

Dr Miroslav Svirčević
Balkanološki institut SANU

KONSTITUISANJE LOKALNE UPRAVE U NIŠKOM, VRANJANSKOM, TOPLIČKOM I PIROTSKOM OKRUGU 1876-1878

Ovaj rad je posvećen analizi procesa konstituisanja lokalne uprave u Niškom, Vranjanskom, Topličkom i Pirotskom okrugu za vreme ratova za oslobođenje i nezavisnost Srbije od Turske 1876-1877, i posle njih. Ovaj proces je imao dva svoja dela, koja se međusobno dopunjuju i predstavljaju skladnu celinu. To su bili: period privremene i period stalne organizacije vlasti. Njima će biti posvećena puna pažnja.

Ključne reči: „Novi krajevi“, Niški okrug, Vranjanski okrug, Toplički okrug, Pirotski okrug, lokalna uprava

Uvod

Posle ratova za oslobođenje i Berlinskog kongresa velikih sila, Srbija je izašla sa znatno uvećanom državnom teritorijom. Taj novi komad zemljišta obuhvatao je površinu od 10.972 kvadratna kilometra, bez jednog manjeg dela, koji je bio oduzet od Niškog i pripojen Aleksinačkom okrugu¹. Broj stanovnika Srbije uvećao se za 299.640 duša². Središna mesta novooslobođenih krajeva bili su: Niš, Pirot, Vranje, Leskovac, Prokuplje i Kuršumlija. Sve ove oblasti su bile poznate pod službenim nazivom „Novi krajevi“. Oni su svoju konačnu pravnu fizionomiju dobili jednim posebnim zakonom, i to u formi Niškog, Vranjanskog, Pirotskog i Topličkog okruga. Proces izgradnje nacionalne vlasti, državne administracije i lokalne uprave, uopšte, ujedinjavanje pravnog sistema oslobođenih oblasti i pravnog sistema dotadne Srbije, trajao je oko pet godina (1877-1882). Taj proces je bio izuzetno slo-

¹ M. Đ. Milićević, *Kraljevina Srbija. Novi krajevi*, Beograd, 1973, XV.

² M. Đ. Milićević, isto, 1973, XVI.

žen i nimalo lak za sprovođenje. On je trebalo da bude stabilizirajući činilac u jednoj zaostaloj feudalnoj sredini sa vrlo nestabilnim političkim prilikama, sa specifičnim demografskim rasporedom stanovništva, gustom naseljenosti i učestalim migracionim i imigracionim kretanjima, sa zamršenim i zaostrenim etničko-verskim odnosima, sa izuzetno niskim stepenom socijalno-ekonomskog razvitka, uz strogu primenu svih onih jasnih i preciznih uslova Berlinskog ugovora, koji su se odnosili na Srbiju. Imajući sve to u vidu, može se konstatovati da je proces izgradnje državne administracije i lokalne uprave u oslobođenim oblastima tekao uz paralelno rešavanje tri značajna pravno-politička pitanja: 1) pravne organizacije novih domaćih organa lokalne vlasti, 2) regulisanja agrarnih odnosa, i 3) naseljavanja „novih krajeva“. Međutim, ovaj rad će biti posvećen rešavanju samo prvog pitanja.

Pravna organizacija novih lokalnih organa vlasti

Drugi srpsko-turski rat, koje je otpočeo 1. januara 1877. donosio je već posle nekoliko nedelja ratovanja, značajne uspehe. Za manje od dva meseca srpska vojska je oslobodila prostrane teritorije u slivu Južne Morave i Nišave, praktično čitavu oblast. U trenutku zaključenja primirja između Rusije i Turske u San-Stefanu, pod srpskom upravom su se nalazili sledeći gradovi i varošice: Niš, Prokuplje, Kuršumlija, Leskovac, Vlasotince, Bela Palanka, Pirot, Kula, Gramada, Belogradčik, Caribrod (danas Dimitrovgrad), Ginci, Dragoman, Slivnica, Breznik, Trn, Radomir, Klisura, Bosiljgrad (Bosilegrad), Vranje, Trgovište, Bujanovac, Preševo, Gnjilane, Kamenica, Novo Brdo, kao i manastiri Gračanica na Kosovu i Prohor Pčinjski u dolini Pčinje. Srpska vojska se našla pred samom Prištinom, Kumanovom i Krivom Palankom, a prema nekim vestima, dobrovoljačke jedinice pod njenom komandom ušle su i u Čustendil (srednjovekovni Velbužd)³. Kao što se vidi, srpska vojska je u svom naletu ušla i u oblasti od kojih su neke, prema odlukama velikih sila, pripale Bugarskoj (Kula, Gramada, Belogradčik, Caribrod, Ginci, Dragoman, Slivnica, Breznik, Trn, Radomir i Bosiljgrad sa okolinom), dok su druge (Priština, Kumanovo, Kriva Palanka, Gnjilane, labski srez sa Podujevom i bujanovačko-preševski kraj sa gornjom Pčinjom) ostale u sastavu Turske.

³ V. Stojančević, *Jugoistočna Srbija u vreme oslobođenja 1877-78*, [u]: „Leskovački zbornik“, Leskovac, 1975, 71.

Istovremeno, u oslobođenim krajevima uspostavljena je srpska uprava. Najpre su iz doratne Srbije upućivani vladini izaslanici s ovlašćenjima srejskih načelnika, koji su vršili upravnu vlast u privremenim teritorijalnim jedinicama. Za ovim izaslanicima dolazili su još: sudije, pisari i blagajnici, kako bi se uprava organizovala prema najprečim potrebama stanovništva i vojske³.

Plan za organizovanje institucija lokalne uprave u oslobođenim krajevima bio je istovremeno razrađen sa ratnim planom Srbije uoči rata s Turskom, krajem 1875, ali je ostao neostvaren zbog poraza u prvom ratu 1876. To se jasno vidi iz jednog izveštaja o ratnoj spremi Srbije 1875⁴. U ovom izveštaju je, u formi predloga, bilo izvedeno detaljno razgraničenje između poslova *Vrhovne uprave* kao vojne, i *Pomoćne uprave* kao civilne vlasti, koje je trebalo sprovesti u oslobođenim oblastima⁵.

Glavnu ulogu u organizovanju civilne uprave imao je ministar prosvete i crkvenih poslova u liberalnom ministarstvu Stevče Mihailovića Alimpije Vasiljević. On je kao član vlade pri Vrhovnoj komandi imao ovlašćenje da donosi raznovrsne opšte i pojedinačne akte, uputstva i mere u cilju oblikovanja prvih domaćih organa vlasti u oslobođenim oblastima. Na tom poslu Vasiljević nije radio sam, nego uz pomoć najznačajnijih predstavnika vojne vlasti (vrhovnog komandanta, načelnika štaba Vrhovne komande i komandanta divizije), koja je sprovodila vojne operacije. Tako je već u decembru 1877. počela da se postepeno ostvaruje ideja iz ratnog plana Srbije o razgraničavanju nadležnosti između institucija vojne i civilne uprave. Pri tome, glavna dužnost civilne uprave bila je da skuplja odeću i hranu za vojsku⁶.

Prema istraživanjima Slobodanke Stojičić proces izgradnje domaće civilne uprave u novim krajevima i ujednačavanje njihovog pravnog sistema sa pravnim sistemom doratne Srbije, imao je dva perioda: 1) period privre-

³ R. Guzina, *Opština u Srbiji (1839-1918)*, Beograd, 1976, 235.

⁴ V. Nikolić-Stojančević, *Leskovac i oslobođeni predeli Srbije 1877-1878*, Leskovac 1975, 26.

⁵ V. Nikolić-Stojančević, isto, 26.

⁶ Iz jednog pisma načelnika štaba Vrhovne komande ministru unutrašnjih dela od 11. decembra 1877. mogu se zapaziti najvažniji razlozi za odvajanje nadležnosti između vojnih i civilnih organa; vojničke vlasti zanele operacijama i preduzećima vojničkim, nemaju vremena da bi se i sa upravom ovoga sveta mogli da bavljaju (R. Guzina, isto, 1976, 237, V. Nikolić-Stojančević, isto, 1975, 58-59).

mene organizacije vlasti, i 2) period uspostavljanja stalnih organa vlasti kakvi su postojali u Kneževini Srbiji. Prvi period traje godinu dana, od decembra 1877. i dolaska prvih vladinih izaslanika do 17. decembra 1878. kada je bio donet *Zakon o podeli prisajedinjenog zemljišta na okruge i srezove*, kojim je izvršena definitivna službena podela novih oblasti na odgovarajuće okruge i srezove. Drugi period traje od donošenja ovog Zakona pa do 30. marta 1881. kada je donet *Zakon o uvođenju u život za oslobođene i prisajedinjene predele zakona po struci policijskoj*⁷. Usvajanje ovog Zakona predstavljalo je poslednji formalni korak u tom složenom procesu ujednačavanja pravnog sistema oslobođenih zemalja sa pravnim sistemom matične zemlje. To je bio izuzetno težak i mukotrpan posao pošto je bilo potrebno eliminisati ili bar ublažiti posledice anahronog turskog poretka: zaostalu socijalnu strukturu, nizak nivo ekonomskog razvoja i rasulo u privredi, primitivan državni aparat, slabe javne finansije, prevaziđene feudalno-čifčijske odnose. O tom veoma značajnom procesu sledi kraća priповest. Taj proces će biti analiziran prema modelu, kojim je to učinila i profesor Slobodanka Stojičić, jer je veoma ubedljiv i naučno zasnovan.

Prvi period: privremena organizacija vlasti

Prva uputstva za jednoobrazno postupanje u vršenju vlasti doneta su u obliku *Pravila za rukovodstvo svima činovnicima u zauzetim sada srpskim zemljama* od 23. decembra 1877. sa potpisom Alimpija Vasiljevića⁸. *Pravila* uglavnom sadrže naredbe za ponašanje svih onih činovnika „kojima je u deo pala ta čast, te su poverenjem vladaoca svoga odlikovani, da prvi počinju vršiti srpsku upravu u zemljama srpskim, koje su ovim ratom zauzete”⁹. To postupanje, prema uputstvu, treba da bude takvo da narod u svakom činu „oseti blagodeti bratske uprave, jer treba pre svega imati na umu, da mi (zvaničnici srpske države – prim. M.S.) dolazimo u te zemlje, koje su nekad silom otrgnute od svoje majke Srbije, kao braća i oslobodioc”¹⁰.

⁷ S. Stojičić, *Novi krajevi Srbije 1877-1878*, Leskovac, 1975, 38-44.

⁸ *Zbornik zakona i uredaba izdanih u Knjažestvu Srbiji*, br. XXXII, Beograd, 1878, 239-241 (U daljem tekstu: Pravila).

⁹ Pravila, 239.

¹⁰ Isto.

Pored ovih pesnički nadahnutih, romantičarskih i nadasve dirljivih izjava, *Pravila* upozoravaju da srpski izaslanici ne treba da zaborave da dolaze i kao „prosvećeni organi reda i zakonitosti”. Zbog toga, a u cilju istinske zaštite reda i mira, njihova uljudnost ne bi smela da „pređe u mlitavost”¹¹. Osim toga, novi organi su ovlašćeni da „za sada“ raspravljaju sve sporove „usmeno i brzo”. Takođe, dužni su da „budu na usluzi srpskoj vojsci, koja se junački bori za oslobođenje i ujedinjenje, i da ne propuste da narodu poverenog im okruga ulivaju ljubav prema Srbiji, odnosno prema prestolu Srpskog vladaoca i poverenje prema njegovim vlastima”¹².

Pravila, dalje, predviđaju nove organe vlasti u oslobođenim krajevima. To su bili organi sreske i opštinske vlasti.

Sreska uprava predstavlja kolegijalni organ nove područne vlasti, koji se sastoji od tri člana: „jednog za policiju, jednog za sudske poslove i jednog za poslove finansijske”¹³. Policijski starešina prvenstveno vodi brigu o održavanju javnog reda i poretka, sudski starešina je zadužen za zakonito funkcionisanje pravosuđa, dok finansijski starešina poglavito vodi računa o državnim prihodima na svom upravnom području¹⁴.

Vladini izaslanici, kao prvobitni organi sreske uprave koji su se već nalazili na terenu, bili su uključeni u sastav sreske uprave kao njihove starešine¹⁵. Samo preko ovih činovnika, član vlade pri Vrhovnoj komandi je mogao da održava vezu sa novim upravama. S druge strane, oni su mu polagali račun za rad svojih uprava¹⁶. Prema mišljenju Slobodanke Stojičić, o njima se ne može govoriti kao o sreskim načelnicima, niti o sreskim upravama kao o sreskim načelstvima iz najmanje dva razloga: 1) nove sreske uprave su po svom teritorijalnom opsegu mnogo više odgovarale okruzima iz starih granica Srbije a ne srezovima, i 2) sreske uprave se ni po svojoj nadležnosti niti po svom sastavu ne mogu izjednačiti sa sreskim načelstvima (kolegijal-

¹¹ Isto.

¹² Isto.

¹³ Isto.

¹⁴ Isto.

¹⁵ S. Stojičić, isto, 1975, 41.

¹⁶ Tačka 10. *Pravila: O toku poslova političko-administrativne prirode, šiljaće uprava od vremena na vreme izveštaje članu vlade pri Vrhovnoj komandi radi podnašanja Njegovoj Svetlosti, i od njega će u tome tražiti dalja uputstva i obaveštenja u slučaju potrebe* (*Pravila*, 240).

ni organ, starešina za sudske poslove, kolegijalno rešavanje policijskih, sudskih i finansijski krupnijih pitanja). Zato bi – prema mišljenju Stojičićeve – sresku upravu trebalo posmatrati kao poseban oblik civilnih organa vlasti, koji je u određenim uslovima najadekvatnije zadovoljavao potrebu za srpskom civilnom upravom u novim krajevima, u posebnim uslovima prelaznog karaktera¹⁷.

Prva briga sreske uprave je bila da popiše opštine, da odredi koje opštine i sela ulaze u sastav određenog sreza, i da uspostavi opštinsku upravu¹⁸.

Prema uputstvu iz *Pravila*, opštinske uprave bi se organizovale od strane vladinih izaslanika na taj način, što bi se pozvali „važniji građani poverenoga [im] kraja, pa bi se u dogovoru s njima izabrala za svaku opštinu neposredna opštinska vlast”¹⁹. Ova opštinska vlast bi se sastojala od kmeta i jednog ili dva njegova pomoćnika²⁰. Za opštinske starešine „treba izabrati ljude od poverenja i energije, koji će umeti i hteti da tu dužnost vrše na opšte zadovoljstvo”. Uz ove organe, izabralo bi se još, saglasno veličini opštine, „od pet do petnaest odbornika, i potreban broj služitelja, i svi će ti, osim odbornika, imati platu”²¹.

Ipak, vladini izaslanici su najčešće ostavljali na vlasti zatečene srpske organe u opštinama, koji su delovali pod Turcima. To se jasno vidi iz izveštaja Alimpija Vasiljevića, u kojem se vidi da je zadržavanje zatečenih ustanova i organa vlasti u opštinama, od najvećeg značaja, pošto se narod na njih navikao, a i za nov poredak je predstavljalo najbolju politiku. Narod je pri tom brže prihvatao nove sreske uprave, i lakše je dolazilo do snabdevanja vojske²².

U postupku osnivanja opština najvažniji poslovi sreske uprave bili su: sastavljanje sela u opštine i popis imovine.

Pri grupisanju sela u opštine polazilo se od najvažnijih činilaca: prirodnih granica budućih opština, zajedničkih orijentacionih tačaka (zajedničkih škola, crkava, bunara, vodenica itd.) i zanimanja njihovih žitelja (zemljorad-

¹⁷ S. Stojičić, isto, 1975, 41.

¹⁸ Pravila, 241.

¹⁹ Pravila, 239.

²⁰ Isto.

²¹ Pravila, 239-241.

²² R. Guzina, isto, 1976, 239.

nja, stočarstvo, zanatstvo). Ali i pored toga, postupak grupisanja sela nije mogao da bude jednoobrazan za sve oslobođene krajeve. Moralo se voditi računa o stanju na terenu, tj. o različitim prilikama u pojedinim krajevima i mogućnostima grupisanja sela u opštine većeg obima. Zbog toga, a posebno zbog nepoznavanja krajeva, nova vlast se morala osloniti na savete i mišljenja starešina porodičnih zadruga pri izvođenju teritorijalne rasprostranjenosti novih opština²³.

Mnogo teže je išlo s popisom imovine. Taj posao je mogao da se obavi samo uz sadjestvo vojske. Civilna uprava je bila nemoćna da zaustavi opštu otimačinu napuštene turske imovine i učestale upada naoružanih Albanaca (iz oblasti tzv. Arnautluka, koja je obuhvatala granične oblasti između Srbije i Turske na kojima su u većini živeli Albanci) na oslobođenu teritoriju. Zbog toga je vojska morala da pritekne u pomoć civilnoj upravi prilikom popisivanja pokretnih i nepokretnih dobara u novim krajevima.

Posle primene uputstva iz *Pravila* i prvih iskustava u organizaciji srpske vlasti u oslobođenim zemljama, donet je prvi Zakon koji je regulisao pravni položaj opština i opštinskih vlasti. U pitanju je *Privremeni zakon o uređenju oslobođenih predela* od 3. januara 1878²⁴.

Ovaj Zakon je regulisao položaj okruga, srezova i opština na celoj oslobođenoj teritoriji, kao i nadležnost njihovih organa i način njihovog funkcionisanja. On nije izvršio izmene u dotadašnji raspored sela, varoši i varošica po opštinama i opština po sreskim upravama (čl. 1.). Zakon je samo ostavio mogućnost da sreske uprave unesu promene „prema potrebama i po sa slušanju odabranih kućnih starešina”, ali samo do njihovog konačnog popisa (čl. 2.). Posle konačnog popisa, „svako menjanje u sastavu i nazivu opština biva po odobrenju ministra unutrašnjih dela” (čl. 3.).

Privremeni zakon je od lokalnih jedinica načinio tipične policijske jedinice sa izvesnim sudskim ovlašćenjima. Prema svojoj sadržini on nije ništa drugo nego ustavobraniteljski *Zakon o ustrojstvu okružnih načelnika i glavnim dužnostima sreskih načelnika* od 1839, koji je u formi lex specialisa protegnut na prisajedinjene oblasti.

²³ R. Guzina, isto, 1976, 239.

²⁴ *Zbirka zakona i uredaba izdanih u Knjažestvu Srbiji*, br. XXXII, Beograd, 1878, 251-270 (U daljem tekstu: Privremeni zakon).

Prema čl. 53. Privremenog zakona, u svakom okrugu postoji okružna vlast (čl. 53.). Ovu vlast sačinjavaju: okružni načelnik, okružni kaznačej i veliki (orkužni) sudija.

Okružni načelnik kao šef okruga vrši policijsko-upravnu i u manjoj mjeri sudsku vlast (presuđivanje u manjim parnicama i sporovima za manje krivice) na svom upravnom području s potrebnim brojem pomoćnika (čl. 55.). Postavlja ga knez na predlog ministra unutrašnjih dela (čl. 56.). Sve svoje poslove obavlja preko sreskih i opštinskih vlasti, koje po potrebi može i zameniti. Ako u nekom okrugu nije bilo osobenog vojnog komandanta, onda bi okružni načelnik obavljao i njegove poslove (čl. 57.).

Okružni kaznačej je nadležan da vodi ekonomsko-finansijske poslove okruga (čl. 55). Postavlja ga knez na predlog ministra finansija (čl. 56.).

Sudsku vlast u okrugu oličava veliki sudija koga postavlja knez na predlog ministra pravde (čl. 61.). Svakom velikom sudiji „pridaće se po pet izbornih članova i tri zamenika, koji će svake godine izabrati okružna vlast iz opštinskih vlasti ili odbora” (čl. 62.). On vrši „sudsku vlast nad suđenjem i rešavanjem sreskih sudija samih ili sa izbornim članovima, koji izvršuje apelacioni i kasacioni sud” (čl. 64.).

Prema čl. 51. Privremenog zakona, okrug se sastoji od srezova. U svakom srezu postoji sreska vlast, koju sačinjavaju: sreski načelnik i sreski sudija.

Sreski načelnik vrši policijsko-upravnu i neznatnu sudsku vlast (presuđivanje u manjim parnicama i krivičnim postupcima) na području sreza uz sadejstvo određenog broja pomoćnog osoblja²⁵. Postavlja ga knez na predlog ministra unutrašnjih dela (čl. 26.). On izvršava sve državne poslove preko opštinskih vlasti, koje po potrebi može i zameniti. Ako u srezu ne bi bilo osobenog vojnog komandanta, onda bi sreski načelnik vršio i njegove dužnosti (čl. 27.).

U svakom srezu postoji i sreski sudija koga postavlja knez na predlog ministra pravde (čl. 33.). Svakom sreskom sudiji „pridaće se po tri člana i dva zamenika, koje će svake godine izabrati sreska vlast iz opštinskih vlasti ili odbora” (čl. 34.). On sudi za sve parnice i krivične sporove, koji ne pripadaju opštinskoj vlasti ili sreskom načelniku (čl. 36.).

Prema čl. 22. Privremenog zakona, srezovi se dele na opštine. One su podeljene na tri grupe: manje opštine, koje imaju do 200 poreskih obvezni-

²⁵ Čl. 25, 28. i 29. Privremenog zakona, 255-256.

ka, srednje – više od 200, i veće – više od 500 poreskih glava (čl. 18.). U svakoj opštini postoji opštinska vlast (čl. 4.). Opštinski kmet je glavna vlast u opštini. O postupku izbora kmetova u novim krajevima za vreme drugog srpsko-turskog rata svedočio je poslanik Ćirko Andrejić na drugom sazivu Narodne skupštine 1879: „Kod nas, kad je bilo u početku drugog rata da se uredi opštine, onda ja sam bio ovlašćen od komandanta, da izberem iz mog sreza ljude poštene i dobre koji će pravo raditi. Ja sam to naredio bio i ja sam taj dan zakmetio više ljudi i od taka i sad ti ljudi su kmetovi i niko nije nezadovoljan s njima; ljudi ćute, niti imaju šta protiv kmetova. Tri kapetana se kod nas promeniše, a svi oni isti kmetovi ćute i sad”²⁶. Uz kmeta dolazi jedan ili dva pomoćnika, odgovarajući broj pisara i drugih služitelja, kao i potreban broj pandura (čl. 5. i 7.). Kmet nije bio izborna institucija (kao ni njegov pomoćno osoblje). Njega postavlja i smenjuje sreska upravna vlast „između odabranih kućnih starešina u opštini” (čl. 6.). I kmet, poput sreskog i okružnog načelnika, vrši policijsko-upravnu i zanemarljivu sudsku funkciju u svojoj opštini. Ako u opštini ne bi bilo osobenog vojnog starešine, onda je kmet obavezan da vrši i njegove dužnosti. Kao nosilac upravnih ovlašćenja kmet je dužan da „svršuje sve državne poslove koji se od opštine traže” (čl. 8.). Kao sudski organ, kmet preko svog pomoćnika presuđuje u parnicama čija vrednost ne prelazi 50 dinara, a u krivičnim sporovima samo ako – po nanođenju opštinske vlasti i mesnom običaju – krivac podleže kazni do pet dana zatvora, ili do 50 dinara novčane kazne i ma kolikoj naknadi (čl. 11.). Međutim, i ove male parnice i krivični predmeti ne spadaju u isključivu nadležnost opštinskog suda. Može ih presuđivati i sreska vlast, iako je ona prema slovu Zakona, nadležna za veće sporove i krivice (čl. 37.). Žalbe na presude opštinskog suda upućuju se sreskom sudiji (čl. 13.). Poslednja instanca je veliki sudija čije su presude izvršne (čl. 66.).

Značajno je napomenuti da sve pojedinačne sudije (kmet, sreski sudija i veliki sudija) nisu sudile po pisanim zakonima, nego „po savesti, po ubeđenju i poznanju pravde i običaja narodnoga”²⁷. Jedan savet meštana obaveštavao ih je o pomesnim pravnim običajima. Suđenje pojedinačnih sudija po

²⁶ Stenografske beleške o sednicama Narodne skupštine za 1879/80, Beograd, 1063-1064.

²⁷ S. Jovanović, *Vlada Milana Obrenovića*, knjiga druga, [sabrana dela, tom 5], Beograd, 1991, 13.

zdravom razumu bilo je praktično, jer su se stvari brzo završavale, ali ono je bilo mnogo primitivnije nego kolegijalno suđenje po pisanim zakonima²⁸.

Pomoćni organ u opštini predstavlja opštinski odbor, koji se sastoji od pet, deset ili petnaest opština, već prema veličini opštine. To je savetodavno telo, koje se okuplja na kmetov poziv i kojem on predsedava. Odbor raspravlja o mnogim pitanjima od značaja za opštinu (čl. 18. i 19.).

Nadzor nad organima vlasti u opštini (kao u srezu i okrugu), „u smotrenju reda i uprave”, vrši ministar unutrašnjih dela (čl. 71.). U pogledu „stručnih poslova” oni dolaze pod nadzor odgovarajućih resornih ministara. Međutim, dok traje rat, svi ovi organi su istovremeno podređeni i vojnim vlastima (čl. 71. i 73.).

Odnos između Privremenog zakona i srpskog *Zakona o ustrojstvu opština i opštinskih vlasti* od 1866, tj. *Izmenama i dopunama* ovog Zakona od 1875, regulisan je čl. 87. Privremenog zakona: „Kad za kakav slučaj nema pravila u ovom Zakonu, a nema ni narodnog običaja, po kome bi vlast postupala ili rešila, onda, ako nema ni razloga mesnog kako da uradi, ona može osnovati svoje rešenje na Srpskom zakonu, ako je shodan za slučaj” (čl. 87.).

Kao što se vidi, Privremeni zakon je omogućio supsidijarnu primenu aktuelnog srpskog Zakona čime se pripremao teren za potpuno ujednačavanje pravnog sistema novih krajeva sa pravnim sistemom dotadne Srbije. Istim Zakonom zagarantovane su i neke značajne vrednosti građanskog društva (npr. ravnopravnost svih građana pred zakonom, sloboda veroispovesti i sl.)²⁹. Na koncu, svi žitelji oslobođenih krajeva potpuno su izjednačeni sa stanovnicima dotadne Srbije i u obavezama (vojna služba, plaćanje poreza i prireza i sl.) (čl. 80. i 81.).

Zanimljivo je da je neposredno po objavljivanju i primeni Privremenog zakona u novosadskom političkom listu „Straža” bio objavljen jedan kritički komentar s potpisom: „jedan socijalistički propagandista”³⁰. U njemu se ističe „da se prosto, brzo suđenje ne slaže i ne podnosi sa opštinskom potčinjenošću policiji i da narodna samouprava i tutorstvo birokratije ne mogu ići ruku pod ruku. Ko meša ove dve stvari, taj ili pokazuje da ne zna šta hoće ili namerno ide da koprmitira načela samouprave pred narodom”³¹.

²⁸ S. Jovanović, *Vlada Milana Obrenovića*, knjiga druga, [sabrana dela, tom 5], Beograd, 1991, 13.

²⁹ Čl. 75, 76. i 77. Privremenog zakona, 266.

³⁰ Verovatno je autor članka bio Pera Todorović.

³¹ „Straža”, sveska za novembar i decembar, Novi Sad, 1878, 428.

Kao odgovor na Privremeni zakon i politiku vlade, zahteva se politička sloboda i uvođenje istinske lokalne samouprave³².

Okruzi i srezovi su uspostavljeni *Zakonom o privremenom upravnom podeljenju i snabdenju sa vlastima oslobođenih predela* od 14. maja 1878³³. Ovim Zakonom je čitava teritorija oslobođenih krajeva podeljena na šest okruga (Niški, Kuršumlijski, Leskovački, Vranjanski, Pirotski i Kulski – čl. 1.) sa 21 srezom³⁴. Svakom okrugu i srezu dodeljen je potreban broj policijskih, finansijskih i sudskih službenika (načelnici, blagajnici, sudije, pisar i praktikanti) kako bi se bar ublažila oskudica stručnih kadrova u tek formiranoj lokalnoj upravi u oslobođenim oblastima (čl. 3.). Istovremeno, izvršeno je i potpuno odvajanje upravne, sudske i finansijske struke što je predstavljalo poslednji korak u uspostavljanju privremene domaće uprave, u situaciji kada još nisu bile poznate nove državne granice između balkanskih država. Srpska uprava se protezala na sve one zemlje do kojih je stizala oslobodilačka srpska vojska, savlađujući brojne etničke i verske barijere. Negde je to činila s više a negde s manje uspeha. Velikih problema je bilo u graničnim zemljama s Bugarskom (posebno u Šopluku i okolnim krajevima)³⁵

³² „Straža”, isto, 427-430.

³³ *Zbornik zakona i uredaba izdanih u Knjažestvu Srbiji*, br. XXXI, Beograd, 1878, 308-315.

³⁴ 1. Niški okrug obuhvata: Niški, Koprivnički i Belopalanački srez, 2. Kuršumlijski okrug: Prokupački, Kuršumlijski, Ibarski i Vučitrnski srez, 3. Leskovački okrug obuhvata: Vaternički, Vlasinski i Pustorečki srez, 4. Vranjanski okrug: Vlasinski, Poljanački, Moravski i Pčinjski srez, 5. Pirotski okrug obuhvata: Visočki, Breznički, Nišavski, Trnski i Lužnički srez, i na kraju, 6. Kulski okrug obuhvata: Kulski i Novoselski srez (Čl. 2. *Zakona o privremenom podeljenju i snabdenju sa vlastima oslobođenih predela*, 309-310).

³⁵ *Šopluk* ili *Šopsko* je oblast planinskog masiva centralnog dela Balkanskog poluostrva na tromeđi Srbije, Bugarske i Makedonije. U Srbiji, u gornjim delovima Puste Reke, u selima koja se nalaze u podnožju planine Radan i Petrove Gore (Bučumet, Slišane, Borince i dr.), stanovništvo je poreklom sa područja Vlasine, Crne Trave i Gornje Pčinje, i sebe je oduvek označavalo kao Šopove. Njihovi preci su se doselili ovde posle srpsko-turskih ratova 1876-1878, došavši na prazan prostor koji su napustili Albanci. U Bugarskoj je ovaj termin takođe vazda bio u upotrebi, i to uglavnom u selima oko Sofije. Najzad, stanovnici nekih makedonskih sela oko Krive Palanke i Kratove sebe su takođe nazivali Šopovima. Inače, ovaj termin je odavao socijalnu a ne etničku pripadnost. Korišćen je uglavnom u pežorativnom značenju. Reč Šop označava prostog čoveka, gorštaka (Videti detaljnije: P. Hristov, *Granicite na Šopluka i/ili Šopi bez granica*, 67-83, S. Zlatanović, *Šopovi u Kosovskom pomoravlju*, 83-95, [oba rada objavljena u:] „Skrivene manjine na Balkanu“, Beograd, 2004).

usled nedovoljno konsolidovane nacionalne svesti starosedelačkog stanovništva, koje je bilo pod uticajem, kako srpske, tako i bugarske propagande.

U istoriji je ostala zabeležena uloga kodžabaše trnske kaze Arandela Stanojevića³⁶, koji je aktivno učestvovao u izgradnji srpske civilne uprave u oslobođenom Znepolju, gde je najpre bio postavljen za predsednika suda, a zatim i za načelnika trnske sreske uprave. Posle donošenja *Privremenog zakona o uređenju oslobođenih predela* 3. januara i *Zakona o privremenom upravnom podeljenju i snabdenju sa vlastima oslobođenih predela* 14. maja 1878, Trn je postao sedište Znepolja tj. trnskog sreza, koji je pripadao novoformiranom Pirotskom okrugu³⁷. Za načelnika Pirotskog okruga postavljen je profesor Panta Srećković a za načelnika trnskog sreza Arandel Stanojević³⁸. On je uporno radio na međunarodno-pravnom priznavanju suvereniteta Kneževine Srbije nad svim onim oblastima prema Bugarskoj, dokle je doprla srpska vojska³⁹. Takođe, odlučno se borio protiv propagande bugarskog komiteta iz Sofije, egzarhijskih arhijereja – posebno vladike Evsta-

³⁶ Kao priznati narodni tribun pred turskom vlašću, kodžabaša Arandel Stanojević je bio jedan od najpoznatijih i najuglednijih ljudi na prostoru od Niša do Sofije i od Pirota do Ćustendila, a istovremeno, kao trgovac stokom, i jedna od najbogatijih ličnosti u narodu ovog kraja. Bio je rodom iz Klisure, visinskog naselja na međi Znepolja prema Vlasini. Uživao je visok ugled i kod turskih vlasti. Osim srpskog govorio je još turski, grčki i francuski jezik. Srpsko-turski rat ga je zatekao u 47. godini života. Po dolasku srpske vojske postao je jedan od ključnih ljudi u izgradnji nove uprave na teritoriji Niškog i Sofijskog sandžaka (V. Stojančević, *Kodžabaša trnske kaze Arandel Stanojević i srpsko-bugarski spor oko Trna i Znepolja 1878-1879*, [u:] „Istorijski časopis“, Beograd, 1978, 195-216).

³⁷ Za srpsku vladu i njena nastojanja za što povoljnije rešavanje svojih teritorijalnih zahteva, od najvećeg je značaja bilo pitanje stanja nacionalne svesti lokalnog stanovništva u Znepolju i njegova politička orijentacija. Iz onoga što je poteklo sa terena, srpska vlada je bila čvrsto uverena da je stanovništvo Trna, Klisure i ostalih 80 sela Znepolja svoju narodnu svest izrazilo kao srpsku (V. Stojančević, isto, 1978, 199-200).

³⁸ Vođa probugarske stranke u Trnu bio je izvesni Pejev. On je uputio zamolnicu ruskom caru da zaštiti trnske Bugare od „srpskog ropstva i tiranije” (N. Manolova-Nikolova, *Zapadna Bvlgarija 1877-1879. Prehodit meždju dve epohi v Trnsko-Brezniškija kraiu*, knj. III-IV, Sofija, 1997, 164).

³⁹ Arandel Stanojević je bio predstavnik trnskog sreza u jednoj deputaciji, koja je aprila 1878. otišla u Petrograd, s namerom da uruči peticiju ruskom caru, kojom se zahtevalo da se stanovništvu pirotске, trnske, vranjanske i okolnih oblasti Stare Srbije, prizna pravo da budu „Staro-Srbi“, i da ostanu u sastavu Srbije (V. Stojančević, isto, 1978, 203, B. Lilić, *Istorija Pirota i okoline*, knjiga druga, Beograd, 1990, 246).

tija (koga je Egzarhija uoči oslobođenja poslala u Pirot kako bi stao na čelo nišavske eparhije), koji su insistirali na priznavanju granica Bugarske prema San-Stefanskom ugovoru (u duhu egzarhijske teritorijalne jurisdikcije i odredaba Carigradske konferencije) i ruskog guvernera Alabina, koji je zahtevao evakuaciju srpskih vlasti iz nekadašnjeg Niškog i Sofijskog sandžaka, kako bi se oni uveli u bugarsku državnu teritoriju⁴⁰. Stanojevićev državni autoritet u lokalnom stanovništvu je bio toliko veliki da je i Bugarima bilo jasno da se prisajedinjenje trnske kaze i Znepolja Bugarskoj ne može uspešno završiti, ako ne pridobiju samog Stanojevića za svoju nacionalnu stvar. Zato su pokušali da se nagode s njim, nudeći mu položaj deputata u Ustavotvornoj skupštini koja bi posle odlaska privremene ruske uprave trebalo da organizuje prvu domaću vlast u Bugarskoj⁴¹. Stanojević je to odbio, iako je znao da će ga zbog toga biti osuđen na smrt⁴³. Ostao je veran narodnom raspoloženju u svom zavičaju i srpskom nacionalnom osećanju. Posle okončanja Berlinskog kongresa i povlačenja novih državnih granica između Kneževine Srbije i Kneževine Bugarske, Stanojević je emigrirao u Srbiju. Kako su trnski srez i Znepolje pripali Bugarskoj napustio je zavičaj, znajući kakva ga sudbina čeka u novoj državi koju nije osećao kao svoju. U pirotskom kraju je ostao zapamćen kao ličnost, koja se iznad svega žrtvovala za dobrobit svoje otadžbine⁴⁴.

Drugi period: stalna organizacija vlasti

Na osnovu odredaba Berlinskog ugovora na Balkanu su povučene nove državne granice. Veliki deo oslobođenog zemljišta Srbija je morala da ust-

⁴⁰ Pred srpsko-turski rat 1876. postojao je duboki jaz između gradskog stanovništva Pirota s jedne, i seljaštva, s druge strane. Mnogi Piroćanci čorbadžije prihvatili su sa Egzarhijom i ideju bugarizma, ne želeći da posle rata kidaju svoje poslovne veze sa tržištima u severnoj Bugarskoj, Trakiji i Carigradu. Nasuprot ovome, seljaci iz Pirotskog okruga, nerado prihvatajući novine i promene u životu, držeći se svojih običaja i tradicije, bili su za prisajedinjenje Srbiji. Taj jaz je pokušavala da iskoristi Egzarhija, naročito za vreme vladavine pirotskog mutaserifa Jordanča-paše Bakalova (B. Lilić, isto, 1990, 247).

⁴¹ V. Stojančević, isto, 1978, 209-210.

⁴³ Arandelu Stanojeviću je stavljeno do znanja da će mu, ukoliko ne priđe bugarskoj strani, suditi „narodni sud”, što je zapravo značilo da će se nad njim izvršiti smrtna kazna od strane Bugarskog komiteta.

⁴⁴ V. Stojančević, isto, 1978, 209-216.

pi Bugarskoj, a jedan deo i da vrati Turskoj⁴⁵. Iz tih oblasti povukle su se vojna i civilna uprava Kneževine Srbije, a s njima i značajan deo srpskog starosedelačkog stanovništva, koji se nije mirio s odredbama Berlinskog ugovora o novo-formiranoj graničnoj liniji između Srbije i Bugarske. U srpskom posedu je ostao najveći deo nekadašnjeg Niškog sandžaka, dok je jedan njegov manji deo uz celokupan Sofijski sandžak pripao autonomnoj Kneževini Bugarskoj. Na koncu, celokupan Prištinski sandžak je vraćen Turskoj.

Od tog momenta počinje period u izgrdnji stalnih organa vlasti u novim krajevima. Svi naponi srpske vlade bili su usmereni na konačno ujednačavanje ustavnog i celokupnog pravnog poretka doradne i postberlinske Srbije.

Još pre nego što je zakonodavna vlast izvršila administrativno i pravno izjednačenje novih i starih krajeva, vlada je sama, bez sadejstva Skupštine, izvršila njihovo političko izjednačenje. Ona je posebnom ukazom dodelila pravo glasa novim srpskim građanima, te su i oni uzeli učešće na skupštinskim izborima od 29. oktobra 1878. Vlada je stala na stanovište da novi krajevi nisu osvojeni nego oslobođeni, i da im stoga već od prvog dana pripadaju ustavna prava srpskih građana. Opozicija je sumnjivala vladu da se u postupku političkog izjednačavanja svih građana⁴⁶, prvenstveno rukovodila svojim posebnim partijskim razlozima. U novim krajevima, gde politička svest još nije bila probuđena, i gde je strah od vlasti bio još uvek veliki, vladini kandidati su mogli lakše da budi izabrani nego u starim granicama⁴⁷. I

⁴⁵ Prilikom povlačenja novih državnih granica na Balkanu diplomatski predstavnici velikih evropskih sila nisu bili dovoljno obavješteni o geografskoj sredini i etničkim prilikama na terenu. Njihova neobaveštenost je otišla toliko daleko da su često predlagali nelogična politička rešenja, koja su bila praktično neostvariva. U vezi s tim, posebno su preterivali u pogledu Pirota i Vranja, te se i dogodilo da neko tada predloži da „Grdelica bude turska a Vranja srpska”, i da (po ruskom predlogu) srpska granica ide od „Sv. Ilije na Snegpolje, pa pored Ak-Palanke na Pandiralo”, dok bi kao naknada za izgubljenu bugarsku teritoriju (kod Ihtimana) Bugarskoj pripala teritorija Caribroda i trnski srez. To se sve predlagalo sa neproverenim podacima o etničkoj pripadnosti i poreklu stanovništva ovih pograničnih oblasti (videti detaljnije u: V. Nikolić-Stojančević, *Toplica. Etnički procesi i tradicionalna kultura*, Beograd, 1985, 48-49).

⁴⁶ S. Jovanović, isto, 1991, 14.

⁴⁷ S. Jovanović, isto, 1991, 14.

zaista, liberalna vlada Jovana Ristića se najviše mogla osloniti na svoje kandidate u novim oblastima, koji su čvrsto stali uz nju posle izbora.

Nakon političkog, sledilo je administrativno a zatim i sudsko ujednačavanje. Narodna skupština je 17. decembra 1878. donela *Zakon o podeli prisajedinjenog zemljišta na okruge i srezove*⁴⁸. Novi Zakon je podelio prisajedinjene oblasti na četiri okruga (Niški, Vranjanski, Pirotski i Toplički) i 15 srezova⁴⁹. Primenom njegovih odredaba prestala je važnost nekih značajnih normi privremenog zakona od 3. januara 1878 (čl. 22, 23, 51. i 52.). One uglavnom regulišu grupisanje opština u srezove, i „određivanje mesta stanovanja sreskih vlasti”, kao i grupisanje srezova po okruzima i „određivanje mesta stanovanja okružnih vlasti”. To pitanje je rešeno Ukazom kneza Milana od 6. februara 1879, kojim su određene granice između okruga i srezova, a zatim i sedišta sreskih kancelarija sa pojedinačnim nabranjem svih sela, koja ulaze u sastav svih ovih srezova (u 15 srezova 1001 selo)⁵⁰. Na taj način, konačno je izvršeno pravno i organizaciono izjednačenje doratne i posleratne Srbije, na nivou okruga i srezova. Dok je faktičko izjednačenje izvršeno još pre konačnog povlačenja novih državnih međa na Balkanu, ono je ovim Zakonom podvedeno u poseban pravni okvir, čim je postignuto administrativno jedinstvo celokupne teritorije Kneževine Srbije.

Zakonom o suđenju i o zakonima, po kojima će se suditi u prisajedinjenim predelima od 31. decembra 1878⁵¹, izvršeno je sudsko izjednačenje. Na nove krajeve je protegnuto srpsko uređenje sudova, građansko i krivično pravo (materijalno i procesno). Jedini izuzeci su uređenje nepokretne svojine i *Zakon o advokatima*, koji ovim Zakonom nisu protegnuti na nove krajeve. Prvi izuzetak je proisticao iz međunarodnih obaveza Srbije koje su bi-

⁴⁸ *Zbornik zakona i uređaba izdanih u Knjažestvu Srbiji*, br. XXXIV, Beograd, 1879, 32-34.

⁴⁹ 1. Niški okrug sa sedištem u Nišu obuhvata četiri sreza: Niški, Zaplanjski, Leskovački i Vlasotinački, 2. Pirotski okrug sa sedištem u Pirotu takođe sadrži četiri sreza: Nišavski, Visočki, Belo-palanački i Lužnički, 3. Vranjanski okrug sa kancelarijom u Vranju obuhvata tri sreza: Pčinjski, Poljanički i Masurički, i 4. Toplički okrug sa privremenom stolicom u Prokuplju obuhvata četiri sreza: Dobrički, Prokupački, Kosanički i Jablanički (Čl. 1. *Zakona o podeli prisajedinjenog zemljišta na okruge i srezove*, 32-33).

⁵⁰ *Zbornik zakona i uređaba izdanih u Knjažestvu Srbiji*, br. XXXIV, Beograd, 1879, 196-209.

⁵¹ *Zbornik zakona i uređaba izdanih u Knjažestvu Srbiji*, br. XXXIV, Beograd, 1879, 71-77.

le zasnovane na Berlinskom ugovoru⁵², a drugi iz razloga čisto unutrašnje prirode⁵³.

Tako je ujednačavanje pravnog sistema doratne Srbije i prisajedinjenih krajeva privedeno kraju⁵⁴. Ono je potpuno sprovedeno po pitanju administrativnog uređenja, sudske organizacije, građanskog i (s izuzetkom uređenja svojine na nepokretnostima) krivičnog prava. Taj proces je završen s donošenjem *Zakona o uvođenju u život za oslobođene i prisajedinjene predele zakona po struci policijskoj* 30. marta 1881⁵⁵. Tim Zakonom su odgovarajući pravni propisi Kneževine Srbije o organizaciji vlasti i njenim ovlašćenjima prošireni na nove krajeve. Ovaj Zakon je prvenstveno sadržao odredbe o proširenju važnosti svih srpskih propisa o opštinama i opštinskim vlastima, sreskim i okružnim načelstvima na nove krajeve (čl. 1.). Ono što je najvažnije, ovim Zakonom su odredbe iz zakona o opštinama od 1875. proširene i na prisajedinjene oblasti. Tako je uglavnom završeno pravno ujednačavanje doratne i posleratne Srbije, koje je trajalo od početka drugog srpsko-turskog rata 1877. do donošenja ovog Zakona za vreme naprednjačke vlade 1881.

Do usvajanja Zakona od 1881. proces ujednačavanja nije bio dosledno sproveden do kraja. On nije izvršen u pogledu pravno-političkog položaja opština u novim krajevima. Dok se izjednačenje administrativnog uređenja

⁵² Domaći propisi o nepokretnoj svojini nisu ovim aktom bili protegnuti na nove oblasti zbog toga što je Berlinski ugovor postavio neke vrlo jasne odrednice za rešavanje tog pitanja, kako bi se izašlo u susret nekim zahtevima Visoke Porte i turskih spahija u pogledu njihovih svojinskih prava u prisajedinjenim krajevima. Srbija nije imala pravo da suvereno reši pitanje svojinskih odnosa na nepokretnostima u oslobođenim oblastima, nego su joj bila stavljena jasna ograničenja u smislu obeštećenja držalaca nekadašnjih spahiluka. Zbog toga je ovo pitanje rešila posebnim zakonom, što je zapravo i odgovaralo njenim međunarodnim obavezama na koje se i sama svečano obavezala Berlinskim ugovorom.

⁵³ Na nove krajeve nije bio protegnut ni *Zakona o advokatima*. Bojalo se da tamošnji narod, još prostosrdačan i nevest pravnim formama, ne postane žrtva nesavesnih advokata i njihovih „kajšarluka“. Ovaj Zakon je uveden u nove krajeve tek pod naprednjačkom vladom 1881 (S. Jovanović, isto, 1991, 14).

⁵⁴ Tom procesu su doprinela još dva značajna zakona: *Zakon o jednoobraznom pečatu* i *Zakon o uređenju kafana i mehandžija i kafedžija u oslobođenim i prisajedinjenim predelima* (*Zbornik zakona i uredaba izdanih u Knjažestvu Srbiji*, br. XXXV, Beograd, 1880, 48-49, 53-55).

⁵⁵ *Zbornik zakona i uredaba izdanih u Knjažestvu Srbiji*, br. XXXVI, Beograd, 526.

skoro potpuno ostvarilo u pogledu okruga i srezova, izjednačenje opštinskog ustrojstva nije išlo sasvim lako, bez teškoća i komplikacija. Već je rečeno da na nove krajeve nije bio protegnut liberalan *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ustrojstvu opština i opštinskih vlasti* od 1875, koji je koliko-toliko omogućavao učešće građana u formiranju opštinskih organa vlasti. Vlada je posle brojnih skupštinskih govora i rasprava poslanika (kako iz doratne Srbije, tako i iz novih okruga) donela odluku da se isti Zakon ne primenjuje u novim oblastima, nego je predložila da se u formi *lex specialis*-a donese poseban zakon o uređenju opština u prisajedinjenim oblastima, koji je bio znatno nepovoljniji u odnosu na važeći zakon. Bio je to *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o uređenju oslobođenih predela* od 30. decembra 1879. Ovim Zakonom su izvršene značajane promene u privremenom zakonu od 3. januara 1878, koje se odnose na izbor i opoziv opštinskih organa u nadležnosti opštinskih sudova.

Prema ovom Zakonu, „glavnog kmeta i kmetovske pomoćnike bira dotična upravna vlast (po srezovima sreska, a u okružnim varošima okružna) iz šest kandidata, predloženih joj od zбора opštinskog, a iz kruga dobrih domaćina dotične opštine. Ista vlast ih i smenjuje kad nađe da službu uredno ne vrše ili kad većina na zboru izjavi, da su štetni po opštinske interese”, odnosno pošto se istragom utvrdi da su navodi zбора ispravni (čl. 1.).

U pogledu nadležnosti opštinskih sudova, novi Zakon je propisao da se pod malim parnicama podrazumevaju sporovi između privatnih lica u varošima i varošicama do 100, a u selima do 50 dinara (čl. 2.).

Na kraju skupštinske rasprave ovaj Zakon je bio izglasan. Tako su opštine u novima krajevima dobile sasvim drugačiji ustavno-pravni položaj u odnosu na opštine u doratnoj Srbiji, što je imalo za posledicu i neravnopravnost srpskih građana u odnosu na opštinske vlasti. Zbog toga su se, kako u javnosti tako i u samoj Skupštini, pojavile prve inicijative za izjednačenje pravnog sistema i u pogledu položaja opština.

Tako se među pozdravnim depešama, upućenim Skupštini na početku njenog drugog saziva 1879. našao i pozdrav građana Vranja, kojim je istovremeno izražena molba narodnom predstavništvu da se zakon o opštinama od 1875. protegne i na njih, jer je „ovdašnji narod došao do svesti da može i on kao i njegova braća uživati one blagodeti koje su Srbinu zakonom o ustrojstvu opština date”⁵⁶. Takođe, Narodnoj skupštini je pročitana i molba

⁵⁶ Stenografske beleške o sednicama Narodne skupštine za 1879/80, 817.

građana Pirota, kojom su zatražili da uživaju istu građansku slobodu, kao i građani u starim granicama Srbije. Pod ovom slobodom građani Pirota su podrazumevali i učešće u opštinskim poslovima, tj. pravo na slobodan izbor opštinskih organa vlasti⁵⁷.

Na skupštinskom zasedanju na kojem je i bio izglasana *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o uređenju oslobođenih predela* (30. decembar 1879.) zabeleženi su i prvi zahtevi poslanika opozicije. Oni su oštro kritikovali donošenje ovog Zakona i nespremnost vlade da sprovede izjednačenje pravnog položaja i ustrojstva opština u postberlinskoj Srbiji, predlažući proširenje propisa o opštinama iz dotadne Srbije na nove krajeve i to „odmah i u potpunosti”⁵⁸. Najviše se isticao poslanik Ranko Tajsic, koji je svojim govorom prilično uzbudio duhove u narodnom predstavništvu. On je rekao sledeće: „Kao što je lanjske godine i sama vlada pri pretresu zakona o novooслобоđenim predelima obećala, da će ona postupno uvesti sve naše zakone, koji kod nas važe, ja sam istina mislio, da će sad ovaj predlog biti naročito o opštinama i opštinskim vlastima da se uvede onaj, koji postoji u starim granicama, a nikako kakva zamena i krpež kod nas postojećeg zakona. Mislio sam da će kazati: da se zakon od 1875. godine o ustrojstvu opština i opštinskih vlasti uvede u krajeve oslobođenih predela. Na mesto toga, što sam mislio, izašao je ovaj predlog s vrlo malim i skućenim izmenicama. Ako je zbilja naša misao bila da ih oslobodimo i umešamo u ovu bratsku našu zadrugu i da im damo sve blagodeti da uživaju od naših zakona, koje smo u jednom veku stekli; ako ćemo da budemo sljedstveni svome pozivu, i naposletku, ako hoćemo da budemo iskrena braća i članovi jedne zadruge, onda ne možemo drukčije misliti, nego da se i na našu prisajedinjenu braću rasprostire zakon o ustrojstvu opština i opštinskih vlasti koji postoji u starim granicama Srbije”⁵⁹.

U debati su uzeli učešće i poslanici iz novih krajeva. Oni su se, međutim, podelili po pitanju Zakona od 30. decembra 1879. Neki od njih su po-

⁵⁷ Stenografske beleške o sednicama Narodne skupštine za 1879/80, 856.

⁵⁸ Ovu inicijativu su pokrenuli: Nikola Pašić, Ranko Tajsic, Arsa Drenovac, Gligorije Petrović, Miloš Glišić, Dimitrije Katić, Milan Đurić i Nikola Mladić (Stenografske beleške o sednicama Narodne skupštine za 1879/80, 1050-1065).

⁵⁹ Stenografske beleške o sednicama Narodne skupštine za 1879/80, 1052.

državali stavove opozicije kritikujući Zakon i vladinu politiku, dok su drugi prihvatili Zakon i vladinu politiku prema opštinama u novim krajevima⁶⁰.

Međutim, da bi se dobila celovita slika o odnosu srpske vlade prema opštinama i opštinskom uređenju u novim okruzima, potrebno je navesti završnu reč ministra unutrašnjih dela u ovoj raspravi, kao i reč predsednika Narodne skupštine, inače dvojice Tucakovića – Jakova i Todora.

Ministar unutrašnjih dela Jakov Tucaković je rekao: „Sva gospoda poslanici iz ovih krajeva dolazili su k meni i žale se na kmetove, na policijsku vlast, na kapetane i pisare svuda u novim krajevima. Da bih ja tim ljudima olakšao koliko-toliko u ovoj stvari, ja sam rad bio da nešto učinim i učinio sam. Ovom prilikom dao sam im da na skupu biraju kandidate za kmetove. Mislim da će im se ovim zakonom zaista učiniti olakšica. No sad ja vidim, da između one iste gospode poslanika, koji su me molili da ovakav zakon predložim, izlaze danas pa kažu: da im je ovakav zakon nezgodan i da im je onaj, kakav je do sad postojao, bio bolji. Ako kažu ti poslanici, da im je ovaj zakon, koji su dosad imali bolji od ovog, koji se predlaže, ja sam gotov da trgnem ovaj predlog natrag”⁶¹.

Slično je govorio i predsednik Skupštine Todor Tucaković: „Molim vas gospodo, zakon po kome ustrojenje opštine u ovim oslobođenim krajevima, on je mnogo skućeniji od ovog predloga. Kad bi vlada uzela natrag predlog onda ovi ljudi ostaju i dalje da se upravljaju prema starom zakonu koji za njih važi, no koji je teži. Međutim, ako bi koji od poslanika želeo, da se u ove krajeve uvede još slobodniji zakon o opštinama, on treba da da glas za predlog, pa da se o tome reši drugi put”⁶².

Jasno se može videti da vladini zvaničnici nisu imali ništa protiv da novi krajevi dobiju liberalno opštinsko uređenje, kao što su to već imale opštine u doratnoj Srbiji. Na osnovu stenografskih beležaka proizilazi zaključak da su poslanici iz prisajedinjnih zemalja bili odgovorni što se to nije dogodilo. Bez dovoljno političkog iskustva, ne poznajući dovoljno odnose u samoj Narodnoj skupštini i smatrajući da prvenstveno moraju biti lojalni vla-

⁶⁰ Među poslanicima iz novih krajeva koji su se izjasnili protiv Zakona bili su: Jeremija Panić iz Pirotskog okruga, Kole Rašić iz Niškog okruga i Arandel Marinković iz Leskovačkog sreza. Među poslanicima koji su podržali Zakon od 30. decembra 1879. nalazili su se: Miladin Mančević, Jovan Nikolić i Simon Stojilović iz Pirotskog okruga (Stenografske beleške o sednicama Narodne skupštine za 1879/80, 1051-1064).

⁶¹ Stenografske beleške o sednicama Narodne skupštine za 1879/80, 1064.

⁶² Stenografske beleške o sednicama Narodne skupštine za 1879/80, 1064.

di koja im je donela slobodu i to u situaciji kada su slušali različite predloge za novo opštinsko uređenje u njihovim sredinama, poslanici iz novih krajeva se nisu baš najbolje snašli. Očigledno je da su želeli opštinsko uređenje koje bi im najviše odgovaralo, ali da tu želju nisu dobro politički osmislili. Zbog toga je i došlo do podele među njima, tako da su neki ostali verni vladinom zakonskom predlogu, dok su drugi stali uz opoziciju, ali opet deleći se na pristalice naprednjaka i radikala. Međutim, posle odgovarajućeg iskustva u radu Skupštine i naročito posle praktične primene Zakona od 30. decembra 1879 koji je pokazao brojne nedostatke, poslanici iz novih krajeva su stupili u akciju, predloživši mnoga rešenja za preuređenje opštinskih institucija i njihovo konačno izjednačenje sa opštinama u doratnoj Srbiji. Tako je i donet *Zakon o uvođenju u život za oslobođene i prisajedinjene predele zakona po struci policijskoj* 30. marta 1881. Ovim Zakonom je Kaljevićev zakon proširen na nove krajeve, čime je konačno izvršeno izjednačenje pravnog položaja opština iz doratne i postberlinske Srbije. Novi srpski građani su i formalno dobili priliku da samostalno biraju i opozivaju kmetove u svojim opštinama. Tako su svi srpski građani postali potpuno ravnopravni u odnosu na njihove opštinske vlasti. Proces ujednačavanja pravnog sistema novih krajeva sa matičnom državom bio je konačno završen.

Zaključak

Kao što se moglo videti, proces izgradnje prve domaće državne administracije i lokalne uprave u oblastima koje su Berlinskim ugovorom od 1878. pripale Srbiji, tekao je postupno, bez naglih promena i nepromišljenih poteza, veoma oprezno, uz savlađivanje svih onih zatečenih političkih, ekonomskih i zamršenih etničko-verskih prilika, koje su ga na ovaj ili onaj način otežavale. Taj petogodišnji proces (1877-1882) je imao dve svoje međusobno usklađene i zavisne celine, čiji je tok umnogome zavisio od dešavanja na Berlinskom kongresu. To su bile: 1) faza izgradnje privremene, i 2) faza izgradnje stalne lokalne uprave, koja je bila praćena i procesom konstituisanja sudske vlasti i protezanja krivičnog i građanskog (materijalnog i procesnog) prava Kneževine Srbije na prisajedinjene oblasti. Taj jedinstveni proces je uspešno priveden kraju, pokazujući da je mlada srpska država bila sposobna da se uhvati u koštac sa mnogim komplikovanim pravno-političkim problemima, na vazda uskomešanom Balkanu. Nema sumnje da je i pitanje ujednačavanja pravnog sistema predratne i pravnog sistema postberlinske Srbije pripadalo toj kategoriji problema.

Miroslav Svirčević, PhD

**THE ESTABLISHMENT OF SERBIAN LOCAL
GOVERNMENT IN THE COUNTIES OF NIŠ, VRANJE,
TOPLICA AND PIROT SUBSEQUENT
TO SERBIAN-TURKISH WARS 1876-1878**

In the wake of the Serbo-Turkish wars of 1876-1878 and 1878 Congress of Berlin the process of establishing local government in the newly-liberated areas began. The process of incorporating the so-called "New Areas" into the legal system of pre-war Serbia took five years (1877-1882) and went through two main phases: 1) the first phase began with the second Serbo-Turkish war in 1877, and lasted to the border demarcation between the principalities of Serbia and Bulgaria in 1878. It was marked by the establishment of provisional local authorities, carried out by the representatives of the Serbian government in the Supreme Army Command. In the second phase permanent local institutions were established in "New Areas" in order to harmonize their administrative and judicial structure with the pre-war Serbia. That process was successfully completed by 1882 when several laws on local and judicial authorities were passed in the Serbian Assembly.

Key words „New Area“; County of Niš; County of Vranje; County of Toplica; County of Pirot; Serbian-Turkish wars: