kontinuitet. Jedna od posledica takvog ustavnog razvoja bilo je i napuštanje dotadašnjeg koncepta lokalne samouprave, koji je ispunjavao tadašnje evropske standarde, naročito u periodu kada je na snazi bio Ustav Kraljevine Srbije od 1888.

S druge strane, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca bila je strogo centralizovana država, u kojoj je egzekutiva imala jasnu prevagu nad ostalim granama vlasti. Visok stepen centralizacije bio je uzrokovan pre svega činjenicom da je, uprkos postojanju mnoštva razloga za uspostavljanje složenog državnog uređenja, usvojen unitarni oblik državnog uređenja i podela državne teritorije na oblasti kao najveće administrativno-teritorijalne jedinice. Oblasti su bile koncipirane tako da spreče grupisanje na nacionalnoj osnovi, po formuli da je poželjno formirati „veliki broj malih oblasti“. Nakon ukidanja oblasti i uvođenja podele na devet banovina 1929, koja je zadržana i u Oktroisanom ustavu od 1931, stepen centralizacije Kraljevine Jugoslavije bio je još veći. Jedino su opštine u propisima bile definisane kao jedinice lokalne samouprave, ali usled strogog nadzora državnih organa, njihova samouprava u suštini nije postojala.

Stoga, iako na prvi pogled deluje paradoksalno, sasvim je ispravno zaključiti da je opštinska samouprava bila najveća u prvom ustavnom periodu („periodu monarhijskog parlamentarizma“), dok je funkcionisala u skladu sa predratnim zakonima. Nakon uvođenja monarhove diktature 1929, više se i nije moglo govoriti o bilo kakvoj samoupravi, jer su, uprkos postojanju lokalnih organa i nadležnosti, nadzorna ovlašćenja državnih organa bila preširoka. Prema rečima Čulinovića, „polazeći od gledišta jugoslavenske jednonacionalnosti, Ustav je isticao neophodnost centralizma.“³⁰ Ustav od 1931. bio je u svakom pogledu korak unazad u odnosu na njegovog deset godina starijeg prethodnika, zbog čega se opravdano svrstava u red autoritarnih ustava svoga doba.

LITERATURA I IZVORI

- Ljubodrag Dimić, *Istorija srpske državnosti – Srbija u Jugoslaviji* (knjiga III), Novi Sad 2001.
Predrag Dimitrijević, Dejan Vučetić, *Sistem lokalne samouprave*, Beograd 2011.

³⁰ F. Čulinović, 36.

Slobodan Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd 1995.

Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2014.

Radivoje Marinković, *Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice*, Beograd 1998.

Dobrosav Milovanović, *Pravno ustrojstvo lokalne samouprave*, Beograd 1994.

Jovan Stefanović, *Ustavno pravo Jugoslavije i komparativno pravo*, knjiga I, Zagreb 1965.

Ferdo Čulinović, *Jugoslavija između dva rata*, knjiga II, Zagreb 1961.

*Marko S. Stanković, Ph.D., Associate Professor
University of Belgrade
Faculty of Law Belgrade
stankovicm@ius.bg.ac.rs.*

Territorial Organization of Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (Kingdom of Yugoslavia)

Abstract: *The paper analyzes territorial organization of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, i.e. the Kingdom of Yugoslavia. After a brief review of the emergence of that country, which largely influenced its territorial organization, the systems of territorial organization in both of its constitutions– the „Vidovdan” Constitution and the „September” Constitution – were analyzed. Finally, there is a short evaluation of the degree of self-government that these systems envisioned.*

Keywords: – *Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes. – Territorial organization. – The Vidovdan Constitution. – The September Constitution. – Local self-government.*

Datum prijema rada: 30.08.2019.