

ne treba da uradimo ovo što kaže g. dr. Šumenković. Ja nisam protivan da se izbere jedan odbor, ali ja molim, da se taj odbor bira na način kako smo i dosad to radili: da izvršimo kandidaciju, da postignemo sporazum o sastavu toga odbora, pa onda neka taj odbor podnese svoj referat.

Potpredsednik dr. **Svetislav Popović**: Ja sam mislio, da izberemo jedan uži odbor od dvojice trojice, kao što smo dosad tako postupali po sličnim koncesijama. Ali ako hoćete širi odbor, kao što želi g. Ljuba Jovanović, ja nemam ništa protiv toga i odredjujem pauzu od 5 minuta radi dogovora o kandidatima za ovaj odbor.

(Nastaje odmor. — Posle odmora.)

Potpredsednik dr. **Svetislav Popović**: Nastavlja se sednica. Po sporazumu, koji je postignut između stranaka, predložena mi je ova lista članova za ovaj pododbor: gg. Radomir Filipović, Jovan Jovanović, dr. J. Šimrak, dr. Ilija Šumenković, Janko Rajar, Nastas Petrović i Jovan Gjonović. Proglašujem, da je ova lista primljena.

A što se tiče zakonskog projekta o svilarskoj službi i unapredjenju svilarstva, ja mislim, da bi za to trebalo izabrati jedan pododbor, koji bi ispitao taj zakonski predlog.

**Jovan M. Jovanović**: Trebalo bi videti, da li je to došlo redovnim putem.

Potpredsednik dr. **Svetislav Popović**: Ja mislim, da će to ispitati pododbor i podneti nam izveštaj o tome: da li je to podneto redovnim putem ili ne. (Glasovi: Neka ide odboru, koji je sada izabran!) Sekcije su prestale i ja mislim, da bi najbolje bilo, da ovu stvar uputimo odboru, koji će biti identičan sa bivšom V. sekcijom, koja je proučila predmet i koja je upućena u tu stvar. Ali, ako gospoda misle, da ovo treba da ide ovom odboru, koji je sada izabran, sasvim je svejedno. (**Lj. Jovanović**: Je li to bilo u V. sekciji?) To je bilo u V. sekciji i ta je rezolucija doneta na predlog V. sek-

eije. Stoga ja mislim, da će najbolje biti, da tu stvar ispita V. sekcija. (Prima se.) Dakle, gospodo, onda se bira za ovaj zakonski predlog pododbor, koji je identičan sa bivšom petom sekcijom. (**Lj. Jovanović**: Pododbor sastavljen iz lica bivše pete sekcije.)

Prelazimo, gospodo, na dnevni red. Na dnevnom je redu: utvrđivanje dnevnog reda. Od stvari, koje su pododbori svršili, mogao bi doći na dnevni red zakonski predlog o centralnoj upravi, a takodje i izveštaj pododbora po pitanju davanja koncesija za iskorišćavanje vodenih snaga. To su stvari, koje bi se mogle staviti na dnevni red.

**Ljuba Jovanović**: Za zakonski predlog o centralnoj upravi trebalo bi se sporazumeti s Vladom.

**Jovan Gjonović**: Što se nas tiče, svejedno je koja će se stvar staviti na dnevni red, ali što se tiče zakonskog predloga o centralnoj upravi, potrebno je, da Vlada da pristanak na to. Kao prva tačka mogao bi doći na dnevni red zakonski predlog koji je pomenuo g. Predsednik. O tome je već spremljen izveštaj i razdeljen članovima Zakonodavnog Odbora. To je jedno principijelno pitanje, koje treba kao prvo da dodje na dnevni red.

Potpredsednik dr. **Svetislav Popović**: Onda bismo stavili na idućoj sednici kao prvu tačku dnevnog reda: izveštaj pododbora o pitanju koncesije za iskorišćavanje vodenih snaga; a kao druga tačka došla bi izveštaj pododbora o zakonskom predlogu o centralnoj upravi.

Time bi, gospodo, današnja sednica bila zaključena, a iduću bismo mogli zakazati za sutra pre podne u 10 sati. (Čuje se: Onet nećemo imati kvoruma, zakažite za ponedeljak!) Onda, gospodo, kad stoji opasnost, da neće biti kvoruma, molim Zakonodavni Odbor za ovlašćenje da mogu nismenim putem zakazati sednicu sa ovim dnevnim redom. (Odobranje.) Onda, gospodo, zaključujem današnju sednicu.

(Sednica je zaključena u 11 i po časova.)

## XI. SEDNICA.

# ZAKONODAVNOG ODBORA

## NARODNE SKUPŠTINE

### KRALJEVINE

### SRBA, HRVATA I SLOVENACA

držana 30. januara 1922. g. u Beogradu.

Predsedavao predsednik **Miša Trifunović**.

Sekretar dr. **Pavle Čubrović**.

Prisutan gospodin Ministar pravde dr. Laza Marković.

(Početak u 10 sati.)

Predsednik **Miša Trifunović**: Otvaram 40. redovnu sednicu. Izvolite čuti protokol poslednje sednice.

Sekretar dr. **Pavle Čubrović** čita protokol 39. redovne sednice.

Predsednik **Miša Trifunović**: Ima li kakvih primedaba na protokol? (Nema.) Objavljujem, da je protokol primljen.

Gospodo, prelazimo na dnevni red. Na dnevnom redu je izveštaj pododbora o davanju koncesija za iskorišćavanje vodene snage. Molim gospodina izveštioca, da zauzme svoje mesto.

**Jovan Gjonović**: Dozvolite, gospodo, da objasnim stvar. U tome Odboru bilo nas je tri člana: nas dvojica i treći dr. Laza Marković. Ja i gospodin dr. Laza Marković imali smo jedno mišljenje, a gospodin dr. Svetislav Popović drugo mišljenje. Gospodin dr. L. Marković postao je ministar i sada sam ostao samo ja iz većine pododbora. Kako sam ja opozicioni poslanik i ne želim biti izveštilac, to ću samo pročitati naš izveštaj. On glasi (Čita):

## Zakonodavnom odboru

mišljenje većine pododbora o pitanju davanja koncesije za iskorišćenje vodenih snaga.

Povodom pitanja Ministra Poljoprivrede od 8. oktobra 1921. g., a na osnovu odluke plenarne sednice Zakonodavnog Odbora od 13. o. m. čast nam je podneti sledeće mišljenje:

I. Po čl. 117. Ustava o davanju svih koncesija pa i ovakih koje imaju za predmet iskorišćenje vodenih snaga, doneće se naročiti zakon. U prvome delu ovoga propisa izrečeno je načelo, da su te prirodne snage državna svojina i da prema tome njihovo iskorišćenje pripada državi. U koliko će i pod kojim uslovima i na koji način država ustupiti to svoje pravo jednom privatnom licu — fizičkom ili pravnom — i time mu dati neke izuzetke, koristi i prava poznatih pod ukupnim imenom koncesija — to zavisi, prema čl. 117. Ustava, od propisa naročitog zakona.

Čl. 117. da bi se bolje razumeo, treba dovesti u vezu sa čl. 176. Srpskoga Ustava. Po tome čl. 176. povlastice (koncesije) daju se samo putem zakona i to za određeno vreme. Za svaku koncesiju bio je potreban poseban zakon i o svakoj koncesiji rešavala je zakonodavna vlast. Ustavni Odbor i Ustavotvorna Skupština stali su na glodište, da je ovaka odredba suviše odsečna i generalna, kao ustavna odredba, pa su predložili, da se to pitanje reši na drugi način time, što će se ostaviti zakonodavnoj vlasti, da ona odredi način davanja koncesija. Time je Ustav stvorio mogućnost, da zakonodavna vlast prenese svoje ovlašćenje za davanje koncesije na nekog drugog, na pr. na nadležnost, na Ministarski Savet ili na kakvo posebno stručno telo, koje već postoji ili će tek biti obrazovano. Time je Ustav stvorio i tu mogućnost, da se prave razlike između pojedinih vrsta koncesija, po njihovom predmetu, kao i po njihovoj vrednosti. Sve to može Zakonodavna vlast da uredi putem zakona.

Ali, dok se ne donese zakon o davanju koncesija, kakvo je pravo stanje u ovom sadanjem medjuvremenu? Na ovo pitanje sa glodišta Ustava može se dati jedan jedini odgovor, a to je, da do donošenja zakona o povlasticama, iste se mogu davati samo putem specijalnog zakona. Ustav je ovlastio zakonodavnu vlast, da ona može, u slučajevima koje sama bude predvidela, poveriti i upravnoj vlasti, pod zakonom predvidjenim delovima, izdavanje nekih koncesija. Ali kako zakonodavna vlast takvo ovlašćenje nije donela niti se zna da li će ga uopšte doneti, ni Ministarski Savet ni pojedini Ministar, ni Kralj ne mogu davati nikakve koncesije. Davanje koncesija je isključivo pravo zakonodavne vlasti, sve dok ova sama ne uredi to pravo drukčije, na osnovu ovlašćenja koje ima po čl. 117. Ustava.

II. Ministarstvo Poljoprivrede navodi u svome pismu, da je do Ustava bila praksa, da se koncesije daju putem ukaza. Prema pismu Ministarstva, svega dve koncesije date su na taj način, a to je i suviše malo, da bi moglo biti reči o nekoj pravnoj praksi, koja bi mogla imati snagu pravnoga običaja i biti obavezna kao propis običajnog prava. Pored toga valja znati, da je prilikom davanja koncesija za isušenje Popovog Polja, u javnosti pala izjava sa više strana, da ta koncesija ne važi, pa je čak od strane cele jedne stranke, koja je onda bila u opoziciji, u strankinom organu »Samoupravi« data izjava, da ta

koncesija ne vredi, jer je izdata neurednim putem. Za koncesiju iskorišćenje pada reke Rame nije nam poznato, da li je ona uopšte objavljena. Ali, obadve ove koncesije i druge ako bi ih bilo, imaju biti podvrgnute reviziji, u smislu propisa čl. 139. Ustava. Ustavotvorna Skupština je baš s obzirom na ovo prisvajanje prava od strane upravne vlasti, odlučila, da se sve izdate koncesije podvrgnu reviziji. Prema tome ne bi se moglo razumeti, da sad ponova pod režimom Ustava upravna vlast rezerviše jednostrano i bez ovlašćenja jedno pravo, koje joj ne pripada niti po Ustavu niti po kome zakonu.

III. Zakonodavni Odbor može da daje mišljenje čisto informativne prirode, ali on ni jednim ustavnim propisom nije ovlašćen da meritorno rešava pitanje ovakve vrste. Mišljenje Zakonodavnoga Odbora ima dakle u prvome redu političku vrednost. Zatim prema ubedljivosti i kvalitetu svoje sadržine to mišljenje je jedno pravničko mišljenje. Više od toga Zakonodavni Odbor ne može primiti na sebe i ni on nema prava da stupi na mesto Skupštine i da rešava o davanju koncesija. To što je u čl. 139. Ustava dato pravo Zakonodavnom Odboru da izvrši reviziju izdatih povlastica, to je jedan izuzetak, koji se mora najuže tumačiti, pa i po tome izuzetku vidi se da krajna odluka pripada Narodnoj Skupštini, jer tek Skupština rešava, bez debate, prima li se ili ne jedna predložena revizija u smislu čl. 133. Ustava.

IV. Na osnovu prednje izloženog smatramo, da se sve molbe za koncesiju imaju podneti u formi zakonskog predloga, za svaku koncesiju potrebno je dakle odobrenje zakonodavne vlasti, t. j. Kralja i Narodne Skupštine. Zakon o davanju koncesija može predvideti izuzetke od ovoga principa, ali dokle taj zakon ne bude donet, nema drugog pravnog puta za davanje povlastica nego u obliku zakona.

Zahvaljujući Zakonodavnom Odboru na datom nam poverenju mi ga molimo, da usvoji ovo naše mišljenje.

Dr. P. Marković s. r.

Jovan Gjonović s. r.

Dr. Laza Marković s. r.

Odvojeno mišljenje dr. Svetislava Popovića.

Slažem se sa mišljenjem većine pododbora o nenadležnosti Zakonodavnog Odbora za meritornu odluku po stavljenom traženju Gospodina Ministra Poljoprivrede i Voda.

Ako bi Zakonodavni Odbor otklonio predlog za odluku, da se izjavi nenadležnim predlažem ovaku

## Odluku.

Koncesije za iskorišćenje vodenih snaga imaju se izdavati do donošenja novog zakona po tom predmetu na način i po vlastima, kako je određeno u pojedinim partikularnim zakonima dakle na teritoriji Srbije po zakonu o vodama i njihovoj upotrebi od 28. 12. 1878., u Hrvatskoj i Slavoniji po zakonu o vodnom pravu, od 30. 12. 1890., u Sloveniji po zakonima od 15. 5. 1872., za Kranjsku od 18. 1. 1872., za Štajersku i od 28. 8. 1870. za Korušku, u Dalmaciji po zakonu od 7. 3. 1873., u Vojvodini, Prekomurju i Medjimurju po zakonu o vodama XXIII. : 1885., na Krku i u Kastavskoj općini po zakonu od 28. 8. 1870., u oblastima, gde nema zakona po tom pred-

metu u Crnoj Gori i Bosni ima se postupati prema ustanovljenoj pravnoj praksi.

Svoj predlog obrazložio usmeno u sednici Zakonodavnog Odbora.

Dr. Svetislav Popović s. r.

Dakle, ovo je mišljenje, koje smo potpisali dr. Laza Marković i ja. G. Svetislav Popović ima o tome svoje odvojeno mišljenje.

Predsednik **Miša Trifunović**: G. Popović ima odvojeno mišljenje, i ja ga molim, da nam to svoje mišljenje prikaže.

Dr. **Svetislav Popović**: Ja se nisam mogao složiti sa mnenjem, koje su gg. dr. Laza Marković i Gjonović o ovom predmetu izneli iz razloga toga, što držim, da to njihovo mnenje ne odgovara pravnom stanju stvari, a s druge strane držim, da je ono u protivnosti sa privrednim interesima, o kojima treba voditi računa.

Ja ću prvo da govorim o pravnoj strani stvari.

Ishodište za rasmatranje većine pododbora bilo je to, da član 117. Vidovdanskog Ustava treba dovesti u vezu sa čl. 176. Srpskog Ustava od god. 1903. Moje je mišljenje, da dovodjenje u vezu tih dveju odredaba nije umesno iz dva razloga. Prvo, što srpski Ustav od god. 1903. nije vredeo za celu teritoriju naše države i po tom član 176. srpskoga Ustava od 1903. god. nikako ne može da služi kao podloga pri prosudjivanju pravnoga stanja na novo oslobođenoj teritoriji. S druge strane, Ustav od 1903. god. nema karakter običnoga zakona, kao što taj karakter nema ni Vidovdanski Ustav. Donošenjem Ustava Vidovdanskog prestao je da važi u svojoj celoj celini Ustav od 1903. g. i u onom delu u kojem ga odredbe Ustava Vidovdanskog derogiraju i u onom u kojem ga ne derogiraju. Ustav po svojoj zadaći ima da odredi nadležnost pojedinih organa u državi. I Ustav od 1903. god. mogao je da odredi tu nadležnost na jedan način a Vidovdanski Ustav na drugi način. I sada je pitanje, da li su pojedini državni organi, koji su zvani po Ustavu Vidovdanskom ili po Ustavu od 1903., god., da izvrše izvesne funkcije, da vrše izvesne kompetencije, da li su te kompetencije faktično i vršili.

Član 117. Vidovdanskog Ustava određuje do duše, da će se o rudarskim ili ma kojim drugim povlasticama doneti naročiti zakon. Toj odredbi Ustava treba dati interpretaciju. Tehnički je neugodno što je u čeli, da Ustav ima što manje članaka, odredba zadnje alineje čl. 117. Ustava donesena u istom članu, u kome su donesene i odredbe, koje se tiču državne imovine. U tome je pogledu srpski Ustav od 1903. god. ispravniji, jer srpski Ustav od 1903. god. je posebno raspravljao pitanje državne imovine a posebno pitanje Monopola i koncesija. Koncesija nema karakter ustupanje državne imovine nekome, ono što je državna imovina i što se ustupa nekome to se ustupa po odredbama građanskoga zakona, a koncesija ima karakter taj, da hoće pojedina lica ili pojedine grupe lica da oslobodi od one opšte pravne norme, koja važi za sve ostale građane. Koncesija sadrži u sebi egzemeiju od opšteg pravnog propisa, ona načelno ne mora biti i nije načelno imovinski karakter. I zbog toga odredbe Ustava o koncesiji spadaju u istom članu Ustava, u kome spada i partija o monopolima, a nikako u one odredbe koje se tiču samo državne imovine.

Konkretno, radi se o pitanju davanja povlastica za upotrebu vodnih snaga. Vodna snaga, onako isto

kao što sunce i svetlost je stvar, koja je slobodna u prirodi i ne može biti u svojini pojedinih lica, pa ne može biti ni u svojini države, sve donde dok ne bude prostorno omeđjašena. Baš sam dr. Laza Marković, koji zastupa mišljenje većine pododbora u ovom pitanju, u svome Sistemu građanskog prava lepo je to pitanje raspravio i izneo. I po tome, snaga vodna, onako isto kao i vazduh, ne može da bude u svojini ni same države, dok ne bude prostorno omeđjašena. Zbog toga, te vodne snage nemaju karakter državne imovine, nemaju karakter državne svojine i te vodne snage ne mogu da se shvate kao privatna svojina države u smislu građanskog zakonika, nego to su snage, koje imaju da služe na upotrebu svakoga čoveka. To nije državna imovina nego to su »res usui publico destinatae«, javna dobra. To su dobra, kojima može da se služi svaki i niko se ne greši o neko državno pravo svojine, ako pusti da mu čamac ili splav ide niz vodu nošen vodnom snagom. Koncesija nastaje onoga momenta, kad državna vlast, kad nadležni državni organ odredi upotrebu te vodne snage i upotrebu te vodne snage prizna prvenstveno ili isključivo samo jednom licu ili jednoj grupi lica. Karakter koncesije za iskorišćavanje vodne snage leži u tome, da onu vodnu snagu, koja bi i po Ustavu i po prirodi same stvari imala da služi svima i svakome, da upotrebu te vodne snage prizna isključivo jednome licu ili jednome krugu lica. Pošto se u ovakovim slučajevima radi o tome, da se za pojedina lica ili izvestan krug lica stvori jedan izuzetan položaj, jedan položaj bolji nego što ga imaju druga lica, položaj koji je protivan opštim propisima, koji su usvojeni u Ustavu i u zakonima, potrebno je, da za takav slučaj donese svoju odluku zakonodavna vlast, jer to sačinjava u sebi izuzetak od opštih pravnih propisa. I kad u našem Ustavu ne bi bilo odredaba o tome, da se koncesije ne mogu davati na drugi način, onda bi nesumnjivo tačno bilo ono što je većina pododbora iznesla kao mišljenje odbora, bilo bi tačno da je za svaku pojedinu koncesiju potreban poseban zakon. Ali ustavotvorac pri rešavanju ovoga pitanja pošao je sa gledišta, da bi za naš privredni život a i za naš parlamentarni rad bilo vrlo teško, ako bi se moralo za svaki pojedini slučaj zakonodavnim putem davati takva koncesija. I baš zbog toga je naš ustavotvorac tu stvar, koja je načelno zakonodavnog karaktera, ostavio nama i prepustio, da se zakonodavnim putem može statuirati i drugi organ za davanje koncesije, a ne samo zakonodavni organi. I sad, gospodo, za interpretaciju čl. 117. Ustava je jasno, da taj član glasi tako, da se može redovnim zakonskim putem ustanoviti nadležnost jednog organa, koji će davati koncesije različne vrste pa i koncesiju za iskorišćavanje vodne snage.

Sad, gospodo, da se zadržim na drugom jednom pitanju, da vidimo da li je ta stvar do sada zakonskim putem već rešena. U većini pokrajina naše države ova je stvar već rešena. Ona je rešena za Srbiju zakonom od 28. decembra 1878. god. o vodama i njihovoj upotrebi. U Hrvatskoj i Slavoniji rešeno je zakonom o vodnom pravu od 31. decembra 1890. god. Za pojedine bivše pokrajine Austro-Ugarske ona je rešena različnim zakonima o vodnom pravu i svi ti zakoni počivaju na tipičnom zakonu za uređenje vodnih prava, a to je češki zakon. Jedino za Crnu Goru i Bosnu to pitanje nije zakonski uređeno, ali mi moramo da se držimo prakse koja je ustaljena. Ustav od 1903. god. nije promenio zakon o vodnom

pravu od 1878. god. nego je stvar ostavio za zakonodavca, da taj zakon od 1878. g. dovede u sklad sa odredbama toga ustava. Zakonodavac međutim nije teme udovoljio; on je ostavio stanje koje je bilo. Pa ne samo to nego na podlozi Ustava od 1903. god., koji je proširen na Južnu Srbiju, a pozivom na član 176. toga Ustava izdata je uredba o povlasticama privrednih preduzeća u prisajedinjenim oblastima. Po toj uredbi od 10. marta 1914. god. kaže se izrično prema odredbama iz člana 176. Ustava: koncesije pojedinim privrednim preduzećima u prisajedinjenim oblastima daju se samo putem Kraljeve Uredbe i na određeno vreme. Dakle srpska je Vlada 10. marta 1914. god. izdala ovu uredbu i stala na stanovište, da se na osnovu Ustava od 1903. godine u vezi sa članom 176., koncesije mogu davati ne samo zakonskim putem, nego da može biti pravno stanje po kome se mogu davati koncesije i po drugim organima a ne samo po Narodnoj Skupštini i uz kraljevu sankciju. Pa i ovaj slučaj, koji pominje mišljenje većine, jer da je proizveo neraspoloženje u zemlji i koji je izazvao kritiku i diskusiju političkih stranaka i taj slučaj ne stoji onako kako izgleda, misli o njemu većina pododbora. Godine 1919. ili 1920. god. izdana je koncesija za isušivanje Popova Polja na teritoriji Bosne. I ta činjenica, da je tu povlasticu izdala tadašnja demokratska vlada, bila je povod da su se partije, koje su bile u opoziciji, izjasnile protivu ove koncesije i tada je i u Samoupravi taj akt vladin podvrgnut kritici. Međutim, gospodo, ova je koncesija bila istekla, ona je bila vremenom ograničena i kasnija vlada, ona koja se zatekla onda, kad je ova koncesija trebala da istekne, bila je vlada, u kojoj nije bila zastupljena stranka, koja je koncesiju izdala, već je u vladi bila druga od velikih stranaka, koje su danas u vladi i ta druga vlada interpretirala je pravno stanje po toj koncesiji tako, da je tu koncesiju, koju je ranija vlada bila izdala, priznala i odobrila.

To su bili razlozi, koji opravdavaju ono što sam ja ranije kazao po ovoj stvari, na ime da se za davanje koncesija imenuju oni zakonski propisi koji su danas u važnosti, a to su zakonski propisi, koje je sam pododbor naveo u svom mišljenju koje je podneto Zakonodavnom Odboru. U onim krajevima, gde tih zakonskih propisa nema, ina da služi za podlogu pravo, ustaljena pravna praksa i to ne pravna praksa od ove dve i tri godine, nego pravna praksa koja postoji već desetinama godina. U Bosni i Hercegovini i u Crnoj Gori davane su ove koncesije i pre no što je došlo do oslobođenja i ujedinjenja i pravna praksa po tim pitanjima tamo postoji. Međutim ja držim, da Zakonodavni Odbor nije nadležan da daje mišljenje takve vrste kako se od njega traži. Nije nadležan zbog toga, što su funkcije Zakonodavnog Odbora tačno opredeljene u samome Ustavu i rad Zakonodavnog Odbora je čisto zakonodavni i može da se kreće samo u onim administrativnim funkcijama, koje su u neposrednoj vezi sa Zakonodavnim radom. Pošto Narodna Skupština u ovome pitanju ne bi bila zakonodavni karaktera, ona bi zaista imala onu važnost, koju imaju razlozi koje bi Zakonodavni Odbor mogao za tu odluku da donese. Međutim takvo doneseno rešenje ne bi bilo jedno nadležno rešenje, ne bi bilo rešenje autorizovane vlasti i zbog toga ono, ma koliko da je ugledno telo koje to rešenje donosi, ono bi moglo biti podvrgnuto kritici, ono nije neoborivo i mogle bi vlasti koje imaju da ga primene — da ga ne primene. Iz tih razloga ja pre-

lašem u skladu sa tačkom 3. mišljenja većine pododbora, da Zakonodavni Odbor odkloni, radi svoje nenadležnosti, da donese bilo kakvu meritornu odluku po ovome pitanju. U koliko bi Zakonodavni Odbor odbio da primi prvu odluku, molim, da Zakonodavni Odbor primi drugu odluku, koju sam podneo kao svoje odvojeno mišljenje.

Ministar Pravde dr. **Laza Marković:** Gospodo, ja mislim, da je izlišno da govorim, pošto je g. Popović sam utvrdio, da je mišljenje većine ispravno, da Zakonodavni Odbor po svojoj današnjoj funkciji nije nadležan da ovakva pitanja rešava. Ja mogu da kažem, da u toliko pre nije nadležan, što svakome članu vlade stoji otvoren put da Skupštini, koja je na okupu, podnese shodne predloge i za ovu i za druge koncesije.

Predsednik **Miša Trifunović:** Gospodo, izgleda da mišljenje većine Zakonodavnog Odbora prima plenum. Ja ću staviti na glasanje, jer meni se čini da je mišljenje većine Zakonodavnog Odbora, da Zakonodavni Odbor ne može pristupiti rešavanju ovoga pitanja, jer je to isključivo pravo zakonodavne vlasti.

**Marko Gjuričić:** Ovde nije mišljenje većine sekcije, ima mesta razlozima koji su pali. Držim, da odluka Zakonodavnog Odbora ima da bude prosta i da se kaže da Zakonodavni Odbor nalazi, da nije nadležan davati odgovore na ovako postavljena pitanja.

Dr. **Ante Dulibić:** Ja mislim, da se u ovome izveštaju od strane većine pododbora zaboravilo na član 134. Ustava, po kome ostaju u važnosti svi zakonski propisi, koji vrede u pojedinim krajevima dok se ne donesu novi zakoni. Pa pošto još nije donesen zakon, koji će rešiti ova pitanja, ja mislim, da mišljenje većine nije opravdano, jer mi imamo stare zakone, koji još postoje u pojedinim krajevima sve dotle, dok se ne donese drugi zakon. Inače se slažem sa predlogom: da Zakonodavni Odbor nije nadležan.

Predsednik **Miša Trifunović:** Onda ćemo pristupiti rešavanju. Ko je za to, da se primi mišljenje da Zakonodavni Odbor nije nadležan prema Ustavu, što je u suštini mišljenje većine Zakonodavnog Odbora, neka izvoli sedeti, a ko je protiv neka ustane. (Svi sede.) Objavljujem, da je većina Zakonodavnog Odbora jednoglasno primila mišljenje većine, to jest da Zakonodavni Odbor nije nadležan da ulazi u ovo pitanje.

Prelazimo, gospodo, na drugu tačku dnevnoga reda. Pre nego što predjemo na drugu tačku, dopustite mi da vam saopštim da sam dobio izveštaje od pododbora za proučavanje zakonskog predloga o eksploataciji ribolova na Ohridskom i Prespanskom Jezeru i staviću ga na dnevni red na jednoj od idućih sednica.

Druga tačka dnevnoga reda je pretres izveštaja pododbora o naertu zakona o centralnoj upravi. Imu reč g. Ministar Pravde.

Ministar Pravde dr. **Laza Marković:** Gospodo, ja sam hteo da skrenem pažnju odboru na jednu stvar koju ne treba da izgubite iz vida, na ime kad su pojedine uredbe poslale Zakonodavnom Odboru da ih on pretrese, izmeni, primi odnosno odbaci, onda su one uredbe, koje govore o ustrojstvu pojedinih Ministarstava, rezervisane i ne ispitane, jer se očekivalo, da će zakon o uredjenju centralne uprave biti u vezi sa tim uredbama pretresen, da se na neki način postigne jedinstvo i eventualno da se izvrši

reforma u organizaciji Ministarstava, kako je ta organizacija uvedena putem uređaba. Zakonodavni Odbor nije međutim uspeo, nije imao dovoljno vremena da te uredbe o uređenju pojedinih Ministarstava ispita i sve te uredbe zato postale su zakonom. Ja mislim, da bi bilo dobro da prilikom pretresa ovoga zakona o uređenju centralne uprave razmatramo jednovremeno i te, sada kao zakon važeće, uredbe o uređenju pojedinih Ministarstava i da ih ovom prilikom ili izmenimo ili dopunimo. Čini mi se, da bi ovaj zakon o uređenju centralne uprave ostao krnj, ako se ne bi postigle izvesne reforme, koje su po momo ličnom shvatanju, vrlo potrebne u pogledu ovih uređaba, odnosno zakona o uređenju pojedinih Ministarstava. Ja bih zato predložio, da se jednoj sekciji Zakonodavnoga odbora poveri, da ona prouči uredbe o uređenju pojedinih Ministarstava i da posle toga podnese konkretni predlog za ujednačenje tih organizacija i za eventualno uprošćenje administracije u pogledu ove čisto tehničke strane. Kao što znate, uredbe o ustrojstvu pojedinih Ministarstava su pravljene jednostrano, u svakom Ministarstvu prema posebnim pogledima onoga, koji ih je izrađivao, bez dovoljnog proučavanja opšteg pitanja o potrebi reforma naše upravne struke. I zato ima i puno Ministarstva, puno nadležstava i puno odeljenja, koja bi se mogla ili spojiti u jedno, ili eventualno čak i ukinuti. Mislim — kao što rekoh i to govorim čisto lično u svoje ime — da bi ovo bilo vrlo potrebno i da je to u skladu sa ranijom odlukom Zakonodavnog Odbora, da se odloži razmatranje onih uređaba, koje su posle postale zakon i da se razmatra to u vezi sa ovim predlogom zakona o uređenju centralne uprave. Ako bi nastala bojazan, da se zbog toga ne uspori rad Zakonodavnog Odbora po ovom pitanju, ja bih predložio, da se toj sekciji ostavi jedan vrlo kratak rok od 2 ili 3 dana, da u tom roku ima da ispita ove uredbe i da ih onda iznese pred Zakonodavni Odbor.

Predsednik **Miša Trifunović** ima reč g. dr. Dulibić.

**Dr. Ante Dulibić:** Svrha je ove zakonske osnove, koju nam je vlada prikazala i koju je pododbor sa nekim izuzecima i promjenama usvojio, da se ujednači državna uprava; ali mi se čini, da se na taj način neće cilj postići. Prigodom našeg ujedinjenja stvoreno je ovde mnogo Ministarstava i ko poznaje mehanizam državne uprave, zna, da kad se stvara jedno nadležstvo, da se onda stvaraju pri tome i još neka potrebna odeljenja i na taj način se samo povećavaju državni izdaci. Neću reći, da su se stvorila tolika ministarijalna nadležstva usled neke megalomanije ili drugih osobnih motiva, jer sam uvjeren, da je to uslijedilo samo usljed onog psihološkog nekog momenta, koji je do tada vladao. U ratu se mnogo trošilo i taj je sistem trajao dalje i trajao je još do danas. Mi smo sada došli do spoznaje, da tu stvar treba urediti, došli smo do spoznaje, da je ratom narod i država osiromašila i to ne samo naša nego i druge. Ova zakonska osnova dokazuje, da smo došli do takve spoznaje i sada gledamo kako će se uravnotežiti naš budžet. Ravnoteža u budžetu nije moguća radi mnoštva raznih prilika i okolnosti, koje neću ovde da istaknem. Ali ipak mi možemo nešto uspešno postići i možemo svietu da dokažemo, da smo voljni da tako radimo i upravljamo, kako ćemo uspostaviti ravnotežu u našem budžetu. Sa ovakvom osnovom mi nećemo taj cilj postići. Mi moramo da ulijemo sva-

kome uvjerenje, da mi imamo tu čvrstu odluku da štedimo i da uspostavimo tu ravnotežu. Što će se reći u svietu, kad se na pr. kod nas za jedno Ministarstvo Narodnog Zdravlja stvara jedno posebno ministarstvo, dočim dve velike upravne grane kao što su saobraćaj i pošta ta se ministarstva spajaju. Ministarstvo Socijalne Politike nema smisla da postoji, ako mu se ne doda Ministarstvo Javnog Zdravlja. Ministarstvo Šuma i Ruda je malo i taj rad Ministarstva Šuma i Ruda može da apsorbira s jedne strane Ministarstvo Poljoprivrede, a s druge strane Ministarstvo Trgovine. Ja ću još o tome prikazati naš predlog, ali sada treba da učinimo jedno delo, za koje će biti svaki uvjeren da se teži za tim, da se pristupi onoj prištednji, koja nam je silno potrebna u našem državnom gazdinstvu.

Predsednik **Miša Trifunović:** Ima reč gospodin Angjelić.

**Pavle Angjelić:** Ovo što je gospodin Dulibić naglasio, o tome smo već diskutovali. Ono što je gospodin Ministar Marković rekao, to je suština, koju mi treba da rešimo ovde, to su pitanja uređbi o uređenju Ministarstva, koja su postala zakon s obzirom na ovaj projekat zakona o centralnoj upravi. Tačni su pogledi gospodina Ministra Markovića, da one uredbe, odnosno one zakone treba dovesti u saglasnost sa ovim zakonom o centralnoj upravi; a njegov predlog, da se izabere jedna sekcija, bio bi nedovoljan da to izvrši. Postoji jedna druga mogućnost, koja će sama dovesti do željenog cilja koji je gospodin Ministar istakao, a to je rad finansijskog odbora. U koliko mi je poznat rad toga odbora, tamo je posao podeljen po sekcijama i pojedine su sekcije upućene, da sa dotičnim ministarstvom iznadju put i način, da se nepotrebna odeljenja Ministarstva ukinu i da se na taj način izvrše uštede u centralnoj upravi. Ako mi predjemo samo na to, da mi o tom projektu iznesemo što je predložio taj odbor, to je dovoljno za rad finansijskog odbora i da sve uredbe, koje su postale zakon, uredbe o uređenju pojedinih Ministarstava, da ih po čl. 13. ovoga predloga zakonskoga imaju da zamene nove uredbe, koje će podeliti pojedina Ministarstva na odeljenja. Onda nema potrebe za biranje neke sekcije iz Zakonodavnog Odbora, koja bi to naročito proučavala, već treba to pitanje ostaviti, da sam Finansijski Odbor omogućavajući pojedina odeljenja na osnovu budžeta stvori mogućnost gospodi ministrima, da propišu uredbe posle ovog zakona, a mi da na osnovu čl. 13. projekta donesemo ovaj zakon o centralnoj upravi. U toliko će Zakonodavnom Odboru biti olakšan posao, da bude što pre gotov sa budžetom, jer se tamo povelala reč, da se zamoli Zakonodavni Odbor, da bude što pre gotov s tim zakonom, kako bi se u budžet mogle uneti uštede, koje su neophodno potrebne za naše državno gazdinstvo. Stoga molim, da se rie pristupi izboru te naročite sekcije, nego da se pristupi diskusiji u pojedinostima ovog projekta odmah sada.

Predsednik **Miša Trifunović:** Ima reč gospodin Jovanović.

**Jovan Jovanović:** Gospodo, ja mislim, da bi trebalo primiti predlog gospodina Ministra Markovića, da se o ovom pitanju najpre u jednoj sekciji sporazumemo i pretresemo sve uredbe koje se odnose na Ministarstva. Mi to nismo mogli da učinimo u onom vremenu zato, što je bilo rešeno da se sve te uredbe ostave na stranu kad dodje Zakon o centralnoj upravi. Ja bih dopunio samo ovaj predlog

gospodina Ministra Markovića u toliko, što ne bih pododboru ostavio tako kratak rok i što bih ga proširio. Kad bismo primili predlog gospodina Angjelića, onda bi ta stvar ostala nerešena možda još dva — tri meseca i mi ne bismo mogli ono izvršiti što je nama povereno ovde, ne bismo imali jedinstva u radu i u pogledima. Zato bih bio mišljenja, da se odredi iz Zakonodavnog Odbora jedan širi pododbor, koji bi imao u roku od 10 dana ili dve nedelje da izvrši celu tu stvar i iznese je kao gotovu sa svojim izveštajem pred Zakonodavni Odbor.

**Predsednik Miša Trifunović:** Ima reč gospodin Ljuba Jovanović.

**Ljuba Jovanović:** Dakle, ja mislim, gospodo, da predlog gospodina Markovića, ministra ima razloga. Kakve su bile prilike da su sve one uredbe o ustrojstvu Ministarstva ostale i mi se svi slažemo, da to nije dobro i da se i na praksi to pokazalo u radu tih Ministarstva u poslednje vreme, a i po skupoci koja se takodje posvedočila zbog onih velikih plata i zbog velikog personala, koji se natrpao po Ministarstvima, da to stanje ne treba da ostane. Po Ustavu mi to možemo menjati zakonom, ali bi ovo bila jedna prilika da se uradi ono, što se nije moglo uraditi do 28. januara, kako bismo usvojili u principu misao Ministra gospodina Markovića. Ja moram izjaviti i žal mi je, što se ne bih mogao složiti sa gospodinom Angjelićem, da se ta stvar ostavi Finansijskom Odboru. Ja se bojim, gospodo, da ćemo mi sad u prihvaćanju teže mnoge dobre stvari izvršiti, da ćemo se ograničiti na neke principe, koji imaju svoga opravdanja u velikom iskustvu starijih parlamentarnih država nego što je naša. U Parlamentu i u državi treba da se poslovi podele, pa je tako i posao koji ima da radi i naš Finansijski Odbor. Finansijski Odbor, gospodo, ima da ceni i utvrdi budžet s obzirom na zakone koji postoje. Ne može, gospodo, ni Skupština ni njeni Odbori, a prema tome ni Finansijski Odbor, raditi protiv zakona. Finansijski Odbor ne može ukinuti one ustanove koje po zakonu postoje, jer bi se na taj način moglo desiti, da jednoga dana Finansijski Odbor ukine kasaciju i da drugoga dana ukine sud u nekom mestu gde je po zakonu postojao. I ovde nije reč samo o sudovima nego i o drugim na zakonu osnovanim ustanovama. Svakako gospodin Angjelić po svoj prilici nije na ovo mislio, ali ja govorim na što to može izaći i svakako naravno sredjivanje finansija nije laka stvar i ne treba se varati da ćemo taj posao lako izvršiti. Što se za tri godine kvarilo, nije lako ispraviti, ali s jedne strane mi moramo to raditi, a s druge strane moramo raditi samo pravilnim putem. Ako ustanove pojedine u našoj zemlji ne treba da ostanu bilo zato, što nećemo da ih zadržimo ili zato, što ne možemo da ih plaćamo, onda ima jedan jedini put, a to je da ih Narodna Skupština ukine onako kako Ustav propisuje.

U Ustavu piše da se zakonom državne ustanove zavode ili ukidaju. Ali gospodin Šećerov kaže: to se može činiti i Finansijskim zakonom. Da vam kažem, gospode, Finansijski zakon to je jedan preki sud. (dr. **Uroš Stajić:** Za ovaku priliku vrlo zgodan.) Ja sam uvek i na svakom mestu bio protiv prekih sudova, bilo da su zgodni ili nezgodni. (dr. **Uroš Stajić:** Ovo je jedna bolest.) Ima i drugih bolesti, gospodo. Kad se izgubi puna svest i vera u stalnost jednoga stanja, kad se može stvoriti takvo uverenje, da nekakva ustanova ne vredi, jer je može slistiti

odredba u Finansijskom zakonu, onda je to, gospodo, vrlo rdjava stvar. (Dr. **Šećerov:** Zakonom.)

Gospodin Šećerov mi kaže zakonom. Gospodo, zna se šta je zakon. Zna se kako zakon postaje, kako se predlaže i kako se usvaja. Gospodo, zna se kako postaje, kako se predlaže i kako glasi Finansijski zakon i šta se u Finansijski zakon utrpava: mnoge stvari privremenog karaktera, koje dobijaju širi značaj. To je jedna nepravilnost. Ne možete vi jednu ustanovu, koja je kao stalna ustanova jednim redovnim zakonom zavedena, jednim privremenim zakonom kao što je Finansijski zakon, koji vredi samo za godinu dana, ukinuti. Kad se zakonom osnuje jedan univerzitet ili fakultet, to je uneseno u Ustav kao stalna ustanova a je li dobro ili nije to je druga stvar. Sad je ovaj Ustav utvrđen i ozakonjen i ja sam za to, da mi taj Ustav čuvamo i s desna i s leva i u našem krilu. Mi koji smo nekakvi branioči, ne možemo ga odbraniti ni od gospode s leva ni s desna, dok prema njegovim odredbama olako postupamo. Ja hoću da kažem, da će Finansijski odbor pogrešiti i ja ne mogu verovati da će Narodna Skupština usvojiti i takav predlog Finansijskog odbora primiti i da Finansijski odbor pojedinim odredbama ukida ono što se može samo običnim zakonom ukidati. To je sporedna stvar koja je došla povodom gospodina Angjelića i obaveštenja gospodina Šećerova.

Nego da se vratim na ono glavno. Ja, dakle, mislim, da ulazi u naš posao, jer smo se time i do sada bavili, da dopunama ovog zakonskog predloga o uređenju centralne uprave izmenimo ono što nadjemo da treba izmeniti u ovom predjašnjem uređenju pojedinih ministarstava. Samo, gospodo, takav se rad mora ozbiljno raditi i ja se u tom pogledu slažem sa gospodinom Jovanovićem, da ovaj sadanji odbor ne može izvršiti ovaj rad, naročito u roku koji je spomenuo ministar gospodin Marković. Nego bih predložio nešto drugo. Pre svega možemo pododbor proširiti, a drugo najbolje bi bilo, kad bi vlada uradila i podnela gotove odredbe, onako isto kao što je podnela sam zakonski predlog, kad bi podnela nekoliko paragrafa u kojima bi bilo bitno ono što želimo. Stvar treba da bude kraća, da budemo na čisto. Poslanici imaju pravo zakonodavne inicijative, to je fakt, ali tim se treba koristiti u izuzetnim prilikama kad vlada ne izvrši svoju dužnost, pa onda narodni poslanici kao predstavnici naroda nju zamole, u ovom slučaju kad predlog dolazi od jednog ministra, onda ništa nije prirodnije do da gospodin ministar u sporazumu sa svojim kolegama vrši posao i ma da ostanemo u svojoj funkciji i to je najbolja mera.

**Predsednik Miša Trifunović:** Reč ima gospodin Angjelić.

**Pavle Angjelić:** Ja sam hteo kratko da kažem, povodom govora gospodina Jovanovića, da mi izgleda da me gospodin Jovanović nije razumeo. Ja sam za to i svi smo za to, koliko ja osećam, ovde kao članovi Zakonodavnog Odbora, da se dodje do jedne harmonije između ovoga zakona o centralnoj upravi, koji je predložen i onih uredaba pojedinih Ministarstava koje su postale zakoni. I baš zbog toga i ja mislim a to je ideja dra. Laze Markovića koji je učinio predlog za odbor, ali držim, da mi ne možemo postići to i ako se proširi taj odbor. Onda će odbor raditi na jednoj strani a na drugoj već radi Finansijski odbor i on je izvesne stvari već uzeo na sebe i radi. Zato sam ja predložio i tako treba da

se razume, da se ova stvar ostavi ovako kako je predložio Ministarski Savet i kako je odbor u svome izveštaju primio, jer se tu ostavlja da se za sada ovo prelazno stanje i prelaz iz nezakonitog u zakonito stanje reguliše i reši broj nadležstava i odelenja uredbom. To je predviđeno u čl. 13. ovoga projekta i to je samo zato, što se ne može sada očekivati, da se na brzu ruku sprovede i što ne treba i da se predvide odelenja koja treba ukinuti, nego bi po mom mišljenju bilo bolje, da usvojimo zakonski predlog, a to pitanje o ukidanju odredaba koje su postale zakon i o stvaranju novih uredaba ostaviti da Finansijski odbor sporazumno sa ministrom reši i odredi kredite. Ovo je jedno prelazno stanje, koje mi ne možemo sad odmah da izmenimo. Sve one institucije, koje su ustanovljene uredbom, ali za koje je Narodna Skupština i Finansijski odbor potpuno ubedjeni, da ih ne treba ukinuti; one će dobiti i kredite, a one koje ne trebaju ne će ni kredite dobiti. Zato ja predlažem, da predjemo na diskusiju član po član načrta zakona o centralnoj upravi, koja je pred nama i da se pitanje o onim uredbama, koje su postale zakon i o novim uredbama, ostavi da za sada reši Finansijski odbor i pojedini ministri.

**Dr. Slavko Šećerov:** Gospodo, ja nemam ništa protiv toga, da se obrazuje jedan pododbor radi pregleda ovih uredaba o organizaciji pojedinih ministarstava, tim pre što Zakonodavni odbor nije sam izvršio, ali da se dotaknem pitanja da li može Finansijski Odbor ukinuti pojedina odelenja.

Kao što znate, gospodo, mi smo već u Finansijskom zakonu u tački 6. odredili neke odredbe kako da se smanji broj činovnika. Tamo smo predložili parlamentarnu komisiju, koja će da izradi predlog i da podnese vladi, kako će da se smanji i reducira broj činovnika. U samom predlogu o centralnoj upravi u čl. 13. predlaže se, da se nova odelenja mogu stvarati samo na osnovu kredita odobrenog. Sam zakonski predlog ne predviđa takav način stvaranja novih odelenja. Ja mislim, da je sasvim opravdano, da se obrne ta strana i da se mogu da ukidaju pojedina odelenja time što se krediti obustavljaju. Ja mislim, gospodo, da je ovo potrebno, jer za ovo vreme od tri godine stvorena su mnoga odelenja u Ministarstvu, koja su sasvim nepotrebna. Ja mislim o tome ne treba da se ubedjujemo, jer ima mnogo odelenja i direkcija nepotrebnih, a Narodna Skupština se slaže s time da treba administraciju uprostiti.

Sad je, gospodo, pitanje, da li ćemo mi ubrzati taj tempo ili usporiti. Po mome mišljenju, gospodo, sa gladišta Finansijske situacije ja mislim, da treba taj tempo ubrzati i ukinuti nepotrebna odelenja. Zato stojim na stanovištu, da se Finansijskim zakonom mogu pojedina odelenja raznih ministarstava ukinuti. Razume se, da najpre treba Finansijski odbor to da predloži i Skupština da usvoji, pa tek onda to postane zakon. U čl. 104. Ustava stoji samo to, da se nadležstva državna ustanovljavaju prema propisima zakona, ali nigde ne stoji u Ustavu da se državna nadležstva ukidaju specijalnim zakonima. To se naročito određuje u Finansijskom zakonu. Zato, gospodo, mislim, da je stanovište gospodina Pavle Angjelića ispravno i sa gladišta i državnih Finansijska čak i potrebno.

**Marko Gjuričić:** Gospodo, ja nisam mogao dobro razumeti gospodina Ministra Pravde s njegovim predlogom kako će se to praktički izvesti. Jer uredbe koje su bile izdate za pojedina Ministar-

stva, te uredbe imaju nedostataka i moraju se menjati, a naročito moraće se menjati prema onome kako gladište bude zauzeo Zakonodavni Odbor u pitanju uredjenja centralne uprave i prema tome će se te uredbe saobraziti. Na primer, gospodo, ako Zakonodavni Odbor nadje, da pojedina Ministarstva treba ukinuti, a ima takvih predloga i u samom predlogu vladinom o uredjenju centralne uprave i onda ta nova Ministarstva dobiće sasvim drugo uredjenje, koje ona nemaju po uredbama koje danas postoje. Dakle, gospodo, ja ne vidim, kad bi mi i proučavali te uredbe pojedinih ministarstava, da li bi mi rešili to pitanje kako treba. Na primer, gospodo, za Ministarstvo Pravde i sama Vlada predlaže, da ono obuhvati Ministarstvo Pravde i Vera i ja mislim, da to pitanje ima da se prouči na prvom mestu od strane vlade, kako će biti pojedina Ministarstva prema definitivnoj odluci zakona o centralnoj upravi i onda ima Zakonodavni Odbor mogućnosti da reguliše ta pitanja, koja će doći pred Zakonodavni Odbor. Ja ne vidim dakle, u toku rada Zakonodavnoga Odbora kako bi se moglo da izvede na čisto što sve treba da se izmeni kod uredaba pojedinih ministarstava, kad još nismo doneli definitivnu odluku, šta spada u delokrug rada pojedinih ministarstava. Prema tome, gospodo, izgleda mi, da to pitanje ne možemo rešiti, nego da Vlada sama treba ovo da prouči i da u svoje vreme izadje sa predlogom pred Zakonodavni Odbor, da omogućiti rešenje toga pitanja, da se ono reši kako treba.

**Jovan Gjonović:** Gospodo, hteo sam da kažem nekoliko reči i da skrenem pažnju Zakonodavnom Odboru na ovaj fakt: da je pododbor, koji je radio zakon o uredjenju centralne uprave, primio ovakav načrt kakav je čisto radi toga, što se onda mislilo, da će se stići da se razgledaju uredbe o organizaciji pojedinih Ministarstava, da će one proći kroz Zakonodavni Odbor i da će se revizijom njihovom regulisati uredjenje pojedinih Ministarstava. Ali, gospodo, to se nije desilo, Zakonodavni odbor nije stigao da ih pretrese. I sve te uredbe ostale su kao zakoni. Zato, gospodo, ja nalazim, da ovaj zakon, ovakav kakav je, ne bi trebalo da raspravljamo. Ja se slažem sa predlogom gospodina Jovanovića i gospodinom Ministrom pravde, da bi trebalo onoj sekciji, odnosno pododboru, koji je radio ovaj zakonski predlog, staviti u dužnost da ispita uredbe pojedinih ministarstava i da ih tim načinom izmeni. Ja osećam i razloge, koje je izneo gospodin Angjelić i gospodin Šećerov. Obično odbori kad udju u posao, oni vole da rašire svoju vlast, svoju kompetenciju takav je slučaj i sa Finansijskim odborom, samo, meni ne izgleda da bi bio zgodan put, da se tako i ovde učini. Jer zna se, kako se zakoni trajnoga karaktera donose. Budžet i Finansijski zakon su zakoni privremenoga karaktera. Privremenim zakonima ne mogu se regulisati stvari, koje treba da regulišu zakoni trajnog karaktera. Stoga ne bih bio za to, da se sad i preko finansijskog Odbora rešavaju pitanja o ustrojstvu ministarstava, nego neka se postara vlada i Zakonodavni Odbor da na zakoniti način reše ovo pitanje i to zakonom trajnog karaktera. Toliko sam imao da kažem i da zamolim Zakonodavni Odbor, da odloži diskusiju o ovome pitanju, dok se pododbor ne proširi i ne udje u rad.

**Milorad Vujičić:** Molim vas, gospodo, ja smatram, po mome mišljenju, posle donošenja ustava najvažniji je ovaj zakon o ustrojstvu centralne

uprave, a treći najvažniji zakon jeste zakon o administrativnoj podeli zemlje. To su, gospodo, tri zakona; na kojima počiva celokupno zakonodavstvo. Stoga, gospode, kao što je lepo izneo g. Gjonović, mi smo propustili jednu priliku i nismo mogli da rešimo ove zakone odnosno da rešimo uredbe, koje su postali zakoni za sva ministarstva. Stoga ne treba na prečac ovaj zakon rešavati, nego da usvojimo mišljenje g. Ljube Jovanovića, koje se najbolje poklapa sa samom stvari. Mi treba da izvestimo vladu i da zahtevamo od vlade, da podnese iscrpne zakone o ustrojstvu centralne uprave. Kad vlada to bude podnela, a ona će voditi računa o željama g. Pavla Angjelića i Šećerova, da treba da zavedemo samo one ustanove, koje su potrebne, a nepotrebne ustanove da ukinemo sa čime se svi slažete. Vlada će nam dakle podneti iscrpne zakone, koji će regulisati sva pitanja a mi ćemo ih kao Zakonodavni Odbor rešiti: taj tako važan zakon o ustrojstvu centralne uprave.

Ministar Pravde dr. **Laza Marković**: Gospodo, ja sam izneo predlog u najboljoj nameri, da ovaj zakon ispadne što bolji i što korisniji, jer vi vidite iz ove diskusije, da nismo svršili jedan deo posla, a da se traži da pristupimo drugom delu posla. U čl. 13. ovoga zakona o uredjenju centralne uprave kaže se: »uredjenje pojedinih ministarstava odeljenja i ustrojstva njihova određuje se uredbom, a uredjenja pojedinih ministarstava određena su već zakonima, jer su uredbe proglašene kao zakoni. Mora se dakle izvršiti pregled u smislu predloga g. L. Jovanovića, da to vlada predloži ili da to sekcija predloži. Ja mislim, da je predlog g. Jovanovića bolji, da to vlada predloži, a ja ću to saopštiti na Ministarskoj sednici i u sporazumu sa g. Ministrom za Izjednačenje Zakonodavstva mi ćemo podneti izvesne najosnovnije principe, koji treba da udju u ove zakone. Tako dakle, u tom pogledu u pogledu ustrojstva pojedinih ministarstava, izvršiće se putem zakona izvesne reforme u smislu uprošćavanja. Zato bih molio, da Zakonodavni Odbor skine sa dnevnoga reda ovaj predlog zakona o uredjenju centralne uprave za nekoliko dana, da se saobraze ti predlozi pojedinih ministarstava i onda o tome da raspravlja Zakonodavni Odbor. (Glasovi: Vrlo dobro.)

Predsednik **Miša Trifunović**: Ima reč g. dr. Svetislav Popović.

Dr. **Svetislav Popović**: G. Ministar Pravde ima pravo što je izneo ovaj predlog. Zakonodavni Odbor rešavao je ovaj zakonski predlog o centralnoj državnoj upravi u onom momentu, kad je očekivao, da će imati vremena da u smislu čl. 130. Ustava reši sve uredbe o organizaciji pojedinih ministarstava, i s toga je u završnom članu ovoga zakonskog projekta rečeno: »Sve uredbe o ustrojstvu pojedinih ministarstava, predložene Zakonodavnom Odboru u smislu čl. 130. Ustava, imaće se saobraziti ovome zakonu i u njemu odrediti nadležnost pojedinih ministarstava«. Pododbor, koji je raspravljao ovaj zakonski predlog, bio je na čisto s tim, da ovim zakonskim predlogom nije rešeno pitanje centralne uprave, već da treba rešiti još dva pitanja: prvo, razgraničenje nadležnosti između pojedinih ministarstava i drugo, podelu rada u samim ministarstvima, podelu ministarstava na odeljenja i odseke. Ali je pododbor Zakonodavnog Odbora držao, da nije dobro da se taj deo poslova spaja sa onom materijom, koja je raspravljena u predlogu koji je podnesen plenumu Zako-

nodavnog Odbora i to iz dva razloga. Prvi je i glavni, što je pododbor bio mišljenja, da ovaj zakon o ustrojstvu centralne uprave treba da bude što kraći i da u njega udje samo ono što će imati stalan karakter i što se meće u nekom doglednom vremenu morati menjati. Danas, kad je naša država nova i na početku, kad i poslovi koje državna uprava ima da svršava jačaju svakim danom, nije moguće tačno odrediti koji poslovi treba da spadnu u jedno ministarstvo, a koji poslovi u drugo ministarstvo. I kako god bude glasila odluka Zakonodavnog Odbora, odnosno Narodne Skupštine u pogledu ograničenja nadležnosti pojedinih ministarstava, izvesno je, da ta odluka neće biti toliko duga veka, kolikog veka očekujemo da će biti onaj deo te materije, koji se raspravlja u ovom zakonu. Pa da se ne bi zakon o centralnoj upravi svaki čas menjao, kako vreme iziskuje, rešeno je u pododboru, da se ovo pitanje odloži za kasnije, onda kad bude donesen zakon o centralnoj upravi i kad Zakonodavni Odbor bude primio taj zakon i kad ga usvoji Narodna Skupština u smislu čl. 133. Ustava, onda da Zakonodavni Odbor pristupi ispitivanju pojedinih uredaba o ustrojstvu ministarstava i da razgraniči nadležnost pojedinih ministarstava.

Mi smo onda zauzeli stanovište, da je potrebno da se nadležnost pojedinih ministarstava opredeli zakonom iz toga razloga, što imamo ružnu praksu za ove tri godine našeg državnog života, da su pojedine grane državne uprave, prema tome kako su kad pojedini ministri bili jači ili slabiji, išle iz jednog ministarstva u drugo da je to proizvelo nezdoljive posledice za samu državnu administraciju. Ja ne mogu da vidim, da bi se činjenicom, da je izmakao ovaj rok od pet meseca išta promenilo u tome stanju. Ja držim, da još uvek postoje oni razlozi, koji su postojali i pre, a to je: da Zakonodavni Odbor i Narodna Skupština prvo reše ovaj zakon, pa kad vidimo kako će biti uredjena centralna državna uprava u ovom zakonu, kad vidimo koja će ministarstva biti obrazovana i kako, da onda tek pristupimo rešavanju i svršavanju drugog dela ovoga posla.

U čl. 13. ovoga zakona predviđeno je, da broj i nadležnost odeljenja određuje se uredbom. Koliko sam ja mogao razabrati iz razgovora sa pojednim članovima Zakonodavnog Odbora i pododboru koji je izradjivao ovaj zakon, pojavilo se mišljenje, da s obzirom na tendenciju da se broj odeljenja umnožava, možda čak i bez potrebe, da se prepusti uredbenom putu samo određivanje broja odseka u pojedinim ministarstvima, a broj odeljenja da se fiksira zakonom.

Ja mislim, da su to sve stvari, koje možemo rešiti u okviru ovog zakonskog predloga koji postoji i da stoga treba ovaj zakonski predlog da svršimo, pa ako ga usvojimo u Zakonodavnom Odboru, a možda i u međuvremenu, da pristupimo rešavanju i ovog drugog pitanja, koje je vrlo dobro poigrao g. Ministar Marković i da nezavisno od toga kako će glasiti predlog vladin i odluka Zakonodavnog Odbora po ovom drugom pitanju, da ovaj prvi deo posla svršimo, t. j. da raspravimo ovaj zakonski predlog u načelu i u pojedinostima, a onaj drugi deo posla da svršimo putem posebnog zakona.

Dr. **Ilija Šumenković**: Ja bih donekle pomogao ono što je rekao g. Popović. Zakonodavni Odbor ima da rešava uredbe o ustrojstvu pojedinih ministarstava. On je te uredbe odložio rekavši, da ne može



da ih reši, dok se ne donese zakon o centralnoj upravi. Sada, kad Zakonodavni Odbor ima da rešava zakon o centralnoj upravi, on ga odlaže rekavši, da ne može da ga reši, dok se ne reši pitanje o uredbama o ustrojstvu ministarstava. Meni se čini, da mi tim ulazimo u jedan circulus vitiosus, iz kojega ne bismo mogli izaći, niti bismo mogli na taj način svršiti posao. Ja mislim, da mi treba nešto konkretno da rešimo — to je glavna stvar — da mi ono što nam dolje do ruku rešavamo. Da bi se pravilno moglo rešiti pitanje o uredbama o ustrojstvu pojedinih ministarstava, treba da postoje izvesne generalne, osnovne ideje o tome. Te generalne, osnovne ideje sadržane su u ovom zakonskom predlogu. S toga sam ja mišljenja, da mi uzmemo u pretres ovaj predlog s tim, da odmah odredimo jednu komisiju, jedan pododbor, koji će uzeti u pretres i sve uredbе o ustrojstvu pojedinih ministarstava i izraditi ih na osnovi ovih glavnih, osnovnih principa, sadržanih u ovom zakonskom projektu.

**Predsednik Miša Trifunović:** Ima reč g. Ministar Pravde.

**Ministar Pravde dr. Laza Marković:** Ja ne smatram, gospodo, da stvar stoji ovako, kako je izneo g. poslanik Šumenković i smisao je mogla malo-predjašnjeg govora bio taj, da će vlada podneti izvesne čisto principiјelne, načelne predloge, u pogledu uređenja pojedinih ministarstava i da se na taj način ona raznolikost, ona, kako da kažem, raširenost u uređenju, u organizaciji pojedinih ministarstava otkloni tako da to bude jedna baza, na kojoj će posle nadležni ministri, putem Kraljevske uredbе, u smislu čl. 13. ovog zakona, izvesti detaljnu organizaciju, ali da na neki način već damo tu organizaciju samim ovim zakonom. Ja mislim, da je to baš u interesu onoga mišljenja, koje se ovde često ističe, da ne treba vladi ostavljati šiře ruke u pogledu uredbodavne vlasti. Prema tome, gospodo, nema nikakva razloga taj predlog odbiti u toliko pre, što je ovakav put, kakav je izneo g. Ljuba Jovanović, daleko praktičniji. Mi ćemo se odmah sporazumeti; i Vlada i Zakonodavni Odbor. Ako sama Sekcija to raspravlja, biće potrebno pozivati pojedine ministre i rešavati i tu će onda biti veće teškoće.

**Predsednik Miša Trifunović:** Reč ima g. Čubrović.

**Dr. Pavle Čubrović:** Nama je neophodno potrebno da što pre donesemo zakon o centralnoj upravi. Razloge što je potrebno da se donese taj zakon, mislim, da nema potrebe da navodim. Ako hoćete da Ustav što pre primenimo na život, onda moramo da učinimo taj prvi korak, da se jedanput funkcije državne uprave centrališu i da se znaju organi, koji imaju da vrše te funkcije. Vlada kad je ovo podnela, ona je već time učinila predlog, a ne zato da nas podstrekne da joj ponovo dajemo inicijativu za druge predloge.

Ja nisam bio mišljenja, da Zakonodavni Odbor ide sa ove pozicije, koju je stvarno vlada postavila, nego sam za to, da u načelu to usvojimo i da predjemo na pojedinosti ovoga predloga zakona.

Što se tiče uredbа, koje su uzakonjene, a koje mogu biti u izvesnoj suprotnosti sa ovakvim predlozima, ja mislim, gospodo, da ćemo mi u tome pitanju raditi u saglasnosti sa gospodinom Ministrom i mi nećemo ovaj zakonski predlog pretrčati, nego ćemo gledati i uzimati u obzir i uredbе, koje su do sada postale zakoni. I na taj način ćemo rešavati i od-

nose uredbа prema ovome zakonu, a u isto vreme stvoriti zakon o centralnoj upravi. Iz ovoga iskustva, koje smo do sada dobili, izgleda mi, da je nastala jedna vrsta razvlačenja sa pitanjima. Čim se jedno pitanje jače vrste istakne, mi ga odmah gledamo da gurnemo na neko drugo nadležno telo, ono opet na treće i t. d. i mesto stvaranja pozitivnih činjenica za život, mi idemo od nadležnosti do nadležnosti i ne činimo nikakva pozitivnoga rada, koji se od nas želi.

S toga bih vas ja molio, da ovo u načelu primimo i da predjemo na pojedinosti ovoga zakona. U koliko se ne budemo složili i ne budemo odmah mogli dovesti u vezu sa uredbama, koje su uzakonjene, svakako će i gospodin Ministar o tome govoriti i ja će imati tu da kaže svoju reč, pa ćemo već time ubrzati posao. Ja mislim, da je ovako moguće raditi.

**Predsednik Miša Trifunović:** Reč ima g. Gjonović.

**Jovan Gjonović:** Posle ove diskusije, ja molim, da čujete kako glasi član 13. ovoga zakona: (Čita član 13.).

Dakle molim vas, gospodo, meni se čini, da bi sa onim uredbarskim duhom trebali već jedanput da prekinemo. A mi nećemo sa njim prekinuti onda, ako donesemo ovaj ovakav zakon sa njegovim članom 13.

Ovaj je zakon, ovakav kakav je, mogao proći kroz pododbor, samo s toga, što su pred nama onda bile uredbе i što je bilo roka za njihov pregled i rešavanje. Ali rok je izišao i mi sad moramo ono što je važno za organizaciju Ministarstva da rešavamo. Kad ne možemo da razgovaramo o uredbama, jer nam je rok za to istekao, onda moramo da unesemo kao sastavni deo ovoga zakona, sve što je u glavnim linijama potrebno reći o organizaciji ministarstva. G. Šumenković kaže: pre nismo rešavali o uredbama, jer nije donet ovaj zakon, a sad ne možemo da rešavamo o zakonu, jer ne rešavamo o uredbama. To je, kaže, circulus vitiosus. Pre, istina, nismo mogli rešavati uredbе radi zakona, a sada ne možemo zakon radi uredbа. To nije circulus vitiosus ko hoće da shvati, da je zakon bio ključ prema kome bi se uredbе rešavale. Sada ne znači, da mi ne možemo rešavati ovaj zakon zato, što ne možemo rešavati uredbе. Mi ovaj zakon ne smemo samo pustiti kao radi toga, što nismo stigli da rešimo uredbе. Potrebno je u nj uneti osnovne odredbe o organizaciji ministarstava.

S toga nemojte kriviti nikoga, ako ostane i da Vladi ostavimo odrešene ruke da donosi opet uredbu. Belje je da u ovaj zakon unesemo osnovne linije, o organizaciji Ministarstava nego da organizaciju izvodi vlada uredbama. Eto, radi toga sam ja potpomogao predlog g. Jovanovića, da na taj način zavežemo Vladi ruke, da ne može i dalje uredbama rešavati tako krupna pitanja. To sam htio da kažem. (Glasovi: Da glasamo.)

**Predsednik Miša Trifunović:** Gospodo, da pristupimo rešenju. Imaju dva mišljenja. Jedno je mišljenje, g. Angjelića, pismeni predlog, i g. Popovića i drugova, da treba produžiti i primiti ovo u načelu i u pojedinostima, a ostaviti dalje Vladi da, što se tiče uređenja Ministarstava i nadležnosti i pojedinih odnosa, da to donese kakvim zakonom.

Drugo je mišljenje Predsednika Odbora i izvestioca odbora i većine članova, da ovo pitanje, zbog toga što nismo mogli da ga rešimo uredbama koje