

Seka Brkljača

Sarajevo

## REGULATIVA O GRADOVIMA U BOSNI I HERCEGOVINI OD 1878. DO 1941. GODINE

*Apstrakt: Polazeći od definicije i detekcije šta je grad, naslovljeni rad, u kratkim naznakama karakterističnih tačaka, bavi se značajnim fenomenima gradova u Bosni i Hercegovini od vremena kada je 1878. godine u Bosni i Hercegovini uspostavom austrougarske uprave okončana četverovjekovna epoha orijentalno-balkanske i orijentalno-islamske urbanizacije i započela era modernizacije te oblikovanja evropskih urbanih modela, pa sve do početka Drugog svjetskog rata, kada je nestao i drugi državni okvir i sistem u koji je u tom zadatom periodu bila uključena i Bosna i Hercegovina. Cilj rada je naznačiti osnovne faktore koji su determinisali grad u Bosni i Hercegovini ovog vremenskog raspona sa 1918. godinom kao tačkom cijepanja, koja, i na primjeru regulisanja gradskog života, pokazuje i dokazuje osnovne principe prevrata kao ne-revolucionarnog i mirnog prelaska iz jednog državnog okvira u drugi.*

*Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, austrougarski period, period Kraljevine SHS / Jugoslavije, gradske opštine, stanovništvo, vlast, uprava, komunalni zakoni.*

*Abstract: The present paper starting with the definition and determination of the notion of a town, through brief explanation of distinguishing features, examines the phenomena of towns in Bosnia and Herzegovina, spanning from the period of 1878 when the establishment of the Austro-Hungarian rule ended the four-century long era of Levantine, Balkan*

*and Islamic architectural styles and marked the beginning of the era of modernization and development of European urban structure models, to the beginning of World War II when the other governmental structure and system collapsed that at the given period involved Bosnia and Herzegovina. The aim of this paper is to specify the basic features that determined the notion of towns in Bosnia and Herzegovina in the given time span, taking 1918 as the watershed moment, which, also on the example of regulation of urban life, indicates and demonstrates the basic principles of upheaval as non-revolutionary and peaceful transition from one governmental structure to another.*

**Keywords:** *Bosnia and Herzegovina, Austro-Hungarian rule, Kingdom of SHS/Yugoslavia, urban municipalities, population, government, administration, utility laws.*

\*\*\*

Kako je pojam i funkcija grada istorijski promjenjiva kategorija, isto tako postoje i različite definicije pojmovne predodžbe grada kao izrazito složenog društvenog fenomena.<sup>1</sup> Kod nas je, kao i u nizu drugih zemalja, dosad bio usvojen zakonski kriterijum, pa su gradskim aglomeracijama smatrane one osnovne administrativno-teritorijalne jedinice koje su postojećim pravnim propisima proglašene za gradove.<sup>2</sup>

Status grada u prvim popisima stanovništva austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini određen je prema naslijeđenoj osmanskoj urbanoj tradiciji i ukupnim interesima i potrebama okupacione uprave. Iako je u dva navrata, 1880. i 1893. godine, donosila propise o organizaciji gradskih opština, ta vlast nije striktno propisala niti odredila suštinu i fizionomiju gradskog naselja. Status grada odnosno gradskih opština kao više ili manje povezanih teritorijalno organiziranih

---

<sup>1</sup> Maks Veber, *Privreda i društvo*, Prosveta, Beograd, 1976, 298; Rudi Supek, *Grad po mjeri čovjeka, S gledišta kulturne antropologije*, Naprijed, Zagreb, 1987, 21–27; Gavriilo Mihaljević, *Ekonomija i grad*, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd-Tiglen, 1992, 140–143; Luis Mamford, *Grad u istoriji, Njegov postanak njegovo menjanje njegovi izgledi*, Book Marso, Beograd, 2001, 5; Milan Vresk, *Grad i urbanizacija – Osnove urbane geografije*, Školska knjiga, Zagreb, 2002, 3; Iljas Hadžibegović, *Bosanskohercegovački gradovi na razmeđu 19. i 20. stoljeća*, Drugo izdanje, Institut za historiju, Sarajevo, 2004, 29–30.

<sup>2</sup> Miloš Macura, “Kriterijum za razgraničavanje gradskog i seoskog stanovništva”, u: Aleksandar Todorović, *Uvod u sociologiju grada*, Vuk Karadžić, Beograd, 1965, 73–74.

zajednica koju čine stanovnici toga grada u Bosni i Hercegovini nakon 1918. godine određen je prema već postojećoj urbanoj i administrativnoj tradiciji iz prethodnog perioda austrougarske vlasti, zadržavajući čak i legislativu i teritorij gradskih opština sve do prvih promjena gradskog teritorija u 1927/28. godini.<sup>3</sup> Po istoj inerciji, propisi o sticanju statusa grada nekog naseljenog mjesta odnosno gradskih opština ostali su nepromijenjeni sve do Građevinskog zakona iz 1932. godine<sup>4</sup> odnosno kasnijeg jedinstvenog državnog Zakona o opštinama<sup>5</sup> i Zakona o gradovima<sup>6</sup> iz 1933. odnosno 1934. godine u Kraljevini Jugoslaviji. Pri tome se pojam grada u čitavom tom periodu ne odvaja od pojma gradska opština kao osnovne administrativno-teritorijalne jedinice.

Zakonska akta iz austrougarskog perioda koja se odnose na uređenje opština govore i o gradskom teritoriju i na koji način se on može promijeniti, odnosno predviđen je postupak koji se odnosio na buduće mijenjanje veličine gradskog teritorija. Takva struktura u Bosni i Hercegovini ostala je ista do 1927/1928. godine, bez obzira na odredbe Vidovdanskih ustava iz 1921. godine i podjelu zemlje na oblasti i srezove koja je izvršena u skladu sa tim. Od 1927. godine započinje mijenjanje administrativno-teritorijalne mreže opština, i gradskih i seoskih, te uvezivanja preostalog seoskog teritorija, od neorganizovanih u organizovane opštine, bilo pregrupisavanjem sela u nove, organizovane opštine, ili priključenjem seoskog područja već postojećim seoskim ali i pojedinim gradskim opštinama.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Sve do donošenja opšteg Zakona o opštinama 1933. godine i Zakona o gradskim opštinama 1934. godine u Kraljevini SHS, Kraljevini Jugoslaviji bili su na snazi naslijeđeni zakoni o opštinama kao zbir zakonskih partikularizama istorijskih pokrajina koje zvanično u novoj administrativnoj podjeli zemlje na oblasti, odnosno banovine, nisu više postojale. Tako je za područje Srbije važio Zakon o mestima Kneževine Srbije iz 1865. godine, kao i sve dopune i izmjene tog Zakona do 1914. godine. Iako nije definisao grad, gradsku opštinu, ovaj Zakon je regulisao pitanje sticanja statusa maloga grada, varošice, pod uslovom da neko naseljeno mjesto podnese obrazloženu molbu nadležnoj vlasti o promjeni statusa mjesta, odredi rejon buduće varošice i izradi regulacioni plan budućeg gradskog atara, u: *Zakon za upravu gradskih općina u Bosni i Hercegovini s izbornim redom* (odobren Previšnjim rješenjem od 21. marta 1907. god. – proglašen otpisom zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu od 12. aprila 1907, br. 62.064.), u: *Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu*, Kom. VII, Sarajevo, 16. april 1907, 97–111; Ružica Guzina, *Opštine u Srbiji 1839–1918*, Rad, Beograd, 1976.

<sup>4</sup> *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, XIII, br. 133-XLII, Beograd, 16. juni 1931, 921–936.

<sup>5</sup> *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, XV, br. 85-XXVI, Beograd, 15. april 1933, 493–505.

<sup>6</sup> *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, XVI, br. 169-XLIII, Beograd, 25. juli 1934, 707–722.

<sup>7</sup> *Službene novine Kraljevine SHS*, IX, br. 73-XVI, Beograd, 1. april 1927; Na osnovu čl. 165. Finansijskog zakona za 1927/28. godinu ovlašten je ministar unutrašnjih djela da odredi ime, obim i sjedište opština u bosanskohercegovačkim oblastima. Na osnovu ovih ovlaštenja, pored ostaloga, ministar A. Korošec promijenjeno je ime gradskih opština Lijevno u Livno i Duvno u Tomislav grad.

Na taj način su i neki gradovi u Bosni i Hercegovini promijenili obim, površinu i broj stanovnika mijenjanjem prostora gradskog teritorija koji je proširen na okolinu. Priključeni teritorij postaje dio cjelovitog teritorija gradske opštine u pravnoj regulativi, tretiran na isti način kao i gradsko jezgro oko koga je grupisan kao jedinstven gradski teritorij. Taj proces nije bio završen ni izmjenama i korekcijama 1928. godine i trajao je, u ne tako masovnom obliku, ali ipak stalno sve do 1941. godine.

Osnovni sadržaj grada, stanovnici gradova odnosno njegovi žitelji, njihov status i regulacija njihovih prava i obaveza u gradu u kontinuitetu zadržava osnovnu karakteristiku, iako je Bosna i Hercegovina promijenila ne samo državni okvir nego i društveno-politički sistem i hronološki ušla u dvadeseto stoljeće kao novo doba ubrzane modernizacije. Stanovati, živjeti u bosanskohercegovačkom gradu imalo je i svoj pravni pojam, zavičajnost, koji je prenesen iz austrougarskog zakonodavstva u novu državu u paketu svih onih propisa koji su činili prtljag pravnog partikularizma Kraljevine SHS.<sup>8</sup> Bosanskohercegovački gradovi bili su pretežna domena građana koja im je omogućavala da se koriste gradskim privilegijama. Austrougarsko komunalno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini pravno je definisalo gradove kao opštine građana koje predstavljaju zajednice naročitih članova opštine, zavičajnika ili građana koji kao takvi u toj opštini uživaju neka prava i obaveze. Ta tendencija će ostati trajna osobina svih gradskih uprava, ne samo bosanskohercegovačkih gradova nego i predstavnika ostalih gradova u državi u vrijeme kraljevske Jugoslavije. Zadržavajući ustavnim i zakonskim propisima opštinu građana, donekle modificiranih krutih principa, i upravna vlast se pridruživala toj težnji. Dok su gradske vlasti opštinom građana čuvale i ekskluzivno pravo učestvovanja u upravljanju gradom, upravne vlasti su tu kategoriju upotrebljavale i kao svojevrsnu legalnu političko-policijsku palicu koja je, pored ostaloga, omogućavala i lakšu kontrolu i odstranjivanje nepodobnih stanovnika grada.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Zakon za upravu gradskih općina u Bosni i Hercegovini s izbornim redom*, u: *Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo, 1907, 102. Četvrto poglavlje – Djelokrug općinskog vijeća, § 24, tačka 15: "podjeljivanje prava zavičajnosti bos. herc. zemaljskim pripadnicima i privremeno uvjerenje skopčano s uslovom sticanja bos. herc. zemaljske pripadnosti onim natjecateljima, koji nijesu zemaljski pripadnici, da će biti primljeni u općinsku svezu. Radi toga, da se uglavi predhodno pitanje odnosno državne (zemaljske) pripadnosti natjecatelja za zavičajno pravo, treba molbenice prije no što općinsko vijeće stvori zaključak podnijeti kotarskom uredu (kotarskoj ispostavi), te ih prema odluci istog (iste) o tome predhodnom pitanju podvrgnuti shodnom postupku (...)."

<sup>9</sup> Preko sreskih upravnih organa gradske opštine su oglašavale pojedina lica sa neophodnim ličnim podacima proglašavajući ih na taj način zvanično skitnicama, s tim da je s danom oglašavanja po sreskim uredima prestajala svaka obaveza matične opštine da se brine o ovim licima i

Pored tih glavnih karakteristika koje regulacijom definišu grad, pitanje svih pitanja i austrougarskog perioda uprave i onoga u Kraljevini SHS / Jugoslaviji, kao i u prethodnom, osmanskom periodu, bilo je pitanje načina upravljanja gradom – pitanje vlasti. Iako su u oba perioda vrijeme skućenih kompetencija i jasno definisanih zadataka koji su proizlazili iz funkcija gradske opštine, gradske vlasti mogle su uticati i uticale su na obim i dubinu odnosno na kvalitet i kvantitet tih funkcija, od visine gradskih poreza do građevinskih poduhvata.

Austrougarska vlast je normativnu izgradnju opština odmah po okupaciji započela izdavanjem Privremenog statuta za Sarajevo već 22. augusta 1878. te Naredbom Zemaljske vlade od 16. aprila 1879. godine, po kojoj su kotarska predstojništva ovlaštena da osnivaju gradske opštine, zatim Normalnim štatutom sa izbornim redom iz 1897. za sve gradske opštine izuzev Sarajeva, koje je dobilo Štatut još 1883,<sup>10</sup> sa dopunama 1897. i 1899. godine,<sup>11</sup> i Mostara sa Štatutom iz 1890, odnosno s novim iz 1907. godine.<sup>12</sup> Zaključno sa Zakonom o gradskim opštinama iz 1907. i Zakonom o seoskim opštinama iz iste godine regulisano je uređenje organizovanih opština sa izbornim redom, osim gradova Sarajeva i Mostara, koji se do kraja perioda upravljaju po svojim posebnim objavljenim štatutima.

Predstavljena normativna hronologija nije samo prosto nabranje regula, međusobno nejedinstvenih i neharmoničnih, kojima se propisuje organizacija gradova kao administrativno-teritorijalnih jedinica, taj niz u svojim tačkama potvrđuje i vrlo laganu evoluciju sistema organizovanja lokalnih čestica. Od postav-

---

da snosi njihove bolničke ili druge troškove, kao što je bilo zaduživanje na račun opštine, ako ova lica trenutno nisu bila u stanju da se materijalno obezbijede. Oglašavanje je bilo vrlo često, svaki mjesec neka opština ili više njih dostavljala je čitav spisak takvih lica, što na posredan način pokazuje i stepen mobilnosti kao i materijalnog stanja stanovnika koji idu od mjesta do mjesta u potrazi za poslom i boljom egzistencijom, u: Arhiv Bosne i Hercegovine (dalje: ABH), Sarajevo, Fond Kraljevska banska uprava uprava Drinske banovine–Upravno odjeljenje (dalje: KBUDB-II), kut. 2, sign. 2289/1932.

<sup>10</sup> *Općinski statut za grad Sarajevo* (Odobren Previšnjom odlukom od 10. decembra 1883, objavljen od Zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu dana 9. januara 1884. pod brojem 25034/I), u: *Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo, 20. januar 1884.

<sup>11</sup> Specifična važnost zemaljskog glavnog grada Sarajeva rezultirala je tim da je teritorij grada bio izuzet iz opšte teritorijalne podjele zemlje i uprava u njemu bila je posebno organizovana. Ovdje je uz Gradsko poglavarstvo i Gradsko vijeće bila ustanovljena i institucija Vladinog povjerenika za glavni zemaljski grad Sarajevo (Der Regierungskommissär für landeshauptstadt Sarajevo), gdje je on fungirao kao zvanični predstavnik najviše vlasti u zemlji; u: Kasim Isović, “Struktura i funkcionisanje organa državne uprave u Bosni i Hercegovini u vremenu od 1918. do 1924. godine”, u: Kasim Isović, *Sabrani radovi*, Arhiv Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2007, 338.

<sup>12</sup> *Općinski red sa izbornim redom za grad Mostar* (Odobren Previšnjim rješenjem od 16. februara 1907. otpisom Zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu od 30. marta 1907, br. 33951), u: *Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo, 1907.

ljenih tijela koja su samo klimala glavama i, kao izvršno-reprezentativni forum oportunih članova, provodila naredbe upravnih vlasti, preko reduciranih izbornih 1897. i 1907. godine gradovi dobivaju predstavničke organe koji, u skladu sa jačanjem materijalne osnove opštinskih prihoda, dobivaju više snage u komunalnoj inicijativi.<sup>13</sup> Generalno, sastav opštinskih vijeća bio je odraz političkih prilika i osjetljive nacionalno-konfesionalne strukture u Bosni i Hercegovini, ali je evidentno da su najmanje administrativno-teritorijalne zajednice dobile mala lokalna predstavništva prije nego što je Bosna i Hercegovina dobila zemaljsko, odnosno Sabor 1910. godine. Kakva god bila ograničenja i stege tih lokalnih zastupništava, gradskih i seoskih opštinskih vijeća, oni su predstavljali u datim političkim okolnostima, iako reducirane i socijalno i politički i polno, ipak izabrane predstavnike jednog dijela interesenata koji, kao predstavnički organ, nisu bili samo formalna supstitucija upravne vlasti.

Osnovni principi tutorstva upravne vlasti Filipovićevo Privremenog štatuta za grad Sarajevo iz augusta 1878. godine nisu se mnogo mijenjali u naredne četiri decenije austrougarske vladavine, sublimirani zakonima o upravi gradskih i seoskih opština iz 1907. godine<sup>14</sup> strukturirali su osnovne administrativno-teritorijalne jedinice u Bosni i Hercegovini sa veoma ograničenom autonomijom, prije svega u odnosu na izborni red i nadzornu vlast. Naime, nadzor i kontrola personalne strukture i pojedinačne i kolektivne djelatnosti, kako organizovanih tako i neorganizovanih opština, bili su refleks birokratske države koja odgovornost poslovanja posmatra samo u jednom pravcu, odozdo, od lokalnih zajednica, prema gore, stepenasto u oba pravca kolanja naredbi i odobrenja. Lakirana samo drugom formom, ova karakteristika ostaje trajnom i u periodu Kraljevine SHS / Jugoslavije od 1918. do 1941. godine, potvrđena zakonima o opštinama iz 1933. godine i o gradovima iz 1934. godine. Čak ostaje i pravo više upravne instance da kažnjava vijećnike ako ne dolaze redovno na zasjedanja vijeća i ako ne ispu-

---

<sup>13</sup> Vrhunac lagane evolucije opštinske normative bila je inicijativa opštinskog zastupstva u Sarajevu koje je 1905. godine oformilo iz svoje sredine Odbor za izradu projekta novog gradskog statuta, koji je u završnoj nacrtnoj fazi 1908. godine predviđao opštinsku samoupravu, izabrano opštinsko predstavništvo koje autonomno odlučuje o svim opštinskim poslovima, dok je vladi ostavljena samo kontrola zakonitosti njegovog rada. Nacrt statuta ostao je do kraja perioda u toj fazi zbog spora oko izbornog prava ograničenog samo na zavičajno stanovništvo, spora koji je produžio raspravu o nacrtu statuta sve do izbivanja rata 1914. godine, kada je novonastala politička situacija onemogućila njegovo usvajanje, u: Todor Kruševac, *Sarajevo pod austrougarskom upravom 1878–1918*, Muzej grada Sarajeva, Sarajevo, 1960, 74–78.

<sup>14</sup> *Zakon o upravi seoskih opština u Bosni i Hercegovini* (Odobren Previšnjim rješenjem od 8. februara 1907, proglašen otpisom zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu od 13. marta 1907, br. 34.05471.), u: *Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo, 1907.

njavaju svoje, regulama zacrtane, dužnosti. Prema tome, kako možemo govoriti o lokalnim samoupravama kada su opštinske uprave sapete izbornim sistemom i nadzornom vlašću koja ne samo da vrši kontrolu zakonitosti odluka gradskih predstavnika nego ispituje i njihovu cjelishodnost.

Takav koncept lokalnih teritorijalnih zajednica u Bosni i Hercegovini preživio je i formalno i suštinski i u periodu kraljevske države u skladu sa htijenjima prevrata iz 1918. godine i jalovom pravnom unifikacijom države sve do perioda diktature. Dok je u austrougarskom periodu takav sistem upravljanja gradskim i seoskim opštinama proizlazio iz karaktera države i oblika i načina upravljanja Bosnom i Hercegovinom, pri čemu su principijelni postulati upravljanja Bosnom i Hercegovinom i lokalnim zajednicima primjenjivani na osnovu važeće zakonske regulative, ni nakon 1918. godine u novom državnom okviru i društvenopolitičkom sistemu ne pojavljuje se suštinski ništa novo u pravcu jačanja autonomizma lokalnih zajednica, ali zato se formalno mnogo toga mijenja.

Iako je Vidovdanski ustav Kraljevine SHS iz 1921. godine nalagao i donošenje jedinstvenog zakona o opštinama, gradskim i seoskim, u Bosni i Hercegovini su i dalje u punom kapacitetu bile na snazi regule austrougarskog perioda, izuzev prava interesenata da izaberu predstavnike lokalne zajednice koje je ratnim neprilikama bilo suspendovano još 1914. godine.<sup>15</sup> Daleko iza tih neprilika, bosanskohercegovačke gradske opštine nemaju izabrane predstavnike jer te pozicije u novonastaloj situaciji dobivaju politički značaj. Istovremeno, stalnim odlaganjem opštinskih izbora prostorne zajednice interesenata gube tu prvu i osnovnu karakteristiku samouprava. Iako su opštinskim vijećima pripadale ograničene nadležnosti, svedene na poslove lokalnog značaja, one su političkim strankama omogućavale uticaj u najmanjim administrativno-teritorijalnim jedinicama, koji je mogao poslužiti i kao važna transmisija u političkom životu. Uporna borba radikala da zadrže primat u bosanskohercegovačkim opštinama čitavih deset godina dokazuje značaj držanja tih pozicija i ukazuje na to da su uticaj i vlast na ovome nivou bili izrazito važan bazni položaj svake stranke koja je pretendirala na afirmaciju svoje politike, kao i ostvarenje svih onih konkretnih postavki i ciljeva stranaka i njihovih pojedinaca koje nisu bile daleko od simbioze materijalnog i političkog uticaja u čitavoj lepezi konkretizacije političkog pragmatizma. Heterogena mreža opštinskih predstavništava, od nešto preživjelih vijeća iz austrougarskog perioda (Rogatica),

---

<sup>15</sup> ABH, Fond Zemaljska vlada (dalje FZVS-2), kut. 24, sign. 47753/7, 21484/7/1919; Izbori za opštinsko vijeće grada Banje Luke u oktobru 1918. godine te izbor gradonačelnika i tijela gradskog vijeća i poglavarstva ilustrativan je primjer jedinih i posljednjih opštinskih izbora nakon 1914. godine, onoga tipa i vrste kako su to uređivali propisi austrougarske legislative.

dogovornih vijeća na osnovu političkih sporazuma prema broju parlamentarnih mandata u Beogradu, koji su ostvareni na nivou svake opštine, komesarijati pretendiraju da do kraja prekriju svojom mrežom sve gradske opštine u Bosni i Hercegovini. U komesarijatima su bile, duže ili kraće, sve političke stranke koje su participirale u vladama Kraljevine SHS, a bez obzira na njihovo političko djelovanje u teoriji i praksi o pitanju samouprava, nijedna se nije odrekla prilike da stekne i potvrdi svoj uticaj učesćem u lokalnoj vlasti na taj način. Te stranke, a u Bosni i Hercegovini se može u najvećem dijelu perioda do 1928. godine kao i u najvećem dijelu opština govoriti o apsolutnoj premoći lokalnih radikala kao refleksiji radikalne hegemonije u centralnoj vlasti, provodile su u opštinama, posebno u bosanskohercegovačkim gradovima, takvu politiku kakvu je inicirala ili provodila ta stranka odnosno njeni i lokalni i centralni prvaci koje je reprezentovala upravna vlast. Promjene u gradskim upravama preslikavale su oscilacije i klimu međudnosa onih političkih snaga koje su participirajući u vladama u Beogradu generalne odnose prenosile kao eho na lokalni nivo u Bosni i Hercegovini, koji su u sprezi sa mjesnim koloritom dobivali oblike onakvih gradskih uprava, komesarijata ili “sporazumnih gradskih vlada” koje su u svojim kombinacijama suštinski predstavljale te relacije reducirane glavnom osom koju su sačinjavale JMO i radikali.<sup>16</sup> Pretvaranjem opština, a posebno gradskih, u ćelije političkog djelovanja i uticaja suspendovan je i onaj neophodni minimum samoupravnog djelokruga koji je postojao u austrougarskom periodu, sa periodično u kontinuitetu izabranim opštinskim upravama, predstavnicima lokalnog stanovništva, ili bar dijela interesenata.

Kao rezultat političkog kompromisa Uredbom o izboru opštinskih vijeća u Bosni i Hercegovini od 26. decembra 1927. godine prvi lokalni izbori konačno dobivaju perspektivu potvrđenu ponovnim objavljivanjem Zakona o gradskim i seoskim opštinama iz 1907. godine u službenom glasilu, *Narodnom jedinstvu*, i to u novembru 1928. godine.<sup>17</sup> Na taj način i zvanično je paradoksalno produžena

---

<sup>16</sup> *Glas slobode*, XVIII, br. 4, Sarajevo, 26. januar 1928, 1. Evidentno je i prema drugim izvorima da JMO po ulasku u prvu vladu Velje Vukičevića 17. aprila 1927. godine, pa drugu njegovu vladu, te onu Korošeca od 27. jula 1928. nije žurila na opštinske izbore po preuzimanju komesarskih mjesta ili pretežne uloge u upravama većine gradova u Bosni i Hercegovini, što je opet prenebregnuto u literaturi koja se bavi problematikom ove stranke ili političkog života države toga doba s obzirom na to da sami opštinski izbori i opštinska tematika nisu glavna rola ovih monografija. (Atif Purivatra, *Jugoslavenska muslimanska organizacija u političkom životu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Drugo izdanje, Svjetlost, Sarajevo, 1977, 287; Nadežda Jovanović, *Politički sukobi u Jugoslaviji 1925–1928*, Rad, Beograd, 1974, 331).

<sup>17</sup> *Narodno jedinstvo*, XI, br. 125, Sarajevo, 6. novembar 1928, 1–4; Zakon za upravu gradskih općina u Bosni i Hercegovini s izbornim redom, Isto, XI, 126, 8. novembra 1928, 1–4; Zakon o upravi seoskih općina u Bosni i Hercegovini.



važnost starih zakona druge države i drugačijeg društveno-ekonomskog i političkog sistema, s jedinom razlikom da su u izbornom redu prilagođeni liberalnijim pravilima za izbor narodnih poslanika (čl.72 Vidovdanskog ustava),<sup>18</sup> ali i dalje redukovanom starosnom granicom birača i diskriminatorski prema polnoj i profesionalnoj strukturi stanovništva.<sup>19</sup> Tako je politika, u nedostatku jedinstvenog zakona o opštinama, vrlo praktično riješila problem pred prve opštinske izbore u, prema Uredbi iz 1928. godine, 399 opština koje su sačinjavale šest oblasti na koje je administrativno bio podijeljen bosanskohercegovački prostor. Da takvi zakoni o najnižim administrativno-teritorijalnim jedinicama po svojoj suštini nisu odgovarali upravnoj vlasti kraljevske države, ne bi ga ni objavljivali, pored svih onih nacрта zakona o opštinama koji su godinama čamili u ladicama ministarstva unutrašnjih djela kao vrhovne nadzorne vlasti lokalnih samouprava.<sup>20</sup>

Osim suspenzije 1929. godine, zakonima monarhodiktature, izbornog reda, raspuštanja iz 1928. godine izabranih gradskih i seoskih opštinskih vijeća i postavljanja novih na prijedlog nadležne upravne vlasti,<sup>21</sup> osnovni postulati organizacije i funkcija bosanskohercegovačkih gradova iz austrougarskog perioda nisu

<sup>18</sup> Ukidanjem imovinskog cenzusa i spuštanjem starosne granice novo izborno pravo bilo je daleko liberalnije i modernije nego ono u austrougarskom periodu. Ali, problem opšteg aktivnog i pasivnog izbornog prava ostao je otvorenim u čitavom periodu kraljevske države. Oba ustava skoro identičnim tekstom regulišu ovo pitanje (član 70. Vidovdanskog ustava i član 55. Septembarskog ustava iz 1931. godine) i prepuštaju kasnijoj zakonskoj regulativi “žensko pravo glasa”. Zanimljivo je za navesti to da su se predstavnici baš bosanskohercegovačkih gradskih opština neprekidno zalagali preko svog članstva u Savezu gradova (Dr. Ivo Pavičić, podnačelnik grada Sarajeva) da se to pitanje reguliše u korist ženske populacije, kao neophodan politički predušlov kvaliteta teritorijalnih samouprava; u: *Savremena opština – Savremena općina*, VII, br. 7–10, Beograd, juli-oktobar 1932, 605.

<sup>19</sup> *Jugoslavenski list*, XI, br. 208, Sarajevo, 1. septembar 1928, 2. Bez obzira na već Ukazom utvrđen rok za izbor opštinskih zastupstva koja će djelovati kontinuirano po Zakonu o opravljaju gradskim opštinama iz 1907. godine, ideja o izmjeni toga Zakona čija je regulativa ‘suviše uska’ bila je i dalje živa i iskazivala se u stavovima pojedinih poslanika iz Bosne i Hercegovine u Narodnoj skupštini Kraljevine SHS, koji su se, kao Hamid Kurtović ispred JMO, zauzimali da se na Bosnu i Hercegovinu protegne Zakon o upravljaju opštinama koji je važio u Sloveniji.

<sup>20</sup> *Pravda*, VIII, br. 32, Sarajevo, 8. august 1928, 1. Deklaracija o programu vlade Korošeca objavljena 1. augusta 1928. godine na zasjedanju Narodne skupštine imala je u vidu da, u okviru ambiciozno prezentovanih budućih aktivnosti koje su se velikim dijelom odnosile i na pripreme i donošenje unificiranih zakona za cijelu državu iz privredne, upravne i prosvjetne oblasti, pored ostalog da se i “zakon o općinama i gradovima postavlja se kao jedan od prvih u redu tih projekata”.

<sup>21</sup> *Službene novine Kraljevine SHS*, XI, br. 9-IV, Beograd, 11. januar 1929, 53; *Zakon o izmeni zakona o opštinama i oblasnim samoupravama*, Isto, XI, 11-VI, 15. januar 1929, 78; *Zakon od 14. januara 1929. godine o ukidanju zakona o izboru organa oblasne, sreske i opštinske samouprave*, Isto, 40-XVIII, 18. februara 1929, 97; *Zakon o izmenama i dopunama zakona o opštinama*.

se mijenjali sve do jedinstvenih zakona o opštinama i gradovima iz 1933. i 1934. godine. Zakonski akti i uredbe šestojanuarskog režima, koji su predstavljali dio procesa suspenzije prethodnog upravno političkog sistema, kao i davanja legitimiteta u izgradnji novog autokratskog ustrojstva, nisu ukinuli pojam i funkcije samouprava. Dok su intencije austrougarskih propisa kontrolisale i kanalisale djelovanje gradskih opština u pravcu zadovoljavanja lokalnih potreba u skladu sa politikom i interesima države, u kraljevskoj državi i formalno kroz zakone potvrđuje se praksa upravne vlasti da se, u okvirima samofinansiranja lokalnih zajednica bez subvencija države, zadovolje mnogobrojne životne funkcije ovih administrativno-teritorijalnih jedinica i da se, u okvirima iste finansijske konstrukcije, na račun lokalnih zajednica prenosom poslova državne uprave rastereti državni proračun. Na njihov račun prebacivala je država mnoge svoje obaveze i ovlaštenja za vršenje poslova za račun državnih centralnih organa dobivši, s druge strane, najjeftiniji, a respresivnim regulama i aparatom prisile, i najefikasniji način upravljanja lokalnim zajednicama u kojima je samouprava shvaćena samo kao tehnička podjela u otpravljanju državnih poslova, istovremeno ne narušavajući samoupravom centralistički sistem.

Zakon o opštinama i kasnije o gradovima zadovoljavao je formalno proklamirano načelo podjele vlasti po Septembarskom ustavu iz 1931. godine. Međutim, koncentracijom zakonodavne i upravne vlasti u kraljevim rukama proveden je suštinski princip jedinstva vlasti, iz čega proizlazi to da je Kraljevina Jugoslavija i prema ovom Ustavu bila prava monarhija<sup>22</sup> te ni njene opštine nisu mogle biti zasebne samoupravne lokalne teritorijalne jedinice a da ne odražavaju, u punom smislu, karakter te države. Upravna vlast kao predlagач koncipirala je Zakon koji je, u izbornom redu i u provedbi, osiguravao većinu onim političkim snagama koje su reprezentovale tu vlast i raspisivale opštinske izbore. Uz sav arsenal upravnih struktura na terenu koje organizuju izbore, javno glasanje i sa samo jednim glasom više (većinski sistem), imali su maksimalne mogućnosti da dobiju većinu u opštinskim odborima i obezbijede harmoničnu saradnju ovih, u svemu potčinjenih organa lokalne samouprave.

Iako su zakonima iz 1933. i 1934. godine stvoreni pravni preduslovi za provođenje opštinskih izbora, u čitavom periodu kraljevske države bosanskohercegovački opštinski interesenti imali su mogućnost da samo tri puta izađu na

---

<sup>22</sup> Dženana Čaušević, *Pravno politički razvitak Bosne i Hercegovine, Dokumenti sa komentarima*, Magistrat, Sarajevo, 2005, 344.

izbore za lokalna predstavništva: 1928, 1933.<sup>23</sup> i 1936. godine, dok u gradovima: Sarajevo, Banja Luka, Tuzla, Mostar, Travnik, Bihać i Livno, koji su 1934. godine jedini od bosanskohercegovačkih gradova potpali pod Zakon o gradovima, ta mogućnost je ostvarena samo jednom u paketu sa svim ostalim u Bosni i Hercegovini, i to 1928. godine. Borba za politički uticaj i pozicije u opštinama, a posebno u gradovima, na način da se nije moglo garantovati da će biti obezbijeđen izborima, prolongirala je izbore u gradovima sve do 1941. godine, kada je izbijanje rata sasvim otklonilo tu mogućnost.<sup>24</sup> Pravno potvrđeni gradovi, gradske opštine kao veliki gradovi, ili važni urbani centri, do kraja perioda Kraljevine Jugoslavije imali su od vrhovne upravne vlasti postavljena gradska vijeća i gradonačelnike vrlo osjetljive i labilne pozicije u odnosu na nadzornu vlast.<sup>25</sup> Politička podrška i političke kombinacije na vlasti bile su onaj presudni faktor koji je uticao na personalni sastav gradskih vijeća i odabir gradonačelnika.<sup>26</sup>

Upravo u odnosu na nivo prenesenih nadležnosti, lokalne teritorijalne zajednice u Kraljevini Jugoslaviji se, prema jedinstvenim komunalnim zakonima, dijele na opštine i gradove. Prenesene nadležnosti, taksativno navedene u 89. členu Zakona o gradovima, su oni poslovi kao prava i obaveze gradova o kojima ne može odlučivati gradsko vijeće, nego su to zadati poslovi u vršenju prvostepenih državnih opšteupravnih vlasti na svome teritoriju, i to u punom kapacitetu obaveza i materijalnih troškova, po čemu se i formalno te opštine kao gradske razlikuju od onih koje su podvedene pod Zakon o opštinama.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Opštinski izbori 1933. godine bili su raspisani za sve opštine na koje se odnosio Zakon o opštinama iz te iste godine, dakle, i za većinu bosanskohercegovačkih gradova koji su po ovom Zakonu pravno samo opštine, ali i dalje mogu, dozvoljeno im je Zakonom, da nose atribut gradova. Naziv Zakona je kod pojedinih istraživača ovoga perioda izazvao zabunu da su izbori raspisani samo za seoske opštine, u: Todor Stojkov, *Opozicija u vreme šestojanuarske dikature 1929–1935*, Prosveta, Beograd, 1969, 244; *Istorija Saveza komunista Bosne i Hercegovine*, knj. 1, Institut za istoriju – “Oslobođenje”, Sarajevo, 1990, 186–187.

<sup>24</sup> Iako je neprekidno odgađanje izbora u pravno definisanim gradovima obrazlagano potrebom donošenja novog zakona o gradskim opštinama, osnovni razlog je očigledan i iz izjave predsjednika centralne vlade Dragiša Cvetkovića, date novinarima da se izbori u gradskim opštinama neće još održati “jer treba najpre doneti zakon o gradskim opštinama. Znate, u gradovima su suviše isprepleteni interesi komunalne i opšte politike.”; Izjava Dragiša Cvetkovića od 1. maja 1940. godine koju je citirao časopis *Vreme*, u: Ljubo Boban, *Maček i politika HSS od 1928–1941*, II, Liber, Zagreb, 1974, 254. 283.

<sup>25</sup> ABH, KBUDB-II, kut. 10, sign. 31075/1934; Izgubivši političku podršku bana Drinske banovine smijenjen je gradonačelnik Sarajeva Asim-beg Mutevelić u januaru 1935. godine.

<sup>26</sup> ABH, KBUDB-II, kut. 10, sign. 23852/1935; Kandidat JMO-a Hasan H. Pašić, uz podršku ministra Mehmeda Spahe, postavljen je septembra 1935. za novog predsjednika gradske opštine Tuzla.

<sup>27</sup> *Narodno jedinstvo*, XVII, br. 83, Sarajevo, 17. oktobra 1934, 9–11.

Od 68 gradskih opština – koliko ih je pravno imala Bosna i Hercegovina do 1933. godine; od toga 11 u Hercegovini,<sup>28</sup> a 57 u Bosni – od 1933/1934. samo sedam potpada pod Zakon o gradovima, dokazujući, na svaki način, nedovoljan ekonomski razvoj koji, kao takav, u većini nekadašnjih gradova nije mogao podnijeti troškove prenesenih nadležnosti koji su ekonomski gušili gradske proračune. Ostavljene skoro bez investicionih sredstava sa strane, čak i onih finansijskih injekcija na koje je država bila obavezna, prolazeći kroz periodične ekonomske krize, opterećeni kreditnim dugovanjima kod Državne hipotekarne banke, koja je po neisplaćenim ratama plijenila opštinske prihode, mnogi gradovi u Bosni i Hercegovini bili su na ivici bankrota (Goražde, Rogatica) ili privremene duže ili kraće paralize poslovanja. Oslonjene samo na materijalnu bazu svoga stanovništva, interesenata, bez investicionih poduhvata vojske i države kao u prethodnom austrougarskom periodu, lokalne uprave ostavile su budućim generacijama mnogo manje graditeljskih poduhvata. A i oni koje su ostavili u naslijeđe, kao što su škole, vijećnice, mostovi itd., izgrađeni su sredstvima interesenata, stanovnika administrativno utvrđenog područja, grada, bez obzira pod koji komunalni zakon su potpadali i kojima je princip samofinansiranja bio skoro sve što je ostalo od postulata lokalnih teritorijalnih samouprava. Banja Luka – dvadesetih godina dvadesetog stoljeća u poređenju sa gradom, značajnim upravnim središtem Vrbanske banovine, na kraju tridesetih godina istog stoljeća, sa novim monumentalnim građevinama, banskim dvorom, pozorištem i drugim, novom savremenijom infrastrukturom<sup>29</sup> – ili Tuzla – sa novom zgradom gradskog sjedišta i dvije moderne škole krajem tridesetih godina<sup>30</sup> – najbolji su primjeri koliko su značile investicije, pa i zajmovi, iz državnog proračuna ili državnih banaka, posebno Državne hipotekarne banke, za razvoj gradova, na isti način kao što je Sarajevo<sup>31</sup> ili Mostar iz 1910. godine u dvadesetim i tridesetim godinama 20. stoljeća<sup>32</sup> zamrznuta slika nekadašnjeg investicionog sjaja.

---

<sup>28</sup> Seka Brkljača, "Urbanizacija Hercegovine – demografski i privredni razvoj gradova od 1878. do 1941. godine", u: *Hum i Hercegovina kroz povijest*, Zbornik radova sa međunarodnog znanstvenog simpozija, Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2011, 54.

<sup>29</sup> Svetislav Tisa Milosavljević, *Memoari – Banovanje*, Udruženje arhivskih radnika Republike Srpske, Banjaluka, 2005.

<sup>30</sup> ABH, KBUDB-II, kut. 4, sign. 13055/1936.

<sup>31</sup> Robert J. Donia *Sarajevo – Biografija grada*, Institut za istoriju, Sarajevo, 2006, 155–191.

<sup>32</sup> S. Brkljača, n. d., 84–86. Vlado Smoljan, *Poglavlja iz ekonomske historije Hercegovine*, II, Gospodarska komora Herceg-Bosne, Mostar, 1997.

## Zaključak

Osnovni faktori koji su determinisali grad u Bosni i Hercegovini ovoga dugog, disharmoničnog vremenskog raspona od 1878. do 1941. godine bili su definicija grada, njegov sadržaj, a to su stanovnici grada, i na kraju organizacija ukupnog života grada kroz zadata pravila država Austro-Ugarske Monarhije i Kraljevine SHS / Jugoslavije o gradovima, njihovom broju, organizaciji i životu. Sve vrijeme, bez obzira na promjene državnog okvira, osnovne karakteristike bosansko-hercegovačkih gradova zadržavaju kontinuirano iste tendencije, a poštivanje već postojećih komunalnih regula sve do 1933. odnosno 1934. godine na izvjestan način dokazuje da je 1918. godina bila godina nerevolucionarne i mirne promjene ne samo vlasti nego i državnog okvira.

Oslanjajući se na naslijeđenu tradiciju administrativnog određenja grada kao gradske opštine u oba ova perioda gradovi po svom sadržaju ostaju zavičajnim pravom u domenu građana, što je segregiralo stanovnike grada na domicilne i strance. Pitanje svih pitanja i austrougarskog perioda uprave i onoga u Kraljevini SHS / Jugoslaviji bilo je pitanje načina upravljanja gradom – pitanje vlasti.

Osnovna karakteristika svih regula koje država donosi o gradovima u oba perioda je ta da je nadzor i kontrola personalne strukture i pojedinačne i kolektivne djelatnosti gradskih opština refleks birokratske države koja kontrolisanu odgovornost poslovanja posmatra samo u jednom pravcu, odozdo, od lokalnih zajednica, prema gore, stepenasto u oba pravca kolanja naredbi i odobrenja nadzorne upravne vlasti. Suštinska razlika bila je ta da se u periodu Kraljevine SHS / Jugoslavije, a za njen račun, prenosi na gradske opštine gro poslova iz državne domene, što u paketu sa uskraćenim investicijama sa strane i slabom ekonomskom snagom lokalne baze doprinosi da bosanskohercegovački gradovi tog perioda nisu ni mogli da daju reprezentativnije rezultate.

## Regulations on Towns in Bosnia and Herzegovina from 1878 to 1941

### Summary

The basic features which determined the notion of towns in Bosnia and Herzegovina covering this long and discordant time span from 1878 to 1941, were the definition of the town, its content, namely its residents, and finally the organization of the overall life in the town through the specified rules on towns, their number, organization and life imposed by the Austro-Hungarian Monarchy and the Kingdom of SHS/Yugoslavia. The whole time, regardless of changes in the governmental structure, the basic features of towns in B&H have retained the same tendencies, and compliance with the existing utility regulations until 1933 or 1934, in a certain way, proves that 1918 was a year of non-revolutionary and peaceful change, not only of governments, but also of governmental structure.

Drawing on the inherited tradition of administrative definition of a town as an urban municipality, in both these periods towns by their content have remained in the domain of citizens under customary law, thus resulting in the segregation of citizens into locals and foreigners. The main issue of the Austro-Hungarian and the Kingdom of SHS/Yugoslavia administrations was the issue of mode of town governance, the issue of government.

The main characteristic of all regulations on towns adopted by the state in both periods is that oversight and control of personal structure and individual and collective activities of urban municipalities was a reflex of a bureaucratic state, which observed controlled business responsibility in single direction, namely bottom-up from local communities, and stepwise in both directions of flow of commands and permissions by administrative authorities. Fundamental difference was that in the period of the Kingdom of SHS/Yugoslavia a considerable number of activities from state domain had been transferred to urban municipalities, which coupled with denied side investment and weak economic power of the local base, showed that towns in B&H in that period could not yield better results.